



T.C.

BARTIN ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

MERKEZİYET – ADEMİ MERKEZİYET EKSENİNDE AK PARTİ

DÖNEMİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

SADIK KOCABAŞ

DANIŞMAN

PROF. DR. MAHMUT BOZAN

BARTIN-2023



T.C.

BARTIN ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**MERKEZİYET – ADEMİ MERKEZİYET EKSENİNDE AK PARTİ DÖNEMİ
KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI**

DOKTORA TEZİ

Sadık KOCABAŞ

BARTIN-2023

BEYANNÂME

Bartın Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre Prof. Dr. Mahmut BOZAN danışmanlığında hazırlamış olduğum “MERKEZİYET – ADEMİ MERKEZİYET EKSENİNDE AK PARTİ DÖNEMİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI” başlıklı doktora tezimin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin tespit edilmesi halinde her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.

21.07.2023

Sadık KOCABAŞ



ÖNSÖZ

Öncelikle bu tezin konusunun belirlenme aşaması da dâhil olmak üzere her aşama ile ilgilenen ve yardımlarını esirgemeyen danışmanım ve değerli hocam Prof. Dr. Mahmut BOZAN'a duyduğum minnettarlığı ifade etmek isterim. Değerli yorum ve tavsiyeleri ile teze katkıda bulunan Prof. Dr. Özcan SEZER, Doç. Dr. Ömer BAYKAL, Dr. Öğr. Üyesi İsmail BAŞARAN ve Dr. Öğr. Üyesi Mesut KAYAER hocalarıma da teşekkürlerimi sunarım. Mülakat talebimi geri çevirmeyip, değerli vakitlerini bize ayıran, teze bilgi ve tecrübeleri ile katkı sağlayan Prof. Dr. Ömer DİNÇER Bey'e, Cevdet YILMAZ Bey'e, Muhammet Emin ZARARSIZ Bey'e, Ercan TOPACA Bey'e, Yusuf Ziya YILMAZ Bey'e, Cemil YAMAN Bey'e ve Selim YAĞCI Bey'e de minnettarım. Mülakat yapılacak isimlere ulaşmam konusunda yardımcı olan Muhammet Emin ZARARSIZ Bey'e tekrar teşekkür ederim. Yine TBMM'de bu konuda benim için uğraşan Mehmet SÖKER ve Salih Necdet ATASEV kardeşlerime; tesadüfen karşılaşmış olmamıza rağmen tereddütsüz bir şekilde yardımcı olan Recep ÖZEL Bey'e ve Ahmet ÇOLAKOĞLU Bey'e; Kübra GÜRAN YİĞİTBAŞI Hanım'a, Halime KOCABAŞ Hanım'a ve Buğra ŞİMŞEK Bey'e de sonsuz şükranlarımı sunarım. Tez ile ilgili çeşitli konularda bana her zaman destek olan iş arkadaşlarım Erdi TOPÇUOĞLU ve Hüseyin ÖZBAY hocalarıma da teşekkürü bir borç bilirim.

Bugünlere gelene kadar sevgileri ve destekleri ile hep yanımda olan çok değerli anneme, rahmetli babama ve ağabeyime teşekkürlerimi sunarım. Bu süreçte istemesem de zaman zaman ihmal ettiğim, bana her zaman destek olan hayat arkadaşıma, çocuklarıma ve bütün sevdiklerime çok teşekkür ederim. Teşekkür etmeyi unuttuğum kişiler varsa onlardan da özür dilerim.

Bu tezi doktora öğrenciliğim devam ederken kaybettiğimiz, doktorayı bitirmemi çok isteyen ancak bugünleri göremeyen rahmetli babam Ayhan KOCABAŞ'a ithaf ediyorum.

Sadık KOCABAŞ

ÖZET

Doktora Tezi

MERKEZİYET – ADEMİ MERKEZİYET EKSENİNDE AK PARTİ DÖNEMİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

Sadık KOCABAŞ

Bartın Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Mahmut BOZAN

Bartın- 2023, sayfa: 310

Merkeziyet, kamu hizmetlerinin doğrudan devlet tüzel kişiliğince yerine getirilmesidir. Ademi merkeziyet ise siyasi ve idari ademi merkeziyet diye ikiye ayrılır. Siyasi ademi merkeziyet federasyon şeklindeki devletlerde, idari ademi merkeziyet ise hem üniter devletlerde hem de federasyonlarda ortaya çıkar. İdari ademi merkeziyet kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliği dışındaki diğer kamu tüzel kişiliklerince sağlanmasıdır. Bu kamu tüzel kişileri her ne kadar devlet tüzel kişiliğinin hiyerarşik denetimine tâbi olmasa da vesayet denetimine tâbidir. Yani federasyonlardaki eyaletler gibi kendilerine has yasama, yürütme, yargı yetkileri, anayasaları, kanunları, egemenlikleri yoktur.

Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik, verimlilik sağlanabilmesi için merkez ile yerinden yönetim kuruluşları arasında doğru bir yetki, görev ve kaynak paylaşımına ihtiyaç vardır. Merkeziyetçiliğin aşırıya kaçtığı devletlerin hizmet sunumu ve işleyişinde sorunlar yaşanır. Gelişmiş devletler 1980’lerden itibaren merkeziyetçiliği azaltmak için reform yapmış ve idari yapılarını dönüştürmüştür. Türkiye ise 2003’ten itibaren AK Parti iktidarında bu çerçevede reform yapmaya çalışmış olsa da ülkede hâlâ merkeziyetçilik düzeyinin fazla olduğu ve bu alanda reform yapılması gerektiği konusunda görüşler vardır.

Buna rağmen reform çalışmaları yapıldığında, bu çalışmalara karşı direnç gösterenler de çıkmaktadır.

AK Parti dönemindeki kamu yönetimi reformlarını merkeziyet-ademi merkeziyet ekseninde değerlendirme amacı taşıyan bu tezde nitel araştırma yöntemlerinden literatür taraması, doküman analizi ve yarı-yapılandırılmış görüşme yöntemleri kullanılmıştır. Yarı-yapılandırılmış görüşmeler AK Parti'nin ilk dönemindeki kamu yönetimi reformlarını hazırlayan üst düzey bürokratlar ve AK Parti'nin şu anda Yerel Yönetimler Başkanlığında görevli siyasetçilerle yapılmıştır.

Tezde cevap aranan sorular; (1) Türkiye'de merkezileşmeyi azaltmayı hedefleyen düzenlemelerin önündeki engeller, dirençler, çekinceler ve en yoğun eleştirilerin neler olduğu ve bu engellerin hangi konularda yoğunlaştığı, (2) farklı mevzuat değişikliklerindeki direnç, eleştiri ve çekincelerin benzerlik gösterip göstermediği, (3) AK Parti'nin merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde yapmak isteyip de yapamadığı düzenlemeler olup olmadığı, (4) AK Parti iktidarı döneminin, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde kendi içinde farklı dönemlere ayrılıp ayrılmadığı, (5) Türkiye'nin şu anda merkeziyet-ademi merkeziyet çerçevesinde reforma ihtiyacı olup olmadığı ve (6) reform ihtiyacı varsa nasıl bir reform yapılması gerektiğidir.

Yapılan araştırma sonucunda kısaca (1) kamu yönetimi reformları önündeki en yoğun eleştiri ve direncin üniter devletten federasyona geçiş çekinceleri olduğu, (2) farklı mevzuat değişikliklerindeki eleştiri ve dirençlerin benzerlik gösterdiği, (3) AK Parti'nin merkez-yerel ilişkilerinde yapmayı plânlayıp yapamadığı birden fazla düzenleme olduğu, (4) AK Parti dönemlerinin merkezileşme-yerelleşme bakımından 3 farklı döneme ayrılabilceği, (5) halen ülkemizde hem merkez-yerel ilişkileri hem yerel yönetimler hem de taşra teşkilatı bakımından kamu yönetimi reformuna ihtiyaç duyulduğu, (6) Türkiye'de üniter devlet ilkesine halel getirmeden yerel yönetimleri hem yetki hem de imkânlar bakımından güçlendirecek, yerel yönetimleri mahalli müşterek hizmetleri sunma konusunda genel yetkili yapacak, köyleri ve taşra teşkilatlarını günün şartlarına göre yeniden düzenleyecek, büyükşehir sistemini tekrar gözden geçirecek, artan merkeziyetçiliği azaltacak bir reforma ihtiyaç duyulduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ademi merkeziyet, AK Parti, federasyon, merkeziyet, üniter devlet.

ABSTRACT

Ph. D. Thesis

PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS ON THE AXIS OF CENTRALIZATION AND DE-CENTRALIZATION DURING AK PARTY RULE

Sadık KOCABAŞ

Bartın University

Graduate School

Department of Politics and Public Administration

Thesis Advisor: Prof. Dr. Mahmut BOZAN

Bartın- 2023, pp: 310

Centralization means that public services are provided directly by the state legal entity. Decentralization is divided into two: political and administrative decentralization. Political decentralization occurs in federated states, while administrative decentralization occurs in both unitary states and federations. Administrative decentralization is the provision of public services by public legal personalities other than the state entity concept. Although these public legal entities are not subject to the hierarchical control of the state legal entity, they are subject to administrative tutelage. In other words, they do not have their own legislative, executive and judicial powers, constitutions, laws or sovereignty, unlike the states in federations.

In order to ensure effectiveness and efficiency in providing public services, there is a need for a correct sharing of authority, duties and resources between the central and local government. In states where centralization is excessive, problems occur in public service delivery and functioning. Developed states have reformed and transformed their administrative structures to reduce centralization since the 1980s. Although Turkey has tried to make reforms within this framework under the AK Party government since 2003, there are still opinions that the level of centralization is high and reforms should be made

in this area. Despite this, when reform efforts are carried out, there are those who oppose and resist these efforts.

In this thesis, which aims to evaluate the public administration reforms during the AK Party period on the axis of centralization-decentralization, qualitative research methods such as literature review, document analysis and semi-structured interview methods were used. Semi-structured interviews were conducted with senior bureaucrats who prepared the public administration reforms in the first term of the AK Party and politicians currently working in the AK Party's Local Government Presidency.

Questions sought to be answered in the thesis: (1) What are the obstacles, resistances, reservations and the most intense criticisms in front of the regulations aiming to reduce centralization in Turkey and on which issues these obstacles are concentrated, (2) whether the resistances, criticisms and reservations in different legislative changes are similar or not, (3) whether there are any arrangements that AK Party cannot make within the framework of central-local relations, (4) whether the AK Party government period was divided into different periods within the framework of central-local relations, (5) whether Turkey currently needs reform within the framework of centralization-decentralization, and (6) what kind of reform should be done, if needed?

As a result of the research, briefly (1) the most intense criticism and resistance to public administration reforms are the reservations about the transition from the unitary state to the federation, (2) the criticisms and resistances in different legislative changes are similar, (3) there are many regulations that the AK Party planned but could not make in its central-local relations, (4) AK Party periods can be divided into 3 different periods in terms of centralization-localization, (5) there is still a need for public administration reform in terms of both central-local relations, local governments and provincial organizations in our country, (6) in Turkey, it has been concluded that there is a need for a reform, which will strengthen local governments in terms of both authority and opportunities without violating the unitary state principle, will give local governments general authority to provide local common services, will reorganize villages and provincial organizations according to current conditions, will reconsider the metropolitan system, and will reduce increasing centralization.

Keywords: AK Party, centralization, decentralization, federation, unitary state.



İÇİNDEKİLER

BEYANNÂME	ii
ÖNSÖZ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER.....	ix
TABLOLAR DİZİNİ.....	xiii
EKLER DİZİNİ	xiv
KISALTMALAR.....	xv
1. GİRİŞ.....	1
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	8
2.1. Devlet Kavramı ve Devlet Şekilleri	8
2.1.1. Konfederasyon.....	9
2.1.2. Federasyon	10
2.1.3. Üniter Devlet.....	13
2.2. Merkeziyet Kavramı.....	16
2.2.1. Merkeziyetçiliğin Özellikleri.....	18
2.2.2. Merkeziyetçiliğin Faydaları	19
2.2.3. Merkeziyetçiliğin Sakıncaları	20
2.2.4. Yetki Genişliği	21
2.3. Ademi Merkeziyet Kavramı	22
2.3.1. İdari Ademi Merkeziyet	25
2.3.1.1. Yer Yönünden Ademi Merkeziyet (Mahalli İdareler)	27
2.3.1.2. Hizmet Yönünden Ademi Merkeziyet	30
2.3.2. Siyasi Ademi Merkeziyet	35
2.3.3. Ekonomik Ademi Merkeziyet	36
2.3.4. Ademi Merkeziyetin Faydaları	37
2.3.5. Ademi Merkeziyetin Sakıncaları	38
2.4. Hizmette Yerellik İlkesi.....	39
2.5. Yerel Özerklik	41
2.5.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ).....	43
2.6. Yerelde Merkezileşme	46

2.7. Küyerelleşme	48
2.8. Merkez İle Yerel Arasında Yetki, Görev ve Gelir Bölüşümü.....	50
2.9. Kamu Yönetiminde Reform.....	54
3. TÜRKİYE’DE MERKEZİYET-ADEMİ MERKEZİYET TARTIŞMALARININ TARİHİ ARKA PLÂNI	57
3.1. Osmanlı Modernleşmesi Dönemi.....	57
3.1.1. 2. Mahmud Döneminde İdarede Yapılan Değişiklikler.....	57
3.1.2. Tanzimat Dönemi	60
3.1.3. Kanun-i Esasi ve 1. Meşrutiyet Dönemi.....	62
3.1.4. 1. Jön Türk Kongresi ve Sonrasında Merkeziyet-Ademi Merkeziyet Tartışmaları	66
3.1.5. 2. Meşrutiyet Dönemi.....	69
3.1.6. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu Dönemi.....	74
3.2. Cumhuriyetin İlanından Sonraki Dönem.....	76
3.2.1. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Dönemi.....	77
3.2.2. İdari Yapı Hakkında Hazırlanan Raporlar.....	81
3.2.3. 1961 Anayasası ve İdari Yapı.....	83
3.2.4. 1982 Anayasası ve İdari Yapı.....	87
4. AK PARTİ DÖNEMİ MERKEZİYET - ADEMİ MERKEZİYET UYGULAMALARI ve TARTIŞMALARI.....	94
4.1. Merkeziyet-Ademi Merkeziyet Bağlamında Reform Gerekçeleri	95
4.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı.....	97
4.2.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının İçeriği	98
4.2.2. Kamu Yönetimi Temel Kanununun Veto Gerekçeleri	100
4.2.3. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Getirilen Eleştiriler	101
4.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	104
4.3.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun Analizi.....	105
4.3.2. İl Özel İdaresi Kanununa Getirilen Eleştiriler.....	109
4.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	112
4.4.1. 5393 Sayılı Belediye Kanununun Analizi.....	112
4.4.2. Belediye Kanununa Getirilen Eleştiriler.....	115
4.5. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.....	118
4.5.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun Analizi	119
4.5.2. Büyükşehir Belediye Kanununa Getirilen Eleştiriler	121

4.6. 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.....	124
4.6.1. 6360 Sayılı Kanunun Analizi.....	124
4.6.2. 6360 Sayılı Kanuna Getirilen Eleştiriler	126
4.7. 16 Nisan 2017’de Yapılan Halkoylaması Sonucu Kabul Edilen Anayasa Değişikliğinin Merkeziyet–Ademi Merkeziyet Çerçevesinde Tartışılması.....	128
4.8. Türkiye’de Merkez-Yerel İlişkileri Ekseninde Kamu Yönetimi Reformuna İhtiyaç Var Mıdır?	129
4.8.1. AK Parti’nin Parti Programı, Seçim Beyannameleri ve Hükümet Programlarında Merkez-Yerel İlişkileri İle İlgili Hususlar	129
4.8.2. TBMM’de Grubu Olan Diğer Siyasi Partilerin Programları ve Seçim Beyannamelerinde Merkez-Yerel İlişkileri İle İlgili Hususlar.....	138
4.8.2.1. Cumhuriyet Halk Parti’nin Programı ve Seçim Beyannamesinde Merkez-Yerel İlişkileri.....	138
4.8.2.2. Halkların Demokratik Partisi’nin Programı ve Seçim Beyannamesinde Merkez-Yerel İlişkileri.....	141
4.8.2.3. Milliyetçi Hareket Partisi’nin Programı ve Seçim Beyannamesinde Merkez-Yerel İlişkileri.....	142
4.8.2.4. İYİ Parti’nin Programı ve Seçim Beyannamesinde Merkez-Yerel İlişkileri.....	142
4.8.3. STK’ların Merkez-Yerel İlişkileri İle İlgili Görüş ve Raporları	144
4.9. Uluslararası Kuruluşların Türkiye’de Yerelleşmeye Etkileri	147
5. AK PARTİ DÖNEMİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI HAKKINDA MERKEZİYET - ADEMİ MERKEZİYET EKSENİNDE BİR DEĞERLENDİRME	156
5.1. Araştırmanın Amacı, Sınırları ve Yöntemi	156
5.2. Araştırma Modeli.....	157
5.3. Araştırma Bulguları	158
5.3.1. Katılımcıların Reform Süreçlerine Katılım Düzeyleri	159
5.3.2. AK Parti’nin İktidara Gelmesinden Sonra Yapılan Yerel Yönetim Reformlarının Değerlendirilmesi.....	162
5.3.3. AK Parti’nin Merkez-Yerel İlişkileri İle İlgili Yapmayı Plânlamasına Rağmen Yapamadığı Değişiklikler	164

5.3.4. Türkiye'nin Yeni Bir Yerel Yönetim Reformuna İhtiyacı Olup Olmadığına İlişkin Görüşler.....	169
5.3.5. AK Parti İktidarının Merkez-Yerel İlişkileri Çerçevesinde Farklı Dönemlere Ayrılıp Ayrılmadığına İlişkin Görüşler	171
5.3.5.1. Yerelleşmeye Ağırlık Verilen Dönem (2002-2011)	173
5.3.5.2. Merkezileşmenin Artmaya Başladığı Dönem (2011-2016)	177
5.3.5.3. Merkezileşmeye Ağırlık Verilen Dönem (2016 sonrası)	180
5.3.6. Günümüzde Yerel Yönetimlerin Üstlendikleri Hizmetleri Karşılacak İmkâna Sahip Olup Olmadığına İlişkin Görüşler.....	184
5.3.7. AK Parti'nin Merkez-Yerel İlişkileriyle İlgili Düzenlemelerine Karşı Yapılan En Yoğun Eleştiriler	189
5.3.8. AK Parti'nin Yaptığı Yerel Yönetim Reformlarında Yönetişim İlkelerine Uyulup Uyulmadığına İlişkin Görüşler	192
5.3.9. AK Parti İktidarının Yaptığı Yerel Yönetim Reformlarına Uluslararası Kuruluşların Etkisinin Sorgulanması	194
5.3.10. Büyükşehirlerin Sayısı ve Yapısı Hakkında Yeni Bir Değişikliğe İhtiyaç Olup Olmadığına İlişkin Görüşler	196
6. SONUÇ ve ÖNERİLER	202
KAYNAKLAR.....	212
EKLER	241

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo	Sayfa
No	No
5.1: Katılımcıların AK Parti dönemi yerel yönetim reformlarını değerlendirmesi.....	162
5.2: Katılımcılara göre AK Parti'nin merkez-yerel ilişkileri ile ilgili yapmayı plânlamasına rağmen yapamadığı değişiklikler	165
5.3: Katılımcılara göre Türkiye'de yapılması gereken yerel yönetim reformunun ana hatları.....	169
5.4: AK Parti iktidarının merkezileşme-yerelleşme bakımından farklı dönemlere ayrılmasına dair katılımcı görüşleri	172
5.5: Katılımcılara göre AK Parti'nin merkez-yerel ilişkileriyle ilgili düzenlemelerine karşı yapılan en yoğun eleştiriler.....	189

EKLER DİZİNİ

Ek	Sayfa
No	No
EK-1. Mülakat formu.....	241
EK-2. Yapılan mülakatların dökümleri.....	244



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AK Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BDP	: Barış ve Demokrasi Partisi
BM	: Birleşmiş Milletler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
BMM	: Büyük Millet Meclisi
HDP	: Halkların Demokratik Partisi
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MÜSİAD	: Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı
OHAL	: Olağanüstü Hal
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

1. GİRİŞ

Sanayi Devrimi, küreselleşme ve bilgi toplumuna geçişle birlikte dünyada teknolojinin, üretim yapısının, sosyal hayatın değişmesi gibi süreçler yaşanmış, devletler de doğal olarak bu değişimlerden etkilenmiştir. Halkın hizmet talepleri artıp farklılaşmış ve bu durum devletlerin aşırı büyümesine neden olmuştur. Bu anlamda kamu yönetimlerinin yapısında ve yönetim anlayışında da değişimler gündeme gelmiş, gelişmiş devletler idari yapılarında 1980'lerden itibaren reform yaparak merkeziyetçi yapıdan vazgeçmiş ve değişime ayak uydurmuştur.

Ülkemiz açısından bakıldığında kamu yönetiminde reform yapılması düşüncesi çok eskilere dayanmakla birlikte merkeziyet-ademi merkeziyet bağlamında bu düşünceler, 1800'lü yıllarda başlamıştır ve günümüzde hâlâ güncelliğini korumaktadır. Kamu yönetiminde ciddi bir reform yapılması gerektiği neredeyse bütün çevrelerce kabul edilmektedir. Çeşitli dönemlerde hazırlatılan reform raporlarında, kalkınma plânlarında, parti ve hükümet programlarında hatta seçim beyannamelerinde aşırı merkezileşme eleştirilmiş, merkezi idare ile mahalli idareler arasında rasyonel bir yetki, görev ve kaynak paylaşılması yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Akademik camia da Türkiye'de kamu yönetiminin sorunlarından biri olarak aşırı merkeziyetçiliği görmekte, bu sorunun giderilmesi için çeşitli önerilerde bulunmaktadır. Farklı görüşler olsa bile önerilerin genelde, üniter yapıyı bozmadan yerinden yönetime yeterli ve dengeli yetki aktarmak şeklinde olduğu söylenebilir.

Türkiye'de kamu yönetiminde reform konusunda en ciddi atılımlar AK Parti'nin iktidara gelmesi ile 2002 sonrasında yaşanmıştır. Ancak bu dönemde gündeme gelen değişiklikler, Cumhurbaşkanı, TBMM, yargı, akademik camia, STK'lar ve bürokraside önemli dirençlerle karşılaşmıştır. Bu dirençler neticesinde idarede istenen değişiklikler tam olarak gerçekleşememiş, aşırı merkezileşme varlığını sürdürmeye devam etmiştir.

Bu bilgiler ışığında kamu yönetiminde reform yapılması, aşırı merkezileşmenin önüne geçilmesi, merkez-yerel yönetimler arasındaki yetkilerin olması gerektiği gibi akılcı bir şekilde dağıtılması elzemken ve ülkede senelerdir birçok kesimde reform yapılması gerekliliği vurgulanırken, reformun önündeki engellerin, dirençlerin neler olduğunun tespit

edilmesi ve bu konularda öneriler getirilmesi önem arz etmektedir.

İşte bu tez AK Parti döneminde merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde yapılan, yapılmak istenip yapılamayan kamu yönetimi reformlarının neler olduğunu, yapılamayan düzenlemelerin önündeki engellerin, dirençlerin neler olduğunu, yapılan reformlara ise getirilen eleştirilerin neler olduğunu ortaya çıkarıp konuyla ilgili öneriler getirecektir. Bu çerçevede özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, 6360 Sayılı Kanun ve 16 Nisan 2017’de yapılan halkoylamasıyla kabul edilen anayasa değişikliği incelenecektir.

Tezin kapsamı Türkiye’de kamu reformlarıdır. Ancak bu konu çok geniş olduğu için kamu yönetiminde yapılan reformlar, idarenin merkeziyet–ademi merkeziyet sınırlılığında incelenecektir. Yine Türkiye’de kamu reformları uzun bir zaman dilimine yayıldığı için bu tez, dönem olarak AK Parti’nin iktidara geldiği 2002’den sonraki kamu reformlarının incelemesi ile sınırlandırılmıştır.

Tezin amacı, 2002’de iktidara gelen AK Parti döneminde yapılan veya yapılamayan kamu reformlarındaki, merkeziyet–ademi merkeziyet çerçevesindeki temel tartışma konularının neler olduğunu ortaya koymak, merkez ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımının değiştirilmesine neden ihtiyaç duyulduğunu, değişime karşı olanların görüşlerini, çekincelerini, eleştirilerini tespit etmek ve reforma ihtiyaç varsa bunun yapılabilmesi için öneriler getirmektir.

Türkiye’de kamu yönetiminde reform ve merkeziyet–ademi merkeziyet konularında yapılmış çalışmalar incelendiğinde bunların, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde AK Parti döneminde yapılan veya yapılamayan reformları bütüncül bir bakış açısıyla doğrudan ele almadığı görülmüştür. Çalışmaların bir kısmı konuyu Osmanlı’dan günümüze kadar içerdiği için son dönem reformları yüzeysel incelenmiş, bir kısmı ise mevzuat değişikliklerinin sadece bir yönünü ele almıştır.

Gül ve Özgür (2004) tarafından kaleme alınan “Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri” başlıklı kitap bölümünde ademi merkeziyetçilik kavramı ele alınmış, ademi merkezileştirme eğilimlerine karşılaştırmalı olarak yer verilmiş, Osmanlı’dan sonra ülkemiz açısından konuyla ilgili gelişmelere yer verilmiş ve

AK Parti'nin bu alandaki ilk reform girişimi olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı incelenmiştir.

Lamba'nın (2010) kaleme aldığı "Osmanlı'dan Günümüze Türk Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik Üzerine Bir İnceleme" başlıklı makalede, ülkemizde merkezileşme ve ademi merkezileşme yönündeki düzenleme ve uygulamalar Osmanlı'dan başlayarak incelenmiş, AK Parti döneminden ise sadece Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının getirmek istediklerinden bahsedilmiştir.

Ekinci'nin (2013) hazırladığı "Türkiye'de 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu: Eleştirel Bir Değerlendirme" başlıklı yüksek lisans tezinde yapılan mevzuat değişiklikleri ve bunlara yapılan bazı eleştirilere yer verilmiştir. Ancak bu eleştiriler sistematik bir şekilde işlenmemiş, reforma direncin TBMM, Cumhurbaşkanı, yargı, siyasi partiler, bürokrasi, sivil toplum kuruluşları boyutu dikkate alınmamıştır. Aynı zamanda tez 6360 sayılı kanundan hemen sonra kabul edildiği için bu kanunun uygulanmasıyla ilgili değerlendirmeler yapılamamıştır.

Aktar'ın (2014) yazdığı "Ademimerkeziyet Elkitabı" isimli kitapta konunun tarihi perspektifi ve Avrupa'da bölge uygulama örnekleri üzerinde detaylıca durulurken AK Parti dönemi reformları yüzeysel olarak ele alınmış ve konuya kitabın yaklaşık yüzde 10'u kadar bir yer ayrılmıştır.

"Kamu Yönetiminde Merkeziyetçi ve Adem-i Merkeziyetçi Düşünceler Işığında Türkiye'de Yerel Özerklik Tartışmaları" başlıklı yüksek lisans tezinde (Kurt, 2014) üniter ve federal devlet kavramlarından, meselenin tarihi boyutundan, çeşitli ülke uygulamalarından bahsedilip daha çok demokratik özerklik kavramı üzerinde durulmuştur. Tezde AK Parti döneminde yapılan yerel yönetim reformlarına neredeyse hiç değinilmemiştir.

Bu tezin konusuyla yakından bağlantılı olan "Türkiye'de Adem-i Merkeziyet Tartışmaları" başlıklı yüksek lisans tezinde çeşitli kavramlardan bahsedilip anayasalarda yerel özerkliğin nasıl ele alındığı kısaca vurgulanmış, geçmişten günümüze bazı siyasi partilerin yerel özerlikle ilgili görüşlerine yer verilmiştir. Burada AK Parti'nin seçim beyannameleri, hazırladığı bazı raporlar, genel başkanın demeçleri ve AK Parti döneminde çıkarılan

kanunlar çok yüzeysel olarak yaklaşık 6 sayfada ele alınmıştır (Köroğlu, 2015).

Yılmaz ve Güler'in (2016) yazdığı "2000'li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri" başlıklı kitap bölümünde AK Parti döneminin 2016'ya kadar kamu yönetimi alanında yaptığı reformlar; iyi yönetim, demokratikleşme, insan hakları konusundaki düzenlemeler gibi farklı alanlarda incelenmiş, yerelleşme ve yerel yönetim reformları da bu alanlar arasında yer almıştır. Dolayısıyla konunun odak noktası kamu yönetimindeki reformların tamamı olduğu için AK Parti dönemindeki merkez-yerel ilişkilerine sınırlı bir şekilde değinilmiştir.

"Recent Developments in The Turkish Local Government System in The Context Of Centralization And Decentralization Debates (2012-2018)" başlıklı 23 sayfalık kitap bölümünde ise AK Parti dönemi mevzuat değişiklikleri içinden daha çok 6360 sayılı kanun üzerinde durulmuştur (Yaslıkaya, 2018).

Alan (2019) tarafından kaleme alınan "Yerelleşme ve Merkezileşme Açısından Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu (2002-2015 Yılları Arasındaki Dönem)" başlıklı yüksek lisans tezinde, söz konusu dönemde yapılan mevzuat değişiklikleri ele alınmış ve yapılan reform; idari yapı, mali yerelleşme, çevre yönetimi, imar ve kentsel dönüşüm, yerel demokratik katılım ve sosyal belediyeçilik başlıkları çerçevesinde değerlendirilmiştir. Ancak tezde bu değişikliklere karşı çıkanların konuya bakışı, yapılan eleştiriler gibi konulara neredeyse hiç değinilmemiştir.

"Neoliberalizm Ekseninde Türkiye'de Yerelleşme Tartışmaları ve Yerelde Merkezileşme" başlıklı doktora tezinde ise neoliberalizm kavramı ve 6360 sayılı kanun yoğun olarak değerlendirilmiştir (Taşçier, 2019).

Önder ve Güler (2021) tarafından yazılan "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Reform Tartışmaları" başlıklı kitap bölümünde yerel yönetim reformundan, Türkiye'de yerel yönetim reformunun tarihinden, AK Parti döneminde yapılan yerel yönetim reformlarındaki değişikliklerden genel bir çerçevede bahsedilmiştir. AK Parti dönemi mahalli idare reformuna getirilen eleştiriler, bu eleştirilerin farklı mevzuat değişikliklerinde benzerlik gösterip göstermediği, eleştirilerin hangi noktalarda yoğunlaştığı, AK Parti döneminin kendi içinde yerelleşme veya merkezileşme bakımından farklı dönemlere

ayrılıp ayrılmadığı konularına derinlemesine yer verilmemiştir.

Yukarıda zikredilen çalışmalar haricinde akademik camiada, yerel yönetimler reformu kapsamında bildiri, makale, kitap bölümü gibi çokça çalışma yapılmıştır ve bunlardan tezin ilerleyen bölümünde faydalanılacaktır. Ancak takdir edilmeli ki bu konu bir bütün olarak düşünüldüğünde; bildiri, makale, kitap bölümü vb. çalışmalara sığmayacak büyüklüktedir. Dolayısıyla sadece AK Parti dönemini bu açıdan inceleyen ve değişikliklere karşı çıkanların temel çekincelerini bütünüyle sistematik bir şekilde ortaya koyan çalışmaya rastlanılmamıştır. Keza bu konuda getirilen önerilerin de bütüncül bir şekilde olması, daha iyi bir kamu yönetimi için gereklidir.

Tezde cevap aranacak sorulardan biri Türkiye’de kamu yönetiminde özellikle merkezileşmeyi azaltmayı hedefleyen düzenlemelerin önündeki engellerin ne olduğudur. Bu engellerin hangi konularda yoğunlaştığı da bir diğer sorudur. Farklı mevzuat değişikliklerinde dirençlerin benzer olup olmadıkları da sorgulanacaktır. AK Parti’nin bu çerçevede yapmayı plânladığı ancak yapamadığı değişikliklerin olup olmadığı da cevap aranacak sorulardandır. Yine Türkiye’de şu anda merkezîyet–ademi merkezîyet konusunda hâlâ reform ihtiyacı olup olmadığı sorgulanacaktır. Bu konuda karar vericilerin nasıl bir düzenleme yapması gerektiği de sorular arasında yer almaktadır. AK Parti’nin kamu yönetimi ile ilgili politikalarının merkezileşme-yerelleşme bağlamında farklı dönemlere ayrılıp ayrılmadığı da tezin cevap arayacağı sorulardan olacaktır.

Tezde cevap aranacak sorulardan yola çıkarak tezin ön kabulleri şu şekilde sıralanabilir:

- (1) Türkiye’de üniter devletten federasyona geçilmesine dair endişeler, merkezileşmeyi azaltmaya yönelik düzenlemelerin önündeki en önemli direnç noktasıdır. Merkez-yerel ilişkilerini konu alan kamu yönetimi reformlarına getirilen en ciddi eleştiriler bu yöndedir.
- (2) Gerek geçmişte gerekse AK Parti döneminde mahalli idareler ile taşraya yetki, görev ve kaynak aktarılmasına dair yapılan veya yapılmak istenen farklı mevzuat değişikliklerinde ortaya çıkan eleştiriler, çekinceler benzerlik gösterir.
- (3) AK Parti’nin merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki ilişkileri çerçevesinde yapmayı tasarlayıp yapamadığı çeşitli reformlar vardır.
- (4) AK Parti iktidarı dönemi merkezileşme-yerelleşme bakımından kendi içinde farklı dönemlere ayrılmaktadır. Buna göre AK Parti’nin ilk iktidara geldiği yıldan 2011’e kadar geçen dönemde yerelleşmeye yönelik politikaların öne çıktığı, 2011’den sonra ise kademeli bir şekilde merkezileşmeye dair politikaların öne çıktığı söylenebilir.

(5) Türk kamu yönetiminde şu anda merkez ile yerel arasında merkezileşmeyi azaltacak bir reforma ihtiyaç vardır.

Bu tezde nitel araştırma yöntemleri kullanılacaktır. Veri toplama yöntemleri ise yarı-yapılandırılmış görüşme, literatür taraması (ilgili konularla ilgili kişi/kişiler ve kurumlarca yazılmış her türlü kitap, makale, bildiri, rapor vs. incelenmesi), TBMM tutanaklarının, Anayasa Mahkemesi kararlarının, kanun gerekçelerinin, veto gerekçelerinin, hükümet programları ve mecliste grubu olan siyasi partilerin parti programları ve seçim bildirgelerinin analiz edilmesidir. Bu veri toplama yöntemlerinin detaylı bir şekilde incelenmesi ve işlenmesi sonucunda tezin sonuçlarına, bulgularına ve yargılarına ulaşılabacaktır.

Yarı-yapılandırılmış görüşmeler, 2002’de iktidara gelen AK Parti’nin ilk döneminde kamu yönetimi reformlarını hazırlayan ekipten 4 eski bürokrat ve AK Parti Yerel Yönetimler Başkanlığında başkanlık ile başkan yardımcılığı görevini sürdüren 3 kişi olmak üzere toplam 7 katılımcı ile yapılmıştır.

Tez, “Giriş” ve “Sonuç ve Öneriler” bölümleri hariç toplam dört bölümden oluşacaktır. Girişten sonraki ilk bölümde konunun kavramsal çerçevesi ortaya konulacaktır. Buna göre merkeziyet, ademi merkeziyet, federasyon, siyasi ademi merkeziyet, üniter devlet, idari ademi merkeziyet, yer ve hizmet yönünden yerinden yönetim, hizmette yerellik, yerel özerklik, kamuda reform, küyerelleşme, merkez ve yerel arasında yetki, görev ve gelir bölüşümü gibi konuyla alâkalı kavram ve konular açıklanacaktır.

Sonraki bölümde söz konusu tartışmanın ülkemiz açısından tarihi seyrinin nasıl geliştiğinden bahsedilecektir. Bu çerçevede Osmanlı’da 1800’lü yıllardan itibaren AK Parti dönemine kadar yaşanan merkeziyet – ademi merkeziyet tartışmalarının nasıl şekillendiği ele alınacaktır. Bu yapılırken cumhuriyetin ilanından önce ve sonra şeklinde iki dönem incelenecektir. İlk olarak 2. Mahmud dönemi merkezileşme çabaları, Kanun-i Esasi, 1908 Kanun-i Esasi değişiklikleri, 1. Jön Türk Kongresi, 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununa değinilecektir. İkinci dönemde ise 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunundan, 1950’ye kadar yapılan uygulamalardan, 1949’dan itibaren yerli ve yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlardan, 1961 Anayasasından ve bu dönemdeki uygulamalardan, 1982 Anayasasından ve AK Parti dönemine kadar idarede yaşanan gelişmelerden bahsedilecektir.

Tarihi arka plândan sonra gelen bölümde ise 2002 sonrası dönem ele alınacaktır. Buna göre kamu yönetiminde özellikle merkez-yerel konusunda neden reform ihtiyacı hissedildiği, AK Parti'nin reform gerekçeleri, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının getirdikleri, kanunun veto gerekçeleri, tasarıya yapılan eleştiriler, İl Özel İdaresi Kanununun, Belediye Kanununun, Büyükşehir Belediye Kanununun ve 6360 Sayılı Kanunun benzer açılardan incelenmesine yer verilecektir. Yine her ne kadar içerisinde merkez-yerel ilişkileri ile ilgili doğrudan düzenleme olmasa da 16 Nisan 2017'de yapılan anayasa değişikliği halkoylamasının federasyon, eyalet tartışmalarına yol açması sebebiyle bu konuya da yer verilecektir. Hâlâ bu konuda değişikliklere ihtiyaç olup olmadığının tespiti açısından siyasi parti programları, seçim beyannameleri, sivil toplum kuruluşlarının görüşleri incelenecektir. Sonrasında uluslararası kuruluşların Türkiye'de yerelleşmeye etkilerine değinilecektir.

“Sonuç ve Öneriler” bölümünden önceki son bölümde ise AK Parti döneminin merkeziyet-ademi merkeziyet bakımından değerlendirilmesi amacıyla eski üst düzey bürokrat ve siyasetçilerden oluşan 7 uzman kişi ile yapılan yarı-yapılandırılmış görüşme verileri incelenecektir. Buna göre katılımcılara sorulan sorular toplam 10 alt başlıkta irdelenecektir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yönetim, içinde çeşitli fonksiyonların olduğu bir süreçtir. Bu fonksiyonlardan biri de örgütlemedir. Örgütlenme veya organize etme işbölümü yapılması, yetki ve sorumlulukların paylaştırılması, gerekli araçların ve çalışma ortamının sağlanmasıdır (Parlak, 2016: 192). Kamu yönetiminde örgütlenme, devletin sunacağı hizmetler için hangi araçlar ve imkânlar gerekiyorsa bunların sağlanması, yetki, görev ve sorumlulukların tespit edilip bir sistemin, teşkilatın kurulmasıdır (Eryılmaz, 2018: 111). Gerek özel sektörde gerekse kamu yönetiminde örgütlenme ilkesi etkin ve verimli bir yönetim için önem arz eder. Yani bir kurumun amaçlarına ulaşabilmesi ve iyi işleyebilmesi için o kurumun iyi bir şekilde örgütlenmiş olması gerekir. Tarihte iyi örgütlenmiş toplumların ve özel sektör kuruluşlarının başarılı olduğunu görmek mümkündür (Parlak, 2016: 191).

Devlet şekilleri farklı olsa da genellikle ülkeler idari yapılanmalarını iki esasa göre düzenlemektedir. Bunlardan ilki merkezden yönetim (merkeziyet) ilkesi, diğeri yerinden yönetim (ademi merkeziyet) ilkesidir. Devletleri bir sistem olarak düşünürsek bu sistemi etkileyen alt sistemler, çevre şartları, tarihi arka plânları, iktisadi, kültürel, siyasi ve sosyal şartları vardır. Bu şartlara göre bazı devletler, merkeziyete, bazıları ademi merkeziyete daha çok meyillidir. Ancak sonuç olarak kamu yönetimlerini tamamıyla merkezden yönetim veya tamamıyla yerinden yönetim esasına dayandıran devlet yoktur (Eryılmaz, 2018: 112).

Bu bölümde kamu yönetiminin örgütlenmesinde esas alınan merkeziyet ve ademi merkeziyet ilkeleri incelenecektir. Bu ilkelerin ne anlama geldiği, özellikleri, faydalı ve sakıncalı yönleri, ilkelerle bağlantılı çeşitli kavramlar ele alınacaktır.

2.1. Devlet Kavramı ve Devlet Şekilleri

Devlet kelimesi sözlüklerde, belli bir toprakta bir hükümet idaresi altında teşkilatlanmış bulunan bağımsız siyasi topluluk, milletin hukuki kişilik kazanmış biçimi (Ayverdi, 2010: 277) veya toprak bütünlüğüne bağlı bir şekilde siyasi bakımdan örgütlenmiş millet ya da milletler topluluğunun meydana getirdiği tüzel varlık (TDK, 1988a: 573) şeklinde tanımlanmaktadır. Akipek'e (1965: 12) göre devlet, belirli bir ülke içerisinde yaşayan,

üstün bir iktidara tâbi olan, teşkilatlanmış insan topluluğunun ortaya çıkardığı, devamlılığı olan ve hukukîen tüzel kişiliği bulunan bir varlıktır. Bu tanımdan yola çıkarak devletin unsurları, insan topluluğu ki buna millet adı verilebilir, toprak parçası veya ülke ve iktidar veya egemenlik olarak ortaya konulabilir. Ayrıca yine tanımda devletin teşkilatlanma özelliğine, hukukî kişiliğe sahip olma özelliğine ve devamlılık özelliğine de vurgu yapıldığı söylenebilir (Gözler, 2013: 135).

Devletler, egemenlik sürdüğü toprak parçası üzerinde kendisini oluşturan unsurlardan biri olan insanlara hizmet sunarken idari bir teşkilatlanmaya giderler. Bu idari teşkilatlanma da genellikle merkezi idare ve yerinden yönetim olmak üzere iki temel esasa dayanır. Devletlerde merkez ile yerinden yönetim arasındaki ilişkileri etkileyen coğrafi, kültürel, iktisadi, tarihi, siyasi birden fazla faktör vardır. Bunlardan belki de en önemli olanları devletin anayasal yapısı, şekli, siyaseten egemenliği paylaşırma biçimidir. Anayasal yapı, bir devlette merkez-çevre ilişkileri için çerçeve oluşturur. Modern devletler incelendiğinde federasyon ve üniter devlet şekillerinin en çok uygulanan sistemler olduğu gerçeği ile karşılaşılır. Özçelik'in (1982: 165) ve Erdoğan'ın (1999: 16) bir devlet şekli olarak görmediği ve bağımsız devletlerin oluşturduğu bir topluluk diye ifade ettiği ancak literatürde devlet şekilleri içerisinde sayılan bir başka sistem de konfederasyondur. Bu sebeple devlet şekilleri olarak aşağıda konfederasyon, federasyon ve üniter devlet ele alınacaktır.

2.1.1. Konfederasyon

Konfederasyon, birden çok bağımsız devletin yani konfedere devletlerin milletlerarası hukukî şahsiyetlerini korumak şartı ile ortak güvenlik, ekonomik fayda gibi belirli bir amaç ile kurdukları devletler topluluğu olarak tanımlanır (Akipek, 1965: 99). Konfederasyon bir anayasa ile kurulmayıp uluslararası anlaşma ile kurulur. Bundan dolayı konfedere devletlerin konfederasyondan ayrılma hakları olduğu kabul edilir. Bu devletler hem iç ilişkilerinde hem de dış ilişkilerinde bağımsızdır. Konfederasyon, üye devletler üzerinde zorlama ve müeyyide uygulama iktidarına sahip değildir (Akipek, 1965: 100; Özçelik, 1982: 165, 167).

Konfederasyonda üye devletlerin delegelerinin katılımı ile kurulan ve genelde oy birliği ile karar alabilen diyet meclisi veya ortak konsey denilen tek bir organ bulunur. Diyet

meclisinde alınan kararlar konfedere devletler için doğrudan bağlayıcı kararlar değildir. Söz konusu kararların ayriyeten üye devletler tarafından onaylanması icap eder. Konseyin hangi zamanlarda toplanacağı ve toplantı usul kuralları, üye devletler tarafından karara bağlanır (Gözler, 2013: 191-192; Karadut, 2013: 5-6).

Yukarıda özellikleri verilen konfederasyon dar anlamda konfederasyon olarak ifade edilirken geniş anlamda konfederasyon, birden fazla devlet tarafından oluşturulan, federal devletten daha gevşek nitelikli siyasi örgütlenmeleri anlatmak için kullanılır. Buna göre AB, NATO gibi kuruluşlar geniş anlamda konfederasyon olarak düşünülür (Uygun, 2005: 385). Dar anlamda ise en eski konfederasyon örneği İsviçre Konfederasyonu'dur. 1291'de kurulan bu konfederasyon 1848'de federasyon olmuştur. ABD ve Almanya da önce konfederatif bir yapı iken sonradan federal bir yapıya dönüşmüştür (Gözler, 2013: 192). Heywood'un (2014: 215-216) da dediği gibi konfederasyonların genellikle sürdürülebilir olmadığı görülür. Konfederasyonlar genellikle ya federasyona dönüşmüş ya da tamamen dağılmıştır.

2.1.2. Federasyon

Federal kelimesi Latince anlaşma, sözleşme, birleşme anlamlarına gelen foedus veya foederis kökeninden gelir (Gözler, 2013: 198). Sözlükte federasyon, birden fazla kuruluştan meydana gelen birlik ve küçük devletlerin tek bir devlet olabilmek için yaptıkları ortaklık, devletler birliği olarak tanımlanır (TDK, 1988a: 768). Dictionary of Public Administration isimli sözlükte ise federasyon, egemenliğin merkezi bir devlet ile merkezi olmayan devletçikler arasında bölündüğü devletler birliği şeklinde; federalizm ise merkezi devlet ve eyaletler arasında anayasal egemenlik paylaşımının yapılması ile oluşan bir sistem şeklinde tanımlanmıştır (Mandal, 2007: 182, 184).

Federasyon, milletlerarası kişiliği olan bir merkezi devlet -ki buna federal devlet denir- ile milletlerarası kişiliği olmayan bölgesel devletlerin –federe devlet, eyalet, kanton- aralarında güvenceli bir yetki paylaşımına dayanarak oluşturdukları devlet birliğidir. Dolayısıyla federasyonda federal devlet ve federe devletler olmak üzere iki farklı türde devlet bulunur. Bu iki farklı devlet arasındaki yetki paylaşımının anayasa ile yapılması, anayasa değişikliklerinde federe devletlerin de söz sahibi olması ve yetki uyumazlıklarının yargı nezdinde çözülmesi gerekir. Ayrıca federasyonlarda iki meclisli

yasama organı vardır. Bunlardan biri federal devlete ait iken diğeri eyaletlerin eşit üye ile temsil edildiği federe devletlere aittir (Gözler, 2013: 193). Federal devlete ait meclis federal devletin birliğini simgeler, ülke halkının tamamını temsil eder ve her eyaletin nüfusuyla orantılı olarak temsilini sağlar. İkinci meclis ise, eyaletleri temsil eder ve her eyaletin eşit sayıda temsilcisinden oluşur. Yani nüfusu az olan federe devlet de nüfusu fazla olan federe devlet de aynı sayıda parlamenter ile temsil olunur (Tanilli, 2007: 267).

Elazar'a (1995: 1) göre federasyon, ayrı devletleri kapsamlı bir siyasi sistem içinde her birinin kendi temel siyasi bütünlüğünü sürdürmesine izin verecek şekilde birleştiren siyasi bir birlik ve örgütlenme biçimidir.

Devlet şekli olarak federasyon denildiğinde, kendisini oluşturan birimlerin (federe devlet, eyalet, kanton) beynelmilel yetkileri olmasa da her birinin yasama, yürütme ve yargılama alanında özerkliğe sahip olmaları anlaşılır. Federal devlet, yetkilerini ortaklaşa paylaştığı, birden fazla devletten oluşmaktadır (Teziç, 2001: 128). Federalizm, birbirlerine hukuken ve siyaseten tâbi olmayan iki farklı seviyenin varlığına ihtiyaç duyulan, en temel özelliği egemenliğin bu iki farklı seviye tarafından paylaşılması olan bir sistemdir (Heywood, 2014: 217). Özel'in (2008: 191-192) tanımına göre federasyon, kendi içinde belli bir özerkliği koruyan iki veya daha fazla devletin aynı merkezi iktidara tâbi olması ile oluşan devlet birliğidir. Federasyonlarda federal devlet gibi federe devletler veya eyaletler de kendine has ülkesi, halkı, egemenliği olan birer devlettir.

Giritli ve Sarmaşık (2001: 46-47), federasyonların genel özelliklerini şu şekilde sıralamıştır:

- Federasyonlarda federal devlet ile federe devletler arasındaki ilişki federal anayasadan kaynaklanır. Konfederasyonlar ise bu ilişkinin kaynağı uluslararası bir sözleşmedir.
- Federasyonlarda federal devlet ve federe devletler olmak üzere iki çeşit devlet vardır. Her federe devletin kendine has anayasası, teşkilâtı, birimleri bulunur.
- Federal devletin eyaletler üzerinde doğrudan egemenlik yetkileri vardır. Konfederasyonlarda ise böyle bir yetki yoktur.

- Her eyalet, kendi sınırları içinde iç egemenliğe sahiptir. Ancak eyaletlerin iç egemenlikleri federal anayasa vasıtasıyla federal devlet lehine sınırlandırılmıştır.
- Eyaletlerin başka devletlerle uluslararası ilişki kurma yetkileri yoktur. Dış egemenlik federal devlete aittir. Savaş ve barışa karar verme, elçi gönderip kabul etme yetkileri federal devletindir.
- Konfederasyondan farklı olarak üye devletlerin üyelikten ayrılma hakkı bulunmaz.
- Federasyonda çift meclisli yasama organı vardır. Eyaletlerin temsil edildiği meclis eşit üyelidir.
- Ülkenin dışında vatandaşların tamamı federal devletin uyruğudur.

Federasyonlarda federal devletin anayasası, federe devletlerin anayasalarından üstün konumdadır. Eyaletlerin yasama organlarınca çıkarılan kanunların federal anayasaya aykırı olmaması gerekir. Federal devletin ülkesi ve nüfusu, eyaletlerin toprakları ve nüfusunun toplamıdır. Federasyonlarda bir kişi hem federe devletin yani eyaletin vatandaşı hem de federal devletin vatandaşıdır. Dış ilişkilerde egemenlik federal devlete ait iken iç egemenlik federal devlet ile federe devletler arasında bölüşülmüştür (Gözübüyük, 1989: 118). Eyaletler her ne kadar uluslararası egemenliklerini kaybetse bile devlet olmaya devam eder. Çünkü bunların özerklikleri hem tanınmaya hem de korunmaya devam etmektedir. Yine eyaletler, dış egemenliği federal devlete bıraksa da federal devletin politika oluşturma süreçlerine katılmaya devam eder. Dolayısıyla özerklik ve katılma federasyonların örgütlenmesindeki iki temel ilkedir. Bu çerçevede özerklik ilkesi, federe devletlerin kendilerine has birtakım yetkilerinin olması ve bu yetkilerini federal devletin müdahalesi olmaksızın kullanabilmesidir. Yerel yönetimlerden farklı olarak federe devletlerin bu yetkileri merkezin iradesinden değil, kendi anayasalarından kaynaklanmaktadır. Federe devletlerin kullandığı egemenlik, federal devletin kendilerine bıraktığı egemenlikten ziyade doğrudan halktan aldıkları egemenliktir. Özerklik ilkesi federal anayasaya saygı göstermek şartı ile eyaletlere kendi anayasalarını yapma imkânı da tanır. Katılma ilkesi ise eyaletlerin, federal politikaların oluşmasına ve yürütülmesine katılmasıdır. Bu ise politika yapım süreçlerinde söz sahibi olan organlarda federe devletlerin temsil edilmeleri ile gerçekleşir. Federe devletler, federasyonlarda çift yasama organı olduğu parlamentoda daima temsil edilirken, kimi zaman yürütme organlarında da temsil edilirler. Ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de devlet başkanı seçiminde eyaletler

doğrudan veya dolaylı bir şekilde rol oynar (Teziç, 2001: 131-134).

Linz'e göre (1997: 8, 11) ülkelerin federalizmi seçmesindeki en önemli iki sebep, siyasi farklılıkları olan toplulukları birleştirme ve bir arada tutma talebidir. İlki; farklı siyasi varlıkları, kendilerine bazı özerkliklerin sağlanması şartı ile daha büyük bir devlete katmak, onları bir araya getirmektir. İkincisi ise farklı siyasi, etnik, kültürel, toplumsal yapılar bir arada tutulamazsa devletin meşruiyeti sorgulanabileceği gerçeğidir. Bir arada tutmak için de farklı çıkarların anayasal güvenceye sahip olan bir özerklikle korunması gerekebilir. Federasyon bu anlamda devletin parçalanma tehditlerine bir tepki olarak kabul edilir.

Erdoğan'a göre (1999: 23-24) federalizmin ilk sebebi tarihsel gerçekliklerdir. Federasyon olan ABD, Almanya, İsviçre gibi ülkeler, tarihlerinde de her zaman bölünmüş ülkelerdi. İkinci sebebi, milletlerarası meselelerde daha etkin olma isteği veya kendilerine dışarıdan gelen tehditleri bertaraf etme isteğidir. Üçüncü nedeni, ülkenin coğrafyasının büyük oluşudur. Coğrafi olarak geniş alana yayılmış ülkelerin tek merkezden yönetilmesi zordur. Esen (1970: 533) bunlara ek olarak etnik, kültürel, dini ve dilsel farklılıkları federalizmi tercih sebepleri arasında saymaktadır. Federalizm, farklılıklar arasında birliktelik sağlama amacı güder. Türdeş topluluklarda federalizme ihtiyaç duyulmadığı ifade edilebilir. Uygun (2002: 50-51) bu noktada hiçbir ülkenin tamamen türdeş olmadığını, her ülkenin içinde farklılıklar olduğunu ancak bunun federasyon olmak için yeterli neden oluşturmayacağını ifade eder. Eğer farklı topluluklar, belirli bir coğrafi sınırlar içinde yığılmış, toplanmış ise o zaman federalizm ortaya çıkabilir. Eryılmaz (2018: 123), federalizmin nedenleri arasında din, dil, etnik farklılıkların varlığının ülke coğrafyasının büyük olmasından daha önemli olduğunu söyler. Çünkü ABD, Rusya, Kanada gibi yüzölçümü büyük federasyonların yanında İsviçre gibi yüzölçümü küçük federasyonlar da vardır.

2.1.3. Üniter Devlet

Üniter, Fransızca kökenli bir kelime olup sözlük anlamı birlikçi, siyasette birlikten yana olandır (Ayverdi, 2010: 1296). Bir devlet şekli olarak üniter devlet, devlet egemenliğinin tek merkezde toplandığı, ülkenin tamamında tek bir siyasi ve hukuki sistemin hüküm sürdüğü, tek bir yasama, yürütme gücü ve mahkeme sisteminin bulunduğu devlettir. Bu devlet şeklinde otorite tek merkezde toplanmıştır. Basit devlet, tek devlet, tekçi devlet veya

tekil devlet olarak da ifade edilen üniter devlette yerel ve bölgesel birimler bulunsa bile bunlar yetkilerini merkezden alır ve ayrı bir egemenlik oluşturmaz (Erdoğan, 2011: 15). Giritli ve Sarmaşık'a göre (2001: 41) devlet yetkilerinin alt veya üst düzeyde başka devlet veya devletlerle paylaşılmaması, ülkenin ve ülke halkının tek bir devlet egemenliğine tâbi olması durumunda üniter devletten bahsedilir.

Gözler (2013: 185, 186), üniter devleti unsurlarında ve organlarında teklik özelliği gösteren bir devlet şekli olarak tanımlar. Buna göre devletin unsurları olan ülke, millet ve egemenlik unsurlarında yeknesaklık vardır. Devletin ülkesi bölünmez bir bütündür ki bu ülkenin bir bölümüne ülkeden ayrılma hakkı tanınmadığı anlamına gelir. Ülkede il, ilçe gibi bazı bölümler veya yerel yönetimler gibi bazı kamu tüzel kişileri olsa da bunlar basit idari birimlerdir. Bunların yasama, yürütme, yargı yetkileri yoktur. Keza bunların varlığı ve yetkileri kendilerinden kaynaklı olmayıp merkezin iradesine bağlıdır. Mahalli idarelerin özerkliği olsa da bunlar merkezin idari vesayet denetimine tâbidir. Millet unsuru da bölünmez bir bütündür. İnsanlar arasında din, dil, ırk bakımından egemenlik yetkilerinin farklı kullanılması söz konusu değildir. Bölünmez bir bütün olan egemenliğin sahası bütün ülkedir. Yasama, yürütme, yargı yetkileri üniter devlette egemenliğin sahibi namına kullanılır. Yasama yetkisi merkezde bulunan yasama organına aittir. Yasama organı iki meclisten oluşabilir ancak federasyonlardaki gibi bu bir zorunluluk değildir. Yerel birimlerin kanun yapma yetkisi bulunmaz. Yargı yetkisi de teklik özelliği gösterir. Yargı organları birden fazla mahkemeden müteşekkil olabilir ancak ülkenin tamamında aynı tip mahkemeler vardır. İlk derece mahkemelerinin üstündeki temyiz makamları ülkenin bir yerinde başka bir yerinde daha başka değildir. Karatepe'nin (2013: 85) ifadesi ile adli, idari, askeri yargı düzenlerinin farklı olması yargı yetkisinin tekliği ilkesini değiştirmez. Çünkü yargı organları ülkenin tamamında aynı kanunları uygular.

Üniter devlet, insanlar arasındaki ayrımları, farklılıkları ortadan kaldırmayı amaçlayan, toplumsal bölünmüşlüğe karşı ülke ile milleti tek bir paydada buluşturmaya öngören bir sistemdir. Tek ülke, tek millet, tek siyasi ve hukuki örgütlenmenin olduğu devlet şeklidir (Nalbant, 1997: 28).

Federasyonda egemenlik federal devlet ve federe devletlerce paylaşılırken üniter devlette, egemenlik tek merkezde toplanmıştır. Üniter devletteki bu egemenlik anlayışı Jean Bodin'in 16. yüzyıldaki egemenlik anlayışına dayanır. Bodin'e göre egemenlik ulusa ait,

bölünmez ve devredilmez tek otoritedir. Buna göre üniter devlet, ulus devletlerin örgütlenme şekli olarak karşımıza çıkar (Karatepe, 2013: 85). Üniter devlet hakkındaki bu görüş, Avrupa'da 30 Yıl Savaşlarından ve Vestfalya Anlaşmasından (1648) sonra ortaya çıkmıştır (Elazar, 1997: 237). Üniter devletlerde egemenliğin merkeze ait olmasının bir sonucu olarak bölgesel veya yerel ulus-altı makamlar ancak merkezin izni ile kamu politikası oluşturup uygulayabilirler (Hague ve Harrop, 2001: 208). Yerel veya bölgesel makamlar, merkez tarafından yeniden şekillendirilebilir, örgütlenebilir hatta ortadan kaldırılabilir. Yetkileri merkez tarafından daraltılıp genişletilebilir (Heywood, 2014: 222).

Üniter devletlerin idari yapılanmasını merkeziyetçilik ilkesi oluşturur. Merkeziyetçilik ilkesi siyasi otorite ve idarenin bütünlüğü temelinde işlemektedir. Devletin teşkilatlanmasında başlangıç noktası ulusun tamamını çıkarı olarak belirlenir ve örgütlenme yukarıdan aşağı doğru gerçekleşir. Bu ilkeye göre teşkilatlanmasını yapan üniter devlette ademi merkeziyet ilkesi sistemin temel ilkesi değildir. Ademi merkeziyet ancak bir merkezin varlığı halinde uygulanabilecek bir ilkedir (Güler, 2000: 22, 23). Dolayısıyla üniter devletin yapılanmasının merkeziyetçilik ilkesi çerçevesinde oluşması bu devletlerde yerinden yönetim ilkesinin uygulanmayacağı anlamına gelmez. Ancak yerel makamlara kanunlar dâhilinde ve merkezin gözetimi altında verilen yetkiler yerelin bağımsızlığına ilişkin olmayıp özerkliği ile ilgilidir (Giritli ve Sarmaşık, 2001: 41). Burada kastedilen özerklik de idari bir özerkliktir. Üniter devlette üstün olan merkez, kendisine ait yetkileri, kendi takdiri ile ve geri alma yetkisini de elinde bulunduracak şekilde yerele veya bölgelere aktarabilir (Reyhan, 2006: 216).

Üniter devletlerde temel örgütlenme merkezden yönetim ve mahalli idareler şeklinde olmaktadır. Federasyonlardaki eyaletler gibi üçüncü bir kademe, üniter yapılarda yoktur. Yerel kamu hizmetlerinin üniter devletlerde genellikle merkez tarafından üstlenildiği görülmektedir. Üniter devlet modelinin, toplumsal ayrışmanın ve coğrafi büyüklüğün fazla olmadığı ülkelere daha yatkın olduğu kabul edilir (Eryılmaz, 2018: 122).

Tıpkı federasyonlarda olduğu gibi üniter devletler de uygulamada farklı tiplerde olabilir. ABD federalizmi ile Alman federalizmi birbirinde farklıdır ancak ikisinin de devlet şekli federasyon olarak ifade edilir (Nalbant, 1996: 56). Üniter devletlerin de kendi içinde farklılaştığı söylenebilir. Bu noktada İtalya ve İspanya örneğindeki gibi bazı üniter devletlerin bünyesinde yasama yetkisi gibi önemli yetkileri olan özerk bölgeler

bulunmaktadır. Bu tip üniter devletlere bölgesel devlet veya Gözler'in (2013: 215) ifadesi ile bölgeselleştirilmiş üniter devlet adı verilir. Esas olarak üniter devlet olan bölgesel devlet, federalizme göre daha çok merkeziyetçi, saf üniter devlete göre daha az merkeziyetçidir.

Bölgesel devletteki özerk bölgeler ile üniter devletteki mahalli idareleri karşılaştırınca iki fark göze çarpar. Bunlardan ilki özerk bölgelerin yasama organları vardır ve bu organ kendilerine bırakılan alanlarda kanun çıkarabilir. Mahalli idarelerin yetkisi ise yasama yetkisi değil idari yetkidir. İkinci fark da özerk bölgelere yetkilerin anayasa ile verilmesi iken mahalli idarelerin yetkileri genellikle kanunlarla verilmektedir. Özerk bölgeler ile eyaletler arasında da çeşitli farklar vardır. Bunlardan ilki özerk bölgelerin, eyaletlerin sahip olduğu yargı yetkisine sahip olmamalarıdır. İkincisi, federasyonda eyaletler anayasa değişim sürecine katılırken özerk bölgelerin böyle bir imkânı yoktur. Üçüncüsü, federasyonda federe devletler ülke yönetimine devlet olarak katılırken bölgesel devlette özerk bölgelerin ülke yönetimine ayrı bir varlık olarak katılmaları söz konusu değildir. Son olarak da eyaletlerin sahip olduğu egemenlik yetkisine özerk bölgelerin sahip olmamasıdır. Özerk bölgelerin yasama yetkisi olsa da kendilerine özgü bir anayasaları, dolayısıyla hukuk düzenleri bulunmaz (Gözler, 2013: 215-216).

2.2. Merkeziyet Kavramı

Merkez kelimesi Arapça rekz kökünden türetilmiştir. Rekz; dikme, saplama anlamına gelen bir kelimedir. Merkez kelimesinin köken itibarıyla sözlük anlamı dikme, saplama yeridir (Ayverdi, 2010: 802, 1020). Yine sözlükte sekiz ayrı anlamı vardır. Bunlardan biri de bir ülke, bölge, belde veya kuruluşun yönetildiği yerdir. Merkeziyet veya merkeziyetçilik ise otoritenin ve işin tek bir merkezde toplanmasını amaçlayan görüş ve bu görüşü dayanan yönetim sistemi olarak tanımlanmıştır (TDK, 1988b: 1539).

Kamu Yönetimi Sözlüğünde (Parlak, 2011: 525) merkeziyetçilik; karar alma, emir verme ve uygulama yapma yetkisinin devlet tüzel kişiliği içinde ve devletin merkezinde toplanmasıdır. Merkezden yönetim sistemi içinde verilen emirlerin eksiksiz yerine getirilebilmesi ve sistemin tam olarak uygulanabilmesi için hiyerarşi denetiminin olması gerekir.

Devletlerin işleyişlerine bakıldığında bazı kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliği tarafından bazılarının ise devletten ayrı kamu tüzel kişileri tarafından sunulduğu görülmektedir. İşte merkeziyet (centralization), merkezi idare veya merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya devlet tüzel kişiliği tarafından yerine getirilmesidir. Yani burada kamusal hizmeti sağlayan belediye, il özel idaresi, üniversite veya Rekabet Kurumu gibi devlet tüzel kişiliğinden ayrı kendine has kamu tüzel kişiliği olan kurumlar değildir. Devlet tüzel kişiliğinde kamu hizmetleri konularına göre bölümlenmiş ve bunun neticesinde bakanlık biçiminde bir örgütlenmeye gidilmiştir (Gözler ve Kaplan, 2013: 73). Buna göre hizmetler, devletin merkezinde bulunan bakanlık yöneticileri tarafından plânlanır ve düzenlenir. Ancak sadece sayıları sınırlı yöneticilerin plânlama yapması ile ülkenin tamamına hizmetin gitmeyeceği aşikârdır. Bu sebeple devlet tüzel kişiliğinin merkezdeki teşkilatının yanında ülkeye yayılmış bir teşkilata da ihtiyaç duyulur. İşte devlet tüzel kişiliğinin merkezdeki teşkilatlanmasına başkent teşkilatı, ülke çapındaki teşkilatlanmasına da taşra teşkilatı adı verilir. Taşrada görevli memurlar, başkentteki görevlilerin hiyerarşik astı konumundadır. Onlardan emir alıp onlar tarafından atanırlar (Günday, 2013: 66).

White'a göre (1955: 37) merkeziyet, yerinden yönetim kuruluşlarındaki yöneticilerin elindeki karar alma ve takdir yetkisinin merkezdeki yöneticilerin lehine azalması, böylece daha fazla idari karar alma gücünün merkezdeki yöneticilerde bulunmasıdır. Eryılmaz'a göre (2018: 113, 140) merkeziyet, kamu hizmetlerinde ahengi, bütünlüğü sağlamak için bu hizmetlerle alakalı kararların ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve merkezi hükümetin hiyerarşisi altındaki birimler tarafından yürütülmesidir. Merkeziyetçilik, kamusal yetki ve kaynakların başkent teşkilatında olması, buradaki yetkililer tarafından ve onların denetimi altında kullanılmasıdır. Bu ilke kendi içinde siyasi ve idari merkezden yönetim şeklinde ikiye ayrılır.

Siyasi merkeziyetçilik, bir devletin tek bir yasama organı olmasını ve tek hükümetinin olmasını ifade eder. Buna göre siyasi otorite tamamen merkezdeki iktidarın elindedir. Bu ülkelerde tek yasama organı olduğu için hukuki birlik de bulunur. Yani, farklı bölgelere, yerlere göre değişen kanunlar yoktur. Siyasi merkezden yönetim ilkesini benimseyen mesela Fransa ve Türkiye gibi devletlere üniter devlet denir. Üniter devletler, devletin unsurlarında teklik özelliği gösteren devletlerdir (Eryılmaz, 2018: 113).

İdari merkeziyetçilik daha dar bir anlamı olan ilkedir. Bu ilkeye göre, merkezi organlar karar alma yetkisini ve bu kararların icrasını elinde bulundurur. Alt birimlere ve hiyerarşik astlara yetki devrine çok rastlanmaz. Otorite merkezileşmiştir. Üniter devlet olan yani siyasi merkeziyetçiliğe sahip olan devletlerin mutlaka idari merkeziyetçi olması gerekmez. İngiltere ve son yıllarda yaptığı reformların sonucunda Fransa’da idari merkeziyetçilik vardır denilemez. Eryılmaz (2018: 113) siyasi merkeziyetçi olmayan devletler yani üniter devlet olmayan, federasyon devlet şeklini benimseyen devletler idari merkeziyetçi olamaz dese de Rusya Federasyonu, Hindistan, Sudan, Güney Sudan, Irak, Somali, Birleşik Arap Emirlikleri gibi devletler bu genellemenin dışında kalır. Çünkü bu ülkelerde siyasi merkeziyet olmasa bile idari merkeziyet vardır. Federal devletler, eyaletler karşısında otoriteyi merkezileştirmiştir.

Merkeziyet, karar alma yetkisinin üst yöneticilerin elinde olması şeklinde de tanımlanmıştır (Aydın, 2018a: 62). Bu tanım merkeziyetçiliğin kurumsal boyutuyla alâkalıdır. Buna örgütsel merkeziyetçilik veya yetki merkeziliği adı verilir (Gözübüyük, 1998: 37; Eryılmaz, 2018: 140). Bir kurumda üst düzey yöneticiler her türlü kararı kendi inisiyatifinde tutmak isteyip astlarına yetki devri yapmıyorsa, günlük, rutin, basit denilebilecek kararları da kendileri almak istiyorsa, o kurumda merkeziyetçi bir yönetim anlayışı vardır. Yöneticiler böyle bir durumda gereksiz işlerle uğraşmaktan, ayrıntılarla boğuşmaktan dolayı asli vazifelerini yerine getiremezler. Yani kurumla ilgili alınması gereken stratejik kararları alamama, önemli meseleleri gözden kaçırma gibi olumsuzluklar yaşanması muhtemeldir.

2.2.1. Merkeziyetçiliğin Özellikleri

Merkezden yönetimde devlet tüzel kişiliği de denilen tek bir tüzel kişilik vardır. Devlet tüzel kişiliği, kamu hizmetlerinin sunumunda uzmanlıklarına ve konularına göre bölümlenmeler yapmış ve bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir. Bakanlıkların devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliği bulunmaz. Bunlar kamu hizmetlerini devlet adına verir. Bakanlıklar bu hizmetleri merkezde yani başkentte plânlar ve düzenler. Karar alma yetkisi ve ortaya çıkacak sorumluluk başkentteki yetkililere aittir. Merkezden yönetimde başkent teşkilatı yanında bu teşkilata hiyerarşi ile bağlı olan taşra teşkilatı da vardır. Görevliler merkezden atanır, merkezin yönlendirmesi ile faaliyette bulunur. Başkentten verilen emirler, taşrada aynen uygulanır. Taşra teşkilatının da ayrı kamu tüzel kişiliği

yoktur. Dolayısıyla merkezden yönetimde bakanlıklar şeklinde ve taşra şeklinde teşkilatlanmaya gidilse de bunlar arasında bir bütünlük vardır. Bu bütünlüğü sağlayan hukuki araç da hiyerarşidir. Yani görevliler arasında astlık-üstlük, amir-memur ilişkisi vardır. Devlet tüzel kişiliğinin üstlendiği kamu hizmetlerinin sunulmasına dair oluşacak gelir ve giderler merkezi bütçeye aittir (Gözler ve Kaplan, 2013: 74; Ökmen ve Parlak, 2013: 22).

2.2.2. Merkeziyetçiliğin Faydaları

Yukarıda devlet örgütlenmesinde hem merkezden yönetim hem de yerinden yönetim anlayışlarının birlikte uygulandığını ancak ülkelerin kendine has şartları sebebiyle bunlardan birine daha çok önem verdikleri ifade edilmişti. Burada önemli olan devletlerin kendine özgü şartları çerçevesinde örgütlenmesinde ve kamu hizmeti sunumunda merkez ile yerinden yönetim arasındaki dengeyi iyi bir şekilde sağlamasıdır. Bu itibarla merkeziyete veya ademi merkeziyete daha meyilli uygulamaların çeşitli faydalarının yanında sakıncaları da olduğu söylenebilir. Merkezden yönetimin yararları şu şekilde sıralanabilir:

- a) Bu yönetim anlayışı, idarede birlik ve bütünlüğü sağlar ve güçlü bir devlet yönetimini ortaya çıkarabilir. Tarihte modern ve güçlü devletlerin merkeziyetçi uygulamaları olduğu söylenebilir (Günday, 2013: 67).
- b) Kamu hizmetlerinin benzer şekilde ülkeye yayılmasına katkı sağlar. Bölgeler arası eşitsizliğin ortadan kaldırılmasına vesile olabilir. Çünkü plânlama tek merkezden yapıldığı için buna dikkat edilebilir (Eryılmaz, 2018: 114).
- c) Merkezden yönetimde bütçe denetiminin, yerinden yönetime kıyasla daha kolay olacağı varsayılır (Yıldırım, 1999: 25). Çünkü merkezden yönetimde tek bir merkezi bütçe vardır. Yerinden yönetim kuruluşlarının ise her birinin ayrı kamu tüzel kişiliği olması sebebiyle ayrı ayrı kendine has bütçeleri vardır. Bir bütçeyi denetlemek, yüzlerce bütçeyi denetlemekten daha kolay olacaktır.
- d) Bazı kamu hizmetleri yerinden yönetime göre örgütlenemez. Bunların yararı tüm ülkeye yayılmıştır. Böyle hizmetlerin merkezden plânlanıp yürütülmesi gereklidir.

Dış ilişkiler ve milli savunma bu hizmetlere örnek gösterilebilir (Eryılmaz, 2018: 114).

- e) Hizmet sunumunda ihtiyaç duyulan mali kaynak ve uzman kamu görevlilerinin temin edilmesi merkezden yönetim için daha kolaydır (Yanık, 2010: 32).
- f) İdarenin tarafsızlığını temin edebilir. Kamu görevlileri bu anlayışta, merkezin emir talimatlarına uyacakları için yerel halkın etkisi altında daha az kalacaktır (Eryılmaz, 2018: 114).

2.2.3. Merkeziyetçiliğin Sakıncaları

Merkezden yönetim anlayışının yukarıda sayılan faydalarının yanında bürokrasi ve kırtasiyeciliği artırması, hizmet sunumunun ihtiyaca binaen yapılamaması, halkın yönetime katılmasını engellemesi, taşradaki memurların kendisini geliştirememesi, merkezi asli vazifelerini ihmal etmesi gibi çeşitli olumsuz yanları da vardır. Bunları biraz daha açmak gerekirse merkezden yönetimin sakıncaları şu şekilde sıralanabilir:

- a) Merkezden yönetimde yetki merkezde toplandığı için merkezle taşra arasında gereksiz yazışmalar yapılabilir. Bu da kırtasiyeciliği ortaya çıkarır. Ayrıca böyle bir yönetim anlayışı, kötü ve verimsiz yönetim anlamındaki bürokrasiye neden olabilir. Çünkü kararların merkezden alınması ve bunların taşraya aktarılması lüzumundan fazla büyümüş bir bürokrasiyi gerektirir. Bu şekilde bir hantal işleyiş; kamu hizmetlerinin zamanında verilememesi, masrafların artması, kaynakların gereği gibi kullanılmaması gibi sonuçları doğurur (Günday, 2013: 68; Eryılmaz, 2018: 114-115).
- b) Bu anlayışta kamusal hizmetlerin yerel ihtiyaçlara göre sunulması daha zor olabilir. Eğer merkezin taşradaki uzantılarının başındaki memurlar yerel ihtiyaçları merkeze gerektiği gibi aktaramazsa, sanki taşrada hiç sorun yokmuş izlenimi vermek isterse, böyle bir sakıncanın ortaya çıkması muhtemeldir (Günday, 2013: 68; Eryılmaz, 2018: 115). Yine başkentin yaptığı plânlar, değişik şartlara sahip coğrafyalarda aynen uygulanmaya çalışırsa bu da benzer sorunları beraberinde getirir (Gözler ve Kaplan, 2013: 76).

- c) Merkeziyetçi yönetim anlayışının, taşradaki memurlara çok fazla yetki vermediği bunun da memurların gelişmesine engel olduğu varsayılır. Böylece memurlar yeteneklerini geliştiremeyecek ve hizmetler karşısında ilgisiz, isteksiz olacaktır (Aydın, 2018a: 65).
- d) Merkezden yönetimin demokrasi ilkelerine ters düştüğü ifade edilir. Çünkü bu anlayışta plânlama ve karar alma faaliyetleri merkezdeki bürokratlarca yapılır. Genellikle halkın bu süreçlere katılımı mümkün olmaz. Demokrasilerde halkın yönetime ve karar alma süreçlerine katılması önemli ilkelerdendir. Bu yüzden merkezden yönetim anlayışının demokrasi ile pek bağdaşmadığı söylenir. Ayrıca aşırı merkeziyetçilik, halkın hizmetlere karşı ilgisini azaltarak yönetime yabancılaşmasına neden olabilir (Önen, 2019a: 596-597).
- e) Aşırı merkezileşme yüzünden başkentteki görevliler asli fonksiyonları olan stratejik kararlar alma, plânlama yapma, bunları izleme ve denetleme işlerini aksatabilirler. Yetkilerin büyük kısmının merkezde toplanması sonucu rutin, günlük işler de merkezdeki bürokratlara kalır ve bu bürokratlar esas vazifelerini yapamaz hâle gelebilir (Eryılmaz, 2018: 115). Bu da devlet idaresinde çok sakıncalı bir durumdur.

2.2.4. Yetki Genişliği

Ademi temerküz veya tevsi-i mezuniyet olarak da ifade edilen yetki genişliği, merkeziyetçiliğin yumuşatılma yollarından olup yukarıda sayılan sakıncalı yönleri gidermek amacıyla geliştirilen bir ilkedir. Yetki genişliği, devlet tüzel kişiliği yani merkezi idare tarafından üstlenilen kamu hizmetlerinin sunumunda, merkeze ait karar alma yetkisinin merkezin hiyerarşisindeki taşra teşkilatının başındaki amirlere verilmesidir. Bu ilke sayesinde taşrada yetkileri genişletilen mülki idare amirleri merkeze danışmadan, merkezden talimat beklemeden, ulusal kamu hizmetlerinin görülmesinde merkez adına karar verebilecektir. Türkiye’de 1982 Anayasasının 126. maddesinde illerin idaresi yetki genişliğine dayanır dendiğinden sadece il genel idaresinin başındaki valilerin yetkilerinin genişletilmesi söz konusudur. Böylece valiler, merkezden emir beklemeden harekete geçme imkânına sahip olduğu için merkezle gereksiz yazışmaların azalacağı, hantal işleyen

mekanizmanın hız kazanacağı, hizmet sunumunda gecikmelerin azalacağı, hizmetlerin yöresel ihtiyaçlara daha uyumlu hale geleceği, merkezdeki yetkililerin iş yükünün azalacağı, valilerin inisiyatif alıp kendilerini geliştirebileceği gibi faydalar ortaya çıkabilir.

Yetki genişliğinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

Yetki genişliğinde merkeze ait yetkinin vali tarafından merkez adına kullanılması durumu söz konusudur. Yetkinin ulusal bir kamu hizmetinin yani devlet tüzel kişiliğinin üstlendiği bir kamu hizmetinin (güvenlik, sağlık, milli eğitim vb.) yürütülmesi için kullanılması gerekir. Vali merkeze danışmaksızın karar alsa bile bu, valinin merkezin hiyerarşisinden çıktığı anlamına gelmez (Gözler ve Kaplan, 2013: 77). Yani valinin bu kapsamda aldığı kararlar merkezdeki hiyerarşik amirlerin denetimine tâbidir ve vali yine onların emir ve talimatlarına uygun hareket etmek zorundadır. Yetki genişliği ile yerinden yönetimin en temel farkı da budur. Yerinden yönetimde yetkiler merkezin hiyerarşisi dışındaki belirli özerkliğe sahip kurumlara aktarılmaktadır. Valinin yetki genişliği çerçevesindeki faaliyetleri ile ilgili ortaya çıkacak gelirler ve giderler merkezi idare bütçesine ait olacaktır (Günday, 2013: 69-70; Gözler ve Kaplan, 2013: 77; Aydın, 2018a: 67).

Merkeziyetçiliğin yumuşatılma yollarından biri de yetki devridir. Yetki devri, bir makama kanunla verilen karar alma yetkilerinden bir kısmının, yine idari bir işlemle o makamın hiyerarşik astı olan başka bir makama devredilmesidir. Burada da yetkilerden bazılarının hiyerarşik asta devredilmesi söz konusudur. Özellikle kurumsal merkeziyetçiliğin azaltılması için yetki devrinin kullanılması gerekir. Yetki devrinin geçici olduğu kabul edilirken yetki genişliğinin süreklilik özelliği vardır. Yetki genişliği idari bir işlemle geri alınamaz yetki devrinde ise devir işlemi geri alınabilir (Çetin, 2018: 105).

2.3. Ademi Merkeziyet Kavramı

Adem kelimesinin anlamı yokluk veya hiçliktir. Kelime, merkeziyet kelimesi ile birleşince merkeziyetin yokluğu gibi bir anlam ortaya çıkmaktadır. Ademi merkeziyet kavramının dilimize girmesi, Kanun-i Esasi'deki tevsii mezuniyet kavramının Fransızca karşılığı olan “décentralisation” kelimesinin Prens Sabahaddin tarafından ademi merkeziyet biçimindeki kullanımı ile gerçekleşmiştir (Bozan, 2021: 9). Günümüzde hem anayasada hem de literatürde ademi merkeziyet kavramı yerine daha çok yerinden yönetim kavramı

kullanılmaktadır¹. Bir devletin tamamen merkezden yönetim eliyle idare edilmesi mümkün görülmemektedir. Bu sebeple kamu hizmetlerinin sunumu için merkezden yönetimin yanında yerinden yönetim kuruluşlarına da ihtiyaç duyulur (Bozan, 2002: 41). Yerinden yönetim, merkeziyete bağlıdır. Çünkü yerinden yönetimin olabilmesi için az veya çok merkeziyetin bulunması ve yerinden yönetime yetki aktarması gerekir (Nalbant, 1997: 38).

Kamu Yönetimi Sözlüğüne göre ademi merkeziyet (decentralization), idari kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun, coğrafi yahut işlevsel ölçütlere bağlı olarak merkezi hükümet örgütü dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumu olarak tanımlanmıştır (Bozkurt vd., 1998: 260). Bir diğer Kamu Yönetimi Sözlüğünde ise ademi merkeziyet, kamu idaresi ile ilgili kararların, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip kuruluşların yöneticileri tarafından alınmasıdır (Parlak, 2011: 5). Tortop (1994: 11) da ademi merkeziyeti, kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden ayrı özerkliği olan kamu tüzel kişilerine gördürülmesi olarak tanımlamıştır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) raporunda ademi merkeziyet, otoritenin yeniden düzenlenmesi sonucu merkezi, bölgesel ve yerel kurumlar arasında ortak sorumluluk sistemi olması, böylece hizmetin genel kalitesini ve etkinliğini artırarak alt-ulusal düzeylerin yetki ve kapasitelerini artırmak şeklinde ifade edilmiştir (UNDP, 1997: 4). Rondinelli (1981: 237) de ademi merkeziyeti, merkeze ait yönetim ve işlevlerin; taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine, fonksiyonel otoritelere, mahalli idarelere veya hükümet dışı örgütlere devredilmesi olarak tanımlamıştır.

Onar (1966: 610) ademi merkeziyeti, icrai kararların merkez teşkilatı ve hiyerarşisi dışında kalan organlarca alındığı bir sistem olarak ifade etmiştir. Sergeant (1996: 97) ise, yerinden yönetimi, birtakım yetkilerin merkezden yönetim dışındaki kuruluşlara bırakılması ve bu yetkilerin seçilmiş organlar vasıtası ile idare edilmesidir. Bozan'a (2021: 9) göre ademi merkeziyet, bir devletin idari yapısının kuruluşu ve işleyişiyle ilgili bir uygulama yöntemidir ve bu yöntem çerçevesinde merkeze bağlı olmayan yerinden yönetim kuruluşları bağımsız karar alma imkânına sahip olmaktadır.

¹ Ademi merkeziyet kavramı yerine yerinden yönetim kavramının kullanılmasına yapılan bir eleştiri için bkz. Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2013, 78.

Ademi merkezियette yürütmeye ait bir kısım yetkiler merkez tarafından değil, yerel organlar tarafından kullanılmakta ve ademi merkeziyet, merkezden yönetimin zıddı ve merkeziyetçiliğe karşı bir reaksiyon olarak düşünölmektedir (Nadaroğlu, 1989: 28-29). Nadaroğlu'nun bu ifadesine karşı Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı raporunda ademi merkeziyetin merkeziyete bir alternatif olmadığı, ikisine de ihtiyaç olduğu, ikisinin birbirini tamamladığı belirtilmiştir. Buna göre merkezi ve yerel organların tamamlayıcı rolleri, amaca ulaştıracak en etkili yollar ve araçlar analiz edilerek belirlenmelidir (UNDP ve Government of Germany, 1999: 3).

Eryılmaz (2018: 121) ademi merkeziyet veya yerinden yönetimi, devlete ait idari veya siyasi yetkilerin bir kısmının merkez dışındaki güçlere aktarılması olarak tanımlamıştır. Yine ademi merkeziyet; karar verme yetkilerinin, otoritenin, bütçe ve harcama yönetiminin merkezi hükümet yerine yerel yönetimlerin elinde yoğunlaştığı bir sistem olarak da tanımlanabilir (Vries, 2014: 76).

Daha geniş bir tanımla ademi merkeziyet; siyasi gücün bir kısmının merkezi devlet ile yerel-bölgesel güçlerce bölüşölmesi veya kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişiliğine sahip idari birimlerce sunulması veya kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına gördürölmesi şeklinde ifade edilebilir.

Ademi merkeziyetin türleri veya tasnifi konusunda özellikle uluslararası literatürde bir fikir birliği yoktur. Farklı tasniflere geçmeden önce bu sınıflandırmalarda kullanılan bazı İngilizce kelimeleri açıklamak faydalı olacaktır. Bunlardan ilki olan “delegation” genellikle Türkçeye yetki devri veya yetki aktarımı olarak tercüme edilir (Bozkurt vd., 1998: 262). Nihai sorumluluk merkeze ait olmak şartıyla birtakım işlevlerin yürütölmesi yetkisinin merkez dışındaki kamu tüzel kişilerine aktarılması, devredilmesidir. Merkezi bürokrasinin tam denetimi altında olmayan, ancak ona karşı sorumlu olan yarı-özerk kuruluşlar, kamu iktisadi kurumları, bölgesel kalkınma ortaklıkları, ulaşım, enerji üretimi projeleri bu yerinden yönetim biçimine örnek olarak verilebilir (Rondinelli vd., 1983: 20-21; Cohen ve Peterson, 1996: 11). İkinci kavram “devolution”dur. Devolution, Türkçeye yetki paylaşımı veya yetki terki olarak çevrilmektedir. Bu kavram organları halk tarafından seçilen, idari, mali, personel özerkliği bulunan, merkezin hiyerarşisine bağılı olmayan yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile yani yerel yönetimlerle merkezden yönetimin yetkilerinin kanunla paylaşılmasıdır. Bir devletin merkeziyetçi veya ademi merkeziyetçi

bir nitelikte olduğunu belirleyecek yerinden yönetim türünün bu olduğu ifade edilir. (Arıkboğa, 2018: 13). Yine ademi merkeziyetin gerçek şeklinin devolution olduğu söylenir (Parry, 1997: 212). Ademi merkeziyetin sınıflandırılması ile ilgili kullanılan bir başka İngilizce kelime de “deconcentration”dur. Bu kavram da Türkçeye yetki genişliği olarak çevrilir.

Bu açıklamadan sonra yapılan tasniflere bakıldığında Rondinelli vd. (1983: 14) ve Ragoonath (2004: 11) ademi merkeziyeti, yetki genişliği, yetki aktarımı, yetki paylaşımı ve özelleştirme olarak sınıflandırır. Meenakshisundaram (1994: 11) bir önceki sınıflandırmaya serbestleştirmeyi (deregulation) de eklemiştir. Miller (2004: 36) Rondinelli’nin tasnifinden özelleştirmeyi çıkarmıştır. BM tarafından yapılan tasnifte siyasi ademi merkeziyet başlığı altında yetki paylaşımına yer verilmiş, idari ademi merkeziyet başlığı altında yetki genişliği ve yetki aktarımına yer verilmiş, siyasi ve idari ademi merkeziyetle birlikte mali ademi merkeziyet ve ekonomik (piyasa) ademi merkeziyet de yer almıştır. Ekonomik ademi merkeziyet altında ise özelleştirme ve serbestleştirme bulunmaktadır (UNDP, 2000: 5-7). Buradaki siyasi ademi merkeziyet, aşağıda anlatıldığı ve Türkiye’de anlaşıldığı gibi federasyonlardaki federal devlet, eyalet ilişkisi olarak görülmemektedir. Buna göre siyasi ademi merkeziyet, demokratikleşme ve sivil toplum odağında, karar alma gücünün alt düzey yönetim birimlerine, halka ve onların seçtiği temsilcilere geçmesini ifade edecek biçimde kullanılmaktadır (Çam, 2012: 8).

Yukarıdaki geniş tanımdan yola çıkarak ademi merkeziyet veya yerinden yönetim siyasi, idari ve mali (ekonomik) ademi merkeziyet olmak üzere üç başlık altında incelenecektir. Türkiye’deki hâkim anlayış da ademi merkeziyetin bu şekilde ayrıldığı yönündedir. Burada özellikle siyasi ademi merkeziyet ve idari ademi merkeziyet ayrımı önem kazanmaktadır. Çünkü bu ayrım Türkiye’de kamu yönetimi reformları karşısında ortaya çıkan önemli bir direncin de temel argümanıdır. Özellikle idari ve siyasi ademi merkeziyet ayrımı yüz yıl öncesine gitmektedir.

2.3.1. İdari Ademi Merkeziyet

İdari yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliği olan idari, mali özerkliğe sahip, yani merkezin hiyerarşisine tâbi olmayan organlarca sunulmasıdır. Bu kamu tüzel kişilerinin kullandığı yetki, idari bir yetkidir.

Dolayısıyla buradaki özerklik de idari ve mali özerkliktir, siyasi anlamda tam bağımsızlık değildir. Her ne kadar yerinden yönetim kuruluşları merkezin hiyerarşik denetimine tâbi değilse de idari vesayet denetimine tâbidir. Bu kurumların kendine has yasama, yürütme, yargı yetkileri bulunmaz, söz konusu yetkiler devlete aittir. Bunlar, şekli federasyon olan devletlerdeki eyalet, kanton gibi isimlendirilen devletçikler değildir.

İdari ademi merkeziyet sadece üniter devletlerde görülmez. Federasyonlarda da federal devlet ve federe devletlerin yanında mahalli idare birimleri bulunabilir. Mesela Amerika Birleşik Devletleri'nde her eyalette farklı düzenlenen county, municipality, district gibi yerel yönetim birimleri vardır (Ayhan, 2008: 103). Siyasi ademi merkeziyet, üniter devletlerde görülmez. İdari ademi merkeziyet ise bütün ülkelerde uygulanan bir sistemdir. Bu sistemin amacı, aşırı merkeziyetçiliğin zararlarını ortadan kaldırmak, hizmet sunumunda verimi ve etkinliği artırmak, halkın karar alma süreçlerine katılımını sağlamak, hizmetlerin yöresel ihtiyaçlara uygunluğunu sağlamaktır (Eryılmaz, 2018: 123).

İdari ademi merkeziyetin özellikleri ve varlık şartları şunlardır:

İlk olarak, yerinden yönetim kuruluşunun devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğinin olması gerekir (Nalbant, 1997: 39). Mesela Türkiye'de ilçelerin ve mahallelerin tüzel kişiliği olmadığı için bunlar yerinden yönetim kuruluşu olarak sayılmaz (Gözler ve Kaplan, 2013: 78).

İkinci varlık şartı personel bağımsızlığı veya kişisel bağımsızlıktır. Seçilmişlerin kişisel bağımsızlığı, atanmışlara göre daha güvencelidir (Nalbant, 1998: 39; Gözler ve Kaplan, 2013: 78). Bu kuruluşların personel atamasını merkezden yönetimin değil, kendilerinin yapması beklenir.

Bir diğer özellik mali bağımsızlıktır. Yani bu kurumların kendine has bütçesi, gelir kaynakları olmalıdır. Merkezin de bu konuda yerele, yeterli teknik imkânı sunması gerekir (Eryılmaz, 2018: 124).

Yerinden yönetim kuruluşlarının üzerinde merkezin hiyerarşik denetimi olmamalıdır. Denetim olaksa bu kanunla sınırları belirlenmiş idari vesayet denetimi olabilir (Gözler

ve Kaplan, 2013: 79). Vesayet denetiminin az veya çok olması ülkenin merkeziyet ve ademi merkeziyet düzeyini belirler.

Merkezden yönetimde halkın karar alma süreçlerine katılma düzeyinin düşük olması, yerinden yönetimde ise halkın daha aktif ve politikaları etkileyici konumda olması bir başka özelliktir (Eryılmaz, 2018: 124).

İdari ademi merkeziyetin iki farklı çeşidi vardır: Yer yönünden ademi merkeziyet ve hizmet yönünden ademi merkeziyet.

2.3.1.1. Yer Yönünden Ademi Merkeziyet (Mahalli İdareler)

Literatürde yer yönünden ademi merkeziyet kavramı yerine yer yönünden yerinden yönetim, coğrafi ademi merkeziyet, coğrafi yerinden yönetim, yerel yerinden yönetim, mahalli idare veya yerel yönetim kavramları da kullanılmaktadır.

Kamu Yönetimi Sözlüğünde mahalli idareler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, karar organları halk tarafından seçilen, kendisine has bütçesi, personeli olan, kanunlarca verilen yetki ve görevleri ifa eden, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamu örgütü modeli olarak tanımlanmıştır (Bozkurt vd., 1998: 258).

Sosyal Bilimler Sözlüğüne göre mahalli idareler; devletin temel fonksiyonlarından bir kısmının seçimle işbaşına gelen yerel yöneticilerin başında olduğu yerel birimler tarafından ifa edilmesidir. Bu yerel birimlerin kurulma amacı, kamusal kaynakların daha etkin, verimli ve denetimli kullanılması ve halkın yönetime katılımının sağlanmasıdır (Demir ve Acar, 2002).

Yer yönünden ademi merkeziyet, bir bölgede oturan kişilerin, o bölgede oturmalarından dolayı hasıl olan ortak ve umumi idari menfaatlerini korumak için kurulan, bir kısım özerklikleri olan kamu tüzel kişilerinin oluşturduğu bir sistemdir (Onar, 1966: 612; Giritli, 1991: 29; Akyılmaz vd., 2011: 177). Hill'e göre genel olarak mahalli idareler, kurumsal yapıya ve belirli bir özerkliğe sahip olan, genelde yetki ve sorumlulukların devredildiği, sınırları belirlenmiş bir alana ait sistemdir (1974: 23). Güler'e (2009: 279) göre en basit tanımıyla mahalli idareler, bir ülkenin coğrafi parçalarından birinde, merkezden yönetimin

merkez ve taşra birimleri dışında, doğrudan o yörede yaşayanlar insanlar tarafından oluşturulup yönetilen birimlerdir.

KAYA kısaltmasıyla bilinen Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporunda (1991: 177) yerel yönetimlerin evrensel bir tanımı verilmiştir. Buna göre yerel yönetimler; il, belde, köy gibi belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine, birlikte yaşadıkları için kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet vermek amacı ile kurulan, karar organları ve bazen de yürütme organları yerel halk tarafından seçimle işbaşına getirilen, kanunlarla belirlenmiş yetkilere, gelirlere, bütçeye ve personele sahip olan, devlet tüzel kişiliği ile ilişkilerinde idari özerklikten faydalanan kamu tüzel kişileridir.

Gözler (2018a: 74), genel olarak mahalli idareleri, sınırları belirli bir toprak parçasında yaşayan insanların oluşturduğu ve merkezi yönetim karşısında belli bir muhtariyete sahip olan, aynı zamanda merkezin idari vesayet denetimine tâbi tutulan, devlet tüzel kişiliği içinde olmayan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamaktadır. Bu tanımdan yola çıkarak insan topluluğu, toprak parçası, özerklik, idari vesayet denetimine tâbi olmak ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmak şeklinde mahalli idarelerin taşınması gereken beş farklı unsur olduğu ifade edilmektedir. Ancak buradaki özerkliğin eyaletlerdeki gibi bir özerklik olmadığını, idari mahiyette bir özerklik olduğunu da unutmamak gerekir.

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alan, kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelirleri parlamento tarafından belirlenen, merkezi idarenin hiyerarşik denetimi altında olmayan kuruluşlardır. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde kanunla belirlenmiş hususlarda, hukuka uygunluk ilkesi çerçevesinde idari vesayet denetimini yapar. Ayrıca merkezi idare ülkede birlik, bütünlük ve ahengi sağlamak amacı ile mahalli idarelerin uyması gereken milli hedef, amaç, ilke ve standartları tespit eder. Bunun yanında yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetleri ile ilgili karar almak, tercih yapmak ve bunlar için vergi salmak yetkisini de içerecek şekilde, mali kaynak oluşturmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli örgüt yapılarını kurmak bakımlarından idari özerklikten yararlanırlar (KAYA Raporu, 1991: 177).

Türkiye’de 1982 Anayasasının 127. maddesinde düzenlenen mahalli idareler; il özel idaresi, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, seçmenler tarafından beş yılda bir yapılacak seçimlerle oluşturulan, kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun biçimde kanunla düzenlen kamu tüzel kişileridir. Dolayısıyla Türkiye’de mahalli idareler il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç türe ayrılmaktadır. Büyük yerleşim yerleri için öngörülen belediyeler de büyükşehir belediye olarak düzenlenmektedir.

Devletlerin idari yapılarının önemli ve vazgeçilmez bir unsuru olarak görülen ve devletlerin demokrasi düzeyi hakkında fikir sunan mahalli idareler (Eryılmaz, 2018: 183); aynı dönemde ve tüm ülkelerde aynı dinamiklerle ortaya çıkmamıştır. Dönemler ve uygulamalar açısından ülkeler arasında çeşitli farklılıklar vardır. Tarihi kökeni Ortaçağa uzansa da modern anlamda, sağlam bir yerel yönetim geleneğinin oluşumu Fransız devrimine dayanır. İngiltere'nin bu bağlamda en önemli ülkelerden biri olduğu iddia edilebilir. 11. yüzyıldan beri gelişen yerel yönetim geleneği, modern demokrasinin gelişmesine büyük katkı sunmuştur (Ortaylı, 1985: 10-11).

Eryılmaz’a göre (2018: 183) mahalli idareleri ortaya çıkaran faktörler; her coğrafi mekânın kendine has koşullarının olması, merkezin yerele mekân olarak uzak olması, halka daha iyi hizmet sunulabilmesi, halkın yönetimde söz sahibi olabilmesi şeklinde sıralanabilir. Buna göre, yerel yönetimlerin ortaya çıkış sebepleri demokrasi düşüncesi ve hizmet sunumunda etkinlik olarak iki temel noktada toplanabilir. Halka hizmet sunacak idareler, sunulacak hizmetle ilgili halkın görüşlerine başvurursa alınacak kararlar isabetli olacak, bu da hizmete özgülenmiş kaynağın amaca uygun olmasını yani hizmette etkinliği sağlayacaktır. Halkın görüşlerine başvurulması ise demokratik yapılarda mümkün olmaktadır. Halkın bu şekilde yönetime katılıp kamuyu denetlemesi en kolay mahalli idarelerde olabilmektedir. Halk, kendi katıldığı ve kendi temsilcilerinin aldığı kararları daha kolay benimsemektedir.

Mill’e göre (2009: 215) bir devlette merkezi hükümet bütün işleri yapan organ olsa, mahalli idareler, belediye teşekkülleri, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları gibi organlar merkezin birer dairesi haline gelse, bunların memurlarının atanması, tayin ve terfi işleri merkezden yapılsa, maaşları merkezden verilse, o devlette demokrasi ve özgürlük kâğıt üzerinde kalır. Bu bağlamda yerel yönetimler, demokratik toplumun inşası için

merkezi yönetimin iktidarını sınırlayan bir güç, katılım ve temsilin en iyi gerçekleştiği kurum olarak kabul edilmektedir (Görmez, 1997: 9).

Mahalli idareler hem siyasi hem de idari kurumlardır. Siyasi bir kurum olarak yerel yönetimler, demokrasinin ilerlemesine katkıda bulunur. Alexis de Tocqueville ve John Stuart Mill bu bağlamda yerel yönetimleri demokrasi okulu olarak adlandırır. İdari bir kurum olarak yerel yönetimler ise yerel topluluklara yerel kamu hizmetleri sağlamaktan sorumludur (Keleş, 2014: 15-16). Ökmen'e göre (2005: 20) de yerel yönetimlerin hem yerel hem de yönetim veya iktidar boyutu vardır. İlki mahalli hizmet birimi olma, bu hizmetlerin sağlayıcısı olma boyutudur. Buna göre yerel yönetimler bir işletme, üretme, ürettirme ve idare etme sistemidir. Yönetim boyutu ise yerel yönetimlerin demokratik kendi kendini yönetme birimi olmasıdır. Burada yerel yönetimin bir siyasal sistem olması öne çıkmaktadır.

2.3.1.2. Hizmet Yönünden Ademi Merkeziyet

Literatürde hizmet yönünden ademi merkeziyet kavramı yerine fonksiyonel yerinden yönetim, hizmet bakımından ademi merkeziyet, hizmet ademi merkeziyeti, kamu kurumları, mal topluluğu şeklindeki kamu tüzel kişileri, fonksiyonel kuruluşlar kavramları da kullanılmaktadır.

Kamu Yönetimi Sözlüğünde hizmet yönünden ademi merkeziyet, belli bir kamu hizmetinin mutlaka bir alan ile sınırlı kalmaksızın sırf bu hizmeti yürütmek maksadı ile kurulmuş kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlanmıştır (Parlak, 2011: 5). Yine Kamu Yönetimi Ansiklopedisi'nde söz konusu kavram, merkezin hiyerarşisi dışında idari, iktisadi, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel alanlarda uzmanlık gerektiren hizmetleri sunan, idari anlamda özerklikleri bulunan kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlanır (Önen, 2019b: 901).

Onar'a göre (1966: 615) hizmet ademi merkeziyeti, belirli bir hizmetin, merkezi idareden ayrı ve hukuki bir kişiliği haiz kurumlarca sunulmasıdır. Giritli (1991: 29) de benzer bir tanım yapmış, bu kurumlar vasıtasıyla bir hizmetin taşıdığı özellikleri ya da teknik mahiyeti gereğince merkez tarafından idare edilemeyeceği için bu hizmete bağımsız bir varlık tanındığını vurgulamıştır. Gül ve Özgür (2004: 166) işlevsel yerinden yönetimi,

belirli kamu hizmetlerinin daha etkin, katılımcı, zamanlı ve şartlarına uygun olarak sunulabilmesi için merkezden yönetimin dışında konumlandırılan, kanunlarca belirlenen birimlere bir hizmetin veya işlevin görülebilmesi için özerklik tanınması şeklinde tanımlamıştır. Gözler'e göre (2018a: 48) ise teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren belli bir hizmetin, devlet tüzel kişiliği dışında tüzel kişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır. Aydın (2018b: 243) ise kamu kurumlarını mesleki, ticari, endüstriyel, eğitim, teknik, kültürel ve yayın gibi alanlarda hizmet sunmak üzere uzmanlaşmış ve merkezi yönetimin hiyerarşisine tâbi olmadan, özerk olarak yapılandırılmış ve genellikle kendi organları tarafından yönetilen kuruluşlar olarak tanımlamıştır. Eryılmaz (2018: 124, 251) fonksiyonel yerinden yönetimi, hizmetlerin daha hızlı, verimli ve akılcı yürütülmesi amacıyla bazı hizmetlerin teknik ve uzmanlaşmış, özerkliği sağlanmış kurumlarda yürütülmesi olarak tanımlamış; bu kurumların demokrasi ile yönetilen bütün ülkelerde merkezi idare ve mahalli idareler ayrı, özerk teşkilatlandığını ifade etmiştir.

Yer yönünden yerinden yönetim uygulaması eski olmasına rağmen hizmet yönünden yerinden yönetim uygulaması son zamanlarda ortaya çıkmıştır. Birinci Dünya Savaşından sonra devletin klâsik görevleri, sosyal devlet veya refah devleti anlayışının benimsenmesi ile arttı. Bu yeni görevler, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren hizmetlerdi. Merkezi idarenin bu hizmetleri yürütecek teknik bilgi ve uzmanlığı bulunmuyordu. Dolayısıyla belli bir coğrafi yerin değil belli bir hizmetin, merkezin dışında örgütlenmiş kamu tüzel kişilerin sunulması ile bu kuruluşlar ortaya çıkmıştır (Günday, 2013: 74). Böylece kamu hizmetlerinin daha etkili ve kaliteli bir şekilde sunulması amaçlanmıştır (Arıkboğa, 2015: 22). Türkiye'de de bu kurumlar 1930'dan sonra idari yapıya dâhil olmuş, 1950'den sonra ise sayı ve tür olarak artış göstermiştir (Eryılmaz, 2018: 251).

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları çeşitli olsa da bunları ortak bazı özellikleri vardır. Bir kere bu kuruluşların kendine has kamu tüzel kişiliğini vardır. Dolayısıyla kanuni sınırlar içinde kalarak hukuki işlem yapabilir, hak ve borç altına girebilir, davalı ve davacı olabilir, mal varlıkları olabilir, kamu gücü ayrıcalıklarından faydalanabilir ve personel istihdam edebilirler. İkinci olarak bu kamu tüzel kişileri, bir kamu idaresine yani merkezi idareye veya bir mahalli idareye bağlıdırlar. Bu bağlılığın bir neticesi olarak bağlı oldukları idare tarafından kanunda öngörülürse denetlenirler. Bu denetim hiyerarşik denetim değil, idari vesayet denetimi olacaktır. Üçüncü ortak özellik özerklik ilkesidir. Bu kurumların kendine has karar ve yönetim organı yani idari özerkliği vardır. Yine kendine

has personelleri vardır. Aynı zamanda mali özerklikleri vardır. Yani kendine has malvarlığına ve bütçeye sahip olup gelir elde eder ve harcama yaparlar. Dördüncü özellikleri uzmanlık kuruluşu olmalarıdır. Bunlar, belirli bir hizmetin ifası amacıyla kuruldukları için o amaç doğrultusunda yani uzmanlık alanları doğrultusunda faaliyet göstermek zorundadır (Gözler, 2018b: 241-246).

Türkiye’de 1982 Anayasasının 123. maddesine göre kamu tüzel kişileri ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabileceği için kamu tüzel kişisi olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının da bu işlemlerle kurulabileceği ve yetkide ve usulde paralellik ilkesi çerçevesinde aynı işlemle ortadan kaldırılacakları ifade edilebilir.

Türkiye’de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları genellikle idari, iktisadi, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel, düzenleyici, denetleyici kurumlar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları şeklinde tasnif edilir.

