

**T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ  
(YÖNETİM BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI**

**MERKEZİYETÇİLİK ADEMİ MERKEZİYETÇİLİK  
SARMALINDA YETKİ GENİŞLİĞİ**

**Doktora Tezi**

**MEHMET CANGİR**

**Ankara-2011**

**T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ  
(YÖNETİM BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI**

**MERKEZİYETÇİLİK ADEMİ MERKEZİYETÇİLİK  
SARMALINDA YETKİ GENİŞLİĞİ**

**Doktora Tezi**

**MEHMET CANGİR**

**Tez Danışmanı  
Doç. Dr. Koray KARASU**

**Ankara-2011**

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ**  
**(YÖNETİM BİLİMLERİ)**  
**ANABİLİM DALI**

**MERKEZİYETÇİLİK ADEMİ MERKEZİYETÇİLİK**  
**SARMALINDA YETKİ GENİŞLİĞİ**

**Doktora Tezi**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Koray KARASU**

Tez Jürisi Üyeleri

**Adı ve Soyadı**

**İmzası**

Prof. Dr. Ayşegül MENGİ

.....

Doç. Dr. Koray KARASU

.....

Doç. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER

.....

Doç. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN

.....

Doç. Dr. Tayfun ÇINAR

.....

**Tez Sınavı Tarihi: 19.04.2011**

## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR .....	IV
TABLO VE ŞEKİLLER.....	VI
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAVRAMSAL TARİHSEL VE YASAL ÇERÇEVE

I. Kavramsal Analiz: Yetki Genişliği ile Anlam İlişkisi İçinde Bulunan Kavramlar ve Değişen İçerikleri.....	14
II. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e: Kavramsal ve Tarihsel Miras.....	36
III. Tarihsel Analiz: Bir Ölçek Olarak Mekânın Dönüşümü .....	60
IV. Mekân Üzerinde Örgütlenmenin Yeni Modeli: Çok Katmanlı Yönetişim .....	77
V. Yetki Genişliğinin Anayasal ve Yasal Temelleri: Merkeziyetçiliğin Kurumsallaşması.....	92
V.1. Osmanlı Türk Anayasalarında Yetki Genişliği .....	99
V.2. Vilayet Nizamnamelerinden İl İdaresi Kanununa Taşra Yönetimini Düzenleyen Temel Yasalar .....	107
a. 1864 Vilayet Nizamnamesi: İl Sistemine İlk Adım .....	108
b. 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnâmesi: İl Sisteminin Yaygınlaşarak Kökleşmesi .....	111
c. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı: Taşra Yönetiminin Her İki Yüzünü Düzenleyen Bir Kanun.....	114
d. 1929 tarihli 1426 sayılı Vilayet İdaresi Yasası: Yetki Genişliğini Hayata Geçiren Kanun .....	116
e. 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu: Siyasal-Ekonomik ve Yönetimsel Koşullara Direnen Bir Kanun .....	123
VI. Yetki Genişliği Bağlamında Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Kavramsal Değerlendirmesi.....	131
VI.1. Kamu Yönetimi Reformuna Genel Yaklaşım .....	133
VI.2. Kamu Yönetimi Reformunun Kavramsal Değerlendirilmesi .....	142

## İKİNCİ BÖLÜM

### YETKİ GENİŞLİĞİ UYGULAMALARI

I. Genel Hatlarıyla Yetki Genişliğinin Taşrada Uygulanması .....	165
I.1. Taşra Yönetiminin İhmal Edilen Kalbi: Valilik ve Kaymakamlık Büroları .....	178
a. Örgütlenmeden ve İş Yükü Artışından Kaynaklanan Sorunlar .....	180
b. Personel ve Kadro Durumu İle İlgili Sorunlar .....	185
c. Maaş, Özlük haklar ve Diğer Sorunlar .....	194
I.2. Reform Kavramları Çerçevesinde Yetki Genişliğinin Etkin Kullanımı (Sivas Örneği) .....	202
II. Geleneksel İki Kamu Hizmeti Alanı Açısından Yetki Genişliği Uygulamaları:	
Emniyet ve Sağlık Hizmetleri .....	218
II.1. Emniyet ve Asayiş Hizmetleri .....	219
a. Asayiş-Güvenlik Hizmetlerinin İl Sisteminden Kopuşu: EMASYA Planları .....	221
b. Emniyet- Asayiş Hizmetlerinin Taşrada Yürütülüşünde Yetki Genişliğinin Uygulanması Bakımından Temel Sorun Alanları .....	228
II.2. Sağlık Hizmetlerinin Taşra Örgütlenmesinin Yetki Genişliği Çerçevesinde Değerlendirilmesi .....	237
III. Yeni Gelişmeler Bağlamında Yetki Genişliği Uygulamaları .....	257
III.1. Mülki – Yerel Yönetim İlişkilerinde Değişim: İdari Vesayetin Değişen Niteliği .....	258
III.2. İl Sistemi Bağlamında Kalkınma Ajansları .....	287
III.3. Taşra Yönetiminde Ara Bir Model: Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) .....	310
III.4. Mülki İdarenin İl Sistemine Tutunma Çabaları: Esnek Yöneltiler Araçlar .....	322
a. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) .....	324
b. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) .....	325
c. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları .....	326
d. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti .....	328
e. Avrupa Birliği'ne Uyum Danışma ve Yönlendirme Kurulu .....	329

f. Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES).....	331
g. Belediyelerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) .....	332
<b>SONUÇ.....</b>	<b>335</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>344</b>
<b>ÖZET.....</b>	<b>360</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>361</b>

## KISALTMALAR

**a.g.e.:** Adı geçen eser

**a.g.m.:** Adı geçen makale

**a.k.:** Aynı kaynak

**BELDES:** Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi

**BİMER:** Başbakanlık İletişim Merkezi

**CHP:** Cumhuriyet Halk Partisi

**DMK:** Devlet Memurları Kanunu

**DPT:** Devlet Planlama Teşkilatı

**EİDS:** En İyi Değer Sistemi

**EMASYA:** Emniyet-Asayiş- Yardımlaşma

**ETK:** Emniyet Teşkilat Kanunu

**EURADA:** Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği

**IMF:** Uluslararası Para Fonu

**KHGB:** Köylere Hizmet Götürme Birlikleri

**KPSS:** Kamu Personeli Seçme Sınavı

**KOBİ:** Küçük ve Orta Boy İşletmeler

**KÖYDES:** Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi

**KYTK:** Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve Yeniden Yapılandırılması  
Hakkında Kanun

**MİBK:** Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

**OECD:** Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

**SYDV:** Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı

**TBMM:** Türkiye Büyük Millet Meclisi

**TSK:** Türk Silahlı Kuvvetleri

**VHKİ:** Veri Hazırlama Kontrol İşletmeni

**YKİ:** Yeni Kamu İşletmeciliği

**ZRHT:** Zorunlu Rekabete Dayalı Hizmet Temini

## TABLÖLAR

Tablo 1. Türkiye’de Yıllara Göre Mülki İdare Bölümleri.....	59
Tablo 2. İl Kuruluşlarının Maliyeti.....	153
Tablo 3. İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Personeli ile Ek Ödeme Alan Diğer Kurum ve Kuruluşlardaki Personel Arasında Maaş ve Ücret Karşılaştırması .....	199
Tablo 4. İçişleri Bakanlığı Personel Sayısı.....	200
Tablo 5. T.C. Sağlık Bakanlığı Taşra Teşkilatı .....	248
Tablo 6. Proje Teklif Çağırısına Çıkan Kalkınma Ajansları .....	304

## GİRİŞ

Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi bir ölçek sorunu olmaktan çok, iktidar ilişkilerinin yapısını belirleyen bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle farklı toplumsal, siyasal ve ekonomik ilişkiler ağının mekâna yansımaları farklılık arz etmektedir. Bu bağlamda il sistemi, Osmanlı'nın son döneminde ademi merkeziyetçi baskıların egemen olduğu koşullara devletin verdiği merkeziyetçi bir tepkidir. Mülki idare devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin merkeziyetçi bir aracı kılınmaya çalışılmış, ancak merkezin tarihsel olarak taşrayı kendi otoritesine rakip olarak algılaması, yetki genişliğinin tam olarak hayata geçirilmesine engel olmuştur.

Konuya bu çerçevede yaklaşıldığında, ülkelerin birçoğunun gündemini işgal eden “devlette reform” çalışmaları ile devletlerin toprak üzerinde örgütlenmesi arasında doğrudan bir bağın söz konusu olması doğaldır. Bu çalışmalarda devletler, bir yandan temel aktör olmaya devam ederken, diğer yandan hemen her yerde yeniden yapılanma sürecinin “nesne”si olmakta veya buna zorlanmaktadır. Refah devleti sonrası dönemin sorunları karşısında merkezi yönetimler kendilerini, yeni yönetsel araçlar ve yeni bir yönetim anlayışı bulma konusunda ekonomik ve ideolojik baskılar altında hissetmiş ve bunun sonucu olarak da devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin “esas” ve “usul”leri, yeni tartışmaların konusu olmuştur.

Devletlerin toprak üzerinde örgütlenmesini belirleyen temel esas, merkezi iktidarın tekliği veya çokluğudur. Merkeziyet ve ademi merkeziyet ise bu temel esasa göre farklı anlamlar ve içerikler edinebilen yönetim usulleridir. Bir başka deyişle devlet biçiminin üniter, federal ya da yarı federal (bölgesel devlet) olmasına göre bu usuller farklı bir nitelik kazanmaktadır. Bu çalışmanın konusunu teşkil eden yetki

genişliği ise, bu iki temel usule bağımlı bir değişken olarak ikincil nitelikte bir yönetim usulüdür.

Yerelleşme reformlarına olgusal ve söylemsel düzeyde verilen ağırlık, Türkiye’de devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin temel dayanaklarından biri olan yetki genişliğinin ihmal edilmesine yol açmıştır. Bu ihmal, yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları için geçerli olduğu gibi, akademik alanda da bu konunun çok fazla çalışıldığı iddia edilemez. Yetki genişliğinin taşrada ete kemiğe bürünmüş hali olan il sisteminin uzun süredir güç kaybettiği söylene de bu genel kabulün birkaç araştırma dışında kapsamlı bir analizi yapılmış değildir.<sup>1</sup> Kapsamlı bir analiz ihtiyacı, son dönem reformlarından sonra çok daha fazla önem kazanmıştır. Bu bağlamda çalışmanın önemi, son dönem kamu yönetimi reformları çerçevesinde yetki genişliğinin mevcut uygulanış şeklini analiz etmeye çalışmasıdır.

Osmanlı son döneminden itibaren Türkiye’de devletin toprak üzerinde örgütlenmesi iki sütun üzerine bina edilmiştir. Bunlar “tefriki vezâif” ve “tevsii mezuniyet”tir. Bu çalışmanın dayandığı temel varsayım, iki sütundan birinin ihmalinin “taşranın yönetilemezliği” sorununa yol açabileceğidir. Bununla bağlantılı ikinci varsayım, yetki genişliğinin “illerin idaresi” esasına dayanılarak inşa edilmiş bir usul olduğudur. Bunun doğrulanabilir sonucu ise “illerin idaresi”nden “illerin işletilmesi”ne geçişin yetki genişliğinin altını boşaltacak etki yapmasıdır. Çalışmanın bir diğer önemli varsayımı tarihsel süreci yetki genişliği üzerinden okumaya

---

<sup>1</sup> Bu alanda yapılan başlıca üç araştırmanın önemi inkâr edilemez. Cahit Emre (Ed.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara, 2002; Kurthan Fişek (Ed.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Bakımından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Sistem Sorunları*, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi 1, Ankara, 1976; Mümtaz Soysal, Turan Feyzioğlu vd. , *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, A.Ü. SBF Yayınları, Ankara, 1957.

dayanmaktadır. Buna göre, Osmanlı son döneminden bugüne devletin toprak üzerinde örgütlenmesini belirleyen olgu, ademi merkeziyetçi baskılara verilen merkeziyetçi tepkilerdir. Bu varsayımın genel kabullerin dışına çıkan sonucu, yetki genişliğini ademi merkeziyete yakın bir yerde konumlandırmaktır.

Bu varsayımların neticesinde çalışmanın tezi şudur: Yetki genişliği illerin idaresi esasına dayanılarak inşa edilmiş bir yönetim usulü iken, son kamu yönetimi reformlarıyla illerin işletilmesine geçiş, yetki genişliğinin altını boşaltmaktadır. Bu tez, konunun doğrudan uygulamaya yansıyan yönüyle şu şekilde de ifade edilebilir. Taşrada yetki genişliğini kullanan mülki idare amirleri yerine, “esnek yönetsel araçlar” kullanan girişimci bir yönetici tipi yaratılmaya çalışılmaktadır. Bu çalışmada, mülki amirlerin başkanlık ettiği köylere hizmet götürme birlikleri veya sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları gibi esnek yönetsel araçlara özel bir vurgu yapılmasının nedeni, önemli bir yanılısamayı ortaya koymak içindir. Bu yanılısama ortaya konmadığı takdirde, çalışmanın ana tezini sakatlayan bir durum söz konusu olmaktadır. Bu çerçevede burada, esnek yönetsel araçların artan kullanımının ve yerleşme reformlarının yetki genişliğine olan ihtiyacı azaltmadığı, aksine arttırdığı iddia edilmektedir.

Yetki genişliği reformuna duyulan ihtiyacı vurgulamak, kendiliğinden il sisteminin güçlendirilmesi gerektiği iddiasını içinde barındırmaz. Yetki genişliği reformunu acil kılan iki husustan birincisi, 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu’nun çıktıktan yedi yıl sonra “uygulama kabiliyeti olmayan” kanunlar arasında sayılmasıdır.<sup>2</sup> Bu tespitten sonra da elli yılı aşkın bir zaman geçtiği halde il idaresi sistemini düzenleyen yeni bir kanunun gerekliliğine hiç değinilmemesi, konunun

---

<sup>2</sup> Mümtaz Soysal, Turan Feyzioğlu vd. , *a.g.e.*, s. 108.

bilinçli olarak ihmal edildiğinin bir göstergesidir. İkinci husus, özellikle son dönemdeki yerelleşme reformlarından sonra yetki genişliğinin sınırlarının yeniden çizilmesi gerekliliğidir. Çünkü hangi alana öncelik ve ağırlık verileceği ayrı bir sorun olmakla beraber, birbirini bütünleyen yerelleşme ve yetki genişliği alanlarından birinde yapılan düzenlemelerin diğerini de etkileyeceği açıktır.

Bu çalışmada ayrıca, yetki genişliğinin il sistemini güçlendirme yönünde yeniden düzenlenmesinin önemi de vurgulanmaktadır. Bunun da nedeni, mülki idarenin 21. yüzyılda oynaması gerektiğine inanılan roldür. Mülki idare amiri, taşrada genel kabul gören geleneksel bürokratik gücü ve toplumsal itibarı sayesinde kamu yönetiminin tüm unsurları arasında eşgüdümü sağlayan ve hiyerarşik olarak otoriteyi tesis eden yegâne kişidir. Kamu yönetiminin içinde bulunduğu çevresel şartların hızlıca değiştiği ve vatandaşın hizmette kalite beklentisinin her geçen gün yükseldiği bir dönemde, taşradaki nitelikli insan gücünün de azlığı hesaba katıldığında mülki idarenin oynayabileceği rolün önemi daha iyi anlaşılabilir. Mülki idareye biçilecek rol, yetki genişliği usulünün geleceğini de belirleyecektir. Bu bağlamda mülki idarenin 21. yüzyılda ifa edebileceği iki temel rolden birincisi kırsal kalkınmaya öncülük yapmak, ikincisi ise merkezi yönetimin sorumluluğunda kabul edilen kamu hizmetlerinin ülkenin her tarafında eşit, adil ve çağın gerektirdiği niteliklerde sunulmasını sağlamaktır. Belirtilen işlevleri mülki idare amirlerinin istenen ve gereken düzeyde icra edebilmeleri için, yetki genişliğinin yeniden etkin bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Literatür ve mevzuat taramasına ayrıca son bölüm için alanda birinci elden gözlem ve görüşme yapma tekniğine dayanan bu çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, kavramsal, tarihsel ve yasal çerçeveyi çizmektedir. Bu bölümün

başlangıcında yetki genişliğinin, anlam ilişkisi içinde bulunduğu kavramlar arasındaki yeri irdelenmektedir. Tarihsel çerçevede ise, yetki genişliğinin merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik sarmalındaki gelişim sürecine dikkat çekilmektedir. Bu süreç, yetki genişliğinin merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik arasında gidip gelen ve kimi zaman “içinden çıkılmaz” boyutlara varan çelişkili konumunu açıklayacak bir niteliğe sahiptir.<sup>3</sup> Bu bölümde genel olarak Batı ve Osmanlı son dönemi arasında yapılan karşılaştırmalar, iki tarihsel sürecin ters istikametlerde seyrettiğini ortaya koymak içindir. Genel olarak Batıda feodaliteden merkeziyetçi monarşilere geçilirken 18. yüzyıldan itibaren Osmanlı, göreceli olarak merkeziyetçi bir dönemden feodal emarelerin görüldüğü bir döneme geçmektedir.<sup>4</sup> Bu dönemde, yarı sömürgeleşme ve etnik unsurların kendilerini ayırıştırma çabaları şeklinde ortaya çıkan ademi merkeziyetçi baskılara, Osmanlı'nın merkeziyetçi tepkisi vilayet nizamnameleri olmuştur.

Milli mücadele döneminde ademi merkeziyetçi baskı, içinde bulunulan savaş koşullarıdır. 1921 Anayasasının ademi merkeziyetçi karakterini bu bağlamda değerlendirmek uygun olacaktır. Cumhuriyetin ilk dönemlerinin en önemli merkeziyetçi dinamiği ise yeni bir ulus devlet inşa etmek ve köklü bir modernleşme programı uygulamaktır. 1950 sonrasında ademi merkeziyetçi baskılardan birincisi, genel anlamda sermaye sınıfının nitelik değiştirerek taşra burjuvazisi olmaktan çıkıp ticaret burjuvazisine dönüşmesi ve bunun devletin işlevlerine yansması bağlamında meydana gelen değişimdir. İkincisi ise, ekonomik alanda devletin taşra örgütlenmesinin il sistemi yerine bölgesel örgütlenmeye kaymasıdır. Bu dönemde de

---

<sup>3</sup> Tezin başlığı özellikle bu sürece vurgu yapmaktadır. Başlıkta yer alan “sarmal” kelimesi; “dolana dolana oluşmuş, birbirini izleyen” ve mecaz anlam olarak da “içinden çıkılmaz durum” anlamlarına gelmektedir. *Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 2009, s. 1707.

<sup>4</sup> M. Şükrü Hanioglu, *A Brief History of the Late Ottoman Empire*, Princeton University Press, 2008, s. 17.

devletin alt yapı alanında üstlendiği rol artarak devam etmekle beraber, artan bu rol mülki idare tarafından değil, ili aşan ölçekte kurulan bölgesel kuruluşlar tarafından üstlenilmiştir. Teknolojik gelişmeye ve uzmanlaşmaya bağlı olarak il sınırlarını aşan hizmet alanlarının bölgesel örgütlenmeyi gerektirdiği ifade edilse de, oluşan bölgesel kuruluşların artmasının ardında mülki idareden kopma eğiliminin ağır bastığı kabul edilen bir gerçektir. Bu dönemde artan bölgesel örgütlenme de esasında sosyo-ekonomik olarak ortaya çıkan ademi merkezîyetçi baskıya merkezî yönetimin verdiği merkezîyetçi bir cevaptır. 1980 sonrasında siyasal ve ekonomik küreselleşmenin kaynaklık ettiği ademi merkezîyetçi baskılara, merkezin verdiği tepki ise yerleşme reformu ve bölgesel kalkınma ajanslarıdır.

Bu sürecin özellikle vurgulanmasının nedeni, yetki genişliğini var eden koşulların temel bir çelişkiye dayandığını belirtmek içindir. Osmanlı son döneminde toprak üzerinde örgütlenmeyi belirleyen temel çelişki, ademi merkezîyetçi baskıların egemen olduğu dönemde merkezîyetçi bir yapı kurmaya çalışmaktır. Bunun uygulama araçları ise, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaihtir. Bu dönemden itibaren, devletin modernleştirilmesi sürecine asker-sivil bürokrasinin öncülük etmesi, Cumhuriyet döneminde bürokrasinin toplumu da modernleştirme misyonu edinmesi, merkezîyetçiliğe temel karakterini kazandıran bir husus olmuştur. Bu husus “merkezî otoriteyi yerleştirmek için taşra otoritesini kırmak” anlayışına da kaynaklık etmiştir.

Bu bölümde ayrıca “çok katmanlı yönetim” kavramına değinilmesinin nedeni, Avrupa Birliği sürecinin de etkisiyle yönetim düzeyleri arasındaki ilişkinin değişen niteliğine vurgu yapmak içindir. Bunun Türkiye için en somut örneği yirmi altı bölgede kurulmuş olan kalkınma ajanslarıdır. Yine bu bölümde, yetki genişliği bağlamında son dönem kamu yönetimi reformlarının dayandığı kavramlar analiz

edilmektedir. Burada yeni kamu işletmeciliği üzerinde durulmasının nedeni, bu anlayışın yetki genişliğinin içini boşaltan bir etken olmasıdır. Bu bölümde ayrıca, yetki genişliği usulünün anayasal ve yasal temelleri de ortaya konmakta ve bu süreçte güç ve yetki kullanımı bakımından yetki genişliğindeki “gel-git”lere dikkat çekilmektedir. Bir başka deyişle bu başlık altında, yetki genişliğinin neden merkeziyet ve ademi merkeziyet sarmalında olduğu yasal temelleriyle açıklanmaya çalışılmaktadır.

İkinci bölümde ise yetki genişliğinin kullanımına etki eden gelişmeler ve taşrada uygulanması ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. İl ve ilçe idarelerinin taşradaki örgütsel kalbini oluşturan valilik ve kaymakamlık büroları, yaşadıkları sorunlar bağlamında incelenmekte, örgütsel yapıyı güçlendirmeden yetki genişliğinin etkin kullanımının mümkün olup olmadığı değerlendirilmektedir. Valilik ve kaymakamlık bürolarının etkili hale getirilmesi, sadece yönetimin iyileştirilmesi bağlamında değil, yönetimin yeniden yapılandırılması bakımından da hayati öneme sahiptir. Çünkü tali gibi gözükmeyle beraber bu büroların başarısızlığa mahkûm edilmesi, “illerin idaresinden” “illerin işletilmesine” geçişte meşrulaştırıcı bir işlev görmektedir. Bu bölümde ayrıca, son dönem reform kavramları çerçevesinde yetki genişliğinin uygulanmasına bir örnek olarak Sivas Valiliği’nin çalışmaları üzerinde durulmuştur. Sivas örneğinin bu çalışma kapsamında değerlendirilme nedeni, yetki genişliği usulünün yönetimde reformun her iki boyutu üzerindeki etkisine dikkat çekme ihtiyacıdır. Yetki genişliğinin içini boşaltan nedenler arasında yönetimin yeniden yapılandırılmasına ilişkin köklü sorunlar olduğu gibi, yönetimin iyileştirilmesi bağlamında mevcut sistemin iyi işletilememesinden kaynaklanan sorunlar da vardır.

Bu çalışmada yetki genişliğinin her iki boyutuna da vurgu yapılmaya çalışılmaktadır. Yerleşme reformları, kalkınma ajansları, emniyet ve sağlık gibi alanlardaki düzenlemeler konunun yönetimin yeniden yapılandırılması boyutuyla ilişkili iken, mülki idarenin mevcut sistemi ne ölçüde etkili işlettiği yönetimin iyileştirilmesi kapsamında değerlendirilebilecek bir konudur. Sivas örneği, konunun ikinci boyutuyla da değerlendirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Konunun yine bu boyutuyla ilişkili olarak ikinci bölümün başında, il idaresinin imar konusundaki yetkilerinin il özel idarelerine verilmesi ve il sisteminin temelini teşkil eden valilerin denetim ve koordinasyon yetkilerinin ne ölçüde etkili kullanıldığı, 26 ilin teftiş raporu incelenerek de ortaya konmaya çalışılmıştır.

Yetki genişliğinin geleneksel uygulama alanlarındaki mevcut durumunu analiz edebilmek için, emniyet ve sağlık hizmetleri örnek olarak incelenmekte ve mülki idarenin bu alanlardan da çekilmeye zorlandığına dikkat çekilmektedir. Daha önce bölgesel kuruluşların yaygınlaşmasıyla birlikte, mülki idarenin sadece emniyetten sorumlu hale geldiği ifade edilirken, artık bu alanda dahi, özellikle jandarma üzerindeki yetkiler göz önüne alındığında, mülki idarenin tam yetkili olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir. Sağlık hizmetleri bakımından konuya bakıldığında hastane birliklerinin kurulması, bu alanın da il sisteminin dışına çıkarılması anlamına gelecektir. Ayrıca bu çalışmada, emniyet ve sağlık hizmetleri alanında yetki genişliği gereğince valilerin kullanabileceği, ancak kendilerine bırakılmayıp doğrudan bakanlık merkezleri tarafından kullanılan somut yetkilere de örnekler verilmiştir. Yine bu bölümde, yetki genişliğinin kullanımını doğrudan etkilemesi nedeniyle; idari vesayetin değişen niteliği, kalkınma ajansları ve köylere

hizmet götürme birlikleri üzerinde durulmakta ve bu alanlardaki gelişmelerin köklü bir yetki genişliği reformuna olan ihtiyacı büyüttüğüne vurgu yapılmaktadır.

Bu çalışmanın, yetki genişliğinin sadece içinin boşalmasını gösterme bakımından değil, il sisteminin yürütülme esaslarının değişmeye başlamasını ve “esnek yönetsel araçlar” vasıtasıyla mülki idarenin sisteme tutunma çabasını gösterme bakımından da önemli olduğu düşünülmektedir. Bu tutunma mekanizmaları özellikle kaymakamların 1980 sonrasında “varlık mücadelesinin araçları” haline gelmesine rağmen, bunların il sistemini güçlendirdiğini söylenemez. Çünkü bu araçlar il sisteminin doğası gereği var olan bir niteliğe sahip değildir. Vali ve kaymakamların bu araçlar vasıtasıyla taşrada “girişimci” ve “iş bitirici” bir rol edinmesi, bu çalışmada vurgu yapılan illerin işletilmesi anlayışıyla da uyumlu olduğundan, bu durum yetki genişliği reformuna ihtiyaç kalmadığı yanılımasına yol açabilmiştir. Bu çalışma, söz konusu yanılısamanın kaynağına inmekte ve yetki genişliği reformuna olan ihtiyacın neden arttığı sorusuna da yanıt aramaktadır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAVRAMSAL TARİHSEL VE YASAL ÇERÇEVE

Yetki genişliğini, merkezîyetçilik ve ademi merkezîyetçilik kavramlarının tarihsel gelişimleri bağlamında, modern devletlerin oluşması süreçleriyle ilişkilendirerek açıklamak mümkündür. Modern devletin toprak üzerinde örgütlenmesi iki temel eksen üzerinde şekillenmiştir. Bu eksenlerden birincisini teşkil eden merkezîyetçilik, modern devletin var olma koşullarını hazırlayan bir yönetim usulüdür. Ancak merkezîyetçiliği mutlak anlamda uygulamak mümkün olmadığından, geçmişten kalan yerele dayalı yapıların ademi merkezîyetçi bir anlayışla varlıklarını devam ettirmeleri siyasal ve yönetsel bir zorunluluk olarak algılanmıştır. Burada geçmişten farklı olarak ademi merkezîyeti var kılan “merkez”in varlığıdır.<sup>5</sup> Yereldeki yapılar artık merkeze “rağmen” değil, merkezin “rıza”sı çerçevesinde var olmaktadır. Merkez ve yerel arasındaki ilişkinin niteliği ise devletlerin tarihsel, siyasal, kültürel ve bürokratik geleneklerine göre farklı şekiller alabilmektedir.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Merkez sözcüğü Arapça “rekz”(dikmek, saplamak)’den türeyen, “saplama yeri” anlamına gelen bir sözcüktür. “Bir daire çizerek dönen bir şeyin bağlı bulunduğu direk veya milin saplandığı yer” olarak tanımlanmaktadır. İlhan Ayverdi, *Misalli Büyük Türkçe Sözlük*, Kubbealtı Yayıncılık, İstanbul, Cilt 2, 2005, s. 2016-2017. Kök anlamından hareketle terimin yukarıdan aşağıya bir hareketi değil, bir çemberin “orta nokta”sını ifade ettiğini vurgulayan Güler, merkezîyet terimini “yetki ve gücün belirli bir noktada yoğunlaştığı yönetim usulü” olarak tanımlamaktadır. Birgül Ayman Güler, “Sunuş”, Cenk Reyhan, *Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare*, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 10.

<sup>6</sup> Guy Peters, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika’yı temel alarak dört farklı devlet geleneği bulunduğunu belirtmektedir: a. Anglo-Sakson (minimal devlet), b. Kıta Avrupası (Alman-organist), c. Kıta Avrupası (Fransız-Napolyoncu), d. İskandinav (Anglo-Sakson ve Alman Karması). Ademi merkezîyet biçimine göre bu gelenekleri karşılaştıran yazar, Anglo-Sakson geleneğinde devlet iktidarının yerleştiğini (ABD) veya “yerel yönetim” (İngiltere) biçimini aldığını, Alman geleneğinde “işbirliğine dayalı federalizm” görüldüğünü, Fransız geleneğinde “bölgelleşmiş üniter devlet” biçiminin egemen olduğunu, İskandinav geleneğinin ise “güçlü yerel özerklik”e dayandığını ileri sürmektedir. Guy Peters, “Four Main Administrative Traditions”, <http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpublicsectorandgovernance/0,,contentmdk:20134002~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305,00.html>, (25.05.2010).

Modern devletin en önemli niteliği merkeziyetçi bir yönetim aygıtına sahip olmasıdır. Bu niteliğin en önemli uygulama araçlarından biri de Napolyoncu yönetim geleneğiyle<sup>7</sup> bağlantılı olarak anılan “il sistemi” (*prefectoral system*)dir.<sup>8</sup> Türkiye’de mülki idare sistemi de denilen bu türün başlıca özellikleri şunlardır. Ülke idari bakımdan “il” adı verilen bölümlere ayrılır. İllerin başında genellikle merkezi idarenin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu bulunan bir yönetici bulunur ve iller bu yöneticiler tarafından yönetilir. Bu yöneticiler esasında merkeze ait bulunan bir takım yetkileri merkez adına kullanırlar. Merkezi idare kuruluşunun taşradaki teşkilatı prensip itibariyle il bölümlerine uydurularak meydana getirilir. Bunlardan her ilde bulunanlar, genel olarak, il yöneticisinin yönetimi ve gözetimi altında faaliyet gösterir.<sup>9</sup>

Devletin temel görevlerini yerine getirmek, düzeni sağlamak, vergi ve gelirleri toplamak için, coğrafi alanın küçük parçalara ayrılması ve başlarına birer “küçük kral” getirilmesi anlayışına dayanan bu sistemde her şey, merkezin otoritesini taşrada sarsacak çevresel güç odaklarının ortaya çıkmasına engel olmak üzerine

---

<sup>7</sup> Peters, Napolyoncu geleneği; devlet-toplum ilişkileri, hukukilik-işletmecilik, yönetim-siyaset, kariyer, tek biçimlilik (*uniformity*) ve hesap verebilirlik (*accountability*) açılarından diğer yönetim gelenekleriyle karşılaştırmaktadır. Napolyoncu gelenek, devlet toplum ilişkilerinde sözleşmeci değil organik bir yaklaşımı benimsediğinden devletin topluma karşı önceliği sözkonusudur. Napolyoncu gelenekte kamu görevlileri, işin sonuçlanmasından çok hukukiliğe önem verir. Diğer özellikler için de bkz. B. Guy Peters, “Napoleonic Tradition”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No. 2, 2008, s. 118-132. Ayrıca toplumsal parçalanmışlığı aşarak ulus inşa etme projesinin bir parçası olarak gelişen bu devlet geleneği, devlete “birlik ve bölünmezlik” özellikleri atfetmektedir. Bu nedenle de aşırı merkezileşmiş bir yapıyı, siyasal ve yönetsel tek biçimliliği sağlayacak şekilde özellikle illerdeki valiler aracılığıyla tüm ülke çapında uygulayabilmektedir. Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Yayıma Haz. Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 42-43.

<sup>8</sup> Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde genel olarak iki sistemden bahsedilmektedir. Bunlardan ilki fonksiyonel sistem, diğeri ise bu çalışmada sözü edilen ve Türkiye’de uygulanmakta olan il sistemidir. Merkezin yetkilerinin bir kısmının taşrada belli hizmetleri görmekle görevli kuruluşlar tarafından yürütülmesi fonksiyonel sistemi tanımlamaktadır. Bu sistemde, hükümeti veya merkezi idareyi temsil eden vali gibi genel görevli bir yönetici yoktur. Bkz. Halil Kalabalık, “Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 425, Aralık 1999, s. 64-69.

<sup>9</sup> Arif T. Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, Ankara, 1966, s. 13.

kuruludur. Bu nedenle bu sistemin uygulandığı ülkelerde illerin başına atanacak kimseler merkez tarafından seçilir ve seçilen kimselerin o yöreden olmamasına özen gösterilir.<sup>10</sup> Yöreyle bağlantılı olan kişi, patrimoniyal etkiler aracılığıyla yasal ve rasyonel bir yönetim sergileyemeyebilir. Bunun da ötesinde yerel bazda merkezkaç güç oluşumuna neden olunabilir. Buna engel olmak için belli aralıklarla kamu görevlilerinin rotasyonu sağlanır. Aksi takdirde bir görevlinin belli süreyi aşan ölçüde bir yerde kalması bir takım yerel ilişki ağlarının oluşmasına neden olabilir. Bu durum da merkeziyetçi bir yönetimin tahammül gösteremeyeceği bir vaziyettir.

1960'lardan sonra ademi merkeziyetçilik, moda bir kavram haline getirilerek her türlü yönetsel hastalığa kendiliğinden derman olacak bir ilaç gibi görülmeye başlanmıştır.<sup>11</sup> Yapılan bir çalışmaya göre son yıllarda dünyadaki gelişmiş ve gelişmekte olan yetmiş beş ülkenin altmış üçünde yerel yönetimlere yetki ve görev aktarılması yönünde artan bir eğilim olduğu ortaya konmuştur.<sup>12</sup>

Merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik kavramlarının ne ölçüde yönetsel ve ne ölçüde siyasal kavramlar oldukları tartışmalıdır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi, iktidar ilişkilerinin yapısını belirleme bakımından siyasal, yönetimin mekânsal olarak üzerine oturduğu “ölçek” bakımından ise yönetsel bir kavramdır. Konuya yönetsel anlamda salt bir ölçek sorunu olarak yaklaşmak, arka plandaki

---

<sup>10</sup> Türkiye'deki mevzuata göre de birçok önemli görev yürüten kamu görevlisinin kendi memleketinde görev yapamamasının temel nedeni budur. Örneğin *16.07.1986 tarih ve 19166 sayılı Resmi Gazete'de* yayımlanan “Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği”ne göre valiler, vali yardımcılar ve kaymakamlar; a. Kendisinin veya eşinin, nüfusa kayıtlı oldukları, b. Kendisinin veya eşinin, yatırım veya ticari faaliyet niteliğinde maddi ilişkisinin bulunduğu, c. Nüfusa kayıtlı olmamakla birlikte en az 15 yıl müddetle devamlı olarak ikamet ettikleri, yerlere atanamazlar.

<sup>11</sup> 1960'lardan sonra idari ademi merkeziyetçiliğin bir unsuru olarak özellikle bölgeler hemen her yerde ortaya çıkmıştır. Ancak bu dönemde bölge, devletin öncülüğünde bir modernleşme ve planlama aracı olarak işlev görmüş, böylece yukarıdan aşağıya bölgesel farklılıkların azaltılması amaçlanmıştır. 1990'lardan sonra ise ademi merkeziyetçi bölge anlayışı nitelik değiştirmiş, Keynesyen Devletin yukarıdan aşağıya şekillenen bölgesel politikası tersine dönmüş, bölgeler “yaratıcı” ve “öğrenen” gibi sıfatlar eşliğinde kendi başlarına siyasal bir aktör olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Alistair Cole, *Beyond Devolution and Decentralisation*, Manchester University Press, Manchester, 2006, s. 3.

<sup>12</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, “Types of Multi-Level Governance”, *European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) N° 11*; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>. (10.02.2009).

siyasal etkenleri ihmal etmek anlamına gelebilir. Ancak yönetimin hangi düzeylerde örgütlenirse daha etkin işleyebileceğine karar vermek aynı zamanda yönetsel bir sorundur. Özellikle kamu yönetimi reformlarında sorunun bu iki boyutundan birini ihmal etmek yanlış sonuçlar doğurabilmektedir. Örneğin yerelleşme reformlarıyla yönetsel olarak daha etkin hale getirildiği düşünülen bir yapı, siyasal olarak otoriter ilişkiler ağı içerisinde faaliyet gösteren yerel güçlerin daha da etkin hale gelmesine neden olabilir. Tersinden bakılacak olursa, yerelleşme yoluyla halkın taleplerine daha duyarlı bir yönetim aygıtı oluşturulması hedeflense de, yönetsel olarak yeterli kapasite olmadığı zaman, etkin ve kaliteli olmayan bir kamu hizmetiyle karşı karşıya kalınabilir.

Bu çerçevede, merkeziyetçi yönetimleri doğrudan otoriter yönetimler, ademi merkeziyetçi yönetimleri ise doğrudan demokratik yönetimler olarak nitelenmek doğru değildir. Yerelleşme demokrasiyi geliştirebilir ancak eğer yetki ve görev devredilen “yerel”, otoriter bir ilişkiler ağı içerisinde faaliyet gösteriyorsa yapılan yerelleşme girişimleri merkeziyetçi yerel otoriter yapılar oluşmasına neden olabilir.<sup>13</sup> Bu nedenle yerel otoriter ilişkiler ağının dışında hareket eden merkeziyetçi bir yapı, bazen yerel halkın demokratik taleplerine daha duyarlı olabilir. Konuyu moda eğilimler dışında ele alabilmek için bu kavramları öncelikle sağlıklı bir kavramsal ve tarihsel çerçeveye oturtmak gerekmektedir.

---

<sup>13</sup> Fransa’da ademi merkeziyetçi uygulamaların geleceğini değerlendirmek için yaklaşık 40.000 kişi ile görüşmeler yapılmış ve bu görüşmelerde şu tarz korkuların dile getirildiği görülmüştür: Yerel birimler arasında eşitsizlik artabilir, yerel vergiler yükselebilir. Ayrıca belediye başkanları, ulusal Jakobenezmin yerini bölgesel Jakobenezme bırakacağından korktuklarını, bölgesel yönetimlerin belediyelerin (Fransa’daki 36.500 ‘commune’) haklarına merkezi yönetime göre daha az saygılı davranabileceğini dile getirmişlerdir. Alistair Cole, “*Beyond Devolution....*”, s. 34-35.

## I. Kavramsal Analiz: Yetki Genişliği İle Anlam İlişkisi İçinde Bulunan Kavramlar ve Değişen İçerikleri

Yetki genişliği kavramını daha iyi tahlil edebilmek için, aynı anlam dünyasında var olan merkeziyet ve ademi merkeziyet kavramlarına daha yakından bakmak gerekmektedir. Karşıt anlamları içeren kavramlar olarak birlikte tanımlanan merkeziyet ve ademi merkeziyet yönetim usullerinden birincisine dayalı olarak örgütlenmiş bir “sistem”den söz etmek mümkün iken ikincisi, var olmak için bir ölçüde merkeziyet kavramına gereksinim duyduğundan, kendi başına ayrı bir sistem olarak nitelendirilemez. Merkeziyet, bir topluluğun örgütlenmesinde merkezi yönetimin yer ve kişiler yönünden bütün karar alma yetkilerini kendinde toplayan bir yönetim usulüdür. Yer yönünden merkeziyet, ülkenin bütününde geçerli yetkilerin sadece merkezi yönetim tarafından kullanılması, kişiler açısından merkeziyet ise merkezi yönetimin işlemlerinin herkes için geçerli olmasıdır.<sup>14</sup>

Ademi merkeziyetçilik kavramının kamu yönetimi literatüründe ve idare hukuku kitaplarında değişik tanım ve tasnifleri vardır. Tasniflere geçmeden önce bu alanda kullanılan değişik kavramları açıklamak ve bu kavramların bu çalışmada tercih edilen biçimlerini ve tercih nedenlerini belirtmek gerekmektedir. Ademi merkeziyet, Fransızca *décentralisation* kavramının tam karşılığı olarak çevrilmiş bir kelimedir. Bu çeviride Fransızcada “de” ön ekinin yerine, eski Türkçe olarak yine

---

<sup>14</sup> Atilla Nalbant, *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, s. 35-37. Ayrıca Nalbant, merkeziyet sisteminin “siyasi” ve “idari” olmak üzere iki yönü bulunduğuna atıf yaparak, siyasi merkeziyetçiliği “bir topluluğun siyasal karar alma usulünün (yasama ve yürütme) merkeziyet sistemine bağlı olması” şeklinde tanımlamaktadır. Bu anlamda devletler siyasi olarak merkeziyetçi veya siyasi olarak merkeziyetçi olmayanlar şeklinde ikiye ayrılabilir. Üniter devletler siyasi anlamda merkeziyetçiliğe, bölgesel devletler ise siyasi merkeziyetçiliğin yumuşatılmış biçimine sahiptir. Aynı şekilde idari merkeziyetçilik, bütün yetkilerin merkezi yönetim veya ona hiyerarşik olarak bağlı kişiler tarafından kullanılmasıdır. Nalbant, idari merkeziyetçiliğin de, “yetki yoğunlaşması” ve “yetki genişliği” şeklinde iki biçiminden söz etmektedir (A.k., s. 36-37).

yokluk anlamına gelen “adem” (kısa “a” ile) ön ekinin kullanılması isabetli ve yerinde bir tercihtir. Bu kavramın yeni Türkçeye kazandırılmış şekli günümüzde yaygın olarak kullanılan “yerinden yönetim” tabiridir.

Bu çeviri iki yönden isabetli değildir. Birincisi; anlam bakımından yerinden yönetimdeki “yer” tabiri coğrafi bir terim olduğundan, bu ifade doğrudan yerel yönetimleri (mahalli ademi merkeziyet) çağrıştırmaktadır. Halbuki ademi merkeziyet tabirinde coğrafi konuma bir atıf veya işaret yoktur. Üstelik ademi merkeziyetin hizmet bakımından söz konusu olan bir çeşidinin daha olduğu dikkate alındığında, bu çevirinin isabetli olmadığı daha iyi anlaşılabilir.<sup>15</sup> İkinci olarak; yukarıda belirtilen çelişkili durumu çözmek için bulunan tabirler de hem kulağa hoş gelmemekte hem de doğru bulunmamaktadır. Hizmet ve yer yönünden ademi merkeziyeti ifade etmek için kullanılan tabirler yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim kavramlarıdır. Merkez de dâhil olmak üzere ülkenin tamamında hizmet veren kuruluşları yerinden yönetim tabirine eklenen bir sıfatla anlatmak isabetli değildir. Ayrıca yerel yönetimleri ifade etmek için kullanılan “yer yönünden yerinden yönetim” tabirinde iki kere “yer” ifadesi geçtiği için, kullanılan bu tabir hem doğru olmamakta hem de kulağa hoş gelmemektedir.<sup>16</sup> Sonuç olarak bu çalışmada, biraz eski olmakla birlikte hem anlam, hem de dilbilgisi açısından daha doğru olduğu düşünülen ademi merkeziyet kavramı kullanılacaktır.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, 1977, s. 160-161’den Aktaran: Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s. 40.

<sup>16</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2006, s. 70.

<sup>17</sup> Bu çalışmada, açıklanan nedenlerle yerinden yönetim yerine ademi merkeziyet teriminin kullanımı tercih edilmesine rağmen, bu tercihin ademi merkeziyetin kelime anlamı olan “merkez yokluğu” ile bir ilişkisi yoktur. Aksine bu terim, günümüzde kamu yönetimi literatüründe yaygın şekilde kullanılan “yerinden yönetim”in ifade ettiği anlamda kullanılmaktadır.

Ademi merkeziyet, en temelde “idari” ve “siyasi” ademi merkeziyet olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.<sup>18</sup> Yönetimin kuruluş ve işleyişini belirleyen temel esasın “üniter” veya “federal” olması, ademi merkeziyetin içeriğini tamamen farklılaştırmaktadır.<sup>19</sup> İdari ademi merkeziyet ile temel esasın üniter olmasına, siyasi ademi merkeziyet ile de temel esasın federal olmasına atıf yapılmaktadır. Ancak siyasi ademi merkeziyetin artık sadece federal devletlere ait bir olgu olarak değerlendirilemeyeceği de ileri sürülmektedir.<sup>20</sup> Bu çalışmada, merkezi iktidarın tekliği veya çokluğu devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin “esas”ını, merkeziyet ve ademi merkeziyet ise bu örgütlenmenin “usul”lerini temsil etmektedir.<sup>21</sup>

Federal esasa dayanan ademi merkeziyet türü bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmakla beraber, bu kavramın üniter devlet sistemi içinde yer alan idari ademi merkeziyet kavramı ile olan farkına kısaca değinmek gerekir. Federalizmde her bir federe devlet, idari yetkilerin yanı sıra belli ölçüde yasama ve yargı yetkilerine de sahiptir. İdari ademi merkeziyette ise merkezi idare içinde yer almayan kamu tüzel kişilerinin idari yetkileri dışında yasama ve yargı yetkileri yoktur.<sup>22</sup>

Bunun doğal bir sonucu olarak, federalizmde eyaletlerin kendi yasama, yürütme ve

---

<sup>18</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, İstanbul, Genişletilmiş 6. Basım, 2009, s. 22-23. Ayrıca Keleş, aynı eserinde siyasi ademi merkeziyeti ayrı bir bölüm olarak ele almış ve burada yerinden yönetimin siyasi türünün daha çok federal devletlerde görüldüğünü vurgulamıştır. Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 93-111. Benzer şekilde, Metin Günday da ademi merkeziyeti siyasi ve idari olarak ikiye ayırmış, “siyasi ademi merkeziyetin federalizm demek olduğunu” belirtmiştir. Metin Günday, *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 58.

<sup>19</sup> Birgül Ayman Güler, “Yerinden Yönetimde İki Tür: Üniterlik ile Federallik”, [http://www.yayed.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=572&tipi=7&sube=0](http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=572&tipi=7&sube=0), (26.05.2010)

<sup>20</sup> Nalbant siyasal yerinden yönetimi, “siyasal merkezin kendine hiyerarşik olarak bağlı olmayan otoritelere siyasal yetkiler devretmesi” şeklinde tanımlamaktadır. Bu durumda, siyasal merkez gerekli usullere uyarak aktardığı siyasal yetkileri geri alabilir. Ancak federasyonlarda federal devletin federe devletlere, yerinden yönetimin aksine yetki ve görev aktarması söz konusu değildir. Böylece Nalbant, siyasal yerinden yönetim kavramını bölgesel devletlerin örgütlenme ilkesi olarak tanımlamanın daha doğru olacağını söylemektedir. Atilla Nalbant, *a.g.e.*, s. 40-41.

<sup>21</sup> 1982 Anayasasının 123. maddesinin “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim *esaslarına* dayanır” ve 126. maddesinin “illerin idaresi yetki genişliği *esasına* dayanır” cümlelerindeki *esas* ile bu çalışmada kullanılan yönetimin örgütlenme *esas ve usulleri* kullanıldıkları bağlam itibarıyla farklıdır.

<sup>22</sup> Metin Günday, *a.g.e.*, s. 58.

yargı organları varken, idari ademi merkeziyet sisteminde ise yerel birimler, yasama ve yürütme organlarına değil sadece idare organlarına sahiptirler.

Federalizmde her federe devletin kendi anayasası ve kendi kanunları vardır. İdari ademi merkeziyetçilikte ise merkez dışındaki kamu tüzel kişilerinin anayasa, kanun ve tüzük çıkarma yetkisi yoktur, sadece yönetmelik çıkarma yetkisi vardır. Federalizmde, merkezî devletin eyaletler üzerinde vesayet yetkisi yokken, idari ademi merkeziyet sisteminde merkezin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi vardır.<sup>23</sup>

Siyasi ademi merkeziyet kavramının idari ademi merkeziyet ile olan farkına kısaca değindikten sonra, idari ademi merkeziyetin içeriğinin ne olduğunu, özellikle bu çalışmanın temelini teşkil eden “yetki genişliği”nin bu kavram içerisinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceğini tartışmak gerekmektedir. İdari ademi merkeziyet bazı hukukçular tarafından bazı kamu hizmetlerinin devlet veya merkezi yönetim tarafından tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi olarak tanımlanmaktadır.<sup>24</sup> Aynı şekilde Sıddık Sami Onar da ademi merkeziyeti, “icraî kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan birtakım organlar tarafından alınmasını tazammun eden bir sistem”<sup>25</sup> olarak tanımlamaktadır. İdari ademi merkeziyet ise, Onar’ın ifadesiyle<sup>26</sup> “tatbik sahası bakımından” kendi içinde ikiye ayrılmaktadır: Yerel ademi merkeziyet ve hizmet ademi merkeziyeti. Birinci kavram, bir yörede yaşayanların o yörede yaşamalarından dolayı meydana gelen ortak ve yerel ihtiyaçlarını bizzat karşılayabilmeleri için kendi organlarını

---

<sup>23</sup> Kemal Gözler, *a.g.e.*, s. 71.

<sup>24</sup> Metin Günday, *a.g.e.*, s. 58.

<sup>25</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları II. Cilt*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, Üçüncü Baskı, s. 610.

<sup>26</sup> Sıddık Sami Onar, *a.g.e.*, s. 612.

oluşturabilmelerini ve bunlara özerklik tanınmasını ifade etmektedir. İkinci kavram ise, belli bir kamu hizmetinin merkez teşkilatının dışında, ayrı bir tüzel kişiliği olan örgütçe yerine getirilmesidir. Bir başka deyişle birincide insanlara tüzel kişilik tanınıyorken, ikincisinde ise hizmete tüzel kişilik tanınmaktadır. Hizmet ademi merkeziyetinde kuruluşlar sadece tahsis edildikleri amaç doğrultusunda faaliyette bulunabilirler. İl özel idareleri, belediyeler ve köyleri ifade eden yerel ademi merkeziyet kuruluşları ise ortak ve yerel ihtiyaçları karşılamaya yönelik her türlü faaliyette bulunabilirler.<sup>27</sup>

Bu tanımlara paralel olarak yetki genişliğinin de “merkez memurlarının yetki alanlarının genişletilmesinden, bunların bazı hallerde kendi başlarına icraî karar alabilmelerine müsaade olunmasından ibaret” bir sistem olduğu ifade edilmektedir.<sup>28</sup> Ruşen Keleş ise yetki genişliğini ademi merkeziyetin bir türü olarak ele almaktadır. Keleş’in konuyu ele alışında öne çıkan unsur, merkezdeki kuruluşların merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi devretmeleridir.<sup>29</sup> Bu çerçevede idari ademi merkeziyet merkeze ait görev, yetki ve sorumluluklarının daha alt seviyelerdeki kamu idarelerine aktarılması olarak tanımlanabilmektedir. Bu tanımlar arasındaki fark “yetki genişliği” kavramının tartışıldığı bağlamı belirlemek için önemlidir. Bu çalışmada yetki genişliği, geniş anlamda idari ademi merkeziyet kavramının içinde değerlendirilmektedir.<sup>30</sup> Çünkü yetki genişliğini merkeziyetçilik kavramının içinde

---

<sup>27</sup> Kemal Gözler, *a.g.e.*, s. 75.

<sup>28</sup> *A.k.*, s. 613-614.

<sup>29</sup> Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 21.

<sup>30</sup> Birgül Ayman Güler, ademi merkeziyetçilik kavramının tarihsel analizini yaptığı makalesinde, “zamanla tevsiî mezuniyet ya da yetki genişliği ademi merkeziyetin değil, merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır” diyerek yetki genişliğinin esasında ilk dönemlerde ademi merkeziyetin bir unsuru olarak algılandığını vurgulamış ve devamında “yetki genişliği ilkesinin toplumsal bellekte ademi merkeziyetçilik kavramı dışına ne zaman çıktığını” söylemenin güç olduğunu belirtmiştir. Bkz. Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimi Güçlendirmek mi? Ademi

değerlendirenler bile, bu kavramın, merkeziyetçiliği yumuşatmak için ortaya konduğunu ifade etmektedirler.<sup>31</sup>

Yetki genişliğinin ademi merkeziyet kavramı içinde değerlendirilmesinin bir nedeni de kendi taşra teşkilatına bile yetki aktarmak istemeyen Türkiye'deki aşırı merkeziyetçi yapıdır. “Merkezi otoriteyi yerleştirmek için taşra otoritesini kırmak”<sup>32</sup> olarak tanımlanan bu olgu mülki idare amirlerinin merkezi yönetim algısıyla da somut olarak ortaya konmaktadır. Mülki idare amirlerinin %75'i “il sisteminden kopuşun nedeni olarak merkezi idarenin mülki idareyi by-pass eden uygulamaları”nı göstermektedir. Aynı şekilde mülki idare amirlerinin %80'i “başbakan ve bakanların, valileri devre dışı bıraktığını” ifade etmektedir.<sup>33</sup> Çok yüksek oranlara ulaşan bu rakamlar, taşrada yetki genişliğini doğrudan kullanan insanların yetki kullanımı açısından kendilerini “merkezin bir parçası” olarak görmediğini, aksine bir karşıtlık içinde algıladıklarını ortaya koymaktadır. Bu durum merkezi yönetim tarafından bakıldığında da gerçekliğini korumaktadır. Özellikle Cumhuriyet'in ilk yıllarında personel atamalarındaki yetki problemi, merkezin de valileri mahallin temsilcisi gibi algıladığını açıkça ortaya koymaktadır.<sup>34</sup>

---

Merkeziyetçilik mi?, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s. 20. Ayrıca tevsii mezuniyet kavramının ortaya çıktığı dönemde bir çok Osmanlı hukukçusu tarafından ademi merkeziyet başlığı altında değerlendirilmesi ile ilgili olarak bkz. Erkan Tural, *Osmanlı İmparatorluğu ve Avrupada Devlet Sistemi*, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 41-53.

<sup>31</sup> A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 168.

<sup>32</sup> Koray Karasu, “Halkın Mülki İdareye Bakışı” *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, (Ed. Koray Karasu), İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Yay., Ankara, 2003, s. 84.

<sup>33</sup> Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar”, *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, (Ed. Cahit Emre), TİAV Yayını, Ankara, 2002, s. 222-223.

<sup>34</sup> Personel atamalarında valinin yetkisinin Bakanlığa kaydırılması, Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde özellikle ilçe mal müdürlerinin atanma usulü ile ilgili tartışmalardan izlenebilir. 1923 yılı sonu ile 1924 yılının ilk ayında Meclis içinde tartışma yaratan ilçe mal müdürlerinin tayini konusu 1926 yılında genişletilerek yeniden Meclisin gündemine getirilmiştir. Bu sefer orta bir yol bulunarak valinin görüşü alındıktan sonra “Maliye Vekâleti”nce atama yapılması kararlaştırılmıştır. Bu dönemde yapılan Meclis tartışmalarında bazı milletvekilleri, valilerin elinden memur tayini yetkilerinin alınmasını, gerçekte valilerin siyasal merkezce mahallin bir temsilcisi olarak görüldüğünün bir

Bu çalışmada merkeziyet ve ademi merkeziyet ayrımını belirleyen temel ölçüt, kamu hizmetlerinin görüldüğü mekandır. Kamu hizmetleri mahallinde görülüp uygulanıyorsa hizmeti gören kişinin merkez hiyerarşisine bağlı olup olmaması, kavramın içeriğini ortaya koymak bakımından belirleyici bir husus değildir.<sup>35</sup> Burada yönetim bilimi açısından önemli olan nokta, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve uygulama gibi birtakım görev ve yetkilerin ne ölçüde çevreye dağıtıldığıdır. Yalçındağ da yerinden yönetim denince “bir hizmetin ya da olgunun söz konusu olduğu ve ortaya çıktığı yerden yönetilmesi ve bu amaçla örgütlenmeye gidilmesi anlaşılmalıdır” demektedir.<sup>36</sup>

Hizmetin merkezi yönetimin taşra aygıtı veya yerel yönetim birimi tarafından görülmesi ayrımı ve bu ayrımın farklı kelimelerle kavramsallaştırılması doğal olarak önemlidir. Hizmetin mülki makamlar veya yerel yönetimler tarafından görülmesi hukuki, idari ve siyasi birçok bakımdan farklı sonuçlar doğurur. Ancak burada üzerinde durulan husus merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik ayrımının dayandığı noktayı tespit edebilmektir. Ayrımın dayanak noktası hizmetin merkezde veya mahallinde gerçekleşmesidir.<sup>37</sup> Yetki genişliğini sadece memur ve memuriyet

---

göstergesi olarak değerlendirmişlerdir. Bkz. Işıl Saçan, “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 4, Aralık 2006, s. 55-57.

<sup>35</sup> Fransa’da merkezi idarenin sunduğu hizmetler ile yetki genişliğine konu olan devlet hizmetlerinin birbirinden ayrılmış olması konunun özüne ilişkin açıklayıcı bir çerçeve sunmaktadır. Fransa’da 1992 yılından itibaren, devletin taşradaki hizmetleri “yetki genişliği hizmetleri” olarak adlandırılmaktadır. Bu hizmetlerin genişlemesi, “merkezi idare” teriminin anlamında da farklılaşma yaratmıştır. Karahanoğulları’nın ifadesiyle, “merkezi idare terimi, bakanın yetkisi altında bulunan ve yetki genişliğine uğratılmamış olan hizmet örgütlenmesini anlatır. Devletin merkezi örgütü, yetki genişliğine uğratılmadan, doğrudan doğruya bakanların otoritesi altında bulunan tüm hizmet araçlarından oluşmaktadır.” Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, s. 98-99.

<sup>36</sup> Yalçındağ, il, ilçe ve bucak gibi merkezin dışında taşrada halka hizmet götüren yapıları yerinden yönetim kavramının içinde değerlendirmek gerektiğini ifade etmekte, il özel idaresi, belediye ve köyü demokratik yerinden yönetim kuruluşları; il, ilçe ve bucak idaresini ise bürokratik yerinden yönetim kuruluşları olarak isimlendirmektedir. Selçuk Yalçındağ, *F. Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayını, Ankara, 1992, s. 3.

<sup>37</sup> Merkeziyetçiliği karar verme yetkisinin merkezde toplanması anlamında kullanan Cahit Emre yetki genişliğini ademi merkeziyet kavramının içinde değerlendirmektedir: “Yerinden yönetim dediğimiz

bakımından yerinden yönetimin bir parçası saymak da doğru gözükmemektedir.<sup>38</sup> Bu durumda kavramın esas dayanak noktası olan “taşrada vatandaşa doğrudan hizmet” boyutu ihmal edilmiş olmaktadır.

