

**T. C.**  
**İstanbul Rumeli Üniversitesi**  
**Küresel Politikalar Uygulama ve Araştırma Merkezi**  
**(RUPAM)**

**Working Papers**

No: 2021-001

**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkez-  
Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Genel  
Değerlendirme**

**Ali MERSİN**  
alimersinn@gmail.com

İstanbul, 2021<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bu çalışma İstanbul Rumeli Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Ekonomi Tezsiz Yüksek Lisans Programı'nda hazırlanan dönem projesinden derlenmiştir

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE MERKEZ-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRME

## Özet

Ülke idaresinde genel olarak iki kademeli yapı esas alınmaktadır. Bu ikili yapının ilk basamağı merkezi yönetim iken ikinci basamağı yerel yönetimlerdir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler kamusal hizmetlerin sunumunda esas yetkili birimlerdir. Ancak hizmet sunumunda hangi idarenin temel yetkili otorite olacağı ülkelerin anayasal yapısı, ekonomik durumu, sosyal düzeni, coğrafi şartları, tarihsel geçmişi, siyasi ideolojisi, kültürü gibi sebeplerden dolayı farklılık gösterebilmektedir. İki idarenin varlığı görev bölüşümünün yapılmasını gerektirmektedir. Ancak geçmişten günümüze kadar merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev ve gelir bölüşümünün nasıl olması gerektiği sürekli olarak tartışılan bir konu olmuştur. İdareler arasında ilişkiler düzenlenmediği takdirde; bir hizmetin veya görevin kim tarafından sunulacağı, bir yerde birden fazla yetkilinin bulunması halinde hangi idarenin hangi alanda ve ölçülerde yetkili olunacağını bilinmeyeceğinden problemlerin çıkmasına neden olabilir.

**Anahtar kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, merkezi yönetim - yerel yönetim, değişim

## Giriş

Ülke idaresinde genel olarak iki kademeli yapı esas alınmaktadır. Bu ikili yapının ilk basamağı merkezi yönetim iken ikinci basamağı yerel yönetimlerdir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler kamusal hizmetlerin sunumunda esas yetkili birimlerdir. Ancak hizmet sunumunda hangi idarenin temel yetkili otorite olacağı ülkelerin anayasal yapısı, ekonomik durumu, sosyal düzeni, coğrafi şartları, tarihsel geçmişi, siyasi ideolojisi, kültürü gibi sebeplerden dolayı farklılık gösterebilmektedir. İki idarenin varlığı görev bölüşümünün yapılmasını gerektirmektedir. Ancak geçmişten günümüze kadar merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev ve gelir bölüşümünün nasıl olması gerektiği sürekli olarak tartışılan bir konu olmuştur. İdareler arasında ilişkiler düzenlenmediği takdirde; bir hizmetin veya görevin kim tarafından sunulacağı, bir yerde birden fazla yetkilinin bulunması halinde hangi idarenin hangi alanda ve ölçülerde yetkili olunacağını bilinmeyeceğinden problemlerin çıkmasına neden olabilir.

## Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kavramı

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

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

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

Sistem	Türleri	Genel Özellikleri
<b>Başkanlık Sistemi</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Saf Başkanlık Sistemi</li><li>* Patronlu Başkanlık Sistemi</li><li>* Çok Partili Başkanlık Sistemi</li><li>* Aralıklı Başkanlık Sistemi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir</li><li>* Yasama organı başkanı görevden alamamaktadır</li><li>* Sert kuvvetler ayırımına dayanmaktadır, yasama, yargı ve yürütme birbirinden tamamen bağımsızdır</li><li>* Yürütme organı tek kişiden (bununla birlikte onun oluşturduğu diğer idari mekanizmalardan) oluşmaktadır</li><li>* Aynı kişi yasama ve yürütmede aynı anda görev alamaz</li></ul>
<b>Parlamenter Sistem</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm</li><li>* Westminster Modeli</li><li>* Başbakanlık Hükümeti</li><li>* Alman Tipi Parlamentarizm</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Yürütme çift başlıdır, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu yürütmenin iki kanadını temsil etmektedir</li><li>* Yürütme yasama içerisinde doğmaktadır. Seçmenler yalnızca parlamentoyu oluşturmaktadırlar</li><li>* Erklar arasında yumuşak ayırım ve adeta bir iş birliği söz konusudur</li><li>* Yürütme parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duymaktadır</li></ul>
<b>Yarı Başkanlık Sistemi</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Sözcü/Sınırlı Yetkili Yarı Başkanlık Sistemi</li><li>* Tam Yetkili Yarı Başkanlık Sistemi</li><li>* Üstün Yetkili Yarı Başkanlık Sistemi</li><li>* Dengeli Yarı Başkanlık Sistemi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Yürütme çift başlıdır. Devlet başkanı ve bakanlar kurulu aynı anda mevcuttur</li><li>* Devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisi söz konusudur</li><li>* Devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir.</li><li>* Başbakan parlamentoya karşı siyasi olarak sorumludur, görevde kalması devlet başkanı ve parlamentonun güvenoyuna bağlıdır</li></ul>

**Kaynak:** Özdemir (2018)

Buna göre yarı başkanlık sisteminin başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin kimi karakteristik özelliklerini bünyesinde taşıyan hibrit bir yapıya sahip olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu modellerin tarihsel ortaya çıkışları ve uygulanma serüvenleri yarı başkanlık

sisteminin diğ er iki tür ün ardından ortaya çıkması bu iddiayı kanıtlamaktadır.

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

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

**Tablo 2.** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Türü ve Genel Özellikleri

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

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin bir nevi başkanlık sisteminin Türkiye uyarlaması olduğu şeklinde görüşler de söz konusudur (Bıyık oğlu ve Karip, 2018, 42). Çünkü başkanlık sisteminin parlamenter sistemden ayrılan en belirgin yönü devlet başkanının yasamadan tamamen bağımsız doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmesidir. Şu halde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi birebir ABD başkanlık modeli olmasa da devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmiş olması yeni sistemi başkanlık modelinin bir türü olarak değerlendirilmesi gerektiği işaretlerini taşımaktadır. Zaten sistemlerin asıl kodları aynı kalmakla birlikte aynı sistemlerle yönetilen ülkelerde dahi kuvvetler arası ilişkilerin birbirinin aynısı olduğunu iddia etmek güçtür.

### Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Getirdiği Yenilikler

2017 yılında, Türkiye’de, hükümet sistemi alanında değişikliğ e gidilmiş ve 2014 yılından itibaren kısmen ya da fiilen uygulanmakta olan sistem değişikliği, halk oylaması sonucunda resmiyet kazanmıştır. 21 Ocak 2017 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 6771 sayılı anayasa değişikliği teklifini<sup>2</sup> içeren kanun, yine 1982 Anayasası çerçevesinde halk oylamasına götürülmüştür. Dönemin Anayasa Komisyonu’nca kabul edilen kanun teklifi, 16

<sup>2</sup> 26. Dönem, 2. Yasama Yılı, 2/1504 Esas Numaralı Teklif

Nisan 2017’de gerçekleştirilen oylama sonucunda Meclis Genel Kurulunda kabul edilmiş, söz konusu kabulün ve halkoylamasının ardından Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne resmi olarak geçmiştir. Söz konusu kanunun genel gerekçesi, vesayet odakları tarafından hazırlanmış ve darbeler zemin hazırladığı düşünülen, devleti değil halkı sınırlayan zihniyetin ürünü olduğu iddia edilen anayasanın ortadan kaldırılması/değiştirilmesi ve yönetimde istikrarın hâkim kılınmak istenmesi şeklinde özetlenebilir (2/1504 Esas Sayılı Teklif, 2016-2017, 10).