Söz konusu sınıflandırmaya göre, önceden devletin klâsik görevleri olarak ifade edilebilen ve kamu idarelerince yerine getirilen hizmetlerin çeşitli sebeplerle ayrı bir kamu tüzel kişiliğine gördürülmesi suretiyle ortaya çıkanlar idari kamu kurumu sınıfına girer. Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü bu sınıfa girer (Ağar, 2006: 293). Mesela Orman Genel Müdürlüğü’nün yaptığı hizmetleri daha önceden merkezde Orman Bakanlığı yerine getirirken söz konusu kamu hizmetlerinin teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi, bakanlığın hiyerarşisi dışında özerk bir kurumun bu hizmeti sunmasının daha etkin, verimli olacağının düşünülmesi ile böyle bir kamu tüzel kişiliği kurulmuştur.

Ticari, sanayi, madencilik, bankacılık gibi alanlara ekonomik faaliyetlerde bulunan kamu sermayesi ya da kamu sermayesi katkısı ile kurulanlar iktisadi kamu kurumu veya daha bilindik bir ifade ile kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT’ler) sınıfına dâhildir. KİT’lerin ortaya çıkış sebepleri çeşitlidir. Devletin makroekonomiyi ve piyasadaki tekeli kontrol altına almak istemesi, ekonomiyi geliştirmek için özel sektöre rehber olmak istemesi iktisadi sebeplerdir. Sosyal anlamda topluma fayda sağlamak istemesi sosyal sebeptir. Stratejik faaliyetleri elinde bulundurmak suretiyle devlet otoritesini güçlendirmek istemesi, sosyalist düşüncelerin birtakım etkileri, gelişmekte olan ülkelerin beslediği milliyetçi düşünceler de

siyasi sebeplerdir. Çaykur, Ziraat Bankası, Halk Bankası, Devlet Malzeme Ofisi, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Toprak Mahsulleri Ofisi iktisadi kamu kurumlarına örnek gösterilebilir (Eryılmaz, 2018: 253-254). İktisadi kamu kurumları, kuruluş ve iç ilişkilerinde kamu hukuku kurallarına tâbi iken hizmet alanlarla ilişkilerinde özel hukuk kurallarına tâbidir. KİT'ler özerk bütçeli kuruluşlardır. Elde ettikleri gelirlerin belirli bir oranını genel bütçeye ayırırlar. Denetimlerini TBMM, Sayıştay raporları doğrultusunda gerçekleştirir (Gözler, 2018b: 255).

İnsanların çalışma, sağlık, konut, dinlenme, eğlenme, işsizlik, emeklilik gibi sosyal gereksinimlerini karşılamakla, kısaca sosyal haklarını ve güvenliğini sağlamakla görevli özerk kamusal kuruluşları sosyal kamu kurumlarıdır. Sosyal kamu kurumlarında zorunlu üyelik ve zorunlu kesinti esası vardır ki bunlar kamu gücü ayrıcalıkları arasında sayılabilir (Duran, 1982: 210, 212). Tıpkı KİT'ler gibi sosyal kamu kurumları da içi ilişkilerinde kamu hukukuna, vatandaş ile ilişkilerinde özel hukuka tâbidir ve özerk bütçeli kuruluşlardır. Mali yönden denetimlerini Sayıştay gerçekleştirir. Türkiye İş Kurumu ve Sosyal Güvenlik Kurumu bu kurumlara örnek gösterilebilir (Gözler ve Kaplan, 2013: 239).

Bilim, teknik, kültür, yükseköğretim, sanat gibi alanlarda faaliyetlerde bulunan kamu tüzel kişilikleri bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumlarıdır. Bu tür hizmetlerin ve faaliyetlerin özerk kurumlarca ifa edilmesi önem arz eder. Devlet ve vakıf üniversiteleri, Yükseköğretim Kurulu, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı bu tür kurumlara örnektir. Bu kuruluşların her biri kendi faaliyet sahasında en yetkili ve uzman kuruluşlardır. Bilim, teknik, sanat ve kültür konularında serbest ve hür iradeleriyle sonuçlara varıp, kamu yararına ulaşmaya gayret ederler (Ağar, 2006: 302). Bunlardan bir kısmı anayasada düzenlenmiştir. Mesela anayasanın yükseköğretim kurumları kenar başlığı taşıyan 130. maddesinde *“Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur. Üniversiteler ile öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe her türlü bilimsel araştırma ve yayında bulunabilirler.*

Ancak, bu yetki, Devletin varlığı ve bağımsızlığı ve milletin ve ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği aleyhinde faaliyette bulunma serbestliği vermez.” denmiştir.

Bankacılık, madencilik, enerji, radyo, televizyon, sermaye piyasası gibi hassas alanlar düzenleme ve denetleme yapma yetkisi olan kamu kurumları düzenleyici ve denetleyici kamu kurumu sınıfı içindedir. Bağımsız idari otorite, özerk kurumlar, üst kurullar, regülasyon kurumları gibi farklı isimlerle de zikredilirler. Bu kurumlar, 1970’lerin sonundan itibaren karma ekonomiden piyasa ekonomisine geçişin bir ürünü olarak önce Anglo-Sakson ülkelerinde sonra Kara Avrupa’ında sonra da küreselleşme ile birlikte ve IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri ile diğer ülkelerde ortaya çıkıp gelişmiştir. Bu kurumların ortaya çıkışı siyasetin faaliyet alanını daraltmış, bu alanları teknokratlara bırakmıştır. Böylece piyasa için hassas alanlarda siyasilerin popülist davranışlarının önüne geçilmesi öngörülmüştür (Eryılmaz, 2018: 263-264). Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Rekabet Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu bu kurumların örneğidir. Bu kurumlarla merkez arasındaki denetim ilişkisinin daha sınırlı bir vesayet ilişkisi olması beklenir.

Çeşitli meslekleri temsil kabiliyeti olan, mesleğin kurallarını, disiplinini sağlayan, üyelerin birbiriyle, devletle, halka ilişkilerini yürüten, üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılayan meslek kuruluşları da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kategorisi içindedir. 1982 Anayasasının 135. maddesinde “*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleridir.*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu düzenlemeden de yola çıkılırsa meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğinin olması, kanunla kurulması, kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olmaları, organlarının kendilerince seçilmesi, zorunlu üyelik ve zorunlu aidat esasına göre çalışmaları, kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyette bulunma zorunluluğu, kendilerine has bütçelerinin olması, özerk olmaları, vesayet denetimine tâbi olmaları, personeli ve mal varlıklarının özel hukuka tâbi olması gibi ortak özellikleri vardır. 1961 anayasası ile ilk defa anayasada düzenlenen meslek kuruluşları, özellikle faaliyet alanları dışındaki konularla ilgili siyaset yaptıkları

gerekçesi ile eleştiriye uğrar. Hâlbuki ihtisas veya uzmanlık ilkeleri çerçevesinde sadece kuruldukları amaç doğrultusunda faaliyet göstermeleri gerekir. Aksi takdirde sahip oldukları kamu gücü ayrıcalıklarını kötüye kullandıkları sonucu ortaya çıkacaktır. Barolar, tabip odaları, mühendis ve mimar odaları, veteriner odaları, ziraat odaları, eczacı odaları, ticaret ve sanayi odaları kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının örnekleridir (Gözler, 2018b: 273-280).

2.3.2. Siyasi Ademi Merkeziyet

Siyasi veya siyasal yerinden yönetim olarak da adlandırılan kavram, siyasi gücün veya devletin egemenlik yetkilerinin merkez ve yerel birimler arasında bölüşüldüğü bir devlet şeklini ifade etmek için kullanılır (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 48). Bu devlet şeklinde devlet içinde birçok devletçiğin kendine özgü yasama, yürütme ve yargı yetkileri bulunur. Her devletçik, yetkilerini anayasadan alan ve işlerinde özerkçe hareket eden bir yapıdadır (Teziç, 2001: 27). Eryılmaz'a göre (2018: 121) siyasi ademi merkeziyette siyasi otorite merkez ve yerel yönetim ünitelerince bölüşülür. Siyasi güç, merkezde toplanmamış, farklı bölgesel birimlere paylaştırılmıştır. Bu ilke ile ortaya çıkan eyalet, kanton, cumhuriyet, federe devlet gibi mahalli yönetim üniteleri de egemenliğin bir kısmını kullanabilir. Bu birimler yasama, yürütme hatta yargı konularında kısmen bağımsızdır. Mesela bu birimler belirli sınırlılıklar çerçevesinde vergi koyar veya mevcut vergi oranlarını düzenleyebilir (Gül ve Özgür, 2004: 168).

Siyasi ademi merkeziyet kavramıyla devlet idaresinde farklı yasama, yürütme, yargı organı ile farklı teşkilatlanmaların öne çıktığı, hukuki birliğin olmadığı ve her devletin kendine has bütçesinin olduğu bir devlet şekli kastedilir (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2011: 176).

Siyasal ademi merkeziyet özerkliği olan ulus-altı birimlerin, kendi sorumluluğuna bırakılan hizmetleri karşılarken siyasi, idari, mali imkân ve kapasitelerinin artırılması, özerkliği kullanmalarının engellenmemesidir (Miller, 2004: 37).

Keleş'in (2012a: 24) de dediği gibi siyasi ademi merkeziyet, daha çok devlet şekli federasyon olan ülkelerde görülür. Yine Eryılmaz (2018: 122) da siyasal yerinden yönetimin federasyon tipi devlet sistemini ortaya çıkardığını söylemektedir.

2.3.3. Ekonomik Ademi Merkeziyet

Ekonomik yerinden yönetim veya piyasacı ademi merkeziyet, merkezin veya mahalli idarelerin yapması gereken kamu hizmetlerinin, serbest piyasada, özel sektör kuruluşlarına ve özel sektör kuralları ile gördürülmesidir. Bu noktada kamuya hizmet sunan kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, özele devredilmesi, kiralanması, hissesinin satılması gibi yöntemler kullanılabilir. Bunların yanında kamu-özel ortaklığı kurulması, sözleşmeler yapılması şeklinde de piyasa aktörlerine kamu hizmeti sunma imkânı verilmektedir (Gül ve 2004: 169).

Ekonomik ademi merkeziyet kavramı 1980'lerden sonra ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği anlayışının bir yansıması şeklinde düşünülebilir. Bunun için kullanılan iki yöntemden ilki devlet tarafından yapılan işlerin doğrudan özel sektöre devri, diğeri ise devletin hizmet sunarken kendi eliyle ancak özel sektör yöntemleri ile bu işi gerçekleştirmesidir (Ataay, 2007: 43).

Özelleştirme ve deregülasyon uygulamaları ekonomik ademi merkeziyetin gerçekleşmesi için önemlidir. Piyasacı ademi merkeziyet, iş dünyasının, kooperatiflerin, sivil toplum kuruluşlarının katılımını teşvik eder (Mollah, 2007: 6).

Dünya Bankası kaynaklarında özelleştirme, kamunun sunduğu hizmetlerin kamu dışına aktarılması olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede özelleştirme, önceleri kanunun tekelindeki hizmetlerin özel sektör tarafından sunulmasına izin vermek, sözleşme yapmak suretiyle kamunun sunduğu hizmetin özele yaptırılması veya kamu işletmelerinin yönetiminin özele devri, kamu iktisadi teşebbüslerinin tasfiye edilmesi yoluyla kamudan özele hizmet sunumunun devredilmesi yöntemlerini içerebilir. Deregülasyon ise kamunun hizmet sunduğu alanlarda özel sektörün katılımı üzerindeki kanuni kısıtlamaları azaltmak ve özel sektöre kamu hizmetinin sunulmasında rekabet imkânı sağlamaktır (URL-1, 2020).

Genel anlamda liberal yaklaşım içinde piyasacı yerinden yönetim, ademi merkeziyetin ulaşılması hedeflenen son hâli olarak değerlendirilirken yerinden yönetimin bu türünde kamu hizmeti alacak olan kişilerin, bir rekabet ortamında farklı hizmet sunanları tercih etme imkânının olduğu varsayılabilir (Erençin, 2014: 105).

2.3.4. Ademi Merkeziyetin Faydaları

Tıpkı merkeziyet anlayışında olduğu gibi ademi merkeziyet anlayışında ve uygulamalarında gözlemlenen çeşitli fayda ve sakıncalar vardır. Aslında bakılınca merkezden yönetimin sakıncaları olarak sayılan hususların tersinin, yerinden yönetimin faydaları arasında sayıldığı görülmektedir. Buna göre genel olarak yerinden yönetimin faydaları şu şekilde sıralanabilir:

- a) Yerinden yönetimin demokratik ilkelere daha uygun olduğu varsayılır. Özellikle mahalli idarelerde belirli bir coğrafi sınır içinde yaşayan kişilerin, ortak yerel ihtiyaçlarının ne olduğuna kendilerinin karar verebilmesi, kendilerini ilgilendiren konularda karar alma sürecine daha etkin katılabilmesi bu noktada önem arz eder. Keza mahalli idarelerin karar organları atama ile değil seçimle göreve gelmektedir (Gözler ve Kaplan, 2013: 84; Günday, 2013: 75).
- b) Karşılaşılan sorunların yerinde çözülmesi gerekçesinden yola çıkarak yerinden yönetimin merkezden yönetime göre daha az kırtasiyecilik ve daha az bürokrasi barındırdığı söylenebilir (Gözler ve Kaplan, 2013: 84). İş ve işlemlerin yerinde ve daha kısa sürede çözülebile potansiyeli yüksektir (Ökmen ve Parlak, 2013: 25). Dolayısıyla hizmetlerin daha hızlı sunulması söz konusu olabilir.
- c) Yerinden yönetimde hizmetler, yerel ihtiyaçlara daha uygun bir şekilde yerine getirilir (Günday, 2013: 75).
- d) Merkezi idarenin iş yükünü azalttığı için kamu yönetiminde daha fazla etkinlik sağlanabilir (Özel, 2008: 185). Böylece merkezdeki yetkililer, aşırı iş yükü altında ezilmeyip daha iyi plân yapabilir, stratejik karar alabilir, denetim yapabilir, kısacası asli vazifelerini aksatmazlar.
- e) Yerel yönetimlerde çalışan kamu görevlilerinin merkeze yaranma gibi bir gayreti olmayacağından bölge açısından daha faydalı olacakları varsayılabilir (Acartürk ve Özgür, 2004: 100).

2.3.5. Ademi Merkeziyetin Sakıncaları

Merkeziyetin faydaları olarak sayılanların tersi de ademi merkeziyetin sakıncalarını oluşturmaktadır. Tekrar hatırlamak gerekirse merkeziyetçilikte fayda olarak milli birliğin güçleneceği, ülkede yeknesak hizmet sunulabileceği, memurların yerel güçlerden daha az etkileneceği, mali ve teknik imkânların daha kolay sağlanabileceği, mali denetimin daha kolay olduğu vurgulanmıştı. Bunların tersini ademi merkeziyetçiliğin dezavantajları olarak şu şekilde ifade edebiliriz:

- a) Yerinden yönetim, milli birliği ve ülke bütünlüğü bozabilir (Onar, 1966: 620), ayrılıkçı fikirlere zemin hazırlayabilir (Karakılçık, 2016: 22).
- b) Yerinden yönetim, bölgeler arasındaki eşitsizlikleri daha da artırabilir (Gözler ve Kaplan, 2013: 84). Mahalli idarelerin ülke çapında bir örnek hizmet sunması mümkün değildir. Çünkü yerel yönetimlerin bazılarının daha fazla bazılarının daha az geliri olabilir. Bir mahalli idare yöneticisi başka bir şehirde veya bölgedeki hizmetin kötü olduğunu düşünüp imkânlarını oraya seferber edemez. Zaten böyle bir görev ve sorumlukları da yoktur.
- c) Yerinden yönetim anlayışında partizanca uygulamalar daha çok görülebilir (Günday, 2013: 76). Yerel seçkinler ve güç sahipleri yerel siyaseti daha kolay yönlendirebilir (Karakılçık, 2016: 22). Bunların olumsuz davranışları, ademi merkeziyetten beklenen faydayı engelleyebilir (Acartürk ve Özgür, 2004: 101). Mahalli idare seçimlerinden sonra kadrolarda ciddi değişimler söz konusu olabilir. Bu değişimlerin yerel seçimi kazanan partinin yandaşları için ödüllendirici, rakip parti yandaşları için cezalandırıcı olma ihtimali yüksektir.
- d) Ülkede yerinden yönetim kuruluşlarına yeteri kadar mali ve teknik imkân sağlanmamışsa yerel makamların hizmet kalitesi gerektiği gibi olamaz. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin sunumunda çeşitli eksiklikler ortaya çıkar (Gözler ve Kaplan, 2013: 85). Bu maddeye yereldeki ve merkezdeki insan kaynaklarının daha farklı olabileceğini de ekleyebiliriz. Fisman ve Gatti (2002: 328) daha kaliteli, kendini yetiştirmiş bürokratların genellikle merkezde çalışmayı tercih ettiğini çünkü merkezde çalışmanın daha çok itibar ve güç sağlayacağını, aynı zamanda terfi,

maaş ve primlerin daha çok olacağını ifade etmektedir. Keza mahalli idarelerdeki yozlaşma ve yolsuzluklar da yerelde hizmet kalitesini düşürebilir (Acartürk ve Özgür, 2004: 101).

- e) Yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı tüzel kişiliği olduğu için ayrı bütçeleri de vardır. Bunlara uygulanan muhasebe yöntemleri de farklıdır. Bu nedenle yerinden yönetimlerin mali anlamda denetiminin daha zor olduğu kabul edilir. Bu da çeşitli suiistimallere zemin hazırlar (Günday, 2013: 76). İyi bir yerel denetim sistemi kurmak zor ve maliyetlidir (Karakılçık, 2016: 22). Ademi merkeziyetçilik ayrıca makroekonomik istikrar programlarının uygulanmasını daha zor hale getirir çünkü yerelde uygulanan mali politikalar ulusal politikalara ters düşebilir (Prud'homme, 1994: 23).

2.4. Hizmette Yerellik İlkesi

Hizmette halka yakınlık, yerindenlik, yerellik, subsidiyarite veya subsidiarite olarak da bilinen kavram, Latince kökenli subsidiarius kelimesinden gelmektedir. Sıfat olarak kelimenin; bir eylemi, bir kişiyi, bir kurumu güçlendiren, onlara destek çıkan, yardım eden, yedek ve ikincil anlamları vardır (Keleş, 1995a: 4). Kamu Yönetimi Sözlüklerinde kamu hizmetleri ile ilgili kararların halka en yakın idari birim tarafından alınması ve yürütülmesi olarak (Parlak, 2011: 857) veya bir üst otoritenin müdahalesini yahut yetkisini ancak yakın birimin yetersiz kaldığı durumlarda öngören bir ilke olarak (Bozkurt vd., 1998: 227) tanımlanmaktadır.

Hizmette yerellik ilkesi, kamuya ait yetki ve sorumlulukların halka en yakın olan organlarca kullanılmasını, kamu hizmetlerinin halka en yakın idare tarafından yerine getirilmesini ifade eder (Kalabalık, 2005: 170). İlke, zirveye rağmen tabanı tercih etmektir. İlkeye göre, kamusal hizmetlerin asıl sahibi, vatandaşa yakın ünitelerdir, üst üniteler ancak alt ünitelerin yapamadığı büyük boyutlu hizmetleri yerine getirir. Böylece hizmette etkinliğin, verimliliğin, hızlılığın sağlanması amaçlanır (Acar ve Çelebi, 2012: 875-876).

Keleş (1995a: 5), yerindenlik ilkesinin üç uygulama sahası olduğunu ifade eder: İlki özelleştirme ile ilgilidir. Eğer bir işi özel sektör yapabiliyorsa devletin buna müdahalede bulunmamasını gerektirir. İkincisi ülkenin kendi sınırları içinde özellikle merkez ile taşra

ve merkez ile mahalli idareler arasında sorumlulukların nasıl paylaştırılacağı ile ilgilidir. Son olarak da uluslararası örgütler ile bu örgütlere üye olan devletler arasındaki ilişkilere uygulanmasıdır.

Yerellik ilkesi, 1980'lerden sonra uluslararası örgütlerin çeşitli kararlarında yer alan, köken olarak eski olan ama yorumu yeni bir kavramdır (Karakılçık, 2016: 47). Keleş (1995a: 4), ilkenin kavram olarak kökünün Aristo'ya kadar uzandığını ifade etmektedir. İlke, özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında merkeziyetçiliğin aşırı güçlenmesini önlemek maksadı ile yerinden yönetim ve federalizm savunucuları tarafından gündeme getirilmiştir (Acar ve Çelebi, 2012: 875). Kavram ilk defa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesinde kamusal görevlerin halka en yakın organlar tarafından ifa edilmesi olarak düzenlenmiştir. AB çerçevesinde de Maastricht Antlaşması'nda yerellik ilkesi, her konuda ve her alanda alınacak kararların halka en yakın olan (en küçük) idari birim tarafından alınması şeklinde yer almıştır (Karakılçık, 2016: 47). AB hukukunun önemli bir ilkesi olan yerelliğin, hem AB ile üye devlet ilişkilerinde hem de üye devletlerin kendi mahalli idareleri ile ilişkilerinde uygulanması gerekir (Gül ve Özgür, 2004: 167). Böylece üye devletler AB karşısında yetki alanını korurken, üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimleri de kendi ulus-devleti karşısında güçlendirilmiştir. Fakat Maastricht Antlaşması, söz konusu ilkenin Birlik yararına daraltılabileceğini de belirlediğinden güç biraz daha üye devletlerden AB'ye çekilmiştir. Bu sebeple ulus-devletin güç alanı daraltılmaktadır (Güler, 2000: 26).

İlkeye göre, ortaya çıkabilecek bir yerel ve ortak ihtiyaç öncelikli olarak küçük olan yerel yönetimce karşılanmalıdır. Bu ihtiyacı küçük olan yerel yönetim birimi, daha hızlı, daha basit bir şekilde karşılayabilir (Gözler, 2018a: 143). Eğer halka daha yakın yerel makamın bu ihtiyacı karşılamaya gücü yetmezse o zaman diğer idari birimler devreye girmelidir. Dolayısıyla alt düzey, üst düzeye ancak mutlak gereklilik varsa yetkilerini devreder (Üskül, 1995: 23).

Yerindenlik ilkesi, merkez ile mahalli idareler arasında uygulandığında merkezi yönetime hem pozitif yükümlülükler hem de negatif yükümlülükler yüklemektedir (Keleş, 1995a: 5). Pozitif yükümlülük, merkezi yönetimin mahalli idare birimine bir hizmetin ifası için yeterli kaynağı sağlaması ya da mahalli idarenin yetersiz kaldığı durumlarda hizmeti yerine

getirmesidir. Negatif yükümlülük ise mahalli idarenin yapabileceği hizmetlere merkezi idarenin müdahale etmemesidir (Ertin, 2015: 71).

Sezer'e (2008: 102) göre hizmette halka yakınlık ilkesine mahalli idarelerin sorunlarını çözecek tek sihirli değnek olarak veya üniter devletleri federasyona götüren bir yol olarak yahut merkezden yönetimin gücünü ve yetkilerini mahalli idarelere tamamen devretmek gözüyle bakmamak gerekir. Kamunun sunduğu hizmetlerin hızlı, kaliteli, etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi, vatandaşın memnun edilebilmesi, vatandaşların karar alma mekanizmalarına daha etkin katılımının sağlanması, bürokrasinin azaltılması ve verimliliğin ve hesap verebilirliğin gerçekleştirilebilmesi için hizmette yerellik ilkesine ihtiyaç vardır.

2.5. Yerel Özerklik

Türkçe sözlüklerde özerk kelimesi, ayrı bir kanuna bağlı olup kendi kendini idare etme yetkisine sahip olan kuruluş olarak; özerklik, muhtariyet veya otonom ise bir topluluğun ya da kurumun ayrı bir kanuna bağlı olarak kendini yönetme hakkı olarak tanımlanmıştır (TDK, 1988b: 1746; Ayverdi, 2010: 970). Özerklik, Kamu Yönetimi Sözlüğünde (Bozkurt vd., 1998: 198) örgüt, kuruluş, kişi, bölge veya devletlerin kişilerin haklarını ihlal etmeden ulusal ve uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde kendi iradeleri ile karar alabilme yetkilerinin bulunması olarak tanımlanmıştır. Tortop'a (1996: 3) göre özerklik, kurumların kendi sorumlulukları altında ve ülkenin çıkarları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Parlak'ın (2011: 852) kaleme aldığı Kamu Yönetimi Sözlüğünde yerel özerklik, mahalli toplulukları temsil eden idari birimlerin özerk bir yapıya ve fonksiyona sahip olmaları şeklinde tanımlanmıştır. Mahalli idarelerin karar organlarının halk tarafından seçilmesi, kendi kararlarını kendi organları eliyle almaları, tüzel kişiliğe sahip olmaları, bu birimleri özerk ve demokratik hale getirmektedir.

AYYÖŞ yerel özerkliği, yerel yönetimlerin yasal sınırlar içinde yerel mahiyetteki işleri, kendi organları ile kendi sorumlulukları altında, yerel halkın çıkarları için düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı olarak tanımlar. Aydemir'e (2001) göre bu hak ve imkân mahalli idarelere daha kaliteli, etkin hizmet sunmak için verilir. Yoksa bu bir bağımsızlık veya keyfi karar alma yetkisi değildir.

Yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının uygulandığı ülkelerde mahalli idarelerin görev ve sorumluklarını yerine getirirken, merkezin denetiminden bağımsız hareket edebilmesi ve kendini merkezi idareye ihtiyaç duymadan yönetme kapasitesi olarak ifade edilebilir (Wolman ve Goldsmith, 1992: 45).

Kalabalık (2005: 135) yerel özerkliği; köy, kasaba, şehir gibi belli bir yörede yaşayan insanlara hukuki sınırlar içinde, mahalli müşterek ve medeni ihtiyaçlarını giderecek kararları, kendilerinin belirlediği kuralları, kendilerinin seçtiği organlar eliyle, halkın denetimi altında alabilmek, bunları uygulayabilmek için merkezi idare karşısında tanınan idari ve mali özerklik olarak tanımlamıştır.

Carter ve Herz (1961: 81) ile Sartori (2014: 387-388) yerel özerkliği tanımlamanın en iyi yolunun onun tersini belirlemek olduğunu ifade etmiştir. Buna göre yerel özerkliğin tam zıttı merkeziyetçiliklidir. Tam merkezileşme, sıfır özerklik; tam özerklik de sıfır merkezileşme demektir. Yerel özerkliğin artması ademi merkeziyetçiliğin artması olacaktır. Özerkliğin azalması ise merkeziyetçiliğin artması sonucunu doğuracaktır.

Mahalli idarelerin yetki ve sorumluluklarının kanunla belirlenmesi, kendilerine verilen işlerin üstesinden gelebilecek mali kaynakların sağlanması, teknik araç-gereç gibi donanımına sahip olmaları, merkezin müdahalesi olmadan çalışabilmesi, bunlara yapılacak denetimin hukuka uygunluk denetimi olması gibi hususlar da yerel özerklik bağlamında düşünülmelidir (Arıkboğa, 2015: 28).

Keleş'e (2012a: 52) göre yerel özerkliğin iki veçhesi bulunur: İlki merkez ile yerel makamlar arasındaki ilişkidir. Bu ilişkide mahalli idarelerin merkezden tam anlamı ile bağımsız olması beklenmez. Bağımsızlık ile özerkliği birbirinden ayırmak gerekir. Burada beklenen yerel makamların, merkezin karışması olmaksızın kendi imkânları ile kendi işlerini yapabilmeleridir. İkinci yönü ise mahalli idareler ile yerel halk arasındaki ilişkidir. Halk tarafından seçilmiş yerel yönetim organlarının halkı olması gerektiği gibi temsil etmeleri ve temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine uygun olmasını ifade eder.

Parlak (2011:852) yerel özerkliğin siyasi ve idari iki boyutu olduğunu, siyasi özerkliğin federasyonlardaki federe devletleri kapsadığını; idari özerkliğin ise mahalli idareler, hizmet

yerinden yönetim kuruluşları gibi kamu kurum ve kuruluşlarının devletten ayrı tüzel kişiliklerinin olmasını ve belirli özerkliklerinin olmasını ifade eder. Keza yerel özerkliğin mali boyutu da vardır. Mali özerklik, mahalli idarelerin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yeterli kaynağa sahip olabilmeleridir. Ayrıca bu kaynakları kanuni sınırlar içinde koruyabilme yetkisi de bu bağlamdadır (Arslan, 2008: 274). KAYA Raporuna (1991: 180-181) göre, yerel yönetimlere özerklik özelliği kazandıran en önemli unsur, bunların yeterli mali kaynaklara sahip olmaları ve mali olarak merkezi idareye bağımlı olmamalarıdır. Eryılmaz (2018: 186) personel özerkliğini de bir başka boyut olarak eklemektedir. Personel özerkliği, mahalli idarelerin kendilerine ait personel rejiminin bulunması anlamına gelmektedir.

Devletlerin daha kaliteli, hızlı, verimli işleyebilmesi için elzem görülen yerel özerklik, uluslararası örgütlerin çalışma alanlarının başında gelmektedir. Bu konuda çalışma yapan belki de en önemli örgüt Avrupa Konseyi iken yerel özerklikle ilgili en önemli uluslararası belge AYYÖŞ'tür.

2.5.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi bünyesinde imzalanmıştır. Avrupa Konseyi, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin daha güçlü bir hale gelmesi amacı ile 5 Mayıs 1949 tarihinde Avrupa'nın ilk siyasal örgütü olarak kurulmuş uluslararası bir örgüttür (Demir, 2006: 157).

Yerel özerklik kavramı, 2. Dünya Savaşından sonra, Batı Avrupa ülkelerinin siyasi programlarında daha çok önem kazanmaya başlamıştır (Koyuncu, 2000: 98). AYYÖŞ'ün hazırlanma çalışmaları da benzer zamanlarda başlamış (Bozan, 2013a: 33) ve Avrupa Konseyi bünyesinde yerel özerkliğin geliştirilmesine çalışmak için organlar kurulmuştur (Koç, 2016: 95). Neticede 1985'te İsveç'in başkenti Stockholm'de Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Sürekli Konferansında hazırlanarak Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansında kabul edilmiş ve üye devletlerin imzasına sunulmuştur (Aydemir, 2001).

AYYÖŞ, mahalli idarelere gün geçtikçe artan işlerini yapabilmeleri için esneklik sağlanması, idari teşkilatlanmalarının bu durum göz önünde bulundurularak düzenlenmesi,

merkezin müdahalesinden mahalli idarelerin korunması gibi önemli amaçlar gütmektedir (Karakılçık, 2016: 54).

Önsöz ile birlikte üç bölüm ve 18 maddeden oluşan AYYÖŞ, imzacı devletlerin ülke sınırları içindeki bütün mahalli idare türlerini kapsamına almaktadır. Şartın öncelikleri arasında yerel demokrasinin kurumsallaşması vardır. Önsözde, Avrupa Konseyi'nin amacının üye devletler arasında daha ileri bir birlik sağlamak olduğu, yerel makamların demokrasinin temellerinden olduğu, vatandaşların kamusal işlerin sevk ve idaresine katılma hakkının en doğrudan yerel düzeyde kullanıldığı ve bu hakkın demokratik ilkelerden olduğu, gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağı, Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı, bunların da geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiği vurgulanmıştır (Bozan, 2013a: 33-34). Önsözde geçen bu ilkeler, şartın temel felsefesinin sınırlarını çizen ve ortaya çıkış amacını belli eden ilkeler olarak ifade edilir (Küçük ve Alan, 2017: 34).

Şartın temel kapsamını oluşturan ilk bölümde sırasıyla özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı, özerk yerel yönetim kavramı, özerk yerel yönetimin kapsamı, yerel yönetim sınırlarının korunması, yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları, yerel makamların idari denetimi, mali kaynakları, birlik kurma ve birliklere katılma hakkı, özerk yerel yönetimlerin yasal korunması hususları düzenlenmiştir. İkinci bölümde, imzacı devletlerin yükümlülükleri ve sorumlulukları bulunmaktadır. Son bölüm ise imza, onay, yürürlük, çekilme gibi konularla ilgilidir.

AYYÖŞ, esnek ve ılımlı bir metindir. Çünkü imzacı devletlerin şartın maddelerine çekince koyma imkânı mevcuttur. AYYÖŞ ilk imzalandığında devletler çeşitli çekinceler koysa da sonradan genellikle bu çekincelerini kaldırmışlardır. 1988'de şartı imzalayan Türkiye, 1991'de onaylamayı uygun bulmuş, 1992'de onaylamış, 1993'te yürürlüğe koymuştur. Türkiye, şarttaki 30 paragrafın 20'sini kabul ederken 10 paragrafa çekince koymuştur (Arıkboğa, 2015: 61). Aynı zamanda şart, ilkelerin devletlerce uygulanıp uygulanmaması ile alâkalı bir denetim sistemi öngörmemiştir. Yalnızca taraf devletlerin şartın ilkelerini

uygulamak amacıyla aldıkları önlemleri belirli zamanlarda Konsey'e bildirme yükümlülükleri bulunmaktadır (Keleş, 1995b: 4).

Yukarıda da belirtildiği üzere AYYÖŞ 3. maddesinde özerk yerel yönetimleri tanımlamıştır. Buna göre “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 anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır.”

Şartın 4. maddesinde yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ya da kanunla belirleneceği; kanuni sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmayan veya başka bir makamın görevlendirilmediği tüm konularda tam takdir hakkına sahip olacakları düzenlenmiştir. Yine aynı maddede kamusal sorumlulukların verilmesinde hizmette halka yakınlık ilkesinin geçerli olduğu; kanunda öngörülen durumların dışında, yerel makamlara verilen yetkilerin merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamayıp sınırlandırılmayacağı; yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin plânlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle imkânlar dâhilinde zamanında ve uygun biçimde danışılacağı düzenlenmiştir.

5. maddede mahalli idarelerin sınırlarında değişiklik yapılacaksa yerel topluluklara danışılması gerektiği düzenlenirken 6. maddede ise mahalli idarelerin kendi iç yapılanmalarına kendilerinin belirlemesi ve personelin çalışma şartları ile ilgili ilkeler düzenlenmiştir.

Yerelde seçilmiş temsilcilerin görev şartlarının görevlerin serbestçe yerine getirilme imkânı taşıması ve bu kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak faaliyetlerinin kanunla veya temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi gerektiği 7. maddede düzenlenmiştir. 8. maddede mahalli idarelere yapılacak idari denetimin kanunla veya anayasayla belirlenmiş olması, bu denetimin hukukilik denetimiyle ve işlerin gerektiği gibi yapılıp yapılmadığının denetimiyle sınırlı olması, denetimde yapılacak müdahalenin amaçlanan çıkarlar ile orantılı olması gerektiği karara bağlanmıştır.

9. maddede yerel makamların mali kaynaklarına yer verilmiştir. Buna göre yerel yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynak verilmeli, verilen kaynak ile sorumluluk orantılı olmalı, bu kaynakların en azından bir kısmı oranlarını kendilerinin kanuni sınırlar içinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan olmalı, sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler çeşitli ve esnek olmalı, kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılmalı, yerel makamlara yapılan hibeler belirli projelerin finansmanına tahsis edilme şartı taşımamalı, hibe verilmesi yerel makamların takdir yetkisini ortadan kaldırmamalıdır.

Mahalli idarelerin diğer yerel makamlarla işbirliği yapıp birlik kurabilmesi, birliklere üye olup uluslararası yerel birliklere katılma hakkının tanınması, kanunlar çerçevesinde başka devletlerin yerel makamları ile işbirliği yapabilmesi 10. maddede düzenlenen konulardır. 11. maddede ise yerel yönetimlerin kendi özerkliklerini ortadan kaldırmaya yönelik iş ve işlemler aleyhine yargı yoluna gidebilmesi gerektiği yer almıştır.

Türkiye'nin çekince koyduğu paragraflar özetle şunlardır (Karakılçık, 2016: 55-56):

- Temel düzenlemeler yapılırken mahalli idarelere danışılması,
- Mahalli idarelerin kendi organizasyon yapılarını kendilerinin belirleyebilmesi,
- Seçilmiş yerel makamların görevleriyle bağdaşmayacak işlerinin kanunla veya temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi,
- İdari denetimin orantılı bir şekilde yapılması,
- Mali kaynakların çeşitli ve esnek olması,
- Kaynakların yeniden bölüşümünde yerel makamlara danışılması,
- Hibelerin mümkün mertebe bir koşula bağlı kalmaması,
- Uluslararası mahalli idare birliklerine katılma hakkı,
- Başka ülkelerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapabilme hakkı,
- Özerkliği zedeleyen idari faaliyetlere karşı dava yolunun açık olması.

2.6. Yerelde Merkezileşme

Literatürde tanımına çok rastlanmayan yerelde merkezileşme kavramı, mahalli idarelerin sahip olduğu görev ve yetkilerin bir mahalli idarede toplanması veya bir mahalli idarenin görev ve yetkilerinin aynı yöredeki başka bir mahalli idare aleyhine genişlemesi ve aynı

yöredeki mahalli idare birimlerinin kaldırılıp onun görev ve yetkilerinin daha üst mahalli idare birimine devredilmesi olarak tanımlanabilir. Özellikle aynı yöredeki mahalli idareler arasında alt kademe, üst kademe farklılaşması varsa ve alt kademedeki yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları üst kademeye verilmişse veya alt kademe yerel yönetimin iş ve işlemleri üst kademe yerel yönetim biriminin denetimine tâbi tutulmuşsa yerelde merkezileşmeden bahsedebilmek mümkündür. Alt kademe, üst kademe farklılaşması olmasa da bir yörede, bir mahalli idarenin özellikle de halka daha uzak denilebilecek mahalli idarenin, diğerleri aleyhine gücü artırılmışsa yetkileri genişlemiş yerel yönetim birimi nezdinde bir merkezileşmenin varlığından söz edilebilir.

Türkiye özelinde düşündüğümüzde mesela büyükşehir olan bir ilde büyükşehir belediyenin yetkileri ilçe belediyelerinin aleyhine genişlemişse veya büyükşehir olmayan bir ilde il özel idarelerinin yetkileri belediyeler aleyhine genişlemiş ve belediyenin bazı işlemleri il özel idare tarafından denetime açılmışsa yerelde merkezileşme ortaya çıkmıştır.

Yerelde merkezileşme kavramı özellikle Türkiye’de 6360 sayılı kanun sonrasında gündeme gelmiştir. Ancak öncesinde de yerelde merkezileşme uygulamalarının varlığından bahsedebilmek mümkündür.

11 Aralık 1980 tarihli 17187 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Milli Güvenlik Konseyi’nin 34 sayılı kararında; büyük kentlerin yakınında bulunan belediyelerin özellikle altyapı hizmetlerini yeterince yapamadığı, bu sebeple bu belediyelerin Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde ve onların emrecekleri şekilde ana belediyelere bağlanmasının kısa sürede sağlanacağı yerelde merkezileşme örneğidir. 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Yönetimi Kanununda da çok daha tek adamcı, çok daha merkeziyetçi ve ilçe belediyelerinin özerkliğini daha fazla sınırlandırıcı bir sistem kurulmuştu. 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2008 tarihli ve 5747 sayılı kanunlar da yerelde büyükşehir belediyesi nezdinde bir merkezileşmeye sebep olmuştu (Arıkboğa, 2013: 65; Polat, 2014: 89).

2012’de kabul edilen 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayısı artırılmış, büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülkî sınırı olmuş, büyükşehir olan illerde il özel idareleri kaldırılmış, köyler ve belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüş, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri büyükşehir belediyesi lehine

daraltılmış, valiye bağılı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

Söz konusu kanunla büyükşehir belediye olan illerde mahalli idareler içinde büyükşehir belediyesinin diğer mahalli idare birimleri karşısında daha güçlü kılındığı ifade edilmektedir. Arıkboğa (2013: 71) 6360 sayılı kanunu, merkeziyetçi yerelleşme kanunu olarak adlandırıp, kanunun yerelde merkeziyetçi bir anlayışta olduğunu ve yerel yönetimleri güçlendirdiğini ifade etmektedir. Keleş (2012b: 8) de büyükşehir belediyelerin yeni kanunla çok geniş yetkilerle donatıldığını, ilçe belediyeleri karşısında daha güçlü konuma getirildiğini, bütçe anlamında büyükşehir belediyelerinin devlet bütçesinden aldığı payın artırıldığı, ilçe belediyelerinin ise payının azaltıldığını böylece yerelde merkeziyetçiliğin güçlendirildiğini söylemektedir.

2.7. Küyerelleşme

Küyerelleşme, küre-yerelleşme veya glocalizasyon (glocalization) kavramı küreselleşme ve yerelleşme kavramlarının birleşmesi ile türetilmiştir. Buna göre öncelikle çok boyutlu bir kavram olan küreselleşmeye kısaca değinmek faydalı olacaktır.

Küreselleşme kavramı literatüre ilk olarak Marshall McLuhan'ın 'İletişimde İncelemeler' kitabında, küresel (global) köy teriminin kullanılmasıyla girmiştir (Tutar, 2000: 21). Buradaki köy kırsal kesim yerleşim alanı değil; teknolojinin yönlendirdiği, insanların evlerine kapanıp ekran vasıtası ile iletişim kurduğu yeni nesil elektronik bir yaşam formudur (Varol ve Varol, 2019: 140). Bu yaşam formu ile dünyadaki farklı halklar, bölgeler ve ülkeler arasındaki bağımlılık artacak ve toplumlar arası etkileşim ve bütünleşme gerçekleşecektir (Parlak, 2011: 273).

Küreselleşme veya globalleşme, sözlük anlamı olarak milletlerin siyaset, iletişim, ticaret ve kültür hareketleri bakımından birbirlerine yaklaşımları (Ayverdi, 2010: 728); bir bütün olmaları durumudur (TDK, 1998b: 1440). Sosyal Bilimler Sözlüğüne göre küreselleşme, ulaşım ve iletişim teknolojilerinin hızlı bir şekilde yaygınlaşması, ulusal devlet sınırlarının eskiye nazaran daha az önemli hale gelmesi sonucu, bilim, sanat, hukuk, politika, kültür ve ekonomi alanlarında dünyadaki bütün ülkelerin birbirine daha çok bağımlı hale gelmeleri ve ortak değer, yaklaşım ve tavırlar benimsemeye zorlanmaları sürecidir. Bu süreç

modernleşmenin bir evresi olarak 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla tek kutuplu bir dünyanın ortaya çıkmasına paralel bir gelişme göstermiştir (Demir ve Acar, 2002).

Coşkun'a göre (2016: 4) küreselleşme, kişilerin, organizasyonların veya devletlerin kaygılarını, tasavvurlarını, faaliyetlerini yerel ölçekten dünya ölçeğine genişletmeleri iken Aktan'a göre ise (1999: 120) ekonomik, politik, sosyal ve kültürel alanlarda kimi müşterek değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılmasıdır.

Ateş'e göre (2007: 33) farklı aktörleri ve süreçleri olan küreselleşme, iktisadi ilişkilerin yoğunlaşmasını, bilgi akışının sınırları kolayca aşmasını, kültür ve kimlik alanında yeni referans noktasını, küresel sorunların bütün insanların ortak sorunu haline gelmesini ifade eder. Buna göre küreselleşme ile çok uluslu şirketler, uluslararası kurumlar gibi aktörler ortaya çıkmakta ya da güçlenmektedir. Sermaye, bilgi, siyasi kararlar veya olaylar sınırları aşıp başka coğrafyaları da etkilemektedir. Küreselleşme ile karşılıklı bağımlılıklar artar, yoğunlaşır ve yaygınlaşır, kişilerin yerel ile uzakta olan arasındaki bağları pekişir (Kaya ve Atalay, 2020: 2, 28).

Küreselleşme; iktisadi, siyasi, idari, sosyal, kültürel, teknolojik yönleri olan karmaşık bir süreçtir. Siyasi ve idari mahiyette küreselleşme, toplumla alakalı karar alma mekanizmalarının ulusal sınırlardan çıkması olarak anlaşılır. BM, NATO, IMF, Dünya Bankası, AB gibi uluslararası örgütler, eskiden beri devletler için bağlayıcı kararlar alsa da küreselleşme ile birlikte milli sınırlar dışında verilen kararların sayısı ve etkinliği önemli derecede artmıştır (Şaylan, 1999: 58).

Küreselleşmenin yoğunlaştığı dönemlerde minimal devlet anlayışı ve bu şekilde piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması görüşleri önem kazanmış, siyasi arenada ise demokrasi, evrensel bir değer olmaya başlamıştır (Özer, 2006: 150). Bu süreçten kamu yönetimi de nasibini almış ve özelleştirme, devletin küçültülmesi, kamu hizmeti anlayışındaki dönüşüm, yerelleşme, kamuda reform, kamu işletmeciliği anlayışı gibi konular tartışılmaya başlanmıştır (Akçakaya, 2017: 109). Bu dönemin devamında küreselleşme her alana yayılmış, toplumsal gelişim dünya genelinden daha küçük bir boyuta indirgenmeye çalışılmıştır. Yerel unsurların ve kürenin içinde yerelin önemi

anlaşılmış, böylece yerel unsurlar göz ardı edilmemeye başlanmıştır (Swyngedouw, 2004: 25-26).

Küreselleşme ve yerelleşme kelimelerinin birleşim ile ortaya çıkan küyerelleşme kavramı, sözlükte küresel etki, baskı ve taleplerin yerelde nasıl bir tepki ile karşılaşacağını ifade eden terim olarak tanımlanır (Demir ve Acar, 2002). Kavram Japoncada genel tarım tekniklerinin yerel şartlara adapte edilmesi anlamına gelen bir kelimedenden türetilmiştir (Olgun, 2007: 111). Robertson (1995: 30) küyerelleşme kavramını küresel bakış açısının yerel şartlara intibakı anlamında kullanmıştır.

Küyerelleşme, uluslararası ilişkilerde küresel düşünmeyi, dışa açılmayı, dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi; ülke sınırları içinde ise merkezi yönetim vasıtası ile ekonomiyi ve siyaseti yönlendirme yerine mahalli idareleri daha çok güçlendirmeyi ifade eden bir kavramdır (Aktan, 1998: 3).

Küreselleşme ve yerelleşme süreçleri iç içe geçmiş ve eş zamanlı gerçekleşen olgulardır. Küreselleşme, ulus devletlerin egemenliklerini daraltıp rollerini sınırlandırırken, yerele özerklik tanıyıp, yerel organların rollerini genişletmiştir. Küreselleşme ve yerelleşme kimilerine göre birbirlerine tezat kavramlarken kimilerine göre birbirlerinin tamamlayıcısıdır. İşte bu iki kavramın iç içe geçtiğini yansıtan kelime küyerelleşmedir (Altınbaş, 2009: 91).

Küreselleşme süreci ile birlikte yerelin dönüştürülmesi söz konusu olduğu gibi yerel de küreselin dönüşmesine etki etmektedir. Aralarında diyalektik bir ilişki bulunan bu iki olgu ulus devleti de etkilemektedir. Gerek küresel şirketler, uluslararası örgütler gerekse yerel ve bölgesel kurumlar ulus devletin bir kısım yetkilerini kullanmaya başlamıştır (Sezer, 2008: 84, 86).

2.8. Merkez İle Yerel Arasında Yetki, Görev ve Gelir Bölüşümü

Günümüzde devletler kamu hizmetlerini sunarken hem merkezden yönetim hem de yerinden yönetim kuruluşlarından faydalanmaktadır. Dolayısıyla kamu idareleri arasında bir ilişki söz konusudur. Bu ilişkinin yatay ve dikey olmak üzere iki vechesi vardır. Merkez ile yerel arasındaki ilişkiler dikey ilişki, yerel yönetimlerin kendi arasındaki ilişkiler yatay

ilişki olarak adlandırılır (Falay, 2006: 9). Bu ilişkiler içinde kamusal mal veya hizmet sunumunda ve bunların mali kaynakları konusunda merkez ile yerel arasında yahut mahalli idarelerin kendi arasında bir paylaşırma söz konusudur. Dikey ilişki kapsamında bazı ülkelerde bu paylaşırım merkezden yönetim lehine iken bazı ülkelerde ise yerinden yönetim lehinedir. Devletler de bu bölüşümün durumuna göre merkeziyetçi veya ademi merkeziyetçi olarak betimlenir. Görev ve yetki bölüşümünde idareler arasında karışıklığa mahal verilmemeli, hangi işten hangi idarenin asli olarak sorumlu olduğu netleştirilmeli, üstlenilen görevler ile orantılı mali kaynaklar sağlanmalı ve görevleri yerine getirecek yetkiler sağlanmalıdır (Eryılmaz, 2018: 188).

İdareler arasındaki dikey ilişkilerin de hizmet paylaşırımı ve mali tevzin olarak iki boyutu vardır. Merkez-yerel ilişkilerinde en başta irdelenmesi gereken kıstaslardan biri olan hizmet paylaşırımı, yönetimler arası işbölümü (Ökmen ve Parlak, 2015: 63) veya görev ve yetki paylaşırımı olarak da isimlendirilir (Eryılmaz, 2018: 188). Hizmet paylaşırımı, devletin topluma sunduğu hizmetlerin hangilerinin merkezden yönetim, hangilerinin mahalli idareler tarafından görüleceğinin ortaya konmasıdır (Nadaroğlu, 1989: 66). Sunulacak kamu hizmetlerinin mali kaynak gerektirmesi sebebi ile görev ve yetki paylaşırımı, beraberinde mali kaynakların paylaşırımını da getirir. İşte üniter devletlerde merkezi idare ile mahalli idareler arasında, federasyonlarda ise federal devlet, federe devlet ve mahalli idareler arasındaki hizmet ve gelir bölüşümünü tanımlamak üzere mali tevzin veya mali denkleştirme kavramları kullanılmaktadır. Mali tevzin, kamu hizmetlerinin, hizmetler için sarf edilen giderlerin ve hizmetlerin kaynağı olan gelirlerin paylaşırılmasıdır (Alaybek, 1961: 6-7). Bu paylaşırımlar doğru yapılamazsa hizmetlerin kimin tarafından sunulacağı konusunda ortaya karışıklıklar çıkabilir (Musgrave ve Musgrave, 1994: 445). Keza hizmeti üstlenen idarelere yeteri kadar mali kaynak sağlanmazsa yani gelir bölüşümü doğru yapılmazsa hizmette aksamalar ortaya çıkabilir, yerel özerklik gibi konularda sorunlar yaşanabilir. Çünkü bir hizmeti sunmakla görevli idarenin yeterli bütçesi yoksa hem o hizmet gerektiği gibi sunulamayacak hem de söz konusu idare, mali yönden başka bir idareye muhtaç olacağı için özerkliği zedelenecektir.

Görev ve yetki bölüşümünün amacı, kamu hizmetlerinin topluma en iyi şekilde sunulmasını sağlamaktır. Bu çerçevede ölçü ise kamu hizmetlerini en etkin ve faydalı bir biçimde sunacak kuruluşun görevlendirilmesidir. Normal şartlar altında ülke içinde bütün vatandaşların faydalandığı hizmetlerin merkezi idare tarafından, sadece mahalli sınırlar

içinde yaşayan vatandaşların faydalandığı hizmetlerin mahalli idareler tarafından sunulması esastır (Dönmez, 2014: 157). Ancak uygulamada her hizmetin fayda sahası tam olarak belirlenemeyebilir. Yine yerel sayılan hizmetlerin fayda veya zararı yerel sınırların dışına çıkabilir. Teknoloji, haberleşme, ulaşım gibi sektörlerde yaşanan gelişmeler neticesinde önceden yerel sayılan bazı hizmetler zamanla ulusal hizmet kapsamına girmiştir (Dedeoğlu, 1997: 38).

Günümüzde devletlere bakıldığında mahalli idarelerin üstlendiği kamu hizmetleri farklılık arz etmektedir. Yani bazı ülkelerde mahalli idarelerin üstlendiği bir kamu hizmetini diğer ülkelerde merkez sunmaktadır. Bu şekilde bir farklılık olsa dahi yerel yönetimlere görev ve yetki verilmesinde üç temel ilkeden söz edilebilir ki bunlar genel yetki, yetki ve liste ilkeleridir. Bu ilkeler yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımının hukuki çerçevesini oluşturmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2015: 53).

Genel yetki ilkesine göre, mahalli idareler kanunla yasaklanmamış ve başka idarelere bırakılmamış her türlü kamu hizmetini ifa ederken, yetki ilkesine göre sadece kendilerine yasama organının açıkça yetki verdiği konularda hizmetleri yürütür. Yeni bir kamu hizmeti verebilmek için merkezi idarenin iznine ihtiyaç duyulur. Liste ilkesine göre ise yerel yönetimlerin yetkileri kanunda liste halinde tadadi olarak sayılmıştır. Böylelikle mahalli idareler sadece kanunla sayılan hizmetleri sunmakla görevlidir (Kılıçer, 1990: 15).

Hangi kamu hizmetlerinin yerel nitelikte olduğu veya olmadığı ile ilgili kullanılan ölçütlerden biri hizmetin fayda ve maliyet alanı ölçütüdür. Buna göre bir hizmetin faydasının yayıldığı saha belediye, köy gibi bir yerleşim biriminde kalıyorsa o hizmetin kural olarak yerel nitelikte olduğu kabul edilir. Faydası ülke geneline yayılan kamu hizmetleri ise genel kamu hizmeti olarak kabul edilir. Yerel nitelikteki kamu hizmetlerini mahalli idarelerin, genel kamu hizmetlerini ise merkezi idarenin yapması beklenir. Lakin yerel kabul edilen ve faydası bir yerleşim birimine yayılan bir hizmetin üretilmesi ve sunulması aşamalarında farklı yerleşim birimlerini etkilemesi de söz konusu olabilir. Buna dışsalılık adı verilir. Yine bir hizmet yerel nitelikte iken yerelde finansmanı mümkün olmayabilir veya oradaki mahalli idarenin hizmet sunamayacağı kadar maliyetli olabilir. Bu gibi durumlarda o hizmetin merkezi idarece yapılması etkinliği artırabilir (Falay, 2006: 11). Yukarıda anlatılan hizmette yerindenlik ilkesi de yine görev paylaşımında kullanılan ölçütler arasında yer almaktadır. Buna göre bir kamu hizmetinin halka en yakın olan idare

tarafından sunulması esastır. AYYÖŞ'e göre görevin kapsamı, niteliği, iktisadi koşullar, yetkinlik gibi hususlar göz önüne alınarak sorumluluk başka makamlara verilebilecektir.

ABD'de hizmet bölüşümü konusunda incelemeler yapan bir komisyona göre bölüşümde kullanılacak ölçütler, ekonomik verimlilik, mali adalet, siyasi sorumluluk ve idari etkinliktir. Buna göre, ekonomik verimlilik kriteri ile hizmet paylaşımı yapılırken bir hizmeti en az masrafla sunacak idareye vermek gerekir. Mali adalet ölçütüne göre bir yöre halkının verdiği vergilerle, o yöreye sunulan kamu hizmetleri arasında bir paralelliğin bulunması gerekir. Siyasi sorumluluk kıstasına göre kamu hizmeti sunan idarenin, hizmetten yararlanacak olan halka karşı siyasi bir sorumluluk taşıması gerekir. İdari etkinlik ölçütüne göre ise bir kamu hizmetini en etkin biçimde hangi idare sunabilecekse, hizmetin o idareye verilmesi gerekmektedir (Hallman, 1977: 180).

KAYA Raporuna (1991: 181) göre mahalli idarelere yerel halkın yaşayışı, eğitimi, sağlığı, kültürü ve eğlenip dinlenmesiyle imar ve bayındırlığı, tarımsal ve iktisadi kalkınması gibi konularda görevler verilmelidir. Ancak bunlardan mahalli idarelerin sınırlarını aşan ve ulusal mahiyette olanlar, merkezi idareye verilmelidir. Görev ve yetki paylaşımında, bir yandan mahalli idarelere yerel hizmetleri, yerel girişimciliğe ve yerel özelliklere uydurma imkânı sağlayacak bir şekilde yönetme yetkisi verilmeli; diğer taraftan da kaynaklar gerektiği gibi dengeli dağıtılmalıdır.

Görev ve yetki paylaşımında yukarıda bahsedilen veya bahsedilmeyen çeşitli kıstaslara dikkat edilse de uygulamada devletlerin tarihi, kültürü, sosyal, siyasi, iktisadi şartları da önem arz etmektedir (Eryılmaz, 2018: 190).

Yönetimler arasında dikey ve yatay ilişki çerçevesinde görev ve yetki bölüşümünün çağın şartlarına göre yapılması lazımdır. Burada dikkat edilmesi gereken önemli konulardan biri gelir ve kaynak bölüşümünün idarelerin üstlendiği yetki ve görevler ile orantılı olmasıdır. Yerelleşme kapsamında mahalli idarelere görev ve yetki devri yapılmış olması, kaliteli kamu hizmetleri sunulacağı garantisi vermez. Bundan dolayı yetki ve görev bölüşümüne uygun bir gelir paylaşımının yapılması da elzemdir. Bu noktada mahalli idarelere verilen yetki, görev ve kaynaklar, yerel özerkliğini zedelemeyecek şekilde merkez tarafından denetlenmelidir (Sezer ve Vural, 2010: 218).

2.9. Kamu Yönetiminde Reform

Reform veya ıslahat kelimesi Türkçe sözlüklerde daha iyi duruma getirmek için yapılan değişiklik, düzeltme, iyileştirme (TDK, 1998b: 1851) veya bir şeydeki aksaklık ve noksanlıkların düzeltilerek daha iyi duruma getirilmesi için yapılan yenilikler (Ayverdi, 2010: 1018) olarak tanımlanmaktadır. Sosyal Bilimler Sözlüğünde ise reform, bir sistem, örgüt yahut yapının değiştirilip daha iyi, daha arzulanır bir hâle dönüştürülmesi faaliyetidir. Ancak bu değişimin zor ve tehdit edici usullere başvurmada, uzlaşmacı usullerle yapılması gerekir (Demir ve Acar, 2002: 347). Hukuk Sözlüğü (Yılmaz, 1996: 685) ve Politika Sözlüğünde (Yıldız, 2003: 338) reform, mevcut yapısal düzende kalarak siyasi, iktisadi ve sosyal değişiklikler yapmak olarak tanımlanırken Toplumbilim Sözlüğünde (Hançerlioğlu, 1996: 327) reform, mevcut eksiklikleri ve aksayan yönleri bir bütün olarak değiştirmekten ziyade düzeltmek, onarmak, iyileştirmektir. Reformun, var olan sorunlara çözüm arayışının bir sonucu olarak ortaya çıktığı kabul edilmektedir (Caiden, 2009: 67).

Reform kavramı ile devrim kavramı anlam olarak birbirinden farklıdır. Devrim veya ihtilâl, bir devletin siyasi, ekonomik ve toplumsal yapısındaki ani düzen değişikliği, zor kullanılarak yapılan köklü değişikliktir (Ayverdi, 2010: 279). Yine devrim, bir devletin siyasi, iktisadi ve toplumsal yapısını veya yönetim düzenini değiştirmek için hukuka uymadan cebir ve güç kullanarak yapılan geniş halk hareketi olarak tanımlanır (TDK, 1998a: 1054).

Kamu yönetiminde reform veya daha sık kullanılan bir ifade olarak idari reform ise Kamu Yönetimi Sözlüğünde (Bozkurt vd., 1998: 104) kamu yönetimini daha etkili, verimli hâle getirmek ve kamunun aksayan yönlerini iyileştirmek maksadı ile girişilen yeniden düzenleme çabaları ve bu çabalar neticesinde gerçekleştirilen yenilikler olarak tanımlanmaktadır.

1971'de Bakanlar Kurulu kararı ile kamunun yeniden düzenlenmesinin yönünü ve stratejisini belirlemek üzere kurulan İdari Reform Danışma Kurulu'na göre idari reform; kamu kurumlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin paylaşımında, yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında, kaynakların kullanım şekillerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları

ve eksiklikleri düzeltmek amacını taşıyan, kısa veya uzun vadeli, geçici veya sürekli nitelikteki düzenlemelerdir (TODAİE, 1972: 7).

Kamu yönetiminde reform; bir kamu kuruluşu veya sisteminin yapısını, işleyişini, işgücü kalitesini iyileştirmek amacıyla gerçekleştirilen bilinçli ve iyi düşünülmüş değişikliklerdir. Söz konusu reformlar, adam kayırmanın ve yolsuzluğun ortadan kaldırılması, temsil gücünün artırılması, vatandaşların katılımının teşvik edilmesi ve hesap verebilirliğin ve şeffaflığın artırılması gibi kamu yönetimindeki iyileştirmelerdir (Gow, 2012). Bir diğer tanıma göre kamu yönetimi reformu, idarenin daha hızlı ve verimli işleyebilmesi için yapılan değişikliklerdir (Pollitt ve Bouckaert, 2000: 8).

Tutum'a (1994: 6) göre yönetimde reform veya yeniden yapılanma, idari sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve usullerinde, karar verme süreçlerinde, siyasi sistemle olan münasebetlerinde yapılan önemli değişikliklerdir. Sürgit'e (1972: 9) göre ise idarenin amaçlarına ulaşabilmesi için hızlı, etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunmasına yarayacak bir düzene kavuşmasına yönelik uğraşlardır. Kamu reformları ekonomi, siyaset, sosyal yapı ve teknoloji alanlarındaki değişmelere paralel bir şekilde idari yapı ve işleyişte meydana gelen değişim ihtiyaçlarının neticesidir (Şaylan, 1973: 16).

Yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma gibi farklı ama birbirine benzer kavramlarla anlamlandırılan idari reform, özetle daha süratli, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır. Kamu yönetiminde reform ihtiyaçlarının arkasındaki temel sebep; mevcut sistemin işleyişindeki aksaklıkları tespit ederek sistemi, öngörülen amaçları daha etkin ve rasyonel yollarla gerçekleştirebilecek bir niteliğe kavuşturmak düşüncesine dayanmaktadır. Bu reformlarda önemli olan husus, yapılacak düzenlemelerin hâli hazırdaki problemleri gidermesi ve örgüte bir canlılık getirerek; onu, yeni atılımlara hazırlamasıdır (KAYA Raporu, 1991: 1, 2).

Kamu yönetiminde yapılan reformların genel amacı, idarenin aksaklıklarını ve günün şartlarına uymayan yönlerini bertaraf etmek ve daha etkin, verimli, kaliteli, iyi bir yönetim anlayışını ortaya koymaktır (Emini, 2009: 32; Tüfekçi, 2020: 259). Reformun sebepleri ise ekonomik krizler sonucu devletin rolünün değişmesi, vatandaşların daha hızlı ve kaliteli

hizmet sunulması yönündeki talepleri, teknolojideki yeniliklere ayak uydurma çabaları, yönetim anlayışındaki değişimler, küreselleşme, uluslararası örgütlerin ve uluslararası toplumun beklentileri, yapı ve işleyişteki sorunların giderilmesi ihtiyacı, gerek mevzuat olarak gerek yapı ve işleyiş olarak kamunun çağın gerisinde kalmasının önüne geçilmesi gerekliliği (Tüfekçi, 2020: 259), yolsuzluğun, yozlaşmanın, israfın, kırtasiyeciliğin, bürokrasinin önlenmesi yönündeki talepler olarak sıralanabilir.



3. TÜRKİYE’DE MERKEZİYET-ADEMİ MERKEZİYET TARTIŞMALARININ TARİHİ ARKA PLÂNI

Tarih, toplumların hafızası olarak kabul edilir. Tarih sahnesine çıkmış devletler buz dağına benzetilebilir. Bu benzetmede bir devletin mevcut durumu buz dağının görünen kısmı iken o devletin tarihi kökleri ise buz dağının görünmeyen kısmıdır. Buz dağının görünmeyen kısmı görünen kısmından daha büyüktür. Yani devletlerin hafızası olan tarihi yaşanmışlıklar, edinilen tecrübeler, kazanılan zaferler, alınan yenilgiler, yapılan doğru veya yanlış işler o devletlerin ayakta durmasını sağlayan beka garantisidir. Dolayısı ile bir devletin örgütlenmesinde, yapısının iyileştirilmesinde, güncel tartışmaların anlamlandırılmasında tarihi arka plânı, tarihsel hafızayı göz ardı etmemek gerekir (Reyhan, 2007a: 117; Bozan, 2013b: 245). Bu noktadan hareketle tezin ana konusu olan AK Parti dönemi kamu reformlarında merkezîyet-ademî merkezîyet tartışmalarını daha iyi anlayabilmek için meselenin tarihi kökeni bu bölümde, Osmanlı modernleşmesi dönemi ve cumhuriyetin ilanından sonraki dönem olmak üzere iki alt bölümde incelenecektir.

3.1. Osmanlı Modernleşmesi Dönemi

Merkezîyet-ademî merkezîyet bağlamında tarihi arka plân olarak ilk önce ele alınacak olan Osmanlı modernleşmesi dönemi; 2. Mahmud dönemi idarede özellikle merkezileşme adına yapılan değişiklikler ile başlayacak, daha sonra Kanun-i Esasi, 1. ve 2. Meşrutîyet dönemleri ile devam edecek, Jön Türk Kongresindeki ve sonrasındaki tartışmalara değinilip 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunundaki konu ilgili düzenlemelere yer verilecektir.

3.1.1. 2. Mahmud Döneminde İdarede Yapılan Değişiklikler

Osmanlı Devletinde merkezîyet ve ademî merkezîyet tartışmaları Tanzimat döneminde başlamıştı. Avrupa’da Westfalya Anlaşması ile kurulan ulus devletlerde merkezîyet anlayışı önem kazanmış, Fransız İhtilali sonrasında ise bu anlayış had safhaya ulaşmıştı. Bu dönemde Avrupa devletleri, kendi devletlerinde son derece merkezîyetçi politikalar uygularken, Rusya’nın da desteği ile Osmanlı Devleti için ademî merkezîyetçiliği körüklüyorlardı. Bunun sebebi, milliyetçilik akımıyla beraber Osmanlı’daki gayrimüslimlerin hamisi rolünü oynayıp, kendi amaçlarına daha kolay ulaşabilmek için

çok uluslu Osmanlı Devleti'nin parçalanmasını sağlamaktı. Batının bu çabalarına rağmen Osmanlı Devleti de parçalanmaktan kurtuluşu merkezîyetçilikte görüyordu. Bu sebeple 2. Mahmud döneminde merkezîleşme çabaları vardı (Bozan, 2016: 1213).

2. Mahmud, 1808-1839 yılları arasında görev yapan, 4. Mustafa'dan sonra tahta çıkan 30. Osmanlı Padişahıdır. Saltanat devrinde Yeniçeri isyanları, merkezi yönetimi zafiyete uğratan zorba idareciler ve âyanlar ile mücadele, Yunan ve Sırp milliyetçilik ayaklanmaları, İran ve Ruslar ile yapılan savaşlar, Mısır vâlisi Mehmed Ali Paşa'nın isyanı yaşanan önemli hadiselerdendir. Bu hadiselerin yanında devletin yeniden yapılandırılması ile alakalı çok önemli ve zaruri köklü reformların yapılması, devrinin belirgin özelliğidir (Beydilli, 2003: 352-353). Bu iç ve dış krizlerin yanına ıslahatlar da eklenince bu dönem, Osmanlı Devletinin en buhranlı dönemlerinden biri olmuştur (Özcan, 1995: 13). 2. Mahmud'un bu ıslahatlardaki temel amacı, gücü azalan merkezi idareyi yeniden güçlü hale getirmektir (Minorskiy, 1977: 1105).

2. Mahmud, 3. Selim'in niyetlendiği ama uygulamaya geçiremediği askerlik harici iktisadi, idari, siyasi, sosyal, kültürel, sağlık, eğitim gibi alanlarda da yeniliğe girişmiş ve toptan değişim hareketini başlatmıştı. Bundan dolayı 2. Mahmud'un reform alanında yeni bir çığır açtığı kabul edilmektedir (Kunt ve Akşin, 2000: 93).

2. Mahmud, tahta çıktığı sene olan 1808'de Senedi İttifak gibi önemli bir belge kaleme alınmıştı. Bu dönemde, bir süredir Anadolu ve Rumeli'deki bazı eyalet ve livaların merkeze bağlılıkları azalmış; bu bölgelerdeki âyanlar, keyfi uygulamalar ile merkezi idareye karşı çıkmaya başlamış ve yerel otorite haline gelmişti (Doğan, 2011: 506).

2. Mahmud padişah olunca, eski bir âyan olan ve tahta çıkması konusunda kendisini destekleyen Alemdar Mustafa Paşa'yı sadrâzam yapmıştı. Âyan, bir şehir, kasaba, zümre ve dönemde ileri gelen, belli başlı, büyük kişiler anlamına gelmekteydi (Köprülü, 1979: 40). Alemdar Mustafa Paşa, âyanları devlete yardımcı olmaları ve merkeze tâbi olmaları için İstanbul'a davet etti. Böylece merkez, âyanların desteğini alıp otoritesini güçlendirecekti. Âyanlardan bir kısmı davete icabet edip askerleri ile İstanbul'a geldi. Yapılan toplantıya devlet yetkilileri, ulema, askeri temsilciler de katıldı ve müzakereler neticesinde giriş, 7 madde ve bir zeylden oluşan Senedi İttifak kabul edildi. Hazırlanan senet daha sonra 2. Mahmud tarafından da onaylandı (Örenç, 2019: 82).

Senedi İttifak ile âyanlar, padişahın şahsiyetinin ve otoritesinin devletin temeli olduğunu kabul etmiş, bunların kendi güvenceleri altında bulunduğunu, kendilerinin ve hanedanlarının yaşaması için devletin yaşaması ve güçlenmesinin gerektiğini kabul etmişti. Âyanlar kendi toplayacakları askerlerin devlet askeri olarak kaydının yapılmasını, devlet hazinesinin ve gelirinin toplanmasını ve padişahın emirlerinin yerine getirilmesini, emirlere çıkanların cezalandırılmasını, işlerin sadrazamın tasdikine sunulmasını, onun izni ile hareket edilmesini, kendi idarelerindeki yerlerin asayişini sağlayacaklarını ve vergilerin ezici olmayacağını kabul etmişti. Ancak Senedi İttifak uygulamada çok da etkili olmamıştır. Bunda, bu sözleşme ile verilen sözlerin tutulup tutulmadığını denetleyecek bir mekanizmanın olmaması ve yine merkezin Alemdar Mustafa Paşa'yı saf dışı bırakması ile âyanların güçlerini kırması etkili olmuştur (İnalcık, 1964: 604-605). Böylece 2. Mahmud Senedi İttifakı, âyan ve hanedanların, merkezi idarenin otoritesi altına alınmasında bir vasıta olarak kullanmıştı (Eryılmaz, 1991: 52).

2. Mahmud döneminde bütün reform girişimlerinde belirleyici olan yaklaşım, devletin etkinliğini artırarak, ülke genelinde merkezi kontrolü sağlayan mekanizmaların geliştirilmesiydi. Bu çerçevede Senedi İttifak, âyanlar üzerinde devlet denetimini kurmayı hedeflemiş ve Batılı anlamda merkezi bürokratik bir devlete dönüşümün ilk adımlarından olmuştu (Mardin, 1998: 167).

Merkeziyetçiliğin güçlendirilmesini amaçlayan 2. Mahmud yeni ve modern bir ordu kurmak istiyordu. Bu sebeple 1826'da Vak'ay-i Hayriye denilen olay ile Yeniçeri Ocağını kaldırıp yerine Asâkir-i Mansûre-i Muhammediye isimli yeni bir ordu kurdu (Beydilli, 1994: 90). Bu hamle ile hem askerler siyaset dışına itilmiş oldu hem de ilmiye sınıfı devlet işlerinde güç aldıkları askeriye'den yoksun bırakılmış oldu. Yine ilmiye sınıfı ile ilgili önce Evkaf Müdürlüğü sonra Evkaf Nezaretini kurarak ulemanın vakıf arazileri üzerindeki hâkimiyetini sona erdirdi. Böylece ilmiye sınıfındakiler, padişaha bağlı memur haline getirildi (Okumuş, 2002: 650).

2. Mahmud, merkezileşme ihtiyaçları ve hükümet işlerinin düzenlenmesi amacıyla yeni idari organlar kurdu. Fonksiyonlarını kaybeden Divan-ı Hümayun yerine bağımsız bir şekilde çalışabilecek Hariciye, Dâhiliye, Adliye, Maliye, Evkaf gibi nâzırlıklar ve çeşitli meclisler kuruldu. Sadrâzamlık başvekâlete dönüştürüldü. Bakanlıkların yürütme

görevlerini koordine etmek üzere Meclis-i Vükela adı verilen ve başvekilin başkanlığında bir kabine kuruldu. Böylece artık sadrâzam, padişahın mutlak vekili değildi, bütün yetkiler kendisinde toplanmayıp bakanlar arasında paylaştırılacaktı, başvekil nâzırlar arası eşgüdümü sağlayacaktı. Dolayısıyla Osmanlı merkezi idaresi, Avrupa kabine sistemine benzer bir yapıya bürünmüştü (Shaw ve Shaw, 1983: 66; Beydilli, 2003: 355).

2. Mahmud döneminde eyalet yönetiminde de merkeziyetçiliği sağlamaya dönük bazı değişiklikler yapıldı. O zamana kadar eyaletleri yöneten vâliler, halktan vergileri topluyordu ve bazen halka ağır vergilerle zulmediyordu. 2. Mahmud, vâlilerin vergi toplama yetkisini kaldırdı ve onları merkezden maaşa bağladı. Yine vâlilerin kapı kulu bulundurmaları yasaklandı. Böylece vâliler, tamamen merkeze bağlı hâle geldi, yetkileri belirlendi, görevden alınınca isyan edemeyecek duruma getirildi (Çubuk, 1991: 41). Yine merkezden yönetimi kuvvetlendirmek amacı ile bütün devlet memurlarına sabit maaş bağlandı (Eryılmaz, 2018: 173).

Bu dönemde merkez ile halk arasındaki ilişkilerde önemli bir yeri olan muhtarlık örgütü ihdas edildi. Muhtarlar, âyanların yaptığı görevlerin büyük bir bölümünü ve imamların mahalle veya köylerdeki görevlerinin bir kısmını yapmak üzere görevlendirildi. Birçok görev tevdi edilen muhtarlık teşkilatının kurulmasındaki esas amaç, asayiş sağlamaktır (Çadırcı, 1970: 413, 415; Eryılmaz, 1988: 466). Ortaylı (1987: 38), muhtarlık teşkilatının kurulmasını merkeziyetçi reformlar kapsamında mülki idarede 2. Mahmud 'un yaptığı asıl yenilik olarak ifade etmektedir.

3.1.2. Tanzimat Dönemi

1839'da ilan edilen Gülhane Hattı Hümayunu ile birlikte Tanzimat dönemi başlamıştı. Tanzimat bürokrasisi, imparatorluğun güçlü bir merkezi yönetim ile kurtulacağını düşünüyor ve bu çerçevede reformlara ağırlık veriyordu. Fermanın ilanı ile birlikte vâlilerin mali işlere doğrudan karışmaları engellendi, her eyalete merkezden defterdar atandı ve valilerin yetkileri kısıtlandı. İltizam usulüne son verildi. Muhassıl adı verilen ve doğrudan padişah tarafından atanan memurlara, daha önceden iltizam usulü ile valilerin üstlendiği vergi toplama görevi verildi. Ancak 1842'de tekrar iltizam usulüne dönüldü (Eryılmaz, 2018: 174). Sencer'e göre (1984: 52), Tanzimat döneminde yapılan reformların ana eksenini, eyaletlerde vâlilerin yetkilerini kısıtlamak ve merkezin gücünü artırmaktı.

Vergi toplama görevi verilen muhassılların, her türlü kamu işlerini müzakere etmek üzere bir meclis oluşturmaları öngörülmüştü. Meclisi İdare, Muhassıllık Meclisi veya Büyük Meclis denilen bu organ, bir tür yerinden yönetim organı olarak ve vâlilerin yetkilerini paylaşacak bir organ olarak tasarlanmıştı. Söz konusu Meclis, yörenin müftüsü, kadısı, zaptiye memuru, muhassıl, iki kâtip, azınlıklardan üç dini lider, halkın seçtiği dört kişi olmak üzere on üç kişiden oluşuyordu. Keza vâli de toplantılara katılıp Meclisin başkanlığını yapabiliyordu. Meclisin kuruluş şekline bakıldığında atanmış memurların sayıca çok olduğu ve vâlinin başkanlığında merkezin sıkı bir gözetiminde olduğu göze çarpmaktadır. Meclis, muhassıllık kurumu kaldırıldıktan sonra da faaliyetlerine devam etti ve sonradan yapılan değişiklik ile ismi Eyalet Meclisi oldu (Sencer, 1984: 52-53; Eryılmaz, 2018: 174).

1845'ten beri Lübnan'da, Marunîler ve Dürziler arasında devam eden ve uluslararası bir sorun haline gelen çatışma vardı. Osmanlı yönetimi, Cebeli Lübnan'da Beyrut bölgesini dışarıda tutarak 1861'de özel bir statü hazırladı. Çünkü Osmanlı, Fransa ve İngiltere'nin silahlı müdahalesi karşısında bölgeyi kaybetmek istemiyordu. Bu statüye göre Cebeli Lübnan, başında Hristiyan bir mutasarrıf olan ve karma üyeli bir idare meclisince yönetilecekti. Karma temsil, mahkemeler ve diğer kurullar için de geçerliydi. Bu sistemi Avrupa, bütün Osmanlı Rumeli'sinde ve Mezopotamya'da uygulansın istedi. Bu talepler üzerine Bâb-ı Âli telaşlandı ve 1864'te yeni vilayet yönetimi statüsünü hazırladı. Bu statü hemen ülkenin tamamında uygulanmayacaktı. Pilot bölge olarak Tuna vilayeti seçildi. Vilayet Nizamnâmesi adı verilen bu statü, 1871'de İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnâmesi olarak yeniden düzenlendi ve birkaç istisna dışında ülkenin tamamında uygulandı. Vilayet Nizamnâmesi ile ülkede eyalet sisteminden vilayet sistemine geçildi. Burada Fransız idari örgütlenmesinden esinlenildi hatta Fransız sisteminden daha merkeziyetçi bir eğilim söz konusuydu. Ortaylı'ya göre Vilayet Nizamnâmesi, Osmanlı idari sistemini ete kemiğe büründüren belgeydi (Ortaylı, 1976: 19; Ortaylı, 2016: 429-430). Bu sistem ile en büyük idari birim eyalet iken vilayet olmuştu. Ülke; başında vâlinin bulunduğu vilayetlere, başında mutasarrıfın olduğu sancaklara, başında kaymakamın olduğu kazalara ve başında muhtarın olduğu köylere ayrılmış oldu. 1871'de yapılan değişiklik ile bu kademelere kaza ile köy arasına nahiye de eklendi (Engelhardt, 1999: 185).

Vilayet sistemi ile vilayetlerde Vilayet İdare Meclisi ve Vilayet Umumi Meclisi adı altında iki farklı meclis kuruldu. Bunlardan Vilayet Umumi Meclisi, bugünkü mahalli idarelerimizden il özel idaresinin nüvesi kabul edilir (Sezer, 2017: 221).

Osmanlı Devletinde belediye teşkilatının kurulması da Tanzimat döneminde olmuştu. Tanzimat dönemine kadar belediye hizmetleri, kadı, muhtesip, mimar ağalar, vakıflar ve loncalar tarafından yürütülüyordu. 1854 Kırım Savaşı sebebiyle İstanbul'a Avrupa'dan subay ve askerler geliyordu. Bu dönemde İstanbul'da büyük çoğunluğu Beyoğlu-Galata semtinde oturan yüz binden fazla yabancı yaşıyordu. Ekonomik sorunlar sebebi ile kanalizasyon, temizlik, aydınlatma gibi temel beledi hizmetler yeterli değildi. İstanbul'da yaşayan Avrupalılar bu hizmetlerin daha iyi yapılabilmesi için belediye teşkilatı kurulmasını talep ettiler. Neticede 1854'te İstanbul'da Şehremaneti adında bir belediye teşkilatı kuruldu, önceden aynı görevi üstlenen İhtisap Nezareti lağvedildi. İstanbul'un bütün semtlerinde belediye teşkilatı kurmak zor olduğu için 1857'de önce pilot bölge uygulaması olarak Beyoğlu-Galata semtinde Altıncı Belediye Dairesi adı verilen belediye kuruldu. 1868'de Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul Şehremaneti on dört daireye ayrıldı. Ancak bunlardan dört tanesinde belediye kurulabildi (Eryılmaz, 2018: 244-245).

3.1.3. Kanun-i Esasi ve 1. Meşrutiyet Dönemi

1876'da tahttan indirilen Abdülaziz Han'ın yerine 5. Murad geçirildi. 5. Murad da ruh sağlığı bozulduğu ve yönetim konusunda yetersiz kaldığı için tahttan indirildi ve yerine Abdülhamid Han geçirildi. Abdülhamid Han ve Mithat Paşa, bu değişimin öncesinde görüşerek anayasanın ilanı konusunda mutabakata varmıştı (Karakoç, 2006: 126; Tanör, 2011: 124-125).

Bâbıali'de bu gelişmeler yaşanırken Balkanlarda da karışıklıklar meydana geldi. Bosna Hersek'te isyan çıktı. Sırbistan ve Karadağ, Osmanlı Devleti ile savaşmış ve savaşı kaybetmişti. Rusya'nın araya girmesi ile ateşkes ilan edildi. Rusya'nın bu etkinliğini tehlike olarak gören Batılı devletler, Balkanlardaki bu olayları görüşmek üzere İstanbul'da uluslararası konferans düzenlemek istedi ve bu Osmanlı tarafından kabul edildi. Bu olaylar karşısında sadrazam Rüştü Paşa istifa edince Abdülhamid Han, onun yerine Mithat Paşa'yı getirdi. Padişah, İstanbul konferansına kadar bir anayasa yapılırsa bu devletlerin Osmanlı

içişlerine müdahalesi önlenir diye düşünüyordu (Aydın, 2001: 329). Dolayısıyla bu konferansın yani dış baskıların da Kanun-ı Esasi'nin ortaya çıkmasında önemli rolü olmuştu.

Meşrutiyete geçişte Balkan anayasa hareketlerinin de etkisi olmuştu. Romanya, Sırbistan, Yunanistan gibi eski Osmanlı eyaletlerinin yaşadığı anayasal gelişmeler, Osmanlı toplumunu ve devletin ileri gelenlerini etkilemişti (Tanör, 2011: 129). Keza, Tanzimat sonrası kanunlaştırma hareketleri ve dünyada yaşanan anayasacılık hareketlerinin de meşrutiyete geçişte etkileri olmuştu (Ekinci, 1998: 512-514).

Söz konusu gelişmeler neticesinde anayasa için hazırlıklar, Mayıs 1876'da başladı (Lewis, 1998: 163). Anayasayı hazırlamak üzere Şûra-yı Devlet'te Cemiyet-i Mahsusa adı verilen bir komisyon oluşturuldu. Komisyon Başkanı Server Paşa'ydı. Komisyonunda 3'ü Hristiyan olmak üzere 16 bürokrat, 2 asker ve ulemadan 10 kişi olmak üzere toplam 28 kişi vardı. Cemiyet-i Mahsusa, Mithat Paşa tarafından hazırlanan anayasa taslağından, Padişah'ın Said Paşa'ya Fransız anayasalarını tercüme ettirmek suretiyle ortaya çıkan taslaktan ve Belçika, Prusya, Polonya anayasalarının tercümelerinden faydalanarak bir anayasa tasarısı hazırladı. 140 maddeden oluşan bu tasarı Mithat Paşa'nın başkanlığındaki Heyet-i Vükelada 119 maddeye düşürülerek kabul edildi ve nihayetinde Padişah tarafından da kabul edilip 23 Aralık 1876'da ilan edildi. İlk anayasanın ilan tarihi, İstanbul konferansının toplandığı gündü. Osmanlı'nın artık Kanun-i Esasi ile yönetildiği ve yabancı devletlerin önerilerine ihtiyacı olmadığı söylenen (Davison, 2005: 399) konferanstaki dış ülke temsilcileri, anayasanın ilan edildiğini öğrenince bunun göstermelik olduğunu iddia etti (Engelhardt, 1999: 361; Yılmaz, 2010: 38- 39; Tanör, 2011: 132-133).

Ortaylı'nın (1987) imparatorluğun en uzun yüzyılı olarak gördüğü 19. yüzyılda ve Ramsaur'un (2004: 20) üç padişahlı yıl dediği 1876'da ilan edilen Kanun-i Esasi'nin ilk maddesi, Osmanlı Devletinin bölünmez bir bütün olduğunu, hiçbir zaman ve sebeple parçalanmanın, devletten ayrılmanın kabul edilmeyeceğini düzenlemişti. Dolayısıyla bu madde, devletin bütünlüğüne ve üniter devlet anlayışına vurgu yapmıştı (Yayla, 1984: 85). Devletin bütünlüğü, idarenin bütünlüğünü gerektirir. İdarenin bütünlüğü de merkeziyetin varlığının önemli bir ispatıdır (Yıldırım, 1993: 241).

Kanun-i Esasi'nin 7. maddesi Padişahın görev ve yetkilerini düzenlemişti. Bu maddeye göre her türlü kural koyma yetkisi merkeze verilmişti. İdare ile ilgili kural koyma yetkisi de bu kapsamdaydı. Yine ordu komutanlığı, bütçe ve mali yetkiler de merkeze aitti. Söz konusu yetkiler, merkeziyet usulünün önemli unsurlarıdır. Yıldırım'a (1993: 242) göre, egemenliğin kullanılması ile ilgili idari yetkiler merkezde toplandığı için Kanun-i Esasi, merkeziyet usulünün önemli unsurlarını bünyesinde toplamıştı.

Kanun-i Esasi'de idari yapı özellikle vilayet (iller) başlıklı kısmın içerisinde, 108-112. maddelerde düzenlenmişti. Buna göre 108. maddede, illerin yönetiminde tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif yani yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerinin kullanılacağı hükme bağlanmıştı. Tevsi mezuniyet, merkeziyetçiliğin muhtemel sorunlarını ortadan kaldırmak için merkezin yetkilerinin bir kısmının, merkezin taşradaki temsilcilerine aktarılmasıdır. Tefriki vezaif ise merkezden yönetimin görevleri ile taşra yönetimlerinin görevlerinin ayrılmasını, yerel nitelikteki işlerin taşraya verilmesidir (Burgaç, 2018: 147-148). Söz konusu madde, sonradan Jön Türkler arasında da tartışmalara sebep olmuştu.

109. maddede devletin mülki teşkilatının vilayet, liva ve kaza olduğu, bu birimlerin merkezinde seçimle iş başına gelen idare meclislerinin olduğu ve merkezi vilayetlerde senede bir defa toplanacak vilayet umumi meclislerinin olduğu hükme bağlanmıştı (Kırışık ve Sezer, 2006: 8).

Bir sonraki maddede vilayet umumi meclislerinin görevleri sayılmıştı. Buna göre yol ve köprülerin düzenlenmesi, kredi sandıklarının kurulması, ticaret, sanayi, tarımın geliştirilmesi, eğitim ve öğretimin yaygınlaştırılması, vergilerin belirlenip toplanması, mevzuata aykırı olan hususların ilgili makamlara bildirilmesi gibi görevler bu meclislere aitti (Lewis, 1998: 168).

111. madde cemaat meclislerini ve bu meclislerin yetkilerini düzenlemişti. Buna göre her kazada, her milletin bir cemaat meclisi olacaktı. Bu meclisler, her milletin seçilmiş temsilcilerinden oluşacaktı. 112. maddede ise beledi işlerin İstanbul ve taşrada belediye meclisleri tarafından görüleceği düzenlendi. Belediye meclislerinin de seçimle oluşacağı, görevlerinin ve üye seçim usulünün kanunla düzenleneceği vurgulandı (Reyhan, 2007b: 26). Devletin merkeziyetçi anlayışı sebebiyle bu hükümler uygulamaya çok yansımaya da

çok uluslu bir yapıda olan Osmanlı'nın, yerel meclislerin seçimle göreve gelme hakkının anayasada düzenlenmesi önem arz etmekteydi (Özmen, 2012: 172).

Heyet-i Mebusan'ın açılışında Padişah 2. Abdülhamid adına okutulan nutukta kesinlikle çıkarılması gereken kanunlar arasında zikredilen Vilayet Nizamnâmesi ile ilgili, Şûrayı Devlet bir çalışma yapmış ve bu çalışma Heyet-i Vükela tarafından 101 maddelik bir tasarı olarak 1877'de Heyet-i Mebusan'a sunulmuştu. Tasarı, Heyet-i Mebusan'da uzun tartışmalar neticesinde kabul edilmişti. Daha sonra Heyet-i Ayan'da da kabul edilmiş ancak Padişah tarafından veto edilip meclise iade edilmişti. Sonrasında Osmanlı-Rus Savaşı başladı ve meclis feshedildi. Böylece tasarı tekrar görüşülemedi (Sanal, 2000: 31; Boztepe, 2013: 12; Apan, 2014: 87). Ortaylı'ya (2016: 499-500) göre, bu tasarı görüşülürken mecliste yaşanan yoğun tartışmalar, merkezîyet yanlıları ile ademi merkezîyet yanlıları arasında olmuş, merkezîyetçi anlayışa mecliste bir direnç oluşsa da hükümet, merkezîyet anlayışını tasarıya koymada muvaffak olmuştu.

1877 yılında mahalli idarelerle alâkalı hem Dersaadet Belediye Kanunu hem de Vilayet Belediye Kanunu yürürlüğe girmişti. Heyet-i Mebusan, bu kanunları Tanzimattan beri yaşanan tecrübeler ışığında etraflıca tartışmıştı. Hükümet, mebusların karşı çıkmasına rağmen İstanbul ve diğer iller için iki ayrı kanun tasarısı hazırlamış ve bu tasarılar kabul edilmişti. Bu kanunlarla açıkça yazmasa da belediyelere kamu tüzel kişiliği verildiği söylenebilir. Çünkü belediyelere, gelir ve emlak sahibi olma, mal satın alma, belediye adına dava açabilme, belediye aleyhine açılan davalarda savunma yapabilme yetkileri verilmişti. Belediyelere imar işlerini denetleme, düzenleme, temizlik, aydınlatma, nüfus sayımı, pazar ve alışveriş denetimi, itfaiye işleri, okul açma, belediye gelirlerinin tahsilatı gibi görevler verilmişti. Ancak bu görevlerden bir kısmı gerçekleşmedi, bir kısmı merkezi organlarca yapıldı, bir kısmı da vakıflar tarafından ifa edilmişti (Ortaylı, 2016: 507; Gözler, 2018a: 326).

65 maddelik Dersaadet Belediye Kanunu, İstanbul belediyesini ayrıntılı bir şekilde düzenlemişti. Kanun ile Beyoğlu-Galata belediyesinin ayrıcalığı kaldırılmış, o da diğer belediyeler gibi Şehremaneti'ne bağlanmıştı. Aynı geçmişte olduğu gibi belediye idaresi, daireler ve şehremaneti olarak iki bölüme ayrıldı. Şehremaneti İstanbul'un tamamı için, belediye daireleri sadece kendi sınırları içinde görevli kılındı. Şehremaneti, meclis-i emanet tarafından yönetilecekti. Meclis-i emanette tamamı Padişah tarafından atanacak bir

şehremini, bir reis ve 6 üye bulunacaktı. Belediye dairelerinde ise merkezden atanacak bir reis ile halk tarafından seçilecek ve 8-12 üyeli bir meclis-i belediye bulunacaktı. Bir de bütün İstanbul'da görev yapacak bir cemiyet-i umumiye vardı (Gözler, 2018a: 322-323).

Vilayet Belediye Kanununa göre her vilayette ve kasabada 6-12 üyeli, görev süresi 4 sene olan belediye meclisi kurulması kararlaştırıldı. Belediye meclisi üyelerini halk seçerken, başkanı üyeler arasından devlet atardı. Gerek Dersaadet Belediye Kanunu gerekse Vilayet Belediye Kanununun 1855 tarihli Fransız Belediye Teşkilat Kanununu ile benzer yönleri çoktu. Bu sebeple söz konusu kanunların, dönemin merkeziyetçi bir devleti olan Fransa'dan esinlendiği ifade edilir (Gözler, 2018a: 323-325). Çeşitli değişiklikler olsa da iki kanun, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanununun kabulüne kadar yürürlükte kaldı.

3.1.4. 1. Jön Türk Kongresi ve Sonrasında Merkeziyet-Ademi Merkeziyet Tartışmaları

Jön Türkler ifadesi, genellikle 2. Abdülhamid dönemindeki siyasi muhalif hareketler ve bu hareketlere katılan kişi ve gruplar için kullanılan bir tabirdir. Kavram, çok farklı gruplar için kullanılsa da bunlardan en mühimi, 1. Meşrutiyetin ilanının ardından meclisin tatil edilmesi sonrası 2. Abdülhamid rejimine muhalefet için ortaya çıkan kişiler, onlar tarafından kurulan teşkilatlar ve yayımlanan mecmualardır. Jön Türklerin tamamını kapsayacak genel bir ideolojiden söz edilmesi güçtür. Jön Türklerin ortak paydası, 2. Abdülhamid rejimine karşı duyulan memnuniyetsizlik ve bu rejime son verip yerine meşruti bir rejim getirme isteğidir (Hanioğlu, 2001a: 584, 587).

Tanzimat döneminde Avrupa'ya gönderilen öğrenciler ve bürokratlar, Avrupa'nın fikri, siyasi, felsefi gelişmelerini Osmanlı'ya getirmek istemişti. Böylece Osmanlı'da geleneksel düşünce akımlarının yanında Batı'yı kendine merkez alan düşünce akımları ve yeni aydın sınıflar da ortaya çıktı. Bu gelişmelerin sonucunda Yeni veya Genç Osmanlılar, Jön Türkler ve İttihat ve Terakki Cemiyeti gibi örgütler kuruldu (Aslan, 2010: 104).

Ortak paydalarından yukarıda bahsedilen Jön Türkler içerisinde farklı düşünce akımlarına sahip; başında Ahmet Rıza'nın olduğu bir grup, başında Mizancı Murat'ın olduğu bir grup, başında Prens Sabahaddin'in olduğu bir grup, başında Abdullah Cevdet'in olduğu bir grup gibi çeşitli gruplar mevcuttu. İşte bu parçalı yapıyı bir araya getirmek ve ortak bir strateji

belirlemek için Prens Sabahaddin çaba gösterdi ve bir bildiri yayımlayarak muhalifleri kongreye davet etti (Burak, 2003: 299-300; Kaan, 2019: 10). Kongre toplanmadan önce 2. Abdülhamid'in talebi ile Fransa'da polis tarafından yasaklandı ise de sonradan izin verildi ve 1. Jön Türk Kongresi veya Osmanlı Liberalleri Kongresi, farklı din ve ırka mensup 47 muhalifin katılımı ile 4-9 Şubat 1902 tarihleri arasında Paris'te toplandı (Reyhan, 2008: 110-111). Kongreye Damat Mahmud Paşa başkan olarak seçilecekti ancak hastalığı sebebiyle oğlu Prens Sabahaddin² başkan seçildi (Ünal, 2015: 120).

1. Jön Türk Kongresinde yapılan müzakereler neticesinde katılımcılar, ortak amaçları olan 2. Abdülhamid rejimine son verilip meşrutiyete geçilmesi için askeri güçlerin müdahalesinin teminini sağlamak konusunda görüş birliğine vardı. Yani yapılacak devrime askeriye'nin de desteğinin alınması gerektiğini kabul ettiler. Kongrede üzerinde uzlaşılamayan konu ise ihtilalin yabancı devletlerin müdahalesi ile mi yapılması gerektiği yoksa yabancı devletlerin müdahalesi olmadan mı yapılması gerektiği idi. Bu konudaki teklif Ermenilerden gelmişti. Prens Sabahaddin ise dışarıdan yapılan müdahalelerin her zaman zararlı olduğunu, bu durumda da zararlı olacağını belirtmiş ancak ihtilal esnasında karışıklıktan faydalanıp kendi çıkarları için Osmanlı'nın içişlerine müdahil olacak devletleri önleyebilmek adına, önceden menfaatlerin uyuşacağı hür ve demokrat yabancı hükümetlerle anlaşılması gerektiğini söylemişti. Kongreye katılan muhaliflerin büyük bir çoğunluğu dış müdahaleye evet derken Ahmet Rıza'nın da aralarında olduğu azınlık müdahaleye karşı çıktı (Reyhan, 2008: 111-112).

Kongreyi birleşme ümidi ile düzenleyen Jön Türkler, kongre sonrası dış müdahale taraftarları ve dış müdahale karşıtları olarak ikiye ayrılmıştı. Müdahale aleyhine olanlar Ahmet Rıza'nın önderliğinde önce İttihat ve Terakki ismi ile sonra Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti ismi ile bir grup olurken, müdahale lehinde olanlar Prens Sabahaddin liderliğinde önce Osmanlı Hürriyetperveran Cemiyeti ismi ile sonradan da Teşebbüs-i Şahsi ve Ademi Merkeziyet Cemiyeti olarak diğer grup oldu. Yine kongrede Osmanlı'da yaşayan farklı dini ve etnik kökenli kişiler, kendileri ile ilgili taleplerin toptan reddine karşı çıkmış, en azından uygulanabilir olanların dikkate alınmasını istemişti. Bu kişiler de Prens Sabahaddin'in yanında yer aldılar. Prens Sabahaddin de bu konularda ademi merkeziyet

² 1879'da İstanbul'da doğan Prens Sabahaddin'in babası adliye nazırlarından Mahmud Paşa, annesi ise 2. Abdülhamid'in kız kardeşi Seniha Sultan'dı. Yani Prens Sabahaddin, karıştı olduğu 2. Abdülhamid'in yeğeni, Sultan Abdülmecid'in de torunuydu.

bağlamında bir program yapılması gerektiğini istiyordu. Bu husus da kongrede ortaya çıkan ayrılmanın temel bir sebebi olarak görülür. Dolayısıyla Prens Sabahaddin'in grubu ademi merkeziyetçi iken Ahmet Rıza'nın grubu merkeziyetçi olarak anılır (Kaan, 2019: 11-12).

Damat Mahmud Paşa, bazı iç siyasi çekişmeler ve demir yolları imtiyazları gibi sebepler yüzünden 1899 yılında Avrupa'ya kaçmış, Prens Sabahaddin ve kardeşi Lütfullah da babası ile beraber gitmişti (Ege, 1977: 3; Erkan, 2019: 81). Bu firar, Jön Türk hareketine bir ivme kazandırmıştı (Hanioğlu, 2001b, 478).

Prens Sabahaddin, Tanzimat ile birlikte başlayan reform sürecinin başarılı olmadığını, çünkü bu reformların sosyal yapıda bir değişim meydana getirmedığını düşünüyordu. Sosyal yapıda değişiklik yapmanın yolunu ademi merkezi bir yönetim anlayışı ve bireyci bir eğitim sistemi geliştirmek olarak görüyordu. İnsanlar her şeyi devletin izni ile yaparsa, her şey devlete bağlı olursa, bireysel yeteneklerin gelişmesi mümkün olamazdı. Böyle bir ülkede çeşitli unsurların birbirine bağlanması da imkânsızdı. Dolayısıyla ademi merkezi bir anlayış ile ülkedeki farklı grupların kendi kimliklerini geliştirme olanakları sağlanmalı, bireysel girişimciliğe dayalı liberal bir anlayışla da halkın yetenekleri geliştirilmesi sağlanmalıydı (Erkan, 2019: 81).

1900'lü yılların ilk çeyreğinde Prens Sabahaddin ile İttihat ve Terakki Cemiyeti arasında merkeziyet-ademi merkeziyet konusu başlıca tartışma konusu olmuştu. Bu tartışmalarda öne çıkan husus vilayetlerin yönetimi idi. Prens Sabahaddin'e göre idari ademi merkeziyet, Kanun-i Esasi'nin 108. maddesindeki temel ilkeler olan tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif idi. Prens, önceden beri talebinin vâli ve diğer memurların yetkilerinin artırılması, vilayet umumi meclislerinin açılması ve böylece halkın verdiği vergilerin denetimini yapabilmesi, vergilerin yerelde nereye sarf edileceğinin halk tarafından belirlenmesi olduğunu ifade etmişti. Dolayısıyla Prens Sabahaddin, ademi merkeziyet kavramı ile taşraya verilen yetkilerin genişletilmesi ve vilayet umumi meclislerinin etkinliğini artıran görevler ayrılığı ilkelerini anlatmaya çalışıyordu (Güler, 2000: 15; Reyhan, 2009: 149).

İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin sözcüsü Hüseyin Cahit ise ademi merkeziyetten kastedilenin Prens Sabahaddin'in anlattığından farklı olduğunu savunmuştu. Çünkü yetki genişliği ile ademi merkeziyet aynı anlama geliyorsa 108. maddede zaten yetki genişliği

düzenlendiği için buna yapılan vurgu anlamsızdı. Ademi merkeziyetin imparatorluğu yok etme ve tüketme amacı güttüğünü düşünmekteydi. Girit örneğindeki gibi diğer adaların da devletten kopacağından endişe eden İttihatçılar, ademi merkeziyet kavramının bu amaca hizmet edeceğini ifade etmişti (Güler, 2000: 16; Reyhan, 2007a: 113).

Prens Sabahaddin, bu endişeleri bertaraf etmek için ademi merkeziyetin siyasi ve idari iki türü olduğunu, kendisinin bahsettiği ademi merkeziyetin idari ademi merkeziyet olduğunu, bunun da anayasadaki tevsii mezuniyet ilkesi olduğunu söylemişti (Burgaç, 2019: 154).

Söz konusu dönemde ademi merkeziyet kavramı, decentralization kelimesini karşılamak üzere yeni üretilmiş bir kavramdı. Bundan dolayı kavramın net bir tanımı bulunmuyordu. Bu da peşi sıra kavram üzerindeki tartışmaları yoğunlaştırmıştı. Prens Sabahaddin ademi merkeziyet kavramı ile neyi vurgulamak istediğini açıklamak durumunda kalmıştı (Taşkın, 2016: 148). İttihat ve Terakki Cemiyeti ise Girit'e verilen onca imtiyaza rağmen Batılı devletlerle Rusya'nın bunlarla yetinmemesi ve Girit'in Yunanistan'a katılmasını misal göstererek ademi merkeziyet kavramı çerçevesinde verilecek yetkilerin, Osmanlı'nın parçalanmasına sebep olacağını vurgulamıştı.

Prens Sabahaddin, imparatorluğun nasıl kurtulacağına dair sorulara, özgün ve radikal cevaplar vermişti. Bu orijinal cevaplar aynı zamanda lideri olduğu akımın zayıf noktalarıydı. Devletin o dönemki merkezi yapısı yerine ademi merkeziyet gibi tartışmalı bir yapıyı savunması, fikirlerinin hep bölücülük ile suçlanmasına sebep olmuştu (Kılıç, 2010: 13).

3.1.5. 2. Meşrutiyet Dönemi

Kanun-i Esasi'nin ilanından üç ay sonra ilk toplantısını yapan Osmanlı parlamentosu, bu tarihten itibaren 56 toplantı yapmış ve yaklaşık üç ay sonra da Padişah tarafından feshedilmişti. Aynı sene yani 1877'de ikinci seçimler yapılmış, Heyet-i Umumi tekrar toplanmış ve 29 toplantı yapmıştı. Şubat 1878'de Padişah tarafından tatil edilen parlamento, 1908'e kadar toplantıya çağırılmamıştı (Aldıkaçtı, 1982: 26).

Padişah 2. Abdülhamid'in 23 Temmuz 1908'de Kanun-i Esasi'yi tekrar yürürlüğe koyması ile 2. Meşrutiyet ilan edilmiş oldu. Bu tarihe kadar Kolağası Niyazi Bey'in çetesi ile

beraber dağa çıkması, Padişaha karşı mücadele eden İttihat ve Terakki Cemiyeti tarafından gerçekleştirilen çeşitli suikastlar, saraya çekilen kimi telgraflar, bazı halk hareketleri gibi hususlar bu ilanda etkili olmuştu (Kuran, 1948: 244). Macfie'ye (2003: 26) göre bu devrim, hem 2. Abdülhamid'in sonunu getiren hem de devletin çöküşünü getiren bir dönüm noktasıydı.

2. Meşrutiyetin ilanı ile birlikte Heyet-i Vükelâda da değişiklikler yapıldığı için İttihat ve Terakki Cemiyeti, 2. Abdülhamid'in tahtta kalmasına razı olmuştu (Aldıkaçtı, 1982: 69). Ancak 31 Mart Vakasından sonra Heyet-i Umumi, 2. Abdülhamid'in yerine Mehmet Reşat'ın tahta çıkarılmasına karar verdi (Tanör, 2011: 158). Bundan sonra İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne muhalif olanlar tasfiye edildi, muhalif basına sansür uygulandı, içlerinde Prens Sabahaddin'in de bulunduğu bazı önemli muhalifler Avrupa'ya kaçtı (Ahmad, 2016: 72-79).

Bu gelişmelerden sonra sıkı bir şekilde çalışmaya başlayan parlamentoda, ilk gündeme gelen konuların başında vilayet yönetimi gelmişti. İttihat ve Terakki'nin ağır toplarından Talat Bey'in de aralarında olduğu 7 mebus, Heyet-i Mebusan' a bu konu ile ilgili bir önerge verdi. Bu önergede, vilayet idareleri ile alakalı kanunun hazırlanması için Şûrayı Devlet'te görevlendirilen komisyonun çalışmalarını en kısa sürede tamamlaması, vilayet idaresinin yetki genişliği esasına dayanması gerektiği, bunun için de komisyonun bu esasa uygun olduğu düşünülen 1880 tarihli Rumeli Vilayetleri Nizamnâmesi hükümlerinin dikkate alması gerektiği isteniyordu. Parlamento bu önergeyi kabul etti. Söz konusu nizamnâme, 1878 Berlin Anlaşması sonrası yabancı devletlerin de hazırlık aşamasında bulunduğu, Rumeli vilayetlerine siyasi ve idari özerklik veren hükümler içeren bir nizamnâmeydi. 2. Abdülhamid, yabancı devletlerin kendilerini meşgul eden diğer meseleleri fırsat bilmiş, Rumeli'nin aynı Girit örneğindeki gibi Osmanlı'dan ayrılmasına zemin hazırlayacak hükümleri içeren bu nizamnâmeyi tasdik etmemiş ve nizamnâmenin yürürlüğe girmesini engellemişti (Burgaç, 2018: 161-162).

Ağustos 1909'da Kanun-i Esasi'de kendi öngördüğü değiştirme usulü ile 21 madde değiştirilmiş, 3 yeni madde eklenmiş ve 1 madde de ilga edilmişti (Reyhan, 2008: 123). Söz konusu değişikliklere göre kanun teklif etmek için Padişah'ın iznini alma şartı kaldırılmış, kanun tekliflerinin ilk önce Şûrayı Devlette görüşülmesi usulü kaldırılmış, Padişah'ın mutlak veto yetkisi geciktirici ve zorlaştıracı veto olarak değiştirilmişti. Padişah

sahip olduğu yetkileri sadrâzam ve ilgili vekilin imzası ile kullanabilecekti. Dolayısıyla karşı imza kuralı getirilmişti. Padişah'ın sürgüne gönderme yetkisi kaldırılmış, meclisi feshetme yetkisi işlevsiz hale getirilmişti. Sadrâzam, Padişah tarafından atanacak, diğer vekiller ise sadrazam tarafından seçilecekti. Heyet-i Vükelânın artık Heyet-i Mebusan'a karşı sorumlu olduğu hükme bağlanmıştı. Sansür yasağı getirilmiş, haberleşmenin gizliliği, toplanma hakkı ve dernek kurma hakkı tanınmıştı (Gözler, 2018c: 24-25).