Yerelleşme tartışmaları<sup>39</sup> ve bu alanda yapılan reformlar açısından “hizmetlerin kim tarafından görüldüğü” önemli olan soru olmakla beraber, en az bunun kadar önemli olan bir diğer soru hizmetin “nerede” görüldüğüdür. Vatandaşların hizmeti aksamadan, gecikmeden, Ankara’ya gitmesi gerekmeden görülebiliyorsa hizmeti gören kişinin mahallin kaymakamı mı yoksa belediye başkanı mı olduğu hizmetin etkinliği açısından değil, sadece demokratikliği açısından önemlidir.<sup>40</sup> Türkiye’de yerel siyasette belirleyici olan unsurlar dikkate alındığında ve yerel düzeyde siyasete katılımın seçimlere indirgendiği düşünüldüğünde, hizmetin demokratikliği ilkesinin de yeniden değerlendirilmeye muhtaç olduğu açıktır.

Merkeziyet ve ademi merkeziyet kavramlarına bu çalışmada ne şekilde yaklaşıldığı kısaca belirtildikten sonra bu kavramların kamu hizmetlerinin

---

zaman da, karar verme yetkisinin çevreye dağıtılmasını anlıyoruz. İşte bu açıdan baktığımızda, yerinden yönetim kavramının içine yetki devri de girmektedir. Delegasyon dediğimiz yetki devri kavramı aynı hiyerarşik yapı içerisinde yetkilerin üst makamlardan astlara doğru aktarılmasıdır. Bu, yerinden yönetim yani, desantralizasyon kavramı içine girmektedir. Genel yönetimin taşradaki üst düzey yöneticilerine merkeze danışmadan; fakat merkez adına karar alma ve uygulama yetkisinin verilmesini sağlayan yetki genişliği ilkesi desantralizasyon kavramının içine girmektedir.” Cahit Emre, “Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Yetki Genişliğine Genel Bir Bakış” *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003, s. 108-109.

<sup>38</sup> Halil Kalabalık, “Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 413, Aralık 1996, s. 130.

<sup>39</sup> Bu çalışmada yerelleşme ile “yerellik ilkesi” (*subsidiarity*) tamamen farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Yerelleşme, merkez tarafından kurulmuş veya tanınmış birimlere merkezin uygun gördüğü ölçüde yetki aktarılmasını ifade ederken, yerellik ise bireye en yakın yerel yönetim biriminin önceliğini esas alır. Bir başka deyişle, yerelleşmede devletin önceliği sözkonusu iken, yerellik ilkesinde yerelin önceliği ve genel yetkili olması sözkonusudur. Kavramlar arasındaki farkın ayrıntılı tahlili için bkz. Bilal Canatan, *Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001, s. 43-46; Birgül Ayman Güler, “Devlette Reform”, içinde *Devlette Reform Yazıları*, Birgül Ayman Güler, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 68-69.

<sup>40</sup> Mülki idareye yönelik halk araştırması sonuçlarına göre vatandaşlar da, mülki idareyi diğer merkezi yönetim kurumlarından farklı olarak “yöresel” bir kurum olarak görmektedir. Koray Karasu, “Halkın Mülki...” s. 121.

örgütlenmesinde kullanılan iki önemli usul olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Merkezden yönetim idarenin kamusal yetkilerinin merkezdeki yürütme organlarının elinde toplanması anlamına gelir. Ademi merkeziyet ise yetkilerin önemli ölçüde yerelde faaliyet gösteren kurumlara, merkezin taşra kuruluşlarına ya da belirli hizmetleri gören kuruluşlara bırakılması demektir. Yönetimin örgütlenmesinde iki karşıt ucu temsil eden bu örgütlenme biçimlerinin hiçbiri tek başına uygulanmaz. Bugün tek bir komünden oluşan Monako Prenslığı'nde bile yetkiler Prenslik ile belediye arasında paylaşılmıştır.<sup>41</sup> Ülkelerin tarihsel, siyasal, sosyal ve ekonomik koşullarının gelişimine göre bu iki sistemden birine ağırlık verdiği görülür. Uygulamada da ülkelere göre değişen birçok ara sistem var olagelmıştır. Çalışmanın temel kavramlarından birini oluşturan yetki genişliği kavramı da bu iki zıt örgütlenme usulleri arasındaki ara formüllerden biridir.

Merkeziyet ve ademi merkeziyet kavramları ile ilgili olarak şu ana kadar yapılan tanım ve tasnifler daha çok bu alanda klasikleşmiş idare hukuku ve yerel yönetim kitaplarına yansıyan şekliyle olmuştur. Bu çalışmada da tercih edilen tasnif şekli budur. Ancak son yıllarda konuyla ilgili özellikle Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler yayınlarında ademi merkeziyet kavramının farklı şekillerde tasnif edildiği görülmektedir.<sup>42</sup> Farklı tasniflerin arka planında yatan olgu temel olarak yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim kavramları ile anlatılmak istenen gelişmelerdir. 1970'lerin sonlarından itibaren kamu yönetiminin toplum ve piyasa içindeki yeri sorgulanmaya başlanmış ve genel olarak devlet; merkeziyetçi, bürokratik, hantal, ağır işleyen, kırtasiyeciliğe neden olan, verimsiz ve etkin olmadığı ileri sürülen yapısı nedeniyle söylem düzeyinde güçlü bir eleştiri sağanağı altında kalmıştır. 1980'lerde yeni sağ

---

<sup>41</sup> Zerrin Toprak Karaman, *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996, s. 10.

<sup>42</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization>, (05.10.2008).

iktidarların özellikle Amerika’da ve İngiltere’de işbaşına gelmeleri, bu söylemi, gerçeğe ne kadar tekabül ettiği bakımından sorgulamak yerine hegemonik bir söyleme dönüştürmüştür.

Bu söylemin bir parçasını da yerelleşme ve bu kapsamda merkezi yönetimin aşırı yükünün yerel yönetimlere aktarılması oluşturmuştur. 1980 sonrası kamu yönetimi alanındaki gelişmeler ademi merkeziyet kavramının kullanım alanını genişletmiş, merkezin yetkilerinin artık sadece yerel yönetimlere aktarılması değil, yarı özerk kurumlara, mesleki kuruluşlara, gönüllü kuruluşlara ve hatta özel sektöre aktarılması bile bu kavramın içinde değerlendirilmeye başlanmıştır.<sup>43</sup> Özellikle sosyal devlete yüklenen görevleri yerine getirme konusunda refah devletinin yaşadığı sorunları aşmak için piyasa araçlarının yanı sıra sivil toplum da devreye sokulmaktadır. Buna göre, çevrenin korunması, sosyal yardım ve yolsuzluklarla mücadele gibi konularda ademi merkezileşme aracılığıyla merkezi idare yetkilerini vatandaşlara, sivil toplum örgütlerine, dernek ve vakıflara aktarmaktadır.<sup>44</sup> Bu çerçevede, ademi merkeziyet ile ilgili uluslar arası ve özellikle Dünya Bankası kaynaklı yazında, en geniş şekliyle ademi merkeziyet kavramının dört çeşidi olduğu ifade edilmektedir:<sup>45</sup> Siyasi ademi merkeziyet, mali ademi merkeziyet, piyasacı (ekonomik) ademi merkeziyet ve yönetsel ademi merkeziyet.

Burada siyasi ademi merkeziyet, en geniş anlamıyla vatandaşlara veya seçilmiş temsilcilerine kamusal karar alma süreçlerinde daha fazla yetki verilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede kavramı, üniter devlet yapısı içerisinde bölgesel kalkınma politikaları ve güçlü yerel taleplere, bölge yönetimleri oluşturarak

---

<sup>43</sup> Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997, s. 27.

<sup>44</sup> Hüseyin Gül, Hüseyin Özgür, “Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayıncılık, s. 168.

<sup>45</sup>Decentralization Thematic Team, Contributor: World Bank, “What is decentralization” [http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different_forms.html), (06.10.2008).

yanıt verme bağlamında değerlendirenler de vardır.<sup>46</sup> Ancak bu değerlendirmeler, siyasi ademi merkeziyetin üniter devletlerde olamayacağı gerçeğini yadsıdığından, bunu doğru kabul etmek mümkün gözükmemektedir.<sup>47</sup>

“Mali ademi merkeziyet”, yerel yönetimlere verilen görev ve yetkilerin yerine getirilebilmesi için yerel yönetimlere merkezi gelirlerden pay verilmesi veya yerel yönetimlerin kendi gelirlerine sahip olması anlamında kullanılmaktadır.<sup>48</sup> Bu kavram, kaynaklar merkezden aktarılsa bile, bu kaynakların kullanım yerlerinin özgürce yerel yönetimler tarafından belirlenmesini gerekli kılar. Ancak bu kavramın vurgu yaptığı esas konu, yerel yönetimlerin kendi gelirlerini kendi organları aracılığıyla tespit edebilmesi, tahakkuk ve tahsilâtını yapabilme imkânına sahip olması ve harcamalarını özgürce yapabilmesidir.<sup>49</sup>

Türkiye’de, “mali ademi merkeziyet”e ayrı bir tür olarak pek değinilmemektedir. Uluslar arası yazında, mali ademi merkeziyetin gerçekleştirilmesini sağlayan başlıca araçlar olarak; kullanıcı ücretleri, ortak üretim ve finansman, yerel gelirlerin artırılması, yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmesi ve merkez tarafından toplanan vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesi sayılmaktadır.<sup>50</sup> Mali ademi merkeziyet kavramı daha çok yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki oranı ve bu kavramın kalkınmaya olan etkisi bağlamında tartışılmaktadır. Mali ademi merkeziyet ile ekonomik büyüme arasında olumlu bir ilişki olduğunu savunanlar kadar aksini savunanlar da vardır. Bu konudaki ampirik çalışmalar daha çok Çin ve ABD’nin kendi içindeki eyaletlerle

---

<sup>46</sup> Arif Erençin, “Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXXI, Sayı: 254, 2007, s. 104.

<sup>47</sup> Atilla Nalbant, *a.g.e.*, s. 41.

<sup>48</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/financial>, (05.10.2008).

<sup>49</sup> Ertuğrul Acartürk, Hüseyin Özgür, “Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon”, *Kamu Yönetimi* (Der. Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara, 2004, s. 146.

<sup>50</sup> Arif Erençin, *a.g.m.*, s. 103.

ilgilidir. Ancak bu ampirik çalışmalarda da mali ademi merkeziyet ve ekonomik büyüme arasında olumlu bir ilişki saptandığı gibi, olumsuz etkiden söz eden de olmuştur.<sup>51</sup>

“Piyasacı (ekonomik) ademi merkeziyet” kavramı 1980 sonrası dünyanın birçok yerinde uygulamaya konan yeni kamu işletmeciliği anlayışının yerel yönetimlere bir yansıması olarak ortaya çıkmıştır. Bunun için kullanılan iki yöntem vardır: Birincisi, kamu idaresi tarafından yapılan işlerin doğrudan özel sektöre devri, ikincisi ise kamunun kendi elinde kalan işlerde de özel sektör yöntemlerinin uygulanmasıdır. Daha ayrıntılı olarak bakılacak olursa, kamu hizmetlerinin dört temel görülüş yönteminden söz edilebilir:<sup>52</sup> (1) Hizmetin kamu eliyle ve bütçeden finanse edilerek yürütülmesi, (2) Hizmetin kamu eliyle ve fiyatlandırılarak yürütülmesi, (3) Hizmetin özel kişi eliyle ve fiyatlandırılarak yürütülmesi, (4) hizmetin özel kişi eliyle bütçeden finanse edilerek yürütülmesi. Bu usullerden birincisi, kâr amaçlı olmayan kamu hizmetinin merkezi idare örgütleri, yerel yönetimler veya diğer kamu kurumları eliyle bütçeden finanse edilerek yerine getirilmesidir.

Bu usullerden ikincisi, kamu hizmetinin, kullanılanlardan alınan bir bedel karşılığında kamu eliyle görülmesidir. Bu ilk iki usul kamu hizmetlerinin doğrudan kamu örgütlenmesi eliyle yerine getirilmesini içerdiği için, bunlarla ilgili olarak ekonomik bir ademi merkeziyetten söz edilemez. Son iki usul ise kamu hizmetlerinin özel kişilerce yerine getirilmesini ifade etmektedir. İmtiyaz, ruhsat, yap-işlet-devret, yap-işlet gibi yöntemlerle hizmetin özel kişi eliyle üretilip fiyatlandırma yoluyla finanse edilmesi mümkün olabileceği gibi, kamunun hizmet satın alması yöntemiyle

---

<sup>51</sup> Hüseyin Gül, Hüseyin Özgür, *a.g.e.*, s. 169.

<sup>52</sup> Faruk Ataay, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, De Ki Yayınları, Ankara, 2007, s. 43-46.

hizmet, özel kişilere gördürölüp kaynağı bütçeden karşılanabilir. Son iki yöntem vatandaş, hizmetin bedelini ödemek zorunda bıraktığından, “müşteri” konumuna sokmaktadır. Bu son iki yöntem ekonomik ademi merkeziyetçilik içinde sayılabilir gözükse de, piyasa yöntemlerinin kamuda uygulanması özel olarak yerel yönetimlere ilişkin bir olgu olmadığından, kamu hizmeti sunma usulündeki bir ayrışmayı ademi merkeziyetin türü olarak sunmak doğru değildir.

1980 sonrası özellikle Dünya Bankası kaynaklı kamu yönetimi yazınında ademi merkeziyet kavramı, yukarıdaki tasnifin de gösterdiği gibi, farklı anlamlarda kullanılmaya başlanmıştır. 1980’lere kadar bu kavram klasik ve Türkiye’de hala kullanılan anlamıyla merkezi yönetime ait yürütme yetkisinin daha alt birimlere devredilmesi anlamında kullanılmıştır. Merkezi yönetimin kendi hiyerarşisine tabi idarelere ve hiyerarşisi dışındaki ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlere görev, yetki ve kaynak aktarması bu anlamın içinde değerlendirilmiştir. 1980 sonrasında bilgi ve iletişim teknolojisinin hızlı değişimi, sermayenin sınır tanımadan dolaşımı, ideolojik olarak neoliberalizmin yükselişi devletin yapı ve işlevlerini tartışmaya açmıştır. Kamu yönetimi yazınında yönetim kavramının yerini yönetişime bırakması gerektiğini düşünenler, ademi merkeziyet kavramının da içeriğinin değişmeye başladığını ileri sürmüşlerdir.

Bu yaklaşıma göre, yönetişim kavramı merkezi yönetim kadar taşra yönetimini ve yerel yönetimi de çok katmanlı (*multi level*) hale getirmiştir. Bu süreç içerisinde yeni kamu işletmeciliği adı altında ifade edilen, piyasa mekanizmalarının kamu yönetiminde uygulanması süreci ağırlık kazanmıştır. Böylece ademi merkeziyetçiliğin idari ve siyasi türlerine ek olarak piyasacı (ekonomik) ve mali ademi merkeziyet kavramları da kamu yönetimi yazınında kullanılmaya başlanmıştır.

Ancak sonradan eklenen bu iki tür, ademi merkeziyetçiliğin geleneksel tasnifini bozacak ağırlıkta değildir. Bu yeni kavramlar aracılığıyla merkezi yönetimin görev ve yetkilerini, artık sadece yerel yönetimlere değil özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına da devredebileceği ifade edilmektedir. Ancak burada gözden kaçan bir husus vardır. Eğer bir kamu hizmeti tümünden kamunun gözetim ve denetiminden çıkartılarak özel sektöre devrediliyorsa, yani özelleştirmeden söz ediliyorsa burada artık yetki ve görev devrinden söz etmek olanaklı değildir. Eğer bir hizmet kamunun sorumluluğu ve denetimi altında özel sektöre ihale yoluyla gördürülüyorsa, bu durumda da ihaleyi yapan yönetim biriminin düzeyi önemli olmaktadır. Bir başka deyişle sorumluluk yine eskiden olduğu gibi merkezi veya yerel yönetim düzeylerinden birine ait olacaktır. Bu durumda, sadece kamu hizmetinin görülüş yönteminden yola çıkarak, ademi merkeziyet kavramını yeni alt unsurlara ayırmak doğru değildir. Bu nedenle siyasi ve idari ademi merkeziyete ek olarak ekonomik veya mali ademi merkeziyet kavramlarını kullanmak yeni gelişmelere özel bir vurgu yapma ihtiyacı dışında bir anlam taşımamaktadır.

Çalışma konusuyla doğrudan ilgili olan ve kavram karışıklıklarına neden olan husus, idari ademi merkeziyet kavramının içeriğinde yer alan alt kavramlardır. Bunlardan birincisi, ademi merkeziyetin en zayıf biçimi olan yetki genişliği (*deconcentration*) kavramıdır. İkincisi, yetkilendirme (*delegation*) olarak tanımlayabileceğimiz merkeze ait bir takım yetkilerin özerk veya yarı özerk kurumlara devredilmesidir. Son olarak yetki terki (*devolution*) ise merkezi yönetimden yerel olarak seçilmiş organlara kural koyma ve gelir elde etme gibi önemli yetkilerin verilmesidir.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Arif Erençin, *a.g.e.*, s. 102.

Ademi merkezîyet kavramının yeni Türkçede var olan karşılıklarıyla ilgili tartışmalı hususlar, yetki genişliği kavramı için de söz konusudur. Fransızca “*déconcentration*” karşılığı olarak eski dilde kullanılan kavramlar, “tevsî-i mezuniyet” ve “ademi temerküz”dür. Yeni Türkçeye bu kavramlardan ilki aktarılarak yetki genişliği kavramına yaygınlık kazandırılmıştır. Bunun yanlış olduğunu, esasında bu kavramla anlatılmak istenenin yetkilerin genişletilmesi değil, merkezdeki yoğunluğun azaltılması, yani ademi temerküz olduğunu ifade edenler vardır.<sup>54</sup> Esasında, kısaca merkezin kendi taşra kuruluşlarına görev, yetki ve sorumluluk aktarması demek olan yetki genişliği kavramı, eski dilde karşılığı olan iki hususu da içermektedir. Yetki genişliği denmesinin nedeni, merkeze ait yetkilerin coğrafi olarak merkezin dışındaki memurlara doğru genişletilmesini ifade etmek içindir.<sup>55</sup> Bir başka deyişle merkeze ait olan yetki, yetki genişliği kavramı sayesinde merkezle sınırlı olmayarak taşra görevlilerince de kullanılabilir. Ademi temerküz kavramı ise yetki genişliği kavramının bir diğer boyutudur. Çünkü taşra görevlileri açısından nasıl bir yetki genişliği söz konusu ise, tersinden (merkez açısından) konuya yaklaşıldığında da merkezdeki yoğunluğun bu sayede azaltılması söz konusudur. Sonuç olarak, Anayasa’nın 126’ncı maddesinin 2’nci fıkrası bu usulü “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” demek suretiyle anayasal bir ilke haline getirdiği de göz önüne alınarak, yetki genişliği kavramının mevcut kullanımının ve ifade ettiği içeriğin doğru olduğu düşünülmektedir.

Yetki genişliği genel olarak merkezîyetçiliğin yumuşatılmış bir şekli olarak tanımlanmaktadır.<sup>56</sup> Çünkü bu sistemde merkezi idarenin bir kısım yetkileri ülke

---

<sup>54</sup> Kemal Gözler, *a.g.e.*, s. 68.

<sup>55</sup> Sıddık Sami Onar, *a.g.e.*, s. 613-614.

<sup>56</sup> Nalbant, bu durumun genel olarak “vuran aynı çekiç sadece sapı kısalmıştır” şeklinde ifade edildiğini vurgulamaktadır. Atilla Nalbant, *a.g.e.*, s. 41.

yüzeyinde meydana getirilen coğrafi idare bölümlerine ya da belirli hizmetleri gören kuruluşlara verilmiştir. Yetki genişliği, ya kanunla ya da kanuna uygun şekilde gerçekleştirilen yetki devri ile uygulanmaktadır.<sup>57</sup> Yetki genişliğine tabi kademelerin merkezin hiyerarşisi içinde olmaları ve kamu gücünü merkez adına kullanmaları bakımından, kavramın kamu hizmetini sunanlar yönüyle tamamen merkeziyetçi bir içeriği olduğu açıktır. Ancak kamu hizmetinin sunulduğu yer bakımından, merkezin elemanı tarafından dahi olsa vatandaşların ihtiyaçlarının kendilerinin buldukları yerde karşılanması nedeniyle kavramın, yerinden yönetim kavramıyla olan yakın ilişkisi de gözden uzak tutulmamalıdır. Zaten buna dayanılarak da bu çalışmada yetki genişliği kavramı geniş anlamıyla ademi merkeziyetin bir unsuru sayılmıştır.<sup>58</sup> Bu bağlamda yetki genişliği kavramı merkezi idarenin taşra teşkilatının başındaki amirlerin, yani il idaresinin başı olan valilerin merkeze danışmadan, merkezden emir ve talimat beklemeksizin, kendi başlarına merkez adına karar alabilme yetkilerine denir.<sup>59</sup>

Valilerin kendi illerinin sınırları içerisinde, bakana sormadan, bakanın kullanabileceği yetkileri kullanması, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ortaya çıkabilecek gecikme ve aksaklıkları önleme bakımından önemli bir yetkidir. Bu önemli yetki taşra yönetiminde sadece valiye tanınmıştır. Bir başka deyişle, il hiyerarşisi içinde yer alan kaymakamların ve bucak müdürlerinin böyle bir yetkisi yoktur. Çünkü yukarıda sözü edilen Anayasa maddesi yetki genişliğini sadece il idaresine tanımıştır. Ayrıca bu yetki, merkezi idarenin yürütmekle yükümlü olduğu

---

<sup>57</sup> Dilşat Yılmaz, “Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XI, Sayı 1-2, 2007, s. 1246.

<sup>58</sup> Erençin de yetki genişliğini, yerinden yönetimin en zayıf biçimi olarak tanımlamaktadır. Arif Erençin, “Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci”, s. 102.

<sup>59</sup> Metin Günday, *a.g.e.*, s. 57.

bir hizmetin yürütülmesinde kullanıldığı için, hizmete ait tüm gelir ve giderler de merkeze aittir.<sup>60</sup>

Yetki genişliğinin uygulamada ne ölçüde işlevsel olarak kullanıldığı, bu çalışmanın ilerleyen kısımlarında tartışılacak olmakla beraber, Türk kamu yönetiminin en bâriz vasıflarından birinin hâlâ merkeziyetçilik olduğu dikkate alındığında uygulamanın valilerin yetkilerini genişlettiği söylenemez. Genelleme yapmak doğru olmasa da taşra yöneticileri yukarıdan onay görmeme kaygısı ile devamlı olarak merkeze yazı yazan, soru soran, emir bekleyen ve ancak kendisine gelen kesin talimatları uygulayan kişiler durumuna gelmişlerdir.<sup>61</sup>

Yetki genişliği usulünün anayasal ve yasal temellerini ortaya koyan başlıca hükümler, Anayasanın 123. ve 126. maddeleri ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun hükümleridir. Anayasanın 123. maddesinde, "İdarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün" olduğu belirtilirken; 126. maddesinde ise merkezi idarenin kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmeti gereklerine göre illere ve diğer kademeli bölümlere ayrılacağı belirtilmiş ve maddenin devamında, illerin idaresinin yetki genişliği esasına göre olacağı, kamu hizmetlerinin verimli ve uyumlu yürütülmesini sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 4. maddesinde, valinin il idaresinin başı olduğu, 9. maddesinde, valinin devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme organı olduğu, 13. maddesinde, valinin adli ve askeri daireleri hariç bakanlıklar ve tüzel kişiliği haiz

---

<sup>60</sup> Metin Günday, *a.g.e.*, s. 57; Kemal Gözler, *a.g.e.*, s. 69.

<sup>61</sup> *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayınları, Ankara, No: 247, 1992, s. 8.

genel müdürlüklerin il teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük amiri olduğu hükme bağlanmıştır. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanununun 8. maddesinde Bakanlıkların üç çeşit taşra teşkilatının bulunabileceği, bunların a) İl valisine bağlı il kuruluşları, b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları c) Doğrudan merkeze bağlı kuruluşlar olduğu hüküm altına alınmıştır.

5442 sayılı Kanununun 4, 9 ve 13. maddeleri, Anayasanın 126. maddesinde hüküm altına alınan "yetki genişliği" ilkesi çerçevesinde değerlendirildiğinde, taşrada merkeze bağlı hizmetlerin yürütülmesi bakımından devlet ve hükümetin temsilcisi olan il valilerinin önemli yetkilerinin olduğu ortaya çıkmaktadır.

Yetki genişliğine kavramsal, yasal ve anayasal bir çerçevede baktıktan sonra, kavramın içeriğini daha iyi ortaya koyabilmek için, Bakanlıklara ait bir yetkinin il valileri tarafından kullanılmasının yetki genişliği usulü çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade eden bir Danıştay kararına değinmek yararlı olacaktır.<sup>62</sup> Valilik tarafından görevine son verilen davacı öğretmen temyiz isteğinde bulunarak; memurların atamaya yetkili amir ve makamlar tarafından görevine son verilebileceği, Valilikçe görevine son verilemeyeceği iddiasında bulunmuştur.<sup>63</sup>

Danıştayın yetki genişliğini nasıl yorumladığını açıkça ortaya koyan bu kararda;

“Anayasanın 126. maddesinin 2. fıkrasında, iller idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı hükme bağlanmıştır. Bu hüküm, merkez teşkilatına ait olan yetkilerden bir kısmının taşradaki memurlar eliyle gerçekleştirilebilmesini, yani idari işlerin hepsinin

<sup>62</sup> Danıştayın Beşinci Dairesinin 1985 tarih E. 763, K. 2443 sayılı kararı.

<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, (08.10.2008).

<sup>63</sup> Davacı öğretmen, Valilik emrine öğretmen olarak atanmasının Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığınca yapıldığı, Valilikçe görevine son verilemeyeceği, dava konusu işlemin yetki bakımından mevzuata aykırı olduğu, Bakanlığa ait bir yetkinin Valiliğe devredilemeyeceği, Asliye Ceza Mahkemesince verilmiş olan cezasının tecil edilmiş olduğu, tecil nedeniyle görevine 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48/5 ve 98. maddelerine göre son verilmemesi gerektiği iddiasıyla İdare Mahkemesinin kararının hukuka aykırı olduğunu iddia ederek söz konusu kararın temyizen incelenerek bozulmasını istemektedir.

merkezde değil bir kısmının da yasalarla veya devredilecek yetkilerle yetkili kılınan memurlar eliyle yapılabilmesini amaçlamakta ve öngörmektedir. 27.2.1982 günlü ve 8/4334 sayılı Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararnamenin 25. maddesinde, Bakanın, müsteşarın ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticilerinin sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinin bir kısmının astlarına devredebileceğini hükme bağlanmıştır. Yetki genişliği, yasalarla belirli makam veya kuruluşlara sürekli olarak tanınmakla birlikte; yetki devri, asıl yetkili makamların idari işlemleri ve iradeleri ile geçici nitelikte olarak yapılabilir” denmektedir.<sup>64</sup>

Sözü edilen Danıştay kararından açıkça anlaşılacağı gibi, bakanlıkların genelge ile valiliklere yetki devredebilmesini, yetki genişliği çerçevesinde değerlendirmek gerekmektedir. Ancak burada önemli olan husus, genel bir kavram olarak yetki genişliğini yetki devri ile karıştırmamaktır. Bu nedenle yetki genişliği ile karıştırılan yetki devri kavramını kısaca açıklamak gerekmektedir. İllerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı şeklindeki anayasa hükmünde öngörüldüğü gibi, yetki genişliği geniş bir alanda söz konusuysen, yetki devri belirli ve sınırlı konularda geçerlidir. İkincisi; yetki genişliğinin anayasal ve yasal dayanak gerektirmesine karşın yetki devri, yasanın izin verdiği durumlarda yetkisini devredecek makamın idari işlemi ile gerçekleşebilir. Üçüncüsü, yetki genişliği

---

<sup>64</sup> Danıştay’ın söz konusu kararının devamında “merkezde bulunan üstlerin sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla astlarına yetkilerini devredebilme imkânı tanımakta olup, yetkili kılınan makamlar merkezdeki üstün amir ve direktifleri doğrultusunda işlem yapmak zorunda olduğundan, yetkili kılınan tarafından yapılan işlemler sonunda doğacak sorumluluk asıl yetkili makamlara ait bulunmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9. maddesinde, valinin ilde devlet ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanlığın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğu, valinin il genel idaresinde her bakana karşı ayrı ayrı sorumluluk taşıdığı, bakanların bakanlıklarına ait işler için valiliklere resen emir ve direktif verilebileceği belirtilmektedir. Ayrıca vali bulunduğu ilde, hükümetin temsilcisi sıfatıyla kamu kudretini kullanmak yetkisine sahip bulunmakta ve bakanlıkların taşra teşkilatının da bakana izafeten amiri olmaktadır. Bu işlevleri nedeniyle vali merkezi idare teşkilatının en yüksek ve en geniş yetkili ajanıdır. Bu nedenlerle, İl İdaresi Kanununda belirlenen hukuki duruma göre valinin dava konusu olayda bakanın astı olarak kabulü gerekir. Merkezi idarenin taşra örgütü olan il genel idaresinin yetki genişliği esasına göre yönetilmekte olduğuna, 8/4334 sayılı kararnamenin 25. maddesinde asıl yetkili makamların sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla astlarına yetkilerini devredebileceği hükme bağlandığına göre, valinin hukuki statüsü de gözönüne alındığında, bakanlığın genelge ile Valiliklere yetki devrinde bulunmasında yasaya aykırılık bulunmadığının kabulü gerekir. Bu durumda İdare Mahkemesinin kararı yukarıda belirtilen nedenler ve dayandığı gerekçe yönünden hukuk ve usule uygun olup bozulmasını gerektirecek başka bir sebep de bulunmadığından temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına karar verildi” denilmektedir.

sürekliği olan bir kavram iken yetki devrinde geçicilik söz konusudur. Son olarak yetki genişliğinde merkez adına yetki kullananlar vali gibi üst düzey yöneticiler olmasına karşın yetki devredilecek görevliler için sınıf ve derece koşulu bulunmamaktadır.<sup>65</sup>

İdari ademi merkeziyet kavramının içeriğinde yer alan alt kavramlardan biri de “yetkilendirme”dir. Bu kavram, merkezdeki bazı işlevlerin kamu tüzel kişiliği olmayan bazı kurumlara, gönüllü kuruluşlara veya özel sektör kurumlarına ve bazı durumlarda da devletin sınırlı bir kontrolünün olduğu özerk bir kamu kurumuna devredilmesi olarak tanımlanabilir. Yetki genişliği usulünde olduğu gibi bu kavram da merkezin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz; çünkü karar verme yetkisi merkezde olmaya devam eder.<sup>66</sup> Konuyla ilgili yabancı yayınların çevirisi olarak Türkçeye giren bu terimin esasında, ademi merkeziyetin geleneksel tasnifinde yer alan hizmet ademi merkeziyetini işaret ettiği de ifade edilmektedir.<sup>67</sup> Ancak bu iki kavramın tam olarak çakıştığını ifade etmek zordur. Çünkü hizmet ademi merkeziyetinde mutlaka bir hizmete tüzel kişilik tanınması söz konusu iken, “*delegation*” kavramının, özerk bir hale getirilip getirilmemesine bakılmaksızın, özel önem taşıyan bazı hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılan bir yöntem olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Dünyadaki uygulamalar bakımından merkezi yönetimler genellikle kamu iktisadi teşekküllerine, konut idarelerine, ulaşım ile ilgili idarelere, yarı özerk okul yönetimlerine, bölgesel kalkınma ajanslarına, özel hizmet bölgelerine, sosyal proje

---

<sup>65</sup> A. Şerif Gözübüyük, Turgut Tan, *a.g.e.*, s. 169.

<sup>66</sup> Hüseyin Gül, Hüseyin Özgür, *a.g.e.*, s. 165.

<sup>67</sup> Arif Erençin, *a.g.e.*, s. 102.

uygulama birimlerine yetki, görev ve sorumluluklarını yetkilendirme yoluyla devredebilmektedirler.<sup>68</sup>

Son olarak değinilmesi gereken bir kavram da yetki terkidir (*devolution*). Bu kavram, yasalar uyarınca oluşturulmuş yerel yönetim organlarının, ya doğrudan yasada tanımlanan, ya da merkezi yönetime bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için, yasal, siyasal ve mali birtakım yetkilerle donatılmalarını ifade etmektedir.<sup>69</sup> Ancak zamanla özellikle Birleşik Krallık ve İspanya'nın kendi bölgelerine "yetki terki" reformları yapması ile birlikte, bu kavramın kullanım alanı üniter devlet ile federal devlet arasında, ancak ikincisine daha yakın bir idari yapılanmayı ifade etmeye başlamıştır.<sup>70</sup>

Bu kavramlar arasındaki ilişkiye uygulamaya yansıyan süreçler yönüyle bakıldığında ademi merkeziyetin dört basamaktan oluştuğu ileri sürülmektedir.<sup>71</sup> Bu süreçlerin gelişimini, her ülkenin içinde bulunduğu siyasal, yönetsel ve ekonomik koşullar belirlemektedir. Bu süreçlerin ilk basamağını, yalnızca "yerel yönetimlerin güçlendirilmesi" oluşturmaktadır. Yerinden yönetimin ikinci derecesi ya da basamağı "bölgeselleştirme" ve "bölgecilik", üçüncü basamağı "federalizm" ve dördüncü basamağı da "ayrılıkçılık" olacaktır. Bu süreçlerin birbirini takip etmesi veya birinden diğerine süreç içerisinde geçilmesi zorunlu değildir. Ancak ademi

---

<sup>68</sup> World Bank, "What is decentralization" [http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different_forms.html), (06.10.2008).

<sup>69</sup> Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 21.

<sup>70</sup> Örneğin İspanya, 1978'den itibaren gerçekleştirdiği yetki terki reformlarıyla, merkeziyetçi bir sistemden yarı-federal veya bölgesel devlet olarak isimlendirilen bir sisteme doğru evrilmiştir. Paolo Fedele, Edoardo Ongaro, "A Common Trend, Different Houses: Devolution in Italy, Spain, and the UK", *Public Money & Management*, April, 2008, s. 88.

<sup>71</sup> Ayşegül Mengi, "Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?", *Mülkiye Dergisi*, Sayı 245, [http://www.mulkiyederigi.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=140&tmpl=component&format=raw&Itemid=2](http://www.mulkiyederigi.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=140&tmpl=component&format=raw&Itemid=2), 30.09.2008.

merkeziyetin en zayıf formundan kelime anlamının hayata geçmesine (merkezsizlik-ayrılıkçılık) kadar olan süreç kabaca yukarıdaki gibi basamaklandırılabilir.<sup>72</sup>

Devletlerin mekan üzerinde örgütlenmesini belirleyen şartlar aynı zamanda bir başka açıdan devletlerin uyguladıkları ademi merkeziyetçi politikaların niteliğiyle yakından ilişkilidir. Bu bakımdan, ademi merkeziyet politikalarının tarihsel olarak bugüne kadar üç evre geçirdiği söylenebilir.<sup>73</sup> Birinci evre, 60'lı yıllara rastlamaktadır ve refah devleti döneminde, merkeziyetçi devletlerde yerel yönetimlerin yönetsel sorunlarıyla uğraşmak anlamına gelmektedir. 80'li yılların başına rastlayan ikinci evrede, yurttaşların yönetime katılım talepleri, temsili demokrasinin yerini katılımcı demokrasiye bıraktığı tartışmaları çerçevesinde yerinden yönetim politikalarına egemen olmaktadır. Yeni sağ söylemlerin ortaya çıktığı, katılım, kamu-yerel-sivil-özel birlikteliği, yönetişim (*governance*) gibi kavramların günümüz yönetim sorunlarına çözüm olarak sunulması da bu evreye denk gelmektedir. 90'lı yıllardan beri süren üçüncü evrede ise, sivil toplum, insan hakları, demokratik süreçler ve etnik ögeler yerinden yönetim politikalarının amacı durumuna gelmiştir.

Sonuç olarak, ademi merkeziyet kavramı ve bir ölçek olarak mekan son yirmibeş yıl içerisinde önemli ölçüde değişmiştir. 1980'lerin başına kadar gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetimlerinin yapı, rol ve işlevleriyle ilgili tartışmalar merkezi yönetimin ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamadaki etkinliğine odaklanmıştı.

Merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere veya kendi taşra birimlerine yetki, görev ve

---

<sup>72</sup> Örneğin kavramın Birleşik Krallık kamu yönetimi ile ilgili yazındaki kullanımına bakıldığında burada "*devolution*" terimiyle daha çok, Kuzey İrlanda, Galler, İskoçya ve İngiltere'deki bölgelere yönelik siyasal yetki terki reformları anlaşılmalıdır. Bu nedenle Birleşik Krallık örneğinin yukarıdaki basamaklardan 3. basamağa denk düştüğü ve 1997 sonrası reformlarla kamu örgütlenmesinin tekçi yapıdan yarı federal bir yapıya dönüştüğü iddia edilmektedir. Bu konudaki tartışmalar için bkz. Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Yayıma Haz. Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 277-290.

<sup>73</sup> Ayşegül Mengi, "Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde.....".

kaynak aktarması da bu eylemin ekonomik ve sosyal gelişmeye ne ölçüde etki edeceği bağlamında önem kazanıyordu. Bu çerçevede ademi merkeziyet; merkeze ait olan yetki, sorumluluk ve kaynakların çeşitli yollarla daha alt seviyelerdeki yerel birimlere aktarılması anlamına geliyordu.

1980'lerin ortalarından itibaren kamusal hizmetlerin özel sektöre açılmasıyla birlikte merkezin yetki ve sorumluluklarının özel sektöre devredilmesi de ademi merkeziyetçiliğin tanımı içerisine girmiştir. 1990'lardan itibaren kamu hizmetlerinin görülmesinde sivil toplum örgütleri de önemli roller üstlenmeye başladığından merkezden sivil topluma görev ve yetki aktarılması da ademi merkeziyetçiliğin içinde değerlendirilmeye başlanmıştır.<sup>74</sup> Konuyu kavramsal olarak analiz ettikten sonra şimdi Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan dönemde aynı konuyu tarihsel bağlamda ele almak gerekmektedir.

## **II. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e: Kavramsal ve Tarihsel Miras**

Konuyu tarihsel bağlamda açıklığa kavuşturabilmek için, merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik kavramlarının Osmanlı son döneminden itibaren Türk tarihindeki oluşum sürecine kısaca bakmak gerekmektedir. Osmanlı'da resmi metinlerde ademi merkeziyet kavramı kullanılmamış bunun yerine "tevsii mezuniyet ve tefriki vezâif" kavramları arka arkaya gelecek şekilde birlikte kullanılmıştır. 19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı'nın içinde bulunduğu şartlar, ademi merkeziyet kavramının kullanımını tehlikeli hale getirdiğinden bu kavramın öngördüğü sistemi ifade etmek için "yetki genişliği ve görev ayrılığı" kavramı kullanılmıştır. Bu

---

<sup>74</sup> G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, "From Government Decentralization to Decentralized Governance" [\(02.03.2009\)](http://www3.brookings.edu/pres/books/chapter-1/decentralizing_governance.pdf).

kavramlara dayalı bir sistemin taşraya somut yansıması merkezi idarenin memurları yanında, meclisi umumi ve meclisi idarenin oluşturulması olmuştur. Böylece kısmî de olsa, taşrada merkezin mutlak egemenliği yanında sınırlı bir yerel temsil ilkesine yer verilmiş olmaktadır.<sup>75</sup>

Burada tartışılması gereken nokta bu kavram ikilisinin merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik usulleriyle ilişkisidir. Görev ayrılığı kavramının ademi merkeziyetçi bir içeriğe sahip olduğu kolaylıkla söylenebilir de, yetki genişliği usulünün yerini belirlemek kolay değildir. Kavramsal olarak yetki genişliği çoğunlukla merkeziyetçiliğin taşradaki bir uygulama aracı olarak kabul edilmektedir. Ancak kavramın Osmanlı tarihi bağlamında değerlendirilmesi, bu kavramın içerdiği anlamı ademi merkeziyete yaklaştırmaktadır. Çünkü merkeziyetçi bir imparatorlukta taşradaki temsilcilerine bile olsa, merkezin bir takım yetkilerini devretmesi kolay değildir. Üstelik vilayet yönetiminin bir parçası olan valinin başkanlığındaki vilayet idare meclislerin üyeleri arasında ikisi müslim ve ikisi gayri müslim halktan seçilen kimseler olduğu dikkate alındığında, yetki genişliği usulünün yerel temsile yer veren bir niteliğe sahip olduğu anlaşılabilir. İçerdiği ademi merkeziyetçi karakter nedeniyle, yetki genişliği kendine Kanun-i Esasi metninde yer bulmuş olsa dahi uygulamada tamamen göz ardı edilmiştir. Teknolojik gelişmeler, valiyi merkez tarafından her an ulaşılabilen bir görevli düzeyine indirgeyerek onun yetki genişliği usulüne uygun bir yönetim sergilemesine engel olmuştur. Bir başka deyişle, yetki genişliği usulü hayata geçirilememiş ve vali, telgraf hatlarının vilayet merkezlerine

---

<sup>75</sup> Tekin Akıllıoğlu, "Yönetim Hukukumuz ve Geleceği", [www.idare.gen.tr/akillioglu-yonetim.htm](http://www.idare.gen.tr/akillioglu-yonetim.htm) (11 Aralık 2008).

ulaşımı sonrasında kendisine her konuda merkezden talimat verilen memur haline gelmiştir.<sup>76</sup>

Ademi merkeziyet kavramının içeriği ve neye hizmet ettiği tarihsel bağlamda da tartışmalıdır. Konuyu tarihsel süreci içerisinde ele alıp tartışan Reyhan, çok daha köktenci bir yaklaşım sergileyerek ademi merkeziyet kavramını doğrudan kelime anlamına uygun olarak “merkezsizlik” şeklinde tanımlamıştır.<sup>77</sup> Reyhan’a göre ademi merkeziyet kavramı; yetki genişliğini değil “yerinden yönetim”i bile içermez.<sup>78</sup> Osmanlı’nın son döneminde bu kavramın uygulanması Cebel-i Lübnan ve Girit Vilayet Kararnameleri örneklerinde görüldüğü gibi, bu yerlerin önce özerkliklerini daha sonra bağımsızlıklarını kazanmalarına neden olmuştur. Reyhan’ın görüşleri; tarihin, sonuçları bakımından değerlendirilmesi durumunda doğru, kendi dönemi ve şartları bağlamında değerlendirilmesi durumunda ise yanlışlanabilir niteliktedir. Her şeyden önce Osmanlı’da Tanzimat sonrası gerçekleştirilen idari reformların ortak amacının “merkeziyetçilik” olduğu dönemi inceleyen tarihçilerin neredeyse ortak kanaatidir.<sup>79</sup> Birçok tarihçi, Tanzimat reformlarının temel amacının, Sened-i İttifak’la oluşmaya başlayan taşradaki feodal yapının önüne geçebilmek

---

<sup>76</sup> M. Şükrü Hanioğlu, *Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Zihniyet, Siyaset ve Tarih*, Bağlam Yayınları, İstanbul, 2006, s. 157.

<sup>77</sup> Cenk Reyhan, *Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare Merkeziyetçilik-Ademi Merkeziyetçilik*, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 65.

<sup>78</sup> A.k., s. 80.

<sup>79</sup> İlber Ortaylı, “Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi”, içinde *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara, 1976, s. 16.

olduğunu ifade etmiştir.<sup>80</sup> Bu amaçla ortaya konan Vilayet nizamnamelerini “merkezsizliğin” uygulama örnekleri olarak anmak doğru değildir.<sup>81</sup>

Yazarın yorumlarının tarihsel sonuçlar bakımından doğru çıkmasının nedeni, Osmanlı'nın o dönem içinde bulunduğu “yarı-sömürgeleşme” sürecidir.<sup>82</sup> Osmanlı'nın dağılma sürecine ve milliyetçiliklerin revaçta olduğu bir döneme denk gelen ve temel amacı merkezîyetçi bir yönetimi yeniden tesis etmek olan taşradaki idari reform düzenlemeleri, tam tersi bir sonuca yol açarak Osmanlı'nın dağılma sürecini hızlandırmıştır. Ancak bu durum, doğrudan Fransızcadan çevrilen “*décentralization*” kavramının “idari” olarak yerel yönetimleri bile içermediğini söylemeyi haklı çıkarmaz. Unutmamak gerekir ki, o dönemde demokratik ve modernleştirici niteliği olan birçok kavram, Osmanlı'nın çok uluslu yapısı nedeniyle Osmanlı'nın çöküşünü hızlandırmış olabilir. Örneğin meşrutiyetin uygulamaya konması ayrılıkçı emelleri olan birçok mebusun dönemin Meclis-i Mebusan'ına girmesine neden olmuştur. Ancak bu durum kavramların içeriğini ve uygulamaya konuş nedenlerini yadsımayı gerektirmez. Osmanlı'nın yarı sömürgeleştirilmesi sürecine denk gelen ve bu süreci hızlandıran bazı kavramların aslı bağlamlarından soyutlanarak ele alınmaları doğru gözükmemektedir.

---

<sup>80</sup> Ezel Kural Shaw, “Tanzimat Provincial Reform As Compared With European Models”, *150. Yılında Tanzimat*, (Yayına Haz., Hakkı Dursun Yıldız), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1992, s. 52; Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi VII. Cilt*, 3. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, s. 152-153, Stanford J. Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, *150. Yılında Tanzimat*, Yayına Haz., Hakkı Dursun Yıldız, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1992, s. 33.

<sup>81</sup> Doğal olarak Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyılda kurmaya çalıştığı merkezîyetçilik, klasik dönemdeki gibi bağımsız bir merkezîyetçilik değildir. Keskin'in ifadesiyle “19. yüzyıl merkezîyetçiliği, yarı sömürge koşullarında ve Avrupa kuvvetler dengesi çerçevesinde inşa edilmektedir”. Nuray Ertürk Keskin, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 156.

<sup>82</sup> Endüstrileşmiş Batı karşısında hızla çöken Osmanlı ekonomisi çare olarak geniş dış borçlanmalara başvurunca Avrupa sermayesi Türkiye'ye akmaya başlamış ve kurulan yabancı bankalar şebekesi “yarı sömürgeleşme” sürecinin zeminini oluşturmuştur. Mete Tunçay, “Osmanlı Devleti'nde Sol Akımlar ve Partiler”, içinde *Eleştirel Tarih Yazıları*, Liberte Yayınları, Ankara, 2005, s. 30.

Merkeziyet ve ademi merkeziyet kavramlarının aslî bağlamlarını yakalayabilmek için ilk olarak taşra yönetimini düzenleyen bir kanun çalışması nedeniyle II. Meşrutiyet Döneminde Meclis-i Mebusan Encümenince hazırlanan bir mazbataya, ikinci olarak ise bu kavramları Türkiye'nin düşünce hayatına sokan Prens Sabahattin etrafındaki tartışmalara değinmek gerekmektedir.

1864 ve 1870 Vilayet Nizamnameleri aracılığıyla il sistemi düzenlenmeye çalışılmışsa da görevler ayrımı ve yetki genişliği esaslarına dayanan bir il idaresi kanunu çıkarılamamıştır. İkinci Meşrutiyet devrinde Kanun-i Esasi'nin kabul ettiği tefriki vezâif (görevler ayrımı) ve tevsii mezuniyet (yetki genişliği) esaslarına dayanan bir il idaresi kanunu çıkarmak için o zamanki Danıştay (Şûrayı Devlet) bünyesinde bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyon, taşra yönetimi konusundaki o zamana kadar alınan kararları ve gerçekleştirilen uygulamaları inceleyip bir layiha hazırlamıştır. Bu layihayı tetkik eden Meclis-i Mebusan Encümenince de bir mazbata yazılmıştır. Bu mazbatanın incelenmesi o dönemde Osmanlı'da bu alanda yapılan uygulamaların zihinsel arka planını ortaya koyacaktır.

Mazbata tevsii mezuniyet ve tefriki vezâif ilkelerinin uygulanmasının temelini istibdat ve meşrutiyet rejimleri arasındaki farka dayandırmaktadır.<sup>83</sup> İstibdatta bütün devlet bir şahısta temsil edilir. Bu şahıs bütün millet namına devleti sevk ve idare eder. Bu tarz bir rejim de mutlak olarak merkeziyetçi bir idari yapı öngörür. Meşrutiyet idaresinde ise milletin memleket yönetimine katılması esastır. Millet ne ölçüde idareye katılırsa genel fayda o derece artar. Ancak bu katılım Meclis-i Mebusan ile sınırlı değildir. Vilayet, nahiye ve belediye yönetimine de

---

<sup>83</sup> İsmail Hakkı Görelî, *İl İdaresi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1952, s. 10-12.

katılmak gerekir. Bu nedenle mazbataya göre “tevs-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif esaslarına müstenit bulunan bu şekil idare meşrutiyete has bir şekli idaredir.”<sup>84</sup>

Mazbatada bu iki ilkenin uygulanması meşrutiyetin bir gerekliliği olarak sunulduktan sonra, üç kıtaya uzanan ve her milletten insanı yönetimi altında barındıran Osmanlı İmparatorluğu’nda taşraya hizmet götürebilmek için de bu ilkelerin gerekli olduğu ifade edilir. Böyle karmaşık bir yapıyı merkezden sevk ve idare etmek zaten mümkün değildir. Burada vurgu yapılan husus, bu sistemin, idareyi halka yakınlaştırmak ve halkın hizmetlerinin daha iyi görülmesini sağlamak bakımından da tercih edilebilir olduğudur. Encümene göre tevs-i mezuniyet, merkezi yönetime ait görev ve yetkilerin bir kısmının mâiyet memurlarına tevdi edilmesidir. Böylece bakanların halledebileceği işlerden bir kısmı kanunun izni ile valiye veya mutasarrıfa devredilmiş olur. Mazbataya göre “tevs-i mezuniyet ancak memurin hakkında kabili tatbiktir, tefriki vezâif bil’akis ahaliye taalluk eder”.<sup>85</sup>

Tefriki vezaif devlette hükümetin gördüğü vazifeleri önemine göre çeşitli kısımlara ayırmak ve bunların bir kısmını lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayetlere ve belediyelere “tevdii ve tahmil eylemektir.”<sup>86</sup> Burada önemli olan bu vazifelerin nasıl ayırt edileceğidir. Bunun için de devletin siyasi görevleri ile idari görevlerini birbirinden ayırt etmek gerekir. Siyasi görevlerin yapılmasında merkeziyet şarttır. İdarede ise görev ayrımı gerekli ve yararlıdır. Siyasi nitelikteki devlet vazifeleri hiçbir şekilde ayırım ve bölünme kabul etmez. Mazbataya göre hariciye, harbiye, bahriye, adliye, maliye ve zabıta görevleri devletin siyasi vazifelerindedir. Hâlbuki “nafıayı mahalliye, ziraat, sınaat, ticareti mevkiye, maarif-i iptidaiye ve umuru belediye ve hayriye vazifeleri” bilakis idari niteliktedir. Birinciler devletin manevi

---

<sup>84</sup> A.k., s. 11.

<sup>85</sup> Aynı yer.

<sup>86</sup> A.k., s. 12.

şahsiyetine umumun menfaatine ait kavramlar iken sonrakiler mahallin menfaatine ve idari olarak teferruat sayılabilecek işlere aittir.<sup>87</sup> Ancak hazırlanan bu layiha kanun halini alamamıştır. Hükümet tarafından muvakkat kanun şeklinde 13 Mart 1329 (1913) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı yürürlüğe konmuştur. Bu mazbatada önemli olan, yetki genişliği ve görevler ayrımı kavramlarının o dönemde nasıl anlaşıldığının açıkça ortaya konmasıdır. Buna göre mahallin menfaatine olan ve idari olarak teferruat sayılabilecek idari işler, merkez ile taşra (mahalli idare) arasında görev ayrımına tabi tutulacaktır. Siyasi nitelikte olan, devletin birlik ve bütünlüğü ile ilgili görevler ise ayrılamaz, ancak yetki genişliği vasıtası ile vali ve mutasarrıfların da bu yetkileri kullanması, yani coğrafi alan olarak yetkinin genişletilmesi söz konusu olabilir.

Merkeziyet ve ademi merkeziyet kavramlarının o dönemde tartışıldığı aslı bağlamı yakalayabilmek için, bu kavramların Türk düşünce tarihindeki köklerine ve bu bağlamda Prens Sabahattin'in düşünceleri etrafında dönen tartışmalara kısaca bakmak gerekmektedir. Türk düşünce tarihinde merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik, XX. yüzyılın başlarında ve özellikle İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde ortaya çıkan, yönetim anlayışına ilişkin farklı düşünce ve anlayışları yansıtan, etrafında önemli bölünmelerin ve cepheleşmelerin yaşandığı kavramlardır. Tartışmanın kaynağı, Osmanlı Devletinin özellikle son döneminde yönetim yapısında meydana gelen bozulmanın nasıl önlenebileceğidir. XVII. yüzyıldan itibaren Osmanlılarda merkezin taşra üzerindeki gücünün zayıflamasıyla toprak, devletin denetiminden çıkarak fiilen yerli güçlü ailelerin denetimine geçmeye başlamıştır. XVIII. yüzyılın bitiminde Avrupa tarihine nispetle derebeyleşme eğilimi olarak ifade

---

<sup>87</sup> A.k., s. 12-13.

edilebilecek durum sadece Doğu Anadolu ile sınırlı kalmayıp batıda da ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu sorunla yüzleşmek zorunda kalan Osmanlı Devleti, sorunun çözümünü Tanzimat'la başlayan merkezileştirme girişimlerinde aramıştır.<sup>88</sup>

Osmanlı'da bu dönem yaşananlar Batı'ya kıyasla çelişkili bir durumu ifade etmektedir. Batıda otoritenin bölünmüşlüğüne dayanan feodalizm yerini merkeziyetçi mutlak monarşilere bırakırken Osmanlı'da süreç tersine işlemiş, merkeziyetçi yapı, taşrada hüküm sürmeye başlayan ayanların varlığıyla sarsılmaya başlanmıştır. Ancak meseleye bulunan çözüm Batı'dakinden farklı değildir: Batı Avrupa krallıkları modeline göre merkezi bir bürokratik devlet sistemi inşa etmek.<sup>89</sup> Bu anlayışın taşra yönetimine yansımaları sağlayan en önemli resmi gelişme 1864 tarihinde çıkarılan taşrada vilayetlerin oluşumunu sağlayan ve valilerin yetkilerini arttıran Nizamnamedir.<sup>90</sup>

Bu süreçte, çalışma konusu açısından önemli olan iki noktayı açmakta yarar vardır. Bunlardan birincisi, bu dönemin hem Avrupa hem de Osmanlı'nın kendi dinamikleri açısından bir merkeziyet çağı olmasına rağmen uygulamada ortaya konan ve bir zorunluluğu içeren ademi merkeziyet anlayışıdır. Diğerisi ise, resmi Batılılaşma sürecine dönüşen Tanzimat ve sonrasında ortaya çıkan tepkiler ve bu tepkilerin Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan bir çizgi oluşturur nitelikteki pozisyonu ile ilgilidir. Bu anlayışların özellikle siyasal-yönetimsel sistem içindeki ağırlıklı konumu bağlamında Tanzimat'tan Cumhuriyet'e ve günümüze kadar oluşan yerel yönetim ve merkeziyetçi-ademi merkeziyetçi anlayışlar ile yapılanmalar üzerindeki etkisi yadsınamaz. Bu dönemde birbiriyle çelişkili gibi gözükse de diğer gelişme

---

<sup>88</sup> Stanford J. Shaw, *a.g.m.*, s. 33.

<sup>89</sup> Halil İnalçık, "İkinci Bin'de Türkler", *Doğu Batı Dergisi*, Sayı 10, Nisan 2000, s. 77.

<sup>90</sup> Musa Çadircı, *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 212-214.

yerel yönetimlerin de oluşmaya başlamasıdır. Ancak Osmanlı'dan Cumhuriyet'e giden yolda zorunlu nedenlerle taşrada yapılanmasına izin verilen yerel yönetimlerin aynı zamanda merkezkaç güçleri kontrol altında tutma aracı olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

Merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik Osmanlı'nın son döneminden itibaren karşıt hamleleri içeren süreçler olarak gelişmiştir. Örneğin; bir yandan, Sened-i İttifak, büyük ayanın devlet iktidarını denetim altına alma girişimi olarak yorumlanabilir. Buna karşın, diğer yandan Gülhane Hattı ise Padişahın mutlak otoritesini savunarak merkeziyetçi devlet idaresinin, başka bir deyişle Tanzimat bürokrasisinin mutlak bir şekilde bu gelişmelere el koymasını ifade etmektedir.

Tanzimat'ın yönetim anlayışını ortaya koyan kavramlar; merkeziyetçilik ve bürokratikleşmedir. Osmanlı'nın dağılmaya yüz tuttuğu ve milliyetçi akımların filizlendiği bir çağda çözüm olarak yaslanılan bu kavramlar, uygulanması ve başarılı olunması çok zor olan yöntemleri içeriyordu. Ancak yine de XIX. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nda merkeziyetçi devlet felsefesi ve eğiliminin egemenliği açıkça görülebilmektedir. Tepeden inme modernleştirici eğilimleri temsil eden merkeziyetçi anlayışın karşısında yer alan fikir akımları da bu dönemde doğmaya başlamıştır. Osmanlı'nın son döneminde meydana gelen bu tartışmaları en iyi özetleyebilecek kavram ikilisi merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçiliktir. Çünkü bu iki kavram etrafında dönen tartışmalar ve siyasi bölünmeler Cumhuriyet dönemine de yansıyan ve devam eden bir bölünmeyi beraberinde getirmiştir. Bu bölünmenin yansımaları siyasetten kültüre, yönetimden hukuka her alanda etkili olmuştur.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan bu iki temel çizginin asıl olarak görünürlük kazanmasını sağlayan ise, Jön Türkler ve sonrasında İttihat Terakki

olarak somutlaşan harekettir. 4 Şubat 1902 Jön Türk Kongresinde, memlekette ıslahat yapmak için yabancı hükümetlerin karışmasını sağlamak gerektiğini savunan Prens Sabahattin'in bu düşünceleri cemiyeti ikiye böldü.<sup>91</sup> İngiliz modelini esas alan, yabancı devletlerin sınırlı müdahalesini savunan ademi merkezîyetçi kanadın lideri Prens Sabahattin<sup>92</sup>, Fransız modelini esas alan müdahaleyi reddeden merkezîyetçi kanadın lideri de Ahmet Rıza Bey idi.<sup>93</sup> Prens Sabahattin yandaşları “Osmanlı Hürriyet Perveran Cemiyeti” adında yeni bir örgüt oluşturdular. Ahmet Rıza ve yandaşları ise “Osmanlı Terakki ve İttihat Cemiyeti”ni oluşturarak Şuray-i Ümmet adlı bir gazete çıkardılar. Le Play okulundan esinlenmiş olan Prens Sabahattin kanadı bölgesel özerklik, yerinden yönetim, bireysel girişim ve kişisel özgürlükleri savunurken; İttihatçı kanat merkezîyetçi,<sup>94</sup> Türkçü, seçkin ve otoriter bir anlayışa sahipti ve merkez olmazsa memleket de olmaz diyordu.<sup>95</sup>

Ahmet Rıza grubu, millî iktisat düşüncesini savunurken, Prens Sabahattin kanadı İngiliz iktisadî görüşü olan serbest (liberal) ticaret anlayışına sahipti. Her iki kanadın ortak yönleri ise meşrutîyetçi ve laik eğilimlere sahip olmaları ve ekonomik anlamda ulusal bir burjuvazi yaratılmasına olan inançlarıydı. Temel öncelikleri

---

<sup>91</sup> Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi VIII*. Cilt, II. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1983, s. 521.

