

Türk İdari Merkeziyetçi Kültüründe Yerel Yönetimler ve Kamu Hizmet Alanı Kesişimleri

Sercan YILMAZ¹

Öz

Bu çalışma, Türkiye'deki köklü idari merkezileşme kültürünü ve bu kültürün yerel yönetimler üzerindeki güncel etkilerinden biri olan yerel yönetimlerin ve merkezi idarenin sunduğu kamu hizmeti alanlarındaki kesişimleri incelemektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda meydana gelen kesişimlerin kökeninde yerel yönetimlerin tarihsel olarak bağımsız idari birimler olarak değil, merkezi otoritenin uzantıları olarak konumlandığı olgusal durum çalışmanın temel varsayımını oluşturur. Bu olgusal durumun tarihsel kökenleri, yerel yönetimlerin kamu hizmeti sorumluluklarını şekillendiren bir model/geleneksel yapı ortaya koymaktadır. Bu durum, kamu hizmeti nosyonunun doktriner çerçevesini, sınırlarını ve içeriğini de belirlemektedir. Bu modele göre şekillenen siyasal ve hukuksal kültür içinde yerel yönetimlerin edilgen konumları sürekli olarak yeniden üretilmektedir. Bu sürekliliğin izleneceği iki ana bölüm altında çalışma ilk olarak, Türkiye'ye özgü bu modelin inşasına dair bir çerçeve sunarak bu merkeziyetçi kültürün tarihsel ve hukuki temellerini analiz etmektedir. Sonrasında ise merkezi ve yerel yönetimler arasındaki kesişen hizmet alanları biçimindeki, idari merkeziyetçi kültürün güncel tezahürüne odaklanmaktadır. Çalışmada doküman analizi metoduyla elde edilen bulgulara göre, özellikle 2016'dan bu yana ivme kazanan yeniden merkezileşme süreçleri ışığında, yerel yönetimlerin kamu hizmeti alanında giderek daha fazla kısıtlandığı ve etkisizleştirildiği tespit edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: İdari Merkeziyetçilik, Yerel Yönetimler, Yeni Merkeziyetçilik, Kamu Hizmeti, Hizmet Alanı Kesişimleri

Local Administrations and Public Service Area Intersections in Turkish Administrative Centralist Culture

Abstract

This study examines Türkiye's rooted administrative centralization culture and one of its contemporary impacts on local administration: the intersecting service areas of local administration and the central government in public service delivery. The fundamental assumption of the study is that these intersections stem from the historical positioning of local administration not as independent administrative entities but as extensions of central authority. This historical condition has shaped a traditional model that determines the responsibilities of local administration in public service provision. Moreover, it defines the doctrinal framework, boundaries, and content of the public service notion. Within the political and legal culture shaped by this model, the passive positions of local administration are continuously reproduced. To trace this continuity, the study is structured into two main sections. First, it presents a framework for Türkiye-specific model by analyzing the historical and legal foundations of the centralist administrative culture. The second section focuses on the contemporary manifestation of this culture in the form of intersecting service areas between central and local administrations. Based on findings obtained through document analysis, the study concludes that, since 2016, the accelerating re-centralization processes have increasingly restricted and marginalized local administration in the field of public service provision.

Keywords: Administrative Centralism, Local Administrations, New Centralism, Public Service, Service Area Intersections

¹ Dr., Bağımsız Araştırmacı, yilmaz.sercan29@gmail.com, ORCID: 0009-0002-5925-1843.

Bu makaleye atıfta bulunmak için: Yılmaz, S. (2025). Türk İdari Merkeziyetçi Kültüründe Yerel Yönetimler ve Kamu Hizmet Alanı Kesişimleri. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27 (1), 243-266. <https://doi.org/10.26745/ahbvuiibfd.1625372>.

To cite this article: Yılmaz, S. (2025). Local Administrations and Public Service Area Intersections in Turkish Administrative Centralist Culture. *Ankara Hacı Bayram Veli University Journal of the Faculty of Economics and Administrative Sciences*, 27 (1), 243-266. <https://doi.org/10.26745/ahbvuiibfd.1625372>.

Giriş

Türk idare tarihinde ve kamu yönetimi literatüründe yerel yönetimler ve merkezi idare arasındaki ilişki tarzının tetkiki yaygın ve popüler bir çalışma alanını oluşturur. Katılım ile uzmanlaşma, demokratikleşme ile bürokratikleşme gibi dikotomilere göre oluşan değerler setine dayanarak, yerel ve merkezi idareler arasında etkinlik alanlarını sürekli olarak genişletmeye matuf bir rekabetin kabulü de bu çalışmaların temel perspektifini belirler. Türkiye'de 2000'li yılların başlarından itibaren hâkim demokratikleşme söylemi ve yerel yönetimlere yönelik reform programları da yukarıda bahsedilen perspektifin oluşumunu beslemiştir. Bu bağlam içerisinde oluşan hâkim söylemin bir uzantısı olarak, 2016'dan itibaren belirginleşen merkezileşme refleksleri ise yerel yönetimlerin tarihsel ve normatif gelişiminde olumsuz bir kesiti oluşturduğu tespitlerini beraberinde getirmektedir. Bununla beraber, yerel yönetimlerin Türkiye'deki gelişim tarihi ve siyasal güç ilişkileri bağlamında konumlandırılmasında rekabete dayalı bu yazın, anakronik bir zemine oturur. Öyle ki yerel ve merkezi idarelerin sınırlarını ve doğasını belirleyen hukuki formalizmden ve bu formalizmin doğduğu tarihsel tecrübeden soyutlanmış bir merkez-yerel ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Buna karşın Türkiye'deki yerel yönetimlerin merkezi idare ile yaşadığı serüven temel karakteri itibariyle, merkezi idarenin belirlediği sınırların sürekli korunduğu ve yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında müstakil bir aktör konumunda olmadığı bir istikrarı yansıtır. Bu çalışmada da istikrarlı yapı içindeki yerel ve merkezi idarelerin tarihsel ve hukuki ilişkisinin doğasına ve sonrasında da 2016'dan itibaren bu ilişki tarzının yeniden üretildiği kamu hizmeti alanlarındaki kesişimlere odaklanılacaktır. Bu aynı zamanda çalışmanın da temel iddiasının somutlaştığı ampirik zemini de oluşturur. Buna göre merkezi ve yerel idareler arasındaki ilişkinin sürekliliğe haiz ögesi, yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında bağımlı ve merkeziyetçi kültürün çeperi içinde var kılındığı tarihsel ve hukuki yapıdır. Bu yapının katı ve değişime uğramayan ilkeleri 19.yy'dan 21.yy'a kadar ilkesel olarak sabit ama pratik olarak değişimler göstererek intikal etmiştir. Mamafih 2016 sonrasındaki yeni merkeziyetçi eğilimler ve politikalar da bu sürekliliğin yeni bir görünümünü oluşturmaktadır. Bu çerçevede, üç bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde, yerel yönetimler ve merkezi idare ilişkisinin sınırlarını belirleyen hukuki yapı incelenecektir. İkinci bölümde ise bu hukuki yapıyı doğuran Türkiye'deki yerel yönetimler ile merkezi idare ilişkisinin tarihi gelişim seyri tetkik edilecektir. Üçüncü bölümde de 2016 sonrasında belirginleşen ve önceki bölümlerde tasvir edilen hukuki ve tarihi gelişime tutarlılık arz eden yeni merkeziyetçiliğin yerel yönetimlerde yansıması olan kamu hizmet alanı kesişimleri ele alınacaktır.

1. Türkiye’de Merkezi İdare ile Yerel Yönetimler Arasındaki Hukuki İlişkinin Doğası

Türkiye’deki yerel ve merkezi idarelerin ilişki tarzındaki gelişim, İmparatorluk’tan Cumhuriyet’e temel bir tavra istikrarlı bir bağlılık göstermektedir. Bu tavır ise yerel yönetimlerin merkezi idare içinde onun bir uzantısı olarak var olmasıdır. Bununla da bağlantılı olarak yerel yönetimlerin özerkliğinin de yerel yönetimlerin doğasından gelen bir ilkedен kaynaklı olmayıp, onun kurumsal yapısının gerektirdiği bir koşul olarak kavranmasıdır. Yerel ve merkezi idareler arasındaki bu ilişki tarzının doğuşunda ise birbiriyle ilişkili iki öncül yer almaktadır. Bunlar; Tanzimat reformlarından itibaren sultan mutlakiyetçiliğine dayalı modern merkezi devletin kuruluşunda idari merkeziyetçi tercihlerin yer alışı ile bu siyasal tecrübeyi devam ettiren ve özellikle Cumhuriyet döneminde inşasına tanık olunan kamu hizmeti doktrindir. Bu iki öncülün birbiriyle kurduğu ilişki hem Türkiye’nin reel politik şartlarından beslenmektedir hem de birbirini siyasal ve hukuki sahalarda meşrulaştıran etkilere sahiptir.

İki öncülden ilki olan siyasal ve idari merkeziyetçiliğin yerel idareler ve merkezi idare arasında nasıl bir tarihsel ilişki demeti oluşturduğu sonraki bölümde izah edilecektir. Bu tarihsel akış aynı zamanda çalışmanın odağı olan yerel ve merkezi idareler arasındaki kamu hizmeti alanı çatışmasının da hazırlayıcısı olarak tasvir edilecektir. Çalışmanın bu bölümünde ise yerel ve merkezi idarelerin ilişkisinin hukuki boyutunu şekillendiren kamu hizmeti kavramının, idari merkeziyetçiliğin hukuki yapısını nasıl belirlediği izah edilecektir. Öyle ki bu ilişki tarzının genel dinamiklerini ve istikrarını devam ettiren en önemli etmen Cumhuriyet dönemi itibarıyla inşa edilen bu hukuki nosyondur.