1909 değişiklikleri ile temel hak ve özgürlükler genişletilmiş, Padişah'ın sahip olduğu yetkiler yasama organı lehine azaltılmış, Heyet-i Vükelâ parlamenter sistemdeki konumuna yakın bir statüye kavuşmuştu (Küçük ve Karadağ, 2013: 153). 1. Meşrutiyet de önemliydi ancak uygulamaya tam anlamıyla geçirilemediği için ve Padişahın yetkileri çok da sınırlandırılmadığı için 1909 değişiklikleri ile Osmanlı Devleti'nin gerçek bir meşruti monarşi olduğu ifade edilir. Bu sistem kâğıt üzerinde demokratik bir sistem olarak görülür. Yasama yetkisi halk tarafından seçiliyordu. Hükümet yasama organının güvenine dayanıyordu. Padişahın yetkileri eskiye nazaran sembolik hâle gelmişti. Ancak uygulamada rejim İttihat ve Terakki diktatörlüğüne dönmüştü. Seçimlerin serbestliği ilkesi uygulanmıyordu. Yapılan uygulamalar demokratik olarak nitelendirilemezdi (Gözler, 2018c: 26-27).

Bu dönemde idari yapı ile ilgili yapılan en mühim hukuki metin, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatidir. İl genel ve il özel idaresi ile ilgili olan söz konusu geçici düzenleme, Fransa'dan esinlenerek hazırlanmıştı (Giritli, 1991: 57). Hatta Gözler'e (2018a: 279) göre bu geçici kanunda, 1871 tarihli Fransa İl Genel Meclisleri Hakkında Kanun'dan birebir çeviri maddeler vardı. Kanun-i Esasi'de düzenlenen muvakkat kanun, parlamentonun toplanamadığı süre zarfında devleti tehlikelerden muhafaza etmek ve genel emniyeti sağlamak için Heyet-i Vükela tarafından alınacak kararlardı. Kanun hükmünde olan bu kararların meclisin ilk toplantısında meclis tarafından onaylanması ve geçicilik özelliğinin kaldırılması gerekiyordu (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2011: 306).

Aslında bu yasal düzenlemenin hazırlanma süreci 1910'da başlamıştı. Aralık 1910'da 233 maddelik bir kanun tasarısı meclise verildi. Söz konusu tasarıda vilayetlerde vâililere ve vilayet meclislerine geniş yetkiler verilmişti. Prens Sabahaddin bu tasarının ademi merkeziyet için önemli bir adım olduğunu ve idari ademi merkeziyetin iyi bir şekilde

uygulanmasının vilayetleri geliştireceğini ifade etmişti. Daha da enteresan bir şekilde önceden vilayet meclislerine icrai yetkiler verilmesinin sakıncalı olduğunu beyan eden Hüseyin Cahit de bu tasarıyı desteklemiş ve tasarının meclisten geçmesi halinde taşrada büyük bir değişim yaşanacağını söylemişti (Burgaç, 2018: 163-164).

Tasarı mecliste bir de özel encümene gönderildi. Özel encümen, tasarıyı inceledikten sonra bazı düzeltmeler yaptı ve gerekçelendirip meclise gönderdi. Gerekçede, merkeziyetçilik uygulamalarının baskıcı rejimin idare şekli olduğu ve bu usulün özgürlük ve meşrutiyetle bağdaşmayacağı, meşruti sistem için yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerinin uygulanması gerektiği belirtilip bu esaslar açıklanmıştı. Buna göre merkezde bakanın yapabileceği bir işi, taşrada vâli veya mutasarrıfın yetkisine bırakmak, yetki genişliği yahut tevsi-i mezuniyet anlamına geldiği belirtilmişti. Görevler ayrılığı veya tefriki vezaif ise merkezin ifa ettiği görevleri önemine göre tasnif edip, bunlardan bir kısmını vilayet idarelerine devretmektir. Ademi merkeziyetçilik ile eş anlamlı kullanılan tefriki vezaif ilkesinin uygulanması ile hem halkın yönetime katılımının sağlanacağı hem de yerel işlerin daha etkin ve hızlı yapılmasının sağlanacağı ifade edilmişti. Encümen gerekçede hangi işlerin merkezden hangilerinin mahalden yapılması gerektiğine de değinmişti. Buna göre siyasi görevler diye bahsettiği dışişleri, askeri işler, yargı, maliye ve zabıta işlerinin merkez tarafından yapılması; yerel bayındırlık işleri, ilköğretim eğitimi, ziraat, belediye işleri, sanat ve ticaret işleri vilayetler tarafından yapılmalıydı (Burgaç, 2018: 164-165).

Ademi merkeziyetçi bir anlayışla kaleme alınan kanun tasarısı, parlamentoya sevk edilse de bir müddet meclis gündemine getirilmedi. Gündeme alınması için önergeler verildi. Ancak meclis başkanı Ahmet Rıza Bey her seferinde bu tasarı ile ilgili talepleri geçiştirmeyi başardı. Daha sonra yaşanan iç ve dış hadiseler neticesinde konu meclis gündeminden düştü. Bir süre iktidarı kaybeden İttihat ve Terakki Cemiyeti, Bâbıâli baskını ile iktidarı tekrar ele geçirdi ve vilayet idareleri konusunda 1913'te İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatini yürürlüğe soktu (Burgaç, 2018: 167-170).

İki kısımdan oluşan 1913 Kanun-u Muvakkati bir giriş, biri geçici olmak üzere toplam 150 maddeden oluşuyordu. İlk kısımda il genel idaresi düzenlenirken ikinci kısımda il özel idaresi düzenlenmişti. Girişte, Kanun-i Esasi'nin 108. maddesindeki vilayetlerin idaresinin tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri üzerine kurulu olduğuna atıf yapılmıştı (Tuncer, 2016: 584-585). Kanunun 148. maddesinde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1871

tarıhli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin yürürlükten kaldırıldığı hükme bağlanmıştı (Reyhan, 2000: 152). 1913 Kanun-u Muvakkatinin il özel idarelerini düzenleyen hükümleri, kanunun adı 1987’de İl zel İdaresi Kanunu olarak değiştirilse de 2005 tarihli 5302 sayılı İl zel İdaresi Kanununa kadar yürürlükte kalmıştı (Gözler, 2018a: 278).

1913 Kanun-u Muvakkati, ülkenin idari taksimatını eskiden olduğu gibi vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy olarak beşe ayırmıştı. Kendisine pek çok görev ve yetki verilen vli, bu değişikliklerle güçlenmişti. Vilayet merkezinde vâlinin yanında vli yardımcısı, defterdar, maarif müdürü, jandarma komutanı, nafia müdürü, polis müdürü, nüfus müdürü, mektupçu, ziraat müdürü, sıhhiye müdürü, defter-i hkan müdürü, evkaf müdürü, yabancı işler müdürünün il şube müdürü olarak görevleri düzenlendi. İl idaresinde vali veya vali yardımcısının başkanlığında, nafia müdürü, naip, ziraat müdürü, mektupçu, maarif müdürü ve mft ile seçilerek gelen kişilerden oluşan günümüzdeki il idare kurulunun da temeli sayılan vilayet idare meclisi düzenlendi. Vilayet genel meclisi ise yine varlığını devam ettirdi (Tuncer, 2016: 585-589; Eryılmaz, 2018: 179-180). 75. maddede il özel idaresinin tüzel kişiliği olduğu belirtildi. Bu tüzel kişiliğe gelir kaynakları oluşturuldu. Böylece il ölçeğinde bir yerel yönetim birimi kurulmuş oldu, bu yerel yönetime de vilayetın yerel hizmetlerini yapma yetkisi verildi (Gözler, 2018a: 278; Eryılmaz, 2018: 180). Dolayısıyla vilayetlerde merkeziyet ve ademi merkeziyet esasları uygulamaya girmiş oldu. Ancak kısa bir süre geçtikten sonra 1. Dünya Savaşı başlayınca kanun tam anlamı ile uygulanamamıştı. Söz konusu düzenlemede yer alan kurallar, darbe velveleleri ve savaş topları arasına karışıp gitti ve o dönem için bir sonuç alınamadı (Burgaç, 2018: 170).

Güler’e (2000: 19) göre, 1913 düzenlemesi, 35 senedir merkeziyeti savunan İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin bu mücadelesinden ödün vermesi ve geri çekilmesi anlamını taşıymaktaydı. Burgaç (2019: 171) ise İttihatçılar ile Prens Sabahaddin arasındaki tartışmaları bir iktidar mücadelesinde kullanılan seçim propagandaları olarak ifade etmiştir. Çünkü 1908 seçimleri sonrasında bu konudaki tartışmalar bitmiş, İttihat ve Terakki yesi mebuslar, daha önce Prens Sabahaddin’in ifade ettiği ve hainlikle suçlandığı ilkeler çerçevesinde vilayet yönetiminin yeniden yapılandırılmasını istemişlerdir. Ortaylı (1976: 21) ise ademi merkeziyetçi gibi görünen bu adımları, merkezi hükümete bağlı ve İttihat ve Terakki politikasına bağlı idarecilerin yetkilerini çoğaltma amacında olduğunu ifade

etmiştir. 2. Meşrutiyet dönemi, merkeziyetçi eğilimlerin arttığı, meselelerin merkezci yaklaşım ile giderilmeye çalışıldığı bir dönemdir.

Yine bu dönemde mahalli idareler ile ilgili, 1912 tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkati yürürlüğe girmişti. Söz konusu geçici kanun, 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanununu ilga etmemiş, onda birtakım değişiklikler yapmıştı. Buna göre belediye daireleri kapanmış ve İstanbul'da dokuz belediye şubesi kurulmuştu (Gözler, 2018a: 323). Bu değişiklik İttihat ve Terakki'nin merkeziyetçilik anlayışına uygundu. Çünkü bu sayede merkezin mahalli idare birimleri üzerindeki yetki ve sorumluluk alanı da güçlenmişti (Düzenli, 2020: 145).

3.1.6. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu Dönemi

Osmanlı Devleti 1. Dünya Savaşı'ndan mağlup ayrılınca Mondros Anlaşması sonrası ülkede işgaller ve bu işgallere karşı direnişler başlamıştı. 1920'de İstanbul'un işgali üzerine Heyet-i Mebusan son toplantısını gerçekleştirdi. Bir gün sonrasında Mustafa Kemal, Temsil Heyeti adına bir tamim yayınlarak salâhiyet-i fevkalâdeyi haiz yani olağanüstü yetkilere sahip olan bir meclisi Ankara'da toplantıya çağırdı. Böyle bir meclis, kurucu bir meclis niteliğinde olacaktı. Söz konusu meclis, bu çağrıdan yaklaşık bir ay sonra 23 Nisan 1920'de Ankara'da Büyük Millet Meclisi adıyla toplandı. Büyük Millet Meclisi 20 Ocak 1921'de Teşkilatı Esasiye Kanununu kabul etti (Gözler, 2018c: 31).

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1876 Kanun-i Esasi'yi yürürlükten kaldırmamış, kendi hükümlerinin nasıl değiştirileceğine yer vermemiş, kısa ve özlü ifadelerle kaleme alınmış, biri münferit madde olmak üzere toplam 24 maddeden oluşmuştu. Bu 24 maddenin 14 maddesi yani büyük bir kısmı taşraya ve mahalli idarelere ayırmıştı. Sırf bu yönüyle bile 1921 Anayasasının idari ademi merkeziyete önem verdiği iddia edilebilir.

İdareyi düzenleyen 10. maddeye göre Türkiye, coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler bakımından vilayet, kaza ve nahiye şeklinde yapılanmıştı. Yani, bu kanun livaları düzenlememişti. Vilayetleri düzenleyen kısımda 11. maddede vilayetlerin yerel işler bakımından tüzel kişiliği ve özerkliği olduğu düzenlenmişti. Yine aynı madde ile iç ve dış siyaset, dini, adli, askeri konular, milletlerarası ekonomik ilişkiler, birden çok vilayetin menfaatine olan hususlar hariç olmak üzere Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılacak

kanunlar gereğince vakıflar, okullar, eğitim, ekonomi, sağlık, bayındırlık, sosyal yardımlaşma işleri vilayet meclislerinin yetkisine verilmişti. Görüldüğü gibi 11. madde merkezden yönetimin görevlerini dâhili ve harici politika, diyanet, yargılama, savunma, uluslararası ekonomik münasebetler ve birden fazla ili içine alabilecek konular olarak saymış ve yerelde adeta vilayet şuralarını genel yetkili hale getirmişti. 12. madde vilayet meclislerinin halk tarafından iki yıllığına seçileceği belirtilmiş, 13. maddede ise bu meclislerin, kendi içlerinden bir başkan ile çeşitli şube idarecileri arasından bir idare heyeti seçeceği hükme bağlanmıştı. 14. maddede vilayetlerde yukarıda sayılanlardan başka bir de Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi olacak bir ve BMM tarafından atanacak bir vâlinin bulunacağı yazıyordu. Vâlinin görevi ise devletin genel ve ortak vazifelerini ifa etmektir. Vâli, sadece devletin genel görevleri ile yerele ait görevler arasında çatışma çıkması halinde müdahale edecekti (Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1921: 10-14).

Kazaları düzenleyen 15. maddede açıkça kazaların tüzel kişiliği olmadığı vurgulanmış, kaza yönetimi BMM'nin atayacağı ve hiyerarşik olarak valiye bağlı kaymakama bırakılmıştır. Nahiye düzenleyen kısımda ise nahiye meclisi, nahiye meclisi tarafından seçilen idare heyeti ve müdürü olmak üzere organları olduğu, meclis ve heyetin yargısal, ekonomik ve mali bazı yetkileri olduğu düzenlenmişti (Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1921: 15-20).

22. ve 23. maddeler umumi müfettişlik başlığı ile düzenlenmişti. Buna göre vilayetlerin sosyo-ekonomik ilişkileri itibarıyla birleştirilip buralarda genel müfettişlik oluşturulacaktı. Genel asayişini sağlamak, vilayetlerin ortak işlerindeki uyumu sağlamak, devletin genel görevleri ve yerel yönetimlerin görev ve kararlarını daima denetlemek yetkisi bu denetim organına verildi (Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1921: 22-23).

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, ülkenin zor zamanlarında ortaya çıkmış bir yasal düzenlemedir. Kanunda özellikle mahalli idarelerle ilgili olan hükümler, günümüzdeki merkez-yerel arasındaki ilişkiler için bile yeterli seviyede hatta daha ileride kabul edilir. Kanunda bahsedilen muhtariyet veya yerel özerklik diğer anayasalarda zikredilmemiştir. Yerele verilen yetkilerin yanında bir teftiş sisteminin de kurulmuş olması, mahalli idarelerin mutlak özerkliğe ulaşmaması amacını ve merkez ile yereli dengeleme amacını taşıyordu. Yine bu kanunda yetki genişliği kavramına yer verilmeyişi onu diğer anayasalardan ayırmaktadır (Kırışik ve Sezer, 2006: 14; Bozan, 2013a: 31).

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, geniş idari ademi merkeziyetçi düzenlemeler içerse de, alt kademelerden üst kademelere kadar halk tarafından seçilmiş meclisler öngörse de Önen ve Reyhan'a (2018: 63-64) göre Mustafa Kemal ve arkadaşlarının bu düzenlemeleri uygulama gibi bir niyetleri yoktu. Çünkü bu düzenlemelerin işlerliğinin olması için yeni kanunlar yapılması gerekiyordu. Ancak bunlar yapılmamıştı. İdare-i Hususiye-i Vilayat Kanun Tasarısı, Şuralar Kanunu Tasarısı, İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Tasarısı ya mecliste hiç görüşülmemiş ya da görüşülüp kanunlaşmamıştı. Umumi müfettişlik kurumunun hayata geçebilmesi için verilen kanun tasarısı yine mecliste yasalaşamadı. Yerele geniş yetki veren düzenlemeler yürürlüğe girmeyince bunu frenlemeye yarayacak olan teftiş mekanizmasına da muhtemelen ihtiyaç duyulmadı. Kurtuluş Savaşı esnasında ortaya çıkan ademi merkeziyet eğiliminin, savaş sırasında mecliste yer alan ademi merkeziyet taraftarlarının ayrı saflara geçmemesi amacı taşıdığı da söylenebilir. Savaş sürerken verilen kanun tasarılarının savaştan sonra geri çekilmesi bu amaca hizmet etmişti.

Çakan'a (2006: 52) göre de 1921 Kanununu kabul eden birinci meclisin üçte birinden fazlasını yerelde söz sahibi olan geleneksel elitler oluşturuyordu. Bu yapıdaki bir meclisin yerele verilen yetkileri artırması çok normaldi çünkü aslında yerele aktarılan yetki bir anlamda bu geleneksel seçkinlerin eline geçecekti.

3.2. Cumhuriyetin İlanından Sonraki Dönem

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu döneminde Kurtuluş Savaşı'nda başarılı olunmuş, bunun akabinde hilafet ve saltanat birbirinden ayrılmış ve saltanat kaldırılmıştı. Daha sonra 2. dönem BMM göreve başladı. Bu meclis 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununda 1923'te bazı değişiklikler yaptı. 1. maddeye eklenen ifade ile cumhuriyet ilan edilmiş oldu. Cumhurbaşkanlığı makamı ihdas edildi. Hükümetin kuruluş şekli meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme yaklaştı.

1924 Teşkilatı Esasiye Kanununun kabulünden yaklaşık bir ay önce, 18 Mart 1924'te köyleri düzenleyen ve hâlâ yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu kabul edildi. Kanun görüşmelerinde de merkeziyet-ademi merkeziyet konusunda tartışmalar yaşandı (Şinik ve Görgün, 2015: 784-785). Aslında ademi merkeziyeti savunan vekiller, daha önce bir kez görüşülen, Nevahi Kanunu tasarısının meclise gelmesini beklerken hükümet bunun yerine

Köy Kanunu tasarısını meclise getirdi. Köy Kanunu, merkeziyetçiliğin bir unsuru olarak görülen tevsii mezuniyet esasına göre şekillenmiş, yerele özerklik isteyenlerin taleplerini görmezden gelmişti (Önen ve Reyhan, 2018: 64).

Osmanlı Devletinde köy ile ilgili ilk kanuni düzenleme 1864 Vilayet Nizamnâmesi ile yapılmıştı. Daha sonra 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnâmesinde köy idaresi düzenlenmişti. Köy idaresini kanuni olarak düzenleyen bu iki nizamnâmeyi yürürlükten kaldıran 1913 Kanunu Muvakkatte ise köy idaresi ile ilgili düzenleme yoktu. Dolayısıyla 1871 ile 1923 arasında köy idaresinin kanuni dayanağı yoktu. Buna rağmen fiilen köyler, ilga edilen hükümlere göre idare edilmişti. 2. Meşrutiyet döneminde bu boşluğu doldurmak maksadı ile köy idaresi ile ilgili bir kanun tasarısı hazırlandı. Daha sonra 1. Dünya Savaşı'nın çıkması ile birlikte tasarı kanunlaşamadı (Nadaroğlu, 1989: 242; Gözler, 2019: 419).

442 sayılı Köy Kanununda 1864 ve 1871 Nizamnâmelerinden farklı olarak köyün seçmenlerinden oluşan köy derneği adlı organ kuruldu, muhtar sayısının ikiden bire düşürüldü, her milletin kendine özgü seçtiği muhtar ve ihtiyar heyetince yönetilmesi usulü kaldırıldı, köyün nüfus bakımından tanımı yapıldı, köylerin tüzel kişiliğinin olduğu hükme bağlandı (Gözler, 2018a: 421-422).

Yine 1924'te hilafet kaldırılıp hanedan üyeleri ve halife sürgün edildi. Aynı meclis, daha sonra 1961'e kadar yürürlükte kalacak 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununu diğer bir deyişle 1924 Anayasasını kabul etti. Bu başlık altında sırasıyla 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasasının AK Parti iktidarına kadar olan dönemlerinde idari yapıda merkeziyet ve ademi merkeziyet ile ilgili tartışmalara yer verilecektir.

3.2.1. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Dönemi

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, Kanun-i Esasi'yi yürürlükten kaldırmadığı için o dönemde ikili anayasal düzen gibi bir sorun vardı. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununun, cumhuriyetin ilanı sonrası oluşan yeni durumun ihtiyaçlarına cevap vermesi zordu çünkü yukarıda da bahsedildiği gibi kanun gayet kısaydı ve savaş dönemi şartları düşünülerek ilan edilmişti. İkinci dönem seçilen BBM, yeni bir anayasayı yapmak üzere toplanmış kurucu meclis statüsünde değildi. Buna rağmen anayasa tasarısı Kanun-i Esasi Encümeni denilen bir

komisyon tarafından hazırlanıp meclise sunuldu. 20 Nisan 1924 tarihinde de yeni Teşkilatı Esasiye Kanunu genel kurul tarafından kabul edildi. 1924 Anayasası hem Kanun-i Esasi'yi hem de 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununu yürürlükten kaldırmıştı (Gözler, 2018c: 36).

1924 Anayasası dönemi, önceki döneme göre daha merkeziyetçidir. Anayasanın gerekçesinde ademi merkeziyet, federasyon olarak tanımlanmış, böyle bir idari anlayışın milli birliği olan devletlerde uygulanmasının münasip olmayacağı ifade edilmiş, idari yapının yeniden yetki genişliği ve görevler ayrılığı esasına göre düzenleneceği belirtilmişti (Önen ve Reyhan, 2018: 64-65). Mecliste anayasanın idari taksimat ile ilgili maddeleri görüşülürken de aleni olarak merkeziyetçilik savunulmuş, ademi merkeziyetin federasyon ile aynı anlama geldiği ifade edilmişti (Önen ve Reyhan, 2011: 473). Gerekçedeki ve meclis görüşmelerindeki bu ifadeler, 1921 dönemindeki ademi merkeziyetçi anlayışa tamamen zıt bir anlayışın varlığını açıkça göstermekteydi (Şinik ve Görgün, 2015: 786).

105 maddeden oluşan 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununda mülki yapılanma 3 kısa maddede düzenlenmişti. Buna göre ülke, coğrafi durum ve ekonomik ilişkilerine göre vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar da nahiyeler ayrılmış, nahiyeler ise kasaba ve köylerden oluşmuştu. Vilayetler ile şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliği olduğu hüküm altına alınırken vilayetlerin tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esasları mucibince idare edileceği düzenlendi (Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1924: 89-91). Geçmişte olduğu gibi kazalara yine tüzel kişilik tanınmamış ancak nahiyelere tanınan tüzel kişilik bu anayasa ile adeta geri alınmıştı.

1924 Teşkilatı Esasiye Kanununda açıkça belediye lafzı yer almaz ancak tüzel kişiliğe sahip olan birimler içinde sayılan şehir ve kasabalardan belediyenin kastedildiği anlaşılabılır (Gözler, 2018a: 327). Açıkça belediyelerle ilgili düzenleme olmasa da 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu hâlâ yürürlükteydi. Yine Şubat 1924'te Ankara Şehremaneti Kanunu kabul edilmiş, Ankara'da İstanbul'a benzeyen bir şekilde belediye yapılandırılmıştı. Söz konusu kanunlar, 1930'da yürürlüğe girecek 1580 sayılı Belediye Kanununa kadar uygulanmaya devam etti (Kırışık ve Sezer, 2006: 16).

1926 yılında kabul edilen bir kanunla 1913 Kanunu Muvakkatin 62. ve 64. maddeleri değiştirilmişti. Bu maddeler vilayet ve kazalardaki idare meclislerinin kimlerden oluşacağını düzenliyordu. Buna göre yeni düzenleme ile söz konusu meclislerdeki seçilmiş

üyelerin ve din adamlarının varlığına son verilmişti. Böylece bu vilayet ve kazaların idare meclisleri tamamen atanmış kişilerden oluşacaktı. Bu konu ile ilgili mecliste ilk görüşme 1923'te yapılmış, milletvekillerinin eleştirisi üzerine 2 yıl sonra 1925'te tekrar gündeme gelmiş, yoğun itirazlara rağmen 1926'da kanun kabul edilmişti. Bu değişikliğin merkeziyetçi bir anlayışla yapıldığı ifade edilebilir (Şinik ve Görgün, 2015: 781-784; Önen ve Reyhan, 2018: 65).

İdarenin taşra teşkilatının düzenlenmesi ve kamu yönetiminde merkezileşmenin sağlanması bakımından önemli bir yıl olan 1929'da 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu kabul edildi. İktidar, bu kanun ile kamu yönetimi anlayışının nasıl olacağını ortaya koymuştu (Bayramoğlu, 2007: 28). Kanunun gerekçesi, 1924 Anayasasındaki düzenlemelerin gerçekleştirilebilmesi için 2. Meşrutiyet döneminden kalan mevzuatın günün şartlarına uygun olarak gözden geçirilmesi ve yeni bir vilayet idaresi kanunu çıkarılmasıydı. Bu kanun, 1913 Kanunu Muvakkatte bazı değişiklikler yaptı. Kanun, 1913 geçici kanununda genel idareyi düzenleyen başlığı iptal etmiş, bu başlık altındaki maddeleri aynen ya da değiştirerek kabul etmişti. Bu kanun merkeziyetçi bir anlayışla kaleme alınmıştı. Kanunla birlikte vâli vilayet idaresinin başı, vilayette devletin ve her bakanlığın mümessili, bakanlıkların idari ve siyasi yürütme aracı oldu. Böylece artık vâlilik gerçek bir merkez memuru haline geldi. Vâli, her ay sonunda il idare şube başkanlarını ve diğer memurları toplayıp kendilerinden bilgi alabilecekti. İtalya'da olduğu gibi Türkiye'de de tam bir merkez memuru olarak vâlilerin yetkileri genişletilmişti. Bu yönde bir genişleme, tek parti rejimlerinin idari yapıyı dönüştürmekte ve merkezileştirmekte kullandığı bir yöntemdi. Cumhuriyetin ilanından hemen sonra valilerin durumunu netleştirmeyen iktidar, tek parti iktidarında valileri adeta bir parti vasıtası yapmıştı. Zaten 1936'da da vâliler, partinin il başkanı haline getirildi ve parti-devlet özdeşleşmesi sağlandı (Çakan, 2006: 59-60; Apan, 2014: 102). Güler'e (2007: 3) göre, bu kanun, hayata geçirilecek devletçilik uygulamaları için gerekli olan merkezleştirilmiş taşra idaresinin kurulmasını sağlamıştı.

1924 Anayasası döneminde 1930'da kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu, mahalli idarelerle ilgili yapılan önemli bir düzenlemeydi. 1884 tarihli Fransız Belediye Kanunundan esinlendiği ifade edilen kanun, birçok kez değişikliğe uğrasa da yaklaşık 75 sene yürürlükte kalmıştır (Gözler, 2018a: 327-329).

Merkeziyet-ademi merkeziyet tartışmaları kapsamında ademi merkeziyet taraftarları 1580 sayılı kanunun hazırlığı sürecinde kendi görüşlerini dile getirse de bu talepler kabul görmemiş ve kanun merkeziyetçilik üzerine inşa edilmişti. Kanunda belediyelerin görevleri liste usulü ile sayılmış dolayısıyla merkezi idare genel görevli olmuştu. Yine kanunda merkezin belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkileri fazlaydı (Apan, 2014: 104).

Kanunun yürürlüğe girdiği dönem, tek parti iktidarının olduğu dönemdi. Aynı zamanda Batı'da refah devleti uygulamalarının yapılmaya başlandığı, devletin ekonomik hayata müdahalede bulunduğu dönemdi. Bu dönem tek parti iktidarı, mahalli idareler üzerinde hâkim pozisyondaydı. Yine mülki idare amirleri, taşrada merkezin temsilcisi olarak öne çıkmıştı. Dolayısıyla böyle bir dönemde mahalli idareler, mülki idare amirleri tarafından kontrol altında tutuluyor, vesayet denetimlerine maruz kalıyordu. İçişleri Bakanının tek parti genel sekreteri, vâli ve kaymakamların tek parti il ve ilçe başkanları olması, yerelde belediyelerin durumunu daha kötü hale getirmişti. 1580 sayılı kanunla birlikte mahalli idarelerin özerkliğinden ziyade parti-devlet özdeşleşmesi, devletçilik, modernleşme gibi konular önem kazanmıştı (Kalabalık, 2005: 61). Söz konusu dönemde bazen İstanbul ve Ankara gibi illerde, valilerin belediye başkanlığı da yapmaları, durumu gözler önüne sermektedir (Apan, 2014: 105). Bu sebeplerle 1930 Belediye Kanununda tek parti döneminin ideolojisi, belediyelerin merkezi idarenin doğal bir uzantısı olduğu yönündeki anlayışı benimsemişti (Sezer, 2008: 282).

1924 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde, merkezi yönetimin taşra teşkilatı ile ilgili kabul edilen bir başka kanun, günümüzde de halen yürürlükte olan 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur. Taşranın bir uzantısı olarak il yönetimi ile ilgili 1929 tarihli 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, 20 sene yürürlükte kalıp 12 kere değişikliğe uğramış ve kanunun vâlilerin yetkilerini daralttığı gerekçesi ile eleştirilmişti. Keza farklı tarihlerde idarede düzenleme yapan farklı kanunlarda da daha önce vâlilere verilen yetkiler, ya tamamen ya da kısmen vâlilerin elinden alınmıştı ve bunlar da eleştirilmişti. Bu eleştiriler üzerine bu konuda yeni bir kanun yapılması konusu gündeme geldi ve neticede 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu kabul edildi (Keskin, 2007a: 153).

5442 sayılı kanunda vâliler, devletin, hükümetin, bütün bakanlıkların temsilcisi, idari ve siyasi yürütme vasıtası olarak görevlendirilmişti. 5442 sayılı kanunla ülke, illere ve daha alt kademe olarak da ilçe ve bucaklara ayrılmıştı. İlin başındaki vâli, ilde kamu düzen ve

güvenliğinin sağlanmasından, kamu hizmetlerinin koordine bir şekilde ifasından görevli ve sorumlu olup, adli ve askeri teşkilat haricindeki bütün kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idareleri ve özel işyerlerini teftişe, bazı memurları atamaya, görevden uzaklaştırmaya ve bunlara sicil vermeye yetkiliydi. Vâli, ilde kolluk amiri, adli ve askeri kurumlar dışındaki il genel teşkilatında görevli bütün kamu personelinin hiyerarşik amiriydi. Kanuna göre vâlilerin idari, denetim, koordinasyon, plânlama, kamu düzenini sağlamak gibi pek çok görevi vardı. İlçede ise mülki idare amiri olarak kaymakam, hükümetin temsilcisiydi. Bakanlıkların ilçe teşkilatlarının hiyerarşik amiri ve ilçenin kolluk amiri olarak görev yapan kaymakam, vâlinin emirlerini yapmakla da sorumluydu (Keskin, 2007b: 309-310).

5442 sayılı kanunun hazırlanmaya başladığı yıllar, tek parti iktidarı karşısında muhalefetin yavaş yavaş kendisini hissettirdiği yıllardı. Kanunun kabul edildiği tarih ise CHP'nin iktidardan uzaklaşma endişesi yaşadığı zamanlardı. Dolayısıyla Tutum'a (1976: 153) göre, İl İdaresi Kanunu ile CHP, iktidarı kaybetmesi ihtimaline karşın idaredeki iktidarı elinde tutmayı amaçlamıştı.

1950'de yapılan seçimlerden sonra iktidar el değiştirdi ve Demokrat Parti iktidar oldu. Bu değişiklik sonrası bürokratik yapıda ve yerel yönetim politikalarında farklılıklar ortaya çıktı. 1913 Muvakkat Kanununda herhangi bir değişiklik yapılmasa bile il özel idaresinin görevlerini merkezi idare yaptı, dolayısıyla hukuken il özel idareleri, fiilen ise merkezi idare aynı alanda yetki sahibiydi. Bu da merkez ile il özel idareleri arasında yetki karmaşasını ortaya çıkardı (Eryılmaz, 1997: 121).

3.2.2. İdari Yapı Hakkında Hazırlanan Raporlar

1960'lardan önce idarenin yeniden yapılandırılabilmesi için kamu yönetimindeki sorunların tespiti ve bunlara çözüm önerileri getirilmesi amacıyla hükümet tarafından özellikle yabancı uzmanlara bazı raporlar hazırlattırılmıştı. Bunlardan önemlileri Neumark Raporu, Barker Raporu ve Martin-Cush Raporu idi. 1960'lardan sonra ise yerli uzmanların hazırladığı MEHTAP ve KAYA adında iki önemli rapor vardı.

1949'da İstanbul Üniversitesinde görevli olan Profesör F. Neumark tarafından hazırlanıp Başbakanlığa sunulan raporda; idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi ve kanunların

yeniden düzenlenmesi, bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, devlet dairelerinde memurların yetiştirilmesinin sağlanması, idarenin sorunlarının çözümü ve halka açıklanması amacıyla Başbakanlığa bağlı bilgi bürosu kurulması, memur dağılımında yaşanan dengesizlikleri ortadan kaldırılarak çalışanların niteliklerini artırılması, kamu personelinin ücret sisteminin yeniden düzenlenmesi tavsiye edilmişti (Lamba, 2010: 140).

1951’de Uluslararası Kalkınma Bankası tarafından James Barker başkanlığındaki 13 kişilik heyete hazırlatılan ve Barker Raporu diye bilinen raporda, yönetimin aşırı merkeziyetçi bir yapıda olması sonucunda yetkilerin üst kademelerde toplandığı belirtilmekte ve mevcut yapı eleştirilmekteydi. Yetki devrinin gerçekleştirilerek yetki ve sorumlulukların yeniden dağıtılması, yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi, merkezi düzeyde Devlet Personel Dairesinin kurulmasının sağlanması, üniversitelerde kamu yönetimi kürsülerinin kurulmasının sağlanması önerilmişti (Kalağan, 2010: 68-69).

1951 yılında James W. Martin ve Frank A. Cush tarafından Maliye Bakanlığının örgütlenmesi ile alakalı hazırlanan bir rapor olan Martin-Cush Raporunda; üst düzey yöneticilere yetki devredilmesi suretiyle rutin işlerden kurtulmalarının sağlanması, böylece aşırı merkeziyetçilikten uzaklaşılması, Devlet Personel Dairesinin kurulması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması, memurlara adil ve eşit davranılması, adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması tavsiye edilmişti (Altuntaş, 2007: 16).

DPT ve TODAİE tarafından hazırlanarak 1963’te Başbakanlığa sunulan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu’na göre, Bakanlar Kurulu üst yönetimle ilgili ilkeleri belirlemeli ve Başbakanın gerekli gördüğü hallerde, bakanlıklar arasında koordinasyon sağlamalıdır. Devlet Bakanları ve Başbakan yardımcıları hükümetin Parlamento ile olan ilişkilerinde Başbakana yardımcı olmalıdır. Devlet Plânlama Teşkilatı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Devlet Personel Dairesi gibi kuruluşlar hariç Başbakana, Yardımcısına veya Devlet Bakanına bağlı kuruluş olmamalıdır. İllerin büyüklüğü oransızdır ve ilçelerin teşkilatları karmaşıktır. Uygulamada önemi kalmayan bucaklar kaldırılmalıdır. Bakanlık ve dairelerce, bölge teşkilatı kurulurken sadece kendi hizmet ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulması önerilmektedir. Raporun sonunda merkezi hükümet ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konularının ayrı birer proje olarak ele alınıp incelenmesi tavsiye edilmektedir (Kalağan, 2010: 72-73). Ancak

rapor bu son tavsiyesine rağmen ülkede merkezileşmenin iyi düzenlenmediği, bunun da verimsizlik, zaman israfı, hizmetlerin yavaş işlemesi, personel bakımından yetersizlik gibi menfi durumları beraberinde getirdiği tespitini yapmaktan geri durmamıştır (MEHTAP Raporu, 1966: 357).

1988’de başlayıp 1991’de tamamlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) yine TODAİE tarafından hazırlanmıştır. Projenin amacı, merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı ile mahalli idareleri etkin, hızlı, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzeye getirmek; kamu yönetiminin günün değişen koşullarına uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölüşümünde, teşkilat yapılarında, personel sistemlerinde, mevzuatında, halkla ilişkiler sistemlerinde aksayan yönleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve teklif etmektir. Projeye göre, merkezin görevleri ülke çapında plân, program, proje ve bütçe oluşturmak, kamu hizmetlerinin sunumu için kaynak sağlamak, genel örgütlenmeyi yapıp, norm kadro sistemini kurmak, uygulamaları izleyip değerlendirmek ve denetleyici konumda olmak, eşgüdüm sağlamak, çağın gerektirdiği değişiklikleri ve yenilikleri yapmak olarak belirlenmektedir. Merkezi idarenin taşra teşkilatında ilçeler her yönüyle güçlendirilmeli, kamu hizmetlerinin yürütülmesi, plân, program ve projelerin gerçekleştirilmesi görevi ilçelere bırakılmalı dolayısıyla temel hizmet birimleri iller değil ilçeler olmalıdır. Mahalli idareler üzerindeki aşırı vesayet denetimi kaldırılıp bunlara demokratiklik özelliği kazandırılmalıdır. Halkın yerel yönetimlerin karar alma mekanizmasına katılımı desteklenmelidir. Yerel hizmetlerin sunumu mahalli idarelere bırakılmalı ve bunlara, merkezin onayına gerek kalmadan icrai karar alma yetkisi de verilmelidir. Tabii bunu yaparken yerel yönetimlere yeterli mali desteğin sağlanması da önem arz eder (Kalağan, 2010: 73-75). Mevzuatta bulunan gereksiz ayrıntıların kaldırılması ve bürokratik süreçlerin de basitleştirilmesi gerekir (KAYA Raporu, 1991: 211).

3.2.3. 1961 Anayasası ve İdari Yapı

27 Mayıs 1960’ta yapılan darbe neticesinde Demokrat Parti, 10 yıldır sürdürdüğü iktidarı kaybetti. Darbeden sonra ülkedeki bütün belediye başkanları görevlerinden alındı yerlerine vâli ve kaymakamlar bulundukları il ve ilçelerde belediye başkanı olarak görevlendirildi. İl genel meclisi, belediye meclisi, ihtiyar heyetleri ve muhtarların da görevine son verildi.

Yine birçok ilçe yönetimi asker kişilerin eline geçmişti. Böylece merkez-yerel ilişkileri yine yerel aleyhine değişim gösterdi (Doğru, 1998: 112; Oktay, 2020: 184).

Darbeyi yapanlar, çıkardıkları 1 sayılı kanunla 1924 Anayasasının bazı hükümlerini ilga etti. Aralık 1960'da yeni bir anayasa hazırlamak üzere darbeyi yapanlar ile CHP'den, CKMP'den, üniversitelerden, yargı organlarından, sivil toplum kuruluşlarından seçilen üyelerden oluşan kurucu meclis oluşturuldu. Darbeden tam bir sene sonra yani darbenin yıldönümünde kurucu meclis, yeni anayasayı kabul etti. Daha sonra yapılan halkoylamasında da % 61,5 evet oyu çıktı (Gözler, 2018c: 44-46).

1961 Anayasasının idari yapı ile ilgili genel hükümleri 112, 115 ve 116. maddelerde düzenlenmişti. Keza, idareyi yakından ilgilendiren 3. maddede devletin ülkesi ve milleti ile bir bütün olduğu ifade edilmişti. Dolayısıyla Kanun-i Esasi'de yer alan ancak 1921 ve 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunlarında yer almayan üniter devlet vurgusu 1961 Anayasasında tekrar yapılmıştı.

112. maddede idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenlendiği, kamu tüzel kişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı hükme bağlanmıştı.

115. madde, ülkenin mülki taksimatını iller ve diğer kademeli bölümler olarak yapmış, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı ve birden çok ili içine alan çevrede belirli kamu hizmetlerinin ifası için yetki genişliğine sahip kuruluşlar oluşturulabileceği vurgulanmıştı.

116. madde ise mahalli idareleri düzenlemişti. Buna göre mahalli idarelerin il, belediye ve köy olmak üzere üç tane olduğu, bunların karar organlarının halk tarafından seçilmesi gerektiği, seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmelerine dair hükmün yargı organlarınca verileceği, kendi aralarında birlik kurabilecekleri, görevleri ile orantılı bir şekilde gelir kaynaklarının sağlanması gerektiği, görevleri, yetkileri, merkezle ilişkileri gibi konuların kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştı. Mahalli idarelerin ayrı bir alt başlık altında düzenlenmesi, 1961 Anayasasının, diğer anayasalardan farklılıklarından

biriydi. Bu suretle yerel yönetimlerin mevcudiyeti tam olarak anayasal düzeyde güvence altına alınmıştı (Yaprak, 2020: 325).

1961 Anayasasında ilk defa yerinden yönetim ifadesi kullanılmıştı. Anayasanın gerekçesinde yerinden yönetim kavramının ademi merkeziyet kavramının yerine kullanıldığı açıkça belirtilmişti. Ancak burada bahsedilen ademi merkeziyet, siyasi ademi merkeziyet değil idari ademi merkeziyetti. Böylece yerinden yönetim hem mahalli idareler hem de hizmet kuruluşlarının teşkilatlanmalarının temelini oluşturan anayasal ilke olarak düzenlenmişti (Yalçındağ, 1995: 7-8). Yine merkezden yönetim ilkesi de ilk defa 1961 Anayasasında yer aldı. Yetki genişliği ilkesi ise diğer anayasalarda olduğu gibi illerin idaresi için kullanılmıştı. Dolayısıyla idarede merkez ile ilgili anayasal ilkeler, merkezden yönetim ve yetki genişliği ilkeleriydi.

1961 Anayasasında diğer anayasalardan farklı olarak tefriki vezaif veya görev ayrımı ifadesine yer verilmemişti. Yukarıda da belirtildiği gibi 112. maddede üniter devlet ilkesi ile yakından ilişkili olan idarenin bütünlüğü ilkesi düzenlenmişti. Böylece görev ayrımı ilkesinin varlık temeli ortadan kaldırılmıştı. 1964 yılında 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 3. maddesi de bu doğrultuda değiştirilmiş ve görev ayrımı ifadesi kanundan çıkarılmıştı (Güler, 2000: 20). Onar'a (1966: 819) göre zaten görev ayrımı ile yerinden yönetim ifadeleri arasında bir fark yoktu. Tefriki vezaif kavramı ademi merkeziyetten ibaretti ve 1961 Anayasası yerinden yönetim ifadesi ile ademi merkeziyet esasını ortaya koymuştu.

1961 Anayasası yerel yönetimlerin görevleri nispetinde gelir kaynaklarının sağlanması gerektiğini düzenleyerek, gelir kaynakları ile ilgili mühim bir yenilik getirmiştir. Ancak anayasa sonrası bu konularda mevcut kanunlarda herhangi bir değişiklik yapılamamış dolayısıyla anayasanın bu kuralı uygulanamamıştı. Devlet, anayasada kendisine yüklenen yükümlülüğü yerine getiremeyince belediyeler, merkeze daha bağımlı hale gelmişti (Kırışık ve Sezer, 2006: 19-20).

Yine 1961 Anayasasında geçmiş anayasalardan farklı olarak üniversiteler, radyo ve televizyon idaresi ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili yani hizmet yönünden yerinden yönetim örgütleri ile ilgili düzenlemeler yapılmıştı (Kasım, 2011: 17; Özmen, 2012: 174).

1963 yılında kabul edilen 307 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 1580 sayılı Belediye Kanununda değişiklikler yapıldı. Buna göre belediye başkanlarının halk tarafından yapılacak seçim ile göreve gelmesi hükme bağlandı. Yine belediye başkanlarının göreve başlaması için, il belediyelerinde İçişleri Bakanının inhası ve Cumhurbaşkanının onayının olması gerektiğine, diğer belediyelerde de vâlinin onayının olması gerektiğine dair hüküm yürürlükten kaldırıldı. Bu değişiklikler, mahalli idarelerin özerkliği açısından müspet düzenlemelerdi.

1960'tan itibaren il özel idarelerinin işlevini yitirmesi ve bu hali ile gereksiz olması gibi gerekçelerle il özel idarelerinin tamamen kaldırılması gerektiğini savunan çok kişi olmuştu (Kartal, 2010: 112; Çetin, 2015: 251). 1967'de il özel idareleri ile ilgili İçişleri Bakanlığı tarafından bir kanun tasarısı hazırlanmıştı. Tasarının gerekçesinde, 1913 Muvakkat Kanununun meşrutiyet döneminde Kanun-i Esasi'ye göre hazırlandığı, aradan geçen zaman zarfında ülkede farklı alanlarda önemli değişimler yaşandığı, çok partili hayata geçildiği, yerel hizmet anlayışının farklılaştığı ifade edilmişti. Yine kanunda farklı zamanlarda yapılan değişikliklerin yeterli olmadığı, hatta kanunun ahengini bozduğu, önceden özel idareye ait olan yetkilerin zaman içinde merkeze ait hale geldiği vurgulanmıştı. Buna göre çıkarılacak kanun ile ilde yerel ve ortak kamu hizmetlerini görmek üzere 1961 Anayasasına da uygun bir il özel idaresinin kurulması amaçlanmıştı. İlçeler de özel idarenin birer şubesi olarak tasarlandı. Özel idarelerin özerkliklerinin artırılması, üzerlerindeki vesayet denetiminin azaltılması tasarının diğer önemli amaçlarındandı. Ancak bu yasal hazırlık 1969 seçimlerinden önce meclise gelememiş dolayısıyla kanun olarak kabul edilmemişti (Gözübüyük, 1969: 25-26).

1970'den sonra mahalli idarelerin ve köyden kente yaşanan hızlı göç neticesinde oluşan büyük ölçekli şehirlerin sorunlarına çözüm arayışlarında bir artış görüldü. 1971'de yine İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen İç-Düzen Projesi kapsamında yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak başta belediye, il özel idaresi ve köy kanun tasarıları olmak üzere birçok kanun taslağı hazırlanmıştı. Bu tasarılar kanunlaşmasa da daha sonraki mevzuat çalışmaları için bir taban oluşturması bakımından önemliydi (Oktaş, 2020: 188).

1971 ve 1973 yıllarında 1961 Anayasası, askeri muhtıralar sonucunda geniş çaplı değişikliğe uğradı. Bu değişiklikler doğrudan idare başlığı altındaki maddelerle ilgili

değildi. Ancak bu değişiklikler ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak ilk defa anayasada düzenlenen üniversitelerin özerkliği azaltılırken, radyo ve televizyon idaresinin özerkliği tamamen kaldırıldı.

1978 senesinde mahalli idarelerin idari ve mali sıkıntılarını çözmek, mahalli idarelere daha etkin ve işlerlik kazandırabilmek amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kuruldu. Bakanlık, farklı bakanlık ve kamu kuruluşlarının bünyesindeki mahalli idareler ile ilgili İller Bankası, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İl ve Mahalli İdareler Plânlama Şubesi gibi birimleri kendi bünyesine aldı. İçişleri Bakanlığının mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkilerinin çoğu da yeni bakanlığa geçti. 42. Hükümet döneminde kurulan bakanlığa, 43. Hükümet döneminde yer verilmedi. Dolayısıyla Yerel Yönetim Bakanlığı, kuruluşunun üzerinden 2 sene geçmeden kaldırılmış oldu. Bakanlığın görevi boyunca, merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimleri azaltılmaya çalışılmış, kapsamlı belediye birlikleri kurulmuş, belediye gelirleri artırılmış, mahalli idarelerin özerkliğine katkı sağlanmıştı. Bakanlığın, mahalli idarelerin daha özerk olması maksadı ile hazırladığı mevzuat değişiklikleri ile ilgili taslaklar hükümet tarafından kabul görmedi. Bakanlık kaldırılınca bakanlığa ait görev yetkilerin büyük bir kısmı eskiden olduğu gibi İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne devredildi (Özaslan ve Alıcı, 2015: 355-357).

3.2.4. 1982 Anayasası ve İdari Yapı

1970'lerin ikinci yarısından itibaren ülkede terör olayları ve siyasi şiddet olayları tekrar başlamış ve bunlar durdurulamamıştı. Yine siyaset arenasında önemli tikanıklıklar söz konusu olmaktaydı. Hükümetler, karar alamıyor, yasama organı yapması gereken seçimleri yapamıyor, kanun çıkaramıyordu. Bu durumdan anayasa sorumlu tutulduğu için anayasada köklü değişiklik yapılması fikri gündeme geldi ancak böyle bir değişiklik de yapılamadı. Bu kriz ortamında 12 Eylül 1980'de yeniden askeri darbe yapıldı. 27 Mayıs 1960 darbesinden farklı olarak bu darbe, askeri emir komuta zinciri içinde yapılmıştı (Gözler, 2018c: 52-53).

1960 darbesi sonrasında olduğu gibi 1980 darbesinden sonra da belediye başkanlarının görevine son verilirken, belediye meclisleri feshedildi. Görevden alınan başkanlıklara il merkezinde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise vâililer tarafından atama yapıldı. Bu

atamalarda sıkıyönetim komutanlıklarının talepleri de gözetildi. Bu şekilde atanmış başkanlar 1984'te yapılan yerel seçimlere kadar görevde kaldı (Oktay, 2020: 191).

Darbeyi yapanların oluşturduğu Milli Güvenlik Konseyi'nin, darbeden yaklaşık üç ay sonra aldığı karar ile artan nüfus üzerine kurulan çevredeki belediyelerin, birçok hizmeti yeterince sunamaması ve bunun sonucunda oluşan denetim zafiyeti gerekçesi ile büyük şehirlerin yakın çevresindeki belediyeler, il belediyesine bağlandı. Bu kararın uygulanmasında sıkıyönetim komutanlıklarının eşgüdüm ve emirlerine uyulması kararlaştırıldı. Netice olarak 26 ilde 147 belediyenin ve 176 köyün tüzel kişiliği son buldu. Tüzel kişiliği sona eren belediye ve köyler, 52 il ve ilçe merkezi belediyeye, belediye şubesi veya mahalle olarak bağlandı (Güler, 1987: 131).

Haziran 1981'de yeni bir anayasa hazırlama görevi verilen Kurucu Meclis oluşturuldu. Kurucu Meclisin bir kanadı darbeyi yapanlardan oluşan Milli Güvenlik Konseyi, diğer kanadı da ya vâlilerin teklifi üzerine ya da doğrudan Milli Güvenlik Konseyince seçilen üyelerden oluşan Danışma Meclisiydi. Neticede Kurucu Meclisin kabul ettiği anayasa halkoyuna sunuldu, demokratik olduğu söylenemeyecek halkoylaması sonucunda 1982 Anayasası kabul edildi (Gözler, 2018c: 53-54).

1982 Anayasasının 3. maddesinde aynı 1961 Anayasasında olduğu gibi üniter devlet vurgusu yapıldı, ancak bu sefer söz konusu madde değiştirilemez maddeler içinde düzenlenmişti. Doğrudan idareyi düzenleyen maddelerden 123. maddede 1961 Anayasasında da yer alan idarenin bütünlüğü, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri düzenlendi.

126. maddede merkezi idarede mülki taksimatın iller ve diğer kademeli bölümler şeklinde olacağı, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı, bölge diye adlandırabileceğimiz birden çok ili içine alan merkez örgütü kurulabileceği hükme bağlanmıştı.

Mahalli idareleri düzenleyen 127. maddede kamu tüzel kişiliği olan il, belediye ve köy olmak üzere üç tane yerel yönetim kuruluşu olduğu, bunların karar organlarının beş yılda bir yapılacak seçimle halk tarafından seçileceği, görev yetkilerinin yerinden yönetim ilkesi uygun bir şekilde kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştı. Kanunla büyük yerleşim

yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir hükmü ile büyük şehirler için farklı teşkilatlanmaya gidilebilmesinin önü açılmıştı. Mahalli idarelerin organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmeleri hakkında karar verme yetkisi yargı organına verilmişti. Ancak İçişleri Bakanına da hakkında görevleri ile ilgili suç işlediği iddiası ile soruşturma açılan mahalli idare organlarını geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi verildi. Yine 127. maddede merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi olduğu açıkça yer aldı. Merkez bu yetkiyi ancak kanunda belirtilen şekilde kullanacak ve denetimi, idarenin bütünlüğünün ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının muhafazası ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile kullanabilecekti. Mahalli idarelerin, Bakanlar Kurulu izni ile kendi aralarında birlik kurabileceği, bunların görev, yetki ve merkezle ilişkilerinin kanunla düzenleneceği, bunlara görevleri ile orantılı gelirlerin sağlanması gerektiği de 127. maddede yer almıştı.

1982 Anayasasında yükseköğretim kurumları ve üst kuruluşları, radyo ve televizyon idaresi, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, hizmet yönünde yerinden yönetim kuruluşları olarak düzenlenmişti. İdare ile ilgili hükümlerde 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak mahalli idarelerin birlik kurmaları için Bakanlar Kurulunun izin vermesi gerektiğini düzenlemişti. Diğer anayasalardan farklı olarak 1982 Anayasasında büyük yerleşim yerleri için yasama organına özel yönetim biçimleri oluşturma yetkisi verilmişti. Mahalli idarelerin kaç senede bir seçim yapacağı hususu 1982 Anayasasında açıkça düzenlenmişti. İçişleri Bakanına mahalli idarelerin seçilmiş organlarını geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisinin verilmesi de 1982 Anayasasının farklılıkları arasındadır. 1982 Anayasasında merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet şeklinde bir denetim yetkisi olduğu da diğer anayasalardan farklı olarak açıkça düzenlenmişti. Mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hükmü, 1961 Anayasasında yer almazken 1982 Anayasasında düzenlenmişti. 1961 Anayasasında merkezi idarede birden çok ili içine alacak çevrede kurulacak teşkilatın yetki genişliğine sahip olacağı yazarken, 1982 Anayasasında yetki genişliği sadece il idareleri için zikredilmişti.

Söz konusu farklılıkları göz önüne alınca Kırışık ve Sezer'e (2006: 21-22) göre, 1982 Anayasası merkezi yönetimi kuvvetlendirmiş, bu durum da merkez-yerel ilişkisini nispeten bozmuştur. Özellikle merkezi idarede görevli olan İçişleri Bakanına verilen geçici

görevden uzaklaştırma yetkisi ve idari vesayet denetimi yapabilmek için kamu yararı, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi muğlak, hukukilik yerine yerindelik denetimini gerektiren sebeplerin sayılması 1982 Anayasasının merkeziyetçi bir anlayışla kaleme alındığının göstergesidir.

Eryılmaz (1995: 345) da idari vesayet gerekçelerinden kamu yararı kavramının anlayış ve ideolojiye göre değişeceğini, objektif olmadığını, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ifadesinin de benzer handikaplar taşıdığını, bunun tespitinin demokrasilerde seçmenlerce yapılması gerektiğini ve idari vesayet denetiminin hukukilik denetimi ile sınırlandırılması gerektiğini ifade etmiştir.

Çoker'e (1992: 7) göre, üniter devletlerde mahalli idareler, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idari özerkliğe sahip olması gereken kuruluşlardır. Bunları denetlemek için soyut, sübjektif kavramlar üzerinden idari vesayet yetkisi tanınması yerine bunların uyması gereken temel standartları tespit edip bu standartları objektif hukuk kuralı olarak düzenlemek daha uygun olacaktır. Söz konusu objektif kuralları yerel yönetimlerin uygulayıp uygulamadığı denetlemek yine merkezin bir görevidir. Ancak bu denetime yapılacak itirazın yargı organları tarafından görülmesi idari özerklik açısından gerekliliktir. 1982 Anayasasının mahalli idarelerle ilgili hükümlerine bakıldığında, anayasanın hürriyetleri sınırlayan ve kısıtlayan bir anlayışta olduğu söylenebilir. Bu anlayış, anayasanın bütününe hâkim olan temel felsefesi ile de uyumludur. Anayasa hem yerinden yönetime ağırlık veriyormuş gibi görünüp hem de yerinden yönetimin işlevlerini ortadan kaldıracak vesayet hükümlerini düzenlemiştir (Çoker, 1992: 3).

1984 yılında 195 sayılı Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararnamesi ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyük yerleşim yerleri için özel bir yönetim modeli olarak büyükşehir belediye yönetimi kuruldu. Bu düzenlemeye, büyük yerleşim yerlerinde şehirleşmenin hızlı, plânsız ve denetimden uzak olması, mahalli hizmetler ile ilgili ortaya çıkan sorunların çözülmesi adına eşgüdüm ve etkinliği esas alan bir modele ihtiyaç duyulması gerekçe olarak gösterildi. 195 sayılı kanun hükmünde kararname, aynı senenin Haziran ayında 3030 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" olarak yasalaştı (Oktay, 2020: 193).

3030 sayılı kanunla büyükşehirlerde iki kademeli bir sistem kuruldu. Alt kademede büyükşehir içindeki ilçe belediyeleri, üst kademede ise şehrin bütününe kapsayan büyükşehir belediye bulunuyordu. Kanunda büyükşehir belediyelerinin görevleri 16 bent halinde tek tek sayılırken, ilçe belediyelerine ise bu görevler dışında kalan ve mevzuatta belediyelere ait olan görevlerin verildiği ifade edildi (Eke, 1985: 52).

3030 sayılı kanun ile birlikte aslında yerelde yeni bir vesayet denetimi de ortaya çıkmıştı. Büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri üzerinde vesayet denetimi yapma yetkisine sahipti. İlçe belediye meclislerinin aldığı her kararın büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi ve başkanın zorlaştırmacı veto yetkisine sahip olması, büyükşehir belediye meclislerinin ilçe belediye meclislerince alınan imar plânlarını onaylaması, bütçe gibi bazı kararları üzerindeki vesayet yetkileri, yerel düzeyde oluşabilecek bir merkezileşme ve vesayet sorununu ortaya çıkarmıştı (Keleş, 1985: 81; Karakılçık, 2016: 186).

1987’de çıkarılan 3360 sayılı kanunla 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatının adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirildi. 3360 sayılı kanun, sadece isim değişikliği yapmamış, 1913 Muvakkat Kanununun bazı maddelerini değiştirmiş, bazı maddelerini ise ilga etmişti, ancak onu tamamen yürürlükten kaldırmamıştı. 3360 sayılı kanun, il özel idarelerine farklı alanlarda önemli görevler vermişti. Ancak, bu görevlerin çoğunu merkezi idare üstlendiği için, il özel idareleri giderek daha da işlevsiz ve etkisiz kurumlara dönüşmüştü. Aynı zamanda bu durum merkez ile yerel arasında yetki karmaşasına sebebiyet vermişti. (TOBB, 1996: 114; Kartal, 2010: 89; Çetin, 2015: 252; Gözler, 2018a: 281).

1990’lı yılların ikinci yarısında idarede yapılmak istenen reformlar hem mahalli idareler ile hem de merkezi idare ile ilgili bir şekilde tasarlanmıştı. 1996’da İçişleri Bakanlığı tarafından Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı taslağı hazırlandı. Bu taslakta, mahalli nitelikte kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yapılması, bu çerçevede mahalli idarelerin iş yükü artacağından buna uygun olarak merkez ile yerel arasında maddi ve insan kaynağının bölüşülmesi, merkezin mahalli idarelerin temsilcilerinden oluşacak ortak danışma kurulu kurulması, mahalli idarelerin denetlenmesinde yeni organlar kurarak etkinliğin sağlanması, İçişleri Bakanlığı denetiminde mahalli idareler araştırma, eğitim ve

geliştirme enstitüsü kurulması, mahalli idarelerde kısmi zamanlı insan kaynağının çalıştırılabilmesi, belediye kurabilmek için gereken nüfus koşulunun 5000'e çıkarılması, belediye başkanlığı seçiminde iki turlu seçim sisteminin uygulanması, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imar uygulamaları üzerindeki denetim yetkisinin arttırılması ve belediyelerin gelirlerinin arttırılması gibi birçok husus yer almıştı (Daşöz, 1996: 86-96). Söz konusu çalışma, taslak olarak kaldı yani kanunlaşmadı ancak sonraki yıllarda hazırlanan taslak ve tasarılar da bir temel oluşturmuştu.

1998'de Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı hükümet tarafından TBMM'ye sunuldu. Kamuoyunda Mahalli İdareler Reform Tasarısı olarak bilinse de düzenleme mahalli idarelerin yanında merkezi idarede de değişiklik yapılmasını öngörmüştü. Aynı zamanda bu tasarı normal bir kanun tasarısı değil, TBMM'nin Bakanlar Kuruluna bu alanlarda kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapma yetkisini vermesine dair bir yetki kanunu tasarısıydı (Güler, 1998: 3).

1998 Tasarısının, merkeziyetçiliğin azaltılması, merkez ile yerel arasında rasyonel hizmet ve kaynak bölüşümü yapılması, karar alma süreçlerine halkın katılması gibi amaçlarla hazırladığı ifade edilmişti. Tasarı, yukarıda zikredilen 1996 tasarı taslağındakine benzer bir şekilde merkezi idarenin görev alanını adalet, güvenlik, dış ilişkiler, savunma, milli eğitim, sağlık, din, maliye hizmetleri, ulusal, bölgesel hizmetler olarak daraltıp; mahalli idarelerin görev alanını ise yerel nitelikteki merkezin görev alanı dışında kalan bütün hizmetler olarak genişletmişti (Sezer, 2008: 343-344). Yani mahalli idareleri genel yetkili, merkezi idareyi ise özel yetkili kılmıştı.

1998 Tasarısı tartışılırken zıt yönlerden eleştirilmiştir. Kimi tasarının ulus devleti, üniter devleti yok edeceğini, devlet teşkilatlanmasını ademi merkeziyetçi esaslara göre düzenleme amacı olduğunu, yerel-bölgesel yönetimci bir zihniyeti olduğunu, böyle bir mahalli idarenin küreselleşme ve neo-liberalizmin arzuladığı tarzda olduğunu, kamu varlık ve hizmetlerini özelleştirme amacı taşıdığını ifade edip tasarıyı eleştirmiştir (Güler, 1998: 25). Kimi de tasarının bir reform olmadığını, merkeziyeti daha da arttırabilecek hükümler içerdiğini, il özel idarelerinin görevlerini genişletip belediyeleri göz ardı ettiğini, il özel idareleri üzerinden aslında bakanlıkların taşra teşkilatlarına yetkilerin aktarılacağını, idari

vesayet denetimini artıracağını ifade edip tasarıyı eleştirmiştir (Polatoğlu, 1996: 27; Güler, 1996: 6; Karaman, 1997: 58). 1998 Tasarısı daha sonra çok defa değişikliğe uğramıştı. Yapılan değişiklikler sonrasında, 2000 ve 2001 senelerinde de gündem konusu olmuş ancak kanunlaşmamıştı (Sezer, 2008: 348).



4. AK PARTİ DÖNEMİ MERKEZİYET - ADEMİ MERKEZİYET UYGULAMALARI ve TARTIŞMALARI

Adalet ve Kalkınma Partisi veya parti tüzüğündeki kısaltması ile AK Parti, 14 Ağustos 2001 tarihinde kurulmuştur (AK Parti, 2019: 21). Partinin kurucu Recep Tayyip Erdoğan ve partinin önemli isimlerinden bir bölümü, kapatılan Fazilet Partisindeydi ancak Fazilet Partisinin kapatılmasından sonra onun devamı kabul edilen Saadet Partisine geçmemişler ve yeni bir parti kurmuşlardı. AK Parti, Fazilet Partisinden gelenler haricinde geçmişte farklı siyasi partilerde yer alan ve farklı görüşteki kişileri bünyesinde toplamıştı.

AK Parti, iktisat politikalarında piyasa ekonomisine ve sosyal refaha dayanıyor, kültürel bakımından geleneği dışlamayıp önemseyen bir modernlik anlayışını sahipleniyor, politik çizgisini muhafazakâr demokrat olarak tanımlıyor, milli görüş çizgisinin bir devamı olmayı reddediyordu. Bu noktada AK Parti'nin, Refah Partisi ve onun devamı sayılabilecek partilerin değil, Menderes'in Demokrat Partisi ve özellikle Özal'ın Anavatan Partisinin çizgisinde olduğu ifade edilir. Liberal iktisadi politikalar, sosyal alandaki muhafazakârlık ve geniş bir seçmen tabanına dayanması, Anavatan Partisinin devamı niteliğinde olduğu düşüncesini güçlendirmektedir. (Kiriş, 2010: 125; Cansever ve Kiriş, 2015: 375).

AK Parti'nin kuruluşu öncesinde hem ülke hem de içinden çıktığı milli görüş geleneği derin bir buhran içindeydi. Milli görüş çizgisinin içinde bulunduğu kriz, AK Parti'nin kurulmasının önünü açarken, ülkenin ekonomik anlamda yaşadığı büyük kriz, krize sebebiyet verenlerin toplum tarafından tasfiyesini sağladı ve AK Parti'nin hem de henüz 15 aylık bir parti iken girdiği 2002 seçimlerinde tek başına iktidar olmasının yolunu açtı (Koç, 2011: 3). AK Parti'nin kısa sürede tek başına iktidara gelmesi, parti isminin kısaltmasında geçen AK ifadesinin o dönem siyasetindeki kirlenmeden bıkan insanların beklentilerini karşıladığının göstergesi olarak kabul edilebilir (Findley, 2011: 359).

AK Parti, 2002'te tek başına iktidara gelmişti ancak parti kurucusu ve genel başkanı olan Erdoğan geçmişte aldığı ceza sebebiyle milletvekili olamamış, hükümet Abdullah Gül'ün başbakanlığında kurulmuştu. Ardından TBMM'de Cumhuriyet Halk Partisi'nin de destek verdiği bir anayasa değişikliği yapıldı ve Erdoğan, 8 Mart 2003 tarihinde Siirt'te yapılan

yenileme seçimlerinde milletvekili seçildi. Daha sonra hükümet istifa etti ve yeni hükümet Recep Tayyip Erdoğan tarafından kuruldu (Seydioğlu, 2011: 65).

2000’li yılların ilk yarısında AK Parti’nin tek başına iktidarda iken kanuni ve yapısal olarak reform yapma girişimleri neticesinde merkeziyet–ademi merkeziyet tartışmaları da alevlenmiştir. Bu kapsamda yürürlüğe giremeyen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı (KYTK), reformun çerçevesini çizdiği için önemlidir. Bu tasarıda yer alan düzenlemelerin bir kısmı daha sonra çıkarılan kanunlara parça parça da olsa girmiştir. Bu sebeple yürürlüğe giremeye de öncelikle KYTK incelenecek daha sonra yukarıda zikredilen diğer yasal değişiklikler incelenecektir. Söz konusu tasarının gerekçesi ve idarede yapılmak istenen değişiklikler ve bunlara yönelik eleştiriler diğer reformlara da ışık tutacaktır. Çünkü benzer tartışmalar sonraki kanun değişikliği süreçlerinde de yaşanmıştır. KYTK incelendikten sonra sırasıyla İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, 6360 sayılı kanun incelenecektir. Bu inceleme yapılırken öncelikle kanunların yürürlüğe giriş süreçlerinden, daha sonra kanunların yaptığı düzenlemelerden, sonra da tezin konusu sınırlılığında kalmak şartıyla bu kanunlara getirilen eleştirilerden bahsedilecektir. Yine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini getiren anayasa değişikliğinde yaşanan tartışmalar da bu bağlamda irdelenecektir.

4.1. Merkeziyet-Ademi Merkeziyet Bağlamında Reform Gerekçeleri

AK Parti iktidara geldikten sonra kamu yönetiminde köklü bir değişiklik yapmayı öngördü. Aslında söz konusu reform çalışmaları geçmişten beridir söz konusuydu. 1990’lardan önce idarede özellikle mahalli idareler üzerine yoğunlaşmış reform çalışmaları vardı. 1990’lardan itibaren ise idareyi merkez ve yerel olarak bir bütün görerek bunların her ikisinde de değişiklik yapılması yönünde arayışlar olmuştur.

1980’lerden itibaren kamuda reform yapılması düşüncesinin iç ve dış sebepleri olduğu söylenebilir. İç sebepler aşırı merkeziyetçilik, ağır idari vesayet denetimleri, kırtasiyecilik, liyakatsiz personel istihdamı, siyasi yozlaşma, merkez ile yerel arasında görev ve kaynak paylaşımının rasyonel yapılamaması, verimsizlik gibi idari anlamda yaşanan sorunlardır. Dış sebepler ise küreselleşme, yerelleşme, yeni sağ politikaları, yeni kamu yönetimi anlayışı olarak gösterilebilir (Emini, 2009: 36-43).

1929 Ekonomik Buhranı sonrasında dünyada devletler, liberal ekonomi anlayışını terk etmiş, onun yerine Keynesyen ekonomi politikalarını uygulamaya başlamıştı. Bu politikalar, devletlerin ekonomi ve sosyal hayatta daha aktif bir şekilde görev almasını gerektiriyordu. Böyle bir anlayışta devlet, özel sektörün üretebileceği bazı mal ve hizmetleri kendi üretmeye başlamış, çeşitli sosyal harcamalar yapmıştı. Refah devleti denen bu anlayış neticesinde kamu bütçeleri çok fazla açık vermişti. Kamuda israf, yolsuzluk, kırtasiyecilik, verimsizlik gibi menfi durumlar ortaya çıkmıştı. 1973 ve 1979'da yaşanan petrol krizleri sonrası kamu harcamaları ve bütçede oluşan açıklar sorgulanmaya başladı.

Söz konusu eleştiriler ve sorgulamalar sonrası 1979'da İngiltere'de ve 1981'de de Amerika'da, neo-liberal veya yeni sağ politikacıları olan Thatcher ve Reagan iktidara geldi. Küreselleşmenin de etkisi ile birlikte bu iktidarlar, devletin ekonomik alanda aktif bir şekilde rol almaması gerektiğini, devletin faaliyet alanının daraltılması gerektiğini, kürek çeken değil dümen tutan bir devlet anlayışının olması gerektiğini, merkezin adalet, savunma, güvenlik, dış politika gibi temel alanlarda yetki sahibi olup, kalan kamu hizmetlerinin yerel yönetim, sivil toplum veya özel sektöre devredilmesi gerektiğini düşünüyor ve bu yönde politikaları hayata geçiriyordu. Bu politikalarından kamu yönetimi ile ilgili olanlara yeni kamu işletmeciliği veya yeni kamu yönetimi anlayışı adı verilir. Yeni sağ politikaları İngiltere ve ABD'den sonra diğer ülkelere de yansımıştı. Türkiye'de de bu akım Turgut Özal başbakanlığındaki Anavatan Partisi iktidarında görülmeye başladı.

Yine 1980'lerden itibaren küreselleşmenin etkisi artmıştı. Bu artış ile birlikte ulus devlet anlayışı dönüşüme uğramaya başladı. Bir taraftan uluslararası hatta uluslararası örgütler, diğer taraftan yerel yönetimler ulus devlet yapılanmasına kan kaybettiriyordu. Bu dönemde AB, Avrupa Konseyi, BM, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası örgütler, yerelleşmeyi destekleyip merkezi idareden yerel yönetimlere ve özel sektöre yetkilerin devredilmesi yönünde politikalar izliyordu (Sezer, 2008: 338).

Türk kamu yönetiminde köklü değişiklik yapmayı amaçlayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının gerekçesinde; dünyada yaşanan küreselleşme ve sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle beraber halkın ihtiyaçlarının artması ve çeşitlenmesi, etkinliğin ve katılımcılığın sağlanması için kamu yönetiminde reformu tekrar gündeme getirdiği ifade

edilmiştir. Buna göre tasarının, yeni ve kapsamlı bir yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlandığı vurgulanmıştır. Tasarı; kapsamlı olarak ve uzun vadede, merkezi idare ve yerel yönetimlerde iyi yönetişimi hedeflemektedir. İyi yönetişim; katılımcı ve paylaşımcı bir anlayışta, pro-aktif ve geleceğe yönelen, girdiye değil hedefe odaklanan, idareye değil vatandaşa odaklanan bir yönetim anlayışıdır. Bu yönetim anlayışına göre, çağdaş kamu yönetimi şeffaf, katılımcı, etkin, maliyeti düşüren, insan haklarına saygılı, keşmekeşi ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka dayanan ve yapacağı eylem ve işlemleri önceden kestirilebilen bir yönetimdir. Gerekçeye göre, Türk kamu yönetiminde reform yapılmasını gerektiren dört esaslı açık vardır. Bunlar; strateji açığı, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığıdır (Başbakanlık, 2003: 67-73). Bunlar aynı zamanda seneler önce reformunu tamamlayan ülkelerin de reform gerekçeleridir.

Aşırı merkezileşen kamu yönetimi, stratejik ve uzun vadeli plân üretemez hale gelmiş, bundan dolayı gelirleri aşan harcamalar yapıp bütçe açığı ortaya çıkmış, bu da beraberinde halkın beklentilerini karşılamayan bir performansa sebep olmuş ve bu etkin olmayan yönetim anlayışı bazı yozlaşma, israf ve yolsuzluk olayları ile birleşince halkın idareye güveni zedelenmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 66-73). Gerçekten de bu tespitlerin doğruluk payı vardır.

Gerekçede bu açıkların özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla kapatılması gerektiği ifade edilmiştir. Böylece hantallaşmış merkezi yönetim daha küçük ama daha etkili hale gelecek ve performansı artacak, bu sayede stratejik plân yapmaya odaklanabilecek, stratejik ve uzun vadeli plânlar yapılırken kaynaklar yerinde kullanılıp verimlilik artacak, halkın güveni geri kazanılacak ve yönetime katılmaları sağlanmış olacaktır (Başbakanlık, 2003: 85).

4.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı, kamuoyunun gündemine 5 Nisan 2003'te girmiş, bu tarihten itibaren yoğun bir dirençle karşılaşmış, bu dirençlerden sonra tasarı bazı değişikliklere uğramış, yaz aylarına meclise sunulması plânlanırken ancak Kasım 2003'te Bakanlar Kurulunun imzasına açılmıştı. TBMM'ye Bakanlar Kurulu tasarısı olarak sunulması ise 29 Aralık 2003'te olmuştu (Güler, 2004a: 2-3).

TBMM'ye sunulan tasarı, merkeziyet–ademi merkeziyet konusunda önemli bir reformdu. 2004'te mecliste kabul edilen kanun, dönemin cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen yeniden görüşülmek üzere meclise iade edilmiş, mecliste tekrar görüşülmemiş, dolayısıyla yürürlüğe girememişti.

4.2.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının İçeriği

Tasarı dört kısımdan oluşuyordu. Birinci kısım kamu yönetiminin amaç, ilke ve görevlerini, ikinci kısım merkezi idarenin teşkilatlanması ile ilgili hükümleri, üçüncü kısım kamu yönetiminde denetim ile ilgili hükümleri, dördüncü kısım da çeşitli ve geçici hükümleri düzenlemişti.

Tasarının ilk maddesine göre kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, hızlı, kaliteli, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir (Başbakanlık, 2003: 11).

Beşinci maddede kamu kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri 12 bent halinde hüküm altına alınmıştır. Bu ilkelerden bazıları şu şekildedir (Başbakanlık, 2003: 12-14): Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır. Hizmet sunumunda ayrımcılık yapılamaz; insan hak ve özgürlükleri kısıtlanamaz. Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir. Kararların alınmasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve tavsiyeleri alınır.

Kanunun 5. maddesinde yer alan mahalli hizmetlerin halka en yakın birim tarafından verilmesine, yerindenlik veya hizmette yerellik (subsidiarity) adı verilir. AYYÖŞ'te de yer alan bu hüküm sayesinde merkez kendi görevlerine çekilecek ve sıradan, yerel işler kendi mahallinde çözülecektir. Bu uygulama halkın yönetime katılması sonucunu doğuracağı için

demokrasinin gelişmesine de yardımcı olur, vatandaşları apolitik olmaktan kurtarır. Aynı zamanda iktisadi açıdan fayda sağlayacağı öngörülebilir.

Altıncı maddede merkezi idarenin genel yetkileri sayılmıştır. Buna göre merkez ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirler, hizmetlerin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izler, değerlendirir ve denetler, hizmetlerin verimli olmasını ve merkez–yerel ilişkisinin koordinasyonunu sağlar, iyi yönetim için gerekli tedbirleri alır (Başbakanlık, 2003: 15).

Yedinci maddede merkezi idarenin görevleri belirtilmiştir. Bu çerçevede merkezi idare adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politika, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenlemeleri, ulusal düzeyde plân, projeler hazırlamak, milli eğitim, diyanet, sosyal güvenlik, vakıflar, âcil durum yönetimi ve sivil savunma, tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili hizmetleri, mahalli idarelere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama hizmetlerini gerçekleştirir (Başbakanlık, 2003: 16). Dolayısıyla aynı 1998 Reform Tasarı taslağında olduğu gibi bu tasarıda da merkezi idare özel yetkili, mahalli idareler genel yetkili kılınmıştır.

Sekizinci maddede mahalli idarelere yerel ve ortak ihtiyaçlarla ilgili her türlü hizmetleri, idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma plânının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yapma görevi tevdi edilmiştir (Başbakanlık, 2003: 17).

Dokuzuncu maddede, merkez–yerel ilişkileri düzenlenirken mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak mevzuat hükümlerinde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı hükümler konulamayacağı açıkça belirtilmiştir (Başbakanlık, 2003: 18).

Onuncu maddede yerel yönetimlerin gelirleri ile ilgili hükümler içermiştir. Buna göre mahalli idarelere yetki, görev ve sorumlulukları nispetinde gelir kaynaklarının sağlanacağı, genel bütçe vergi tahsilatından pay ayrılacağı, bu payların ayrılması ve dağıtılması gibi hususlarla ilgili yöntem ve ilkelerin kanunla düzenleneceği yer almıştır (Başbakanlık, 2003: 19).

On birinci maddede kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli olması için, merkezi idare ile mahalli idarelerin, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine gördürebileceği hüküm altına alınmıştır (Başbakanlık, 2003: 19).

Denetimi düzenleyen 38. maddede denetimin hataları önlemeye yardımcı olacağı, personelin ve kurumların gelişmesine rehberlik edeceği, hizmetlerin süreç ve sonuçlarının hukuka, amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine, kalite standartlarına uygunluğunun ölçülüp değerlendirilmesi ve raporlar ile ilgilere duyurulması şeklinde olacağı ifade edilmiştir. Bir sonraki maddede de denetimin içi ve dış denetim olarak hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacak şekilde olacağı hükme bağlanmıştır. 40. maddede ise mahalli idarelerin mali denetiminin Sayıştay tarafından, mali denetim dışındaki denetimin ise idarenin bütünlüğüne, kalkınma plânı ve stratejilerine, merkezce belirlenmiş standart, kural ve politikalara uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği, 42. maddede de her ilde yerel yönetimlerin diğer kişiler ile eylem ve işlemlerden kaynaklı anlaşmazlıkların ortadan kalkmasına yardımcı olmakla görevli mahalli idareler halk denetçisi kurulacağı yazmaktadır (Başbakanlık, 2003: 43-45).

Birinci geçici maddede, merkezi idaredeki bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin taşra teşkilatındaki tesislerinin, taşınır, taşınmaz mallarının, personelinin, alacak ve borçlarının bazı istisnalar haricindeki kısmının il özel idarelerine devredileceği düzenlenmiştir. Sağlık Bakanlığı, Kültür Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, taşra teşkilatı il özel idarelerine devredilecek bakanlıklar ve müdürlüklerdi. Tasarının ilk halinde bu bakanlıklar arasında Milli Eğitim Bakanlığı da yer almış ancak gelen yoğun itirazlar sonucunda tasarıdan çıkarılmıştır (Başbakanlık, 2003: 55-56).

4.2.2. Kamu Yönetimi Temel Kanununun Veto Gerekçeleri

Yukarıda da zikredildiği gibi TBMM tarafından kabul edilen kanun, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından TBMM'ye yeniden incelenmek üzere geri gönderilmiştir. Sezer, veto gerekçelerinde –merkeziyet-ademi merkeziyet konusu bağlamında– anayasada

devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün olduğu ifadeleriyle tekçi yani üniter devlet şeklinin benimsendiğini, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini tamamlayıcı olarak idarenin bütünlüğü, idari vesayet ve yetki genişliği ilkelerinin düzenlendiğini, yerinden yönetimin en önemli sakıncasının, devletin birliğini ve kamu hizmetlerinin tutarlılığını bozabilmesi olduğunu, bu sakıncayı idari vesayet denetiminin bertaraf etmesi gerektiğini, idari vesayet denetiminin hukukilik ve yerindelik denetimini kapsadığını vurgulamıştır (URL-2, 2004).

Buna göre kanunda yerel yönetimlerin genel görevli olması, taşra örgütlerinden bir kısmının kaldırılmasının merkezi idareyi güçsüzleştirdiği, üniter devletten ziyade yerel ağırlıklı bir devlet modelinin benimsendiği, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin yolunun açıldığı ve bunların anayasaya aykırı olduğu ifade edilmiştir (URL-2, 2004).

Sezer, kanunda yapılan düzenlemelerin, amaçlanmasa bile anayasada öngörülmeven bir yönetim modeline geçilmesine neden olabilecek nitelikte olduğunu söylemiştir. Yine kanunda denetim konusunda bakanlıklar bünyesindeki teftiş kurullarına yer verilmediği ve bunun da idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde yapılması gereken merkezin mahalli idareler üzerindeki denetimi olan idari vesayet denetimini etkisiz kılacağını vurgulayarak yine üniter devlete zarar gelme ihtimalini öne sürmüştür (URL-2, 2004).

Veto gerekçesinin sonuç kısmında Sezer, kamu yönetiminde reform ihtiyacının olduğunu; idarenin hızlı, etkili ve verimli biçimde çalışması ve nitelikli hizmet verilebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasının bir zorunluluk olduğunu söylemekten de geri kalamamıştır (URL-2, 2004).

4.2.3. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Getirilen Eleştiriler

Tasarıya getirilen eleştirilerin yoğunlaştığı noktaların başında, veto gerekçelerinin de temel argümanı olan, kanunun üniter devleti ortadan kaldırmayı ve yerine federal devlet sistemini getirmeyi amaçladığı veya amaçlamasa bile buna yol açacağı iddiaları gelmiştir. Bu görüşü savunanlara göre (Güler, 2003: 13) kanun, idari vesayeti kaldırıp, yerine yerelliği getirmiş, yetki genişliğini etkisizleştirip görevler ayrılığı ilkesini canlandırmıştır. Yine kanunda yerelliğe çok fazla vurgu yapılması hatta kanunun isminde “temel kanun” ifadesinin bulunması da federal sistemi çağırıyor gerekçesiyle eleştirilmiştir (Kartal, 2006: 92-93).

Tasarıya bu yönde yapılan eleştiriler abartılıdır. Çünkü tasarı içerisinde üniter devlet ile yakından ilişkisi bulunan idarenin bütünlüğü ilkesi açıkça hüküm altına alınmıştır. Aynı zamanda 1982 Anayasasının 3. maddesindeki “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.” hükmü değiştirilemez madde olarak ve idarenin bütünlüğünü düzenleyen 123. madde hâlâ yürürlüktedir. Yine tasarıda merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu vurgulanmıştır. Tasarı ile yapılmak istenen 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununda olduğu gibi mahalli idareleri genel yetkili yapmak, merkezi idareyi ise esas yapması gereken hizmet olan plân, proje, strateji üretme, izleyici, değerlendirici, kontrol edici pozisyona çekmektir. Yerel yönetimlerin genel yetkili olduğu bir ülke illa birleşik devlet olacak diye kural yoktur. Nitekim Fransa üniter devlet sisteminin en önemli temsilcisi olmasına rağmen yerel yönetim birimlerini genel yetkili hale getirmiştir. Dolayısıyla bir devlet hem üniter devlet olup hem de idari yönden ademi merkezi olabilir. Hatta daha rasyonel, verimli, etkili bir kamu yönetimi için günümüz şartları bunu gerektirmektedir. Merkezi idare, aynı insan vücudundaki beyin gibi mahalli hizmetlerde bir sorun olması durumunda bunu tespit edip devreye girmelidir. Böylece gereksiz yoğunluktan kurtulup stratejik, uzun vadeli plân yapma görevini ve kendisine ülke çapında verilen diğer görevleri layığı ile yerine getirir ve stratejik açık ortadan kalkar. Bu da sırasıyla mali açığı, hizmet açığını ve güven açığını ortadan kaldırır. Gereksiz iş yükünden kurtulan merkez, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik sahip olduğu denetim görevini daha iyi yapar hale gelebilir. Bu kanun tasarısında federasyon eyaletlerinde olduğu gibi mahalli idarelere yasama, yürütme, yargı yetkisi verilmemektedir. Yani üniter devlete hâle getiren bir düzenleme yoktur.

Tasarıya yapılan bir başka eleştiri bu kanunun hükümetin kendi inisiyatifiyle hazırlanmadığı, küresel güçlerin ve uluslararası örgütlerin baskısı neticesinde ortaya çıkarıldığı iddiasıdır (Bilgiç, 2005: 204). Buna göre kanun yerli değildir, kökleri ülke dışındadır. Yine kanunun sosyal devlet ilkesini yok edeceği, devletin düzenleyici pozisyona çekilip kamu hizmeti üretmeyeceği gibi bir sonucu ortaya çıkarma amacı olduğu iddia edilmiştir. Tasarıda yer alan hizmetlerin özel sektöre de gördürülebileceği hükmü ile vatandaşın müşteri diye bahsedilmesi ve bunun gibi işletme terimlerinin olması eleştirilerden nasibini almıştır (Kartal, 2006: 91-93).

Gerçekten de bu eleştirilerin haklılık payı olabilir. Yukarıda da bahsedildiği üzere reformun dış faktörleri vardır. Genellikle bu eleştiriler, küreselleşmeye ve yeni kamu yönetimi anlayışına karşı olan kesimlerce dillendirilmektedir. Bu görüşe hâkim olanlar, kanunu toptan reddetme yoluna gitmişlerdir. Bu şekilde toptancı bir yaklaşım Türkiye’de kamu reformları önündeki ciddi engellerden biridir. Artık günümüzde dünyadaki değişimlerden bütün ülkeler etkilenmektedir. Dolayısıyla bu durumu tamamen reddetmek gibi toptancı bir anlayış yerine bundan ülke lehine nasıl faydalanılabilir, bu durumdan en az zararla nasıl atlatılabilir gibi düşünceler daha sağlıklı olacaktır.

Tasarıya getirilen bir başka eleştiri, kanunun yeterince tartışmaya açılmadan alelacele TBMM’ye sunulduğudur. İlk defa Nisan 2003’te kamuoyu ile paylaşılan tasarı, yaklaşık 8 ay sonra TBMM’ye sunulmuş, araya seçim dönemi girmesi sebebiyle Temmuz 2004’te Mecliste kabul edilmiştir (Kartal, 2006: 86-87). Tasarının hazırlık aşamasında halkla, sivil toplum kuruluşlarıyla, bürokratlarla, akademik camiayla çok fazla istişare yapılmadığı ve reformun aceleye getirildiği vurgulanmaktadır (Gül, 2005: 48). Gerçekten de bu kadar köklü değişiklikler içeren bir çalışmanın, kamuoyunda ve özellikle üniversite çevresinde tartışılmasına daha fazla imkân verilmemesi eleştiriye açıktır.

Tasarıda eleştirilen bir başka husus, yerel yönetimlerin görevlerinin çok fazla artırılması ve detaylı düzenlenmesine rağmen bunlara ayrılacak mali kaynaklardan çok kısa bir biçimde bahsetmesidir. Bu şekilde bir düzenleme, mali kaynak sağlamanın geçirtilmiş olduğu intibamı ortaya koyar diye tenkitler vardır (Al, 2004: 189). Tasarının 10. maddesinde “Mahalli idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır. Mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılır. Payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir” denmektedir (Başbakanlık, 2003: 19). Eğer eskiden olduğu gibi mahalli idarelere yeterli mali kaynak, teknik imkân ve araç gereç sağlanmazsa bunların yetkilerinin artırılması hiçbir anlam ifade etmeyecektir. Ancak sırf tasarıda bu konudaki düzenleme kısa tutulmuş diyerek kaynakların da yetersiz olacağı sonucuna ulaşılması erken bir eleştiri olacaktır. Çünkü tasarı, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı yani yeterli kaynağın aktarılacağını ve bu konudaki ayrıntılı hükümlerin başka bir kanunda düzenleneceğini vurgulamıştır. İdari bir işlemle değil de kanunla düzenleneceğinin benimsenmesi olumlu karşılanmalıdır.

4.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Yukarıda da belirtildiği üzere AK Parti iktidarı ile birlikte yıllardan beri tartışılan, taslakları hazırlanan merkez-yerel ilişkileri ile ilgili kanuni ve yapısal reform çalışmaları hızlanmıştı. Bu çalışmaların en önemli ayağı olarak kabul edilebilecek Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, dönemin cumhurbaşkanı tarafından veto edilince TBMM’de tekrar görüşülmemiş ve yürürlüğe girememişti. Hâlbuki AK Parti’nin mecliste çoğunluğu vardı ve bu düzenlemeyi aynen kabul edebilirdi. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ise aynen kabul durumunda kanunu yayımlamak zorunda kalacaktı. Ancak bu aşamada işin yargı boyutunun devreye girmesi ve cumhurbaşkanı ile muhalefet partisinin açacağı iptal davası neticesinde Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı vermesi kuvvetle muhtemeldi. Böyle bir iptal kararı verilmesi halinde söz konusu hükümler artık birer Anayasa Mahkemesi içtihadı olacak ve AK Parti’nin kamu yönetimi reformu yapabilmesi neredeyse imkânsız hale gelecekti. Bundan dolayı her ne kadar KYTK kanunlaşmamış olsa da AK Parti, mahalli idarelerle ilgili hazırladığı mevzuat çalışmalarına, tasarıdaki birtakım hükümleri parça parça koymak gibi bir yol izledi. Zaten söz konusu tasarı kanunlaşsa bile mahalli idarelerle ilgili değişiklikler içeren mevzuat çalışmaları yine de yapılacaktı. İşte bu çerçevede hazırlanan bir tasarı da il özel idarelerini yeniden yapılandırmayı amaçlayan İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı idi.

İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı Mart 2004’te TBMM’ye sunuldu ve yaklaşık 3 ay sonra TBMM’de 5197 sayılı kanun olarak kabul edildi. 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu tıpkı KYTK tasarısı gibi Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Temmuz 2004’te yeniden görüşülmek üzere kısmen meclise geri gönderildi. Cumhurbaşkanı Sezer, 73 maddelik kanunun toplam 14 maddesinin yeniden görüşülmesini istemişti (Duran, 2009: 102).

Ocak 2005’te Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kapatılması ve görevlerinin İstanbul ve Kocaeli dışındaki illerde il özel idarelerine devredilmesi, il özel idareleri ile ilgili yeni kanunun yapım sürecini hızlandırmıştı (Koçak ve Kavsara, 2012: 64). Bunun üzerine iade edilen kanun, Şubat 2005’te TBMM Plân ve Bütçe Komisyonunda görüşüldü ve iade edilen 4 maddede değişiklikler yapıldı. Yine aynı ayda TBMM Genel Kurulunda görüşülen kanun, yaklaşık bir hafta içinde TBMM tarafından kabul edilerek 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olarak cumhurbaşkanına gönderildi. 5302 sayılı kanun, cumhurbaşkanı

Sezer tarafından onaylandı ve 4 Mart 2005'te Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi (Duran, 2009: 103). Böylece her ne kadar 1987 yılında ismi İl Özel İdaresi Kanunu olsa da ve içeriği değişse de hâlâ yürürlükte olan 1913 tarihli Muvakkat Kanun, yaklaşık 92 sene sonra yürürlükten kaldırılmıştı.

4.3.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun Analizi

TBMM'ye bir Bakanlar Kurulu tasarısı olarak sunulan kanunun gerekçesinde; dünyada 1970'lerden sonra yaşanan hızlı değişim ve dönüşüme, bu değişim ve dönüşümün etkilerine, yeni kamu yönetimi anlayışına, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerine, stratejik yönetime, kamunun girişimci ve rekabet edebilir olması gerektiğine, ademi merkeziyetçiliğe, yerel yönetimlere daha fazla görev, sorumluluk, kaynak verilmesi gerektiğine, sonuç odaklı, saydam, hesap verebilir, etkin, verimli yönetim anlayışının olması gerektiğine vurgu yapılmıştır (URL-3, 2004).

Yine gerekçede, il özel idarelerinin Osmanlı Devleti'ne uzanan tarihi süreci ele alınmış, bu süreçte yapılan mevzuat değişikliklerine, uygulamada ortaya çıkan sorunlara ve bu sorunların sonuçlarına değinilmiştir. Buna göre il özel idarelerine çok görev ve yetki verilmesine rağmen kaynak tahsisinin yeteri kadar yapılamadığı, bu hizmetlerin zaman içinde merkez tarafından üstlenildiği, özel idarelerin merkezin bir uzantısı konumuna geldiği, bunun da özel idareler üzerinde merkezin ağır bir idari vesayet denetimine neden olduğu ifade edilmiştir. Sonuç olarak il özel idareleri, mahalli idare özerkliğinin gerektirdiği bağımsız karar alma, şeffaf olma ve katılımı sağlama mekanizmalarına sahip olmadıkları için demokratiklik seviyeleri zayıf olan kurumlar şeklinde belirtilmiştir (URL-3, 2004). Kanunda il özel idarelerine verilen hizmetlerin uygulamada merkezi idare organları tarafından sunulması aynı zamanda yetki ve görev bakımından karmaşalara sebep olmuş, il özel idareleri zaman içerisinde sembolik kurumlara dönüşmüştür (Karakılçık, 2016: 149).

Kanun tasarısının genel çerçevesinin üniter devlet ilkesine, idarenin bütünlüğü ilkesine, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine dayandırıldığı vurgulanmış, AYYÖŞ ile AB'nin yerel yönetimlerle ilgili genel anlayışının da tasarıda dikkate alındığı ifade edilmiştir. Demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkelerinin yerel yönetimlerin temel değerleri olduğu ve bu değerlerin de tasarıya yansıtıldığı kaleme alınmıştır. Buradaki özerklik

ilkesinin, mahalli idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararı ile ve kendi sorumlulukları altında yapabilmeleri şeklinde anlaşılması gerektiği de ayrıca belirtilmiştir (URL-3, 2004).

Gerekçe incelendiğinde göze çarpan hususlar; yeni kamu yönetimi anlayışı ve bu anlayışın gerekleri olan girişimci, rekabetçi devlet, etkinlik, verimlilik, esnek, yatay örgütlenme, ademi merkeziyet, stratejik yönetim, çıktı odaklılık, saydamlık gibi ilkelere yer vermesi, aynı zamanda Avrupa Konseyi bünyesinde imzalanan AYYÖŞ ve AB gibi uluslararası boyutun dikkate alınması, il özel idareleri üzerindeki merkezin aşırı idari vesayet denetiminin mevcut olduğunun tespiti, üniter devlet, idarenin bütünlüğü, özerklikten idari karar alma ve uygulama özerkliğinin anlaşılması gerektiğinin belirtilmesidir. Tekçi devlet, idarenin bütünlüğü ve özerklik tanımının yapılmasının, muhtemelen ortaya çıkacak olan federasyon tartışmalarının önüne geçme amacı taşıdığı iddia edilebilir.

6 kısım ve 73 maddeden oluşan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idaresinin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleme amacını taşıdığını ilk maddesinde belirtmiştir. 3. madde il özel idaresini, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlamıştır (URL-4, 2005). Bu tanımda kanun koyucunun il özel idarelerini mümkün mertebe özerk ve yerindelik ilkesi çerçevesinde düşündüğü söylenebilir (Kartal, 2010: 19).

5302 sayılı kanun il özel idaresinin organlarını vali, il genel meclisi ve il encümeni olarak sıralamıştır (URL-4, 2005). 3360 sayılı kanundaki üçlü organ, 5302 sayılı kanunda da korunmuş, önceki kanunda il daimi encümeni olan organın ismi il encümeni olarak değiştirilmiştir. Üçlü organ yapısı korunsada 5302 sayılı kanun organlar ile ilgili önemli değişiklikler de yapmıştır.

Kanunun 6. maddesinde il özel idarelerinin görevleri sayılmıştır. Buna göre il özel idareleri il sınırları içinde; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının

karşılanmasına ilişkin hizmetleri yapmakla görevlidir. Belediye sınırları dışında ise; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, âcil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisi ile ilgili hizmetleri de il özel idareleri yapacaktır (URL-4, 2005).

KAYA raporunda (1991: 188) il yerel yönetimi başlığı altında “il düzeyinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları olarak görev yapan milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve iskân, tarım-köy işleri ve orman, köy hizmetleri, sanayi ve ticaret, kültür, turizm, sosyal hizmetler, spor ve beden terbiyesi müdürlüklerinin ve (bölgesel kuruluşlar dâhil) öteki kuruluşların; yerinden yönetilmesi hizmet etkililiğini artırabilecek nitelik taşıyan görevleri ile bununla ilgili örgüt, personel, araç-gereç ve mali kaynakları, il yerel yönetimine aktarılmalıdır” şeklindeki bir öneri bulunmaktaydı. 5302 sayılı kanundaki il özel idarelerinin görevleri ile ilgili düzenlemenin bu öneriyi desteklediği ve tamamladığı ifade edilebilir (Koçak ve Kavsara, 2012: 63).

Daha önceden kabul edilip 5197 kanun numarasını alan ancak sonradan cumhurbaşkanı tarafından veto edilen kanunda ise 6. madde “il özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler.” şeklinde düzenlemiş ve il özel idareleri, il sınırları içinde genel görevli konuma getirilmişti (URL-5, 2004). 5302 sayılı kanun ise il özel idarelerinin görev yetkilerini ayrıntılı olarak saymayıp yalnızca konularını belirtmiştir. Dolayısıyla görev ve yetkilerin tespitinde kullanılan tadadi usul yerine yetki ilkesine geçiş olmuştur (Eryılmaz, 2018: 193).

3360 sayılı kanun ile 5302 sayılı kanun kıyaslandığında, il özel idarelerine verilen görevlerin çok farklılık arz etmediği, yeni kanunda görevler bakımından bir genişleme olmadığı, hatta eğitim ile ilgili hizmetler düşünüldüğünde görevlerde bir daralma yaşandığı söylenebilir. Bu anlamda 3360 sayılı kanunda il özel idarelerine verilen görevlerin çoğunun, il özel idarelerindeki mali, kurumsal, personel yetersizlikleri sebebiyle merkezi idare tarafından yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda, yeni kanunla adeta il özel idarelerine eski görevlerinin iade edildiği ifade edilebilir (Sobacı, 2005: 39).

Yine aynı maddede il özel idaresinin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle hizmetleri sunacağı ifade edilmiştir. Söz konusu düzenleme, AYYÖŞ 4.

maddesinde yer alan, kamusal görevlerin genellikle ve tercihen halka en yakın olan organlar tarafından yerine getirileceğine dair hüküm ile yani hizmette yerellik veya hizmette yerindenlik (subsidiarite) adı verilen ilke ile örtüşmektedir (Demirel, 2014: 180).

İl Özel İdaresi Kanunu'nun bir önceki kanuna göre il özel idarelerinin idari özerkliğini önemli ölçüde zedeleyen aşırı idari vesayet denetimlerinin çoğunu ortadan kaldırdığı görülmektedir. Buna göre; il özel idarelerinin karar organı olan il genel meclisi kararlarının valinin onayından geçmesi şartı kaldırılmıştır. İl özel idaresi bütçesinin İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması usulünden vazgeçilmiş, bazı durumlarda İçişleri Bakanlığının bütçede değişiklik yapma yetkisine son verilmiştir. Yeni kanunda il genel meclisinin bütçeyi kabul etmesi, bütçenin kesinleşmesi yeterli olacaktır. Yine çok eleştirilen bir husus olan seçilmiş üyelerden oluşan il genel meclisinin başkanının, merkez tarafından atanan vali olması hükmü kaldırılmıştır. Yeni kanunda il genel meclisi, kendi başkanını kendi üyeleri arasından seçecektir. Söz konusu değişiklik, AYYÖŞ 3. maddesinde düzenlenen mahalli idare meclislerinin seçilmiş üyelerden oluşması gerektiğine dair hüküm ile örtüşmektedir. İl genel meclisinin feshedilme sebepleri de azaltılmış ve fesih eski kanuna göre nispeten zorlaştırılmıştır (Sobacı, 2005: 47-48). Keza önceki kanun döneminde yılda iki kere toplanan il genel meclisi, yeni kanunla birlikte her ay toplanma imkânı elde etmiştir (Kaya, 2011: 32). Kanunda yapılan bu düzenlemeler idari ademi merkeziyet açısından olumlu karşılanmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, KYTK tasarısına hâkim olan ademi merkeziyetçi anlayışa paralel bir şekilde hazırlanmıştır. KYTK tasarısının birçok yerinde görülen stratejik yönetim, çıktı odaklılık, performans değerlendirmesi gibi modern yönetim terimleri ve tekniklerini 5302 sayılı kanunda da görebilmek mümkündür. 5302 sayılı kanun, 3360 sayılı kanunun oluşturduğu yapıya kıyasla daha katılımcı, demokratik, etkili, verimli, özerk, saydam bir il özel idaresi oluşturmaya çalışmıştır (Sobacı, 2005: 49; Kutluk, 2006: 93). Bunlara ek olarak 5302 sayılı kanun ile yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde hesap verebilirlik, halkın ihtiyaçlarına odaklılık, sivil toplum kuruluşlarının önerilerinden faydalanma ve halkın bilgi edinme hakkını kullanması düşüncelerini hayata geçirecek bir sistem kurulması öngörülmüştür (İnal, 2008: 36).

4.3.2. İl Özel İdaresi Kanununa Getirilen Eleştiriler

Yukarıda da belirtildiği üzere il özel idaresi ile ilgili kanun, önce 5197 sayılı kanun numarası ile TBMM’de kabul edilmiş ancak cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen uygun bulunmayarak, biri geçici toplam 14 maddesinin yeniden görüşülmesi için meclise iade edilmişti. Veto yetkisi ve Anayasa Mahkemesine dava açma yetkisi ile yerel yönetim reformlarına karşı direnç gösteren Sezer’in veto gerekçelerini bu başlık altında incelemek faydalı olacaktır.

Cumhurbaşkanı Sezer, kanunun 3. maddesinde yer alan “ilin ve il sınırları içindeki halkın mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder” şeklindeki il özel idaresi tanımını ile il özel idarelerinin farklı bir boyuta taşındığını, il özel idarelerine idarî ve malî özerkliğin ilk kez tanındığını vurgulamıştır. Yine Sezer, verilen bu özerklik sayesinde özel idarelerin sahip olduğu yetki ve imtiyazları sayıp bunların merkezi idarenin onayına ihtiyaç kalmadan kullanılmasını eleştirmiştir (URL-6, 2004).

İl özel idarelerinin görev ve sorumluluklarının liste şeklinde sayılmayıp bunun yerine hizmet alanlarının belirtilmesi, kanunlarda açıkça başka kurum ve kuruluşlara verilmeyen mahalli nitelikteki her türlü görev ve hizmetin il özel idarelerince yerine getirilmesinin kanunda düzenlenmesi, Sezer’in vurguladığı hususlar arasında yer almaktadır (URL-6, 2004).

Sezer’e göre; il özel idaresi organları arasında valinin konumu zayıflatılmış, il genel meclisinin kendi başkanını seçebilmesi, her ay toplanabilmesi, tek karar organı olması, meclis başkanının gündemi belirlemesi, meclis kararlarının kesinleşmesi için gerekli olan vali onayının kaldırılması, valinin hazırladığı senelik etkinlik raporunun meclisçe yetersiz görülmesi üzerine gereğinin yapılması için yetersizlik kararının İçişleri Bakanlığına gönderilmesi, bütçe ve kesin hesabın il genel meclisi kararı ile kesinleşmesinin yeterli görülmesi özerklikten öte bağımsız niteliğe kolay bir şekilde dönüşebilecek yerel bir meclis oluşturacaktır (URL-6, 2004).

Cumhurbaşkanı bu eleştirilerini sıraladıktan sonra özellikle ulus devlet, üniter devlet, merkezden yönetim, yerinden yönetim, idari vesayet, idarenin bütünlüğü ilkelerine vurgu yapmıştır. Sezer, iade ettiği maddelerin üniter devlet modelinden yerel ağırlıklı devlet modeline geçişe imkân veren, merkezi idareyi güçlendirmek yerine yerel yönetimleri güçlendiren, il özel idarelerini, il genel yönetimini de kapsayacak biçimde genel yetkili konuma getiren değişiklikler olduğunu ve bunların üniter devlet, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, idari vesayet ilkelerine ve kamu yararına aykırı olduğunu ileri sürmüştür (URL-6, 2004).

Ahmet Necdet Sezer'in 5197 sayılı kanunu veto etme gerekçelerine bakıldığında, KYTK tasarısının veto gerekçelerindeki benzer ilkelere vurgu yaptığı görülmektedir. Zaten Sezer, 5197 sayılı kanunun meclise geri gönderilme gerekçelerini sıraladığı metnin birkaç yerinde KYTK tasarısındaki düzenlemelerden bahsetmiş ve iki yasal düzenlemeyi birlikte değerlendirmiştir.

5197 sayılı kanunun kısmen iadesi sonrası, TBMM geri gönderilen 14 maddeden 10'unu aynen kabul edip 4 maddede değişiklik yaptı ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanununu kabul etti (Harman, 2006: 26-27). Buna göre il özel idarelerini tanımlayan 3. maddede ve il özel idarelerinin görevlerini düzenleyen 6. maddede önemli değişiklikler yapıldı. 10. maddede ise il genel meclisinin halk denetçisini seçeceğine dair hüküm kanundan çıkarıldı. İl özel idaresi tanımında geçen ilin ve il sınırları içindeki halkın ifadesi 5302 sayılı kanunda il halkının şeklinde değiştirildi. 6. maddedeki "İl özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler" cümlesi maddeden çıkarıldı. Dolayısıyla kanunun ilk halinde il özel idarelerini il sınırları içinde yerel ve ortak ihtiyaçlar bakımından genel görevli kılan, cumhurbaşkanının da veto gerekçesinde vurgu yaptığı hüküm kaldırıldı. Bu değişiklik 5197 sayılı kanun ile 5302 sayılı kanun arasındaki en önemli fark olarak kabul edilebilir. Yine aynı maddede il özel idarelerine verilen eğitim hizmeti sunma görevi kaldırılmış bunun yerine ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına dair hizmetleri yapma görevi verilmişti.

Cumhurbaşkanı Sezer, 5302 sayılı kanun kabul edilince bu sefer Anayasa Mahkemesi'ne kanunun iptali için iptal davası açtı. Aynı zamanda Cumhuriyet Halk Partili milletvekilleri

de Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açtı. Dava, toplam 19 maddenin iptali istemiyle açılmıştı. Söz konusu davada ileri sürülen iddialar yine benzer bir şekilde anayasanın öngördüğü üniter devlet yapısına, idarenin kanuniliği, idarenin bütünlüğü, yerinden yönetim ilkelerine ve idari vesayet yetkisine dayandırılmıştı (URL-7, 2007: 11).