Yeni sistem sadece yürütme alanında değil, diğer alanlarda da önemli değişiklikler meydana getirmiştir. 6771 sayılı kanunla birlikte meydana gelen değişikliklerin başında yasama üyelerinin sayısının 600’e çıkarılması (2. madde), Hakimler ve Savcılar Kurulunun yeniden düzenlenmesi (14. madde), bütçenin hazırlanılması süreci (15. madde) ve meclis denetim yollarından gensorunun kaldırılmış olması (6. madde) gelmektedir. Denetim yolları olarak yeni sistemde sözlü soru usulü terk edilmiştir. Yazılı soru, meclis araştırması meclis soruşturması ve genel görüşme usulleri benimsenmiş olmakla birlikte bu usuller cumhurbaşkanına hiçbir şekilde uygulanamamaktadır. Başkanlık sisteminin doğal sonucu olarak yeni sistemde yasama ve yürütme kesin çizgilerle birbirinden ayrılmıştır. Cumhurbaşkanının parlamento tarafından denetimi 1982 Anayasası’nın 105. maddesinde de ayrıca düzenlenmiştir.

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

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

### **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Özgü Kurumsal Yapılar**

Türkiye köklü parlamente geleneğini 2017 yılında meydana gelen anayasa değişiklikleri ve buna bağlı referandum sonucunda terk etmiştir. Parlamente sistemle birlikte Başbakanlık Kurumu, Bakanlar Kurulu ve tarafsız ve sorumsuz Cumhurbaşkanlığı uygulaması da yönetim sisteminden kaldırılmıştır. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı

Yardımcılığı, Politika Kurulları ve Ofisler yeni yönetme düzeninin merkezi kurumları olarak ön plana çıkmaktadır. Çünkü tek başlı yönetim sistemiyle birlikte yeni yönetsel yapı içerisinde yer bulan politika kurulları, ofisler ve cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcıları cumhurbaşkanına politika önerileri sunacak ve karar alma mekanizmalarında ilgi alanlarında danışma meclisi gibi görevlerde bulunacaklar ve aynı zamanda çeşitli görevler üstlenerek cumhurbaşkanına yardımcı olacaklardır. Diğer taraftan bakanlıkların yeni konumu, müsteşarlık makamının kaldırılması sistemin idari anlamda en üst noktası sayılan idari işler başkanlığını yönetsel mekanizma içerisinde mühim bir pozisyon elde etmesine neden olmuştur. Hatta bu makam, ABD uygulamasındaki başkana en yakın isimlerden, “*Beyaz Saray Sekreteri*”ne benzetilmiştir (Ömürgönülşen, 2009, 323 akt. Lamba, 2018, 54).

### **Kamu Hizmeti Kavramı**

Kamu hizmeti kavramı bazen “faaliyet, iş, uğraş”, bazen de “kamu kuruluşları” anlamında kullanılmaktadır. Anayasanın 128. maddesinde “*Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esasına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür*” ifadesinde kamu hizmetinin, “faaliyet iş uğraş” anlamında kullanıldığını görmekteyiz. Anayasamızın 70. maddesinde “*Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir*” ifadesiyle kavram, “kamu kuruluşları” anlamında kullanılmıştır (Gözübüyük, 2016, 293).

Organik açıdan kamu hizmeti kavramı, belli bir hizmeti sunmak için bir kamu tüzel kişisi aracılığıyla tahsis edilmiş olan kamu görevlileri ve araçlarıdır. Anayasanın 70. maddesinde ifade edilen “*Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir*” ifadesi kamu hizmeti kavramının organik açıdan kullanıldığını göstermektedir (Günday, 2004, 293).

Maddi açıdan kamu hizmeti, faaliyeti yürüten kurumun özelliklerinden tamamen bağımsız olarak sadece faaliyetin özelliklerine dikkat edilerek tanımlanır. Tatmininde kamu yararı olan toplumsal bir gereksinimi karşılayan faaliyetlere maddi açıdan kamu hizmeti denir. Anayasanın 47. maddesinde belirtilen “*kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kaldığı hallerde devleştirilebilir* “ ifadesinde belirtilen kamu hizmeti faaliyet anlamında kullanılmıştır (Günday, 2004, 294).

Geleneksel kamu yaklaşımının eleştirisi olan yeni kamu yönetimi işletmeciliği 1980’ler de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ülkelerinin bir kısmında karşımıza çıkmaktadır (Kaya, 2017, 750). Yeni kamu hizmeti ise 2000’lerde yeni kamu işletmeciliği kavramının eleştirisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Kaya, 2017, 752). Bu anlayışa göre devlet toplumun gereksinim duyduğu kamu hizmetlerini etkin ve kaliteli bir biçimde karşılamalıdır (Sezer, 2008, 148). Bu yaklaşım yöneticilerin vatandaşı oy kaynağı, müşteri veya tüketici olarak görmesine karşındır. Yaklaşımına göre, hizmetten yararlananlara vatandaş gözüyle bakılmalı, otorite onlarla paylaşılmalı, denetim azaltılmalı ve işbirliğine önem verilmelidir (Genç, 2010, 150). Özünde vatandaşın kendi yaşadığı beldede ne olup bittiğinden kişisel olarak sorumlu olduğunu, devletinde onları dinlemesi ve ihtiyaçlarını karşılama noktasında istekli olmasını vurgulamaktadır (Genç, 2010, 151). Yeni kamu

hizmetinde şeffaflık, hesap verilebilirlik, hukukun üstünlüğü ve katılımcılık gibi yönetişimin de ilkeleri kabul edilen kavramlar önem taşımaktadır.

### **Kamu Hizmetinin Temel Özellikleri**

Kamu hizmeti kavramı farklı şekillerde tanımlansa da temel kamu hizmetleri, bazı ortak noktalara sahiptir. Bu ortak noktalara değinmekte fayda vardır. Öncelikle kamu hizmetleri bireylerin yararlanmalarına açık etkinliklerdir ve yararlanmada eşitlik ilkesi benimsenmektedir. Kamu hizmeti, kamuya dönük ve kamuya yararlı hizmettir. Bir hizmetin kamu hizmeti olarak sayılması ya da sayılmaması toplumun içinde bulunduğu koşullara göre şekillenir. Bireylerin kamu hizmetinden yararlanmaları veya katılmaları ise eşitlik ilkesine göre düzenlenir. Kamu hizmetlerinin kamu hukuku esasına yürütülmesi gerekli değildir. Bazen özel hukuk kuralları da uygulanabilir. Kamu hizmetinin bu özelliklerinin yanında önem taşıyan diğer özellikleri sürekli (devamlı) hizmet olmaları, bedelsiz olmaları ve değişen ve gelişen şartlara uyulanabilir olmalarıdır (Gözübüyük, 2016, 294-295). Bahsi geçen son üç özelliğin anlaşılabilmesi için bu ifadelerin ne anlama geldiklerini açıklamakta fayda vardır. Şöyle ki bir hizmetin sürekli (devamlı) olması süreli ya da geçici nitelikte kamu hizmetlerinin olmadığı anlamına gelmez. Süreklilik devamlılık ilkesi (Principe de continuite) ilkesi, kamu hizmetlerinin kanunların uygun gördüğü haller haricinde kesintisiz ve düzenli olarak yürütülmesi demektir. Devamlılık ilkesinin bazı sonuçları vardır. Örneğin; kamu hizmetlerini sunan kişilere grev yasağı vardır. Yine kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde öngörülemezlik teorisi ve görevi sona eren iktidarın ya da kamu görevlilerinin yerlerine yenisi gelene kadar göreve devam etmeleri sonuçları arasında sayılabilir (Gözler ve Kaplan, 2015, 232).