Türk hukukuna hâkim olan kamu hizmeti kavramı, idari merkeziyetçi tercihlerinin de kabul görebileceği esnek, fakat ilkesel yapısı itibarıyla de güçlü bir inşa süreci yaşamıştır. Türkiye’de kamu hizmeti kavramı gelişimini idare hukukunun gelişimiyle iç içe tamamlamıştır. Bu gelişim ise Fransız idare hukuku geleneğinin etkilerini de içinde barındıran, fakat kodifikasyona ve doğrudan aktarıma dayanmadan, filli resepsiyon olarak kendini göstermiştir (Karahanoğulları, 2004: 83). Cumhuriyet döneminde belirginleşen bu eğilimin, bu dönemin en etkili hukukçularından Sıddık Sami Onar’ın yaklaşımları ile kristalize olduğu ifade edilebilir. Diğer yandan, Onar ve onun temsil ettiği kamu hizmeti ekolü bir yandan idare hukuku literatürü içinde doktriner inşalarını gerçekleştirirken, diğer yandan da 1945’e kadar dünyada da hâkim olan “kamu yönetiminin kamu hukuku içinde kavrandığı” paradigmaya da uygun bir kamu hizmeti doktrinini de inşa etmişlerdir (Güler, 1994: 3). Öyle ki 20.yy’ın son çeyreğine kadarki kamu yönetimi literatüründe Onar’ın İdare Hukukunun Umumi

Esasları adlı eseri ve devamında kamu yönetiminin kamu hukuku ile kavrandığı eserler en çok atıf alan kaynaklardır (Özden, 1995: 76).

Bu doktrine göre kamu hizmeti bütün olarak kavranabilir, fakat hizmetin tatbikinde ve örgütlenmesinde idari farklılıkların olması o hizmetin icrasının gereklerine göre şekillenir (Onar, 1966: 60-61). Nihayetinde kamu hizmetinin ana özelliği ise kamu gücüne dayanarak icra edilmesidir (Onar, 1966: 58). Bunun temelinde ise kamu hizmetinin toplumun genelinin ihtiyaçlarına hitap etmesi kadar, toplum ve devletin kalkınması amacına da matuf olması yatar (Onar, 1966: 17). Aslında kamu hizmetinin kalkınmayla kurduğu bu ilişki hem 1945-80 arasında hâkim olan kamu yönetimi literatürünün (Güler, 1994: 3), hem de Türk modernleşmesinin idari örgütlenmeden beklentileriyle de uyuşan bir tutarlılığı yansıtır. Diğer yandan neyin kamu hizmeti olarak görülüp görülemeyeceği konusunda da kesin kriterler bulunmamaktadır. Kamu hizmeti kavramının ve devlet örgütlenmesinin kalkınma siyasetiyle uyumlu amaçsal ilişkisi, kamu hizmetinin kavramsal yapısını ve içeriğini etkilediği söylenebilir. Nihayetinde neyin kamu hizmeti olacağı ya da olmayacağına dair belirlenime dair tek metot, kamu hizmetinin kamu hizmeti oluşunu belirleyici tek merciinin devlet olacağı vurgusudur (Onar, 1966: 14).

Merkezi idare ve yerel idareler arasındaki ilişkinin kamu hizmeti boyutu ise bu ilişkiye göre izdüşümsel bir kamu hizmeti tasnifi ile şekillenir. Buna göre kamu hizmeti yerel ve genel kamu hizmeti olarak ikiye ayrılır. Fakat bu ayırım, yerel ve merkezi idarelerin birbirinden bağımsız otorite alanlarının varlığına dayalı bir kabulü kapsamaz. Aslında siyasal egemenliği temsil eden merkezi otoritenin yükümlülüğünde kamu hizmeti sorumluluğunun işlevsel ve teknik görev bölüşümüne dayalı bir tasnifini yansıtır. Yukarıda da değinildiği gibi kamu hizmeti ilkesel olarak bölünmez bir yapıdır. Nihayetinde kamu gücüne ve devletin tekçi egemenlik ilkesine dayanır.

Kamu hizmetinin içeriğine dair devletin belirleyici ayrıcalığı, kamu hizmetinin bu alt dallarında da kendini gösterir. Böylece yerel ve merkezi idarelerin sorumluluk alanlarının bir ayrımı olarak yerel ve genel kamu hizmeti kavramları ve bu kavramların muhtevasının belirlenmesi sorunsalı ortaya çıkmaktadır. Literatürde yerel idarelerin yerel kamu hizmetlerinin, merkezi idarenin ise genel kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olduğu kabul edilir (Özdenkoş, 1999: 80-82). Fakat bu kabulün devamında yerel ve genel kamu hizmetinin muhtevasına ilişkin, yerel kamu hizmetlerinin Anayasal ifade olan “mahalli ve müşterek” niteliği dışında belirgin ve net objektif şartların bulunmadığı belirtilmelidir. Bu noktada ise bu iki hizmet alanının ayırımına dair doktriner bir çözüm olarak hizmet gerekleri/icapları kavramı ortaya çıkmıştır.

Hizmet gerekleri/icapları kavramı, kamu hizmetine konu olabilecek her yeni alan için öncelikle onun kamu hizmeti olup olmayacağı, sonraki aşamada ise hangi kamu idaresinin yürütümünde olacağının sürekli yeniden üretildiği bir sürecin uzantısıdır. Diğer taraftan ise bu kavramın Türk siyasal geleneği içinde, idari ve siyasal merkezîyetçi geleneğin kendi otorite alanını sürekli olarak muhafaza eden hukuki bir araç olarak işlevselleştiği de söylenebilir (Heper, 2023: 143-144). Bu durumla uyumlu olarak hizmet gereklerinin/icaplarının kriterlerinin siyasal, bürokratik ya da teknik şartlara göre değişkenlik gösterebileceği tespitini yapılabilir. Hizmet icapları/gerekleri kavramının doktrinde edildiği bu konumun en somut etkileri ise 1961 ve 1982 Anayasalarında gözlemlenebilir. 1982 Anayasası'nın 126/1'inci ile 127/5'inci maddeleri ve 1961 Anayasası'nın 115/1'inci maddeleri, bu kavramsal setin yerel ve merkezi idarelerin kuruluşunda odak noktasını teşkil etmektedir.

Nihayetinde bu doktriner çatı içinde birincil kavram olarak kamu hizmeti, bu kavramın gerekleri olarak da kamu gücü ve kamu yararı (toplumsal ve siyasal kalkınma) kavramları temel noktayı oluştururken, hizmet icapları da bütün bu yapının yürütme aktörünün belirlenimini sağlamaktadır.

Sonraki bölümde izah edilen Osmanlı ve Cumhuriyet tecrübesi bu kavramsal yapı içinde istikrarlı ve kendi içinde tutarlı bir tavrı yansıtmaktadır. Bu tavır ise merkezi ile yerel yönetimler ayrımının pratik bir ayrım olduğu, aslında merkezi idarenin konumu etrafında yerel yönetimlerin tanımlanabildiği bir durum söz konusudur. Siyasal zeminde üniter devlet ve onun egemen hukukunun idari sahadaki izdüşümünün bir sonucu olarak yerel yönetimlerin karakteri tanımlanmaktadır (Güler, 2000: 23). Böylece yerel yönetimlerin yetki, görev ve etki sahaları, idari yapının bir parçası olmalarına ve siyasal tercihlerin etkilerine açık kaygan bir zemini doğurmaktadır. Haliyle vesayet ilkesinin dayandığı ve yerel yönetimlere istisnai müdahaleyi düzenleyen temel ilkeyi aşan bir yerel ve merkezi idare ilişkisi tarzı ortaya çıkmaktadır.

Bilindiği üzere Anayasa Mahkemesi tarafından yerel yönetimlerin özerkliğinin mutlak ve sınırsız kabul edilmediği vurgulanırken, bir yandan da merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi yerel yönetimlerin idari özerkliğinin istisnası olarak kabul edilir (AYM, 03.11.2011, E. 2011/11, K.2011/151). Yerel yönetimlerin özerkliğinin mutlak ve sınırsız olmadığı vurgusuyla, özerkliğin sınırlarının idari ile mali sahalarla belirlendiği tespiti ve ancak kanunla bu vesayet ilişkisinin düzenlenebileceği izah edilmektedir. Bu açıklama idari vesayetin Türk idari sistemi içindeki geleneksel tanımını yansıtmaktadır. Fakat yerel yönetimlerin geleneksel olarak idarenin bütünlüğü içinde merkezi idarenin uzantısı olarak kavrandığı bir zeminde, idari vesayet ilişkisinin doğası sürekli olarak yeniden tanımlanmaya açıktır. Bu durum ise öncesinde merkezi idarenin taşra birimleri vasıtasıyla ve il idaresi sistemi içinde kalarak idari vesayet ilişkisinin somutlaşmasından,

sonrasında idari vesayetın doğrudan merkezî idarenin asıl aktörlerine (bakanlıklar ve bağı kuruluşlarına) aktarılması ile somutlaştığı bir süreç olarak gözlemlenebilir (Karakaya ve Çiner, 2024: 235-237).