5197 sayılı kanun ve 5302 sayılı kanunu inceleyen Güler, kanunların amacının devlet örgütlenmesinde merkeziyetçiliğin ortadan kaldırılması ve idari federalizme geçilmesi olduğunu iddia etmiştir. Güler, söz konusu kanunların Prens Sabahaddin'in ademi merkeziyet ve hür teşebbüs fikrinin, İttihat ve Terakki'nin felsefesine karşı bir zafer ilanı olduğunu belirtmiştir. Yine Güler, kanunun yerel halka güven vermek yerine küresel ulus-üstü şirketlere güven verdiğini ifade etmiştir (Güler, 2004b: 8, 19-20; Güler, 2005: 119).

İl özel idarelerinin yürütme organının atanmış vali olması önceden beri eleştirilmiştir. Fakat bu reform çalışmaları neticesinde merkezi idareye ait birtakım görevlerin il özel idarelerine verilmesi ile görev ve yetkilerinde önemli derecede artış olan il özel idarelerinde, bu geçiş döneminde valilerin icra organı olarak görev alması, sorunların bertaraf edilmesine ve idarenin bütünlüğüne olumlu katkı sağlayacaktır. Reforma karşı direncin üniter devlet çerçevesinde olduğu düşünüldüğünde valinin il özel idaresinden tamamen çıkarılması, direnci daha da artırma ve reform sürecini olumsuz yönde etkileme potansiyeli taşımaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005: 164).

5302 sayılı kanunda il özel idarelerine verilen geniş görev ve yetkilere rağmen, bu görev ve yetkileri yapabilecek mali kaynakların, araç-gereçlerin, insan kaynağının verilmemesi de eleştirilmiştir (Keleş, 2006: 120). İl özel idarelerinin gelirlerinin, görevleriyle orantılı olmaması sebebi ile özel idarelerin merkeze bağımlı olduğu da ifade edilmektedir (Coşkun ve Uzun, 2005: 171). Bunun sonucunda da alınan kararlarda ve yapılan hizmetlerde merkezin etkisi devam edecektir (Koçak ve Kavsara, 2012: 87). Yine yetersiz kaynak aktarımı, uygulamada hizmetlerin merkez tarafından yapılması gibi bir sonuç doğurabilecek, bu durum da yapılan reformların istenildiği gibi gerçekleşmemesine sebep olabilecektir. Neticede merkezileşmenin artması, il özel idarelerinin pasif bir konuma gelmesi, görev ve yetkiler bakımından karmaşıklığın ortaya çıkması gibi eski hastalıklar nüksedebilecektir.

4.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

AK Parti iktidarı ile birlikte hazırlanan KYTK tasarı ile birlikte hızlanan kamu yönetimi reformu, söz konusu kanun tasarısının çizdiği çerçeveyi tamamlayıcı yasal düzenlemeler ile devam ettirilmek isteniyordu. İşte bu tamamlayıcı yasal düzenlemelerden bir diğeri de belediyeleri düzenleyecek belediye kanunuydu. 59. Hükümetin belediyeler ile ilgili sunduğu kanun tasarısı, TBMM’de 9 Temmuz 2004’te 5215 sayılı Belediye Kanunu olarak kabul edildi. 5215 sayılı kanun, cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından yeniden görölmek üzere kısmen meclise iade edildi. Sezer, kanunun 3 maddesinin (3., 14. ve geçici 4. maddenin) yeniden görüşölmesini istemişti (Memişoğlu, 2006: 106).

TBMM, bu veto üzerine cumhurbaşkanının taleplerini de dikkate alan bir düzenleme yaparak belediye kanunu 5272 kanun numarası ile Aralık 2004’te kabul etti. Cumhurbaşkanı Sezer, 5272 sayılı Belediye Kanununu kabul etmiş ancak Anayasa Mahkemesine 14/2. maddenin iptali için iptal davası açacağını belirtmişti. Cumhuriyet Halk Partisi milletvekilleri de 5272 sayılı kanunun şekil bakımından iptali için iptal davası açmıştı. Davayı gören Anayasa Mahkemesi, Belediye Kanununun geçici 4. maddesinin af niteliği taşıması ve öngörülen çoğunlukla kabul edilmemesi, son aşamada da söz konusu maddenin kanun metninden çıkarılmasına rağmen kanunun geneli üzerinde tekrar son oylama yapılmaması gerekçesiyle 5272 sayılı Belediye Kanununu şekil bakımından iptal etmiş ancak iptal kararının altı ay sonra yürürlüğe girmesi kararını vermişti (URL-8, 2005; Memişoğlu, 2006: 107; Seydioğlu, 2011: 91).

Anayasa Mahkemesi’nin tanıdığı bu süre zarfında yürürlükte kalan 5272 sayılı kanunun ana ilkeleri korunarak, kanunun uygulanması sırasında meydana çıkan sorunların giderilmesine çalışılarak hazırlanan belediye kanunu tasarısı, Temmuz 2005’te 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak TBMM’de kabul edildi. Cumhurbaşkanı Sezer, kanunu onaylayıp Resmi Gazete’de yayımlamış ancak yine Anayasa Mahkemesine 14/2. maddenin iptali için iptal davası açacağını belirtmişti.

4.4.1. 5393 Sayılı Belediye Kanununun Analizi

5393 sayılı kanunun genel gerekçesinde dünyada yaşanan dönüşüm süreci, yeni kamu yönetimi anlayışı, demokratikleşme talepleri, ademi merkeziyetçilik, modern yönetim

teknikleri ile ilgili konulardan bahsedilmiştir. Bu konular İl Özel İdaresi Kanununun gerekçesinde de aynı şekilde kaleme alınmıştı. Keza yine kanunun üniter devlet ilkesi, idarenin bütünlüğü ilkesi, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine dayandırıldığı, AYYÖŞ ve AB'nin yaklaşımlarının tasarıda dikkate alındığı, aynı İl Özel İdaresi Kanunu gerekçesindeki gibi ifade edilmişti (URL-9, 2005). Dolayısıyla Belediye Kanununun gerekçesi ile İl Özel İdaresi Kanununun gerekçesi birkaç farklılık dışında hemen hemen birbirinin aynısıdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu da tıpkı il özel idaresini düzenleyen kanun gibi 6 kısımdan oluşmaktadır. Belediye Kanunu 87 maddeden müteşekkildir. Ayrıca kanunda 5 tane de geçici madde vardır. 1. maddede kanunun amacının, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek olduğu ifade edilmiştir. 3. madde belediyeleri “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamıştır. Yine aynı maddede belediyelerin, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere 3 tane organı olduğu düzenlenmiştir (URL-10, 2005). Belediye tanımında 1580 sayılı eski Belediye Kanunundan farklı olarak belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip olduğunun vurgulanması, kanunun AYYÖŞ’ e uygun hale getirilmesine dair bir çaba şeklinde değerlendirilebilir (Yavuzdoğan, 2006: 205).

Yeni kanunun 4. maddesinde belediye kurulabilmesi için gerekli olan asgari nüfus şartı 2000’den 5000’e çıkarılmıştır. Yine içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5 kilometreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı hükme bağlanmıştır. Böylece birleştirme adı verilen yöntemle fiziki olarak birbirine yakın birimlerin tek bir merkezde toplanması amaçlanmış ve coğrafi bakımdan halkın aynı alanda hayatlarını sürdürmesi istenmiştir. Nüfusun belli bir yerde yoğunlaşmasının hizmet sunumunda etkinliği artırması beklenmiştir (Yörükoğlu, 2008: 54).

Belediyelerin görev ve sorumlulukları 14. maddede düzenlenmiştir. Buna göre belediyeler, yerel ve ortak olmak üzere, imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, âcil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve

yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; devlete ait okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını, bakımını, onarımını, aslına uygun yeniden yapımını sağlayabilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, başarılı sporculara ödül verebilir, gıda bankacılığı yapabilir (URL-10, 2005).

14. maddenin 2. fıkrası “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” demek suretiyle belediyeleri belde sınırları içinde genel görevli bir konuma getirmişti. AK Parti’nin yaptığı ancak cumhurbaşkanı tarafından veto edilen ilk belediye kanunu olan 5215 sayılı kanunda bu hüküm “Belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır, gerekli kararları alır, uygular ve denetler” şeklinde düzenlenmişti. Cumhurbaşkanının meclise iade ettiği maddelerden biri de buydu. TBMM’nin veto sonrası kabul ettiği ancak sonradan Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanununda da söz konusu hüküm 5393 sayılı kanundaki ile aynı biçimde kaleme alınmıştı. Cumhurbaşkanı Sezer, gerek 5272 sayılı kanunu gerekse 5393 sayılı kanunu onaylarken bu hükmün iptal edilmesi için Anayasa Mahkemesine başvuracağını beyan etmişti. Nitekim hem cumhurbaşkanı hem de CHP milletvekillerinin 5393 sayılı kanunun 13 maddesinin iptali ve yürütmesinin durdurulması talebiyle açtığı iptal davasında Anayasa Mahkemesi önce 22 Eylül 2005’te, 14. maddenin 2. fıkrası ile belediyelerin okul öncesi eğitim kurumu açabileceğine dair hükmün yürütmesini durdurmuş, sonra 2007’de söz konusu iki hükmü anayasaya aykırılık gerekçesi ile iptal etmiştir (URL-11, 2004; URL-12, 2004; URL-13, 2005; URL-14, 2007).

14 maddenin 4. fıkrasında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunundaki düzenlemeye benzer bir şekilde belediye hizmetlerinin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla bu düzenleme de AYYÖŞ 4. maddesindeki hizmette yerindenlik ilkesi ile uyumaktadır.

5393 sayılı kanun, 1580 sayılı kanundan farklı olarak, belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için mahallin en büyük mülki amirinin onay şartını kaldırmıştır. Bunun yerine kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderilmesi, gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği hüküm altına alınmıştır. Belediye başkanı gibi, vali ve kaymakamların da hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilmeleri düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarını hafifletmiştir (Memişoğlu, 2006: 111).

Yine il özel idarelerindeki il genel meclislerinin fesih sebeplerinin azaltılması gibi belediyelerde de belediye meclislerinin fesih sebepleri 1580 sayılı kanuna kıyasla azaltılmıştır. 1580 sayılı kanuna göre yılda 3 defa olağan toplantı yapabilen belediye meclislerinin her ay toplanabilmesi sağlanmıştır. Bütçenin belediye başkanı tarafından hazırlanması, encümen ve mecliste görüşülerek kabul edilmesi benimsenmiş, 1580 sayılı kanunda bütçenin kesinleşmesi için öngörülen kaymakam veya valinin onay şartı kaldırılmıştır (URL-10, 2005).

5393 sayılı Belediye Kanunu inceleyen Eryılmaz (2018: 203-206), bu kanunun AYYÖŞ, yeni kamu yönetimi anlayışı, gelişmiş ülke tecrübeleri ile ortaya çıkan problemler, ülkemizin gerçekleri ve 150 yıllık belediyecilik geçmişimizin etkisi altında hazırlandığını ifade etmektedir. Kanunun getirdiği yenilikler özetle; belediye kuruluş şartlarını yeniden düzenlemesi ve ölçeği büyütmesi, idari ve mali özerklik getirmesi, liste usulü sayma yönteminden yetki ve genel yetki ilkesine geçilmesi, mahalleleri belediyelerin bir alt yönetim birimi haline getirmesi, hemşeri hukukunu yeniden tanımlayıp geliştirmesi, belediyelerin mahalli hizmet konusundaki yetki ve görevlerini artırması, belediye yönetiminde demokrasi ve yönetime katılma ilkelerini geliştirmesi, esnek örgütlenme yolunu açması, norm kadro sistemine geçip personel istihdamında verimlilik ve etkinliğe dayalı bir politika oluşturulmasına imkân sağlaması, belediyelerde gönüllü katılıma olanak sağlaması, denetimde idari vesayet ile özerklik arasında denge kurmaya çalışmasıdır.

4.4.2. Belediye Kanununa Getirilen Eleştiriler

Yukarıda da zikredildiği üzere belediyeler ile ilgili 5215 sayılı kanunla başlayan yeniden yapılanma süreci 5393 sayılı kanunla tamamlanmıştır. Sürecin bu kadar uzamasına sebep

olan cumhurbaşkanı vetolarını ve Anayasa Mahkemesi kararlarını bu başlık altında incelemek yerinde olacaktır.

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, AK Parti'nin belediye düzenlemesinin ilk ayağı olan 5215 sayılı kanununun 3., 14. ve geçici 4. maddelerinin anayasaya aykırılığı öne sürmüş ve meclise bu kanunu kısmen iade etmiştir.

Sezer, 5215 sayılı kanunun 3. maddesindeki belediye tanımında yer alan “beldenin ve belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder” cümlesindeki belde ifadesinin ayrıca kullanılmasının, belediyeleri genel yönetim ile ilgili konuları da kapsayacak şekilde genel yetkiliymiş gibi tanımladığını, bunun da anayasanın 126. ve 127. maddelerine aykırılık teşkil edeceğini belirtmiştir. Sezer, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması görevinin il özel idarelerinin, belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması görevinin belediyenin, il ve belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçları dışında kalanlar ile belde de dâhil ilin tüm hizmetlerinin karşılanması da taşra birimi olan il genel idaresinin görev alanına girdiğini belirtmiştir (URL-15, 2004).

Cumhurbaşkanı, 5215 sayılı kanunun 14. maddesinde yer alan "Belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır, gerekli kararları alır, uygular ve denetler" cümlesinin belediyeleri, kamu hizmeti görme yönünden genel görevli konuma getirdiğini, cümledeki "münhasıran" kelimesinin merkezi idarenin görev ve yetki alanını daha da daraltıldığı, buna karşılık belediyelerin görev ve yetki alanını genişlettiğini vurgulamıştır (URL-15, 2004). Dolayısıyla gerek 3. madde gerekse 14. madde benzer gerekçelerle Sezer tarafından veto edilmiştir.

Sezer'in kısmen iadesi sonrası kanunu tekrar görüşen TBMM, 3. maddedeki belediye tanımında “belde ve belde sakinlerinin” ifadesi yerine sadece “belde sakinlerinin” ifadesini kullanarak maddeyi kabul etmiştir. 14. maddedeki “münhasıran” ifadesi de maddeden çıkarılmıştır. Bu şekilde kabul edilen kanun 5272 sayılı Belediye Kanunu adını almıştır. Cumhurbaşkanı Sezer, bu kanunu onaylamış ancak, 14. maddedeki cümleden sadece münhasıran ifadesinin madde metninden çıkarılmasını yeterli görmeyerek, bu fıkranın

iptali için Anayasa Mahkemesine iptal davası açacağını ifade etmiştir (URL-12, 2004; URL-16, 2004).

Yukarıda da belirtildiği gibi 5272 sayılı kanun şekil bakımından Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince 5393 sayılı kanun TBMM tarafından kabul edilmiş, cumhurbaşkanı Sezer, bu kanunu da onaylarken yine 14. maddedeki belediyeleri genel görevli konuma getiren düzenlemenin iptali ve yürütmesinin durdurulması için Anayasa Mahkemesine başvuracağını beyan etmiştir (URL-17, 2005).

Anayasa Mahkemesi, gerek Sezer'in gerekse CHP milletvekillerinin açtığı iptal davasını incelemiş, neticede belediyelere okul öncesi eğitim kurumu açabilme yetkisi veren hükmü ve belediyelerin belde sınırları içinde yerel ve ortak ihtiyaçları giderme konusunda genel görevli olduğuna dair hükmü iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi belediyelere okul öncesi eğitim kurumu açabilme yetkisi veren hükmü iptal eden kararında, anayasanın 127. maddesinin birinci fıkrasındaki "mahalli müşterek ihtiyaç" ölçütünün, mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin sınırını çizdiğini, kanun koyucunun mahalli idarelerin görevlerine ilişkin bir düzenleme yaparken, bu ölçütü gözetmesi gerektiğini ifade etmiştir. Mahkeme, mahalli müşterek ihtiyacı, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların oluşturduğu, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler şeklinde tanımlamıştır. Buna göre milli eğitim hizmetinin ulusal nitelikte olduğu, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görülemeyeceği için okul öncesi eğitim kurumları açma yetkisi veren hükmün iptaline karar verilmiştir (URL-14, 2007).

Belediyeleri genel görevli yapan hükmün iptal gerekçesinde ise belediyelere bu şekilde verilen bir görevin, herhangi bir görev alanı tanımlaması yapılmaksızın, 14. maddede belirlenmiş görev alanları dışında kalan her türlü görevin yerine getirilmesi sonucunu doğuracağını, bu durumda çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki verildiğini, bunun da anayasanın 2. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ifade edilmiştir. Söz konusu karara Anayasa Mahkemesi'nin 3 üyesi katılmamıştır (URL-14,

2007). Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi bu iptal kararını çok sağlam temellere dayandıramadan vermiştir.

5393 sayılı kanun ile 1580 sayılı kanunu karşılaştırarak tespit ve eleştiriler yapan Alıcı (2007: 10), yeni kanun ile birlikte kamusalılık anlayışından bireyselliğe, kaynak oluşturan belediyeçilikten kaynak dağıtan belediyeçiliğe, hizmet yapan belediyeçilikten hizmet yapan ve yaptıran belediyeçiliğe, sosyal refah devleti anlayışından neoliberal devlet anlayışına, toplumu esas alan anlayıştan piyasa ekonomisini esas alan anlayışa geçiş yapıldığını ifade etmiştir.

Yavuzdoğan (2006: 213-214), 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile ilgili en temel eleştirinin, söz konusu kanunların uygulamada tekçi devlet yapısını zaafa uğratabileceği endişesi olduğunu belirtmiştir. Ancak söz konusu mevzuat değişikliklerinin ülke ve millet bütünlüğünü, üniter devlet anlayışını, merkez-yerel dengesini zedelediğini, anayasa maddelerini, kamu yararını, kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olmadığını ileri süren iddialar gerçekçi görülmemektedir. Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü ilkesi ancak federasyon sisteminin benimsenmesi ile ihlal edilebilir. Federasyonlarda eyaletlerin hepsinin kendine has yasama ve yürütme yetkileri mevcuttur. Belirtilen kanunların ise hiçbir mahalli idarelere bu türden bir yetki vermemektedir.

4.5. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile hızlanan kamu yönetimi reform çalışmalarını tamamlayıcı bir diğer kanun da AK Parti iktidarının ilk yıllarında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunudur. 5216 sayılı kanun ile birlikte 20 senedir uygulanan ve çokça eleştirilmeye başlayan 3030 sayılı Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 905).

1984'te 3 ilde başlayan ve 2004'te 16 ilde bulunan büyükşehir belediye sisteminde önemli değişiklikleri amaçlayan kanun, TBMM'ye Bakanlar Kurulu tasarı olarak sunulmuş, TBMM'de 10 Temmuz 2004 tarihinde 5216 kanun numarası ile kabul edilmiş ve 23 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5216 sayılı

kanun, yukarıda incelenen diğer kanunlardan farklı olarak, cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından meclise iade edilmemiştir. Ancak yine CHP milletvekilleri, kanunun toplamda 13 maddenin iptali için Anayasa Mahkemesine iptal davası açmıştır.

4.5.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun Analizi

TBMM'ye sunulan Büyükşehir Belediyesi kanun tasarısının gerekçesinde özetle, dünyada anakentlerin ortaya çıkış sürecinden, anakentin tanımından, sorunlarından, Türkiye'de büyükşehirlerin ortaya çıkışından ve büyükşehirler ile ilgili yasal gelişmelerden, 3030 sayılı kanunun öngördüğü sistemden ve bu kanunun sorunlarından, eleştirilen yönlerinden, bu sorunların çözülmesi ve büyükşehir belediye yönetiminin daha etkin işleyen bir duruma getirilmesinin âcil bir ihtiyaç olduğundan, kamu yönetiminde ortaya çıkan gelişmelerin büyükşehir belediyelerinin de yeniden yapılandırılmasını gerektirdiğinden, bu idarelerin etkin, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıda olması gerektiğinden ve tasarının bu amaçla hazırlandığından bahsedilmiştir (URL-18, 2004).

Gerekçede tasarı ile büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları, görev ve yetkileri, gelirleri, örgütlenmeleri ve belediyeler arasındaki ilişkilerin düzenlendiği ifade edilmiştir. Tasarının büyükşehir ve altındaki ilçe veya ilk kademe olmak üzere iki düzeyli yönetim yapısını koruduğunu, büyükşehir kapsamındaki bütün belediyelerin ayrı tüzel kişilikleri, organları ve teşkilâtlarını düzenlediğini, büyükşehir çapında bazı hizmetleri yürütmek için özel kanunlarla kurulan kurumların varlıklarını devam ettireceğini, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kuruluş ve işleyiş bakımından diğer belediyelerden farklılaştığı noktaları da kapsadığını gerekçe vurgulamıştır (URL-18, 2004).

Gerekçede bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir milyon nüfusa sahip olma şartı öngörülerek bir ölçek de getirildiği ifade edilmiştir. Ancak bu şart TBMM Plân ve Bütçe Komisyonunda 750.000 olarak düzeltilmiştir. Tasarı kanunlaştığında büyükşehir belediyelerinin karşı karşıya bulunduğu sorunların daha hızlı bir şekilde çözüleceği, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde sunulacağı gerekçenin son sözleridir (URL-18, 2004).

5216 sayılı kanunun amacı 1. maddede büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak şeklinde ifade edilmiştir. 3. maddede büyükşehir belediyesi; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Aynı maddede, ilçe belediyesinin büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi olduğu, ilk kademe belediyesinin ise büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediye olduğu ifade edilmiştir. Yine aynı maddede büyükşehir belediyesinin, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olmak 3 organı olduğu hükme bağlanmıştır (URL-19, 2004).

5216 sayılı kanuna göre, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10 kilometre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olmalı; fizikî yerleşim durumları ve iktisadi gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak o yerin büyükşehir olmasına dair kanun çıkarılmalıdır. Böylece büyükşehir kurulabilmesi için ilk defa nüfus şartı getirilmiştir (URL-19, 2004).

Kanun ile valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla; nüfusu 1.000.000'a kadar olanlarda yarıçapı 20 km, 1.000.000-2.000.000 arası olanlarda 30 km, 2.000.000'dan fazla ise 50 km olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesi sınırı olarak belirlenmiştir. İstanbul ve Kocaeli ilinde ise il mülkî sınırları büyükşehir belediyelerin yeni sınırları haline getirilmiştir (URL-19, 2004). Kanunun geçici maddelerinde yer alan bu sınır genişletme düzenlemeleri, Zengin'e göre (2014: 100) kanunun en öne çıkan özelliğidir. Bu düzenlemeler sebebiyle 5216 sayılı kanun, kamuoyunda pergel kanun olarak anılmıştır. Benzeri düzenleme daha önce de 5019 sayılı kanunla 2003 yılında gerçekleştirilmeye çalışılmış ancak söz konusu kanun cumhurbaşkanı tarafından veto edilince TBMM'de tekrar görüşülmemiş ve kanunlaşma sürecini tamamlayamamıştır.

5216 sayılı kanunda büyükşehir belediyelerinin görevleri 23 bent olarak uzun bir şekilde listelenmiştir. İlçe belediyeleri ve ilk kademe belediyelerinin görevleri ise 5 bent olarak sıralanmıştır. Böylece belediyeler arasında çıkması muhtemel görev ve yetki çatışmaları aşılma istenmiştir. 3030 sayılı eski kanundan farklı olarak büyükşehirlere verilen yeni görevler; nazım imar plânını zamanında yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyeleri yerine bu plânı yapmak, kanunlarla verilen görev ve hizmetler çerçevesinde her türlü imar uygulaması yapmak, coğrafi ve kent bilgi sistemi kurmak, sağlık, eğitim, kültür hizmetleri için yapı inşa etmek ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yapılarını tadil etmek, kültür ve doğa varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, restore etmek, özel hal ve mezbaha açılmasına izin vermek ve merkezi ısıtma sistemi kurmaktır (Demiral, 2007: 91).

Kanunda valinin büyükşehir belediyesi üzerindeki idari vesayet yetkisi sınırlandırılmıştır. Büyükşehir belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi için valiye gönderilmesi yeterli olacaktır. Ancak, mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilecektir.³ Yine bu kanunla belediyelerin mali gücü eskiye nazaran artırılmıştır. Altyapı ve ulaşım koordine merkezleri güçlendirilmiştir. Böylece altyapı ve ulaşım konularında koordinasyonun tek elden sağlanması amaçlanmıştır (URL-19, 2004).

3030 sayılı kanunda, büyükşehir belediye meclisinin yılda üç kere olağan toplanması ve belli şartların ortaya çıkması halinde olağanüstü toplanması öngörülmüşken, 5216 sayılı kanunda olağanüstü toplantı uygulaması kaldırılmış ve meclisin her ayın ikinci haftası mutlak toplantı yerinde toplanması kararlaştırılmıştır (Memişoğlu, 2006: 122-123).

4.5.2. Büyükşehir Belediye Kanununa Getirilen Eleştiriler

Yukarıda incelenen diğer kanunlardan farklı olarak 5216 sayılı kanun cumhurbaşkanı tarafından veto edilmemiş ancak aynı diğerleri gibi CHP tarafından bu kanun aleyhine de Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır. 13 maddeden birinin tamamının diğerlerinin çeşitli fıkra veya bentlerinin iptali için açılan davayı gören Anayasa Mahkemesi, bu

³ 5216 Sayılı Kanunun 14. maddesinin 5.fıkrası olan “Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilir.” hükmü Anayasa Mahkemesi’nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2008/28, K.: 2010/30 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

taleplerden iki tanesine olumlu cevap vermiş, 18. ve 24. maddelerden birer bent iptal etmiştir. Mahkeme, büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 18. maddedeki “büyükşehir belediye başkanının gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek” şeklindeki l bendini ve büyükşehir belediyelerinin giderlerini düzenleyen 24. maddedeki “Kamu yararı görülen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri” şeklindeki n bendini iptal etmiştir. 18. maddenin l bendinin iptal gerekçesi kısaca büyükşehir belediye başkanının hangi yetkilerini devredeceğinin kanunda belirlenmemiş olmasıdır. 24. maddenin n bendinin iptal gerekçesi ise kısaca bu şekilde bir gider kalemi için olması gereken ölçütün kamu yararı görülmesi değil, mahalli müşterek ihtiyaç olmasıdır (URL-20, 2008).

Yukarıda incelenen diğer kanunlarda olduğu gibi bu kanunda da üniter devleti zayıflatacak ve ülkeyi federatif bir yapıya götürecek değişiklikler yapıldığı iddia edilmiştir. Özellikle TBMM’de yapılan görüşmelerde CHP milletvekillerinin bu yönde sıkça eleştiride bulunduğu görülmüştür. Mesela CHP grubu adına konuşan milletvekili Oğuz Oyan konuşmasında, büyükşehir belediyenin görevlerinin çok artırıldığını, bundan dolayı bu idarelerin ileride özerk bölgesel yönetim olabileceğini ifade etmiştir. Yine küreselleşme ve özelleştirme karşılığı sebebi ile bu kanunlara yönelik eleştiriler, aynı milletvekilinin konuşmalarındaki önemli satır başlıklarındandır (TBMM Tutanak Dergisi, 2004: 730-733).

Büyükşehir Belediye Kanunu tasarısının ilk halinde İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırının il mülki sınırı olarak belirleneceği bulunmuyordu. Ancak TBMM Plân ve Bütçe Komisyonunda bu düzenleme tasarıya eklendi. Söz konusu düzenlemeye CHP yoğun tepki göstermiştir (Demiral, 2007: 90). Hatta AK Parti milletvekili olan Ersönmez Yarbay da bu madde aleyhine konuşmuş, maddenin ileride Türkiye’yi bölebileceğinden, eyalet sistemine götüreceğinden, iller arasında eşitsizlik oluşturacağından maddenin kabul edilmemesi gerektiğini bildirmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2004: 842-843). Ancak Genel Kurulda daha önce konuşan CHP milletvekili Nurettin Sözen ise Trakya’dan Sakarya’ya kadar olan kısımda bölgesel anlamda plânlar yapan, kararlar alan bir yapının oluşturulması gerektiğini önermiştir. Bunda geç bile kalındığını, böyle bir uygulama olsaydı çarpık kentleşmenin önüne geçilebileceğini ifade etmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2004: 748).

İstanbul ve Kocaeli için yapılan bu düzenlemenin temel amacı; büyükşehirlerin etrafında gelişmiş ya da gelişebilecek alanları büyükşehirlerin yönetimi ve denetimi altına almak, küçük ölçekli belediyelerin kurumsal kapasite yetersizlikleri nedeniyle bu alanlarda özellikle imar ve ruhsatlandırma konusunda ortaya çıkabilecek problemleri önlemek, bütüncül anlayışa dayalı ve plânlı şehir gelişmesini sağlamaktır. İlk başlarda yaşanan bazı aksamalardan sonra bu iki ilde hizmette etkinlik sağlandı. Bu iki ilde hizmet alanının genişlemesine rağmen gelirlerde ek bir artış sağlanamaması ise olumsuz bir durumdur (Oktay, 2016: 76).

5216 sayılı kanununun eleştirilen bir başka yönü de büyükşehir belediye sınırlarının tespitinde kullanılan ölçüttür. Adeta pergel sistemi olarak ifade edilen bu kıstas, sınır tespitinde sosyal, ekonomik, siyasi unsurları göz ardı etmiştir (Demiral, 2007: 90). Zaten daha sonra söz konusu yanıştan dönülmüş, ilk başta 5390 sayılı kanun ile sınır tespitinde yumuşama yapılmış, sonrasında ise 5747 sayılı kanun ile ilk kademe belediyeleri kaldırılarak ilçe belediyesi veya mahalleye dönüştürülmüştür. Buna göre 283 ilk kademe belediyesinden 240'ı mahalle, 34'ü ise ilçe yapılmıştır. 8'i, tüzel kişiliğini koruyarak büyükşehir belediyesi dışına çıkarılmış, 1'i de köye dönüştürülmüştür. Belediye sayılarının azaltılıp ölçeklerinin büyütülmesi işlemlerini Avrupa ülkeleri 1970'lerde gerçekleştirmiştir (Oktay, 2016: 77-78).

Yukarıda 5216 sayılı kanunun, büyükşehir belediyelere ait görev ve yetkilerini 23 bent, ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyelerinin görevleri ise 5 bent olarak sıraladığı ifade edilmişti. Torlak ve Sezer'e göre (2005: 95), görev ve yetkileri düzenleyen bu hükümler sonucunda büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki görev ve yetki dağılımı, ilçe ve ilk kademe belediyeleri aleyhine ciddi şekilde bozulmaktadır. Plânlama yetkileri başta olmak üzere, ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından yerine getirilen birçok yetki, büyükşehir belediyesine verilmiştir.

Buna karşılık kanuna göre büyükşehir belediyeleri, görevlerinden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilecek veya ortaklaşa yapabilecektir. Böylece hem yukarıda ifade edilen ilçe ve ilk kademe belediyeleri aleyhine düzenlenen görev ve yetki dağılımı esnetilmeye çalışılmış hem de eski kanunda eleştirilen büyükşehir belediyenin yetki, görev ve sorumluluk paylaşımındaki baskınlığı yumuşatılmaya çalışılmıştır (Demiral, 2007: 91).

Daha önceki kanunlaştırma faaliyetlerinde olduğu gibi bu kanun da yeteri kadar tartışmaya açılmadığı, katılımcı bir anlayışla hazırlanmadığı, aceleye getirildiği iddialarıyla eleştirilmiştir.

4.6. 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Türkiye’de büyükşehirlerin yönetimini genel olarak değerlendiren Oktay (2016: 79), bu alanda 1980’lerden itibaren iki temel yaklaşımın olduğunu ifade etmiştir: Bunlardan ilki; büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi, böylece yeni gelişen ve saçaklanma bölgesi olduğu için gelişme potansiyeli bulunan alanların büyükşehir sistemi içine alınmasıdır. Diğer ise bu illerde büyük ölçekli belediyeler oluşturup mahalli hizmetlerdeki sorunlara çözüm bulmaktır. 1984, 2004 ve 2008’deki düzenleme ve model değişiklikleri bu iki temel yaklaşım çerçevesinde yapılmıştır. 2004’de İstanbul ve Kocaeli illerinde mülki sınır uygulaması ile diğer büyükşehirlerdeki yarıçap uygulamaları bu genişletmenin yeni bir merhalesidir. Sınırlar genişletilirken ortaya çıkan ilk kademe belediyelerine dayalı istenmeyen çok parçalı yapı, 2008 yılında azaltılarak düzeltilmiştir. 6360 sayılı kanun da bu sürecin yeni bir aşaması olarak plânlanmıştır.

6360 sayılı kanun da diğer incelenen yasal düzenlemeler gibi Bakanlar Kurulu kanun tasarısı olarak Ekim 2012’de TBMM’ye sunulmuştur. Kasım ayında TBMM’de 6360 kanun numarası ve “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ismi ile kabul edilmiş, Aralık 2012’de de onaylanıp Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. 2’si geçici toplam 39 maddeden oluşan kanunun büyük bir bölümü, seçilmiş temsilcilerin görev süresini tamamlaması maksadıyla, ilk yerel yönetim seçimlerinin yapılacağı 2014’ten itibaren yürürlüğe girmiştir. Kanun, toplamda 10 farklı kanunda değişiklik yapmıştır.

4.6.1. 6360 Sayılı Kanunun Analizi

6360 sayılı kanunun gerekçesinde büyükşehirlerde yeni modeli gerektiren sebeplerin iki temele dayandırıldığı görülmektedir. Birincisi, yeni kamu yönetimi anlayışındaki temellere

dayanan bir mahalli idare oluşturma ihtiyacıdır. Zaten bu boyut yukarıda incelenen mevzuatların da gerekçelerinde yer almıştır. Diğeri ise büyük yerleşim alanlarında mahalli idarelerin çok parçalı yapısının hizmetler üzerinde oluşturduğu sorunları daha güçlü ve tüm il alanını kapsayıcı bir model ile ortadan kaldırma ihtiyacıdır. Büyükşehirlerde sayıca çok olan küçük ölçekli mahalli idare birimlerinin varlığı, bütüne yönelik gerektiği gibi imar plânı yapılamaması, hizmetlerde eşgüdümün sağlanamaması, kaynakların etkin kullanılamaması, çeşitli hizmetlerde aksamalar yaşanması, ölçek ekonomisinden faydalanamama gibi sorunların kaynağı görülmektedir. Çözüm olarak da büyük ölçekli güçlü kapasiteye yapıların oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır (Oktay, 2016: 80-81). Yine gerekçede, etkili ve verimli hizmet sunumu, maliyetlerin düşürülmesi, eşgüdüm ve plânlama kolaylıkları, geleceğe dair nüfus projeksiyonları, meskûn mahal yerine alan yönetimi gibi amaçlar dikkat çekmektedir (Bozan, 2013c: 91).

6360 sayılı kanunun 5. maddesi ile büyükşehir belediyesi kurulma şartı değişmiştir. Buna göre “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.” hükmü “Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.” olarak düzenlenmiştir. Böylece artık ilin toplam nüfusu dikkate alınacak, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınmayacaktır. Bu değişiklik sonrası il toplam nüfusu 750.000’i geçen 13 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 2013’te 6447 sayılı kanunla Ordu ilinde de büyükşehir kurulmuş ve toplam büyükşehir belediyesi sayısı 30’a çıkarılmıştır (URL-21, 2012).

Kanunda yapılan düzenleme ile bütün büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olmuştur. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da bu ilçelerin mülki sınırlarıdır. Yine kanunla 30 büyükşehir belediyesi olan ilde il özel idareleri kaldırılmıştır. Büyükşehirlerde bulunan köylerin ve belde belediyelerinin de tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olmuş, belde belediyeleri de belde ismi ile tek mahalle olarak bağlı oldukları ilçe belediyesine katılmıştır. Büyükşehirlerde kaldırılan bir başka idari mekanizma bucaklar olmuştur. 2014 yılında ise bucaklar 6552 sayılı kanunla tüm ülkede tamamen kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2018: 216).

Yine kanunla valiliğe bağı olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, âcil çağrı, âfet ve âcil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının kuruluş amacını oluşturmuştur (Erat ve Kaçer, 2016: 117).

Neticede büyükşehir belediyesi olan illerde, il özel idareleri, belde belediyeleri, köyler ve bucaklar kaldırılmıştır. Böylece bu illerde, mahalli idare birimi olarak büyükşehir belediyesi ve ona bağı ilçe belediyeleri bulunmaktadır. Eryılmaz'a göre (2018: 217), bu değişiklikle oluşturulan yapı, ülkedeki yerelleşme ve mahalli idarelerin etkinliğini artırmaya yönelik politikalar için önemli bir gelişmedir.

6360 sayılı kanun büyükşehirlerin mali yapısında da iyileştirme yapmıştır. Kanun ile büyükşehir belediyelerine merkezi hükümet genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar %5'ten %6'ya ve büyükşehir ilçe belediyeleri payları da %2,50'den %4,50'ye çıkarılmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan toplam yerel yönetimler payından aldıkları pay yaklaşık %81'e çıkmıştır. Yani gelirleri %37 artmıştır (Gül, 2016 : 64-65).

6360 sayılı kanun ile birlikte ülkedeki belediyelerin %30'u büyükşehir belediyelerine dönüşmüş, il özel idarelerinin % 37'si, belediyelerin % 55'i ve köylerin %49'u kaldırılmıştır. Bunun sonucunda büyükşehirlerde yaşayan nüfusun oranı toplam nüfus içinde %77 olmuştur (Erat ve Kaçer, 2016: 117).

4.6.2. 6360 Sayılı Kanuna Getirilen Eleştiriler

6360 sayılı kanuna yapılan başlıca eleştirilerden biri her yerel yönetim reformunda olduğu gibi federatif bir sistemin önünü açacağı iddialarıdır. TBMM Genel Kurulu görüşmelerinde Cumhuriyet Halk Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi milletvekilleri bu yönde fikir beyan ederken Barış ve Demokrasi Partisi ise tam tersi yönde eleştirilerde bulunmuş, bu kanunun yerel özerkliği, katılımı ortadan kaldırıp merkeziyetçiliği artıracığını iddia etmiştir

(Kandeğer ve İzci, 2016: 144-146; Sönmez, 2016: 235). Yine bu düzenlemenin yerindenlik ilkesine aykırı olduğu vurgulanmıştır. Hizmette halka yakın birimlerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. AYYÖŞ' e göre sınır değişikliği gibi durumlarda belde halkına halkoylaması gibi bir araçla başvurulması gerektiği ilkesine de aykırılık olduğu vurgulanmıştır (Kandeğer ve İzci, 2016: 147, 149).

6360 sayılı kanunun getirdiği yeniliklere yapılan eleştirilerden biri yerelde büyükşehirlerin güçlendirilmesi ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının valiyeye bağlı faaliyette bulunmasıdır. Bu değişiklikler yerelde merkezileşmenin oluşması olarak yorumlanmıştır (Tataroğlu ve Apaydın, 2016: 253). Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının merkezi idarenin yeni bir vesayet aracı olabileceği de vurgulanmıştır (Keleş, 2016: 20).

Kanuna yapılan bir başka eleştiri ise il özel idareleri tüzel kişiliği ve köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasının anayasaya aykırı olduğu yönündedir (Gözler, 2013b: 39-45). Ancak anayasanın 127. maddesinde yer alan büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebilir hükmü çerçevesinde bu iddianın gerçekçi olmadığını vurgulamak gerekir. Zira Anayasa Mahkemesi de söz konusu gerekçe ile bu düzenlemeyi getiren maddenin iptalini isteyen talebi reddetmiştir (URL-22, 2013).

Yapılan bu düzenlemenin hizmette yerellik ilkesine aykırı olduğu savunulabilir. Ancak bu kanunun üniter devletten federasyona geçiş aşaması olduğu, büyükşehir sınırlarının genişletilmesinin belediye yönetimlerini eyalete dönüştüreceği eleştirilerinin (Kara, 2016: 256) yukarıda da belirtildiği üzere abartılı olduğunu vurgulamak gerekir.

2015'in son aylarında özellikle Güneydoğu'daki bazı şehirlerde belediyelerin hendek siyaseti⁴ gütmesi, terör örgütüne lojistik destek sağlaması, devlet binalarındaki yangınlara itfaiyenin müdahale etmemesi gibi basına yansıyan olaylar ve haberlerin, büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılmasının hizmet sunumunda aksamaların yanı sıra güvenlik sorunlarına da yol açtığı eleştirisine de (Kara, 2016: 258) katılmak mümkün değildir.

4 Türkiye, PKK terörünü bitirmek ve barışı sağlamak için 2014'te "Terörün Sona Erdirilmesi ve Toplumsal Bütünleşmenin Güçlendirilmesine Dair Kanun" çıkardı. Fakat terör örgütleri bu süreçte silah bırakmaktan ziyade ülkede yeni yığınak ve silah depoları oluşturdu ve çatışmalar şehirlere taşındı. Bazı il ve ilçe merkezlerinde teröristler, hendekler kazdı, barikatlar kurdu. İçişleri Bakanlığının ifadesi ile (URL-24, 2017) bazı belediyeler de bu eylemlere aktif bir şekilde katıldı. Sonrasında güvenlik güçleri, teröristleri etkisiz hale getirip hendekleri kapattı (Küçükali ve Balıkcılar, 2019: 359).

Çünkü bu olayların yaşandığı illerin tamamı, il özel idarelerinin olmadığı büyükşehirler değildir. Yani il özel idarelerinin olduğu illerde de bu sorunlar yaşanmıştır. Hatta bu sorunların aşırı merkezileşmeyle beraber merkezi idarenin hantallaşması ve lüzumsuz işlerle meşgul olması, dolayısıyla esas görevi olan denetleme faaliyetini tam yapamamasından kaynaklandığı bile savunulabilir.

Gül (2016: 57), 6360 sayılı kanun ile birlikte il düzeyinde merkeziyetçi yeni bir büyükşehir belediye sisteminin kurulduğunu ifade etmiştir. İl özel idarelerinin görev ve sorumluluklarının büyükşehir belediyesine geçmesi ile birlikte büyükşehir belediyelerin görev ve sorumlulukları artmıştır. Her ne kadar mali yönden eskiye nazaran iyileştirme yapılmış olsa da bu iyileştirmenin artan görevlerin ifa edilmesini karşılayıp karşılayamayacağı konusu şüphelidir.

4.7. 16 Nisan 2017’de Yapılan Halkoylaması Sonucu Kabul Edilen Anayasa Değişikliğinin Merkeziyet–Ademi Merkeziyet Çerçevesinde Tartışılması

Türkiye’de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adı verilen hükümet sistemi değişikliği öngören, 16 Nisan 2017’de yapılan anayasa değişikliği halkoylaması öncesinde de özellikle eyalet ve federasyon kavramları kullanılarak merkeziyet-ademi merkeziyet tartışmaları yaşanmıştır.

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın baş danışmanı Prof. Dr. Şükrü Karatepe’nin bir makalesinde (2017: 12-15) büyükşehir belediyelerine daha fazla yetki verilmesi gerektiğini belirtmesi, bazı basın organları tarafından önce başkanlık sonra eyalet şeklinde lanse edilmiştir (URL-23, 2017). Bu görüşü dillendirenler; anayasa değişikliğinde 104, 106 ve 123. maddelerinde yer alan, cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisinin verilmesi, bakanlık kurulması, kaldırılması yetkisinin verilmesi, kamu tüzel kişiliği kurma yetkisinin verilmesi, cumhurbaşkanına eyalet kurma yetkisi verecektir diye iddia etmektedir.

Belirtmek gerekir ki bu iddialara katılmak mümkün değildir. Bir kere anayasanın değiştirilemez maddeleri içinde yer alan “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.” hükmü Türkiye’nin üniter bir devlet olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla bu madde varken ülkenin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile eyaletlere bölünmesi anayasaya aykırılık teşkil eder. Keza idarenin bütünlüğünü düzenleyen 123. maddenin ilk

fıkrası üniter devletlerde olabilecek bir ilkeyi düzenlemektedir. Dolayısıyla bu hükümler üniter devletin sigortasıdır. Zaten yukarıdaki iddialara konu olan maddeler eyalet kurma yetkisi veren maddeler değildir. Cumhurbaşkanı, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanlarda kararname çıkaramaz. Anayasanın 127. maddesine göre “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” Yani bu konuların sadece kanunla düzenlenmesi gerektiği için cumhurbaşkanı bu alanda kararname çıkaramayacaktır. Yine bu maddeyle “kamu tüzel kişiliği kanunla ve cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” değişikliği birlikte düşünüldüğünde cumhurbaşkanının sadece TRT, TÜBİTAK, KİT gibi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu kurma yetkisine haiz olduğu söylenebilir. 106. maddede yapılan değişiklik ise zaten merkezi idareyle alakalı düzenlemeler olup eyalet kurma yetkisi ile ilgisi yoktur. Yine güvence olarak cumhurbaşkanın kararnamesine karşı TBMM’nin aynı konuda çıkaracağı kanun, kararnameyi hükümsüz kılacaktır. Bunların yanında cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa Mahkemesi’nin yargısal denetimine tâbidir.

4.8. Türkiye’de Merkez-Yerel İlişkileri Ekseninde Kamu Yönetimi Reformuna İhtiyaç Var Mıdır?

Türkiye’de günümüzde bir yerel yönetim reformuna veya daha geniş bir ifade ile kamu yönetimi reformuna ihtiyaç olup olmadığı, ihtiyaç varsa yönetim sürecinin aktörlerinin nasıl bir reform istedikleri bu başlık altında irdelenecektir. Konu ile ilgili öncelikle AK Parti’nin programında, kuruluşundan bu yana genel seçimler için hazırladıkları seçim bildirgelerinde merkez-yerel ilişkilerinin nasıl düzenlendiği incelenecektir. Daha sonra 2018’de yapılan seçimler sonucu TBMM’de siyasi parti grubu kuran partilerin programları ve son genel seçim bildirgelerindeki merkez-yerel ilişkileri ele alınacaktır. Sonrasında sivil toplum kuruluşlarının konu ile ilgili görüşlerine yer verilecektir.

4.8.1. AK Parti’nin Parti Programı, Seçim Beyannameleri ve Hükümet Programlarında Merkez-Yerel İlişkileri İle İlgili Hususlar

AK Parti’nin parti programı toplam 7 ana başlıktan oluşmaktadır. Başlıklardan ikisi giriş ve sonuç, diğerleri ise temel haklar ve siyasi ilkeler, ekonomi, kamu yönetimi, sosyal politikalar ve dış politikadır. Kamu yönetimi başlığının alt başlıkları; kamu yönetimi

anlayışı, merkezi yönetim, yerel yönetim, kamu personel yönetimi, güvenlik ve yolsuzluklarla mücadeledir (AK Parti, 2002).

Parti programında AK Parti, kamu yönetimi anlayışını demokratikleşme, sivilleşme ve yerelleşme olmak üzere üç sacayağı üzerine oturtmayı hedeflediğini belirtmektedir. Merkezi yönetimin sahip olduğu yetki ve görevlerin mümkün mertebe mahalli idarelere devredilmesi ve çoğu devlet işlevinin yerinden yönetim esasına göre tahakkuk edeceği bir devlet anlayışına hızlıca geçileceği de programda ifade edilmiştir. Bu noktada devletin temel görevlerinin iç ve dış güvenlik, adalet, temel eğitim, sağlık ve alt yapı hizmetleri olduğuna ve bunlar dışındaki hizmet sahalarında devletin icracı değil düzenleyici ve denetleyici olması gerektiğine vurgu yapılmıştır (AK Parti, 2002: 59-60).

Merkezi yönetim alt başlığında merkezin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin büyük bir kısmının, yereldeki kamu kurumlarına, mahalli idarelere ve özel sektöre devredileceği vurgulanmıştır. Devletin temel görevlerini ifa eden kurumların da süratli ve verimli bir şekilde çalışacağı belirtilmiştir. Yine aynı alt başlıkta merkezin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkilerinin yeniden düzenleneceği, yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri çerçevesinde taşraya kimi konularda doğrudan karar alma yetkisi verileceği ifade edilmiştir (AK Parti, 2002: 61-62).

Yerel yönetim alt başlığında günümüz devrinin hem küreselleşme hem de yerelleşme devri olduğu, bu devirde mahalli idarelerin devlet içerisindeki ağırlığının arttığı belirtilmiştir. Mahalli idarelere üstlendikleri hizmetleri sağlayabilmeleri için yeterli mali imkânın verileceği, büyükşehir kurulurken kıstasların objektif olacağı, büyükşehir belediye ile ilçe belediyelerinin görev ve yetki paylaşımının yeni baştan ele alınacağı, belediye sınırlarının mülki sınırlar olarak tespitine dair bir değişimi esas alacak mahalli idare reformu yapılacağı aynı alt başlıkta yer alan hususlar arasındadır (AK Parti, 2002: 62-64).

AK Parti'nin 3 Kasım 2002 seçimleri için hazırladığı seçim bildirgesinde “Yönetimin Yeniden Yapılandırılması” ana başlığı altında, merkez-yerel ilişkileri ile ilgili düşünce ve vaatlerin yer aldığı görülmektedir. Parti programında olduğu gibi seçim beyannamesinde de devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin azaltılacağına dair vaatler yer almaktadır. Devletin halkın temel ihtiyaçlarını karşılayamadığı, merkeziyetçi bir yapıda olduğu vurgulanmış, bunun çözülmesi için ulusal önceliklerle mahalli farklılıkların barıştırılarak

kamu hizmetlerinin yerinden sunulmasının sağlanacağı, devlet tarafından görülmesi mecburi olmayan hizmetlerin, kaynakları ile beraber mahalli idarelere devredileceği ifade edilmiştir (AK Parti, 2015a: 24-25).

Söz konusu bildirgede bilgi toplumuna geçiş ile birlikte halkın ihtiyaçlarının değiştiği ve teknolojinin geliştiği, böylece hizmetlerin merkezden yerele kaydığı yazılmıştır. Buna göre artık yerel hizmetler, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlerce, milli kamu hizmetleri ise merkezi yönetimlerce yürütülmektedir. AK Parti, merkez ile mahalli idareler arasında yeniden yetki, görev ve kaynak paylaşımı yapacağını, AYYÖŞ’e de atıf yaparak mahalli idarelerin genel yetkili, merkezi idarenin özel yetkili olacağını, mahalli idarelere görevlerini yapabilecekleri mali gücün verileceğini, il idarelerinin yeniden yapılandırılacağını, bakanlıkların taşradaki görev ve yetkilerinin kademeli bir şekilde valiliklere ve il özel idarelerine devredileceğini vadetmiştir (AK Parti, 2015a: 29-31).

22 Temmuz 2007’de yapılan genel seçimler öncesi hazırlanan seçim bildirgesinde AK Parti, “Vatandaş ve Sonuç Odaklı Yönetim” ana başlığı içerisinde “İyi Yönetişim” alt başlığında idarenin bütünlüğü ilkesine atıfta bulunarak merkez ile mahalli idarelerin birbirini tamamlayacağı ve bu sayede ikisinin güçleneceği ifadeleri bulunmaktadır. Aynı alt başlıkta yerel ve ortak kamu hizmetlerinin halka en yakın yerde ve en uygun kurum tarafından sunulacağı da belirtilmiştir (AK Parti, 2015b: 141). Dolayısıyla bir önceki seçim beyannamesinde olduğu gibi yine hizmette yerindenlik ilkesinin uygulanması gerektiğine dair ifadelere yer verilmiştir.

“Etkin Merkezi İdare” alt başlığında dikkat çekici bir tespitte bulunulmuştur. Buna göre AK Parti bildirgede, iktidarlarında yapılan reform çabalarına rağmen ülkenin hâlâ aşırı merkezi ve hantal bir yapıda olduğunu, bu sorunların da kamunun verimsizliği ve ekonomik olmayışının en önemli sebebi olduğunu ifade etmiştir. AK Parti’ye göre merkezi idare, her problemin çözüm yeri olarak çalıştığı için iş yükünü çok fazla artırmış, bunun neticesinde de mahalli idareler ile diğer kuruluşları denetleyemez ve onlara rehberlik edemez hale gelmiştir. AK Parti, iktidarda olduğu yaklaşık 5 yıllık süre zarfında idaredeki düzensizliği sona erdirmek, aşırı merkezizetçiliğin önüne geçebilmek, halka daha iyi hizmet verebilmek için önemli değişiklikler yaptığını vurgulamıştır (AK Parti, 2015b: 141-142).

2007 seçim bildirgesinde AK Parti yeniden iktidara gelmesi halinde, merkezi idarenin temel ve asli vazifeleri üstlenip rolünün sınırlandırılacağını, plânlama ve denetim işlevinin ise artacağını vadetmektedir. Merkezden yönetimin, ülke çapında politikalar, amaçlar, hedefler, standartlar belirleyeceği, uygun olan kamu hizmetlerini sunacağı, mahalli hizmetlerin yerel yönetimler tarafından verileceği, merkezin bu noktada yerel yönetimleri hukuka ve standartlara uygunluk bakımından kontrol edeceği ifade edilmiştir (AK Parti, 2015b: 143).

“Verimli ve Üretken Yerel Yönetimler” alt başlığında, kendi iktidarlarında mahalli idareler alanında yapılan önemli değişiklikler anlatılmış, bu reformlar sonucunda insanların sorunlarının çoğunun yerinde çözüldüğü belirtilmiştir. Ancak yine de yerel ve ortak kamu hizmeti olup da merkezi idare tarafından sunulan bazı hizmetlerin olduğu, bunların mahalli idarelere devredilmesi ile ilgili çalışmalar yapıldığı ifade edilmiştir. AK Parti, 2007 seçimleri sonrası önceliğinin il özel idaresi, belediye ve köylerin hizmet kapasitelerini ve bütçelerini artırmak olduğunu vurgulamıştır. Bu çerçevede merkez ile yerel arasındaki kaynak paylaşımı ile ilgili kanun çıkarılacağı sözü verilmiştir. Ayrıca mahalli idarelerin yetki ve sorumluluklarını üniter devlet ilkesi ile idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde, yargı denetimi ve kamuoyu denetimi içinde yerine getireceği vurgusu yapılmıştır (AK Parti, 2015b: 144-146).

12 Haziran 2011 seçimleri için hazırlanan beyannamede yine “Vatandaş ve Sonuç Odaklı Yönetim” ana başlığında merkeziyetçiliğin azaltılması, merkezi idare reformu ve mahalli idarelerin yetki ve bütçelerinin artırılmasına dair önemli reformlar yapıldığı yazmaktadır. Yeni dönemde de seçilmeleri halinde merkezi idare reformuna hız verileceği, mahalli idarelerin hizmet odaklı olarak güçlendirileceği, merkezi idarenin standart belirleme, strateji geliştirme ve denetim işlevlerinin artırılacağı ifade edilmiştir. AK Parti bu kapsamda yerel mahiyetteki kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere aktarılması sürecinin devam edeceğini, merkezi idarenin mahalli idarelere kılavuzluk yapacağını, il idaresi ve köylerle ilgili mevcut kanunların yerine yeni kanunların çıkarılacağını, taşra idaresinin yeniden düzenleneceğini ve mahalli idarelerin öz kaynaklarının artırılacağını vadetmiştir. Yerel ve ortak mahiyetteki kamu hizmetlerinin sunumunda AYYÖŞ’ teki esaslara uygun bir şekilde yerel yönetimlerin tam yetkili olacağı vurgulanmıştır (AK Parti, 2011: 26-28).

“Vatandaş ve Sonuç Odaklı Yönetim” ana başlığı altında yer alan “Yerel Yönetimlerde 2023 Hedeflerimiz” alt başlığında mahalli idarelerin AB standartlarına getirileceği, idari yönden yeniden yapılandırılacağı, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki ihtilaflarının çözüleceği, belediyeler ile il özel idareleri arasındaki yetki ve görev çakışmalarının giderileceği, köy ve mahallelerle ilgili yasal düzenlemelerin yapılacağı, merkezden yerele yetki devrinin süreceği, mahalli idarelerin finansmanının artırılacağı hedefler arasında gösterilmiştir (AK Parti, 2011: 137-138).

2015 senesinde iki tane genel seçim yaşanmıştır. Bunlardan ilki 7 Haziran’da yapılmış ancak seçim neticesinde hükümet kurulamadığı için seçimler yenilenmiştir. Bunun üzerine ikinci seçim 1 Kasım’da yapılmıştır. 7 Haziran seçimleri öncesinde hazırlanan seçim beyannamesinde “Demokratikleşme ve Yeni Anayasal Sistem” ana başlığı altındaki “Yönetişim” alt başlığında seçim vaatleri olarak merkezi yönetimin politikaların tayini, standartları geliştirmesi ve denetim birimlerinin güçlendirilmesi ve stratejik etkinliğinin artırılması, taşranın ve yerel yönetimlerin mali olarak güçlendirilmeye devam edilmesine yer verilmiştir. Yine aynı alt başlıkta merkezden yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarılması konusunda, AYYÖŞ’ teki ilkeler çerçevesinde kanuni düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin verdiği hizmetler için ülke genelinde standartlar belirleneceği ve merkezi idarenin bu standartlara uygunluk konusunda mahalli idareleri denetleyeceği ifade edilmiştir (AK Parti, 2015c: 62-63).

“Yaşanabilir Şehirler, Sürdürülebilir Çevre” ana başlığı altındaki “Yerel Yönetimler” alt başlığında, merkezi idare ile mahalli idarelerin birbirini tamamladığı, bunlar arasındaki hizmet dağılımının idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde rasyonel bir şekilde yapılması gerektiğinden bahsedilmiştir. Seçimden sonraki dönemde merkezin belirlediği standartlara göre hizmetlerin yerinden sunulması esasına uyulacağı belirtilmiştir. Yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinde esas sorumlunun mahalli idareler olması gerektiği, merkez ile yerel arasında sıkı bir işbirliği ve eşgüdümün olması gerektiği, yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerinin güçlendirileceği ifadelerine yer verilmiştir (AK Parti, 2015c: 299).

Bildirgede parti programına atıf yapılarak yerelleşmeye ve yerel yönetimlerin devlet içindeki ağırlığını artırmaya yönelik çabaların süreceği, yerel yönetimleri güçlendirecek düzenlemelerin yapılacağı yazılmıştır. Sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım ile ilgili hizmetlerde mahalli

idarelerin etkinliğini artırmaya yönelik gayretlerin devam edeceği ifade edilmiştir. Yapılacak değerlendirmeye göre yeni büyükşehirler oluşturulabileceğinden bahsedilmiştir. Ayrıca AYYÖŞ’ te çekince konulan paragrafların gözden geçirileceği ve mahalli idarelere yetki aktarımının devam edeceği ifadeleri dikkat çekicidir (AK Parti, 2015c: 300-303).

1 Kasım 2015 seçimleri bir önceki seçimden yaklaşık 5 ay gibi kısa bir sonra yapılmıştır. Dolayısıyla çok kapsamlı yeni bir seçim bildirgesi hazırlamak için süre çok kısadır. AK Parti tarafından hazırlanan yeni seçim beyannamesi de bir önceki beyanname ile büyük ölçüde benzerlikler taşımaktadır. Yeni bildirgede eskisine göre farklı olarak yerelleşme ve yerel yönetimler güçlendirilirken suiistimleri önlemek amacı ile etkin bir denetim mekanizmasının kurulacağı belirtilmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunundaki eksikliklerin giderileceği, büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin kaynaklarının artırılacağı ifade edilmiştir. Bir önceki bildirgede dikkat çekici bir şekilde yer alan, AYYÖŞ’ te çekince konulan paragrafların gözden geçirileceği ifadeleri yeni bildirgede yer almamıştır. Aynı şekilde yeni büyükşehirlerin kurulabileceğine dair vaat de 1 Kasım beyannamesinde yoktur (AK Parti, 2015d: 49, 235).

24 Haziran 2018’de yapılan seçim, hem milletvekillerini hem de cumhurbaşkanını seçmek için yapılmıştır. Bu seçim için hazırlanan beyannamenin “Yeni Yönetim Modeli” ana başlığının “Güçlü Hükümet (Cumhurbaşkanlığı Yönetim Modeli)” alt başlığında merkezden yönetim için gereksiz yük ortaya çıkaran konularda merkez-taşra ve merkez-yerel yönetimler ilişkisini güçlendirecek mevzuat çalışmalarının yapılacağından bahsedilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu yönetimi açısından izleme, değerlendirme ve denetleme işlevlerinin etkinliğinin artacağı ifade edilmiştir (AK Parti, 2018: 19-20).

“Çevre, Şehircilik ve Yerel Yönetimler” ana başlığının “Yeni Belediyecilik Anlayışı” alt başlığında seçimden sonraki dönemde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ahenkli bir şekilde mahalli idarelerde önemli reformlar yapılacağı, bu kapsamda belediyelerin icrai gücünün artırılacağı, bu amaçla da belediyelere yeni yetki ve görev verileceği ifadeleri yer almaktadır. Merkezi idarenin görev alanına giren birtakım işlerin mahalli idarelere devredileceği, belediyelerin mali yönden güçlendirileceği daha önceki beyannamelerde olduğu gibi tekrar vurgulanmıştır. Belediyeler ile merkezden yönetim arasında kuvvetli bir eşgüdümün sağlanması ile birlikte sağlık, eğitim, istihdam, iktisadi hayatın gelişmesi gibi

konularda belediyelerin daha etkin hale getirileceği ifade edilmiştir (AK Parti, 2018: 259, 261). Bu bildirge ile diğerleri kıyaslanacak olursa bu bildirgede, kamu yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili konularda önceki bildirgeler kadar detaya yer verilmediği, genel konulara değinildiği söylenebilir.

Kasım 2002’de AK Parti tek başına iktidar oldu. AK Parti tarafından kurulan ilk hükümetin başbakanı Abdullah Gül’dü. Kurulan 58. Hükümet 116 gün iktidarda kaldı. 58. Hükümetin hükümet programında kapsamlı bir mahalli idareler reformu yapılacağı yer almıştır. Bu reform çerçevesinde, merkezden yönetim ile yerel yönetimlerin yetki, görev ve kaynak paylaşımının üniter devlet ilkesine dayalı bir şekilde, etkinlik, verimlilik, çağdaş yönetim uygun yapılacağı ifade edilmiştir. Yine merkezi idarenin görev ve yetkilerinin tek tek sayılacağı, kalan görev ve yetkilerin mahalli idarelere bırakılacağı dolayısıyla merkezi idarenin özel görevli, mahalli idarelerin genel görevli kılınacağı belirtilmiş, bu hususun ayrıca AYYÖŞ’ te de yer aldığı vurgulanmıştır. Buna göre merkez, politika belirleyen, standart oluşturan, denetleyen, eğitim veren bir anlayışta olacak, uygulamaya ait görevler mahalli idarelere bırakılacaktır. Hükümet programına göre mahalli idareler, merkezin belirlediği standartlar çerçevesinde kendi kararlarını kendi alabilen, mali yönden ve insan kaynakları yönünden güçlendirilen, kaynaklarını oluşturan bir yapıda olacaktır. Büyükşehir kurulma şartlarının objektif olacağı, büyükşehir belediyeler ile ilçe belediyelerinin görevlerinin çatışmaları önleyecek bir şekilde tekrar düzenleneceği, il idarelerinin yeniden yapılandırılıp bakanlıkların taşradaki yetki ve görevlerinin valilik ve il özel idarelerine devredileceği, sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım ile ilgili hizmetlerin il düzeyinde sunulacağı belirtilmiştir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013: 8005-8006).

Dört aydan kısa süre ömrü olan 58. Hükümetten sonra Recep Tayyip Erdoğan tarafından 2003’te 59. Hükümet kuruldu. 59. Hükümetin hükümet programında merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde bir önceki hükümet programındakilere benzer ifadelerin yer aldığı söylenebilir. Farklılık olarak; yapılacak yerel yönetim reformunun merkeziyetçi ve hantal yapıların aşılması amacı taşıdığının vurgulanması, merkezi idarenin özel görevli, mahalli idarelerin genel görevli yapılacağına dair ifadelere yer verilmemesi, AYYÖŞ vurgusunun yapılmaması, büyükşehirlerle ilgili yapılacak düzenlemelere yer verilmemesi, mahalli idareler üzerinde merkez tarafından yapılacak denetimin hukuka uygunluk denetimi ile

sınırlandırılması, merkezi idaredeki benzer görev yapan kuruluşların birleştirilmesi gösterilebilir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013: 8100-8101).

2. Erdoğan hükümeti de denilen 60. Hükümet 2007’de kuruldu. 60. Hükümet programında merkez-yerel ilişkileri konusuna çok az yer verildiği görülmektedir. Bunların da bir kısmı geçmiş dönem yapılan düzenlemeleri anlatmaktadır. Buna göre programda, idarenin bütünlüğü ilkesine vurgu yapılmış, merkezi idare ve mahalli idarelerin birbirini tamamlayıp güçlendirdiği ifade edilmiştir. Bir önceki hükümet döneminde hazırlanan İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısının kanunlaştırılıp mahalli idarelerin bütçe yönünden güçlendirileceği ve Köy Kanununun değiştirileceği belirtilmiştir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013: 8223).

AK Parti’nin 4., Recep Tayyip Erdoğan’ın 3. ve Türkiye Cumhuriyeti’nin de 61. Hükümeti 2011 yılında kuruldu. 61. Hükümet programında merkez-yerel ilişkileri ile ilgili yine geçmiş dönemde yapılardan söz edilmiştir. Yeni dönemde merkezi idare reformuna öncelik verileceği, bakanlıkların yeniden düzenleneceği, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde hem mahalli idarelerin hizmet odaklı bir bakışla güçlendirileceği hem de merkezi idarenin strateji geliştirme, standart belirleme, izleme ve denetleme işlevlerinin geliştirileceği vurgulanmıştır. Merkezden yönetim reformlarında, merkezin görev ve yetkilerinin belirlenmesi, kalanların ise mahalli idareler tarafından yürütülmesi anlayışının temel alınacağı ifade edilmiştir. Mahalli idarelerin öz gelirlerinin, mali yapılarının ve hizmet sunma imkânlarının güçlendirileceği belirtilmiştir. Büyükşehir belediyeleri için önemli reformlar yapılacağı, büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli olan nüfus şartının 750 bin olacağı ve yine Köy Kanununun değişeceği söylenmiştir (URL-25, 2011).

Recep Tayyip Erdoğan’ın cumhurbaşkanı olmasından sonra AK Parti Genel Başkanı seçilen Ahmet Davutoğlu, 62. Hükümeti 2014’te kurdu. 62. Hükümet 2015’te yapılacak seçimlere kadar ülkeyi yaklaşık bir sene yönetmek üzere kurulmuştur. Dolayısıyla hükümet programında, hem geçmiş hükümet programlarından hem seçim beyannamelerinden hem de parti programından yararlanılmıştır. Bu programda da yerelleşme, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kamu hizmetlerinin yerindenlik ilkesi çerçevesinde çözüleceği, Köy Kanununun değiştirileceği yazmaktadır. Türkiye’nin merkezi üniter devlet olduğu, merkezi devlet ile çalışmayacak ve onu tamamlayacak bir mahalli idare sistemini benimseyen bir anlayışın olduğu, merkez ile yerel arasında sıkı

işbirliği ve eşgüdüm olması gerektiği, mahalli nitelikteki kamu hizmetlerinin mahalli idarelerce sunulması gerektiği ifadeleri de 62. Hükümet programında yer almıştır (URL-26, 2014).

2015'te yapılan genel seçimler sonucunda hiçbir parti tek başına iktidar olamadı. TBMM'ye giren partiler sonraki süreçte koalisyon da kuramayınca tekrar bir seçim yapıldı. Seçim yapılana kadarki dönemde geçici seçim hükümeti olarak 63. Hükümet kuruldu. Aynı yıl yapılan seçimler sonrasında AK Parti tekrar tek başına iktidara geldi ve yine Ahmet Davutoğlu başbakanlığında 64. Hükümet kuruldu.

64. Hükümet programının başında merkezden yönetimin daha küçük ama daha etkin, mahalli idarelerin ise daha hesap verebilir ve güçlendirilmiş olduğu ifadeleri yer almaktadır. Geçmişteki AK Parti hükümet programlarına ve seçim bildirgelerine benzer bir şekilde merkezi yönetimin standartları saptama, politika tayin etme, denetleme fonksiyonlarının güçlendirileceğine ve mahalli idarelerin mali yönden geliştirileceğine vurgu yapılmıştır. AYYÖŞ'e uygun olarak merkez ile yerel arasındaki ilişkilerin tekrardan düzenleneceği, yerleşmeye ve mahalli idarelerin güçlü hale getirilmesine dair yasal düzenlemelerin yapılacağı söylenmiştir. Gerek merkezin gerekse yerelin sunacağı kamu hizmetleri için standartlar oluşturulacağı, bu standartlara uygunluk denetiminin merkezden yönetim tarafından yapılacağı ifadelerine yer verilmiştir. İdarenin bütünlüğü ilkesine vurgu yapıp merkez ile yerel arasında rasyonel hizmet paylaşımı yapılacağı, hizmetlerin yerinden sunulacağı, büyükşehirlerde hizmet sunumunda yeni model geliştirileceği, ilçe belediyelerinin kaynaklarının artırılacağı belirtilmiştir (URL-27, 2015).

64. Hükümetin göreve geldikten yaklaşık 6 ay sonra istifası sonrası Ahmet Davutoğlu'nun yerine AK Parti Genel Başkanı seçilen Binali Yıldırım hükümet kurmak üzere görevlendirildi. Yıldırım, son başbakan olarak 2016'da 65. Hükümeti kurdu. 65. Hükümet programında merkez-yerel ilişkileri kapsamında yer verilen konular bir önceki hükümet programının neredeyse aynısıdır. Farklılık olarak 65. Hükümet programında, bir önceki programda yer alan merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin AYYÖŞ'e uygun olarak yeniden düzenleneceğine dair ifadenin bulunmaması gösterilebilir (URL-28, 2016).

4.8.2. TBMM’de Grubu Olan Diğer Siyasi Partilerin Programları ve Seçim Beyannamelerinde Merkez-Yerel İlişkileri İle İlgili Hususlar

27. Dönem TBMM’de sandalye dağılımına bakıldığında toplam 5 partinin grubu olduğu görülmektedir. Bunlardan en çok milletvekiline sahip olan AK Parti’nin programı ve seçim bildirgeleri yukarıda incelendi. Dolayısıyla bu başlık altında mecliste grubu olan diğer 4 partinin yani, CHP, HDP, MHP ve İYİ Parti’nin parti programlarında ve son genel seçim bildirgelerinde merkezden yönetim ile yerinden yönetim ilişkileri çerçevesinde ne gibi politikaları olduğu incelenecektir.

4.8.2.1. Cumhuriyet Halk Parti’nin Programı ve Seçim Beyannamesinde Merkez-Yerel İlişkileri

CHP’nin parti programı toplamda 6 bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerden biri de “Kamu Yönetimi” başlığı ile düzenlenmiştir. “Kamu Yönetimi” bölümü içerisindeki “Çağdaş Kamu Yönetimi Reformu” alt başlığında küreselleşmenin getirdiği teknolojik yeniliklerden yararlanılacağı ancak küreselleşme adı altında çok sayıda yerel iktidar oluşturmayı dayatan, idari federalizme benzeyen yapılanmayı öngören, üniter devlet ortadan kaldırmayı hedefleyen girişimlere karşı durulacağı ifade edilmiştir (CHP, 2008: 82).

“Yerel Yönetim, Yerinden Yönetim” alt başlığında mahalli idarelerin yerelde iktidar odağı olarak görülmediği, demokrasi odağı olarak görüldüğü belirtilmiştir. Yerelliğin kavram olarak yeniden tanımlanacağı, üniter devlet ilkesi çerçevesinde mahalli hizmetlerin merkez tarafından mahalli idarelere devredileceği, bu hizmetler ile ilgili kaynakların da sağlanacağı dile getirilmiştir (CHP, 2008: 85-86).

“Yerel Yönetim Reformu” alt başlığı içerisinde çağdaş bir mahalli idare reformu yapılacağı, bu reformun demokratikleşme, modernleşme, çağı paylaşma, insan onuruna saygı ve eşitliği temel alacağı vurgulanmıştır. Söz konusu reform ile birlikte, laik cumhuriyetin, ülke bütünlüğünün, çoğulcu demokrasinin, örgütlü toplumun, bireysel gelişmesinin, fırsat eşitliğinin, insan hakları güvencesinin sağlanacağı bildirilmiştir. Merkez ile yerel arasında görev ve kaynak paylaşımının yeniden düzenleneceği, bu çerçevede ikisi arasındaki görev sınırlarının netleştirileceği, görev paylaşımının objektif,

önceden belirlenmiş kriterlere dayanacağı, görev tanımlarının açık ve anlaşılır olacağı ifade edilmiştir. Mahalli idarelere görev ve sorumluluk verilirken nüfus ölçütünün ve hizmet sunmak için yeterli kapasiteye sahip olup olmadığının dikkate alınacağı belirtilmiştir (CHP, 2008: 87-88).

Programda hangi hizmetlerin mahalli idareler tarafından verileceği konusunda çeşitli kriterlerden bahsedilmiştir. Buna göre, yerel halkın ihtiyaçlarına yönelik hizmetler, yerel halkın katkısına ihtiyaç duyulabilecek hizmetler, ulusal veya bölgesel olarak koordinasyon ihtiyacı olmayan hizmetler, mahalli idarelerin kendi güçleri ve teknik imkânları ile yapabileceği işler, kaynak kullanımında daha büyük ölçek gerektirmeyen işler, mahalli idareler tarafından sunulmalıdır. Ayrıca bu hizmetler için çerçeve standartların belirlenmesi ve bu hizmetleri sunabilecek düzeyde kaynakların sağlanması gerektiği de ifade edilmiştir (CHP, 2008: 88, 92).

Parti programında CHP'nin hedefinin, gelecekte mümkün mertebe bütün ülkenin belediyelere dönüşmesi olduğu vurgulanmıştır. Buna göre gerekirse köyler birleştirilip kırsal belediyelere dönüştürülecek, tek çeşit belediye modelinden vazgeçilecek, turizm bölgesindeki veya mevsimsel olarak nüfusu değişen bölgelerdeki, kırsal bölgelerdeki belediyeler için farklı düzenlemeler yapılacaktır. Kanunla kapatılan ilk kademe belediyelerinin tekrar açılacağı da programda belirtilmiştir. Belediyelere yakın olup da uygulamada belediyelerin hizmet götördüğü köylerin, o belediyelerin mahallesi haline getirileceği, böylelikle kentlerin köyleşmesinden ziyade köylerin kentleşmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir (CHP, 2008: 91, 94).

Programda “Büyükşehir Yönetimleri” alt başlığında metropol hale gelen şehirler için özel kanunlarla metropol yönetim modeli oluşturulacağından bahsedilmiştir. İstanbul için, en akılcı çözümün Trakya bölgesini de içine alacak şekilde GAP İdaresine benzeyen bir plân hazırlamak ve bunu uygulayacak hukuki, teknik, mali altyapıyı oluşturmak olduğu yazılmıştır. Yine Çanakkale, Bursa, Yalova ve Balıkesir için de benzer çalışmaların yapılması gerektiği belirtilmiştir (CHP, 2008: 96-97).

2018’de milletvekilliği seçimi ile birlikte cumhurbaşkanlığı seçimi de yapılmıştı. Bu seçimler için CHP tarafından hazırlanan seçim bildirgesinde 11 ana başlıktan biri “Kamu Yönetimi ve Hizmetleri” olmuştur. Söz konusu ana başlık altında CHP, günümüzde

kapsamlı bir kamu reformunun yapılması gerektiğini ifade etmektedir. “Kamu Yönetimi Reformu” alt başlığında, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki ve sorumluluk paylaşımının yerleşme esasına göre tekrar düzenleneceği, idare ile ilgili kararların halka en yakın idari düzeyde alınacağı, yerel birimleri idari ve mali özerkliğinin sağlanacağı, mahalli idarelerin yetki ve kaynak kullanımının Avrupa ve OECD ülkelerine göre yapılacağı, bazı bakanlık taşra teşkilatlarının il özel idareleri ve belediyelere devredileceği, kamu kuruluşlarının merkez teşkilatı ile taşra teşkilatlarının görev çakışmasının önleneyeceği, bakanlık taşra teşkilatlarının yetkilerini artırıp uygulama ile ilgili kararların yerelde alınmasının sağlanacağı, merkezi idarenin, mahalli idare meclislerinin kararlarına karışmasını engelleyecek mevzuat düzenlemesi yapılacağı sıralanmıştır (CHP, 2018: 134-138).

“Güçlü Yerel Yönetimler” alt başlığında, Türk idari teşkilatı içinde mahalli idarelerin gücünün ve özerkliğinin artırılmasına yönelik değişiklikler yapılacağı, bu çerçevede mahalli idarelere daha çok kaynak tahsis edileceği, AYYÖŞ’ teki çekincelerin kaldırılacağı, ulusal mekânsal plânlama dışındaki bütün plân yetkilerinin mahalli idarelere devredileceği ifade edilmiştir. “Büyükşehir Belediyeleri” alt başlığında, büyükşehir belediyeler ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımının dengeli hale getirileceği, büyükşehirlerde mahalleye dönüştürülen köylerin yeniden köy yapılacağı, büyükşehir olmayan illerde il düzeyinde belediye hizmet birlikleri kurulacağı belirtilmiştir. “Yerel Demokrasinin Temeli Muhtarlar” alt başlığında mahalle muhtarlıklarına mahalli idare statüsü verileceği ve bütçe aktarılacağı dile getirilmiştir (CHP, 2018: 142-144). “Toplumsal Barış, Kürt Sorunu” ana başlığında yer alan “Kürt Sorununa Eşit Yurttaşlık Temelinde Çözüm” alt başlığında da mahalli idarelerin özerkliğinin AB standartlarında olacağı ve AYYÖŞ’ ün uygulanacağı söylenmiştir (CHP, 2018: 113-114).

CHP’nin 2018 seçim bildirgesinin parti programından daha farklı bir dille yazıldığı söylenebilir. Programda merkez-yerel ilişkileri kapsamında sıkça bahsedilen ülke bütünlüğü ve üniter devlet ilkesine bildirmede yer verilmemiştir. 2018 seçim bildirgesi, parti programına kıyasla mahalli idarelere daha fazla yetki ve özerklik veren bir anlayışla kaleme alınmıştır. Detaylar bir kenara bırakılırsa AK Parti’nin parti programı ve seçim bildirgeleri ile CHP’nin 2018 seçim bildirgesinin merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde genel olarak benzer bir anlayışta olduğu ifade edilebilir.

4.8.2.2. Halkların Demokratik Partisi'nin Programı ve Seçim Beyannamesinde Merkez-Yerel İlişkileri

27. Dönem TBMM'de grubu olan siyasi partilerden bir diğeri HDP'dir. HDP parti programında ülkenin merkeziyetçi, otoriter, demokratik olmayan bir siyasi düzende olduğu, parti tarafından buna karşı çıkanların gücünü ortaya çıkarma, demokratik ve hürriyetçi bir düzen oluşturma hedeflerinin olduğunu vurgulanmıştır. Buna göre HDP, ağır işleyen bürokratik merkeziyetçi yapıyı kökten değiştirmeyi, halkın yerelde karar alabilmesini, uygulamalara da geniş halk katılımının sağlanabilmesini amaçladığını programında beyan etmiştir. Yine mahalli nitelikteki hizmetlerin ve mahalli idarelerin piyasaya terk edilmesine karşı mücadele edeceği belirtilmiştir. HDP'nin programında, merkezden yönetimin mahalli idareler üzerindeki vesayetinin demokrasi önündeki bir engel olduğu söylenmiştir (URL-29, 2022).

Parti programında partinin yerel demokrasi anlayışının temsili demokrasiye değil doğrudan demokrasiye dayandığı ifade edilmiş, güçlü, demokratik ve özerk mahalli ve bölgesel yönetimler ile siyasetin demokratikleşmesinin sağlanacağı belirtilmiştir. Yerinde ve yerelde yönetim modelinin geliştirileceği, merkez ile yerel arasındaki ilişkide yerel lehine düzenlemeler yapılacağı, sağlık, eğitim, çevre, kültür, ulaşırma, bayındırlık, tarım, trafik ve güvenlik hizmetlerinin mahalli idareler tarafından verilmesi gerektiği kaleme alınmıştır. Ayrıca parti hedefi olarak valilerin seçimle iş başına gelmesi gerektiği vurgulanmış böylece merkezi vesayetin ortadan kaldırılacağı ve yetkilerin merkezden yerele devredileceği ifade edilmiştir (URL-29, 2022).

HDP'nin 2018 seçimleri için hazırladığı bildirmede yeni bir anayasa hazırlanacağına vurgu yapılmaktadır. Bu yeni anayasanın merkezin tahakkümüne karşı yereli esas alan yerel demokrasi anlayışını temel alacağı ifade edilmiştir. Bildirmede üniter devlet yapısına tezat oluşturmayacak demokratik yerinden yönetim modeli ile yerel demokrasinin sağlanacağı, yerel demokrasi ile merkezin yerele baskısının engelleneceği, yerel demokratik yönetimlerin ülkedeki demokratik idari yapının güvencesi olacağı dile getirilmiştir (HDP, 2018: 7-9).

4.8.2.3. Milliyetçi Hareket Partisi'nin Programı ve Seçim Beyannamesinde Merkez-Yerel İlişkileri

MHP de 2018 seçimleri sonrasında TBMM'de grup kurmuş siyasi partilerden biridir. MHP'nin parti programında ülkenin bölünmez bütünlüğünün korunması ve üniter devletin sonsuza kadar kalıcı kılınması, partinin temel hedefleri arasında sayılmıştır. Kamunun doğrudan hizmet sunma rolünün azaltılması böylece düzenleme ve denetleme yetkilerini daha iyi bir biçimde kullanabilmesi MHP'nin yönetim anlayışının bir gereği olarak programda yer almıştır. Mahalli idarelerin hizmet kapasitelerinin artırılacağı da merkez-yerel ilişkileri kapsamında programda ifade edilmiştir (MHP, 2009: 32, 57-58).

24 Haziran 2018 seçimleri için MHP tarafından hazırlanan seçim bildirgesinde öncelikli yapılması gereken işlerden birinin devlet teşkilatının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun olarak yeniden düzenlenmesi olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede devletin işlevlerinin tespiti, görevlerin merkez, taşra ve mahalli idareler arasında paylaştırılması, devletin sunacağı kamu hizmetleri ile ahenkli bir biçimde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerektiği dile getirilmiştir. Yine bildirmede, cumhuriyetin 100. yılında il sayısının 100'e, ilçe sayısının ise 1000'e çıkarıldığı bir idari sistemin kurulması gerektiğinden bahsedilmiştir (MHP, 2018: 78, 120).

MHP'nin gerek parti programında gerekse 2018 seçim bildirgesinde merkez-yerel ilişkileri ile ilgili çok genel ve az beyanın yer aldığı görülmektedir. Oysaki 2011 ve 2015 seçim beyannamelerinde yerel yönetimlerde reform yapılması gerektiği ve bu reformun ana hatları ile nasıl olması gerektiğine dair bilgiler yer almaktadır (MHP, 2011: 58; MHP, 2015: 94).

4.8.2.4. İYİ Parti'nin Programı ve Seçim Beyannamesinde Merkez-Yerel İlişkileri

2018'de yapılan parlamento seçimleri neticesinde TBMM'de parti grubu kuran bir diğer parti de 2017'de kurulan İYİ Parti'dir. İYİ Parti'nin programında "Kamu Yönetimi" ana başlığı içerisindeki "Merkezi İdare" alt başlığında, akılcı bir anlayışla merkez ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve mali ilişkileri çağdaş demokratik ilkeler kapsamında tanzim etmek gibi bir temel amaçlarının olduğu belirtmiştir (İYİ Parti, 2017: 32).

“Mahalli İdareler” alt başlığında ise yerel yönetimleri ve mahalleleri de kapsayan çerçeve bir kanun çıkarılacağı, söz konusu kanun ile bunların denetim, katılım, temsil sistemlerinin yeniden düzenleneceği ifade edilmiştir (İYİ Parti, 2017: 32).

2018 seçimleri için hazırlanan seçim bildirgesine İYİ Parti, “Milletimizle Sözleşme” adını vermiştir. Bu bildirgede İYİ Parti kamu yönetiminde reform yapılacağını bildirmiştir. Bu reformun ana temalarından birinin güçlü ve insana duyarlı merkezi yönetim olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre merkezi idarede yapılacak reformda temel işlevlerine odaklanan güçlü bir devlet yapısı kurulacağı beyan edilmiştir. Parti programındaki amaçlardan olan merkez ile yerinden yönetim arasındaki ilişkilerin demokratik ilkelere göre yapılacağı ifade aynen bildirgede de yer almıştır. Yapılacak reform kapsamında idari süreçlerin basit hale getirileceği, fonksiyonunu kaybeden kurumların kaldırılacağı, aynı işi yapanların birleştirileceği vurgulanmıştır. Yetki genişliği ilkesinin modern ve demokratik kurallar çerçevesinde tekrar düzenleneceği, yerinden yönetim kuruluşlarının merkeze bağımlılıklarının azaltılacağı, merkezi idarenin hantal yapısından kurtarılacağı belirtilmiştir (İYİ Parti, 2018: 22-23).

Bildirgede yerel yönetimlerde kanun ile reform yapılacağı ifade edilmiştir. Buna göre, devletin yerinden yönetim politikaları baştan belirlenecek, yerel yönetimler güçlendirilecek, yerel kamu hizmetleri halka en yakın birimler tarafından verilecektir. Yerel yönetimler, büyükşehir, il ve ilçe düzeyinde tekrar düzenlenecek ve büyükşehirlerin sınırının il mülki sınırı olmasına son verilecektir. Yerel yönetimlerin görev sahası yeniden ele alınacak, yerel yönetimlere merkezi idare tarafından sağlanan kaynakların nasıl kullanıldığı etkin bir şekilde denetlenecektir. Belediyelerin kurumsal kapasiteleri kendilerine verilen görevler çerçevesinde artırılabilecektir. Belediyelerin üzerindeki idari vesayet yetkileri azaltılacak, ulusal güvenlik ve uluslararası ilişkiler hariç olmak kaydıyla alacakları kararlar ve yapacakları faaliyetler üzerindeki merkezden yönetimin onayına ihtiyaç duyulmayacaktır. Ancak belediyelerin kaynak israfının ve yolsuzlukların önüne geçmek üzere merkez tarafından etkin bir şekilde denetimi yapılacaktır (İYİ Parti, 2018: 33-34).

Büyükşehir belediye sisteminin gözden geçirileceği, büyükşehir belediyeler ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki, görev, sorumlulukların yeniden paylaştırılacağı,

büyükşehirlerde tüzel kişiliği kaldırılıp mahalleye dönüştürülen köylere tekrar köy tüzel kişiliği verileceği, büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin ise tekrar açılmayacağı ancak bunlara ait yetkilerin köy birliklerine verileceği de bildirmede kaleme alınmıştır (İYİ Parti, 2018: 34-35).

4.8.3. STK’ların Merkez-Yerel İlişkileri İle İlgili Görüş ve Raporları

Demokratik devletlerde kararlar alınırken farklı aktörlerden görüş alınması ve o görüşlerin mümkün mertebe dikkate alınması gerekir. Bu aktörlerin en önemlilerinden biri de hiç şüphesiz sivil toplum kuruluşlarıdır. Dolayısıyla devletin halka hizmet sunan organı olan kamu yönetiminin, yapı ve işleyiş bakımından nasıl olması gerektiğine keza merkez-yerel ilişkilerinin nasıl olması gerektiğine dair sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerinin değeri büyüktür. Bu başlık altında STK’ların merkez-yerel ilişkileri ile ilgili raporları ve görüşlerine yer verilecektir.

TÜSİAD, 1992 yılında yayınladığı “Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler” adlı raporunda mahalli nitelikte hizmetlerin mahalli idarelerce yerine getirilmesini, dolayısıyla merkezi idarenin taşra teşkilatın tarafından görülen hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesini, yine taşra teşkilatının kaynaklarının da mahalli idarelere devredilmesi gerektiğini önermiştir. Mahalli idarelerin, özerk yerel yönetim görevleri ve merkez adına yerel yönetimlerce yürütülecek görevler olmak üzere iki tür görevi olması gerektiği ifade edilmiştir. Özerk yerel yönetim görevlerinin tüm dünyaca kabul edilen mahalli idarelerin yapması gereken görevler olduğu, bunlar üzerinde merkezi idarenin yerindelik denetimi yapmaması gerektiği vurgulanmıştır. Merkez adına yürütülecek görevlerin de taşra tarafından devredilecek görevler olduğu, bunlar üzerinde merkezin yerindelik denetimi yapabileceği bildirilmiştir. (TÜSİAD, 1992: 50-51).

1995 senesinde TÜSİAD’ın “Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler” raporuna göre merkezi idare; güvenlik, adalet, savunma, dış politika, ulusal ölçekli, ülke çapında gelir artırıcı hizmetleri, ülke düzeyinde belirlenen standartları, hedefleri gözetken ve denetleyen hizmetlerini ifa etmelidir. Mahalli idareler ise merkezin yetki ve sorumluluğundaki hizmetler haricindeki diğer hizmetleri üstlenmelidir. Raporda yetki ilkesi olarak liste usulünün terkedilmesi gerektiği, merkezi yönetimin özel yetkili, mahalli idarelerin ise genel yetkili olması gerektiği vurgulanmıştır. Kural olarak bir kamu hizmetinin o hizmeti

etkili ve verimli bir şekilde yürütebilecek halka en yakın mahalli idare birimi tarafından sunulması gerektiği ifade edilmiştir. Merkezi yönetimin taşra birimleri tarafından yürütülen köy hizmetleri, altyapı, tarım, kültür, turizm, trafik, eğitim, sağlık hizmetleri gibi hizmetlerin mahalli idarelere devredilmesi önerilmiştir (TÜSİAD, 1995: 56-58). TÜSİAD tarafından 1997 yılında hazırlanan “Yerel Yönetimler Yasa Taslağı” isimli çalışmada da benzer öneriler tekraren zikredilmiştir (TÜSİAD, 1997).

2003 yılında TÜSİAD’ın yayınlarından olan Görüş Dergisinde dönemin TÜSİAD Başkanı Tuncay Özilhan, “Kamu Reformunun Temel İlkeleri” başlıklı bir yazı kaleme almıştır. Özilhan (2003: 6-7), yazısında devletin daha etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunabilmesi için köklü bir kamu reformuna ihtiyaç olduğunu, devletin hizmet sunmada tekel olmaması gerektiğini, düzenleyici bir rol üstlenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Devletin merkezîyetçilikten uzaklaşıp mahalli idarelere ağırlık vermesi gerektiğinden bahsetmiş, o dönem hazırlanan KYTK tasarının merkezin stratejik etkinliğini, mahalli idarelerin de gücünü artırdığı, böylece mahalli idare reformunun önünün açıldığını vurgulamıştır. Bu reform çerçevesinde çıkarılacak kanunların, birbiriyle ahenkli olması gerektiğini, görevleri artacak mahalli idare birimlerinin bu görevleri ifa edecek bir şekilde kapasitelerinin artırılması gerektiğini belirtmiştir.

Görüş Dergisinde TÜSİAD Başkanlığını Tuncay Özilhan’dan devralan Ömer Sabancı 2004’te, “Kamu Reformunda Dikkate Alınması Gerekenler” başlıklı yazı yazmıştır. Sabancı bu yazısında (2004: 9-10), KYTK tasarının ve Mahalli İdareler Kanun tasarılarının TÜSİAD tarafından olumlu karşılandığını belirtmiştir. Tasarıların, TÜSİAD’ın 1997’de hazırladığı Yerel Yönetimler Yasa Taslağı ile uyumlu olduğu vurgulanmıştır. Tasarılarda mahalli idarelere yetki devri yapılmasının, bu idarelerin kuvvetlendirilmesinin yerinde olduğu, bu yetkilerin hukuka ve kamu yararına aykırı kullanılmaması için denetim mekanizmalarının iyi düzenlenmesi gerektiği fakat bu yönün eksik kaldığı ifade edilmiştir.

2014’te yine aynı dergide dönemin TÜSİAD Başkanı Ümit Boyner (2014: 8), devletin halka iyi bir şekilde hizmet sunabilmesi için ve piyasada düzenleyici fonksiyonunu daha iyi ifa edebilmesi için köklü bir kamu reformuna ihtiyaç olduğunu yazmıştır.

Bir diğer önemli STK olan MÜSİAD da 1994’te yayımladığı araştırma raporunda, merkez ile yerel arasında yetki, görev ve kaynak paylaşımının yeniden yapılması gerektiğini ortaya

koymuştur. Raporda, merkezi idarenin, mahalli kamu hizmetlerini üstlendiği, bu durumun da devleti gereksiz yere büyütüp hantal hale getirdiği ifade edilmiştir. Merkezin, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini mahalli idarelere devretmesi gerektiği önerilmiştir. Üniter devlet ilkesine uygun olarak milli birlik ve bütünlüğü bozmayacak güçlü mahalli idarelerin kurulması halinde demokrasi açısından ve ülke bütünlüğü açısından teminat oluşturulacağı belirtilmiştir. Mahalli idarelerin yetki, görev ve kaynak açısından güçlendirilmesi ancak bu durumun derebeylik gibi bir sisteme dönüşmemesi için etkin denetim mekanizmalarının oluşturulması gerektiğine yer verilmiştir. Merkezi idare tarafından yürütölen eğitim, bayındırlık, sağlık, tarım, çevre, hayvancılık gibi hizmetlerin il özel idarelerine devredilmesi, büyükşehirlerde ilçe belediyelerine daha çok yetki verilmesi, merkezin mahalli idareler üzerinde sadece hukukilik denetimi yapabilmesi, mahalli idarelerin mali yapılarının güçlendirilmesi rapordaki öneriler arasındadır (Eryılmaz ve şen, 1994).

2000 yılında yeni anayasa çalışmaları kapsamında MÜSİAD tarafından hazırlanan araştırma raporunda, kamu yönetiminde görev ve yetkilerin yeniden düzenlenmesi, bu kapsamda merkezde toplanan yetkilerin yukarıdan aşağıya, merkezden çevreye dağıtılması önerilmiştir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, mali yapılarının iyileştirilmesi, il özel idareleri ve belediyelerin yetkilerinin genişletilmesi, yetki ve sorumluluklarının açıkça belirlenmesi suretiyle karmaşaya son verilmesi de raporda ifade edilen önerilerdendir (MÜSİAD, 2000: 13).

Yeni anayasa tartışmaları kapsamında 2008’de hazırlanan MÜSİAD raporunda da yerinden yönetime ağırlık verilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Buna göre mahalli idareler güçlü hale getirilmeli, merkez tarafından sunulan yerel hizmetlerden bir kısmı mahalli idarelere devredilmeli, il düzeyinde kamusal ihtiyaçlar belediye ve il özel idaresince giderilmeli, yerel meclislere yerel düzeyde vergi oranı belirleme yetkisi verilmelidir (Karatepe, 2008: 17).

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), kamuda daha kaliteli hizmet sunulması ve ekonomik gelişme için mahalli idarelerin güçlendirilmesinin gerektiğini ifade etmektedir. Yerel yönetimlere idari özerklik sağlanmalı, bu kapsamda hizmet sunumunda yerindenlik ilkesi uygulanmalı ve merkezin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkileri yeniden düzenlenmelidir. Yerindenlik ilkesi için anayasada merkezi idarenin özel yetkili, mahalli idarelerin de genel yetkili kılınması gerekir. Dolayısıyla bu hususun yeni

anayasa tartışmalarında değerlendirilmesi elzemdir. İdari vesayet ile mahalli idarelerin idari özerkliği arasındaki dengenin iyi sağlanması önem arz eder. Mahalli idarelerin gelirleri arasında öz gelirlerin payının artırılması idari özerklik açısından önemlidir (Serteser, 2011: 3-5).

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) tarafından hazırlanan ve yeni anayasa için öneriler getiren çalışmada kamuda bir reforma ihtiyaç olduğu, bu reform için anayasada bazı düzenlemeler yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Buna göre kamusal yetki ve sorumluluğun büyük bir kısmını mahalli idarelerin üstlenmesi, anayasada yerinden yönetim birimlerinin adları ve organları açıkça sayılması gerekmektedir. Yerindenlik ilkesinin anayasada mutlaka düzenlenmesi gerektiği, mahalli idarelerin mali özerkliğinin teminat altına alınması gerektiği, merkezi idarenin özel görevli, mahalli idarelerin ise genel görevli olması gerektiği, merkezin denetim yetkisini yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini zedelemekten kullanması gerektiği çalışmada dile getirilen diğer önerilerdendir (Uygun, 2012: 16-18).

4.9. Uluslararası Kuruluşların Türkiye’de Yerelleşmeye Etkileri

1929’da yaşanan Büyük Buhran sonrasında gelişmiş ülkelerde Keynesyen ekonomi politikaları etkili olmuştu. Bu politikalar, devletlerin iktisadi ve sosyal hayata daha fazla müdahalede bulunmasını öngörüyordu. Bu çerçevede eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal hizmet gibi alanlarda devletin rolü artmış, devlet kamusal mal ve hizmet üreticisi olarak ekonomide ağırlık kazanmış, devlet kurumları yapı olarak genişlemiş, refah devleti adı verilen anlayış ortaya çıkmıştı. Refah devleti anlayışı ile birlikte kamu harcamaları ve kamu personeli sayısı artmış, bunun neticesinde kamuda kırtasiyecilik, hantallık, verimsizlik, bütçe açıkları, borçlanmalar gibi problemler de çoğalmıştı (Eryılmaz, 2018: 46, 49).

1970’lerin ortalarında yaşanan petrol krizleri, küresel boyutta ülke ekonomilerini etkilemiş; kamu sektörünün aşırı büyüyen yapısı, işleyişi ve performansı eleştirilmiş, devletin ekonomik ve ticari alandan el çekmesi, asli görevlerine dönmesi gibi konular tartışılmaya başlamıştı. 1970’li yılların sonunda neoliberal politikaları benimseyen, devletin küçültülmesi ve yeniden yapılandırılması gerektiğini savunan, yeni sağ iktidarları da denilen hükümetler (İngiltere’de Margaret Thatcher, ABD’de Ronald Reagan hükümetleri)

işbaşına geldi. Bu hükümetlerin işbaşına gelmesi ile birlikte birçok alanda reform yapılmıştı. Bu reformlar ile birlikte yaşanan paradigma değişikliğinden kamu yönetimi de çokça etkilenmiş, yeni kamu işletmeciliği veya yeni kamu yönetimi adı verilen bir anlayış ortaya çıkmıştı (Eryılmaz, 2017: 258).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminin merkeziyetçi, halktan uzak, hantal, verimsiz bir yapıda olduğunu vurgulamış, bu sorunların çözümü için minimal devlet anlayışı, piyasa yönelimli olunması, halka karşı sorumlu olunması gibi öneriler getirmişti. Başta gelen çözüm önerilerinden biri de merkezi idarenin aşırı yükünün yerel yönetimlere aktarılmasıydı (Gül ve Özgür, 2004: 161). Söz konusu dönem, küreselleşmenin de yoğun yaşandığı bir dönemdi ve İngiltere ile ABD kamu yönetimlerinde yaşanan dönüşüm diğer ülkelerin kamu yönetimlerini de etkilemişti.

Yeni sağ politikaları, kamu yönetimlerinin dönüşümü üzerinde baskı oluşturdu. Bu baskıların büyük bir kısmı merkeziyetçi yapı ve politikalar ile ilgiliydi. Her ne kadar eskiden olumlu etkileri olsa bile artık kamu hizmetlerinin tek merkezden plânlanması ve sunulmasının sürdürülemez olduğu iddia ediliyordu. Küreselleşme sürecinde özelleştirme, bölgeselleşme, ulus devletin dönüşümü, yerel demokrasi gibi kavramlar mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi yönünde çağrışım yapmıştı. Bu amaçla yerelde karar alma süreçlerine halkın ve sivil toplum kuruluşlarının katılması ve yerelleşmeye yönelik politikalar oluşturulmaya çalışıldı. Yerel yönetimlerin demokratik ilkelere daha uygun olduğu yönündeki varsayım da yerelleşmeyi bu minvalde desteklemekteydi. Dolayısıyla yerel yönetimler hem demokrasinin hem de etkin, verimli yönetimin aynı anda uygulanacağı bir idari mekanizma olarak görülüyordu (Yılmaz ve Güler, 2016: 14-15).

Yaşanan küreselleşme süreci, ulus devletlerin yapı ve işleyişlerini önemli ölçüde dönüştürdü. Bu süreçte bölgesel ve küresel boyutta uluslararası örgütler ortaya çıktı. Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, BM, Avrupa Konseyi, AB gibi uluslararası kuruluşlar kamu yönetimi ve mahalli idareler ile ilgili yaklaşımlar geliştirmiş ve bu yaklaşımlar da gerek dünya ülkelerinin kamu yönetimlerini gerekse Türk kamu yönetimini etkilemişti (Sezer, 2008: 306). Bu uluslararası örgütler de reform gündemlerine özelleştirme, deregülasyon, saydamlık, etkinlik, etkililik, ekonomiklik, rekabet, performans, yerelleşme gibi kavramları almıştı (Güzelsarı, 2004: 4).

Küreselleşmeden daha sonra ortaya çıkan, etki olarak küreselleşmeye benzeyen, 1990'lardan itibaren popüler olan Avrupalılaşıma sürecinin Türkiye açısından önemi, AB'ye üyelik sürecini içermesidir. Türkiye'de AB'ye üyelik sürecinde uyum paketleri kabul edilmiş, anayasa değişiklikleri yapılmış, çeşitli mevzuat değişiklikleri yapılarak mevzuatın AB mevzuatına intibakı sağlanmaya çalışılmış ve başta kamu yönetimi olmak üzere birçok alanda önemli adımlar atılmıştır (Yılmaz ve Güler, 2016: 8). AB'nin çeşitli resmi belgelerinde, Maastricht, Kopenhag, Madrid ve Helsinki kıstaslarında tam üyelik için öngörülen şartlar arasında kamu yönetiminin yapı ve işleyişini ilgilendiren konular bulunmaktadır. Bu çerçevede AB, Türkiye gibi aday ülkelerin kamu yönetimi reformunu süratle yapmalarını teşvik etmiştir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 33).

AB'nin üye devletlerde uygulanması zorunlu bir kamu yönetimi sistemi yoktur. Üye devletlerin kendi siyasi, iktisadi, sosyal, tarihi yapılarına uygun farklı kamu yönetimi sistemleri vardır. Ancak AB, üye ve üyeliğe aday devletlerde katılımcılığın benimsenmesi, şeffaflığın sağlanması, performans yönetimine geçilmesi, hesap verebilen bir yönetim anlayışının benimsenmesi, verimli olunması, merkeziyetçilik yerine ademi merkeziyetçiliğin hâkim olması, merkezden yönetim yerine yerelliğin benimsenmesi gibi birtakım şartlar aramaktadır. Dolayısıyla AB, her ne kadar kamu yönetimi sistemine dair genel bir model önermese de çeşitli politikalar ve ilkeler ile ülkeleri yönlendirdiği kabul edilmektedir (Çakmak, 2007: 312; Ökmen ve Canan, 2009: 149).

1963'te imzalanıp 1964'te yürürlüğe giren ve Ortaklık Anlaşması ihdas edildiğini ilan eden Ankara Anlaşması, 1987'de tam üyelik başvurusunun yapılması, 1995'te Gümrük Birliği'ni kuran anlaşma, 1999 Helsinki AB Konseyi'nde Türkiye'nin aday ülke statüsüne kavuşması, 2005'te katılım müzakerelerinin açılması AB ile Türkiye ilişkilerinin dönüm noktaları kabul edilmektedir. AB'ye üyelik sürecinde Türk kamu yönetimini etkileyen belgelerden biri de AB İlerleme Raporlarıdır. AB'nin bir organı olan Avrupa Komisyonu 1998'den beri her sene Türkiye ile ilgili ilerleme raporları yayımlamaktadır (Bulut, 2011: 102-103). İlerleme raporları ile AB, Türkiye'deki siyasi, iktisadi, idari yapı gibi farklı alanlar ile ilgili değerlendirmeler yapmakta, çeşitli eleştiriler getirmekte ve isteklerde bulunmaktadır. Her ne kadar raporların objektifliği tartışılsa da kamu politikalarının analizinde söz konusu raporlar bir vasıta olarak kullanılmaktadır (Bozan, 2018: 175).

1998, 1999, 2001, 2002, 2003 ve 2010 yıllarında hazırlanan ilerleme raporlarında doğrudan kamu yönetiminde merkez-yerel ilişkileri veya yerel yönetimler ile ilgili bir değerlendirme yapılmamıştır. 2000 yılı ilerleme raporunda ise çok kısa olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin kuvvetli olduğu, daha çok ademi merkeziyetçiliği amaçlayan yerel yönetim kanun tasarısının kabul edilmediği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2000: 11).

2004 yılı ilerleme raporunda AK Parti iktidarında TBMM tarafından KYTK, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanununun çıkarıldığı, bu kanunların geniş kapsamlı ve güçlü bir reform olduğu, bu reformun ülkedeki merkeziyetçi, hiyerarşik, ketum idari sistemin ademi merkeziyetçi, katılımcı, açık ve sorumlu bir yapıya dönüştürülmesini amaçladığı ifade edilmiştir. Bu geniş kapsamlı reform hareketinin, kamu yönetiminin modern standart ve uygulamalara uygun hale getirilmesi ihtiyacını karşılayabileceği ancak kanunların bazı maddelerinin cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği için yürürlüğe giremediği raporda vurgulanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2004: 16-17).

2005 yılı raporunda KYTK'nin veto edilmesi sebebiyle yürürlüğe girmediği, bu çerçevede kanunun reformun ana unsuru olarak tasarlandığı, merkez-yerel ilişkilerinde görev ve yetkileri yeniden düzenlediği, idari yapıları rasyonel hale getirdiği kaydedilmiştir. Yine bir önceki sene veto edilen diğer kanunların ufak değişiklikler ile TBMM'de kabul edildiği, bunların iptali için cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine başvurduğu da belirtilmiştir. Yerel düzeyde yapılan reformlara rağmen merkezi idarede reform yapılamadığı, böylece kamu yönetiminde bölünmüş bir anlayışın olduğu da ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2005: 12-13).

2006 ilerleme raporunda KYTK tasarının yürürlüğe girmesi konusunda gelişme yaşanmadığı, bunun neticesinde ise merkezden yerele yetki devrinin gerçekleşmediği belirtilmiş, genel olarak kamu yönetimi reformunda ilerleme olduğu ancak özellikle yerinden yönetim konusunda daha çok çaba gösterilmesi gerektiği vurgusu yapılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2006: 6).

2007 yılı ilerleme raporunda da merkezden yönetimi yeniden yapılandırmayı ve yerele yetki devretmeyi hedef edinen KYTK ile ilgili bir gelişme olmadığı ifade edilmiştir.