Bir başka söylemle, kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesi o hizmetin her zaman gece gündüz işlemesi demek değildir. Sağlık, elektrik, su gibi alanlarda hizmete ihtiyaç her zaman var iken örneğin; kültür, sanat ve öğretim alanlarında hizmete duyulan ihtiyaç değişebilmektedir. Bu yüzden resmi tatil günlerinde hastanelerde nöbetçi personele ihtiyaç duyulurken okul, kütüphane gibi alanlar kapalı olabilmektedir. Çünkü normal zamanlarda gece yarısı bir kütüphane arayan yoktur ya da olağan zamanlarda böyle bir durum ile karşılaşılmamıştır.

Kamu hizmetlerinin bedelsiz oluşundan kasıt kural olarak hizmetlerin bedelsiz olmasıdır. Ancak bazı hizmetlerin karşılığında ücret alınabilir. Aslında kamu hizmetlerinin az ve sınırlı sayıda olduğu zamanlarda hizmetler gerçek anlamıyla parasız (bedava) sunulmuştur. Toplumsal ihtiyaçların ve hizmet çeşitlerinin artmasıyla birlikte vatandaşın ödeme gücü göz önünde bulundurularak hizmetten yararlananlardan belli bir para alınması kararlaştırılmıştır. Alınan bu para bedel olarak değerlendirilmemelidir. Çünkü hiçbir zaman özel kişilerin faaliyetleri gibi fiyat veya ücret belirlenmesi şeklinde değil, kişilerin ödeme gücü dikkate alınarak alınan katılma payı şeklinde ifade edilebilir. Çünkü söz konusu hizmetlerden amaç ekonomik bir kazanç elde etmek değildir.

## **Kamu Hizmetinin Türleri**

Kamu hizmetlerinin farklı türleri mevcuttur. İlk olarak tekelli - tekelsiz kamu hizmetlerine değindikten sonra yürütüldükleri alana ve bireylerin yararlanma biçimine ve konularına göre yapılan sınıflandırılmalara değineceğiz.

### **Tekelli - Tekelsiz Kamu Hizmetleri**

Devlet bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel kesime bir takım yasaklar koyar ya da bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesini özel kesime verir. Bu şekilde yapılan bir ayırım bize tekelli - tekelsiz kamu hizmetlerini anlatır. Kamu hizmetin konusunu oluşturan etkinlik özel kesime yasaklanmışsa tekelli kamu hizmeti (posta hizmetleri, demiryolları ulaşımı gibi), kamu hizmetini oluşturan faaliyet özel kesime bırakılmış ya da beraber yapıyorsa tekelsiz (eğitim, sağlık gibi) kamu hizmeti olur (Günday 2004, 301).

### **Bireylerin Yararlanma Şekline Göre Kamu Hizmetleri**

Kamu hizmetleri bireylerin faydalanma şekline göre ikiye ayrılır. Bunlar;

- Doğrudan doğruya ve bireysel fayda sağlayan kamu hizmetleri (posta, sağlık vb.)
- Dolaylı ve birlikte faydalanma sağlayan (bayındırlık hizmeti gibi) kamu hizmetleridir (Günday,2004, 301).

### **Konularına Göre Kamu Hizmetleri**

Kamu hizmetleri konularına göre; idari kamu hizmeti, iktisadi kamu hizmeti, sosyal kamu hizmeti ve son olarak da bilimsel-teknik- kültürel kamu hizmeti şeklinde dörde ayrılabilir (Günday,2004, 302-304).

- **İdari kamu hizmetleri;** devletin yerine getirdiği geleneksel hizmetlerdir. Bu hizmetlerin içerisine bayındırlık, sağlık, eğitim, nüfus işleri sayılabilir. Kamu hukuku kurallarına tabii olan bu hizmetlerin uyuşmazlıkları idari yargıda çözülür.
- **İktisadi kamu hizmetleri;** gaz, elektrik, demiryolları, telefon gibi hizmetler bireylerin mali sıkıntılardan dolayı yürütemedikleri iktisadi faaliyetlere girer.

Günümüzde yukardaki hizmetlerin bazıları özel kesim tarafından beraber yerine getirilse de bu hizmetler özel teşebbüslerden ayrılır. Çünkü bu hizmetler idari işlemle kurulur ve en önemli amacı kamu yararını sağlamaktır.

- **Sosyal kamu hizmetleri;** devlet veya diğer kamu tüzel kişileri aracılığıyla sağlanan emeklilik hakkı, fakirlere yardım, çalışma ve sosyal güvenliğe dair hizmetler bu kapsamda sayılabilir.
- **Bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri;** özel bir faaliyeti ilgilendiren müzik, resim, tiyatro, bilimsel ve teknik araştırmalar vb. alanlar son dönemlerde idarenin de uğraş alanı içerisine girmiştir. Devlet bu alanlarda özerk bağımsız kuruluşları



yetkilendirmiştir.

### **Yürütüldükleri Alana Göre Kamu Hizmetleri**

Kamu hizmetlerinin yürütüldükleri alana bakılacak olursa burada da ikili bir ayrım ortaya çıkmaktadır. Vatandaşın gündelik yaşantısında ihtiyaç duyduğu hizmetler yerel yönetimler tarafından bunun dışında kalan daha kapsamlı ve vazgeçilemez ihtiyaçlar ise merkezden yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Yürütüldükleri alana göre kamu hizmetleri genel (ulusal) kamu hizmeti ve yerel kamu hizmeti olarak ayrılır.

Genel (ulusal) kamu hizmetleri; ülkenin tamamında uygulanan hizmetlere ulusal kamu hizmeti denir. Merkezi yönetim kuruluşları ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yürüttükleri hizmetler bu kapsam da ele alınabilir (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya,2017, 623).

### **Yönetim Kavramı**

Ülke idaresi genel olarak iki kademeli yapı esas alınarak yürütülmektedir. Bu ikili kademenin ilk kademesi merkezi yönetim diğeri ise yerel yönetim mekanizmasıdır. Ancak merkez ve yerel kavramının içeriği ve sınırı kullanıldığı ülkeye bulunduğu koşullara göre değişmektedir. Bu kavramlara değinmeden önce yönetim ve kamu yönetimi kavramlarına değinmek faydalı olacaktır. Yönetim, insanların toplu halde yaşamalarının sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetim kavramı “faaliyet, sevk ve idare”, “örgüt”, “idari sistem” gibi farklı anlamlara gelerek kullanılmaktadır. Belirli amaç veya amaçları yerine getirebilmek için iş birliği halinde uygulanan faaliyetlerin bütünü yönetim olarak adlandırılmaktadır. Yönetim olgusu küçük ya da büyük gruplarda söz konusu olabilmektedir. Örneğin toplumun en küçük yapı taşı olan “aile” de çeşitli amaçlar için birtakım faaliyetler yürütülebilmektedir. Yönetimden bahsedebilmek için üç unsurun olması gerekir. Bunlar, “insan -grup”, “etkileme ve işbirliği eylemi “ ve “amaç - amaçlarıdır”(Eryılmaz, Sözen ve Köseoğlu, 2016, 3-4).