Özellikle merkezî ve yerel idareler arasındaki bu değişen ilişkinin ikinci durumu 2016 sonrasında yerel ve merkezî idarelerin ilişki tarzının temel yönünü belirlemektedir. Bu tarz yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarına doğrudan merkezî idarenin müdahalesi, hizmet yürütümünü üstlenmesi gibi idari çözümler olarak uygulamada yer bulmaktadır. Böylece yerel yönetimlerin merkezî idare ile olan ilişkisindeki kanunla öngörülebilir zeminde oluşacak ilişki tarzının aşındığı bir yapı doğmaktadır. Bu durumun aynı zamanda yerel ve merkezî idareler arasındaki ilişkide hakem konumunda olması gereken ve öngörülebilir hukukî nosyona dayalı ilkelerle hareket eden yargısal alanda da işlevsizleştirici etkiler doğurduğu söylenebilir.

Yukarıda tasvir edilen kuramsal yaklaşımın izleği içinde, siyasal eğilimlerle de örtüşerek, merkezî idarenin yerel yönetimler ile ilişkisinin hem hukukî hem de bir takım bürokratik araçlarla yeniden tanımlandığı bir tarihi akış ortaya çıkmaktadır. Nihayetinde birbirinden bağımsız hukukî alana sahip iki yapının ilişkisinden ziyade, idari merkezîyetçi kültürün yerel yönetimlere olan yaklaşımının var olduğu bir durum söz konusudur. Bu tarihsel akış, 1980 sonrasında kamu yönetimine dair siyasal ve kuramsal değişimler ile kırılıma uğramaya başlamasına rağmen 2016 sonrasında yeniden geleneksel tavra dönüş gözlemlenmektedir. Bu geleneksel tavır yerel yönetimlerin hizmet alanlarına, merkezî idarenin kurumsal araçlarının müdahalesine dayanan yeni bir görünümle şekillenmektedir.

2. Türkiye’de Merkezîyetçilik ve Yerel Yönetimlerin İlişki Yapısının Tarihselliği

Türkiye’de modern devlet araçlarının ve buna dayanan merkezî bürokratik devlet aygıtının inşası Tanzimat reformları ile başlayan programlı bir görünüm arz eder. Bu dönemde Tocqueville’in tanımladığı şekliyle (Tocqueville, 2016; 106-109) hem siyasal merkezîyetçiliğe hem de yönetsel merkezîyetçiliğe dayalı devlet organizasyonun yeniden düzenlenmesi, merkezîyetçi kültür olarak ifade edilen yapının da nüvesini oluşturur. Böylece yerel yönetimlerin Türkiye’de doğuşu ve yönetsel merkez karşısındaki konumu bu çerçevede anlam kazanır.

Bilindiği gibi yerel yönetimlerin -çalışma bağlamında da belediyelerin- Türkiye’de kuruluşu 1855 tarihli İstanbul Şehremaneti’nin tesisi ile başlar. Bu teşebbüsün devamında 1858’de Galata-Beyoğlu bölgesini içeren Altıncı Daire-i Belediye teşkilatı kurulmuştur. Belediyelerin kuruluşuna yönelik bu teşebbüsler tekil örnekler olarak yerel yönetimlerin başlangıç noktasını oluşturur. Sonrasında ise 1871 tarihli İdare-i Umûmîyye-i Vilâyât Nizâm-nâmesi’nde vilâyetlerde belediyelerin kurulacağına yönelik hükmün oluşmasıyla da belediyelerin kuruluşu ve yaygınlığı idari teşkilat içinde bir konum

kazanmıştır. 1877 yılında çıkan Belediye Kanunu ile belediye teşkilatının hukuki altyapısı tamamlanmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 16-23).

Belediyelerin İmparatorluk tarihindeki bu gelişimi Cumhuriyet dönemine kadar -1912’de yapılan sınırlı yasal düzenlemeler dışında- istikrarını korumuştur. Bu dönemin belediye örgütlenmesi aslında, Tanzimat reformlarının idari teşkilat sahasında gerçekleştirdiği dönüşümlerin içindeki bir uzantıdır. Bilindiği gibi Tanzimat elitleri İmparatorluğun siyasi merkezîyetçiliğini Sultan mutlakîyeti altında güçlendirici bir çabanın içindeyken, siyasal merkezîyetçiliği de idari merkezîyetçilikle tahkim edici bir tavır ve reform programı uygulamıştır. Haliyle bu dönemin belediye örgütlenmesi de bir yerel yönetim birimi olarak yerel ve çevresel politik güçlerin idareye demokratik katılımına dayalı liberal değerlere yaslanmamaktadır.

Bu noktada üç temel saikin belediyelerin oluşumunda etkili olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki belediye teşkilatları aracılığıyla batılı standartlarda yerel bayındırlık ve altyapı gibi kamu hizmetlerini yürütebilmek (Ortaylı, 1976: 96; Yerasimos, 2011: 524); ikincisi yerel temsili önceleyen batılı reform önerilerine dayanan politik baskıları gidermek (Ortaylı, 2008: 432-433) ile üçüncü olarak da yerel elitlerin idare meclisleri üyeliği ve belediye reisliği araçları ile idareye katılımını sağlayarak, Tanzimat reformlarına yönelik iş birliği sağlama ve yerel tepkileri yatıştırma amaçları zikredilebilir (Ortaylı, 2008: 435). Böylece yerel yönetimler bir yöneyle merkezîyetçi yaklaşımlar içinde eritilirken diğer yandan da siyasal meşruiyete katkı aracı olarak taşra elitlerinin merkezle ilişki kurma kanalı işlevini de üstlenmektedir (Yılmaz, 2014: 275). Tanzimat’ın erken döneminde taşrada oluşturulan vilayet, liva ve kaza meclisleri ile siyasal merkezde (İstanbul’da) ihdas edilen Prusya örneğiyle şekillenmiş Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye’nin tanzimat elitlerinin siyasal meşruiyet inşasının temsili araçları olarak değerlendirilebilir (Seyitdanlıoğlu, 1999: 29). Temsile dayalı bu kurumsallaşma çabası her ne kadar vilayet, liva ve kaza meclisleri üyelerinin belirleniminde ve çalışma usullerinde merkezi idarenin sınırlarını belirlediği ve güdümlendiği bir görünüme sahip olmasına rağmen (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 12), sonraki dönemde yerel yönetimlerin kuruluşuna yataklık eden işlevi de üstlenmiştir (Ortaylı, 1974: 142-145).

Diğer taraftan merkezîyetçi idari yapı ile başta Balkanlar olmak üzere imparatorluğun geniş coğrafi egemenlik sahasında Kavalalı Mehmet Ali Paşa ve Mısır örneğinde yaşanan merkezkaç siyasal meydan okumaları engelleme amacı da vurgulanmalıdır (Pınar, 2012: 7). Öyle ki 19.yy’ın ilk yarısından itibaren Arap (Campos, 2016: 26), Sırp (Aslantaş, 2007: 165), Bulgar (İnalcık, 1992: 111) ve Grek (Akşin, 2009: 167-168) entelektüeller-siyasal önderler aracılığı ile İmparatorluğun dağılmasına alternatif siyasal çözümlerinden biri olarak da temayüz eden ve sonrasında Jön Türkler

içinde Prens Sebahattin'in temsil ettiği adem-i merkeziyetçi ilkelere dayalı idari ve siyasal program, Tanzimat'tan itibaren yürütülen katı merkeziyetçi siyasetin alternatifi olarak konumlandığı görülmektedir (Tunaya, 2003: 61). Yalnız bu noktada Prens Sebahattin'in Tocquevielleci (Yetiş, 2015: 282) idari adem-i merkeziyetçi görüşlerinin (Yayla, 1984: 84), kendi kastının ötesinde siyasi muhtariyet/özerklik uslamlamasına yol açması, fikirlerine dönemin siyasal rekabet sahasındaki muhaliflerince yüklenen bir itham olduğu vurgulanmalıdır (Burgaç, 2018: 145-155).

Buna rağmen, başarısız Nizam-ı Cedid denemesinin sonrasında II. Mahmut ve devamında Tanzimat reformlarıyla inşa edilen siyasal merkeziyetçiliğe dayalı siyasal çözüm, II. Meşruiyet sürecinde de Jön Türklerin Ahmet Rıza Bey kanadının ve sonrasında Selanik grubunun merkeziyetçi siyasal yönelimleri ile örtüşme fırsatı bularak baskın merkeziyetçi siyaset tahkim edilmiştir (Tunaya, 1998: 99). Bu dönemde, anayasal tartışmalar içinde tevsii mezuniyet (yetki genişliği) ilkesinin merkeziyetçi yorumu (Yayla, 1984: 92-93) ile formüle edilen İmparatorluğun bu egemen vasfının hukuki ve idari ilke olarak tatbiki, uluslararası aktörlerin garantörlüğü ile özerkliği güvenceye alınmamış bölgelerde Vilayet Nizamnamesinin uygulanması ile somutlaştırılmıştır (Belge ve Reyhan, 2018: 249; Kral Abdullah, 2013: 69; Çiçek, 2007: 24). Nihayetinde II. Meşrutiyetin sağladığı kısmen güvenceli atmosferde dahi yerel yönetimlerin ve özelde de belediyelerin konumu, merkeziyetçi siyasal eğilimler tarafından baskılandığı görülmektedir (Ortaylı, 1974: 148). Bütün bu yapı içinde yerel yönetimler, idari merkezin taşrada kurduğu otoritenin işlevsel bir uzantısı ve merkezin yerel üzerindeki kontrol aygıtı işlevindedir.