<sup>92</sup> Prens Sabahattin'in kardeşi Prens Lütfullah ile birlikte Fransa Cumhurbaşkanı Loubet'ye hitaben yazdıkları mektup, bu anlayışa somut bir örnek teşkil eder. Prens Sabahattin, “Hanedana Mensup Prenslere Protestosu”, içinde Prens Sabahattin, *Gönüllü Sürgünden Zorunlu Sürgüne-Bütün Eserleri*, (Haz. Mehmet Ö. Alkan), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 37-39.

<sup>93</sup> Ahmed Bedevi Kuran, bu ayrımın yapay olduğunu, Ahmet Rıza'nın da daha önceden “Meşveret”deki yazılarında Abdülhamit rejimine karşı İngiliz ve Fransız Hükümetlerinden müdahaleler talep ettiğini, Prens Sabahattin'in maksadının da, bir ihtilal durumunda zaten yabancıların kendi menfaatleri lehine iç işlerimize müdahale edecekleri kesin olduğundan, önceden menfaatimize uygun bir hükümetle anlaşılıp ihtilal yapmak olduğunu, ifade etmektedir. Ahmed Bedevi Kuran, *İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler*, Tan Matbaası, İstanbul, 1945, s. 152-153.

<sup>94</sup> Burada merkezîyetçi kanadın lideri olarak sunulan Ahmet Rıza da esasında bir yazısında idari anlamda ademi merkezîyete karşı olmadığını ifade etmiştir. Tüm sorun ademi merkezîyetin nasıl anlaşılacağı konusundadır. Ahmet Rıza'nın yazısı için bkz. Ahmed Bedevi Kuran, *İnkılap Tarihimiz ve İttihat ve Terakki*, Tan Matbaası, İstanbul, 1948, s. 232.

<sup>95</sup> Hilmi Ziya Ülken, *Türkiye'de Çağdaş Düşünce Tarihi*, Ülken Yayınları, İstanbul, Üçüncü Baskı, 1992, s. 133.

baskıcı padişah yönetiminin ortadan kaldırılmasıydı. Bu nitelikleriyle ortaya çıkan fikri ve siyasi bölünme, Osmanlı'dan Cumhuriyet dönemine de aynen yansımış ve günümüze kadar uzanan siyasi fay hattını oluşturmuştur. Bu bölünmeyi Emre Kongar, “devletçi-seçkin” ve “gelenekçi-liberal” kavramlaştırması ile daha geniş bir açıdan değerlendirmiştir.<sup>96</sup> Bu iki gruptan liberal cephe ile adı özdeşleşen Prens Sabahattin'in Teşebbüs-i Şahsî ve Ademi Merkeziyet Cemiyeti'nin 1906 yılında yayınlanan programında şu noktalar üzerinde durulmaktaydı:<sup>97</sup>

1) Siyasî ıslahat bütün sınıflar ve tebaa için istisnasız olarak uygulanacaktır. Vilayetlerin idaresi ademi merkezîyet ve tevsi-i mezuniyet usulü üzerine kurulacaktır. Bu iki kavram, Kanunu Esasî'nin 108. maddesinde ifade edilen kaidelere dayanacaktır. 2) Seçim üzerine kurulan belediyeler ve belediye meclisleri, nahiyeye ve vilayet işlerinin görülmesine karışabilecektir. Yeteri kadar oyla seçilen üyelerle beşte bir oranında bunlara katılacak devamlı üyelerden oluşmuş umumi meclis, vilayetin mali işleri ve tüzükleriyle uğraşacaktır. 3) Vilayetler arasında münasebeti sağlamak ve merkezi hükümetle aralarında bağlantı kurmak üzere vilayet temsilcilerinden oluşan bir mebuslar meclisi açılacaktır. 4) Bu mecliste her kavmin nüfus sayısı oranında üye ve temsilcisi bulunacaktır. 5) Hangi kavme mensup olursa olsun herkes aynı hukuk ve ayrıcalığa sahip olacaktır. 6) Yüksekokullar memleketin bütün tebaasına açık bulunacaktır. 7) Memlekette disiplin ve düzeni öğretmen ve subaylar tarafından yetiştirilen jandarma teşkilatı sağlayacaktır. 8) Valiler, defterdarlar, mahkeme reisleri ve savcılar merkezi hükümet tarafından tayin edilecek, diğer görevliler çeşitli kavimlerin nüfusu oranında, bu kavimlerin içinden seçilip atanacaktır.

Prens Sabahattin'in ısrarla ademi merkezîyet kavramını kullanması, o dönemde önemli tartışmalara yol açmıştır. 4 Eylül 1908'de Hüseyin Cahit, “Ademi Merkeziyet” başlıklı yazısında, bu kavramın tehlikelerine dikkat çekiyor ve eğer bu kavramla “vilayet meclislerinin teşkili” kastediliyorsa buna bir itirazının olmadığını

<sup>96</sup> Emre Kongar, *Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1995, s. 143.

<sup>97</sup> “Şüraiye Ümmet” gazetesinin 27 Temmuz 1906 tarihli ve 95 numaralı sayısında yayınlanan on maddeden ibaret olan programın tam metni ve bu konudaki değerlendirmeler için bkz. Prens Sabahattin, “Teşebbüs-i Şahsî ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'nin Programı” içinde Prens Sabahattin, *a.g.e.*, s. 144-145; Ahmet Bedevi Kuran, *İnkılap Tarihimiz ve İttihat Terakki*, İstanbul, Tan Matbaası, 1948, s. 234-235; Hilmi Ziya Ülken, *a.g.e.*, s. 134-135; Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi VIII. Cilt*, II. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1983, s. 522.

belirtiyordu.<sup>98</sup> Buna karşılık olarak, Prens Sabahattin ademi merkeziyetin “muhtariyet”le bir ilişkisinin olmadığını ve kastettiği şeyin Kanun-i Esasi’nin 108. maddesindeki tevsii mezuniyetten başka bir şey olmadığını dile getiriyordu.<sup>99</sup> Ancak bu kadar tereddüde yol açtığı halde, Prens Sabahattin’in neden ademi merkeziyet kavramı üzerinde ısrar ettiğinin bir açıklaması yoktur.<sup>100</sup> Nitekim Prens, İkdam’da yayımladığı yazısında “şu halde ademi merkeziyet, tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezaiften başka bir şey değil; yalnız tevsi-i mezuniyet ademi merkeziyet-i idarinin ismi değil tarifidir” şeklinde bir açıklama yapmaya çalışmaktadır.<sup>101</sup>

Dönemin gazetelerinde çıkan yazılarda, bu kavramlarla ilgili bir kafa karışıklığı olduğu kesindir. Örneğin “bir izah” başlıklı ademi merkeziyetin gerekliliğini savunan bir yazıda, Bolu sancağının bir mutasarrıfının üç saatlik bir yolu yaptırmak için altı yıl üstleriyle, merkezle uğraştığından sonunda ise vazgeçtiğinden bahsedilmektedir. Hâlbuki valilerin yetkilerini arttırmak bu sorunların yerinde çözülmesini sağlayacaktır.<sup>102</sup> Anlaşılacağı gibi bu yazıda da ademi merkeziyetin tevsii mezuniyet kavramı yerine kullanıldığı görülmektedir.

Prens Sabahattin, devletten bağımsız olarak kişilerin kendi kişisel yeteneklerini kullanabilmeleri anlamında teşebbüs-i şahsi düşüncesini ve devlet

---

<sup>98</sup> Sina Akşin, “31 Mart Olayına Değın Sabahattin Bey ve Ahrar Fırkası”, [http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/27/3/26\\_Sina\\_AKSIN.pdf](http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/27/3/26_Sina_AKSIN.pdf), 16.02.2009.

<sup>99</sup> Prens Sabahattin, “Bir İzah”, içinde Prens Sabahattin, *a.g.e.*, s. 276-277.

<sup>100</sup> Ahmed Bedevi Kuran, bunu açıklamaya çalışırken, Prens Sabahattin’in ademi merkeziyet tabirini, Kanuni Esasinin Fransızca nüshasında bu kavramın karşılığı olarak kullanılan “*decentralisation*” kavramının tercümesi olarak kullandığını ifade etmektedir. Ancak Kanuni Esasi’de ademi merkeziyet yerine tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif tabirleri yer alırken, bunun Fransızca tercümesine bakıp da tekrar Türkçeye çevirmeye çalışmak makul bir açıklama olarak gözükmemektedir. Bkz. Ahmed Bedevi Kuran, *İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler*, *a.g.e.*, s. 170-172.

<sup>101</sup> Prens Sabahattin devamında, “biz isme değil, cisme ehemmiyet verdiğimiz için ademi merkeziyeti idari yerine tevsii mezuniyet tabirinin kullanılmasında hiçbir mahzur tasavvur edemeyiz” demektedir. “Bir İzah”, içinde Prens Sabahattin, *a.g.e.*, s. 276-277.

<sup>102</sup> Prens, bu konuda “ademi merkeziyeti idari unvanı altında öteden beri isteye geldiğimiz ıslahat, vali ve diğer memurların salâhiyetini arttırmak, meclis-i umumiyyeyi bir an evvel açtırmak ve bu suretle ahalimizi verdiği verginin mahall-i sarfını en muvafık bir surette alıştırmaktan ibaret kalıyor” demektedir. Prens Sabahattin, “Bir İzah”, *a.g.e.*, s. 276.

yönetiminde ademi merkeziyet talep eden liberal düşünceleri savunmaktaydı. Prens Sabahattin'e göre her şeyi devletten bekleyen Osmanlı toplumunun gelişebilmesi için ferdiyetçi bir yapıya geçilmesi zorunlu idi. Bunu sağlayacak olan ise teşebbüs-i şahsî ilkesidir. Ademi merkeziyetçilik, ferdiyetçi yapıya geçilirken devlet düzeninin yenilenmesinde temel ilke olacaktır. Ona göre halkın neredeyse tamamı, çocukluğundan beri aldığı terbiye sonucu “kazanmadan yaşamak, çalışmadan zenginleşmek istiyor, hükümet memurluğuna göz dikiyor”.<sup>103</sup> Halbuki kişilerin ailesine, akrabasına, hükümetine dayanacağı yerde doğrudan doğruya kendine güvenmesi, “muaffakiyetini” kendi “teşebbüsünde” araması gerekmektedir. Bu nedenle Prens, sorumluluk sahibi bir birey olmanın herhangi bir kamu görevlisi olmaktan daha fazla takdire şayan olduğunu belirtmektedir.<sup>104</sup>

Prens Sabahattin'e göre yeni yetişecek burjuva sınıfının teşebbüsçülüğünü engellemeyecek bir yönetim biçimi, ancak İngiliz ve Amerikan örneğine uygun bir ademi merkeziyet modeli olabilirdi. Mevcut merkezi bürokratik yapının verimsizliğinin nedenlerini araştıran Sabahattin, buna çare olarak ademi merkeziyetçi bir yapı önermiştir. Bu yapının hem siyasal bütünlüğü pekiştireceği hem de bireysel bağımsızlık ve girişimcilik ilkelerinin gelişmesine uygun bir ortam sağlayacağını savunmuştur.<sup>105</sup>

Ana hatlarıyla bu düşünceleri savunan Sabahattin, bu farklı nitelikleri ile Tanzimat'tan Cumhuriyete uzanan “devletçi-seçkinci” gruptan ayrılmış ve liberal bir geleneğin başlatıcısı olarak anılmaya başlanmıştır. Yönetimle ilgili bu düşüncelerinin

---

<sup>103</sup> “Amirlerine karşı tapınmayı vazife edinen bu memurların madunlarından ilk bekleyecekleri de kendilerine tapınılmak” diyen Prens, böylece silsile halinde memurların istibdata alet olduğunu savunmaktadır. “Bir İzah”, *a.g.e.*, s. 276.

<sup>104</sup> Prens Sabahattin, “Bir İzah”, *a.g.e.*, s. 277-279.

<sup>105</sup> Ayşe Kadioğlu, *Cumhuriyet İradesi Demokrasi Muhakemesi*, Metis Yayınları, İstanbul, 1999, s. 85.

yanında Sabahattin, ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel olmak üzere her alanda bireyci kişilik özelliklerini taşıyan bireylerin yetiştirilmesini savunmaktadır. Son çözümlemede Osmanlı toplumunun kurtuluşunu da buna bağlamaktadır.<sup>106</sup> 1908 İhtilali ile başa geçen İttihat ve Terakki ile egemen güç haline gelen “devletçi-seçkinci” kanat ise Batılılaşma yolundaki devrimleri gerçekleştirmek için, toplumsal, ekonomik, kültürel ve siyasal yaşamın her düzeyinde merkeziyetçi bir yönetim anlayışını savunarak devletin her işe karışması gereğine inanıyorlardı. Bu cepheyi oluşturanların devletçiliği Osmanlı toplumunda, toplumsal-ekonomik ve siyasal değişmeye önderlik edebilecek güçlü toplumsal sınıfların yokluğuna bağlanıyordu. Batıda burjuvazi sınıfının oynadığı tarihsel rolü Osmanlının devletçi seçkinleri, kendilerinden başkasının oynayamayacağını farkındaydı.

İttihatçıların ademi merkeziyet anlayışına karşı çıkmalarının temel bir nedeni de, bu anlayışın yabancıların müdahalesini kolaylaştıracağını ve bazı bölgelerin kaybına neden olacağını düşünmeleridir. Ademi merkeziyetçi bir anlayış, Karadağ, Sırbistan, Doğu Rumeli, Tunus ve Mısır gibi eyaletlerde zaten uygulanmış ve sonuçta bunlar hukuken veya fiilen elden çıkmıştı. Bu durumda bu ilkenin kalan Osmanlı topraklarına uygulanması Osmanlı devletini parçalamaktan başka bir işe yaramayacaktı.<sup>107</sup> Sistemin ademi merkeziyetçi bir karakter kazanması ile bölünme korkusu arasındaki ilişki ve ademi merkeziyet kavramının “federalizm” olarak

---

<sup>106</sup> Prens, meşrutiyetin ilanı ile işin bitmeyeceğini çünkü istibdatın büyük ölçüde toplumsal şartların sonucu olduğuna inanmakta ve bunun için de köklü çözüm için devlet yönetiminde ademi merkeziyeti kurmak, kişilerde de “şahsi teşebbüs”ü geliştirecek tedbirler alınması gerektiğini savunmaktadır. Sina Akşin, *Jön Türkler ve İttihat Terakki*, İmge Kitabevi, Ankara, 2001, s. 67.

<sup>107</sup> Enver Ziya Karal, *a.g.e.*, s. 532.

yeniden üretilmesi, Cumhuriyet döneminde de belirleyici bir gündem maddesi olmaya devam etmiştir.<sup>108</sup>

Sonuç olarak modernleşmeci ve merkezîyetçi bir anlayışın temsilcileri sıfatıyla Tanzimat'la birlikte bürokratlar, siyaset sahnesinde hâkim bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. Kalemîye'ye mensup bürokratlar, devlet yönetiminde ön plana çıkmış; otorite, saraydan Bab-ı Ali'ye aktarılmıştır. I. Meşrutîyet'te II. Abdülhamit'in kişisel özellikleri sebebiyle, saray yönetsel otoriteyi tekrar ele geçirmiştir. İttihat ve Terakki ile birlikte ise ordu da siyaset sahnesine etkili olarak katılmaya başlamıştır. Bu üçüncü dönemde otorite ne Babıali bürokratlarının ne de hükümdarındı. Siyasal bir cemiyet olan İttihat ve Terakki, Saray ve bürokrasi üzerinde güçlü bir otorite kurmuştu. Kurtuluş Savaşı'nın yönetici kadroları, büyük ölçüde İttihat ve Terakki içinde yetişmiş veya en azından o gelenekten etkilenmiş kişilerdi. İttihat ve Terakki'nin lider kadrosundaki iki farklı çizgi, günümüzdeki yönetim anlayışını da etkilemeye devam etmektedir. İttihat ve Terakki içinde Ahmet Rıza'nın yönetim anlayışını benimseyen kadro egemen olduğu için, merkezîyetçi, seçkinci ve otoriter eğilimler, devletin resmî politikası haline gelmiş ve kamu bürokrasisi bu çerçevede şekillenmiştir.

Merkezîyet ve ademi merkezîyet kavramlarının Türk düşünce tarihinde ele alınış şeklini gördükten sonra, bu kavramların Osmanlı'daki sosyal ve ekonomik boyutlarına değinilecektir. Açıklandığı şekliyle Batıda modern devlet, feodalizmin çözülmesi ve kapitalizmin ortaya çıkması sürecine paralel bir değişim göstermiştir. Feodalite ve kapitalizm çözümlemesi bağlamında Osmanlı Devleti'nde modern devletin basit şekliyle kendisi değil ancak oluşum izleri görülebilir. Osmanlı'nın ilk

---

<sup>108</sup> Cenk Reyhan, "Türkiye'de Yüzyıllık Gündem: Federalizm", *Memleket Siyaset Yönetim*, Sayı 5, 2007, s. 107-118.

dönemlerinde tımar sisteminin iyi işlemesine ve özel mülkiyetin olmamasına dayanan sosyo-ekonomik düzen, geleneksel anlamda merkeziyetçilik olarak ifade edilse de bu kavram modern devletin temel vasfı niteliğindeki merkeziyetçilik anlamına gelmez. Modern anlamda merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik kavramlarının ortaya çıkışı, geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde denetim işlevi yürüten merkezi bir yönetimin var olmasıyla gerçekleşmiştir. Tanzimat devrine kadar Osmanlı topraklarında şehir ve eyalet idaresinden, vakıflar gibi sosyal ve ekonomik kuruluşlardan, cemaat örgütlenmelerinden söz edilebilir, ancak ademi merkeziyetçiliğin kurumsallaşmış yapıları niteliğinde yerel yönetimlerden hatta idareye yardımcı olan devamlılık kazanmış mahalli kurullardan söz etmek mümkün değildir. Bir başka deyişle, merkezi bürokrasinin teknik nedenlerle yüklenemeyeceği bazı hizmetleri yerel gruplara bırakması modern anlamda bir ademi merkeziyet değildir.

19. yüzyıla kadar imparatorluk idaresi, bazı hizmetleri mahalli gruplara, dini cemaatlere, vakıflara bırakmıştı. Tanzimat idaresi ise bu gibi hizmetleri mümkün olduğu ölçüde merkezi yönetime devretmiştir. Örneğin önceleri bazı yol geçitlerinin korunması vergi bağışıklığı karşılığında, derbentçi denen köylere bırakılmışken, Tanzimat'tan sonra bu görev onlardan alınmış, hükümetin kolluk kuvvetlerinin sorumluluğuna verilmiştir.<sup>109</sup> Asayişin sağlanması, köy ve kasabalardaki halktan, bazı loncalardan veya bu görevi ihale usulü ile yüklenen yasakçı, muhtesip gibi kimselerden alınarak zaptiye teşkilatı güçlendirilmiştir. Aynı şekilde mali alanda da iltizam usulü kaldırılarak merkezden gönderilen yetkili muhassıllar ve onlara yardımcı olarak yerel halkın temsilcileri ve ruhani reislerinden oluşan devamlı

---

<sup>109</sup> İlber Ortaylı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler", içinde *Batılılaşma Yolunda*, Merkez Kitaplar, İstanbul, 2007, s. 87.

kurullar oluşturuldu. Taşrada merkezi bir mali yapıyı sürdürecektir alt yapı olmadığından kısa bir süre sonra tekrar eski iltizam usulüne dönülse de mali alanda merkeziyetçiliği sağlama amaçlı uygulamalara sonraki dönemlerde de devam edilmiştir.

Bu tarihsel süreçten kısaca bahsedilmesinin nedeni merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik kavramlarının birbirleriyle birlikte var olan kavramlar olduğunu göstermek içindir. Osmanlı'da da modern anlamda merkeziyetçiliğin güçlendiği oranda ademi merkeziyetçiliğin ilk örnekleri görülmeye başlanmıştır. Bir başka deyişle bir yandan ordunun, maliyenin, taşra yönetiminin her dalının tümüyle hükümet kontrolüne alınmak istendiği bir dönemde, diğer yandan mahalli halkın temsilcilerinin yardımına başvurma kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu bağlamda, Tanzimat sonrası görülen muhassıllık meclislerini, daha sonra görülen vilayet, liva ve kaza idare meclislerini, vilayet umumi meclislerini, ziraat komisyonu, mal sandığı ve belediye meclislerine yerel temsilcilerin katılmasını ademi merkeziyetçiliğin ilk adımları saymak mümkündür.<sup>110</sup> Kısacası, Osmanlı'da merkeziyetçi bir yönetim oluşturma çabaları diğer yandan ademi merkeziyetçi yapının oluşmasına zemin hazırlamıştır.

Batıda ekonomik alt yapının zorlaması siyasal yapı üzerinde temel belirleyici olmuşken Osmanlı'dan Türkiye'ye geçiş süreci tersi bir seyir izlemiştir. Sistem değişimini zorlayacak bir burjuvazi gelişmediği halde, Batıdaki gelişmeleri takip eden ve devletin çöküşünün durmasına çare arayan Osmanlı bürokrati ve eliti, "otokratik modernleşme" adı verilen bürokrasi eliyle devletin modernleştirilmesi yolunu takip etmişlerdir.<sup>111</sup> Mardin 19. yüzyılda bürokratların "artık 'kulluk'

---

<sup>110</sup> A.k., s. 88.

<sup>111</sup> İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Hil Yayınları, İstanbul, 1987, s. 33.

statülerini reddederek siyasal iktidarın dizginlerini ele geçirip çağdaşlaşma hareketinin önderliğini üstlendiklerini” ifade etmektedir.<sup>112</sup> Bu nedenle Cumhuriyet’e geçiş süreci gelişmeye başlayan ticaret burjuvazisi ve yerel eşraf ittifakına dayansa da temelde asker-sivil bürokrasi öncülüğünde gerçekleşmiştir. Osmanlı ile Cumhuriyetin modernleşme süreçleri arasındaki temel fark da bu noktadadır. Osmanlı “otokratik modernleşme” yoluyla temelde devleti modernleştirmeye çalışırken, Cumhuriyet dönemi bir dizi devrim aracılığıyla toplumu da daha köklü bir biçimde modernleştirme gayreti içinde olmuştur. Bunda ne kadar başarılı olunduğu ayrı bir tartışma konusu olmakla beraber, bu çalışma için önemli olan husus Batıdan farklı olarak gerçekleşen bu tarz dönüşümün mekân üzerinde ne tarz bir değişikliğe yol açtığıdır.

Makro ölçekte değerlendirildiğinde çok uluslu bir imparatorluktan ulus devlete geçiş modern merkezîyetçi bir devlete geçişin ilk aşaması olarak kaydedilebilir. Özellikle çeşitli etnik-dinsel yapıların kendi özel hukuklarını uyguladıkları “millet sistemi”nden, tüm ulusun aynı laik-pozitif hukuka uymak zorunda olduğu bir yapıya geçiş modern ulus devletinin temelini teşkil etmiştir. Ayrıca, Tevhîd-i Tedrîsat Kanunu ile eğitim yapısında da ikiliğe son verilmesi, modern devletin tek tip bir eğitim anlayışını topluma aktarabilmesinin yolunu açmıştır. Ancak makro ölçekte gerçekleşen bu devrim niteliğindeki siyasal dönüşümler, devletin taşrada mekân üzerinde örgütlenmesinde önemli bir değişikliğe gitmesini gerektirmemiştir.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Şerif Mardin, “Tabakalaşmanın Tarihsel Belirleyicileri: Türkiye’de Toplumsal Sınıf ve Sınıf Bilinci” *Türkiye’de Toplum ve Siyaset* (Der. Mümtaz’er Türköne, Tuncay Önder), İletişim Yayınları, İstanbul, 1992, s. 107.

<sup>113</sup> Esasında, 13 Eylül 1920’de Mustafa Kemal’in TBMM’ye sunduğu Halkçılık Beyannamesi ve bunu büyük ölçüde Anayasa metni haline getiren 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu neredeyse ademi merkezîyetçiliğe dayanan yeni bir tür siyasal sistem inşası gibidir. Ancak 1924 Anayasası ile 1921

Bunun birinci nedeni, Osmanlı'dan devralınan taşra yönetimi sisteminin zaten modern merkeziyetçi yeni Türk Devleti'nin amaçlarına uygun düşen bir yapı arz etmesiydi. Önemli olan buralara vali ve kaymakam olarak modern Türk Devleti'nin kuruluş felsefesini topluma aktarabilecek insanlar göndermekti.<sup>114</sup> Bu da Mekteb-i Mülkiye'de verilecek eğitim ve eğitim alanında gerçekleştirilen diğer reformlarla zaten sağlanan bir şeydi. İkinci neden, ekonomik yapının zorlaması olmadan merkezi yapı ve rejim değişmiş olsa da, değişmeyen ekonomik yapı taşrada herhangi bir dönüşümü zorlayacak unsurların da oluşmaması anlamına geliyordu. Hatta makro düzeyde yapılan devrimlere rağmen, görece olarak daha kolay yapılabileceği varsayılan bir toprak reformunun Tek Parti döneminde dahi yapılamamış olması, devletin taşradaki sosyal ve ekonomik yapıyla çok da uğraşmak istemediğini ortaya koymuştur. Bunun yapılamaması modern Türk Devleti'nin kuruluşundaki geleneksel ittifak ile de açıklanabilmektedir. Asker sivil bürokrasinin önderliğinde yerel eşrafı ve büyük toprak sahiplerini de içine alan ittifakın taşra ayağı, taşrada ekonomik ve sosyal kökenli büyük dönüşümlere engel teşkil etmiştir.<sup>115</sup>

Osmanlı'da merkez ve taşra arasındaki ilişkilere iktidar ilişkileri bakımından bakıldığında, geleneksel merkeziyetçi düzenin, tımar sisteminin ve

---

Anayasasının idari ademi merkeziyetçi hükümleri uygulanmadan rafa kaldırılmıştır. Ademi merkeziyetçi anlayışın bu dönemde bu derece etkin olması dönemin “halkçılık” ve “savaş sırasında cepheyi bölmek” anlayışı ile açıklanabilir. Bu konuyu ele alan bir çalışma ve ademi merkeziyetçi nitelikte bu dönemde ortaya konan ancak yasalaşma imkanı bulamayan “İdare-i Hususiye-i Vilayat Kanun Tasarısı” ve İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı” için bkz. Nizam Önen, Cenk Reyhan, “Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye’de Ülke Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 42, Sayı 4, Aralık 2009, s. 1-23.

<sup>114</sup> Şerif Mardin bu süreci, “toplumsal yapıya ilişkin köklü değişikliklere girişme aracılığıyla başarısız olan şeyin ideoloji ile” yapılmaya çalışılması şeklinde yorumlamaktadır. Şerif Mardin, “Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri”, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, (Der. Mümtaz’er Türköne, Tuncay Önder), İletişim Yayınları, İstanbul, 1992, s. 64.

<sup>115</sup> İlter Turan, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim, içinde *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Derl. Burhan Aykaç vd.), s. 128.

kapıkulu bürokrasisinin bozulması ile çözülmeye başladığı görülür. Bunun yerine iltizam sisteminin ve çiftliklerin yaygınlaşması ayan denilen grupları ekonomik ve toplumsal anlamda güçlendirmiştir. Hatta bu ayanlar özel ordular oluşturmuşlardır. Osmanlı'da ekonomik düzlemde yaşanan bu değişimler siyasal merkezi etki veya kontrolü altına alacak bir duruma hiçbir zaman gelmemiştir. Osmanlı'nın Magna Carta'sı diye yorumlanan 1808'de imzalanan Sened-i İttifak bile bu şekilde yorumlanamaz. Çünkü İkinci Mahmut birkaç yıl içerisinde bu belge ile ayana tanınmış olan bu ayrıcalıkları geri almış ve merkezin çevre üzerindeki otoritesini pekiştirmiştir. Ayrıca, Boşnak derebeyleri, Adana'dan Musul'a kadar uzanan Toros dağlarındaki aşiret liderleri, Arabistan ve Suriye'deki şeyhler gibi geleneksel liderler yerlerini zamanla merkezden atanan kişilere ya da merkezin politikalarına yatkın yerlilere bırakmışlardır.<sup>116</sup>

Batıda girişimci sınıfın pazar ekonomisine dayalı güçlü bir sınıfa dönüşmesi Osmanlıda Padişah, patrimonyal bürokrasi ve ulema üçlüsünden oluşan kontrol mekanizması dolayısıyla gerçekleşmemiştir. Bir başka deyişle Osmanlıda ekonomik alanda meydana gelen değişimler siyasal güce dönüşmemiştir.<sup>117</sup> Bu nedenle Osmanlıda toplumsal statü ve güç elde etmek için sürdürülen rekabet ve çaba piyasa mekanizmaları aracılığıyla değil devlet aracılığıyla yapıla gelmiştir. Sonuç olarak Batıda, burjuvazi aracılığıyla toplumsal çevrenin gücünü siyasal erke dönüştürmesiyle oluşan modern devlet Osmanlı'da Tanzimat bürokrasisi aracılığıyla

---

<sup>116</sup> Kemal H. Karpat, *İslam'ın Siyasallaşması*, (Çev. Şiar Yalçın), Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004, s. 587.

<sup>117</sup> Ali Kazancıgil, "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm", E. Kalaycıoğlu, A. Y. Sarıbay (Der.) içinde, *Türkiye'de Siyaset: Süreklilik ve Değişim*, Der Yayınları, İstanbul, tarihsiz, s. 194.

oluşturulmaya çalışılmıştır.<sup>118</sup> Ancak toplumsal çevrenin siyasal merkeze etki edebileceği mekanizmalar oluşmadığından, modern devleti var kılacak olan toplumsal destek de ortaya çıkmamıştır. Bu dönemde Vilayet Nizamnameleri aracılığıyla oluşturulan idare meclisleri, toplumsal çevrenin temsilini sağlayan ilk nüveler olması bakımından önemli sayılsa da bu meclisler, merkeze etki edecek bir mekanizma olmamıştır.

Osmanlı'nın sözü edilen sosyo-ekonomik yapısı nedeni ile tam olarak modern anlamda devletin oluşumu Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla mümkün olmuştur. Bunu mümkün kılan unsurların başında; Misak-ı Milli aracılığıyla modern devletin oluşumuna temel hazırlayan ülke ve ulus kavramları gelir. Mustafa Kemal'den önce topraksal niteliği olmayan Ziya Gökalp ulusçuluğu, yerini vatani belli sınırlar içinde gören Misak-ı Milli anlayışına bırakmıştır.<sup>119</sup> İkinci olarak; Cumhuriyet döneminde de merkez-yerel ilişkisi ve devletin bürokratik-seçkin yapıları köklü olarak değişime uğramasa bile, modern Türk devleti varlığını; yerel eşraf, büyük toprak sahipleri, ticaret burjuvazisi ve bürokratik seçkinler arasındaki uzlaşmaya borçludur. Böylece, toplumsal çevrenin siyasal merkeze nüfuz edebilme kanalları oluşmaya başlamıştır. Bunu takip eden süreçte II. Meşrutiyetten beri gündemde olan milli burjuvazi yaratma hedefine ağırlık verilmesi modern devletin oluşması sürecini pekiştirmiştir. Son olarak modern devletin oluşumunu sağlayan üçüncü olgu, Osmanlı'dan farklı olarak meşruiyetin kaynağının değişmesidir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte meşruiyetin kaynağı padişah-halifeden ulusa geçmiştir. Ayrıca 3 Mart 1924'de Hilafetin kaldırılması, 17 Şubat

---

<sup>118</sup> Gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin konumunu biçimlendiren temel sürecin örgütsel değişkenler değil, bürokrasinin o toplumun tarihsel sürecinde oynadığı sosyo-politik rol olduğuna ilişkin bkz. Gencay Şaylan, *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, V Yayınları, Ankara, 1986, s. 40.

<sup>119</sup> Ali Kazancgil, *a.g.e.*, s. 198.

1926'da Medeni Kanunun kabul edilmesi hukuk düzenini de laik temeller üzerine oturtarak modern devletin kurumsallaşmasını sağlamıştır.

Merkeziyetçilik ademi merkeziyetçilik kavramları bakımından yeni Türk devletinin de temel vasfı merkeziyetçilik olmuştur. Kurtuluş Savaşı neticesinde kurulan yeni yapıda, kendisinde toplumu dönüştürme misyonu gören asker-sivil bürokrasinin merkeziyetçi bir uygulama peşinde olacağı açıktır. Çünkü Batının yüzyıllar süren evrimi kısa sürede modernleşmeci politikalarla aşılmaya çalışılmaktadır.<sup>120</sup> 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ademi merkeziyetçi bir anlayışa sahip olmakla beraber kısa bir süre uygulamada kaldığından dönemin egemen paradigması haline gelmemiştir. Tek Parti döneminde bürokrasi, ideolojik ve toplumsal köken bakımından büyük ölçüde yekpare niteliğini koruduğundan devletin bürokratik merkeziyetçi niteliği ve bunun taşra yönetimine yansması değişmemiştir.

Çok partili döneme geçilmesiyle birlikte Demokrat Parti'nin yaslandığı ve iktidara taşıdığı toplumsal kesimler farklılaştığından bürokrasi de toplumsal ve ideolojik köken bakımından farklılaşmaya başlamış ve böylece kendi bürokrasisini de oluşturmaya başlayan “çevre” merkeze karşı varlığını daha fazla hissettirir olmuştur.<sup>121</sup> Ancak merkez-çevre ilişkilerinin nitelik değiştirmeye başlaması merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik kavramları bağlamında taşra yönetiminin yapısını temel olarak değiştirmemiştir. Sadece konuyla ilgili mevzuatın tarihlerine bile bakmak sorunu önemli ölçüde aydınlatıcı niteliktedir. Özel İdareleri düzenleyen geçici kanunun 1913, Belediye Kanununun 1930, Köy Kanununun 1924 ve İl İdaresi Kanununun 1949 tarihli olması, son ikisinin hala yürürlükte olması, ilk ikisinin ise

---

<sup>120</sup> Levent Köker, *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990, s. 27.

<sup>121</sup> 1950 sonrasında bürokrasinin kendi içinde farklılaşmasına ilişkin olarak bkz. Gencay Şaylan, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi Cilt 2*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1984, s. 303.

son zamanlarda değiştirildiği göz önüne alındığında, tarihsel süreç içerisinde merkez taşra ilişkilerinin mekân üzerinde örgütlenme boyutuyla fazla değişmediği görülmektedir.

Açıklanmak istenen hususu somut verilerle ortaya koymak gerekirse, 1920'den itibaren Türkiye'nin taşra yönetiminin idari bölümlerinin sayısına bakmak bile kabaca yeterli olacaktır. Aşağıdaki tablo incelendiğinde 1920'de 71 olan il sayısının, küçük artış ve inişlerle 1957 yılında 67 sayısı ile uzunca bir süre için sabitlendiği, otuz iki yıl sonra il sayısının yeniden arttırılmaya başladığı ve günümüzde 81'e ulaştığı görülmektedir. İlçe sayısı için durum biraz daha farklıdır. 1926 yılında 317 olan ilçe sayısı, özellikle 1989'dan sonra önemli bir artış göstermiş ve günümüzde 892'ye ulaşmıştır. Bu sayıların artış ve inişinde temel sebebin siyasi gerekçeler olduğu dikkate alındığında, sayısal olarak da Osmanlı'dan devralınan mülki idare bölümlerinin çok fazla değişmediği veya değişikliklerin en önemli gerekçesinin sosyal ve ekonomik nedenler olmadığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 1: Türkiye’de Yıllara Göre Mülki İdare Bölümleri<sup>122</sup>**

YILI	KANUN	İL SAYISI	İLLER	İLÇE SAYISI	BUCAK SAYISI	KÖY SAYISI
1920		71	-	-	-	-
1924		74	Artvin , Kars, Ardahan İl haline getirildi.	-	-	-
1926		63	Üsküdar , Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu,Ardahan, Muş, Dersim, Genç, Siverek, Ergani ve Kozan ilçeye dönüştürüldü.	317	661	-
1929		63	Bitlis İli İlçe haline, Muş İlçesi il haline getirildi.	-	-	-
1933		57	Aksaray , Cebelibereket, Artvin, Şebinkarahisar, Hakkari İlçe oldu. Mersin ve Silifke illeri birleştirilerek İçel İli kuruldu.	351	699	-
1936		62	Artvin , Hakkari, Bitlis, Bingöl, Tunceli İl haline getirildi.	356	809	-
1939		63	Hatay İl oldu.	364	817	-
1953		63	Uşak İl oldu. Kırşehir İlçeye dönüştürüldü.	460	940	-
1954		66	Adıyaman , Sakarya, Nevşehir İlleri kuruldu.	460	940	-
1957		67	Kırşehir tekrar il oldu.	570	930	-
1989	3578	71	Aksaray , Bayburt, Karaman, Kırıkkale il oldu.	696	793	-
1990	1990/3647	73	Batman ve Şırnak il oldu.	-	-	-
1991	3760	74	Bartın il oldu.	828	699	35159
1992	3806	76	Ardahan , Iğdır il oldu.	839	697	35129
1995	KHK.550	79	Yalova , Kilis, Karabük il oldu.	847	690	35325
1996	4200	80	Osmaniye il oldu.	849	689	35426
1999	KHK.584	81	Düzce il oldu	850 <sup>123</sup>	688	35145

Son elli yıl içerisinde mülki idare sisteminin güç kaybı içinde olduğu devamlı olarak söylenen bir gerçektir. Ancak merkezin güçlü temsilcileri olan mülki

<sup>122</sup> İller İdaresi Genel Müdürlüğü verileri, [http://www.illeridaresi.gov.tr/default\\_B0.aspx?id=100](http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?id=100), (07.10.2008).

<sup>123</sup> Tabloda, ilçe sayısı 850 olarak gözükmele birlikte, İçişleri Bakanlığı’nın yukarıda adresi verilen sitesinde “il, ilçe ve köylerimiz” başlığı altında ilçe sayısının 892 olduğu belirtilmektedir. 2011 yılı Nisan ayı itibarıyla doğru olan sayı budur.

idare amirlerinin güç kaybı merkeziyetçiliğin azalması anlamına gelmemektedir. Aksine bu durum, merkezi idarenin ademi merkeziyetçiliğin en zayıf biçimi olan yetki genişliğini bile kullanmaktan kaçındığını göstermektedir. Bir başka deyişle merkezi idare, uzun bir süre taşradaki temsilcilerine bile yetki aktarmayacak kadar merkeziyetçi reflexlerle hareket etmiştir. Son yıllarda kamu yönetimi reformu ve Avrupa Birliği'ne giriş söylemleri bağlamında devletin mekân üzerindeki örgütlenmesinde değişiklikler görülmeye başlanmıştır. Bu değişiklikler daha sonraki bölümlerde daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

### **III. Tarihsel Analiz: Bir Ölçek Olarak Mekânın Dönüşümü**

Mekânın dönüşümü, merkez yerel ilişkilerini ve dolayısıyla merkeziyetçilik ademi merkeziyetçilik kavramlarının gelişimini doğrudan etkileyen bir nitelik arz eder. Bu çerçevede burada devletin toprak üzerinde örgütlenmesini belirleyen ekonomik ve sosyal koşullara değinilmekte, bu örgütlenmenin niteliğini belirleyen merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik kavramlarına modern devletin oluşumu bağlamında bakılmakta ve sonraki süreçte devletin yapısal ve işlevsel yönlerindeki değişim ele alınarak yerelin günümüzde yeniden ön plana çıkması, ağırlıklı olarak Fordist modelin yerini post Fordist modele bırakmasıyla açıklanmaktadır.

Devletin mekân üzerinde örgütlenme şekli basitçe ele alınabilecek teknik bir sorun değildir. Bu nedenle mekân üzerindeki örgütlenmeyi bir ölçek sorunu olarak görmek yerine iktidar ilişkilerinin yapısını belirleyen ve devletin niteliğinin

değişmesiyle değişen bir olgu olarak değerlendirmek gerekir.<sup>124</sup> Doğrusal bir seyir izlemese de her dönem için mekân üzerinde örgütlenmeyle belirlenen farklı bir toplumsal ve siyasal ilişkiler vardır.<sup>125</sup> Şimdi kısaca bu ilişkiler bağlamında mekânın geçirdiği dönüşüme bakmak yararlı olacaktır.

Yerel ölçek, kapitalist üretim ve birikim süreçleri açısından yetersiz kalmaya başlayınca yerele dayalı iktidar yapısı çözülmeye başlamıştır. Yeni mekânsal ölçek olarak ulus devletin ortaya çıkması bu sürecin bir sonucudur. Daha büyük ölçeklerde ticareti güvence altına alacak bir hukuksal rejim, ortak bir para birimi, ortak bir mal ve emek pazarı yaratma gereksinimi mekân üzerindeki örgütlenmenin temel ölçeği olarak ulus devletin ortaya çıkmasına neden olmuştur.<sup>126</sup>

Sermaye birikimi sürecinin niteliği, devlet aygıtının ve müdahalesinin aldığı şekle bağlı olarak devlet biçimini belirleyebilmektedir.<sup>127</sup> Ekonomik gelişmeler yerelin çözülmesini gerektirmiştir. Ancak yerelin üstünde hangi ölçekte bir bütünleşme sağlanması gerektiği ekonomik olduğu kadar siyasal bir sorundur. Kapitalizmin gelişme aşaması o dönemde siyasal ilişkiler açısından küresel değil ulus devlet ölçeğinde bir bütünleşmeyi gerektirmiştir. 1980'lerden itibaren ise ulus

---

<sup>124</sup> Devletin toprak üzerinde örgütlenmesini, "illerin yönetimi" odaklı olarak egemen üretim biçimindeki değişim çerçevesinde irdeleyen bir çalışma için bkz. Nuray Ertürk Keskin, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara, 2009.

<sup>125</sup> Harvey mekânı "toplumsal iktidarın içinde yer aldığı bir 'kaplar sistemi' olarak" düşünüyor ve "sermaye birikiminin bu toplumsal iktidarın coğrafi temellerini yeniden biçimlendirme yoluyla onu devamlı olarak yapıbozumuna uğrattığı" sonucuna varmaktadır. Bir başka deyişle iktidar ilişkilerini yeniden kurma yönündeki her mücadele bu ilişkilerin "mekansal temellerini" de dönüşüme uğratmaktadır. David Harvey, *Postmodernliğin Durumu-Kültürel Değişimin Kökenleri*, (Çev. Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul, 2010, s. 268-269.

<sup>126</sup> Tarık Şengül, "Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi", içinde (Der. E. Ahmet Tonak), *Küreselleşme*, İmge Kitabevi, Ankara, 2004, s. 131.

<sup>127</sup> Kapitalist toplumlarda devletin yapısına ve konumuna ilişkin tartışmaları değerlendiren Bob Jessop, "feodalizmden kapitalizme geçiş bağlamında en uygun devlet biçiminin merkantilist politikalar uygulayan mutlakiyetçi krallıklar" olduğunu buna karşılık liberal kapitalizm evresinde bunun "burjuva parlamenter demokrasisine" dönüştüğünü, "tekelci kapitalizm evresinde devletin biçiminin yeniden değişmek zorunda olduğu"nu tartışma konusu yapmaktadır. Bob Jessop, "Kapitalist Devlete Dair Yeni Kuramlar", *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, (Der. Betül Yazar, Alev Özkazanç), İletişim Yayınları, İstanbul, s. 57-58.

devlet ölçeği de sermaye birikim süreçleri açısından dar gelmeye başlamıştır. Ulusal sınırları aşmak küresel sermaye için baştan beri önemli bir konuydu. Özellikle 20. yüzyılın başında uluslar arası ticaretin çok geliştiği bilinen bir olgudur. Ancak son yıllarda “*zaman ve mekânın iyice sıkışmasına*”<sup>128</sup> yol açan olgu, iletişim ve ulaşım sektörlerindeki baş döndürücü gelişmelerdir.

Bu gelişmeler, küreselleşmenin sadece genişlemesine değil derinleşmesine de neden olmuştur. Bu nedenle ulus devletin mekân üzerindeki iktidar ilişkileri bakımından başat unsur olma niteliği tartışma konusu olmuştur. Bir başka deyişle ulus devlet bir yandan küresel kapitalizm karşısında işlevsiz, diğer yandan gitgide karmaşıklaşan toplumsal sorunlar karşısında fazla hantal bir aygıt olarak algılanmaya başlanmıştır.<sup>129</sup> Ancak ulus devletlerin tarih sahnesinden çekilmeye başladığını söylemek erken bir yargı olur. Ulus devlet önemli siyasal işlevlerini sürdürmeye devam etmekte, sosyal uyumun devamını mümkün kılan egemenlik söylemi de bu işlevlere meşruiyet sağlamaktadır. Bu bağlamda devletin farklı mekânsal ölçeklere dağıtılan karar verme yetkisiyle ilgili belirleyici rolü devam etmektedir. Bununla birlikte bu rolü ve egemenliği etkili bir kontrol aracına dönüştürme imkânı, devlet iktidarının yukarı, aşağı ve dışarı doğru “yer değiştirmesi” (*displacement*) nedeniyle azalmaktadır.<sup>130</sup>

Bu noktada çelişkili gibi gözükken konu, tarihsel süreçte kapitalizmin gelişim sürecine dayalı olarak mekândaki örgütlenmenin ölçeği devamlı büyürken “yerel”in yeniden ön plana çıkmasıdır. Bu durum, “kapitalist devletin yeniden ölçeklenme

---

<sup>128</sup> Harvey bu terimle, “bir yandan kapitalizmin tarihine hayatın hızının artışının damgasını vurduğunu” diğer yandan da “mekânsal engellerin dünya sanki üzerimize çökecekmişcesine aşıldığını” vurgulamaktadır. David Harvey, *a.g.e.*, s. 270-271.

<sup>129</sup> Alev Özkazanç, “Refah Devletinden Yeni Sağa, Siyasal İktidar Tarzında Dönüşümler”, içinde *Siyaset Sosyolojisi Yazıları: Yeni Sağ ve Sonrası*, Alev Özkazanç, Dipnot Yayınları, Ankara, 2007, s. 48.

<sup>130</sup> Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge, 2002, s. 212.

süreci”nin bir parçası olarak anlaşıldığında ise çelişki ortadan kalkmaktadır.<sup>131</sup> Artık sermaye, kendi ulusal sınırlarının dışına çıkmak istediğinde ekonomi dışı araçlara büyük bir oranda ihtiyaç duymamaktadır. Eskiden sanayi ve ticaret sermayesi şeklinde ulusal sınırların dışına çıkan küresel sermaye, son yıllarda daha çok “spekülatif sermaye”<sup>132</sup> formunda sınırları aşmakta, bu sayede ülkeler arasında çok daha fazla hareket kabiliyetine sahip olabilmektedir.<sup>133</sup>

Bu süreç içerisinde mekan üzerindeki en önemli ademi merkezîyetçi baskı, doğrudan üretimin kendisinin ademi merkezîyetçi bir nitelik kazanmasıdır. Kitlesele üretimin yerini esnek uzmanlaşmaya bırakması, üretim yapılarını olabildiğine parçalamış ve mekân, neredeyse üretimin ihmal edilebilir bir boyutu haline gelmiştir. Bu süreç, reel ekonomi yanında para ekonomisi denen tamamen sanal bir dünya oluşmasına kadar varmıştır. Böyle bir ekonomik yapının sınırları tamamen itibarsızlaştıracağı açıktır. Ancak spekülatif ekonominin dışında, üretim yapıları ne kadar parçalanırsa parçalansın, üretim ekonomisinin her halükarda bir mekana ihtiyacı olduğu açıktır.<sup>134</sup> Burada temel sorun bu mekânın ulus devletinin koyduğu daha katı ve sınırlayıcı kurallarla örülü bir ölçekte ne şekilde var olacağıdır. Bunun için de küresel sermaye ulus devleti aşp doğrudan yerel birimlerle muhatap olmak istemektedir. Bunun nedeni, küresel sermayenin rekabeti daha küçük ölçeklere indirgeyerek karlılık oranını arttırmak gayesidir.

Yerel birimler uluslar arası sermayeyi kendi birimlerine çekmek için yarışmakta bunun için birçok olanaklar sunmaktadır. Ancak sermaye herhangi bir

---

<sup>131</sup> Gaye Yılmaz, “Kapitalizmde Zaman-Mekan Sıkışması”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı 17, 2008/2, s. 165.

<sup>132</sup> Sermayenin spekülatif mantığına ilişkin bkz. David Harvey, *a.g.e.*, s. 376-378.

<sup>133</sup> Nalan Yetim, “Küresel Üretim Yapılanmasına Kültürel Yanıtlar: Ulusal-Yerel?”, *Doğu Batı Dergisi*, Sayı:18, 2002, s. 130-131.

<sup>134</sup> Yılmaz’ın ifadesiyle, “en küçük ölçek birimi olan üretim yeri, yani işyerleri tarihsel süreç içerisinde bir dizi önemli değişim geçirmekle birlikte hiçbir zaman tamamen ya da önemli ölçüde ortadan kalkmamıştır”. Gaye Yılmaz, *a.g.m.*, s. 162.

yerel birimde sürekli kalma eğiliminde değildir. Sermaye ve emeğin “coğrafi akışkanlıkları”nın zaman içinde değişmesi birbirlerine karşı kullanabilecekleri farklı imkânlar yaratmaktadır. Belli bir mekânda sabit biçimde kalmak zorunda olan toplumsal sınıf diğerine karşı dezavantajlı duruma düşmektedir.<sup>135</sup> Küreselleşme döneminde daha fazla coğrafi akışkanlığa sahip olan sermayedir. İşçi ücretlerinin daha fazla düştüğü ve kendisine daha fazla olanakların sunulduğu bir yerel birim bir sermaye için her zaman güçlü bir çeldiricidir. Bu durumda ortaya çıkan sonuç yerel ölçekte küresel sermayenin menfaatine işleyen aşırı bir rekabet ortamıdır. Kısa vadede yatırımı kendi birimine çeken yerel yönetimler için bu süreç olumlu gibi algılansa da yaşanan bu müspet gelişmenin başka bir yerel birimin zararına gerçekleştirildiği gözden uzak tutulmamalıdır. Bir başka deyişle bir yerel birim yükselirken mutlaka bir diğeri düşmekte “toplam sıfır” durumu değişmemektedir.<sup>136</sup> Ancak sorunlarına kendi yerel ölçeklerinde çare bulmaya çalışan ve kamu yönetimlerini buna göre yeniden yapılandırmak için uğraşan siyasetçiler veya bürokratlar için sonuç kaçınılmaz şekilde aynıdır: Kendi yerel birimlerine diğer ülkelerden daha fazla yatırım çekmeyi sağlayacak yönetsel ve hukuki altyapıyı oluşturmak. Bu kaygı yerelleşmenin arka planındaki en önemli ekonomik ve yönetsel unsurdur.

Devletlerin mekan üzerinde ekonomik ve sosyal koşullara göre hangi ölçeklerde örgütlendiğine tarihsel bir bağlam içerisinde bakıldıktan sonra, örgütlenmenin niteliğini belirleyen merkezîyetçilik ve ademi merkezîyetçilik kavramına yine tarihsel bağlamda, ancak modern devletin oluşumu çerçevesinde

---

<sup>135</sup> Harvey, işçi sınıfının bu açıdan avantajlı olduğu bir döneme, sanayi devriminin ilk yıllarında demir sanayinde çalışan vasıflı gezginci zanaat işçilerini örnek olarak vermektedir. Avrupayı bir baştan bir başa dolaşan bu işçilerin “coğrafi akışkanlığı” kendilerini kapitalistlere karşı avantajlı konuma yükseltmektedir. David Harvey, *a.g.e.*, s. 264.

<sup>136</sup> Tarık Şengül, *a.g.e.*, s. 144.

biraz daha yakından bakmak gerekmektedir.<sup>137</sup> Modern anlamda devletin doğuşu siyasal düzeyde merkeziyetçi bir ilişkiler ağını gerekli kılmıştır. Ulus devletin oluşumu sürecinde devletler sadece siyasal düzeyde değil toplumsal ve ekonomik düzeyde de çok yönlü merkeziyetçi “tek tipleştirici” mekanizmalara başvurmuşlardır.

Batı Avrupa’da yaşanan sosyo-ekonomik değişimin bir ürünü olarak, 16. yüzyılda mutlakıyetçi monarşi şeklinde ortaya çıkan modern devletin geçmişten farklı olarak üç temel işlevi yerine getirdiği söylenebilir.<sup>138</sup> Bu işlevlerden birincisi, devletin pazar mekanizmasını güvence altına almak için bir “düzen” oluşturmasıdır. Bu düzen, iç barışı ve pazarın güvenliğini sağlayarak meta akışının güvenli bir şekilde kentlere ve pazarlara ulaşmasını sağlamıştır. Bunun için devlet yerel güç odaklarının ve soyluların güçlerini kırmak ve onları merkezi yönetimin kurallarına tabi kılmak zorunda olmuştur. Düzeni ve güvenliği sağlamanın yanında ikinci temel işlev, sürekli ordu ve yargı mekanizmasını işletecek bir kamu finansmanına sahip olmaktır. Modern devlet iç barışı ve dışa karşı güvenliği sağlamak için sürekli bir orduya, düzen bozucu faaliyetleri yaptırma bağlamak için de bir yargı mekanizmasına ihtiyaç duymuştur. Bunlar için ise kamu finansmanını sağlayacak etkin bir yönetsel mekanizma gereklidir. Modern devletin belirtilen bu ikinci işlevi böylece modern anlamda bürokrasinin de oluşmasını gerektirmiştir.

Modern devletin üçüncü temel işlevi, devlet eliyle sermaye birikimine öncülük yapmak için bir ekonomi politikası olarak merkantilizmin uygulanmasıdır.

---

<sup>137</sup> Bu çalışmanın genel çerçevesinin dışına taşmamak amacıyla, ülkelerin tarihsel özgüllüğü ihmal edilerek, modern devletin oluşumuyla ilgili ortak özellikler üzerinden genel bir yargıya varılmaktadır. Halbuki sadece İngiltere ve Fransa’nın kendine özgü kapitalistleşme süreci bile modern devletin oluşumunu farklı şekillerde etkilemiştir. İngiltere’de daha çok ekonomik araçlara dayalı bir kapitalistleşme süreci yaşanmışken, Fransa’da bu süreçte belirleyici etken “bonapartist devlet”tir. Kapitalizmin kökeni ve gelişimine ilişkin bu ayrımlar için bkz. Ellen Meiksins Wood, *Kapitalizmin Kökeni-Geniş Bir Bakış*, (Çev. A. Cevdet Aşkın), Epos Yayınları, Ankara, 2003.

<sup>138</sup> Gencay Şaylan, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s. 39-40.

Bu ekonomi politikasının temeli, bir ülkenin ekonomik zenginliğinin yani o ülkedeki toplam kıymetli maden miktarının, o ülkenin gücü ve refahını oluşturduğudur.<sup>139</sup> Bu nedenle devletler ellerindeki toplam altın ve gümüş miktarını arttırmaya çalışırlar. Modern devlet, kendi sermaye sınıfının dünya çapında üstünlük kazanması için her türlü korumacı ekonomik önlemleri almıştır. Korumacı anlayışın nedeni ise o dönemde bir ülkenin diğerlerinden daha zengin ve güçlü olmasının tek yolunun ticaret fazlası sağlamaktan geçtiği inancıdır.

Modern devletin kendinden başka bir otoriteye imkân tanımayacak şekilde örgütlenmesi siyasal düzeyde her ne kadar merkeziyetçi bir yapıya yol açsa da devletin mekân üzerinde örgütlenmesi bakımından merkeziyetçiliği aynı katılıklı uygulamak mümkün olamamıştır. Bu nedenle modern devlet, yönetsel anlamda taşradaki örgütlenmesini merkeziyetçilik-ademi merkeziyetçilik sarkacı içerisinde bir konuma oturtmuştur. Bu konunun belirlenmesinde ise ülkelerin tarihsel, siyasal, ekonomik ve yönetsel koşulları etkili olmuştur.

Devletin mekân üzerindeki örgütlenişinin tarihsel süreç içerisinde değişim göstermesi devletin “yapısal” ve “işlevsel” yönlerindeki değişimle de açıklanabilir.<sup>140</sup> Devletin yapısal yönü, kamu kurum ve kuruluşları olarak somutlaşan, onun örgütsel görünümüdür. Temel olarak devletin yapısal yönü, yasama, yürütme ve yargı alanındaki örgütlenmeyi ifade eder. Ayrıca devlet organları, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde de örgütlenebilir. Bu bağlamda devletin mekân üzerindeki örgütlenmesini etkileyen iki önemli gelişmeden birincisi ulus devleti aşan Avrupa Birliği gibi örgütlenmelerin ortaya çıkması, ikincisi ise yönetişim kavramıdır.

---

<sup>139</sup> Ayferi Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beşinci Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1989, s. 126-127.

<sup>140</sup> Veysel Eren, “Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim”, içinde *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* (Ed. Mehmet Özel, Veysel Eren), Çizgi Kitabevi, Konya, 2008, s. 39-40.

Devletin işlevsel yönü ise kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi süreçlerinden meydana gelmektedir. Devletin yapısal ve işlevsel yönleri birbirinden bağımsız değildir. Kamu örgütlerinin yapısı, kamusal politikaların oluşturulması ve yürütülmesi sürecini, süreçler de zaman içerisinde yapıyı belirleyebilmektedir.<sup>141</sup> Bunun da ötesinde toplumdaki üretim ilişkilerinin ve güç yapılarının değişmesi zamanla devletin bu iki yönde de değişimine yol açmaktadır. Bu değişimin en yakın örneği, 1980 sonrasında yaşanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası refah devleti anlayışının egemenlik kazanması devletin ekonomik alanda da büyümesine yol açmış ve bu durum zamanla kamu gelirlerinin giderlerine yetmemesi sonucunu doğurmuştur. Bu durumu eleştiri konusu yapan ve mevcut şartların sürdürülemezliğini iddia eden Thatcher ve Reagan gibi yeni sağ iktidarlar, ideolojilerinin de getirdiği rüzgârla devletin yapısı ve işleyişinde önemli değişikliklere yol açmışlardır.

Devletin mekân üzerindeki örgütlenişini dolaylı olarak etkileyen, devletin işlevsel yönünü oluşturan kamusal politikaların oluşumunun belirlenmesi ve uygulanması sürecinde neyin daha çok etkili olduğunu tespitine yönelik başlıca üç teori söz konusudur:<sup>142</sup> Bunlardan birincisini teşkil eden çoğulculuk, kamusal politikaların çoğulcu demokrasinin temsil mekanizmaları aracılığıyla halkın talepleri sonucu ortaya çıktığını savunur. Bu süreçte baskı gruplarının önemli rol oynadığı, devletin kendi başına bir güç ya da karar verici olmaktan çok, farklı gruplar arasında hakem konumunda olduğu vurgulanır.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Cem Eroğul, *Devlet Nedir?* İmge Kitabevi, Ankara, Birinci Baskı, 1990, s. 142-143.

<sup>142</sup> Michael Hill, *The Policy Process in the Modern State*, Harvester Wheatsheaf, Prentice Hall, 1997, s. 28-29.

<sup>143</sup> H. Tarık Şengül, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz 1999, s. 5.