Kamu yönetimi terimi dar ve geniş anlamda tanımlanmaktadır. Dar anlamda kamu yönetimi yalnız yürütme alanındaki kuruluş ve etkinlikleri içermektedir. Geniş anlamda kamu yönetimi, yürütmenin yanında yargı ve yasama alanlarındaki kuruluş ve etkinlikleri de kapsamaktadır (Bozkurt ve Ergun, 2014, 134).

Eryılmaz’a göre (2014, 10), kamu yönetimi kavramının “işlev/faaliyet”, “yapı/örgüt”, “akademik disiplin” ve “meslek” olmak üzere dört tanımı bulunmaktadır. Eryılmaz (2014, 14) kamu yönetimini; “*Devlet ve toplum düzeninin sürekli olarak işlemesi, yasaların uygulanması ve halkın ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik mal ve hizmetleri üreten halka sunan sistem*” şeklinde tanımlar. Yine kamu yönetimin elemanlarını; halk, örgüt, kamu politikası, mali kaynak, norm düzeni ve kamu görevlilerinden oluştuğunu söylemektedir.

### **Merkezden Yönetim**

Merkezden yönetim, esasında yönetsel faaliyetlerin özerkliğini işaret eder. Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası’nın 123. maddesinin ikinci fıkrasına göre; idarenin kuruluş ve

görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır<sup>3</sup>. Kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliğince veya merkezi idare tarafından yürütülmesine merkezden yönetim anlayışı denilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2018, 31). Diğer taraftan Nohutçu (2015, 58)'ya göre kamu hizmetlerinin uygulama yetkisi ve bu hizmetlere karar verme ile mali vasıtaların örgütün en üst kademesinde (merkezi hükümet) toplandığı yönetim biçimine merkezi hükümet denilmektedir. Merkezi yönetim, karar alma mekanizmalarını, uygulama mekanizmalarını ve bunları gerçekleştirecek mali araçları bünyesinde barındıran bir yapıya sahiptir. Yani bir ülkedeki hizmetlerin tek bir merkeze bağlı kamusal kuruluşlarca yerine getirilmesidir.

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

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

Merkezden yönetim tek başına uygulaması imkânsız ve gerçek dışı bir yöntem olsa da hizmette tek örneğin sağlanması, uzmanlaşmayı özendirilmesi, kaynakların tek elde toplanarak daha akılcı dağılması, birtakım kamusal hizmetlerin daha etkin sunulması ve eşgüdümü artırıcı nitelikte olması nedeniyle de avantajlı yönlere sahiptir (Keleş, 2016, 27-28).

## **Merkezden Yönetimin Özellikleri**

Merkezden yönetimin özellikleri kapsamında önemli görülen kavramlardan bahsetmek önemlidir. Bunlardan ilki yetki genişliğidir. Yetki genişliği; toplumun dirlik ve düzeninin sağlanması maksadına yönelik eylemlerde merkeziyetçilikten dolayı ortaya çıkan gecikme, devasa sorunlara yol açabilir. Bu sorunu çözmek adına atılacak ilk adım, hizmetin olduğu yerde bulunan personele, merkezi yönetim adına karar alma ve bu kararı uygulama yetkisinin verilmesidir. Böylece taşrada merkezi yönetim adına görevlerini gerçekleştiren memurların sorunlara hızlı bir şekilde müdahale edebilme imkânı ortaya çıkar. Bürokratik gecikmeler de önemli ölçüde azalır, memurlara inisiyatif kullanabilme hakkı tanınmış olur. Yetki genişliği olarak adlandırılan bu yapıda, merkezi yönetim taşrada görevini yapan yüksek düzey kamu personeline belli konularda ve belli alanlarda, merkezi yönetim adına karar alma ve bu kararları uygulamaya koyma yetkisi tanımaktadır. Asıl itibari ile merkezden yönetimin ortaya çıkardığı zararları yok etmek, kırtasiyeciliği ortadan kaldırmak ve kamu hizmetlerinin taşrada gecikmeye sebep vermeden yerine getirilmesini gerçekleştirmek için yetki genişliği ilkesine yer verilmiştir (Günday, 2004, 44). Bu doğrultuda yetki genişliği ülke yönetiminde önemli bir

---

<sup>3</sup> Türkiye'de söz konusu kavram idarenin yönetsel ilkeleri arasında yer almakta ve bu ilkeye 1982 Anayasası'nın 123. maddesinin 2. fıkrasında ayrıca yer verilmektedir. Buna göre; '*idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*' denilmektedir.

yere sahiptir. Merkezi yönetimin yükünü azaltmakta ve yönetime kolaylık sağlamaktadır.

Yetki genişliği metoduyla karar alınması, aynı zamanda bu kararların uygulanması, gelirlerin ve giderlerin düzenlenmesi hususunda merkezi yönetim, birtakım yetkilerini kendisinin bünyesinde bulunan taşra ve merkez örgütlerine bırakmaktadır. Yetki genişliği ile aslında merkezi yönetime kayda değer çok ciddi ölçüde esneklik kazandırılmaktadır. Yani yetki genişliği uygulaması taşrada, merkez örgütünde ve kurum içinde gerçekleşebilmektedir. Mesela bir bakan, genel müdürüne ya da müsteşarına birtakım yetkileri verebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, 57).

Merkezi yönetim ulusal nitelikte olan sağlık, bayındırlık, eğitim, tarım gibi birçok politikalarını merkezi yönetim dışındaki coğrafi alanlarda taşra birimi vasıtası ile gerçekleştirmektedir. Devlet yetkisi merkezi yönetim otoritelerine aittir. Taşra örgütleri ile merkezi yönetim arasında güç bölüşümü mevcut değildir (Şengül, 2014, 2). Yetki genişliğini bünyesinde bulunduran merkezden yönetim sisteminde, üst makamlar, alt makamda bulunanların kararlarını değiştirebildikleri gibi aynı zamanda da bozabilirler. Bozma ve değiştirme, genelge gönderme ve atama yetkisi kadar çok kolay ve sık kullanılmamaktadır. Burada söz konusu olan şey gerektiğinde üst makamlar, alt makamda bulunanların verdiği kararları yasalara aykırılık açısından ve kararların yersiz, uygunsuz bulunması açısından onların kararlarını değiştirebilirler ya da bozabilirler.

Merkezden yönetimin özellikleri genel olarak şunlardır (Ökmen ve Parlak, 2015, 8-9):

1. *“Merkezden yönetimde sadece devletin tüzel kişiliği vardır.*
2. *Hizmetlerin yerine getirilmesi için gereken gelir ve giderler merkezi yönetimin bütçesinde bir araya getirilir. Aynı zamanda kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gereksinim duyulan tüm araç, gereç ve kaynaklar merkezde bir araya getirilmiştir.*
3. *Merkezi yönetim, bakanlıklara, bakanlıklar ise taşra ve başkent teşkilatı olarak iki kısma bölünmüş olsa da, devletin bütünlüğü esastır. Bu bütünlüğü sağlayan da hiyerarşik düzendir.*
4. *Merkezi yönetime bağlı olan taşra teşkilatı, merkezi yönetimin talimatlarına, isteklerine ve emirlerine bağlıdır.*
5. *Devlet aynı zamanda kamu hizmetlerini bölerek, bakanlıkları örgütlemiştir.*
6. *İnsanlara sunulan bu kamu hizmetleri merkezi yönetimde toplanır aynı zamanda da merkezi yönetimde düzenlenir. Karar verme ve bu kararı uygulama yetkisi ise başkentte ikamet eden bazı yetkililere aittir”.*

## **Yerinden Yönetim**

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için alınan kararların merkezi teşkilatın dışında bağımsız idarelere verilmesi yerinden yönetim olarak adlandırılmaktadır (Kabaalioğlu ve Yıldırım,1995, 16). Siyasi ve idari görevlerin bir bölümünün merkezi yönetimin haricindeki kurumlara verilmesi şeklin de tanımlanabilir (Eryılmaz,2014, 114).