Ayrıca mahalli idarelere daha çok mali kaynak aktarılma konusunda da ilerleme yaşanmadığı vurgulanmıştır. Bu noktada yerel yönetimlerin mali kaynak ve yetkilerinin artırılmasına daha çok önem verilmesi gerektiği tavsiye edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2007: 7).

2008 yılı ilerleme raporunda KYTK konusunda gelişme yaşanmadığı tekrar edilmiş, yerel yönetimlerin gelirlerini artıran yasal düzenlemeler yapılması olumlu karşılanmıştır. Yine mahalli idareler ile ilgili kanunların uygulanmasına ve kapasite artırılmasına devam edildiği belirtilmiştir. Yerel yönetimler lehine ademi merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi önerisi yapılmıştır. Kamu yönetimi reformu konusunda idarenin yükünün hafifletilmesi, basitleştirilmenin sağlanması, şeffaflığın artırılması gibi hususlara dikkat çekilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2008: 7).

2009 senesinde kaleme alınan ilerleme raporunda kamu yönetiminde yapılacak reform ile ilgili kısıtlı bir ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir. Mahalli idarelere yetki devredilmesi ve yerel yönetim ile ilgili konular başta olmak üzere birçok konuda düzenleme yapılmadığına dikkat çekilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2009: 8).

2011 yılı ilerleme raporunda mahalli idarelere yetki devredilmesi ve mahalli idarelerin mali kaynaklarının artırılması hususunda bir ilerleme olmadığı kaydedilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin, merkezi idare tarafından tahsis edilen gelirlere aşırı bağımlı olması eleştirilmiştir. Yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek verilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2011: 10, 12).

2012 yılı ilerleme raporunda yerel yönetimlere yetki devri konusundaki sınırlı bir gelişme olduğu, yerinden yönetim konusunun ise ele alınmadığı ifade edilmiştir. Hatta arazi kullanım plânlaması ve kentsel dönüşüm gibi konularda yerele ait yetkilerin merkezi idareye verildiği eleştirisi yapılmıştır. İdari ademi merkeziyetçilik konusunda daha çok çabaya ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012: 11-12).

2013 senesine ait ilerleme raporunda bir önceki sene kaleme alınan rapordaki gibi mahalli idarelere yetki devri konusunda sınırlı bir ilerleme olduğu kaydedilmiştir. Belediyelerin yetkilerinin kapsamının genişletildiği ve bu sayede çeşitli eleştirilerin bertaraf edildiği ifade edilmiştir. Ancak belediyelere yetki devri yapılmaması ve belediyelerin kendi gelir

kaynaklarını kendilerinin toplayamamasına yönelik eleştirilerin varlığını sürdürdüğü belirtilmiştir. Yeni anayasa çalışmaları kapsamında ademi merkeziyetçiliğin ve mahalli idarelere yetki devredilmesi hususunun tartışıldığı vurgulanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2013: 8-9).

2014 ilerleme raporunda yine yerele yetki devredilmesi konusunda ilerleme olmadığı ifadesi yer almıştır. Mali ademi merkeziyet konusunda ise çok sınırlı bir gelişme kaydedildiği belirtilmiştir. Raporda Türkiye'nin, kamu yönetimi reformuna ilişkin kapsamlı bir stratejisi olmaması eleştirilmiş, kamu yönetimi alanında bir reform stratejisinin kabul edilmesi ve bunu koordine edecek bir birim kurulması tavsiye edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2014: 10).

2015 ve 2016 senelerine ait ilerleme raporlarında belediyelerin 2012'de 6360 sayılı kanun ile yetkilerinin genişletildiği ancak buna rağmen mali kaynak bakımından yeterli iyileştirmenin yapılmadığı vurgulanmıştır. İlk defa 2015 raporunda kamu yönetimi reformu adı altında bir alt başlık yer almıştır. Bu alt başlıkta Türkiye'de kamu yönetimi reformuna kısmen hazırlıklı olduğu, güçlü bir idari kapasite olduğu ancak daha kapsamlı bir kamu yönetimi reformu ile ilgili siyasi ve idari taahhüt olmadığı ve bunun da bir zorluk oluşturduğu ifade edilmiştir. Reform konusunda genel bir stratejinin olmamasına bu raporda da değinilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2015: 9, 11; Avrupa Komisyonu, 2016: 12, 14, 17). Eylül 2016'dan Şubat 2018'e kadar olan dönemi kapsayan 2018 raporunda da benzer ifadeler kullanılmış ayrıca belediyelere yapılan kayyum atamaları eleştirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2018: 14, 15, 19).

2019 Türkiye raporunda yine belediyelere yapılan kayyum atamalarının yerel demokrasiye zarar verdiği vurgulanmıştır. Tek Hazine Hesabına mahalli idarelerin dâhil edilmesinin bu idareleri merkeze daha da bağımlı duruma getireceği şeklinde bir eleştiri yapılmıştır. Kamu yönetimi reformu ile ilgili önceki senelerden farklı bir söz söylenmemiştir (Avrupa Komisyonu, 2019: 16-17).

2020, 2021 ve 2022 raporlarında Türkiye'nin, kamu yönetimi reformuna ilişkin kapsamlı bir stratejisinin hâlâ bulunmadığı, kamu yönetimi reformunu koordine edecek, tasarlayacak, izleyecek bir idari birime ihtiyaç duyulduğu zikredilmiştir. Yine reform için siyasi ve idari desteğin eksikliğine değinilmiştir. İçişleri Bakanlığının mahalli idarelerin

seçilmiş temsilcileri üzerindeki vesayet yetkilerinin AYYÖŞ'e uymadığı da üç raporda belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2020: 16, 21; Avrupa Komisyonu, 2021: 13, 19; Avrupa Komisyonu, 2022: 15, 21).

İlerleme raporlarında ülkelere yöneltilen eleştirilerin ve verilen tavsiyelerin belirli bir fikri altyapısı ve sistematığı vardır. İlerleme raporlarında yer alan minimal devlet, hizmette yerindenlik, ademi merkeziyet, yönetim, performans yönetimi, stratejik yönetim, hesap verilebilirlik, iş ve işlemlerin basitleştirilmesi gibi anlayış, tespit ve önerilerle ülkelerin kamu yönetimleri dönüştürülmeye çalışılmıştır. Bunlar aynı zamanda Türk kamu yönetimi reformlarının da itici gücü olmuştur (Bulut, 2011: 122).

2003'te AK Parti iktidarının başlangıcında yayınlanan AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nda kapsamlı bir kamu yönetimi reformu için evvela kamu yönetiminde uyulacak temel ilkeleri belirleyen, özellikle merkez ile mahalli idareler arasındaki yetki, görev ve kaynak dağılımını net bir şekilde ortaya koyacak bir çerçeve kanun çıkarılacağı ifade edilmiştir. Mahalli idarelerin yoğun bir vesayet denetimi altında olduğu, kaynaklarının yetersiz olduğu vurgulanmış ve AYYÖŞ çerçevesinde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının öngörüldüğü belirtilmiştir. Bu yapılandırma neticesinde merkezi idarenin görev ve yetkilerinin tek tek sayılacağı, kalan yetkilerin ise mahalli idarelere ait olacağı yani yerel yönetimlerin genel yetkili olacağı ifade edilmiştir. Reformlardan sonra mahalli idarelerin, merkezin ortaya koyacağı ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel plânlara uygun olarak, yerel ve ortak ihtiyaçların karşılanması noktasında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, projelerini uygulayan idari birimler olacağı kaydedilmiştir (URL- 30, 2003). Ulusal Program'da yer alan ifadelerden Türkiye'de kamu yönetimi reformu, merkez-yerel ilişkileri ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sürecinde AB'nin etkisinin olduğu görülmektedir (Sezer, 2008: 312). Nitekim AK Parti iktidarının ilk yıllarında hazırlanan, reformun temel çerçevesini çizen ancak kanunlaşmayan KYTK tasarının gerekçesinde, AB'ye tam üyelik hedefindeki Türkiye'nin AB'nin yönetim standartlarına ulaşma çabasının, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olduğu dile getirilmiştir (URL-31, 2003).

Türkiye'deki yerelleşme sürecine etkisi olduğu kabul edilen uluslararası kuruluşlardan biri de BM'dir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) yerelleşme konusuna özel bir önem atfetmektedir. UNDP, yönetişimin insani gelişim için gerekli olduğunu savunur.

UNDP bu çerçevede yönetim sürecinin en alt yerel düzeyden başlaması için çaba sarf etmektedir. Mahalli idareler bu açıdan altyapıyı sağlamaktadır. UNDP'nin bu çerçevede Kentsel Çevre Programı, Kentsel Yönetim Programı, Desantralize Yönetişim Programı gibi küresel ve bölgesel programlar geliştirmiştir (Sezer, 2008: 322-323).

1992'de Brezilya'nın Rio de Janeiro şehrinde yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı 178 devletin katılımı ile yapılmıştır. Rio Konferansı sonucunda 5 belge kabul edilmiştir. Bunların içinde en önemli ve ayrıntılısı Gündem 21 belgesidir. Gündem 21, çevre ve ekonomiyi etkileyen alanlarda hükümetlerin, kalkınma örgütlerinin, yerel yönetimlerin, STK'ların, özel sektörün, BM örgütlerinin üstlenmesi gereken faaliyetleri tanımlayan bir eylem plânı niteliğindedir. Gündem 21'de yapılması gereken eylemlerden üçte ikisi yerel yönetimlerin aktif olarak katılımının gerekli olduğu faaliyetlerdir. Dolayısıyla Rio Konferansı ile mahalli idarelerinin öneminin arttığı kabul edilir (Bozlağan, 2004: 233). Gündem 21 ile birlikte 4 yıl içerisinde her ülkede yerel otoriteler bölgelerindeki kişilerle, mahalli kuruluşlarla ve özel sektörlerle görüşerek kendi yöreleri için Yerel Gündem 21 üzerinde anlaşma sağlamaları hedeflenmiştir (Toprak ve Altay, 1996). Türkiye'de de bu çerçevede uluslararası anlaşma niteliğinde, UNDP, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA-EMME) ve Türk Hükümeti arasında Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi imzalanmıştır. Daha sonra projenin uygulandığı kent sayısı artmış ve proje, Türkiye Yerel Gündem 21 Programına dönmüştür. Program, eşit ortaklar arasında işbirliği ve iletişime dayanan ademi merkeziyetçi ve insanı yapabilir kılan bir yaklaşımı yansıtmıştır. Yerel Gündem 21 ile Türkiye'de mahalli idarelerin katılımcı ve demokratik bir yapıda olmaları ve STK'lar ile çok yönlü ve yoğun bir işbirliğine girmeleri amaçlanmıştır (Akçakaya, 2017: 113-114). 5393 sayılı Belediye Kanununun "Hemşehri Hukuku" madde kenar başlığı ile düzenlenen 13. maddesi ve Kent Konseylerini düzenleyen 76. maddesi bu sürecin bir etkisi olarak gösterilebilir.

BM bünyesinde 1996 yılında İstanbul'da yapılan Habitat 2 Konferansında da mahalli idareler öne çıkmıştır. Habitat 2 yerelleşme vurgusu yapan, şehirlerde insan yerleşimleri ve konut sorununun mahalli idareler tarafından çözülmesi gerektiğini ifade eden, mahalli idareleri güçlendirme amacı taşıyan, merkezden yönetim ağırlıklı bir anlayış yerine yerinden yönetim ağırlıklı bir anlayış benimseyen, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin olması gerektiğini belirten bir zirve olmuştur. Konferansta ele alınan konular ve stratejiler Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında etkili olmuştur.

1998 mahalli idareler ile ilgili reform tasarıların Habitat 2'nin etkileri görülmüştür. Yine 2004 sonrası çıkarılan mahalli idareler ile ilgili kanunlarda bu idarelerin güçlendirilmesi, etkinliklerinin artırılması, katılımcı yönlerinin geliştirilmesi Habitat 2 ile uyumludur (Sezer, 2008: 331-332).

Yerelleşme sürecini etkileyen bir diğer uluslararası kuruluş, küreselleşme sürecinin baş aktörlerinden olan Dünya Bankası'dır. Dünya Bankası, günümüzde küreselleşme ve yerelleşmenin kaçınılmaz olduğunu, bu ikisinin iyi yönetilip yönetilmemesinin ülkelerin başarıları için belirleyici olduğunu beyan etmiştir (Güler, 2000: 25). Dünya Bankası aldığı kararlar ile doğrudan veya dolaylı bir biçimde mahalli idareler üzerinde etkili olabilmektedir. Banka, kamu hizmetlerinin sunumunda yerele yetki devredilmesini destekleyerek yerelleşme sürecine etki etmektedir. Yine Dünya Bankası mahalli idareler tarafından yapılacak büyük ve önemli yatırımlara finans desteği vermekte ve bu marifetle yerel yönetimlerin mali yapıları üzerinde etkili olmaktadır (Sezer, 2008: 334-335). Dünya Bankası, çeşitli kararları, raporları, kredileri ve uygulamaları ile yönetim, yerelleşme, hesap verilebilirlik gibi ilkeler doğrultusunda devletin fonksiyonlarının yeniden tanımlaması amacı gütmektedir. Yine IMF ve OECD gibi uluslararası örgütlerin de yerelleşme politikalarına destek verdiklerini ifade etmek gerekir (Emini, 2009: 39-40).

5. AK PARTİ DÖNEMİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI HAKKINDA MERKEZİYET - ADEMİ MERKEZİYET EKSENİNDE BİR DEĞERLENDİRME

Bu bölümde AK Parti iktidarı süresinde yapılan veya yapılmak istenen kamu yönetimi reformlarının merkezîyet-ademî merkezîyet çerçevesinde daha iyi değerlendirilmesi amacıyla bir araştırma yapılmış ve bu araştırmanın sonuçları değerlendirilmiştir.

5.1. Araştırmanın Amacı, Sınırları ve Yöntemi

Bilimsel araştırma, sistematik bir şekilde verilerin toplanması ve bu verilerin analiz edilmesi sürecidir (İftar, 1999: 3). Bu süreçte araştırmacının amacına ulaşabilmesi için kullanılan yöntemlere bilimsel araştırma yöntemleri denir. Bilimsel araştırma yöntemleri de genellikle nicel ve nitel araştırma yöntemleri olarak ikiye ayrılır. Amacı, AK Parti dönemindeki kamu yönetimi reformlarını değerlendirmek olan bu çalışmada nitel araştırma yöntemleri kullanılmıştır. Araştırmanın dönem bakımından sınırı AK Parti dönemidir. Konu bakımından sınır ise bu dönemki kamu yönetimi reformlarının merkezîyet-ademî merkezîyet bağlamında ele alınmasıdır.

Sosyal bilimlerdeki temel araştırma yöntemlerinden biri olan nitel araştırma; gözlem, görüşme, odak grup görüşmesi, doküman analizi gibi nitel veri toplama tekniklerinin kullanılarak sayısal olmayan verilerin toplandığı, nitel veri analizi tekniklerinden içerik analizinin kullanılarak verilerin analiz edildiği ve olayların doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül olarak araştırmacı tarafından ortaya konulmasına dair bir sürecin izlendiği araştırma türüdür (Sığırı, 2022: 471).

Nitel araştırmalarda en çok kullanılan veri toplama vasıtalarından olan görüşme, araştırmanın amaçlarına uygun bilgi toplamaya çalışan araştırmacı ile görüşülen kişi arasında soru sorma ve cevaplamaya yönelik etkileşimli bir iletişim sürecidir. Yapılandırılmış, yapılandırılmamış ve yarı-yapılandırılmış olarak üç farklı türü olan görüşmenin temel amacı, katılımcıların tecrübelerini ve bu tecrübeleri nasıl anlamlandırdıklarını açıklamaya çalışmaktır. Bu sebeple odaklanılan nokta, kişilerin

yaşadıkları, izlenimleri, duygu ve düşünceleridir (Salı, 2012: 142, 144). Tez çalışmasının bu bölümünde kullanılan yöntemler doküman analizi ve yarı-yapılandırılmış görüşmedir.

Yarı-yapılandırılmış görüşme, araştırılan konu hakkında görüşülen kişilerden aynı türde bilgilerin toplanması amacıyla yapılan bir görüşme çeşididir. Bu yöntemde görüşme öncesinde, görüşmeciye rehberlik edecek görüşme sorularının ya da konu başlıklarının yer aldığı görüşme formu hazırlanır. Görüşmeci, görüşme formunda yer alan soruları sorabilir, bununla birlikte ayrıntılı bilgi toplama amacıyla ek sorular da geliştirebilir. Yarı-yapılandırılmış görüşme, bu biçimiyle amaçlı bir sohbete benzetilebilir (Salı, 2012: 145).

Görüşmeler farklı bir açıdan da derinlemesine ve yüzeysel olmak üzere ikiye ayrılır. Derinlemesine görüşmeler sayıca az kişiden detaylı bilgiler elde etme amacı taşıyan görüşmelerdir. Bu türde görüşme sorularında esneklik sağlanabilmektedir. Görüşme sırasında görüşmeci yeni soru ekleyebilir ya da bazı soruları sormayabilir. Yüzeysel görüşmelerde ise çok sayıda kişiden standartlaştırılmış bilgiler elde edilir (Aziz, 2011: 85-86). Bu ayrım çerçevesinde ise çalışmada yapılan görüşmeler derinlemesine görüşmedir.

5.2. Araştırma Modeli

Çalışmada yarı-yapılandırılmış görüşme yönteminin kullanıldığı ifade edilmişti. Söz konusu görüşmelerin toplam 12 kişi ile yapılması plânlanmıştı. Ancak görüşme listesindeki bazı kişilere ulaşılmamasına rağmen bu kişiler sorulara cevap vermek istememiştir. Bazı kişilere ise sorular çeşitli vasıtalar ile ulaştırılmış, birkaç kez mülakat yapma talebi iletilmiş, iş adreslerine gidilip randevu talep edilmiş olmasına rağmen bu kişilerden de herhangi bir geri dönüş yapılmamıştır. Bu sebeplerden dolayı toplam 7 kişi ile görüşme yapılmıştır. Özellikle hali hazırda siyasi olarak görevi olan kişilere (milletvekili olan veya parti yönetiminde aktif görevi olan kişilere) ulaşmak oldukça zor olmuştur. 6 Şubat Depremi, 14 Mayıs ve 28 Mayıs seçimleri, seçim sonrası bakanların belirlenmesi süreci, AK Parti Yerel Yönetimler Başkanı Mehmet Özhaskeki'nin bakan olması, AK Parti Yerel Yönetimler Başkanlığına Yusuf Ziya Yılmaz'ın getirilmesi, siyasi vazifesi olan kişilere ulaşmayı zorlaştıran sebeplerin başında gelmiştir.

Görüşme yapılacak kişilerin yaklaşık 20 yıllık AK Parti iktidarı döneminin hem ilk yıllarında hem de son yıllarında kamu yönetimi, yerel yönetimler gibi alanlarda reform

alışmalarında görev almış uzman kişiler olmasına dikkat edilmiş ve görüşme listesi bu çerçevede oluşturulmuştur. Buna göre AK Parti'nin ilk döneminde reform çalışmalarını hazırlayan uzman kişilerin oluşturduğu Kamu Yönetimi Temel Kanunu alışma Grubundan 4 kişi ile AK Parti'nin son yıllarında ve şu anda da Yerel Yönetimler Başkanlığında görev alan 3 kişi ile görüşülmüştür. KYTK alışma Grubundan Ömer Dinçer, Muhammet Emin Zararsız, Ercan Topaca ve Cevdet Yılmaz ile AK Parti Yerel Yönetimler Başkanlığından ise daha önceden başkan yardımcısı iken Haziran 2023 itibari ile başkan olan Yusuf Ziya Yılmaz, başkan yardımcılardan da Cemil Yaman ve Selim Yağcı ile görüşme yapılmıştır. Bu üç kişi aynı zamanda geçmiş dönemlerde belediye başkanlığı da yapmıştır. KYTK alışma Grubundaki kişiler sadece söz konusu kanun çalışmasında yer almamıştır. Aynı zamanda Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl zel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi yerel yönetimlerle ilgili önemli mevzuat değişikliklerinin hazırlık çalışmalarında da görev almışlardır. AK Parti'nin ilk yıllarında taslak hazırlama çalışmalarına katılan Cevdet Yılmaz, Haziran 2023 itibari ile Cumhurbaşkanı Yardımcısı olarak atanmıştır. Dolayısıyla Cevdet Yılmaz her iki gruba da dâhil olarak düşünülebilir.

Görüşmeler yapılmadan önce Bartın Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulundan gerekli izin alınmıştır. Görüşmelerin tamamı şubat-Haziran 2023 tarihleri arasında yapılmıştır. Görüşmelerin süre olarak en uzununu 1 saat 50 dakika civarında iken en kısası 12 dakika civarında olmuştur. Ortalama olarak ise görüşmeler kişi başı yaklaşık 52 dakika sürmüştür.

Katılımcılara çalışmada isimlerinin açıkça yazılmasına izin verip vermedikleri sorulmuş, katılımcıların tamamı isimlerinin çalışmada yer almasına izin vermiştir. Yine katılımcılara görüşme başlamadan ses kaydı alınmasına izin verip vermedikleri sorulmuş ve katılımcıların tamamı kayıt alınmasına izin vermiştir. Bazı katılımcılar ses kaydının dökümünün sonradan kendilerine gönderilmesini talep etmiş ve bu talepleri karşılanmıştır.

5.3. Araştırma Bulguları

Yarı-yapılandırılmış görüşmede katılımcılara öncelikle AK Parti dönemi merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen veya yerel yönetimlerde reform denilebilecek mevzuat çalışmalarına katılıp katılmadıkları, katıldılarsa hangi mevzuat çalışmalarına ne düzeyde katıldıkları

sorulmuştur. Daha sonra AK Parti döneminde yapılan yerel yönetim reformları hakkındaki genel kanaatleri sorulmuştur. Merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde AK Parti'nin, iktidarı müddetince yapmak isteyip yapamadığı değişiklikler olup olmadığı, varsa değişimin önündeki engellerin neler olduğu, bu değişikliklere karşı çıkanların savunduğu, bu konularda eleştirilerin yoğunlaştığı noktaların neler olduğu sorulmuştur. Sonrasında şu anda Türkiye'nin bir yerel yönetim reformuna ihtiyacı olup olmadığı ve yerel yönetimlerin üstlendiği kamu hizmetlerini sunabilecek yeterli imkânlara sahip olup olmadıkları, büyükşehir belediyelerin sayı ve yapısına yönelik bir düzenlemeyi nasıl değerlendirdikleri sorgulanmıştır. AK Parti iktidarının merkez-yerel ilişkileri bakımından farklı dönemlere ayrılıp ayrılmadığı da bir başka soru olmuştur. Söz konusu dönemde, söz konusu alanda yapılan mevzuat değişikliklerinde yönetim ilkelerine uyulup uyulmadığı ve bu değişikliklerde uluslararası kuruluşların etkisi olup olmadığı da sorgulanmıştır. Görüşmenin en sonunda bu konularda katılımcıların söylemek veya eklemek istedikleri bir husus olup olmadığı da sorulmuştur.

Katılımcıların verdiği cevaplar kimi zaman özetlenerek, kimi zaman bir tablo halinde, kimi zaman da doğrudan aktarılmıştır. Görüşmelerin tamamının dökümü ise tezin sonundaki EK-2'de yer almaktadır.

5.3.1. Katılımcıların Reform Süreçlerine Katılım Düzeyleri

Katılımcılara yöneltilen ilk soru “AK Parti iktidarı süresince yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunların (Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, 6360 Sayılı Kanun vb.) yazım veya hazırlık çalışmalarına katıldınız mı? Katıldıysanız hangi kanun çalışmalarına ne düzeyde katıldınız?” olmuştur. Hem katılımcıların daha iyi tanınması hem de merkez-yerel ilişkileri ile ilgili mevzuat çalışmalarına ilgi düzeylerinin daha iyi anlaşılması için bu soruya verilen cevaplar aşağıya doğrudan aktarılmıştır.

Ömer Dinçer (2023) bu soruya şu şekilde cevap vermiştir:

“AK Parti'nin kamu yönetimi ve yerel yönetimlerle alakalı çıkarttığı 2007 yılının Mayıs ayına kadar yasalaşmış olan veya TBMM'de kabul edilmesine rağmen yürürlüğe girmeyen bütün kanunları yazan ekibin lideri idim. Bir ekip halinde biz bir bütün olarak bir kamu

yönetimi reformu projesi tasarladık. Türk kamu idare sistemini yeniden ele alan ve mevcut paradigmayı değiştiren bir yapı tasarlanmıştır. Bunu gerçekleştirmek üzere pek çok kanun hazırlığı yapıldı. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve belediye gelirleri ile ilgili kanunlaşmayan bir düzenlemenin taslak hazırlama çalışmalarına katıldım.”

Muhammet Emin Zararsız (2023) bu soruyu şöyle cevaplamıştır:

“AK Parti'nin 3 Kasım 2002 seçim beyannamesinin ve bu seçim beyannamesine dayalı olarak ortaya çıkartılan Âcil Eylem Plânının ve bu ikisine dayanılarak Abdullah Gül hükümetinin hükümet programının ve yine bu ikisine dayanarak AK Parti'nin ikinci Başbakanı olan şimdiki Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın hükümet programının hepsinin yazımında görev aldım. Biz 2002 yılı Ağustos ayında seçim beyannamesi hazırlıklarıyla beraber başladık bu çalışmalara. Seçim beyannamesini tamamladıktan sonra Âcil Eylem Plânını hazırladık. Âcil Eylem Plânı hazırlığı devam ederken 58. Hükümet (Abdullah Gül Hükümeti) programını hazırladık. Bunların hepsinin içinde de kamu yönetimi reformuna dair, devletin yeniden yapılandırılmasına dair tedbirler, politika önerileri, bazen somuta varacak derecede öneriler yer aldı ve daha sonra tabii hükümet göreve başlayınca vaat etmiş olduğu, seçim beyannamesi ile kamuoyuyla paylaştığı politikaların hayata geçirilebilmesi için çalışmalar başladı. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu çalışmalarının tamamında bulundum. Ömer Dinçer'in müsteşar olmasından sonra bu konulardaki çalışmaların neredeyse tamamına yakınıni koordine ettim. Ömer Dinçer Başbakanlık müsteşarı olmadan ve bu reform hazırlık çalışmalarının başına geçmeden önceki aşamada teknik komisyonun başkanı ve koordinatör olarak çalışmalarda yer aldım. Ömer Dinçer'in gelmesinden sonra Ömer Dinçer başkanlığındaki oluşturulan komisyonun bir üyesi olarak çalışmalarda yer aldım. Ömer Dinçer'in müsteşar olmasından sonra işleri fazlasıyla yoğun hale gelince genellikle de Ömer Dinçer'den sonraki koordinasyon işlerinde, yazım işlerini yürütme derecesinde bu kanunların veya bu kanun tasarılarının hazırlıklarında görev aldım. Yine söz konusu kanunların TBMM'de komisyonlarda ve Genel Kuruldaki görüşmelerinde kimi zaman ilgili bakanlar ile kimi zaman da bakan olmaksızın hükümeti temsilen bir bürokrat olarak bulundum. Ve bu

sürecin içerisinde birinci derecede görev almış bir kişi olarak epey bir çalışmanın ortaya çıkmasında bizim katkımız oldu diyebilirim.”

Ercan Topaca'nın (2023) reform çalışmalarına katılım düzeyi ile ilgili soruya cevabı şu şekilde olmuştur:

“Aslında ben AK Parti iktidarı öncesindeki koalisyon hükümeti döneminde kaleme alınan yerel yönetim reformu ile ilgili kanun tasarısı çalışmalarına da katıldım. AK Parti iktidarı sonrasında ise Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 6360 sayılı kanunun hazırlık, yazım çalışmalarında ve bu kanunların devamında çıkarılan ikincil mevzuatların hazırlanması, yazılması, uygulanması aşamalarında ve birçok kurumun yapılandırılması görevlerinde bulundum. Bu çalışmalara önce Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde iken katılmaya başladım daha sonra Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığına geçtim, oradaki çalışmaların adeta sekretarya görevini üstlendim.”

Cevdet Yılmaz (2023) ise; *“Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu çalışmalarının hem taslak hazırlık süreçlerine hem de TBMM’de komisyondaki ve genel kuruldaki çalışmalara bir bürokrat olarak katıldım. 6360 Sayılı Kanun çalışmalarına da TBMM’de milletvekili ve bakan olarak katıldım.”* demiştir.

Yusuf Ziya Yılmaz (2023) bu soruya *“Ben AK Parti’nin ilk dönemlerinde Samsun’da büyükşehir belediye başkanlığı görevindeydim. 1999’dan 2018’e kadar büyükşehir belediye başkanlığı yaptım. 2018’den itibaren de milletvekilliği yapmaktayım. Aynı zamanda Haziran 2023’te AK Parti Yerel Yönetim Başkan Yardımcısı iken Yerel Yönetim Başkanlığına getirildim. Dolayısıyla özellikle belirtilen kanun çalışmalarına doğrudan katılmasam da büyükşehir belediye başkanı olarak bu kanunlarla ilgili görüşlerimi bildirdim.”* şeklinde cevap vermiştir.

Cemil Yaman (2023) da bu soruyu *“Sözü edilen kanun çalışmalarına birebir katılmadım ancak 2015’ten itibaren mecliste yerel yönetimler ile ilgili mevzuat değişikliklerinin hem mutfak kısmı diyebileceğimiz hazırlık çalışmalarına hem mecliste komisyon çalışmalarına hem de meclis genel kurulundaki görüşmelerine katıldım.”* diyerek cevaplamıştır.

Selim Yağcı (2023) ise, “Ben 2004 yılından 2018 yılına kadar Bilecik belediye başkanı olarak görev yaptım. Bu çalışmalara ilişkin olarak her dönemde çalışma yapılırken, alanda sıcak bilgisi, görgüsü, tecrübesi olduğu düşünülen belediye başkanlarımıza partimizin yetkili organları tarafından böyle bir çalışma yapılacaktır, bu konulara ilişkin düşünce, görüş ve önerileriniz nelerdir diye sorulur. Hem belediye başkanı olmam hem de bir hukukçu olmam sebebiyle bize de görüşlerimiz sorulmuştur. Ben de nüfusu az olan bir ilin belediye başkanı olarak kendi temsil ettiğimiz kesimlere göre görüşlerimi, düşüncelerimi bu çalışmalarda yazılı olarak bildirdim. Bu çalışmalarda bizzat bulunma fırsatım o dönemlerde olmadı.” demiştir.

Verilen cevaplarda da görüldüğü üzere 7 katılımcıdan 4’ü KYTK, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu gibi reform olarak kabul edilen çalışmaların merkezinde yer almıştır. 2 katılımcı ise görüş bildirmek suretiyle söz konusu çalışmalara katkı sağlamıştır. Ercan Topaca ve Cevdet Yılmaz ise diğerlerinden farklı olarak 6360 sayılı kanun ile ilgili çalışmalara da katıldığını beyan etmiştir.

5.3.2. AK Parti’nin İktidara Gelmesinden Sonra Yapılan Yerel Yönetim Reformlarının Değerlendirilmesi

Katılımcılara ikinci olarak “AK Parti’nin iktidara gelmesinden sonra yapılan yerel yönetim reformlarını nasıl değerlendiriyorsunuz?” diye sorulmuştur. Katılımcıların bu soruya verdiği detaylı cevaplar Tablo 5.1’de özetlenmiştir:

Tablo 5.1: Katılımcıların AK Parti dönemi yerel yönetim reformlarını değerlendirmesi

Soru:	AK Parti’nin iktidara gelmesinden sonra yapılan yerel yönetim reformlarını nasıl değerlendiriyorsunuz?
Ömer Dinçer:	AK Parti’nin ilk dönemlerinde yapılan reformlar ile son dönemlerini ayırmak gerekir. İlk dönemdeki düzenlemelerin amaçlarının başında insanın devlet için olduğu bir anlayıştan, devletin insan için olduğu bir anlayışa yönelik paradigma değişimi gelmekteydi. İkincisi bu reformlar, Türk kamu yönetiminin gözünü geleceğe yöneltmek istiyordu. Üçüncüsü reformlar, kamu yönetiminin vatandaş odaklı bir hizmet anlayışında

	olmasını amaçlıyordu. Dördüncü olarak da bu reformlar, kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği artırmaya yönelikti (Dinçer, 2023).
Muhammet Emin Zararsız:	Kamu yönetimi reformu eskiden beri dile getirilse de bu konuda somut adımlar AK Parti'nin ilk döneminde atıldı. Türkiye gibi yüzölçümü ve nüfus bakımından büyük bir ülkenin güçlü merkezi idarenin eliyle yönetilmesi rasyonel bir yönetim ortaya koymaz. Dolayısıyla bizim mahalli idareleri güçlendirici bir yapıyı hayata geçirmemiz gerekiyordu. Türkiye üniter bir devlettir. Üniter devlet olmak yerel yönetimlerin zayıf olması sonucunu doğurmaz. Ülkemizde terör sebebiyle bu konularda çok endişe duyuluyor ve yapılması gerekenler yapılamıyor. Türkiye idari ademi merkeziyete dayalı bir yapılanmayı hayata tam olarak geçirmediği sürece sürekli git gel yaşamaya mahkûm bir ülkedir. AK Parti döneminin ilk yıllarında yapılan reformlara da bu çerçeveden bakmak gerekir (Zararsız, 2023).
Ercan Topaca:	AK Parti iktidarından önce de yerel yönetim reformu hep çok ihtiyaç olan, bütün partilerin parti programlarında olan ama bir türlü yapamadıkları bir hayaldi. AK Parti iktidara gelince bu konuda ciddi bir irade ortaya koydu. Hükümetin iradesi sonrası devletin bütün unsurları ve kurumlarıyla yapılan görüşmeler neticesinde bir uzlaşmaya dayanan kanunlardı bunlar. O şartlarda başarılı çalışmalardı. Türk yerel yönetimlerini farklı bir bakış açısı, farklı bir paradigma ile yapılandırmak isteyen kanunlardı. Bu kanunlardan sonra olumlu neticeler de elde edildi (Topaca, 2023).
Cevdet Yılmaz:	AK Parti yerel yönetimlerdeki başarısıyla genel yönetime gelen bir partidir. Bunlar AK Parti'nin iktidara geliş sürecinin esasını oluşturan kanunlardandır. Bu konudaki reformlar aslında AK Parti'nin temel vizyonunu ve temel yaklaşımını yansıtan reformlardır (Yılmaz C., 2023).
Yusuf Ziya Yılmaz:	AK Parti iktidara geldikten sonra çok ciddi reformlar yaptı. Çok önemli yetkiler yerel yönetimlere verildi, yerel yönetimlerin mali kaynakları eskiye kıyasla artırıldı, yerel yönetimlerin üzerindeki çok önemli ve aşırı vesayet yetkileri azaltıldı, 6360 sayılı kanunla büyükşehirlerde çok önemli değişiklikler yapıldı. Dolayısıyla bunlar çok önemli reformlardır (Yılmaz Y. Z., 2023).

Cemil Yaman:	AK Parti iktidarında yerel yönetimlerle ilgili çok ciddi reformlar yapıldı. Yerinden yönetimle ilgili, belediyelerin daha da güçlendirilmesiyle ilgili alınan kararlar, büyükşehirde il özel idarelerin kaldırılması, imarın tek elden, şehrin tek elden plânlaması, su ve kanalizasyonların tek elden plânlaması gibi düzenlemeler devrim niteliğinde dönüşümlerdir (Yaman, 2023).
Selim Yağcı:	AK Parti iktidara geldiğinde yerelleşme noktasında büyük bir adım atıldı. AK Parti döneminde Belediye Kanununda yapılan çalışmalarla belediyeler merkezi idarenin aşırı vesayet denetiminden kurtarıldı ve kendine yeten bütçe ve idare şekli itibarıyla bir yönetim haline getirildi. Hedefte daha da yerelleşme vardı. Ama maalesef özellikle ülkemizin belirgin bölgelerindeki terör olayları ve sıkıntılı durumlar iktidarın bu iradesini engelledi (Yağcı, 2023).

Gerçekten de AK Parti döneminin ilk yıllarındaki bu alanlarda yapılan değişikliklere bakıldığında yıllardır dillendirilen, hedeflenen, hakkında raporlar hazırlanan, vaatler verilen kamu yönetimi ve mahalli idareler reformu için önemli adımların atıldığını söylemek mümkündür. Özellikle merkezin, yerel üzerindeki aşırı idari vesayet yetkilerinin azaltıldığı, merkezin üstlendiği birçok kamu hizmetinin mahalli idarelere aktarıldığı, böylece merkezin asli vazifesi olan strateji üretme, standart koyma, denetleme gibi faaliyetleri daha iyi yapmasının amaçlandığı söylenebilir. Bu dönemde önceki dönemlere kıyasla mahalli idarelerin imkânlarının genişlediği, yerel yönetimlerin güçlendirildiği, kamuda etkinlik ve verimlilik artışının hedeflendiği ifade edilebilir. Hizmetlerin sunumunda halka en yakın idarelere yetkilerin verilmesi, yerelleşmenin artırılması, vatandaş odaklı yönetim anlayışına geçilmesi, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin engellenmemesi gibi konularda paradigma değişikliği yapılması amaçlanmış ve bu amaçla AK Parti'nin ilk döneminde reform denilebilecek çeşitli mevzuat değişiklikleri yapılmıştır.

5.3.3. AK Parti'nin Merkez-Yerel İlişkileri İle İlgili Yapmayı Plânlamasına Rağmen Yapamadığı Değişiklikler

Katılımcılara AK Parti'nin yerel yönetim reformu kapsamında yapmayı plânlayıp da yapamadığı değişiklikler olup olmadığı sorulmuştur. Katılımcılardan sadece Yusuf Ziya Yılmaz, AK Parti'nin yapmayı tasarladığı ancak yapamadığı değişiklikler olmadığını ifade

etmiştir. Bu soruya “vardır” cevabı veren 6 katılımcıya, AK Parti’nin yapmak istediği ancak yapamadığı değişikliklerin neler olduğu ve bu değişikliklerin yapılamamasının önündeki engellerin neler olduğu sorulmuştur. Katılımcıların verdiği cevaplar Tablo 5.2’de özetlenmiştir.

Tablo 5.2: Katılımcılara göre AK Parti’nin merkez-yerel ilişkileri ile ilgili yapmayı plânlamasına rağmen yapamadığı değişiklikler

Soru:	AK Parti’nin yerel yönetim reformu kapsamında yapmayı plânlayıp da yapamadığı değişiklikler nelerdir ve yapılamayan değişikliklerin önündeki engeller nelerdir?
Ömer Dinçer:	KYTK mecliste kabul edilmesine rağmen yürürlüğe giremedi. Belediye gelirleri ile ilgili kanun da hazırlanmasına rağmen yasalaşmadı. Kamuda etkinlik ve verimliliği artırmaya yönelik çalışmalar yeteri kadar başarılı olamadı. Merkeziyetçiliğin önlenmesi ile ilgili tedbir alınamadı (Dinçer, 2023).
Muhammet Emin Zararsız:	KYTK yürürlüğe giremedi. Bu sebeple kamu yönetimi reformu çalışmaları topal olarak hayata geçti. Merkezi idareyle mahalli idareler arasındaki finansal bölüşüm kanunu hazırlandı ama çıkarılamadı. Köy Kanunu değiştirilemedi. Bu değişiklikler yapılamadı çünkü 2007’den sonra siyasi hayatımızda meydana gelen olaylar buradaki öncelikleri değiştirmişti. Sonraki dönemlerde ise AK Parti kuruluş felsefesinden uzaklaştığı için reformlar devam etmedi (Zararsız, 2023).
Ercan Topaca:	KYTK yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev ve yetki dağılımını, kadroların paylaşımını, devlet yönetiminde uyulması gereken ilke ve esasları belirleyen bir kanundu ancak yasalaşamadı. Bundan dolayı yerel yönetim reformu eksik kaldı. Yerel yönetimlerin öz gelirlerini artıracak düzenlemeler tam hayata geçmedi. Köy Kanununda değişiklik yapılamadı. Bunların yapılamama sebebi tamamen öncelik meselesidir (Topaca, 2023).
Cevdet Yılmaz:	Reform için bir çerçeve olan KYTK çıkarılamadı. Buna en önemli sebep Türkiye’deki geleneksel bürokratik zihniyettir. Yine yerel yönetimler deyince bazı korkuların, endişelerin, ülkenin bölünmesi gibi konuların gündeme gelmesi de reformlara engel olmuştur (Yılmaz C., 2023).

Cemil Yaman:	Yerel yönetimlere daha çok yetki aktarılması düşünülüyordu ama bu tam olarak gerçekleşemedi. Nüfusu 750 binin altında olan şehirlerin ya bütün şehir olması ya da büyükşehir sistemi ile yönetilmesi ile ilgili düzenleme hayata geçmedi. 2007'ye kadar o günkü Cumhurbaşkanı Türkiye'nin yapması gereken reformların uygulanmasına vetoları ile izin vermedi (Yaman, 2023).
Selim Yağcı:	Belediye Kanununun değiştirilmesinden sonra hedef olarak, ilerleyen zaman dilimleri içerisinde birçok genel kamu hizmetlerinin yerelde belediyeye devredilmesi öngörülüyordu. Ancak bu özellikle terör olayları sebebiyle gerçekleşmedi. Yerel yönetimlerin gelirlerini daha da artıracak düzenlemeler tam hayata geçmedi. (Yağcı, 2023).

Görüşülen 7 katılımcıdan 6'sı AK Parti'nin yerel yönetim reformu çerçevesinde yapmayı plânlamasına rağmen yapamadığı değişiklikler olduğunu ifade etmiştir. Katılımcıların çoğunun vurguladığı gibi KYTK'nin kadük kalması, reformun genel çerçevesinin eksik kalmasına neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin genel yetkili, merkezi idarenin ise özel yetkili kılınması plânlanmış ancak bu da gerçekleştirilememiştir. 58. Hükümet Âcil Eylem Plânında AYYÖŞ'e atıfla merkezi idarenin görev ve yetkilerinin tek tek belirlenmesi, bunların haricindeki bütün görev ve yetkilerin mahalli idarelere bırakılması plânlanmıştır (URL-32, 2003: 32). Ancak gerek KYTK gerekse Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanununun bu yöndeki düzenlemeleri yürürlüğe girememiştir.

AK Parti'nin ilk yıllarındaki söz konusu düzenlemelerin yürürlüğe girmesi önündeki en önemli somut engeller, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve Anayasa Mahkemesidir. Yine CHP milletvekilleri de Anayasa Mahkemesine açtığı iptal davaları ile bu düzenlemelerin hayata geçirilmesine engel olmaya çalışmıştır. Veto gerekçelerine, iptal kararlarının gerekçelerine veya iptal davası açma gerekçelerine bakıldığında bu değişikliklerin merkezi idareyi zayıflattığı, bunun da üniter devlet ilkesine aykırılık teşkil ettiği yönündeki iddialar üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir.

Aslında o dönemde AK Parti'nin mecliste iade edilen kanunu aynen geçirebilecek çoğunluğu vardı. Ancak kanunun aynen kabulü sonrasında Cumhurbaşkanı ve CHP milletvekilleri kuvvetle muhtemel Anayasa Mahkemesine iptal davası açacaktı. Yine çok

büyük bir ihtimalle Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kanunu iptal edeceğinden ve ortaya Anayasa Mahkemesi içtihadı çıkacağından çekinilip iade edilen kanun aynen kabul edilmedi.

AK Parti döneminde mahalli idarelerle ilgili Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanununda önemli değişiklikler yapılmış ancak bir diğer mahalli idare köy ile ilgili yasal düzenleme yapılamamıştır. Dolayısıyla yerel yönetimler içinde reform yapılamayan tek birim köyler olmuştur. 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanununun reform niteliğinde değiştirilmesi ile ilgili farklı yıllarda taslak çalışmaları yapılsa da günümüze kadar köylerin yapısı, görev ve yetkileri ile alakalı önemli bir dönüşüm yapılamamıştır. Bu anlamda yerel yönetim reformunda köy boyutu nakıs kalmıştır. Yine bir yerel yönetim olmasa bile mahalle yönetimleri ile ilgili değişimin de tam yapılamadığı ifade edilebilir (Eldem, 2015: 40, 43).

Köy hariç mahalli idarelerde yapılan önemli değişikliklere rağmen kamu yönetimi teşkilatının taşra kısmında reform gerçekleşmemiştir. 58. Hükümet Âcil Eylem Plânında özellikle valilikler ve taşrada il idarelerinin güçlendirileceği yazılmasına rağmen bu konularda da çok fazla değişiklik olmadığı söylenebilir (URL-32, 2003: 34). Keza yine katılımcıların bir kısmının ifade ettiği belediye gelirlerinin artırılmasına dair çerçeve düzenleme de taslak olarak hazırlanmasına rağmen yürürlüğe girememiştir.

AK Parti'nin son dönemlerine bakıldığında ise 2014'ten sonra büyükşehir olan illerde uygulanan, ilin mülki sınırlarında büyükşehir belediyelerinin yetkili olması ve il özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılmasına ilişkin düzenlemenin, büyükşehir olmayan illerde de uygulanmasına dair taslak çalışmalar yapıldığı bilinmektedir (URL-34, 2021). Katılımcılardan Cemil Yaman (2023) da bu konuda *“Nüfusu 750 binin altında olan şehirlerimizin ya bütün şehir olması ya da büyükşehir sistemi ile yönetilmesi ile ilgili mutlaka ve mutlaka bir çalışma yapılması lazım. Biz iktidar partisi olarak bunun hazırlıklarını yaptık ama ne yazık ki parlamentoda muhalefet tarafından çok destek görmedik”* demiştir. Dolayısıyla AK Parti hazırlık çalışması yapmasına rağmen bu yönde bir düzenlemeyi de henüz hayata geçirememiştir.

AK Parti'nin özellikle ilk döneminden sonraki dönemlerde yapmayı düşündüğü ancak yapamadığı dönüşümlere engel olarak Türkiye'nin gündeminin sürekli bir şekilde

değişmesi ve hükümetlerin bu gündem değişiklikleri ile önceliklerinin değişmesi de sayılabilir. 2007 senesinde yapılan cumhurbaşkanlığı seçimi ve bu seçim öncesinde yaşanan 367 tartışmaları⁵, Cumhuriyet Mitingleri, E-Muhtıra Hadisesi, Anayasa Mahkemesi'nin cumhurbaşkanlığı seçimini iptal etmesi, AK Parti'ye kapatma davası açılması, sonraki yıllarda yapılan seçimler ve referandumlar, Ergenekon Davası gibi davalar, MİT Krizi, 17-25 Aralık Kumpası, Hendek Olayları, 15 Temmuz Darbe Girişimi gibi siyasi gündem maddeleri AK Parti hükümetlerinin önceliklerinin değişmesine sebep olmuştur.

Katılımcılardan Muhammet Emin Zararsız'ın (2023) bu konuda söyledikleri dikkat çekicidir: *“Biz o dönemde bütün merkezi idare kuruluşları ve mahalli idarelerle niçin bir kamu yönetimi reformuna ihtiyaç olduğuna ve bu yeni reformun, reformla beraber getirilen ilkelerin hayata geçirilebilmesi bakımından idarelerin nasıl tavırlar geliştirmesi gerektiğine dair sürekli toplantılar yaptık. Size ait olmayan, mahalli idarelere ait olan yetkileri kullanmaya kalkmayın diye Başbakanlığın vermiş olduğu güçle merkezi idaredeki kurum ve kuruluşlara bu anlamda telkinlerde bulunduk. Mahalli idarelerle bir araya geldiğimizde, yani belediyelerle, özel idarelerle toplantı yaptığımızda size verilen yetkilere sahip çıkın, merkezi idarenin bu anlamda yetki kullanmaya kalkmasına müsaade etmeyin diye çok telkinlerde bulunduk. Bu değişiklikler yapılamadı çünkü 2007'den sonra siyasi hayatımızda meydana gelen olaylar buradaki öncelikleri değiştirmişti. 367 Krizi oldu, mecliste çoğunluğu elinde olan siyasi parti cumhurbaşkanını seçemedi. Sürece cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi, vesayet odakları müdahil oldu. O dönem parlamentoda üçte iki çoğunluğa sahip olan AK Parti'ye kapatma davası açıldı. Ergenekon, Balyoz, Ayışığı, Sarıkız gibi, Cumhuriyet mitingleri gibi vesayet odaklarının*

⁵ 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresi 16 Mayıs 2007'de dolacaktı. TBMM'nin yapacağı cumhurbaşkanlığı seçiminden önce ülkede Cumhuriyet Mitingleri olarak adlandırılan gösteriler yapıldı ve AK Parti'nin, kendi siyasi çizgisinden bir kişiyi cumhurbaşkanlığına seçmesi engellenmek istendi. Anayasanın 102. maddesine göre cumhurbaşkanı seçilebilmek için, ilk iki turda TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu (367 oy), sonraki iki turda ise üye tam sayısının salt çoğunluğu (276 oy) aranılıyordu. Seçimden 4 ay önce Yargıtay Eski Başsavcısı Sabih Kanadoğlu bir yazısında, anayasada belirtilen üçte iki çoğunluğun sadece karar yeter sayısı değil, aynı zamanda toplantı yeter sayısı olduğunu buna göre oylamalara en az 367 kişinin katılması gerektiğini, aksi takdirde seçimin geçersiz olacağını iddia etti. 27 Nisan'da yapılan ilk tur oylamada toplam 361 oy kullanıldı ve AK Parti'nin adayı Abdullah Gül 357 oy aldı. Oylamanın ardından CHP 367 iddiasıyla seçimin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurdu. Anayasa Mahkemesi 1 Mayıs'ta verdiği kararla, 367 iddiasını kabul ederek yapılan birinci tur oylamayı iptal etti. Bunun üzerine 6 Mayıs'ta yapılan iki yoklamada da üçte iki çoğunluğun (367) bulunamaması sebebiyle TBMM 11. Cumhurbaşkanını seçemedi (URL-40, 2019).

mevcut siyasi iktidarın hareket kabiliyetini daraltmaya yönelik gayretlerini gördük. Mesela Yüksek Öğretim Kurulu bile o dönemde hükümete meydan okudu.”

Yine Ercan Topaca (2023) da reformların yapılamama sebebini benzer bir şekilde açıklamıştır: *“Bunların yapılamama sebebi tamamen öncelik meselesidir. Hükümetlerin ve Türkiye'nin gündemiyle ilgili bir husustur. Ülke sürekli Cumhurbaşkanlığı seçimleri, 2007'deki kriz, depremler, siyasi krizler, uluslararası siyasi gelişmeler gibi sürekli değişen gündeme sahip. Yapılamaması sebebini illa şu demek mümkün değil ama hükümetlerin öncelikleri arasına girip girmemesi ile ilgili bir konudur. Ama girmesi ve ivedilikle ele alınması, yasalaşması gereken konular olarak görüyorum.”*

5.3.4. Türkiye'nin Yeni Bir Yerel Yönetim Reformuna İhtiyacı Olup Olmadığına İlişkin Görüşler

Katılımcılara şu anda Türkiye’de bir yerel yönetim reformu yapılmasına ihtiyaç olup olmadığı, ihtiyaç varsa ana hatları ile nasıl bir reform olması gerektiği sorulmuştur. Katılımcılardan sadece Yusuf Ziya Yılmaz, değişiklikler yapılabileceğini ancak bunların reform düzeyinde olması gerekmediğini ifade etmiştir. Reforma ihtiyaç olduğunu söyleyen diğer 6 katılımcının verdiği cevaplar Tablo 5.3’te özetlenmiştir:

Tablo 5.3: Katılımcılara göre Türkiye’de yapılması gereken yerel yönetim reformunun ana hatları

Soru:	Türkiye’de ana hatları ile nasıl bir yerel yönetim reformu yapılması gerekmektedir?
Ömer Dinçer:	Hem yerel yönetimlerde hem de merkezi idarede en yakın zamanda ciddi bir reform yapılması gerekir. Yönetim zihniyetinin değişmesi, hak ve hürriyetlerin sağlam zemine oturtulması, kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı sunulması, idari ademi merkezi yapının kurulması, yerel yönetimlerin kaynaklarının yeniden düzenlenmesi gerekir (Dinçer, 2023).
Muhammet Emin Zararsız:	Merkezi idareyle mahalli idare arasındaki görev ve yetki paylaşımları konusunda idari ademi merkeziyete dayalı bir yapılanmaya ihtiyaç var. Yerel ve ortak nitelikteki bütün kamu hizmetlerinin mahalli idarelerce sunulması, bütün kamu hizmetlerinin vatandaşın en yakın noktadan

	üretilmesi gerekir. Merkezi idarenin yetkileri tek tek sayılmalı, kalan yetkiler yerel yönetimlere verilmelidir (Zararsız, 2023).
Ercan Topaca:	Yerel yönetim reformu ile birlikte taşra teşkilatlanmasında da bir reforma ihtiyaç var. Taşrada valileri zayıflatmak yerine daha da güçlendirmek ve etkin hale getirmek gerekir. Merkezileşmiş yetkilerden, yerel yönetimlere devredilebilecek nitelikteki olanların yerel yönetime devredilmesi gerekir. Hangi kademedeyse, hangi ölçekte yerel yönetim, hangi ölçekte merkezi yönetim yetkili olacak bunların belirlenmesi gerekir (Topaca, 2023).
Cevdet Yılmaz:	Yerel yönetimleri güçlendirmeye devam etmek gerekir. Büyükşehir ve ilçe belediyesi ilişkisinin yeniden ele alınması gerekir. Büyükşehir olmayan illerde de büyükşehirlerdekine benzer bir sistemin kurulması gerekir. Yerel yönetimlere aktarılan finansın miktarı ve belediyeler arasında paylaşım kriterlerinin düzenlenmesi gerekir (Yılmaz C., 2023).
Cemil Yaman:	Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekir. Şehirlerin merkezi idareden değil kendi yerelinde yönetilmesi gerekir. Bunların yasal teminat altına alınması gerekir. Büyükşehir olmayan 51 ilin de bütün şehir mantığı ile yönetilmesi gerekir (Yaman, 2023).
Selim Yağcı:	Ülkemizdeki huzur, sükûn ve emniyet sağlandıktan sonra yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi ve yerel sorunların yerinden, en yakınından çözümünün sağlanması gerekir. Büyükşehir olmayan illerin de büyükşehirdeki gibi bir sistemle yönetilmesi gerekir. Büyükşehirlerde tüzel kişiliği kaldırılan köylerin tekrar tüzel kişiliğe kavuşturulması gerekir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin daha da artırılması gerekir (Yağcı, 2023).

Yedi katılımcıdan altısı Türkiye'nin yeni bir yerel yönetim reformuna ihtiyacı olduğunu, biri ise değişiklikler yapılabileceğini ama bunların reform düzeyinde olmayacağını ifade etmiştir. İki katılımcı yerel yönetim reformu ile birlikte merkezi idarenin taşra yönetiminde de bir reforma ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır. Üç katılımcı büyükşehir olmayan illerde de aynı büyükşehirdeki gibi bir sistemin uygulanması gerektiğini söylemiştir. Katılımcılar, idari ademi merkeziyete dayalı bir anlayışın yeniden gündeme gelmesi gerektiğini, yerel yönetimlere daha çok yetki aktarılması gerektiğini, yerel yönetimlerin mali yapılarının güçlendirilmesi gerektiğini, mahalli müşterek hizmetlerin merkez tarafından değil yerel

yönetimler tarafından sunulması gerektiğini, merkezi idarenin mahalli idarelere müdahalelerinin asgari seviyeye indirilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

AK Parti'nin daha önceki seçim bildirgelerinde kamu yönetimi ve mahalli idarelerin işleyişi ile ilgili vaatlere yer verildiği görülmektedir. Ancak 2023 seçimleri öncesinde hazırlanan yaklaşık 450 sayfalık AK Parti seçim bildirgesinde bu konulara neredeyse hiç yer verilmemiştir (AK Parti, 2023). Seçimden hemen önce 6 Şubat'ta yaşanan deprem felaketi ve ekonomideki sorunlar AK Parti'nin önceliklerinin değişmesine sebep olmuştur. Konu ile ilgili Cemil Yaman (2023) şunları söylemiştir: *“2023 seçimlerine biz deprem sürecinde ve ekonomik darboğaz sürecinde yakalandık. Dolayısıyla da hükümetin, iktidar partisinin önceliği de depremle ilgili alınması gereken kararlar, ekonomi ile ilgili alınması gereken kararlar oldu. Türkiye'nin diğer sorunları ne yazık ki çok fazla konuşulamadı. 2023 seçim beyannamesinde de yerel yönetim reformu ile ilgili hususlara bu yüzden yer verilemedi.”*

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile kurulan ve Ekim 2018'den beri faaliyetlerini sürdüren politika kurullarından biri de Yerel Yönetim Politikaları Kuruludur. Politika Kurullarının şimdiye kadar yaptığı faaliyetleri ve vizyonlarını anlatan Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı'nın (2023) yayımladığı kitaptan, Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun yerel yönetim reformuyla ilgili bir çalışma yapmadığı anlaşılmaktadır. Hem 2023 seçim bildirgesine hem de Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun faaliyet ve hedeflerine bakıldığında en azından Haziran 2023'te başlayan dönemde yerel yönetim reformunun AK Parti'nin öncelikleri arasında bulunmadığı söylenebilir.

5.3.5. AK Parti İktidarının Merkez-Yerel İlişkileri Çerçevesinde Farklı Dönemlere Ayrılıp Ayrılmadığına İlişkin Görüşler

Katılımcılara yöneltilen bir başka soru AK Parti iktidarının yerelleşme ve merkezileşme bakımından farklı dönemlere ayrılıp ayrılmadığı olmuştur. “Size göre AK Parti iktidarı, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde farklı dönemlere ayrılabilir mi?” sorusuna katılımcılardan sadece Yusuf Ziya Yılmaz böyle bir dönem ayrımı yapamayacağını söylerken diğer 6 katılımcı ise dönem ayrımı yapılabileceğini beyan etmiştir. Dönem ayrımı olduğunu söyleyen 6 katılımcının verdiği cevaplar Tablo 5.4'te özetlenmiştir:

Tablo 5.4: AK Parti iktidarının merkezileşme-yerelleşme bakımından farklı dönemlere ayrılmasına dair katılımcı görüşleri

Soru:	AK Parti iktidarı, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde farklı dönemlere ayrılabilir mi?
Ömer Dinçer:	3 döneme ayrılabilir: İlk dönem 2007'ye kadar olan yerel yönetimlere yakın dönemdir. 2. dönem 2007-2013 arası AK Parti'nin yerel yönetimlerle arasındaki mesafeyi açtığı dönemdir. 3. dönem 2017 anayasa değişikliği ile birlikte merkezileşen dönemdir (Dinçer, 2023).
Muhammet Emin Zararsız:	4 döneme ayrılabilir. İlk dönem 2003-2007 arası yerelleşme bakımından hep ileri, hep ileri, hep ileri dönemidir. 2. dönem 2007-2011 arası iki ileri, bir geri, üç ileri, bir geri dönemidir. 3. dönem 2011-2017 arası bir ileri, iki geri, bir ileri, üç geri dönemidir. 4. dönem ise hep geri, hep geri, hep geri dönemidir (Zararsız, 2023).
Ercan Topaca:	3 döneme ayrılabilir. İlk 2002-2007 döneminde yerel yönetim ağırlıklı bir yönetim anlayışının benimsendiği dönemdir. 2014 sonrasında merkezi yönetime ağırlık veren bir dönemden bahsedilebilir. Günümüzde ise daha da merkezileşmiş bir dönem vardır (Topaca, 2023).
Cevdet Yılmaz:	AK Parti her zaman yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden yana olsa da terör gibi sebeplerle birtakım tedbirler almak durumunda kalmıştır. Terör ve güvenlik sorunu kalmazsa yine yerel yönetimler güçlendirilecektir (Yılmaz C., 2023).
Cemil Yaman:	AK Parti ilk döneminde yerelleşmeye yönelik önemli reformlar yaptı. Sonra kademe kademe merkezileştiği söylenebilir. Bunda da bazı belediyelerin çözmesi gereken sorunları çözmemesinin payı vardır (Yaman, 2023).
Selim Yağcı:	3 döneme ayrılabilir. AK Parti ilk dönemlerinde yerelleşme politikalarına ağırlık verdi. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulması ile biraz daha merkezileşmeye yönelik politikalar uygulandı. Terör olayları ve 15 Temmuz sonrası ise güvenlik sebebiyle daha da merkeziyetçi bir yapıya dönüş oldu (Yağcı, 2023).

Katılımcıların verdiği cevaplar değerlendirildiğinde 7 katılımcıdan 3'ünün AK Parti'nin ilk yıllarında yerelleşme ağırlıklı bir anlayışla ülkenin yönetildiğini, sonradan kademe kademe

merkezileşme eğilimi yaşandığını, günümüzde ise aşırı merkezileşmenin ortaya çıktığını ifade ettikleri görülmektedir. Bu katılımcıların 2'si AK Parti döneminin 3 farklı döneme ayrılabilirliğini belirtmişken biri 4 farklı dönemden bahsetmiştir. Diğer 3 katılımcı da ilk yıllarda yerelleşmenin ağır bastığını, sonraki yıllarda ise çeşitli mecburiyetlerden merkezileşme eğilimi yaşandığını, mecburi sebeplerin ortadan kalkması neticesinde yeniden yerel yönetim ağırlıklı bir anlayışa geçileceğini söylemiştir. Bu katılımcıların ikisi merkezileşme eğilimini terör örgütlerinin mahalli idarelerin imkânlarını kullanmak istemelerine bağlamış iken biri bazı belediyelerin görevini yaparken bazılarının ise görevini yapmamasına ve yapma konusunda istekli olmamasına bağlamıştır. Bir katılımcı ise böyle bir dönem ayrımı yapamayacağını beyan etmiştir.

AK Parti iktidarını yerelleşme ve merkezileşme çerçevesinde farklı dönemlere ayırmak mümkündür. Yaklaşık 20 senelik iktidarının ilk dönemlerinde AK Parti'nin yerelleşmeye yönelik düzenlemeler yaptığı, yerel yönetimlere ağırlık veren politikaları hayata geçirmeye çalıştığı söylenebilir. Sonraki yıllarda ise kademe kademe merkeziyetçiliği artıran, merkezden yönetime ağırlık veren değişiklikler yaptığı ifade edilebilir. Her ne kadar dönemleri tarih olarak çok keskin çizgilerle ayıramasak bile AK Parti iktidarını merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde 3 farklı döneme ayırabiliriz.

5.3.5.1. Yerelleşmeye Ağırlık Verilen Dönem (2002-2011)

AK Parti'nin parti programında yerelleşme kamu yönetiminin sacayaklarından biri olarak sayılmıştır. Programda merkezin üstlendiği kamu hizmetlerinin büyük bir çoğunluğunun mahalli idarelere devredileceği, yerel yönetimlerin mali gücünün artırılacağı, taşra birimlerine bazı konularda doğrudan karar alma yetkisinin verileceği, mahalli idare reformunun yapılacağı ifade edilmiştir (AK Parti, 2002: 59-64). 2002 seçim bildirgesinde de benzer vaatlerin yanında merkezi idarenin özel yetkili, mahalli idarelerin ise genel yetkili yapılacağı, il idarelerinin yapılandırılacağı, bakanlıkların taşradaki görevlerinin valilik ve il özel idarelere aktarılacağı yazılmıştır (AK Parti, 2015a: 24, 31). AK Parti 2002 seçimlerini kazandıktan sonra henüz hükümeti kurmadan önce açıkladığı Âcil Eylem Plânında yerel yönetim reformunun yapılacağını vurgulamıştır (URL-32, 2003). Dolayısıyla AK Parti kuruluş belgelerinde ve ilk vaatlerinde yerelleşmeye yönelik politikalara ağırlık verileceğini bildirmiştir.

Gerçekten de AK Parti 2002 yılında iktidara geldikten sonra yıllardır dillendirilen kamu yönetimi reformu ve yerel yönetim reformu ile ilgili somut adımlar attı. Merkez ile yerel arasında yetki ve görev paylaşımında temel ilkeleri düzenleyen KYTK tasarını hazırladı. Bu tasarıda kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi idarenin görev ve yetkileri tek tek sayılırken, kalan görevler yerel yönetimlere bırakılmıştı. Tasarı ile merkez, klasik vazifelerini yapmak konusunda yetkilendirilmiş, yerel ise mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması için yetkilendirilmişti. Yerelleşmeye, yerel yönetimlere ağırlık veren tasarı TBMM’de kabul edilse de Cumhurbaşkanının vetosu sonrası kadük kaldı.

AK Parti ilk iktidarı döneminde mahalli idarelerin görev ve yetkileri ile ilgili Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi kanunları çıkardı. Bu kanunlarla eskiye nazaran yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkileri azaltıldı, yerel yönetimlerin imkânları genişletildi, görev ve yetkileri artırıldı. Köy hariç diğer mahalli idarelerde reform denilebilecek değişiklikler yapıldı. Dolayısıyla merkez-yerel ilişkileri konusunda AK Parti özellikle ilk döneminde, 2007’ye kadar yerel yönetimlere ağırlık veren, merkezileşmeyi azaltan değişiklikler yapma noktasında irade ortaya koydu.

Zararsız (2023) bu konuda şunları söylemiştir: “*AK Parti'nin de içinden doğmuş olduğu siyasi geleneğe baktığımız zaman yerel yönetimlerin güçlendirilmesine dair söylemler görüyoruz. AK Parti'de de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine dair hususlar kuruluşunda, kuruluşunun temel belgesi olan parti programında daha sonra ortaya konulan olduğu seçim beyannamelerinde, hükümet programlarında hep yer aldı. 2007'ye kadar da buna ilişkin altyapıyı oluşturmak için Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, yerel yönetimlerin finansman yapılarına ilişkin daha ilerleyen dönemlerde yapılan kanunlarla beraber bu konudaki düşüncesini hayata geçiren düzenlemeler de yapıldı. 2007-2011 arası da yine birinci dönemin tesirlerinin daha fazla hissedildiği bir yapı içerisinde devam etti.*”

AK Parti 2007 seçimi için hazırladığı bildirgede, yapılan reformlara rağmen ülkede hâlâ aşırı merkezi ve hantal bir işleyişin olduğu tespitini yapmıştı. Bu çerçevede yerelleşmenin devam edeceği yönünde birtakım vaatlerde bulunmuştu (AK Parti, 2015b: 143-146). Ancak yukarıda da zikredildiği gibi gerek 2007 seçimleri öncesinde gerekse sonrasında

yaşanan siyasi hadiseler AK Parti'nin önceliklerinin değişmesine sebep olmuş, merkezi idarede ve yerel yönetimlerde istenen değişiklikler tam anlamıyla yapılamamıştı.

2007-2011 dönemi içerisinde 2008'de çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırıldı. Buna göre alt kademe belediyeleri ilçe belediyelerinin içine dâhil edildi. Bu kanun ile belediyelerin daha ekonomik, etkin ve verimli çalışabilmeleri için bir ölçek düzenlemesi yapıldı (Bingöl vd., 2013: 41). Kanun, nüfusu az olan ve hizmet üretmekte zorlanan 862 belde belediyesinin tüzel kişiliğine son verdi. Ancak kanun daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından kısmen iptal edildi. Bu iptal kararı ile kanunun içi büyük ölçüde boşaltılmış oldu (Canpolat, 2010: 109).

Yine 2008'de çıkarılan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ile genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idareleri ve belediyelere aktarılan paylar konusunda yeni ilke ve esaslar kabul edildi. Kanun il özel idarelerinin hizmet alanına göre yüzölçümleri, köy sayıları, kırsal alan nüfusları ve gelişmişlik endeksi gibi birçok unsuru pay dağıtım sistemine dâhil etti. Böylece hizmet alanı ve ihtiyacı yüksek yerlere daha fazla kaynak aktarılması mümkün oldu. Bu kanunla belediyelere ayrılan payın %80'i nüfusa, %20'si ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılması esası kabul edildi (URL-35, 2010: 32).

2008'de Toplu Konut İdaresi Kanununa yapılan bir ekleme ile TOKİ, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskân sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki plânlar ile imar plânları yapma, yaptırma ve tadil etme konularında yetkilendirildi. Böylece mahalli idarelere ait olan yetki TOKİ'ye verildi (Koyuncu ve Sertesin, 2012: 2-3).

2010 tarihli 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu ile AB müktesebatına uyum çerçevesinde gıda ve hayvansal yemlere ilişkin ürünlerin tüketiciye ulaşmasına kadar geçen tüm süreçte genel yetki o dönemki ismi ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığına devredildi (Başer vd., 2018: 269). Dolayısıyla kanunla il özel idareleri ve belediyelere verilen gıda denetim yetkisi geri alınmıştı (Baycar vd., 2014, 13-14). Belediye

Kanununu 84. maddesinde belediyelerin yetkili olduğu alanlarla ilgili uygulanmayacak hükümler arasında 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değıştirilerek Kabulü Hakkında Kanun da yer alıyordu. Yani Belediye Kanunu ile 5179 sayılı kanun arasında bir uyumsuzluk çıkarsa Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağı karara bağlanmıştı. 5179 sayılı kanun daha sonra 5996 sayılı kanun ile ilga edildi. 5996 sayılı kanunun 47. maddesi ile Belediye Kanununun 84. maddesindeki 5179 sayılı kanuna yapılan atıf yürürlükten kaldırıldı. Yine 5996 sayılı kanunun 48. maddesinde söz konusu kanun ile Belediye Kanunu arasında bir çatışma olması durumunda 5996 sayılı kanunun geçerli olduğu hükme bağlandı. Aynı değışiklikler İl Özel İdaresi Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu için de yapıldı. Yani 5996 sayılı kanun ile gıda denetimleri ile konularda yetkiler merkezileşti.

Söz konusu kanunla ilgili Topaca'nın (2023) ifadeleri dikkat çekicidir: *“AK Parti 2002-2007 döneminde yerel yönetim ağırlıklı bir yönetim anlayışını benimsemiştir. Bu dönemde yerel yönetim reformu yapıldı. Siyasi iktidar dönem olarak yeni dönemlerde de seçilmesine ve aynı parti iktidarda olmasına rağmen belli bir süre sonra KYTK'deki ilkeler yönetim sisteminde hayata geçirilemediği için tekrar merkezileşme eğilimi ağır basmaya başladı. Öyle ki AK Parti kendi çıkardığı Belediye Kanununa aykırı, onu baypas eden yeni kanunlar çıkarmaya başladı. Bunun en temel örneklerinden birisi benim de çıkmaması için mücadele ettiğim kanunlardan birisi de gıdaların kontrolü hakkında Tarım Bakanlığına çok geniş yetkiler veren 5996 sayılı kanundur. Gıdaların kontrolü ile ilgili bu kanun, o zamanki çıkarılan kanunun yerel yönetimlerin sorumluluk ve yetki alanındaki gıda üretimi yapan bütün işletmelerin, tesislerin denetimi, ruhsatlandırılması gibi konularda yerel yönetimlerin tüm yetkilerini Tarım Bakanlığına aktarmayı, Tarım Bakanlığının taşra teşkilatına aktarmayı öngören bir kanundu. Dolayısıyla burada KYTK yürürlüğe girmeyince, yaklaşım olarak iktidar değışmediği halde, yerel yönetim kanunlarında getirilen ilkelere, hedeflere, yönetim sistemine ilişkin anlayışa aykırı birçok kanun peş peşe ilerleyen süre içerisinde çıkarıldı. Bir anlamda yerel yönetim reformunun içi böyle adım adım boşaltılmaya, yerel yönetimlere verilen yetkiler merkeze tekrar aktarılmaya başladı. Böyle bir eğilim de başladı aslında. İlk dönemlerde gerek Başbakanlıkta gerek İçişleri Bakanlığında çıkan kanunlara biz Sayın Başbakanın da talimatıyla yerel yönetim kanunlarına aykırılık var mı, orada tanıdığımız yetkileri tekrar geri alan, merkezileştiren hükümler var mı diye bir hassasiyetle incelerdik. O zaman Başbakanlık Kanunlar Kararlar Genel Müdürlüğü vardı. Yönetmelikler açısından da Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve*

Yayın Genel Müdürlüğü vardı. Yerel yönetim reformuna aykırı hükümlerin ayıklanması konusunda bu kurumlar ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü görüş verirken, yasa yapma sürecinde ve yönetmelik gibi ikincil düzenlemelerin yapılması sürecinde müdahil olup engellemeye çalışıyorduk. Ama zaman içerisinde bu kayboldu. Böyle bir otokontrol sistemi de kalkınca tamamıyla bakanlık odaklı, bakanlıkların yetkili, görevli hatta söz sahibi olduğu bir yönetim yapısına doğru ciddi bir kayış ortaya çıktı.”

Yine 2010’da çıkarılan 5998 sayılı kanunla 5393 sayılı Belediye Kanununun kentsel dönüşüm ile ilgili 73. maddesi değiştirildi. Kanunun amacı, belediyelerin kentsel dönüşüm projelerinin uygulama esas ve usullerinin yeniden belirlenmesi, belediyelere hasılat paylaşımı, veraset ilamı çıkarma gibi konularda ek yetkiler verilmesiydi (URL-36, 2011: 40). Kanunla kentsel dönüşümün kapsamı genişletildi, büyükşehir belediyelere de bu çerçevede yetkiler verildi. Kanunun büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerine geniş yetkiler vermesine rağmen ilçe belediyelerinin yetkilerini azaltması, en çok eleştirilen konu olmuştur (Daşkiran ve Ak, 2015: 276). Yani 5998 sayılı kanunla yerelde merkezileşmeye yönelik bir düzenleme yapılmış, büyükşehir belediyelerinin yetkileri ilçe belediyeleri aleyhine genişletilmiştir.

5.3.5.2. Merkezileşmenin Artmaya Başladığı Dönem (2011-2016)

AK Parti 2011 seçimlerinde de kamu yönetimi ile ilgili daha önceki seçim bildirgelerindeki vaatlerine benzer vaatler vermişti. 2011 genel seçimleri sonrasında AK Parti yeniden iktidara geldi. Genel seçimlerden yaklaşık bir ay önce 6223 sayılı yetki kanunuyla Bakanlar Kuruluna 6 ay süre ile kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmişti. AK Parti yaklaşık 9 yıllık iktidarı döneminde hiç KHK çıkarmamıştı. Söz konusu yetki kanunu ile 6 ay içinde 35 tane KHK çıkarıldı. Bu KHK’ların 24’ü merkezi idarede bakanlıkların teşkilatı ve görevleri ile ilgiliydi.

Seçimlerden hemen önce yürürlüğe giren 636 sayılı Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı birleştirildi. 636 sayılı KHK’nın yürürlüğe girmesinin üzerinden henüz bir ay geçmeden çıkarılan 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK ile Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığına ayrıldı. 644 sayılı KHK’nın

üzerinden de 1 ay geçtikten sonra bu KHK’da ve bazı kanun, KHK’larda değişiklikler yapan 648 sayılı KHK yürürlüğe girdi (Güneri, 2013: 66).

2011’de yürürlüğe giren, Çevre ve Şehircilik Bakanlığını düzenleyen KHK’lar ile yerel yönetimlerin görev alanına giren konularda bakanlık yetkilendirildi. Özellikle plânlama konusunda bakanlığa daha önceden sahip olmadığı birçok yetki verildi. Buna göre üst ölçekli mekânsal strateji plânlarını, ilgili idareler tarafından bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni plânlarını yapma, yaptırma ve resen onaylama yetkileri ilk kez bakanlığa verildi. Aynı şekilde Bakanlar Kurulunca belirlenen finans merkezleri ve benzeri özel proje alanları ve özel yapım gerektiren yapılaşmalar, mülkiyeti özel kişilere ait olan taşınmazlar üzerinde yapılacak yatırımlar, mülkiyeti özel kişi veya kuruluşlara ait arazilerin yeniden fonksiyon kazandırılıp geliştirilmesine yönelik olarak yapılacak düzenlemeler ile ilgili olarak hazırlanacak her tür ve ölçekteki plânların yapılmasına ilişkin esasları belirlemek, bunlara ilişkin her tür ve ölçekteki harita, etüt ve plânları yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak yetkileri söz konusu KHK’lar ile bakanlığa ilk defa verilen yetkilerdi. Dolayısıyla bakanlığa verilen bu yetkiler ile mahalli idarelerin plânlama yetkilerine ve güçlerine ket vurulmuştu. Bu düzenlemelerle plân sayısı ve türü artmasına karşın plânlama tarihi açısından hiç olmadığı kadar merkezileşme söz konusu olmuştu (Ersoy, 2011: 4-6).

Yine bu düzenlemelerle mesleki hizmetlerin ilke ve standartlarını hazırlamak, ilgililerin kayıtlarını tutmak, mimarlık ve mühendislik meslek kuruluşları ile ilgili mevzuat hazırlamak görevleri de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiş, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği yetki aşımına uğratılmıştı. İdari ademi merkezileşme türlerinden olan merkezden sivil toplum kuruluşlarına yetki aktarma süreci, tam tersine merkezileşme yönünde işlemişti (Övgün, 2016: 171).

Benzer bir düzenleme 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı Âfet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile yapıldı. Kanun riskli alanlar ile ilgili her çeşit ve ölçekteki plânları yapma, yaptırma ve onaylama yetkisini Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verdi. Buna göre riskli alanların dönüştürülmesi konusunda bakanlık ve TOKİ birincil aktör iken mahalli idareler bu sürecin ikincil aktörü konumuna getirildi (Bahçeci, 2018: 141).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulmasını, AK Parti iktidarının merkezileşme döneminin başlangıcı kabul eden Yağcı (2023), bu konuda şunları beyan etmiştir: “İlk dönem yerelleşmeye yönelik politikalar izledi AK Parti. Sonra Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulması ile birlikte biraz daha merkezileşti. Düşünebiliyor musunuz? Şimdi hukuki olarak meclisi topluyorsunuz. Belediye meclis üyeleri el kaldırıyor, bir imar değişikliğini onaylıyor ve o imar değişikliğini Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünden bir mühendis, meclisin aldığı bu kararı teknik olarak inceliyor. Aslında demokratik sistemlerde bunu ancak mahkeme inceleyebilir. Bu bir denetim gibi gözükme de aslında uygulamada bir kontroldür. Veya diyelim ki -tabii haksız sebepleri yok ama- teknik anlamda baktığımızda belediye bir yere ruhsat vermiyor. Üç ay sonra merkez hâkimiyetini koyuyor. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı o yere ruhsat verebiliyor. Bunlar yerelleşmenin zıtlığı yetkililerdir.”

2012’de çıkarılan 6360 sayılı kanunla kamu yönetimi sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre büyükşehir belediye kurulabilmesi için nüfus şartı 750 bin olarak belirlenmiş, 13 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmuş, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olmuş, büyükşehirlerde il özel idareleri ve bucaklar kaldırılmış, belde belediyeleri ve köyler mahalle yapılmış, valiliğe bağlı olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Kanunla büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin yetkileri, ilçe belediyeleri aleyhine genişlemiştir (URL-21, 2012).

6360 sayılı kanun ile oluşturulan yapının yerelleşme ve yerel yönetimlerin etkinliğini artıracığı savunanlar (Eryılmaz, 2018: 217) yanında, bu kanunun merkezileşme araçlarını ortadan kaldırmadığını (Atar ve Usta, 2023: 9), hatta merkezi idareyi daha da güçlendirecek, devleti merkezileştirecek bir düzenleme olduğunu (Yılmaz, 2014: 451-452), yerelde merkezileşmeyi ortaya çıkardığını savunanlar (Tataroğlu ve Apaydın, 2016: 253) da olmuştur.

6360 sayılı kanunun getirdiği değişiklikler, büyükşehir olan illerde mahalli idareler arasında hem görev ve yetki bakımından hem de bütçe bakımından büyükşehirlerin güçlenmesini sağlarken, ilçe belediyelerinin ise güç kaybetmesine sebep olmuştur. Dolayısıyla söz konusu düzenlemeler yerelde merkezileşme olarak ifade edilmektedir. Karar organı seçilmişlerden oluşan il özel idarelerin kaldırılması ve valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının kurulmasının merkezileşmeyi artırdığı söylenebilir.

Kanunla birlikte belediyelere aktarılan bütçelerde iyileştirmeler yapılmıştır. Bunun yerelleşme yönünde düzenleme olduğu ifade edilebilir ancak bu iyileştirmelerin öz gelirlerin artışı şeklinde olmadığını, merkezden aktarılan paylarla yapıldığını, bu durumun da belediyelerin merkeze bağıllığını artıracığını belirtmek gerekir.

5.3.5.3. Merkezileşmeye Ağırlık Verilen Dönem (2016 sonrası)

2015'in ikinci yarısında Güneydoğu'da terör olayları yoğunlaşmaya başladı. Devletin barış söylemleri ve icraatlarına, terör örgütü silah bırakmak yerine silah yığarak, çatışmaları şehre taşıyarak, hendek kazarak, barikat kurarak cevap verdi. Söz konusu terör olaylarına bazı belediyeler de yoğun bir şekilde destek verdi (URL-24, 2017). 2016'nın ilk çeyreğinde güvenlik güçleri teröristleri etkisiz hale getirdi. Hendek olaylarının bitmesinden birkaç ay sonra 15 Temmuz 2016'da devlet içinde yuvalanan teröristler başarısızlıkla neticelenecek bir darbe girişiminde bulundu. Halkın da desteği ile 16 Temmuz sabahında darbe girişimi büyük oranda bastırıldı (Beriş, 2019: 196-197).

Halkın desteğiyle savuşturulan ilk ve tek darbe girişimi olan 15 Temmuz darbe girişiminden sonra devlet yönetiminde önemli adımlar atıldı. Darbe girişiminden 5 gün sonra olağanüstü hal (OHAL) ilan edildi. 2 seneden fazla süren OHAL sürecinde toplam 37 tane OHAL KHK'sı çıkarıldı (Angın ve Övgün, 2020: 644-645). Bu KHK'lardan biri olan 674 sayılı KHK ile özellikle belediyelerde önemli düzenlemeler yapıldı. Buna göre 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 bu makamlara büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından görevlendirme yapılacaktır. Yine belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapacak veya yaptıracaktır (URL-37, 2016).

Kayyum ataması olarak adlandırılan hükümler çerçevesinde merkez tarafından belediyelerde görevlendirilenlerin çoğu vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar olmuştur. Devlet, üst üste yaşadığı terör ve darbe olaylarından sonra güvenlik refleksi ile hareket

etmiş, özellikle hendek olaylarında öz yönetim ilan eden belediyelerde, OHAL KHK'sı ile kendisine verilen idari vesayet yetkisini kullanmış ve kayyum atamalarını gerçekleştirmiştir. Güler ve Yılmaz (2018: 1810) bu mevzuat değişiklikleri ve sonrasında yapılan atamaların, yerel özerklik ve yerel demokrasiyi askıya alsa da uluslararası hukuka uygun olduğunu belirtmiştir. Ancak kabul etmek gerekir ki seçimle gelmiş bir yerel yönetim organı veya bu organların üyesinin yerine merkez tarafından merkezi idare yetkilisinin atanması, yerelleşme-merkezileşme denkleminde merkezileşmeden yana bir uygulamadır. Yine aynı düzenlemelerle valiye bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına kamu tüzel kişiliği verilmesi ve bu başkanlıkların güçlendirilmesi de merkezileşmeye ağırlık verildiğini göstermektedir.

Yapılan mülakatlarda katılımcıların da vurguladığı gibi terörle mücadele ve devletin güvenlik endişeleri merkezileşmenin bu dönemde daha da artmasına sebep olmuştur. Mesela Yağcı (2023) bu konuda şunları demiştir: *“Kayyum atamaları konusunda bizim temel düşüncemiz seçimle gelenin seçime gitmesidir. Ama bir maça başlamadan kurallar bellidir. Siz bu kurallara aykırı hareket ederseniz bu kurallar çerçevesinde her zaman size bir cezai hüküm vardır. Hakemin de temel hedefi maçı 11-11 bitirmeye çalışmaktadır. Ama siz maçın huzurunu bozacak, dengesini bozacak hâl ve hareket içerisinde olursanız o zaman hakem yani hâkim veya devletin yetkili organları size tasvip edilmese de şartlar gereğince, güvenlik sebebiyle kayyum atanması noktasında bir uygulama yapar. Ama tabii ki arzu edilen yine seçilmişler tarafından yönetilmesidir. Bu konuya ilişkin de göreceli hukuk kuralı olmaz. Ama burada maalesef bazı bölgelerimizde milletimizin alın teriyle vermiş olduğu imkânların kötü niyetle kullanıldığı, terör örgütlerine yardım, yataklık yapılarak kullanıldığına ilişkin sübut bulan eylem ve işlemler olunca bu konuda devlet istenmese de bazı önlemleri almak zorundadır. Ama bu doğru olanın seçimle gelenin seçimle gitmesi olduğu gerçeğini değiştirmez. Bunlar kendine özgü şartlar içerisinde, günün şartları içerisinde yapılması elzem olan uygulamalardır. Bazıları farklı bir şekilde de olabilir yorumunu yapabilir. Keşke daha önceki denemelerde, görevden alınan kişinin yerine meclis tarafından yapılan seçimler olumlu sonuçlar verseydi, o uygulama devam ederdi. Ama burada başkanların şahsında da bir durum yok. Başkanları da kullanan, arkada onları etkisi altında tutan bir yasadışı yapılaşma var. Yani orada başkanın yerinde aynı ekip içerisinde başkasını koysan fark eden bir şey olmuyor. Çünkü belediye meclis üyesi olmak için de onlardan, terör örgütüne aynı yemini ve bağlılığı göstermesini bekliyorlar. 15 Temmuz hain darbe girişimi olaylarından sonra da güvenlik sebebiyle -*

güvenlik olduğu için bu konuda da itiraz edilemeyecek derecede haklı sebeple- daha da merkeziyetçi bir yapıya dönüş oldu.” Cevdet Yılmaz (2023) da “AK Parti her zaman yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden yana oldu. Siyasi olarak yerel yönetimleri değerlendirmeye çalışanlara karşı AK Parti'nin tavrı oldu. Özellikle terör bağlantılı bir şekilde yerel imkânların kullandırılmaması çerçevesinde birtakım tedbirler aldı AK Parti. İşte kayyum uygulamaları, diğer uygulamalar... Ama bu yerel yönetimlere genel bakışımızı değiştiren bir şey değil. Güvenlik nedeniyle ve teröre yönelik olarak alınan tedbirler Türkiye’de bu sorunlar kalmadığında elbette ki yerel yönetimlerle ilgili, o genel bakış açısı yine güçlü bir şekilde devam edecektir.” demiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Dönemi

15 Temmuz darbe girişiminin önlenmesinden sonra AK Parti ve MHP arasında sistem sorunlarının çözülmesine yönelik bir mutabakat oluştu ve başkanlık sistemine geçiş için anayasa değişikliği teklifi hazırlıkları başladı. Dolayısıyla 15 Temmuz başkanlık sistemine geçişi hızlandırdı (Yalnız ve Sevinç, 2023: 18). Darbe girişimi sonrasındaki OHAL ilanından yaklaşık 9 ay sonra anayasa değişikliği için halkoylaması yapıldı. Halkoylaması neticesinde kabul edilen anayasa değişikliği ile hükümet sistemi, başkanlık sistemi veya Türkiye’ye özgü ismiyle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi oldu. Yeni hükümet sistemine 2018 cumhurbaşkanlığı seçimini kazanan Recep Tayyip Erdoğan’ın 9 Temmuz 2018’de TBMM’de yemin ederek göreve başlaması ile birlikte geçilmiş oldu.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık makamları kaldırılmış, dolayısıyla yürütme yetkisi sadece cumhurbaşkanına verilmiş, bakanların meclise değil cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı makamı ihdas edilmiş ve cumhurbaşkanına yürütme ile ilgili konularda kararname çıkarma yetkisi, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkilerinin düzenlenmesi yetkileri, üst düzey kamu yöneticilerini atama yetkisi, kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi, mahalli idare birliklerine izin verme yetkisi gibi birçok önemli yetkiler verilmiştir.

Yeni sistemle birlikte özellikle merkezi idarede olmak üzere kamu yönetimi alanında önemli değişiklikler olmuştur. Keza mahalli idareler ile ilgili mevzuatta da çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bunların büyük bir çoğunluğu yeni sisteme uyum sağlanması

açısından yapılan teknik düzenlemelerdir. Ancak bu düzenlemeler yapılırken eski sisteme ait mevzuatta Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek kararname öncesinde alınması gereken görüşlere, tekliflere genellikle yer verilmediği görülmektedir. Örneğin, Belediye Kanununun 4. maddesinin yeni sisteme geçmeden önceki halinde belediye kurulabilmesi için müşterek kararname çıkarmak gerekiyordu. Müşterek kararnameden önce de Danıştay’dan görüş alınması gerekiyordu. Yeni sistemde ise kararın müşterek kararname yerine cumhurbaşkanınca alınması hükmü getirildi ancak öncesinde alınması gereken Danıştay görüşü de madde metninden çıkarıldı. Söz konusu maddedeki Danıştay görüşünün alınması hükmü 88 yıldır uygulanmaktaydı. Yine belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi kararından önce de alınması gereken Danıştay görüşü, yeni sistemde kaldırıldı. Köy Kanununda da köy tüzel kişiliğinin kaldırılması sürecinde alınması gereken Danıştay görüşü, yeni sistemle birlikte kaldırıldı ve şartların oluşması halinde Cumhurbaşkanı köy tüzel kişiliğini kaldırmada tek yetkili oldu (Öner, 2019: 311-312, 325).

Belediye Kanununun 73. maddesinde yapılan benzer bir değişiklikle “kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca bu yönde karar alınması şarttır” hükmündeki Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca ifadesi yerine Cumhurbaşkanınca ifadesi getirildi. Yani karar öncesi verilen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı teklifi yeni sistemle kaldırıldı (URL-38, 2018).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte bu değişikliklere uyum sağlanması amacıyla çıkarılan ve birçok kanun ve KHK’da değişiklikler yapan 703 sayılı KHK ile öğrencilere özel barınma hizmeti veren kurumlara işyeri açma ve çalışma ruhsatı verme yetkisi belediye, büyükşehir belediye, il özel idarelerinden Milli Eğitim Bakanlığına geçirildi. Bakanlığın bu yetkisini valiliklere devredebileceği de düzenlendi (URL-38, 2018).

Yeni hükümet sistemi mahalli idarelerle ilgili olarak İçişleri Bakanlığı ile birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığını da öne çıkardı. Buna göre İçişleri Bakanlığına ait birçok görev ve yetki Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verildi (URL-38, 2018). İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün yerine Çevre ve Şehircilik

Bakanlığına bağlı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kuruldu. İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında yer alan Teftiş Kurulu Başkanlığına yerel yönetimlerin denetlenmesi ile ilgili görevler verildi. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde mahalli idareler ve kentleşme alanında politika ve strateji önerisi geliştirmek gibi istişari görevleri olan Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kuruldu (URL-39, 2018).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi değişiklikleri ile birlikte belediye tüzel kişiliklerinin kurulması ve kaldırılması, köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması gibi kararlar öncesinde alınması gereken Danıştay görüşünün kaldırılması, bu kararları alma yetkisinin merkezde tek bir makama verilmesi; bazı idari kararlardan önce birtakım idari birimlerin vermesi gereken teklif usulünün kaldırılıp yetkinin yine tek makama verilmesi karar alma sisteminin merkezileştiğini, yetki merkeziyetçiliğinin ortaya çıktığı göstermektedir (Kahyacı, 2021: 198).

Türkiye’de 2011 yılı KHK’ları ile merkezileşmeyi artıran çeşitli düzenlemeler yapılmış, 2016 ve sonraki senelerde çıkarılan OHAL KHK’ları ve hükümet sistemi değişikliği ile birlikte hem siyasi hem idari merkezileşme oluşmuştur. Angın ve Övgün, bu merkezileşmeyi hibrit merkezileşme olarak adlandırmıştır. Yani Türkiye’de uzun zamandır devam eden merkezi idareyi ve merkezi idare içinde de cumhurbaşkanını güçlendirme eğilimi yeni hükümet sistemi ile birlikte bir eğilim olmaktan çıkmış ve kurumsal bir niteliğe kavuşmuştur (2020: 637). 2019’da yapılan mahalli idare seçimlerinde İstanbul ve Ankara gibi önemli büyükşehirlerde büyükşehir belediye başkanlıklarını muhalefetin kazanması da son dönemde merkezileşmeyi artıran sebepler arasında sayılabilir.

5.3.6. Günümüzde Yerel Yönetimlerin Üstlendikleri Hizmetleri Karşılacak İmkâna Sahip Olup Olmadığına İlişkin Görüşler

Katılımcılara şu anda yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri karşılayacak mali, idari, teknik imkânlarla sahip olup olmadığı ve bu konuda yeni düzenlemeler yapmaya ihtiyaç olup olmadığı sorulmuştur.

Katılımcılardan 3’ü mahalli idarelerin imkânlarının yetersiz olduğunu ifade etmiştir. Bunlardan Zararsız (2023), “*Yerel yönetimler yeterli imkânlarla sahip değildir. Özellikle iktidar partisine mensup bir belediye başkanı hizmet yapabilmek için devamlı surette*

bakanlıklara gelip yardım talebinde bulunuyorsa, el açıyorsa demek ki bu imkânlar yeterli değildir.” derken Cevdet Yılmaz (2023) ise “Şu anda yerel yönetimler, üstlendikleri hizmetlerini karşılayacak düzeyde yeterli mali, teknik, idari imkânlara bence sahip değildir. Geçmişe göre artırdık bunları ama hâlâ yeterli olduğunu düşünmüyorum doğrusu.” demiştir. Yağcı (2023) da “Türkiye’de bu konuda yerel yönetimlerin gerekli yeterliliğe sahip olduğuna inanmıyorum. Yani Avrupa’nın en gelişmemiş ülkelerinde bile gayri safi milli hasıladan yerel yönetimler yüzde 15’in altında pay almıyorlar. Bizim ülkemizde yüzde 6, yüzde 7 veya 8 ile pay alıyorlar. Aslında yerel yöneticilerimizi ben çok başarılı görüyorum yani tekeden süt çıkarırcasına hizmet görüyorlar. Avrupa’yı incelediğimizde yerel yönetimlerin ülke gayri safi milli hasılasından aldıkları pay fazladır ve birebir hizmet ettikleri kesimlerden de vergilerden, yatırımlardan direkt kendilerine yönelik, belediyelerine yönelik özel paylar da alırlar. Ama bizim ülkemizde bu konuda gelirleri, yetkileri belirgin bir oranda sınırlıdır.” demiştir.

Diğer 3 katılımcı ise bazı yerel yönetimlerin kaynakları israf ettiğini bu yüzden kaynakların yeterli gelmediğini vurgulamıştır. Dinçer (2023) “Birincisi yerel yöneticilerin eğitilmiş olmaması, belediye başkanı olmak için yerel yönetimler ve yöneticilik konusunda eğitilmiş olmak gibi şartların bulunmaması sebebiyle Türkiye’de daha başlangıçta siyasetçilerin, yerel yönetimlerin kaynaklarını etkin kullanma konusunda potansiyele sahip olmadıklarını düşünüyorum. İkincisi ise ahlaki sorunlar sebebiyle kaynakların etkin kullanılmadığını düşünüyorum. Çünkü şehrin rantları konusunda çok özensiz bir çaba veya yönetim tarzı vardır. Üçüncüsü kaynaklar daha çok merkezi idare tarafından düzenlendiği için bu kaynakların miktarı ve zamanı konusunda merkezi idare zaman zaman egemenliğini kullanır hatta bazen tehdit aracı olarak da bunu değerlendirebilir. Bütün bunlara baktığınız zaman, bir şehrin kaynaklarının kullanılması konusunda ciddi etkisizlik ve verimsizlik söz konusu olabilir. Bu her zaman Türkiye’nin sorunlarından birisidir.” derken Topaca (2023) “Yerel yönetimler aslında Türkiye’de çok ciddi bir mali kaynak ve güç kullanan kurumlardır. Ancak yerel yönetimlerin kendilerine sağlanan mali kaynakları, tanınan yetkileri doğru kullanamadığını düşünüyorum. Bu konuda toplumun genelinde olduğu gibi ben de aynı kanaatteyim. Çok ciddi bir israf ekonomisi var. Belediyelerde kentin çok temel stratejik ihtiyaçları, altyapı ihtiyaçları dururken hiç öncelikli olmaması gereken birçok alana çok ciddi kaynakların ayrıldığını, aktarıldığını görüyoruz. Hep eleştirilir, hep kamuoyunda gündeme gelir. Festivaller, sosyal programlar, sportif faaliyetler gibi aslında yapılmasa da çok eksiklik olmayacak alanlara yerel yönetimlerin

çok ciddi kaynaklar aktardığını düşünüyorum. Siz imar plânını yapmamışsınız, kanalizasyonu tam yapmamışsınız, yolları yapmamışsınız, suyu istenilen ölçüde, kalitede veya istenilen miktarda değil. Ama yerel yönetim olarak siz o yıl çok ciddi sosyal yardım yapıyorsunuz, sosyal etkinlik düzenliyorsunuz, festival düzenliyorsunuz, konser düzenliyorsunuz, işte kaldırımları indiriyorsunuz, kaldırımın altyapısı yok, kaldırımın üstündeki parkeleri yeniliyorsunuz. Bizim temel sorunumuz yerel yönetimlerde keyfilik, israf ve denetimsizliktir.” demiştir. Yaman (2023) da “Merkezi hükümetin bütçesinden yüzde altı oranında pay ayrılır ve bu belediyelere eşit bir şekilde aktarılır. A, B, C partisi ayrımı yapmaksızın eşit oranda dağıtılır kimi bunu hizmete dönüştürür, reklama, tanıtıma pay ayırmaz veya az ayırır. Mesela bir büyükşehir belediyesinin reklama, tanıtıma bütçeden ayırdığı pay bütçenin binde biriyken başka bir büyükşehir belediye iki milyar TL tanıtıma pay ayırmış, depreme tedbir için de beş yüz milyon TL bütçeden pay ayırmış. Yani bu kabul edilebilir bir şey değil. Yani bütçeyi yerel yönetimlerin nasıl kullandığı çok önemlidir. Nerede kullandığı çok önemlidir.” diyerek görüş bildirmiştir.

Bu konuda nasıl bir düzenleme yapılmalıdır sorusuna ise 3 katılımcı yerel yönetimlerin imkânlarının, öz gelirlerinin artırılması gerektiği, belediye gelirleri ile ilgili mevzuatta değişiklik yapılması gerektiği, kurumsal kapasitenin, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gerektiği şeklinde cevap vermiştir. Katılımcılardan Yağcı (2023) “Ben 20 yıl önce belediye başkanı olduğumda belediye gelirleri kanununu değiştireceğiz diyorduk. Benim 15 yıl belediye başkanlığım bitti, nasip olmadı. Ben milletvekilliği yaptım ve yerel yönetimler başkan yardımcılığı yapıyorum beş yıldır yine nasip olmadı. Yani belediye gelirleri yasasında ve belediye başkanlarımızın, belediye çalışanlarımızın özlük hakları noktasında süratle düzenleme yapılması gerekiyor. İnşallah bu yasama döneminde bunlar yapılır. Bu konularda AK Parti Yerel Yönetimler Başkanlığında geçen dönemden hazırladığımız çalışmalarımız var. Yenisi de yapılabilir ama önce bunun sıralamaya girmesi lazım. Bu konularda belediyeler nasıl olsa işi yapıyor diye biraz daha diğer işler ön plâna çıkıyor.” şeklinde görüşlerini beyan etmiştir. Cevdet Yılmaz (2023) da “Bu mali imkânları daha da geliştirmemiz lazım. Ama öz gelirlerini de artırmamız lazım. Sadece merkezden finans transferiyle olmaz. Kurumsal kapasiteyi de güçlendirmek lazım. Yani belediye seçimlerini mevcut belediye başkanından başka bir kişinin kazanması halinde her şeyin değişmemesi lazım. Kurumsal sürekliliğin artırılması lazım. Yereldeki bu kurumsal kapasiteyi, insan kaynaklarını geliştirme, finans imkânlarını artırma hem merkezden daha

fazla kaynak hem de kendi öz gelirlerini artırma konuları bence hâlâ ihtiyaç ve bu konuda düzenlemeler yapılmalıdır.” demiştir.

Kaynakların israf edildiğini, önemli hizmetlerin yerine füzuli harcamaların yapıldığını savunan 3 katılımcı ise yerel yöneticilerin eğitime tâbi tutulması gerektiğini, reklam, tanıtım, konser, festival gibi çok da gerekli olmayan yerlere harcama yapmak yerine altyapı, üstyapı, âfetlere hazırlık, şehrin âcil ihtiyaçlarının giderilmesi gibi hizmetlere harcama yapılması gerektiğini, bunun da merkezi idare tarafından denetlenmesi gerektiğini, yolsuzluk, usulsüzlük, kamu gücünün kötüye kullanılmasının önüne geçecek tedbirler alınması gerektiğini söylemiştir.

Dinçer (2023), “*Bu konuda yapılması gereken ilk şey yerel yöneticileri eğitmeden şehri yönetmeye seçmemeliyiz. Bazı ülkelerde yerel yönetimlere aday olabilmek için bu konuda eğitim alma şartı konulurken, bazı ülkelerde seçildikten sonra belirli bir süreyle eğitim alma zorunluluğu vardır. Mesela İskandinav ülkelerinde belediye başkanlarına, belediyeye geçmeden önce yönetim ve yerel kaynakların etkin ve verimli kullanılmasının sağlanması konusunda eğitimler verilir. Hatta yıldan yıla birer haftalık, onar günlük eğitimlerle bu konular teyit edilir, pekiştirilir. Bizim ülkemizde maalesef hiçbir siyasetçi belediye başkanı olsun veya belediye meclis üyesi olsun herhangi bir eğitime tâbi olmadan gelir ve daha çok şehrin rantları üzerinden alınacak kararların motivasyonu orada yer alır. Bunu önleyecek bir düzenleme şart. Bunu yapmadığımız müddetçe bir kere baştan kaybediyoruz. İkincisi siyasetin finansmanı ve kamu idaresinin etik kuralları ile alakalı çok ciddi tedbirler almalıyız. Ve kamu gücünün kötüye kullanılması, yolsuzluk ve usulsüzlük meselelerin çözülmesiyle ilgili düzenlemelerin yapılması şarttır. Bunlar olmadığı müddetçe biz rasyonel bir belediyecilikten, giderek de rasyonel bir kamu idaresinden bahsedemeyiz. Bütün söylediklerimi teyit eden şey şudur: Hangi parti gelirse gelsin aynı sorunlar yaşıyorsa eğer, o partilerle alakalı bir durum olmaktan çok Türk yönetim kültürü ve tercihleriyle alakalı bir husustur. Bu sorunlar çözülmeden, bunlarla ilgili tedbirler alınmadan yerel yönetimlere daha çok mali, teknik, idari imkânların verilmesi halinde usulsüzlük ve suiistimaller daha çok artar.”* diyerek konuyla ilgili önerilerini sıralamıştır.

Topaca da “*Yeni bir yerel yönetim reformu yapılacaksa yerel yönetimleri gerek mali anlamda gerek idari anlamda etkili bir şekilde denetleyecek sistemin kurulması gerekir. Kamu kaynaklarının çok kolay harcandığı, çok kolay yatırım kararlarının alındığı bir*

yapıdan kurtulup, biraz daha yönetim ile kararların alındığı, mali kaynakların geniş bir uzlaşma ile tahsis edildiği, şehrin önceliklerinin belirlenerek onlara yatırımların yapıldığı bir yerel yönetim mali yönetimi ve denetim sistemi kurulması gerektiğini düşünüyorum. Şu an itibariyle yeni çalışmalarda özellikle bu üç alana, keyfilik, israf ve denetimsizliğe çözüm olacak idari mekanizmaların kurulması gerektiğini düşünüyorum. 2004-2005 yıllarında yapılan kanunlara konulan mekanizmaların yeterli olmadığını gördük. Ancak burada merkezi yönetim yerel yönetimlerin yerine geçip onlar adına karar alıp uygulamamalıdır. Aksi takdirde merkezileşme daha da artar. Ama merkezi hükümet yerel yönetimin bütçesini stratejik plânına uygunluk açısından denetlemeli. Şimdi deprem bölgesi olan bir il düşünün. Belediye, stratejik plânına depremle ilgili hiçbir şey koymamış. Bütçesine bir ödenek koymamış. Bunu merkezi idare üst vesayet makamı olarak denetlemeli, gerekirse bütçesinden ödenek ayırmasını, yatırım yapmasını, stratejik plânına almasını, şehirlerin temel sorunlarıyla ilgili hem stratejik plânlarında hem çok yıllık bütçelerinde ödeneklerin ayrılmasını söyleyebilmelidir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kamusal ve kentsel çıkarlar açısından, kentlerin çıkarı, hukuku açısından birlikte karar alma, birlikte uygulama, birlikte yönetme anlayışını benimsemesi gerekir. Bu da yerel yönetime müdahale olarak değerlendirilemez.” demiştir (2023).

Mahalli idarelerin varlığının devam etmesi için ve görevlerini yerine getirebilmesi için düzenli mali kaynaklara sahip olabilmeleri gerekir. Gelir kaynakları yetersiz olan yerel yönetimler, üstlendiği kamu hizmetini sunmakta zorluk çeker. Bu konudaki yetersizlik aynı zamanda yerel yönetimleri merkezi idareye bağımlı hale getirir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264). Mahalli idarelere yeterli imkân verilmediği müddetçe, mevzuat hükümleri ile ne kadar çok görev verilmiş olsa da bu görevler layıkıyla yerine getirilemez ve neticede merkezi idarenin müdahalesi ve birçok görevin merkeze devredilmesi süreci ortaya çıkar (Arıkoğlu, 2022: 249). Bu sebeple yerel yönetimlere başta mali kaynaklar olmak üzere yeterli imkânların verilmesi elzemdir.

2022 itibari ile Türkiye’de mahalli idarelerin öz gelirleri, toplam gelirlerinin %38’ini oluşturmaktadır. Bu pay belediyelerde %33, belediye bağlı idarelerinde %73, mahalli idare birliklerinde %30 ve il özel idarelerinde %8’dir. Belediye türlerine göre bakıldığında ise bu payın %16’sı büyükşehir belediyelerine, %34’ü il belediyelerine, %51’i ise ilçe belediye belediyelerine aittir (URL-33, 2023: 122-123). Dolayısıyla il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerin öz gelirlerinin, toplam gelirlerine oranının çok düşük olduğu söylenebilir.

2016’da Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye’nin de içinde yer aldığı 39 ülkede yapılan Yerel Yönetimler Özerklik Endeksinde Türkiye, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payı bakımından 39 Avrupa ülkesinin ortalaması seviyesindedir (Arıkboğa, 2022: 261). Bu sonuç genel olarak mahalli idarelerin öz gelirleri bakımından Türkiye’nin çok da kötü bir noktada olmadığını göstermektedir. Ancak mahalli idareler içinde özellikle il özel idarelerin öz gelirinin neredeyse yok gibi olduğu ve büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payının çok az olduğu da bir gerçektir.