Siyasal alanda yerel yönetilmelere yönelik bu yaklaşım hem belediye örgütünün hukuki güvencesizliğin hem de teşkilatın oluşturuluş yöntemleri ile uygulamada yansımaları bulmaktadır. Buna göre yerel yönetimler yine Batılı örneklerinde görüldüğü şekliyle komünal bir özerkliğe sahip değildir (Ortaylı, 2008: 435). Merkezin idari uzantısı olarak ayrı bir tüzel kişiliği temsil etmezler, yalnız şeklen II. Meşrutiyet ile tüzel kişilik edinmiştir (İsbir, 2017: 42; Ortaylı, 1974: 148). Diğer yandan da karar ve idare organlarının oluşumundaki yasal çerçeve merkezi idare ile bağımlı bir usûli süreci gerekli kılar. Öyle ki belediye başkanı ya memurlar ya da doğrudan eşraf arasından merkez tarafından tayin edilebilir veya görevden alınabilirken; belediyelerin idare meclislerinin oluşumu ise yine idare tarafından belirli şart ve kontenjan gerekleri içinde atamayla gerçekleştirilir (Turan, 2020: 4-9).

Aslında, çeşitli gelişimlerle birlikte, belediyelerin İmparatorlukta oluşan bu yapısı -1921 Anayasası'nın oluşturduğu ara dönem istisna olmak kaydıyla (Akın, 2023: 9)- Cumhuriyet dönemine de büyük ölçüde tevarüs edilmiştir (Ökde, 2023: 539). Cumhuriyet döneminin yerel yönetimler

sahasındaki en önemli atılımlarından biri 1930'da 1580 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu düzenleme ile hem belediyelerin tüzel kişiliğinin hem de özerkliğinin güçlendirilmesi yönündeki adımlar ve belediye başkanının seçimine ilişkin gelişmeler yaşansa da belediyeler, merkezi idarenin bir parçası ve merkeziyetçi kültürün izdüşümü içinde konumlandırılmıştır. 1950'lerdeki çok partili hayat tecrübesinde de mevcut yerel yönetim yapısı içinde bir dönüşüm yaşanmadan, 1960'lardaki reform yıllarına gelinmiştir (Tekeli, 1983: 9).

1960'lar yerel yönetimler için "bitmeyen senfoninin" de başlangıcı olmuştur (Güler, 2000: 14). Öyle ki bu dönem büyük reform önerilerinin ve yerel yönetimlere yönelik zihniyet değişimlerinin tohumlarının atıldığı bir atmosfer oluşturmuş, buna rağmen aslında bu gayretler doğrudan yerel yönetimlerin statülerinin değişimine etkide bulunmamıştır (Emini, 2009: 34). İlgili dönemden 1980'lerin ortasına kadar geçen süreçte DPT'nin (Devlet Planlama Teşkilatı) kuruluşu ve çalışmaları yerel yönetimlerin idari yapı içindeki konumunun tartışıldığı bir atmosferi beslemiştir.

60'lardan itibaren DPT'nin de katkısı ile idari reform ve yerel yönetimler iki temel çalışma alanında gündeme gelmiştir. Bunlar; MEHTAP Raporu gibi reform önerisinden oluşan raporlar ve kalkınma planlarıdır. Aslında reform raporları ve kalkınma planları ilk yayınlandıkları döneme kadarki ana yaklaşım olan yerel yönetimlerin merkezi idarenin işlevsel bir uzantısı olduğu yönündeki kabulü muhafaza etmektedir. Bununla birlikte önceki dönemlerden farklı bir metodik yaklaşımla, 1966'da bitirilen "Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma" adlı çalışma, odaklandığı konu bağlamından yerel yönetimleri bağımsız bir şekilde incelemiştir (Emini, 2009: 34). Yalnız bu çalışmada dahi yerel yönetimlerin kavranışı kalkınma, merkezi idareye yardımcı olma ve kimi noktalarda da merkezi idareye aşırı bir eklemleme ile özerkliklerinin dahi tartışmaya açıldığı bir mahiyet arz etmiştir (Yavuz, 1966: 7-12).

İlgili dönemde dikkat çekici asıl nüans ise yerel yönetimlerin sivil toplum, demokratikleşme ve katılım ile değil, ülke kalkınmasında siyasal ve idari merkezin üzerindeki yükün işbölümü içinde yerel yönetimlerle paylaştırılması amacının vurgulanmasıdır (Berkman, 1981: 211, 215). Yine bunun bir uzantısı olarak, DPT'nin gerek kalkınma planlarının gerek reform raporlarının ana öneri seti "merkezi idarenin geliştirilmesi" üzerine yapılan kurguya göre şekillenir (Aykaç, Yayman ve Özer, 2003: 175).

Yerel yönetimlerin, merkez karşısındaki bu edilgen kavranışının bir izdüşümü de dönemin akademik yazınında gözlemlenebilir. Bu çerçevede Özen'in 1975-1994 arası dönemde kamu yönetimi yazınında tespit ettiği yüksek atıf sayısına ulaşan akademik kaynakların kompozisyonu dikkat çekicidir. Buna göre akademinin de kamu yönetimi ve özelde yerel yönetimler bağlamında kullandığı

referanslar işlevsel örgüt modellerinden ve idare hukuku literatüründen oluşmaktadır (1995: 77-78). Yine yazar, bu referans seti içinde siyaset biliminin kayda değer bir ağırlığı bulunmadığını vurgulamaktadır (Özen, 1995: 96). İdari reformun yaratıcısı ve uygulayıcısı bürokratik kadroların/elitlerin beslendiği akademik bilgi üretim kanallarının bu noktadaki paydaş görüntüsü, Heper'in de tespit ettiği bürokratik merkeziyetçi siyaset ile akademik elitlerin idari merkeziyetçiliğe dayalı devlet örgütlenmesi öngörüsündeki uyumlulukla örtüşmektedir (Heper, 2023: 136-139). Merkezi bürokratik siyasetin yerel yönetimlere olan bakışı işlevsel sınırlar içinde kalırken, bu sınırların 70'li yılların ortasından itibaren kırılma eğilimi göstermeye başladığı da ifade edilebilir (Eke, 1985: 52). Yalnız, bu dönemde belediyelerin demokratikleşmenin aracı kurumları olduğu savunusu, sivil siyasal kanallarla da beslenen bir mahiyet kazanmaya başlamıştır (Tekeli, 1983: 10). Bu durum aynı zamanda, Türkiye'de partizan-sivil siyasetin ağırlığının bürokratik seçkinler üzerinde yıkıcı etkisiyle 1973'den itibaren hissedilmesiyle de ilişkilendirilebilir (Heper, 2023: 159).

80'lerde ise 12 Eylül ile yerel yönetimlerde merkezi denetimin güçlendirilmesi yeniden gündeme oturmuştur (Tekeli, 1983: 11). Diğer yandan da bu dönemin devamı, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik eğilimlerin daha da somutlaştığı bir sürecin başlangıcı kabul edilebilir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik siyasal söylemin iç siyasette görünürleşmesinin yanında, Türkiye'nin dünyadaki hâkim neo-liberal dönüşüme kendisini uyumlulaştırmasının da etkileri söz konusudur (Güler, 2016: 131). Sürecin dışsal etkilerinin önemli dayanakları olan IMF, Dünya Bankası, AB ve OECD etkisiyle desteklenen neo-liberal ilkeler çerçevesinde devletin küçültülmesi ve bunun paralelinde kamu hizmetinin yerelleşmesi siyasetini oluşturmaktadır (Emini, 2009: 38-41). Yeni kamu yönetimi paradigması içinde kamu yönetiminin desantralizasyonu (âdem-i merkezileşmesi), kamu sektörünün küçülmesi, saydamlık, hesapverilebilirlik ve vatandaş-müşteri odaklı yönetim anlayışının inşası dönemin ana dokusunu oluşturmaktadır (Hood, 1991: 3). Bu çerçevede 80'lerin en önemli dönüşüm hamlelerinin, 1984'de Büyükşehir Belediyelerinin tesisi ve 1988'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na (AYYÖŞ) Türkiye'nin imza atması olduğu ifade edilebilir.

80'lerin ortalarından itibaren büyükşehir belediyelerinin kuruluşuyla birlikte âdem-i merkeziyetçilik ve demokratik katılım söylemlerinin yerel yönetim politikaları odağı içinde değerlendirildiği görülmektedir (Al, 2004: 3). Buna karşın 1988'de AYYÖŞ'ün imza sürecinde, Türkiye'nin siyasal merkeziyetçilikle uyumlu olmayan maddelere şerh koyması, Türkiye'deki yerelleşmenin idari âdem-i merkeziyetçilik evleğinde gelişiminin de sınırlarını belirlemiştir. Böylece Türk idari sisteminde merkeziyetçi eğilimlerle ve âdem-i merkeziyetçi eğilimlerin salınımı etrafında yeni bir yön bulma arayışının da başladığı söylenebilir. Nihayetinde bu eğilimler, Türkiye'de yerel yönetimlerin merkezi

idare karşısındaki konumunun da yeniden tanımlanmasına yol açan etkileri daha da somutlaştıracak reform programlarını şekillendirmiştir.