İkincisi olan çeşitli çevresel ve evrimsel teoriler; demografik, ekonomik ve çevresel şartların harici birer etken olarak siyasal sistemi zorlamasıyla kamusal politikaların oluştuğunu iddia eder. Marksist ve yapısalcı yorumlar da bu çerçevede içerisinde değerlendirilebilir. Kamusal politikaların belirlenmesinde devlet merkezli teoriler ise devlet sistemi içerisinde yer alan kişi veya kuruluşların ihtiyaçları ve sorunları tespit ederek, bunlara göre önlem aldıklarını öne sürer. Burada devlet kendi başına bir güç merkezi olarak, kendi dışındaki toplumsal güçlerden bağımsızlaşmaktadır.<sup>144</sup> Böylece bürokratik otorite merkezileşme sürecinin ardındaki temel aktör olmaktadır.

Bu teoriler, önemi bir kamusal politika olarak merkeziyetçilik veya ademi merkeziyetçilik yöneliminin ardında yatan etkeni bulmak açısından önemlidir. Bu teoriler, bir modernleşme tarihi olarak Türkiye'nin son iki yüz yılını değerlendirmek için kullanıldığında, kamusal politikaların oluşumunun ağırlıklı olarak üçüncü faktörün etkinliğinde gerçekleştiği ifade edilebilir. Osmanlı'da yönetimin modernleşmesi ve dolayısıyla merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçiliğin bir kamu politikası olarak uygulanması bürokrasi öncülüğünde gerçekleşmiştir. Osmanlı'nın bu dönemde yarı-sömürgeleşme süreci içinde olduğu, bu nedenle dış faktörlerin de belli ölçüde etkide bulunduğu gerçektir.<sup>145</sup> Ancak dış faktörleri bile dünyadaki belli güç dengeleri çerçevesinde yorumlayıp bir politika haline dönüştürmek Bab-ı Âli Bürokrasisinin öncülüğünde gerçekleşmiştir.

Kaynağı ve nedeni ne olursa olsun devletin işlevlerinde değişim; devlet-toplum, devlet-özel sektör, devlet-yurttaş ve siyasetçi-bürokrat-işadamı arasındaki

---

<sup>144</sup> A.k., s. 6.

<sup>145</sup> Yabancı baskıların, Osmanlı'da reformu şekillendiren temel etken olmadığı, yalnızca pek çok etkenden ancak birisini oluşturduğu konusunda bkz. Roderic H. Davison, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856-1876, I. Cilt*, (Çev. Osman Akınhay), Papirüs Yayınları, İstanbul, 1997, s. 19-20.

ilişkilerde ve devletin mekân üzerindeki örgütlenmesinde değişime yol açmaktadır. Bahsedilen içerikte bir değişim de devletin merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik sarkacındaki yönelimine etkide bulunmaktadır. Örneğin; devlet-yurttaş ilişkileri yurttaşların kamusal politikalarda daha fazla söz sahibi olması yönünde değişiyor ise bu durum, devletin aynı zamanda yerinden yönetime ağırlık vermesine neden olmaktadır. Kamu hizmetlerinin gördürülmesinde özel sektör yöntemleri ağırlık kazanmışsa veya hizmetler doğrudan özel sektöre gördürülüyorsa devletin merkeziyetçi niteliği zayıflamaya başlamış demektir. Günümüzde devletin yapısal ve işlevsel yönüne birbiriyle etkileşim içerisinde etki eden faktörler dört kavram altında toplanabilmektedir:<sup>146</sup>

Bunlardan birincisi, ulus devletin yapı ve işleyişinin ulus üstü örgütlerin ve küresel sermayenin etkisi altına girmesini ifade eden küreselleşmedir.<sup>147</sup> Örneğin bu etki, Avrupa Birliği'ne girmeyi zorunlu kılacağı gibi devletin taşra örgütlenmesinde bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına da neden olabilmektedir. İkinci faktör, ulus devletin yapı ve işlevlerinde merkeziyetçi niteliğinin zayıflamasına neden olan yerelleşmedir. Son dönem kamu yönetimi reformları kapsamında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve yürürlüğe giremeyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu bu kapsamda değerlendirilebilir.

Ulus devletin tek yönlü yukarıdan aşağıya kamu politikası belirleme tekelinin kırılarak politika belirleme sürecinin özel sektöre ve sivil topluma açılması anlamında yönetişim üçüncü faktördür. Bu kavram devletin değişen rolünü tanımlamaktadır. Böylece yönetim, çoklu aktörlerin rol aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirleyici olduğu bir süreç haline gelmektedir. Devletin bu

---

<sup>146</sup> Veysel Eren, *a.g.e.*, s. 42.

<sup>147</sup> Bu yöndeki değişimi çok yönlü ele alan bir çalışma için bkz. Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.

süreçteki işlevi, büyük ölçüde düzenleyicilik ve çoklu aktörler arasında hakemliktir.<sup>148</sup> Belediye ve Özel İdare Kanunlarıyla kent konseylerinin kurulmasının zorunlu hale getirilmesi bunu örneklemektedir. Devletin yapısal ve işlevsel yönden küçültülmesi anlamına gelen özelleştirme ise sonuncu faktördür. Kamusal örgütlerin özelleştirilmesi, yapısal anlamda devletin küçülmesine yol açarken, elde kalan hizmet alanlarının da özel sektöre gördürülmesi işlevsel açıdan devletin küçülmesine neden olmaktadır.

Sözü edilen bu kavramlar bağlamında ulus devletlerin küresel kapitalist sisteme entegrasyonu için şart koşulan başlıca uygulamalar; devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi, sosyal devlet harcamalarının azaltılması, ekonominin doğal işleyişini engelleyen sübvansiyonların kaldırılması, sermaye piyasalarının serbestleştirilmesi, gümrük kriterlerini ve kotaları kaldırmak veya düşürmek yoluyla dış ticaretin serbestleştirilmesi, özelleştirme yoluyla devletin küçültülmesi, özelleştirilemeyen alanlarda kuralsızlaştırma (*deregülasyon*) yoluna gidilmesi, sosyal refah devleti harcamalarının azaltılması ve uluslar arası sermayeyi çekmek için emeğin ucuz, sendikalaşmanın zayıf ve vergilerin düşük olduğu bir ekonomik ortam yaratılmasıdır.

Ulus devletin küresel sermayenin istekleri doğrultusunda bu dönüşümü demokratik meşruiyet açısından da tartışmalıdır. Halkın istekleri ile her zaman küçük bir azınlığı temsil eden uluslar arası sermaye ve bunların yerli temsilcileri arasında bir çatışma söz konusudur. Küresel sisteme entegrasyon bağlamında devletlerden istenen uygulamalar, halkın isteklerini arka plana itmeyi gerektirdiğinden demokratik ortamda siyaset yapmak güçleşmektedir. Bunun yanında küresel pazarı genişletmek

---

<sup>148</sup> H. Tarık Şengül, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, s. 12.

amacıyla gelişmekte olan ÷lkelere demokrasi ihracı da bir yöntem olarak tartışılmaktadır. Demokratik ÷lkelerde, demokratik meşruiyeti ihmale zorlayan küresel sermaye demokratik olmayan ÷lkeleri daha rahat pazar haline getirebilmek için bu ÷lkelerde demokrasiye geçişi zorlamaktadır. Bu noktada küresel sermaye için demokrasinin araçsal niteliği öne çıkmaktadır. Esas olan siyaset alanının genişlemesi yoluyla toplumsal taleplerin yönetimde dikkate alınmasını sağlamak değildir. Küresel sermaye için demokrasi yoluyla ulaşılmak istenen istikrarlı, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi cihazıdır. Bu nedenle istikrarı sağlamayan demokrasi de makbul değildir.

Küresel rekabetin yol açtığı aşırı belirsizlik ortamı ve geleneksel dayanışmacı toplumsal yapıların çözümlenmesi vatandaşları “yeni aidiyetler” geliştirmeye zorlamıştır. Bu süreçte etnik, dini ve kültürel alt kimliklerin görünürlük kazanması cemaatleşmeyi ve yerelleşmeyi doğurmuştur. Modernitenin öngördüğü “türdeşleşme” topluluk ya da cemaat olgusunu ortadan kaldırmaya yönelik olduğundan, buna karşı tepki olarak gelişen “kimlik politikaları” yereli evrensel tercihlerin üzerinde tutmaktadır.<sup>149</sup> Böylece ulus devlet sadece ulus üstü örgütlerin değil ulus altı kimliklerin de baskısına maruz hale gelmiştir.

Ulus devlete ait vatandaşlık kimliğinin zayıflamaya başlaması içsel bir dinamik olarak yerelleşmeyi teşvik etmişse de küresel sermaye de doğrudan doğruya yerelleşmeyi ve eyaletleşmeyi kendi menfaatine daha uygun görmektedir. Küresel kapitalizm uluslar arası sermayenin ve çok uluslu şirketlerin kar “maksimizasyonunu” temin için yerel yönetimlerin doğrudan doğruya uluslar arası şirketler ve kredi kuruluşlarıyla temas edebilmelerini talep etmektedir. Bu talep

---

<sup>149</sup> Nur Vergin, *Siyasetin Sosyolojisi-Kavramlar, Tanımlar, Yaklaşımlar*, Doğan Kitap, İstanbul, 2008, s. 322-323.

doğrultusunda merkezi yönetimlerin idari, mali, sosyal ve ekonomik işlevlerinin yerel yönetimlere bırakılması gerektiği savunulmaktadır. Ekonomi odaklı bu savunmaya yerleşme ve demokrasi arasındaki geleneksel bağ yoluyla demokratik bir temel de kazandırılmaya çalışılmaktadır. 1980 sonrasında yerleşme kavramının yeniden gündeme gelmesinin en önemli nedenlerinden biri budur. Sonuç olarak küreselleşme süreci tüm alanlarda bu iki amaca birden hizmet edecek şekilde tasarlanmış veya insanların süreci bu şekilde algılamaları istenmiştir. Amaçlardan biri yukarıda açıklandığı gibi küresel sermayeye yeni alanlar açmaya dayanan “çıkar temelli ekonomik amaç”, ikincisi ise bu amacı örtmeye ve “insanileştirmeye” dayalı olan “demokratik temelli siyasi amaç”tır.

Geleneksel sömürgeciliğin doğrudan kaynaklara el koyma şeklindeki kaba yönteminin “medeniyet götürme” söylemiyle meşrulaştırılması ne kadar gerçekçi ise küreselleşme aracılığıyla kapitalizme entegrasyon sürecinin demokrasi ve insan hakları kavramıyla özdeşleştirilmesi de ancak o kadar gerçekçidir.<sup>150</sup> Bir yandan ülke içi demokratik siyaseti anlamsızlaştıran küresel kapitalizme entegrasyon sürecine hız verilirken, diğer yandan demokratik olmayan ülkelerde demokrasiye geçiş teşvik edilmektedir. Bir başka deyişle küresel kapitalizmin istekleri doğrultusunda yerleşmeye hız verilirken, aynı zamanda bunun demokratikleşmeye de hizmet edeceği iddia edilmektedir. Bunlara itibar edilmemesi durumunda da “insan hakları” ve “uluslar arası hukuk” kavramına dayalı olarak ülkelere doğrudan müdahale hakkı da öngörülmektedir. Böylece küresel sisteme entegre olmaya direnen doğal ve

---

<sup>150</sup> Immanuel Wallerstein’in ifadesiyle, “insan haklarına saygı gösterdiklerini ileri süren ülkelerin görevi, insan haklarına saygı göstermeyen, ‘barbarca’ adetlere sahip olan ve sonuç olarak velayet altına alınması ve çocuklar gibi eğitilmesi gerekenleri ‘uygarlaştırmak’tı.” Immanuel Wallerstein, *Liberalizmden Sonra*, (Çev. Erol Öz), Metis Yayınları, İstanbul, 1998, s. 148.

ekonomik kaynaklar bakımından zengin ülkeler, insan hakları ihlalleri gerekçesine dayanarak müdahalelere maruz kalabilmektedir.

Tüm bu etkilerin ve zorlamaların neticesinde ulus devlet, ulus üstü ve ulus altı düzeylerinde “karşılıklı bağımlılık” ilkesi çerçevesinde iktidarını başka güçlerle paylaşmak zorunda kalmaktadır. Ulus altı düzeyde güç paylaşımı bir başka deyişle yerelleşme ise merkezi iktidarın gücünü yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, bağımsız idari otoriteler ve özel sektör kuruluşları ile paylaşmasını gerektirmiştir. Bu sürecin sonucu olarak yerel yönetimler, kendilerini ulus devletin bir parçası olarak görmekten uzaklaşıp daha müstakil şekillerde tanımlama yoluna gitmişlerdir. Bu çerçevede yerel yönetimler küresel sermayeyi kendi birimlerine çekmek için projeler geliştirmeye başlamışlardır.<sup>151</sup>

Mekândaki örgütlenme modelinin değişerek yerelin yeniden ön plana çıkması, Fordist sanayi örgütlenmesinin yerini post-Fordist<sup>152</sup> modele bırakmasıyla da açıklanmaktadır.<sup>153</sup> Fordizm, büyük ölçekli standart malların, yarı uzman emek gücüne dayalı olarak montaj üretim tekniğiyle seri olarak üretilmesine dayanan bir sanayi örgütlenme modelidir. Fordizmi yaratan dinamikler, Keynezyen refah devletinin biçim ve işlevleriyle yakından ilişkilidir. Fordist modele dayanan devlet, ücretleri ve emek piyasasını yönlendirerek toplam talebi kontrolü altında tutar. Böylece arz ve talebin dengede kalmasını sağlar. Bunun da ötesinde ekonomik dalgalanmaları önlemeye çalışarak, düzenli büyümeye katkı yapar. Fordist modelin Keynesyen refah devleti altyapı yatırımlarını yapar, konut ve ulaşım politikaları

---

<sup>151</sup> M. Ökmen, S. Baştan, A. Yılmaz, “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, içinde *Kamu Yönetimi*, (Ed. Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara, 2004, s. 46-47.

<sup>152</sup> Bob Jessop, sermaye birikimindeki değişimi ve bunun sosyal ve ekonomik politikalara yansımaları en iyi ifade eden kavram olarak post-Fordizm yerine “Toyotizm”, “Sonyizm” ve “Gateizm” kullanılmasının daha açıklayıcı olacağını ileri sürmektedir. Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge, 2002, s. 97.

<sup>153</sup> Faruk Ataay, *a.g.e.*, s. 183-195.

aracılığıyla da kitlesel üretimi teşvik eder. Ayrıca Fordist büyüme modeli, keynesyen devletin tam istihdam hedefi ve sosyal refah devleti uygulamaları aracılığıyla örgütlü sermaye ve işçi sınıfı arasında bir uzlaşma sağlayabilmesine imkân tanır. 1960 ve 70'lerdeki çoğu refah devleti uygulamaları bu nedenle Fordist sistem tarafından da teşvik edilmiştir.

Büyük ölçekli standart mallar üretimine dayalı Fordist sanayilerin küreselleşme sürecine adapte olamamaları post-Fordizm olarak adlandırılan bir süreci doğurmuştur. Jessop'a<sup>154</sup> göre, post-Fordizmin ardında üç itici güç vardır: Birincisi, yeni teknolojilerin ortaya çıkması, ikincisi uluslar arasılaşma, üçüncüsü Fordizmden post-Fordizme paradigma değişimidir. Post-Fordizmin yeni paradigması devletin ekonomik işlevlerinin yeniden tanımlanmasıdır. Ağ şeklinde örgütlenme biçimleri ve internet aracılığı ile artan entegrasyon iletişimin, koordinasyonun ve kontrolün şeklini değiştirmiştir.<sup>155</sup> Devletler uluslar arası rekabetin arz yönlü sorunlarına odaklanmış ve esneklik taleplerine karşı refah politikalarını ikinci plana itmişlerdir. Bu dönemde kapitalist devlet, Fordist üretim ve sermaye birikimi modelinden kaynaklanan sorunlara çare bulacak şekilde yeniden yapılanmıştır. Bu yapılanma sürecinde üretim sürecindeki ademi merkezîyetçi baskılar mekan üzerinde de aynı sonucu doğurmuştur. Siyasal gücünü hâlâ elinde bulunduran devlet, operasyonel güç kullanımını ulus üstü ve altı düzeylere dağıtmıştır.<sup>156</sup>

Post-Fordizmin üretimin örgütlenmesi konusunda meydana getirdiği değişim mekân üzerinde örgütlenmeyi yakından ilgilendirmektedir. Esnek

---

<sup>154</sup> Bob Jessop, "Post-Fordism and the State", [www2.cddc.vt.edu/digitalfordism/Fordism\\_materials/jessop3.htm](http://www2.cddc.vt.edu/digitalfordism/Fordism_materials/jessop3.htm), (16.10.2008).

<sup>155</sup> Bob Jessop, sanal (*virtual*) firmaların mallarının dağıtımını işini, sadece internette varolan bir firmaya taşeron olarak vermesini, ekonominin değişen yapısına örnek olarak verir. Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State*, s. 100.

<sup>156</sup> Gülten Kazgan, *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, 4. Baskı, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 20.

uzmanlaşmaya dayanan yeni anlayış, üretim yapılanmasında yeni endüstri bölgelerini ve yerel birimleri ön plana çıkarmıştır. Yerel bir ölçekte konumlanan endüstriyel bölgeler, küçük ve orta boy firmaların birbirleriyle bağlantılı olarak üretim yapmalarını ve işbirliği içinde olmalarını gerektirmiştir. Bu bölgelerde Fordist üretim yapılanmasından farklı olarak üretim, yerel toplulukla olan ilişkiyle belirginleşmekte ve yerel kimlik öğelerine ihtiyaç duymaktadır.<sup>157</sup> Üretim süreçlerinde güven, dayanışma onur, iş birliği, sıkı çalışma gibi yerel-geleneksel değerler ön plana çıkmaktadır. Yeni üretim anlayışı Türkiye’de “Anadolu kaplanları” deneyimiyle somutlaşmaktadır. Mekansal olarak üretimin daha yerel düzeyde örgütlenmesi, hemşehrilik, aynı etnik ve dini cemaatten olma gibi enformel ilişkileri ön plana geçirmektedir. Sözü edilen Fordist paradigmadaki bu değişim sonuç olarak, ulus düzeyinde gerçekleşmesi öngörülen kalkınmanın yerine sektörel, bölgesel ve yerel kalkınma modelini ikame etmiştir.

Yerele dayalı bu kalkınma modeli, küçük ve orta boy işletmelerin ekonomideki ağırlıklarının artmasına neden olmuştur. KOBİ’lerin öneminin artmasının mekân boyutuna yansımaları yerel toplulukların, kent ve bölge yönetimlerinin önemli roller üstlenmesi şeklinde olmuştur. Buna göre, girişimcilere ucuz arsa, vergi indirimleri gibi kolaylıklar yaratılmasında, işçi-işveren ilişkilerinde çatışma yerine dayanışma sağlanmasında, toplumsal maliyetlerin düşürülmesinde ve işgücününün mesleki eğitiminde önemli roller üstlenen yerel yönetimler ekonomik gelişmeye katalizörlük etmeye başlamışlardır.<sup>158</sup> Yerel yönetime yüklenen bu işlevin doğal sonucu, merkezîyetçilikten kaynaklanan hantallık ve verimsizliğin de bu

---

<sup>157</sup> Nalan Yetim, *a.g.m.*, s. 136.

<sup>158</sup> Faruk Ataay, *a.g.e.*, s. 182-183.

sayede önleneceği ve yönetimin yerel düzeyde rekabete daha açık bir anlayışta örgütlenebileceği varsayımdır.

Bahsedilen süreç her ne kadar küresel sermayenin istekleri doğrultusunda varılan bir nokta olması nedeniyle eleştirilere söz konusu olsa da yerel birimlerin klasik anlamıyla demokrasilerin beşiği olduğu gerçeği göz ardı edilmemelidir. Konuya eleştirel bakanlarca son dönemlerdeki yerelleşme çabalarının demokratik bir yanının olduğu bir göz boyamadan ibarettir. Örneğin bu anlayışa göre belediyeler, toplumun çıkarlarını yansıtan demokratik kurumlar olmaktan çok kentsel rantların sermaye sınıflarına daha kolay aktarılmasını sağlayan aracı kamusal kurumlar olmuşlardır. Bu nedenle Güler'e göre, Türkiye'de yürütülen yerel yönetimleri yapılandırma çalışmaları da bir yanılgıdan ibarettir. Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi amacıyla katılımcılık ilkesini özendirmek, yerel yönetimlerin kamusal özünü bir takım toplumsal kesimlere hibe etmektir. Çünkü katılması istenen kesimler çoğunlukla iş dünyasının temsilcileridir.<sup>159</sup>

Türkiye'de yerel siyasetin koşulları göz önüne alındığında bu eleştiriler gerçeklik payı taşısa da kentsel kaynakların belirli kesimlere aktarılmasının önlemek için de yurttaşların yerel yönetimlere katılımını arttırmak gerekmektedir. Geniş halk kitlelerinin kendi yerel birimlerine sahip çıkmasından başka etkili ve demokratik bir çözüm yolu yoktur.<sup>160</sup> Katılımın artırılması kaynakların belirli rant çevrelerine gitmelerini önleyecek ve böylece halkın denetimine açık bir yerel yönetim yapısı oluşacaktır. 1970'li yıllardan itibaren temsili demokrasinin büyük bir kriz içinde olması halkın her düzeyde yönetim birimine katılımını daha da öncelikli bir konu haline getirmiştir. Temsili demokrasi kavramının yerini katılımcı demokrasi

<sup>159</sup> Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, s. 156-159.

<sup>160</sup> Ayşegül Mengi, Nesrin Algan, *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s. 205-206.

(*participatory democracy*) kavramı almıştır. Katılımcı demokrasi, yurttaşların kendilerini etkileyen tüm kararların alınmasına etkin olarak çeşitli şekillerde katılması ve bu katılmanın tüm sektörlerde oldukça yüksek bir ademi merkezîyetçilik aracılığıyla gerçekleşmesi şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>161</sup> Bir başka deyişle bu kavram katılmayı oy vermekle sınırlandırmayıp çok çeşitli başka faaliyetleri de içermeyi gerektirmektedir. Yerel yönetimleri etkin hale getirmeyen bir yönetimin ülkenin tamamında demokrasiyi yaşama geçirdiği söylenemez. Bu nedenle yerleşme kavramının günümüzde ön plana çıkmasının küresel sermayenin istekleri doğrultusunda şekillendiğini göz ardı etmeden, konunun geniş halk yığınları açısından çözümünün yine de bu kavramın etkin olarak uygulanmasından geçtiği gerçeği ihmal edilmemelidir.

#### **IV. Mekân Üzerinde Örgütlenmenin Yeni Modeli: Çok Katmanlı Yönetişim**

Uluslar üstü, ulusal ve yerel düzeylerde var olan yönetsel yapılar arasındaki ilişkilerin son yıllarda nitelik değiştirmesi, “çok katmanlı yönetim” kavramını gündeme taşımıştır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesini bu kavram üzerinden tartışmak, kalkınma ajanslarının da Türkiye’de bu bağlamda değerlendirilebilmesine zemin hazırlayacaktır. Ayrıca son yerel yönetim reformları aracılığıyla güçlenen il özel idareleri ve belediyelerin, Türkiye’nin Avrupa Birliği ile yürüttüğü katılım müzakereleri sonucunda ulusal düzeyin üstündeki yapılarla temas olanaklarının artacak olması da bu kavramı önemli hale getirmektedir.

---

<sup>161</sup> Ali Yaşar Sarıbay, *Siyasal Sosyoloji*, Der Yayınevi, İstanbul, 1994, s. 99.

Çok katmanlı yönetim (*multi level governance*), Avrupa Birliği'nin derinleşme ve genişleme süreçleri çerçevesinde ortaya çıkan ve genel olarak yönetimin mekân üzerindeki örgütlenmesine uyarlanan bir kavramdır. Bu kavram temelde yönetsel kademelerin artmasına ve aralarındaki ilişkilerin değişen niteliğine vurgu yapmaktadır. Bu başlık altında; kavramın ortaya çıkışı, genel olarak devletin toprak üzerinde örgütlenmesi alanındaki yeni gelişmeleri temsil eder tarzda kullanılması ve bu durumla kısmen alakalı olarak bazı ülkelerde görülen devletin taşra örgütlenmesindeki çeşitliliklere değinilmektedir.

Avrupa Birliği; İkinci Dünya Savaşı sonrasında kömür ve çelik sektörlerindeki bütünleşmeyle başlayan, ekonomik ve parasal birlik ile devam eden ve siyasi bütünleşme hedefine doğru yol alan bir projedir. Çok katmanlı yönetim kavramı Avrupa Birliği'nin ulus üstü, ulusal ve bölgesel düzeylerdeki iç içe geçmiş sürekli müzakereye dayanan politika belirleme ve uygulama sistemini ifade etmektedir. Bu kavram, kararların oluşturulmasında Avrupa Birliği birimlerinin, devletlerin, bölgesel aktörlerin ve farklı katmanlardaki başka faktörlerin etkili olduğu öngörüsüne dayanmaktadır.<sup>162</sup> Avrupa Birliği içerisinde ulus devletlerin küreselleşme süreciyle birlikte etkinliklerinin azalması, karar alma otoritesinin ulus altı seviyede yerel ve bölgesel otoritelere doğru yayılmasına neden olmuştur.

Çok katmanlı yönetim öncelikli olarak yönetsel alanın çok aktörlü olduğuna vurgu yapmaktadır. Bu vurgunun iki önemli ayağı ulus üstü ve ulus altı düzeyleridir. Bu düzeyler kamusal aktörler kadar özel sektörü de kapsamaktadır. Bu bağlamda çok katmanlı yönetim, yönetsel katmanlar arasındaki ilişkilerin nitelik değiştirmesini ifade etmektedir. Önceleri ulus altı birimler ancak kendi merkezi

---

<sup>162</sup> Elizabeth Bomberg, Alexander Stubb, *The European Union: How Does it Work*, Oxford University Press, 2004, s. 9.

yönetimleri ile ilişki içinde iken, çok katmanlı yönetişim yaklaşımı ile birlikte bu birimler doğrudan ulus-üstü birimler ile bağlantıya geçebilmektedir. Belçika, Almanya ve Avusturya bölgesel yönetimleri Maastricht Anlaşmasıyla birlikte Bakanlar Konseyine temsilci göndermeye başlamıştır. Bu anlaşmayla birlikte Bölgeler Komitesinin oluşturulması da bu yönde atılmış bir diğer adımdır. Bu gelişmeler neticesinde birçok bölgesel yönetim lobi yapmak için Brüksel’de ofis kiralamaya başlamıştır. Artık Avrupa Birliği’ni oluşturan ulus devletlerin bütünleşmesinden daha çok, çok katmanlı yönetsel birimler ağının oluşturduğu bir birlikten söz etmek daha doğru olur. Yeni kavram Avrupa Birliği’nin siyasi bir sistem olduğu fikrine dayanmaktadır. Ancak bu sistem klasik devlet yapılanmalarında olduğu gibi bir iç siyasi sisteme, merkezi ve yerel idarelere sahip değildir.

Avrupa Birliği’nin işleyişine daha yakından bakılacak olursa çok katmanlı yönetişim sisteminin işleyişi daha iyi anlaşılabilir. Avrupa Birliği’nde politikaların belirlenmesinde tek aktörün belirleyiciliğinden çok, aktörler arası rekabet söz konusudur. Ulus devletler kendi çıkarları yönünde bu sürece müdahale etmek isteseler de süreci her zaman kendi istekleri doğrultusunda yönlendiremezler. Çünkü Birlik içerisinde çok karmaşık ilişkiler ağı ve çıkar grupları vardır. Burada çok katmanlı yönetişim kavramıyla açıklanabilecek, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyona dayalı bir süreç söz konusudur.

Kavramın İngilizcede ilk ortaya çıkışının 1992 yılında Gary Marks tarafından yazılan bir kitap bölümüyle olduğu ifade edilmektedir.<sup>163</sup> Kavram, Avrupa Birliği’nin tek bir piyasa olması sürecinde Avrupa Birliği bölge politikasının

---

<sup>163</sup> Gary Marks, “Structural Policy in the European Community”, içinde A. Sbragia, *Euro-politics, Institutions and Policymaking in the “New” European Community*, The Brookings Institution, Washington DC, 1992, s. 191-225.

yeni sürece uyumlu hale getirilmesi bağlamında dile getirilmiştir. Kavramın ortaya çıkışı Avrupa Birliği'nin bütünleşme ve genişleme sürecindeki kadim bir tartışmadan kaynaklanmaktadır. Eskiden beri Avrupa Birliği'nin siyasi bir birlik projesi olduğunu savunanlar kadar, ulus devletlerin belirleyiciliğine ağırlık veren ve Avrupa Birliğini sadece bir devletler birliği olarak gören yaklaşımlar da söz konusu olmuştur. Kavram bu iki yaklaşım arasında en azından bölgesel ve yapısal fonların kullanımı konusunda bir orta yol bulma arayışından doğmuştur. Bölgesel politikaların oluşumu sürecinde üye devletlerin ulusal hükümetlerinin çıkarları belirleyici olmaktadır. Uygulama aşaması ise Avrupa Komisyonu'ndan bölgesel ve yerel otoritelere ve özel sektör gruplarına kadar bir dizi aktörü sürecin içine katmaktadır.

Kavramın kullanılma alanı zamanla Avrupa Birliği çerçevesini aşmış, devletin toprak üzerinde örgütlenmesi alanında meydana gelen değişiklikleri tanımlamak ve açıklamak için de bu kavram kullanılmaya başlanmıştır. Böylece bu kavram, geçmişten gelen bazı gelişmelerin sonuçlarına da uyan tarzda bir anlam ifade etmeye başlamıştır. Bir başka deyişle kavram, farklı seviyelerdeki yönetsel yapılar arasındaki ilişkinin karmaşıklığını analiz etmekte kullanılan önemli bir araç olmakla birlikte daha geniş olarak bu kavramın ekonomik, siyasi ve yönetsel dönüşümlere uğrayan devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin yeni karmaşık yapısını da ifade ettiği söylenebilir. Bu nedenle, yönetsel kademelerin çoğalması ve aralarındaki ilişkilerin nitelik değiştirmesinin Avrupa Birliği bağlamında bu kavramın ortaya çıkmasından çok daha önceye giden bir geçmişi vardır. Bu çerçevede sözkonusu kavramın Avrupa Birliği çerçevesini aşan gelişimine de kısaca bakmak gerekmektedir.

1980 öncesinde egemen olan refah devleti anlayışının; merkez-yerel ilişkilerine ve mekân üzerindeki örgütlenmeye farklı bir anlayışla yaklaşımı, neo-liberal politikaların egemenlik kazandığı 80 sonrasında oldukça farklıdır. Refah devletinde temel vurgu merkezîyetçilik üzerineydi. Bu kavramla birlikte; toplanan kaynakların bireylere, gruplara ve geri kalmış bölgelere yeniden dağılımı “eşitlikçilik” ilkesi çerçevesinden gerçekleştirilmeye çalışılıyordu. Geri kalmış kişi, grup ve mekânlar, gelişmiş bölgelerden elde edilen kaynaklarla takviye ediliyor ve böylece az gelişmiş yerlerin, gelişmiş yerlere ekonomik ve sosyal anlamda yaklaşması amaçlanıyordu.

Bu yaklaşımın temelinde yatan anlayış; mekâna bireycilik veya bölgescilik açısından değil ulusal politika açısından bakılmasıydı. Bunun için de kaynakları belli bir merkezde toplayan ve dağıtan merkezîyetçi bir yönetim yapısı gerekli oluyordu. Bölgesel politikalar merkezde oluşturuluyor ve ulusal politikanın bir aracı olarak mahallinde uygulanıyordu. Bölgenin kendi kaynakları bir girdi olarak fazlaca dikkate alınmıyordu. Bu nedenle refah devletlerinin çoğunda yerel yönetimlerin özerkliği önemli ölçüde kısıtlanıyor veya yerel yönetimler merkezi yönetimin sıkı kontrolü altında varlıklarını sürdürüyordu. Bu yargı yerel yönetimlerin önemli işlevlerinin olduğu İskandinav ülkeleri için bile büyük ölçüde doğrudur. Refah devleti uygulamaları bu ülkelerde yerel yönetimler tarafından uygulansa bile bu uygulamaların temel ilkeleri merkezi yönetim tarafından belirleniyordu. Örneğin Birleşik Krallık'ta yerel yönetimler önemli ölçüde özerk olmasına rağmen, hizmet standartları ulusal ölçekte belirleniyor uygulama yerel yönetimlere bırakılıyordu.

Almanya ve Avusturya gibi federal devletlerde bile “Länder”in rolü, federal hükümet tarafından belirlenmiş yönetsel politikaları uygulamaktı.<sup>164</sup>

Eski refah devleti, vatandaşlara sunulan hizmetlerin standardında bir sapma olmaması için ulusal sınırlar içerisinde tüm hizmetlerin aynı standartta bir örnek şekilde sunulmasını teşvik etmiştir. Bunun en çarpıcı örneği geniş coğrafi ölçeklere rağmen İsveç ve diğer İskandinav ülkelerinde görülmüştür. Buralarda farklı bölgelerdeki vatandaşlar aynı hizmet standardından yararlanmışlardır. Aynı şey Birleşik Krallık için de doğrudur. Hatta bu durum Almanya ve İtalya gibi ülkelerde anayasal olarak da garanti altına alınmıştır.<sup>165</sup> Ancak bu ülkelerde farklı türde simetri, asimetri, tek tiplilik ve çeşitlilik olduğu gözden kaçmamalıdır. İtalya ve İspanya’da siyasal asimetri ve çeşitlilik söz konusudur. İtalya’nın 1948 Anayasasına dayanan özel ve olağan bölgeleri vardır. Bir ölçüde İtalyan modelinden etkilenerek hazırlanan 1978 İspanya Anayasasında bir yandan bir ve bölünmez İspanya’ya atıf yapılırken diğer yandan Bask, Katalanya ve Galiçya gibi bölgelerden bahsedilir.<sup>166</sup> Bu üç bölgenin özerk bir yapıya ulaşması süreci hızlı bir ilerleme kaydetmişken diğer yerler için aynı durum söz konusu değildir. Birleşik Krallık örneğinde görüldüğü gibi siyasal simetri, yönetsel asimetriyle birlikte bulunabilir. Oldukça merkeziyetçi bir siyasal sisteme sahip olan Birleşik Krallık, asimetric bölgesel

---

<sup>164</sup> John Loughlin, “Reconfiguring The State: Trends in Territorial Governance in European States”, *Regional and Federal Studies*, December 2007, Vol.17, No.4, s. 385-403.

<sup>165</sup> John Loughlin, *a.g.m.*, s. 395.

<sup>166</sup> 1978 Anayasasında bir yandan üniter devletlerde görüldüğü gibi, “İspanyol ulusunun ve ortak vatanın bütünlüğü ve İspanyolların bölünmezliği”ne atıf yapılırken diğer yandan 2. maddede bu birlik ve bölünmezliğin, Anayasanın, “bütünü oluşturan milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkının tanınmasını ve güvenceye almasını engellemeyeceği” belirtilmektedir. Selin Esen, “İspanya’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Yayıma Haz. Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 622.

yönetimlere sahiptir.<sup>167</sup> Edinburg, Cardiff ve Belfast'ın Londra ile kendilerine özgü ilişkileri vardır. Ayrıca siyasal ve yönetsel simetri ve asimetri ile mali simetri ve asimetri kavramları arasında da fark vardır.

İspanya örneğine bakılacak olursa dört özerk bölge (Endülüs, Katalanya, Bask Ülkesi ve Galiçya Özerk Toplulukları) ile ülkenin geri kalan kısmı arasında siyasal asimetri söz konusu iken, Bask bölgesi ve Navarra ile ülkenin geri kalanı arasında mali asimetri söz konusudur.<sup>168</sup> Bask ve Navarra dışında İspanya'da mali sistem 1990'ların başına kadar merkeziyetçi niteliğini korumuştur. Bu iki bölgede ise bölgesel yönetimler gelir, kurumlar ve katma değer vergilerini kendileri toplamakta ve topladıklarının bir kısmını ise merkezi yönetime, bölgede yaptığı harcamalara karşılık göndermektedir. 1992'de bölgesel yönetimlerin özerkliklerini güçlendirme amaçlı yeni reformlar yapılmış ve bölgeler kendi sınırlarında toplanan kişisel gelir vergisinin %15'ini almaya başlamıştır. 1996'da bu oran % 30'a çıkmıştır.<sup>169</sup> İspanyol devleti 17 özerk topluluğu bünyesinde barındırır.<sup>170</sup> Özerk toplulukların yukarıda sayılan dördü diğer topluluklardan daha çok yetkiye sahip "birinci derece" topluluklardır. Bir başka deyişle, İspanya'da topluluklar arasında yetkiler açısından asimetric bir görüntü vardır.<sup>171</sup>

İspanya'da illerden, belediyelerden ve diğer yerel yönetim birimlerinden oluşan yerel yönetim yapılarının, devlet ve özerk topluluk tüzel kişilerinden ayrı bir tüzel kişiliği vardır. Temel nitelikte yerel yönetim birimi konumunda olan

---

<sup>167</sup> Birleşik Krallık'ta 1997 sonrasında yerelleşme adı altında devletin toprak üzerinde örgütlenmesine ilişkin bölgeselleşme reformlarının asimetric niteliği, bir başka deyişle her ulus için farklı bir reform modeli benimsenmesi hakkında bkz. Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", *a.g.e.*, s. 277-291.

<sup>168</sup> John Loughlin, *a.g.m.*, s. 396.

<sup>169</sup> Paolo Fedele ve Edoardo Ongaro, *a.g.m.*, s. 88.

<sup>170</sup> 1978 Anayasası'nın 4. Maddesine göre özerk topluluklar, statülerinde belirtmeleri kaydıyla kendi bayrak ve simgelerini belirleyip İspanyol Bayrağıyla birlikte kullanabilir. Her özerk topluluğun yönetim organlarının bulunduğu bir başkenti vardır. Selin Esen, *a.g.e.*, s. 623.

<sup>171</sup> 1978 Anayasasının 148. maddesinde bütün toplulukların sahip olabileceği minimum yetkiler, 149. maddede ise devletin münhasır yetkileri sayılmıştır. Selin Esen, *a.k.*, s. 627-629.

belediyelerin sayısı 8000'in üzerindedir. Bunların % 86'sının nüfusu 5000'den azdır. Belediyelerin % 42'si ise nüfusu 100.000'in üzerinde olan 54 kente dağılmıştır.<sup>172</sup> Belediyelerin hemen üzerinde yer alan katmandaki yapı ise tam olarak tanımlanmamıştır.<sup>173</sup> Bazı özerk toplumlar vilayetin rolünü desteklerken, Katalanya örneğinde olduğu gibi kimi toplumlar da vilayetleri içi boş birimler olarak görmekte bölgeler gibi ara kurumlara destek vermektedir. Ortaya çıkan yapıda vilayet düzeyi ya da bunun eşdeğeri olan düzeyler, küçük ve orta ölçekli belediyelere yardım ve işbirliği sağlayan destekleyici unsurlar olarak ortaya çıkmışlardır.<sup>174</sup> İspanya'da 1985 tarihli yasa, belediyelerin yetki ve sorumluluklarını nüfuslarına göre farklılaştırmıştır. Buna göre, nüfus arttıkça belediyelerin yetki ve sorumlulukları da artmaktadır.<sup>175</sup> Özellikle Türkiye gibi, nüfusu iki binin altında bir belediyeyle nüfusu beş yüz binin üstünde bir belediyenin aynı yasal çerçevede yönetildiği dikkate alındığında, İspanya'da belediyelerin yetki kullanımı konusunda da bu şekilde asimetrik bir çeşitlilik yaratılması kayda değer bir husustur.

Günümüzde asimetrik çeşitliliğin her türünü artırma yönünde genel bir eğilim vardır. Yönetimsel çeşitliliğe her zaman sahip olmuş olan Birleşik Krallıkta İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'da seçilmiş meclislerin oluşmasıyla birlikte siyasal asimetri de artmıştır. Fransa'da 2003'te bir anayasa değişikliği yapılmış ve ülke kendini ademi merkeziyetçi cumhuriyet olarak tanımlamıştır. Bu anlatılanlar ülkelerin tek bir örneği izleyerek çeşitliliğe doğru yol aldığını göstermemektedir. Bu süreçler, birçok çelişkiyi ve karşıt eğilimi içinde barındırmaktadır. Örneğin, güçlü

---

<sup>172</sup> Francese Morata, "Yerel Yönetim ve Yenilikçi Yönetişim: İspanya Örneği", [www.ipc.sabanciuniv.edu-tr-arastirmaalanlari-documents-FrancesMorata.pdf](http://www.ipc.sabanciuniv.edu-tr-arastirmaalanlari-documents-FrancesMorata.pdf), (03.09.2008).

<sup>173</sup> 1978 Anayasasının 141. maddesinde bu yapı, birden fazla belediyeyi sınırları içine alan "il"dir. Ancak, özerk topluluklar oluşturulmasından sonar yerel yönetim birimi olarak illerin önemi giderek azalmaktadır. Selin Esen, *a.g.e.*, s.632.

<sup>174</sup> Frances Morata, *a.k.*

<sup>175</sup> Selin Esen, *a.g.e.*, s. 635.

sosyal geleneklere sahip İskandinav ülkelerinde, ülkenin tamamında tek tip refah hizmetlerini sunmak politikası hala güçlü bir eğilimdir. Bu konuda eski geleneği sürdüren sosyal demokratlarla merkez sağ partileri arasında önemli görüş ayrılıkları vardır. Yine bu ülkelerde merkezi otorite tek tiplilikten (*uniformity*) yana iken, yerel yönetimler çeşitlilikten yanadır. Aynı şekilde Fransa'da da merkez düzeyde örgütlenmiş bazı bakanlıklar, kaybetmiş oldukları yetkileri yeniden ele geçirmeye çalışmaktadırlar.

Yerel yönetimler arasında çeşitlilik fikrinin kabul edilmesi yerel birimlerin kendi aralarında rekabet eden örgütsel yapılar olarak algılanmasından kaynaklanmıştır. Bölgesel ve yerel yönetimler kendi birimlerine daha fazla yatırım çekmek için yarış halindedir. Farklılığın kabul edilmesinin bir diğer anlamı zenginlik ve sosyo ekonomik gelişmenin bölgesel düzeyde farklı olabileceği düşüncesine dayanmaktadır. Liberalizm bireyler ve sosyal sınıflar içindeki farklılığı nasıl doğal kabul ediyorsa neoliberalizm de bölgelerin ve yerel birimlerin gelişmişlik düzeylerinin farklı olabileceğini aynı şekilde kabul etmektedir. Bu nedenle ulus devletlerin artık kendi bölgeleri arasındaki farklılığı ortadan kaldırmaya yönelik politikaları azalmıştır.

Son olarak bölgesel yönetim alanında geçmişe göre önemli bir farklılık da farklı yönetim düzeyleri arasındaki hiyerarşik ilişkilerin sona erdirilmesidir. Çoğu yerde büyük ve küçük ölçekli yerel birimler arasında eskiden var olan hiyerarşik ilişki sona erdirilmiştir. Örneğin Fransa'da ulus altı düzeyde yer alan bölge, il ve belediye düzeylerindeki yönetsel örgütlenmelerin arasında bir hiyerarşi yoktur. Yerel birimler arasındaki ilişkilerin değişen niteliği, bu birimler için hem bir fırsat hem de bir tehlikedir. Yeni durumda yerel birimler merkezi yönetimden olduğu kadar

birbirlerinden de bağımsız hale gelmişlerdir. Bu kendi başınlık yarışmacı ortam içerisinde bir yerel birimin daha fazla gelişmesine neden olabileceği gibi eskiye göre daha kötü duruma düşmesine de neden olabilir.

Sonuç olarak bu konudaki gelişmeler kısaca şöyle özetlenebilir: 1980 sonrasında refah devleti veya ulus devlet ortadan kalkmasa da doğası, rolü ve işlevleri değişmiş olduğundan bunun taşra yönetimi alanına yansımaları farklılaşmıştır. Eskiden kamusal kararların alınması ve uygulanması sürecinde ulus devlet düzeyi temel belirleyici iken artık belirleyicilerden biri durumuna gelmiştir. Ancak uluslar arası düzeyin karar almadaki etkinliği, kararların uygulanması ve yaptırım gerektiren durumlarda belirgin değildir. Örnek vermek gerekirse, çevre konusunda önlemler ve temel düzenlemeler Avrupa Birliği düzeyinde gerçekleşiyorken, uygulama ve yaptırım ulusal düzeyde takip edilebilmektedir.<sup>176</sup>

Bu nedenle çok katmanlı yönetim kavramını mutlaklaştırıp ulus devleti yönetsel düzeylerden sadece biri olarak varsaymak doğru değildir. Bu dönemi tanımlayan en önemli unsur, yerel düzeyler arasındaki eşitlikçi politikaların yerini rekabetçi politikaların almasıdır. Kendi içinde farklılaşan ve hiyerarşik ilişkiler ağının dışına çıkan yerel yönetimlerden bazıları rekabetçi ortam içerisinde güçlenirken bazıları daha da fakirleşip kötü duruma düşmüştür. İkinci önemli unsur, yönetsel düzeyler arasındaki hiyerarşilerin sona ermesidir. Hatta konuyu Fransa örneğiyle somutlaştırarak bitirmek, mekan üzerinde örgütlenmenin ademi merkeziyetçi niteliğinin varabileceği boyutu göstermesi bakımından ilginç olacaktır.

Fransa'da 1982 yılından itibaren başlayan ademi merkeziyetçi eğilim, 2003 yılında yapılan anayasa değişikliği ile önemli bir noktaya varmıştır. Yerel yönetimler

---

<sup>176</sup> Christoph Görg, "Landscape Governance, The "Politics of Scale" and the "Natural" Conditions of Places", *Geoforum* 38 (5), 2007, s. 957-958.

kavramının kaldırılarak yerine ülkesel yönetimler (*collectivités territoriales*) kavramının getirilmesi bile, yapılan değişimin ne ölçüde köklü ve çarpıcı olduğunu göstermektedir.<sup>177</sup> Bu değişikliklerle beraber merkezi yönetim yerel yönetim ayrımı sona ermiş, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesini ve yerel yönetimleri içerecek şekilde “ülkesel yönetim” terimi kullanılmaya başlanmıştır.<sup>178</sup> Ülkesel yönetimle ilgili en köklü değişiklik 2 Mart 1982 tarihli, “Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa” ile gerçekleşmiştir. Bu yasayla birlikte, yerel yönetimler üzerinde valinin sahip olduğu vesayet yetkisi “yasallık denetimi” ile sınırlanmış ve böylece yerel yönetimlerin kararlarının valinin onayına gerek kalmadan icrai özellik kazanması sağlanmıştır.<sup>179</sup> Daha sonraki yıllarda yapılan değişikliklerle de Fransa’da yönetsel yapının ademi merkezîyetçi niteliğine ağırlık verilmiştir.<sup>180</sup>

Anayasa değişiklikleri paralelinde çıkarılan ilk iki yasa; yerel referandum ve ülkesel yönetimlere tanınan deneme yetkisidir. Deneme yetkisi yasa ve düzenleyici işlem ile sınırlı bir konu ve süre için, ülkesel yönetimlerin deneme nitelikli hükümler getirebilmesini ifade etmektedir. Belli konu ve süreyle sınırlı olsa da nerdeyse bir

---

<sup>177</sup> Değişiklikler köklü olsa da, Fransız ademi merkezîyetçiliği bölgesel-yerel kimlikler inşa etmeye değil, daha etkin karar mekanizmaları oluşturmaya yöneliktir. Bunu standart biçimde bölgesel bir kimliği olmayan yerler de dahil olmak üzere ülkenin tamamında oluşturulan bölgelerin niteliğinden anlamak mümkündür. 1802’den beri taşrada Fransız Devleti’nin 96 ildeki doğrudan temsilcisi olan valiler, 1964’ten itibaren de 22 bölgede devletin temsilcisi olmuşlardır. Bir başka deyişle Fransa’da İspanya’da ki gibi asimetrik değil simetrik bölgeler oluşturulmuştur. Alistair Cole, “*Beyond Devolution...*”, s. 30-31.

<sup>178</sup> Onur Karahanoğulları, “Fransa’da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet”, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/02.pdf>, (01.09.2008).

<sup>179</sup> Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, (Yayıma Haz. Koray Karasu), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 93-94.

<sup>180</sup> Yasal gelişmeler üç dönemde ele alınmaktadır. 1982-86 arası dönemde 82 yasının öngördüğü yetki devri düzenlemeleri gerçekleşmiştir. Bunların en önemlisi, bölgesel yönetimlerin plan sözleşmeleri yapabilmesine imkan tanıyan düzenlemelerdir. 1992-2002 dönemi düzenlemeleri, yerel seçmenlerin bilgi alma ve girişimde bulunma haklarını geliştirmiş, 2002-2005 dönemi değişiklikleri ise ülkesel yönetimlerin kural koyma yetkilerini ve mali özerkliklerini arttırmış, yerel referandum ve yerel seçmenlerin dilekçe ile girişimde bulunabilmesi imkânını tanımıştır. Bkz. Onur Karahanoğulları, *a.k.*, s. 94-95.

yasa yapma yetkisi sayılabilecek olan deneme yetkisi, merkez ve yerel arasındaki ilişkiyi köklü olarak dönüşüme uğratmıştır.

Merkeziyetçiliğe yaslanan bir idari geleneğe sahip olan Fransa’da ülkesel yönetimlere deneme yetkisinin tanınması, aynı zamanda idarenin bütünlülüğü ve tek biçimliliği kavramlarında da değişime yol açmıştır. İdarenin bütünlüğü ilkesi organik olarak dağılmamayı anlattığı gibi hukuki rejim açısından da tek biçimliliği ifade eder. Uygulamaya konacak deneme yetkisi ise aynı örgütlenme ve işleyiş tarzına sahip olan yönetim birimlerinin hukuksal rejim bakımından farklılaşmalarına yol açabilecektir.<sup>181</sup> Bir başka deyişle ülkesel yönetimler deneme süresi boyunca sundukları hizmetin hukuki rejimini istedikleri gibi belirleyebileceklerdir. Fransa örneği göstermektedir ki ülkesel yönetim kavramı çok katmanlı yönetim kavramını dahi aşan bir içeriğe sahiptir. Çok katmanlı yönetim kavramı, karar alma süreçlerindeki iç içe geçmişliği ve hiyerarşik olmayan çok aktörlülüğü ifade ediyorken, ülkesel yönetim kavramı merkez kavramının içini boşaltacak ölçüde mekan üzerindeki örgütlenmeyi ademi merkeziyetçi bir boyuta taşımıştır.

Türkiye’nin belli aralıklarla Fransa uygulamalarını örnek alması, bu reformların daha yakından takip edilmesini gerektirmektedir. Fransa’da valinin yerindelik denetimi yapmasını ortadan kaldıran düzenlemeler yaklaşık yirmi yıl sonra yeni “Belediye Kanunu” ve “İl Özel İdaresi Kanunu” ile Türkiye’de de yürürlüğe konmuştur. Ancak Türkiye’nin devamlı surette eksik bıraktığı nokta yetki genişliği reformudur. Hâlbuki Fransa’da yasalarla ülkesel yönetimlere yetki devredilirken, bu yasaları takip eden düzenlemelerle yetki genişliği de yeniden ele alınmakta ve merkezin daha çok yetkisi taşraya doğru genişletilmektedir. Örneğin

---

<sup>181</sup> Onur Karahanoğulları, “Fransa’da 2003...”.

02.03.1982 tarihli ademi merkeziyetçi niteliği ağır basan bir yasadan hemen sonra 10.05.1982 tarihinde bir kanun hükmünde kararname ile yetki genişliği yeniden düzenlenmiş ve genel çıkarların korunması için merkezi yönetimin temsilcisinin kaybettiği yetkiler telafi edilmeye çalışılmıştır. Aynı şekilde, 06.02.1992 tarihli yasayla ülke sahasının yönetiminin yerel yönetimlerce sağlanacağı ifade edilmesine rağmen, 04.07.1992 tarihli kararnameyle yeni yetki genişliği düzenlemeleri öngörülmüştür.<sup>182</sup>

Tarihsel olarak çevreyi, merkeziyetçi bir sisteme entegre etme amacına yönelik olarak oluşturulmuş olan Fransız yerel yönetim ve taşra modelinin uygulanmasında karşılaşılan sorunlar, Türkiye örneğiyle büyük benzerlikler göstermektedir. Bakanlıkların il teşkilatlarının başı olan vali, ademi merkeziyetçi yönelimlerin öncesi dönemde de, eğitim, maliye, altyapı ve tarım alanlarında tam olarak söz sahibi olamamıştır. Çünkü bu alanlarda valinin emrindeki kaynaklar çok sınırlı olmuş ve bakanlıklar çoğu zaman valileri atlayarak doğrudan kendi teşkilatlarıyla temasa geçmeyi tercih etmişlerdir.

Fransa’da bölgecilik (*regionalism*), 19. yüzyıl boyunca siyasal bir ideoloji ve hareket olarak devrimin değerlerine karşı çıkan “reaksiyoner” sağın temsil ettiği bir anlayış olmuştur. 1956’da 22 planlama bölgesi kurulması ile ilk adım atılmış, 1982’deki ademi merkeziyetçi reformlardan sonra bölge, “demokratik meşruiyet”e sahip bölge meclisinin doğrudan seçimle olduğu bir yerel yönetim yapılanması haline dönüşmüş ve bölge valisi bu meclise başkanlık etmek yerine sadece meclis kararlarının yasallığını kontrol etmekle sınırlı bir işlev edinmiştir.<sup>183</sup> Ancak bölge

---

<sup>182</sup> Koraltay Nitas, “Fransa Yönetim Sistemi”, *21. Yüzyılda Yönetim*, (Ed. Koraltay Nitas), Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara, 2003, s. 216-217.

<sup>183</sup> John Loughlin, “The Slow Emergence of French Regions”, *Policy&Politics*, Vol. 36, No 4, 2008, s. 561.

valilikleri ile il valilikleri arasında devamlı bir gerilim olmuş ve 2004 reformlarına kadar bölge valisinin taşra teşkilatları üzerindeki yetkisi çok sınırlı olmuştur. 1992 reformu il düzeyinde valinin koordinatör rolünü vurgulayan düzenlemeler getirmiş,<sup>184</sup> 29 Nisan 2004 tarihli kararname ise bölge valisini daha temel konularda güçlendirmiş, yetkilerini genişletmiştir.<sup>185</sup> Bölgelerin güçlendirilmesine rağmen Fransa’da kamu politikalarının hayata geçirilmesinde temel ölçek hâlâ ildir. 2004 tarihli kararname il valisinin de kamu düzeni (güvenlik, esenlik ve sağlık) konusundaki idari kolluk yetkilerini arttırmıştır.<sup>186</sup> 13.08.2004 tarihli kanun bölge valilerinin il valileri üzerinde koordinasyon yetkisi olduğunu ifade etmiş ve bölge valilerine planlama, sosyo-ekonomik kalkınma, istihdam, çevre, konut ve kentsel yenilenme alanlarında önemli yetkiler tanımıştır. Bunlara ilaveten bölge valisi bazı eğitim, sağlık ve ulaşım alanlarında da kimi yeni görevler edinmiştir.<sup>187</sup> Daha da önemlisi, bölge valisi bakanlıkların bölge ve taşra teşkilatlarının bütçeleri üzerinde çok daha fazla söz sahibi olmuştur.<sup>188</sup>

---

<sup>184</sup> “Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Yasa”ya ve yetki genişliğine ilişkin 1 Temmuz 1992 tarihli kararnameye uygun olarak, yetki genişliğine uğratılmış devlet hizmet birimleri, Karahanoğulları’nın ifadesiyle, “belirli bir coğrafi birimde, ulusal düzeyde belirlenmiş kamu politikası kararlarının hayata geçirilmesi, düzenlemelerin uygulanması ve kullanıcılara hizmet sunulması konusunda genel yetkili hale getirilmiştir.” Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, s. 99.

<sup>185</sup> Bölge valisi, bölgedeki yetki genişliğine tabi tutulan devlet hizmetleri konusunda, il ölçeğinde sahip olduğu yetkilere sahiptir. Bölgesel veya iller arası tüm hizmetler için, hizmetin örgütlenmesi, personel yönetimi, kamu mallarının ve araçlarının yönetimi bölge valisinin yetkisindedir. Ayrıca sözkonusu kararnameye göre bölge valisi, devlet ve bölge arasında yapılacak sözleşmelerin görüşmelerini yürütür ve ülkesel yönetimlere verilmemiş olan Avrupa Birliği yapısal fonlarını yönetir. Onur Karahanoğulları, *a.k.*, s. 102-103.

<sup>186</sup> Valinin yönetimi altında belli başlı yetki genişliği hizmetleri şunlardır: İl araç-gereç müdürlüğü, tarım ve orman müdürlüğü, iş ve çalışma müdürlüğü, il sağlık ve sosyal hizmetler müdürlüğünün verdiği hizmetler. Fransa’da eğitim ve öğretim, valinin görev alanı dışında kalmaktadır. Bkz. Onur Karahanoğulları, *a.k.*, s. 100-101.

<sup>187</sup> John Loughlin, “The Slow Emergence of French Regions”, *a.g.m.*, s. 563.

<sup>188</sup> Bu eğilim sonraki yıllarda da devam etmiş, Cumhurbaşkanı Sarkozy’nin başkanlığında oluşturulan Genel Politika Değerlendirmesi Yönlendirme Kurulu’nun Aralık 2007 raporunda; devletin kendisini öncelikle bölgesel bazda örgütlemesi, bölgelerin hiyerarşik olarak illerin üstü sayılması, bölge valilerine yönetsel hedeflerin tanımlanması ve uygulanması, taşraya aktarılan bakanlık bütçeleri üzerinde daha fazla kontrol yetkisi verilmesi, bilgi teknolojileri alanında valilerin gözetim yetkilerinin artırılması gerektiği vurgulanmıştır. Alistair Cole, “The French State and its territorial challenges” <http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematique/st3/st3col>, (10.10.2009).

Türkiye'nin tarihsel olarak örnek aldığı Fransız uygulaması da göstermektedir ki, valilerin yerel yönetimlerle olan ilişkisinde vesayet denetiminin niteliği devamlı hafiflemiş, yerindelik denetimi yerini hukukilik denetimine bırakmış, ancak merkezi yönetimin taşra teşkilatlarının başı olarak bölge ve il valilikleri de reformun dışında tutulmamıştır.

Fransa gibi yönetim sistemi tefriki vezaif ve tevsii mezuniyet kavram ikilisi üzerine oturan Türk yönetim sisteminde de bu kavramlardan birinin ihmali, taşrada yönetimi ayakta tutan iki sütundan birinin çökertilmesi demektir. Yıllardır yerel yönetim reformu konusu tartışıldığı ve son yıllarda yasalarla bu konu yeni düzenlemelere tabi tutulduğu halde, yetki genişliği bilinçli bir ihmale uğratılmaktadır.<sup>189</sup> Bu konunun ihmal edilmesi biraz da sorunun yanlış bir zemine oturtulmasından kaynaklanmaktadır. Osmanlı'nın son döneminde birbirini tamamlaması öngörülen bu iki kavram, son yarım asırdır karşıt kutuplar gibi algılanmakta birine verilen ağırlık diğersinin arka planda kalmasına neden olmaktadır.

Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi, tarihsel ölçekte ve çok katmanlı yönetişim bağlamında değerlendirildikten sonra, şimdi merkeziyetçiliğin kurumsallaşması yetki genişliği ilkesinin anayasal ve yasal temelleri ortaya konularak açıklanmaya çalışılacaktır.