Yerel yönetimler “bölgesel muhalefet” ya da genel olarak “muhalefet” kavramıyla ilgili kuramlardır”. Siyasi ve idari otoritenin birliğinin koruma ve güçlendirme yönünde güçlü bir görüşe sahip olan Osmanlı yönetim anlayışında “muhalefet”e iyi bakılmamıştır. Bu yüzden de Tanzimat Dönemine kadar Batı’daki gibi bir yerel yönetim birimi ülkemizde ortaya çıkmamıştır (Eryılmaz,2003, 171).

Yerinden yönetim birimlerinin merkezi yönetim biriminden ayıran en önemli fark karar organlarının halk tarafından seçilmesi ve halkın doğrudan kararlara karışabilmesidir. Yerinden yönetim kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. İlki siyasal yerinden yönetim ikincisi, yönetsel (idari) yerinden yönetimdir. Siyasal yerinden yönetim, genellikle federal devletlerde ulusal kimliği bulunmayan yerel yönetimlere verilmiş olan yarı özerk ya da özerk statüye dayalı bir yönetim şeklidir. Yönetsel (idari) yerinden yönetimde ise, yasama ile yargı erkleri merkezde toplanmış ve yerel yönetimlerin yürütmeye ilgili görevleri bulunmaktadır. Yönetsel (idari) yerinden yönetim, yerel (yer yönünden) yerinden yönetim ve hizmet (işlevsel) yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır (Keleş,2014, 24-25).

Yerinden yönetimde tıpkı merkezi yönetim gibi faydaları ve sakıncaları bulunmaktadır. Aslında merkezi yönetimin sakıncalarını yerinden yönetim faydaları olarak sayabiliriz. Yerel yerinden yönetimler, belli bir yörede yaşayan halk buldukları çevrenin ihtiyacını daha iyi bilmektedir. Yapılan her hizmet kendilerini ilgilendireceğinden halk yönetime daha fazla katılma isteği duyacaktır. Bu durumda yerinden yönetimin demokratik ilkelere daha uygun olduğunu göstermektedir. Bunun yanında; kırtasiyecilik ve bürokrasinin azalması, yerel yönetimlerin daha hızlı karar alabilmesi, hizmetlerin gereksinimlere uygun olarak yürütülmesi ve hizmetlerin daha rasyonel şekilde yerine gelmesi gibi yararları bulunmaktadır (Günday,2002, 65).

Yerel yönetimin sakıncalarının en başında ülke bütünlüğünü ve milli birliği sarsması gelmektedir. Yerinden yönetimin en önemli sakıncasının bu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Yerel yönetimler partizanca uygulamalara sebep olabilir. Yani yerel yönetim organları parti çıkarlarını korumak için vatandaşlar arasında ayrımcılığa neden olabilirler. Yerel yöneticiler yine oy için gerekli olmayan harcamalar yapabilir. Bu da israfa neden olmaktadır. Yerel yönetimler yine hizmetlerin tekdüze biçimde yürütülmemesine yol açabilir. Aynı hizmet farklı yörelerde farklı şekillerde ifade edilebilir ya da bir yörede sunulan bir hizmet diğer yörede hiç sunulmayabilir. Söz konusu durum bölgeler arasında dengeyi bozabilir, bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını artırabilir. Diğer bir sakınca ise mali denetiminde ortaya çıkabilir. Mesela; hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının muhasebe usulleri ayrı tutulduğu için denetimleri zorlaşabilir (Günday,2002, 66).

### **Merkezi Yönetimin Sunduğu Kamu Hizmetleri**

Devlet, toplumsal yaşayışın en gelişmiş örgütlenme biçimidir. Ulusal sınırlar içinde yaşayan halkın genel özellikteki ortak ihtiyaçları devlet aracılığıyla yürütülen kamu hizmetleri ile giderilmektedir. Devlet, bu görev ve hizmetleri merkezi yönetim adı verilen bir kuruluş sistemi içerisinde gerçekleştirmektedir. Esasen devlet tüm kamu hizmetlerini kendi yapısında yer alan kuruluşlarca yerine getirmektedir (Dönmez, 2002,156).

Merkezi yönetim, yükledikleri görevleri yerine getirebilmek amacıyla çeşitli şekillerde örgütlenmektedirler. Bu örgütlenme ilkeleri; “hizmet edilen amaç”, “hizmet edilen kişiler”, “hizmet edilen alan” ve “ihtisas” tır. Bu ilkelere bakılacak olursa (Eryılmaz, 2014, 109-110):

- *Hizmet edilen amaca göre örgütlenme; eğitim, sağlık, savunma, kültür gibi devletin üstlendiği esas görevleri yürütmek amacıyla bir bakanlık veya bağlı kuruluşun oluşması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bakanlıkların birçoğu amaç ilkesine göre kurulmuştur.*
- *Hizmet edilen kişilere örgütlenme; özel gereksinimler i olan ya da yaşam şekilleri, koşulları ve sorunları diğer insanlardan farklı olan topluluklardır. Bu grupta işçiler, gençler, emekliler, özürlüler, göçmenler ve yabacılar bulunmaktadır. Bu gruptakilerin sorunlarıyla ilgilenmek için değişik kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Kişilere göre örgütlenmenin iki temel nedeni vardır. İlki, yukarıda bahsedilen vatandaş topluluğunu diğerlerine karşı korumak ve bu kişilere daha iyi hizmet verebilmektir. İkincisi ise, ilkinin tersine toplumda bulunan ilgili kesimin denetimini yapmaktır. Yabancı işçiler, yabancı uyruklu kişiler için oluşturulan birimler bu gruptakileri daha iyi denetlemek için oluşturulmuştur.*
- *Hizmet edilen alan; yönetim birimlerinin çoğu coğrafi alan esasına göre örgütlenmiştir. Yerel yönetim kuruluşları, bakanlıkların il ve ilçe kuruluşları hizmet edilen alanı belirlemek amacıyla kurulmuştur.*
- *İhtisas ilkesi; bu ilke aynı işlerin veya işlemlerin bir teşkilatlanma bünyesinde toplanmasını gerektirir. Amaç uzmanları bir araya getirmek, teknik uzmanlıkları düzenli hale getirmek ve kuramlardaki verimliliği artırmaktır. İhtisas ilkesi göre örgütlenmenin diğer bir amacı idarede tarafsızlığı sağlamak ve bürokrasiyi siyasi baskılardan uzak tutmaktır.*

Tam kamusal mal ve hizmetler (savunma, adalet, diplomasi gibi) dışlamama ve bölünmeme özelliğine sahip oldukları için devlet tarafından sunulmalıdır. Çünkü bu tarz hizmetlerin piyasa veya başka yöntemlerce sunulması oldukça zordur (Kılavuz, 2000, 163).