Buna göre özellikle büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin öz gelirlerinin artırılması gerekmektedir. Diğer mahalli idarelerin de öz gelirlerinin artırılması faydalı olacaktır. Dinçer’in (2023) önerdiği yerel yöneticilerin çeşitli eğitimlere tâbi tutulması fikri de önemlidir. Yine mahalli idarelerde yolsuzluk gibi yasadışı yollarla kaynakların harcanmasının ve israf ekonomisinin de önüne geçecek tedbirlerin alınması gerekir. Yine mahalli idarelerde kadroların seçim sonrası birer ganimetmiş gibi liyakatsiz kişilere dağıtılması yerine liyakatli kişilere işlerin teslim edilmesi, insan kaynakları açısından faydalı olacaktır.

5.3.7. AK Parti’nin Merkez-Yerel İlişkileriyle İlgili Düzenlemelerine Karşı Yapılan En Yoğun Eleştiriler

Katılımcılara merkez-yerel ilişkileri ile ilgili AK Parti’nin yaptığı veya yapmak istediği değişikliklere karşı çıkanların savunduğu veya değişiklikleri eleştirdiği en önemli hususların neler olduğu sorulmuştur. Katılımcıların vermiş olduğu cevaplar Tablo 5.5’te şu şekilde özetlenmiştir:

Tablo 5.5: Katılımcılara göre AK Parti’nin merkez-yerel ilişkileriyle ilgili düzenlemelerine karşı yapılan en yoğun eleştiriler

Soru:	Merkez-yerel ilişkileri ile ilgili AK Parti’nin yaptığı veya yapmak istediği değişikliklere karşı çıkanların savunduğu veya değişiklikleri eleştirdiği en önemli hususlar nelerdir?

Ömer Dinçer:	Eleştirilerin iki kategorisi vardı. Biri rasyonel eleştirilerdi ki bunlar dikkate alınmıştı. Diğeri ise rasyonel olmayan eleştirilerdi. Cumhuriyetin kazanımlarının tehlikeye girmesi, üniter yapının bozuluyor olması, merkezin çevre tarafından kuşatılması, vatandaşın müşteri gibi görüyor olması iddiaları gerçeklikten uzak eleştirilere örnektir (Dinçer, 2023).
Muhammet Emin Zararsız:	Federasyona gidiş, merkezi idarenin zayıflatılmasının Türkiye'nin beka problemi olacağı, Cumhuriyetin kuruluş felsefesine uygun olmadığı, sosyal devletin ortadan kaldırıldığı, yereli küresele açan değişiklikler olduğu yönündeki eleştiriler en yoğun eleştirilerdi (Zararsız, 2023).
Ercan Topaca:	KYTK, Türkiye'nin üniter yapısını bozacak bir kanundur diyerek çok eleştirildi. Yerel yönetimlerle ilgili toplumu en çok rahatsız eden konu yolsuzluklar, usulsüzlükler, imar yolsuzluklarıdır. Reformla bunlara çözüm arandı ancak çare olamadı (Topaca, 2023).
Cevdet Yılmaz:	Teknik konularda yapılan eleştiriler vardı ki bunlar normaldir. Ama bir taraftan da konuya daha vesayetçi bir anlayışla bakan, yerel yönetimleri bir tehdit gibi algılayan, bürokratik bir bakış açısıyla olaya yaklaşan, önyargılı kesimlerin engellemeleri de vardı. (Yılmaz C., 2023).
Yusuf Ziya Yılmaz:	Reformların ülkeyi parçalamaya götüreceği, üniter devlete aykırılık barındırdığı iddiaları en yoğun eleştirilerdi (Yılmaz, Y. Z., 2023).
Cemil Yaman:	Hükümeti çalıştırmamaya yönelik siyasi eleştiriler vardı (Yaman, 2023).
Selim Yağcı:	Üniter devlete aykırılık gibi, Türkiye'nin federasyon sistemine dönüştürülmesi gibi doğru olmayan eleştiriler vardı (Yağcı, 2023).

AK Parti iktidarı dönemindeki kamu yönetimi reformları çok farklı yönlerden eleştirilmiştir. Katılımcılara göre en yoğun eleştirilerin başında üniter devletin zayıflatılması, ülkede bir rejim değişikliği yapılması, federasyon sistemine gidiş kapılarının açılması gibi eleştiriler vardır. Ancak katılımcıların da belirttiği gibi bu eleştirilerin gerçeklik payı olduğu söylenemez. Kamu yönetimi ile yerel yönetimlerle, merkez-yerel ilişkileri ile ilgili ne zaman bir değişiklik yapılırsa bu tür eleştiriler gündeme gelmiştir. Neredeyse 1. Jön Türk Kongresinden bu yana hemen hemen her kamu yönetimi reformu teşebbüsünde bu tip eleştirilerin mevcudiyetini görmek mümkündür. Ancak Fransa örneğinde olduğu gibi üniter devlet olup da yerel yönetim ağırlıklı bir hizmet

anlayışı ile yönetilen ülkeler vardır. Dolayısıyla merkezi yönetimin yetkilerinin tek tek sayılıp kalan mahalli müşterek yetkilerin yerel yönetimlere verilmesi, yani merkezi idarenin özel, mahalli idarelerin genel yetkili olması üniter devleti federasyon haline getirmez. Türkiye’de de 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununda merkezin görevleri tek tek sayılmış, geri kalan yetkiler taşraya ve yerele bırakılmıştır. O dönem Türkiye federasyon haline gelmemiştir. Mahalli idarelerle ilgili AK Parti’nin ilk yıllarında çıkarılan kanunlar yaklaşık 20 yıldır, 6360 sayılı kanun da yaklaşık 10 yıldır uygulanmaktadır. Geline nokta da bir federasyon sistemine dönüşten ziyade aynı iktidarın politikalarının zamanla merkezileştiği bunun da ulus devleti güçlendirdiği yönünde görüşler vardır. O dönemde yerel yönetimlere daha çok özerklik verilmesini eleştiren siyasi partiler, yakın zamanda seçim bildirgelerine yerel yönetimlere daha çok özerklik verileceği vaatlerini koymuştur.

Topaca (2023), eyalet tartışmaları ile ilgili şunları söylemiştir: *“Bizim ekip olarak bir eyalet sistemine geçelim, üniter devlet yapısını bozalım diye hiçbir düşüncemiz yoktu. O eleştiriyi yapanlar kadar biz de onlardan az milliyetçi değiliz, onlardan daha az bu ülkeyi sevmiyoruz. Biz de çok seviyoruz. Ülkenin iyiliği için aslında o konular tartışılmıştı ve üniter yapıyı bozacak, eyalet sistemi gibi bir sistemi biz asla düşünmemiştik. Ama yerel yönetimlerin ve taşra teşkilatının da güçlendirilmesi, merkeze toplanmış yetkilerin bir kısmının taşraya aktarılması yönünde anlayış getirilen bir sistemdi.”*

Diğer, AK Parti’nin ilk yıllarında yapılmak istenen kamu yönetimi reformlarının tam olarak tamamlanamaması, idari işleyiş ve hizmet sunumunda sorunların devam etmesi, idari ademi merkeziyetçi bir kamu yönetimi anlayışına geçilememesinin en önemli olumsuz sonuçlarından birinin 2010’da yapılan Demokratik Toplum Kongresinde Barış ve Demokrasi Partisi ve yandaşlarının demokratik özerklik taleplerinin gündeme gelmesi olduğunu belirtmiştir. Bu siyasi bir ademi merkeziyet talebidir ve bu açıdan ülkenin bütünlüğü açısından büyük bir tehlikedir. Üniter devleti ortadan kaldıracak iddia edilen ve engellenen reformlar tam olarak hayata geçirilip idari ademi merkeziyetçi bir kamu yönetimi anlayışı ortaya çıksaydı bu taleplerin önü kesilmiş olacaktı (2015: 79).

Katılımcıların belirttiği gibi siyasi olarak yapılan eleştiriler de söz konusu noktalarda yoğunlaşmıştır. Yine yapılan değişikliklerin Cumhuriyetin kazanımlarını ortadan kaldırmayı amaçladığı gibi ideolojik ve konu ile bağlantısı olmayan eleştiriler de yapılmıştır. Genelde muhalefet olan partiler siyasi olarak iktidarın yaptığı her şeyi haklı

veya haksız bir şekilde eleştirmektedir. İktidar iyi bir düzenleme yapsa bile muhalefet partileri bunları eleştirebilmektedir. Daha geniş kitlelere ulaşabilmek için bu tip eleştiriler yapıldığı görülmektedir.

Önceki bölümde söz konusu kanunlara yapılan eleştirilerden bahsedilmişti. Buna göre eleştirilerin diğer yoğunlaştığı noktalar, bu kanunların milli olmadığı, uluslararası güçlerin, küresel güçlerin diktesi ile hazırlandığı, sermaye gruplarının menfaatine düzenlemeler içerdiği, sosyal devleti bitirdiği, özelleştirmeleri artıracığı, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı kaynak verilmediği şeklindedir. Zararsız (2023) bu eleştirilere şöyle cevap vermiştir: *“O dönem en ağırlıklı olarak söz konusu kanunların ülkeyi eyaletlere böleceğine, federasyon sistemi getireceğine ve merkezi idarenin zayıflatılmasının beka problemi oluşturacağına dair eleştiriler olduğunu söyleyebiliriz. Aslında bu eleştiriler çok dikkate alınacak eleştiriler değildi. Fakat reformun önüne geçebilmek için geniş kitlelerin kafasında soru işareti oluşturmak amacıyla bu eleştiriler dillendiriliyordu. Sosyal devleti öldüren düzenlemeler diye eleştiriler vardı. Ancak sosyal devlet için illaki merkezi hükümet eliyle harcama yapmak gerekmez. Sosyal devletin en önemli hayata aktarılış aracı sosyal güvenlik sistemidir. Bunu da zaten merkezi idare yapar. Yani yerel yönetimlerin güçlendirilmesi bir devleti sosyal devlet olmaktan uzaklaştırmaz. Bu değişiklikler küreselcilerin getirdiği, yereli küresele açan değişikliklerdir diye eleştiriler vardı. Ancak dünya malum eskisi gibi iki kutuplu bir dünya değil. Global köy haline gelmiş dünyada eski düzeni devam ettiremezsiniz. Dünyada bilgi işlem alanında devrim oldu. Bütün sınırlar kalktı. Siz bu kadar değişimin, bir dönüşümün yaşandığı bir ortamda mevcut durumu isterseniz de devam ettiremezsiniz. 1950’lerden bu yana, çok partili siyasi hayata geçtiğimiz tarihten bu yana bütün siyasi partilerin programlarına bakın. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, idari ademi merkeziyete dayalı bir yapının oluşturulması hepsinde rahatlıkla bulabileceğiniz bir politikadır.”*

5.3.8. AK Parti’nin Yaptığı Yerel Yönetim Reformlarında Yönetişim İlkelerine Uyulup Uyulmadığına İlişkin Görüşler

Katılımcılara AK Parti döneminde yapılan yerel yönetim düzenlemelerinde yönetim ilkelerine uyulup uyulmadığına dair kanaatleri sorulmuştur. Katılımcıların tamamı yerel yönetim reformlarında iyi yönetim ilkelerine uyulduğunu bildirmiştir.

Reform taslaklarını hazırlayan ekibin başındaki Dinçer: “KYTK ve yerel yönetimlerle ilgili 2007’ye kadar çıkan kanunlarda birçok kesimden görüş alındı, o görüşler değerlendirildi, o görüşler çerçevesinde değişiklikler yapıldı. Bu kanunları anlatmak için özellikle KYTK tasarını anlatmak için, Türkiye’de neden kamu yönetimi reformuna ihtiyaç olduğunu anlatmak için çok farklı kesimlere, kurumlara, gruplara sunumlar yaptık. Onların görüşlerini aldık ve bu görüşleri de dikkate aldık. O dönemde pek çok yaptığımız düzenlemede bizim hedefimiz iyi yönetim kurallarını egemen kılmaktı zaten.” şeklinde görüşlerini ifade etmiştir (2023).

Keza Zararsız (2023) da “2003-2007 dönemlerinde gündeme gelen kamu yönetimi reformu çalışmaları içerisinde bütün hazırlanan tasarı taslakları çok geniş bir kesimle istişare edilerek, görüşülerek, tartışılarak hazırlanmıştır. O dönem Cumhurbaşkanına, Genelkurmay’a, Danıştay’a, CHP’ye, TÜSİAD’a, TESEV’e, akademisyenlere, içinde muhalefet partilerinden seçilenlerin de olduğu birtakım belediye başkanlarına, valilere, il genel meclisi üyelerine sunumlar yapılmış ve onların görüşleri alınmıştır. Bölgesel anlamda toplantılar yapılmıştır. Bu tartışmalardan, eleştirilerden, görüşlerden notlar alıyorduk. Sonra kendi komisyonumuzda bu görüşleri değerlendirip maddeleri çokça değiştirdik. Taslağın ilk hali ile son hali arasında çok değişiklik oluyordu. Bu değişiklikleri biz kendimiz yapmıyorduk, yapılan eleştiriler, alınan görüşler neticesinde yapılıyordu. Dolayısıyla iyi yönetim anlamında hiçbir eleştiri getirilemeyeceğini düşünüyorum.” demiştir.

Cevdet Yılmaz (2023) da yönetim ilkelerine uyulduğunu söyledikten sonra şu ifadeleri kullanmıştır: “Tabii ki katılımcılığın sonu yok. Daha iyisi mutlaka olabilir ama o değişikliklerin katılımcı bir anlayışla yapıldığını düşünüyorum doğrusu. Bu konularda daha fazlası yapılamaz mı? Elbette yapılabilir.”

Yaman (2023) da Yılmaz’ı destekler bir şekilde “Elbette bunun sonu yok, yani daha çok kişiye ulaşılabilme, daha fazla kesimin görüşünü alabilme noktasında daha iyisi yapılabilirdi. Ama yönetim ilkelerine uyulmaya her zaman çalışılıyor. Hiç uyulmadı gibi bir eleştiriyi kabul edemem.” demiştir.

Katılımcıların aktardığına göre AK Parti’nin ilk dönemlerinde yapılan yerel yönetim reformları ile ilgili geniş kesimlerden görüşler alınmış, müzakereler yapılmış, Türkiye’nin

neden bir kamu yönetimi reformuna ihtiyacı olduğu yönünde adeta ikna sunumları yapılmıştır. Alınan görüşler çerçevesinde taslak metinlerde birçok değişiklikler yapılmıştır. Yine bazı katılımcıların da ifade ettiği gibi iyi yönetişimin neredeyse sonu yoktur. Her zaman daha fazla kişiye, kurum ve kuruluşa ulaşılabileceği, bu konuda daha iyisinin yapılabileceği söylenebilir. Ancak söz konusu değişikliklerin ortaya çıkış sürecinin katılımcı bir anlayış ile yürütüldüğü, iyi yönetim ilkelerine mümkün mertebe uyulduğu ifade edilebilir.

5.3.9. AK Parti İktidarının Yaptığı Yerel Yönetim Reformlarına Uluslararası Kuruluşların Etkisinin Sorgulanması

Katılımcılara “AK Parti iktidarı süresince yapılan veya yapılmak istenen yerel yönetim reformlarında uluslararası kuruluşların (AB, Dünya Bankası, Avrupa Konseyi, IMF, BM vb.) etkileri olduğunu düşünüyor musunuz? Düşünüyorsanız bu kuruluşların sürece etkisi ne düzeyde olmuştur?” şeklinde bir soru sorulmuştur. Katılımcıların tamamı söz konusu sürece uluslararası kuruluşların müdahil olmak istediğini ancak o dönemde buna müsaade edilmediğini ifade etmiştir. Bu konuda katılımcıların dikkat çekici bazı ifadeleri aşağıda aktarılmıştır:

Ömer Dinçer (2023): “Doğrusu o dönemde Dünya Bankası'nın, IMF'nin ve bazı uluslararası kuruluşların biz size destek verelim talepleri, teklifleri oldu. Bu dönemde bunu biz kendi imkânlarımızla ve kendi perspektifimiz ile yapacağız diye kabul etmedik. Çünkü onlar bu tekliflerle geldiklerinde arkasında biz size kredi verelim fikri vardı. Bu açıdan biz o destekleri kabul etmedik. Gerçi destekleri kabul etseydik belki Türkiye'de bazı kesimler itiraz etmezlerdi. Çünkü AB o zaman el altından yahut da Dünya Bankası el altından kendilerine yakın olan kişileri susturabilirlerdi. Ama biz onu istemedik. Biz insanlara gidelim, derdimizi anlatalım, ne yapmak istediğimizi söyleyelim, dilimizin döndüğünce ikna etmeye çalışalım ve böylece destek alalım diye düşündük. Bu yaklaşımımız doğru mu yanlış mı eleştirilebilir ama o zaman öyle yaptık. Dolayısıyla biz o konularda herhangi bir yabancı kurum ve kuruluştan veya ülkeden bilgi ve mali destek almaya yanaşmadık.”

Muhammet Emin Zararsız (2023): “Bu çalışmaların başladığı dönemin hemen öncesinde, yani AK Parti'nin iktidara gelmesinden önceki hükümet döneminde IMF ile stand by anlaşması vardı ve bu anlaşma devam ediyordu. AK Parti döneminde de devam etti. IMF

kimsenin karakaşı karagözü hatırına parayı sorgusuz sualsiz vermez. Yapılacak değişimlerin, dönüşümlerin gerçekleştirilmesine bağlı olarak parayı verir. Aynı kapsamda Dünya Bankası'nda da başlatılmış çalışmalar vardı önceki hükümetlerin döneminde. AK Parti yönetime geldiğinde hem IMF hem Dünya Bankası bu çalışmalara katkı verebileceklerini söylediler. Biz onlara şunu çok açık bir şekilde söyledik. Türkiye Cumhuriyeti Devleti, hükümeti ve bürokratları olarak biz bu çalışmaları yapabilme kapasitesine sahibiz. Dolayısıyla sizlerin doğrudan doğruya içinde bulunacağı, yönlendireceği herhangi bir mekanizma olsun istemiyoruz. Biz kendi bilgi birikimimizle, kendi akademi dünyamızın ortaya koymuş oluşu çalışmalarla bu reformları yaparız. Onun için de ne Dünya Bankası'nın ne de IMF'nin bu çalışmaların içerisinde doğrudan doğruya yer almasını istemiyoruz diye çok açık söyledik. O zamanki Dünya Bankası temsilcisi ile çok açık konuştuk. OECD mesela Paris'te bizim bu çalışmalara dair bir gündem maddesi oluşturmuş kamu yönetimi ve kamu personel reformuna dair. Ben gittim bir sunuş yaptım, biz şu şekilde çalışmalarımızı yürütüyoruz diye. Orada kendilerinin de bu konularda yardımcı olabileceğine dair birtakım şeyler söylendi. Dedik ki biz doğrudan doğruya sizden hiçbir uzmanın bu çalışmalar içerisinde yer almasına müsaade etmeyiz. Çünkü biz Türkiye olarak bunu yapabilecek kapasiteye sahibiz. Şu anda bu işlerde görev alan bütün arkadaşlarımızın kapasitesi bunları yapmaya elverişlidir. Akademik anlamda herhangi bir görüş ifade ederseniz bunları da not alırız ve kendi grubumuzda, kendi komisyonumuz da değerlendirmesini yaparız diye çok açıkça söyledik. Dolayısıyla uluslararası herhangi bir kuruluşun ki burada da hemen ilk akla gelen Dünya Bankası ve IMF'dir, böyle bir dayatması olmadı. Burada AB'yi ayırmak gerekir. Çünkü AB ile adaylık sürecimiz vardı. AB müktesebatını aktarmanız gerekiyor ve onun bir süreci var. Ama AB'den hiçbir yetkili sizin kamu yönetimi sisteminizde şöyle bir şey olmalıdır, böyle bir şey olmalıdır demedi. Çünkü AB müktesebatında zaten bu alanda bir husus yok. Hizmette yerindenlik ilkesi elbette ki bütün uluslararası kuruluşların kabul ettiği gibi AB'nin de kabul ettiği temel ilkelerden bir tanesidir. Ama bunun hangi yöntemle hayata geçirileceği o ülkeye kalmış, ülkenin egemenliğine kalmış bir konudur. Netice olarak özellikle o zaman çok söylenen IMF'nin bir dayatmasıdır, Dünya Bankası'nın bir dayatmasıdır gibi söylemlerin aslı astarı yoktur.”

Ercan Topaca (2023): “CHP'li milletvekillerinin bu kanunlar küresel güçlerin bir dayatması, ulusal değil gibi bazı eleştirileri oluyordu. Ancak ben buna katılmıyorum. Çünkü mesela Belediye Kanununun ilk taslağını biz Mevlüt Atbaş isimli bir arkadaş ile

birlikte sekreteryaya olarak iki kişi yazdık. Biz küresel bir güçle, küresel bir aktörle, küresel kurumlardan birisiyle görüşmedik. Biz samimi bir şekilde gece sabahlara kadar çalışarak hazırladık. Bize gidip şu uluslararası kurumla, aktörle görüşün diyen olmadı. Bu çalışmalar tamamen milli, ülke şartlarına, ülke ihtiyaçlarına binaen hazırlandı. Bu çalışmaları yapan teknik grubun idealleri ile bağlantılı bir şekilde çalışmalar sürdürüldü. şunu da söylemekte fayda var. Bu teknik ekibin önünü açan da hükümettir. Biz hükümet adına bunları hazırlıyorduk. Onların da bakışı, o dönemdeki Başbakan Recep Tayyip Erdoğan Bey'in belediye başkanlığından gelmiş olması, belediye tecrübesi ister istemez bu kararlarda zaman zaman belirleyici rol oynamıştır, yerel yönetim reformunu öncelemiştir. Önce ilk işe kamu yönetimi reformunda yerel yönetimlerden başlanmasının sebebi de Sayın Başbakanın yerel yönetimlerle ülkeye daha güzel hizmet edileceğı anlayışına dayandığını düşünüyorum. Orada bir dayatma, küresel güçlerin dayatması gibi bir durum olmamıştır.”

Küresel bir dünyada bu tip uluslarüstü kuruluşların böyle süreçlere dâhil olmak istemeleri normaldir. Türkiye’de de uluslararası kuruluşlarla yapılan çeşitli anlaşmalar, üyelik süreçleri, imzalanan sözleşmeler, şartlar olduğu için bu kuruluşların reformlara etkisi olduğu söylenebilir. Ancak katılımcıların verdiği bilgiler çerçevesinde bu etkinin bir dayatma şeklinde olmadığı anlaşılmaktadır.

5.3.10. Büyükşehirlerin Sayısı ve Yapısı Hakkında Yeni Bir Değişikliğe İhtiyaç Olup Olmadığına İlişkin Görüşler

Katılımcılara büyükşehir belediyelerinin yapısı ve sayısına yönelik bir düzenlemeye bakış açılarının nasıl olacağı sorulmuştur. Verilen cevapların içinden dikkate değer olanlar aşağıya aktarılmıştır:

Ömer Dinçer (2023): “AK Parti'nin daha sonraki yıllarda büyükşehir belediyesi için yaptığı düzenlemelerin doğru olmadığını düşünüyorum. Büyükşehir belediyelerinin yaygınlaştırılmasının hiç bir manası olmadığını düşünüyorum. Bunlar siyasi tercihler olarak ortaya çıkmıştır. Bundan sonra yapılmamalıdır. Ve şehir merkezi nüfusu 1 milyon altında olan illerde bile büyükşehir belediyesi uygulaması kaldırılmalıdır. Türkiye’de bir kere yerel yönetimlerle alakalı ciddi bir verimsizlik sebeplerinden birisi de çok sayıda küçük belediyenin varlığıdır. Çok sayıda gereksiz büyükşehir belediyesi vardır. Çok sayıda ilçe vardır. Çok sayıda il vardır. Toplam 5 bin nüfusun altında olan bütün ilçeler

kapatılmalı. Hatta 10 bin nüfusun altında olan bütün ilçeler kapatılmalı ve toplam 5 binin altında olan belediyeler de kapatılmalıdır. Bunlar hep verimsizlik kaynağıdır. Ben o dönemde AK Parti'yi 2 bin nüfusun altındaki bütün belediyeleri kapatmaya ikna etmiştim ama maalesef Ahmet Necdet Sezer, seçim öncesi belediye kapatmak siyasi bir uygulamadır deyip veto etti. Sonradan 700-800 civarı belediye kapandı ama bu kadar etkin değildi. Mesela ben ilçelerin de kapatılmasını istiyordum. 2 binden az nüfuslu ilçe olur mu? Bunlar hep siyaseten alınmış kararlardır. Dolayısıyla Türkiye'de il sayısının 40-45, ilçe ve belediye sayısının 500-600 gibi makul bir sayıda olması çok ciddi kaynak tasarrufu da sağlar.”

Muhammet Emin Zararsız (2023): “Şu an itibariyle bu anlamdaki yeni bir modele ilişkin ortaya getirilmiş somut bir şey yok. Ben bilmiyorum. Son yapılan değişiklikle beraber köy statüsünün kaldırılıp bunların mahalle statüsüne dönüştürülmesini doğru bulmuyorum. Köy tüzel kişiliği korunmalıydı. Köy bizim mahalli idarelerimizden birisidir. Siz köyü kaldırıp da mahalleye dönüştürdüğünüz zaman bir mahalli idareyi ortadan kaldırmış oluyorsunuz. Büyükşehirler daha da yaygınlaştırılmalı mı dersiniz, burada ölçek önemlidir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde aynı zamanda maliyet etkinliğini de dikkate almak durumundayız. Olabildiği kadar en düşük maliyetle en yüksek faydayı sağlayacak şekilde hizmetleri üretmek zorundayız. Türkiye büyük ülke diyoruz ama kaynaklarımızı da çarçur edecek kadar da zenginliğe sahip bir ülke değiliz. Dolayısıyla kaynak kullanımında maliyet etkinliğini sağlayabilmek bakımından ölçek önemlidir. Şu anki 750 bin sınırını biraz düşük görüyorum. Bir yerin büyükşehir olabilmesi için 750 bin değil, bir milyon nüfus esas alınmalıydı ölçek bakımından. Biz bu konuda çalışırken büyüklüklere dair de bir çalışma yaptık. Bizim bu çalışmalara başladığımızda 3200 veya 3300'den fazla belediye vardı Türkiye'de. Belediye olabilmek için 2000 nüfus kriteri vardı ve o 2000 kriteri hemşeriler taşıma yoluyla sağlıyorlardı, belediye oluyorlardı. Optimum ölçek ne olmalı konusunda araştırmalar yaptık. Akademik çalışmalara baktık. Optimum ölçek olarak karşımıza 10 bin çıktı. 10 bin kişinin yaşadığı yerin belediye olarak yapılandırılmasının her türlü maliyet etkililik yönünden, yönetilebilirlik yönünden optimum ölçek olduğuna dair. Fakat 10 bine vurduğumuz zaman mevcut yapıyı, belediyelerin yüzde 90'ı gidecekti. Bunu siyaset kaldırmaz, yapılamaz, hayata geçirilemez dedik. Onun bir yerin belediye olabilmesi için kriteri 5 bin nüfusa indirdik ve hatta çevresindeki yerleşim yerleriyle birleşmek suretiyle 5 bini sağlayan yerler belediye olabilir diye bir düzenleme getirildi. 5 bin üzeri olursa daha iyi olurdu da ama 5 bin de fena değil. Bunun haricinde

Türkiye'de 81 vilayetin de fazla olduğunu düşünüyorum. Bazı iller çok küçük, bazı ilçeler çok küçük. Bana göre kaynakların daha etkili bir şekilde kullanılabilmesi bakımından il sayısının daha az olması lazım. Dolayısıyla optimum ölçeği yakalamak gerekiyor. Bütünleşik şehir yönetimi denen şey de aslında illerin bir araya gelmesidir. Onu da mahalli idare birliği kurarak sağlayabilirsiniz zaten. Dolayısıyla burada iki tane ölçüyü çok dikkatli şekilde kullanmamız gerektiğini düşünüyorum. Bunlar da optimum büyüklük ve maliyet etkililiği.”

Ercan Topaca (2023): “Şu anki büyükşehir sisteminin çok yanlış olmadığını düşünüyorum. Şehrin imar politikasının bir bütün olmasının çok doğal olduğunu, ulaşım politikasının çok doğal olduğunu, çevrenin korunmasıyla ilgili, doğal ortamın korunmasıyla ilgili politikanın böyle yolların ayırdığı beldeler ile mümkün olmayacağını, makro düzeyde soruna bakabilecek bir üst yönetim yapısıyla mümkün olduğunu, bunun da büyükşehir olabileceğini düşünüyorum. Bu yapıyı bozup tekrar küçük küçük beldelerin yetkili, görevli olduğu bir yapıya dönmenin, özellikle Türkiye'deki şehirler, şehirleşmenin hızla arttığı, nüfusun yüzde 90'ına yakınının şehirlerde yaşadığı ve bu yüzde 90'ın da çok önemli bir kısmının büyükşehirlerde yaşadığı yapıda, büyükşehirleri zayıflatacak bir anlayıştan ziyade büyükşehirlerin eksiklerini de tanımlayarak bu süreci yönetebilecek, bu toplumsal değişimi, kentsel değişimi, kentsel dönüşümü sağlayacak bir büyükşehir yapısına ihtiyaç olduğunu düşünüyorum. Bu anlamda büyükşehirlerin imar birimleri eksikse, kapasitesi yetersizse bu birimlerin desteklenmesi gerektiğini düşünüyorum.

Ben büyükşehir kriterini nüfusa endekslemeyi de çok doğru bulmuyorum. Bütün şehir gibi birkaç ilin birleştirmesi fikri ile alakalı, mesafelerin önemli olduğunu düşünüyorum. Kentler birbirine iç içe ise büyükşehir yapabilirsiniz ama arada 100 kilometre mesafe varsa büyükşehir olmaz. Ama şu olabilir. Şu an Türkiye'de 30 büyükşehir, 51 tane de büyükşehir olmayan il belediyesi var. İl belediyelerinde imar bütünlüğü anlamında sorunlar olduğunu düşünüyorum. Yani bir kentin, bir ilin imarı ile ilgili ortak bir hedefin, ortak ilkelerin, ortak kuralların olması lazım. Dolayısıyla oraları belki büyükşehir yapmak yerine özellikle imar bütünlüğünü sağlamak açısından il belediyelerinin yapısında bir düzenleme yapmak gerekebilir. İl belediyelerine il genelinde bazı imar düzenlemeleri yapma yetkisi verilebilir. Buna benzer şehir içi ulaşım da bir makro bakış, il geneli bakış, il geneli ihtiyaçların plânlanması gibi ihtiyaçlar olabilir. Şehir içi ulaşım da il belediyelerine bütün ili kapsayacak şekilde yetki verilebilir. Bir anlamda il belediyelerinin

fonksiyonları ve düzenleme kapasitesi arttırılarak il genelinde sunulması gereken ulaşım, su, imar hatta çevre gibi konularda genel yetkili birimler haline getirilebilir. Böylece kaynak israfının önüne geçmiş oluruz. Hizmetlerde ciddi bir koordinasyon sağlamış oluruz. İl genelinde hizmetlerde belli bir standardı, kaliteyi sağlamış oluruz. Bunun da mekanizması kurulabilir. Adına büyükşehir deriz demeyiz, o siyasi bir tercih konusudur. Ama il geneli makro ölçekte yürütülmesi gereken hizmetler il belediyelerin sorumluluğunda toplanabilir.

Şu anda büyükşehir olmayan 51 ilde belediyelerle birlikte il özel idareleri de var. Özel idareler de yerel yönetimdir. Onun da masaya yatırılması, gerekirse o illerde il özel idarelerinin kaldırılması ve o sorumluluğun belediyelere devredilmesi, valiliklerin ve kaymakamlıkların görev, yetki, sorumluluk, teşkilat ve yapılarının yetki genişliği ilkesine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesi gibi bir sistem düşünülebilir.”

Cevdet Yılmaz (2023): “Şu anda 30 ilimiz büyükşehir statüsünde. 51 il ise normal il belediyesi statüsünde. Bunlarda il özel idareleri de var belediye yanında. Normal il belediyelerinde de bir uyum sağlamaya dönük düzenlemeye ihtiyaç var diye düşünüyorum ben doğrusu. Yerel yönetimlerde daha bütüncül, daha mukayese edilebilir, ortak yapılara dönük bir ihtiyaç var diye düşünüyorum bu konuda. Ama henüz bir adım atamadık doğrusu. Bu dönem (2018-2023 dönemi) bir adım atma niyeti vardı ama gündemin yoğunluğundan, ülkenin yoğunluğundan fırsat bulunamadı. Önümüzdeki süreçlerde bu konuda ben bir adım atılabileceğini düşünüyorum. Büyükşehir olmayan illerde yani büyükşehir dışı kalan illerde yeni bir model düşünülebilir. Büyükşehirlerde zaten kriter belli. 750 bini geçince nüfus o statüyü kazanıyor iller. Ama geriye kalan illerde yani o nüfus kriterinin ötesinde bir bütün şehir mi deriz, başka bir şey mi deriz, onu bilemiyorum ama yeni bir modele ihtiyaç var. Asıl o konuda çalışmaların gündeme geleceğini düşünüyorum.”

Yusuf Ziya Yılmaz (2023): “Merkezden uzakta, gelişmiş olan bir büyük yerleşkenin ihtiyaçlarını ve sorunlarını ancak orada idari ademi merkezîyetçi ve insan odaklı bir sistem kurarak çözüleceği gerçeğini dünya kabul etti. Küreselleşmenin olduğu bir iletişim dünyasında insanlar dünyanın bir başka köşesinde verilen bir yerel yönetim hizmetinin kendi şehirlerinde neden olmadığını sorgulamaya başladı. Dolayısıyla yerel yöneticilerin işleri her gün biraz daha arttı. Yani şu anda 30 olan büyükşehir belediye sayısı ihtiyaç

olması halinde artabilir, bu gayet doğaldır. Önemli olan bu konuda şartların sağlanması, gereksinimlerin ortaya çıkmasıdır.”

Cemil Yaman (2023): *“Türkiye’de acilen yapılması gereken şey, şehirlerimizin tamamının büyükşehir belediyesi statüsüne alınmasıdır. Nüfus kriterlerine bakmaksızın. Siz ona ya bütün şehir dersiniz, ya büyükşehir dersiniz, o tartışılabilir. Ama illerin tamamında bütünsel bir mantıkla meseleye bakılması lazım. Şehrin tamamını birlikte düşünmek zorundayız (Yaman, 2023). Küçük belediyelerin imkânları olmadığı için zemin etüdü yapamıyorlar. Bütün şehirlerin, büyükşehirlerin imkânları daha fazladır ve bu imkânlar çerçevesinde şehirlerin mesela altyapısı, zemin etütleri özellikle tek elden yapılmalıdır. Bütün şehir gibi uygulama yapınca o illerde de il özel idarelerinin kaldırılması düşünülmelidir. Büyükşehirlerdeki gibi valinin başında olduğu Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları kurulmalıdır. Valilik bu yapılan hizmetleri bu vasıta ile takip etmeli, gözlemlemeli. Bu konunun bir an önce tartışılıp bana göre kanunlaştırılması lazım. Merkez ilçe belediye başkanı, o şehrin belediye başkanı değildir. O şehrin tamamının belediye başkanı olmalıdır. Böylece belediye başkanı ilin tamamına dair plânlama yapabilmelidir.”*

Selim Yağcı (2023): *“Bence büyükşehir ve diğer belediyelerimizin belediye gelirleri noktasında düzenlemeler yapılması lazım ve Büyükşehir Belediye Kanununda ilçe belediyelerini baskı altına alan anlayışın düzeltilmesi lazım. İlçe belediyeleri çok baskı altında kalıyor. Büyükşehirdeki ilçe belediyelerinin yetkilerini, onlar da bir belediye olduğu için daha da artırmak lazım. Büyükşehirleri bir şemsiye olarak üstte tutmak lazım ama alttaki ilçe belediyelerini de daha aktif hale getirip kendi alanında aciz konumda bırakmamak lazım. Bu dengenin kurulması gerekir. Büyükşehir sayısının artırılması da düşünülebilir ama ilçe belediyelerinin yetkisi artırıldığı zaman otomatikman ilçe sınırları sorumluluğu da artar. Büyükşehir belediyesi ana kumanda masası konumuna getirilebilir ama şu anda büyükşehir belediyesi hem üstte şemsiye hem altta işleri yapan konumda oluyor. Bu durum bazen haksızlıklara da yol açabiliyor.”*

AK Parti’de yetkili olan 4 katılımcının verdiği bilgilere göre büyükşehir belediyeler için nüfus kriterinin azaltılıp büyükşehir sayısının çoğaltılması ile ilgili AK Parti’nin şu anda bir tasarrufu olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak yine verilen bilgilere göre büyükşehir

olmayan 51 ilde büyükşehirlerdeki sisteme benzer bir sistemin olması için çeşitli hazırlıkların yapıldığı söylenebilir.



6. SONUÇ ve ÖNERİLER

Devletler kamu hizmeti sunumunda ve idari yapılanmalarında genellikle merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemlerini kullanır. Bazı devletler merkezden yönetime, bazıları yerinden yönetime ağırlık verirken bazıları da ikisi arasında bir denge kurar. Bu sistemler devletlerin sosyal, siyasi, hukuki, tarihi, iktisadi, coğrafi, kültürel yapıları gibi farklı etkenlere göre şekillenir. Bunu etkileyen hususlardan biri de devletin şekli veya egemenliği dağıtma biçimidir. Farklı türleri olsa da modern devletlerde en çok uygulanan devlet şekilleri üniter devlet ve federasyondur. Üniter devlet veya tekçi devlet egemenlik, millet ve ülke unsurlarında teklik özelliği gösteren devlet şeklidir. Federasyon ise egemenliğin farklı devletler tarafından kullanıldığı bir devlet şeklidir. Buna göre federasyonlarda federal devlet ve eyaletler olmak üzere iki farklı devlet türü vardır.

Merkeziyet ülkelerin kamuya hizmet sunumunda ve idari teşkilatlanmalarında kullanılan sistemlerden biridir ki bu sistemde kamu hizmetleri merkezden yönetim veya devlet tüzel kişiliği tarafından sunulur. Buna göre otorite, karar alma ve uygulama yetkisi merkezde toplanmıştır. Bazı ülkeler kamusal hizmet verirken yerinden yönetim kuruluşlarından ziyade devlet tüzel kişiliğini daha çok kullanır ki bunu benimseyen devletlerin merkeziyetçi olduğu kabul edilir.

Ademi merkeziyet kendi içinde siyasi ve idari ademi merkeziyet olarak ikiye ayrılır. Siyasi ademi merkeziyet kavramı, bir devlet şekli olan federasyonu ifade eder. İdari ademi merkeziyet ise kamu hizmetlerinin merkez eliyle değil, devletten ayrı kamu tüzel kişiliği olan, idari ve mali özerkliği bulunan kuruluşlarca sunulması sistemidir. Buna göre kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi idare yerine, merkezin hiyerarşik denetimine tâbi olmayan ancak sınırlı bir idari vesayet denetimine tâbi olan ve idari-mali özerkliği olan kurum ve kuruluşlara özellikle de yerel yönetimlere daha çok ağırlık veren devletlerin, idari ademi merkeziyetçi olduğu veya bu devletlerde yerinden yönetimin yahut yerelleşmenin daha fazla olduğu kabul edilir.

Gerek merkeziyetçiliğin gerekse ademi merkeziyetçiliğin çeşitli fayda ve sakıncaları vardır. Devletler de bu faydaları elde etmek ve bu sakıncaları bertaraf etmek için kendi ülkelerine en uygun sistemi kullanmaya çalışır. Dünyada yaşanan gelişmeler sonucunda

ortaya çıkan yeni yönetim anlayışları da bu tercihte önemli rol oynar. Devletler daha iyi hizmet sunabilmek, verimli, etkin, ekonomik bir yönetim sergileyebilmek için merkez ile yerel arasında rasyonel bir şekilde yetki, görev ve kaynak paylaşımını yapmalıdır.

Meseleye tarihi perspektiften bakıldığında Fransız İhtilali sonrası merkezileşen ve Osmanlı Devleti'ni bölmek isteyen Avrupalı ulus devletlerin, Osmanlı'nın ademi merkezileşmesi için çaba sarf ettiği görülmektedir. Osmanlı da bölünmemek için 2. Mahmud döneminde merkezileşme politikaları uygulamıştır. Tanzimat döneminde de devletin merkezileşmesine yönelik kararlar alınmış ve bunlar uygulanmıştır. Bu dönemlerde Osmanlı Devleti'nde merkeziyet-ademi merkeziyet tartışmaları da başlamıştır. Bunlardan en dikkat çeken, 1. Jön Türk Kongresi ve sonrasında yaşanmıştır. Kongrede Prens Sabahaddin etrafında toplananlar ademi merkeziyetçi, Ahmet Rıza etrafında toplananlar ise merkeziyetçi olarak anılmıştır. Kongreden sonraki süreçte vilayetlerin yönetilmesi konusunda iki grup arasında merkeziyet-ademi merkeziyet konuları tartışılmıştır.

1921 Teşkilatı Esasiye Kanununun sistematığı ve içeriğine bakıldığında bu düzenlemelerin idari ademi merkeziyetçi bir anlayışta olduğu ifade edilebilir. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu döneminde ise önceki döneme nazaran daha merkeziyetçi politikalar uygulanmıştır. 1960 darbesinden sonra alınan kararlar ile merkezileşme artmıştır. Darbe sonrası yürürlüğe giren 1961 Anayasasında üniter devlet, merkezden yönetim, yerinden yönetim, yetki genişliği, idarenin bütünlüğü ilkeleri kabul edilmiş, yerel yönetimler anayasada düzenlenmiştir. 1982 Anayasasında ise üniter devlet ilkesi değiştirilemez maddeler arasında düzenlenmiştir. Yine merkezden yönetim, yerinden yönetim, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği ilkeleri kabul edilmiştir. 1961 Anayasasına kıyasla 1982 Anayasası merkezi idareyi güçlendirmiştir. Sonraki yıllarda merkez-yerel ilişkilerinin düzenlenmesi ve merkeziyetçiliğin azaltılması için çeşitli kanun tasarı veya taslakları hazırlansa da bunlar kanunlaşmamıştır.

1929 Ekonomik Buhranı sonrasında dünyada liberal iktisadi politikalar terk edilmiş ve Keynesyen ekonomi politikaları ile refah devleti anlayışı uygulanmıştır. Uygulanan bu politikaların sonucunda ekonomik ve sosyal hayata aktif olarak katılan devletlerin bütçe açıkları çokça artmış, yolsuzluk, verimsizlik, israf, kırtasiyecilik gibi olumsuzluklar ortaya çıkmıştır. 1970'lerde yaşanan petrol krizleri sonrası neo-liberal ekonomi politikalarını uygulayacak iktidarlar seçimleri kazanmaya başlamış ve küreselleşme rüzgârı ile birlikte

bu politikalar dünyaya yayılmıştır. Söz konusu politikaların kamu yönetimi açısından çıktısı yeni kamu yönetimi anlayışı olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin hacim olarak küçülmesini, vatandaşa karşı sorumlu olunmasını, yerelleşmeyi savunmuştur. Dünyada yaşanan gelişmeler sonucunda ortaya çıkan yeni yönetim anlayışları çerçevesinde gelişmiş devletler 1980'lerden itibaren kamu yönetimi reformlarını yapmış, merkez-yerel ilişkilerini rasyonel bir çerçevede tasarlamıştır. Türkiye'de ise kamu yönetimi ve mahalli idareler reformu yıllardır dillendirilse de ve bu bağlamda çeşitli çalışmalar yapılsa da AK Parti iktidarına kadar somut adımlar atılamamıştır.

AK Parti iktidara geldikten hemen sonra kamu yönetiminde ciddi reform çabalarına girişmiştir. AK Parti'nin iktidar olmasından sonra kamu yönetiminde yapılan düzenlemelerin merkezîyet-ademi merkezîyet ekseninde değerlendirilmesini amaçlayan bu tezde, bu amaç doğrultusunda şu sorulara cevap aranmıştır: (1) Türkiye'de özellikle merkezîleşmeyi azaltmayı hedefleyen düzenlemelerin önündeki engeller, dirençler, çekinceler ve en yoğun eleştiriler nelerdir ve bu eleştiriler hangi konularda yoğunlaşmaktadır? (2) Farklı mevzuat değişikliklerindeki dirençler, eleştiriler, çekinceler benzerlik göstermekte midir? (3) AK Parti'nin merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde yapmak istemesine rağmen yapamadığı düzenlemeler var mıdır? (4) AK Parti iktidarı dönemi, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde kendi içinde farklı dönemlere ayrılır mı? (5) Türkiye'de şu anda merkezîyet-ademi merkezîyet çerçevesinde hâlâ reform ihtiyacı var mıdır? (6) Reform ihtiyacı varsa nasıl bir reform yapılması gerekir?

Cevaplara ulaşabilmek için nitel araştırma yöntemleri kullanılmıştır. Bu çerçevede literatür taraması yapılmış, TBMM tutanakları, Anayasa Mahkemesi kararları, kanun gerekçeleri, cumhurbaşkanının veto gerekçeleri, hükümet programları, mecliste grubu olan siyasi partilerin parti programları ve seçim bildirgeleri analiz edilmiştir. Ayrıca AK Parti'nin ilk döneminde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında aktif rol almış 4 kişi ve şu anda AK Parti Yerel Yönetim Başkanlığında aktif görevi olan 3 kişi olmak üzere toplam 7 kişi ile yarı-yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Yapılan araştırmalar sonucunda şu cevaplara ulaşılmıştır:

(1) AK Parti, 2002'de iktidara geldikten sonra kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için bir irade ortaya koydu. Özellikle KYTK bu anlamda önemli bir düzenlemeydi. Ancak

gerek bu düzenleme gerekse daha sonrasında yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanuni düzenlemeler somut olarak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, Anayasa Mahkemesi ve CHP tarafından engellenmeye çalışıldı. Bunda da kısmen başarılı olmuşlardı. Sezer anayasadan aldığı yetki ile kabul edilen kanunları TBMM'ye yeniden görüşülmek üzere iade etmiş, TBMM'de aynen kabul edilen kanunların iptali için Anayasa Mahkemesine iptal davası açmıştı. CHP milletvekilleri de bu düzenlemelerden kanunlaşanların iptali için Anayasa Mahkemesine iptal davası açmıştı. Anayasa Mahkemesi açılan iptal davaları neticesinde kanunların bazı hükümlerini iptal etti. KYTK cumhurbaşkanı tarafından iade edildikten sonra AK Parti, TBMM'de bu kanunu yeniden görüşüp aynen kabul edecek çoğunluğa sahipken bu yolu tercih etmedi. AK Parti tasarımı aynen kabul etseydi de Anayasa Mahkemesi, kanunu yüksek bir olasılıkla iptal edecekti ve bu yönde bir içtihat oluşacaktı. Bundan çekinildiği için reformun temel ilkelerini, genel çerçevesini ve merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen metin yürürlüğe giremedi ve reform sekteye uğradı.

Bu kanunlar için cumhurbaşkanının veto gerekçeleri, cumhurbaşkanı ve CHP'nin iptal davası açma gerekçeleri, Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal kararlarının gerekçeleri ve diğer eleştiriler incelendiğinde, en yoğun eleştirilerin kanunların merkezi idareyi zayıflattığı, üniter devletin yapısını bozduğu, devleti federalizme götürecek düzenlemeleri hayata geçirmek istediği yönündeki eleştiriler olduğu görülmektedir. Dolayısıyla reformlara gösterilen en yoğun direncin idari ademi merkeziyet-siyasi ademi merkeziyet bağlamında olduğu söylenebilir. 1. Jön Türk Kongresinde yaşanan ademi merkeziyet fikrinin federal sisteme yol açacağı ve devletin bölüneceği endişesi hâlâ sıcaklığını korumaktadır.

Mahalli idarelerin bu kanunlarla görevlerinde artış olduğu, gelirlerinde de artış olmasına rağmen bunun yetersiz olduğu yönünde eleştiriler de yapılmıştır. Bu kanunların küresel güç kaynaklarının zorlaması ile hazırlandığı, yerli ve milli düzenlemeler olmadığı yönünde eleştiriler de vardır. Keza neo-liberalizm politikalarına karşı çıkanlar da özelleştirmelerin artacağını, vatandaşın müşteri olarak görüldüğünü, sosyal devletin bitirilmek istediğini vurgulayıp kanunları eleştirmişlerdir. Kanun değişiklikleri yapılırken yönetim ilkelerine uyulmadığı yönünde de eleştiriler yapılmıştır. 2012'de çıkarılan 6360 sayılı kanun da benzer eleştiriler haricinde köylerin tüzel kişiliğini kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesi, yerelde merkezileşmenin oluşturulması, şehrin tamamına büyükşehir belediyelerin hizmet

götürmesinin zor olduğu, bunun ölçek ekonomisine uymadığı, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının merkezileşmeyi artırdığı yönünde eleştiriler almıştır. AK Parti'nin merkez-yerel ilişkilerine geniş bir pencere ve zaman diliminden bakınca da süreç içerisinde AK Parti hükümetleri döneminde yerelleşmeden merkezileşmeye doğru bir gidişat olduğunu ve bunun da eleştirildiğini ifade etmek gerekir. Özellikle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte yetkilerin merkezde ve merkez içinde de cumhurbaşkanında toplanması eleştirilmiştir.

(2) En yoğun eleştirilerin merkezi idarenin zayıflatılması ve bunun üniter devlet ilkesine aykırı olarak görülmesi olduğu ifade edilmişti. Genellikle AK Parti'nin ilk döneminde çıkarılan veya çıkarılamayan kanunlara bakıldığında bu eleştirilerin hemen hepsinde var olduğu görülmektedir. Keza küreselleşme, neo-liberalizm ve özelleştirme tartışmalarının eleştirileri de farklı mevzuat çalışmalarında benzerlik göstermektedir. Yine bu kanunların, yerel yönetimlerin yetkilerini artırdığı ancak kaynaklarını artırmadığı eleştirisi hemen hemen bütün düzenlemelerde yapılmıştır.

(3) Merkez-yerel ilişkileri ve mahalli idare reformları çerçevesinde AK Parti'nin yapmak isteyip, vaatler verip yapamadığı değişiklikler vardır. AK Parti'nin seçim beyannamelerine bakıldığında kamu yönetimi alanında önemli düzenlemeler yapıldığı ifade edilse de bir önceki seçim bildirgesindeki vaatlerin tekrarlandığı görülebilir. AK Parti reformun temel çerçevesi olarak kabul edilen KYTK'yi yürürlüğe sokamamıştır. Bu tasarı merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yerel yönetimler lehine düzenleme yapmaktaydı. Merkezi idare tasarıda özel yetkili iken yerel yönetimler genel yetkiliydi. Yerel yönetimlerin genel yetkili olması gerektiği AK Parti'nin vaatleri arasında da yer alıyordu ancak bu düzenleme hayata geçirilemedi. Yine köylerle ilgili düzenleme yapılması plânlanmasına rağmen Köy Kanununda reform denecek bir değişiklik yapılamadı. Merkezi idarede taşra teşkilatlarının dönüştürülmesi plânlar ve vaatler içinde yer almasına rağmen İl İdaresi Kanununda da kapsamlı bir dönüşüm gerçekleşmedi. Keza özellikle belediye gelirlerinde artış sağlayacak çerçeve kanun taslağı da yürürlüğe girmedi.

Bahsi geçen düzenlemelerin hayata geçirilememesinin sebepleri olarak yukarıdaki sayılan engeller, değişime karşı gösterilen dirençler, kamu yönetiminde zihniyet reformu yapılamaması, çok sık değişen siyasi gündem başlıkları (367 krizi, AK Parti'ye karşı

açılmış parti kapatma davası, seçimler vb.), artan terör olayları ve darbe girişimleri neticesinden ortaya çıkan güvenlik endişeleri gösterilebilir.

(4) AK Parti iktidarı merkeziyet-ademi merkeziyet bağlamında, tarih olarak çok kesin çizgiler olmasa da farklı dönemlere ayrılır. AK Parti'nin kuruluş felsefesi ve dokümanlarına, iktidara gelir gelmez ilk döneminde çıkardığı kanunlara, yaptığı uygulamalara bakıldığında 2002-2011 arasındaki dönemin idari ademi merkeziyetçi bir dönem olduğu ifade edilebilir. 2011'de Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma yetkisi çerçevesinde çıkarılan KHK'lar sonrasında 2016'ya kadar, ilk dönemin aksine merkezileşmenin kademe kademe artmaya başladığı söylenebilir. 2015'te yoğunlaşan terör olayları, 15 Temmuz 2016'daki başarısız darbe girişimi, sonrasında ilan edilen olağanüstü hal ve çıkarılan OHAL KHK'ları, daha sonra da yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ve yetkilerin merkezde cumhurbaşkanında toplanması merkeziyetçiliğe ağırlık veren dönemin kilometre taşlarıdır.

Dolayısıyla AK Parti dönemi merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde 3 ayrı döneme ayrılabilir. İlki 2002-2011 arası yerelleşmeye ağırlık verilen veya idari ademi merkeziyetçi dönemdir. İkincisi 2011-2016 arası merkezileşmenin artmaya başladığı dönem olarak adlandırılabilir. Üçüncü dönem de 2016'dan günümüze gelen ve merkeziyetçiliğin ağır bastığı veya merkezileşmeye ağırlık verilen dönemdir.

(5) AK Parti'nin ilk yıllarında esen yerelleşme rüzgârının sonraki yıllarda dindiği ve günümüze gelince rüzgârın tam tersi bir istikamette yani merkezileşme yönünde estiği söylenebilir. Buna göre 2007'ye kadar yerel yönetimlere verilen birçok yetkinin günümüzde merkezi idareye ait olduğu bir gerçektir. Gelişmiş ülkelerin 1980 sonrasında yaptığı kamu yönetimi reformunu ülkemiz ancak 2000'li yıllarda hem de eksik bir şekilde yapabilmıştır. İlerleyen yıllarda da merkez-yerel ilişkilerinde ibre merkeziyetçilik yönüne dönmüş, nispeten azaltılan merkezileşme tekrardan artmıştır. Her ne kadar kamu yönetimi alanında AK Parti döneminden önceki dönemlere nazaran daha iyi bir durumda olunsada istenilen reform tam anlamıyla gerçekleşmemiş, etkin, verimli, kaliteli bir kamu yönetimi anlayışı ortaya konulamamıştır. Dolayısıyla bunların gerçekleştirilmesi için merkez-yerel ilişkilerini ele alan yeni bir kamu yönetimi reformuna ihtiyaç vardır.

(6) Türkiye üniter bir devlettir. Üniter devletlerde sadece merkezi idare bulunmaz. Merkezi idarenin yanında yerinden yönetim kuruluşları da mevcuttur. Kamu hizmetlerinin kişilere daha iyi, verimli, etkin ve kaliteli bir şekilde ulaştırılması için idarede rasyonel bir yetki, görev, kaynak paylaşımı yapılması gerekir. Bu noktada merkez ile yerel arasındaki ilişkilerde idari ademi merkeziyete dayalı bir yapılanmaya gidilmesi yerinde olacaktır. Günümüzde daha iyi bir kamu yönetimi için normalde merkezi idarenin yapması gereken, ülke çapında savunma, adalet, dışişleri, eğitim, maliye gibi görevleri yapmak ve devletle ilgili uzun vadeli stratejik plân, proje üretmek ve mahalli idarelerle ilişkilerinde izleyici, değerlendirici, denetleyici rolünü üstlenmektir. Tıpkı 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununda ve 2004'te kabul edilen ancak kadük kalan KYTK'de olduğu gibi halkın mahalli ve ortak ihtiyaçlarının giderilmesinde yerel yönetimlerin genel yetkili olması yerinde olacaktır. Mahalli müşterek hizmetlerin merkezin görev alanında olmaması gerekir. Bunda mevcut anayasaya aykırı bir durum yoktur ancak sivil bir anayasa yapılacaksa bu konuda da anayasal bir düzenleme yapılması halinde reformların önündeki önemli bir engel bertaraf edilebilir.

Üniter bir devlette mahalli idareler genel yetkili olamaz diye bir kural yoktur. Nitekim Fransa da üniter bir devlet olması yanında yaptığı reformlarla yerel yönetimleri genel yetkili hale getirmiştir. Burada mahalli idarelerin yasama, yürütme, yargı yetkileri bulunmaz. Yani bahsedilenler, idari yetkililerdir. Eğer mahalli idarelerin hizmet sunumunda sorun yaşanırsa işte o zaman merkezin devreye girmesi beklenir. Yine mahalli idareler, ülke güvenliği için tehlikeli faaliyetlere girişirse o zaman merkezi idare idari vesayet yetkilerini kullanıp denetim görevini ifa eder. Dolayısıyla reform yapılırken üniter devlet ilkesi gözden kaçırılmamalı, yerel yönetimler kısıtlı durumlarda kanunla belirlenmiş idari vesayet yetkileri çerçevesinde denetlenmelidir. Ancak bu denetimin de merkezileşmeyi artıracak şekilde çok olmaması gerekir. Bu noktada özellikle yargısal denetim daha faydalı olabilir.

Üniter devlet ve idarenin bütünlüğü gibi konularda endişe duyulabilir ancak herkesin talep ettiği kamu reformu için ne zaman bir adım atılsa, derhal olur olmaz konularda bu endişelerin ortaya sert bir muhalefet olarak çıkması, konunun ideolojik bir anlayışla ele alınması, etkin ve verimli bir kamu yönetiminin yerleşmesini engellemektedir. Bu çerçevede bölücü terör örgütlerine de göz açtırmamalı, bu tip örgütlerin bertaraf edilmesi

için devletin var gücü ile çalışması gerekmektedir. Böylece bu yönde oluşacak dirençler de bir nebze azaltılmış olacaktır.

Yerel yönetimlerin yetkilerini artırırken gelirlerini ve imkânlarını da mutlaka artırmak gerekir. Yerel yönetim özerkliğinin en önemli sacayağı mali özerkliktir. Yetkiler artarken kaynakların artırılmaması, sonradan o yetkilerin merkezileşmesi anlamına gelmektedir. Yerel yönetimlerin gelirleri içinde de bilhassa öz gelirleri artırmak gerekir. Çünkü merkezden aktarılan payların fazla olması halinde mahalli idarelerin merkeze bağımlılığından bahsedilmektedir. Mahalli idareler içinde de özellikle il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı diğerlerine nazaran daha düşüktür. 6360 sayılı kanun sonrası yetkileri artan büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin artırılması elzemdir. Ayrıca yerel yönetimlerde mali kaynakları harcama yetkisine sahip olan yöneticilerin bu kaynakları verimli, etkin, israfa kaçmadan kullanabilmesi için eğitime tâbi tutulması da gerekmektedir.

6360 sayılı kanun sonrası oluşturulan büyükşehir sisteminde büyükşehir belediyelerinin yetkileri ilçe belediyeleri aleyhine artış göstermiştir. Bu da yerelde merkezileşme eleştirilerine sebep olmuştur. Dolayısıyla büyükşehir olan illerde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve görev paylaşımının yeniden düzenlenmesi doğru olacaktır. Büyükşehir belediyelerinin ilde makro düzeyde mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesinde yetkilendirilmesi, ilçe belediyelerinin de diğer mahalli müşterek hizmetlerde genel yetkili olması faydalı olacaktır. Hizmette yerellik ilkesi gereğince halka en yakın noktadan kamu hizmetlerinin sunulması gerekir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkilerinin de bu çerçevede düzenlenmesi yerinde olacaktır.

Yine yürürlükteki büyükşehir sisteminde tüzel kişilikleri kaldırılan köylerin mahalleye dönüştürülmesi de eleştirilen konulardandır. Bu konuda da bir düzenleme yapılmalı ve mahalleye dönüştürülen köylerin tüzel kişiliği tekrar verilmelidir. İdari tarihimiz açısından köklü bir geleneğe sahip olan köylerle ilgili bir diğer husus yerel yönetim reformunda Köy Kanununun değiştirilmemesidir. AK Parti plân ve vaatlerinde bu konuda bir düzenleme yapılacağını belirtmesine rağmen Köy Kanununu değiştirememiştir. Bu çerçevede yine hizmette yerindenlik ilkesi çerçevesinde köylerin durumu tekrar ele alınmalı, neredeyse cumhuriyet tarihi ile yaşıt olan Köy Kanunu yeni bir kanunla değiştirilmeli ve köyler işlevsel hale getirilmelidir.

AK Parti’de yerel yönetimler konusunda görevli kişilerle yapılan görüşmelerde, büyükşehir olan illerde uygulanan il sınırında büyükşehir modelinin, büyükşehir olmayan diğer illerde de uygulanmasına yönelik geçmiş dönemlerde çalışmalar yapıldığı, partinin bu yönde bir düzenlemeyi bu dönem olmasa bile sonraki dönemler için düşündüğü tespit edilmiştir. Böyle bir düzenleme yapılacaksa bunun mutlaka iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde farklı kesimlerden görüşler alınarak yapılması uygun olacaktır. Ayrıca 6360 sayılı kanuna getirilen eleştirilerin de mutlaka göz önünde bulundurulması gerekir. Bu kanun ile ilgili yapılan bir literatür taramasında, taranan yayınların %77’sinin kanunun olumsuz sonuçlar doğurduğu veya doğuracağını belirttiği tespit edilmiştir (Mustafa vd., 2021: 17). Dolayısıyla bu ve benzeri görüşlerin dikkate alınmasının mutlaka faydası olacaktır. Böyle bir düzenlemenin de yerelde merkezileşmeyi artırmaması, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyici vesayet denetimini artırmaması, köylerin tüzel kişiliğini kaldırmaması gerekir.

Kamu yönetimi ve yerel yönetimler ile ilgili yapılacak reformlarda yeni il, ilçe, belde, mahalli idare kurulmasına veya kaldırılmasına dair çalışmalar yapılırken mutlaka en uygun ölçeğin bilimsel veriler ile tespit edilmesi ve çıkacak sonuçlara göre hareket edilmesi gerekmektedir. Bu tip düzenlemelerin siyasi amaçlarla değil, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlama amacı ile yapılması gerekir. Bu çerçevede ilgili düzenlemeler tasarlanırken optimum ölçek konusunda çalışan uzmanlardan, akademisyenlerden görüşler alınmalı, gelişmiş il, ilçe, belediye veya büyükşehir belediye sayısı artırılmamalıdır.

Yerel yönetim reformu yanında merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasında da bir dönüşüme ihtiyaç vardır. Merkezi idarede başkente ait olan yetkilerin yetki devri veya yetki genişliği ilkeleri çerçevesinde taşraya aktarılması, taşranın da bu doğrultuda daha güçlü bir yapıya kavuşturulması gerekir. Ancak böyle bir düzenlemenin yerel yönetimlerin yetkilerini azaltacak bir şekilde yapılmaması gerekir. Yani taşrada valilik, kaymakamlık ve bakanlıkların taşradaki uzantılarının yetkileri mahalli idareler aleyhine değil, başkent teşkilatı aleyhine genişletilmelidir. Dolayısıyla 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun da günün değişen şartlarına uygun bir şekilde yeniden ele alınması gerekir. Gerek yerel yönetimlerde gerekse taşra teşkilatında yapılacak reformlarda âfetlere dayanıklı şehirlerin oluşturulması için de çalışmaların yapılması âfet kuşağındaki ülkemiz için önem arz etmektedir.

Yapılması gereken bunca kanuni düzenlemeden önce aslında kamu yönetimi zihniyetinde, anlayışında bir dönüşüme ihtiyaç vardır. Bu zihniyet dönüşümünün hem siyasiler, hem bürokratlar, hem yerel yöneticiler, hem de akademisyenler bakımından yaşanması gerekir. Zihinlerdeki kamu yönetimi anlayışı değişmediği müddetçe yasal düzenlemelerle ne kadar idari ademi merkeziyetçi bir yapı kurulsa da zamanla işler tekrar tersine dönecek ve merkeziyetçilik artacaktır. Temel hak ve hürriyetlerin geride kaldığı değil bunları önceleyen bir anlayışa, hak ve özgürlükleri engellemek bir yana bunların kullanılması önündeki engelleri ortadan kaldıran bir anlayışa, halkın kamu yönetimi için gerekli olduğunu düşünen bir anlayış yerine kamu yönetiminin halk için var olduğunu düşünen bir anlayışa, günlük siyasi veya kişisel çıkarları öne alan bir anlayıştan ziyade halkın çıkarlarını öne alan bir anlayışa, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birbirinin düşmanı olmadığını ve birbirini tamamladıklarının anlaşıldığı bir anlayışa, kendi statükosunu kaybetmekten korkup reformlara mesnetsiz iddialar ile karşı gelmek yerine daha iyi bir kamu yönetimi için harekete geçen, yapıcı eleştiriler getirebilen bir anlayışa geçilmesi yönünde bir zihniyet değişimi gereklidir. Ancak bunun hiç de kolay olmadığı bir gerçektir. Dolayısıyla bu konularla ilgili yeni tez çalışmaları yapılmasına ihtiyaç vardır.

KAYNAKLAR

- Acar, A. ve Çelebi, M. B. (2012). Subsidiarite (Yerellik) İlkesi ve Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikaları. *Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi KAYFOR 2011 Bildiriler Kitabı*, Ed.; Kavruk, H; TODAİE Yayınları, Ankara, s. 873-891.
- Acartürk, E. ve Özgür, H. (2004). Lehde ve Aleyhteki Görüşler Çerçevesinde Desantralizasyona Giderken Dikkat Edilecek Hususlar. *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri*, Ed.; Elma, F; Quafqaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayınları, Bakü, s. 89-100
- Ağar, S. (2006). Kamu kurumları teorisi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 65, 277-310.
- Ahmad, F. (2016). *İttihat ve Terakki 1908-1914*, 10 basım, (N. Yavuz, Çev.). Kaynak Yayınları, İstanbul.
- AK Parti (2002). *AK Parti Kalkınma ve Demokratikleşme Programı*. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/926/200205071.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Erişim tarihi: 01.09.2022.
- AK Parti (2011). Türkiye Hazır Hedef 2023, 12 Haziran 2011 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi.
- AK Parti (2015a). 2002 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi. AK Parti Tanıtım ve Medya Başkanlığı.
- AK Parti (2015b). 2007 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi. AK Parti Tanıtım ve Medya Başkanlığı.
- AK Parti (2015c). 2015 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi. AK Parti Tanıtım ve Medya Başkanlığı.
- AK Parti (2015d). Huzur ve İstikrarla Türkiye'nin Yeni Yol Haritası, 1 Kasım 2015 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi.
- AK Parti (2018). 2018 Cumhurbaşkanlığı Seçimleri ve Genel Seçimler Seçim Beyannamesi. AK Parti Tanıtım ve Medya Başkanlığı.
- AK Parti (2019). *Adalet ve Kalkınma Partisi Parti Tüzüğü*. <https://www.akparti.org.tr/media/279929/cep-boy.pdf>, Erişim tarihi: 05.03.2022.
- AK Parti (2023). *Türkiye Yüzyılı İçin Doğru Adımlar Seçim Beyannamesi 2023*, <https://www.akparti.org.tr/media/dwyd05pu/tu-rkiye-yu-zy%C4%B1%C4%B1-ic-in-dog-ru-ad%C4%B1mlar-2023-sec-im.pdf>, Erişim tarihi: 05.05.2023.
- Akçakaya, M. (2017). Yeni yönetim anlayışının yerel yönetimlere yansımaları. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (1), 105-130.

- Akipek, İ. (1965). *Devletler Hukuku, İkinci Kitap: Devletler Hukuku Şahıslarından Devlet*. 2 basım, Başnur Matbaası, Ankara.
- Aktan, C. C. (1998). Globalleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme. *Dış Ticaret Dergisi*, 3 (10), 1-5.
- Aktan, C. C. (1999). *Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete*. Yeni Türkiye Yayınları, Ankara.
- Aktar, C. (2014). *Ademimerkeziyet Elkitabı*. 1. basım, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2011). *Türk İdare Hukuku*. 2. basım, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Al, H. (2004). Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı. *Liberal Düşünce Dergisi*, 33, 183-195.
- Alan, A. (2019). Yerelleşme ve Merkezileşme Açısından Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu (2002-2015 Yılları Arasındaki Dönem), *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Balıkesir.
- Alaybek, A. (1961). *Belediye Maliyesinin Reformu*. Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, İstanbul.
- Aldıkaçtı, O. (1982). *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*. 4 basım, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Alıcı, O. V. (2007). Türkiye’de belediye reformu ve yaşanan değişiklikler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16 (4), 7-19.
- Altınbaş, D. (2009). Globalleşme, yerelleşme, bölgeselleşme, glokalleşme. *Stratejik Analiz Dergisi*, 9 (108), 90-94.
- Altuntaş, N. (2007), Türkiye’de Reform Yönetimi, *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Angın, C. ve Övgün, B. (2020). Kamu Yönetiminde Yeni bir Eğilim: Hibrit Merkezileşme. Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 38 (4), 633-654.
- Apan, A. (2014). Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü, *Doktora Tezi (yayımlanmamış)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten geleceğe büyükşehir belediye modeli. *Yerel Politikalar Dergisi*, 1 (3), 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), 1-33.
- Arıkboğa, Ü. (2022). Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği ve Türkiye’de Belediyelerin Durumu. *Sessiz Gemi Prof. Dr. Bilal Eryılmaz’a Armağan 2. Cilt*, Ed.; Şen, M. L.; Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, s. 249-267.
- Arslan, N. T. (2008). Yerelleşme, özerklik ve demokratikleşme açısından mahalli idareler hakkında bir değerlendirme. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 32 (2). 263-282.
- Aslan, T. (2010). II. Abdülhamit’in Jön Türk siyaseti: İttihat ve Terakki Cemiyeti’ne karşı önlemler. *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 3 (1). 102-131.
- Ataay, F. (2007). *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*. De Ki Basım Yayınevi, Ankara.
- Atar, E. ve Usta, Y. (2023). Merkezileşme-yerelleşme bağlamında 6360 sayılı kanun üzerine bir analiz. *Turkish Studies-Economy, Finance, Politics*, 18(1), 1-15.
- Ateş, D. (2007). Ulus devletin siyasal meşruiyeti: küreselleşmenin yansımaları. *AİBÜ-İİBF Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3 (2), 32-55.
- Avrupa Komisyonu, (2000). *Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2000 Düzenli Raporu*, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf, Erişim tarihi: 10.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2004). *Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu*, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, Erişim tarihi: 10.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2005). *Türkiye 2005 İlerleme Raporu*, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, Erişim tarihi: 11.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2006). *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, Erişim tarihi: 11.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2007). *Türkiye 2007 İlerleme Raporu*, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, Erişim tarihi: 12.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2008). *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, Erişim tarihi: 12.02.2023.

- Avrupa Komisyonu, (2009). 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, Erişim tarihi:12.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2011). Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim tarihi:12.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2012). Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim tarihi:13.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2013). Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim tarihi:13.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2014). Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim tarihi:14.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2015). Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim tarihi:14.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2016). 2016 Türkiye Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim tarihi:14.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2018). 2018 Türkiye Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf, Erişim tarihi:14.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2019). 2019 Türkiye Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf, Erişim tarihi:14.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2020). 2020 Türkiye Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf, Erişim tarihi:15.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2021). 2021 Türkiye Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2021_turkiye_raporu_tr.pdf, Erişim tarihi:15.02.2023.
- Avrupa Komisyonu, (2022). 2022 Türkiye Raporu, Brüksel, https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2022_turkiye_report_tr_27.11.2022_22.05.pdf, Erişim tarihi:15.02.2023.

- Aydemir, S. R. (2001). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ışığı altında Türk yerel yönetimleri. *Mevzuat Dergisi*, 4 (45).
<https://www.mevzuatdergisi.com/2001/09a/01.htm>.
- Aydın, A. H. (2018a). *Yönetim Bilimi*. 7. basım, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aydın, A. H. (2018b). *Türk Kamu Yönetimi*. 8. basım, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aydın, M. A. (2001). Kânûn-ı Esâsî. *İslam Ansiklopedisi*, c. 24, İstanbul: TDV Yayınları, s. 328-330.
- Ayhan, U. (2008). Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimler. *Sayıştay Dergisi*, 70, 103-120.
- Ayverdi, İ. (2010). *Misalli Büyük Türkçe Sözlük*. 1. basım, Kubbealtı Neşriyatı, İstanbul.
- Aziz, A. (2011). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri ve Teknikleri: Araştırma Süreci ve Tasarımı, Veri Toplama Teknikleri, İnterneti Kullanma, Anket Hazırlama, İçerik ve Söylem Çözümlemesi, Raporlaştırma*. Nobel Yayınları, Ankara.
- Bahçeci, H. I. (2018). Toki'nin kent mekânının kullanımına ilişkin kamusal yetkilerinin yerel demokrasi kavramı çerçevesinde incelenmesi. *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 1 (1), 135-150.
- Başbakanlık (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:2, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu, Ankara.
- Başer, U., Bozoğlu, M., Kılıçtopuz, B., ve Alhaseroğlu, N. (2018). Türkiye'de gıda güvenliği mevzuatı ve uygulamaları. 2. *Uluslararası UNIDOKAP Karadeniz Sempozyumu*.
- Baycar, A., Tekiner, İ. H. ve Özpınar, H. (2014). Gıda kontrol laboratuvarlarında ISO/IEC 17025 standardı ve akreditasyonun önemi. *Gıda Teknolojileri Elektronik Dergisi*, 9 (1), 6-20.
- Bayramoğlu, S. (2007). 1929: Yönetimde Merkezîyetçiliğin İnşası. *Açıklamalı Yönetim Zamanı: 1929-1939*, Ed.; Güler, B. A; Ankara Üniversitesi SBF KAYAUM Yayını, Ankara, s. 21-105.
- Beriş, H., E. (2019). Türkiye'de Ordu-Siyaset İlişkisi, *Türk Siyasal Hayatı*, Ed.; Demirel A. ve Sözen, S; Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir.
- Beydilli, K. (1994). Küçük Kaynarca'dan Yıkılışa. *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi, Cilt: 1*, Ed.; İhsanoğlu, E; İrcica Yayınları, İstanbul.
- Beydilli, K. (2003). Mahmud II. *İslam Ansiklopedisi*, c. 27. Ankara: TDV Yayınları, s. 352-357.

- Bilgiç, V. (2005), Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, Ed.; Özgür, H. ve Kösecik, M; Nobel Yayınevi, Ankara.
- Bingöl, Y., Yazıcı, E. ve Büyükakın, T. (2013). *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi*. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Kocaeli.
- Boyner, Ü. (2014). Hesap lütfen!, *Görüş Dergisi*, 73, 8-9.
- Bozan, M. (2002). Merkeziyetçi Yönetimden Yerinden Yönetime Geçişte Alternatif Yaklaşımlar (Milli Eğitim Bakanlığı Örneği), *Doktora Tezi (yayımlanmamış)*, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Bozan, M. (2013a). PKK ve zorlama bir talep “demokratik özerklik”. *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4 (8), 21-42.
- Bozan, M. (2013b). Asırlık Tartışma: Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyet. *Münâzarat Sempozyumu, Milliyet Fikri ve Kürt Meselesi*, Ed.; Aytar, K., Akça, M. & Ceylan, İ; Merak Yayınları, Ankara, s. 245-265.
- Bozan, M. (2013c). Mahalli İdarelerin Tevhidine Yönelik Bir Adım: Yeni Büyükşehir Belediyeleri. *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Ed.; Bulut, Y., Eren, V., Karakaya S. & Aydın, A; Pegem Akademi, Ankara.
- Bozan, M. (2016). Üniter Yapıda Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyetin Uyum. *Kamu Yönetiminde Değişimin Rolü ve Etkileri 13. Kayfor Bildiriler Kitabı*, Ed.; Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H.T., Sağır, H. & Navruz, M; Konya, s. 1212-1228.
- Bozan, M. (2018). AB raporları üzerinden Ak Parti dönemi demokratikleşme politikalarının analizi. *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4 (1), 173-183.
- Bozan, M. (2021). Adem-i Merkeziyet. *Sosyal Bilimler Ansiklopedisi*, c. 1. Ankara: TÜBİTAK Bilim Yayınları, s. 9-12.
- Bozkurt, Ö. Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. TODAİE Yayınları: Ankara.
- Bozlağan, R. (2004). Birleşmiş Milletler uygulamaları ve yerel yönetimler. *Öneri Dergisi*, 6 (22), 229-235.
- Boztepe, M. (2013). Osmanlı Devleti’nin taşra yönetimini şekillendiren “merkeziyetçilik” yaklaşımı ve günümüze etkileri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 36, 1-14.
- Bulut, M. (2011). Türk kamu yönetiminin dönüşümünde etkili bir araç: Avrupa Birliği ilerleme raporları. *Sayıştay Dergisi*, 82, 97-124.

- Burak, M. D. (2003). Osmanlı Devleti'nde Jön Türk hareketinin başlaması ve etkileri. *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 14 (14), 291-318.
- Burgaç, M. (2018). Osmanlı Devleti'nde adem-i merkeziyetçilik tartışması (1876-1913). *Amme İdaresi Dergisi*, 51 (2), 145-176.
- Caiden, G. E. (2009). *Administrative Reform*. 2. basım, Aldine Transaction, Chicago.
- Canpolat, H. (2010). Türk yerel yönetim sisteminde ölçek reformları ve 5747 sayılı kanunla ilgili yargı kararlarının değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, 467, 79-113.
- Cansever, N. ve Kiriş H. (2015). Türkiye'de ordu-siyaset ilişkileri çerçevesinde AK Parti-TSK etkileşimine bakış. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20 (3), 361-384.
- Carter, G. M. ve Herz, J. M. (1961). *Government and Politics in Twentieth Century*. Frederick A. Praeger, New York.
- CHP (2008). *Cumhuriyet Halk Partisi Programı: Çağdaş Türkiye İçin Değişim*. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/918?show=full>, Erişim tarihi: 06.10.2022.
- CHP (2018). *Seçim Bildirgesi 2018: Millet İçin Geliyoruz!*. <https://chp.org.tr/yayin/2018-secim-bildirgesi/Open>, Erişim tarihi: 06.10.2022.
- Cohen, J. M. ve Peterson, S. B. (1996). Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. *Harvard Institute for International Development*, 555.
- Coşkun, R. (2016). Küreselleşmeden geri dönüş: küreselleşme, yarı küreselleşme, tersine küreselleşme üzerine bir tartışma. *Kesit Akademi Dergisi*, 2 (6), 1-22.
- Coşkun, B. ve Uzun, T. (2005). İl Özel İdaresi'nde Yeniden Yapılanma, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, Ed.; Özgür, H. ve Kösecik, M; Nobel Yayınevi, Ankara.
- Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı (2023). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Faaliyetler ve Hedefler*, https://www.iletisim.gov.tr/images/uploads/dosyalar/Politika_Kurullari.pdf, Erişim tarihi: 07.05.2023.
- Çabuk, V. (1991). Sultan II. Mahmud'un ıslahat çalışmaları. *Türk Dünyası Tarih Dergisi*, 53, 40-44.
- Çadırcı, M. (1970). Türkiye'de muhtarlık teşkilatının kurulması üzerine bir inceleme. *Bellekten*, 34 (135), 409-420.
- Çakan, I. (2006). Erken cumhuriyet döneminde Türk kamu yönetiminin modernleşmesi: merkezileşme. *Amme İdaresi Dergisi*, 39 (4), 45-73.

- Çakmak, D. (2007). Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB İlkelerine Göre Yeniden Yapılandırılması: Merkeziyetçilikten Adem-i Merkeziyetçiliğe. *Türkiye-AB İlişkileri Dış Politika ve İç Yapı Sorunları*, Ed.; Erol, M. S. ve Efegil, E; Alp Yayınevi, İstanbul.
- Çam, Ç. A. (2012). Yerelleşme, Yerel İktidar ve Yerel Demokrasi, *Doktora Tezi (yayımlanmamış)*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Çetin, Z. Ö. (2015). Türkiye’de il özel idaresi sisteminin dönüşümü ve 6360 sayılı kanunun dönüşüme etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20 (2), 247-266.
- Çetin, B. (2018). Türk hukuk düzeninde yetki genişliği ilkesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(2), 94-112.
- Çoker, Z. (1992). Anayasa ve yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1 (5), 3-9.
- Daşkiran, F. ve Ak, D. (2015). 6306 sayılı kanun kapsamında kentsel dönüşüm. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 13 (3), 264-288.
- Daşöz, H. İ. (1996). Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin kanun tasarısı üzerine bir değerlendirme. *Türkiye İdare Dergisi*, 68 (410), 83-100.
- Davison, R. H. (2005). *Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform (1856-1876)*. (O. Akınhay, Çev.). Agora Kitaplığı, İstanbul.
- Dedeoğlu, E. (1997). Kamu gelirlerinin merkezi idare ile mahalli idareler arasında bölüşümü (mali tevzin) ve bu bölüşümden il özel idarelerine ayrılan payın (il özel idare gelirlerinin) incelenmesi. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, 2 (3), 38-46.
- Demir, N. (2006). Avrupa Konseyi sözleşme ve şartlarının Avrupa Birliği Kopenhag kriterlerine göre değerlendirilmesi. *Ege Akademik Bakış Dergisi*, 6 (2), 157-167.
- Demir, Ö. ve Acar, M. (2002). *Sosyal Bilimler Sözlüğü*. 5. basım, Adres Yayınları, İstanbul.
- Demiral, B. (2007). Türkiye’de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama*, Ed.; Özgür, H. ve Kösecik, M; Nobel Yayınevi, Ankara.
- Demirel, S. (2014). Yeni yönetimin ana unsurları: yerelleşme, demokratikleşme ve il özel idaresi. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2 (2), 174-187.
- Dinçer, Ö. (2015). *Türkiye’de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?*. 1. basım, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Dinçer, Ö. (2023). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu Üyesi ve Eski Bakan, İstanbul, 27.04.2023.

- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- Doğan, C. (2011). II. Mahmut Dönemi Osmanlı merkezileşme politikasının doğu vilayetlerinde uygulanması. *Turkish Studies*, 4 (6), 505-521.
- Doğru, O. (1998). *27 Mayıs Rejimi: Bir Darbenin Hukuki Anatomisi*. 1. basım, İmge Kitabevi, Ankara.
- Dönmez, M. (2014). Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü. *Mülkiye Dergisi*, 26 (235), 155-192.
- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Duran, A. (2009). Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri ve Geleceği, *Doktora Tezi (yayımlanmamış)*, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- Düzenli, K. (2020). Erken dönemden anayasal döneme Osmanlı İmparatorluğunda yerel yönetimler. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi *Lapseki Meslek Yüksekokulu Uygulamalı Araştırmalar Dergisi (LJAR)*, 1 (2), 136-149.
- Ege, N. N. (1977). *Prens Sabahattin, Hayatı ve İlmi Müdafaaları*. Güneş Neşriyatı, İstanbul.
- Eke, A. E. (1985). Anakent yönetimi ve yönetimlerarası ilişkiler batı deneyimi ve Türkiye. *Amme İdaresi Dergisi*, 18 (4), 41-62.
- Ekinci, E. B. (1998). Kanun-u Esasi'nin ilanını hazırlayan şartlar. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6 (1-2), 509-554.
- Ekinci, E. (2013). Türkiye'de 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu: Eleştirel Bir Değerlendirme, *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Elazar, D. J. (1995). *Federalism: An Overview*. 1. basım, HSRC Printers, Pretoria.
- Elazar, D. J. (1997). Contrasting unitary and federal systems. *International Political Science Review*, 18 (3), 237-251.
- Eldem, H. (2015). Yerel yönetimler reformunun bir parçası olarak köy kanunu tasarısı taslağı. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2 (1), 39-61.
- Emini, F. T. (2009). Türkiye'de yerel yönetim reformunun iç ve dış dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16 (2), 31-48.
- Engelhardt, E. P. (1999). *Tanzimat ve Türkiye*. (A. Reşad, Çev.). Kaknüs Yayınları, İstanbul.

- Erat, V. ve Kaçer F. (2016). 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Merkezileşme ve Yerelleşme Eğilimi. *Kamu Yönetiminde Değişimin Rolü ve Etkileri 13. Kayfor Bildiriler Kitabı*, Ed.; Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H.T., Sağır, H. & Navruz, M; Konya.
- Erdoğan, M. (1999). *Anayasal Demokrasi*. 3. basım, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Erdoğan, M. (2011). *Anayasa Hukuku*. 6. basım. Orion Kitabevi, Ankara.
- Erençin, A. (2014). Yerinden yönetim ve Türkiye'de reform süreci. *Mülkiye Dergisi*, 31 (254), 99-122.
- Erkan, Ü. (2019). Pozitivist ve liberal sosyoloji görüşleri: Ahmet Rıza ve Sabahattin Bey'in görüşlerinin karşılaştırmalı analizi. *Uluslararası Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6 (11), 75-84.
- Ersoy, M. (2011). *Yerelden Ulusala Merkezileşerek Aynılanan Planlama Anlayışı*. <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/09/Yerelden-Ulusala-Merkezileserek-Aynilasan-Planlama-Anlayisi-SBF-Yerel-Yonetimler-Kurultayinda-Sunulan-Bildiri2011.pdf>, Erişim tarihi: 22.06.2023.
- Ertin, M. G. (2015). Avrupa'da ve Türkiye'de Yerel Özerklik ve Sübsidiarite İlkesi, *Yüksek Lisans Tezi (yayınlanmamış)*, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1988). Türkiye'de köy ve mahalle muhtarlıklarının ortaya çıkışı ve gelişimi. *Türk İdare Dergisi*, 60 (378), 465-475.
- Eryılmaz, B. (1991). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İşaret Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1995). Yerel yönetim sendromu. *Yeni Türkiye Dergisi*, 4, 340-346.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2017). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. 6. basım, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi*. 11. basım, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Eryılmaz, B. ve Şen, M., L. (1994). *2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler (Sorunlar-Çözümler)*, MÜSİAD Araştırma Raporları, 5.
- Esen, B. N. (1970). *Anayasa Hukuku: Genel Esaslar*. Ayyıldız Matbaası, Ankara.
- Falay, N. (2006). Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları. *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Ed.; Güner, A., & Yılmaz, S; Güncel Yayıncılık, İstanbul, s. 9-29.
- Findley, C. V. (2011). *Modern Türkiye Tarihi 1789-2007*. 1. basım, Timaş Yayınları, İstanbul.

- Fisman, R. ve Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83 (2002), 325-345.
- Giritli, İ. (1991). *Türkiye'nin İdari Yapısı*. 8. basım, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Giritli, İ. ve Sarmaşık, J. (2001). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar-Türk Anayasa Hukuku*. 2. basım, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Gow, J. I. (2012). Administrative Reform. *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*.
https://dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/63/Index_by_word.enap?by=word&id=53, Erişim Tarihi: 19.12.2021.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. 1. basım, Vadi Yayınları, İstanbul.
- Gözler, K. ve Kaplan G. (2013). *İdare Hukuku Dersleri*. 13. basım. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2013). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. 4. basım. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2018a). *Mahalli İdareler Hukuku*. 1. basım. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2018b). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. 1. basım. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2018c). *Türk Anayasa Hukukuna Giriş*. 13. basım. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2019). Osmanlı/Türk köy idaresi sistemi üzerinde Fransız etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı nizamnamelerinin köylere ilişkin hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa'dan mı iktibas edilmiştir?. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 68 (2), 413-443.
- Gözübüyük, Ş. (1969). İl özel idarelerinde yeniden düzenleme. *Amme İdaresi Dergisi*, 2 (1), 24-36.
- Gözübüyük, Ş. (1989). *Anayasa Hukuku*. S Yayınları, Ankara.
- Gözübüyük, Ş. (1997). *Yönetim Hukuku*. 11. basım, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gül, H. (2005). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, Ed.; Özgür, H. ve Kösecik, M; Nobel Yayınevi, Ankara.
- Gül, H. (2016). Türkiye'de Yerel, Metropolen ve Bölgesel Ölçekte İdari Reformlar. *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*, Ed.; Demirkaya, Y; Wald Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı Yayını, İstanbul.

- Gül, H. ve Özgür H. (2004). Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ed.; Acar, M., & Özgür, H; Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 161-203.
- Güler, B. A. (1987). Büyük kentler için yönetim arayışları. *Türk İdare Dergisi*, 374 (1), 117-143.
- Güler, B. A. (1998). 1998 reform tasarısı üzerine inceleme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7 (4), 3-25.
- Güler, B. A. (2000). Yerel yönetimleri güçlendirmek mi? Ademi merkeziyetçilik mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (2), 14-29.
- Güler, B. A. (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve İdari Liberalizasyon–Kamu Yönetimi Temel Kanunu. *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler*, Ankara Üniversitesi SBF GETA Tartışma Metinleri, 59, Ankara Üniversitesi SBF Matbaası, Ankara.
- Güler, B. A. (2004a). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine*. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/Hukuk1.pdf>, Erişim Tarihi: 23.11.2021.
- Güler, B. A. (2004b). *5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine*. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/loi-son.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2022.
- Güler, B. A. (2005). 22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu üzerine. *Mülkiye Dergisi*, 29 (246), 89-120.
- Güler, B. A. (2007). Otuzlu Yıllarda Yönetim. *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1929-1939*, Ed.; Güler, B. A; Ankara Üniversitesi SBF KAYAUM Yayını, Ankara, s. 1-20.
- Güler, B. A. (2009). *Türkiye’nin Yönetimi-Yapı*. 1. basım, İmge Kitabevi, Ankara.
- Güler, T. ve Yılmaz, A. (2018). Yerel demokrasi–güvenlik sarmalında yerel yönetimler: Türkiye’de belediyelere kayyum atanması pratiği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 17 (68), 1801-1816.
- Günday, M. (2013). *İdare Hukuku*. 10. basım, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Güneri, S. (2013). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Kurulması (644 sayılı KHK) İle Planlama Yetkilerinin Merkezileşmesi ve Kent Mekânına Etkileri-Çorlu Örneği, *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Güzelsarı, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*. Ankara Üniversitesi SBF Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri No: 66, Ankara Üniversitesi Yayınevi, Ankara.

- Hague, R. ve Harrop, M. (2001). *Comparative Government and Politics: Introduction*. Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Hallman, H. W. (1977). *Small and Large Together*. Sage Publications, California.
- Hançerlioğlu, O. (1996). *Toplumbilim Sözlüğü*. 2. basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Hanioğlu, M. Ş. (2001a). Jön Türkler. *İslam Ansiklopedisi*, c. 23, İstanbul: TDV Yayınları, s. 584-587.
- Hanioğlu, M. Ş. (2001b). İttihat ve Terakkî Cemiyeti. *İslam Ansiklopedisi*, c. 23, İstanbul: TDV Yayınları, s. 476-484.
- Harman, E. (2006). 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Uyarınca Türkiye’de İl Özel İdaresi, *Yüksek Lisans Tezi (yayınlanmamış)*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- HDP (2018). *HDP 2018 Seçim Bildirgesi*.
- Heywood, A. (2014). *Siyaset*. 14. basım, Adres Yayınları, Ankara.
- Hill, D. M. (1974). *Democratic Theory and Local Government*. Allen and Unwin University Books, London.
- İftar, G. K. (1999). Bilim ve Araştırma, *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*, Ed.; Bir, A. A; Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir.
- İnal, M. (2008). *Açıklamalı 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu El Kitabı*. Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara.
- İnalcık, H. (1964). Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu, *Belleten*, 28 (112), 603-622.
- İYİ Parti (2017). *İYİ Parti Programı*, <https://iyiparti.org.tr/storage/img/doc/iyi-parti-guncel-parti-program.pdf>, Erişim Tarihi: 08.11.2022.
- İYİ Parti (2018). *Milletimizle Sözleşme: 30 Mayıs 2018*, http://im.haberturk.com/images/others/2018/05/30/YParti_SeimBeyannamesi.pdf, Erişim Tarihi: 08.11.2022.
- Kaan, O. (2019). Türk siyasi tarihi’nde Jön Türk kongreleri. *Harran Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3 (4), 1-19.
- Kahyacı, S. (2021). Türkiye’de Yerelin Merkezileşmesi: İki Bin Sonrası Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, *Yüksek Lisans Tezi (yayınlanmamış)*, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*. 1. basım, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet dönemi Türk kamu bürokrasisi'nde yeniden yapılanma ve yönetsel reform çalışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2 (1), 65-84.
- Kandegir, B. ve İzci, F. (2016). Yerel Özerklik Bağlamında Bütünşehir Yasasını Yeniden Düşünmek. *Kamu Yönetiminde Değişimin Rolü ve Etkileri 13. Kayfor Bildiriler Kitabı*, Ed.; Çukurçayır, M. A. Eroğlu, H.T. Sağır, H. & Navruz, M; Konya.
- Kara, M. (2016). Türkiye'de merkezileşme-yerelleşme tartışmaları ve hizmet sunumunda ölçek sorunu, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4 (27), 249-276.
- Karadut, İ. C. (2013). Ulus-ötesi bir siyasal örgütlenme: federalizm ve konfederalizm arasında Avrupa Birliği. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 25, 1-20.
- Karakılçık, Y. (2016). *Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*. 3. basım, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Karakoç, İ. (2006). 1876 tarihli Kanun-ı Esaside yürütme organı. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8 (2), 115-149.
- Karaman, Z. T. (1997). Türk yerel yönetimlerinin işlevselliği ve 1997 mahalli idareler reformu, *Türk İdare Dergisi*, 417 (4), 45-60.
- Karatepe, Ş. (2008). *Yeni Bir Anayasa İçin Görüş ve Öneriler*, MÜSİAD Araştırma Raporu, 52.
- Karatepe, Ş. (2013). *Anayasa Hukuku*. 1. basım, Savaş Yayınları, Ankara.
- Karatepe, Ş. (2017). Başkanlık sisteminde şehir yönetimi, *Şehir Araştırmaları Dergisi*, Kış (2), 12-15.
- Kartal, A. (2006). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye'ye Yansıması Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, *Yüksek Lisans Tezi (yayınlanmamış)*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Kartal, N. (2010). İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme, *Doktora Tezi (yayınlanmamış)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kasım, T. (2011). Türkiye'de anayasalarda adem-i merkeziyet düşüncesi. *TİD İdarecinin Sesi Dergisi*, 145, 13-18.
- KAYA Raporu (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu)*. (1991). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Kaya, S. (2011). İl özel idarelerinin değişimi ve dönüşümü: İstanbul il özel idare örneği. *Dış Denetim Dergisi*, Nisan-Mayıs-Haziran, 27-38.

- Kaya, F. ve Atalay, M. (2020). *Küreselleşme ve Yerelleşmeyle Küyerelleşme*. Gece Kitaplığı, İstanbul.
- Keleş, Ö. (2006). İl Yönetiminde Bir Yerel Yönetim Organı Olarak İl Özel İdareleri, *Yüksek Lisans Tezi (yayınlanmamış)*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Keleş, R. (1985). Türkiye’de anakent yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 18 (1), 69-82.
- Keleş, R. (1995a). Hizmette halka yakınlık (subsidiarity) ilkesi ve yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4 (1), 3-14.
- Keleş, R. (1995b). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4 (6), 3-19.
- Keleş, R. (2012a). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. 8. basım, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. (2012b). Anakentlerin Dünyü, Bugünü, Yarını. 3. *Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler Değişen Dinamikler ve Sorunlar, Ankara, s. 1-11.
- Keleş, R. (2014). Local Governance and Democracy. *Local Governance Today: European and Turkish Experience in Local Politics, Democracy and Governance and Reciprocal Lessons*, Ed.; Ömürgönülşen, U. & Sadioğlu, U; Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, s. 15-31.
- Keleş, R. (2016). Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Yasa Ne Getirdi Ne Götürdü?. *Kamu Yönetiminde Değişimin Rolü ve Etkileri 13. Kayfor Bildiriler Kitabı*, Ed.; Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H.T., Sağır, H. & Navruz, M; Konya.
- Keskin, N. E. (2007a). Cumhuriyet döneminde toprağa dayalı örgütlenme: il yönetimi sisteminin kuruluşu. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 2 (5), 119-174.
- Keskin, N. E. (2007b). Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi, *Doktora Tezi (yayınlanmamış)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kiriş, H. M. (2010). Türk Parti Sisteminde 1980 Sonrası Kutuplaşma ve Dinamikleri, *Doktora Tezi (yayınlanmamış)*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Kılıç, M. (2010). Türk siyasal hayatında bir muhalif isim ve hareket: Prens Sabahattin ve meslek-i içtima. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12, 1-14.
- Kılıçer, T. (1990). *Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikaları (1923-1990)*. Adana Valiliği Yayınları, Ankara.
- Kırışık, F. ve Sezer, Ö. (2006). Türk anayasalarında yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 15 (2), 5-30.

- Koç, Y. T. (2011). 12 Eylül'den 12 Haziran'a Siyasi Partiler: Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti). *SETA Analiz*, 41, 3-22.
- Koç, T. (2016). Yerel yönetimlerde siyasal açıdan farklı yerel özerklik uygulamaları ve örnekleri. *Mülkiye Dergisi*, 40 (1), 87-109.
- Koçak, S. Y. ve Kavsara, V. (2012). 5302 sayılı kanun sonrasında il özel idarelerinde yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10 (20), 61-92.
- Koyuncu, B. (2000). Yerel özerklik: modeller ve uygulamalar. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 1 (1), 97-117.
- Koyuncu, E. ve Sertesene, S. (2012). Yerelleşmede bir ileri iki geri. *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu*, 5.
- Köprülü, M. F. (1979). Âyan. *İslam Ansiklopedisi*, c. 2, 40-42. İstanbul: MEB Yayınları.
- Koroğlu, K. (2015). Türkiye'de Adem-i Merkeziyet Tartışmaları, *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muş.
- Kunt, M. ve Akşin, S. (2000). *Türkiye Tarihi*, c. 3. Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kuran, A. B. (1948). *İnkılâp Tarihimiz ve İttihat ve Terakki*. 1 basım, Tan Matbaası, İstanbul.
- Kurt, H. (2014). Kamu Yönetiminde Merkeziyetçi ve Adem-i Merkeziyetçi Düşünceler Işığında Türkiye'de Yerel Özerklik Tartışmaları, *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır.
- Kutluk, E. (2006). 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun Karşılaştırılmalı Analizi, *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Küçük, A. ve Karadağ, A. (2013). Anayasacılık Hareketleri ve Anayasalar. *Osmanlı'dan Cumhuriyete Türkiye'de Siyasal Hayat*, Ed.; Karadağ, A; Orion Kitabevi, Ankara, s. 141-222.
- Küçük, H. ve Alan, Ç. (2017). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik. *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar 2. Cilt*, Ed.; Güler, M. & Turan, M; Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, s. 25-43.
- Küçükali, A. ve Balıkçılar, M. (2019). Hendek terörü olaylarının Nusaybin'deki küçük ve orta ölçekli işletmelere etkisi. *HAK-IŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 8 (22), 356-374.
- Lamba, M. (2010). Osmanlı'dan günümüze Türk kamu yönetiminde merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik üzerine bir inceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2 (1), 131-156.

- Lewis, B. (1998). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Linz, J. J. (1997). *Democracy, Multinationalism and Federalism*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid.
- Macfie, A. L. (2003). *Osmanlı'nın Son Yılları 1908-1923*. 1. basım, (D. Acar ve F. Soysal, Çev.). Kitap Yayınevi, İstanbul.
- Mandal, U. C. (2007). *Dictionary of Public Administration*. 1. basım, Sarup & Sons, New Delhi.
- Mardin, Ş. (1998). *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*. 2. basım, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Meenakshisundaram, S. S. (1994). *Decentralization in Developing Countries*. Concept Publishing Company, New Delhi.
- MEHTAP Raporu (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu). (1966). TODAİE Yayınları, 2. basım, Ankara.
- Memişoğlu, D. (2006). Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu, *Yüksek Lisans Tezi* (yayımlanmamış), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- MHP (2009). *Parti Programı "Geleceğe Doğru"*, https://www.mhp.org.tr/usr_img/mhp2007/kitaplar/mhp_parti_programi_2009_opt.pdf, Erişim tarihi: 30.10.2022.
- MHP (2011). *Milliyetçi Hareket Partisi 2011 Seçim Beyannamesi*, https://www.mhp.org.tr/usr_img/mhp2007/kitaplar/MHP_2011_SecimBeyannamesi.pdf, Erişim tarihi: 01.11.2022.
- MHP (2015). *Milliyetçi Hareket Partisi 1 Kasım 2015 Seçim Beyannamesi*, https://www.mhp.org.tr/usr_img/mhpweb/1kasimsecimleri/beyanname_1kasim2015.pdf, Erişim tarihi: 01.11.2022.
- MHP (2018). *Milliyetçi Hareket Partisi 24 Haziran 2018 Milletvekili Genel Seçim Beyannamesi*, https://www.mhp.org.tr/usr_img/mhp2007/kitaplar/24haziran2018_secim_beyan_namesi_tam_web.pdf, Erişim tarihi: 30.10.2022.
- Mill, J. S. (2009). *Hürriyet Üstüne*. 2. basım, (M. O. Dostel, Çev.). Liberte Yayınları, Ankara.
- Miller, K. L. (2004). Advantages & Disadvantages of Local Government Decentralization. *Decentralization and Local Government in the Caribbean*, Ed.; P. Persaud; s. 35-48.

- Minorskiy, V. (1977). Kürtler. *İslam Ansiklopedisi*, c. 6, İstanbul: MEB Yayınları, s. 1089-1108.
- Mollah, A. H. (2007). Administrative Decentralization in Bangladesh: Theory and Practice. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 10 (1), 1-34.
- Musgrave, R. A. ve Musgrave, P. B. (1994). *Public Finance in Theory and Practice*. 1. basım, Literatür Yayıncılık, İstanbul.
- Mustafa, M., Kavas, K. ve Bilgiç, Ç. E. (2021). *Yerel Yönetim Reformu Projesi (YYR III) Karşılaştırmalı Değerlendirme Raporu (Taslak)*. <https://www.lar.org.tr/wp-content/uploads/2022/02/A.2.1.5.-II-Ozel-Idarelerinin-Kaldirilmesi-KDR.pdf>, Erişim tarihi: 10.05.2023.
- MSIAD (2000). *Anayasa Reformu ve Yönetimin Demokratikleşmesi*, MSIAD Araştırma Raporu, 37.
- Nadaroğlu, H. (1989). *Mahalli İdareler*. 4. basım, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Nalbant, A. (1996). Bölgesel devlet: yeni bir devlet biçimi mi? (I) kuramsal temeller. *Amme İdaresi Dergisi*, 29 (2), 39-70.
- Nalbant, A. (1997). *niter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. 1. basım, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Neziroğlu, İ. ve Yılmaz, T. (2013). *Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri (11 Ocak 1999 -)*. c. 10, TBMM Başkanlığı Yayınları., Ankara.
- Oktay, T. (2016). 6360 sayılı kanuna dayalı büyükşehir belediye reformunu anlama ve anlamlandırma. *İstanbul Medeniyet Üniversitesi SBF Dergisi*, 1 (1), 71-131.
- Oktay, T. (2020). 1920-2020 Döneminde Türkiye’de belediyelerin gelişimi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 5 (2) , 171-223.
- Okumuş, E. (2002). II. Mahmud Dönemi Yenileşme Çabaları. *Türkler*, Cilt: 19, 647-655.
- Olgun, H. (2007). Türkiye’de büyükşehir belediyelerine küre-yerelleşme (glocalisation) ve yerellik (subsidiarity) kavramları çerçevesinde bir bakış. *Sosyoekonomi Dergisi*, 5 (5), 109-118.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları* c. 2, 7. basım, Hak Kitabevi, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (1976). Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi. *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açıısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, Ed.; Fişek, K; Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi No:1, Ankara, s. 1-22.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. Hil Yayınevi, İstanbul.

- Ortaylı, İ. (1987). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. 2. basım, Hil Yayınevi, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2016). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. 5. basım, Cedit Neşriyat, Ankara.
- Ökmen, M. (2005). Liberal Düşüncenin Yerel Yönetim-Kent Pratiği Üzerine Notlar. *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi: Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metotlar*, Ed.; Arslan, N. T; Aktüel Yayınları, İstanbul, s. 19-58.
- 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 Parlak, B. (2013). *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler* 3. basım, Orion Yayınları, Ankara.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2015). Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler ve Uluslararası Belgeler. *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*, Ed.; Ökmen, M; Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 51-95.
- Ömürgönülşen, U. ve Öktem, M. K. (2004). Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Yöneltil Uyumu: Yöneltil Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları. *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ed.; Acar, M., & Özgür, H; Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 33-65.
- Önder, Ö. ve Güler, E. (2021). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Reform Tartışmaları. *Yerel Yönetimler-Yönetim, Siyaset, Kent ve Güncel Tartışmalar*, Ed.; Önder, Ö., Sipahi, B. E. & Yaman, M.; Gazi Kitabevi, Ankara, s. 349-396.
- Önen, S. M. (2019a). Merkezden Yönetim. *Kamu Yönetimi Ansiklopedisi* (2 b.), Ankara: Astana Yayınları, s. 594-603.
- Önen, S. M. (2019b). Yerinden Yönetim. *Kamu Yönetimi Ansiklopedisi* (2 b.), Ankara: Astana Yayınları, s. 897-905.
- Önen, N. ve Reyhan, C. (2011). *Mülkten Ülkeye, Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*. 1. basım, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Önen, N. ve Reyhan, C. (2018). Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne Merkezi Mülki Yapının İnşası. *Quo Vadis: Kamu Yönetimi*, Ed.; Erat, V., Ekiz, C. ve Arap, İ; Nika Yayınevi, Ankara, s. 45-71.
- Öner, Ş. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yerel yönetim mevzuatına etkileri. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (2), 303-332.
- Örenç, A. F. (2019). *Osmanlı Tarihi (1789-1908)*. İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Övgün, B. (2016). Kamu yönetimi reformunda bir açmaz: Yerelleşme mi, merkezileşme mi?. *Mülkiye Dergisi*, 40 (3), 159-179.

- Özaslan, R. K. ve Alıcı, O. V. (2015). Türkiye’de yerel yönetim bakanlığı deneyimi ve günümüzdeki gerekliliğinin sorgulanması. *Turkish Studies Dergisi*, 10 (1), 351-366.
- Özcan, A. (1995). II. Mahmud ve reformları hakkında bazı gözlemler. *Tarih İncelemeleri Dergisi*, Sayı: 10, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını, 13-39.
- Özçelik, S. (1982). *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri Birinci Cilt: Umumi Esaslar*. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Özel, M. (2008). Küreselleşme-Desentralizasyon ilişkisi ve Siyasal Yerelleşmede Kamusal Düzeyler Arasında Çıkarların Yönetimi. *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Ed.; Yılmaz, A. ve Bozkurt, Y; Gazi Kitabevi, Ankara, s. 173-208.
- Özer, M. A. (2006). Küreselleşme, yerelleşme ve kamu yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 450, 141-166.
- Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2015). *Yerel Yönetimler Mali Boyut*. Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özgür, H. ve Yavuzçehre, P. S. (2016). Türkiye’nin büyükşehir belediyesi sistemi: 1982-2015, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (1), 903-926.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı’dan Cumhuriyet’e anayasalarda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2 (2), 171-175.
- Özilhan, T. (2003). Kamu reformunun temel ilkeleri, *Görüş Dergisi*, 57, 6-7.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. MKM Yayıncılık, Bursa.
- Parlak, B. (2016). *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri*. 3. basım, Beta Basım Dağıtım, İstanbul.
- Parry, T. R. (1997). Achieving balance in decentralization: a case study of education decentralization in Chile. *World Development*, 25 (2), 211-225.
- Polat, Y. (2014). Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Politikaları: Malatya Örneği’nde Kentsel Mekânın Dönüşümü, *Doktora Tezi (yayımlanmamış)*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Polatoğlu, A. (1996). Mahalli idarelerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin yasa tasarısı üzerinde bir değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (3), 25-34.
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform A Comparative Analysis*. Oxford University Press, New York.
- Prud’homme, R. (1994). On the Dangers of Decentralisation. *World Bank The Policy Research Working Papers*: 1252.