---

<sup>189</sup> Bu hususu Cahit Emre'nin şu açıklaması çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır: "Uzun yıllardır bir yerel yönetim reformu yapılmaya çalışılıyor. Ancak başka ülkelerdeki yerel yönetim reformu uygulamaları da göstermiştir ki; kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde ve yeni yönetim anlayışına uygun esaslar çerçevesinde gerçekleştirilebilmesinin temel koşullarından biri, yalnızca bir yerel yönetim reformu değildir. Aynı zaman da bir yetki genişliği reformuna da ihtiyaç vardır. Bu da, il sisteminin anayasal ve yasal çerçeveye çekilerek, hukuk devleti anlayışının egemen olduğu bir il yönetiminin yaşama geçirilmesidir." Cahit Emre, "Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Yetki Genişliğine Genel Bir Bakış", *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003, s.107-112.

## **V. Yetki Genişliğinin Anayasal ve Yasal Temelleri: Merkeziyetçiliğin Kurumsallaşması**

Osmanlı son döneminden itibaren, ademi merkeziyetçi baskılara verilen merkeziyetçi tepkiler, bu alandaki anayasal ve yasal gelişmeleri de doğal olarak etkilemiştir. Osmanlı'nın son dönemindeki bu baskılar, yarı sömürgeleşme süreci ve etnik unsurların kendilerini ayrıştırma çabalarıdır. Merkeziyetçi tepkiler ise, İmparatorluğun dağılmasına engel olmaya çalışmak ve devleti modernleştirme gayretleridir. 1864 ve 1871 nizamnamelerini bu bağlamda değerlendirmek doğru olacaktır. Cumhuriyetin ilk dönemlerinin en önemli merkeziyetçi dinamiği ise yeni bir ulus devlet inşa etmek ve köklü bir modernleşme programı uygulamaktır. Üstelik bu modernleşme sürecinin Osmanlı döneminden farklı olarak sadece devleti değil, daha köklü bir şekilde toplumu da modernleştirmek gibi bir içeriğe büründüğünü belirtmek gerekmektedir.

Bu merkeziyetçi dinamiğin sonuçlarını bu dönemde çıkmış olan 1929 ve 1949 tarihli İl İdaresi Kanunlarında da görmek mümkündür. Dönemin Tek Parti İktidarı bu kanunlar aracılığıyla, merkeziyetçi saiklerle vali ve kaymakamları güçlendirerek yetki genişliği usulünü yeniden tesis etmek istemiş, ancak kısa bir süre sonra birçok mevzuatla vali ve kaymakamların yetkileri azaltılmış, il sistemi tekrar işlemez hale gelmiştir. Bu nedenle 1949 yılında yeniden güçlü bir il sistemi kurmak için başa dönülmüş, mülki idare amirlerine önemli yetkiler ve görevler veren bir kanun yürürlüğe konmuştur. Bu kanun da henüz üzerinden yedi-sekiz yıl geçtikten sonra uygulama kabiliyeti olmayan kanunlar arasında sayılmıştır. Bu süreçlerden de

anlaşılmaktadır ki il idaresi kanunlarıyla güçlü bir il sistemi oluşturulmaya çalışılsa bile kısa bir süre sonra sistem aşındırılmaya başlamaktadır.

Bu aşınmanın temel nedeni şudur: Dönemin koşulları dikkate alınarak kâğıt üzerinde hazırlanan mevzuatla mülki idare amirlerine önemli yetki ve görevler verilirken, başkent odaklı merkezîyetçi anlayıştan kurtulamayan siyasi ve bürokratik elit, uygulamada sistemin mevzuata uygun olarak etkin biçimde işletilmesinin önüne geçmiştir. Bir başka deyişle il idaresi kanunlarını var kılan anlayış merkezîyetçi, bunun uygulanması ise ademi merkezîyetçi bir karakter arz ettiğinden, devlet taşradaki örgütlenmesini rasyonel esaslara dayandıramamıştır. Bu bölümde bahsedilen sürecin somut düzeyde anayasa ve yasalara nasıl yansıdığına bakılmadan önce, taşra yönetiminin genel bir resmi çizilecek ve yerel yönetimlerin temelini oluşturan uygulamalara kısaca değinilecektir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda ülke yönetiminin asıl birimi, oluşturulmasında askeri amaçların göz önünde bulundurulduğu sancaklardır.<sup>190</sup> Osman Bey Bizanslılardan alınan yerleri sancak olarak oğullarına ve beylere vermiştir. Eskiden beri takip edilen bir kurala göre, uçbeylerinin elde ettikleri yerler tımar olarak kendilerine bırakılır ve bu alanlar ne kadar büyük olursa olsun sancak sayılırdı.<sup>191</sup> Osmanlı genişledikçe mülki bölümler de genişlemiş ve sancaklar birleşerek eyaletleri oluşturmuştur. Daha sonra 19. yüzyılın ortalarından itibaren ise eyalet yönetiminden vilayet yönetimine geçilerek daha dar alanları kapsayan idari birimler oluşturulmaya başlanmış ve kaza ilk kez idari bir birim olarak taşra teşkilatında yerini almıştır.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Musa Çadircı, *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 97.

<sup>191</sup> İsmail Hakkı Görelî, *Memleketimizde Vilayetler İdaresi Tarihine Bir Bakış*, Türk Hukuk Kurumu, Ankara, Sayı 85, s. 4.

<sup>192</sup> Musa Çadircı, *a.g.e.*, s. 306.

Osmanlı'da mülki bölümler toprak rejimi esasına dayalı olarak varlığını sürdürüyordu. İdari ve askeri hizmetlerin görülmesi toprak rejiminden elde edilen mali kaynaklara dayandığı için, idari ve askeri yöneticiler olan mülki amirler de bu kaynaklara dayanarak yönetimlerini sürdürüyorlardı. Eyalet yöneticisi olan beylerbeyi ve sancak yöneticisi olan sancak beyi hizmetlerini kendilerine ayrılan "has"lar vasıtasıyla görüyordu. "Has"larla birlikte daha aşağıya doğru zeamet ve tımar şeklinde örgütlenen toprak rejimi askeri ve idari sistemin temelini oluşturuyordu.

Toprak sisteminin bozulması, bu sistemi de dağıtmış ve Tanzimat sonrası aynı zamanda merkeziyetçiliği yeniden tesis edecek arayışlara girilmiştir. Yeni arayışları kayda geçiren, eyaletlerdeki yerel memurları Bâbîâli'ye bağlayan, valileri de merkezin bir memuru yapan, 1852 fermanı ile 22 Eylül 1858 tarihinde çıkarılan ve ayrıntılı hükümler içeren "Vülâti İzam ve Mutasarrifini Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şâmil Talimat"tır. Bu talimatın birinci bölümünde valilerin, ikinci bölümünde mutasarrıfların, üçüncü bölümünde kaymakamların ve dördüncü bölümünde müdürlerin görevleri ilk kez bu kadar ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.<sup>193</sup> Taşra yönetiminin modern anlamdaki bu ilk nüvelerine değindikten sonra eş zamanlı olarak ortaya çıkan yerel yönetimlerin temelini oluşturan uygulamalara da kısaca değinmek, taşrada oluşan yeni yönetim aygıtının iki yönünü de görmeyi sağlayacaktır.

---

<sup>193</sup> Musa Çadırcı, *a.g.e.*, s. 245-258. Çadırcı, bu talimatın "kaza"ları ilgilendiren bölümünün tam metnini bugünkü alfabeyle aktarmıştır. Buna göre, kazanın mülkiye, maliye, zaptiye ve diğer işlerinden müdür sorumlu tutuluyor ve göreceği işler özetle şöyle sıralanıyordu: Güvenliğin sağlanması, kaza merkezinde bakılacak dava ve anlaşmazlıkların kaza meclisinde şeriat ve kanunlara uygun olarak adalet ve hakkaniyet üzerine görülmesi, Hazineye ait gelirlerin kurallar çerçevesinde zamanında toplanarak ilgili yerlere teslim edilmesi, her sınıf tebaa hakkında eşit muamele yapılarak kimsenin haksızlığa uğramaması vb.

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler ekonomik ve sosyal gelişmeye koşut olarak ortaya çıkan ve gelişen bir sınıfın mücadelesi ve kazanımları bağlamında ortaya çıkmış değildir. Avrupa'da feodal dönemin otoritenin bölünmüşlüğü esasına dayanan sosyo-ekonomik düzeninde ortaya çıkıp gelişen yerel yönetimlerin aksine Osmanlı Devleti'nde süreç tam tersi bir istikamet izlemiştir. Yerel yönetimler, Avrupa'daki tarihsel sürecin aksine, Osmanlı'nın modern, merkeziyetçi bir devlet olmaya çalışmasıyla birlikte gelişim göstermiştir. Bu nedenle bu çabaların ilk en önemli ürünü olan Tanzimat Fermanı Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlere ilişkin, kurum ve kuruluşların oluşmasını sağlayan bir ortam hazırlamıştır.

Tanzimat dönemine kadar Osmanlı şehrinin idaresi ve yargı görevi kadılarına bırakılmıştı. Kadılar, buldukları yerin hem mülki amiri, hem de hâkimi konumunda idiler. Ancak, kadıların kurumsallaşmış bir memur kadrosu ve yönetim büroları bulunmamaktaydı. Esnaf loncalarının temsilcilerinin, cemaat örgütlerinin, vakıflar gibi sosyo-ekonomik kuruluşların merkezi hükümetin temsilcilerine yardımcı olma ve danışma görevi ifa etme gibi hizmetler dışında mahalli bir kurum veya kurul olma gibi resmi bir statüleri yoktu.<sup>194</sup> Dönemin sosyal ve ekonomik özellikleri nedeniyle bir teknik zorunluluk olarak bazı hizmetler yerelde dini cemaatlere ve vakıflara bırakılmış olsa bile bu durum Osmanlı Devleti'nde bir yerel yönetimin varlığına işaret etmez. Ancak Tanzimat'tan sonra oluşan muhassıllık meclislerini yerel yönetimlerin ilk nüvesi saymak mümkündür. Çünkü bu meclislerin oluşumu için seçim mekanizması öngörülmüş ve böylece Osmanlı idare sisteminde seçim, ilk kez yönetimin bir unsuru olmuştur. Bu meclislere yüksek rütbeli maliye memurları olan muhassıllardan başka, memleketin hâkimi, müftüsü, asker zabiti,

---

<sup>194</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul, 1985, s. 16-17.

ruhani reisler ve memleket ileri gelenlerinden altı kişi katılacaktı.<sup>195</sup> Bunları yerel yönetim birimi olarak saymamanın başlıca nedeni, bu meclislerin tüzel kişiliklerinin olmaması ve dolayısıyla görev ve yetkilerini de belirleyen bir nizamname veya talimatname bulunmamasındandır. Bu meclislerin amacı, memleketin durumuna göre verginin tespit, tevzii ve peşin tahsilini yaparak, gerekli masrafları bu meblağdan düşecek ve artanı hazineye gönderecek olan muhassıllara görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olmaktı.<sup>196</sup>

Muhassıllık meclislerinden sonra Osmanlı Devleti'nde taşra yönetimine idare meclisleri kavramını sokan temel düzenlemeler, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleridir. Bu nizamnameler ile sürekli olarak vilayet, liva ve kaza idare meclisleri oluşturulmuştur. Vilayet idare meclisinde tabii üye olarak; hakim, mektupçu, defterdar, hariciye memuru ve bunlardan başka ahali tarafından seçilen, ikisi Müslüman, ikisi de gayri Müslim dört üye bulunuyordu. Ayrıca müftü ve gayri Müslim cemaatlerin ruhani reisleri de tabii üyeler arasındaydı. Bu meclisler, mülki, mali, ticari ve zirai konuları görüşür ve bu konularda karar alırdı. Bu meclislerin yanı sıra bu dönemde yerli halkın temsilcilerinden oluşan diğer önemli kurullar, menafii umumiye sandıkları, ziraat, nafia, maarif ve ticaret komisyonları idi.

Osmanlı Devleti geniş alanlara yayılan topraklarını 1860'lı yıllara kadar “eyalet” sistemiyle yönetmişken, bu tarihten sonra Tanzimat ve Islahat hareketleriyle kendisini somutlaştıran yenileşme hareketleri taşra yönetim yapısında da bir şeyler yapma gereksinimini ortaya çıkarmıştır. Yapılacak reformun istikametini iç ve dış faktörler karşılıklı etkileşim içinde belirlemiştir. Osmanlı yönetim sisteminin temel dayanağını oluşturan “tımar” uygulaması ve toprak rejimi, bozulmaya yüz tutunca

---

<sup>195</sup> A.k., s. 23.

<sup>196</sup> A.k., s. 60.

eyalet örgütlenmesi de çatırdamaya başlamıştır. En önemli dış etken ise Tanzimat ve İslahat hareketlerinde görüldüğü gibi Avrupa devletlerinin diplomatik ve ekonomik baskılarıdır.<sup>197</sup> Taşra yönetiminde yeni bir düzenleme yapılmasını tetikleyen gelişme, Lübnan olayları ve bunun sonucunda yapılan Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'dir. Bu aşırı ademi merkeziyetçi uygulamanın Avrupa devletlerinin istekleri doğrultusunda tüm Osmanlı taşrasına yayılması tehlikesine karşın, Osmanlı yöneticileri merkeziyetçi bir anlayışla taşra yönetiminde ıslahat yapma gereksinimi duymuş bunun sonucunda ise eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiştir. Türkiye'de uygulanan il idaresi sisteminin Osmanlı İmparatorluğu dönemine uzanan 150 yıla yakın bir geçmişi vardır. Fransız "*département*" sistemi örnek alınarak Osmanlıya uyarlanan bu yapı 1860'lı yıllarda önce Trablusgarp, Halep, Erzurum ve Balkanlarda (Tuna ve Edirne'de) yürürlüğe konulmuş daha sonra tüm Osmanlı topraklarına yaygınlaştırılmıştır.<sup>198</sup>

Tarihsel süreç içerisinde yetki genişliğini incelemeye, ilk anayasa olarak 1876 tarihli Kanuni Esasi ile başlamak gerekmektedir. Ancak bundan daha önce eyalet yönetimlerinde bir tür yetki genişliğinin fiilen uygulanmakta olduğu kabul edilmektedir. Bunun nedeni, Osmanlı Devleti'nin merkez dışındaki yönetiminin dayandığı toprak sisteminin gerektirdiği askeri ve ekonomik düzenden kaynaklanmaktadır. Dönemin ekonomik, sosyal, ulaşım ve haberleşme gibi koşulları dikkate alındığında Osmanlı Devleti'nin taşrada mutlak anlamda merkeziyetçi bir

---

<sup>197</sup> Musa Çadırcı, *a.g.e.*, s. 210-211.

<sup>198</sup> Taşra örgütlenmesinde Fransa'dan örnek alınan "il sistemine" geçilmesinin temel nedeni, "bonapartçılık" olarak isimlendirilen anlayışın, Osmanlı'nın o günkü sosyo-ekonomik yapısına ve merkeziyetçi bir yönetim inşa etme hedefine uygun düşmesidir. Bonapartçılık, 1789 Fransız Devrimi sonrasında mutlak monarşi döneminde, kendine yeten aile işletmelerinin ufalanmış mülkiyet yapısının üzerine oturan küçük yönetim birimlerine dayalı merkeziyetçi bir anlayışı temsil eder. Bkz. Kurthan Fişek (Editör), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Bakımından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Sistem Sorunlar*, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi 1, Ankara, 1976, Önsöz'ün içinde.

yapı kurmasının zorluğu aşikârdır. Bu nedenle Onar, Osmanlı İmparatorluğu'nda eyaletlerin idaresinde geniş bir yetki genişliği esasının uygulandığını, ancak bunun ademi merkeziyet ile karıştırılmaması gerektiğini söylemektedir. Çünkü bu devirlerde Osmanlı Devleti'nde eyaletlerin tüzel kişiliği veya bu suretle yorumlanıp açıklanabilecek bir hukuki varlıkları ve halkın dilek ve isteklerini dile getirebileceği yerel bir teşkilat bulunmamaktadır.<sup>199</sup>

Yetki genişliğinden başka Osmanlı Devleti'nde bu dönemde, “millet sisteminden” kaynaklanan bir ademi merkeziyet olduğu da ileri sürülmektedir. Buna göre Müslüman olmayan unsurların cemaat meclisleri aracılığıyla kendi kendilerini bir ölçüde idare etmeleri ademi merkeziyete örnek olarak verilmektedir.<sup>200</sup> Ancak tarihsel çerçeve bölümünde tartışıldığı gibi merkeziyet ve ademi merkeziyet kavramlarını modern devletin oluşumu çerçevesinde değerlendirmek gerektiği düşünüldüğünden, bu kavramların oluşumu ve gelişimi Osmanlı'da modern devletin oluşumu sürecinin başlangıcı sayılabilecek olan Tanzimat dönemi ile beraber ele alınmıştır. Bu nedenle bu çalışmada, söz konusu olan bu kavramların yasal ve anayasal geçmişi 19. yüzyılın ikinci yarısından başlatılmıştır. Anayasal açıdan bakılınca zaten ilk Anayasa 1876 tarihli olduğundan ve bu anayasa da tefriki vezâif ve tevsii mezuniyet kavramları aracılığıyla bu örgütlenme ilkelerine yer verdiği için, anayasal bakımdan bu kavramların başlangıcı konusunda tereddüt yoktur.

---

<sup>199</sup> Sıddık Sami Onar, *a.g.e.*, s. 656-657.

<sup>200</sup> Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsii Mezuniyet ve Tefriki Vezâif*, İ.Ü. SBF Yay., İstanbul, 1984, s. 9.

## V.1. Osmanlı-Türk Anayasalarında Yetki Genişliği

1876 tarihli ilk Osmanlı Anayasası, ayrılıkçı hareketlerin başladığı bir dönemde Osmanlıdaki merkezîyetçi yapıyı yeniden kurma amacıyla olan bir anayasadır. Bu Anayasada il yönetiminin nasıl düzenlendiğini görmek için, Anayasanın “vilayat” başlıklı 108 ve 112. maddeleri arasında yer alan hükümlere kısaca bakmak gerekmektedir.

Kanunu Esasi'nin 108. maddesinde “Vilayatın usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır.” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm Türk idare tarihinde illerin idaresini iki temel kavram üzerine oturtmuştur: Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif. 1876 Anayasası'nın 109. maddesinde vilayet, liva ve kazalardan bahsedilmiş bu merkezlerde vali, mutasarrıf ve kaymakama yardımcı seçilmiş üyelerden oluşan sürekli bir idare meclisinin bulunacağı hükme bağlanmıştır. 110. madde de ise “meclisi umumi” olarak ifade edilen il genel meclisi ve bunun görevleri anayasal bir çerçeve içine alınmıştır. 111. maddede cemaat meclisleri ve yetkileri düzenlenmiştir. Cemaat meclisleri çeşitli vakıf gelirlerinin vakıf şartlarına ve yerleşmiş usullere uygun olarak sarf edilip sarf edilmediğini denetlemek üzere her kazada her millet tarafından kendi içlerinde yapacakları seçimle oluşturulacaklardır. Son olarak 112. madde de ise belediye idaresi bir yönetim birimi olarak güvence altına alınmıştır. Bu maddede belediye işlerinin idaresinin İstanbul'da ve taşrada seçilmiş belediye meclislerine bırakılacağı ifade edilmiştir.

Bu hükümlerden, Tanzimat döneminden itibaren taşrada uygulanmaya çalışılan yönetim biçiminin II. Abdülhamit dönemine de aktarıldığı ve vilayetler için uygulanmakta olan kuralların biraz daha değiştirilerek valilere geniş yetkiler tanındığı sonucunu çıkarmak mümkündür.<sup>201</sup> Osmanlı-Türk Anayasaları içerisinde merkeziyetçiliğin kurumsallaşması bağlamında tarihsel süreci kesintiye uğratan tek düzenleme, fazla bir süre uygulama imkânı bulamayan 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu'dur. Çoğu zaman ademi merkeziyet ile ilgili tartışmalarda referans verilen bir anayasa olan 1921 Anayasası, çalışmanın temel kavramı olan yetki genişliği usulünden çok ademi merkeziyetçi bir yaklaşımı yansıtmaktadır.

Savaş koşullarında, eski sistemden farklı olarak ademi merkeziyetçi yeni bir siyasal yapı öngörülmesi iki nedenle açıklanabilir. Birincisi, dönemin halkçılık anlayışıdır. Bu anlayış, halkın siyasal yaşama ve yönetime katılmasına ilişkindir. Halkın yönetimin her kademesinde söz ve yetki sahibi olması amacıyla da yerele geniş özerklik tanınmıştır. İkinci neden, savaş sırasında cepheyi bölmeme kaygısıdır.<sup>202</sup> Taşrada güçlü olan yerel eşraf ve ağaların milli mücadele dışında kalmamasını sağlamak için, yerele önemli yetkiler tanınması öngörülmüştür.

Milli mücadele döneminin olağanüstü koşullarının bir ürünü olan 1921 Anayasası'nın birinci maddesinin ikinci cümlesi yeni Anayasanın dayandığı temel esası açıkça ortaya koymaktadır. Buna göre "idare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir". Yasama ve yürütme gücünün TBMM'de toplanması yönetimin mutlak manada merkeziyetçi bir karakter taşıyacağı zannına yol açsa bile anayasanın taşrada kurduğu idari sistem tam aksi istikamette ademi merkeziyetçi bir nitelik arz etmektedir. Anayasanın 10. maddesi ile Türkiye'nin

---

<sup>201</sup> Musa Çadırcı, *a.g.e.*, s. 217.

<sup>202</sup> Nizam Önen, Cenk Reyhan, *a.g.m.*, s. 21.

vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların da nahiyelere ayrıldığı belirtilmiş, ayrıca il ve nahiyelerin tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olduğu ifade edilmiştir. TBMM yürütmenin ve dolayısıyla idarenin hiyerarşik amiri durumunda bulunduğundan valiler de illerde TBMM Hükümetinin temsilcisi olarak yalnızca genel devlet işlerinden sorumlu tutulmuşlar yerel işler, yerel meclislere bırakılmıştır.<sup>203</sup>

1921 Anayasasında, 1876 Anayasasından farklı olarak tevsii mezuniyet ve tefriki vezâif ilkeleri yer almamakla birlikte idarenin taşrada örgütlenme biçimi ademi merkeziyetçiliğin asli ve genel bir kabul gördüğünü ortaya koymaktadır. 1876 Anayasasından farklı olarak illere ve bucaklara özerk bir yapı ve tüzel kişilik tanınmış ve yerel meclislerin kendi başkanlarını seçmeleri öngörülmüştür. 11. maddeye göre vilayet yerel işlerle ilgili olarak tüzel kişiliğe sahip olup üç organdan oluşmaktadır: Vilayet şurası, vilayet reisi ve idare heyeti. Ademi merkeziyetçi anlayışa uygun olarak vilayet şurası doğrudan doğruya halk tarafından seçilmekte, reis ile idare heyetini ise şura seçmektedir.

Valinin görevi, devletin genel görevleriyle sınırlı olarak tanımlanmış olup kaymakamların valinin emri altında olduğu belirtilmekle beraber nahiyeye müdürleri, seçilmiş olduklarından valilerin emri altında sayılmamışlardır.<sup>204</sup> Valinin TBMM'nin temsilcisi olarak mahalli idarelere karışma yetkisi ancak devletin genel işleri ile yerel görevler arasında bir çatışma söz konusu olduğunda mümkün olabilmektedir. 1921 Anayasası dışında hiçbir anayasada valilik müessesesi yer almadığından bu maddenin metnini doğrudan aktarmak yaralı olacaktır: “vilâyette büyük millet

<sup>203</sup> Yıldızhan Yayla, *a.g.e.*, s. 119-120.

<sup>204</sup> Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ilan ettiği yönetim ilkelerini hayata geçirmek için, İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası Meclise sunulmuştur. Kadük kalan bu Layiha Mecliste görüşülürken önemli tartışma konularından biri de kaymakamın nahiyeye müdürünün amiri sayılıp sayılamayacağı olmuştur. Görüşmeler sırasında, “...nahiyenin istiklal-i idaresini kaymakamın şahsına verme(nin) Teşkilat-ı Esasiye Kanununa aykırı” olduğunu vurgulayan Mehmet Şükrü Bey, kimsenin nahiyeye müdürünün amiri konumunda olamayacağı düşüncesindedir. Bkz. Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s. 274-287.

meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir. Vali yalnız devletin umumi vezaifile mahalli vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.” denilmektedir. Görüldüğü gibi, 1921 Anayasasında valilik müessesesi anayasal bir idari organ olarak yer almaktadır. Ancak, yukarıdaki hüküm göz önüne alındığında merkezin taşra düzeyindeki temsilcisi olan valinin vilayet şuraları karşısında etkinliğinin zayıf kaldığı söylenebilir.<sup>205</sup>

1921 Anayasası vilayet yönetiminde de ademi merkezîyetçi bir yapı öngörmüş olsa bile, bu anayasanın ademi merkezîyet açısından en özgün yönü nahiye yönetimi ile ilgili hükümleridir. Kaza’yı (ilçe) tek maddede, manevi bir kişilik tanımadan yalnızca idari ve inzibati bir birim olarak düzenleyen bu Anayasa, nahiyeyi “hususî hayatında muhtariyeti haiz bir manevî şahsiyet” (madde 16) olarak tanımlamış ve nahiyenin bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü olduğunu ifade etmiştir. Nahiye Şûrası doğrudan nahiye halkınca seçilen azalardan oluşmakta, bu azalar da idare heyeti ve nahiye müdürünü seçmekte idi. Nahiyeye yargısal yetkiler bile tanıyan madde ise 20. maddedir: “Nahiye Şûrası ve idare heyeti kazâî (yargısal), iktisadî ve malî selahiyeti haiz olup bunların derecatı, kavanin-i mahsusa ile tayin olunur”. Nahiye ile ilgili hükümlerden, meclis üyelerinin çoğunluğunun “komün idareleri” yoluyla yerel işlerin merkeze danışılarak yürütülmesinden yana olduğu anlaşılmaktadır.<sup>206</sup> Bir başka deyişle Kurtuluş Savaşını yürüten meclis, toplumsal siyasal yapının temel taşı olarak nahiyeyi ön plana çıkarmak istemiştir.

---

<sup>205</sup> Işıl Çakan, Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: “Merkezileşme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 4, Aralık 2006, s. 51.

<sup>206</sup> Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 7. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001, s. 264.

1921 Anayasasının 23. maddesi ayrıca, Genel Müfettişlere devletin yerel yönetimlerle ilgili görev ve kararlarının uygulanmasını sürekli olarak denetlemek yetkisini de vermiştir.<sup>207</sup> Görüldüğü gibi bu anayasa illerin idaresinde yetki genişliği ilkesini anma gereği bile duymadan taşrada güçlü bir şekilde ademi merkeziyetçiliği benimsemiş ve uygulamaya koymuştur. 23 maddeden oluşan 1921 Anayasasının toplam 14 maddesinin (m.10-23) merkezi idarenin taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere ayrılması da, ademi merkeziyete ve yerel yönetimlere ne kadar önem verildiğini göstermektedir. Bakanların seçim usulünü düzenlemeyen bu Anayasa, nahiyelerin idare heyetlerinin nasıl seçileceğini düzenlemeyi ihmal etmemiştir.<sup>208</sup>

1921 Anayasasından farklı olarak merkeziyetçiliği yeniden ön plana çıkaran 1924 Anayasası, vilayet ve nahiye şûralarına yer vermemiştir.<sup>209</sup> 105 maddeden oluşan 1924 Anayasasının 89, 90 ve 91. maddeleri illerin yönetimine ve yerel yönetimlere ayrılmıştır. 89. maddeye göre vilayet, kaza ve nahiyelere ayrılmış, nahiyelerin de kasaba ve köylerden oluştuğu belirtilmiştir. 90. madde, vilayet, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğe sahip olduğunu kabul etmiş, 91. madde ise 1876 Anayasasını hatırlatacak şekilde “vilayetler umuru, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esasatı üzerine idare olunur” diyerek yönetimin taşradaki iki temel ilkesine yeniden yer vermiştir. Bu anayasayla illerin yanı sıra belediye ve köylere de ilk kez tüzel kişilik tanınmış, ilçe ve bucaklara ise tüzel kişilik tanınmamıştır.

1924 Anayasasının bu hükümlerinden anlaşılacağı gibi vilayet eskiden olduğu gibi hem ülkenin mülki bir bölümü hem de tüzel kişiliğe sahip müstakil bir varlıktır. Mülki bir bölüm olması bakımından yetki genişliği ilkesine, tüzel bir

---

<sup>207</sup> Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 116.

<sup>208</sup> Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Dördüncü Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2007, s. 33.

<sup>209</sup> Bülent Tanör, *a.g.e.*, s. 295.

kişiliğe sahip olması bakımından da görevler ayrımı ilkesine göre vazife görür.<sup>210</sup> Taşra yönetiminin örgütlenme ilkeleri bakımından önemli bir değişiklik içermeyen 1924 Anayasasının en önemli farklılığı idari bölümlerin azalmasıdır. Cumhuriyetten evvel idari bölümler vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy şeklinde sıralanırken bunlardan liva yani mutasarrıflık kaldırılmıştır. Böylece idari bölümler eskiye kıyasla küçülmüş, buna karşılık vilayetlerin sayısı artmıştır. İdari bölümler küçülünce 1921 Anayasasında öngörülmuş olan “umumi müfettişlik” ler 25 Haziran 1927 tarih ve 1164 sayılı kanunla oluşturulmuştur. Bu kanuna göre “hükümet müteaddit vilayetleri alakadar eden ve bu vilayetlerin müşterek faaliyetleriyle izalesi kabil olan ihtiyaçlar hususunda o vilayetler üzerinde teftiş ve murakabe salahiyetini haiz umumi müfettişlikler teşkiline mezundur. Hükümet bu ihtiyaçlar zail olunca teşkilatı da kaldırmaya salâhiyettardır.” Ancak bu umumi müfettişliklerden beklenen yarar elde edilemediği için bunlar 21 Kasım 1952 tarih 5990 sayılı kanunla kaldırılmıştır.

Sonuç olarak 1924 Anayasası, 1921 Anayasasından farklı olarak taşrada merkeziyetçilik ilkesinin ağır bastığı bir yapı tesis etmiştir. Bu dönemde ademi merkeziyetçi uygulamaların, feodal ilişkilerin önemli ağırlık taşıdığı bir toplumsal yapıda yapılması düşünülen köklü reformlar ve ulus inşası süreci önünde bir engel teşkil edeceği varsayılmıştır.<sup>211</sup> 1924 Anayasası döneminde Türkiye Cumhuriyeti'nin bir ulus devlet olarak kuruluşu tamamlanmış, 1946 yılında çok partili rejim dönemine geçilmiş, 1950 yılında ise Demokrat Parti iktidara gelmiştir. Ancak çok partili rejimin 1960'ta kesintiye uğraması, bir yandan 1924 Anayasasının sonunu getirirken diğer yandan yeni bir anayasal düzenin başlangıcını oluşturmuştur.

---

<sup>210</sup> Sıddık Sami Onar, *a.g.e.*, s.802.

<sup>211</sup> Nizam Önen, Cenk Reyhan, *a.g.m.*, s. 21.

1961 Anayasasında 1876 ve 1924 Anayasalarında kullanılan tevsi mezuniyet ve tefriki vezâif kavramlarının kullanılmadığı görülmektedir. Yetki genişliği ilkesi Anayasanın merkezi idare başlığı altında yer almış ve yalnızca ilin bu esasa dayalı olarak yönetileceği ifade edilmiştir. Ayrıca 1961 Anayasasında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ifade edilmiş olduğundan görev ayrımı terimi varlık temelini yitirmiş bulunmaktadır. Her ne kadar 112. maddede idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetimin yanı sıra yerinden yönetim esaslarına da dayanacağı ifade edilmiş olsa bile bu maddeyi ademi merkezîyetçi bir anlayışa temel kabul etmek mümkün görünmemektedir. Çünkü idarenin bir bütün olduğu anlayışı görev ayrımı ifadesini ve dolayısıyla ademi merkezîyetçi anlayışı dayanaksız bırakmaktadır. Ancak Onar'a göre, 1876 ve 1924 Anayasalarında kullanılan "tefrik-i vezâif" tabiri mahalli ademi merkezîyeti ifade etmektedir. 1961 Anayasası da aynı esası "yerinden yönetim" tabirini kullanarak kabul etmiştir.<sup>212</sup>

Onar'ın bu görüşü 1961 Anayasasına kadar aynı cümlede yer alan yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkelerinin neden ayrıldığını ve idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğuna neden özel vurgu yapıldığını açıklamamaktadır. Bu nedenle 1961 Anayasasının, 1876 Anayasası döneminden beri tartışılan ve ülkenin bütünlüğü kaygıları nedeniyle anayasalara ve yasalara konulmayan ademi merkezîyet tabirinin yerine tamamen aynı anlama gelen yerinden yönetim kavramını koyduğunu söylemek zordur. Burada amaç idarenin taşrada ademi merkezîyetçi bir anlayışla örgütlenmesini sağlamak değil, sadece yerel yönetimlerin varlığının devamını sağlayacak anayasal bir zemin oluşturmaktır.

---

<sup>212</sup> Sıdk Sami Onar, *a.g.e.*, s. 819.

1961 Anayasasının taşra yönetimi açısından getirdiği diğer bir önemli farklılık illerin altındaki diğer mülki bölümleri saymamasıdır. 1961 Anayasasının 115. maddesine göre “Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre iller, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.” 1924 Anayasasında vilayetin altında idari bölüm olarak kaza ve nahiye sayılmakta iken bu anayasada illerin altındaki kademeler anayasa hükmüne bağlanmayarak takdire bırakılmıştır. Ayrıca 1961 Anayasası merkeziyet bakımından birkaç ili içine alacak çevrelerde teşkilat kurulabileceğini öngörmüştür. 1924 Anayasası zamanındaki umumi müfettişliklere benzeyen fakat daha sınırlı görev ve yetkiye sahip bu kuruluşlar için Anayasada; “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir” ifadesine yer verilmiştir. Bu maddeden anlaşılacağı gibi böyle bir örgüt valiliğin üstünde bütün kamu hizmetleri için öngörülen mülki bir bölüm değil, sadece belli kamu hizmetleri için öngörülen bir yapıdır.

1961 Anayasası, 1982 Anayasasına göre birçok açıdan önemli farklılıklar içerir ve genel olarak çok daha özgürlükçü bir Anayasa olarak kabul edilse de yetki genişliği ilkesi bakımından iki anayasa arasındaki tek fark, bölgesel kuruluşların yetki genişliğine sahip olup olmaması bakımındandır. 1961 Anayasasının 115. maddesinde belli kamu hizmetleri için birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği öngörülmekteyken, 1982 Anayasasında yetki genişliği sadece il idareleri için öngörülmüştür. Bu nedenle, taşra yönetiminde merkezi yönetim adına doğrudan, genel ve soyut yetkilerin

kullanımı bölgesel kuruluşların yöneticileri için değil, sadece il valileri için söz konusudur.<sup>213</sup>

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini genişleten 1982 Anayasası 1961 Anayasasına göre daha merkezîyetçi bir anlayışa dayalı olarak hazırlanmış olduğundan bu Anayasada da 1961 öncesinde var olan görevler ayrımı ilkesi yer almamıştır.

## **V.2. Vilayet Nizamnamelerinden İl İdaresi Kanununa Taşra Yönetimini Düzenleyen Temel Yasalar**

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinden 1949 tarihli İl İdaresi Kanununa kadar devletin toprak üzerinde örgütlenmesini taşra idaresi bağlamında şekillendiren birçok düzenleme söz konusudur. 1949'dan sonra yeni bir düzenleme olmaması, sistemin artık oturduğuna ve değişmesine ihtiyaç bulunmadığına işaret etmekten çok, mülki idaresinin gün geçtikçe gözden düşmesine ve bilinçli bir ihmale uğramasına atıf yapmaktadır. 1949'a kadar yasal düzenlemeler aracılığıyla sosyo-ekonomik koşullara dirençli olması sağlanan il sistemi bu tarihten itibaren, günün savrulmalarına karşı daha "edilgen" bir pozisyona doğru sürüklenmiştir. Şimdi, il sisteminin nasıl bir ihtiyaçtan doğduğunu en somut ortaya koyan vilayet nizamnamelerinden başlayarak, çok partili demokratik hayata güçlü bir mülki idare bürokrasisi bırakmak isteyen 1949 tarihli Kanuna kadar olan yasal düzenlemelere kısaca bakmak yararlı olacaktır.

---

<sup>213</sup> T. Tamer Akalın, "1982 Anayasası ve Merkezi İdarenin Taşra Yönetiminde Yetki Genişliği İlkesi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 371, Haziran 1986, s. 115-117.

### a. 1864 Vilayet Nizamnamesi: İl Sistemine İlk Adım

1864 Vilayet Nizamnamesi Avrupa devletlerinin ekonomik ve diplomatik baskılarının ve yaşanan Lübnan olaylarının neticesinde şekillenip aşama aşama yürürlüğe konmuştur. Lübnan'daki Dürzîler ve Marunîlerin İngilizler ve Fransızlar tarafından kışkırtılması sonucu Avrupa Devletleri, olayları yatıştırma gerekçesiyle Lübnan'a asker çıkardılar. Bunun üzerine İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı devletlerinin temsilcilerinden oluşan Avrupa Komisyonu Cebel-i Lübnan Nizamnamesini hazırladı. Bu Nizamnameyle Lübnan, Bab-ı âli tarafından seçilecek ve ona tabi olacak Hıristiyan bir Mutasarrıfın yönetimine veriliyor ve Mutasarrıfın yanında her cemaatin kendisinin seçtiği ikişer üyeden oluşan bir Meclis öngörülüyordu. Mutasarrıflık süresi üç yıl olup, bu süreyi beklemeden devlet mutasarrıfı azledebilecekti. Mutasarrıflık süresi tamamlanmadan üç ay önce Bab-ı âli büyük devletlerle yeni mutasarrıfın belirlenmesi için görüşmelere başlayacaktı.<sup>214</sup>

Bu Nizamname, Ortaylı'nın ifadesiyle "Osmanlı eyalet yönetiminde, ademi merkeziyetçiliğin ilk ve aşırı somut örneğiydi."<sup>215</sup> Cebel-i Lübnan'a verilen özerklik o zamana kadar hiçbir eyalete tanınmamıştı. Bu nedenle bu ademi merkeziyetçi Nizamnameyi Osmanlıda merkeziyetçi bir taşra yönetimi kurmayı amaçlayan ilk düzenleme olan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin ilk örneği gibi saymak doğru değildir. Aksine Lübnan örneği Osmanlı devlet adamlarını öylesine korkutmuştur ki, bu uygulamanın Avrupa'nın istediği doğrultuda diğer yerlere sıçramaması için acil tedbir alma ihtiyacı duyulmuştur. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi bu tedbir alma ihtiyacının bir sonucudur. Bu düzenlemeye kadar, klasik Osmanlı taşra yönetiminin

<sup>214</sup> Erkan Tural, "Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Lübnan Vilayet Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 2, Nisan 2005, s. 83.

<sup>215</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği*, s. 51.

ana birimi sancaktı. Sancakların üstünde coğrafi büyüklük olarak eyaletler yer alıyordu, ancak eyalet ve sancak görevlileri arasında bir astlık üstlük ilişkisi yoktu. Bu Nizamname, vilayeti sancaklara (liva), sancakları kazalara, kazaları da karyelere (köy) ayırıyordu ve vilayetlerin yönetimini valiye, livaların yönetimini mutasarrıfa kazaların yönetimini de kaymakamlara bırakarak bunlar arasında dikey bir hiyerarşi bağı kuruyordu. Bu konuda ilk düzenleme, Mithat Paşa'nın vali olarak tayin edildiği ve Niş, Silistre ve Vidin Vilayetlerinden oluşan Tuna Vilayeti'nde uygulanmış, kazanılan başarı, 1871'deki İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile bu uygulamanın genişletilmesine neden olmuştur.

1864 Vilayet Nizamnamesi beş maddeden oluşan bir giriş ve bunu takip eden beş bölümden oluşmaktadır.<sup>216</sup> Her bölüm de kendi içinde kısımlara ayrılmıştır. “İdare-i Umumiye-i Merkeziye” adı verilen birinci bölüm üç kısımdan oluşmaktadır. “İdare-i Mülkiye” başlıklı on maddeden oluşan birinci kısımda, vilayetin idari, mali, askeri ve diğer alanlarından sorumlu olan çekirdek kadrodan bahsedilmekte ve bunların valiye karşı sorumlu olduğu belirtilmektedir. Burada göze çarpan yeni bir birim, Nizamnamenin 9. maddesinde düzenlenen “mektupçu”dur. Vilayetin yazışmalarından sorumlu olan mektupçu, vilayet matbaasının kurulması ve bunun işletilmesinden sorumlu kişidir. Mektupçu'nun 1871 Vilayet Nizamnamesinde yetki sahası genişlemiş, bu görevin niteliği, kısa sürede evrak odası şefliği ve vali yardımcılığı konumuna kadar yükselmiştir.<sup>217</sup> Birinci kısımda dikkat çeken vilayet idaresinin yeni bir memuru da Nizamnamenin 10. maddesinde düzenlenen “Umur-ı Hariciye Memuru” idi. Bu kişi, Osmanlı taşrasında damgasını vuran konsolos

---

<sup>216</sup> 1864 Nizamnamesi'nin tam metin olarak günümüz Türkçesine çevrilmiş hali için bkz., Erkan Tural, “1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 2, Nisan 2004, s. 110-120.

<sup>217</sup> Erkan Tural, “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 3, Temmuz 2004, s. 98.

etkilerine karşı bir anlamda müzakereci olarak görevlendirilen dış işleri memurudur.<sup>218</sup> Diğer bölümlere genel olarak bakıldığında; ikinci bölümde livalar, üçüncü bölümde kaza, dördüncü bölümde köy, son bölüm olan beşinci bölümde ise, vilayet, liva, kaza ve köy meclislerinde görev alacak azaların seçilme şartlarından bahsedilmektedir.

1864 Vilayet Nizamnâmesi, vilayetin mülkîye, maliye, güvenlik ve politika işlerinin, yönetim ve hukuka ait işlerinin ve hükümlerin yürütülmesinin Padişah tarafından atanan bir valiye verildiğini ve valinin maiyetinde defterdar, mektupçu, umuru hariciye memuru, umuru nafia memuru, umuru ziraiye ve ticariye memuru bulunacağını belirtir. Ayrıca bu Nizamnâme valinin başkanlığında bir vilayet idare meclisi, livalarda liva idare meclisi ve kazalarda da kaza idare meclisi öngörmüştür. Valinin maiyetindeki meclis, Şer’i Hükümler Müfettişi ile Defterdar, Mektupçu, Hariciye Müdürü ve ikisi müslim ve ikisi gayri müslim halktan seçilen kimselerden oluşmaktaydı. Hukuki işlere müdahale edemeyen bu Meclis, mülkiye, maliye, hariciye, nafia ve ziraat işlerini görüşür karara bağlardı.

İl genel yönetiminin bir unsuru olan vilayet idare meclisleri ile bu Nizamnamede görev ve yetkileri düzenlenen il özel idaresinin bir organı mahiyetindeki vilayet umumi meclislerini birbirine karıştırmamak gerekmektedir. Vilayet ve karyeye tüzel kişilik vermeyen bu Nizamname, liva, kaza ve köyler için de umumi meclisler öngörmüştür. Örneğin livada bu meclis; mutasarrıf, muhasebeci, tahrirat müdürü, idare meclisi, liva merkez kaymakamlığı (unvanı mutasarrıf muavinidir) ve zaptiye zabıtinden oluşuyordu.<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> Aynı yer.

<sup>219</sup> İçişleri Bakanlığı, *İl Genel Yönetimi Cilt 1*, s. 18.

1864 Vilayet Nizamnamesinden sonra 1867 yılında “Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi” yayınlanmıştır. Ancak bu Nizamname, 1864 tarihli Nizamnamenin aynısı olup, bütün İmparatorlukta uygulanmak üzere yeniden yayınlanmıştır.<sup>220</sup> 1871’e kadar geçerli olan bu düzenleme yerini 22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine bırakmıştır.

### **b. 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnâmesi: İl Sisteminin**

#### **Yaygınlaşarak Kökleşmesi**

1864 Nizamnamesi’nden sonra kısa zamanda Rumeli’de ve Anadolu’da birçok vilayet ve sancak yeni düzenlemeye göre örgütlenmiştir. 1871 Nizamnâmesi ile de bu uygulama ülkenin tamamında kurumsallaşma yoluna girmiştir.<sup>221</sup> Bu Nizamnamenin getirdiği en önemli yenilik, nahiyenin de yeni bir idari bölüm olarak sayılmasıdır. Nahiye örgütü, kaza sınırları içindeki nüfusu 500 kişiden fazla olan köy ve çiftliklerin bir araya gelmesiyle oluşuyordu. Nahiye Müdürü nahiyeye bağlı köy ihtiyar heyeti üyelerinden en çok dörder kişinin katılımıyla, müdür başkanlığında oluşturulacak Nahiye Meclisi’ne danışarak yönetim işlerini yürütecekti. Kaymakam tarafından verilen emirleri yerine getirmekle yükümlü olan nahiye müdürleri bir bakıma hükümet ile halk arasında aracılık yapan kimselerdi.<sup>222</sup> Nahiye Müdürünü

---

<sup>220</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği*, s. 61.

<sup>221</sup> 1871 Vilayet Nizamnamesi’nin maddeleri için bkz., Mehmet Seyitdanlıoğlu, “1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri I”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996; Mehmet Seyitdanlıoğlu, “1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri II”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996.

<sup>222</sup> Nahiye müdürleri kaymakamın altında görev yapmakla birlikte, halka en yakın idari birim olarak kimi zaman valilerin doğrudan nahiye müdürlerine “tenbihnameler” gönderdikleri görülmektedir. Örneğin Sivas Valiliği döneminde (1882-1885) Halil Rifat Paşa tenbihnamelerinde nahiye müdürlerini muhatap almış ve emirlerini genellikle doğrudan onlara iletmiştir. 25 Kanun-u evvel 1330 (7 Ocak 1885) tarihli tenbihnamesinde “Mektepleri olmayan köylerde mektepler yapılmasına ve mektepler yapılıncaya kadar köylerde münasip hane ve odaların mektep haine konularak çocukların

yörenin halkı arasından vali atar, İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla seçim kesinlik kazanırdı.<sup>223</sup> Böylece idari bölümler; vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy olmak üzere beşe çıkarılmış olmaktadır.

1871 Nizamnâmesi 1864 Nizamnamesinden farklı olarak, adli örgüte yer vermemiş ancak ilk kez idare meclislerine idari anlaşmazlıkları çözüme yetkisi vererek bir bakıma adli ve idari yargı ayrımı başlatmıştır.<sup>224</sup> Ayrıca yeni Nizamname ilk kez vali muavinliği uygulamasını başlatmış ve merkez liva ve mutasarrıflıklarını kaldırmıştır.<sup>225</sup> Yeni düzenleme göre de Vali, il genel yönetiminin başı ve merciidir. Valinin görevleri; mülkî, malî, eğitim, sağlık ve güvenlik ile ceza ve hukuk işlerinin yürütülmesi olarak sıralanmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesinde valiye bir madde ayrılmışken, 1871 Nizamnamesi ile on üç madde ayrılmıştır. Valilerin sorumluluklarının artmasının ve görevlerinin ayrıntılı olarak tanımlanmasının nedeni, valilerden vilayetlerde kapsamlı bir reform yapmalarının beklenmesidir.<sup>226</sup>

Vilayet yönetim kadrosuna ilk defa 1871 Vilayet Nizamnamesi ile giren bir isim de “tarik emini”dir. O dönemde Osmanlı taşrasında en önemli sorunlardan biri olan yol yapım çalışmaları konusunda işlerin tek elden daha sistemli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla oluşturulan Tarik Eminliğine; yol işçilerinin bulunması, yol yapım bütçelerinin hazırlanması, mevcut çalışmalarla ilgili valiye rapor sunulması gibi görevler verilmiştir. Vilayet idare kadrosundaki bir diğer yeni

---

okutulmasını döedüncü tenbihnamemizle cümle nahiye müdür ve muavinlerine tenbih etmiştik” diyen ancak bazı köylerde hala mektep olmadığını öğrenen Vali, köylere müfettiş gönderileceğini belirtmekte ve hala sorun çözülmediyse “nahiye müdür ve muavinleri derakap azl olunacak ve bir daha müdürlük ve muavinlikte kullanmamak üzere isimleri kayd olunacaktır. Ve bu tenbihnamenin ale'd-devam icra'yı ahkamına, kaza kaymakamları mecburdur” şeklinde ikazda bulunmaktadır. *Sivas Valisi Halil Rifat Paşa ve Tenbihnameleri*, Siskav Yayınları, Sivas, 2001, s. 67-68.

<sup>223</sup> Musa Çadırcı, *a.g.e.*, s. 213-214.

<sup>224</sup> İçişleri Bakanlığı, *a.g.e.*, s. 19.

<sup>225</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği*, s. 62.

<sup>226</sup> Erkan Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimatnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005, s. 72.

isim, Defter-i Hakani Müdürü'dür. Vilayetlerdeki emlak, arazi ve nüfusla ilgili çalışmalar ve denetimler yapan defter-i hakaniler her yıl faaliyet raporu düzenleyerek vali aracılığıyla bunları Bâb-ı âli'ye ulaştıracaklardı.

1864'e kıyasla valilerin görev ve sorumluluğunu arttıran 1871 Nizamnamesi, valilerin askeri erkân üzerindeki otoritesi bakımından bir geriye gidiş niteliğindedir. 14 Haziran 1869'da il güvenlik güçlerinin örgütlenmesini düzenlemek için yayınlanan Asakir-i Zaptiye Nizamnamesi, her vilayette zaptiye alaylarının kurulmasını zorunlu hale getirmiş ve alayın aşağıya doğru hiyerarşik olarak alay-tabur-bölük ve takım şeklinde yapılanmasını öngörmüştür. Bundan iki yıl sonra yayınlanan 1871 Vilayet Nizamnamesi, vilayet içindeki güvenlik güçlerinin sorumluluğunu alay beylerine vermiş ve Alay Beylerinin sorumluluklarını Zaptiye Nizamnamesine göre yerine getireceğini eklemiştir.<sup>227</sup> Ayrıca 1871 Nizamnamesinde, alay beylerinin valinin emri altında çalışacağına dair bir ibare yoktur. Hâlbuki 1864 Vilayet Nizamnamesinde, vilayetin zabıta kuvvetlerinin valinin emri altında olduğu açıkça ifade edilmiştir (1864 Vilayet Nizamnamesi madde 15). 1871 Nizamnâmesi bazı gelişmelerin başlangıcı olma niteliğini de taşır. Anadolu'da şehirlerde ve kasabalarda belediye kurulması bu tarihten sonra gelişmiş, İstanbul dışındaki yerleşim merkezlerinde Batı'daki anlamda belediye örgütü kurulmasının yasal temelini 1871'deki bu düzenleme oluşturmuştur.<sup>228</sup>

Osmanlı'da ademi merkeziyetçi sosyal ve ekonomik gelişmelere merkeziyetçi bir tepki niteliğinde olan ve yetki genişliğini yasal bir temele

---

<sup>227</sup> A.k., s. 77.

<sup>228</sup> Bekir Parlak, "Türkiye'de İl Sisteminin Yapısal-İşlevsel Durumu ve Sorunları: Ampirik Çalışma", *Kamu Yönetimi*, (Ed. Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara, 2004, s. 222.

kavuşturan 1864 ve 1871 Nizamnâmeleri sonraki il yönetimi mevzuatına da alt yapı oluşturmuştur.<sup>229</sup>

### **c. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı: Taşra Yönetiminin Her İki Yüzünü Düzenleyen Bir Kanun**

1876 Kanuni Esasisi ile anayasal bir temele kavuşan il özel idaresi, 26 Mart 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunu Muvakkatı” ile Türk yönetim yapısı içinde günümüze kadar uzanan köklü bir kurum haline gelmiştir. Geçici Kanun adıyla yürürlüğe konan bu düzenleme “İdare-i Umumiye-i Vilayat” ve “İdare-i Hususiye-i Vilayat” başlıkları altında iki kısma ayrılmıştır. İkinci kısımda ele alınan il özel idaresine bu kanunla ilk kez tüzel kişilik tanınmış ve yerel işlerin görülmesinde genel meclis ve vilayet encümeni gerekli yetkilerle donatılmıştır.<sup>230</sup>

Birinci kısmını “il genel yönetimi” konusunda ayıran bu Geçici Kanun, illerin yönetiminde yetki genişliği ilkesini benimsemekle beraber, yerel hizmetlerin yürütülmesini il halkının seçimiyle oluşan il yerel meclislerine vermiştir. Böylelikle günümüzde yeni reform tasarılarında bile hala tartışılan merkezî yönetimin yürütmekte olduğu yerel tüm hizmetlerin, bu dönemde il genel meclislerinin sorumluluğunda il özel idarelerine devredildiği görülmektedir. Bu yeni Kanunda da 1864 yılında oluşturulan vilayet yönetiminin genel esasları korunmaktaydı. İdari bölünmede de herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Ülke yine vilayet-liva-kazana-nahiye ve köy olmak üzere süregelen bölünme biçimini korumuştur.<sup>231</sup> Geçici Kanun, il genel meclisini korurken, il yönetiminde, vali ya da yardımcısının

---

<sup>229</sup> Gencay Şaylan, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği Merkezilik”, *Toplumsal İlişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi No 1, Ankara, 1976, s. 27.

<sup>230</sup> İçişleri Bakanlığı, *a.g.e.*, s. 20.

<sup>231</sup> Musa Çadırcı, *a.g.e.*, s. 221.

başkanlığında, naib, mektupçu, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü ve müftü ile seçimle gelen üyelerden kurulu “Vilayet İdare Meclisi”ne yer vermiştir.

Kanunda 1987 yılında yeni bir düzenleme yapılmıştır. 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı"nın 15 maddesini değiştiren, 6 maddesi ve 4 fıkrasını yürürlükten kaldıran ve 4 ek, 4 geçici madde ile 9 bendin yeniden eklendiği 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 16 Mayıs 1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla özel idarelerin görevleri daha da genişletilerek sağlık, sosyal yardım, bayındırlık, imar ve iskân, eğitim, kültür, spor, tarım ve ekonomi görev alanı olarak belirlenmiştir.

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin mahalli ve müşterek nitelikleri görevlerine ilaveten ayrıca belediye ve mücavir alan dışında kalan kırsal kesime götürülecek hizmetler için yeni yetki ve görevler verilmiştir. Ayrıca bu kanunla il genel meclisinin olağan toplantıları Mayıs ve Kasım aylarında otuzar gün olmak üzere ikiye çıkarılmıştır. İl genel meclisine 10 gün süre uzatma yetkisi verilmiştir. İl genel meclisince kabul edilen bütçenin tasdik işi İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır. İl genel meclisi ve il daimi encümeni üyeleri ödenekleri gösterge ve maaş katsayı sistemine bağlanmıştır. İl daimi encümeninin 5 seçilmiş üye ve başkan ile birlikte 6 kişiden oluşturulmasına karar verilmiştir. Özel idare gelirlerine 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince alınacak harç ve para cezaları da dahil edilmiştir. Valinin il özel idaresi ile ilgili görevlerini gerekli gördüğü hallerde merkezi idarenin ildeki teşkilatları ile yürütülebileceği hükmü getirilmiştir. İl özel idare müdürünün görev ve yetkileri açık ve kesin olarak belirtilmiş, kaymakamlara valinin vereceği özel idare hizmetlerini yapma yükümlülüğü getirilmiştir.

2005 yılında 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu çıkana kadar yürürlükte olan eski Kanun, yukarıda temel özellikleri anlatılan 1913 tarihli bu Geçici Kanuna dayanmakta ve onun esas iskeletini korumaktaydı. 1987 yılında yürürlüğe giren 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 1913 tarihli Geçici Kanunda değişiklik yapılarak oluşturulmuş olan bir kanundu.

#### **d. 1929 tarihli 1426 sayılı Vilayet İdaresi Yasası: Yetki Genişliğini Hayata Geçiren Kanun**

İki bölümden oluşan 1913 tarihli Geçici Kanununun 1-74'ncü maddelerini içeren illerin genel idaresi ile ilgili birinci bölümü, 18.4.1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdareleri Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 75'nci maddeden sonraki ikinci kısmı il özel idarelerinin yapısını düzenlemekte olduğundan, Geçici Kanunun ikinci kısmı varlığını devam ettirmiştir. 1426 sayılı Kanun'a kadar vilayetlerle ilgili 1864 ve 1871 Nizamnameleri ve 1913 Geçici Kanunu daima vilayetlerin iki yüzüne birden, yani hem mülki kademe hem de tüzel kişiliğe sahip mahalli idare yönüne aynı kanunda atıf yapmakta iken, ilk kez 1426 sayılı Kanunla birlikte bir mülki idare teşkilatı olarak vilayetler ayrı bir kanunla düzenlenmeye başlanmıştır. Bu kanunun çıkarılma nedeni Onar'a göre sadece yetki genişliği ilkesini daha esaslı bir surette tespit edebilmektir. Kanunun doğrudan gerekçesine atıf yapan Onar 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu geçici bir kanun olduğundan bu kanunla valilere verilmiş olan yetkilerden çoğunu çıkarılan yeni kanunlarla idare şube müdürlerine verildiğini ifade etmektedir.<sup>232</sup>

---

<sup>232</sup> Sıddık Sami Onar, *a.g.e.*, s. 806.

İl idaresine uygulanan yetki genişliği ilkesi uygulamada valiye verilen yetkilerde somut olarak ortaya çıkar. Vali diğer memurlar gibi sadece merkezin tasarruflarını, emir ve kararlarını uygulama aracı olmayıp bakanlar gibi ve onlar adına doğrudan doğruya icrai kararlar alabilecek, idari tasarruflar yapabilecek bir temsilcidir. Bu sıfat ve yetki valinin yetki genişliği ilkesini uygulayabilmesinden kaynaklanır. Vilayetteki merkez memurları hangi konumda olurlarsa olsunlar hükümeti temsil yetkisine sahip değildirler. Bu nedenle hiçbir icrai karar alamaz, hiçbir hukuki tasarrufta bulunamazlar hâlbuki vali merkezdeki bir bakan gibi kendi sıfat ve yetkisine dayanarak icrai kararlar almak yetkisine sahiptir.