Bu noktada Türkiye'nin idari sisteminde en köklü dönüşümü ihata eden teşebbüs ise 2003-2004 yıllarında gündemde olan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu” tasarısı ile olmuştur. İlgili tasarının sahip olduğu ruh bariz bir Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının etkilerini içinde barındırır. Tasarı, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinde ana aktör olarak kurgulanması ve merkezi idarenin yetkilerinin büyük bir bölümünün yerel yönetimlere devri (Al, 2004: 5) ile idari adem-i merkeziyetçi bir karaktere geçişin izlerini taşımaktadır. Tasarının bu niteliği hem tasarıya yönelik federatif çağrışımlara sahip olduğu gerekçesi ile eleştirileri beraberinde getirmiş (Azrak, 2004: 85-86) hem de merkezi idarenin yetki ve görevlerinin tahdidî belirlenmesinin Anayasal yapıya aykırılığına yönelik çekinceleri doğurmuştur (Pustu, 2004: 123). Nihayetinde tasarı ile modern Osmanlı-Türk idare tarihinde -1921 Anayasası ile oluşan ara dönem haricinde- ülkenin idari örgütlenmesi sahasında idari merkeziyetçi yaklaşımlar ikincil konumda kalmıştır. Bu durum aslında çalışmanın başından itibaren vurgulanan yerel yönetimlerin, merkezi idarenin işlevsel bir uzantısı olduğu yönündeki geleneksel yaklaşımın da terki anlamını taşımaktadır. Dönemin bu genel eğilimi, 2003 tasarısının yasalaşamamasına rağmen, 2004 ve 2005'deki İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunlarının yenilenmesi ile etkisini kısmen korumuştur (Işıkcı, 2017: 181).

Bu dönemde bu üç temel yerel yönetim biriminin (İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyesi ve Belediye) bütününe yönelik yeni kanunlaştırmalarda, en dikkat çekici siyasa tavrı ise yerel yönetimler üzerinde merkezi denetim ve idari vesayetin hafifletilmesi olmuştur. Özellikle belediyeler üzerindeki vesayet denetimin kapsamı, koşulları ve süreçleri daraltıcı bir yaklaşımla ele alınmıştır. Bütün bu sürecin akışında, 2000'lerin başında somutlaşan yerelleşme eğilimin Türkiye'nin iç dinamikleri kadar AB'ye üyelik sürecinin getirdiği etkiler de rol oynadığını vurgulanmalıdır (Özgür ve Cansever, 2022: 226). Bu eğilim hem içsel reform taleplerinin (Zengin, 2003: 197) hem de dışsal reform beklentilerinin kesiştiği bir zemin içinde kendisine yatak bulmuştur (Güler, 2000: 25-28).

2000'lere karakterini veren yerelleşme gündemi, 2016'dan itibaren yerini merkeziyetçi eğilimlere bırakmaya başlamıştır. Değişen bu tavırda ise öncelikle Türkiye'nin içsel siyasal koşullarının etkileri olduğu muhakkaktır. 2014'de Türkiye'nin güneydoğu şehirlerinde başlayan terör hareketleri, 2016'daki darbe teşebbüsü ve bunun ardından başlayan olağanüstü hâl dönemi ile yerel yönetimler üzerindeki idari merkeziyetçiliğin geleneksel gözetim ve denetim araçlarının da ötesinde merkezi idare kavrayışını beslemiştir (Turan, 2020: 15; Çiner ve Karakaya, 2024: 226). Bu dönemde öne çıkan merkezi idare araçları ise yargı denetiminden yalıtılmış olarak belediye organlarını -hem belediye

başkanlığında hem meclis üyeliğinde- görevden alma (Erdoğan, 2019: 260; Belediye Kanunu, m.45) ve belediyelerin hizmet yükümlülüklerinin sınırları belirgin olmayan yerindelik denetimiyle gözetim altına alınmasıdır (Belediye Kanunu, m.57).

2016'dan itibaren yaşanan bu gelişimin bir diğer görünümü ise merkezi idarenin yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarına ortak olarak doğrudan müdahalesi ile izlenebilir. İdare hukuku doktrininde 'ikame yetkisi' kavramı, bu türden müdahaleler için doktriner bir zemin oluşturmakla birlikte, ikame yetkisinin kanuni öngörüye ve kamu yararının zorunlu kıldığı hallerle sınırlı olması gerektiği kabul edilmektedir (Gündüz, 2016: 72). Buna karşın, merkezi idarenin ikame yetkisini aşan bir eğilim olarak, yerel yönetimlerin ve merkezi idarenin süreklilik arz eden bir şekilde kamu hizmet alanlarında kesişimler söz konusudur. Bu kesişimler ise belirli kamu hizmeti alanlarında merkezi ve yerel idareler arasında görev ve yetki bölüşümünden ziyade, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarına, yerel yönetimlerle ilişkisiz bir şekilde doğrudan merkezi etkinliğin kurulması ile oluşmaktadır.

Merkezi ve yerel idareler arasında, 2016'ya kadar şekillenen bu ilişki tarzının bir uzantısı da kendisini hizmet alanlarındaki kesişimlerde göstermektedir. Literatürdeki yerel ve genel kamu hizmeti ayrımlarının aşılacak ve etkisiz kılınarak, merkezileşme eğilimlerinin yeni bir fiili görünümü olan hizmet alanlarındaki kesişimler sonraki bölümde değerlendirilecektir.

3.Yerel ve Merkezi İdareler Arasındaki Kamu Hizmeti Alanları Kesişimleri

Anayasa'da zikredildiği şekliyle, idarenin bütünlüğü, kamu görevlerinde birlik, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gerektiği gibi karşılanması koşulları doğrultusunda idari vesayet uygulanır. Aynı zamanda Anayasa Mahkemesi içtihatlarına göre, vesayet yetkisi hukukilik, kanunilik, koşullara bağlılık, öngörülebilirlik ve istisnailik kriterlerine dayanmaktadır (Gündüz, 2016: 67-76). İdari vesayet süreci bu hukuki nosyon zemininde merkezi idarenin taşra uzantısı olan mülki idare birimleri ve istisnai olarak bakanlıklar tarafından icra edilmektedir. Böylece vesayete dayanan müdahalelerin, objektif şartlara dayanarak öngörülebilir süreçlere göre şekillenerek tekil durumlarda filli neticeleri ortaya çıkmaktadır.

2016 ve özellikle 2019 sonrasında ise vesayet yetkisinin uzağında yeni bir müdahale tarzı gözlemlenebilmektedir. Bu tarz ise merkezi idarenin, yerel yönetimlerin hizmet alanlarına yönelik müdahalelerinde daha önce de değinilen merkezin ikame yetkisi etrafında şekillenmeden, yerel yönetimlerin işlevlerinde aşınmaya yol açan bir nitelik arz etmektedir. Böylece yerel ve merkezi idareler arasındaki ilişkide, merkez adına hareket eden mülki birimlerin de ihmal edilerek doğrudan bakanlıklar düzeyinde yerel yönetimlerin kamu hizmeti alanlarına müdahaleler gerçekleşmektedir.

Yeni tarz müdahalelerin kanunilik içinde gerçekleştiği vurgulanmalıdır. Fakat bu noktada kanunilik, klasik vesayet denetimi ya da ikame yetkisi durumlarında gözlemlenen hukuki araçların doğası dışında bir kanunilik düzenine sahiptir. Daha önce de değinildiği gibi merkez ve yerel ilişkilerindeki klasik yöntemlerin aşılması, bakanlıklar seviyesinde genel yetkiler ya da durumuna göre dönemlik yasal düzenlemelerden alınan kanuni yetkiler söz konusudur. Hukuk doktrinindeki genel yasa ve özel yasa ile istisnai olan yetki yelpazesinin olağanlaştırılması üzerinden bir tartışma çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadır. Fakat yerel yönetimlerin özerk alanını zedeleyen kanunlaştırma süreçlerinin ve idari tasarrufların da Anayasal çerçeve içinde tartışmalı bir noktayı teşkil ettiği belirtilmelidir. Öyle ki AYM, idari vesayetin amaçları kapsamında demokratikleşme, yerel katılımcı yönetim ve toplumsal dayanışmayı artırma amaçlarını idari vesayetin amaçsal düzlemi içinde değerlendirmektedir (AYM, E.1987/18, K.1988/23).

Bu çerçevede merkezi idarenin doğrudan bakanlık teşkilatlarını kullanarak yerel kamu hizmeti alanına müdahaleleri ve yerel yönetimlerin işlevlerinde aşınmaya örneklik teşkil eden kamu hizmet alanları üç ana başlık altında toplanabilir. Bunlar; altyapı ve ulaştırma, kentleşme ve imar hizmetleri, sosyal ve kültürel mirasa yönelik hizmetlerdir. Burada sayılan bütün bu kamu hizmeti alanları doğaları gereği merkezi ve yerel idare birimlerinin iş birliği, eşgüdümü ve birbirlerini tamamlayıcı icrai yöntemleri ve süreçleri gerekli kılmakla birlikte, yerel yönetimlerin inisiyatif alanını daraltıcı bir ilişki tarzının olduğu kamu hizmeti sahaları olarak da temayüz etmektedir.