Teknoloji, ulaşım, haberleşme, turizm vb. alanlarda ortaya çıkan gelişmeler birlikte önceleri yerel kabul edilen kimi hizmetler zamanla ulusal ölçekte değerlendirilebilmektedir. Aynı durum yerel yönetimler içinde söz konusu olabilmektedir. Ekolojik plandaki gelişmelerin yerel yönetim birimlerine yüklediği çevreyle alakalı hizmetleri bu kapsamda örnek verebiliriz.

Merkezi yönetimin genel olarak sorumlu olduğu hizmetler genel eğitim hizmetleri (eğitim hizmetleriyle ilgili politikaları ve kuralları tespit eder ve sonrasında denetler), genel sağlık hizmetleri (yine sağlık hizmetleriyle ilgili politikaları ve kuralları tespit eder ve daha sonra denetler), iç ve dış güvenlik hizmetleri, alt yapı hizmetleri (toplumun tümünün ihtiyaç duyduğu) adalet ve yargı hizmetleri, genel kamu hizmetleriyle ilgili politika ve kuralların tespiti, yerel yönetim birimleri ve özel sektör aracılığıyla yerine getirilen hizmetlerin kontrolü ve yerel yönetim birimlerine verilen mali ve teknik destekten oluşur (Güngör, 2012, 9).

Merkezi yönetimin sunduğu hizmetlere bakıldığında ulusal nitelikte olan faydası bölünemeyen, pazarlanamayan, dışsal etkisi bulunan hizmetlerin sunulduğu görülmektedir.

Ayrıca istihbarat, dış politika, maliye, hazine ve gümrük ile ilgili hizmetleri merkezi yönetim üstlenmektedir.

### **Yerel Yönetimin Sunduğu Kamu Hizmetleri**

Yerel yönetimlere bırakılacak kamu hizmetlerinin tespit edilmesinde göz önünde bulundurulacak belli başlı kriterler vardır. Bir hizmetin yerel yönetim tarafından sunulması gerektiği düşünülüyorsa öncelikle o hizmet yerel özellikte ve yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan bir hizmet olmalıdır. Hizmet, bölgesel ya da ulusal düzeyde koordinasyon gerektirmemelidir. Yine hizmet yerel yönetimlerin mali gücünü aşacak büyük bir yatırım olmamalı ayrıca özel teknik uzmanlık gerektirmemelidir. Ayrıca yerel yönetim birimlerince yerine getirildiğinde hizmet etkinliğini ve rasyonel kaynak kullanımının sağlanabildiği bir hizmet olmalıdır (Gökçe ve Bayrakçı,2002, 52-53).

Yerel yönetimlerin doğrudan gördükleri hizmetleri iki grupta toplamak mümkündür. İlki bölge idarelerinin sunduğu esas kolektif hizmetler grubuna giren ve yalnızca bölünmezliği yerel derecede olan görevlerdir. İkincisi ise yarı kolektif ve özel hizmetler niteliğinde olanlardır. İlk gruba giren hizmetler yerel yönetimlerde az bir yer tutar. Bu gruba dahil edilecek hizmetler; yangın koruma, zabıta, sağlık kontrollerinin yapılması, imar düzenlemeleri hizmetleridir. İkinci grupta yer alan hizmetler ise çoğunluktadır. Temizlik ve kanalizasyon hizmetleri bu grupta yer alır. Ayrıca yerel yönetimlere özgü kamu iktisadi teşebbüsleri vardır. Bunlar, piyasayı düzenlemek, doğal tekel niteliğinde bulunanların özelliklerinden yararlanmak, hizmetin piyasada sunulması halinde bundan asgari ölçüde talepte bulunmayanların ortaya çıkaracakları dış zararları ortadan kaldırmak gibi nedenlerle yerel yönetimler tarafından kurulmuş teşebbüslerdir. Su, elektrik, mezbaha, şehir içi ulaştırma, fırınlar, süthaneler örnek verilebilir.

Yerel yönetimlerin sunması gereken hizmetler genellikle belde halkının günlük gereksinimlerinin karşılanması için gerekli olan hizmetlerdir. Bu hizmetler; imar planı yapım ve uygulaması, çöp toplama hizmetleri, itfaiye hizmetleri, mezbaha ve balıkhaneye hizmetleri, kanalizasyon hizmetleri, kent içi ulaşım hizmetleri, modern hallerin kurulmasına ilişkin hizmetler, bahçe ve park düzenlenmesine ilişkin hizmetler, kent içi su, gaz, elektrik sağlamaya yönelik hizmetler, mezarlık hizmetleri, otopark hizmetleri, eğlence ve istirahat alanlarının temizlik, kalite ve fiyat kontrolüne yönelik hizmetler, nikah ve cenaze işlerine ilişkin hizmetler, semt sahası, oyun alanları ve yeşil alan düzenlenmesi hizmetlerinden oluşmaktadır (Gökçe ve Bayrakçı,2002, 53). Bahsedilen hizmetlerin sunumunda aksilik yaşanması veya yeterince sunulmaması birtakım sorunları beraberinde getirir. Günlük ihtiyaçları karşılayan hizmetler olduğundan beldenin huzuru kaçabilir ve düzensizlikler artabilir. Dünyanın birçok ülkesinde yerel yönetim birimlerinin yürüttüğü hizmetlerde hem nicelik hem de niteliksel olarak tam bir benzerlik yoktur. Fakat birçok ülkede bazı temel hizmetler özellikleri gereği yerel yönetimler aracılığıyla sunulmaktadır.

## Merkez Yerel Arasında İdari ve Hukuki İlişkiler

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

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

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

*“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”*

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

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

## Merkez Yerel Arasında Siyasi İlişkiler

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

Türkiye’de ulusal düzeyde uzun ve orta vadeli kamusal politikalar, beş yıllık kalkınma planlarıyla şekillenmektedir. Söz konusu kalkınma planlarında yerel yönetimlere ilişkin de özel ihtisas komisyonları aracılığıyla birtakım planlar hazırlanmakta ve bu doğrultuda politikalar benimsenmektedir. Ancak bu görüşler temelinde şekillenen yerel politikalar, daha çok makro düzeyde ve temel sorun alanlarına ilişkindir (11. Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2018, xi).

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

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

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

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

Yerel düzeyde kamusal hizmet politikalarının merkezi idare tarafından sınırlarını daraltan somut uygulamaya örnek olarak Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) uygulaması gösterilebilir. 19 Şubat 2020 tarihinde meydana gelen değişiklik sonrası<sup>4</sup> 5216 sayılı kanunla birlikte gündeme gelen UKOME üye sayılarında üstünlük merkezi idareye geçmiştir. Söz konusu değişikliklerin ardından yerel seçilmişlerin ilgili koordinasyon merkezlerindeki sayısal üstünlükleri sona erdirilmiştir. Mezkûr değişikliği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, yerel yönetimlere yönelik önemli düzenlemelerden birisi olarak yorumlamak mümkündür.