1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanununun bu çalışma için bir diğer önemi, bu kanuna yönelik olarak Büyük Millet Meclisi Muhtelit Encümeni mazbatasında tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif tabirlerinin resmi olarak açıkça tarif edilmesinden kaynaklanmaktadır<sup>233</sup>:

“Gerek karar ittihazı ve gerek memur tayini hususunda merkezin salahiyetlerinden bir kısmının kanun ile taşra idarelerinin başına Devlet reisinin mümessili ve hükümetin icra vasıtası olarak bulunan valiye verilmesi tevsii mezuniyet (*deconcentration*)’dir. Tefrik-i vezaife gelince, hükümetin umumi vazifelerinden siyasi olanların merkeze hasriyle siyasi mahiyette bulunmayanlarını vilayet ve belediyelere veren ve bu suretle halkın idareye iştirakini (memleketin memleket tarafından idaresini) temin eden idari ademi merkezîyet usulü olup (tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ) şeklinde kanun dilimize geçirilmiş olan bu esasın Fransızca mukabili de aynen (*decentralisation administrative*)’dir. Demokrasi umdeleri mutlak idareler gibi sıkı merkezîyetin de amansız düşmanıdır. Bu umdeleri kabul eden memleketler merkezîyet ve ademi merkezîyet esaslarını da iyi ve muvazeneli bir şekilde idarelerine tatbik etmiş ve bu sebeple nafia, maarif, ziraat, ticaret ve iktisat sahalarında çok ilerlemiş, yardıma ve bakıma muhtaç vatandaşlar için bir çok sıhhi ve içtimai müesseseler açmışlardır. Merkezîyet usulünün zararlarını bugün ancak bu milletlerin

---

<sup>233</sup> 1426 sayılı Kanun hakkında tamim, hükümetin esbabı mucibesi, muhtelit encümenin mazbatası, bütçe encümenin mazbatası, meclis zabtı ve kanunun metni bir kitap olarak İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanmıştır: *Vilayet İdaresi Kanunu*, Yenigün Matbaası, Ankara, 1929.

tarihlerinde ve bilhassa bizim idare tarihimizde okuyabiliriz”.<sup>234</sup>

Bu şekilde uzun bir alıntı yapılmasının nedeni, Cumhuriyet döneminin ilk vilayetler kanunu olan 1426 sayılı Kanun ile kanun koyucunun yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkelerinden ne anladığını ortaya koyabilmektir. Buna göre bu ilkelerden, kamu hizmetlerinin taşrada görülmesi bakımından devlet ile vilayet tüzel kişilikleri arasında bir iş bölümü (görev ayrımı) yapılması anlaşılmaktadır. Nafia (bayındırlık hizmetleri), ekonomi, eğitim hizmetleri gibi teknik nitelikte hizmetlerin bir kısmı tüzel kişiliğe sahip vilayet idaresine bırakılıyor, buna da tefrik-i vezaif deniyordu. Vilayetlerin siyasi nitelikte hiçbir yetki ve görevi ise bulunmamaktaydı. Burada ilginç olan, idari ademi merkeziyetin, parantez içi bilgi olarak tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif ilkelerinin ikisini birden ifade etmesidir. Bir başka deyişle idari ademi merkeziyetin o dönemde, günümüzde anlaşıldığı şekliyle sadece merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki görev ayrımını değil, yetki genişliğini de içerecek şekilde kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Yetki genişliği kavramının tarihsel süreç içerisindeki uygulanışı dikkate alındığında, bu kavramın o dönem ve hatta bu dönem için de böyle algılanması yanlış gözükmemektedir. Merkeziyetçi bir imparatorlukta ve daha sonra merkeziyetçi bir idari yapı inşa etmeye çalışan Cumhuriyet yönetiminde merkez, kendi temsilcilerine bile olsa yetki devretme konusunda tereddütlü davranmıştır. Bu nedenle bu çalışmada, günümüz için de yetki genişliği ilkesinin tam olarak hayata geçirilmesinin geniş anlamda ademi merkeziyet kavramının içinde değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Mülki idare birimi olarak müstakil bir biçimde vilayetleri düzenleyen ilk kanun olması ve günümüzde geçerli olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa da temel

---

<sup>234</sup> A.k., s. 17-18. Parantez içi bilgiler aynen metinden alınmıştır.

teşkil etmesi nedeniyle 5 Mayıs 1929 tarihinde, 1924 Anayasasının il genel idaresiyle ilgili ilkeleri dikkate alınmak suretiyle hazırlanmış olan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanununa biraz daha ayrıntılı bakmak gerekmektedir.

Her şeyden önce, 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'nun başlangıç kısmının başlığı “Tevsii mezuniyet ve Tefriki Vezaiif”tir. Bu başlığın altında “Teşkilatı Esasiye Kanununun 91 inci maddesi mucibince, vilayetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur” cümlesi yer almaktadır. Zaten dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, bu kanunla ilgili meclis görüşmeleri sırasında yeni kanunun bu iki ilkedden “mülhem” olarak hazırlandığını ifade etmiştir.<sup>235</sup> Aynı görüşmeler sırasında Denizli Milletvekili Mazhar Müfit tevsii mezuniyet kavramının önemine değinmiş ancak bunun sınırı iyi çizilmezse “menfaat yerine mazarrat” doğuracağını ifade etmiştir.<sup>236</sup> Tevsii mezuniyette makul olan çerçevenin aşımına verdiği örnekler ilginçtir:

“Vergilerin tarh tevzii ve bapta nizamname ısdarının mahalline ait” olması,

“Tahriri sükun, idarei örfiye ilanının mahalline ait” olması,

“Kaymakamların azlû nasbinin valilere ait olması”

“Jandarma kolağasına kadar terfiinin valiye ait olması”

Bu sayılanlar kanunda yoktur, ancak bunların olması Mazhar Müfit’e göre yetki genişliği ilkesinin aşımı demektir. Esasında verilen bu örnekler, yetki genişliği ilkesinin o dönemde yeteri ölçüde geniş yorumlandığına bir örnektir.

Yeni kanunun önemli bir özelliği de valilerin atamaya yetkili oldukları memurları açıkça belirlemesidir. Kanunun on ikinci maddesine göre “vilayet merkezinin tali memurlarıyla altıncı maddede sayılan kaza idare memurları mensup oldukları idare şube reislerinin intihap ve inhası ile, nahiye memurları doğrudan

---

<sup>235</sup> Vilayet İdaresi Kanunu, “Vilayetlerin İdaresi Hakkındaki Kanuna Ait Zabıt”, *a.g.e.*, s. 29.

<sup>236</sup> *A.k.*, s. 38.

doğruya valiler tarafından tayin olunurlar.” Kanunun on üçüncü maddesinde de ilçenin tali memurlarıyla nahiye memurlarının tayinlerinin, benzer şekilde kaymakamların tasvibi, vilayette bağlı oldukları il müdürünün görüşü alındıktan sonra vali tarafından gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır. On dördüncü maddede ise çeşitli bakanlıkların tali memurlarının kimler olduğu açıkça belirtilmiştir. Örneğin, İçişleri Bakanlığı için mektupçu ve hukuk işleri, polis, nüfus, iskan müdürleri, merkez memurları, komiserler ve komiser muavinlerinin dışında kalan tüm memurlar tali memur olarak sayılmıştır. Maliye Bakanlığı için ise tali memurlar; valinin görüşü alındıktan sonra maliye bakanlığınca atanan gelir, muhasebe, tahakkuk şube müdürleriyle muhasebe, mümeyyiz ve ilçe mal müdürlerinin dışında kalan maliye memurlarıdır.

Kanunun diğer önemli maddeleri şu şekilde özetlenebilir:

-Türkiye'nin coğrafi durumuna ve ekonomik ilişkilere göre, illere, illerin ilçelere, ilçelerin de bucaklara ayrılması öngörülmüş, bucakların kasaba ve köylerden oluşacağı ifade olunarak, illerin yetki genişliği ve görev ayırımı esaslarına göre yönetileceği hükme bağlanmıştır. Böylece livalar, 1924 Anayasasına uygun olarak kaldırılarak bugünkü mülki yapı oluşturulmuştur.<sup>237</sup>

- Mülki bölümlerin kurulması, kaldırılması, bağlılıklarının, merkezlerinin ve sınırlarının değiştirilmesiyle ilgili esaslar tespit olunmuştur.

-Valinin il genel idaresinin başı ve mercii olduğu, ilde Devletin ve her bakanlığın temsilcisi, idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğu ifade edilmiştir. Genel idarenin işleyişinden sorumlu tutulmuş, bazı memurların tayininde görüş bildirmek, bir kısım il ve ilçe memurlarını bizzat atamak, haklarında bazı disiplin cezaları

---

<sup>237</sup> İçişleri Bakanlığı, *a.g.e.*, s. 22.

uygulamak ya da daha ağır cezaların uygulanması için talepte bulunmak vs. gibi yetki genişliği ilkesinin gereği olan yetkilerle donatılmıştır.

-Hükümetçe gerek görülen illere vali muavinlerinin atanması ve yine gerek görülmesi durumunda merkez ilçe kaymakamlıklarının kurulması hükme bağlanmıştır.

-İlçede hükümetin en yüksek memuru olarak tanımlanan kaymakam ilçenin genel yönetiminden sorumlu tutulmuş, valinin nezareti altında görev yapacağı belirtilmiştir. Kaymakama herhangi bir temsil sıfatı verilmemiştir. Valiye benzer görevleri vardır. İlçe idare şube başkanları; mal müdürü, tahrirat katibi, hükümet hekimi, orman, tarım, baytar, tapu, nüfus, iskan ve vakıflar memurları ile polis komiser ve jandarma kumandanları, posta ve telgraf ve telefon müdürleridir.

-Nahiyede hükümetin en yüksek memurunun nahiyeye müdürü olduğu ve onun da kanuni görevlerini amirlerinin gözetimi altında yapacağı hükme bağlanmıştır.

-İl ve ilçe idare meclisleri kaldırılarak yerlerine idari, yargısal ve danışma görevleri olan idare kurulları teşkil edilmiş, ayrıca lüzum görülen illerde valinin başkanlığı altında hukuk ve mülkiye mezunu 3 üyeden oluşan idare heyetleri kurmaya İçişleri Bakanı yetkili kılınmıştır.

1949 yılına kadar yürürlükte kalmış olan Vilayet İdaresi Kanunu bu müddet içerisinde değişen şartlar dolayısıyla bazı yönlerden ihtiyacı karşılayamaz hale gelmiştir. Bazı bakanlıkların valilerin yetkilerini kısıtlayan, böylece yetki genişliği ilkesinin önemli derecede zedelenmesine yol açan tutum ve davranışları dolayısıyla da birçok yönden bu kanun işlemez duruma düşmüştür. Nitekim Kanunun yürürlüğe girişinden hemen sonra çıkarılmış olan 1700 sayılı Dahiliye Memurları Hakkında

Kanun valilerin nahiye müdürü tayin yetkisini kaldırmış, 1706 sayılı Jandarma Kanunu, jandarma komutanları üzerindeki yetkilerini kısıtlamış, daha sonra çıkartılan Maliye Teşkilat Kanunu ise defterdarı valiliğin hiyerarşik yapısından çıkarmıştır.<sup>238</sup>

Birinci İdareciler Kongresinde mülki idare amirlerinin yetkilerinin kısıtlayan bu ve benzeri tarzdan 30 maddelik tutum ve davranış tespit edilmiş ve daha da çoğaltılabileceği ifade edilmiştir. Aynı kongrenin 20 Ocak 1947 tarihli açış konuşmasını yapan zamanın Başbakanı Recep Peker de, kanun hükümlerinin eskimiş olduğunu, valilerin yetkilerin çeşitli kuruluşların tutumları dolayısıyla zayıflatıldığını ifade ederek şöyle devam etmektedir: “İllerin başında bulunan mesul vazife sahiplerinin sadece iç idare ve güvenlik bakımından bir baş olması gibi mahdut bir zihniyet yerine devletin diğer çalışma kolları arasında ahenkli bir işbirliği sağlayacak bir anlayışla çalışmaları ve bu yolda başarı için de lüzumu kadar yetkili olmaları lazımdır.”<sup>239</sup> Benzer şekilde Birinci İdareciler Kongresine sunulan yasa taslağı gerekçesinde de “il, ilçe ve bucaklardaki idare üstlerinin görev ve yetkilerini düzenlemesi, kuvvetlendirmesi, muhtelif özel kanunlarla geri alınmış veya ahengi bozulmuş görev ve yetkilerin iadesi, il genel idaresini düzenleyen hükümlerin yeni baştan gözden geçirilmesini gerektiği”ne vurgu yapılmıştır.<sup>240</sup>

Belirtilen bu hususlar mülki idare amirlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının günün şartlarına ve ihtiyaçlarına uygun tarzda belirlenmesini, yetki genişliği ilkesinin Anayasal amaca uygun şekilde yeniden yürürlüğe konulmasını zorunlu kılmış, ilim adamlarının ve uygulayıcılarının da görüşlerinin alınmasından

---

<sup>238</sup> Sıddık Sami Onar, *a.g.e.*, s. 807.

<sup>239</sup> Cahit Tutum, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu”, *Toplumsal İlişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, Kurthan Fişek (Editör), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi No 1, Ankara, 1976, s. 152.

<sup>240</sup> Aynı yer.

sonra hazırlanan İl İdaresi Kanun Tasarısı Parlamentoda kabul edilerek 01 Temmuz 1949 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

### **e. 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu: Siyasal-Ekonomik ve Yönetmel Koşullara Direnen Bir Kanun**

İl İdaresi Kanununun yönetmel olarak hazırlanma gerekçelerine yukarıda değinilmiş olmakla beraber, Kanunun çıkış yılının 1949 olması yönetmel amaçlar dışında dönemin iktidar partisi olan CHP'nin başka kaygılarının da olabileceğini akla getirmektedir. Bu konuda Cahit Tutum'un yorumu çok açık ve nettir: "İl İdaresi Kanunu, CHP'nin siyasal iktidardan uzaklaşması olasılığına karşı, yönetmel iktidarın elde tutulmasını amaçlamaktadır."<sup>241</sup> Doğrudan böyle bir yorum yapmasa bile Sıddık Sami Onar da, il sınırları içindeki özel ve kamusal tüm işyerlerinin denetlenmesini de içerecek şekilde valilere bu tarz çok geniş yetkiler verilmesine anlam verememektedir. Ayrıca 5442 sayılı Kanunun bazı hükümlerinin "talimatname" konusu dahi olamayacak şekilde teferruata indiğini ifade etmektedir.<sup>242</sup>

Hazırlanış gerekçesine kısaca değinilen İl İdaresi Kanunu, dayalı bulunduğu 1924 Anayasasına uygun olarak merkezi idarenin taşrada "il sistemi"ne göre örgütlendirilmesini ve illerin "yetki genişliği" ilkesine göre yönetilmesini öngören bir sistem tesis etmiştir. Bu sistemin gereği olarak Devlet kişiliği merkezi idarenin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu tutulan valide toplanmıştır. Kendisine ilde mevcut bütün kuruluşları (adli ve askeri örgütler hariç) teftiş etmek, denetlemek, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir tarzda yürütülmesini temine yönelik tedbirler

---

<sup>241</sup> A.k., s. 153.

<sup>242</sup> Sıddık Sami Onar, *a.g.e.*, s. 808-817.

almak, görev ve sorumluluğu yüklenmiştir. Bunun yanında, bazı memurları atama, hizmetin gerektirdiği hallerde il içinde nakil ve tahvile tabii tutma, görevden uzaklaştırma, disiplin cezası ve sicil verme gibi yetki genişliği ilkesinin tabii sonucu olan yetkiler tanınmıştır.

Kanunun ilçe idaresi bölümünde ise, ilçede hükümetin temsilcisi olarak tanımlanmış olan kaymakamın ilçe genel idaresinin başı ve mercii olduğu ifade edilmiştir. Kanunun işleyişinden sorumlu kılınmış olan kaymakama da valinin yetkileri benzeri yetkiler verilmiştir. Mülki amirlerin görev, yetki ve sorumluluklarını zamanın ihtiyaçlarına göre saptayan, il ve ilçelerdeki kuruluşların vali ve kaymakamlarla ilişkilerini yeniden düzenleyen, böylece taşra örgütlerinin tümü için bir görev, yetki ve ilişki tarzı belirleyen İl İdaresi Kanunu da, tıpkı Vilayetler İdaresi Kanunu gibi zaman içerisinde yıpranmış, birçok noktalarda işlemez, bazı yönlerden de ihtiyacı karşılayamaz hale gelmiştir.

İl İdaresi Kanununun günümüz koşullarında geçerli olup olmadığı, önemli bir tartışma konusudur. Bu konuyla ilgili olarak farklı zamanlarda gerçekleştirilmiş üç araştırmanın verileri ilginç sonuçlar vermektedir. 1949 tarihli İl İdaresi Kanununun yürürlüğe girmesinden yedi yıl sonra yayınlanmış olan “kaza ve vilayet idaresi üzerinde bir araştırma” da, bu yasanın “uygulanma kabiliyeti olmayan” yasalar arasında sayılması ilginçtir.<sup>243</sup> 1976 yılında Kurthan Fişek’in editörlüğünde yapılan araştırmada da mülki idari amirlerinin %87,4 gibi ezici bir çoğunluğunun il idaresi kanununun bütünlüğünü koruyamadığı ve günümüz koşullarına ters düştüğü görüşünde olmaları kayda değerdir.<sup>244</sup> Son olarak Cahit Emre editörlüğünde 2002 yılında gerçekleştirilen bir araştırmada doğrudan İl İdaresi Kanununun geçerliliği

---

<sup>243</sup> Mümtaz Soysal, Turan Feyzioğlu vd. , *a.g.e.*, s. 108.

<sup>244</sup> Kurthan Fişek, “Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sisteminin ve Taşra Yöneticilerinin .....”, s. 258.

değil il sisteminin geçerli olup olmadığı sorgulanmıştır. Buna göre mülki idari amirlerinin neredeyse yarısı il sisteminin hala geçerli olduğunu savunmaktadır.<sup>245</sup> İl sisteminin en büyük dayanağı İl İdaresi Kanunu olduğuna göre bu sonuç önceki iki araştırmanın verileriyle çelişkili gözükmemektedir. Ancak soruya verilen yanıtlardan mülki idari amirlerinin %77,6'sının “il sisteminin önemini ve işlevini koruduğu” inancında olduğu dikkate alındığında çelişki ortadan kalkmaktadır. Bir başka deyişle il sistemi geçerli diyenler, büyük ölçüde il sisteminin önemine inandıklarından bu şekilde düşünmektedirler. Esasında tüm bu verilerin ortaya koyduğu gerçek şudur: Mülki idari amirleri, il sisteminin önemli olduğuna her ne kadar inansa bile İl İdaresi Kanunu uygulama kabiliyetini yitirmiş bir kanundur.

Mülki idari amirlerinin genel olarak bu Kanunun değişmesine sıcak bakmamalarının nedeni, kâğıt üzerinde kalsa bile bu kanunun mülki idare amirlerine önemli yetkiler vermesinden kaynaklanmaktadır. Yeni bir kanun yapıldığı takdirde toplumsal, ekonomik ve siyasal koşulların değişen etkisiyle çıkacak olan yeni kanunun mülki idare amirlerinin statüsünde önemli bir gerilemeye yol açacağı açıktır. Bu nedenle kullanılsa ve uygulanamasa bile kâğıt üzerinde önemli yetki ve görevlerin bulunması mülki idari amirleri için tercihe değer gözükmemektedir. Ancak bu anlayışın, il sistemini ileriye değil daha da geriye götürdüğünü somut gelişmeler ortaya koymaktadır. Çünkü taşra yöneticilerinin neyi, ne ölçüde uygulayabileceklerini açık ve kesin bir şekilde belirten bir İl İdaresi Kanununun olmaması uygulamada birçok sorunlara yol açmaktadır. Çeşitli mevzuatlarla kendisine yüzlerce küçük-büyük görev yüklenen mülki idare amirleri görev ve yetkilerini etkin olarak kullanamaz duruma düşmektedirler. Mülki amirlerin gereksiz

---

<sup>245</sup> Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ....”, s. 216.

yere ve başkalarınca yapılabilecek işlerle gün tüketmek durumunda bırakılmaları il sisteminin işleyişini bozan en önemli etmenlerden biridir.<sup>246</sup>

İl İdaresi Kanununun geçerliliğini yitirdiği sonucuna varılsa bile esas önemli olan tartışma konusu bunun nedenidir. 1929 yılında cumhuriyet döneminin ilk vilayetler kanunu çıkarken temel gerekçe vali ve kaymakamları güçlendirerek yetki genişliği ilkesini yeniden tesis etmek idi. Ancak kısa bir süre sonra birçok mevzuatla vali ve kaymakamların yetkileri azaltılmış, il sistemi işlemez hale gelmiştir. Bu nedenle 1949 yılında yeniden güçlü bir il sistemi kurmak için başa dönülmüş, mülki idare amirlerine önemli yetkiler ve görevler veren bir kanun yürürlüğe konmuştur. Yukarıda ifade edildiği gibi bu kanun da henüz üzerinden yedi-sekiz yıl geçtikten sonra uygulama kabiliyeti olmayan kanunlar arasında sayılmıştır. Bu süreçlerden de anlaşılmaktadır ki il idaresi kanunlarıyla güçlü bir il sistemi oluşturulmaya çalışılsa bile kısa bir süre sonra sistem aşındırılmaya başlamaktadır. Bunun nedenini tespit etmek bu çalışma için oldukça önemlidir. Bu konuyla ilgili önemli bir açıklama modeli 1976 yılında yapılmış araştırmada sunulmuştur. Buna göre il sisteminin zayıflama nedeni toplumsal ve ekonomik koşullardaki değişimdir. 19. yüzyılın ikinci yarısında küçük mülkiyete ve küçük üreticiye dayanan bir ortamda yönetsel yapının merkeziyetçi olması zorunludur. Ancak Gencay Şaylan'a göre 1945 sonrasında bonapartçılığın sosyo-ekonomik temeli olan küçük aile işletmeciliğinin giderek yerini orta ve büyük mülkiyet biçimlerine bırakması, kentleşme hızının artması ve teknolojik değişim, zorunlu olarak mülki amirlik sisteminin gerilemesine yol açmıştır.<sup>247</sup>

---

<sup>246</sup> Kurthan Fişek, "Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sisteminin ve Taşra Yöneticilerinin.....", s. 204.

<sup>247</sup> Gencay Şaylan, "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği Merkezçilik", s. 38.

Ekonomi temelli bu açıklama modeli gerçeği bir yönüyle yansıtsa da sorunu tam olarak ortaya koymaktan uzaktır. Çünkü Osmanlı-Türk tarihinde yönetim alanındaki gelişmeler ekonomik temelli olmaktan daha çok bürokratik temellidir. Batıdaki girişimci sınıfın yerine modernleşmenin taşıyıcısı olarak asker-sivil bürokrasinin ortaya çıkması bunun en temel nedenidir. Bu nedenle il sisteminin etkinliği ile ilgili konularda bölgesel örgütlenmelerin ortaya çıkması gibi ekonomik gerekçeler rol oynasa bile merkez bürokrasisinin bu konudaki rol ve tutumu ihmal edilmemelidir. Çünkü 5442 sayılı Kanunun çıktığı tarihten bu yana altmış yılı aşan bir zaman geçmiş olmasına rağmen, nüfusun % 30'unun köylerde yaşıyor olması<sup>248</sup> il sisteminin geçerliliğini yitirdiğinin sadece ekonomik nedenlerle ispat edilemeyeceğinin bir kanıtıdır.

Sonuç olarak ekonomik gerekçeler ihmal edilmemek kaydıyla il sisteminin aşınmasının temel nedeni, merkez bürokrasinin mülki idari amirlerini devre dışı bırakarak, doğrudan il ve ilçe örgütüyle ilişki kurması ve bu örgütler üzerinde egemenlik kurma isteğidir. Taşra boyutundan bakınca da merkezi yönetimin taşra kuruluşları üzerinde bakanlık merkezlerinin egemenliklerinin çok daha fazla ağır bastığı görülmektedir. Her şeyden önce atama yetkisi bakanlıklara aittir. Taşra kuruluşlarının uygulayacağı hizmet planı ve programları merkezden gönderilir, bunlarda bir değişiklik yapmak da merkezin onayına tabidir. Bu plan ve programların uygulanması için gerekli ödenekler de ilgili bakanlıklardan sağlanır. Bu durumda yetki genişliğine sahip il yönetimlerinden beklenen sadece farklı bakanlıkların belirlediği programları, yine merkezden gönderilen ödeneklerle ve ataması

---

<sup>248</sup>[http://tuikrapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnks=&report=turkiye\\_il\\_koy\\_sehir.RDF&p\\_kod=1&desformat=html&ENVID=adnksEnv](http://tuikrapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnks=&report=turkiye_il_koy_sehir.RDF&p_kod=1&desformat=html&ENVID=adnksEnv), (21.10.2008).

merkezden yapılan personelle yürütmekten ibarettir.<sup>249</sup> Hâlbuki yetki genişliği ilkesi valilere, devletin ve hükümetin temsilcisi olarak, onlar adına icrâî kararlar alabilme ve uygulayabilme olanağı sağlaması gerekiyorken, aksine valiler sadece bir koordinasyon makamı durumuna gelmiştir.

2002 yılında Cahit Emre editörlüğünde yapılan çalışmada mülki idari amirlerinin büyük bir çoğunluğu il sistemini aşındıran temel olgunun “merkez bürokrasinin mülki idari amirlerini devre dışı bırakarak, doğrudan il ve ilçe örgütüyle ilişki kurması ve bu örgütler üzerinde egemenlik kurma isteği” olduğu konusunda birleşmişlerdir. Valilerin % 85’inin, mülkiye müfettişlerinin % 81’inin bu kanaatte olması bu gerekçeyi güçlendirmektedir.<sup>250</sup> Bununla bağlantılı olarak başbakan ve bakanların da valilerle değil de doğrudan il müdürleriyle bağlantıya geçmek istemesi, merkez bürokrasiyle birlikte merkezdeki siyasal gücün de taşraya aynı gözle baktığını ortaya koymaktadır.

Bu açıklamalar göstermektedir ki Türkiye’de merkeziyetçiliğin en önemli kaynaklarından biri, merkez bürokrasisinin güç ve yetkisini taşrayla paylaşmak istememesi ve siyasal iktidarların da taşrayla ilgili çoğu tasarruflarında siyasi nedenlerle mülki idareyi saf dışı bırakma kaygısıdır. Bu kaygıyı temellendiren iki gerekçe vardır. Birincisi; yönetimin nesnel işleminin önündeki en büyük engeli oluşturan Türkiye’deki siyaset yapma tarzıdır. Bu tarzı biçimlendiren olgu ise siyasetin rant dağıtma aracı olarak kabul edilmesidir. Bu nedenle her ne kadar yönetimin rasyonel ve verimli işlemesi gerektiği herkes tarafından savunulsa bile, konu uygulamaya geldiğinde kimse elindeki gücü bırakmak veya paylaşmak

---

<sup>249</sup> Ziya Çoker, *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, 2003, s. 30.

<sup>250</sup> Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği....”, s. 222-223.

istememektedir. İkinci olarak, merkez bürokrasisi de bu patrimonyal<sup>251</sup> etkiler altında görev yaptığından; terfisini, yükselmesini veya daha iyi görevlere atanmasını, mevcut güç ve yetkilerini bu etkiler doğrultusunda kullanabilmesine bağlı görmektedir. Bu anlayış içinde olan merkez bürokrasisi yetkilerini taşraya aktarma konusunda cimri davranmakta, aksi takdirde sistem içinde etkinliklerini yitireceklerini düşünmektedirler. Bu nedenle bu çalışmada kavramsal çerçeve bölümünde belirtildiği üzere yetki genişliği ilkesinin tam olarak hayata geçirilmesi, merkeziyetçiliğin değil, ademi merkeziyetçi bir anlayışın sonucu olabilir.

Konuya burada özetlendiği şekliyle tarihsel çerçevede bakıldığında, Osmanlı'nın son döneminden itibaren yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerinin hayata geçirilmeye çalışılmasının nedeninin, merkeziyet ve ademi merkeziyet arasında bir "orta yol" bulma gayretinden kaynaklandığı söylenebilir. Osmanlı'da feodal emarelerin yoğunlaştığı bir dönemde bu ilkeler, bir yandan taşrada merkeziyetçiliği yeniden tesis etme aracı iken, diğer yandan Avrupa ülkelerinin azınlıklar lehine baskıları ve Sarayın eski gücünü kaybetmesi nedeniyle ademi merkeziyetçi bir zorlamaya da cevap niteliği taşımaktadır. Yetki genişliği ilkesi, merkeziyetçiliğin bir uygulama aracı olsa da, o dönem Osmanlı yönetici elitinin algısı bakımından bu ilkenin hayata geçirilmesi geleneksel anlamdaki merkeziyetçiliğin çözülmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle Tanzimat'tan itibaren valilere tanınan yetkiler, başta usulen genişletilmiş hemen akabinde uygulamalar yoluyla fiilen daraltılmıştır.

---

<sup>251</sup> Osmanlı siyasi sistemini tanımlayan kavramlardan biridir. Patrimonyal sistemde ülke, üzerinde yaşayan insanlar dahil, bütünü ile toplumu idare eden kişinin mal varlığı olarak düşünülür. Patrimonyalizmde bürokrasi liderin kişisel yönetim aracıdır. Bkz. Metin Heper, "19. yy'da Osmanlı Bürokrasisi", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi Cilt 1*, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 255.

Bu anlayış Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Örnek olarak; 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile valilerin genişleyen yetkileri, II. Abdülhamit döneminde fiilen sınırlanmış, aşırı merkeziyetçi anlayış valilere bile yetki aktarmaktan yana olmamıştır. Hatta bu dönemde valilik sürgün için bir basamak olarak kullanılmıştır.<sup>252</sup> Daha sonra 1913 tarihli Kanunu Muvakkat ile valiler yeniden güçlendirilmeye çalışılmış, ancak kısa sürede bu yetkiler yeniden aşınmış ve 1929 tarihinde çıkarılan Cumhuriyet döneminin ilk vilayet idaresi kanununun “esbabı mucibe”si olarak, valilere verilmiş olan yetkilerin bir kısmının idare şube müdürlerine önemli bir kısmının da bakanlıklara verilmiş olduğu, bunun ise merkezi hükümeti ve her bir bakanlığı ayrı ayrı temsil eden valiler için doğru olmadığı belirtilmiştir.<sup>253</sup> Bu kanunla yetki genişliği ilkesi yeniden tam olarak hayata geçirilmeye çalışılmış, ancak kısa süre içerisinde valilerin yetkileri yeniden aşınmaya başlamıştır. Bunun üzerine, 1949 tarihinde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu çıkarılarak il sisteminin yeniden eski gücüne kavuşturulması amaçlanmıştır. Ancak bu kanun da altı, yedi yıl gibi kısa bir süre geçtikten sonra uygulama kabiliyetini kaybetmiş kanunlar arasında sayılmıştır.

İl idaresine ilişkin yetkilerin sarkaç şeklinde bir azalıp bir çoğalmasının nedeni şudur: Yetki genişliği ilkesi bir yönetim usulü olarak merkeziyetçiliğin bir uygulama aracı olsa da, Osmanlı’dan itibaren gelen merkeziyetçi-bürokratik yönetim geleneği yetkilerin merkez bürokrasisi ve merkezdeki siyasi elit tarafından kullanılmasını gerektirmiş, taşraya aktarılan yetkiler, merkez tarafından güç ve nüfuz kaybı olarak algılanmıştır. Taşrada daha iyi ve modern bir yönetim inşa etme amacı,

---

<sup>252</sup> Musa Çadırcı, *a.g.e.*, s. 219.

<sup>253</sup> *Vilayet İdaresi Kanunu*, Dahiliye Vekaleti Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü, Yenigün Matbaası, Ankara, 1929, s. 56. İçişleri Bakanlığı, 1929 Vilayet İdaresi Kanunuyla ilgili olan; kanun hakkında tamim, hükümetin esbabı mucizesi, muhtelit encümen mazbatası, bütçe encümeninin mazbatası, meclis zabtı ve kanun metnini toplu olarak bir kitap şeklinde yayımlatmıştır.

kâğıt üzerinde il sisteminin güçlendirilmesini sağlamış, ancak fiili uygulamalar ve bakanlıkların tâlî düzenlemeleri yetki genişliğinin yeniden içeriğinin boşalmasına neden olmuştur. Bu nedenle bu çalışmada, yetki genişliği ilkesini tam olarak hayata geçirebilmek için de ademi merkezîyetçi bir bakış açısı gerekmektedir savı ileri sürülmektedir. Ancak ademi merkezîyetin, son yıllarda olduğu gibi sadece “tefrik-i vezâif” yönüyle değil, Osmanlı döneminde olduğu gibi “tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif”i birlikte içerecek şekilde anlaşılıp uygulanması gerekmektedir. Aksi takdirde, 150 yılı bulan taşra idaresi geleneğinin bir ayağı sakat kalacağından, taşraya uygulanacak olan il sistemini ihmal eden, sadece yerinden yönetimi geliştirme merkezli reformlar sürdürülebilir olmayacaktır.

## **VI. Yetki Genişliği Bağlamında Son Dönem Kamu Yönetimi**

### **Reformlarının Kavramsal Değerlendirilmesi**

Tüm dünyada ve Türkiye’de tartışılan temel gündem maddelerinden ve sorun alanlarından birisi; “devlet reformu”, “idari reform”, “kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması”, “reorganizasyon” ve “yönetimin iyileştirilmesi” gibi aralarında ince ayrımlar bulunan kavramlar aracılığıyla vatandaş ile devlet arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemeye çalışmaktır. Türkiye’de de uzun süredir gündemde olan kamu yönetimi reformu, çok yönlü olarak değerlendirilip yorumlandırılacak bir konudur. Ancak bu çalışma esas olarak “yetki genişliği”, bununla bağlantılı olarak da merkez-yerel ilişkileri bağlamında kamu yönetimi reformunu ele aldığından konuya sadece bu çerçeveye sınırlı olarak yaklaşılacaktır. Çalışmanın dış sınırını merkez ve yerel ilişkileri olarak çizmek de esasında bir yönüyle kamu

yönetimi reformunun tümüyle ilgilenmek anlamına gelmektedir. Çünkü başta Kamu Yönetimi Temel Kanunu olarak bilinen, Haziran 2005'te Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne iade edilen Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olmak üzere yerel yönetimlerle ilgili yasalaşan tüm reform düzenlemeleri doğrudan merkez-yerel ilişkisi çerçevesinde değerlendirilebilir.

Esas olarak yetki genişliğini ele alan bu çalışmada neden merkez-yerel ilişkisinin konu edildiği tereddüde yol açabilir. Bunun nedeni merkez-yerel arasında değişen ilişkinin her yönüyle merkezin taşradaki örgütlenmesini etkilemesi ve bunun da doğrudan illerin idaresinin yetki genişliği ilkesine dayanmasıyla ilgili olmasındandır. Daha somut bir ifadeyle merkezi yönetime çizilen görev, yetki ve sorumluluk sınırı, merkezdeki bakanlıkların temsilcisi olan valinin kullanabileceği yetkilerin sınırını da doğrudan belirlemiş olmaktadır. Bu çerçevede kamu yönetimi reformu, doğrudan yasa maddelerinin tek tek değerlendirilmesi şeklinde değil reforma esin kaynağı olan ve ideolojik temel sağlayan belli kavramlar çerçevesinde ele alınıp değerlendirilecektir. Bu nedenle öncelikle bu kavramların açıklanması gerekmektedir.

Bu kavramları incelemeyen önce de yapılmaya çalışılan ve önemli bir kısmı uygulamaya konulan kamu yönetimi reformunun; yönetimde yeniden yapılanma mı, yoksa yönetimin iyileştirilmesi mi olduğunu tespit etmek gerekmektedir. Bu tespit, reformun içinin boş olup olmadığını veya kamu yönetimi sistemine ait köklü değişiklikler içerip içermediğini ortaya koyacaktır. Bu nedenle ilk önce bu iki kavrama değinilerek, ele alınan konunun içine girmeden önce genel mahiyeti üzerinde durulacak ve reformun Türk kamu yönetimine uyarlamaya çalıştığı farklı

dil analiz edilecektir. Bu farklı dil, taşra yönetiminde “illerin idaresinden” “illerin işletilmesine” geçişi analiz etmek için önemlidir.

### **VI.1. Kamu Yönetimi Reformuna Genel Yaklaşım**

Kamu yönetimi kamusal karar alma süreçlerinden, bu kararların uygulanmasına, örgütsel yapılardan yönetimin taşrada örgütlenmesine kadar geniş bir alanı içerdiğinden, bu alanda yapılacak reform da doğal olarak çok geniş bir alanı ilgilendirecektir. Ancak dünyada ve Türkiye’de kamu işletmeciliği alanındaki reformlardan etkilenilerek değişime tabi tutulan başlıca alanlar şunlardır: Mali yapı, personel yönetimi ve örgütsel yapı.

Mali yapıdaki reformları doğuran başlıca iki neden söz konusudur. Birincisi makro ekonomik nedenlerle artan kamu harcamalarının sınırlanması gereksinimidir. Bu neden, kamu açıklarının ve kamu borçlarının çok olduğu, yüksek faizler nedeniyle de devletin borç yükünün devamlı arttığı Türkiye’de çok daha önemlidir. İkincisi, kamu sektörünün etkili, verimli ve kaliteli hizmet sunabilmesi için performans yönetimiyle uyumlu olarak mali yapısının değiştirilmesi gerektiği iddiasıdır. 1980 sonrasında Başbakan Özal’la birlikte ekonomik alanda özelleştirme ve finansal piyasalarda liberalleşme yönündeki uygulamalar bu alandaki reformların birinci dönemini oluştururken son dönemde çıkarılan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve yasalaşmamış olan KYTK gibi doğrudan devlet aygıtının kendisine yönelik reformlar bu alandaki reformun ikinci dönemini ifade etmiştir.<sup>254</sup>

---

<sup>254</sup> Birgül Ayman Güler, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 2, Nisan-Haziran 2004, s. 27.

Reformun etkili olduğu ikinci alan personel yönetimidir. Reformlar aracılığıyla personel yönetiminin çok daha esnek, ihtiyaçlara daha çabuk cevap veren ve sonuca odaklı bir hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Bu nedenle sürekli-güvenli ömür boyu devam eden bir meslek olarak memurluk yerini, sözleşme yoluyla istihdam edilen kamu personeline bırakmaktadır. Ayrıca tek biçimli bir kamu personel rejimi yerine, şartlara ve ihtiyaçlara göre parçalanmış ve tek tip olmaktan çıkmış bir personel rejimine geçilmeye çalışılmaktadır.<sup>255</sup>

Reformun nc alanı olan örgütsel yapıda değişime konu olan hususlar ise; uzmanlaşma, eşgüdüm, merkeziyetçilik ve büyüklük kavramları etrafında tartışılmaktadır. Bu kavramlar çerçevesinde yeni kamu işletmeciliği anlayışının öngördüğü değişim şu şekildedir: Kamusal rgtler tek amacı gerçekleştirecek şekilde uzmanlaşma esasına göre örgütlenmelidir. Eş güdüm, geleneksel hiyerarşik mekanizmalar aracılığıyla değil piyasa mekanizmaları, sözleşme ve yarı sözleşme yöntemleriyle gerçekleştirilmelidir. Merkeze ait yetkiler hem işlevsel hem de coğrafi olarak ademi merkeziyetçi bir anlayışla alt birimlere devredilmelidir. Son olarak, büyük kamusal örgütler paralanmalı ve kltilmelidir.

Bu bağlamda son kamu yönetimi reformu çalışmalarına bakıldığında, 2003 yılında tartışmaya açılan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının kapsamının yukarıda belirtilen amaçların çoğunu ilgilendirecek şekilde çok geniş tutulduğu anlaşılmaktadır. Yeni reform çalışmalarının kapsamı dört maddede özetlenebilir:

Birinci husus, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden belirlenmesine ilişkindir. İkinci konu, merkezi yönetim

---

<sup>255</sup> Tekin Akgeyik, “Kamu Yönetiminde Reform Arayışları: İKY Perspektifli Bir Yaklaşım”, *Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 2, Nisan-Haziran 2004, s. 71-72.

kuruluşlarının iş ve işlem süreçlerinin belirlenmesi ve kamu hizmetlerindeki bürokrasi ve kırtasiyecilikle mücadele edilmesi olarak ifade edilebilir. Üçüncüsü, mevzuat reformu gerçekleştirilerek, mevzuatın sadeleştirilmesi, basitleştirilmesi, kodifiye edilmesi ve düzenlemelerin getirdiği idari yüklerin azaltılmasıyla ilgilidir. Son olarak, insan kaynakları yönetiminin yeni kamu işletmeciliği anlayışına göre yenilenmesi, reform çalışmalarının temel gündemlerinden biridir.

Bu çerçevede gerçekleştirilmek istenen son dönem kamu yönetimi reformlarını genel olarak değerlendirebilmek için, öncelikle yapılan reformların yönetimin yeniden yapılandırılması kapsamında mı, yoksa yönetimin iyileştirilmesi kapsamında mı olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu kavramların analiz edilmesi bu çalışma açısından önemlidir. Çünkü yetki genişliği sadece yönetimin yeniden yapılandırılması bağlamında değil, yönetimin iyileştirilmesi çalışmaları kapsamında da belli ölçüde etkinleştirilebilir. Özellikle Sivas ili örneği incelenirken bu kavram ikilisinden yararlanılmış olacaktır.

Yönetimin yeniden yapılandırılması kavramı; bütün yönetim sisteminin makro ölçülerde ve bir bütünlük çerçevesinde dönüşümünü öngören, devlet-vatandaş ilişkileri ve devletin üstlenmesi gereken görev ve sorumluluklar konusunda yönetim felsefesinde ortaya çıkan değişimleri dikkate alan, örgütsel yapıları ve yönetsel süreçleri köklü bir analize tabi tutan, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri yeniden düzenleyen bir kavramdır. Bu düzeyde ve ölçekte bir dönüşüm, ancak güçlü bir siyasi iradeye ve geniş bir toplumsal konsensüse dayalı olarak, merkezi düzeyde gerçekleştirilebilir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, “her şeyden önce devletin rolü ve işlevinin yeniden sorgulanması anlamına gelir. Bu kavram, bürokrasinin siyasal

sistemle karşılıklı ilişkileri, devletin istihdam ve ücret politikası, kamu kaynaklarının kurumlar arasında bölüşümü, kamu görevlilerinin statüleri, iş görme yöntemleri, davranış ve alışkanlıkları ve sistemi işleten faktörlerde köklü düzenlemeleri öngörür.”<sup>256</sup> Yönetimin iyileştirilmesi kavramı ise mevcut dengeler düzenini değiştirmeden, yapısal değil yönetsel değişiklikler yoluyla, kamu yönetiminin işleyiş ve anlayışını insanların yaşamını kolaylaştıracak şekilde değiştirebilmeyi ifade etmektedir.

Türkiye’de kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi bakımından köklü dönüşümleri içeren yeniden yapılandırma-reform çalışmalarına, gerçekleştirilemese bile çokça atıf yapıldığı halde, yönetimin iyileştirilmesi kavramına gereken önemin verildiği söylenemez. Hâlbuki yönetimin iyileştirilmesi çalışmaları, yerel bazda ve örgüt ölçeğinde gerçekleştirilen ve başarılı olabilmek için “vatandaş” a yaklaşımın değişmesini ve köklü bir zihniyet dönüşümünü gerekli kılan değişikliklerdir. Bu nedenle bu çalışmalar, hiç de küçümsenmemesi gereken bir öneme hatta yönetimin yeniden yapılandırılmasına örgüt ölçeğinde bir zemin hazırlaması bakımından da çok büyük bir değere sahiptir.

Yönetimi iyileştirme çalışmalarına gereken önem verilmediği takdirde, merkezi düzeyde teorik olarak gerçekleştirilen, çok köklü ve iyi gözüken reformlar bile kurumsal düzeyde, vatandaş-kamu görevlisi ilişkisi bağlamında fazla bir iyileştirmeye yol açmayabilir. Bir başka deyişle; yönetimin örgütsel düzeyde ve insan ilişkileri bağlamında istenen seviyeye gelmesi, merkezi düzeyde gerçekleştirilen yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları kadar kurumsal düzeyde gerçekleştirilen “yönetimin iyileştirilmesi” çabalarıyla birlikte mümkün

---

<sup>256</sup> Cahit Tutum, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 1995, Sayı 4, s. 134.

olabilecektir.<sup>257</sup> Özellikle illerin yönetimi yetki genişliği ilkesine dayandığından bu alanda valiliklerin kullanabileceği önemli bir inisiyatif alanı bulunmaktadır. Örneğin süreç analizi yaparak yasal dayanağı olmayan birçok süreci il ölçeğinde ortadan kaldırmak mümkündür.

Bu iki kavram bu çerçevede değerlendirildiğinde, yürürlüğe girmeyen Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu,<sup>258</sup> reformla ilgili Başbakanlığın yayınladığı kitapçığın üst başlığında tanımlandığı şekliyle “kamu yönetiminde yeniden yapılanma” olarak tanımlamak doğru olacaktır.<sup>259</sup> Reformları bu yönüyle değerlendiren Güler, yapılan düzenlemelerin “Türkiye’de farklı bir yönetim sistemi inşa etmekle kalmadığını” aynı zamanda “Türkiye’nin uluslar arası sistemdeki yerini de yeniden tanımlama gücü” bulunduğunu ifade etmiştir.<sup>260</sup> Ancak bu kanun yürürlüğe girmemiş olup, burada söz konusu edilen reformlar parça parça uygulamaya konulmaya çalışılmaktadır. Merkez yerel ilişkilerini köklü bir dönüşüme uğratmayı hedefleyen söz konusu kanunun bu yönü hayata geçirilememiş olduğu için, mevcut haliyle reform programını yukarıda tanımlanan şekliyle bir “yeniden yapılanma” saymak mümkün görünmemektedir. Ayrıca işyeri ruhsatlarıyla ilgili kırtasiyeciliği azaltan yeni düzenlemeler ve “tek adımda hizmet” gibi projeler, yönetimi iyileştirme programına örnek teşkil eden uygulamalar olmakla beraber, hem bu tür çalışmaların uygulama başarısı izlenmediğinden, hem de bu tür iyileştirmelere yeni projelerle devam edilmediğinden

---

<sup>257</sup> Sürgit, mevcut dengeler düzenini değiştirmeden, giderek gerçekleştirilen ve sürekli nitelikte olan bu tür çabaları, “idareyi geliştirme” kavramıyla ifade etmektedir. Kenan Sürgit, *Türkiye’de İdari Reform*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972, s. 11.

<sup>258</sup> Söz konusu Kanun, bundan sonra kısaca KYTK olarak anılacaktır.

<sup>259</sup> Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz, *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık Yay., Ankara 2003.

<sup>260</sup> Birgül Ayman Güler, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon, Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler, (Özel Sayı)*, Tartışma Metinleri, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 2003.

reformun, yönetimi iyileştirme boyutunun da amaçlanan düzeyde olduğu iddia edilemez.

Ancak bu konuda 31.07.2009 tarihli Resmi Gazetede “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” ile bürokrasinin azaltılması ve işlemlerin basitleştirilmesine yönelik Başbakanlık, Bakanlıklar ile Bazı Bağlı ve İlgili kuruluşlara ait 170 adet yönetmelikte yapılan değişiklikler yayınlanmıştır.<sup>261</sup> Buna göre, bürokrasinin azaltılması ve işlemlerin basitleştirilmesi amacıyla Başbakanlık, Bakanlıklar ile bazı bağlı ve ilgili kuruluşlara ait 170 yönetmelikte değişiklik yapılmıştır. Yeni yönetmeliklere göre, 421 belge işleminden kaldırılırken, 215 hizmette de noter onayı zorunluluğu kalkmıştır. 46 yetki merkezden taşraya, 26 yetki de valilik ve bölge müdürlüklerinden alt kademelere devredilmiştir. Bu değişikliklerle beraber yönetimin iyileştirilmesi çalışmalarının önemli bir ivme kazanmış olduğu belirtilebilir.

Son dönem reformlarına genel olarak yaklaşıyorken tespit edilmesi gereken ikinci husus, reformun kendine özgü bir dil üretilip üretilmediğidir. Reformun bunu yapmaya çalıştığı, kamu yönetimi reformuna temel alınan kavramlardan anlaşılacağı gibi idare ve kamu yönetimi arasında yeni bir tercih yapmak da kamu yönetimi reformunu yapanların yeni bir dil yakalama peşinde olduklarını ortaya koymaktadır. Ancak bu dil, Batıdan aktarma bir dil olduğu için çoğu zaman yerel şartlarla uyum sağlamamakta ve reform diye sunulan şeylerin içi doldurulamamaktadır.

KYTK, kamu yönetimi reformunun yeni bir anlayışla yapıldığını öncelikle reforma konu olan alanı farklı bir kavramla isimlendirerek kanıtlamaya

---

<sup>261</sup> 31 Temmuz 2009 tarihli ve 27305 sayılı Resmi Gazete.

çalışmaktadır. KYTK’da geleneksel “idare” (*administration*) kavramının yerine “kamu yönetimi” (*management*) kavramının kullanılması bunu göstermektedir. Kamu yönetimi yazınında ve günlük dilde kamu yönetimi kelimesi uzun zamandır egemenliğini ilan etmiş olsa bile yasal düzenlemelerde idare kelimesi tercih ediliyordu. Bugüne kadar hiçbir T.C. Anayasasında, “kamu yönetimi” deyimini yer almadığı gibi, hiçbir kanunda da bu deyim kullanılmış değildir.<sup>262</sup> Bu kanunda, kamu yönetimi kelimesinin kullanılışı, reformlar üzerinde “yeni kamu işletmeciliği” anlayışının doğrudan etkisini ve aynı zamanda yönetim geleneği açısından da Kıta Avrupa’sından bir kopuşu ifade etmektedir.

Açıklanması gereken ikinci önemli nokta, geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimi anlayışı farkını ortaya koyan “*management*” ve “*administration*” kavramları arasındaki farktır. Türkçede bu farkı açıklığa kavuşturucu kavram ikilisi yoktur. Bu nedenle geleneksel kamu yönetimi anlayışı için “*administration*”, yeni kamu yönetimi anlayışını ifade etmek için ise “*management*” kavramı kullanılmaktadır. *Administration*; yönetimin durgun, verimsiz ve uzun süreçlere ağırlık veren yönünü vurgularken, *management*; piyasa tipi araçlarla etkin, verimli ve sonuç almaya yönelik bir yönetim anlayışını öne çıkarır.<sup>263</sup> Ancak, kavramlar arasında ortaya konmaya çalışılan anlam farkı, konunun içerik olarak ifade ettiği önemi bastıracak nitelikte değildir. Bir başka deyişle yeni kamu yönetimini ısrarla “*management*” kavramıyla ifade etmeye çalışmak yönetimin doğal tarihsel gelişimini göz ardı etmek tehlikesini taşır. Kamu yönetimine işletme tekniklerinin uygulanması bu yüzyılın başında ve hatta daha önceleri de

---

<sup>262</sup> Ülkü Azrak, “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”, *Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 2, Nisan -Haziran 2004, s. 225.

<sup>263</sup> David Farnham ve Sylvia Horton, *Managing The New Public Services*, (Ed. David Farnham and Sylvia Horton), Macmillian Press, London, 1996, s. 36-37.

savunulmuştur. 1970'lerin sonlarından itibaren görece kamu yönetiminde yeni olan olgu ise piyasa araçlarının kamu yönetiminde uygulanmasıdır. Bu bağlamda, kullanılan bu kavram ikilisi kimi zaman konuyu açıklığa kavuşturmada faydalı olsa bile, yeni kamu yönetimi anlayışını bu kavramlara indirgeyerek açıklamak bazı yanıltıcı sonuçlara yol açabilir.

Bu bağlamda, Weber'e dayanan geleneksel bürokrasi kavramının "idare" kelimesi adı altında Türkiye'de tamamen uygulandığını varsaymak ne kadar yanlışsa, bir kelime değiştirerek yeni kamu işletmeciliğini "tedavüle" sokmak o derece yanıltıcıdır. Geleneksel bürokrasi kuramının neden Türkiye'de tam olarak uygulanamadığını açıklamak yeni kamu işletmeciliğinin uygulanabilme ihtimalini hakkında da ipucu verecektir. Weber'in bürokrasi modeli, batı kültürü ve toplumsal yapısı için oluşturulmuş ideal tiptir. Bu modeli, başlıca iki nedenden ötürü batı dışı toplumlara uyarlamak yanlış sonuçlara yol açabilir. Her şeyden önce Weber'in bürokrasi modeli, toplumda devletten bağımsız bir girişimci sınıfın ortaya çıkması ve bu sınıfın kendi değerlerini siyasal hayata, dolayısıyla bürokrasiye dayatmasıyla hayatiyet kazanmıştır. Bu sebeple bu modeli, modernleşme sürecinde girişimci sınıf yerine bürokrasiyi ikame etmeye çalışan gelişmekte olan ülkelere aynen uyarlayama çalışmak sakıncalıdır. İkinci olarak Weber'in bu modeli, batı toplumlarının güdülenme ve davranış biçimine göre oluşturulmuş olduğundan batı dışı toplumlara uyarlanamaz. Bir başka deyişle, gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin konumunu biçimlendiren temel süreç örgütsel değişkenler değil, bürokrasinin o toplumun tarihsel sürecinde oynadığı sosyo-politik roldür.<sup>264</sup>

---

<sup>264</sup> Gencay Şaylan, *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, s. 40.

Yukarıda açıklanan ve diğer tüm kavramsal yeniliklere şapka vazifesi gören idare ve kamu yönetimi (işletmeciliği) ayrımından başka, kamu yönetimi uzmanlarınca sıkça kullanıldığı halde idare hukuku mevzuatında pek yeri olmayan kavramlara da yeni kanunlarda yer verilmiştir. Örneğin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun birinci maddesinde bu Kanunun amacı belirtilirken, “etkililik, ekonomiklik, verimlilik, hesap verebilirlik ve malî saydamlık” gibi kavramlara atıf yapılmaktadır. Bugüne kadar yönetim hukukumuzda kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi gibi yeni kamu işletmeciliği anlayışının gündeme taşıdığı kavramlara yer verilmemiştir. Bu tarz kavramlara hukuki metinlerde yer verilmesiyle de son dönem reformları “farklı bir dil”e sahip olduğunu ortaya koymuştur.<sup>265</sup>

Bu farklı dilin çalışmanın konusuyla doğrudan ilişkisi, illerin bundan sonra “idare”mi edileceği yoksa “işletileceği”mi sorusunda düşünülmektedir. İdare ve yeni kamu işletmeciliği arasındaki farklar, yetki genişliği usulünün özüne temas eden mahiyettedir. İl valisi, özellikle uygulamada genel olarak kuralları uygulayan, devletin temsilcisi olarak ilin genel idaresinden sorumlu olan bir yetkili görünümü arz etmektedir. İlin kaynaklarını ekonomik ve etkin kullanmak genelde il valisinin öncelikleri arasında yer almaz. İl yönetiminde birinci öncelik iş ve işlemlerde hukuka uygunluktur. Bunun hayata geçirilmesi ise esas olarak katı kurallara bağlı, bürokratik, hiyerarşik bir yönetim aracılığı ile tesis edilir.

Sonuç olarak, yetki genişliği tamamen “illerin idaresi” esasına dayanılarak inşa edilmiş bir yönetim usulüdür. “İllerin işletilmesi” yetki genişliğinin altını boşaltacak bir etki yapacaktır. Çünkü il idarelerinin kendi bütçeleri olmadığından,

---

<sup>265</sup> Oğuzhan Demir “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, <http://www.geocities.com/guvencetin/KamuYonetimininYenidenYapilandirilmesi.html>, (20.12.2008).

yetki genişliğinin etkin kullanımı daha çok etkili bir denetim ve koordinasyon aracılığıyla gerçekleşmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılması ise vali ve kaymakamların hesap sorma mekanizmalarını zayıflatacaktır. Örnek olarak bir hastane denetiminde hastanenin temizliğinin iyi olmadığı başhekiye söylendiğinde, başhekim durumun sorumluluğunu hiç üstüne almadan doğrudan kendisi de temizlik şirketinden şikâyetçi olmaya başlayabilmektedir. Bu durumda idarenin özel sektörle yaptığı sözleşmelerin çok etkili yaptırımlara bağlanması ve iyi takip edilmesi konuları ön plana çıkmaktadır.

## **VI.2. Kamu Yönetimi Reformunun Kavramsal Değerlendirilmesi**

Kamu yönetimi reformu, bu alanda yapılanlar ve yapılması düşünülenler bağlamında değerlendirildiğinde geniş bir alana tekabül ettiğinden, yapılan ve yapılması planlanan reformları tek tek değil de genel olarak kavramsal temelde analiz etmek ve yürürlüğe girmese de reformların düşünsel çerçevesini en iyi resmeden metin olarak KYTK'yı dayanak olarak kabul etmek bu çalışmanın amacına daha uygun olacaktır.

Yirmi yılı aşkın bir zamandır birçok devlet; hiyerarşi veya doğrudan yönetim sistemine dayanan geleneksel kamu yönetimi modelinden, yönetsel ademi merkezîyetçilik, performans göstergeleri, piyasa mekanizmaları, sözleşme, kamusal mal ve hizmeti satın alan-sağlayan ayrımına dayalı yeni kamu işletmeciliği (YKİ)

modeline doğru bir deneyim yaşamaktadırlar.<sup>266</sup> Son yirmi yıldır birçok ülkede merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişki, halkın beklentilerindeki artış ve yerel toplulukların karar mekanizmasında daha fazla söz sahibi olmak istemelerinden dolayı değişmektedir.<sup>267</sup>

Kamu yönetimi reformuna temel teşkil eden kavramlar, özellikle son dönem kamu yönetimi reformu söz konusu olduğunda çokça gündeme gelen ve genellikle “moda kavram” haline gelip sloganlaşan sözcüklerdir. Bu kavramlar çoğu zaman anlam ilişkileri bakımından iç içe girmiş olsa da, reformun arka planındaki zihin dünyasını açığa çıkarmak için bu kavramlara kısaca değinmek gerekmektedir.

Son yirmi yılı aşkın bir süredir kamu yönetimi alanında meydana gelen değişikliklerin neredeyse tümü YKİ reformunun bir parçası olarak tanımlanmıştır. Kamu sektörünü modernize etmeye çalışan kimseler bu ifadeyi bütün geleneksel bürokratik hastalıkların bir ilacı gibi kullanmışlardır. Bu nedenle YKİ oldukça geniş tanımlanan bir kavramdır. YKİ'nin<sup>268</sup> yanı sıra gelişmiş ülkelerin çoğunda ve gelişmekte olan ülkelerin bazısında ortaya çıkan kamu sektörünün bu yeni modelinin değişik isimleri vardır: “İşletmecilik”<sup>269</sup>; “devletin içinin boşaltılması”<sup>270</sup> ve “devletin yeniden inşası”<sup>271</sup>. Tüm bu farklı adlara rağmen bunların hepsi temel olarak aynı olguyu tanımlar: Geleneksel kamu yönetimi modeli bürokrasiye dayanmakta iken kamu işletmeciliği modeli piyasalara dayanmaktadır. Bunun da ötesinde tüm bu

---

<sup>266</sup> G. Stoker, “Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government”, in *The New Management of British Local Governance*, (Ed. G. Stoker), Macmillan, London, 1999, s. 1-21.

<sup>267</sup> Hambleton, R. “Modernising Political Management in Local Government”, *Urban Studies*, Vol. 37, No. 5-6, 2000, s. 931.

<sup>268</sup> Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 1991, Vol. 69, No.1, s. 3-19.

<sup>269</sup> Christopher Pollitt, *Managerialism and The Public Services*, Blackwell, Oxford, 1993.

<sup>270</sup> R. A. W Rhodes, “The Hollowing out of the State”, *Political Quarterly*, Vol. 65, No 2, 1994, s. 138-151.

<sup>271</sup> D. Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York, 1992.

isimler aynı yöne işaret eder: Devleti küçültmek ve kamu harcamalarını azaltmak ve işleri daha verimli, ekonomik ve etkili bir şekilde yapmak için siyasal kararlılık göstermek.