3.1.Altıyapı ve Ulaşım Hizmetleri

Büyükşehirlerde valiliklere bağlı olarak faaliyet gösteren Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB), yerel yönetimler ile yetki kesişimleri bakımından kurumsal bir örnek olarak değerlendirilebilir. Merkezi idare adına gerekli görülen hallerde ve ilin ihtiyaçları çerçevesinde her türlü yatırım ve hizmetleri yürütmekten sorumlu olarak, tüzel kişiliğe de haiz bir kurum olarak 2012’de ihdas edilmiştir (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m.273/1-6). YİKOB’lar bu alandaki en belirgin çalışmalarını da KIRDES Projeleri aracılığı ile yürütmektedir. KIRDES’in konusu olan kamu hizmetleri, belediyelerin yürütmekte olduğu temel altyapı hizmetleridir. YİKOB’ların merkezi idarenin doğrudan uzantısı oluşu, yerel hizmetlerin de merkezileşmesi ile yakından ilgili görülmektedir (Tosun ve Uslan, 2023: 279). İl Özel İdarelerinin ilga edilerek, bu idarelerin merkez adına gördüğü iş ve işlemlerin ikamesi amacına matuf olmanın ötesinde yerel hizmet alanına doğrudan merkezi müdahalenin kurumsallaşması söz konusudur. Bu durum aynı zamanda, büyükşehir belediyelerinin 2012’de fiziki hizmet alanlarının genişletip, il özel idarelerinin kaldırıldığı süreçte, ilgili kanun gerekçesinde dile getirildiği üzere yerel kamu hizmetlerinin

yürütümünde ölçek ekonomisi avantajlarından yararlanmada, kamu hizmetlerinde verimliliği ve etkinliği arttırmaya yönelik amaçlarla da çelişki arz etmektedir (TBMM, 2003: 11).

Altyapı hizmetleri bakımından YİKOB'un sahip olduğu geniş yasal zeminin dışında, yerel yönetimlerin proje bazlı ve spesifik birtakım kamu hizmetlerine müdahale alanını ise ulaşım hizmetleri sahası oluşturmaktadır. Bu alanda Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın işlevleri söz konusu olmakla birlikte, belediyelerle yaşanan yetki çatışması iki temel gerekçe üzerinde şekillenmektedir. Bunlar, belediyelerin büyük ölçekli projeleri yürütecek mali imkanlardan yoksunluğu ve büyükşehirlerle yönelik hem merkezi idarenin hem de belediyelerin iştirakiyle oluşması gereken kapsayıcı ulaşım strateji yoksunluğudur (Öncü, 2007: 78). Proje finansmanları bakımından belediyelerin, merkezi idarenin onay süreçlerine bağımlılığı ve kendi öz kaynak yetersizliği, hizmet yürütümüne dair yasal zeminin (yetkili kurum belediyelerin) aşıldığı, fiili durumların olağanlaştığı ve nihayetinde karmaşık hizmet yürütümünün doğduğu bir atmosferi oluşturmaktadır (Öncü, 2007: 79).

3.2.Kentleşme ve İmar Hizmetleri

Kentleşme hizmetleri ve özelde kentsel dönüşüm politikaları, uygulama süreçleri bakımından imar yetkilerinin kullanımını da içeren bir alanı kaplamaktadır. Bu alan kentsel kültür, kentsel mekân bütünlüğü, kent ve mimari kimliğin yeniden üretildiği bir zemin olarak, kentsel alanı doğrudan yöneten birimler olarak yerel yönetimlerin ana yetkili olduğu bir uzamı oluşturmaktadır (Akpınar ve Can, 2024: 136). Bunun doğal bir uzantısı olarak da belediye kanunlarında kentleşmeye ve kentsel dönüşüme dair ana yetkili kurumlar olarak belediyelerin belirlenmesi söz konusudur.

Özellikle 1970'lerden itibaren belediyelerin kentsel dönüşüm ve yeni kentsel mekanların üretimde elde ettiği inisiyatif, 2000'li yıllardan itibaren TOKİ'de yaşanan kurumsal ve yasal dönüşüm ile TOKİ ve Çevre Şehircilik Bakanlığı inisiyatiflerinin baskın hale geldiği bir düzlem oluşturmuştur. Tabi bu dönüşüm yasal olarak kentsel alan üzerinde belediyelerin yetkili olduğu ama fiili durumda ise merkezi idarenin kent politikalarını belirlediği, hatta bu noktada belediyeleri de baskıladığı bir yapıyı da şekillendirmiştir (Erçetin, 2022: 1423). Kentsel dönüşümün ihata ettiği imar planı, çevre düzeni planları, kentin mimari ve sosyal kültürel dokusuna dair yerel hassasiyetlerini gözetilmesi, nüfus ve yapı yoğunluğunun kentsel saha üzerinde yeniden yerleştirilmesi, kentin bütününe uyumlu altyapı ve üstyapının uyumlulaştırması gibi aslında kent bütünlüğünü ilgilendiren birçok uygulama alanında belediyelerin devre dışı bırakıldığı, merkezi idarenin doğrudan belirlendiği bir yaklaşım söz konusudur (Yılmaz ve Bozdoğan, 2018: 448).

Böylece kentsel alanın belediyelerin değil doğrudan merkezi idarenin tasarruf alanı olarak yapılandırıldığı ifade edilebilir. Bu durum, yerel yönetimlerin kentsel politikaların oluşum ve yürütüm süreçlerine katılımını engellemekte; yerel ve merkez ilişkileri ise olağan hukuki ve idari mekanizmaların dışına çıkarak doğrudan merkezi idarenin belediyeleri dışlamasına yol açmaktadır. Böylece yerel taleplerin kentsel politika üretim süreçlerinden soyutlandığı bir düzlem ortaya çıkmaktadır.

3.3.Sosyal ve Kültürel Mirasa Yönelik Hizmetler

Belediyelerin sosyal alanla ilgili görevleri iki sahada belirginleşir. Bunlardan ilki -önceki başlığın da bir devamı olarak- kentsel dönüşüm ve kentsel mekân üretiminin toplumsal ihtiyaçlara göre şekillendirilmesidir. Bir diğeri ise dezavantajlı kent sakinlerine yönelik sosyal yardımlaşma imkanlarını da kapsayan sosyal belediyecilik faaliyetleridir.

Bu noktada ilk sahaya bakıldığında, kentsel mekânın yeniden üretimindeki merkezileşme ve yerel yönetimlerin soyutlanması, kent yoksulluğunun mekânsal yeniden üretiminin izalesi ve kent sosyolojisinin uyumuna dair yerel yönetimlerin ve yerel sakinlerin hassasiyetlerini gözeten kurumsal iletişim imkanlarının yoksunluğunu da beraberinde getirmektedir (Yılmaz ve Bozdoğan, 2018: 449). Kentsel mekân üretiminin, tüketim metası olarak konut üretiminin dışında, mübadele metası ve kentsel rantın paylaşımına yönelik şekillenişinin merkezileşme ile sağladığı uyum, kentsel mekân üzerinde üretilebilecek sosyal politikaların da ikincilleştiği ya da görmezden gelindiği bir yapıyı doğurmaktadır. Dolayısıyla kentsel mekâna dayalı sosyal politikaların üretiminde de belediyelerin işlevsizleştirilmesi söz konusu olmaktadır.

Bu durumun yanında kentsel kültürel mirasın korunmasına yönelik olarak da belediyeler ile Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı kurul ve kurumlar arasında eşgüdümlü olmayan kurumsal ilişki, bu mirasın genel kent kimliği bütünlüğü içinde işletilmesi ve restorasyonu noktalarında çatışmalı bir ilişki doğurmaktadır. Bu durumun oluşmasında tarihi eserlerin mülkiyetinden kaynaklı sorunlar başı çekmektedir. Merkezi idarenin bir uzantısı olan Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait olan tarihi eserlerin korunma rejiminin özel mülkiyete tabi tarihi eserlerin koruma rejiminden ayrıcalıklı bir statüye sahip olması bu noktada ana sorun alanı olarak durmaktadır (5366 Sayılı Kanun, m.4). Diğer yandan tüm tarihi eserlerin statüleri üzerinde icrai ve resen karar alma yetkisine sahip olan koruma kurullarının oluşum ve karar süreçlerinde, yerel yönetimlerin etkin ve bağlayıcı katılım mekanizmalarının olmayışı zikredilmelidir. Bu iki durum, kentsel kimliğin oluşumda önemli bir yere sahip olan tarihi maddi kültürel mirasın sürdürülebilir bir yapı içinde ve yerel yönetimlerin sorumlu olduğu doğal evlekte şekillenmesinde olumsuz etkiler doğurmaktadır.

İkinci saha ise sosyal belediyecilik faaliyetleridir. Sosyal belediyecilik faaliyetleri bakımından merkez ve yerel ilişkilerinin analizi oksimoron olarak değerlendirilebilir. Fakat bu noktada sorunlu olan ilişki tarzı ise merkezi idarenin yerel yönetimlerin hizmet alanına girişi değil, yerel yönetimlerin sosyal belediyecilik algılarının sosyal yardımlar ile sınırlı oluşundan kaynaklanmaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2014: 20). Türkiye'de sosyal devlet ilkesinin bir uzantısı olarak merkezi sosyal yardım sistemi geniş bir faaliyet alanı ve imkân kaynağına sahipken, sosyal yardımlarda belediyelerin de yer alma kaygısı ve sınırlı sosyal belediyecilik algıları, iki kurumsal sahanın hizmet çakışmalarına yol açmaktadır (Berkün, 2017: 594). Buna karşın sosyal yardımlaşma alanındaki ortak veri, kanuni yetkilendirme ve bunlara dayalı olarak hizmet süreç ve aktörlerine ilişkin standardizasyon eksikliği de bu sahadaki karmaşık ve yerel ile merkezi idareye dayanan ikili yapının oluşumuna yol açmaktadır (Başer ve Kırılıoğlu, 2020: 1506). Dolayısıyla merkezi idarenin sosyal yardım düzeni hakkında net bir yasal ve idari kurumsallaşmaya yönelik standardizasyondan uzak tavrı bu sahanın da hizmet kesişimlerine konu olmasına neden olmaktadır.