---

<sup>4</sup>Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik Tarih: 19 Şubat 2020, Sayı: 31044



**Tablo 3.** UKOME Üyelerinde ve Sayılarında Değişiklik (Dönmez, 2002: 200)

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

Zaten, UKOME alanına ilişkin 7153 sayılı 29 Kasım 2018 tarihli kanun maddesiyle daha önceden bir düzenleme daha gerçekleştirilmiş ve söz konusu değişikliğe göre ilgili maddenin 28. maddesiyle, UKOME yönetmeliği çıkarma yetkisi müştereken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir (Öner, 2019, 323). 5216 sayılı yasanın, 6360 sayılı yasanın 8. maddesiyle düzenlenmiş olan 9. maddesinde 7153 sayılı yasanın 28. maddesinin 20. fıkrasıyla değişikliğe gidilmiştir:

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

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

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

## **Merkez Yerel Arasında Mali İlişkiler**

Yerel yönetimler açısından mali alan, özerkliğin bir parçasıdır. Herhangi bir yerel yönetimin özerkliğinden bahsedilebilmesi için, ilgili birimlerin kendi başlarına icrai kararlar alıp uygulayabilmesi, organların seçimle iş başına getirilmiş olması ve mali imkânlarla sahip olması gerekmektedir (Kozanoğlu, 2015, 68; Akman, 2018, 115). Bu anlamda, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkisinde, özerklik açısından yapılacak olan bir değerlendirmede, mali ilişkiler belirleyici bir role sahiptir.

Yerel yönetim alanında, 21. yüzyılın başlarında, adeta bir reform süreci yaşanmıştır. Söz konusu yasalardan daha önce çıkarılan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>5</sup> ise mahalli idarelerin mali yönetim ve kontrolüne ilişkin yeni düzenlemeler içermektedir.

Türkiye'de belediyeler başta olmak üzere, yerel yönetimlerde iç denetim konusu benimsenmemiş, dış denetim ise çok farklı merkezi yönetim birimlerince gerçekleştirildiğinden yetki karmaşası ve yersiz bir bürokrasi ile sonuçlanmıştır (Salihoğlu, 2019, 157).

İlgili kanun metninin önceki düzenlemesinde yukarıdaki alıntı metninde bahsedilen yetki, başbakanlık makamı tarafından kullanılmaktayken, yeni sistemde yine yeni sistemin bir gereği olarak cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Ancak, bununla beraber, iki sözcük de düzenleme metninden atılmıştır (703 sayılı KHK). Bu ifadeler, “tümüyle” ve “belirgin” sözcükleridir. Yani, il özel idareleri ve belediyelerin, tüm mal, yönetim ve kontrol sistemlerinin merkezi idare tarafından denetimi hukuksal anlamda kolaylaştırılmıştır. Bununla birlikte, ilgili yerel yönetim birimlerinde gerçekleşmesi muhtemel kamusal kaynakların israfını önleme konusunda, merkezi idarenin elini de güçlendiren bir hukuksal düzenleme olarak yorumlamak mümkündür. Salihoğlu (2019, 156)'na göre bu durum merkezi idare ve yerel idare arasında yeni sistemde de sürmeye devam eden yersiz bürokrasiye neden olan durumlar arasındadır.

Yeni sisteme özgü, merkezi idareyi mali denetim alanında yetkilendiren bir diğer düzenleme 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürürlük kazanmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyette bulunan Teftiş Kurulu Başkanlığı'na, yeni hükümet sisteminde yerel yönetimlerin hesaplarını denetim yetkisi verilmiştir (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 260. madde, 1. fıkra, 'a' bendi):

---

<sup>5</sup> Kanun Numarası: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003, Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarih: 24.12.2003, Sayı: 25326, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 42.

*“Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak”*

Yeni sistemde, yer alan Hazine ve Maliye Bakanlığı teşkilatı içerisinde yer alan Teftiş Kurulu Başkanlığı'na ait teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yapma yetkisi, mali alanda incelenmesi gerekli başlıklar arasında yer almaktadır. Eski sistemin yerel yönetimler üzerindeki mali denetçisi, Sayıştay'dır. Yeni sistemde de Sayıştay denetimi devam etmektedir. Ancak Hazine ve Maliye Bakanlığı'na yerel yönetim birimlerinin de yer aldığı çok geniş bir alanda denetim, soruşturma ve inceleme yetkisi verilmiştir. Diğer taraftan yerel yönetimlere aktarılan merkezi paylarda ve söz konusu payların belirlenme usulünde herhangi bir değişiklik söz konusu değildir (6360 sayılı Kanun, 25. madde). Bu konuda kapsamlı sayılabilecek olan en son değişikliğin parlamenter sistem döneminde, 2012 yılında 6360 sayılı kanun çerçevesinde şekillendiği belirtilmelidir. İlgili kanun maddesi, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun metninde değişikliğe yol açmıştır. Böylece, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve il özel idarelerinin gene bütçe vergi gelirlerinden almış oldukları paylar yeniden düzenlenmiştir (5779 sayılı Kanun, 2. madde).

Bununla birlikte, 8 Ağustos 2018 tarihinde, 17 sayılı “Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararı” adıyla, belediyeleri ve il özel idarelerini de kapsayan (17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, 2. madde) bir Cumhurbaşkanlığı Kararı yayımlanmıştır. Söz konusu düzenlemeye göre; faaliyetleri kapsamındaki aylık bütçelerini Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bildirecek olan belediyeler ve il özel idareleri, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın onayına bağlı olarak programlarını uygulayabileceklerdir (17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, 4. madde). Bu durum Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) tarafından hazırlanan yerel yönetimler raporunda; ‘yerel yönetimleri merkeze bağımlı hale getiren düzenleme’ şeklinde yorumlanmış; söz konusu durumun yerel yönetimlerin özerk yapılarını zedelediği iddia edilmiştir (TMMOB yerel yönetimler raporu, 2019, 20).

Kesik (2005: 78)'e göre, mali yerelleşme (*fiscal decentralization*) alanında bir sorun söz konusudur. Mali yerelleşme ya da mali desantralizasyona yönelik IMF kıstaslarına göre, Türkiye merkezi yönetimin ağır bastığı bir tabloya sahiptir (Kesik, 2005, 78). Bu durum Kesik (2005: 78) tarafından ‘dikey eşitsizlik’ olarak yorumlanmış ve söz konusu eşitsizliğin giderilmesi için, yerel vergi gelirlerinin artırılması, yerel idareleri yönetimlere vergi koyma yetkisi verilmesi ve merkezi idarenin genel amaçlı kaynak transferi yapması gerektiğinden bahsedilmiştir (Başbakanlık, 2005, 119 akt. Kesik, 2005, 78). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nden önceki döneme ait söz konusu sorunların yeni sistemde de sürdüğü belirtilmelidir. Bu konuda 11. Kalkınma Planı (2019-2023) çerçevesinde hazırlanmış olan, Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda yerel yönetim alanında ilişkin 11 sorun tespit edilmiştir (YYVHKÖİK Raporu, 2019, 2). İlgili raporun 7. sorun başlığı; ‘yerel yönetimlerin mali yapısı’ başlığıyla düzenlenmiştir. Benzer şekilde İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan planda da yerel yönetimlerin mali kapasitelerinin

artırılması gerektiği vurgulanmıştır (İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı, 2015-2019). Son olarak 11. Kalkınma Planı'nda, doğrudan mali özerklik ifadesine yer verilmemiş, yerel yönetimlerin mali sürdürülebilirliği sağlayan bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır (11. Kalkınma Planı, 2019, 196).