Hughes isim farklılıklarına rağmen hepsinin ortak olan özelliklerini şu şekilde sıralar:<sup>272</sup> Birincisi, isim her ne olursa olsun, yeni anlayış, yöneticilerin kişisel sorumluluğuna ve bu sonuçların gerçekleştirilebilmesine çok büyük önem verir. İkincisi, katı-hiyerarşik bir örgüt yapısı yerine çok daha esnek bir örgüt yapısı ve personel istihdamı koşulları geçerli olur. Üçüncüsü, örgütsel ve kişisel hedefler açıkça ortaya konur ve performans göstergeleri aracılığıyla bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı anlaşılmış olur. Dördüncüsü, kamu üst düzey görevlileri, günün hükümetine karşı tarafsız olmak yerine, siyasal olarak daha bağlı görünürler. Beşincisi, kamusal işlevlerin piyasa yöntemleriyle gördürülmesi sağlanır. Altıncısı, devletin faaliyet alanını özelleştirme yoluyla azaltılmaya çalışılır.

1980'li yıllarda yeni bir dünya düzenine geçildiği iddialarıyla birlikte kamu yönetimi disiplini de gözden düşmeye başlamıştır.<sup>273</sup> Yenedünya düzeninde devletin varlık gayesi sorgulanmaya başlanmış ve yaklaşık yüz yıldır toplumsal kalkınmada öncü kabul edilen devlet, piyasa temelli mekanizmaların önünü tıkayan, rekabeti ve girişimciliği önleyen, kaynak israfına yol açan, bir bürokratik aygıt olarak algılanmaya başlanmıştır. Kamu sektörünün piyasa odaklı eleştirisinin temeli, kamu kurumlarının, hizmeti alanların ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde değil, seçilmiş görevlilerin ve politika yapıcıların düşünce ve önceliklerine göre şekillendiği fikrine

---

<sup>272</sup> Owen E. Hughes, *Public Management And Administration : An Introduction*, The Macmillan Press, London, 1994, s. 59

<sup>273</sup> Birgül Ayman Güler, "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 4, 1994, s. 3.

dayanır.<sup>274</sup> Bunun da ötesinde bu bakış açısına göre kamu sektörü katı, bürokratik, pahalı ve kendine yeten yapılardan oluşan bir bütün olarak tanımlanır.

Devletin, toplumsal ve ekonomik gelişmede öncü olduğu temeline dayanarak oluşturulan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yenedünya düzenindeki devletin değişen işlevlerine koşturarak değişmeye başlamıştır.<sup>275</sup> 1980'lerde ve 90'larda hükümetin rolü konusundaki tartışma, basitçe devlet aktivitelerinin nasıl sınırlanabileceği ve kontrol edilebileceği tartışmasına indirgenemez. Esas olarak söz konusu olan devletin kurumsal yapısının nasıl olması gerektiğidir. Bir başka deyişle devletin, yalnızca daha küçük olmaması, aynı zamanda farklı da olması gerektiği iddia edilmektedir. Bu farklılık devletin piyasa merkezli bir kurumsal yapıya kavuşması anlamına gelmektedir. Bu şekilde, sadece kamu yönetiminin neo-liberal bir bakış açısıyla dönüşümü değil, bürokrasinin hükümet ve toplumla olan ilişkilerinin de dönüşümü amaçlanmış olmaktadır.

YKİ anlayışının özünü oluşturan nokta, kamu hizmetlerinin piyasa mekanizmaları aracılığıyla gördürülmesi ve böylece kamusal alanın rekabete açılarak vatandaşların bir müşteri gibi tercihte bulunabilmesine imkân tanınmasıdır. Bu nokta çoğu zaman gözden kaçırıldığı için bu anlayış, özelleştirme programına indirgenmektedir. Hâlbuki devlet küçülse bile, küçülen kısımda da, yönetim felsefesi değişmeden kamu hizmetinin etkili ve verimli sunulamayacağı iddia edilmektedir. Esasında bu argüman yeni sağın bir ülkedeki bürokratik yapıyla temel bir çelişkisini gidermeye yöneliktir. Yeni sağ; devleti küçültmeyi savunurken, bu küçültmenin yönetimin etkililiğinin azalması anlamına gelmediğini ispat etmek için, niceliksel

---

<sup>274</sup> J. Pierre, "The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence of The Public Market", in *Governance in A Changing Environment*, (Ed. Peters, B. G. and Savoie, D. J.), Canadian Centre For Management Development, Canada, 1995, s. 66.

<sup>275</sup> Gencay Şaylan, "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigman Arayışları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 3, 1996, s. 16.

olarak az ama niteliksel bakımdan daha da etkili yönetsel yapılara gereksinim duyulduğunu vurgular.<sup>276</sup>

YKİ anlayışının ne ölçüde yeni olduğu tartışılmakla beraber,<sup>277</sup> bu anlayışın ortaya çıkışını basitçe tek bir nedene indirgeyenler vardır: Yönetimin etkin ve verimli bir şekilde çalışmaması.<sup>278</sup> Buna göre, hükümetler, reel gelirlerinin azalmasına rağmen kamu hizmetlerine olan talebin devamlı artması karşısında, geliri arttırmak mümkün olmadığından tek çare olarak verimi arttırmak yoluna gitmek zorunda kaldılar. Artan kamu hizmetlerini karşılamak için devletin elinde başlıca üç önemli finansman kaynağı vardır: Dış borçlanma, iç borçlanma ve vergilendirme. İç borçlanma ve dış borçlanma, alınan borcun üretime yönlendirilemediği durumlarda ekonomi üzerinde büyük bir faiz yükü yaratmakta ve ülke ekonomisi için büyük riskler taşımaktadır. Vergi yoluyla kamu hizmetlerinin finansmanı da çok güç olmaktadır. Bu durumda eldeki tek çözüm yolu, kamu yönetimlerinin ellerinde var olan kıt kaynakları en ussal ve verimli bir şekilde kullanabilmelerini sağlamaktır. Kamu yönetimlerinde dönüşümü zorunlu kılan neden de budur. Bu nedenle kamu yönetimleri daha az kaynak kullanarak daha fazla hizmet üretmek zorundadırlar.<sup>279</sup>

Ancak sorunu, küresel sermayenin kendisine yeni yatırım alanları açma çabası çerçevesinde ele alanlar da vardır. Buna göre amaç, devletin işlevlerinin ve ekonomiye müdahalelerinin azalmasından çok, devletin müdahalelerinin sermaye lehine yeniden düzenlenmesidir.<sup>280</sup> Devletin piyasaları düzenlemeye yönelik

---

<sup>276</sup> Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 3, Eylül 2000, s. 24-25.

<sup>277</sup> A.k., s. 20.

<sup>278</sup> Owen E. Hughes, *a.g.e.*, s. 59.

<sup>279</sup> Firuz Demir Yaşamış, “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 417, Aralık 1997, s. 3.

<sup>280</sup> Faruk Ataay, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, De Ki Basım Yayınevi, Ankara, 2007, s. 18-19.

görevlerinin klasik bakanlık hiyerarşisine tabi kurumlardan alınıp, özerk üst kurullara aktarılması bu yönde yapılan yorumlara gerçeklik zemini oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, devletin yeniden yapılandırılması bağlamında YKİ anlayışını zorunlu kılan dört temel baskının varlığından söz edilmektedir. Birincisi, en az maliyetle mal ve hizmet üretmesini talep eden, daha etkin ve verimli bir yönetim yapısını savunan pragmatik baskılar; ikincisi, yeni sağ ideolojisi çerçevesinde, devletin ekonomik ve toplumsal alana müdahalesini bireylerin özgürlüğü açısından tehlike olarak gören ideolojik baskılar; üçüncüsü, devletin bir çok ekonomik faaliyetinin pazar tipi araçlarla özel sektör tarafından daha ucuza ve daha iyi görülebileceğini savunan ticari baskılar ve dördüncü olarak Weberien bürokratik yapının katı-hiyerarşik bürokratik süreçlere ağırlık veren yapısını eleştiren, bu yapının, bireylerin seçim imkanlarını sınırladığını ileri süren popülist baskılar.<sup>281</sup>

YKİ anlayışının yukarıda sıralanan özellikleri; katı, sıkı kurallara bağlı ve hiyerarşik bir modele göre örgütlenen il idaresi sistemini yakından etkileyecek niteliktedir. Her şeyden önemlisi, kamuda özel sektör yöntemlerinin yaygınlaşması, yönetimin birçok unsurunun valinin elinden kayıp gitmesi demektir. Bu da taşra yöneticileri için halk nezdinde güç kaybı algısına neden olmuştur. Çünkü özellikle taşrada güç algısı, var olan yetkilerin ne ölçüde işlevsel kullanıldığından çok yetki alanının genişliği ile ölçülür. Piyasa mekanizmalarının yaygınlaşması ise kamusal yetki kullanımının sınırlarını daraltmaktadır. Bir başka deyişle, devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahalesinin sınırlanması, il düzeyinde devletin temsilcisi olan valinin de görev ve sorumluluk alanının daralmasına neden olmuştur.

---

<sup>281</sup> Birkan Uysal Sezer, “Büyük Devlet Küçük Devlet Tartışması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 4, Aralık 1992, s. 5.

Girdilerden çok sonuçlara odaklanmak söylem düzeyinde olumlu gözükse de, kamu yönetiminde mevcut denetim anlayışı, sonuca varmaktan çok sürecin hukukîliğini dikkate aldığından, uygulamada fazla bir şey değişmemektedir. İl ve ilçe idarelerinin zaten kendi bütçeleri de olmadığından, performans ölçütleri belirleyerek sonuca yönelik hedefler tayin etmeleri uygulanabilir olmamaktadır.

YKİ anlayışının tüm dünyada uygulanan ve kamu yönetimi sorunlarına tartışmasız çare olan bir yöntem gibi algılanması yanlıştır. İngiltere’de uzun zamandır bu modelin yeni bir paradigmayla yer değiştirmesi gerektiği tartışılmaktadır. YKİ reformlarının bir sonucu olarak kamu hizmetlerinin sunumunda özel firmaların, gönüllü örgütlerin ve yarı kamusal kuruluşların artan bir şekilde kullanılması kamu hizmeti sunan birimlerin sayısında ve çeşitliliğinde önemli bir artışa yol açmıştır.<sup>282</sup> Bu durum birçok eşgüdüm ve etkinlik problemine neden olmuştur. YKİ reformlarının arzu edilmeyen sonuçları merkezi yönetimden yerel yönetimlere kadar kamu sektörünün her alanında görülebilir. İngiltere’de Thatcher hükümetleri döneminde neo-liberal politikaların kamu sektörüne uygulanmasıyla ağırlık kazanan Zorunlu Rekabete Dayalı Hizmet Temini (ZRHT) yöntemi, yerel yönetimleri birçok kamu hizmetini ihale etmeye zorlamıştır. Bu yöntemin uygulanmasında, özel sektörün ihale yoluyla alıp sunduğu birçok kamu hizmetinde eşgüdüm ve otoriteler arasında işbirliği sorunları ortaya çıkmıştır.<sup>283</sup>

ZRHT sisteminin görülen bu sakıncalarını telafi etmek için uygulamaya konan En İyi Değer Sistemi (EİDS), yönetim birimleri arası işbirliğinin önemine vurgu yapmıştır. İngiltere’de Hükümetin “modern yerel yönetimler” başlıklı beyaz

---

<sup>282</sup> Oliver James, “New Public Management in the UK: Enduring Legacy or Fatal Remedy?” *International Review of Public Administration*, Vol. 6, No. 2, 2001, s. 17.

<sup>283</sup> M. Cole, J. Fenwick, “UK Local Government: The Impact of Modernisation on Departmentalism”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, 2003, s. 264.

raporunda EİDS'nin temel amacının, yerel yönetimlerin topluluk güvenliği veya sürdürülebilir kalkınma gibi tek başlarına baş etmekte zorlanacakları konularda vatandaşların ve toplulukların katılımını sağlayarak çözüm bulmak olduğu belirtilmiştir.<sup>284</sup> Bunun da ötesinde EİDS'nin en önemli sonuçlarından biri olan performans planlarında, yerel otoritelerin diğer kişi ve topluluklarla birlikte ortak amaçlarını yansıtması zorunlu kılınmıştır.

Ancak yönetimde parçalanmayı azaltmak bakımından beyaz raporun taşıdığı tüm iyi niyetler iki faktör nedeniyle tam olarak gerçekleşmemiştir.<sup>285</sup> Birincisi tek bir yönetim birimini aşan konular performans değerlendirme sürecinin hazırlığı sırasında yerel yönetimler için bir gereklilikken, bu konular hala eskiden olduğu gibi tek bir yönetim birimi seviyesinde ele alınmaktadır. İkincisi; EİDS kamu hizmetlerinin özel sektöre ihalesini azaltmamış, artırmıştır. Bu nedenle EİDS uygulaması sırasında ZRHT sistemine göre yönetimin alternatif hizmet sağlayıcılar arasında parçalanmasının önüne geçilememiştir. İngiltere örneği de göstermektedir ki, kamu hizmetlerinin özel sektöre açılması sadece olumlu sonuçlar doğuran ve vatandaşa doğrudan kaliteli ve verimli bir hizmet olarak geri dönen bir süreç değildir. Hizmetin parçalanması eşgüdüm sorunlarını gündeme getirmekte bu da vatandaşa sunulan hizmetin kalitesinin kamu tarafından kontrol edilememesi anlamına gelmektedir.

Bu bağlamda yeni model, piyasa odaklı kamu yönetimi anlayışına dayanan mevcut paradigmayı, örgütler arası işbirliği, ortaklık ve politika eşgüdümüne dayanan yeni bir paradigmayla değiştirmeyi amaçlamaktadır. İşçi Partisi'nin "üçüncü yol" denilen yaklaşımının pragmatik doğasından kaynaklanan yeni katılımcı yönetim

---

<sup>284</sup> DETR (Department for the Environment, Transport and The Regions), *Modern Local Government: In Touch with the People* (The Best Value White Paper), 1998, July, s. 65.

<sup>285</sup> Cole and Fenwick, *a.g.e.*, s. 264.

modeli (*joined-up government*) hizmet sunumunda bir yandan devlet bürokrasisini kullanmanın zorunlu olduğu şeklindeki ideolojik temelli önceliklerden sıyrılmayı amaçlarken, diğer yandan rekabet ilkesini de her şartta uygulanacak vazgeçilmez bir ilke saymaz. Bu bağlamda ortaklık kavramına yapılan vurgu İşçi Partisi'nin uzlaşmaya dayalı bir politika oluşturma girişimini güçlü bir söylemle destekler.<sup>286</sup>

YKİ'nin yerini aldığı iddia edilen katılımcı yönetim kavramının, bakış açısına göre değişen değişik tanımları vardır. Ancak kısaca bu kavram, kamu hizmetlerinin çok parçalanmış olduğu ve bunun kamu yönetiminin önemli hedeflerini gerçekleştirmesine engel teşkil ettiği anlayışına bir cevap olarak tanımlanabilir.<sup>287</sup>

Katılımcı yönetimin temel hedefleri şu şekilde özetlenebilir:<sup>288</sup> Kamu politikasının oluşturulması ve geliştirilmesinde bütüncül bir yaklaşım yaratmak, parçalanmış yönetim birimlerinin oluşturduğu engellerin ve problemlerin üstesinden gelmek, eşgüdüm ve işbirliği aracılığıyla, çakışan politikalardan kaynaklanan işlem maliyetlerini azaltmak, hizmet sağlayanlar arasında eşgüdüm ve işbirliğini geliştirmek.

YKİ anlayışının telafi edilmek istenen olumsuzluklarına çare olarak sunulan katılımcı yönetim kavramının yukarıda sıralanan özellikleri, esasında tam olarak “il idaresi sistemi”nin varlık nedenidir. Valilik bünyesinde hizmet veren il planlama ve koordinasyon müdürlükleri yatırımların planlanmasından kamu hizmetlerinin il düzeyinde koordinasyonuna kadar birçok konuda bütüncül bir yönetim anlayışını hayata geçirebilmek için oluşturulmuştur. Valinin en temel görevlerinden biri de ildeki kamu kurumları arasında işbirliği ve eşgüdümü temin etmektir.

---

<sup>286</sup> J. Newman, *Modernising Governance: New Labour, Policy And Society*, Sage Publications, London, 2001, s. 104.

<sup>287</sup> T. Ling, “Delivering Joined-Up Government in The UK: Dimensions, Issues and Problems”, *Public Administration*, 2002, Vol. 80, No. 4, s. 616.

<sup>288</sup> J. Newman, *a.g.e.*, s. 109.

Bir başka deyişle YKİ anlayışının olumsuz sonuçları olarak sayılan birçok husus, valilik sistemi sayesinde kaçınılabilecek konulardır. Bu nedenle bu çalışmada, kamunun hantal, bürokratik yapısının sona erdirilmesi, etkili ve iyi işleyen bir yönetim anlayışına geçilmesi gerektiği belirtilmekte, ancak bunu hayata geçirmek için de ülke şartlarına en uygun mekanizmanın il sistemi olduğu iddia edilmektedir.

Bu konunun il idaresi sistemi açısından önemi şu noktadadır: YKİ anlayışının en çok sahiplenildiği İngiltere’de bu anlayış yönetimde parçalanmayı doğurduğu için eleştirilmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumunda özel firmaların, yarı kamusal ve gönüllü kuruluşların kullanımı eşgüdüm ve etkinlik sorunlarına neden olmuştur. Bu bağlamda yeni anlayışlar Türkiye’de de il idaresi sistemini parçalayıcı etki doğurduğundan, valinin merkezi konumu sarsılmakta ve taşranın tek elden etkin yönetimi zayıflamaktadır. Bunun kısa vadede taşradaki birçok kamu hizmeti alanında eşgüdüm ve işbirliği eksikliğinden kaynaklanan sorunlara yol açması kaçınılmazdır.

YKİ kavramının, kendisini geleneksel kamu yönetimi kavramından ayırmak için dayanak yaptığı başlıca üç kavram vardır: Ekonomiklik, etkililik ve verimlilik. Bu kavramlar çoğu zaman slogan halinde kullanıldığı için anlam içeriği neredeyse boşalmış durumdadır.

Bu kavramların kamu yönetimi literatüründe birlikte değerlendirilerek önemlerinin vurgulanması, kamu sektöründe performans değerlendirmesi yönteminin yaygınlık kazanmasıyla gerçekleşmiştir. Genelde kamu yönetimleri ve özelde yerel yönetimler için performansın anlamı; ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik kavramlarının bir arada uygulanmasıdır.<sup>289</sup>

---

<sup>289</sup> D. Wilson, C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Macmillan, Palgrave, 2002, s. 335-336.

İl sistemine bu kavramlar bağlamında yaklaşıldığında, özellikle il ve ilçe kurulmasının maliyeti ön plana çıkmaktadır. Çünkü kamu hizmetlerinin mekansal olarak örgütlenmesi ve hizmet sunumunda optimum düzeyin tespit edilmesinde, il ve ilçe büyüklüğü çok önemlidir. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra il sayılarına bir göz atıldığında 1926 yılında 63 olan il sayısının 1933 yılında 57'ye düşürüldüğü, ancak bundan sonra tekrar arttırılarak 1957 yılında 67'ye, 1991 yılında 74'e, 1992 yılında 76'ya, 1995 yılında 79'a, 1996 yılında 80'e ve 1999 yılında 81'e çıkarıldığı görülmektedir.

Diğer taraftan il olmak isteğiyle İçişleri Bakanlığı'na yapılan müracaat sayısının 2006 yılı itibariyle 129 olduğu görülmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra ilçe sayılarına bakıldığında da sürekli bir artış görülmektedir. 1926 yılında 317 olan ilçe sayısı 1960 yılında 570'e ulaşmıştır. Bu tarihten sonra 1987 yılına kadar önemli bir artış olmamıştır. Bu yıldan itibaren kurulan ilçelerle bugünkü ilçe sayısı 892'ye yükselmiştir. İçişleri Bakanlığına ilçe olma talebiyle yapılan müracaatların toplam sayısı da 2006 tarihi itibariyle 621'e ulaşmıştır. Kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ve işleyişi bakımından il ve ilçe büyüklüğü çok önemli olmakla beraber, il ve ilçe kuruluşunun ayrıca doğrudan bir maliyeti de söz konusudur. Aşağıdaki tabloda bu maliyet gösterilmektedir:

**Tablo 2. İl Kuruluşunun Maliyeti<sup>290</sup>**

Hükümet Konağı	3.870.121.-YTL
Vali Konağı	1.488.502.-YTL
İl Jandarma Komutanlığı	1.488.502.-YTL
Bayındırlık ve İskân Müdürlüğü	1.190.692.-YTL
TEDAŞ	2.083.797.-YTL
Tarım İl Müdürlüğü	1.190.692.-YTL
İş ve İşçi Bulma Müdürlüğü	1.041.881.-YTL
Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü	446.451.-YTL
Personel giderleri	41.678.777.- YTL
Araç-Gereç-Demirbaş Gideri	10.419.676.- YTL
<b>TOPLAM (*)</b>	<b>64.899.091.-YTL</b>

İl ve ilçe kurulmasının maliyetini il sisteminin bir dezavantajı olarak ele almak doğru değildir. Çünkü il sisteminin etkili bir şekilde işletilmesi için il ve ilçelerin belli büyüklükte olması zaten sistemin doğası gereğidir. Ancak doğrudan ekonomiklik, etkililik ve verimlilik gibi kavramlar aracılığıyla il sistemine bakıldığında bu sistem, kamu hizmetlerinin sunulması ve denetlenmesinde bu kavramlardan çok hukukîlik kavramını ön plana çıkarmaktadır. İl idaresi içerisinde yer alan kamu kurumlarının zaten kendi bütçeleri olmadığından, bu kurumların ekonomikliği ve verimliliğini ölçmek çok da kolay değildir. Bu nedenle taşra idaresinde işin ne kadar ekonomik yapıldığından çok, işin ne ölçüde hukukî yapıldığı önemlidir.

Mülki idare amirleri genel bir yargı olarak çoğu zaman görev yaptıkları yere ne kadar kamu kaynağı aktartabilirlerse kendilerini o kadar iyi idareci saymaktadırlar. Bulunulan yerin o hizmete uygunluğu dikkate alınmamakta, bunun sonucu olarak da kimi zaman bazı ilçelerde o ilçenin nüfusunun tamamını içine alabilecek ölçekte hükümet konakları yaptırılmakta veya iki bin, üç bin nüfuslu

<sup>290</sup> İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılmıştır. Rakamlar 2006 yılına aittir. [www.illeridaresi.gov.tr](http://www.illeridaresi.gov.tr), (02.03.2010).

ilçelere fakülteler, meslek yüksek okulları açtırılmasına ön ayak olunabilmektedir. Bu konularda aktif rol almak istemeyen mülki idare amirleri dışlanmakta ve ilçede aleyhlerine yoğun propaganda yapılması da olağan görülmektedir.

Konuyla ilgili olarak değerlendirilmesi gereken, merkez yerel ilişkilerinin dönüşümüne meşruiyet sağlayıcı bir işlev gören önemli bir kavram da yönetişimdir. Bu kavram, bireyle devlet arasında yeni bir ilişki biçiminin gelişmesini kavramsallaştırmak için kullanılmaktadır. Tek özneli, merkezi, hiyerarşik, üreten, bunun için yetkileri kendinde toplayan bir “yönetim”den; çok aktörlü, ademi merkeziyetçi, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren bir “yönetişim” anlayışına geçildiği iddia edilmektedir.<sup>291</sup>

Yurttaş-devlet arasındaki ilişkinin niteliğini kökten değiştiren bu anlayış yurttaşların katılımcılığının arttırmak bakımından olumlu bir süreç olarak algılanmakla birlikte aynı zamanda yönetimin parçalanmasına neden olarak kötü sonuçlara yol açacağı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Burada temel sorun, demokrasinin tüm toplumsal katmanlarca özümsemesine katkıda bulunacağı kuşkusuz olan sivil toplum örgütlerini, bürokrasinin bir alternatifi gibi görmektir.<sup>292</sup> Gittikçe karmaşıklaşan sorunların yaşandığı ve toplumun taleplerinin her geçen gün arttığı bir çağda yönetimin otoritesini “yönetişim” adı altında gereğinden fazla bölmek ve parçalamak kamu yönetimini etkisizlikleştirme riskini içinde barındırmaktadır. Bu nedenle belli bir geleneği olan ve hiyerarşik yapısıyla

---

<sup>291</sup> İlhan Tekeli, “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Der. Burhan Aykaç vd.), Yargı Yayınları, Ankara, s. 626-627.

<sup>292</sup> Turgay Ergun, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (Der. Burhan Aykaç vd.), s. 620.

kurumsallaşmış kamu örgütlerini işlevsizleştirmek toplumun artan sorunlarını çözmeye yaramayacaktır.<sup>293</sup>

Yönetişim kavramının en ileri düzeyde uygulandığı ülkelerden bir olan Amerika'da bu kavramın yol açtığı sorunlar tartışılmaktadır.<sup>294</sup> 21. yüzyılda devletlerin en güçlü olması gereken temel alanlar doğal felaketler ve güvenlik problemleridir. Ancak bu sektörlerde bile devlet yönetiminin parçalanması sonucunu doğuracak şekilde bir takım sivil toplum kuruluşlarıyla, özel sektörle ve gönüllü kuruluşlarla devletin görev, yetki ve sorumluluk paylaşımına gitmesi yaşanan sorunları içinden çıkılmaz hale getirecektir. Bu konuyla ilgi olarak Berg, Amerika'daki Katrina Kasırgası'nı örnek olarak vermektedir. Bu kasırga olduğu sırada Amerika'da Federal Acil Durum Yönetimi Müdürü Joe Allbaugh, kasırgada mağdur olanlara yardım görevinin kendilerinden çok yardım kuruluşlarının görevi olduğunu söyleyebilmiştir.<sup>295</sup>

Yönetişim kavramını somut mekanizmalar yoluyla hayata geçiren, yerel yönetimlerle ilgi yasalar olmuştur. Yerel yönetimlerin meclislerinde kurulacak ihtisas komisyonu toplantılarına, kamu kuru niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin, sendikaların, gündemdeki konularla ilgili sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılabilmesi ve görüş bildirebilmesi bu birimlere hizmet

---

<sup>293</sup> Yeni kamu işletmeciliği anlayışının yerini yeniden Weberyen kamu yönetimine bıraktığını ortaya koyan ve günümüzün git gide karmaşıklaşan sorunları karşısında etkili ve verimli bir devletten çok müktedir (capable) bir devlete ihtiyacımız olduğunu belirten çalışmalar için bkz. Wolfgang Drechsler, "The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective, *Halduskultuur*, Vol. 6, 2005, s. 94-108; Van Den Caspar Berg, "The Crisis of Public Authority", *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring, Volume XII, Issue 2, 2006, s. 223-237.

<sup>294</sup>Berg, devletin küçük veya büyük olması gerektiği konusunun sosyalizm ve kapitalizm arasındaki soğuk savaş dönemine ait bir tartışma olduğunu ileri sürmüş ve konuya günümüzde de bu ayrım üzerinden bakmaya devam etmenin bizleri 21. yüzyılın sorunlarına karşı körleştireceği varsayımında bulunmuştur. Van Den Caspar Berg, *a.g.m.*, s. 232.

<sup>295</sup> *A.k.*, s. 226.

gördürülmesi, halkın hizmetlerin sağlanmasına gönüllü katılımın sağlanması somut olarak öngörölmüş en önemli yönetim mekanizmalarından biridir.

Yönetişim ilkesini hayata geçiren diğeri bir düzenleme kent konseylerinin kurulmasının tüm belediyeler için zorunlu hale getirilmesidir.<sup>296</sup> Ayrıca kent konseyinde alınan kararların uygulanabilir olmasını sağlamak için, konseyde oluşturulan görüşlerin, belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesi zorunlu hale getirilmiştir. Belediye hizmetlerine gönüllü katılım başlıklı bir sonraki maddede ise “belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özörlönlere, yoksul ve düşöklönlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliğı arttırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanacağı” belirtilmiştir.

Yönetişimin hayata geçirilme şekline eleştirel açıdan bakan Güler, katılımcılığının “kamu karar mekanizmalarının asıl olarak yerli yabancı ayırımı yapılmaksızın şirketlere devri anlamına geldiğini” ifade etmektedir. Bu nedenle de yönetim mekanizmasının halkın katılımını dışlayan anti demokratik bir mekanizma olduğunu ileri sürmüştür.<sup>297</sup> Ancak konuya sivil toplumun yeni bir toplumsal işbölümü çerçevesinde güçlendirilmesi bağlamında yaklaşp, yönetim kavramının her toplumun sorunlarına, önceliklerine ve gereksinimlerine göre farklı bir dinamik

---

<sup>296</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun kent konseyi başlıklı 76. maddesinde kent konseyinin “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye” çalışacağı ifade edilmektedir.

<sup>297</sup> Birgül Ayman Güler, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, s. 48.

kazanabileceğini ileri sürenler de olmuştur.<sup>298</sup> Bu çalışmada da bu tarz kavramların toplumsal sorumluluklar üstlenecek yeni aktörlerin ortaya çıkmasına ve yereldeki yönetsel yapıları daha fazla hesap verebilir hale getirebileceğine vurgu yapılmaktadır.

Yönetişimin uygulanması için öngörülen bu mekanizmaların ne ölçüde işlevsel ve etkili olacağı tartışmalıdır. Türkiye’de sivil toplumun hala yeterince gelişmemiş olduğu dikkate alındığında meclise katılan kesimlerin ne kadar etkili olabileceği belli değildir. Ayrıca örgütlü olan grupların dışında kalan sıradan vatandaşın katılımını artırıcı, bazı Batı ülkelerinde örneklerinin görüldüğü, önemli kararlar için referandum, belediye başkanı ve meclis üyelerinin halk oylamasıyla görevden alınabilmesi, öngörülen çoğunluktaki yerel halkın girişimi ile bir konunun yerel meclis gündemine alınmasının sağlanması gibi yöntemlerin öngörülmemiş olması eleştiriye tabi tutulmaktadır.<sup>299</sup>

Kavramsal değerlendirme bağlamında son olarak “hesap verebilirlik” kavramıyla il sisteminin ilişkisine kısaca bakmak gerekmektedir. Son yıllarda hesap verebilirlik kavramındaki değişim, üç noktada özetlenebilir. Birincisi, siyasal ve yönetsel hesap verebilirlik yerini piyasaya dönük bir hesap verme anlayışına bırakmaya başlamıştır. İkincisi, kamu görevlileri ve kamu kurumları süreçlere sıkı sıkıya bağlılık yerine performans göstergeleri aracılığıyla elde ettikleri sonuçlardan dolayı hesap verir hale gelmişlerdir. Son olarak üst kurullar tarzındaki siyasal açıdan

---

<sup>298</sup>Korel Göymen, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s. 8-9.

<sup>299</sup> M. Kösecik, İ. Sağbaş, *a.g.m.*, s. 145.

doğrudan sorumlu olmayan, özerk ya da yarı özerk kamu kurum ve kuruluşları kamu yönetiminde gittikçe artan bir rol oynamaya başlamışlardır.<sup>300</sup>

Geleneksel sorumluluk kavramının yerini hesap verebilirliğe bırakmasının nedeni kamuda özel sektör kavramlarının yaygınlaşmaya başlamasıdır. Hesap verebilirlik de özel işletmelerin sorumluluğunu ifade eden ve daha çok mali bir içeriğe sahip olan bir kavramdır. Ancak özel sektör ile kamu sektörü arasında hesap verebilirlik kavramının kuramsal temeli ve uygulanması bakımında önemli farklılıklar söz konusudur. Her şeyden önce özel sektörün hesap vermesi nihai olarak kâr kavramına odaklı iken, kamudaki görevlilerin sorumluluğu çok daha karmaşık bir yapıyı içerir. Temsili demokrasinin bir gereği olarak kamu örgütlerinde politikalar siyasal otoriteler tarafından belirlenir. Bunların ne ölçüde uygulanabilir ve doğru oldukları ise tartışmalıdır. Örneğin; eğitim ve sağlık hizmetlerinin kalitesin artırılması gibi bir amaç ne ölçüde ölçülebilir ve uygulanabilir bir amaçtır? Bu nedenle kâr gibi somut bir faydaya göre, soyut bir nitelik arz eden kamu yararının gerçekleştirilebilip gerçekleştirilemediği konusunda sağlıklı bir hesap sorma mekanizması nasıl oluşturulabilecektir? Ayrıca, kamuda hesap sorma mekanizmasının temeli “demokrasi”ye dayanmak zorundadır. Çünkü kamu kurumlarının hizmetlerinin finansmanı vatandaşların vergileriyle karşılanır. Vergi veren vatandaş siyaset mekanizması aracılığıyla hizmetlerin ne ölçüde iyi gerçekleştirildiğini takip etmek temsilcileri vasıtasıyla hesap sormak durumundadır. Temsili demokrasinin bu çerçevede geleneksel bürokrasiye ne ölçüde hesap sorabileceği tartışmalıdır.

---

<sup>300</sup> Jennifer Law, “Accountabilities”, *Public Services Management*, (Ed. Aidan Rose ve Alan Lawton), Pearson Education, 1999, s. 79.

Bu açılardan hesap verebilirlik kavramının il sistemi ile ilişkisine bakıldığında, il sisteminin siyasal ve yönetsel sorumluluk esasına göre oluşturulduğunu belirtmek gerekmektedir.<sup>301</sup> Valiliğin istisnai memurluk arasında sayılmasının ve ilde bakanların her birinin temsilcisi olmasının bir nedeni de budur.<sup>302</sup> Valilerin yönetsel hesap verebilirliği de piyasaya dönük bir hesap verme anlayışından farklıdır. Hükümet, uygulamalarından memnun olmadığı bir valiyi istediği zaman merkez valiliğine alabilmektedir. İldeki adli ve askeri kurumlar dışındaki kamu kurumları da hiyerarşik olarak valiye hesap vermek durumundadır.<sup>303</sup> Ancak bu hesap verme, kamu hizmetlerinin verimli ve etkin sunulmasından çok, mevzuata uygun olarak yerine getirilip getirilmediğine ilişkindir.

1980 sonrası hesap verebilirlik kavramında değişime yol açan ana trend yeni kamu işletmeciliği kavramıdır. Çünkü bu kavram kamu hizmeti sunumunda hep yapısal, hem yönetsel köklü değişiklikler öngörmüştür. Her şeyden önce katı

---

<sup>301</sup> İl İdaresi Kanununun 9. Maddesine göre Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.

<sup>302</sup> 657 sayılı Kanunun 59 uncu maddesinde Valiler istisnai kadrolar arasında sayılmıştır. Yine bu Kanunun İstisnai Memurluklara Atanmada Aranacak Şartlar başlıklı 60 ıncı maddesinde; İstisnai Devlet memurluklarına 48 inci maddede yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atanmalar yapılabileceği ve kuruluş kanunlarındaki özel hükümlerin saklı olduğu hükmüne yer verilmiştir. 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde ise memur olmanın genel ve özel şartlarından bahsedilmiştir. Yine bu Kanunun İstisnai Memurluklara Atananlara Bu Kanunun Uygulanacak Hükümlerini düzenleyen 61 inci maddesinde; istisnai memurluklara atanmalar hakkında bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanacağı belirtilerek istisnai kadrolara sınavsız atama yapılacağı belirtilmiştir. Valilerin nasıl atanacağı 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda belirtilmiştir. 5442 sayılı Kanunun 6. maddesinde; "Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar. Vali tayininde 3656 sayılı kanun hükümleri cari değildir. Mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır. Valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerde görevlendirilebilirler." hükmüne yer verilmiştir. Görüleceği üzere, istisnai memurluklar arasında sayılan Valiliğe atanmak için mülki idare amirliği sınıfından olmayanlar için, kanunlarda özel şartlar öngörülmemiştir. Dolayısıyla hükümetler şartları taşıyan güvendikleri herhangi birisini vali olarak atayabilirler.

<sup>303</sup> İl İdaresi Kanununun 7. maddesinde "Vali muavinleriyle hukuk işleri müdürleri, il idare şube başkanları ve bulunan yerlerde il ve bölge muhakemat müdürleri ve Hazine avukatları valilerin mütalaası alınarak Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin teşkilat kanunlarındaki hükümlere göre tayin edilirler." Denmektedir. Ancak günümüzde il müdürlerinin vali görüşü alınarak atandıklarını söylemek mümkün değildir. Bu durum da il müdürlerinin valiye karşı sorumluluk duygusunu ve dolayısıyla il sistemini zayıflatmaktadır.

hiyerarşiye dayanan geleneksel bürokratik yapılar ya parçalanarak küçük birimlere ayrılmış ya da yarı özerk kurullar vasıtasıyla tamamen geleneksel bürokrasinin dışına çıkarılmıştır. Bir sonraki süreç olarak kamu hizmetinin ademi merkeziyetçi bir anlayışla yerel örgütlere devri veya piyasalaştırılması veya gönüllü kuruluşlara gördürülmesi de yapısal olarak kamu hizmetini görme biçiminin ne ölçüde parçalandığına bir örnektir.

Merkezi yönetim tarafından sunulan hizmetlerin zamanla yerel yönetimlere ve kısmen de özel sektöre devri, il sisteminin başı olan valilerin de hesap sorma alanını daraltmıştır. Piyasa mekanizmaları aracılığıyla hesap sorma ise geleneksel hiyerarşik bağın dışında, disiplin ve sicil amiri olmanın verdiği yetkiyi kullanarak değil sadece özel sektörle yapılan sözleşme bağlamında bir anlam ifade etmektedir. Bu da sözleşmenin ne ölçüde etkin yapılabildiği ve sözleşme hükümlerine uygunluğun ne ölçüde etkin denetlendiği ile yakından ilişkilidir.

Bu çerçeveden yola çıkan reform tasarısı, “denetim” konusunda mevcut sistemi kökünden sarsacak değişimler öngörmüştür.<sup>304</sup> KYTK’nın kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılarını düzenleyen maddelerinde teftiş kurullarına yer verilmediği görülmektedir. Ancak, 18. maddenin son fıkrasında “İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahallî idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir. Hâkim ve savcıların denetimi için öngörülen hükümler saklıdır.” denilmek suretiyle sayılan bakanlıklar ile bağlı kuruluşların ana hizmet birimi

---

<sup>304</sup> Ali Ulusoy, “Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme”, *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 2, Nisan-Haziran 2004, s. 142.

şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturabilecekleri öngörülmüş, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu ile ilgili hükümler saklı tutulmuştur.

Mevcut denetim sisteminin ihtiyaca cevap vermediği genel kabulü doğru olmakla birlikte, sistemi iyileştirmek yerine teftiş kurullarından tümüyle vazgeçilmesi isabetli bir çözüm değildir. Çünkü denetim profesyonel anlamda bir uzmanlık işidir ve bu konuda yetişmiş olmayı gerektirir. Ayrıca teftiş kurullarının sadece denetim yapmadığı aynı zamanda, araştırma ve soruşturma yaptığı, gereken durumlarda da konuyu yargıya intikal ettirdiği hususu ihmal edilmemelidir. Mevcut düzenlemelere göre teftiş kurulları; 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa göre yapılan disiplin soruşturmaları, 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun gereğince yapılan ön incelemeler, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamında adli mercilere konunun tevdi edilmesine ilişkin işlemleri de gerçekleştirmektedirler. Bu görevlerin sadece üst yöneticilerin yetki ve sorumluluğuna bırakılması mümkün olmadığı gibi, Sayıştay tarafından yerine getirilmesi de fiilen ve hukuken mümkün değildir.

Teftiş kurullarının bile yeterince etkin ve tarafsız olamadığının gerekçe olarak gösterildiği bir konuda, iç denetimin kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği elemanlar tarafından yapılmasının bu konuda daha fazla tartışmalara yol açacağı kesindir.<sup>305</sup> Ayrıca denetim konusunun bu şekilde ihmal edilmesi, kamu yönetimi reformuna sinmiş olan felsefenin diğer ülkelerdeki örnek uygulamalarıyla da uyumlu değildir. Örneğin İngiltere’de yeni kamu işletmeciliği doğrultusunda denetim anlayışı içerik değiştirerek yasallıktan daha çok

---

<sup>305</sup> Ülkü Azrak, “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”, *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 2, Nisan-Haziran 2004, s. 229-230.

performansı değerlendirir hale gelmiştir. Ancak bu anlayış değişikliği denetimin önemini azaltmamış, aksine performansı ve işin ekonomikliğini ölçmek daha zor olduğundan konu daha da önem kazanmıştır. Hatta İngiltere'nin bir bakıma “denetim devletine”mi dönüştüğü bile sorgulanır olmuştur. Ayrıca Türkiye’de yönetim üzerinde tarihsel geçmişten kaynaklanan patrimonyal etkilerin de hala varlığını devam ettirdiği düşünülürse, yasallık boyutunu ihmal etmeden performans denetimini de yapma gerekliliğinin teftiş kurullarının önemini çok daha arttıracığı aşikârdır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da kamu kurumlarına “performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı” hazırlamalarını şart koştur.<sup>306</sup> Aynı maddenin devamında performans göstergelerinin kurumların bütçesinde yer alması ve performans denetimlerinin de bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca söz konusu Kanun iç ve dış denetim kavramlarına da önemli bir yer ayırmıştır. İç denetimin, kaynakların “ekonomiklik, etkililik ve verimlilik” esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek üzere iç denetçiler tarafından, dış denetimlerin ise Sayıştay tarafından yapılacağı öngörülmektedir.<sup>307</sup>

2008 yılından itibaren mülkiye müfettişlerinin vali, kaymakam ve belediye başkanı denetimlerinde de performans değerlendirme tabloları teftiş raporlarına eklenmeye başlanmıştır. Teftiş görev emirlerinin ekinde; “Vali Genel Değerlendirme Formu”, “Kaymakam Genel Değerlendirme Formu” ve “Belediye Genel

---

<sup>306</sup> Bu konu, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. maddesine 2008 yılında bir ek fıkra ile eklenmiştir, (*Ek fıkra: 24/7/2008-5793/30 md.*).

<sup>307</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63 ve 69. maddeleri arası.

Değerlendirme Formu” bulunmaktadır.<sup>308</sup> Bu tabloların genel olarak söz konusu yöneticilerin “etkililik, verimlilik ve tutumluluğu”nu ölçmek amacıyla düzenlendiği görülmektedir.

Mülki idare amirlerinin yaptıkları işlerin oransal değerlendirilmesi yaptıkları işin temsili niteliği nedeniyle her ne kadar zor olsa da, yine de yapılan çalışmaların nesnel ölçütlerle bir değerlendirmeye tabi tutulması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Kamunun performans değerlendirmesini sadece ekonomiklik ve verimlilik gibi kavramlarla yapmak doğru değildir. Hukukilik, saydamlık, etik değerlere uygunluk ve hesap verebilirlik gibi kamuya özgü unsurların da yapılan iş ve işlemlerin değerlendirilmesinde dikkate alınması gerekir. Dipnotta gösterilen soru örneklerinden de anlaşılacağı gibi vali ve kaymakamların değerlendirilmesinde yapılan işlemlerin hukuka uygunlukları da ölçülmektedir. Ancak burada temel sorun teftiş raporlarında yapılan bu değerlendirmelerin, bu kişilerin terfilerinde ne ölçüde dikkate alındığıdır. Sistem henüz yeni uygulamaya başladığı için bir yorum yapmak olanaklı olmamakla birlikte, vali ve kaymakamların terfilerinde veya görev değişikliklerinde performans değerlendirmeleri dikkate alınmadığı takdirde, bu sistem etkili ve sürdürülebilir olamayacaktır.

---

<sup>308</sup> Örnek olarak 2010 yılı teftiş görev emrine bakılabilir. [http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default\\_B0.aspx?content=170](http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=170) (22.04.2010), Örnek olarak valilerle ilgili tabloda bulunan soruların bir kısmı şunlardır: 4483 sayılı Kanun ile ilgili işlemler- hatasız dosya oranı, disiplin hükümleri - hatasız işlem oranı, ilçe denetim oranı, kıyı ve özel idare bölgelerinde imarsız yapı yıkım kararı uygulama oranı, (0-6) yaş okul öncesi eğitim oranı, asayişe müessir olay sayı / nüfus oranı, öğrenci sayısı 24'ten fazla sınıf oranı, hekim yokluğu nedeniyle kapalı tutulan sağlık birimi oranı, yeşil kartlı/nüfus oranı, kaçak elektrik kullanım oranı, sağlıksız ya da yetersiz içmesuyu sorunu olan birim oranı. Bu sorulara yüzdelik olarak bir oranla cevap verilmektedir. Doğal olarak bazı oranların düşük olması bazılarının ise yüksek olması daha yüksek performans anlamına gelmektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YETKİ GENİŞLİĞİ UYGULAMALARI

Yetki genişliğinin teoride ve yasalarda varolan haliyle Türkiye'deki uygulama örnekleri karşılaştırıldığında arada önemli bir boşluğun olduğu görülür. Boşluğu oluşturan ana neden, il sisteminin altı devamlı boşaldığı halde yetki genişliğini düzenleyen temel yasal çerçevenin değişmemiş olmasıdır. Bu boşluğu somut olarak görebilmek için, yetki genişliğinin uygulama örneklerine yakından bakmak gerekmektedir. 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu'nda mülki idare amirlerine özel işletmeleri dahi denetleme yetkisi verilmişken, günümüzde uygulamada bu yetkinin kamu kurumları üzerinde bile yeterince etkili uygulanmadığını görmek bu nedenle önemlidir. Denetleme yetkisinin yanı sıra valilerin ikinci en temel işlevi olan ve valilik bünyesindeki planlama ve koordinasyon müdürlükleri aracılığıyla icra edilen planlama ve koordinasyon yetkisinin de özellikle kalkınma ajanslarının kurulmasından sonra içinin iyice boşaldığını belirtmek gerekmektedir.

Söz konusu boşluk genelde vali ve kaymakamların bireysel yöneticilik kapasiteleri ve inisiyatif alma düzeyleriyle orantılı olarak kapanmakta veya açılmaktadır. Bu nedenle bazı valilikler tarafından yetki genişliği etkili uygulanıyor gibi gözükse dahi, bu durum kurumsal ve sistematik bir nitelik kazanamadığından süreklilik arz etmemektedir. Konunun bu yönünü ve yönetimin iyileştirilmesi kavramının da yetki genişliği uygulamaları açısından taşıdığı önemi ortaya koyabilmek için burada Sivas Valiliği örneğine yer verilmiştir. Ayrıca mülki idarenin il sistemine tutunmasını sağlayan “esnek yönetsel araçlar”, söz konusu boşluğu bir

ölçüde doldurarak önemli bir yanılısamaya neden olduğundan bunlar üzerinde de özellikle durulmaktadır.

Birinci bölümde konu kavramsal, tarihsel ve yasal süreç içerisinde ortaya konduktan sonra bu bölümde yetki genişliğinin kullanımına etki eden gelişmeler daha çok uygulamaya dönük yönleriyle ele alınıp değerlendirilmektedir. Bu bölümde, il idaresi sisteminin geleneksel uygulama alanlarında altının boşalmasına emniyet ve sağlık alanlarından örnekler verilmekte, bazı gelişmelerin taşra yönetiminde yeni “yönetim adacıkları” oluşturduğuna vurgu yapılmaktadır. Şimdi ilk önce genel hatlarıyla yetki genişliğinin taşrada uygulanmasına değinilmekte, daha sonra taşra yönetiminde illerin idaresinden illerin işletilmesine geçişte meşruiyet sağlayıcı bir işlev görmesi nedeniyle önemli olan il idaresi sisteminin örgütsel kalbi durumundaki valilik ve kaymakamlık bürolarının durumu analiz edilmekte ve akabinde Sivas Valiliğinin reforma temel olan kavramları yönetimin iyileştirilmesi bağlamında somut bir uygulamaya nasıl dönüştürdüğü sorusuna cevap aranmaktadır.

### **I. Genel Hatlarıyla Yetki Genişliğinin Taşrada Uygulanması**

Türkiye'nin idari yapılanmasının merkeziyetçiliğe dayandığı ve bu nedenle de taşranın yönetilmesinde yetki genişliği usulünün yeterince etkin kullanılmadığı yönünde yaygın kanaatler sözkonusudur. Ancak yetki genişliği, merkeziyetçiliğin bir uygulama aracı olarak tanımlandığı zaman, il sistemi ne kadar etkili ve verimli işlerse işlesin bunu, aşırı merkeziyetçilik algısıyla çağın gidişine ters görüp kökten karşı çıkanlar da vardır.<sup>309</sup> Bu çalışmada yetki genişliği, merkeziyetçilik ve ademi

---

<sup>309</sup> Güler, merkeziyetçilik ilkesi ile aşırı merkeziyetçilik algısının bilerek yer değiştirildiğine ve böylece insanların ademi merkeziyetçilik ilkesini olumlama konumuna kolayca savrulabildiğine

merkeziyetçilik kavramları dışında Türkiye'nin taşra idaresi koşullarına uygun kendine özgü bir yönetim ilkesi olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, konuya yetki genişliği usulünün Türkiye'de mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde ne ölçüde etkili kullanıldığı bağlamında yaklaşılmaktadır.

Türkiye'de neredeyse bürokratik kültürün bir olgusu haline gelen konu, var olan yetkilerin ne ölçüde etkin kullanıldığına bakmak yerine, olmayan yetkilere bakıp yakınmaktır. Yerel yönetimler konusunda bunu ifade etmek ne kadar doğru ise, yetki genişliği ile ilgili olarak il valileri hakkında da bunu ifade etmek o kadar gerçekçidir. İl sisteminden kopmalar başlığı altında elden giden yetkilere hayıflanılırken, yerel yönetimler üzerinde zaten hiçbir anlamı kalmamış olan vesayet denetiminin tamamen ortadan kalkmasından şikâyetçi olunurken üzerinde çok az durulan husus, mevcut yetki, görev ve sorumlulukların ne ölçüde etkin yerine getirildiğidir.

Mülki idare amirlerinin birçok alanda görevleri olduğundan bunların ne kadarının hangi ölçüde etkili icra edildiğini ölçmek mümkün değildir. Ancak eğitimden sağlığa, sosyal hizmetlerden tapu hizmetlerine kadar yönetimin herhangi bir alanında şikâyetçi olunan bir konu varsa buna çözüm bulması gerekenlerin başında mülki idare amirlerini saymak il sisteminin doğası gereğidir. Taşrada yerel yönetimlerin “mahalli müşterek ihtiyaç” olarak tanımlanan hizmetleri dışında diğer tüm kamusal hizmetler (adli ve askeri hizmetler hariç) temel olarak vali ve kaymakamların sorumluluğunda gerçekleşmektedir. Bu hizmetler; eğitimden sağlığa, sosyal hizmetlerden din hizmetlerine, güvenlikten bayındırlığa kadar büyük bir çeşitlilik arz etmektedir. Son yıllarda bu geleneksel görevlerin yanı sıra mülki idare

---

dikkat çekmektedir. Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 3, Temmuz 2001, s. 9-10.

amirlerine tüketici hakları, insan haklarının korunması, çevresel sorunlar, sosyal hizmetler, kırsal kalkınma ve yönetimin iyileştirilmesi gibi konularda da önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir.

Yetki genişliği taşrada somut olarak iki şekilde uygulama imkânı bulmaktadır: Birincisi vali ve kaymakamların denetleme ve koordinasyon yetkilerinden doğan, ildeki tüm kamu hizmetlerine nezaret etme sorumluluğudur. “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu” nun 9/D. maddesinde yer alan “Vali, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder. Bu denetleme ve teftişi Bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurlarıyla da yaptırabilir” hükmü bu durumu açık olarak ortaya koymaktadır.<sup>310</sup>

Ayrıca “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu”nun 9/E. Maddesinde yer alan “Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Bu sıfatla: (...) İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur” hükmü, il ve ilçelerin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumlu olarak valiyi göstermektedir. Valinin hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanın temsilcisi olması bunlar adına karar verebilme yetkisinin valiye ait olduğu anlamına gelmektedir. Bakanlıkların ildeki şube müdürleri onların temsilcileri değil, valiye bağlı olarak çalışan bakanlıklarının en üst düzey memurlarıdır.

---

<sup>310</sup> Bu maddede, valilere özel işyerlerini bile denetleme yetkisi tanınmıştır. Ayrıca, “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu” nun 11/E. Maddesinde de valilerin; bütün gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen mali, ticari, sanayi ve iktisadi müesseseler, işletmeler ve ambarlar, depolar ve sair uzman fen adamı, teknisyen ve işçi personel bulunduran yerleri, Devlet ve memleket, emniyet ve asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından denetlemeleri öngörülmektedir. Bu şekilde uygulama kabiliyeti kalmayan, ancak kağıt üzerinde varlığını devam ettiren yasalar mülki idareyi “yetkili ama güçsüz” bir konuma itmektedir.

Denetim görevi dışında valinin ildeki idari birimler arasında birliği ve koordinasyonu sağlama sorumluluğu da vardır. “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu”nun 24. maddesinde yer alan “Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğu zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenleştirelmesi, teşkilâtın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir. Bu görüşmelerde istihsalin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, umumi refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli tedbirler plânlaştırılır. Bu toplantılara kaymakamlar ve belediye ve ticaret ve ziraat odası başkanlar ile diğer memur ve ilgililer çağrılabilir” hükmü valilerin bu sorumluluğunu ortaya koymaktadır.

Vali ve kaymakamların denetim ve koordinasyon görevlerini etkin olarak yapabilmelerini sağlayan araç, il ve ilçedeki görevli bütün memurların en üst disiplin amirleri olmalarıdır. Daha alt seviyedeki disiplin amirlerinin astlık üstlük sıralaması da bu esasa göre tespit edilmektedir. Vali ve kaymakamlar sahip oldukları yetkileri görev alanları içindeki her derecedeki memur hakkında doğrudan kullanabilirler.<sup>311</sup> Bölgesel teşkilatlar, birçok yönden il sistemini zayıflattığı gibi, disiplin işleri bakımından da bölge merkezinin bulunduğu ilin dışındaki il valileri için önemli bir zafiyet oluşturmaktadır.<sup>312</sup>

---

<sup>311</sup> 24.10.1982 gün ve 17848 sayılı R.G. 'de yayınlanan 17.9.1982 tarih ve 8/5336 karar sayılı "Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkındaki Yönetmelik" in 16. Maddesi.

<sup>312</sup> Bölge müdürlerinin disiplin amiri bölge müdürlüğünün merkezinin bulunduğu ilin valisi, üst disiplin amiri ise bakanlıklarda müsteşar veya bakan, bağlı veya ilgili kuruluşlarda müsteşar, başkan veya genel müdürlerdir. Bölge müdürlüklerinin ilçe teşkilatındaki birimlerinin başında bulunan ilçe idare şube başkanlarının disiplin amiri kaymakam, üst disiplin amiri vali; il teşkilatındaki il idare şube başkanlarının disiplin amiri ise validir. Bkz. anılan "Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkındaki Yönetmelik" in 16. maddesi.

Bölgesel teşkilatların da ötesinde disiplin işleri bakımından esas sorun, bazı bakanlıklar ve kamu kuruluşlarınca yürürlüğe konulan özel sicil ve disiplin amirleri yönetmeliklerinde; yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, vali ve kaymakamların sicil ve disiplin amiri olarak belirlenmemesi veya sicil ve disiplin Amirliği yetkisi doğrultusunda hiyerarşik kademe ve unvan sıralamasına (birinci, ikinci ve üçüncü sicil amirinin tespiti) dikkat edilmemesidir.<sup>313</sup> Bu konu vali ve kaymakamın il ve ilçedeki otoritesini ciddi biçimde sarsmaktadır.<sup>314</sup>

Sorun Başbakanlık genelgesi ile düzeltilmeye çalışılmış ancak sonuç alınamamıştır. Genelgede; “Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun ile Bakanlıkların taşra teşkilatını oluşturan il kuruluşlarının valilere, ilçe kuruluşlarının ise kaymakamlara bağlı olması” gerektiği vurgulanmış ve bu düzenlemelere paralel olarak, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği ve Disiplin Kurulları ile Disiplin Amirleri Yönetmeliklerinde, il ve ilçelerde vali ve kaymakamların sicil ve disiplin amiri olmalarını sağlayan hükümlere yer verildiği hatırlatılmıştır. Ancak yine de bazı bakanlıklar ve kamu kuruluşlarınca uygulanmakta olan özel sicil ve disiplin amirleri yönetmeliklerinde halen var olan

---

<sup>313</sup> Bazı örnekler: *Gelir İdaresi Başkanlığı Sicil Amirleri Yönetmeliği*: Vergi Dairesi Başkanlığı kurulan illerde Kaymakam ve Vali devre dışı bırakılırken, kurulmayan illerde ise Kaymakamdan sonra Defterdar 2. sicil amiri olarak düzenlenmiştir. <http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/gibsay?OpenPage> (27.12.2009); Diğer örnekler: *Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Sicil Amirleri Yönetmeliği*: İlçe Müdürü için; 1. Kaymakam 2. İl Müdürü 3. Vali. İlçe Personeli için; 1. İlçe Müdürü 2. Kaymakam 3. İl Müdürü <http://www.tarim.gov.tr/mevzuat/yonetmelik> (27.12.2009) *Sağlık Bakanlığı Sicil Amirleri Yönetmeliği* Sağlık Grup Başkanı için; 1. Kaymakam 2. Sağlık Müdürü 3.Vali. Personel için; 1. Sağlık Grup Başkanı 2. Kaymakam 3. Sağlık Müdürü Laboratuar Müdürü 1.Sağlık Grup Başkanı 2. Kaymakam 3. Sağlık Müdürü Yardımcısı [http://www.saglik.gov.tr/sb/extras/mevzuat/yt\\_sicil.pdf](http://www.saglik.gov.tr/sb/extras/mevzuat/yt_sicil.pdf) (27.12.2009).

<sup>314</sup> Kaymakamların Bölge Kuruluşu Olan Kurumların Taşradaki Personelinin Sicil Amiri Konumundan Çıkarılmayacağı Hakkında Danıştay Kararı için bkz. *Karar No:2064 Esas Yılı:2004 Esas No: 6227 Karar Tarihi: 13.12.2005*. Konusu: 6.4.2001 gün ve 24365 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Denizcilik Müsteşarlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Sicil Amirleri yönetmeliğinde Değişiklik yapılmasına İlişkin yönetmeliğe ekli cetvelde kaymakamların liman başkanlarının sicil amiri olmaktan çıkarılmasına ilişkin kısmının iptali.

mevzuata aykırı düzenlemelerin en kısa sürede kaldırılması, belirtilen mevzuat hükümlerine uygun hale getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.<sup>315</sup>

Uygulamada valilerin denetim görevini ne ölçüde etkin gerçekleştirdiğini değerlendirmek amacıyla, 2007 yılında teftişi gerçekleştirilen yirmi altı ilin raporları incelendiğinde, dokuz ilde 5442 sayılı Kanunun 9/D maddesinde tanımlandığı şekilde denetimin yapıldığı, on beşinde yeterli nitelik ve ölçüde denetim yapılmadığı, iki il hakkında ise bu konuda bir bilgi olmadığı anlaşılmıştır.<sup>316</sup> Denetimlerin yeterli ölçü ve nitelikte olmaması uygulamada birkaç şekilde kendini göstermektedir. Birincisi, çoğu ilde kurumların çok azının denetlenmiş olduğu görülmektedir. İkincisi, çoğu zaman denetim yapıldığı ifade edilmiş olmakla beraber, denetimin yapıldığına dair bir belge sunulamamıştır. Üçüncüsü, denetimlerin bir kısmının matbu formlarla, evet-hayırlı kutucuklarla yapılmış olduğu ve bu nedenle yerinde yapılmış ciddi bir teftiştten çok, evrakların masa başında doldurulmasından ibaret bir denetim izlenimi uyanmaktadır.<sup>317</sup> Son olarak denetleme işleminin bir plan ve program dâhilinde yapılmamış olması ve sonuçlarına dönük herhangi bir işlemin gerçekleştirilmemesi, amaçlandığı şekilde etkili bir denetimin gerçekleştirilmediği anlamına gelmektedir. Etkili bir denetimde denetim sırasında görülen eksikliklerle ilgili yapılan işlemlerin belli olması ve sonuçların takip edilmesi gerekmektedir.