- Ragoonath, B. (2004). Local Government Decentralization: A Perspective of Caribbean Adaptations and Practices. *Decentralization and Local Government in the Caribbean*, Ed.; P. Persaud; s. 9-24.
- Ramsaur, E. E. (2004). *Jöntürkler 1908 İhtilalinin Doğuşu*. 1. basım, Pınar Yayınları, İstanbul.
- Reyhan, C. (2000). Bir belge: 1913 tarihli vilâyat genel idaresi geçici kanunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (1), 129-154.
- Reyhan, C. (2006). Ademi merkeziyet: bir kavramın içerik analizi. *Folklor/Edebiyat Dergisi*, 12 (46), 207-223.
- Reyhan, C. (2007a). Türkiye’de yüzyıllık gündem: federalizm. *Memleket, Siyaset, Yönetim Dergisi*, 2 (5), 107-118.
- Reyhan, C. (2007b). *Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Reyhan, C. (2008). Jön Türk hareketi: Türk devrim süreci üzerine karşılaştırmalı bir çözümleme. *Doğu-Batı*, 45, 105-131.
- Reyhan, C. (2009). Prens Sabahaddin. *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Cilt 1: Cumhuriyete Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, Ed.; Alkan, M. Ö; İletişim Yayınları, İstanbul, s. 146-155.
- Robertson, R. (1995). Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. *Global Modernities*, Ed.; Featherstone, M., Lash, S. & Robertson, R; Sage Publication, London, s. 25-44.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Journal of Administrative Sciences*, 47(2), 133-145.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. ve Cheema, S. G. (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Papers No: 581, Washington.
- Sabancı, Ö. (2004). Kamu reformunda dikkate alınması gerekenler. *Görüş Dergisi*, 58, 8-9.
- Salı, J. B. (2012). Verilerin Toplanması, *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*, Ed.; Şimşek, A; Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir.
- Sanal, R. (2000). *Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi*. İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Sartori, G. (2014). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*. 2. basım, Sentez Yayıncılık, İstanbul.

- Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat sonrası siyasal ve yönetsel gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 17 (3), 46-71.
- Sergent, L. (1996). *Fransa'da Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim)*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara.
- Sertesin, S. (2011). Yerel yönetim reformu kapsamında yerel yönetimlerin idari özerkliği nasıl tartışılmalı?, *TEPAV Politika Notu*.
- Seydioğlu, B. B. (2011). 2002 Yılı Sonrasında Türkiye'de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Kahramanmaraş Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- Sezer, Ö. (2008). Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü, *Doktora Tezi (yayımlanmamış)*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Sezer, Ö. (2017). Osmanlı Devleti'nden günümüze yerel yönetimlerde değişim süreci ve reform. *Turan-Sam*, 9 (36), 219-226.
- Sezer, Ö. ve Vural, T. (2010). Kamu hizmetlerinin sunumunda devletin değişen rolü ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı. *Mülkiye Dergisi*, 159, 203-219.
- Shaw, S. I. ve Shaw, E. K. (1983). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, Cilt: 2. (M. Harmancı, Çev.). E Yayınları, İstanbul.
- Sığrı, Ü. (2022). Nitel Araştırma Yöntemleri, *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: Yeni Perspektifler*, Ed.; Altunışık, R; Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Sobacı, M. Z. (2005). Yeniden yapılanma sürecinde il özel idarelerinin dünü, bugünü ve geleceği üzerine değerlendirmeler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14 (4), 31-50.
- Sönmez, M. (2016). 6360 Sayılı Büyükşehir Yasasından Sonra Türkiye'de Valinin Konumu ve Fransa İle Karşılaştırılması. *Kamu Yönetiminde Değişimin Rolü ve Etkileri 13. Kayfor Bildiriler Kitabı*, Ed.; Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H.T., Sağır, H. & Navruz, M; Konya.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye'de İdari Reform*. TODAİE Yayınları, Ankara.
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or glocalisation? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48.
- Şaylan, G. (1973). Üçüncü beş yıllık plan ve idari reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (2), 15-28.
- Şaylan, G. (1999). *Postmodernizm*. 1. basım, İmge Kitabevi, Ankara.

- Şinik, B. ve Görgün, Ç. (2015). Erken cumhuriyet döneminde Türkiye’de merkezileşme arayışları: mülki idarede yeniden yapılanma. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69 (4), 777-805.
- Tanilli, S. (2007). *Devlet ve Demokrasi*. 4. basım, Alkım Yayınları, İstanbul.
- Tanör, B. (2011). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Taşçıer, A. M. (2019). Neoliberalizm Ekseninde Türkiye’de Yerelleşme Tartışmaları ve Yerelde Merkezileşme, *Doktora Tezi (yayınlanmamış)*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Taşkın, C. (2016). Merkeziyet ve adem-i merkeziyet tartışması bağlamında Kürt meselesine müsbet bakış. *Katre Uluslararası İnsan Araştırmaları Dergisi*, Müsbet Hareket Sayısı, 145-160.
- Tataroğlu, N. ve Apaydın, H. (2016). Hukukun Heyulası: Fiili Durumla Hukuki Gerçek Arasında Muğla Köyleri. *Kamu Yönetiminde Değişimin Rolü ve Etkileri 13. Kayfor Bildiriler Kitabı*, Ed.; Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H.T., Sağır, H. & Navruz, M; Konya.
- TBMM Tutanak Dergisi, (2004). Dönem: 22, Cilt: 55, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 113.
- TDK (1988a). *Türkçe Sözlük Cilt 1*. 8. basım, Türk Tarih Kurumu Basım Evi, Ankara.
- TDK (1988b). *Türkçe Sözlük Cilt 2*. 8. basım, Türk Tarih Kurumu Basım Evi, Ankara.
- Teşkilatı Esasiye Kanunu. Kanun No: 85, 20 Ocak 1921.
- Teşkilatı Esasiye Kanunu. Kanun No: 491, 24 Nisan 1924.
- Teziç, E. (2001). *Anayasa Hukuku*. 7. basım, Beta Basım Dağıtım, İstanbul.
- TOBB (1996). *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. TOBB Yayınları, Ankara.
- TODAİE (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler-İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*. Sevinç Matbaası, Ankara.
- Topaca, E. (2023). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu Üyesi ve Ankara Eski Valisi, Ankara, 21.02.2023.
- Toprak, Z. ve Altay, A. (1996). Yeni dünya düzeninde global yönetim. *Yeni Türkiye Dergisi*, 2 (9), <https://avesis.deu.edu.tr/yayin/2e8f7cac-544b-41b2-a7ab-4e0e3576eadd/yeni-dunya-duzeninde-global-yonetim/document.pdf>, Erişim tarihi: 17.02.2023.
- Torlak, T. E. ve Sezer, Y. (2005). Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, Ed.; Özgür, H. ve Kösecik, M; Nobel Yayınevi, Ankara.

- Tortop, N. (1994). *Mahalli İdareler*. 5. basım, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Tortop, N. (1996). Yerel yönetimler ve mali özerklik. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (5), 3-13.
- Tuncer, S. (2016). II. Meşrutiyet Döneminde Bir İdari Reform: 1913 İdare-İ Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı. *II. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri Kitabı Cilt: I*, Ed.; Gedikli, F; On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 573-599.
- Tutar, H. (2000). *Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi*. Hayat Yayınları, İstanbul.
- Tutum, C. (1976). Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu. *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, Ed.; Fişek, K; Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi No:1, Ankara.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. TESAV Yayınları, Ankara.
- Tüfekçi, Ö. (2020). Kamu Yönetiminde Reform. *Kamu Yönetimi*, Ed.; Uzun, A; Atatürk Üniversitesi Açık Öğretim Yayınları, Erzurum, s. 256-274.
- TÜSİAD (1992). *Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler*. TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- TÜSİAD (1995). *Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler*. TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- TÜSİAD (1997). *Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*. TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2006). *Mahalli İdareler*. 4. basım, Seçkin Yayıncılık, İstanbul.
- 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.
- UNDP (1997). Decentralized governance programme: strengthening capacity for people-centered development. *MDGD*, Bureau for Development Policy.
- UNDP (2000). The Impact of Participation in Local Governance: A Synthesis of Nine Case Studies, Decentralized Governance Programme.
- UNDP ve Government of Germany. (1999). Decentralization: A Sampling of Definitions. Evaluation of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance.
- URL-1 (2020). *What is Decentralization?*. http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html, Erişim tarihi: 22.05.2020.
- URL-2 (2004). <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html>, Erişim tarihi: 25.02.2021.

- URL-3 (2004). TBMM İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/767), <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss583m.htm>, Erişim tarihi: 01.03.2022.
- URL-4 (2005). 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html>, Erişim tarihi: 01.03.2022.
- URL-5 (2004). 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html>, Erişim tarihi: 01.03.2022.
- URL-6 (2004). 5197 Sayılı Kanun, <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6323/5197-sayili-kanun>, Erişim tarihi: 01.03.2022.
- URL-7 (2007). 2005/32 Esas Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2007-3-nrm.pdf>, Erişim tarihi: 02.03.2022.
- URL-8 (2005). 2004/118 Esas Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050413-15.htm>, Erişim tarihi: 03.03.2022.
- URL-9 (2005). <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm>, Erişim tarihi: 03.03.2022.
- URL-10 (2005). 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>, Erişim tarihi: 06.03.2022.
- URL-11 (2004). 5215 Sayılı Belediye Kanunu, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5215.html>, Erişim tarihi: 06.03.2022.
- URL-12 (2004). 5272 Sayılı Belediye Kanunu, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5272.html>, Erişim tarihi: 06.03.2022.
- URL-13 (2005). 2005/95 Esas Sayılı, 2005/14 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/09/20050929-9.htm>, Erişim tarihi: 07.03.2022.
- URL-14 (2007). 2005/95 Esas Sayılı, 2007/5 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/09/20050929-9.htm>, Erişim tarihi: 07.03.2022.
- URL-15 (2004). 5215 Sayılı Kanun, <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6332/5215-sayili-kanun>, Erişim tarihi: 07.03.2022.
- URL-16 (2004). 5272 Sayılı Kanun, <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6479/5272-sayili-kanun>, Erişim tarihi: 07.03.2022.

- URL-17 (2005). 5393 Sayılı Kanun, <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6717/5393-sayili-kanun>, Erişim tarihi: 07.03.2022.
- URL-18 (2004). Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/768), <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm>, Erişim tarihi: 10.03.2022.
- URL-19 (2004). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>, Erişim tarihi: 10.03.2022.
- URL-20 (2008). 2004/79 Esas Sayılı, 2007/6 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/01/20080117-16.htm>, Erişim tarihi: 11.03.2022.
- URL-21 (2012). 6360 Sayılı On    İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6360.html>, Erişim tarihi: 21.03.2022.
- URL-22 (2013). 2013/19 Esas Sayılı, 2013/100 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2013-100-nrm.pdf>, Erişim tarihi: 22.03.2022.
- URL-23 (2017). ‘Evet’  ıkarsa Eyalet Sistemine Geçilecek, <http://www.sozcu.com.tr/2017/gundem/evet-cikarsa-eyalet-sistemine-gecilecek-1783768/>, Erişim tarihi: 30.03.2022.
- URL-24 (2017). Uluslararası Af  rg t ’nün Raporuna İlişkin Basın Açıklaması, <https://www.icisleri.gov.tr/uluslararasi-af-orgutunun-raporuna-iliskin-basin-aciklamasi>, Erişim tarihi: 22.09.2022.
- URL-25 (2011). Bakanlar Kurulu Hakkında Yapılan G venoylamasına İlişkin TBMM Kararı, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110717-1.htm>, Erişim tarihi: 21.09.2022.
- URL-26 (2014). Başbakan Sayın Ahmet Davutoğlu Tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne Sunulan 62. Hükümet Programı, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140907-1-1.pdf>, Erişim tarihi: 22.09.2022.
- URL-27 (2015). 64. Hükümet Programı, https://www.aa.com.tr/uploads/TempUserFiles/64.hukumet_programi.pdf, Erişim tarihi: 22.09.2022.
- URL-28 (2016). 65. Hükümet Programı, https://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports-TR/Hukumet_Prg/65_hukumet_programi.pdf, Erişim tarihi: 22.09.2022.
- URL-29 (2022). Halkların Demokratik Partisi Programı, <https://hdp.org.tr/tr/parti-programi/8/>, Erişim tarihi: 25.10.2022.

- URL-30 (2003). Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/07/20030724M1.htm>, Erişim tarihi: 16.02.2023.
- URL-31 (2003). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, Erişim tarihi: 16.01.2022.
- URL-32 (2003). T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı, <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/bitstream/handle/1/229/ekutuphane3.4.6.2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Erişim tarihi: 16.04.2022.
- URL-33 (2023). 2022 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yeryonetimler/icerikler/2022_faal-yet-raporu_21062023-20230621163737.pdf, Erişim tarihi: 22.06.2023.
- URL-34 (2021). Son dakika! Bu illere büyükşehir statüsü geliyor! Tam 51 belediye, <https://www.milliyet.com.tr/siyaset/buyuksehir-statusu-tum-illere-geliyor-6488608>, Erişim tarihi: 22.06.2022.
- URL-35 (2010). 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yeryonetimler/icerikler/2009_yili_faaliyet_raporu-20190429162215.pdf, Erişim tarihi: 25.06.2023.
- URL-36 (2011). 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yeryonetimler/icerikler/2010_yili_faaliyet_raporu-20190429162338.pdf, Erişim tarihi: 25.06.2023.
- URL-37 (2016). Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında 674 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M2-2.htm>, Erişim tarihi: 25.06.2023.
- URL-38 (2018). Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf>, Erişim tarihi: 25.06.2023.
- URL-39 (2018). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.1.pdf>, Erişim tarihi: 26.06.2023.
- URL-40 (2019). 367 kararı nedir? 367 krizinde neler yaşandı?, <https://www.haberturk.com/367-karari-nedir-367-krizinde-neler-yasandi-2455348>, Erişim tarihi: 16.07.2023.

- Uygun, O. (2002). *Federal Devlet-Temel İlkeler, Kurumlar, Uygulama*. 2. basım, İtalik Yayınları, Ankara.
- Uygun, O. (2005). Avrupa ve Türk Anayasa'sı: temel ilkeler yönünden genel bir değerlendirme. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 22, 377-387
- Uygun, O. (2012). *Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim İçin Öneriler*. TESEV Yayınları, İstanbul.
- Ünal, F. (2015). Prens Sabahattin ve adem-i merkeziyetçilik anlayışı. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 45, 118-129.
- Üskül, Z. (1995). Subzidiarite ilkesi üzerine düşünce alıştırmaları. *Yeni Türkiye*, 1(4), 22-26.
- Varol, M. Ç. ve Varol, E. (2019). Kavram ve kuramlarıyla Marshall McLuhan'a bakış: günümüzün egemen medya araçları ekseninde bir değerlendirme. *International Journal of Cultural and Social Studies*, 5 (1), 137-158.
- Vries, M. S. D. (2014). Decentralization and Living Conditions In The EU. *Centralization Decentralization Debate Revisited*, Ed.; Göymen, K., & Sazak, O; Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 72-96.
- White, L. D. (1955). *Introduction to the Study of Public Administration*. The Macmillan Company, New York.
- Wolman, H. ve Goldsmith, H. (1992). *Urban Politics and Policy*. Blackwell, London.
- Yağcı, S. (2023). AK Parti Yerel Yönetimler Başkan Yardımcısı, Ankara, 15.06.2023.
- Yalçındağ, S. (1995). Yerinden yönetim, yerel yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4 (2), 3-19.
- Yalınız, O. ve Sevinç, İ. (2023). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ortaya çıkarabileceği fırsatlar ve sorun alanları. *Journal of Academic Value Studies*, 9(1), 16-28.
- Yaman, C. (2023). AK Parti Yerel Yönetimler Başkan Yardımcısı ve AK Parti Milletvekili, Ankara, 15.06.2023.
- Yanık, S. (2010). Türkiye'de Yönetim Reformu Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim İlişkileri, *Yüksek Lisans Tezi (yayınlanmamış)*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yaprak, N. (2020). Mahalli idarelerin Türk idare tarihi açısından gelişim süreci ve hizmet sunum yöntemleri. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19 (37), 319-341.
- Yaslıkaya, R. (2018). Recent Developments in The Turkish Local Government System in The Context Of Centralization And Decentralization Debates (2012-2018).

Economic and Social Studies, Ed.; Özüdoğru, H., Mulalıç, M., & Çetin, T; Lambert Academic Publishing, Riga, s. 240-263.

- Yavuzdoğan, S. (2006). 5393 sayılı belediye kanunu üzerine birkaç not. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, X (1-2), 203-214.
- Yayla, Y. (1984). *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Yıldırım, R. (1993). Kanun-i Esasi'ye göre tevsi-i mezuniyet ilkesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6 (6), 231-248.
- Yıldırım, T. (1999). *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*. 2. basım, Alkım Yayınları, İstanbul.
- Yıldız, Z. (2003). *Politika Sözlüğü*. Timaş Yayınları, İstanbul.
- Yılmaz, E. (1996). *Hukuk Sözlüğü*. 5. basım, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Yılmaz, F. (2010). *Türk Anayasa Tarihi (1808-2007)*. 1. basım, Berikan Yayınları, Ankara.
- Yılmaz, Z. (2014). 6360 sayılı kanun hakkında bir yorum. *Anayasa Hukuku Dergisi*, 3 (5), 443-454.
- Yılmaz, C. (2023). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu Üyesi ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Ankara, 21.02.2023.
- Yılmaz, Y. Z. (2023). AK Parti Yerel Yönetimler Başkanı ve AK Parti Milletvekili, Ankara, 15.06.2023.
- Yılmaz, A. ve Güler, T. (2016). 2000'li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri. *Türk Siyasal Hayatında Ak Parti Dönemi*, Ed.; Aslan, S., & Demirhan, Y; Ekin Yayınevi, Bursa.
- Yörükoğlu, F. (2008). 5393 Sayılı Belediye Kanunu Bağlamında Türkiye'de Belediye Reformu, *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Zararsız, M. E. (2023). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu Üyesi, Ankara, 14.02.2023.
- Zengin, O. (2014). Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: son on yılın değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 91-116.

EKLER

EK-1: Mülakat Formu

Mülakat Formu

Bartın Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Prof. Dr. Mahmut Bozan danışmanlığında “Merkeziyet – Ademi Merkeziyet Ekseninde AK Parti Dönemi Kamu Yönetimi Reformları” başlıklı doktora tezim için bir araştırma yapmaktayım. Tez; 2002’de iktidara gelen AK Parti döneminde yapılan veya yapılamayan kamu reformlarının neler olduğunu, bu reformlardaki merkeziyet–ademi merkeziyet sınırlılığında temel tartışma konularının neler olduğunu ortaya koymayı, merkez ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve kaynak paylaşımının değiştirilmesine neden ihtiyaç duyulduğunu, değişime karşı olanların görüşlerini, çekincelerini, eleştirilerini tespit etmeyi ve reforma ihtiyaç varsa bunun yapılabilmesi için öneriler getirmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda aşağıdaki sorulara vereceğiniz cevaplar tez çalışmama önemli katkılar sağlayacaktır. Araştırmada istenmesi halinde kimlik bilgileriniz belirtilmeyecek olup vereceğiniz cevaplar sadece bilimsel amaçlar için kullanılacaktır. Katkılarınız ve yoğun işleriniz arasında ayırdığınız kıymetli zamanınız için teşekkür ederim.

Sadık KOCABAŞ

Bartın Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Doktora Öğrencisi / Öğretim Görevlisi

Mülakat Soruları

1. AK Parti iktidarı süresince yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunların (Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, 6360 Sayılı Kanun vb.) yazım veya hazırlık çalışmalarına katıldınız mı?
 - 1.1. (Cevabınız evet ise) Hangi kanun çalışmalarına katıldınız?
 - 1.2. (Cevabınız evet ise) Kanun çalışmalarına ne düzeyde katıldınız? (Kanun taslağı hazırlık süreci, görüş bildirme süreci, TBMM’de komisyonlarda veya Genel Kurulda kanun yapım süreci vs.)
2. AK Parti’nin iktidara gelmesinden sonra yapılan yerel yönetim reformlarını nasıl değerlendiriyorsunuz?

3. AK Parti'nin yerel yönetim reformu kapsamında yapmayı plânlayıp da yapamadığı değişiklikler var mıdır?
 - 3.1. (Cevabınız evet ise) Bu değişiklikler nelerdir?
 - 3.2. (Cevabınız evet ise) Yapılamayan değişikliklerin önündeki engeller nelerdir?
4. Şu anda Türkiye'de bir yerel yönetim reformu yapılmasına ihtiyaç var mıdır?
 - 4.1. (Cevabınız evet ise) Ana hatları ile nasıl bir yerel yönetim reformu yapılması gerekmektedir?
5. Size göre AK Parti iktidarı, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde farklı dönemlere ayrılabilir mi? (Mesela ilk dönem idari ademi merkeziyetçi, sonra daha merkeziyetçi veya şu yıllarda merkeziyetçi, şu yıllarda idari ademi merkeziyetçi vs.)
6. Size göre şu anda yerel yönetimler, üstlendikleri hizmetlerini karşılayacak düzeyde yeterli mali, teknik, idari vs. imkânlara sahip midir? Bu konuda yeni düzenlemeler yapmaya ihtiyaç var mıdır?
7. Merkez-yerel ilişkileri ile ilgili AK Parti'nin yaptığı veya yapmak istediği değişikliklere karşı çıkanların savunduğu veya değişiklikleri eleştirdiği en önemli hususlar nelerdir?
8. AK Parti iktidarında yerel yönetimlerle ilgili mevzuat değişikliklerinde yönetim ilkelerine uyulduğunu düşünüyor musunuz? (Söz konusu değişiklikler yapılırken diğer siyasi partilerden, bürokrasiden, STK'lardan, akademik camiadan vs. yeterli derecede görüşler alındığını düşünüyor musunuz?)
9. AK Parti iktidarı süresince yapılan veya yapılmak istenen yerel yönetim reformlarında uluslararası kuruluşların (AB, Dünya Bankası, Avrupa Konseyi, IMF, BM vb.) etkileri olduğunu düşünüyor musunuz?
 - 9.1. (Cevabınız evet ise) Bu kuruluşların reform çalışmalarına etkilerini nasıl değerlendirirsiniz?

10. Büyükşehir belediyelerinin yapısı ve sayısına yönelik bir düzenlemeye bakış açınız nasıl olur?

11. Bu konular hakkında ifade etmek istediğiniz başka hususlar var mıdır?



EK 2: Yapılan mülakatların dökümleri

Ömer Dinçer İle Yapılan Mülakatın Dökümü (27.04.2023)

Soru-1. AK Parti iktidarı süresince yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunların (Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, 6360 Sayılı Kanun vb.) yazım veya hazırlık çalışmalarına katıldınız mı?

1.1. (Cevabınız evet ise) Hangi kanun çalışmalarına katıldınız?

1.2. (Cevabınız evet ise) Kanun çalışmalarına ne düzeyde katıldınız? (Kanun taslağı hazırlık süreci, görüş bildirme süreci, TBMM’de komisyonlarda veya Genel Kurulda kanun yapım süreci vs.)

Cevap-1: AK Parti’nin kamu yönetimi ve yerel yönetimlerle alakalı çıkarttığı 2007 yılının Mayıs ayına kadar yasalaşmış olan veya TBMM’de kabul edilmesine rağmen yürürlüğe girmeyen bütün kanunları yazan ekibin lideri idim. Bir ekip halinde biz bir bütün olarak bir kamu yönetimi reformu projesi tasarladık. Türk kamu idare sistemini yeniden ele alan ve mevcut paradigmayı değiştiren bir yapı tasarlanmıştır. Bunu gerçekleştirmek üzere pek çok kanun hazırlığı yapıldı. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve belediye gelirleri ile ilgili kanunlaşmayan bir düzenlemenin taslak hazırlama çalışmalarına katıldım.

Soru-2. AK Parti’nin iktidara gelmesinden sonra yapılan yerel yönetim reformlarını nasıl değerlendiriyorsunuz?

Cevap-2: Tabii AK Parti'nin ilk iktidara geldiği dönemlerle son dönemlerinde bu konuda çok ciddi bir farklılaşma olduğunu görerek bir değerlendirme yapmak lazım. O dönemde biz Türkiye’de kamu idaresini yeniden düzenleyerek kamu idaresinde etkinlik ve verimliliği sağlamak, çağdaş normlara uygun hale getirmek ve kamu hizmetlerini vatandaş odaklı bir şekilde yürütmek amacındaydık. Bu yüzden de öncelikli olarak paradigma değişimi üzerinde durduk. Yani insanın devlet için olduğu bir anlayıştan, devletin insan için olduğu bir anlayışa yöneltecektik. Dolayısıyla da bu paradigma değişimi, kamu yönetimi reformunun özünü oluşturuyordu. Tabii bunu yapabilmek için ise devletin giderek demokratikleşmesi gerekiyordu. Yani yine iyi yönetim kuralları gereği katılımın

her kademedede artırılması gerekiyordu. Yöneticilerin hesap verebilirliğinin artırılması ve denetlenmesinin artırılması gerekiyordu. Hukuka bağlılığın sağlanması gerekiyordu ve nihayet temel insan hak ve özgürlüklerinin sağlam bir zemine oturtulması gerekiyordu. Biz bu paradigma değişimini KYTK’de şöyle ifade etmiştik: Kamu yönetiminin temel amacı, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmaktır.

Türk kamu idaresinde güvenlik ağırlıklı bir yaklaşım sebebiyle demokratik uygulamalar çoğu kere rafa kaldırılmıştır veya ikinci plâna itilmiştir. Dolayısıyla da insan hak ve özgürlükleri, devletin insana kendi güvenliğini sağladıktan sonraki kalan alanda tanımladığı bir haktır. Başka bir ifadeyle, yani ne zaman bir laiklik söz konusu olsa, ne zaman devletin gerçek anlamda olmasa bile üniter yapısı gerekçesiyle olsa, insan hak ve özgürlüklerinden bazıları ihmal edilmiştir yahut da kesilmiştir. Hâlbuki temel insan hak ve özgürlükleri, bir insan doğduğu andan itibaren dinine, diline, ırkına, cinsiyetine bakmaksızın ona ait bir haktır ve Türkiye de BM’nin insan hak ve özgürlükleriyle alakalı beyannamesini imzalamıştır. Buna rağmen devlet çoğu kere insan hak ve özgürlüklere ilgili kısıtlamalar yapabiliyordu. Biz bir daha bu olmasın diye kamu idaresinin görevi veya amacı, vatandaşların temel insan hak ve özgürlüklerini kullanmasının önündeki engelleri kaldırmaktır hükmünü getirmiştik. Bu gerçek anlamda bir zihniyet reformuydu. Çünkü vatandaşa hak ve özgürlüklerini esas olarak teslim ediyorduk. Bunu kullanması önünde bir engel varsa bunu kaldırmayı devletin de görevi olarak kabul ediyorduk. Onu engellemek bir tarafa devlet kaldıracaktı. Dolayısıyla kamu yönetiminin esas odağı bu paradigma değişimiydi.

İkincisi, kamu yönetiminin gelecek yönelimli bir yaklaşımla ele alınması meselesiydi. Türk kamu idaresi gelecek yönelimli değildir. Daha çok mevcudu, mevcut sorunları çözmeye odaklıdır. Bir de geçmişi denetlemeye odaklanır. Hâlbuki gelecek yönelimli olmak bir kamu idaresi veya herhangi bir yönetim için çok önemlidir. Sürekli değişen çevre şartları içerisinde çevrenin ortaya çıkaracağı fırsat ve tehditlere karşı idareler ve yöneticiler gözlerini geleceğe çevirmeliler ve böylece gelecek üzerinden üstünlük ve zaaflarına göre de karar vermeliler. Bu açıdan Türk kamu idaresinin gözünü geleceğe çevirmek istiyorduk. Bunun için de biz bütün kurumlarda strateji geliştirme başkanlıkları kurulmasına dair düzenlemeler yaptık.

Üçüncüsü, biz kamu idaresini hizmet odaklı hale getirmek istedik. Yani vatandaş artık sadece görev ve sorumluluklarıyla değil aynı zamanda bundan önce hak ve özgürlükleri ile önemsensin ve kamu idaresi devleti ve devlet çıkarlarını korumak amacı ile değil, vatandaşın ihtiyaç ve beklentilerini karşılamak amacı ile kendini yeniden tanzim etsin. Yani hizmetini buna göre düzenlensin. Vatandaş odaklı bir hizmet anlayışı, insan için devlet fikrinin en önemli görünümünden birisiydi.

Bir de kamu idaresinde verimliliği ve etkinliği artırmaya yönelik olan yaklaşımlarımız vardı. Bunların başında yerel sorunların yerelde çözülmesi ile alakalıydı ve idari anlamda ademi merkeziyetçilikti. İkincisi, bürokrasinin daha organik hale getirilmesi idi. Üçüncüsü de devlet memurluğu anlayışının değiştirilerek performans esaslı bir yönetim modeli oluşturmaya çalışmaktı.

Soru-3. AK Parti'nin yerel yönetim reformu kapsamında yapmayı plânlayıp da yapamadığı değişiklikler var mıdır?

3.1. (Cevabınız evet ise) Bu değişiklikler nelerdir?

3.2. (Cevabınız evet ise) Yapılamayan değişikliklerin önündeki engeller nelerdir?

Cevap-3: Var olmaz mı? Bir kere belediye ve büyükşehir belediyeleri ile alakalı daha sonra yapılan düzenlemelerin çoğu doğru ve uygun değişiklikler olmadı. Daha çok siyasi tercihler şeklinde gelişti. Bunun not edilmesi lazım. İkincisi, çıkarılan kanunlar etkin ve verimli bir şekilde kullanılmadı. Yani kanun çıktı ama yerel yönetim kültürü, hatta kamu idaresi kültürü, kamu yönetimi kültürü değişmedi. Kamu yönetimi kültürü değişmeyince orada pek çok sorun, yasalara rağmen varlığını devam ettiriyor. Üçüncüsü, biz yerel yönetimleri yetkilendirme düzenlemeleri yaptık ama proje devam etmediği için merkezi idarenin yetkilerini sınırlandıran düzenlemeler yapılamadı. O zaman bir duplikasyon ortaya çıktı. Şimdi pek çok konuda hem merkezi idare yetkili görünüyor yasalar nezdinde hem de yerel idareler yetkili görünüyor. Böyle bir yapı içerisinde maalesef yerel idareler merkezi idare karşısında daha zayıf oldukları için merkezi idarenin eski egemenliğine hâlâ tâbi görülüyorlar.

AK Parti iktidarının ilk yıllarında hazırladığımız kanunlardan KYTK maalesef mecliste yasalaşmış olmasına rağmen Cumhurbaşkanı tarafından iade edildi. İadeden sonra o zamanki siyasi şartlar da göz önüne alınarak meclis yeniden meseleyi görüşüp yasada ısrar

etmedi. Buna rağmen biz sanki o kanun bizim kamu idare sisteminde varmış ve bir üst hukuk normuymuş gibi kabul ettik. Bu hukuki bir kabul ediş olmaktan çok bir hedef, bir amaç, bir çerçeve oluşturma şeklinde kabul edişti. 2007 yılına kadar kamu yönetimi reformu ekibi o çerçeveyi esas alarak bütün hazırlıkları yaptı, bütün kanunları yazdı. KYTK gibi belediye gelirleri ile ilgili hazırladığımız kanun da yasalaşmamıştı.

O dönemde kamuda etkinlik ve verimliliği artırmaya yönelik olan yaklaşımlarımızdan olan idari ademi merkeziyetçilik, sorunların yerinde çözülmesi ile ilgili düşüncemiz vardı. Maalesef etkinlik ve verimliliği artırma alanında çalışmalarımız yeteri kadar etkili ve başarılı olamadı. Mesela merkeziyetçiliğin önlenmesi ile ilgili tedbir alamadık ve Türkiye giderek daha da merkezileşti.

Soru-4. Şu anda Türkiye’de bir yerel yönetim reformu yapılmasına ihtiyaç var mıdır?

4.1. (Cevabınız evet ise) Ana hatları ile nasıl bir yerel yönetim reformu yapılması gerekmektedir?

Cevap-4: Hâlâ çok ciddi ve âcil olarak yerel yönetim reformu yapmaya ihtiyaç var. Sadece yerel yönetimlerle alakalı değil, aynı zamanda merkezi idare ile de alakalı bir reforma ihtiyaç var. Yönetim zihniyetinin değişmesi gerekir. Hak ve özgürlüklerin sağlam bir zemine oturtulması ihtiyacı var. Vatandaş odaklı kamu hizmetinin sunulmasına ihtiyaç var. Demokrasinin derinleştirilmesi ile ilgili ihtiyaçlar var. Yapısal alanlarda merkeziyetçilik hâlâ çok ağır bir şekilde devam ediyor. Ve dolayısıyla merkeziyetçiliğin çözülmesi, idari anlamda bir ademi merkezi yapının kurulmasına ihtiyaç var. Yerel yönetimlerin kaynaklarının yeniden tanzim edilmesine ve merkezi idarenin bu konudaki müdahalelerinin asgariye indirilmesine ihtiyaç var. Bunlar başat sorunlar. Başka sorunlar da mutlaka vardır.

Soru-5. Size göre AK Parti iktidarı, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde farklı dönemlere ayrılabilir mi? (Mesela ilk dönem idari ademi merkeziyetçi, sonra daha merkeziyetçi veya şu yıllarda merkeziyetçi, şu yıllarda idari ademi merkeziyetçi vs.)

Cevap-5: Evet, farklı dönemlere ayrılabilir. AK Parti, 2007’ye kadar yerel yönetime daha yakın duruyordu. 2007-2013 arasında yerel yönetimlerle ilgili mesafeyi biraz açtı. Merkezi idareye doğru birtakım düzenlemeler yapılmaya başlandı. Ama bunlar daha çok tali

düzenlemelerdi. 2017'den sonra açık bir şekilde merkezi idare yanında yer aldı ve yerel yönetimler konusundaki bütün iddialarını unuttu. 2017'deki anayasa değişikliği neticesinde yapılan hükümet sistemi değişikliği ile AK Parti dönemi daha da merkezileşti.

Soru-6. Size göre şu anda yerel yönetimler, üstlendikleri hizmetlerini karşılayacak düzeyde yeterli mali, teknik, idari vs. imkânlara sahip midir? Bu konuda yeni düzenlemeler yapmaya ihtiyaç var mıdır?

Cevap-6: Birincisi yerel yöneticilerin eğitilmiş olmaması, belediye başkanı olmak için yerel yönetimler ve yöneticilik konusunda eğitilmiş olmak gibi şartların bulunmaması sebebiyle Türkiye'de daha başlangıçta siyasetçilerin, yerel yönetimlerin kaynaklarını etkin kullanma konusunda potansiyele sahip olmadıklarını düşünüyorum. İkincisi ise ahlaki sorunlar sebebiyle kaynakların etkin kullanılmadığını düşünüyorum. Çünkü şehrin rantları konusunda çok özensiz bir çaba veya yönetim tarzı vardır. Üçüncüsü kaynaklar daha çok merkezi idare tarafından düzenlendiği için bu kaynakların miktarı ve zamanı konusunda merkezi idare zaman zaman egemenliğini kullanır hatta bazen tehdit aracı olarak da bunu değerlendirebilir. Bütün bunlara baktığımız zaman, bir şehrin kaynaklarının kullanılması konusunda ciddi etkisizlik ve verimsizlik söz konusu olabilir. Bu her zaman Türkiye'nin sorunlarından birisidir.

Bu konuda yapılması gereken ilk şey yerel yöneticileri eğitmeden şehri yönetmeye seçmemeliyiz. Bazı ülkelerde yerel yönetimlere aday olabilmek için bu konuda eğitim alma şartı konulurken, bazı ülkelerde seçildikten sonra belirli bir süreyle eğitim alma zorunluluğu vardır. Mesela İskandinav ülkelerinde belediye başkanlarına, belediyeye geçmeden önce yönetim ve yerel kaynakların etkin ve verimli kullanılmasının sağlanması konusunda eğitimler verilir. Hatta yıldan yıla birer haftalık, onar günlük eğitimlerle bu konular teyit edilir, pekiştirilir.

Bizim ülkemizde maalesef hiçbir siyasetçi belediye başkanı olsun veya belediye meclis üyesi olsun herhangi bir eğitime tâbi olmadan gelir ve daha çok şehrin rantları üzerinden alınacak kararların motivasyonu orada yer alır. Bunu önleyecek bir düzenleme şart. Bunu yapmadığımız müddetçe bir kere baştan kaybediyoruz.

İkincisi siyasetin finansmanı ve kamu idaresinin etik kuralları ile alakalı çok ciddi tedbirler almalıyız. Ve kamu gücünün kötüye kullanılması, yolsuzluk ve usulsüzlük meselelerin çözülmesiyle ilgili düzenlemelerin yapılması şarttır. Bunlar olmadığı müddetçe biz rasyonel bir belediyecilikten, giderek de rasyonel bir kamu idaresinden bahsedemeyiz. Bütün söylediklerimi teyit eden şey şudur: Hangi parti gelirse gelsin aynı sorunlar yaşanıyorsa eğer, o partilerle alakalı bir durum olmaktan çok Türk yönetim kültürü ve tercihleriyle alakalı bir husustur. Bu sorunlar çözülmeden, bunlarla ilgili tedbirler alınmadan yerel yönetimlere daha çok mali, teknik, idari imkânların verilmesi halinde usulsüzlük ve suiistimaller daha çok artar.

Soru-7. Merkez-yerel ilişkileri ile ilgili AK Parti'nin yaptığı veya yapmak istediği değişikliklere karşı çıkanların savunduğu veya değişiklikleri eleştirdiği en önemli hususlar nelerdir?

Cevap-7: Eleştirilerin iki kategorisi vardı. Birinci eleştiri kategorisinde daha çok ideolojik ve siyasi tavırlar var ki bunların hiçbirisi rasyonaliteden nasibini almamıştır. Hepsi gerçeklikten uzak eleştirilerdir. Cumhuriyetin kazanımlarının tehlikeye girmesi, üniter yapının bozuluyor olması, merkezin çevre tarafından kuşatılması gibi gerçek olmayan iddialar vardı. Üstelik bunlar devlet yanlısı, halkı devlet için feda eden yaklaşımın ortaya koyduğu söylemlerdi. Yine rasyonaliteden uzak kabul edebileceğimiz eleştirilerin başında vatandaşın müşteri gibi görüyor iddiası vardır ki bu da hiç gerçek değildi. Biz vatandaş odaklı yönetimden bahsettiğimizde hizmetlerin fayda maliyet analizinin yapılmasından dem vurduğumuzda ortaya konulan iddia vatandaşın müşteri gibi görüyor iddiası. Hâlbuki bu öyle değildi. Yani biz fayda maliyet analizi kavramını aslında kullanmamıştık bile, işletmecilik kavramı olduğu için, biz onun yerine etki analizi demiştik. Mesela bu etki analizi herhangi bir kararı verdiğinizde yapacağınız maliyetlerle halk adına elde edeceğiniz fayda arasındaki bir dengeyi kurmaya çalışan bir uygulamaydı. Gelişmiş pek çok devlette, pek çok ülkede bu etki analizi yapılıyor. Mesela gidip İngiltere'ye, İskandinav ülkelerine baktıklarında, İrlanda'ya baktıklarında bunu görecektlerdi ama bunlar sırf muhalefet olsun diye böyle bir alana yönelerek eleştiri yapmışlardı. Ve sonra bunların hepsinin aslında gerçeklikten uzak olduğunu anladık. Niye anladık? Çünkü 2015 yılında mesela bu eleştirilerin önünde rehberlik yapan, bu eleştirilerin merkezinde duran Cumhuriyet Halk Partisi, kamu yönetimi reformu ile alakalı o zamanki bizim dile getirdiğimiz pek çok çözümü ve stratejiyi kendisi seçim beyannamesine koydu.

Statükoyu korumak her zaman daha kolaydır. Pek çok kişi için değişiklik yapmak her zaman daha zordur. Çünkü değişiklik yapmaya teşebbüs ettiğinizde statükodan yararlananlar, buradan nemalananlar size şiddetle karşı çıkacaklardır. Ama yeni denge durumunda gelişmelerin ortaya çıkaracağı durumla alakalı bir meçhullük olduğu için size destek verecek olanların çoğu susarlar. O meçhullüğün verdiği bir etkiyle suskun davranırlar ve böylece siz değişiklikleri dikkatli bir şekilde yapmayabilirsiniz. Başarırsanız bir müddet sonra arkanıza takılır herkes. Bu doğru oldu diye ama başaramazsınız sıkıntılı ve zor durumda kalırsınız. Nitekim bugün ortaya çıkan durum da bu şekilde görülebilir. Bir de rasyonel eleştiriler vardı ki rasyonel eleştirilerin önemli bir kısmını göz önüne almıştık zaten biz.

Soru-8. AK Parti iktidarında yerel yönetimlerle ilgili mevzuat değişikliklerinde yönetim ilkelerine uyulduğunu düşünüyor musunuz? (Söz konusu değişiklikler yapılırken diğer siyasi partilerden, bürokrasiden, STK'lardan, akademik camiadan vs. yeterli derecede görüşler alındığını düşünüyor musunuz?)

Cevap-8: Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve yerel yönetimlerle ilgili 2007'ye kadar çıkan kanunlarda birçok kesimden görüş alındı, o görüşler değerlendirildi, o görüşler çerçevesinde değişiklikler yapıldı. Bu kanunları anlatmak için özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanununu anlatmak için, Türkiye'de neden kamu yönetimi reformuna ihtiyaç olduğunu anlatmak için çok farklı kesimlere, kurumlara, gruplara sunumlar yaptık. Onların görüşlerini aldık ve bu görüşleri de dikkate aldık. O dönemde pek çok yaptığımız düzenlemede bizim hedefimiz iyi yönetim kurallarını egemen kılmaktı zaten. Hatta o dönemde ben idealist bir şekilde davranıyordum. Türkiye'de çıkabilecek bütün yasa taslaklarını sadece yazılı görüş olarak değil, bir masanın etrafında bütün tarafların bir araya geldiği toplantı masalarında tartışarak hazırlatıyordum. Ve o doğrultuda mesela Bakanlar Kurulu yönetmeliklerinde de değişiklikler yaptırmıştım. Yerel yönetimlerde de kent konseyleri kurulmuştu. Bu amaçla yapılmıştı. Seçilemeyen ve şehir hakkında fikir söylemek isteyenler için bir platform olarak düşünülmüştü. Şimdi bu hassasiyetin kaldığını da düşünmüyorum doğrusu.

Soru-9. AK Parti iktidarı süresince yapılan veya yapılmak istenen yerel yönetim reformlarında uluslararası kuruluşların (AB, Dünya Bankası, Avrupa Konseyi, IMF, BM vb.) etkileri olduğunu düşünüyor musunuz?

9.1. (Cevabınız evet ise) Bu kuruluşların reform çalışmalarına etkilerini nasıl değerlendirirsiniz?

Cevap-9: Doğrusu o dönemde Dünya Bankası'nın, IMF'nin ve bazı uluslararası kuruluşların biz size destek verelim talepleri, teklifleri oldu. Bu dönemde bunu biz kendi imkânlarımızla ve kendi perspektifimiz ile yapacağız diye kabul etmedik. Çünkü onlar bu tekliflerle geldiklerinde arkasında biz size kredi verelim fikri vardı. Bu açıdan biz o destekleri kabul etmedik. Gerçi destekleri kabul etseydik belki Türkiye'de bazı kesimler itiraz etmezlerdi. Çünkü AB o zaman el altından yahut da Dünya Bankası el altından kendilerine yakın olan kişileri susturabilirlerdi. Ama biz onu istemedik. Biz insanlara gidelim, derdimizi anlatalım, ne yapmak istediğimizi söyleyelim, dilimizin döndüğünce ikna etmeye çalışalım ve böylece destek alalım diye düşündük. Bu yaklaşımımız doğru mu yanlış mı eleştirilebilir ama o zaman öyle yaptık. Dolayısıyla biz o konularda herhangi bir yabancı kurum ve kuruluştan veya ülkeden bilgi ve mali destek almaya yanaşmadık. MHP'nin böyle bir iddiası vardı konuyla alakalı ama doğru bir iddia değildi. Sırf itiraz ettiği, karşı çıktığı için bu şekilde gerekçelendirdi.

Bunlar küreselcilerin plânı, küresel sermayeyi egemen kılmayı amaçlayan çalışmalardır diye eleştirenler de oldu. Özellikle Türkiye'deki solcular hep bu perspektiften eleştirdi. Bunlar bütünüyle statükoyu kutsamaktan ileri gelen eleştirilerdi. Yani Türkiye'de danışılarak kararlar alınmasına, hukukun üstünlüğüne, kamu kaynaklarını kullanan yöneticilerin denetlenmesine, şeffaflığa, hesap sorulabilirliğe, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına kimsenin itirazı olmaz. Ama adına iyi yönetim diye bir kavram koyarsınız, insan hak ve özgürlükleri zeminine dayalı bir katılımcı demokrasi dersiniz itiraz ediyorlar. Çünkü bu itirazın arka plânında ya ideolojik bir zemin var yahut da çıkar kaybı endişesi var. Bu çıkarın illa maddi çıkar olması gerekmiyor. Güç kaybetmek de çıkarını kaybetmektir.

Soru-10. Büyükşehir belediyelerinin yapısı ve sayısına yönelik bir düzenlemeye bakış açınız nasıl olur?

Cevap-10: Ben AK Parti'nin daha sonraki yıllarda büyükşehir belediyesi için yaptığı düzenlemelerin doğru olmadığını düşünüyorum. Büyükşehir belediyelerinin yaygınlaştırılmasının hiç bir manası olmadığını düşünüyorum. Bunlar siyasi tercihler olarak ortaya çıkmıştır. Bundan sonra yapılmamalıdır. Ve şehir merkezi nüfusu 1 milyon altında olan illerde bile büyükşehir belediyesi uygulaması kaldırılmalıdır. Türkiye'de bir kere yerel yönetimlerle alakalı ciddi bir verimsizlik sebeplerinden birisi de çok sayıda küçük belediyenin varlığıdır. Çok sayıda gereksiz büyükşehir belediyesi vardır. Çok sayıda ilçe vardır. Çok sayıda il vardır.

Toplam 5 bin nüfusun altında olan bütün ilçeler kapatılmalı. Hatta 10 bin nüfusun altında olan bütün ilçeler kapatılmalı ve toplam 5 binin altında olan belediyeler de kapatılmalıdır. Bunlar hep verimsizlik kaynağıdır. Ben o dönemde AK Parti'yi 2 bin nüfusun altındaki bütün belediyeleri kapatmaya ikna etmişim ama maalesef Ahmet Necdet Sezer, seçim öncesi belediye kapatmak siyasi bir uygulamadır deyip veto etti. Sonradan 700-800 civarı belediye kapandı ama bu kadar etkin değildi. Mesela ben ilçelerin de kapatılmasını istiyordum. 2 binden az nüfuslu ilçe olur mu? Bunlar hep siyaseten alınmış kararlardır. Dolayısıyla Türkiye'de il sayısının 40-45, ilçe ve belediye sayısının 500-600 gibi makul bir sayıda olması çok ciddi kaynak tasarrufu da sağlar.

Muhammet Emin Zararsız İle Yapılan Mülakatın Dökümü (14.02.2023)

Soru-1. AK Parti iktidarı süresince yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunların (Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, 6360 Sayılı Kanun vb.) yazım veya hazırlık çalışmalarına katıldınız mı?

1.1. (Cevabınız evet ise) Hangi kanun çalışmalarına katıldınız?

1.2. (Cevabınız evet ise) Kanun çalışmalarına ne düzeyde katıldınız? (Kanun taslağı hazırlık süreci, görüş bildirme süreci, TBMM’de komisyonlarda veya Genel Kurulda kanun yapım süreci vs.)

Cevap-1: AK Parti'nin 3 Kasım 2002 seçim beyannamesinin ve bu seçim beyannamesine dayalı olarak ortaya çıkartılan Âcil Eylem Plânının ve bu ikisine dayanılarak Abdullah Gül hükümetinin hükümet programının ve yine bu ikisine dayanarak AK Parti'nin ikinci Başbakanı olan şimdiki Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın hükümet programının hepsinin yazımında görev aldım. Biz 2002 yılı Ağustos ayında seçim beyannamesi hazırlıklarıyla beraber başladık bu çalışmalara. Seçim beyannamesini tamamladıktan sonra Âcil Eylem Plânını hazırladık. Âcil Eylem Plânı hazırlığı devam ederken 58. Hükümet (Abdullah Gül Hükümeti) programını hazırladık. Bunların hepsinin içinde de kamu yönetimi reformuna dair, devletin yeniden yapılandırılmasına dair tedbirler, politika önerileri, bazen somuta varacak derecede öneriler yer aldı ve daha sonra tabii hükümet göreve başlayınca vaat etmiş olduğu, seçim beyannamesi ile kamuoyuyla paylaştığı politikaların hayata geçirilebilmesi için çalışmalar başladı. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu çalışmalarının tamamında bulundum. Ömer Dinçer'in müsteşar olmasından sonra bu konulardaki çalışmaların neredeyse tamamına yakınına koordine ettim. Ömer Dinçer Başbakanlık müsteşarı olmadan ve bu reform hazırlık çalışmalarının başına geçmeden önceki aşamada teknik komisyonun başkanı ve koordinatör olarak çalışmalarda yer aldım. Ömer Dinçer'in gelmesinden sonra Ömer Dinçer başkanlığındaki oluşturulan komisyonun bir üyesi olarak çalışmalarda yer aldım. Ömer Dinçer'in müsteşar olmasından sonra işleri fazlasıyla yoğun hale gelince genellikle de Ömer Dinçer'den sonraki koordinasyon işlerinde, yazım işlerini yürütme derecesinde bu kanunların veya bu kanun tasarılarının hazırlıklarında görev aldım. Yine söz konusu kanunların TBMM’de komisyonlarda ve Genel Kuruldaki görüşmelerinde kimi zaman ilgili bakanlar ile kimi zaman da bakan

olmaksızın hükümeti temsilen bir bürokrat olarak bulundum. Ve bu sürecin içerisinde birinci derecede görev almış bir kişi olarak epey bir çalışmanın ortaya çıkmasında bizim katkımız oldu diyebilirim.

Soru-2. AK Parti'nin iktidara gelmesinden sonra yapılan yerel yönetim reformlarını nasıl değerlendiriyorsunuz?

Cevap-2: Ben Devlet Plânlama Teşkilatında uzun yıllar çalıştım. Devlet Plânlama Teşkilatı Türkiye'nin bütün yönlerinin görülebildiği en önemli teşkilatlardan birisidir. Biz de Devlet Plânlama Teşkilatı'nda çalışmış olduğumuz dönem itibarıyla Türkiye'nin birçok yönüne vâkıf olma imkânı elde ettik. DPT'de araştırmalar yaparken gördük ki Türkiye'de 1950'den bu yana neredeyse bütün siyasi partiler, hemen hemen her seçim döneminde Türkiye'nin kamu yönetiminin bir reforma tâbi tutulmasını gündemine almış, seçim bildirgelerine, parti programlarına yazmış, bu konularda ileri derecede vaatlerde bulunmuşlar. Merkezi idarenin yapılandırılması, yerel yönetimlerin yapılandırılması, idari ademi merkeziyet anlamında Türkiye'nin yerel yönetimlerinin güçlendirilmesi gibi birtakım vaatlerde bulunmuşlar. AYYÖŞ Türkiye tarafından bazı maddelere çekince konularak onaylanmıştır. O çerçevede yerel yönetimlerin güçlendirilmesine dair söylemler hep dile getirilmiş. Eski Belediye Kanunu ve Eski İl Özel İdaresi Kanunu o dönemin şartlarına göre yerele yetki veren, yereli güçlendiren kanunlar olsa da zaman içerisinde o kanunlar yürürlükte iken aynı zamanda ve aynı konularda merkezi idareyi yetkilendirilen çok sayıda düzenleme yapılmıştır. Merkezi idare kural koyma ve ekonomik kaynakları dağıtma gücüne de sahip olduğundan söz konusu yetkileri merkez kullanmış ve mahalli idareler gerilemiş, kapasiteleri gelişmemiştir. Turgut Özal dönemine kadar bu şekilde devam etmiş, Özal döneminde idari ademi merkeziyetçi anlayış söylemden eyleme geçse de tam anlamıyla yerel yönetimler güçlendirilememiştir. Türkiye yüzölçümü bakımından ve nüfus bakımından büyük bir ülkedir. Bu kadar büyük bir ülkenin tek bir merkezden yönetilmesi yani sadece Ankara'dan, güçlü merkezi idarenin eliyle yönetilmesi çok rasyonel bir yönetim ortaya koymaz. Dolayısıyla bizim mahalli idareleri güçlendirici bir yapıyı hayata geçirmemiz gerekiyor. Çünkü devlet yönetiminde iki şeyi birbirinden ayırmak gerekir. Ülkenin bütünlüğünü ilgilendiren alanlarda doğal olarak merkezi idare yetkin olacaktır. Ama mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin merkezden plânlanması ve hayata geçirilmesi olabilecek en kötü tercihlerden birisidir.

Herhangi bir ildeki, herhangi bir ilçedeki sadece orayı ilgilendiren konuların çözümüne Ankara'dan çare aramak kaynak israfından başka bir şey değildir ve uygun bir çözümün üretilmesi mümkün değildir. Ayrıca uygun bir çözüm üretilse bile o çözümün uygun bir maliyetle hayata geçirilebilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla yerinden yönetim denilen, kişilere en yakın yerden yönetim denilen, yerindenlik denilen uygulamaların mutlaka hayata geçirilmesi gerekiyor.

Biz üniter bir ülkeyiz, federal değiliz, konfederasyon şeklinde bir yapımız yok diyenler olabilir. Üniter olmak, yerel yönetimlerin zayıf olduğu bir yapının doğal bir sonucu olduğu anlamına gelmez. Üniter yapılar içerisinde de yerel yönetimler güçlü hale gelmelidir. Hatta belki daha ileri derecede uygulamaları da ifade edebilmek mümkündür. İllerdeki gerek belediye meclisleri, gerek il genel meclisleri, belirli konularda parlamentoya benzer düzenleme yapmaya bile yetkilendirilmeli, bundan korkmamalı, kaçınılmamalı. Biz maalesef Türkiye olarak aşağı yukarı 40 yıldan fazladır devam eden ayrılıkçı terör örgütü dolayısıyla birçok konuda düşünce olarak, teorik anlamda ileri şeyleri gündeme getirmekle beraber bunların hayata geçirilmesinde biraz ürkek davranıyoruz. Birdenbire korkularımız, düşüncelerimizin önüne geçiyor ve düşündüğümüz şeylerin hayata geçirilmesi konusunda bastırılmış düşünceler olarak onlar bizim beynimizin arka plânında kalıyor. Bundan dolayı birçok konuda yapılması gereken yahut çok rahatlıkla yapılabilecek şeyler bu gerekçeyle yapılamaz hale geliyor. Türkiye idari ademi merkeziyete dayalı bir yapılanmayı hayata tam olarak geçirmediği sürece sürekli git gel yaşamaya mahkûm bir ülkedir. AK Parti döneminin ilk yıllarında yapılan reformlara da bu çerçeveden bakmak gerekir.

Soru-3. AK Parti'nin yerel yönetim reformu kapsamında yapmayı plânlayıp da yapamadığı değişiklikler var mıdır?

3.1. (Cevabınız evet ise) Bu değişiklikler nelerdir?

3.2. (Cevabınız evet ise) Yapılamayan değişikliklerin önündeki engeller nelerdir?

Cevap-3: AK Parti'nin yapamadığı değişiklikler vardı. Ben 2007'ye kadar bu işlerin içindeydim. 2007'de Gümrük Müsteşarlığı görevine atandım. O zamana kadar Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, merkezi idareyle mahalli idareler arasındaki finansal bölüşüm kanunu üzerinde çalıştık. Mesela bu finansal bölüşüm kanunu çıkaramadığımız ve benim hayıflandığım önemli kanunlardan bir tanesidir. Hazırlıkları bitti, tamamlandı, tasarı taslağı haline geldi

ama o dönem itibariyle bir bütün olarak sunulmadı ve daha sonra parça parça Belediye Gelirleri Kanunda yapılan değişikliklerle bir kısmı hayata geçirildi ama bir bütüncül yaklaşım ortaya konamadı.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu hazırlıkları devam ediyorken, Kamu Yönetimi Temel Kanununda ortaya konmuş ilkelere, temel prensiplere uygun olarak da merkezi idare kuruluşları yapılandırılması yine bizim üzerimizden devam ediyordu. Yani mesela bir Maliye Bakanlığı teşkilat yapısı nasıl olmalı, Adalet Bakanlığı teşkilat yapısı nasıl olmalı, Tarım Bakanlığı teşkilat yapısı nasıl olmalı, hangi yetkilerle donatılmalı, hangi alanlardaki yetkilerini mahalli idarelere devretmeli gibi merkezi idarenin de yapılandırılması konusunda o dönemde bizim içinde olduğumuz komisyon marifetiyle çalışmalar yapılıyordu. Bu gibi çalışmalar daha çok benim üzerimden yürüyordu. Yani bakanlıkta hazırlamış oldukları taslak metinleri benim başkanlığımdaki Başbakanlıktaki komisyona sunuyorlardı. Biz o komisyon marifetiyle o yapılanmaya bakıyorduk. Kamu Yönetimi Temel Kanununda ortaya konulan temel yaklaşıma uygun olmayan yerlerin değiştirilmesine dair ilgili Bakanlığa şu konularda şöyle değişiklikler olsun diyorduk. O dönemde Kamu Yönetimi Temel Kanunu çıkartıldı. Fakat dönemin Cumhurbaşkanı anayasadaki yetkisini kullanarak bazı maddelerini yeniden görüşülmesi için iade etti. Hükümet bir daha o kanun tasarısını gündeme getirmede. 2007 seçimlerinden sonra gelen hükümet de kadük kalan kanunlar listesinde yer alan bu kanunu tekrar parlamentoya sunmadı ve o kaldı. KYTK'nin kanunlaşmaması bizim ekibin içindeki en büyük ukdelerden birisidir. Yani Kamu Yönetimi Temel Kanunu parlamentodaki süreçleri itibariyle çok kavgalı, çok gürültülü ve çok didişmeliydi buna rağmen meclisten geçti. Meclise gelmeden önce de çok farklı taraflardan görüşler alınarak, zorlu süreçlerden geçilerek taslağı oluşturulmuştu. Bütün o zorlu aşamaları geçen bir metin kanunlaşmalıydı. 2003-2007 döneminde kamu yönetimi reformu çalışmaları topal olarak hayata geçmiştir. Bir ayağı eksik olarak ayağa geçmiştir. Evet, mahalli idareleri düzenleyen kanunlar komple yenilenmiş ve kamu yönetimi reformunda ortaya konulan temel felsefeye uygun bir şekilde Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu değişmiş ama merkezi idare ve merkezi idareyle mahalli idare arasındaki temel yetki paylaşımını düzenleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu kanunlaşmadığı için böyle bir ayağı eksik şekilde kalmıştır. Bu bizim en büyük hayıflandığımız konuların başında gelmektedir.

Köy idaresine dair kanun yenilenemedi. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yenilenemedi. Onların da yenilenmesi gerekiyordu. Merkezi idareyle mahalli idare arasındaki kaynak paylaşımına ilişkin o söylemiş olduğum bütüncül yaklaşımı içeren kanun tasarısı parlamentoya sevk edilemedi. Fakat daha sonra ilerleyen yıllarda parça parça belediye gelirleri kanuna aktarıldı ama o bütüncül yaklaşım tam olarak yer almadı. Parça parça aktarıldığı için eksikler kaldı. Bakanlıkların yapılanmasına dair önemli sayıda kanunlarda değişiklik yapılmakla beraber bazı bakanlıklar yapılandırılmadı. Düzenleyici ve denetleyici kurumlarla ilgili bir çerçeve kanun hazırlamıştık, mecliste komisyonlarda da görüşüldü fakat o da kanunlaşamadı.

Dolayısıyla evet çok şey hayata geçmiş olmakla beraber en önemli eksiklik olarak ifade edebileceğimiz şey, Kamu Yönetimi Temel Kanununun meclisten geçmiş olmasına rağmen, dönemin cumhurbaşkanının iadesine rağmen tekrar görüşülüp yürürlüğe konulamamasıdır. Onun için de reform çalışmalarının yasal altyapısı diyeceğimiz konuda önemli bir eksiklik ortaya çıktı. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki bu kanun yürürlüğe girseydi de reform tam olarak hayata geçmezdi. Çünkü kamu yönetimi reformu bir zihniyet dönüşümü reformudur. Zihniyet dönüşümü reformu gerçekleştirilmeden istenildiği kadar kanun çıkarılsa da, anayasaya hüküm konulsa da bu çabalar beyhude olur.

Biz o dönemde bütün merkezi idare kuruluşları ve mahalli idarelerle niçin bir kamu yönetimi reformuna ihtiyaç olduğuna ve bu yeni reformun, reformla beraber getirilen ilkelerin hayata geçirilebilmesi bakımından idarelerin nasıl tavırlar geliştirmesi gerektiğine dair sürekli toplantılar yaptık. Size ait olmayan, mahalli idarelere ait olan yetkileri kullanmaya kalkmayın diye Başbakanlığın vermiş olduğu güçle merkezi idaredeki kurum ve kuruluşlara bu anlamda telkinlerde bulunduk. Mahalli idarelerle bir araya geldiğimizde, yani belediyelerle, özel idarelerle toplantı yaptığımızda size verilen yetkilere sahip çıkın, merkezi idarenin bu anlamda yetki kullanmaya kalkmasına müsaade etmeyin diye çok telkinlerde bulunduk.

Bu değişiklikler yapılamadı çünkü 2007'den sonra siyasi hayatımızda meydana gelen olaylar buradaki öncelikleri değiştirmişti. 367 Krizi oldu, mecliste çoğunluğu elinde olan siyasi parti cumhurbaşkanını seçemedi. Sürece cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi, vesayet odakları müdahil oldu. O dönem parlamentoda üçte iki çoğunluğa sahip olan AK Parti'ye kapatma davası açıldı. Ergenekon, Balyoz, Ayışığı, Sarıkız gibi, Cumhuriyet

mitingleri gibi vesayet odaklarının mevcut siyasi iktidarın hareket kabiliyetini daraltmaya yönelik gayretlerini gördük. Mesela Yüksek Öğretim Kurulu bile hükümete meydan okudu o dönemde.

2007 seçimlerinden sonra AK Parti tekrar daha güçlü bir destekle merkezi idareye geldi. Ama meclise diğer partiler de girmeye başlamıştı. 2011 seçimleri, 2015 seçimleri ve 2017'deki hükümet sistemi değişikliklerine bakıldığında AK Parti'nin zamanla kuruluş felsefesinden uzaklaştığını söyleyebilirim. Bu da reformların devam etmesini engelleyen hususlardandır. AK Parti'nin parti programına, 2002 seçim beyannamesine, hükümet programlarına, Âcil Eylem Plânlarına baktığımızda kuruluş felsefesini görürüz. Ancak sonraki dönemlerde AK Parti'nin tavırlarında, politikalarında, hayata geçirmek istediği düzenlemelerinde, o dokümanlarda ortaya konan temel yaklaşımlarla bağdaşmayacak birçok şeyi de ifade etmek mümkündür. AK Parti, yerel yönetimleri güçlendireceğini sonradan da ifade etmiş olabilir ancak uygulamalarda yerel yönetimlerin yapması gereken hizmetlerin merkez tarafından yapılması bu söylemler ile çelişmiştir.

Soru-4. Şu anda Türkiye'de bir yerel yönetim reformu yapılmasına ihtiyaç var mıdır?

4.1. (Cevabınız evet ise) Ana hatları ile nasıl bir yerel yönetim reformu yapılması gerekmektedir?

Cevap-4: Elbette ki Türkiye'de hali hazırda 2003-2007 döneminde ortaya konulan birçok şeye rağmen, yasal alt yapının hayata geçirilmiş olmasına rağmen idari ademi merkeziyete dayalı bir yapılanmaya ihtiyaç fazlasıyla devam ediyor. Hatta şunu da söyleyebilmek belki mümkün olacaktır. 20 yıldır kesintisiz iktidarda bulunan AK Parti, ilerleyen yıllarda erken dönemdeki yaklaşımdan uzaklaştığı için kamu yönetimi reformu veya idari ademi merkeziyete aykırı olarak birçok şeyi hayata geçirmiştir. Merkezi idare yeniden güçlendirilmiştir. Hele 2017'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle beraber neredeyse mahalli idareler tamamen yok edilmiştir desek abartı içerir ama bu hale gelmiştir. Dolayısıyla Türkiye'de halen bir yerel yönetimler reformuna veya merkezi idareyle mahalli idare arasında yetki ve görev paylaşımı noktasında bir reform yapılmasına ihtiyaç 2002'den önceki ihtiyaç neyse hâlâ devam ediyor diyebiliriz.

Nasıl bir reform gerekli sorusuna şöyle bir formülle cevap verilebilir. Mahalli ve müşterek nitelikteki hiçbir hizmet merkezi idare kuruluşları tarafından yerine getirilmemeli. Mesela

Yozgat'taki bir yoksulun yoksulluktan kurtarılması ve buna yardım edilmesi konusundaki ilk görev Yozgat yerel yönetimlerine düşer, merkezi idareye düşmez. Yozgat'ın kendine özgü kültürel yaklaşımları vardır, gelenekleri vardır. Yozgat'ın kendi gençliğine yönelik sunabileceği spor vesaire alandaki hizmetleri vardır. Bunları Ankara'nın düşünmemesi gerekiyor. Dolayısıyla ilk olarak mahalli müşterek nitelikteki hiçbir hizmet merkezi idare tarafından yerine getirilmemelidir.

İkincisi bütün kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın noktadan üretilmesi yani hizmette yerindenlik güzel bir ilkedir. Mesela merkezi idarenin üretmesi gereken kamu hizmetlerinde temel yaklaşım ne olmalı? Ülke çapındaki hizmetler, merkezi idare tarafından üretilmeli ve bunlar da yetki genişliği çerçevesinde taşrada oluşturulmuş yapılar eli ile üretilmelidir. Ama bu hizmetler Türkiye'nin bugünkü bakanlık yapısının düşündüğümüz zaman 9-10 alanın dışında diğer alanları kapsamaz. Yani mesela din hizmetlerini, emniyet, asayiş işlerini, vergi toplama işlerini, sosyal güvenlik işlerini, tapu kadastro işlerini merkez idare eliyle yürütebilirsiniz. Belki saymayı unuttuğum birkaç hizmeti daha bunun yanına eklemek mümkün. Diğer hiçbir hizmetin ben merkezi idare eliyle yürütülmesinin gerekli olduğuna inanmıyorum. Bugün mesela imar plânı konusunda temel yetkili kimdir? Belediye hudutları içerisinde belediye, belediye hudutları dışında il özel idare yetkili. Ama Çevre ve Şehircilik Bakanlığının da bu konuda yetkisi var. TOKİ'nin de bu konuda yetkisi var. Şimdi imar konusunda örneklendirecek olursak, Türkiye'nin en büyük imar plânını merkezi idare yapmalı. Yani hangi bölgeler sanayi bölgesi, hangi bölgeler tarım alanı, hangi bölgeler şehirleşme alanları, hangi bölgeler konut alanları olacak vesaire. O en büyük ölçek dediğimiz 1/250000 dediğimiz ölçeği merkezi idare yapmalı ve onun dışında başka bir yerde yapmamalı. O ölçekten aşağı doğru inmeye başladıkça artık merkezi idare bir kenara çekilmeli. Yerel yönetimler bu konuda artık yetkili hale gelmeli.

Dolayısıyla merkez idareyle mahalli idare arasındaki görev ve yetki paylaşımları konusunda idari ademi merkeziyete dayalı bir yapılanmayı hayata geçirmeliyiz. Merkezi idare elindeki merkezden gelen gücü kullanmak suretiyle mahalli idarelerin alanına giren konularda kamu hizmeti üretmemeli ve mahalli idareleri de üreteceği kamu hizmetini üretmeye kapasitesi yetecek derecede hem finansman kaynakları olarak hem de insan kaynakları olarak yapılandırılmalıdır.

İdari ademi merkeziyete dayalı bir yönetim reformu gerçekleştirecekseniz merkezi idare hangi alanlarda yetkili bunun tek tek sayılması gerekir. Onun dışındaki bütün alanların mahalli idarelere bırakılması gerekir. Kamu Yönetimi Temel Kanununda bu şekildeydi. Bu husus Cumhurbaşkanının Kamu Yönetimi Temel Kanununu iade sebeplerinden biriydi. Bu şekilde bir düzenlemenin üniter devletlerde olmayacağı, federasyonlarda olacağı iddia edilir. Ancak merkezi idarenin belirlenmiş sınırlı alanlarda yetkili kılındığı, diğer alanlardaki kamu hizmetlerinin mahalli idareler tarafından yerine getirildiğine dair bir düzenleme asla federasyon olmaz. Federasyon dediğiniz yapı çok farklı bir yapıdır. Federasyonlarda federal devlet ve federal eyaletler bulunur. Eyaletlerin her biri müstakil bir devlet gibidir. Eyaleti temsil eden bir başbakan, eyaletin bir meclisi, eyaletin bir hükümeti, meclisinin belirli konular dışında bütün konularda kural koyma yetkisi, yasama organı gibi, yargı yetkisi gibi yetkileri vardır. Bizim hazırladığımız Kamu Yönetimi Temel Kanununda ve yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan, 15 yıldan fazladır uygulanan kanunlarda federasyonu çağrıştıran hiçbir hüküm yoktur. AK Parti'nin ne kuruluşunda, ne kuruluş belgelerinde ne de o kamu yönetimi reformu çalışmaların yapıldığı 2007'ye kadar geçen süreç içerisinde Türkiye'nin federal bir yapı olarak yapılandırılmasına dair tek bir ima, politika, ilke yoktur. Bunun için de o dönemde getirilen eleştiriler çok haksızdı. Eleştiri sınırın ötesinde eleştirilerdi. Cumhurbaşkanının iadesinde kullanılan ifadeleri de kabul etmek mümkün değildi.

Soru-5. Size göre AK Parti iktidarı, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde farklı dönemlere ayrılabilir mi? (Mesela ilk dönem idari ademi merkeziyetçi, sonra daha merkeziyetçi veya şu yıllarda merkeziyetçi, şu yıllarda idari ademi merkeziyetçi vs.)

Cevap-5: AK Parti dönemi bu noktada farklı dönemlere ayrılır. AK Parti'den önce AK Parti'nin de içinden doğmuş olduğu siyasi geleneğe baktığımız zaman yerel yönetimlerin güçlendirilmesine dair söylemler görüyoruz. AK Parti'de de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine dair hususlar kuruluşunda, kuruluşunun temel belgesi olan parti programında daha sonra ortaya konulan olduğu seçim beyannamelerinde, hükümet programlarında hep yer aldı. 2007'ye kadar da buna ilişkin altyapıyı oluşturmak için Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, yerel yönetimlerin finansman yapılarına ilişkin daha ilerleyen dönemlerde yapılan kanunlarla beraber bu konudaki düşüncesini hayata geçiren düzenlemeler de yapıldı. 2007-2011 arası da yine birinci dönemin tesirlerinin daha fazla

hissedildiği bir yapı içerisinde devam etti. Ama 2011'den sonraki dönemde artık biraz mahalli idarelere yönelik gündeme getirilen siyasal söylemler daha az telaffuz edilmeye ve o söylenen şeylerin de hilafına uygulamalar görülmeye başladı. Dolayısıyla 2011 sonrası ayrı bir dönemden söz edebiliriz. Ve tabii asıl büyük kırılma da bana göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiştir. Yani biraz da abartarak son dönemde mahalli idarelerin hiçbir kıymeti kalmadı diye değerlendiriyorum.

Neticede AK Parti dönemini yerelleşmeye verilen ağırlık olarak şu şekilde 3'e ayırabilirim: 2002-2007 arası hep ileri, hep ileri, hep ileri. 2007-2011 arası iki ileri, bir geri, üç ileri, bir geri. 2011-2017 arası bir ileri, iki geri, bir ileri, üç geri gibi. 2017'den sonra ise bu anlamda hep geri, hep geri, hep geri diye oluşturduğum, kendi kullandığım bir formülüm var.

Soru-6. Size göre şu anda yerel yönetimler, üstlendikleri hizmetlerini karşılayacak düzeyde yeterli mali, teknik, idari vs. imkânlara sahip midir? Bu konuda yeni düzenlemeler yapmaya ihtiyaç var mıdır?

Cevap-6: Yerel yönetimler yeterli imkânlara sahip değildir. Özellikle iktidar partisine mensup bir belediye başkanı hizmet yapabilmek için devamlı surette bakanlıklara gelip yardım talebinde bulunuyorsa, el açıyorsa demek ki bu imkânlar yeterli değildir. Bu konularda, imkânların geliştirilmesi noktasında yeni düzenlemeler yapmaya ihtiyaç var. Hem insan kaynakları konusunda hem de finansman veya mali yapı konusunda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekir.

Soru-7. Merkez-yerel ilişkileri ile ilgili AK Parti'nin yaptığı veya yapmak istediği değişikliklere karşı çıkanların savunduğu veya değişiklikleri eleştirdiği en önemli hususlar nelerdir?

Cevap-7: Federasyona gidiş noktasında çok ciddi eleştiriler getirilmişti. Merkezi idarenin zayıflatılmasının Türkiye'nin beka problemi oluşturacağına dair eleştiriler dile getirilmişti. Cumhuriyetin kuruluş felsefesine uygun olmadığına dair eleştiriler vardı. Eleştirileri belki iki-üç başlık altında toplamak mümkündür. İlki ideolojik eleştiriler, ideolojik yaklaşımlar çerçevesinde getirilen eleştirilerdi. Cumhuriyetle bağdaşmadığına ya da Cumhuriyetin kuruluş felsefesine uymadığına dair eleştiriler ideolojik kapsamda yapılan eleştirilerdi. İkincisi daha iyi yapılabirlik noktasında bilimsel anlamda, akademik anlamda getirilen eleştirilerdi. Üçüncüsü de siyasi eleştiriler vardı. Yani rakip siyasi partilere mensup

kişilerin dile getirdiği eleştiriler vardı. O dönem en ağırlıklı olarak söz konusu kanunların ülkeyi eyaletlere böleceğine, federasyon sistemi getireceğine ve merkezi idarenin zayıflatılmasının beka problemi oluşturacağına dair eleştiriler olduğunu söyleyebiliriz. Aslında bu eleştiriler çok dikkate alınacak eleştiriler değildi. Fakat reformun önüne geçebilmek için geniş kitlelerin kafasında soru işareti oluşturmak amacıyla bu eleştiriler dillendiriliyordu.

Sosyal devleti öldüren düzenlemeler diye eleştiriler vardı. Ancak sosyal devlet için illaki merkezi hükümet eliyle harcama yapmak gerekmez. Sosyal devletin en önemli hayata aktarılış aracı sosyal güvenlik sistemidir. Bunu da zaten merkezi idare yapar. Yani yerel yönetimlerin güçlendirilmesi bir devleti sosyal devlet olmaktan uzaklaştırmaz.

Bu değişiklikler küreselcilerin getirdiği, yereli küresele açan değişikliklerdir diye eleştiriler vardı. Ancak dünya malum eskisi gibi iki kutuplu bir dünya değil. Global köy haline gelmiş dünyada eski düzeni devam ettiremezsiniz. Dünyada bilgi işlem alanında devrim oldu. Bütün sınırlar kalktı. Siz bu kadar değişimin, bir dönüşümün yaşandığı bir ortamda mevcut durumu isteseniz de devam ettiremezsiniz. 1950'lerden bu yana, çok partili siyasi hayata geçtiğimiz tarihten bu yana bütün siyasi partilerin programlarına bakın. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, idari ademi merkeziyete dayalı bir yapının oluşturulması hepsinde rahatlıkla bulabileceğiniz bir politikadır.

Soru-8. AK Parti iktidarında yerel yönetimlerle ilgili mevzuat değişikliklerinde yönetim ilkelerine uyulduğunu düşünüyor musunuz? (Söz konusu değişiklikler yapılırken diğer siyasi partilerden, bürokrasiden, STK'lardan, akademik camiadan vs. yeterli derecede görüşler alındığını düşünüyor musunuz?)

Cevap-8: Şunu rahatlıkla söyleyebilirim ki 2003-2007 dönemlerinde gündeme gelen kamu yönetimi reformu çalışmaları içerisinde bütün hazırlanan tasarı taslakları çok geniş bir kesimle istişare edilerek, görüşülerek, tartışılarak hazırlanmıştır. O dönem Cumhurbaşkanına, Genelkurmay'a, Danıştay'a, CHP'ye, TÜSİAD'a, TESEV'e, akademisyenlere, içinde muhalefet partilerinden seçilenlerin de olduğu birtakım belediye başkanlarına, birtakım valilere, birtakım il genel meclisi üyelerine sunumlar yapılmış ve onların görüşleri alınmıştır. Bölgesel anlamda toplantılar yapılmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu,

Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanun yani o dönem temel kanun diyebileceğimiz kanunların tamamı birçok kesimle akademik, bilimsel, uygulayıcı kesimle, bu alanlarda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarıyla, devletin muhtelif kademelerindeki kesimlerle tartışılmıştır. Bu tartışmalardan, eleştirilerden, görüşlerden notlar alıyorduk. Sonra kendi komisyonumuzda bu görüşleri değerlendirip maddeleri çokça değiştirdik. Taslağın ilk hali ile son hali arasında çok değişiklik oluyordu. Bu değişiklikleri biz kendimiz yapmıyorduk, yapılan eleştiriler, alınan görüşler neticesinde yapılıyordu. Dolayısıyla iyi yönetim anlamında hiçbir eleştiri getirilemeyeceğini düşünüyorum.

Soru-9. AK Parti iktidarı süresince yapılan veya yapılmak istenen yerel yönetim reformlarında uluslararası kuruluşların (AB, Dünya Bankası, Avrupa Konseyi, IMF, BM vb.) etkileri olduğunu düşünüyor musunuz?

9.1. (Cevabınız evet ise) Bu kuruluşların reform çalışmalarına etkilerini nasıl değerlendirirsiniz?

Cevap-9: Güzel bir nokta aslında. Bir ara çok konuşuldu, o dönemde de konuşuldu. Dünya Bankası'nın dayatmasıdır, IMF'nin dayatmasıdır diye. Önce şunu söyleyelim. Bu çalışmaların başladığı dönemin hemen öncesinde, yani AK Parti'nin iktidara gelmesinden önceki hükümet döneminde IMF ile stand by anlaşması vardı ve bu anlaşma devam ediyordu. AK Parti döneminde de devam etti. IMF kimsenin karakaşı karagözü hatırına parayı sorgusuz sualsiz vermez. Yapılacak değişimlerin, dönüşümlerin gerçekleştirilmesine bağlı olarak parayı verir. Aynı kapsamda Dünya Bankası'nda da başlatılmış çalışmalar vardı önceki hükümetlerin döneminde. AK Parti yönetime geldiğinde hem IMF hem Dünya Bankası bu çalışmalara katkı verebileceklerini söylediler. Biz onlara şunu çok açık bir şekilde söyledik. Türkiye Cumhuriyeti Devleti, hükümeti ve bürokratları olarak biz bu çalışmaları yapabilme kapasitesine sahibiz. Dolayısıyla sizlerin doğrudan doğruya içinde bulunacağı, yönlendireceği herhangi bir mekanizma olsun istemiyoruz. Biz kendi bilgi birikimimizle, kendi akademi dünyamızın ortaya koymuş olduğu çalışmalarla bu reformları yaparız. Onun için de ne Dünya Bankası'nın ne de IMF'nin bu çalışmaların içerisinde doğrudan doğruya yer almasını istemiyoruz diye çok açık söyledik. O zamanki Dünya Bankası temsilcisi ile çok açık konuştuk. OECD mesela Paris'te bizim bu çalışmalara dair bir gündem maddesi oluşturmuş kamu yönetimi ve kamu personel reformuna dair. Ben gittim bir sunuş yaptım, biz şu şekilde çalışmalarımızı yürütüyoruz diye. Orada kendilerinin de bu konularda yardımcı olabileceğine dair birtakım şeyler söylendi. Dedik ki

biz doğrudan doğruya sizden hiçbir uzmanın bu çalışmalar içerisinde yer almasına müsaade etmeyiz. Çünkü biz Türkiye olarak bunu yapabilecek kapasiteye sahibiz. Şu anda bu işlerde görev alan bütün arkadaşlarımızın kapasitesi bunları yapmaya elverişlidir. Akademik anlamda herhangi bir görüş ifade edecekseniz bunları da not alırız ve kendi grubumuzda, kendi komisyonumuz da değerlendirmesini yaparız diye çok açıkça söyledik.

Ben o dönem itibariyle sadece kamu yönetimi reformunda değil, kamu personel reformunda, sosyal güvenlik reformunda hep görev almış bir kişiyim. Özellikle kamu personel reformu ve sosyal güvenlik reformu çalışmalarını bizzat yürüten, komisyon başkanlığını yapan kişiydim. Ve bütün bu çalışmalarda biz hiçbir zaman şunu istemedik. AB'den, Dünya Bankası'ndan, OECD'den birileri gelsin bu çalışmanın içerisinde yer alsın veya yapmış olduğumuz çalışmaları onlara kapı arkasında sunalım, onların onayını alalım. Asla böyle bir şey söz konusu olmadı. Çünkü biz ne yapmak istediğimizi çok iyi biliyorduk. Her birimizin de kapasitesi bunu yapmaya müsaitti. Kaldı ki bizim akademi dünyamızda da bu konuda sayısız makalesiyle, kitabıyla söz söylemiş, kalem oynatmış insanlarımız vardı. Bir konu danışacak ise öncelikle onlara danışılırdı. Nitekim bizim 10 kişilik Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu dışında asıl bir başka büyük komisyonumuz vardı. Kamu Yönetimi Reformu Danışma Komisyonu diye orada birçok akademisyen yer alıyordu. Kendi sivil toplum örgütlerimizin bu konuda kapasiteleri iyiydi. Dolayısıyla uluslararası herhangi bir kuruluşun ki burada da hemen ilk akla gelen Dünya Bankası ve IMF'dir, böyle bir dayatması olmadı.

Burada AB'yi ayırmak gerekir. Çünkü AB ile adaylık sürecimiz vardı. AB müktesebatını aktarmanız gerekiyor ve onun bir süreci var. Ben mesela AB müzakerelerinde de Başbakanlığı temsilen yer aldım çeşitli komite ve komisyonlarda. Avrupa'nın bütün başkentlerini dolaştık. Ama AB'den hiçbir yetkili sizin kamu yönetimi sisteminizde şöyle bir şey olmalıdır, böyle bir şey olmalıdır demedi. Çünkü AB müktesebatında zaten bu alanda bir husus yok. AB'ye baktığınız zaman merkezi hükümeti de görürsünüz, yerel yönetimlerin öne çıktığı hükümeti de görürsünüz, meşruti monarşi de görürsünüz, üniter devletleri de görürsünüz, federal devletleri de görürsünüz. O kadar farklı yönetim yapıları olan devletler var ki, 27 tane ülkenin hiçbirisinin yapısı diğerine benzemez ve bu kertede ortak bir müktesebat zaten bulunmamaktadır. Hizmette yerindenlik ilkesi elbette ki bütün uluslararası kuruluşların kabul ettiği gibi AB'nin de kabul ettiği temel ilkelerden bir tanesidir. Ama bunun hangi yöntemle hayata geçirileceği o ülkeye kalmış, ülkenin

egemenliğine kalmış bir konudur. Netice olarak özellikle o zaman çok söylenen IMF'nin bir dayatmasıdır, Dünya Bankası'nın bir dayatmasıdır gibi söylemlerin aslı astarı bulunmamaktadır, gerçeklikle hiçbir ilgisi bulunmamaktadır.

Soru-10. Büyükşehir belediyelerinin yapısı ve sayısına yönelik bir düzenlemeye bakış açınız nasıl olur?

Cevap-10: Şu an somut olarak ortaya konmuş bir şey yok. Zaten burada 3 aşamalı bir dönemi geçirdik. İşte 15 büyükşehir vardı. Büyükşehir Belediye Kanunu ile getirmiş olduğumuz İstanbul ve Kocaeli örnekleriyle oluşturulmuş bir büyükşehir yapısı vardı. Daha sonra ilerleyen dönemde bizim içinde bulunmuş olduğumuz dönemden sonraki dönemde yapılan değişiklikle büyükşehir yapısı daha da genişletildi. İstanbul ve Kocaeli örneğinden hareketle büyükşehirler bütün mülki idare sınırları içerisinde yetkili hale getirildi. Oralandaki il özel idareleri kaldırıldı. Ama şu an itibariyle bu anlamdaki yeni bir modele ilişkin ortaya getirilmiş somut bir şey yok. Ben bilmiyorum, öyle bir şey de görmedim. Büyükşehir Türkiye'de olmalı mı? Dünyada vardı. Yani Londra da büyükşehir, Paris de büyükşehir ve New York da büyükşehir. Türkiye'de de bu konudaki tecrübe az bir tecrübe değil.

Yalnız ben şunu halen eleştiriyorum, kabullenemiyorum. Son yapılan değişiklikle beraber köy statüsünün kaldırılıp bunların mahalle statüsüne dönüştürülmesini doğru bulmuyorum. Köy tüzel kişiliği korunmalıydı. Köy bizim mahalli idarelerimizden birisidir. Siz köyü kaldırıp da mahalleye dönüştürüldüğünü zaman bir mahalli idareyi ortadan kaldırmış oluyorsunuz. Köy tüzel kişiliği korunmalıydı.

Büyükşehirler daha da yaygınlaştırılmalı mı derseniz, burada ölçek önemlidir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde aynı zamanda maliyet etkinliğini de dikkate almak durumundayız. Olabildiği kadar en düşük maliyetle en yüksek faydayı sağlayacak şekilde hizmetleri üretmek zorundayız. Evet, Türkiye büyük ülke diyoruz ama kaynaklarımızı da çarçur edecek kadar da zenginliğe sahip bir ülke değiliz. Enerji bakımından dışarıya bağımlı bir ülkeyiz ve enerji dünyanın en pahalı malzemesi. Dolayısıyla kaynak kullanımında maliyet etkinliğini sağlayabilmek bakımından ölçek önemlidir. Daha fazla büyükşehir oluşturulmalı mı? Ben şu anki 750 bin sınırını aslında biraz düşük görüyorum.

Biraz daha yukarıda tutulmalıydı. Bir yerin büyükşehir olabilmesi için 750 bin değil, bir milyon nüfus esas alınmalıydı ölçek bakımından.

Biz bu konuda çalışırken büyüklüklere dair de bir çalışma yaptık. Bizim bu çalışmalara başladığımızda 3200 veya 3300'den fazla belediye vardı Türkiye'de. Belediye olabilmek için 2000 nüfus kriteri vardı ve o 2000 kriteri hemşeriler taşıma yoluyla sağlıyorlardı, belediye oluyorlardı. Optimum ölçek ne olmalı konusunda araştırmalar yaptık. Akademik çalışmalara baktık. Optimum ölçek olarak karşımıza 10 bin çıktı. 10 bin kişinin yaşadığı yerin belediye olarak yapılandırılmasının her türlü maliyet etkililik yönünden, yönetilebilirlik yönünden optimum ölçek olduğuna dair. Fakat 10 bine vurduğumuz zaman mevcut yapıyı, belediyelerin yüzde 90'ı gidecekti. Bunu siyaset kaldırmaz, yapılamaz, hayata geçirilemez dedik. Onun bir yerin belediye olabilmesi için kriteri 5 bin nüfusa indirdik ve hatta çevresindeki yerleşim yerleriyle birleşmek suretiyle 5 bini sağlayan yerler belediye olabilir diye bir düzenleme getirildi. 5 bin üzeri olursa daha iyi olurdu da ama 5 bin de fena değil. Bunun haricinde Türkiye'de 81 vilayetin de fazla olduğunu düşünüyorum. Bazı iller çok küçük, bazı ilçeler çok küçük. Bana göre kaynakların daha etkili bir şekilde kullanılabilmesi bakımından il sayısının daha az olması lazım. Dolayısıyla optimum ölçeği yakalamak gerekiyor. Bütünleşik şehir yönetimi denen şey de aslında illerin bir araya gelmesidir. Onu da mahalli idare birliği kurarak sağlayabilirsiniz zaten. Mesela benim ilimden geçen bir hizmet komşu ile de gidiyor. Diyelim ki ikimiz bir araya gelip bir mahalli idare birliği oluşturuyoruz. Birtakım hizmetleri o mahalli idare birliği üzerinden hayata geçiriyoruz. Buna engel bir şey yok. Mevzuat da olarak da altyapısı var mahalli idare birliklerinin. Dolayısıyla burada iki tane ölçüyü çok dikkatli şekilde kullanmamız gerektiğini düşünüyorum. Bunlar da optimum büyüklük ve maliyet etkililiği.

Ercan Topaca İle Yapılan Mülakatın Dökümü (21.02.2023)

Soru-1. AK Parti iktidarı süresince yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunların (Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, 6360 Sayılı Kanun vb.) yazım veya hazırlık çalışmalarına katıldınız mı?

1.1. (Cevabınız evet ise) Hangi kanun çalışmalarına katıldınız?

1.2. (Cevabınız evet ise) Kanun çalışmalarına ne düzeyde katıldınız? (Kanun taslağı hazırlık süreci, görüş bildirme süreci, TBMM’de komisyonlarda veya Genel Kurulda kanun yapım süreci vs.)

Cevap-1: Aslında ben AK Parti iktidarı öncesindeki koalisyon hükümeti döneminde kaleme alınan yerel yönetim reformu ile ilgili kanun tasarısı çalışmalarına da katıldım. AK Parti iktidarı sonrasında ise Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 6360 sayılı kanunun hazırlık, yazım çalışmalarında ve bu kanunların devamında çıkarılan ikincil mevzuatların hazırlanması, yazılması, uygulanması aşamalarında ve birçok kurumun yapılandırılması görevlerinde bulundum. Bu çalışmalara önce Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde iken katılmaya başladım daha sonra Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığına geçtim, oradaki çalışmaların adeta sekreteryaya görevini üstlendim.

Soru-2. AK Parti’nin iktidara gelmesinden sonra yapılan yerel yönetim reformlarını nasıl değerlendiriyorsunuz?

Cevap-2: AK Parti iktidarından önce de yerel yönetim reformu hep çok ihtiyaç olan, bütün partilerin parti programlarında olan ama bir türlü yapamadıkları bir şeydi. Ben yerel yönetim reformuyla ilgili çalışmalara AK Parti iktidara gelmeden önce Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nde şube müdürü olduğum dönemde katılmış birisiyim. Koalisyon hükümeti döneminde Bülent Ecevit’in Başbakan olduğu dönemde bir kanun tasarısı hazırlamıştık. Çok kapsamlı bir değişiklik olmamakla birlikte esaslı bazı değişiklikleri getiren bir kanun tasarısı idi. İçişleri Komisyonu’nda görüşüldü. İşte son anda genel kurula gidecekti, ne oldu tam bilemiyorum, kadük kaldı. Komisyon aşamasından sonra ileri gitmedi.

O süreçte Mahalli İdareler Genel Müdürü Kayhan Kavas'a Aydın civarından bir belediye başkanı gelmişti. Kayhan Bey'e Sayın Genel Müdürüm, benim babam da belediye başkanıydı dedi. 1965'ten sonra uzunca bir süre belediye başkanlığı yaptı. O zaman kentin sorunlarıyla ilgili etrafına şöyle derdi. Yakında mahalli idareler reformu çıkacak, Belediye Kanunu çıkacak. O zaman göreceksiniz ben bu şehri nasıl uçuracağım, nasıl ihtiyaçlarını karşılayacağım derdi. Ben çocuktum dedi, sonradan babam öldü, ben belediye başkanı oldum nerdeyse ben de ayrılıyorum. Hâlâ bu kanun çıkmadı ne zaman çıkacak diye o zamanki Genel Müdürümüz Kayhan Kavas beye böyle sitem ediyordu. Böyle bir hayaldi aslında mahalli idareler reformu. Bu dönemde 2002'den sonra 2003'te ciddi bir irade ortaya çıktı. Bu kanunun yerel yönetim reformunun nasıl yapılması gerektiği konusunda aslında hükümetin de belediyecilikten gelmesinin getirdiği bir avantaj ile Başbakan'ın konunun arkasında sıkı bir şekilde durduğunu ama kanunun nasıl yapılacağı konusunda çok da kafaların berrak olmadığını görüyordum.

AK Parti döneminin başında Başbakanlıkta bir toplantıya katılmıştım. Üst düzey bakanların, müsteşarların olduğu bu toplantıya Mahalli İdareler Genel Müdürünü temsilen gitmiştim. Yerel yönetim reformunun, kamu yönetimi reformunun daha ilk toplantılarından birisiydi. Orada bir ay içinde kanunu hazırlayalım, yasalaştıralım, reformu hayata geçirelim diye konuşuldu. Ben o zaman daire başkanım. Toplantıda unvan olarak en ast durumunda olan bendim. Biraz da çekinerek dedim ki efendim, müsaadenizle bir şeyi paylaşmak istiyorum. Ben bir önceki kanun çalışmalarına da katıldım, bir ayda bu süreç yetişmez, çok zor. Sebebi bütün kurumlardan görüş alacaksınız, her kurumu ikna edeceksiniz, mecliste gerek İçişleri Komisyonu, gerek Plân Bütçe Komisyonundan geçecek. Bunlar çok kolay süreçler değil. Bir de kanun tasarısının efradını cami ağıyarını mani şekilde hazırlanması lazım. Bu da belli bir zaman alır. Bu süreyi çok kısa tutmayalım diye bir görüş ileri sürdüm. Kısmen hak verdiler ama yok biz bunu yapacağız dendi. O şekliyle yerel yönetim reformuna başlandı, zaman içerisinde kanunların yeniden yazılması gündeme geldi. O çalışmayla ilgili biz de Mevlüt Atbaş diye genel müdür bir arkadaşımız vardı, birlikte ikimiz oturduk, bir taslak oluşturduk. Sonra bakanlıktaki komisyonda madde madde, bölüm bölüm çalışılarak Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu görüşülerek taslaklar ortaya çıktı. Bakanlıklara görüşlere gönderildi. Dediğimiz gibi aslında ben haklı da çıktım. Hem Kamu Yönetimi Temel Kanunu hem yerel yönetimlerle ilgili kanunlar öyle hemen bir ayda sonuçlanmadı. 2003'ün sonuna doğru yasalaşma süreci başladı.

O şartlarda bence netice itibariyle aslında hükümetin iradesiydi ama devlet sistemiyle de bir uzlaşma neticesinde devletin bütün unsurlarıyla bütün kurumlarıyla yapılan görüşmelerde ve o görüşmeler neticesinde bir uzlaşmaya dayanan kanunlardı aslında bunlar. AK Parti hükümeti de tam istediği gibi çıkaramadı. Cumhurbaşkanı, askeri kesimi, Milli Güvenlik Kurulunu, diğer anayasal kurumları ikna etmek gerekti. Yerel yönetim reformu o şekilde bir uzlaşma ile çıktı. Kamu Yönetimi Temel Kanununda uzlaşma tam olarak sağlanamadığı için o kanun yürürlüğe girmedi, giremedi. Başarılı bir çalışma olarak görüyorum. O şartlarda başarılı bir çalışmaydı. Gerçekten Türk yerel yönetimlerini farklı bir anlayışla, farklı bir bakış açısı ile farklı bir paradigma ile yapılandıran, yapılandırmak isteyen bir kanundu bu. Bu kanunlar silsilesi yürürlüğe girdi. Aslında olumlu neticeler de aldık. Şehirlerimizde, kentlerimizde belediyelerin güçlenmesinden sonra yapılan çalışmalarda da bunu müşahade etmek mümkündür.

Soru-3. AK Parti'nin yerel yönetim reformu kapsamında yapmayı plânlayıp da yapamadığı değişiklikler var mıdır?

3.1. (Cevabınız evet ise) Bu değişiklikler nelerdir?

3.2. (Cevabınız evet ise) Yapılamayan değişikliklerin önündeki engeller nelerdir?

Cevap-3: Evet var. Bu konuda Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile yerel yönetim reformunu aslında birlikte değerlendirmek lazım. Yerel yönetim reformu sadece yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini düzenleyen kanunlardı. KYTK ise aslında yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev ve yetki dağılımını, kadroların paylaşımını, devlet yönetiminde uyulması gereken ilke ve esasları belirleyen bir kanundu. Dolayısıyla Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanununun tam anlam ifade edebilmesi için Kamu Yönetimi Temel Kanunuyla birlikte bunların yürürlüğe girmesi gerekiyordu. Kamu Yönetimi Temel Kanunu yürürlüğe girmeyince, yerel yönetim reformu eksik oldu. Merkezi idari kuruluşlarının yerel yönetimlere bakışı, yerel yönetimlerle ilişkisi, kaynak paylaşımı gibi konularda Kamu Yönetimi Temel Kanunundaki temel ilkeler yürürlüğe girmeyince, sistem tam istediğimiz sonuçları vermedi.

Tabii o kanun tam olarak yürürlüğe girmiş olsaydı, şu an yaptığımız bu tartışmaların bir kısmının belki çözülebileceğini düşünüyorum, belki o da çözüm olmayacaktı. Çünkü gerçekten ülkemiz dinamik, toplumumuz dinamik, insanlarımız dinamik, çok hızlı

değişiyor, çok hızlı adapte oluyor. Dolayısıyla sisteminiz de bu değişime ayak uyduramaz ise bu değişimi yönetecek mekanizmaları sisteminiz üretemez ise bu değişim sürecinde kamunun kullandığı yetkileri, kaynakları denetleyecek mekanizmaları oluşturamazsınız, yolsuzluk tartışmaları, usulsüzlük tartışmaları, israf tartışmaları devam eder. Şu an toplumun bu hızlı gelişmesine, değişimine ayak uyduracak idari kapasiteyi maalesef oluşturamadık. Toplumdaki değişimi tam okuyamadık, ona uygun kamu kurumlarını kuramadık, denetim sistemini değiştiremedik. Bütçe sistemini değiştiremedik, vergi sistemini değiştiremedik. Değişiyor gibi gözüktü. Bazı kanunlar çıkardık ama zihniyet değişmediği için eski alışkanlıklar, eski israf kültürü, eski kayırmacılık kültürü aynen devam ediyor.

Yerel yönetimlerin özellikle gelirlerinin artırılması konusu eksik kaldı. Her ne kadar genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile ilgili bir düzeltme yapıldı ise de gayrisafi yurtiçi hasıladan veya genel bütçenin toplam vergi geliri içerisinde yerel yönetimlere aktarılan pay nispi olarak artmış olsa bile, yerel yönetimlere görev ve yetkileri ile orantılı bir gelir imkânı sağlayamadı. Özellikle öz gelirlerini artıracak, onu teşvik edecek, kendi yağıyla kavrulan bir yerel yönetim yapısının kurulmasını sağlayacak Belediye Gelirleri Kanunu maalesef tam yasalaşmadı. Zaman zaman ufak tefek rötuşlar ile kanunda belediye vergi, resim, harçlarında güncellemeler yapılmaya çalışılsa da tam esaslı bir değişiklik olmadığı için Türkiye'de yerel yönetimler Ankara'dan İller Bankası tarafından gönderilecek paraya mahkûm kuruluşlar durumundadır. Yerel yönetim özerkliği dediğimiz şey aslında mali özelliştir. Kendi gelirinin oluşturulması ve bütçesini ve harcını yine yerel yönetimin kendi organları üzerinden yapmasına imkân verilmesidir. Yerel yönetim özerkliği dediğimiz konunun aslında temelinde bu vardır ama Türkiye'de bunu maalesef tam yapamadık. Belediye Gelirleri Kanunu ilgili ben genel müdür olduğum veya Başbakanlıkta olduğum dönemde bir hazırlık yaptık. Bakanlar Kuruluna sunum da yaptım. Ama maalesef tabii Türkiye'nin siyasi gündemi Cumhurbaşkanlığı seçimleri, diğer seçimler, yaşanan siyasi olaylar nedeniyle böyle bir kanunun gündeme gelmesi, Bakanlar Kurulundan geçip Meclise gelmesi ve yasalaşması mümkün olmadı. Bu konu çok eksiktir.

Yine bir başka eksiklik bu mali konuda şudur: Merkezi bütçeden genel bütçe vergi gelirleri üzerinden belediyelere aktarılan paylar blok olarak aktarılıyor. Merkezi yönetimin herhangi bir şartı, herhangi bir sınırlaması yok. Belediyeler, yerel yönetimler merkezi bütçeden gelen bu parayı istedikleri gibi kullanmaktadır. Ama dünyadaki eğilim, özellikle

İngiltere'de bu çokça sık kullanılan bir yöntemdir, genel bütçeden aktarılan kaynakları biraz daha spesifik bütçelerde harcama, merkezi yönetimle birlikte kararlaştırılacak stratejik projelerde değerlendirme gibi bir anlayış var. Türkiye'de de tam şu an içinde bulunduğumuz süreçte bir deprem süreci yaşıyoruz. Yerel yönetimlere çok ciddi kaynaklar aktarılıyor. Yani toplam genel bütçe vergi gelirlerinin ortalama yüzde 6'sı, 7'si gibi bir rakam aktarılıyor. Yani bunun iyi değerlendirilmesi lazım. Bu parayı aslında belediyenin personel giderleri için aktarmıyor merkezi hükümet. Belediye kendi yağıyla kavrulmalı, kendi çalıştırdığı personeli ve cari giderlerini öz gelirlerinden karşılayan kurumlar haline gelmeli. Merkezi hükümetten aktarılan bu payları da deprem gibi, şehirlerin yeniden inşası ve ihyası gibi, çok büyük altyapıların yapılması gibi stratejik yatırımlara birlikte tahsis etme sistemini de Türkiye ciddi olarak düşünmek zorunda. Aksi takdirde Türkiye'de belediyeler bir kimlik kazanamayacak. Kendi öz geliri olmadığı için bir ilin belediye başkanı Ankara'da gelecek, bir genel müdüre, bir daire başkanına boyun eğecek, para arayacak, kepçe arayacak, dozer arayacak. Böyle bakanlık, bakanlık dolaşan bir belediye başkanı profilinden Türkiye kurtulamayacak. Bunun çözümü de gerçek anlamda yerel yönetim özerkliğini istiyorsak belediyelerin öz gelirlerini artıracak Belediye Gelirleri Kanununu, günümüz şartlarına, Türkiye'nin şartlarına, Türkiye'nin geldiği hem ekonomik büyüklük, hem siyasi büyüklük, hem sosyal yapıya uygun şekilde bu kanunu yeniden ele almak gerekiyor. Önümüzdeki dönemin de temel hedeflerinden birisinin bu olması gerektiğini düşünüyorum.

Bir başka eksik de Türkiye'de üç kademeli bir yerel yönetim anlayışı var. Köyler, özel idareler ve belediyeler. Köy Kanunu maalesef 1924 tarihli yamalı bohça gibi bir kanun. Biz bunun üzerinde de çalıştık. Bakanlar Kuruluna bizzat sunum yaptım. O da yasalaşmadı. Köylerimizdeki nüfus her ne kadar çok azalmış olsa da en alttaki yerel yönetim birimi olarak köylerin de belli bir idari ve mali kapasiteye kavuşturulması zorunlu bulunmaktadır. Bu da Köy Kanununda olacaktır. Dolayısıyla köyleri kaldırmadığımıza göre, hatta büyükşehirlerde mahalle haline dönüştürdüğümüz bazı köylere tekrar işte belli yetkilerin verilmesi veya tüzel kişilik verilmesi gibi konuların tartışıldığı bir dönemde Köy Kanununun ele alınması ve köylerin yapısının muhafaza edilmesi gerektiğini düşünüyorum.

Bunların yapılamama sebebi tamamen öncelik meselesidir. Hükümetlerin ve Türkiye'nin gündemiyle ilgili bir husustur. Ülke sürekli Cumhurbaşkanlığı seçimleri, 2007'deki kriz,

depremler, siyasi krizler, uluslararası siyasi gelişmeler gibi sürekli değişen gündeme sahip. Yapılamaması sebebini illa şu demek mümkün değil ama hükümetlerin öncelikleri arasına girip girmemesi ile ilgili bir konudur. Ama girmesi ve ivedilikle ele alınması, yasalaşması gereken konular olarak görüyorum.

Soru-4. Şu anda Türkiye’de bir yerel yönetim reformu yapılmasına ihtiyaç var mıdır?

4.1. (Cevabınız evet ise) Ana hatları ile nasıl bir yerel yönetim reformu yapılması gerekmektedir?

Cevap-4: Sadece yerel yönetim reformu değil bana göre taşra teşkilatlanmasında da reforma ihtiyaç var. Taşra teşkilatı dediğimiz valilikler, kaymakamlıklar, il ve bölge müdürlükleridir. Türkiye’nin idari sisteminin de temelini aslında bu yapılar oluşturur. Bu teşkilatın düzenlendiği 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 1949 tarihinde yasalaşmış. Ancak bu kanun da 1800’lü yıllardan itibaren 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkat diye bir kanun var. Bugünkü İl İdaresi Kanunu aslında o kanunun birebir aynısı gibi bir şey. Oradaki yapı, oradaki sistem hiç değişmemiş, üzerinden aşağı yukarı 110 yıl geçmiş. Osmanlı İmparatorluğu yıkılmış, Cumhuriyet kurulmuş. 1960 ve 1980 ihtilali olmuş. Ancak taşra teşkilatının anayasası niteliğinde olan İl İdaresi Kanunu, devletin taşradaki görünen yüzü olan valilikler, kaymakamlıklar konusu hiç ele alınmamış. Bu ciddi bir sorun bence. Yerel yönetim reformu yapıyorsanız, taşra teşkilatını da yani merkezi idarenin taşra teşkilatında aynı anda düzenlemek zorundasınız. Biz 2003-2007 arası yapılan değişimlerde belediyeleri düzenledik ama il sistemi değişmeden kaldı. 1913 tarihli mantıkla, kurguyla şu anda yönetiliyor. Sistem iflas ediyor. Taşrada valileri daha zayıflatmak yerine daha güçlendirmek, daha etkin hale getirmek gerekir.

