

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri

Alper ÖZMEN

Faculty of Economics and Administrative Sciences, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, 70100, KARAMAN

*Sorumlu Yazar

ozmenalper@kmu.edu.tr

Özet

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler ülkelerin sosyokültürel, ekonomik ve tarihi arka planı ile yakından ilgilidir. Dolayısıyla bazı ülkelerde yerel yönetim birimleri merkezi hükümetin bir ajanı gibi çalışırken bazı ülkeler de görev ve yetkilerini kendi yapısı içinde bağımsız bir şekilde icra edebilmektedirler. Türkiye, tarihsel açıdan batı tipi yerel yönetim anlayışına sahip değildir. Ancak yerel yönetim benzeri kurumlar, Tanzimat'a kadar geleneksel kent hizmetlerinin yürütülmesinde önemli bir rol üstlenmişlerdir. Osmanlı Devleti'nde modern anlamda ilk belediye teşkilatının Tanzimat'tan sonra kurulduğunu görmekteyiz. Köklü bir yerel yönetim anlayışına sahip olamama nedenini Batı'da olduğu gibi tarihi arka planının olmamasına bağlamak mümkündür. Zira Batı demokrasilerinde yerel yönetimler, 12. yüzyıldan itibaren günümüze kadar uzanan tarihi bir tekamülün ürünüdür. Merkezi hükümet karşısında, bir bölgenin ya da bir kentin, mali-idari alanda özerklik elde ederek güçlenmesiyle Batı'da yerel yönetimler ortaya çıkmıştır. Osmanlı siyasi kültürü muhalefet kültürünü meşru görmediğinden dolayı Tanzimat'a kadar Batı tipi yerel yönetimlere gerek duyulmadığı gözlemlenmektedir. Bu araştırmada geçmişten günümüze Türk Anayasalarında yer alan merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının yapısı ve aralarındaki ilişkilere dair bilgilere yer verilerek geçmişle günümüz arasında mukayeseye gidilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Merkezi Yönetim, Yerinden Yönetim, Anayasal Süreç, Yönetim Kültürü.

Local-Central Administration Relations at the Constitutions from Ottoman to the Republic

Abstract

Relations between local administrations and central administration are closely related to economic, socio-cultural and historical background. So, while the local administration units run as if spy of the central administration in some countries, they can perform their tasks and authorities at their own systems freely. Historically, Turkey does not have western-type local administration mentality. But, the organizations like local administration played important role at city services until Tanzimat. We see the first modern municipality organization was created after Tanzimat. It is possible to connect the reason of not having long-established local administration mentality to not having historical background like Western. Because, local administrations at the Western democracies are products of the improvement from XII. Century to present. Against central government, local administrations aroused at the West after one region or one city strengthened by getting autonomy. Because of Ottoman politic culture did not recognize opposition culture as legitimate, until Tanzimat, it is observed West-type local administrations were not necessary. At this research, the past and the present has been opposed by giving information about the structures central administration and local administrations that have place at Turk Constitutions from past to present, and the relationship between them.

Keywords: Central Administration, Local Administration, Constitutional Process, Management Culture.

GİRİŞ

Yönetimlerarası ilişkiler yönetim literatüründe mali tevzin şeklinde ifade edilmektedir. Bu bağlamda mali tevzin; devlet, il, belediye gibi kamu tüzel kişileri arasında bir yandan hizmetlerin ve buna bağlı olarak ortaya çıkan giderlerin, diğer yandan sözkonusu hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaşımını işaret etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 59). Mali Tevzin'in İngiliz terminolojisinde karşılığı "intergovernmental fiscal relations" olup federal devletler için geçerli olabilecek, iki kademeli mali ilişkileri kapsamaktadır. Bu kavram yerine son zamanlarda "fiscal federalism" terimi kullanmakta, bununla birlikte İngiltere'de ise gelirin bölüşümü "Revenue Sharing" deyimini ile yer bulmaktadır (Nadaroğlu, 1994: 67-69).