4. Sonuç ve Öneri

Yerel yönetimlerin demokratikleşme ile kurduğu varsayımsal doğal ilişki, yerel yönetimlere dair oluşan literatürün de demokratik değerler üzerinden şekillendiği, subjektif bir alanın da inşasını beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlere dair bu kurguda, yerel yönetimler ve merkezi idare ilişkisinde dikotomik bir karşıtlığın var olduğu kabulü kaçınılmaz olarak beslemektedir. Bu yaklaşım tarzı, Türkiye'deki yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki ilişkiyi, tarihi tecrübeden soyutlayarak ele almakta ve yerel ile merkezi idarenin iki bağımsız aktör gibi kendilerine alan açma mücadelesi verdiği, bu mücadelenin ise demokratik değerlerle örtüştüğü varsayımını doğurmaktadır.

Bu çerçevede çalışmanın birinci ve ikinci bölümlerinde, Türkiye'de yerel ve merkezi idarelerin ilişkilerinde, karşılıklı iki yönetim tarzının bağımsız bir alanı kaplayan niteliklerinden doğan bir ilişkiselliğinin olmadığı hem idare hukuku doktrinin çizdiği sınırlar hem de tarihsel gelişim itibarıyla izah edilmiştir. Böylece ilişki tarzının ana karakteri idari merkeziyetçi kültüre uyumlu olan ve bu kültür içinden doğan yerel yönetim olgusunun, merkezle kurduğu bağımlılık ilişkisine göre şekillendiği zemin üzerinden gerçekleşmiştir. Bu zemin ise iki kolona dayanmaktadır. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin doğuşu ve hukuki yapılarının inşasının Türkiye'nin modernleşme ve kalkınma hedefleri içinde merkezi idare ile olan işbölümü üzerinden oluşumu; ikincisi ise bu hedeflerin kamu hizmeti doktrini üzerinden hukuki formalizme kavuşarak, kamu hizmetinin doğası bağlamında, yerel yönetimlerin merkezi idareyle organik bağımlılığını sürekli kılan hukuki çeperdir. Bu ilişkisellik ise

Keleş'in (2010: 96) ifade ettiği üzere kökenlerini Cumhuriyet devrimlerinin siyasal gündeminin oluşturduğu merkeziyetçi idare kültürü ile değil, İmparatorluktan itibaren tevarüs eden toplumsal ve siyasal kültürün modernleşme ve kalkınma gündemleriyle somutlaşan tarihsel arka plana yaslanmaktadır.

Böylece Türkiye'nin idaresinin temel karakteri olan idari merkeziyetçiliğin kendi içsel dinamiklerine erişildiği bir durumun tasvirine ulaşılmaktadır. Tarihsel olarak bu süreklilik 2000'lerde ise idare kültürünün yerellik üzerinden yeniden kodlanmaya çalışıldığı bir kırılmanın içine girdiği noktada 2016 sonrasında yeniden klasik görünümüne iltihak etmektedir.

Bu dönemin yeni merkeziyetçiliği ise iki şekilde kendini göstermektedir. Bunlardan ilki Çiner ve Karakaya'nın (2024) ortaya koyduğu üzere yetki genişliği ilkesinin yeni bir uygulama tarzına kavuşup, merkezi idarenin taşra teşkilatlarının yetki ve görevlerini aşındırması ve merkez adına otorite kullanımının doğrudan başkent teşkilatına aktarımı ile gerçekleşmektedir.

İkinci gelişme ise yerel yönetimler bağlamında, çalışmanın üçüncü bölümünde incelenen kamu hizmeti alanlarında yaşanan kesişimler üzerinden gerçekleşmektedir. Bu da yerel yönetimlerin genel yetkili kılındığı kamu hizmeti sahalarında, merkezi idarenin özel kanunlar ve düzenlemeler ile bu kamu hizmeti sahalarında eş yetkili, hatta yerel yönetimlerin etkinliğinin de aşındırılarak tek yetkili hale gelmesi ile ortaya çıkmaktadır.

Yerel ve merkezi idareler arasındaki bu yeni ilişki tarzı idari vesayet ve hizmet ikamesi gibi klasik enstrümanların dışında bir doğayı yansıtmaktadır. Dolayısıyla hukuki öngörülebilirliğin ve yerel özerkliğin de baskılandığı, yerel yönetimlerin merkezi idarenin kapsamı dışında özerk ve ayrık bir idari yapı olarak değil, merkezin varoluşsal sınırları içinde konumlandığı bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişim tarihinin doğal seyrinde, idari merkeziyetçi kültürün yeniden üretiminin bir aracı olarak değerlendirilebilir.

Çalışmanın ortaya koyduğu bu neticelerin bir uzantısı olarak da Türkiye'deki yerel yönetimlere yönelik reform çalışmalarının izleyeceği metodik çerçeveye dair bir öneri ortaya çıkmaktadır. Buna göre; Türkiye'de yerel ve merkezi idareler arasındaki ilişkinin doğası, sadece demokratik değerlerle özdeşleşen ve bu değerleri merkeze alarak kurumsal yapılara odaklanılan reform izleklerini başarısız kılacak ontolojik zemin oluşturmaktadır.

Bu ilişki aynı zamanda -özellikle Cumhuriyet döneminde inşa edilen- kamu hizmeti nosyonundan doğan ve onu destekleyen hukuki formalizmin etki sahasını da dikkate almalıdır. Öyle ki bu iki yapı arasındaki ilişkinin yeniden kodlaması için sadece kurumsal yapıları dönüştürmeye odaklanan yasal

düzenlemelerin de ilerisinde, idare hukuku doktrinde de dönüşümünü sağlayacak kanunlaşmanın gereği ortaya çıkmaktadır. Bu ise kamu hizmetinin niteliğine yönelik ayrıma dair, hizmet icapları gibi siyasal değerlendirmelerle içeriği sürekli yeniden üretilebilen kavramsal araçların net bir içeriğe göre yeniden ele alınmasını işaret etmektedir. Böylece yerel ve merkezi idareler bağlamında kamu hizmeti yürütümünün aktörlerinin belirleniminde, hukuki formalizmin imkanları içinde net ve öngörülebilir bir yapının oluşumu sağlanabilir.

Kaynakça

- Akın, R. (2023). 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi. İçinde: D Demirkent (der), *Bir Anayasal İmkân Olarak 1921 Anayasası*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları: 1-15.
- Akpınar, A. & Can, A. (2024). Yerel Yönetimler ve Kent Estetiği İlişkisinin İncelenmesi: İstanbul İlçe Belediyeleri. *İnşa*, 2: 114-139.
- Akşin, S. (2009). *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Aslantaş, S. (2007). *Osmanlı'da Sırp İsyanları*. İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Aykaç, B., Yayman, H. & Özer, M. A. (2003). Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2): 153-179.
- Başer, D. & Kırılıoğlu, M. (2020). Türkiye'deki Sosyal Yardım Sistemine Yönelik Sosyal Hizmet Uzmanlarının Deneyimleri. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 31(4): 1486-1513.
- Belge, H., & Reyhan, C. (2018). Osmanlı Taşra İdaresinde Adem-i Merkeziyet Sorunu: Aynaroz Örneği. *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 44: 221-254.
- Berkman, A. Ü. (1981). Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulaması: İdari Reformun Yönetilmesi Açısından Bir Değerlendirme. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 8(özel sayı): 207-225.
- Berkün, S. (2017). Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışı. *Şarkiyat*, 9(2): 582-598.
- Burgaç, M. (2018). Osmanlı Devleti'nde Adem-i Merkeziyetçilik Tartışması (1876-1913). *Amme İdaresi Dergisi*, 52(2): 145-176.
- Campos, M. U. (2016). Osmanlı'nın Son Döneminde Filistin'de Yurttaşların Yaratılması, Yurttaşlığın Sorgulanması. İçinde: Y. Ben Bassat & E. Ginio (der), *Jön Türklerin Filistin'i*, İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları: 25-39.
- Çiçek, T. (2007). Şerif Hüseyin İsyanının Türk ve Arap Kimlik İnşa Süreçlerindeki Etkisinin Analizi. (Basılmamış Yüksek lisans Tezi). Sakarya: Sakarya Üniversitesi.
- Çiner, C. U. & Karakaya, O. (2024). Merkeziyetçiliğin Yeni Biçimi: Yetki Genişliği İlkesinin Değişen Uygulaması. *Memleket Siyaset Yönetim*, 19(42): 215-242.
- Eke, A. E. (1985). Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler. *Amme İdaresi Dergisi*, 18: 41-62.

Emini, F. T. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. *Yönetim Ve Ekonomi Dergisi*, 16(2): 31-48.

Erçetin, C. (2022). Konut Sorununa Geçmişten Bir Bakış: Yerel Yönetimler ve Konut Sunumu. *İdealkent*, 13(37): 1410-1429.

Erdoğan, O. (2019). Belediyelere Kayyum Atanması Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme. *Türk idare Dergisi*, 488: 245-264.

Gündüz, F. E. (2016). Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(33): 63-89.

Güler, B. A. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4): 3-19.

Güler, B. A. (2016). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*. Ankara: İmge Kitabevi.

Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2): 14-29.

Heper, M (2023). *Türkiye’de Devlet Geleneği*. İstanbul: Doğu Batı Yayınları.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69: 3-19.