## Sonuç

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle birlikte merkezi düzeyde yoğun bir değişiklik yaşanmıştır. Örgütsel ve iş bölümü anlamında reformist değişiklikler sonucu yeni sisteme uyum çalışmaları söz konusu olmuş ve halen olmaya devam etmektedir. Organizmacı bakış açısıyla yapılacak bir yorumla (devletin yapısı insan vücuduna benzetilebilecek olursa), merkez-yerel ilişkileri baş ve gövde şeklinde tanımlanabilir. Yeni sistem adeta vücudun başını tamamen değiştirmesine rağmen gövde aynı kalmıştır. Bu durum yeni sistemde yerel yönetim alanına ilişkin kapsamlı bir düzenleme beklentisini artırmaktadır.

Dönüşüm sürecinde yeni ihdas edilmiş kamusal birtakım kurumlar ile nitelik anlamında kırılmaya uğrayan diğer kuruluşların yapısı toptan ret anlayışından sıyrılarak yeniden gözden geçirilmelidir. Bu amaçla, merkez-yerel ilişkilerinde politik kaygılara sebebiyet verecek uygulamalara sahne olan oluşumların yapısının, demokratik, katılımcı, yerel seçmenin çıkarlarını ön planda tutan bir anlayış çerçevesinde yeniden şekillendirilmesi mümkün olmakla birlikte, söz konusu kuruluşlarca gerçekleştirilecek olan yerel denetim türlerinde ve niteliğinde değişim tavsiyesinde bulunulabilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile getirilen Yerel Yönetimler Politika Kurulu, tamamen ortadan kaldırılmak yerine yeniden organize edilerek özerk hale getirilmelidir. Üyelerinin atama şekilleri değiştirilmeli, yerel yönetim örgütlerinden belirli süreliğine ilgili kurula üye gönderilmelidir. Bu öneride Kurul üyeliği yapması gereken temsilciler ilgili yerel meclislerce seçilmelidir. Bu sayede eleştirilere konu olan yapı, daha katılımcı, demokratik ve yerel taleplere açık bir hale getirilmelidir. Kurul, yerel yönetimlerin, merkezi idareye yönelik yasa taleplerinin kurumsal adresi haline getirilmelidir. Bu sayede Yerel Yönetimler Politika Kurulu merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında köprü vazifesi görebilecektir.

Merkez-yerel ilişkileri boyutunda karşılaştırmalı çalışma yapmanın zorluğu, karşılaştırmalı çalışmaların yapılması konusunda bir engel olarak değerlendirilebilir. Ancak ülkelerin yaşadığı sorunlara kendi yönetsel kültürü üzerinden yanıt bulmalarını kolaylaştırmak ve süreci anlamlandırmak için karşılaştırma yapmak adeta bir zorunluluktur. Örneğin, ABD yerel yönetimler örneği göz önüne alınarak, ilgili ülkede uygulama şansı bulan 'recall' mekanizması, Türkiye'de ilçe belediyeleri, köy ve mahalle muhtarlıklarında uygulanma şansı elde edebilir. Diğer taraftan anayasal güvenceye sahip olmamasına rağmen güçlü yerel yönetim örneği sergileyen Birleşik Krallık ve devlet yapılanması anlamında üniter kimliğine bağlı olarak Türkiye ile benzeşen ve gerçekleştirdiği yerel reformlar ile yerel unsurları aktif hale getiren Fransa Türkiye açısından rol model olarak değerlendirilebilir.

## Kaynakça

### **Kitaplar**

- Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer Murat ve Kaya Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, (2017).
- Eryılmaz, Bilal, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul, (2003).
- Gözler, Kemal, Kaplan, Gürsel, İdare Hukukuna Giriş, Ekin Yayınevi, Bursa, (2015).
- Günday, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 6. Basım, Ankara, (2002).
- Günday, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, (2004).
- Karakılçık, Yusuf, Yeni Yerel- Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler(Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları Tartışmalar-Yaklaşımlar), Seçkin Yayıncılık, Ankara, (2015).
- Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 10.Basım, İstanbul, (2016).
- Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 9.Basım, İstanbul, (2014).
- Kozanoğlu, Güner *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*. Adalet Yayınevi, Ankara, (2015).
- Nohutçu, Ahmet, İdare Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, (2016).
- Seyidoğlu, Hüseyin, *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük* (3. Baskı). Güzem Cem Yayınları, İstanbul (2002).
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin, Mahalli İdareler “Teori-Uygulama-Maliye”, Seçkin Yayıncılık, 10. Basım, Ankara, (2017)

### **Akademik Kaynaklar**

- Akman, Ç., (2018). Yaklaşım, İlke ve Unsurları Çerçevesinde Mali Yerelleşmeyi Anlamak. *TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*, 113- 140.
- Bıykoğlu, M. ve Karip, S. (2018) Bir Yönetim Birimi Olarak Mahalle Kurgusu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Yerine İlişkin Beklentiler.
- Bozkurt, Ömer, Ergun Turgay, Kamu Yönetimi Sözlüğü (2014) (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla), (Ed. Seriyeye Sezen), Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 3.Basım, Ankara.
- Çelik, A. (2013) Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18 (1), 17-28.
- Çiner, C. U. ve Karakaya, O. (2013) Merkez Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68 (2), 63-93.
- Dönmez, Mustafa, (2002) “Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt:26, Sayı:235, s. 155-192

- Erdoğan, O (2019) Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Trabzon Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Bülent Ecevit Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4 (2), 295-310.
- Eryılmaz Bilal, (2016) Sözen Süleyman ve Köseoğlu, Özer, Kamu Yönetimi, Anadolu Yayınları, Eskişehir.
- Eryılmaz, Bilal, (2014) Kamu Yönetimi (Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar), Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Genç, F. Neval, (2010) “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, Mart, s.145-159.
- Gökçe, Orhan, Bayrakçı, Erdal, (2002) Yerel Yönetimler Maliyesi (Ders Notları), Dizgievi, Konya.
- Gözübüyük, A. Şeref, (2016) Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi Yayınları, 34. Basım, Ankara,.
- Güngör, Sezen, (2012) “Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetimin Görev Paylaşımı”, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı:32, Issn:1694-528X.
- Kaya, Fevzi, “Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 53, (2017), s.747-755,
- Kılavuz, Raci, “Etkililik - Verimlilik Kavramlarının Analizi Ve Kamusal Mal - Hizmet Sunumunda Etkililik”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:428-Eylül, (2000) s.147- 170.
- Küçük, A. Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler. *Liberal Düşünce Dergisi*, 22 (85), Kış 157-189 (2017).
- Lamba, M. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Yönetimin Yapısal Dönüşümü. (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Yeni Sistemde Yerel Yönetimler içinde (edt. Ateş, H., Çöpoğlu, M. ve Bıyıkoglu, M. 49-76). Savaş Yayınevi, Ankara (2018)
- Ökmen, Mustafa, Parlak Bekir, “Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler Ve Uluslararası Belgeler”,(Ed. Mustafa Ökmen) *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler II*, Ekin Yayınevi, Bursa, (2015) s.51-96.
- Öner, Ş. (2019) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (2), 303-332.
- Özdemir, H. (2018) *100 Soruda Hükümet Sistemleri, Teori ve Pratikte Çağdaş Hükümet Sistemleri & Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Parlak, B. (2014) Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri. *TESAM Akademi*, 1 (1), 7-40.
- Salihoğlu, E. (2019) *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler ve Denetimi*. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Sezer, Özcan (2008) “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu

Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:8, s. 147-171

Şengül, Ramazan, (2014) Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, Kocaeli .

Turan, M (2018) Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7 (3), 42-91.