Bir ülkede çeşitli yönetim kademeleri arasında kamusal hizmetlerin ve gelir kaynaklarının bölüşümü iki kategoride kendini gösterir. Birincisi, dikey mali ilişkiler olup federal yapılı devletlerde, federal devlet eyaletler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri; üniter yapılı devletlerde ise, merkezi yönetim ve mahalli idareler arasındaki ilişkileri ifade etmektedir. Burada mali tevzinde olduğu gibi gelir ve görevlerin paylaşımı sözkonusudur. Dikey mali ilişkilerin ortaya çıkmasındaki en önemli neden vergi kaynaklarının merkezi idare tarafından etkin olarak yönetilmesine karşın, hizmet sunumunda yerel idarelerin üstün olmasıdır. İkinci olarak yatay mali ilişkiler ise, aynı düzeydeki yönetim kademeleri arasındaki ilişkileri ifade etmektedir.

Türkiye, köklü bir yerel yönetim anlayışına sahip değildir. Bunu Batı'da olduğu gibi tarihi arka planının olmamasına bağlamak mümkündür. Zira Batı demokrasilerinde yerel yönetimler, 12. yüzyıldan itibaren günümüze kadar uzanan tarihi bir tekamülün ürünüdür. Merkezi hükümet karşısında, bir bölgenin ya da bir kent, mali-idari alanda özerklik elde ederek güçlenmesiyle Batı'da yerel yönetimler ortaya çıkmıştır. Osmanlı siyasi kültürü muhalefet kültürünü meşru görmediğinden dolayı Tanzimat'a kadar Batı tipi yerel yönetimlere gerek duyulmadığı gözlemlenmektedir (Eryılmaz, 2003: 171).

Bununla birlikte Osmanlıdan günümüze merkezi yönetimin; yetki ve sorumluluk ile hizmet sunma anlayışında önemli bir değişme olduğu söylenemez. Zira, Cumhuriyetle birlikte, merkezi yönetim yeni reformları gerçekleştirme yükümlülüğü yanında ekonominin bütün alanlarında KİT'ler kurarak yeni sorumluluklar üstlenmiştir. Ayrıca 1950'li yıllardan sonra demokrasinin yerleştirilmesi hususunda kendisini yetkili görmüştür. Burada merkezi yönetimin yerel demokrasinin gelişmesine kaynaklık eden yerel yönetimlerin güçlenmesi konusunda gerekli hassasiyeti göstermediği ortadadır. Böyle bir anlayışın benimsenmiş olmasını, merkezi yönetimin son 50 yıl içerisinde, uygulama alanında içine düştüğü en önemli açmaz olarak değerlendirebiliriz (Aykaç, 2009).

Bu çalışmada, 1876 Anayasası olan Kanun-i Esasi'den günümüz 1982 Anayasasına kadar olan tüm anayasalarımızda merkezi yönetim-yerinden yönetim ilişkilerinin ne şekilde düzenlenmiş olduğu ortaya konulacaktır.

1876 Kanun-i Esasi'de Merkezi-Yönetim-Yerinden Yönetim

Türkiye tarihi için ilk anayasa 1876 yılında ilan edilen

Kanun-i Esasi'dir. Osmanlı Döneminde çıkarılan bu anayasada vilayet yönetimiyle ilgili düzenlemeler önemli yer tutar. Kanununun 1. maddesinde, "Devlet-i Osmaniye'nin yekvücut olduğunu ve hiçbir sebeple ayırım kabul etmeyeceğini amirdir. İstisna(eyaleti mümtaze) dışında, devletin bütünlüğünün idarenin de bütünlüğü anlamına geldiği görülmektedir. Bu durumun, merkeziyetin varlığını öne çıkaran bir düzenleme olduğu kuşkusuzdur (Yayla, 1982: 78). Kanununun 108. maddesinde; "Vilayetin usulü idaresi, tevsi mezuniyet(yetki genişliği) ve tefriki vezayif(görevlerin ayrılığı) kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır" denilerek vilayetlerin yönetiminin 'yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet)' ve 'görevlerin ayrılığı (tefrîk-i vezâif)' ilkelerine göre yönetileceği belirtilmiştir (Kili ve Gözübüyük, 2000: 54).

1876 Anayasası yerel yönetim olarak, İl Özel İdaresi ve Belediye İdaresi'ne yer vermiştir. İllerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceği, belediye işlerinin seçimle iş başına gelecek olan belediye meclisleri tarafından yürütüleceği esasını koymuştur.