Işıkçı, Y. M. (2017). Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1): 167-191.

İnalcık, H. (1992). *Tanzimat ve Bulgar Meselesi*. İstanbul: Eren Yayıncılık.

İsbir, K. B. (2017). Kamu Tüzel Kişiliği. (Basılmamış Doktora Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi.

Karahanogulları, O. (2004). *Kamu Hizmeti*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.

Keleş, R. (2010). Avrupa’ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler. İçinde: N. Falay vd. (der), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kral Abdullah. (2006). *Biz Osmanlı’ya Neden İsyan Ettik?*. İstanbul: Klasik Yayınları.

Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun umumi Esasları*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

Ortaylı, İ. (1976). Osmanlı Kadı’sının Taşra Yönetimindeki Yeri. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(1): 95-107.

Ortaylı, İ. (2008). *Türk idare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.

- Ortaylı, İ. (2011). Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 3(1-3): 137-148.
- Ökde, F. (2023). Cumhuriyet'in Kuruluş Yıllarında Belediye Yapılanmasının Üzerinde Osmanlı Etkisi. *Akademik Hassasiyetler*, 10(Cumhuriyet Özel Sayısı): 511-536.
- Öncü, E. (2007). Kentiçi Ulaşımında Karar Süreçleri ve Karar Ölçütleri. *Ulaştırma Kongresi Bildiri Kitabı*, 65-82.
- Özgür, H. & Cansever, N. (2022). Türkiye'de 1991–2002 Döneminde Yerel Yönetim Reformu Çabalarına Dair Söylemler, Denemeler ve Gelişmeler. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(1): 209-234.
- Özdenkoş, D. (1999). Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü. *Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2): 77-95.
- Özen, Ş. (1995). Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler – Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu: Kuram ve Yöntem Sorunları*, Ankara: TODAİE Yayını: 70-96.
- Pınar, H. (2012). *Babıali ve Hıdiv İsmail*. İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Pustu, Y. (2004). Türkiye'de Mahalli İdareleri Yeniden Yapılandırma Çalışmaları. (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1999). *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala (1838-1868)*. Ankara: TTK Basımevi.
- TBMM (2003). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları, No: 1/731, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/tutanak/tbmm/d22/c041/tbmm22041054ss0349.pdf> Son erişim tarihi, 19/01/2025.
- Tekeli, İ. & Ortaylı, İ. (1978). *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*. Ankara: Türk İdareciler Derneği.
- Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2): 3-22.
- Tocqueville, A. de (2016). *Amerika'da Demokrasi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tosun, M. & Uslan, Y. U. (2023). İl Özel İdaresi İle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı: Karşılaştırılmalı Nitel Bir Çalışma. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 78(4): 711-732.
- Tunaya, T.Z. (1998). *Türkiye'de Siyasal Partiler Cilt: 1 İkinci Meşrutiyet Dönemi 1908–1918*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Tunaya, Z. T. (2003). *Türkiye’de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)*. İstanbul: IBÜ Yayınları.

Turan, A. (2020). Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Belediye Başkanlarının Göreve Gelmesi ve Görevden Alınması. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(29): 1-19.

Ulusoy, A. & Tekdere, M. (2014). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Siyasete Etkisi. *IV. Arap-Türk Sosyal Bilimler Kongresi*, Amman: Petra Üniversitesi: 1-26.

Yerasimos, S. (2011). Tanzimat’ın Kent Reformları Üzerine. İçinde: İ. Halil & M. Seyitdanlıoğlu (der), *Tanzimat*, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları: 505-525.

Yavuz, F. (1966). *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi*. Ankara: AÜ Basımevi.

Yayla, Y. (1984). *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınevi.

Yetiş, M. (2015). Tocqueville ve Merkeziyetçilik Sorunu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61(3): 279-308.

Yılmaz, Ö. (2014). Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri (1840-1871). *History Studies*, 6(6): 253-280.

Yılmaz, O. & Bozdoğan, R. (2018). Türkiye’de Belediyelerin Mevcut Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına Yönelik Tutumları: İstanbul İlçe Belediyeleri Üzerine Bir Araştırma. *İdealkent*, 9(24): 430-455.

Zengin, O. (2003). Kamu yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Neyi İfade Ediyor. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(04): 193-204.

Extended Summary

Local municipalities in Türkiye have historically emerged and developed under the influence of a deep-rooted administrative centralization culture that perceives them not as independent administrative units but as extensions of the central authority whose roles and boundaries are strictly defined by the center. This culture is based on a historical model that includes the dynamics of Türkiye's modernization history and the mining public service doctrine that emerged together with these dynamics.

In this regard, the stability of the centralized historical model of the Turkish administrative system is significantly impacted by the idea of public service. Therefore, the idea of public service has also influenced how central and local management are positioned within the administrative structure. At the same time, similar consequences on how and by whom the concept of public service is formed, as well as how and by whom Türkiye's social classes determine who owns power, have been argued throughout the country's political shift history. In line with this framework, a context and historical model emerges in which the perspective of decision-makers on these two administrative structure styles is also shaped in the formation of the division of labor between central and local management.

A projective development in Türkiye's historical flow, which is associated with modernization and development, is also reflected in the duties of local and central administrations to perform public services, which are the origin of the concept of public service that evolved following a strict legal doctrine. The most evident outcome of this historical trend is that municipalities continue to exist by being restricted to the public service sectors that have been established by the central administration, in contrast to Western growth. This model, from the 19th century to the 21st century, has led to the relationship between central and local administrations, outside of the mutual relationship of the two masses sharing autonomous areas, to municipalities being a passive structure with clear boundaries by the center, an administrative structure subject to interventions.

Despite various attempts at historical rupture, this situation—which is known as Türkiye's administrative centralist tradition—presents a durable and ongoing effect. After 2016, when the centralist culture replicated itself, the study also focuses on the exclusionary intersections of the division of labor between local and central administrations in public service domains. These intersections can be seen in a setting where the traditional legal procedures—such as administrative tutelage and service substitution—that establish the link between central and local administrations have also been defeated. Under this new scenario, the central administration is either granted co-authority or implementation tactics that render the local administration's authorities ineffectual in many public service areas that fall under the purview of local administrations.

As is known, it is stated in the Constitution that administrative tutelage will be implemented under the conditions of the integrity of the administration, unity in public duties, protection of public interest, and proper meeting of local needs. At the same time, according to the precedents of the Constitutional Court, the tutelage authority is based on the criteria of legality, legality, dependence on conditions, predictability, and exceptionality. The tutelage process is carried out on the basis of this legal notion by the provincial administrative units that are the provincial extensions of the central administration and, exceptionally, by the ministries. Thus, interventions based on tutelage are shaped according to foreseeable processes based on objective conditions, and their actual results emerge in individual cases. After 2016 and especially after 2019, a new style of intervention can be observed far from the tutelage authority. This style, on the other hand, is a quality that leads to erosion in the functions of local administration without being shaped around the previously mentioned authority of the center to substitute in the interventions of the central administration in the service areas of local administrations. Thus, in the relationship between local and central administrations, interventions in

the public service areas of local administrations are made directly at the level of ministries, neglecting the provincial units acting on behalf of the center.

It should be emphasized that new types of interventions are realized within legality. However, at this point, legality has a legal order other than the nature of legal instruments observed in classical tutelage control or substitution authority cases. As mentioned before, by overcoming classical methods in central and local relations, general authorities at the level of ministries or legal authorities obtained from periodic legal regulations depending on the situation are in question. A discussion on the normalization of the range of authorities that is exceptional with general law and special law in the legal doctrine remains outside the scope of the study. However, it should be noted that the legalization processes and administrative dispositions that damage the autonomous area of local managements also constitute a controversial point within the constitutional framework. In fact, the Constitutional Court evaluates the aims of democratization, local participatory management, and increasing social solidarity within the scope of the objectives of administrative tutelage within the objective plan of administrative tutelage.

In this context, the interventions of the central administration directly using the ministry organizations in the local public service area and the public service areas that exemplify the erosion in the functions of local managements can be grouped under three main headings. These are infrastructure and transportation, urbanization and development services, and services for social and cultural heritage. While all these public service areas listed here require cooperation, coordination, and complementary executive methods and processes between central and local government units by their nature, they also stand out as public service areas where a relationship style that narrows the area of initiative of local managements is formed. Ultimately, the study analyzes these public service areas by classifying them in three main areas. These are Infrastructure and Transportation Services, Urbanization and Development Services, and Services for Social and Cultural Heritage. The intersections in the public service areas that become evident in these areas are created based on a certain classification and limitation. However, the most obvious intersection areas are focused on the Turkish experience. These areas also constitute areas where local managements are naturally authorized and are assumed to be authorized in the doctrine.

Thus, the historical model presented by the study is that the texture formed in the 19th century in the central and local relations, which are shaped based on a strong administrative centralization, has survived to the present day without any change. The findings reveal that these intersections have increasingly restricted local management, considering light of the processes of re-centralization that have gained momentum since 2016. Ultimately, these overlapping service areas are concrete indicators of how this historical model manifests and reproduces itself consistently within current administrative structures, as a lively and current reflection of the centralist tradition.

In the continuation of this situation, it also becomes clear that reform programs that will develop the autonomy of local managements without reconsidering the principled structure that is intertwined with the established administrative culture in the administrative law doctrine put forward within the framework of the concept of public service are also doomed to failure. This situation may be helpful in making sense of the failure of the attempts to reorganize the relations between local and central managements, especially in the early 2000s.