Yerel yönetim reformunda belediyeler güçlendirildi, belirli kaynaklar verildi. Ancak belediyelerle birlikte taşradaki yönetimi birlikte yürüten valilikler ve kaymakamlıklar oldukça yetersiz. Mali kapasitesi yok denecek kadar az. Özel idarelerin kaldırılmasından sonra tamamen mali anlamda valiliklerin ellerinde fazla bir imkânın kalmadığını biliyoruz. Ben valilik yaptım bunu da gördüm. İlçelerde zaten mali güç hiç yok. İdari kapasite olarak da İl İdaresi Kanununa bakılırsa valinin yetkili olmadığı bir alan yok. Sıkıyönetim gibi, sokağa çıkma yasağı ilan etme yetkisi olan bir kişinin elinde serbestçe kullanabileceği herhangi bir bütçe, herhangi bir kaynağın olmadığını görüyoruz. Dolayısıyla böyle bir yapıyla ve 1913 tarihindeki kanundaki temel felsefeye dayanarak 2023 Türkiye'sini, illerini

yönetemezsiniz. Yönetilmesi mümkün değil. Çok yetkili gibi gözüküyor. Her alana müdahale edebilen bir vali profili gözüküyor ancak içi boşaltılmış. Kullanmak isterseniz de kullanamadığınız bir sürü yetkiyle donatılmış bir vali profili var. Tabii valilik kurumu çok eski bir kurum bizim örneğimizde. Halk nezdindeki itibarı var valilerin. Halk valiye güveniyor, ilde siyasetçiye, belediye başkanına güvenliğinden daha fazla valiye güveniyor, itimat ediyor. Valiler halkın o güveni dolayısıyla belli koordinasyonları, belli çalışmaları hâlâ yapabiliyor. Ama bu çok sürdürülebilir değil. Bunun hukuki bir zemine oturtularak yerel yönetimle de belli ilişkileri tanımlanarak yeni bir taşra teşkilatının kurulması gerekiyor.

Belediyeler üzerinde merkezi hükümet adına idari vesayet yetkisini kullanan en önemli makamlar valilikler ve kaymakamlıklardır. Yerel yönetim reformuyla birlikte bu idari vesayet mekanizmaları valilerin ve kaymakamların elinden büyük oranda alındı, sınırlandırıldı. Belki sınırlandırılması da gerekiyordu. Ben onu yanlış demiyorum ama tamamen idari vesayetin sanki çok kötü bir şeymiş gibi kamuoyuna lanse edilmesi, idari vesayet aleyhine sürekli bir şeyler söylenmesi toplumda öyle bir algı oluşturdu. İdari vesayet yasa dışı bir şeymiş gibi insanların zihnine kazındı. Bu yanlış bir şey. İşte deprem hadisesinde görüyoruz, illerde bir koordinatöre ihtiyaç var. Herkesin üzerinde mutabık kaldığı, herkesin sözünü dinleyeceği bir koordinasyona ihtiyaç var. Bunu da yapacak olan kişi, geçmişi ile tarihi ile ve yazılı olmayan itibarına ve yetkisine dayanarak valilerdir. Dolayısıyla yerel yönetimler ile valiler ve kaymakamlar arasındaki ilişki yeniden tanımlanmalıdır.

Yerel yönetimlerle birlikte yürüyen, birlikte çalışan, ili birlikte yöneten bir taşra teşkilatı yapısında il sistemini de Türkiye kurmak zorundadır. Bunlar birbirinin rakibi değil. Yerel yönetimlerle valilikler, kaymakamlıklar aslında birbirini tamamlayan mütemmim cüzlerdir. Bu yapının kurulması gerekiyor. Burada böyle bir eksikimiz var.

Yerel yönetim reformu konusunda da toplum çok dinamik, günümüzde sistem çok dinamik, yapı çok değişiyor. Belli aralıklarla çıkarılan kanunların ele alınması, merkezileşmiş yetkilerin, yerel yönetimlere devredilecek nitelikteki yetkilerin, görevlerin ve kurumların da yerel yönetime devri hâlâ çok ihtiyaçtır. Merkezi idarenin yapmaması gereken ancak yaptığı yerel yönetimlerle çakışan, aynı anda hem yerel yönetimin yetkili olduğu, hem merkezi yönetimin yetkili olduğu birçok görev var. Bir çırpıda hemen ne

derseniz, spor, çevre, sosyal yardım gibi birçok alanda hem merkezi hükümet yetkili hem yerel yönetimler yetkili. Aslında iki yönetim de yetkili olabilir. Ancak hangi noktaya kadar, hangi dereceye kadar yerel yönetim yetkili, hangi noktadan sonra merkezi yönetim yetkili? Bunlar Türkiye'de henüz tam tanımlanmış değil. Hizmetleri belki kademelendirmek, ölçeklendirmek gerekir. Hangi kademede, hangi ölçekte yerel yönetim, hangi ölçekte merkezi yönetim yetkili olacak bunların belirlenmesi gerekiyor. İşte bunu âfette de görüyoruz. Âfete belediye de müdahale ediyor, valilik de müdahale ediyor, merkezi yönetimin bütün birimleri de müdahale ediyor. Ama bir karmaşa var. İşte bu deprem hadisesi bunu gösterdi. Kim hangi seviyede, hangi hizmeti yapacak, hangi noktadan sonra merkezi yönetim devreye girecek? Bunların yapılması, Kamu Yönetimi Temel Kanunu benzeri bir kanunla yeniden belirlenmesi, tanımlanması ve görev dağılımının da ona göre dizayn edilmesi gerektiğini düşünüyorum.

Soru-5. Size göre AK Parti iktidarı, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde farklı dönemlere ayrılabilir mi? (Mesela ilk dönem idari ademi merkezizyetçi, sonra daha merkezizyetçi veya şu yıllarda merkezizyetçi, şu yıllarda idari ademi merkezizyetçi vs.)

Cevap-5: AK Parti 2002-2007 döneminde yerel yönetim ağırlıklı bir yönetim anlayışını benimsemiştir. Bu dönemde yerel yönetim reformu yapıldı. Siyasi iktidar dönem olarak yeni dönemlerde de seçilmesine ve aynı parti iktidarda olmasına rağmen belli bir süre sonra Kamu Yönetimi Temel Kanunundaki ilkeler yönetim sisteminde hayata geçirilemediği için tekrar merkezileşme eğilimi ağır basmaya başladı. Öyle ki AK Parti kendi çıkardığı Belediye Kanununa aykırı, onu baypas eden yeni kanunlar çıkarmaya başladı.

Bunun en temel örneklerinden birisi benim de çıkmaması için mücadele ettiğim kanunlardan birisi de gıdaların kontrolü hakkında Tarım Bakanlığına çok geniş yetkiler veren 5996 sayılı kanundur. Gıdaların kontrolü ile ilgili bu kanun, o zamanki çıkarılan kanunun yerel yönetimlerin sorumluluk ve yetki alanındaki gıda üretimi yapan bütün işletmelerin, tesislerin denetimi, ruhsatlandırılması gibi konularda yerel yönetimlerin tüm yetkilerini Tarım Bakanlığına aktarmayı, Tarım Bakanlığının taşra teşkilatına aktarmayı öngören bir kanundu. Dolayısıyla burada Kamu Yönetimi Temel Kanunu yürürlüğe girmeyince, yaklaşım olarak iktidar değişmediği halde, yerel yönetim kanunlarında getirilen ilkelere, hedeflere, yönetim sistemine ilişkin anlayışa aykırı birçok kanun peş peşe

ilerleyen süre içerisinde çıkarıldı. Bir anlamda yerel yönetim reformunun içi böyle adım adım boşaltılmaya, yerel yönetimlere verilen yetkiler merkeze tekrar aktarılmaya başladı. Böyle bir eğilim de başladı aslında. İlk dönemlerde gerek Başbakanlıkta gerek İçişleri Bakanlığında çıkan kanunlara biz Sayın Başbakanın da talimatıyla yerel yönetim kanunlarına aykırılık var mı, orada tanıdığımız yetkileri tekrar geri alan, merkezileştiren hükümler var mı diye bir hassasiyetle incelerdik. O zaman Başbakanlık Kanunlar Kararlar Genel Müdürlüğü vardı. Yönetmelikler açısından da Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü vardı. Yerel yönetim reformuna aykırı hükümlerin ayıklanması konusunda bu kurumlar ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü görüş verirken, yasa yapma sürecinde ve yönetmelik gibi ikincil düzenlemelerin yapılması sürecinde müdahil olup engellemeye çalışıyorduk. Ama zaman içerisinde bu kayboldu. Böyle bir otokontrol sistemi de kalkınca tamamıyla bakanlık odaklı, bakanlıkların yetkili, görevli hatta söz sahibi olduğu bir yönetim yapısına doğru ciddi bir kayış ortaya çıktı.

2014 sonrası ülke özellikle merkezi yönetim ağırlıklı bir yapıya doğru gitmiştir. Belediyeler de AK Parti'de olmasına rağmen bunda merkezi bürokrasideki baskılar ve hükümetin de tercihleri etkilidir. Biraz daha merkeziyetçi bir yapıya doğru kayma başlamıştır. Şimdi günümüzde ise aşağı yukarı yerel yönetimler klasik yerel bazı hizmetleri yapan kurumlar haline gelmiştir. Merkezi yapı, merkezi bürokrasi daha ağırlıklı bir konuma gelmiştir. Şu an itibariyle Türkiye'de Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, belediyelere, özel idarelere çok önemli yetkililer vermekle birlikte aynı alanlarda merkezi idare de yetkilidir. Merkezi idare kendisini üst bir otorite olarak görmektedir. Çıkaracağı bir yönetmelikle çıkaracağı bir genelgeyle yerel yönetimlerin hareket alanını oldukça daralttığı bilinmektedir. Bu son dönemde de giderek artan bir eğilimdir. Bunun önüne geçilmesi gerektiğini düşünüyorum. Yani bu başkanlık sistemi olduktan sonra koptu gitti demiyorum. Bir süreç ama merkezi yönetime öncelik veren bir anlayış var. Başkanlık sistemi olmasaydı da Türkiye buna doğru gidiyordu.

Soru-6. Size göre şu anda yerel yönetimler, üstlendikleri hizmetlerini karşılayacak düzeyde yeterli mali, teknik, idari vs. imkânlarla sahip midir? Bu konuda yeni düzenlemeler yapmaya ihtiyaç var mıdır?

Cevap-6: Yerel yönetimler aslında Türkiye'de çok ciddi bir mali kaynak ve güç kullanan kurumlardır. Ancak yerel yönetimlerin kendilerine sağlanan mali kaynakları, tanınan

yetkileri doğru kullanamadığını düşünüyorum. Bu konuda toplumun genelinde olduğu gibi ben de aynı kanaatteyim. Çok ciddi bir israf ekonomisi var. Belediyelerde kentin çok temel stratejik ihtiyaçları, altyapı ihtiyaçları dururken hiç öncelikli olmaması gereken birçok alana çok ciddi kaynakların ayrıldığını, aktarıldığını görüyoruz. Hep eleştirilir, hep kamuoyunda gündeme gelir. Festivaller, sosyal programlar, sportif faaliyetler gibi aslında yapılmasa da çok eksiklik olmayacak alanlara yerel yönetimlerin çok ciddi kaynaklar aktardığını düşünüyorum.

Yerel yönetimlerin kendi meclisi, kendi karar organları tanınmış. Ciddi bir sınırlama da getirilmediği takdirde kaynakları istedikleri gibi kullanma yetkisinin de teorik olarak var olduğunu düşünüyoruz. Bu sistemde teorik olarak var ama devlet yönetiminde her zaman toplumsal ihtiyaçların, kentin ihtiyaçlarının, mahallenin ihtiyaçlarının, temel ihtiyaçlarının öncelikle giderilmesi gerekir. Siz imar plânını yapmamışsınız, kanalizasyonu tam yapmamışsınız, yolları yapmamışsınız, suyu istenilen ölçüde, kalitede veya istenilen miktarda değil. Ama yerel yönetim olarak siz o yıl çok ciddi sosyal yardım yapıyorsunuz, sosyal etkinlik düzenliyorsunuz, festival düzenliyorsunuz, konser düzenliyorsunuz, işte kaldırımları indiriyorsunuz, kaldırımın altyapısı yok, kaldırımın üstündeki parkeleri yeniliyorsunuz. Yerel yönetimlerde bunların mutlaka önüne geçecek mekanizmaların ve denetim sisteminin kurulması gerektiğini düşünüyorum.

Yerel yönetim reformunu yaparken yerel yönetimler üzerinde Sayıştay denetimi öngörülmüştü ancak Sayıştay'ın da bu denetimi tam anlamıyla yapabildiğini düşünmüyorum. Yine belediyelerde belediye meclisinin komisyonlar vasıtası ile başkanı, işleri, işlemleri, hesapları denetlemesi öngörülmüştü ama bu da istenildiği gibi bir sonuç veremedi. Başkan ve meclis genelde aynı partiden olunca sağlıklı bir denetim ortaya çıkmadı. Dolayısıyla belediyelere tanınan bu geniş mali kaynaklar, kentlerin ihtiyaçlarına ve toplumun önceliklerine uygun harcanamıyor. Neticede kentlerimiz istediğimiz kaliteye, düzene, sisteme maalesef kavuşamıyor.

Yeni bir yerel yönetim reformu yapılacaksa yerel yönetimleri gerek mali anlamda gerek idari anlamda etkili bir şekilde denetleyecek sistemin kurulması gerekir. Kamu kaynaklarının çok kolay harcandığı, çok kolay yatırım kararlarının alındığı bir yapıdan kurtulup, biraz daha yönetim ile kararların alındığı, mali kaynakların geniş bir uzlaşma

ile tahsis edildiği, şehrin önceliklerinin belirlenerek onlara yatırımların yapıldığı bir yerel yönetim mali yönetimi ve denetim sistemi kurulması gerektiğini düşünüyorum.

Bizim temel sorunumuz yerel yönetimlerde keyfilik, israf ve denetimsizliktir. Şu an itibariyle yeni çalışmalarda özellikle bu üç alana, keyfilik, israf ve denetimsizliğe çözüm olacak idari mekanizmaların kurulması gerektiğini düşünüyorum. 2004-2005 yıllarında yapılan kanunlara konulan mekanizmaların yeterli olmadığını gördük. Ancak burada merkezi yönetim yerel yönetimlerin yerine geçip onlar adına karar alıp uygulamamalıdır. Aksi takdirde merkezileşme daha da artar. Ama merkezi hükümet yerel yönetimin bütçesini stratejik plânına uygunluk açısından denetlemeli. Şimdi deprem bölgesi olan bir il düşünün. Belediye, stratejik plânına depremle ilgili hiçbir şey koymamış. Bütçesine bir ödenek koymamış. Bunu merkezi idare üst vesayet makamı olarak denetlemeli, gerekirse bütçesinden ödenek ayırmasını, yatırım yapmasını, stratejik plânına almasını, şehirlerin temel sorunlarıyla ilgili hem stratejik plânlarında hem çok yıllık bütçelerinde ödeneklerin ayrılmasını söyleyebilmelidir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kamusal ve kentsel çıkarlar açısından, kentlerin çıkarı, hukuku açısından birlikte karar alma, birlikte uygulama, birlikte yönetme anlayışını benimsemesi gerekir. Bu da yerel yönetime müdahale olarak değerlendirilemez.

Soru-7. Merkez-yerel ilişkileri ile ilgili AK Parti'nin yaptığı veya yapmak istediği değişikliklere karşı çıkanların savunduğu veya değişiklikleri eleştirdiği en önemli hususlar nelerdir?

Cevap-7: AK Parti'nin ilk iktidar yıllarında yapmaya çalıştığımız kamu yönetimi reformu süreci çok kolay bir süreç değildi. Kamu Yönetimi Temel Kanununun meclisten geçmesi, kamuoyunda tartışılması, kurumların görüşünün alınması da Türkiye'de yönetim tarihine insanların nasıl baktığını görme açısından bir turnusol kâğıdı gibidir. Belli şeylere kimse dokunmak istemiyor. Sanki sizi tam dinlemeden, ne yapmak istediğinizi anlamadan o kanunlara özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanununa karşı çıkılmıştır. Aslında biraz düşünen, sistemi bilen, Türkiye'nin sorunlarını bilen, herkesin yapmak istediği değişikliklerin ifade edildiği, derlendiği, sistematik hale getirildiği bir kanundur, Kamu Yönetimi Temel Kanunu. Ancak çok değişik gerekçelerle, o zamanki müsteşarımızın (Ömer Dinçer'in) daha önce yaptığı bir konuşmada geçen bir düşüncesine bağlı olarak Kamu Yönetimi Temel Kanununu ele aldılar. Türkiye'nin üniter yapısını bozacak bir

kanun olarak önyargılı şekilde bakıldı. Sanki Türkiye'yi eyalet sistemine geçirecek bir kanunmuş gibi tepki verildi. Gerek kurumlar, gerek bazı siyasi partiler tarafından kanun çok anlaşılmadı. Ama daha sonraki dönemlerde şunu memnuniyetle gördüm. Bu kanundaki getirilen ilkeler, bazı kurumların yapılandırılmasına ilişkin stratejiler, bütün siyasi partilerin artık kullanmaya başladığı, benimsediği kendi parti programlarında bazen tam, bazen kısmen yer verdikleri bir bilimsel metin haline geldi. Şimdi bakıyoruz ki o zaman karşı çıkma teknik sebeplerle değil, hukuki sebeplerle de değil, biraz önyargı, biraz karşılıklı dinlememe, anlayamama sebebiyleymiş. Ama değişim zordur. Toplumlarda gerçekten özellikle sistemi değiştirmek çok zordur. İnsanların içinde yaşadıkları ortamın değişmesine tepkisi hep kuvvetli olmuştur. Bir mücadele gerekiyor, bir bedel ödemek gerekiyor. O mücadeleyi yaparsanız, o bedeli öderseniz değişimi yaparsınız. Onu göze alamazsanız değişim yapılamaz. İktidarlar da Türkiye'de genelde hep halının altına sürmüşlerdir değişimle ilgili ihtiyaçları. O dönemde yönetimde bulunanlar o riski göze aldılar. Belli bir değişimi yapmak istediler. Kamu yönetiminde bir zihniyet değişimi olması gerektiğini gördüler. Yerel yönetimler ağırlıklı bir yapıyı ve merkezin biraz daha zayıfladığı, taşranın güçlendiği bir devlet yönetimini kurmaya çalıştık.

Şimdi geri doğru bakınca aslında çok da doğru yaptığımızı düşünüyorum. Ama çok zorluklarla karşılaşıldı. Bir kısmı yapıldı, bir kısmı yapılamadı. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Cumhurbaşkanının iadesiyle kadük kaldı, tekrar görüşülüp yürürlüğe girmedi. Aslında yönetim sisteminde bir reformdu. O dönem sanki bir rejim değişikliği gibi algılandığı için zamanın Cumhurbaşkanı da direnç gösterdi. Anayasa Mahkemesine gitseydi de orada da sorun olabileceğini, anayasaya uygun olmakla birlikte o dönemki Anayasa Mahkemesi'nin yapısı, üyelerin bu olaya bakışı, yorumlayışı, hukuki anlayış anlamında o kanunu iptal edebileceklerini, anayasaya aykırı bulabileceklerini tahmin ediyorum.

Bizim ekip olarak bir eyalet sistemine geçelim, üniter devlet yapısını bozalım diye hiçbir düşüncemiz yoktu. O eleştiriyi yapanlar kadar biz de onlardan az milliyetçi değiliz, onlardan daha az bu ülkeyi sevmiyoruz. Biz de çok seviyoruz. Ülkenin iyiliği için aslında o konular tartışılmıştı ve üniter yapıyı bozacak, eyalet sistemi gibi bir sistemi biz asla düşünmemiştik. Ama yerel yönetimlerin ve taşra teşkilatının da güçlendirilmesi, merkeze toplanmış yetkilerin bir kısmının taşraya aktarılması yönünde anlayış getirilen bir sistemdi. O yürürlüğe girmedi maalesef.

Bunların haricinde eleştiri noktasına farklı bir çerçeveden bakarsak yerel yönetimlerle ilgili toplumu en çok rahatsız eden konu yolsuzluklar, usulsüzlükler, imar yolsuzluklarıdır. Türkiye'de belediye deyince bir anket yapılırsa, insanların çoğunun aklında gelen imar değişikliği, rant, ihale, suiistimal, işe adam alma gibi konular geliyor. Yerel yönetim reformuyla bu sorunlara da cevap aramıştık. Bunları da ortadan kaldıracak bir yerel yönetim sistemi kurulmaya çalışılmıştı. Ancak zaman içerisinde geline nokta yolsuzluğa, imar rantlarına, israfa, ehliyetsiz, liyakatsiz kişilerin kamu yönetiminde çoğalmasına, söz sahibi olmasına mani olamadığını bu sistemin de gördük. Bunlar da sistemin açıkları olarak değerlendirilmeli. Bir belediye hangi partiden olursa olsun iktidardan veya muhalefetten yanlış yapıyorsa toplum bir bütün olarak tepki gösterebilmeli. Merkezi hükümet de belediyeleri denetlemekle yetkili ve görevli olan kurumlar da partisine ve kişisine bakmaksızın yapması gereken denetimi belediyeler üzerinde yapmalıdır. Bunu yapamadığımız için, böyle bir mekanizmayı kuramadığımız için de özellikle bu konular hep eleştiriliyor, toplumda tartışılıyor. Kaynakların verimli kullanılmadığı, israf olduğu, yolsuzluk olduğu tartışmaları Türkiye gündeminden bir türlü düşmüyor. Bu 30 sene önce de vardı, bugün de aynı şekilde devam ediyor maalesef. Ben 1995 yılında Diyarbakır Çermik ilçesinde kaymakamdım, o dönemki belediye ve belediye başkanlarının yaptığı, toplumun eleştirdiği konular 2023'teki eleştirilerden çok farklı değil. Bu yerel yönetim reformunda özellikle yolsuzluk, usulsüzlük ve imar rantları konusunda, belediye kaynaklarının objektif kullanımı konusunda tam istediğimiz sonucu almadığınızı görüyorum. Bu yöndeki eleştirileri de kısmen haklı olarak değerlendiriyorum.

Soru-8. AK Parti iktidarında yerel yönetimlerle ilgili mevzuat değişikliklerinde yönetim ilkelerine uyulduğunu düşünüyor musunuz? (Söz konusu değişiklikler yapılırken diğer siyasi partilerden, bürokrasiden, STK'lardan, akademik camiadan vs. yeterli derecede görüşler alındığını düşünüyor musunuz?)

Cevap-8: Gerek Kamu Yönetimi Temel Kanunu, gerek Belediye Kanunu, gerek Büyükşehir Belediyesi Kanunu, gerek Özel İdare Kanunu, gerek Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi kanunların hazırlanmasında 2003-2011 arasında çok ciddi bir yönetim anlayışı vardı. İlgili herkesin görüşünü, katkısını alma düşüncesi vardı. Hükümette de bu çalışmaları yapan insanlarda da bu düşünce vardı.

Kanunların ve mevzuatın hazırlanmasıyla ilgili aslında mevzuat hazırlama usul ve esasları hakkında bir yönetmelik çıkarmıştık. Benim koordine ettiğim bir çalışmaydı. Aslında çok önemli bir çalışmaydı. Ancak uygulamada maalesef sürekli bürokrasideki değişimden, hızlı değişimden dolayı çok anlaşılamadı, çok uygulanamadı. O Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin temelinde bir kanun hazırlandığı zaman, hazırlanmak istenildiği zaman ilgili bütün kesimlerinin görüşlerinin alınması, kime hangi rantı veya faydayı sağladığı, kime hangi mali külfeti getirdiğine ilişkin düzenleyici etki analizi dediğimiz her kanunla ilgili veya düzenlemelerle ilgili bazı teknik hazırlıkların yapılmasını zorunlu kılan bir düzenleme idi. Bir iki kanunda uygulanır gibi yapıldı, sonra maalesef uygulanmadı. Aslında kapsam olarak ilkti hazırlanan bu yönetmelik. Türkiye'de kanun kalitesinin, düzenleme kalitesinin en üst düzeye çıkarılmasını öngören ve bununla ilgili mekanizmaları, sistemi de içeren bir yönetmelikti. Burada tabii alınacak görüşlerin de usulen alınmaması gerekir. Görüşlerin dikkate alınması gerekir. Kamu yönetimi reformu sürecinde birçok kurum ve kuruluştan, kişilerden ciddi anlamda görüş alındı ve görüşlere değer verildi.

Soru-9. AK Parti iktidarı süresince yapılan veya yapılmak istenen yerel yönetim reformlarında uluslararası kuruluşların (AB, Dünya Bankası, Avrupa Konseyi, IMF, BM vb.) etkileri olduğunu düşünüyor musunuz?

9.1. (Cevabınız evet ise) Bu kuruluşların reform çalışmalarına etkilerini nasıl değerlendirirsiniz?

Cevap-9: Bu konu çok fazla benim yetki alanımda olan bir konu değildi. Yani uluslararası kuruluşlarla yerel yönetim reformu görüşüldü mü, bu konuşuldu mu konusuna belki bu daha üst düzeylerde bakanlar, başbakan düzeyinde görüşülmüş olabilir Gerek AB gerek Avrupa Konseyi, Dünya Bankası gibi kuruluşların da yerel yönetim reformuna olumlu baktıklarını biliyoruz, bu çerçevede zaman zaman bazı görüşmeler olmuş olabilir.

Bizim de içinde yer aldığımız kamu yönetimi reformuna dair çalışmalar, gerçekten ülke çıkarları, ülkenin ihtiyaçları gözetilerek Türk kamu yönetiminin o an içinde bulunduğu çıkmazı aşmak amacıyla yapılmış iyi niyetli çalışmalardır. Herkesten görüş alındı, bütün kurumlardan görüş alındı. Zaman zaman başka ülkelerin yerel yönetim kanunlarını, sistemlerini de inceledik. Onlardan bir talep gelmese de biz inceledik doğrusunu yapalım diye. Buna AB içerisindeki ülkeler dâhil olmak üzere, uzaktaki birçok ülkenin,

Amerika'nın, iyi uygulama örneği nerede varsa hepsi incelenerek bir şekilde bu çalışmalara yansıtılmak istendi. Bu bahsedilen kuruluşlardan da bir öneri, bir görüş gelmişse bu çerçevede olumlu fayda sağlayacak bir öneri varsa onlardan da istifade edilmeye çalışılması çok doğaldır. Öyle bir öneri gelmişse değerlendirilmemesi zaten yanlıştır. Ama öyle direkt bir görüşme ben bilmiyorum, öyle bir şey olmadı.

CHP'li milletvekillerinin bu kanunlar, küresel güçlerin bir dayatması, ulusal değil gibi bazı eleştirileri oluyordu. Ancak ben buna katılmıyorum. Çünkü mesela Belediye Kanununun ilk taslağını biz Mevlüt Atbaş isimli bir arkadaş ile birlikte sekreteryaya olarak iki kişi yazdık. Biz küresel bir güçle, küresel bir aktörle, küresel kurumlardan birisiyle görüşmedik. Biz samimi bir şekilde gece sabahlara kadar çalışarak hazırladık. Bize gidip şu uluslararası kurumla, aktörle görüşün diyen olmadı. Bu çalışmalar tamamen milli, ülke şartlarına, ülke ihtiyaçlarına binaen hazırlandı. Bu çalışmaları yapan teknik grubun idealleri ile bağlantılı bir şekilde çalışmalar sürdürüldü. 1580 sayılı eski kanun da çıkarıldığı dönem için iyi bir kanun olabilir ancak 2000'li yıllara gelindiğinde yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılayacak bir kanun değildi.

Şunu da söylemekte fayda var. Bu teknik ekibin önünü açan da hükümettir. Biz hükümet adına bunları hazırlıyorduk. Onların da bakışı, o dönemdeki Başbakan Recep Tayyip Erdoğan Bey'in belediye başkanlığından gelmiş olması, belediye tecrübesi ister istemez bu kararlarda zaman zaman belirleyici rol oynamıştır, yerel yönetim reformunu öncelemiştir. Önce ilk işe kamu yönetimi reformunda yerel yönetimlerden başlanmasının sebebi de Sayın Başbakanın yerel yönetimlerle ülkeye daha güzel hizmet edileceği anlayışına dayandığını düşünüyorum. Orada bir dayatma, küresel güçlerin dayatması gibi bir durum olmamıştır.

Soru-10. Büyükşehir belediyelerinin yapısı ve sayısına yönelik bir düzenlemeye bakış açınız nasıl olur?

Cevap-10: Aslında büyükşehir sisteminin temeli il sınırı ile belediye sınırının eşitlenmesine dayanan ve anayasadaki büyük yerleşim yerleri için ayrı bir yönetim öngörülebilir maddesine bağlı olarak gelişti. Büyükşehir belediyeleri Turgut Özal'la birlikte bizim sistemimize girdi. Aslında iyi de oldu. Yani büyükşehir, belli hizmetler bakımından kentin bütün olarak yönetilmesi, içme suyu, ulaşım, imar, mezarlıklar gibi bu

hizmetleri tek elde toplayıp yöneten, ilçe belediyeleri arasındaki eskiden de belde belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlayan bir yapıydı. Önceleri bizim belediye sistemimiz çok daha dağınıktı. İstanbul'da şu an 39 ilçe var, bir o kadar da belde belediyesi vardı. Mesela yolun bu tarafının imar düzeni ve imar plânında tanınan yapılaşma hakkıyla 100 metre ötedeki diğer belediyenin imar düzeni farklıydı. Büyükşehir sistemiyle aslında çarpık kentleşme dediğimiz imar düzenindeki aksaklıklar, eksiklikler, yanlışlıklar düzeltilmek istendi. En temel amaçlarından biri buydu. Mesela ulaşımında büyükşehir sınırının dışında kalan beldelere belediye otobüsü gitmiyordu. Oranın ayrı bir otobüsü vardı. Böyle bir karmaşa vardı. Büyükşehir sistemi işte o alanlarda gerek ulaşımında, gerek imarda, gerek su ve benzeri altyapılarda çok başlılığı, israfa, düzensizliğe yol açan yapıyı ortadan kaldırdı. İlçe ve büyükşehir belediyeleri arasındaki görev dağılımını yeniden tanımladı, yeni bir yapıya oturttu.

İlçe belediyelerinde alınan imar kararları, Büyükşehir Belediye Meclisinde de onaylanmak suretiyle kentin bütününe hâkim bir imar anlayışını getirilmek istendi. Bunda kısmen başarılı olundu. İşte bugün depremin en çok yıkıma yol açtığı şehirlerden bir tanesi Hatay'dır. Hatay üzerinde çok ciddi çalışılması gereken bir şehirdi, imar açısından, çok parçalı bir yapıydı. Onun gibi Denizli mesela öyleydi. Hatay'da çok sayıda belde belediyesi vardı. Teknik ve fen koşullarının uygun olmadığı, yapılaşmaya sürekli izin veren, teknik kapasitesi çok düşük, mühendisi olmayan vs. birçok belediye vardı. Çarpık kentleşme, üst üste yapılar, yapılmaması gereken yerlere yapılan yapılar... Bugün depremde yıkılan yapıların önemli bir kısmı o dönemlerde kapasitesi düşük, mühendisi olmayan, teknik elemanı olmayan belediyeler tarafından verilen izinlerle yapılan yapılardır. Büyükşehir aslında bunlara bir çözüm olarak görüldü ama bu değişim çok kolay olmuyor. Hemen bıçakla kesip yeni bir şey de başlatamazsınız. Neticede bu toplumsal bir süreçtir. Şehirlerin oluşması, mahallelerin oluşması hem siyasi bir süreçtir, hem sosyolojik bir süreçtir. Kentin kentsel dönüşüme uğraması da aynı şekildedir. Siyasi boyutu vardır, sosyolojik boyutu vardır, kültürel boyutu vardır, ekonomik boyutu vardır.

Kısa vadede bu sağlıklı kentleşmeye ve yapılaşmaya büyükşehir sistemi çözüm üretilmedi. Aslında amaçlardan birisi de buydu. Bu değişim için biraz zamana ihtiyaç olduğunu düşünüyorum. Dolayısıyla tekrar bir ele alınması gerekir mi dersiniz bu sistemin çok yanlış olmadığını düşünüyorum. Şehrin imar politikasının bir bütün olmasının çok doğal olduğunu, ulaşım politikasının çok doğal olduğunu, çevrenin korunmasıyla ilgili,

doğal ortamın korunmasıyla ilgili politikanın böyle yolların ayırdığı beldeler ile mümkün olmayacağını, makro düzeyde soruna bakabilecek bir üst yönetim yapısıyla mümkün olduğunu, bunun da büyükşehir olabileceğini düşünüyorum. Bu yapıyı bozup tekrar küçük küçük beldelerin yetkili, görevli olduğu bir yapıya dönmenin, özellikle Türkiye'deki şehirler, şehirleşmenin hızla arttığı, nüfusun yüzde 90'ına yakınının şehirlerde yaşadığı ve bu yüzde 90'ın da çok önemli bir kısmının büyükşehirlerde yaşadığı yapıda, büyükşehirleri zayıflatacak bir anlayıştan ziyade büyükşehirlerin eksiklerini de tanımlayarak bu süreci yönetebilecek, bu toplumsal değişimi, kentsel değişimi, kentsel dönüşümü sağlayacak bir büyükşehir yapısına ihtiyaç olduğunu düşünüyorum. Bu anlamda büyükşehirlerin imar birimleri eksikse, kapasitesi yetersizse bu birimlerin desteklenmesi gerektiğini düşünüyorum.

Mantık olarak bütün dünyada büyükşehir sistemi var. Her ülkede, her büyükşehirde yaşanan sorunlar birbirine benziyor. Üretilen çözümlere bakarak biz de kendi şartlarımıza, kendi ülkemizin, kendi şehirlerimizin sorunlarına, ihtiyaçlarına uygun çözümleri üretmeye çalıştığımız bir sistemdir. Aksamalar var. Görüyoruz ki depremler olup bu kadar tahribat yapıyorsa, yeni yapılar da yıkılıyorsa bir yerlerde bir şeyler aksıyor demektir. Deprem sonrası süreçte bunun da iyi incelenip, irdelenerek sorumluların belirlenmesi, yargılanması, sistemden kaynaklanan eksikler varsa ki var, bunların yapılacak yasal düzenlemelerle düzeltilmesi gerektiğini düşünüyorum.

Ben büyükşehir kriterini nüfusa endekslemeyi de çok doğru bulmuyorum. Bütün şehir gibi birkaç ilin birleştirmesi fikri ile alakalı, mesafelerin önemli olduğunu düşünüyorum. Kentler birbirine iç içe ise büyükşehir yapabilirsiniz ama arada 100 kilometre mesafe varsa büyükşehir olmaz. Ama şu olabilir. Şu an Türkiye'de 30 büyükşehir, 51 tane de büyükşehir olmayan il belediyesi var. İl belediyelerinde imar bütünlüğü anlamında sorunlar olduğunu düşünüyorum. Yani bir kentin, bir ilin imarı ile ilgili ortak bir hedefin, ortak ilkelerin, ortak kuralların olması lazım. Dolayısıyla oraları belki büyükşehir yapmak yerine özellikle imar bütünlüğünü sağlamak açısından il belediyelerinin yapısında bir düzenleme yapmak gerekebilir. İl belediyelerine il genelinde bazı imar düzenlemeleri yapma yetkisi verilebilir. Buna benzer şehir içi ulaşım da bir makro bakış, il geneli bakış, il geneli ihtiyaçların plânlanması gibi ihtiyaçlar olabilir. Şehir içi ulaşım da il belediyelerine bütün ili kapsayacak şekilde yetki verilebilir. İçme suyu konusu da yine aynı şekilde. Yani büyükşehir olmayan bir yerde de büyük bir baraj yapılır. Bütün yerleşim yerlerinin su

ihhiyacı barajdan karşılanabilir. Bunun da il belediyesi tarafından karşılanması sağlanır. Bir anlamda il belediyelerinin fonksiyonları ve düzenleme kapasitesi arttırılarak il genelinde sunulması gereken ulaşım, su, imar hatta evre gibi konularda genel yetkili birimler haline getirilebilir. Böylece kaynak israfının önüne geçmiş oluruz. Hizmetlerde ciddi bir koordinasyon sağlamış oluruz. İl genelinde hizmetlerde belli bir standardı, kaliteyi sağlamış oluruz. Bunun da mekanizması kurulabilir. Adına büyükşehir deriz demeyiz, o siyasi bir tercih konusudur. Ama il geneli makro ölçekte yürütülmesi gereken hizmetler il belediyelerin sorumluluğunda toplanabilir.

şu anda büyükşehir olmayan 51 ilde belediyelerle birlikte il özel idareleri de var. Özel idareler de yerel yönetimdir. Onun da masaya yatırılması, gerekirse o illerde il özel idarelerinin kaldırılması ve o sorumluluğun belediyelere devredilmesi, valiliklerin ve kaymakamlıkların görev, yetki, sorumluluk, teşkilat ve yapılarının yetki genişliği ilkesine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesi gibi bir sistem düşünülebilir.

Cevdet Yılmaz İle Yapılan Mülakatın Dökümü (21.02.2023)

Soru-1. AK Parti iktidarı süresince yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunların (Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, 6360 Sayılı Kanun vb.) yazım veya hazırlık çalışmalarına katıldınız mı?

1.1. (Cevabınız evet ise) Hangi kanun çalışmalarına katıldınız?

1.2. (Cevabınız evet ise) Kanun çalışmalarına ne düzeyde katıldınız? (Kanun taslağı hazırlık süreci, görüş bildirme süreci, TBMM’de komisyonlarda veya Genel Kurulda kanun yapım süreci vs.)

Cevap-1: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu çalışmalarının hem taslak hazırlık süreçlerine hem de TBMM’de komisyondaki ve genel kuruldaki çalışmalara bir bürokrat olarak katıldım. 6360 Sayılı Kanun çalışmalarına da TBMM’de milletvekili ve bakan olarak katıldım.

Soru-2. AK Parti’nin iktidara gelmesinden sonra yapılan yerel yönetim reformlarını nasıl değerlendiriyorsunuz?

Cevap-2: AK Parti yerel yönetimlerdeki başarısıyla genel yönetime gelen bir parti aslında. Bunlar AK Parti’nin iktidara geliş sürecinin esasını oluşturan kanunlardandır. Sayın Cumhurbaşkanımızın İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı olarak başarısı, tecrübesi, gerek yerel kalkınma, gerek yerel ihtiyaçların giderilmesi noktasındaki performansı, hareketini genel yönetime taşıyan bir süreç. Kendisi de belediyecilikten, yerel yönetimlerinden gelen bir lider. Dolayısıyla bu konudaki reformlar aslında AK Parti’nin temel vizyonunu yansıtan, temel yaklaşımını yansıtan reformlardır diyebilirim.

Soru-3. AK Parti’nin yerel yönetim reformu kapsamında yapmayı plânlayıp da yapamadığı değişiklikler var mıdır?

3.1. (Cevabınız evet ise) Bu değişiklikler nelerdir?

3.2. (Cevabınız evet ise) Yapılamayan değişikliklerin önündeki engeller nelerdir?

Cevap-3: Evet vardır. Parça parça birçok değişiklik yaptık ama Kamu Yönetimi Temel Kanununu bir bütüncül çerçevede maalesef o dönem hayata geçiremedik. Sayın Ahmet

Necdet Sezer Cumhurbaşkanıydı. Veto etti bu kanunu. Dolayısıyla o bütüncül çerçeve maalesef hayata geçmedi. Ama o vizyonun gerektirdiği birçok değişiklik kanunlarda yapıldı. KÖYDES gibi programlar hayata geçirildi. Parça parça birçok şey hayata geçti. Geçmedi diyemeyiz. Ama maalesef o bütüncül yapıyı hayata geçirme imkânımız olmadı.

En önemli engel olarak doğrusu Türkiye'deki geleneksel bürokratik zihniyetini gördüğümü ifade edebilirim. Devlet-Millet ilişkisinde devleti eksen alan milletin ihtiyaçlarından ziyade bürokrasinin bakış açısını yansıtan zihniyet en temel engel oldu diyebiliriz. Bir taraftan da yerel yönetimler deyince birtakım korkular, endişeler, ülkenin bölünmesi vesaire birtakım konular gündeme geliyor. Hâlbuki AK Parti hiçbir zaman siyasi bir özerklikten yana bir teklif getirmedir. Tamamen idari ve mali özerkliğe yoğunlaşan çalışmalar yaptı. Dolayısıyla bunlar yersiz endişelerdi ama maalesef bu endişelerle karşı karşıya kaldık.

Soru-4. Şu anda Türkiye’de bir yerel yönetim reformu yapılmasına ihtiyaç var mıdır?

4.1. (Cevabınız evet ise) Ana hatları ile nasıl bir yerel yönetim reformu yapılması gerekmektedir?

Cevap-4: Elbette var. Yerel yönetimleri bizim güçlendirmeye devam etmemiz gerekiyor. Özellikle yerel yönetimlerin yerel kalkınma ekseninde sadece belli ihtiyaçları karşılamamanın da ötesinde yerel kalkınma ekseninin de mutlaka daha fazla çalışmasına ihtiyaç var. Bir taraftan da son yaşadığımız âfet sürecinde de gördüğümüz gibi yerel yönetimlerin kapasitelerinin çok daha gelişmesi gerekiyor. Şehir plânlaması, daha yatay bir mimari, deprem ve diğer âfetlere daha dayanıklı bir şehir yapısı, hem yaşam ortamı, hem iş ortamı anlamında şehirciliğin geliştirilmesi gibi konularda yerel yönetimlerin çok daha güçlenmesi gerekiyor. Bir taraftan da büyükşehir ve ilçe belediyesi ilişkisinin yeniden ele alınmasında fayda var. Diğer yandan belli illerde büyükşehirler yaptık. Diğerleri kaldı. Özel idare ve belediye ayrımı kaldı büyükşehir olmayan illerde. Bunun ülke genelinde uyumlaştırılması gerekiyor. Diğer bir konu da finansın paylaşımı, yerel yönetimlere aktarılan finansın miktarı ve belediyeler arasında paylaşım kriterlerinin de yine gözden geçirilmesi gerekiyor diye düşünüyorum.

Soru-5. Size göre AK Parti iktidarı, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde farklı dönemlere ayrılabilir mi? (Mesela ilk dönem idari ademi merkezizyetçi, sonra daha merkezizyetçi veya şu yıllarda merkezizyetçi, şu yıllarda idari ademi merkezizyetçi vs.)

Cevap-5: Aslında başından sonuna kadar AK Parti iktidarı, merkez ve yerelin birbirinin alternatifi olmadığını, bunların birbirini tamamlayan kurumlar olduğunu savunmuştur. Yereli güçlendirdiğinizde merkez de güçleniyor. Merkezin yerelde yapılması gereken işleri yüklenmesi merkezi asli fonksiyonlarından uzaklaştırıyor. Daha fazla hedef koyan, strateji geliştiren, standart belirleyen ulusal ölçekte işler yapan, programlar yapan, finansal mimariyi düzenleyen, dolayısıyla kendi alanına yoğunlaşan, denetim yapan, izleyen bir merkez. Yerelse yereldeki mahalli müşterek hizmetleri gören, daha operasyonel bir düzey. Bu ikisi birbirini dışlayan düzeyler değil, bütünleyen düzeyler. Dolayısıyla biz burada bir zıtlık görmüyoruz. Ve AK Parti her zaman bu anlamda yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden yana oldu. Siyasi olarak yerel yönetimleri değerlendirmeye çalışanlara karşı AK Parti'nin tavrı oldu. Özellikle terör bağlantılı bir şekilde yerel imkânların kullandırılmaması çerçevesinde birtakım tedbirler aldı AK Parti. İşte kayyum uygulamaları, diğer uygulamalar... Ama bu yerel yönetimlere genel bakışımızı değiştiren bir şey değil. Güvenlik nedeniyle ve teröre yönelik olarak alınan tedbirler Türkiye'de bu sorunlar kalmadığında elbette ki yerel yönetimlerle ilgili, o genel bakış açısı yine güçlü bir şekilde devam edecektir.

Soru-6. Size göre şu anda yerel yönetimler, üstlendikleri hizmetlerini karşılayacak düzeyde yeterli mali, teknik, idari vs. imkânlara sahip midir? Bu konuda yeni düzenlemeler yapmaya ihtiyaç var mıdır?

Cevap-6: Şu anda yerel yönetimler, üstlendikleri hizmetlerini karşılayacak düzeyde yeterli mali, teknik, idari imkânlara bence sahip değildir. Geçmişe göre artırdık bunları ama hâlâ yeterli olduğunu düşünmüyorum doğrusu. Bu mali imkânları daha da geliştirmemiz lazım. Ama öz gelirlerini de artırmamız lazım. Sadece merkezden finans transferiyle olmaz. Kurumsal kapasiteyi de güçlendirmek lazım. Yani belediye seçimlerini mevcut belediye başkanından başka bir kişinin kazanması halinde her şeyin değişmemesi lazım. Kurumsal sürekliliğin artırılması lazım. Yereldeki bu kurumsal kapasiteyi, insan kaynaklarını geliştirme, finans imkânlarını artırma hem merkezden daha fazla kaynak hem de kendi öz gelirlerini artırma konuları bence hâlâ ihtiyaç ve bu konuda düzenlemeler yapılmalıdır.

Soru-7. Merkez-yerel ilişkileri ile ilgili AK Parti'nin yaptığı veya yapmak istediği değişikliklere karşı çıkanların savunduğu veya değişiklikleri eleştirdiği en önemli hususlar nelerdir?

Cevap-7: Eleştirilerden bazıları teknik konular, farklılıklardı. Yerel yönetimler her alanda olduğu gibi farklı düşüncelerin olabileceği alanlar. Bizim partimizin içinde bile farklı düşünen, farklı teklif getiren arkadaşlarımız oluyor. Belli bir yere kadar bir teknik tartışma bu. Tek tip bir yerel yönetim dünyanın hiçbir yerinde yok. Farklı alternatifler var. Dolayısıyla bizde de bu farklı fikirlerin olması bence normal. Ama bir taraftan da konuya daha vesayetçi bir anlayışla bakan, yerel yönetimleri bir tehdit gibi algılayan bürokratik bir bakış açısıyla olaya yaklaşan, önyargılı kesimlerin engellemeleri de vardı ki bunlar daha önemliydi. Onun dışında ben doğrusu çok önemli bir engel görmüyorum.

Soru-8. AK Parti iktidarında yerel yönetimlerle ilgili mevzuat değişikliklerinde yönetim ilkelerine uyulduğunu düşünüyor musunuz? (Söz konusu değişiklikler yapılırken diğer siyasi partilerden, bürokrasiden, STK'lardan, akademik camiadan vs. yeterli derecede görüşler alındığını düşünüyor musunuz?)

Cevap-8: Reform denilecek değişikliklerde yani ilk dönemi hatırlıyorum, o dönemde gerçekten çok ciddi anlamda katılımcı bir süreç izlendi. Genel yaklaşımı elbette hükümet ortaya koydu ama neredeyse bütün kesimlerle görüşmeler yapıldı. O süreçte akademisyenlerden değişik partilerden belediye başkanlarına, bürokrasiden iş dünyasına kadar çok çeşitli kesimlerden görüşler alınarak ilerleme sağlandı. Tabii ki katılımcılığın sonu yok. Daha iyisi mutlaka olabilir ama o değişikliklerin katılımcı bir anlayışla yapıldığını düşünüyorum doğrusu. Bu konularda daha fazlası yapılamaz mı? Elbette yapılabilir.

Ayrıca yaptığımız değişikliklerde de olabildiğince katılımcı mekanizmaları getirmeye çalıştık. Kent konseyleri gibi kavramlar ilk defa AK Parti'nin yaptığı değişikliklerle mevzuata girmiş oldu. Bunlar önemli adımlardı. Belli konuların vatandaşa sorulması gibi mekanizmalar önemli açılımlardı. Ama tabii ki katılımcılığı daha farklı kanallarla geliştirmek de mümkündür.

Soru-9. AK Parti iktidarı süresince yapılan veya yapılmak istenen yerel yönetim reformlarında uluslararası kuruluşların (AB, Dünya Bankası, Avrupa Konseyi, IMF, BM vb.) etkileri olduğunu düşünüyor musunuz?

9.1. (Cevabınız evet ise) Bu kuruluşların reform çalışmalarına etkilerini nasıl değerlendirirsiniz?

Cevap-9: Benim düşünceme ve gördüklerime göre çok büyük etkileri olmadı. Hatta özellikle uluslararası kuruluşlarla çok çalışmadık o süreçte. Yani biraz daha yerli ve milli bir bakış açısı olsun istedik. Mesela kamu mali yönetimiyle ilgili, merkezi idareyle ilgili daha fazla ilgileri oldu Dünya Bankası, IMF gibi kurumların. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler ile de ilgilendiler. Kendileri de bu sürece müdahil olmak istediler ama o dönemde buna çok sıcak bakılmadı. Bu çalışmaları daha çok kendi bürokrasimizle, kendi iç kurumsal yapımızla yürüttüğümüzü söyleyebilirim.

Soru-10. Büyükşehir belediyelerinin yapısı ve sayısına yönelik bir düzenlemeye bakış açınız nasıl olur?

Cevap-10: Şu anda 30 ilimiz büyükşehir statüsünde. 51 il ise normal il belediyesi statüsünde. Bunlarda il özel idareleri de var belediye yanında. Normal il belediyelerinde de bir uyum sağlamaya dönük düzenlemeye ihtiyaç var diye düşünüyorum ben doğrusu. Yerel yönetimlerde daha bütüncül, daha mukayese edilebilir, ortak yapılara dönük bir ihtiyaç var diye düşünüyorum bu konuda. Ama henüz bir adım atamadık doğrusu. Bu dönem (2018-2023 dönemi) bir adım atma niyeti vardı ama gündemin yoğunluğundan, ülkenin yoğunluğundan fırsat bulunamadı. Önümüzdeki süreçlerde bu konuda ben bir adım atılabileceğini düşünüyorum. Büyükşehir olmayan illerde yani büyükşehir dışı kalan illerde yeni bir model düşünülebilir. Büyükşehirlerde zaten kriter belli. 750 bini geçince nüfus o statüyü kazanıyor iller. Ama geriye kalan illerde yani o nüfus kriterinin ötesinde bir bütün şehir mi deriz, başka bir şey mi deriz, onu bilemiyorum ama yeni bir modele ihtiyaç var. Asıl o konuda çalışmaların gündeme geleceğini düşünüyorum.

Yusuf Ziya Yılmaz İle Yapılan Mülakatın Dökümü (15.06.2023)

Soru-1. AK Parti iktidarı süresince yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunların (Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, 6360 Sayılı Kanun vb.) yazım veya hazırlık çalışmalarına katıldınız mı?

1.1. (Cevabınız evet ise) Hangi kanun çalışmalarına katıldınız?

1.2. (Cevabınız evet ise) Kanun çalışmalarına ne düzeyde katıldınız? (Kanun taslağı hazırlık süreci, görüş bildirme süreci, TBMM’de komisyonlarda veya Genel Kurulda kanun yapım süreci vs.)

Cevap-1: Ben AK Parti’nin ilk dönemlerinde Samsun’da büyükşehir belediye başkanlığı görevindeydim. 1999’dan 2018’e kadar büyükşehir belediye başkanlığı yaptım. 2018’den itibaren de milletvekilliği yapmaktayım. Aynı zamanda Haziran 2023’te AK Parti Yerel Yönetim Başkan Yardımcısı iken Yerel Yönetim Başkanlığına getirildim. Dolayısıyla özellikle belirtilen kanun çalışmalarına doğrudan katılmasam da büyükşehir belediye başkanı olarak bu kanunlarla ilgili görüşlerimi bildirdim.

Soru-2. AK Parti’nin iktidara gelmesinden sonra yapılan yerel yönetim reformlarını nasıl değerlendiriyorsunuz?

Cevap-2: AK Parti iktidara geldikten sonra çok ciddi reformlar yaptı. Ben önceki kanun döneminde de belediye başkanlığı yaptım, mevcut kanunlar döneminde de belediye başkanlığı yaptım. Gerçekten ikisini kıyasladığımızda çok ciddi yetkilerin yerel yönetimlere verildiğini, yerel yönetimlerin mali yapılarının eskiye kıyasla artırıldığını, yerel yönetimlerin üzerindeki çok önemli ve aşırı vesayet yetkilerinin azaltıldığını müşahade ettim. 6360 sayılı kanunla büyükşehirlerde çok önemli değişiklikler yapıldı. Büyükşehir belediyeleri artık şehrin tamamından sorumlu oldu. Şehre bir bütün olarak bakma imkânını elde etti. Dolayısıyla bunların hepsini düşündüğümüzde bu yapılanların çok önemli reformlar olduğunu düşünüyorum.

Soru-3. AK Parti’nin yerel yönetim reformu kapsamında yapmayı plânlayıp da yapamadığı değişiklikler var mıdır?

3.1. (Cevabınız evet ise) Bu değişiklikler nelerdir?

3.2. (Cevabınız evet ise) Yapılamayan değişikliklerin önündeki engeller nelerdir?

Cevap-3: Hayır, bence yok. AK Parti pragmatist ve sonuç odaklı bir partidir. Dünyanın bir başka şehrinde dünya insanlığına sunulmuş olan bir hizmetin bizim ülkemiz insanlığına gecikmesi gibi bir şeyi Cumhurbaşkanımızın hissetmemesi ve bunun gereğini ertelemesi gibi bir durum mümkün değil. Çok sonuç odaklı bir yönetici olduğu için ülkemizde hemen hemen dünyanın hangi şehrinde insanlığa sokulmuş bir hizmet varsa bizim ülkemizde de onun sunulmasını bize talimat veriyordu ve bunun gereğini biz yapıyorduk. Belediye başkanlığım sürecinden bunu biliyorum. Genel anlamda bir eksikliğimiz yok. Ama tabii ki kaynaklar sınırlı, ihtiyaçlar sınırsız. Biz biliyoruz neye ihtiyacımız olduğunu ve bunları ülkemiz insanına kazandırmak için bütün gayretimizle uğraşıyoruz.

Soru-4. Şu anda Türkiye’de bir yerel yönetim reformu yapılmasına ihtiyaç var mıdır?

4.1. (Cevabınız evet ise) Ana hatları ile nasıl bir yerel yönetim reformu yapılması gerekmektedir?

Cevap-4: Ben yeni bir yerel yönetim reformuna ihtiyaç olduğunu düşünmüyorum. Bence yeni bir sivil ve demokratik anayasaya ihtiyacımız var. Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu gibi kanunlarda yasal düzenlemeler olur tabii. Yani günün ihtiyaçlarına göre değişiklikler olur. Ama reform diyebileceğimiz, çok büyük değişiklikler olmaz diye düşünüyorum. Şehirlerimizde farklı farklı problemler, başka ihtiyaçlar ortaya çıkabilir. Hayat çok dinamik. Son zamanlarda devamlı doğal afetler yaşanıyor. Demek ki bu doğal afetlere karşı tedbir almak gibi birtakım işler, gelecekte hem merkezdeki hem de yereldeki yöneticilerin kafasını yoracağı işler olacaktır.

Soru-5. Size göre AK Parti iktidarı, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde farklı dönemlere ayrılabilir mi? (Mesela ilk dönem idari ademi merkeziyetçi, sonra daha merkeziyetçi veya şu yıllarda merkeziyetçi, şu yıllarda idari ademi merkeziyetçi vs.)

Cevap-5: Hayır, o şekilde bir dönem ayrımı yapamam. AK Parti hizmet siyaseti yapar. Yani AK Parti’nin temel felsefesinde insana hizmet vardır. İnsana dokunan, insanı merkezine koyan bir anlayışı vardır. İnsanlar doğuştan ölüme kadar hayatında hangi kamusal kurum, kuruluş bana hizmet edecek, bu ihtiyacımı giderecek diye baktığında, kendisine en yakın görmesi gereken yerel yönetimleri, belediyeleri düşüneceği için

belediyelerin doğumdan ölüme kadar insana dokunan hizmetler yapmasını önceleyen ve hizmeti de hakikaten önemseyen bir siyasi hareketiz. Bu hizmetleri yaparken son yıllarda insanımızın gönlüne girmemiz gerektiğinin, insanımızın sevgisini, saygısını, güvenini kazanmamız gerektiğinin de insanımızın ihtiyacı olan hizmetleri karşılamamız kadar önemli olduğunu gördük. Dolayısıyla hem insanlara hizmet edecek hem de insanların gönlüne giren, onlara tepeden bakmayan, insanlarla iyi iletişim kuran, kibirli olmayan bir yönetici tipolojisini geliştirmeyi düşünüyoruz.

Soru-6. Size göre şu anda yerel yönetimler, üstlendikleri hizmetlerini karşılayacak düzeyde yeterli mali, teknik, idari vs. imkânlara sahip midir? Bu konuda yeni düzenlemeler yapmaya ihtiyaç var mıdır?

Cevap-6: Şüphesiz ülkenin içinde bulunduğu durumların, ülkemizin sahip olduğu kaynakların, imkânların sınırladığı bazı durumlar oluyor. İhtiyaçlar sınırsız, kaynaklar ise kıt. Dolayısıyla eksiklerimiz vardır muhakkak ama kaynak aktarımı yapılmaya da çalışılıyor.

Soru-7. Merkez-yerel ilişkileri ile ilgili AK Parti'nin yaptığı veya yapmak istediği değişikliklere karşı çıkanların savunduğu veya değişiklikleri eleştirdiği en önemli hususlar nelerdir?

Cevap-7: AK Parti'nin ilk dönemini hatırladığımızda bazı kanunlara o dönemin Cumhurbaşkanının iadesi, onay vermemesi gibi süreçler olmuştu. Bu kanunların ülkeyi parçalamaya götüreceği, üniter devlete aykırılık barındırdığı iddia ediliyordu. Ancak zaman içinde bunların haksız itham olduğu, yersiz eleştiri olduğu da görüldü diye düşünüyorum.

Soru-8. AK Parti iktidarında yerel yönetimlerle ilgili mevzuat değişikliklerinde yönetim ilkelerine uyulduğunu düşünüyor musunuz? (Söz konusu değişiklikler yapılırken diğer siyasi partilerden, bürokrasiden, STK'lardan, akademik camiadan vs. yeterli derecede görüşler alındığını düşünüyor musunuz?)

Cevap-8: Yönetişim ilkelerine uyulduğunu düşünüyorum. Belediye başkanlığı yaparken bu reformlarla ilgili bizim görüşlerimize başvuruldu ve bunlar dikkate alındı. Aynı zamanda muhalefet partilerinin belediye başkanlarına da danışıldı. Yine benim

milletvekilliği yaptığım dönemde de danışma, görüş alma faaliyetlerine uyulduğunu görmekteyim.

Soru-9. AK Parti iktidarı süresince yapılan veya yapılmak istenen yerel yönetim reformlarında uluslararası kuruluşların (AB, Dünya Bankası, Avrupa Konseyi, IMF, BM vb.) etkileri olduğunu düşünüyor musunuz?

9.1. (Cevabınız evet ise) Bu kuruluşların reform çalışmalarına etkilerini nasıl değerlendirirsiniz?

Cevap-9: Uluslararası kuruluşların etkisi olsa da bunlar görüş bildirme noktasında olmuştur. Veya dünyadaki iyi uygulamaların ülkemizde de hayata geçirilmesi çerçevesinde olmuştur. Bu etkilerin düzeyi bir dayatma şekilde olmamıştır.

Soru-10. Büyükşehir belediyelerinin yapısı ve sayısına yönelik bir düzenlemeye bakış açınız nasıl olur?

Cevap-10: Türkiye'de Anavatan Partisi'nin iktidar olması ile nüfusu fazla olan şehirlerin 1580 sayılı Belediye Kanunu ile yönetilemeyeceği anlaşıldı. Dolayısıyla büyük şehirlerin bazılarını yeni bir yasa ile ancak yönetebileceğimiz fikri gündeme geldi. 3030 sayılı yasa ile birlikte bu illerden bazıları idare edilir hale geldi ve büyükşehirlerde güzel sonuçlar elde edildi. Bu büyükşehirlerde hakikaten merkezi hükümetin yapamadığı oranda, yerelde güzel işler yapılmaya başlandı. Takip eden zaman içinde büyükşehirlerin sayısının artması gündeme geldi. Böylece ikinci bir parti il daha büyükşehir oldu. Daha sonra tekrardan bir artış oldu. Neticede 3030 sayılı kanunun da bu sefer bu büyük illeri yönetmeye yetmeyeceği gerçeği ortaya çıktı. AK Parti'nin ilk iktidar yıllarında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edildi. Zaman içinde büyükşehirlerde daha önce İstanbul ve Kocaeli'nde uygulanan il mülki sınırının büyükşehir sınırı haline getirilmesi süreci diğer büyükşehirlerde de uygulamaya geçirildi. Tabii zamanla diğer illerden de nüfus olarak büyüyenlerden 750 bin nüfusu aşanlar da büyükşehir haline getirildi ve büyükşehir sayısı 30 oldu. Bunların içinde bir de mega şehir diyebileceğimiz, nüfusu 10 milyonun çok üstünde olan İstanbul var.

Yeni yasal takviyelerle büyükşehirlerin merkezi hükümetten ziyade daha çabuk sonuca gidebilen, daha insan merkezli hizmetleri yapabilen yerel yönetimler olduğu tezi ve fikri

doğru çıktı. Büyükşehirlerin hem maddi hem donanım hem personel hem de teknik kapasitesini arttırdığımız takdirde birçok hizmetin bu şehirlerde daha iyi yapılabileceği anlaşıldı ve güzel sonuçlar elde edildi. Takip eden zaman içerisinde büyükşehirlerin giderek yeni yasal düzenlemelerle yetkileri arttı, artan yetkiler oranında da hizmetlerini merkezi hükümetin desteğini almaya gerek kalmaksızın büyükşehir belediyeler yürütür hale geldi.

Merkezden uzakta, gelişmiş olan bir büyük yerleşkenin ihtiyaçlarını ve sorunlarını ancak orada idari ademi merkeziyetçi ve insan odaklı bir sistem kurarak çözüleceği gerçeğini dünya kabul etti. Küreselleşmenin olduğu bir iletişim dünyasında insanlar dünyanın bir başka köşesinde verilen bir yerel yönetim hizmetinin kendi şehirlerinde neden olmadığını sorgulamaya başladı. Dolayısıyla yerel yöneticilerin işleri her gün biraz daha arttı. Yani şu anda 30 olan büyükşehir belediye sayısı ihtiyaç olması halinde artabilir, bu gayet doğaldır. Önemli olan bu konuda şartların sağlanması, gereksinimlerin ortaya çıkmasıdır.

Cemil Yaman İle Yapılan Mülakatın Dökümü (15.06.2023)

Soru-1. AK Parti iktidarı süresince yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunların (Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, 6360 Sayılı Kanun vb.) yazım veya hazırlık çalışmalarına katıldınız mı?

1.1. (Cevabınız evet ise) Hangi kanun çalışmalarına katıldınız?

1.2. (Cevabınız evet ise) Kanun çalışmalarına ne düzeyde katıldınız? (Kanun taslağı hazırlık süreci, görüş bildirme süreci, TBMM’de komisyonlarda veya Genel Kurulda kanun yapım süreci vs.)

Cevap-1: Sözü edilen kanun çalışmalarına birebir katılmadım ancak 2015’ten itibaren mecliste yerel yönetimler ile ilgili mevzuat değişikliklerinin hem mutfak kısmı diyebileceğimiz hazırlık çalışmalarına hem mecliste komisyon çalışmalarına hem de meclis genel kurulundaki görüşmelerine katıldım.

Soru-2. AK Parti’nin iktidara gelmesinden sonra yapılan yerel yönetim reformlarını nasıl değerlendiriyorsunuz?

Cevap-2: AK Parti iktidarı olarak yerel yönetimlerle ilgili çok ciddi reformlar yaptık. Örnek vermek gerekirse büyükşehir belediye yasası, belediye yasası, çevreyle ilgili yasalar, yerinden yönetimle ilgili, belediyelerin daha da güçlendirilmesiyle ilgili alınan kararlar, büyükşehirde il özel idarelerin kaldırılması, imarın tek elden, şehrin tek elden plânlaması, su ve kanalizasyonların tek elden plânlaması, bunlar çok önemli, devrim niteliğinde dönüşümlerdir. Mesela imar barışı çok önemli bir devrimdir aslında. Devrim niteliğindedir. Muhalefet bunu imar rantı, imar affı gibi düşünüyor ama öyle değil. Türkiye’nin bu anlamda kangren haline gelmiş sorunlarını çözdük. Ama yine de yerelde hâlâ çözmemiz gereken işler var. Ben 28. dönemde birçok sorunun masaya yatırılıp çözüleceğine inanıyorum.

Soru-3. AK Parti’nin yerel yönetim reformu kapsamında yapmayı plânlayıp da yapamadığı değişiklikler var mıdır?

3.1. (Cevabınız evet ise) Bu değişiklikler nelerdir?

3.2. (Cevabınız evet ise) Yapılamayan değişikliklerin önündeki engeller nelerdir?

Cevap-3: Birçok değişiklik var aslında bizim düşündüğümüz. Yerel yönetimlere daha çok yetki aktarılması düşünülüyordu bu nispeten gerçekleşti. Nüfusu 750 binin altında olan şehirlerimizin ya bütün şehir olması ya da büyükşehir sistemi ile yönetilmesi ile ilgili mutlaka ve mutlaka bir çalışma yapılması lazım. Biz iktidar partisi olarak bunun hazırlıklarını yaptık ama ne yazık ki parlamentoda muhalefet tarafından çok destek görmedik. Muhalefetin buna yanaşmamasının temel nedeni bizim getirmiş olduğumuz tezin iyi olup olmadığı değil, iktidar getiriyorsa o iyi değildir, güzel değildir anlayışıdır. Bu olmamalıdır. Hâlbuki bire bir konuştuğumuzda muhalefetteki milletvekili arkadaşlarımız bizim taslak raporumuzun çok doğru bir reform olduğunu söylüyorlar.

Mutlaka ama mutlaka bütün şehir uygulamasının hayata geçmesi lazım yani Türkiye'deki 81 vilayetin tamamının tek elden plânlaması lazım. Bu değişikliğin yapılmasını plânladık ama şimdilik hayata geçmedi. Örnek vermek gerekiyorsa büyükşehir olmayan illerde il belediye başkanları aslında merkez ilçe belediye başkanıdır. Mesela Ağrı Belediye Başkanı merkez ilçe belediye başkanıdır, merkez ilçe oylarıyla seçilir. Dolayısıyla da bütün şehrin tek belediye başkanı seçiminde bütün vatandaşın oy kullanması lazım ve şehrin plânlamasının il belediye başkanınca, il belediyesince yapılması lazım. Tamamını, yollarını, suyunu, kanalizasyonunu, şehrin vizyonunu, yarınını, bugününü merkezi bir belediyenin plânlaması lazım. Yani büyükşehir belediyesi sisteminin aynısını bütün şehirlere uygulamamız lazım. Bütçesinin de ona göre artırılması gerekir. Mesela büyükşehirde altyapıyı nasıl büyükşehir yapıyorsa üstyapıyı, ana arterlerin bakımını, temizliğini, asfaltını, altyapısını yapıyorsa bu diğer illerde de yapılmalıdır. Yani büyükşehirlerin dışındaki vilayetlerde de bu yapılmalıdır.

Engeller noktasında dönemin Cumhurbaşkanının vetolarından bahsedilebilir. Yani 2007'ye kadar o günkü Cumhurbaşkanı, hükümetin, Türkiye'nin âcil yapılması gereken reformları ne yazık ki uygulamamıza izin vermedi. Bu siyasal bir tercihti, hukuki bir tercih değildi. Bu halkın menfaatine olan bir tercih değildi. Hükümeti çalıştırmamaya yönelik ve yanlış bir tercihti. Sezer'in veto gerekçelerine veya CHP'nin, o dönemki diğer muhalefet partilerinin eleştirilerine baktığımızda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı olsun, Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu olsun, eyalet vurgusu veya federasyon vurgusu veya üniter devlete aykırılık vurgusu vardı. Onu da herhalde birileri böyle kurguluyor. Birileri kendini kuma gömdüğünde karanlık olduğuna, gözünü kapattığında

karanlık olduğuna inanıyor. Bu böyle değil. AK Parti'nin böyle bir amacı hiç olmamıştır. Bunlar sanal korkulardır. Bizim amacımız 85 milyonun tamamının daha iyi yaşaması, doğu, batı, kuzey, güney ayrımı yapmaksızın bütün şehirlerimizin kalkınmasıdır.

Her ilin, belediyenin bölgesel anlamda farklı öncelikleri vardır. Kocaeli'nin yapısı ile Bartın'ın yapısı aynı değil. Kocaeli'nin sorunları ile Bartın'ın sorunları aynı değil. Kocaeli'nin ihtiyaçlarıyla Bartın'ın ihtiyaçları aynı değil. Dolayısıyla vizyoner bir bakış açısı ile plânlanmaların yapılması gerekir. Şehirlerimizin sorunlarını çözmemiz lazım. Şu anda Türkiye'de yerel yönetimlerin yapması gereken hizmetlerin AK Partili olmayan belediyelerde büyük bölümünü merkezi hükümet yapıyor. Aslında bu şehirlerin, şehrin ihtiyaçlarını plânlaması lazım. Ama belediyeler güçlü değilse bunu yapamıyorlar. Mesela büyükşehirlerde bunlar başarılı oldu. Yani Kocaeli ve İstanbul örneği var. Bu meseleyi biz ilk başta Kocaeli ve İstanbul'da uyguladık. Şehrin tamamını mücavir alan yaptık. Bunun bütün Türkiye'de uygulanması lazım. Bu elzemdir, kaçınılmazdır. Bundan dolayı da kendi kendimize sanal korkular oluşturmamamız lazım. Yani Türkiye'nin âcil ihtiyacı olan, şehirlerin âcil ihtiyaçları olan sorunların çözülmesi lazım. Yılda 50-60 bin nüfusu artan şehirlerimiz var, Kocaeli gibi. Siz bunun eğer önünü görmezseniz, yarınları düşünmezsiniz, hesaplamazsanız şehri kilitlersiniz. Yani şehirlerimizin hem altyapısını hem de üst yapısını buna göre kurgulanması lazım.

Soru-4. Şu anda Türkiye'de bir yerel yönetim reformu yapılmasına ihtiyaç var mıdır?

4.1. (Cevabınız evet ise) Ana hatları ile nasıl bir yerel yönetim reformu yapılması gerekmektedir?

Cevap-4: Türkiye'de hâlâ yerel yönetimler reformuna ihtiyaç olduğunu düşünüyorum. Parlamento bu dönemde herhalde yerel yönetimler reformuyla ilgili de bir çalışma yapacaktır. Ve aynı zamanda da bizim her zaman savunduğumuz tam demokratik, sivil bir anayasa yapılma aşamasındayız. Yine belediyelerin, yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle ilgili, şehrin merkezden değil de kendi yerelinde yönetilmesiyle ilgili de çok ciddi bir reform çalışması yapılması gerekiyor. Bunların da anayasal ve yasal teminat altına alınması lazım. Bu konuda 28. dönem parlamentodan çok umutluyum. Güzel şeyler yapacağımıza inanıyorum. Büyükşehir olmayan 51 ilin de bütün şehir mantığı ile yönetilmesi gerekir. Bu yönde bir değişiklik yapılması gerekir. Biz bunlarla ilgili

alışmalar yapıyoruz. Bizim önümüzde bir çalışma hazır. Bu siyaset üstü bir meseledir. Bu alışmalarımızın hayat bulması lazım, yarınlara şehirlerimizi taşımamız lazım.

Altyapı, üstyapı sorunlarımız Türkiye'nin tamamında, hem yerel yönetimler, hem merkezi hükümet tarafından özölmüştür. Ama bunlar tabii ki yeterli değil. İnsanlarımızın daha güzel yaşaması için belediyelerimizin, yerel yönetimlerinin daha güçlü olması lazım. Bu konuda da yeni yeni ihtiyaçlar doğuyor. Bu ihtiyaçlar da parlamentonun görevi. Biz de bunun takipçisi olacağız parlamentoda.

Türkiye bir deprem bölgesidir, deprem kuşağındadır. Miadını doldurmuş yapı stoku var. Bunların mutlaka revize edilmesi lazım. 2023 seçimlerine biz deprem sürecinde ve ekonomik darboğaz sürecinde yakalandık. Dolayısıyla da hükümetin, iktidar partisinin önceliği de depremle ilgili alınması gereken kararlar, ekonomi ile ilgili alınması gereken kararlar oldu. Türkiye'nin diğer sorunları ne yazık ki çok fazla konuşulamadı. 2023 seçim beyannamesinde de yerel yönetim reformu ile ilgili hususlara bu yüzden yer verilemedi.

Soru-5. Size göre AK Parti iktidarı, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde farklı dönemlere ayrılabilir mi? (Mesela ilk dönem idari ademi merkeziyetçi, sonra daha merkeziyetçi veya şu yıllarda merkeziyetçi, şu yıllarda idari ademi merkeziyetçi vs.)

Cevap-5: 2002'de AK Parti iktidara gelmeden önce Türkiye'nin Âcil Eylem Plânıyla Türkiye'nin sıkıntı ve sorunlarını masaya yatırdık ve onu bir kitapçık haline getirdik. Âcil yapılması gerekenlerden en önemlilerinden biri de yerel yönetimler reformuydu. Ve o gün yerel yönetimler reformunu çıkardık. Dolayısıyla bu konuda kanunların çıkarılması lazımdı, o kanunları çıkardık, ilk beş yılda. Yerel yönetimler reformunun yapılması lazımdı, yapıldı. O gün yaptığımız yerel yönetimler reformu gerçekten soruların tamamını olmasa da büyük bir bölümünü çözdü. Sonrasında şehirlerimiz geliştikçe şehirlerimizin yeni ihtiyaçları doğmaya başladı. Nüfusu fazla olan şehirlerimizin sayısı arttı. Her geçen gün de nüfusumuz artıyor. Dolayısıyla yeni sorunlar doğmaya başlıyor ve yeni sorunlar, yeni reformlar doğuruyor. İhtiyaç doğuruyor. Bunları da, yeni reformları da yapmak zorundayız. Ama hâlâ özölmesi gereken, güncellenmesi gereken sorunlar var.

AK Parti'nin yerelleşme adımlarını attığı ilk dönemden sonra kademe kademe merkezileştiği söyleniyor. Bunda özellikle bazı belediyelerin çözmesi gereken sorunları

çözmemesinin payı olduğunu düşünüyorum. Kocaeli ve Sakarya yerel yönetimlerde mesela imar ile ilgili atılması gereken adımları atmış, imar uygulamasını yapmış, bitirmiş. Bazı belediyeler ise hiç başlatmamış bu çalışmayı. Hiç de umurunda da değil. Şimdi bu sorun ne olacak? Bu sorunun çözülmesi lazım. Bazı büyükşehir belediyelerimiz ne yazık ki şehrin ihtiyacı olan, âcil ihtiyacı olan yolları, altgeçitleri yapmamış, ulaşım güzergâhında trafik sirkülasyonunu azaltacak, yerelin atması gereken adımları atmamış. Bu sefer merkezi hükümet ister istemez müdahale etmiştir. Otuz yılda belediye raylı sistemi çözememiş, hükümet mecbur çözmüş. Sonuçta biz vatandaş daha güzel yaşasın diye siyaset yapıyoruz. Merkezi hükümet müdahale ediyor, yardımcı oluyor daha doğrusu. Bazı belediyelerin 45 günde yaptığı altgeçidi, bazı belediyeler üç yılda yapamıyor. Bu da çok ciddi bir sorun olmaya başlıyor. İster istemez merkezi hükümet müdahale ediyor. Karayolları devreye giriyor yani. Özellikle yerel yönetimlerde A, B, C partisi yok, belediyelerimiz var. Bu belediyelerimizin kimi, sorunlarını çözemiyor, çözüm konusunda da kafa yormuyor. Reformları uygulayamıyor mesela. Hatay'da bunu gördük. Antakya merkez ilçe belediyesi, bir bölgeyi dört sefer âcil âfet bölgesi ilan ediyor, büyükşehir belediyesi olmaz diyor. Bu doğru değil, bunu imar rantı için yapıyorsunuz diyor. Maalesef depremde oranın tamamı çöktü. Dolayısıyla yerel yönetimlerde bu gibi önemli meselelerinin siyasal tercihlere kurban edilmemesi gerekiyor.

Soru-6. Size göre şu anda yerel yönetimler, üstlendikleri hizmetlerini karşılayacak düzeyde yeterli mali, teknik, idari vs. imkânlarla sahip midir? Bu konuda yeni düzenlemeler yapmaya ihtiyaç var mıdır?

Cevap-6: Elbette bana göre yeterli ama hiçbir zaman da yetmez yani. Belediyeler her zaman daha fazlasını talep eder. Merkezi hükümetin bütçesinden yüzde altı oranında pay ayrılır ve bu belediyelere eşit bir şekilde aktarılır. A, B, C partisi ayrımı yapmaksızın eşit oranda dağıtılır kimi bunu hizmete dönüştürür, reklama, tanıtıma pay ayırmaz veya az ayırır. Mesela bir büyükşehir belediyesinin reklama, tanıtıma bütçeden ayırdığı pay bütçenin binde biri iken başka bir büyükşehir belediye iki milyar TL tanıtıma pay ayırmış, depreme tedbir için de beş yüz milyon TL bütçeden pay ayırmış. Yani bu kabul edilebilir bir şey değil. Halk görüyor zaten. Ama bazı belediyeler yapılan hizmetleri Türkiye'ye duyurmaya çalışıyor.

Yani bütçeyi yerel yönetimlerin nasıl kullandığı çok önemlidir. Nerede kullandığı çok önemlidir. Mesela altyapı belediyeçilik açısından ölü yatırım olarak değerlendirilir. Ama siz altyapınızı çözmezseniz üstyapınız hiçbir zaman çözülmez. Önce altyapının yapılması lazım. Ben belediye başkanlığı yaptığımda benim ilçem 50 bin nüfusluydu. Büyükşehir belediyemiz 18 milyon dolar Dilovası'nın altyapısına harcama yaptı. Ama altyapı sorunumuz evladiyelik çözüldü. Üst yapımız da bitti. Şimdi Dilovası'nın altyapı ve üstyapı sorunu yok. Artık bundan sonra da olmayacak. Ama kimi belediyelerimiz altyapıya hiç pay ayırmıyor. Merkezi hükümet de buna çok müdahale etmez. Yani belediyeler çok talep ederse İller Bankası marifetiyle yardımcı olunmaya çalışılıyor. Ama şehirlerimizin altyapı sorununu çözmemiz lazım bizim. 50 yıl önce bu sorunların çözülmesi gerekiyordu. 2023'te bunların konuşulmaması gerekirdi.

Soru-7. Merkez-yerel ilişkileri ile ilgili AK Parti'nin yaptığı veya yapmak istediği değişikliklere karşı çıkanların savunduğu veya değişiklikleri eleştirdiği en önemli hususlar nelerdir?

Cevap-7: Bana göre siyasi eleştirilerdir. Amaç hükümeti çalıştırmamaktır. Çünkü parlamentoda siz dünyanın en güzel işini de yapsanız biz size yine de hayır diyeceğiz diyen bir anlayış görüyoruz. Böyle bir muhalefet anlayışı doğru değildir. Bu iş siyaset üstüdür, partiler üstüdür.

Soru-8. AK Parti iktidarında yerel yönetimlerle ilgili mevzuat değişikliklerinde yönetim ilkelerine uyulduğunu düşünüyor musunuz? (Söz konusu değişiklikler yapılırken diğer siyasi partilerden, bürokrasiden, STK'lardan, akademik camiadan vs. yeterli derecede görüşler alındığını düşünüyor musunuz?)

Cevap-8: Kesinlikle yönetim ilkelerine uyuldu. Benim parlamentoda sekizinci yılım. Parlamentoda çıkan kanunlarının tamamına yakınının ilgili kurumlara, STK'lara, siyasi partilere, uzmanlara, uygulayıcılara, yararlanıcılara danışıldığını, bunlarla müzakere edildiğini gözlemledim. Elbette bunun sonu yok, yani daha çok kişiye ulaşılabilme, daha fazla kesimin görüşünü alabilme noktasında daha iyisi yapılabilirdi. Ama yönetim ilkelerine uyulmaya her zaman çalışılıyor. Hiç uyulmadı gibi bir eleştiriyi kabul edemem.

Kanunlar yapılırken biz burada oturup kanunu yazıp çıkarmıyoruz. Kamuoyunda tartışılıyor, farklı kesimlerde tartışılıyor. Herkes önerilerini veriyor, o öneriler dikkate alınıyor. Belirli bir olgunluğa gelince meclise geliyor, komisyonlarda tartışılıyor, genel kurulda tartışılıyor. Ortak akılla ülkemizi yönetiyoruz, belediyelerimizi yönetiyoruz. Mesela AK Parti döneminde kurulan kent konseyleri çok önemli platformlardır, ortak akıl platformlarıdır. Bana göre devrim niteliğindedir, kent konseylerinin kurulması. Kent konseylerini çalıştıran belediyeler çok avantajlıdır. Ortak akıl platformu olarak kent konseylerinin daha da güçlendirilmesi lazım.

Soru-9. AK Parti iktidarı süresince yapılan veya yapılmak istenen yerel yönetim reformlarında uluslararası kuruluşların (AB, Dünya Bankası, Avrupa Konseyi, IMF, BM vb.) etkileri olduğunu düşünüyor musunuz?

9.1. (Cevabınız evet ise) Bu kuruluşların reform çalışmalarına etkilerini nasıl değerlendirirsiniz?

Cevap-9: Dünyanın neresinde olursa olsun olumlu yönde yapılmış olan bir çalışma varsa yeniden keşif yapmaya gerek yok, bu modeller uygulanabilir. Mesela ben belediye başkanırken Avrupa'nın birçok ülkesini dünyanın birçok büyük şehrini gezdim. Orada görmüş olduğum gerçekten beğendiğim, bu yapılmalıdır dediğim hizmetleri kendi şehrimde uyguladım. Bunlar önemli kazanımlardır. Bu yönde etkileşimler olabilir. Ama bu kuruluşların bu reformların yapılması noktasında bir dayatması olmamıştır. Biz zaten dayatmalara karşıyız. Biz tam bağımsız Türkiye'den yanayız. Biz daha önce Türkiye'de var olan mandacı mantığa karşı bir partiyiz. Tam bağımsız, yerli ve milli bir ülke savunuyoruz.

Soru-10. Büyükşehir belediyelerinin yapısı ve sayısına yönelik bir düzenlemeye bakış açınız nasıl olur?

Cevap-10: Türkiye'de acilen yapılması gereken şey, şehirlerimizin tamamının büyükşehir belediyesi statüsüne alınmasıdır. Nüfus kriterlerine bakmaksızın. Siz ona ya bütün şehir dersiniz, ya büyükşehir dersiniz, o tartışılabilir. Ama illerin tamamında bütünsel bir mantıkla ve mantaliteyle meseleye bakılması lazım. Şehrin tamamını birlikte düşünmek zorundayız. Mesela iki yan yana komşu ilçede bir ana arter yirmi metre ya da kırk metre genişliğinde iken yanındaki ilçede beş metreye düşüyor. Bu büyük bir sorumluluk doğuruyor.

A belediyesi daha vizyoner anlayışla yönetilirken B belediyesi daha klasik anlayışla yönetiliyor. Bu sorunun tek çözümü şehrin tamamına bütünsel bakmaktır. Ve imarını da ona göre uygulamak lazım. Şehri buna göre düşünmek lazım. Küçük belediyelerin imkânları olmadığı için zemin etüdü yapamıyorlar. Bütün şehirlerin, büyükşehirlerin imkânları daha fazladır ve bu imkânlar çerçevesinde şehirlerin mesela altyapısı, zemin etütleri özellikle tek elden yapılmalıdır.

Bütün şehir gibi uygulama yapılırken o illerde de il özel idarelerinin kaldırılması düşünülmelidir. Büyükşehirlerdeki gibi valinin başında olduğu Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları kurulmalıdır. Valilik bu yapılan hizmetleri bu vasıta ile takip etmeli, gözlemlemeli. Bu konunun bir an önce tartışılıp buna göre kanunlaştırılması lazım. Merkez ilçe belediye başkanı, o şehrin belediye başkanı değildir. O şehrin tamamının belediye başkanı olmalıdır. Böylece belediye başkanı ilin tamamına dair plânlama yapabilmelidir.

Selim Yağcı İle Yapılan Mülakatın Dökümü (15.06.2023)

Soru-1. AK Parti iktidarı süresince yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunların (Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, 6360 Sayılı Kanun vb.) yazım veya hazırlık çalışmalarına katıldınız mı?

1.1. (Cevabınız evet ise) Hangi kanun çalışmalarına katıldınız?

1.2. (Cevabınız evet ise) Kanun çalışmalarına ne düzeyde katıldınız? (Kanun taslağı hazırlık süreci, görüş bildirme süreci, TBMM’de komisyonlarda veya Genel Kurulda kanun yapım süreci vs.)

Cevap-1: Ben 2004 yılından 2018 yılına kadar Bilecik belediye başkanı olarak görev yaptım. Bu çalışmalara ilişkin olarak her dönemde çalışma yapılırken, alanda sıcak bilgisi, görgüsü, tecrübesi olduğu düşünülen belediye başkanlarımıza partimizin yetkili organları tarafından böyle bir çalışma yapılacaktır, bu konulara ilişkin düşünce, görüş ve önerileriniz nelerdir diye sorulur. Hem belediye başkanı olmam hem de bir hukukçu olmam sebebiyle bize de görüşlerimiz sorulmuştur. Ben de nüfusu az olan bir ilin belediye başkanı olarak kendi temsil ettiğimiz kesimlere göre görüşlerimi, düşüncelerimi bu çalışmalarda yazılı olarak bildirdim. Bu çalışmalarda bizzat bulunma fırsatım o dönemlerde olmadı.

Soru-2. AK Parti’nin iktidara gelmesinden sonra yapılan yerel yönetim reformlarını nasıl değerlendiriyorsunuz?

Cevap-2: Tabii bir defa AK Parti, özellikle Belediye Kanununda yapılan değişiklik, Büyükşehir Belediye Kanununda yapılan değişiklik ve büyükşehirlerin çoğaltılması gibi reformlar yaptı. AK Parti iktidara geldiğinde aslında yerleşme noktasında büyük bir adım atıldı ve Belediye Kanununda bu anlamda büyük değişiklikler yapıldı (Yağcı, 2023).

Daha önceki dönemlerde belediyeler genel idarenin vesayet denetimi altındaydı. Yani bir belediye başkanının izne gidebilmesi için bile validen, kaymakamdan izin alması gerekiyordu. AK Parti döneminde Belediye Kanununda yapılan çalışmalarla belediye başkanlıkları aslında idarenin aşırı vesayet denetiminden kurtarıldı ve kendine yeten bütçe ve idare şekli itibarıyla bir yönetim haline getirildi. Hedefte daha da yerleşme vardı. Hatta genel idarenin elinde olan birçok kamu hizmetinin mesela kütüphanecilik, spor

tesisleri gibi birçok hizmetin de belediyelere devri öngörülüyordu. Ama maalesef özellikle ülkemizin belirgin bölgelerindeki terör olayları ve sıkıntılı durumlar iktidarın bu iradesini engelledi ve kabul etmesek de tedbirli davranmaya yol açacak bir sonuca getirdi ve ilk yaptığımız hamlelerin ötesine çok fazla geçilemedi maalesef.

Soru-3. AK Parti'nin yerel yönetim reformu kapsamında yapmayı plânlayıp da yapamadığı değişiklikler var mıdır?

3.1. (Cevabınız evet ise) Bu değişiklikler nelerdir?

3.2. (Cevabınız evet ise) Yapılamayan değişikliklerin önündeki engeller nelerdir?

Cevap-3: 2005 yılında Belediye Kanununun değiştirilmesinden sonra hedef olarak, ilerleyen zaman dilimleri içerisinde birçok genel kamu hizmetlerinin yerelde belediyeye devredilmesi öngörülüyordu. Ama bu terör olayları sebebiyle özellikle belediye başkanlarının terör örgütleriyle iltisacı, irtibatı, bağlantısı olması sebebiyle maalesef ülke genelinde bu önemli, yerelleşmeyi ön plâna çıkaran değişiklikler tam yapılamadı. Demokrasinin temeli tabii ki yerel yönetimlerdir yani vatandaşa en yakın yönetim, en iyi yönetimdir anlayışıdır. Ama ülkemiz üzerinde oynanan oyunların devletimizde hedeflerin dondurulması gereksinimi oluşturduğu kanaatindeyim. Dolayısıyla yerel yönetimlere daha çok yetki aktarılması düşünülüyordu ama bu tam gerçekleşmedi.

Soru-4. Şu anda Türkiye'de bir yerel yönetim reformu yapılmasına ihtiyaç var mıdır?

4.1. (Cevabınız evet ise) Ana hatları ile nasıl bir yerel yönetim reformu yapılması gerekmektedir?

Cevap-4: Tabii yerel yönetim reformu olması lazım. Ben bir hukukçu olarak korkuyla devlet yönetilmeyeceğini düşünüyorum. Devlet evrensel kurallar çerçevesinde halkın huzur ve mutluluğunu, refahını sağlayacak kuralları koyar. Eğer bunun karşısındaki riskler de varsa bu tedbirleri de almak durumunda, konumundadır. Bence vatandaşlarımıza daha kaliteli, daha iyi hizmetler üretilmesi için aslında ülkemizde bölgelerimiz arasında güvenlik ve benzeri konularda bir yeknesaklık olmadığından bazı yetkiler yerele verilemiyor. Özellikle Çevre Şehircilik Bakanlığının kurulması ile birlikte biraz daha belediyelerin yetkileri de daraltıldı. Çevre Şehircilik Bakanlığının belediyelerimize katkı sağladığı, yardımcı olduğu çok noktalar da var ama ciddi anlamda da belediyelerin

yetkileri daraltıldı. Bunun sebebi de kötü niyetle belediye başkanlığı ve belediye yetkisini kullanan belediyeleri kontrol etmektir. Bunun için Çevre Bakanlığı bu yetkinin bir bölümünü eline aldı. Mesela imarda kontrol yetkisini eline aldı. Bu noktada ülkemizdeki huzur, sükûn ve emniyet sağlandıktan sonra vatandaşımızın huzur ve mutluluğu için yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi ve oraların sorunlarının yerinden, en yakınından çözümünün daha sağlıklı olacağı kanaatindeyim. Yerel yönetimlerin buna ilişkin olarak bir dönüşüm plânı içerisinde olması lazım. Ama maalesef özellikle bu hain PKK terör örgütünün faaliyetleri ve hain FETÖ darbe girişimleri, ülkemizin ihtiyacı olan bu konularda bir an önce adım atmasını engelledi. Ama zaman içerisinde bunları aşmamız ve yerleşme noktasında çabamıza devam etmemiz gerekir diye düşünüyorum.

Türkiye üniter devlettir ve idarenin bütünlüğü ilkesi vardır. Eğer biz şehirlerin bir bölümüne büyükşehir sistemini uyguladıysak, kalan kısmı da aynı yapıya büründürmeliyiz. Devlet içerisinde bazı bölgelerin farklı bir yönetim şeklinde olmaması lazım. Bu sadece belediye yönetimleri ile ilgili değil, vilayetlerin, valilerin ve il özel idarelerin yetkileri ile de ilgili. Büyükşehir uygulamasında verimlilik yoksa onu da düzeltmek lazım. Ama burada yeknesaklığı sağlamak lazım. Yani şimdi 30 ilimizde büyükşehir uygulaması yaparken 51 ilimizde de buna ilişkin olarak farklı bir uygulama olması da üniter devlet yapımızda, idarenin bütünlüğü çerçevesinde çok doğru değil. Bunun tek yapıya, tek belirgin uygulama şekline bürünmesi lazım. Tabii orada büyükşehir uygulamasındaki aksaklıkların düzeltilmesi de gerekir. Mesela bir köy yapısının iptal edilmesi bugün büyükşehir uygulamasının hatası olarak görülüyor. Çünkü yıllardır köy olarak tüzel kişiliği olan kurum, kuruluşları birden mahalle konumuna getirmek, tüzel kişiliğini elinden almak, bazı bölgelerde olumlu sonuçlar vermedi. Bunlara ilişkin olarak büyükşehir uygulamasındaki aksaklıklar giderilerek, imar noktasında ve diğer konulardaki aksaklıkların giderilmesi ve bir bütünlük olmasında fayda olduğu kanaatindeyim. Bu tabii görecelidir başkası da böyle dursun diyebilir.

Hatta ben şöyle iddia ediyorum, büyükşehir uygulaması veya bütün şehir uygulaması en büyük şehirlerden başlamak yerinde, en küçük şehirlerden başlasaydı daha da başarılı olurdu. Pilot uygulama olarak küçük iller seçilseydi daha iyi olurdu. Mesela ben Bilecik Belediye Başkanlığı yaptım. Merkezde vali nasıl ilin tamamında görevli ise belediye başkanının da yerel hizmetler noktasında ilin her noktasına etkili olması, o hizmetleri

kontrol etmesi daha kolaydır. Ben bundan sonra geriye kalan küçük ölçekli şehirlerde büyükşehir uygulamasının daha başarılı sonuçlar vereceğini düşünüyorum.

Yine AK Parti iktidarında yerel yönetimlerin gelirleri ciddi oranda artış gösterse bile bu gelirleri daha da artıracak düzenlemeleri tam hayata geçiremedik. Bunların hayata geçirilmesi gerekir.

Soru-5. Size göre AK Parti iktidarı, merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde farklı dönemlere ayrılabilir mi? (Mesela ilk dönem idari ademi merkeziyetçi, sonra daha merkeziyetçi veya şu yıllarda merkeziyetçi, şu yıllarda idari ademi merkeziyetçi vs.)

Cevap-5: İlk dönem yerelleşmeye yönelik politikalar izledi AK Parti. Sonra Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulması ile birlikte biraz daha merkezileşti. Düşünebiliyor musunuz? Şimdi hukuki olarak meclisi topluyorsunuz. Belediye meclis üyeleri el kaldırıyor, bir imar değişikliğini onaylıyor ve o imar değişikliğini Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünden bir mühendis, meclisin aldığı bu kararı teknik olarak inceliyor. Aslında demokratik sistemlerde bunu ancak mahkeme inceleyebilir. Bu bir denetim gibi gözükmesede aslında uygulamada bir kontroldür. Veya diyelim ki -tabii haksız sebepleri yok ama- teknik anlamda baktığımızda belediye bir yere ruhsat vermiyor. Üç ay sonra merkez hâkimiyetini koyuyor. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı o yere ruhsat verebiliyor. Bunlar yerelleşmenin zıtlığı yetkilidir.

Tabii bu bir ara dönem, orta bir nokta en azından yerelleşmenin durdurulduğu bir süreç diyelim. 15 Temmuz hain darbe girişimi olaylarından sonra da güvenlik sebebiyle -güvenlik olduğu için bu konuda da itiraz edilemeyecek derecede haklı sebeple- daha da merkeziyetçi bir yapıya dönüş oldu.

Biz belediyecilikle doğan ve bugünlere gelen bir iktidarız. Bizim AK Parti olarak Sayın Cumhurbaşkanımızın önderliğinde, yerel imkânları, yerelleşmenin önünü açma noktasında oluşan her olumlu şartı, en iyi şekilde değerlendirme çabası, gayreti içerisinde olduğumuzu ve olacağımızı düşünüyorum.

Kayyum atamaları konusunda temel düşüncemiz bizim seçimle gelenin seçime gitmesidir. Ama bir maça başlamadan kurallar bellidir. Siz bu kurallara aykırı hareket ederseniz bu

kurallar çerçevesinde her zaman size bir cezai hüküm vardır. Hakemin de temel hedefi maçı 11-11 bitirmeye çalışmaktadır. Ama siz maçın huzurunu bozacak, dengesini bozacak hâl ve hareket içerisinde olursanız o zaman hakem yani hâkim veya devletin yetkili organları size tasvip edilmese de şartlar gereğince, güvenlik sebebiyle kayyum atanması noktasında bir uygulama yapar. Ama tabii ki arzu edilen yine seçilmişler tarafından yönetilmesidir.

Bu konuya ilişkin de göreceli hukuk kuralı olmaz. Ama burada maalesef bazı bölgelerimizde milletimizin alın teriyle vermiş olduğu imkânların kötü niyetle kullanıldığı, terör örgütlerine yardım, yataklık yapılarak kullanıldığına ilişkin sübut bulan eylem ve işlemler olunca bu konuda devlet istenmese de bazı önlemleri almak zorundadır. Ama bu doğru olanın seçimle gelenin seçimle gitmesi olduğu gerçeğini değiştirmez. Bunlar kendine özgü şartlar içerisinde, günün şartları içerisinde yapılması elzem olan uygulamalardır. Bazıları farklı bir şekilde de olabilir yorumunu yapabilir. Keşke daha önceki denemelerde, görevden alınan kişinin yerine meclis tarafından yapılan seçimler olumlu sonuçlar verseydi, o uygulama devam ederdi. Ama burada başkanların şahsında da bir durum yok. Başkanları da kullanan, arkada onları etkisi altında tutan bir yasadışı yapılaşma var. Yani orada başkanın yerinde aynı ekip içerisinde başkasını koysan fark eden bir şey olmuyor. Çünkü belediye meclis üyesi olmak için de onlardan, terör örgütüne aynı yemini ve bağlılığı göstermesini bekliyorlar.

Soru-6. Size göre şu anda yerel yönetimler, üstlendikleri hizmetlerini karşılayacak düzeyde yeterli mali, teknik, idari vs. imkânlara sahip midir? Bu konuda yeni düzenlemeler yapmaya ihtiyaç var mıdır?

Cevap-6: Yok, bence yeterli imkânlara sahip değil. Türkiye'de bu konuda yerel yönetimlerin gerekli yeterliliğe sahip olduğuna inanmıyorum. Yani Avrupa'nın en gelişmemiş ülkelerinde bile gayri safi milli hasıladan yerel yönetimler yüzde 15'in altında pay almıyorlar. Bizim ülkemizde yüzde 6, yüzde 7 veya 8 ile pay alıyorlar.

Aslında yerel yöneticilerimizi ben çok başarılı görüyorum yani tekeden süt çıkarırcasına hizmet görüyorlar. Avrupa'yı incelediğimizde yerel yönetimlerin ülke gayri safi milli hasılasından aldıkları pay fazladır ve birebir hizmet ettikleri kesimlerden de vergilerden,

yatırımlardan direkt kendilerine yönelik, belediyelerine yönelik özel paylar da alırlar. Ama bizim ülkemizde bu konuda gelirleri, yetkileri belirgin bir oranda sınırlıdır.

Ben 20 yıl önce belediye başkanı olduğumda belediye gelirleri kanununu değiştireceğiz diyorduk. Benim 15 yıl belediye başkanlığım bitti, nasip olmadı. Ben milletvekilliği yaptım ve yerel yönetimler başkan yardımcılığı yapıyorum beş yıldır yine nasip olmadı. Yani belediye gelirleri yasasında ve belediye başkanlarımızın, belediye çalışanlarımızın özlük hakları noktasında süratle düzenleme yapılması gerekiyor. İnşallah bu yasama döneminde bunlar yapılır. Bu konularda AK Parti Yerel Yönetimler Başkanlığında geçen dönemden hazırladığımız çalışmalarımız var. Yenisi de yapılabilir ama önce bunun sıralamaya girmesi lazım. Bu konularda belediyeler nasıl olsa işi yapıyor diye biraz daha diğer işler ön plâna çıkıyor.

Soru-7. Merkez-yerel ilişkileri ile ilgili AK Parti'nin yaptığı veya yapmak istediği değişikliklere karşı çıkanların savunduğu veya değişiklikleri eleştirdiği en önemli hususlar nelerdir?

Cevap-7: İlk dönemlerde Ahmet Necdet Sezer'in vetolarında üniter devlete aykırılık gibi, Türkiye'nin federasyon sistemine, eyalet sistemine dönüştürülmesi gibi iddialar, itirazlar vardı. Yine muhalefetin bu yönde itirazları vardı. Ama o dönemlerdeki bu itirazların günümüz şartları içerisinde baktığımızda doğru olmadığı da görüldü. Yani şu anda önümüzde yaklaşık 20 yıllık bir deneyim var. İlk çıkan belediye yasası üzerinden şu anda neredeyse 20 yıllık bir süre geçti. Bugün daha çok merkezin baskısından bahsediliyor. Demek ki burada siyasi özerklik ve benzeri noktada bir durum oluşmuyor. Birileri de Avrupa Yerel Yönetimi Özerklik Şartını getirmeye çalışıyor. Demek ki şu anda öyle bir siyasi özerklik durumu yok ve olmamalıdır. Yani bu belediyelerde çok aşırı özerklik getirilmesi maalesef bizim güvenlik hassasiyetlerimiz sebebiyle, ülkemizde bölünmeye yol açabilecek, ülkeyi bölmenin ayrı bir metodu. Keşke eksikliklerden uzak bir şekilde bunları tartışabilsek. Ama bir yere vatanın birliği, bütünlüğü, üniter devlet yapımız girince, güvenlik meselesi girince diğer ayrıntılar teferruat haline geliyor ve onların üzerine çok fazla da yorum yapılamıyor. Yani Türkiye'nin bugün en büyük handikabı bu. Türkiye'de toplumun huzur ve refahı için her şeyi rahatça konuşamıyoruz.

Tanzimattan bu yana ülkeyi parçalamayı bölmeye çalışan bir grup var. Ülkemiz ne zaman bir sendelese, birileri gelerek bizi bizden ayırma gibi ve bizim içimizde de kendilerine yandaş bulan bir gayret var. Bu bazı şeyleri ülkemizde rahatça konuşmamıza, paylaşmamıza, uygulamaya geçirmemize engel oluyor maalesef. Onun için buna da bu anlamda bakmak lazım. Yerelleşmede her bölgenin kendine özgü şartları var, dinamikleri var. Bunları en iyi düzenleyecek, bunları harekete geçirebilecek olan yönetim belediyelerdir. Ama belediyelerin kötü niyetle, devletin varlığı, birliği ve üniter yapısını dış kaynaklardan etkilenererek tehlikeye sokma ihtimali, hepimizi bir Türk vatandaşı olarak tedirgin ediyor. Bu devlet de kendi bütünlüğünü koruma refleksini gösteriyor. Umarım ileriki dönemlerde bunlar daha sağlıklı konuşulur.

Soru-8. AK Parti iktidarında yerel yönetimlerle ilgili mevzuat değişikliklerinde yönetim ilkelerine uyulduğunu düşünüyor musunuz? (Söz konusu değişiklikler yapılırken diğer siyasi partilerden, bürokrasiden, STK'lardan, akademik camiadan vs. yeterli derecede görüşler alındığını düşünüyor musunuz?)

Cevap-8: AK Parti bu konuda çok şeffaftır yani bunlara ilişkin olarak ilgili sivil toplum örgütleri, diğer belediyeler, ilgili kurum, kuruluşlarla gerekli diyaloglar içerisinde oluyor. Ben de belediye başkanırken yapılması plânlanan değişikliklerde bize danışılıyordu, görüşlerimiz isteniyordu. Diğer partilerin belediye başkanlarına da danışılmıştı. Zaten artık ülkemizin elinde çok ciddi bir birikmiş bilgi deposu da var. Yani neyin ne olduğuna ilişkin dünyanın gelişimi noktasında bilgi ve tecrübeye sahibiz. Zannederseniz dünyadaki en dinamik ülkelerden birisiyiz ve tecrübe birikimimiz de o kadar fazla. Yani her güneşin doğuşuyla farklı bir olaya şahit oluyoruz. Her yaşanan âfetten farklı tecrübeler elde ediyoruz. Bakın deprem âfeti bizlere birçok deneyimleri kazandırdı. Olumsuzluklar aynı zamanda geçen dönemler yaşadığımız sel, yangın gibi âfetler tüm kurumların yapılaşmasında gelecek açısından bizlere ışık tutuyor. Yani bir tarafta bugünün sıkıntıları ama geleceğin de fırsatları olur. Onun için biz bu konularda gerekli deneyimleri, diğer paylaşımları yapıyoruz ve bu konuda da devletimizin sadece AK Parti hükümeti döneminde 20 yıllık bir tecrübe birikimi var. Ama tüm devletimizin, yüzyıllık cumhuriyetin birikimleri ve geriye doğru gittiğimizde 1000 yıllık milletimizin birikimlerini düşündüğümüzde ciddi bir potansiyelimiz var.

Soru-9. AK Parti iktidarı süresince yapılan veya yapılmak istenen yerel yönetim reformlarında uluslararası kuruluşların (AB, Dünya Bankası, Avrupa Konseyi, IMF, BM vb.) etkileri olduğunu düşünüyor musunuz?

9.1. (Cevabınız evet ise) Bu kuruluşların reform çalışmalarına etkilerini nasıl değerlendirirsiniz?

Cevap-9: Yani tabii uluslararası kuruluşlar etkilemek, tavsiyelerde, isteklerde bulunmak istiyorlar. Dünya artık koskoca bir köy. Ama biz bir devlet olarak kendi halkımıza, insanımıza, milletimize, devletimize en uygun şartları oluşturmak için hareket ediyoruz. Özellikle Sayın Cumhurbaşkanımızın liderliğinde bu zamana kadar böyle baskıcı, mandacı zihniyete prim vermedik, vermeyeceğiz. Bizim milletimiz için uygun olanı, bizim şehirlerimiz için uygun olanı, bizim halkımız için uygun olanı, uygulamaları, mevzuatı geliştirip hayata geçirmeye çalışıyoruz ve o çalışmaya da devam edeceğiz. Milletimiz bize bu konuda destek verdiği sürece de biz bu yolda devam edeceğiz. Ama biz dünyanın bir ülkesiyiz, dünyadaki tüm kuruluşların da bir talepte bulunması, bir öneride bulunması veya bir şeyi empoze etmeye çalışması doğaldır. Önemli olan bunlara bizim verdiğimiz tepki ve cevaptır. Yani bu kuruluşların bu sürece etkisi bir dayatma şeklinde olmamıştır. Dayatma yapılmak istense de buna izin verilmemiştir.

Soru-10. Büyükşehir belediyelerinin yapısı ve sayısına yönelik bir düzenlemeye bakış açınız nasıl olur?

Cevap-10: Bence büyükşehir ve diğer belediyelerimizin belediye gelirleri noktasında düzenlemeler yapılması lazım ve Büyükşehir Belediye Kanununda ilçe belediyelerini baskı altına alan anlayışın düzeltilmesi lazım. İlçe belediyeleri çok baskı altında kalıyor. Büyükşehirdeki ilçe belediyelerinin yetkilerini, onlar da bir belediye olduğu için daha da artırmak lazım. Büyükşehirleri bir şemsiye olarak üstte tutmak lazım ama alttaki ilçe belediyelerini de daha aktif hale getirip kendi alanında aciz konumda bırakmamak lazım. Bu dengenin kurulması gerekir. Büyükşehir sayısının artırılması da düşünülebilir ama ilçe belediyelerinin yetkisi artırıldığı zaman otomatikman ilçe sınırları sorumluluğu da artar. Büyükşehir belediyesi ana kumanda masası konumuna getirilebilir ama şu anda büyükşehir belediyesi hem üstte şemsiye hem altta işleri yapan konumda oluyor. Bu durum bazen haksızlıklara da yol açabiliyor.