Kanununun 109. Maddesinde (Kili ve Gözübüyük, 2000: 54); "Vilayet ve leva ve kaza merkezlerinde olan idare meclisleriyle senede bir defa merkezi vilayette içtima eden Meclisi Umumi azasının sureti intihabı(seçmek) bir kanunu mahsus ile tevsi(genişletme) olunacaktır" denilerek vilayet, il ve ilçelerde bulunan idare meclislerinin yılda bir kez merkezi vilayette toplanan Meclis üyelerinin seçimi suretiyle özel bir kanunla yerine getirileceği ifade edilmektedir.

112. maddede ise(Kili ve Gözübüyük, 2000: 54), "Umuru belediye Dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak Devairi Belediye Meclislerle idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezaifi ve azasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tayin kılınacaktır" hükmüyle Belediye İdaresi İstanbul'da ve taşralarda seçimle teşkil olunacak belediye meclisleri ile idare olunacak ve bunların sureti teşkili ve vazifeleri ile üyelerinin seçimine mahsus kanunla tayin olunacaktır denilmektedir.

Bütün ülkelerde kamu yönetiminin vazgeçilmez bir aktörü olarak görülen ve bu anlamda demokrasinin düzeyi konusundaki tartışmalara ışık tutan yerel yönetimler, yerel hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlama hususunda önemli unsurlar olarak öne çıkmaktadır. Dolayısıyla bu dönemde merkezi yönetime yetki genişliği verilirken yerel yönetimlere de en azından belediye meclislerine seçimle iş başına gelme hakkının tanınmış olması çok uluslu bir yapıya sahip olan Osmanlı Devleti için önemli ve cesurca atılmış bir adım olarak değerlendirilebilir. Zira yerel yönetimlerin en önemli fonksiyonlarından birinin merkezi yönetimin iktidarı karşısında denge unsuru olarak görülmesi olduğunu göz önünde bulunduracak olursak, devletin iktidarını kendi bölgesinde kısıtlayacak bir yapının söz konusu dönemde ortaya çıkması dikkate değerdir. Ancak yine de devletin yönetim kültürünün merkeziyetçi bir yapı üzerine inşa edilmiş olması, uygulamada kendini hissettirerek yerelliğe ilişkin maddeler yüzeysel anlamda mevcudiyetini korumuştur.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri

1921 Anayasasının tamamı 23 maddeden teşekkül etmekte olup, bunun 14 maddesi idareyle ilgili hükümleri içermektedir (Atar, 2002: 26). İdare ile ilgili bölümün 10.

maddesinde “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadî münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden tereküküp eder.” denerek (Kili ve Gözübüyük, 2000), ülkemiz idari kademesinin vilayetler, kazalar ve nahiyelerden oluşacağı öngörülmüştür.

Vilayetlerin idaresi ile ilgili olarak 11. maddede “vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dâhili, siyaset, şer’i, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadî münasebat ve hükümetin umumi tekâlifli ile menafîi birden ziyade vilâyata şâmil hususat müstesna olmak üzere büyük millet meclisince vaz edilecek kavanin mucibince evkaf, medaris, maarif, sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia ve muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dahilindedir” şeklinde yer almaktadır (Kili ve Gözübüyük, 2000). Bu madde ile günümüz il özel idarelerinin sağlık sosyal yardım, vakıflar, ekonomi, tarım ve hayvancılık, bayındırlık ve sosyal yardımlaşma işlerinin düzenlenmesi ve idaresi konusunda yetkili oldukları anayasa hükmüne bağlanmıştır.

Kanunun 12. maddesinde (Kili ve Gözübüyük, 2000); “vilâyet şûraları vilâyetler halkınca müntehat azadan mürekkeptir. Vilâyet şûralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır” hükmüyle “il genel meclisi”ne yer verilirken; devam eden 13. maddesinde de “vilâyet şûrası, azası meyanında icra amiri olacak bir reis ile muhtelif şubâtı idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihab eder. İcra selâhiyeti daimi olan bu heyete aittir” hükmüyle bu idarelerin yönetim kurulunun yani bugünkü “il encümen”i belirlenmektedir.

“Vilâyette büyük millet meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin umumi ve müşterek vazâifini rüyet etmektedir. Vali yalnız devletin umumi vazâifile mahallî vazâif arasında tearuz vukuunda müdahale eder” şeklinde kanunun 14. maddesi hüküm altına alınmıştır. Burada valilik kurumu anayasal bir idari organ olarak ifade edilmekte olup, görev alanı hem temsil hem de devletin genel ve ortak işlerini yürütmektir. Ayrıca Vali, genel idarenin görevleri ile yerel idarenin görevleri arasında çıkacak uyuşmazlığa müdahale etme vazifesiyle de yetkilendirilmiş bulunmaktadır.

Kanun 15. maddesinde kazalar ile ilgili olarak “kaza yalnız idari ve inzibati cüzü olup manevi şahsiyeti haiz değildir. İdaresi büyük millet meclisi hükümeti tarafından mansup ve valinin emri altında bir kaymakama mevduur” hükmü bulunmaktadır. Buna göre ilçe yönetimi ve bu yönetimin başında hükümetçe atanan bir kaymakam bulunmaktadır. Dolayısıyla kaymakamın atanması valinin atanma şekliyle aynı yani hükümetçe yapılmaktadır.

Üçüncü idari kademe olan nahije, yani bucaklar ile ilgili hükümleri ise kanunda 16. maddede “nahije hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir”, 17. maddede “nahiyenin bir şurası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır”, 18. maddede “nahije şurası, nahije halkınca doğrudan doğruya müntehat azadan tereküküp eder”, 19. maddede “idare heyeti ve nahije müdürü, nahije şurası tarafından intihab olunur”, 20. maddede “nahije şurası, ve idare heyeti kazai, iktisadi ve mali salâhiyeti haiz olup bunların derecatı kavanini mahsusa ile tayin olunur”, 21. maddede “nahije bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir” hükümleriyle görmektediriz. Nahiyelerle ilgili olarak özerk bir

yapıya sahip; nahije meclisi, nahije daire heyeti ve nahije müdürü olmak üzere üç idari organdan oluşan; nahije daire heyeti ve nahije müdürü, nahije meclisi tarafından seçilen; nahije meclisinin de halk tarafından seçildiği bir yapı ortaya konulmuştur. Bununla beraber nahiyelerin idari görevleri yanında “kazai” görevlerinin de olduğu ve bunların neler olduğunun da kanunla belirleneceği ifade edilmiştir.

Yerel yönetimleri geniş bir muhtariyet esası üzerine düzenlemek isteyen 1921 Anayasası il özel idarelerinin tüzel kişiliği ve muhtariyeti olduğunu açıkça belirtmiştir. Buna göre İl Özel İdaresi’nin yürütme görevi, il genel meclisinin seçtiği başkan ve idare heyetine bırakılmıştır. 1921 Anayasası dışında hiçbir anayasada valilik kurumunun bulunmaması dikkat çekicidir. Söz konusu 23 maddelik Anayasanın 14 maddesinin (m.10 ila 23) merkezi idarenin taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere ayrılması da ayrı bir önem arz etmektedir. Öte yandan nahiyelerin dahi idare heyetlerinin nasıl belirleneceğine ilişkin hükümleri olan 1921 Anayasasının merkezi hükümete dair seçim usullerine ilişkin düzenleme yapmamış olması adem-i merkeziyetçiliği odak noktası yaptığının bir göstergesi olarak ifade edilebilir. Anayasanın yerelliği ileri düzeyde benimsemiş olan bu ilkelerini Tanör (1998: 221), “yerel katılım ve yerel demokrasi” olarak adlandırmaktadır.

1924 Anayasası’nda Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim

1924 Anayasası, demokrasi ile bağdaşır bir anayasa olmakla birlikte çoğulcu ve bölüştürücü niteliğinden çok çoğunlukçu ve yetkeci yüzüyle ön plana çıkmıştır. 1921 Anayasası, yerel yönetimlerde idarenin örgütlenmesinde “aşağıdan yukarıya doğru” bir yönetsel yapı getirirken; 1924 Anayasası merkeziyetçi geleneksel idari örgütlenmeyi esas almıştır (Tanör, 1998). Önceki anayasaların aksine 1924 Anayasası, mahalli idarelerin görev ve yetkilerine açıkça değinmemiştir. Yalnızca bunların dayanacağı ilkeler ve tüzel kişiliklerine işaret eden bu anayasa; yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceğine değinmiştir.

1924 Anayasasında “idare” ile ilgili hükümler çok kısıtlı olarak yer almaktadır. Beşinci Bölüm Altıncı Fasıl da “Mevaddı Müteferrika” yani “türlü maddeler” başlığı altında düzenlenen kanunda idareye ilişkin şu atıflar yapılmaktadır (Kili ve Gözübüyük, 2000): 89. madde de “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden terekükübeder” hükmüyle Türkiye’nin, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölündüğü; bucakların da kasaba ve köylerden meydana geldiği ifade edilmektedir. Devam eden 90. maddede “vilayetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmi şahsiyeti haizdir” hükmü ile illerle şehir, kasaba ve köylerin tüzelkişilik sahibi oldukları; 91. maddede ise, “vilayetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur” hükmü ile illerin işlerinin, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunacağı belirtilmektedir.

İdare ile ilgili bütün düzenleyici hükümlerin bunlardan ibaret olduğu görülmektedir. Kısaca yeni düzenlemeler yapılmış ancak bu yeniliklerin yerel yönetimlerin kuruluş, görev, yetkileri ile ilgili düzenlemeleri kapsamadığı ortadadır.

1961 Anayasası'nda Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim

1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olduğu açıklanarak, genel karar organlarının halk tarafından tek dereceli ve genel oy esasına göre seçileceği hüküm altına alınmıştır. Kanunda yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi hafifletilerek, seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı organlarına bırakılmıştır. Ayrıca yerel yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir ve kaynakların sağlanması, kuruluşlarının ve merkezi idare ile olan münasebetlerinin kanunla düzenleneceği esası getirilmiştir. Kanunda yürütme organının durumu, kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır.

1961 Anayasasının önemli bir özelliği de 112. maddesinde ifade edildiği üzere ilk kez idareye merkezi ve yerel yönetim ilkeleri getirmesidir. Bu anlamda; "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkçı verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" (tbmm.gov.tr, 2012) denilerek yerel yönetimler anayasal bir kurum haline getirilmiştir.

İlk kez "merkezi idare" ve "mahalli idare" kavramlarına diğer anayasalara göre daha belirgin şekilde vurgu yapan 1961 Anayasası'nın 115. maddesinde yer alan idari düzenlemede "iller" in esas alındığını, bunların da "diğer kademeli bölümlere" ayrıldığını görmekteyiz. Kanun maddesi aynen şöyledir: "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir".

Kanunun 116. maddesinde de "mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" denerek "mahalli idareler"i tanımlama yoluna gitmiştir.

Öte yandan ilk kez diğer anayasalardan farklı olarak idari birimler olarak hizmet yerinden yönetim uygulamasına yer verilerek, 120. madde ile "üniversiteler", 121. madde ile "radyo ve televizyon idaresi" ve 122. madde ile de "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" oluşturularak adem-i merkezîyet anlayışına anayasal nitelik kazandırılmıştır.

1982 Anayasası'nda Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim

1961 Anayasası'na göre 1982 Anayasası daha merkezîyetçi bir düzenleme getirmiştir. Öncelikle 1961 Anayasası ile benzer bir hüküm olan "idarenin kuruluşu" ile ilgili hükme değinecek olursak; 123. maddede, "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim

esaslarına dayanır" denilmiştir. Merkezi idare ile ilgili olarak 126. madde'de; "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" (anayasa.gen.tr, 2012) hükmü ile en önemli vurgu noktası olarak yetki genişliği ilkesi benimsenmiştir.

Yerel yönetimlere ilişkin olarak "Mahalli İdareler" başlıklı 127. maddede önceki anayasal metinlere göre daha ayrıntılı bir düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin yetki alanını genişletmekten çok denetimi hususunu ön planda tutan bu maddede, mahalli idarelerin tanımı yapılarak mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiş; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması gibi amaçlarla merkezi yönetimin idari vesayetine tabi kılınması getirilmiştir. Kanun metni şöyledir: "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Mahalli idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kavuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile oranlı gelir kaynakları sağlanır".

1982 Anayasası'nda, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir denilmektedir. Bunun yanı sıra merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. İdari vesayet denetimi mekanizmasını yalnızca öngörmekle kalmayan 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, kapsam

ve sınırlarını da belirtmek suretiyle belli bir yön tayin etmiştir. Bu anlamda daha katı, kapsayıcı ve merkezîyetçi bir nitelik arz ettiği söylemek mümkündür.

SONUÇ

Türkiye, tarihsel açıdan batı tipi yerel yönetim anlayışına sahip değildir. Ancak yerel yönetim benzeri kurumlar, Tanzimat'a kadar geleneksel kent hizmetlerinin yürütülmesinde önemli bir rol üstlenmişlerdir. Osmanlı Devleti'nde modern anlamda ilk belediye teşkilatının Tanzimat'tan sonra kurulduğunu görmekteyiz. Tanzimat öncesi için ise belediye ve mülki işlevlerin birlikte yapıldığı geleneksel idari yapının öne çıktığı bilinmektedir. Kısaca, bu dönemde kurulan belediyeler, merkezi idarenin taşradaki uzantıları görünümünde faaliyet göstermişlerdir. Merkezi yönetimin bir parçası olarak algılanan yerel yönetim kuruluşları her ne kadar yerel yönetim meclisi niteliğine sahip olsalar da merkezi hükümetin etkisinden kurtulamayarak danışma meclisi gibi çalışmışlardır.

1876 Anayasası ile her şehir ve kasabada belediye teşkilatı kurulmuş olmasına rağmen taşra belediyelerinin yönetiminde İstanbul Şehremanetinden farklı olarak Vilayet Belediye Kanunu söz konusu olmuştur. Öte yandan 23 maddeden ibaret olan 1921 anayasasının 6 maddesinde yerel yönetimlerle ilgili bir düzenlemenin yapıldığını görüyoruz. Bu maddede, "Nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir" denilerek vesayetçi anlayıştan uzak, özerk bir yerel yönetim anlayışının benimsendiği görülmektedir. 1924 anayasası çerçevesinde, 1930 yılında çıkarılan Belediye yasasında ise vesayetçi bir anlayış sergilenmektedir. Bu vesayetçi anlayışın, 1961 ve 1982 anayasalarında da sürdürüldüğü ancak zamanla yerel yönetimlerin yerine getirmek zorunda oldukları görevlerin artışı sebebiyle merkezi yönetimin vesayetçi anlayışında da bir artış olduğu gözden kaçmamaktadır.

Osmanlı dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet döneminde de sürdürülmüştür. Zira Cumhuriyet, siyasal kültür ve kurumlarıyla Osmanlı'nın mirasçısı niteliğindedir ve bu bağlamda merkezîyetçi yapısını da devraldığını belirtmek yanlış olmaz. Kısaca Osmanlı'nın merkezîyetçi bir yapı arz eden yönetim kültürü Türkiye Cumhuriyeti'ni de önemli ölçüde etkilemiştir. Bu bağlamda Cumhuriyet yönetimi yerel yönetimleri, merkezi yönetime yardımcı ve destek kuruluşlar olarak düşünmüştür.

Öte yandan 1980 sonrası tüm dünya ülkelerinde etkisini gösteren Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, getirmiş olduğu teori ve pratikleri ile devletlerin yönetim anlayışını büyük ölçüde değişime uğratmıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin görev alanına, yapılanmasına ve işleyişine yönelik önemli düzenlemeler öne süren bu felsefe Türkiye'yi de belli ölçüde etkilemiştir. Özellikle 2003 yılı ve sonrasında her alanda gerçekleştirilen hükümet reformları yerel yönetimlerde de kendini göstermiş ve bu anlamda 5393 sayılı Belediye, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunlarıyla merkezîyetçilik belli bir oranda azaltılarak bu idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Bu anlamda Türkiye'de yönetim kültürü adem-i merkezîyetçilik ekseninde kısmen de olsa dönüşüm yaşamıştır.

KAYNAKÇA

- [1] Atar, Yavuz, 2002. Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, 2. Baskı, Konya.
- [2] Aykaç, Burhan. "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", <<http://www.bayar.edu.tr/~iibf/sakinc/MahalliIdarelerMaliyesi/Makaleler/BurhanAYKAC.pdf>>, [Erişim tarihi: 13/03/2009].
- [3] Eryılmaz, Bilal, 2003. Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
- [4] Kili, Suna ve Gözübüyük, A. Şeref, 2000. Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. Basım, İstanbul.
- [5] Nadaroğlu, Halil, 1994. Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması, Beta Yayınları, İstanbul.
- [6] Tanör, Bülent, 1998. Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- [7] Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin, 2004. Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye, Seçkin Yayınları, Ankara.
- [8] Yayla, Yıldızhan, 1982. Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri "Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezai", Güray Matbaası, İstanbul.
- [9] <<http://www.anayasa.gen.tr /1982ay.htm>>, [Erişim tarihi: 13/01/2012].
- [10] <<http://www.tbmm.gov.tr /anayasa/anayasa61.htm>>, [Erişim tarihi: 13/01/2012].