Yirmi altı ilin on beşinde denetim işlevinin tam olarak gerçekleştirilmemiş olması, yetki genişliğinin taşrada uygulanmasının en önemli icra araçlarının birinin

---

<sup>315</sup>05.05.2004 tarih ve 25453 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Sicil ve Disiplin Amirleri Yönetmelikleri” konulu 12-320-6346 sayılı (Genelge 2004/16) Başbakanlık Genelgesi.

<sup>316</sup> İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından 2007 yılında gerçekleştirilen 26 ilin teftiş raporları incelenmiştir.

<sup>317</sup>İçişleri Bakanlığının 28.12.2004 tarih ve 2004/161 Genelgesi ile “formlara işaret koymak suretiyle gerçekleştirilen haberli denetim uygulaması” kaldırılmış, bunun yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 68. maddesine uygun olarak “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle” denetim yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

uygulanmasında önemli bir zafiyet olduğunu ortaya koymaktadır. Bu yetkinin kullanılması yetki genişliği usulünün en geniş ve işlevsel anlamda taşrada uygulanabilir olması demektir. Bu madde sayesinde valiler sadece kendilerine doğrudan görev olarak verilen konularda değil, adli ve askeri hizmetler dışında tüm hizmetler için denetim ve gözetim yetkisiyle donatılmış olmaktadır. Bu yetkinin kullanılmasındaki yeterlilik ve hassasiyet il sisteminin taşradaki uygulanma seviyesini ve etkinliğini gösteren en önemli ölçüttür.

İl idaresinin yetki genişliği esasına dayanması yazışma usullerinde de kendini göstermektedir. Bakanlıkların il ve ilçe teşkilatları doğrudan kendi müdürleri vasıtasıyla bakanlık merkeziyle yazışma yapamamakta, yazışmalarını vali ve kaymakamlıklar aracılığıyla yapmaktadır.<sup>318</sup> Kimi zaman bürokrasiyi arttıran bir olgu olarak değerlendirilen bu durum, il sisteminin esasına ilişkin bir konudur. Çünkü bakanlıklara sorulan, istenen her konunun öncelikle bakanlıkların temsilcileri (vali ve kaymakamlar) tarafından değerlendirilmesi gerekir.<sup>319</sup>

Yetki genişliğinin taşrada uygulama imkânı bulan ikinci şekli doğrudan yasa tüzük ve yönetmeliklerle valiye verilen yetki, görev ve sorumluluklardır. Birinciden farklı olarak bu durumda, valinin denetim ve koordinasyon görevi dışında, işi doğrudan yürütme sorumluluğu vardır. Valilerin bu tür sorumlulukları, çok çeşitli kamu hizmetleri için söz konusudur. Bu çalışmada örnek olarak, emniyet ve sağlık

---

<sup>318</sup> Bunu düzenleyen, “Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik” in 9. maddesi Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların taşra teşkilatlarında kullanılan yazı başlıklarının 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine uygun olarak düzenlenmesini gerekli kılmaktadır.

<sup>319</sup> “Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik” in 8. maddesi de; il veya ilçe genel idare kuruluşlarının görevlerine ilişkin dilekçelerle vali ve kaymakamların bölgesel kuruluşlar ve mahalli idareler üzerindeki gözetim ve denetim alanına giren konulara ait ihbar ve şikâyet dilekçelerinin ilgili valilik ve kaymakamlığa verilmesinin asıl olduğu, ancak bunlardan, maddi olay ve durumların kaydına, belirlenmesine veya bilinmesine ilişkin dilekçelerin doğrudan doğruya ilgili kuruluşa verilebileceği, dilekçelerin; vali, vali yardımcısı, kaymakam veya yetki verilecek diğer görevliler tarafından havale ve imza edileceği, dilekçeye verilen cevapların da gelişindeki usule göre dilekçe sahibine ulaştırılacağı hükmünü içermektedir.

hizmetlerinin taşrada görülmesine bakılacak olmakla beraber, valilerin değişik sektörlerle ilgili değişik yasalardan kaynaklanan ve temelde yetki genişliği uygulamasının fiilen o alanda uygulaması sayılabilecek olan görev ve yetkilerine bayındırlık ve iskân işleri örneği bağlamında daha yakından bakmak yararlı olacaktır.

Taşra yönetiminde bayındırlık ve iskân işlerine yönelik olarak valilere verilen yetkilerin kaynağını oluşturan Kanunlara<sup>320</sup> ayrıntılı olarak burada yer verilmeyecektir. Ancak Türkiye’de yerleşim düzenindeki çarpıklıkların boyutu göz önüne alınarak, bu konuda il valilerin sorumluluğunun ne olduğuna karar verebilmek gerekmektedir. Bu konu üzerinde durmayı gerektiren bir husus da, bu alandaki yetkilerin artık il genel idaresinde olmamasıdır. Bu çalışmada önemle üzerinde durulan konu, mülki idarenin elden giden yetkilere hayıflanmakla beraber, mevcut yetkileri ne ölçüde etkin kullandığının üzerinde durulmasıdır. Doğal olarak çarpık kentleşmenin ana sorumluları belediyelerdir. Ancak kentsel alanlarda belediyelere tanınan yetkilerin çoğu, 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkana kadar kırsal alanlarda valiliklere tanınmıştı.<sup>321</sup>

Türkiye’nin önemli bir kısmının kırsal alandan oluştuğu ve bu alanların tamamının gözden ırak, niteliksiz yerler olmadığı dikkate alınarak kırsal alandaki yerleşim düzeninin de önemli olduğu vurgulanmalıdır. Özellikle son otuz kırk yıldır

---

<sup>320</sup>“3194 sayılı İmar Kanunu”nun, “7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”un, 17.04.1990 gün ve “3621 sayılı Kıyı Kanunu”nun 9. maddesi ile 03.08.1990 gün ve 20594 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik” in, “775 sayılı Gecekondu Kanunu”nun, 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununun, ilgili maddelerinin mülki idare amirlerine verdiği birçok yetki vardır.

<sup>321</sup> İmar Kanunu ve yönetmeliklerine göre belediye sınırları dışındaki alanlarda imar uygulamaları konusunda valilikler ve İl idare kurulları yetkili ve görevli kılınmıştı. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesinde; mahalli müşterek nitelikte olması şartıyla belediye sınırları dışında imara ilişkin hizmetleri yürütmekle il özel idarelerinin görevli ve yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. İl Özel İdaresi Kanunu’nun 70. maddesinde; “il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5302 sayılı Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı” hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla belediye ve mücavir alanlar dışında imar uygulamaları konusundaki görev ve yetkiler merkezi idarenin yetkisi ve kontrolünde iken, bu yetki İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine devredilmiştir.

büyük şehirlerin yakınlarında belediye sınırları dışında kurulan fabrikaların ve değişik sanayi kuruluşlarının çevreyi ne ölçüde bozdukları ve planlı gelişmeyi ne kadar zorlaştırdıkları açıktır. Bu anlayışla hazırlanan 3194 sayılı İmar Kanunu da belediye ve komşu alan sınırları içinde olduğu gibi, dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile yapılacak resmî ve özel bütün yapıları bu yasa kurallarına bağlı tutarak bir önceki imar yasasından ayrılmıştır. Ayrıca sosyolojik bir gerçek olarak ülkenin önemli bir kısmının köylerden kentlere göç ettiği dikkate alındığında, kentlere yerleşenlerin kırsal alandaki yerleşim düzeninin veya düzensizliğinin aynı şekilde kentlere yansıtılmasında bir mahzur görmedikleri anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede öncelikli olarak “3194 sayılı İmar Kanunu”na bakıldığında bu Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki hüküm uyarınca, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan ve hâlihazır haritası bulunmayan yerleşim yerlerinin hâlihazır haritalarının Valiliklerce yaptırılması gerekmektedir. 11. maddede ise, imar planlarında umumi hizmetlere ayrılmış olan hazineye ait arazi ve arsalardan, belediye ve mücavir alan sınırları dışında yer alanların bedelsiz olarak özel idareye devredilmesi için Valiliklerce, Maliye ve Gümrük Bakanlığına teklif yapılması ve bedelsiz olarak bu arazilerin özel idareye devredilmesinin sağlanması ifade edilmektedir.

İmar Kanununun 18. maddesi “hamur” yetkisi olarak da bilinen isteğe bağlı olmayan bir yer bölümlenme işlevini tanımlamaktadır. Bu yetki temel olarak, imar sınırları içindeki taşınmaz mallar için kullanılabilir. Bununla birlikte, yasanın valiliklere verdiği yetkilerin “Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği”nin 15 ve 16. maddelerindeki ifraz ve tevhit işlemlerini de içermesi nedeniyle, o alanlarda

uygulanabileceği belirtilebilir. Sonuç olarak, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerleşim yerlerinde arazi ve arsa düzenlemelerinin yapılması ve bu konuda Valiliklere verilen yetkilerin re'sen kullanılması gerekmektedir. İmar Kanununun 19. maddesindeki hüküm uyarınca; Belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki yerler için Valilikçe, imar planına göre parselasyon planlarının yaptırılması yaptırılan planların İl İdare Kurulunda onaylanması, parselasyon planlarının bir ay müddetle ilgili idarece asılması ve süre sonunda kesinleşmesi ve kesinleşen parselasyon planlarının tapu idaresine gönderilmesi sağlanmalıdır.<sup>322</sup>

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planına ve mevzuata aykırı olmamak üzere, her türlü fenni mesuliyetin bu kamu kurum ve kuruluşlarınca yüklenildiğinin yazılı olarak bildirilmesi halinde avan projeye göre Valilikçe ruhsat verilmektedir.

İmar Kanununun 23. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde yer alan hükümler uyarınca; iskân hudutları içinde olup da imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda her ne şekilde olursa olsun yapı izni verilmesi için bu sahaların imar planı esaslarına ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak parselasyon planlarının belediye encümeni veya il idare kurulunca tasdik edilmiş bulunması ve plana ve bulunduğu bölgenin şartlarına göre yolların, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması gerektiği hususlarına dikkat edilmesi gerekmektedir.

---

<sup>322</sup> 5302 sayılı Kanunda imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak yetkisi “İl Genel Meclisinin” yetkileri arasında düzenlenmiştir. Ancak kanunda parselasyon planlarının hazırlanması ifraz ve tevhit, köy yerleşik alan sınırlarının belirlenmesi konusunda herhangi bir düzenleme yer almamıştır. Bu konuda Danıştay’ın 2006 yılında vermiş olduğu bir kararda: “Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerlerde imar planları yapma konusunun il genel meclislerinin görev ve yetkisinde olduğu, bu planlara uygun olarak parselasyon resen veya müracaat üzerine tevhit, ifraz ve köy yerleşik alanına ilişkin işlemlerde il encümeninin yetkili olduğu” yönünde karar verilmiştir. *Danıştay Birinci Dairesi 08.12.2006 tarih ve E: 2006/1186, K: 2006/1228 Sayılı Karar.*

Köy ve mezarların yerleşik alanı ve civarının tespiti ‘Plansız Alanlar Yönetmeliği’nin 43. maddesinde düzenlenmiştir. Yönetmelik hükümlerine göre köy yerleşik alanı ve civarının tespiti valilikçe belirlenen teknik bir komisyon tarafından belirlenmekte ve İl İdare Kurulunca onaylanmaktaydı. Ancak İl Özel İdaresi Kanunu ile köylerdeki imar uygulamaları konusundaki yetki “il özel idarelerine” devredilmiştir. 5302 sayılı Kanunda “il encümeninin” imar uygulamalarındaki görev yetkileri açıkça belirlenmemiştir. Ancak Danıştay’ın vermiş olduğu bir kararda imar mevzuatında il idare kurullarına verilen görevlerin il encümeni tarafından yürütülmesi gerektiği yönünde karar vermiştir.<sup>323</sup> Bu değerlendirmelere göre köy yerleşik alanı ve civarının tespiti il encümeninin onayına tabidir.

İmar Kanununun 28. maddesi hükmü uyarınca da; Valiliklerce, belediye ve mücavir alan sınırları dışında özel inşaat yapan müteahhitlerin sicillerinin tutulması zorunludur. 29. maddesi uyarınca, ruhsat tarihinden itibaren 2 yıl içinde inşaaata başlanılmadığı ve başlama müddeti ile birlikte 5 yıl içinde bitirilmediği takdirde, verilmiş olan ruhsat hükümsüz sayılacaktır. 30. maddesi uyarınca, yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımların tamamlanması halinde bu kısımların, 27. maddeye göre ruhsata tabi olmayan yapıların tamamen veya kısmen kullanılabilmesi için Valilikten izin alınması zorunlu olduğundan bu konularda gerekli kontrollerin yaptırılması ve yapı kullanma izni almak için yapılan müracaatların 30 gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir.<sup>324</sup> Ayrıca; 31. maddesi

---

<sup>323</sup> *Danıştay Birinci Dairesi E:2006/1186, K:2006/1228 Sayılı Kararı*

<sup>324</sup> Köy yerleşik alanı tespiti yapılmış köylerde, inşaat ruhsatı gerekmemekte, ancak muhtarın valilikten alacağı görüş üzerine vereceği izin gerekmektedir. Mevzuatımızdaki diğer hükümlerde dikkate alındığında, muhtarın böyle bir izin vermesi için yönetmelikte belirtilen şartların oluşması gerekmektedir. *Plansız Alanlar İmar Yönetmeliğinin 57. maddesinde*: “Köy ve mezarların yerleşik alanlarında ve civarında sadece köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlarca yapılacak konut, tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile müstemilat binaları yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine tabi değildir. Ancak, yapı projelerinin fen ve sağlık kurallarına uygun olduğuna dair valilik görüşü alınmasından sonra, muhtarlıkça izin verilmesi ve bu izne uygun olarak yapının yapılması şarttır”

uyarınca, kullanma izni verilmeyen binaların elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanamayacağı hükme bağlandığından, bu tür binaların bu hizmetlerden yararlandırılmaması hususu önemlidir.

Kanunun 32. maddesi uyarınca, ruhsatsız olarak başlanan veya ruhsata aykırı olarak yapılan binaların kontrol ettirilmesi, bu tür inşaatların durumu tespit edildikten sonra inşaatın mühürlenerek durdurulması ve bu tarihten itibaren bir ay içinde ruhsat alınmaması veya ruhsata aykırılığın giderilmemesi halinde, ruhsatsız veya ruhsata aykırı binanın İl İdare Kurulu kararını müteakip Valilikçe yiktirilmesi icap etmektedir. Çevre görüntüsü açısından önem taşıyan Kanunun 41. maddesi de belirli yollarda, üzerinde mahsurlu bina bulunan veya binasız arsaların yola bakan yüzlerinin tayin edilen tarzda ve göze hoş gelecek biçimde kapatılmasının Valilikçe kararlaştırılıp uygulamaya konulmasını gerekli kılmaktadır.

Burada belirtilen hususlara uyulmadığı takdirde, Kanunun 42. maddesi uyarınca, mülki idare amirince para cezası verme yetkisinin, İmar Kanununa aykırı davranış, işlem ve eylemlere karşılık olmak üzere etkin ve caydırıcı bir düzeyde kullanılması gerekmektedir. Ancak uygulamada valiler tarafından bu yetkilerin fiilen etkin bir şekilde uygulanabildiğini ifade etmek olanaklı değildir.

Valilerin bu konuda önemli bir görev ve yetkisi de Köy Kanunundan kaynaklanan köy yerleşme planları ile ilgili görev ve yetkilerdir. 1987 yılında Köy Kanununda değişiklik yapılarak köye yeni önemli bir görev verilmiştir. Yapılan değişiklikle, köylerde yerleşim düzeninin sağlıklı bir biçimde gelişmesini sağlamak amacıyla köy yerleşme planlarının yapılması yöntemi getirilmiştir. Ek Madde 9'da

---

denilmektedir. Bu düzenlemeye göre köy yerleşik alan sınırları içerisinde köy nüfusuna kayıtlı olup köyde sürekli oturanların yapacağı yapılar ruhsata tabi değildir. Ancak, köylerin çoğunluğunda yerleşik alan sınırı henüz tespit edilmediği için yapılacak yapıların *Plansız Alanlar Yönetmeliğine* göre İl Özel İdareleri tarafından ruhsatlandırılması gerekmektedir.

belirtilen “Köy muhtarı, köy ihtiyar meclisinin olumlu kararını aldıktan sonra, köy yerleşme planının yapılmasını bağlı bulunduğu mülki amirinden talep edebilir. Köy yerleşme planı, köy yerleşik ve gelişme alanını ihtiva eder.” Hüküm gereğince, süreci köy muhtarı ihtiyar meclisinin olumlu kararını alarak başlatabileceği gibi Ek Madde 10’da düzenlendiği gibi Vali de resen başlatabilir. Bu durumda, Valilikçe resen veya köy muhtarının talebi uygun bulunduğu takdirde, köy yerleşme planının yapılması için Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonuna gönderilir. Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu, Vali Yardımcısı başkanlığında Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskan, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlıkları ve Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü mahalli kuruluşlarının birer teknik elemanı ile köy temsilcisinden oluşur. Gerekliğinde bu komisyona ilgili diğer kuruluşlardan da uzman eleman iştirak ettirilir. Komisyon, köyün halihazır ve gelişme durumunu dikkate alarak, konut ve genel ihtiyaçlarına göre köy yerleşme planını düzenler. Bu plan üzerinde Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı, meri İmar Kanunu ve bu konudaki yönetmelik hükümlerine tabi olmaksızın, parsellerin konumunu belirleyen işleri yapar veya yaptırır. Bu plan valilikçe onaylanarak kesinleştirilir ve yürürlüğe girer.<sup>325</sup>

Burada örnek teşkil etmesi bakımından valilere sadece bayındırlık ve iskân alanında değişik yasalarda verilmiş bazı görevlere yer verilmiştir. Ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte bu alandaki yetkilerin il özel idarelerine verildiği görülmektedir. Bu yetkinin neden valiliklerden alındığı konumuz açısından değinilmeye değer bir konudur. Valiliklerin bu alandaki yetkileri

---

<sup>325</sup> “Köy yerleşik alanı ve civarının tespiti” daha önce Bayındırlık Müdürlükleri tarafından belli bir program dâhilinde yürütülmekteydi ve her yıl birkaç köyde yerleşik alan sınırının tespitine yönelik çalışma yapılmaktaydı. Bunun dışındaki köylerde köy yerleşik alan tespiti muhtarlıkların talebiyle yapılmaya çalışılmakta ve masraflar da muhtarlıklara bırakılmaktaydı. Yetkinin il özel idarelerine geçmesiyle birlikte bu çalışmalara bazı illerde hız verilmiş, bazı il özel idarelerinde ise bu iş için yeterli kaynak ayrılmadığından çalışmalar durma noktasına gelmiştir.

uygulamada çoğu zaman etkin olarak yerine getirilemeyen görevler arasındadır. Haklı ve makul gerekçelere dayansa bile yerine getirilemeyen yetkiler zamanla o yetkinin sahiplerinin kurumsal itibarını da zedelemeye başlamaktadır. Bu nedenle, kâğıt üzerinde var olan yetkilerin çokluğuyla yetinmek ve giden yetkilere hayıflanmak yerine, etkin bir il sisteminin inşası için merkezi idarenin taşra teşkilatlarının uygulayabileceği nitelikteki görevleri açıkça tanımlamak ve bunları hassasiyetle uygulayabilmek gerekmektedir.

Aynı şekilde hemen her kamu hizmeti alanında vali ve kaymakamlara değişik yasalarla verilmiş çeşitli görevler vardır. Bu görevlerin verilmesinde temel esas vilayetlerin yetki genişliği esasına dayalı olarak yönetilmesidir. Son dönemlerde doğrudan yetki genişliği usulünün bir sonucu olmasa da, vali ve kaymakamlara tanınan “esnek yönetsel araçlar”, taşrada mülki idarenin görünürlülüğünü ve kısmi olarak işlevselliğini arttırmış, ancak bu araçlar köklü bir yetki genişliği reformuna olan ihtiyacı azaltmamıştır. Yetki genişliğinin taşrada uygulanma esaslarını genel olarak gördükten sonra, vali ve kaymakamların kendilerine verilen bu görevleri bir ölçüde beraber yürüttükleri ancak varlıkları devamlı ihmal edilen valilik ve kaymakamlık bürolarına değinilecektir.

### **I.1. Taşra Yönetiminin İhmal Edilen Kalbi: Valilik ve Kaymakamlık Büroları**

Valiler il sisteminin gereği olarak, tüm bakanlıkların temsilcileri olmakla beraber vali ve kaymakamlık büroları İçişleri Bakanlığı'nın taşra memurlarından oluşmaktadır. Yetki genişliğine dayanan il sistemi ve onun alt birimi olarak görev yapan ilçe idaresinin etkinliği büyük ölçüde valilik ve kaymakamlık bürolarına

bağlıdır. Taşra yönetiminde valilik ve kaymakamlık bürolarının istenen düzeyde olmaması taşra yönetimini doğrudan etkilemektedir. Doğrudan mülki idare amirleriyle ve il sistemiyle ilgili yapılan önemli çalışmalar olduğu halde valilik ve kaymakamlık büroları üzerinde pek durulmamıştır. Bu büroların ihmal edilmesinin çalışma konusu açısından önemi, illerin idaresinden illerin işletilmesine geçişte meşrulaştırıcı bir işlev görmesidir. İl ve ilçe idarelerinin “yönetim karargâhı” olması gereken bu büroların zayıf kalması, il sisteminin artık işletilemez olduğu yargısına yol açabilmektedir. İl sistemi gözden düşünce bu büroları etkin hale getirme ihtiyacı da arka planda kalmakta, bu durumda il sisteminin etkili bir şekilde işlemesi daha da güçleşmektedir. Bir kısır döngü halinde birbirini besleyen bu süreçler sonuçta il idaresi sisteminin altının boşalmasına neden olmaktadır.

2002 yılında yayımlanan mülki idare ile ilgili bir araştırmada ise bu konu üzerinde durulmuş ve “valilik ve kaymakamlık bürolarıyla ilgili düzenlemeler, vali ve kaymakama görevlerinin etkili ve verimli bir biçimde yerine getirmesinde gereksinme duyduğu desteği sağlıyor mu?” biçimindeki soruya yanıt veren mülki idare amirlerinin %44,7 oranındaki “hayır” yanıtı, bu meslek kümesinin hemen hemen yarısının, sistemden ve mevzuattan kaynaklanan sorunlar yanında iyi örgütlenmiş bir büro ve yetişmiş personel eksikliği sorununu yaşadıklarını ortaya koymuştur.<sup>326</sup> Hâlbuki vali ve kaymakamların yakın mesaisini paylaştığı bu bürolar, taşra idaresinin kalbi konumundadır. Bu nedenle taşra yönetiminde valilik ve kaymakamlık bürolarının durumuna ve sorunlarına bakmak yararlı olacaktır.

---

<sup>326</sup> Koray Karasu, “Mülki İdare Amirliği Mesleği”, s. 169.

## a. Örgütlenmeden ve İş Yükü Artışından Kaynaklanan Sorunlar

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9. maddesinin 1. fıkrası; “Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır”, 27. maddesi; “İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur...” hükmünü içermektedir. Bu hükümler vali ve kaymakamın yetki ve sorumluluklarının genişliğini belirten en önemli yasal dayanaklardır. Ancak il ve ilçelerdeki mevcut teşkilat yapısı ve bazı Bakanlıkların taşra teşkilat yapılanmasının bulunmaması dikkate alındığında, bu alanlardaki hizmetlerin valilik ve kaymakamlık büroları tarafından yürütülmesi gibi bir durumla karşı karşıya kalındığını görülmektedir.<sup>327</sup>

Taşrada uygulamada Yönetmelikte valilik ve kaymakamlık bürolarının altında sınıflandırılmayan birçok hizmetin de bu bürolara yüklendiği görülmektedir. Valilik ve kaymakamlık bürolarının uyumlu, etkin ve verimli bir çalışma düzenine kavuşması için; işlevini önemli oranda kaybetmiş olan mevcut “Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği”nin tamamıyla gözden geçirilerek, tüm yönleriyle kamu hizmetlerinin gelişen niteliğine ve günün koşullarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca; il yazı işleri, il idare

<sup>327</sup> 1988 yılında çıkarılan “Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği”nin Büroların Kuruluşu başlıklı 9. maddesine göre, “İllerde: A- Özel Kalem Müdürlüğü ve buna bağlı olarak, - Asayiş, olağanüstü hal ve kozmik şefliği, B- Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, C- İdare Kurulu Müdürlüğü, D- Yazı İşleri Müdürlüğü ve buna bağlı olarak, - Evrak Şefliği, - İşlemler Şefliği, E- Mahalli İdareler Müdürlüğü, F- Plânlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ve buna bağlı olarak Özel yönetmeliğinde yazılı şeflik, G- Hukuk İşleri Şefliği. İlçelerde; Yazı İşleri Müdürlüğü ve buna bağlı şeflikler” bulunması gerektiği belirtilmiştir.

kurulu, il planlama ve koordinasyon, il basın ve halkla ilişkiler, il mahalli idareler, özel kalem müdürlükleri ve bunlara bağlı şeflik ve büroların görevlerinin yeniden tanımlanması zorunlu hale gelmiştir.

Uygulamaya bakıldığında, mevcut yönetmelikte bulunmayan Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığı genelgesi ile fiilen valilik ve kaymakamlık bünyesinde kurulan, ilde il yazı işleri müdürlüğü, ilçede kaymakamlık yazı işleri müdürlüğü tarafından yürütülen personel şefliği, idari işler bürosu (daire müdürlüğü), azınlıklar bürosu, şehit ve gazi bürosu, ilk yönlendirme ve hizmet bürosu, tek adımda hizmet bürosu, yeşil kart bürosu, bilgi işlem, insan hakları bürosu, kadının statüsü birimi, ar-ge, tüketici hakem heyeti gibi büro ve masaların görev tanımları yoktur. Ayrıca, il basın ve halkla ilişkiler müdürlüğü bünyesinde yürütülen BİMER, etik kurulu gibi birimler de aynı konumdadır.

İl ve ilçe düzeyinde valilik ve kaymakamlık bürolarını etkin hale getirmeden, il ve ilçe idaresini etkinleştirmek mümkün değildir. Her yeni yasal ve idari düzenlemeyle verilen görevlerin bütün il ve ilçelerde uygulanması istenilmekte ve ortada kalan bütün görevler valilik ve kaymakamlık bürolarında görevli personel tarafından üstlenilmektedir. Buralardaki personel sayısı artırılmadan ve nitelikleri hizmetin gereği doğrultusunda geliştirilmeden verilen bu tür ek görevleri amaçlanan nitelikte ve kalitede yerine getirmek kolay olmamaktadır. Yönetmelikte görüldüğü gibi ilde birçok müdürlük tarafından görülen hizmetler ilçede sadece ilçe yazı işleri müdürlükleri tarafından yürütülmektedir.

Bu durumda ilçe kaymakamları, genel yöneticilik yapmak yerine çoğu zaman rutin yazışmaları bile kendileri yapma durumunda kalabilmektedirler. Özellikle büyükşehirlerdeki ilçe kaymakamlıklarının nüfusunun çoğu ilden fazla

olduğu dikkate alındığında, buralarda ilçe idaresinin kaymakamlık bürolarının ne ölçüde yetersiz duruma düştüğü rahatlıkla anlaşılabilir.

Bunun çözümü olarak; ilk aşamada ilçe kaymakamlıklarında da ildeki teşkilatlanmaya paralel olarak bir düzenleme yapılması düşünülebilir. İlçe yazı işleri müdürlüğü bünyesinde idare kurulu şefliği, mahalli idareler şefliği, yazı işleri şefliğinin oluşturularak, bu birimlerin görevlerinin yönetmelik kapsamına alınması ilçe idaresinin etkinleşmesine önemli ölçüde katkı yapacaktır. Ayrıca ilçelerde sivil savunma iş ve işlemleriyle ilgili genelde ayrı bir müdür veya uzman bulunmadığından bu görevler de yazı işleri müdürleri üzerinde önemli bir yük oluşturmaktadır. Uygulamada sivil savunma ile ilgili değişik adlar altında çok sayıda plan istendiğinden ve bu iş teknik bir konu olduğundan, ilçe yazı işleri müdürlükleri bu planları gerektiği gibi yapamamaktadır. Sivil savunma plan ve işlemlerinin teknik bir konu olduğuna değerlendirilerek, sivil savunma personeli bulunmayan ilçelerin sivil savunma iş ve işlemlerinin il sivil savunma müdürlükleri tarafından yürütülmesi de ilçe idaresini etkinleştirecektir.

Sayılan bu klasik görevlerin yanı sıra her geçen gün valilik ve kaymakamlık bürolarına ek yeni görevler yüklenmektedir. Derneklerle ilgili işlemler, KÖYDES ve BELDES projelerinin yürütümü ve denetimi, insan hakları, tüketici hakları, internet kafelerin denetimi gibi kaymakamlıklar tarafından yürütülmesi öngörülerek verilen yeni görevler, görev ve hizmetleri güçlükle yürüten kaymakamlık personelinin yeterince ağır olan iş yükünün daha da artmasına neden olmaktadır.<sup>328</sup>

---

<sup>328</sup> İş yoğunluğunun artışı somutlaştırmak için ilçe yazı işleri müdürlüklerine verilen son bir ek görev de örnek olarak verilebilir. 01/11/2007 tarih ve 26687 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “İnternet Toplu Kullanım Sağlayıcıları Hakkındaki Yönetmeliğin” 10/a maddesi ticari amaçlı internet toplu kullanım sağlayıcıların (internet kafelerin) “mülki idare amirlikleri tarafından yönetmeliğin 5 ve 9. maddelerinde yer alan şartlar açısından denetleneceğini...”, 10/b maddesi “kolluk tarafından güvenlik ve asayiş yönünden denetleneceğini...”, 12/1 maddesi ise “Ticari amaçlı internet toplu

İlçelere verilen yeni görevler, kaymakamların iş yükünü de artırmakta, kaymakamın araştırma, inceleme, yerel kalkınma ve gelişmeye yönelik çalışmalar yapma imkânının azalmasına yol açmaktadır. Günümüzde kaymakamın görev ve hizmetlerin yürütümünde destek hizmetleri sağlayacak personele olan ihtiyacı her zamankinden daha fazladır. Ancak mevcut personel, iş yoğunluğu ve yetersiz kapasite nedeniyle bu desteği sağlayacak durumda bulunmamaktadır. Bu nedenle, ülke çapında kamu yönetimini iyileştirme kapsamında uygulamaya konmak istenen çalışmalar, kâğıt üzerinde kalmakta arzulanan sonucu doğurmamaktadır. Buna bir örnek olarak; “tek adımda hizmet” projesi verilebilir. Bu projeden amaçlanan, valilik veya kaymakamlığa gelen vatandaşların evrakını kendileri dolaştırmadan görevli personel aracılığıyla “tek adımda” işlerinin halledilmesini sağlamaktır. Ancak uygulamada, tek adımda hizmet projesinin uygulanabilmesi için bu bürolarda görev yapacak personelin olmadığı, zaten ilçe şartlarında çoğu hizmetin sadece bir personelle yürütülmeye çalışıldığı görülmektedir. İdare kurulu iş ve işlemlerinin de önemli bir ağırlığa sahip olduğu, örneğin askerlik kararlarının idare kurulunda görüşülmesinin ilçe yazı işleri müdürlerinin iş yükünü oldukça arttırdığı görülmektedir. Ayrıca, birçok büroda bilgisayar kaydına geçildiği halde, klasik defterlerin de tutulmaya devam edilmesi, kimi zaman bilgisayarların işi hızlandırmak yerine yavaşlatması sonucunu doğurmaktadır.

Yeşil kart bürolarında da çok fazla işlem yoğunluğu yaşandığı, çoğu zaman ilçelerdeki yazı işleri müdürlüklerinin bu işlemleri yürütmeye yeterli olmadıkları görülmektedir. Bu nedenle kararların yine idare kurulunca kaymakamlıklarda

---

kullanım sağlayıcılara verilen izin belgelerine ilişkin işlemler, mülki idare amirliklerinin yazı işleri müdürlükleri bünyesinde yürütüleceği” hükümlerini içermektedir. Bu hükümlerle yazı işleri müdürlüklerine internet kafelerin denetimi görevi verilmektedir. Böylece kaymakamlık bürolarının işi daha da artırılmıştır.

alınması kaydıyla yeşil kart bürosu işlemlerinin, sosyal güvenlik kurumlarınca yürütülmesi yönünde yasal düzenleme yapılması kaymakamlık bürolarını rahatlatacaktır.

Ayrıca kaymakamlık bürolarında ön inceleme yapacak<sup>329</sup> vasıflı personel sıkıntısı yaşandığı, diğer kurumlardan yapılan görevlendirmelerin de bu işin ifasında yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu durumda, ilçe idaresinin başı olan kaymakamın memurlarla ilgili ceza ve disiplin soruşturmalarını etkin bir şekilde yürütebildiğini söylemek zorlaşmaktadır. 4483 sayılı yasanın uygulanmasında ilde veya ilçede hukuk bürosu oluşturulması, ön incelemenin bu büro personeli tarafından yapılması veya hazine avukatlarının personel açısından takviye edilmek suretiyle ön inceleme görevlerinin hazine avukatlarına yaptırılması yönünde düzenleme, kaymakamların bu alandaki yetkilerini daha etkin kullanmasını sağlayacaktır.

Son yıllarda ilçe yazı işleri müdürlüklerine yüklenen bir diğer sorumluluk, derneklerin kuruluş ve işleyişine ilişkin görevlerdir. İllerde bu iş ve işlemleri yürütmek için Valilik bünyesinde il dernekler müdürlüğü oluşturulmuştur. Ancak ilçelerde buna benzer şekilde, bir ilçe dernekler müdürlüğü oluşturulmadığı için, bu konudaki iş ve işlemler de ilçe yazı işleri müdürlükleri tarafından yürütülmektedir. İlçelerdeki derneklere ilişkin işlemlerin ve dernek denetimlerinin İl Dernek Müdürlüğü tarafından yapılması, uygulamada etkinliği sağlayacağı gibi ilçelerde hem personel yetersizliği hem de vasıflı personel eksikliğinden kaynaklanabilecek sorunları da ortadan kaldıracaktır.

Burada kısaca sıralanan örgütsel yapılanmadan ve iş yükünün ağırlığından kaynaklanan sorunlar karşısında valilik ve kaymakamlık bürolarının etkin olarak

---

<sup>329</sup> 4483 sayılı “*Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun*” gereğince ilçedeki kamu görevlileri hakkında ön inceleme yaptırma yetkisi kaymakamlara aittir.

çalışabileceğini ve bu bürolara dayanarak vali ve kaymakamların yetki genişliğini etkili olarak işletebileceğini söylemek mümkün değildir. Bu nedenle taşra yönetimini etkinleştirmenin yolu, vali ve kaymakamlık bürolarını iyileştirmekten geçmektedir. Aksi takdirde, rutin yazışmalar ve idarenin günlük işleyişi dışında il ve ilçenin sorunlarıyla ilgili politika üretmek ve çözüm yollarını araştırmak mümkün olamayacaktır.

### **b. Personel ve Kadro Durumu ile İlgili Sorunlar**

Valilik ve kaymakamlık bürolarında iş ve işlemler az sayıda genel idare hizmetleri sınıfı personeli tarafından yürütülmektedir. Bakanlık Personel Genel Müdürlüğüne verilen bilgilere göre, İçişleri Bakanlığının tüm taşra teşkilatı<sup>330</sup> kadrolarının % 35'i münhal bulunmaktadır.<sup>331</sup> Münhal kadroların sayısının bu kadar yüksek olmasının, etkin ve verimli hizmet sunumunu olumsuz yönde etkileyeceği tahmin edilebilir. Sayısal yönden yetersiz bürolardan, yeterli ve etkin bir hizmet alamayan vali ve kaymakamlar, genel yönetim ve koordinasyon görevlerini yerine getirmede güçlüklerle karşılaşmaktadır. Nitekim kadroların yetersiz olması; vali, vali yardımcıları ve kaymakamların uygulamada daima yakındıkları sorunların başında yer almış, bu durumun, hizmette etkinlik ve verimliliği olumsuz yönde etkileyen en önemli faktör olduğu belirtilmiştir. 2002 yılında yayımlanan bir araştırmada kamu

---

<sup>330</sup> Valilik ve kaymakamlık bürolarına ilaveten Nüfus ve Vatandaşlık İşleri ile Dernekler Daire Başkanlığı taşra birimleri dahil. Sivil Savunma Genel Müdürlüklerinin taşra çalışanları daha önce İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatının içindeyken, 29.05.2009 tarih ve 5902 sayılı Kanunla, Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü kaldırılmış, bu kurumlar yerine Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuştur.

<sup>331</sup> Bu başlık altında verilen tüm rakamsal bilgiler 2008 yılı *İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü* verileridir.

personelinin yetersizliği, mülki idarenin sorun yaşadığı konular sıralamasında üçüncü sırada yer almaktadır.<sup>332</sup>

Personel yetersizliği nedeniyle birçok birimde diğer kurum ve kuruluşlarından geçici görevle alınan personel çalıştırılmaktadır. Geçici personel, yasal düzenlemeleri ve uygulamaları yeterince bilmediği için kendilerinden gerektiği gibi yararlanılamamakta, işi tam anlamıyla öğrenmeleri zaman almakta, kendilerine sorumluluk gerektiren işler verilememektedir. Geçici personelden kadrolu personel kadar verim alınamadığı gibi, bir süre sonra kurumun talebi veya çeşitli nedenlerden dolayı kendi kurumuna geri dönmek istemesi, kamu hizmetlerindeki işleyişi olumsuz etkilemektedir.

Valilik ve kaymakamlıklarda yeterli kadrolu personel bulunmadığı münhal kadroların oranından anlaşılmaktadır. Bununla birlikte ücret yetersizliği ve ücret adaletsizliği yetişmiş İçişleri personelinin de diğer kurumlara naklen geçişine neden olmaktadır. Personelin naklen geçme talepleri çoğunlukla özlük hakları ve aylık ücretleri ile ilgilidir. Naklen geçişler nedeniyle tecrübeli personel sayısı azalmaktadır. Naklen giden personelin yerine tecrübesiz personel alınmakta, naklen giden personel de gittiği kurumda verimli olamamaktadır.

Örnek olarak 2008 yılı için İstanbul Valiliğine 73, 32 İlçe Kaymakamlığına 85 adet Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni kadrosu tahsis edildiği, ancak bunlardan 23 adedinin boş bulunduğu anlaşılmıştır.<sup>333</sup> Boş bulunan bu kadrolara hiçbir kurumdan atama talebinin olmaması kayda değer bir husustur. İçişleri Bakanlığında genel idare personelinin maaşlarının düşük olması Bakanlık kadrolarına da talebi azaltmaktadır. Ayrıca Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) sonuçlarına göre

---

<sup>332</sup> Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminde İlişkiler ve Sorunlar”,s. 275-276.

<sup>333</sup> İçişleri Bakanlığı, *Personel Genel Müdürlüğü* verileri, 2008.

Bakanlık bünyesinde yerleştirilen çok sayıda memur adayının alacağı maaşı öğrendiğinde göreve başlamaktan vazgeçtiği ifade edilmektedir. Üniversite mezunu gençlerin İçişleri Bakanlığını tercih etmemesi sonucunda boşalan kadrolar, belediye memurları, uzman çavuşluktan ve polislikten ayrılanlar, daha önce herhangi bir sebeple Bakanlıktan ayrılıp geri dönenler ve özelleştirilen kurumlardan gelenler tarafından doldurulmakta olup, bu personelin mesleki bilgi ve tecrübesi olmadığından, hizmet kalitesi son derece düşmektedir.

Valilikte bulunan İçişleri birim müdürlükleri ile ilçe yazı işleri müdürlüklerinin bir kısmı boş olduğundan ve vekâleten yürütölmekte olduklarından, bu durum kamu hizmetlerinin sunumunda sıkıntılara yol açmaktadır.

Valilik ve kaymakamlık bürolarında personel sayısının yetersizliğinin yanı sıra kadro sayılarının da yetersiz olduğu görölmektedir. İl ve ilçelerin toplam nüfusu, gelişmişlik durumu, ekonomik ve turizm potansiyeli ile asayiş gibi konuları dikkate alınarak kadro sayılarının arttırılması ve bu kadroların eğitimli ve nitelikli personelle doldurulması gerekmektedir. Proje hazırlamanın önem kazandığı günümüzde, il ve ilçelerde genellikle proje hazırlayacak personel, ayrıca teknik hizmetler, avukatlık hizmetleri ve bilgi-işlem gibi konularda yardımcı olacak nitelikli eleman yoktur. Bilgisayar destekli hizmet yaygınlaştığı halde çoğu yer, e-Devlet projesini uygulayabilecek nitelikli personelden yoksundur. Bu hizmetlerin sağlıklı olarak yürütölebilmesi için taşra teşkilatında bilgi-işlem birimi oluşturulması ya da en azından bilgisayar teknisyeni kadrosu ihdas edilmesi gerekmektedir. Planlama uzman yardımcısı olarak göreve başlayan personelin daha sonra hiçbir eğitim almadığı ve uzman kadrosu olmadığı için uzmanlığa atanamadıkları taşrada sıkça rastlanan sorunlardandır. Genellikle nitelikli olan bu personelin başka birimlere geçişini

önlemek ve gelecek beklentilerini ortadan kaldırmak için yeterli uzman kadrosu tahsis etmek gerekmektedir.

Mülki idare hizmetleri sınıfı içerisinde varlığı, konumu ve il sistemine katkısı devamlı tartışılan bir konu da “hukuk işleri müdürlüğü” statüsüdür. İdari yapı içerisinde hukuk işleri müdürlüğü işlevini kaybetmiştir. Bu birime hukuk formasyonuna sahip olup olmadığına bakılmaksızın mülki idare amirleri atanmakta ve mülki idare amirleri için de bu görev bir “tenzil-i rütbe” sayılmaktadır.<sup>334</sup> Hâlbuki özellikle il yönetimlerini etkin kılmak için, idari ve adli yargı mercilerinde ili temsil etme yetkisi bulunan hukukçulardan oluşan “Hukuk Bürosu veya Müşavirliği” kurulması düşünülebilir. Buralara ilin büyüklüğüne ve iş potansiyeline göre hukukçu kadrosu tahsis edilmesi, il yönetimlerini hukuki anlaşmazlıklarda güçlendirecektir. Bu durum, başta valiler olmak üzere personelin iş yükünü azaltacağı gibi, personelin hukuki konulardaki tereddütlerinin giderilmesini de sağlayacaktır. Ayrıca bu birimi 4483 sayılı Kanuna göre ön inceleme yaptırmak ve daireleri yerelde denetlemek amacıyla denetim birimi olarak kullanmak da mümkün olabilecektir. Ancak bu birimin zamanla yerelleşmesi ve siyasallaşması ihtimali bulunduğundan, burada görev yapan personelin rotasyona tabi tutulmasını sağlamak gerekmektedir.

Kaymakamlık bürolarında sadece sayısal olarak değil, nitelik bakımından da personel sıkıntısı olduğu herkesin kabul ettiği bir gerçektir. Kaymakamlık bürolarına verilen görevlerin artık lise mezunu personelle yürütülmesi mümkün değildir. Üniversite mezunu ve özellikle iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunlarının valilik ve kaymakamlık bürolarında istihdam edilmesi gerekmektedir. Bunun için,

---

<sup>334</sup> Böyle sayılmasının yasal dayanağı *Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 17. Maddesidir*: “6. sınıf ilçe hizmeti sonunda “yetersiz” olarak değerlendirilen meslek mensupları, IV. grup hizmetindeki hukuk işleri müdürlüğüne atanırlar” biçimindeki düzenleme, bunun nedenidir.

değişik kurumlardan naklen veya özelleştirmeden gelen personelle işlerin yürütülmesi yerine, İçişleri Bakanlığının kendi stratejisine uygun özgün bir personel politikasının olması ve bu doğrultuda personelini doğrudan kendisinin alması gerekmektedir. Son yıllarda uzman çavuşluktan ayrılanların, açıktan kuruma veri hazırlama ve kontrol işletmeni olarak atanması valilik ve kaymakamlık bürolarına katkı sağlamamaktadır.

Atamalarda unvanlı (mimar, mühendis, öğretmen vb.), fakülte mezunu ataması yapılmaması gerekmektedir. Çünkü bu personel, asaleti tasdik olduktan sonra bir şekilde kendi branşına uygun kurumlara geçmekte, dolayısıyla boş kadroların basamak olarak kullanıldığı görülmektedir. Hâlbuki personelin kalıcılığının sağlanarak kurumsal hafızanın güçlendirilmesi, tecrübe ve bilgi birikiminin yeni personele aktarılması için boş kadrolara KPSS sınavı sonucuna göre atama yapılması bir zorunluluk haline gelmiştir. Ayrıca kaymakamlıklardaki kadro sayılarının günümüz koşullarına uygun hale getirilmesi, nüfus ve iş yoğunluğu, mevzuatlarda yapılan değişikliklerle yüklenen ek görevler de dikkate alınarak veri hazırlama ve kontrol işletmeni kadrolarının artırılması, posta dağıtıcısı ve kaymakam sekreteri gibi kadroların ihdas edilmesi ve hepsinden önemlisi, merkez ve taşra teşkilatı için “içişleri uzmanı” şeklinde kariyer sistemine geçilmesi, ilçe yönetimlerinin karşı karşıya bulunduğu sorunların çözümünü kolaylaştıracaktır.

İlçe idarelerinin etkinleştirilmesi için mülki idare camiasında tartışılan çeşitli modeller vardır. 1. ve 2. sınıf ilçelerde “kaymakam yardımcılığı” kadrosunun ihdas edilmesi, kura çekiminden önce kaymakam adaylarının belirli bir süre bu ilçelerde görev yapması, ayrıca bu ilçeler için özel kalem müdürlüğü ve kaymakamlık basın ve halkla ilişkiler müdürlüğünün ihdas edilmesi bu modeller

arasındadır. Özellikle büyük ilçelerde, kaymakamların işlevlerini tam olarak yerine getirebilmeleri için, gereken desteği sağlayacak bir yardımcıya gereksinme duyulduğu görüşü, 2002 yılında yapılan mülki idare araştırmasına göre, mülki idare amirlerinin büyük ölçüde (%76) paylaştığı bir görüştür.<sup>335</sup>

Aynı araştırmada, kaymakam yardımcılığının mülki idare amirliği mesleği içinden mi yoksa dışından mı olması gerektiği konusu da ele alınmıştır. Buna göre mülki idare amirlerinin %57.7'si kaymakam yardımcılarının kariyerden yetişmiş planlama uzmanları arasından atanması önerisini benimsemiştir.<sup>336</sup> Ancak her iki seçeneğin de birtakım sakıncaları vardır. Kaymakam yardımcılarının meslekten olması, vali yardımcılığının meslek içindeki olumsuz algılanması göz önüne alındığında, bu statünün kısa zamanda “kızak” bir görev konumuna gelebileceği riskini barındırmaktadır. Planlama uzmanlarından olması ise, yönetimde iki başlılığa yol açma tehlikesi yaratmaktadır. Üniversite mezunu uzmanlar zamanla “bu işi ben de yapabilirim” şeklindeki bir kanaatten hareketle yönetim içinde ayrı bir güç merkezi durumuna gelebilir.<sup>337</sup>

İlçelerde kaymakamlık yazı işleri müdürleri ve memurlarının rotasyona tabi tutulmaması ve ilçede göreve başlayan memurun aynı yerden emekli olması, memurun kendisini geliştirememesine ve gelecek beklentisinin bulunmamasına neden olmaktadır. Başta kaymakamlık yazı işleri müdürleri olmak üzere personelin mümkün olduğu kadar düzenli olarak yer değişikliğine tabi tutulması ve personelin tayin işlemlerinin kurum amirlerinin inisiyatifine bırakılmaması, kurala bağlanarak belirli dönemlerde düzenli olarak yapılması ilçe idarelerinin etkinliğine önemli ölçüde katkı yapacaktır. Ayrıca diğer bir sorun; kaymakamların en yakın mesai

<sup>335</sup> Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına ....”, s. 294.

<sup>336</sup> Koray Karasu, “Mülki İdare Amirliği Mesleği”, s. 171.

<sup>337</sup> A.k., s. 171-172.

arkadaşları olan ve ilçe düzeyinde mülki idare işlerinin kaymakamdan sonra temel yürütücüsü sayılan ilçe yazı işleri müdürlüğüne atanma ile ilgili durumdur.

Genellikle idare hukuku ile ilişkili görev ve hizmetler yürütmekte olan kaymakamlık bürosunun amiri ve ilçede kaymakamın en yakın çalışma arkadaşı ve yardımcısı konumunda olan ilçe yazı işleri müdürü kadrolarına, fakülte veya dört yıllık yüksek okul mezunu olmaları nedeniyle şoför, laborant, fizyoterapist, hemşire, grafiker, sağlık memuru gibi atanacağı kadroda üstleneceği görev ve hizmetlerle ilgili bilgi ve deneyim birikimi edinmesi mümkün olmayan görevlerde bulunmakta olan personelin atanabiliyor olmasını, bu kadronun gerekleri ile bağdaştırmak olanaklı görülmemektedir.<sup>338</sup>

Bu nedenle, ilçe yazı işleri müdürü kadrolarına atanacakların, öğrenim itibarıyla mümkün olan en üst öğrenim düzeyinde öğrenim görmüş personel tarafından doldurulması yanında, üstleneceği görevle orantılı bilgi ve deneyim birikimini sağlayabileceği kadrolarda görev yapmakta olanlar arasından seçilmesini sağlayacak yönde bir değişikliğe gidilmesi, hizmette etkinlik ve verimliliğin sağlanması bakımından yararlı olacaktır.

Öte yandan, şef kadrolarının gelecekte çoğunluk itibarıyla lisans düzeyinde öğrenim görmüş personel tarafından doldurulabileceğini söylemek zordur. Fakülte veya dört yıllık yüksek okul mezunu olmak şartını taşıyanların atanabildiği müdür unvanlı kadroların temel kaynağını teşkil eden şef kadrolarının, gelecekte daha nitelikli personel tarafından işgal ediliyor olmasını sağlamak için, şefliğe atanmada

---

<sup>338</sup> İçişleri Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 7 nci maddesinin, ilçe yazı işleri müdürü kadrosuna atanabilmek için gerekli şartları düzenleyen (ğ) bendinin (2) numaralı alt bendi: “Son müracaat tarihi itibarıyla Bakanlık merkez veya taşra teşkilatında sivil savunma memuru, veri hazırlama ve kontrol işletmeni, bilgisayar işletmeni, teknisyen, programcı, şoför, öğretmen, kütüphaneci, mütercim, tekniker, mühendis, psikolog, veteriner, sosyal çalışmacı, fizyoterapist, hemşire, laborant, grafiker, sağlık memuru, çözümleyici veya daha üst unvanlı bir kadroda en az 10 yıl süre ile çalışmış olmak”.

“fakülte veya dört yıllık yüksek okul mezunu olmak” şartı getirilmesi yerinde olacaktır.<sup>339</sup>

İlçe yazı işleri müdürlüğü ve şeflik kadar önemli olan ve hizmetlerin temel düzeyde yürütümünü gerçekleştiren Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmenleri (V.H.K.İ.)’nin durumu da çok önemlidir. V.H.K.İ. kadrolarındaki personel ile artık git gide karmaşıklaşan belli bir uzmanlık düzeyini gerektiren işler yürütülememektedir.<sup>340</sup>

Başta Maliye Bakanlığı olmak üzere diğer bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının, giderek artan biçimde kadrolarını “uzman” unvanlı kadrolarla değiştirerek kariyere dayalı uzmanlaşmayı esas alan bir personel politikasına yöneldiği dikkate alındığında, İçişleri Bakanlığınca da uzmanlaşmaya gidilmesi gerekmektedir. V.H.K.İ. ve eşdeğer unvanlı personel için lise ve dengi okul mezunu olmanın yeterli görülmesi yönündeki uygulama, hizmette etkinlik ve verimliliği amaçlayan bir kamu politikasına uygun değildir. Bu nedenle, V.H.K.İ. ve eşdeğer unvanlı kadrolar için, Türkiye’de yüksek öğrenim alanında görülen gelişmeye paralel olarak, fakülte veya en az iki yıllık yüksek okul mezunu olmak şartı getirilmesi sistemin daha iyi işlemesine önemli bir katkı yapacaktır.

Valilik ve kaymakamlık bürolarınca yürütülmekte olan görev ve hizmetlerin giderek daha fazla bilgi ve deneyim gerektiren bir nitelik kazandığı açıktır. Bu nedenle, İçişleri Bakanlığı 2006 Yılı Faaliyet Raporunun<sup>341</sup> “öneriler ve tedbirler” bölümünde de önerildiği üzere, diğer bakanlıklardaki emsallerine sağlanan mali

<sup>339</sup> İçişleri Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 7 nci maddesinin (1) bendinde “Şef kadrosuna atanabilmek için fakülte veya en az iki yıllık yüksek okul mezunu olmak” gerektiği hükmü yer almaktadır.

<sup>340</sup> İçişleri Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 7 inci maddesinin (o) bendinde, “V.H.K.İ. kadroları ile eş değer kadrolara atanabilmek için lise veya dengi okul mezunu olmak” yeterli görüldüğünden, V.H.K.İ. kadrolarındaki personelin büyük çoğunluğu lise mezunlarından oluşmaktadır.

<sup>341</sup> İçişleri Bakanlığı 2006 yılı Faaliyet Raporu, 2007, Ankara.

haklar sağlanmak ve gerekirse uzmanlık alanı ayrımı da yapılmak suretiyle, içişleri uzmanı ve içişleri uzman yardımcısı kadroları ihdas edilmesi yönünde bir politika değişikliğine gidilmesi yetki genişliğinin taşrada etkin kullanımı bakımından hayati önemdedir.

Son olarak, özelleştirme uygulamaları sonucu atanan personel ile uzman erbaşların valilik ve kaymakamlık bürolarına atanmasıyla ilgili sorunlara kısaca değinmek gerekmektedir. Özelleştirme uygulamaları sonucu ataması yapılan personel, valilik ve kaymakamlık bürolarında genel olarak uyum zorlukları yaşamakta, atandıkları birimlerdeki diğer personel tarafından da kolaylıkla kabullenilmemektedir. Bu durumun sebepleri arasında; özelleştirme uygulamaları sonucu ataması yapılan personelin ücretinin, valilik ve kaymakamlık bürolarında çalışan diğer personelin ücretinden daha fazla olması, bu personelin genellikle yaş diliminin yüksek olması nedeniyle atandığı birimdeki yasal düzenleme ve uygulamaları öğrenmekte doğal olarak zorlanması, böylece kurumun iş ve işlemlerine uyum sağlayamaması sayılabilir. Bu durum, kurumun asli personelinin çalışma şevkini olumsuz etkilemekte “iş biz yapıyoruz, ücreti onlar alıyor” gibi yakınmalara neden olmaktadır.

Valilik ve Kaymakamlık bürolarının görev alanlarının genişlemesi ve iş yükünün artması, bu alanda yetişmiş, genç ve gelecek beklentisi olan personele ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Uygulamada, özelleştirme uygulamaları sonucu ataması yapılan personelden özellikle il ve ilçelerde istenilen verim alınmadığı gibi mevcut kadroların bir kısmının da bu personel tarafından doldurulmuş olması yeni atamalar yapılmasının önünde bir engel oluşturmaktadır.

Türk Silahlı Kuvvetlerinde uzman erbaş olarak görev yapmakta iken bu görevlerinden çeşitli nedenlerle ayrılmış olanlardan valilik ve kaymakamlık bürolarına atananlar da, gerek almış oldukları eğitimin hizmetin gereklerine uygun olmaması, gerekse yaşları ve çoğunlukla lise mezunu olmaları nedeniyle öğrenim durumları bakımından beklenen yararı sağlayamamaktadır. Diğer yandan, özelleştirmeler nedeniyle işsiz kalanlardan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/C maddesi kapsamında valililik ve kaymakamlık bürolarına sözleşmeli olarak alınan personelin, kısmi zamanlı ve kadrosuz olarak çalıştıkları, düşük ücret<sup>342</sup> aldıkları ve yılda 2-3 ay çıkartıldıkları göz önüne alındığında, bu personelden de beklenen yararı sağlamak mümkün olamamaktadır. Bu durumdaki personelin çalışma sürelerinin tam yıl esasına dönüştürülmesi, bunlara kadro verilmesi ve ücretlerinin iyileştirilmesi gerektiği kimi zaman belirtilse de bu kişilere kadro verilmesi ve benzeri kalıcı düzenlemeler yapılması, personel kalitesinin yükseltilmesi amacına hizmet etmeyecektir.

### **c. Maaş, Özlük haklar ve Diğer Sorunlar**

İçişleri Bakanlığı'nın yeterli ve nitelikli personele sahip olamamasına ve mevcut personelin de başka kurumlara "kaçış"ına neden olan önemli bir konu da, İçişleri personelinin maaş ve özlük haklarıyla ilgili sorunlardır. İçişleri Bakanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatında görev yapan personele çıplak maaş dışında herhangi bir ek ödeme yapılmamakta, oysa başka birçok kurum ve kuruluşta çalışan personele değişik adlar altında ek ödemeler yapılmaktadır. İçişleri Bakanlığı merkez, valilik ve

---

<sup>342</sup> 2008 yılı verilerine göre sözkonusu sözleşmeli personel 580 TL almaktadır.

kaymakamlık bürolarında görev yapan müdür ya da memur konumundaki genel idare sınıfına mensup personelin özlük haklarına ilişkin sorunlar;

- İl ve ilçede bulunan diğer bakanlık müdürlerinin ek gösterge ve tazminat oranlarından daha düşük ek gösterge ve tazminat oranına sahip olmaları,
- Fazla mesai ücreti ödenmemesi,
- Ücret yetersizliği ve ücret adaletsizliği başlıkları altında toplanabilir.

Valilik birimlerinde görev yapan İl Yazı İşleri, İl Planlama ve Koordinasyon, İl İdare Kurulu, İl Mahalli İdareler, İl Dernekler, Özel Kalem, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürleri il müdürü statüsünde oldukları halde il müdürü kabul edilmeyerek; I sayılı cetvelin I.Genel İdare Hizmetleri Sınıfı başlıklı bölümünün (i) maddesine göre “Bu sınıfa dahil olup da yukarıda sayılanlar dışında kalanlardan” kategorisi kapsamında görülerek ek göstergeleri 2200 olarak belirlenmiştir.<sup>343</sup> Defterdarlıkta görevli müdürler, muhasebe müdürü, gelir müdürü, saymanlık müdürü, milli emlak müdürü il müdürü olmadıkları halde tamamı 3000 ek gösterge üzerinden ücret almaktadırlar. Yine cezaevi müdürü ve okul müdürleri de 3000 ek gösterge almaktadır. Diğer yandan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun II sayılı cetvelinde Valilik birim müdürlüklerinin isminin bulunmamasından dolayı idari yargıda açılan davalar da reddedilmektedir. Ayrıca il müdürü unvanı ile çalışan bu müdürlerin emrindeki bir memur, üniversite mezunu ve birinci derecede ise bu

---

<sup>343</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki II sayılı cetvel “Kadroları Genel İdare Hizmetleri Sınıfının Birinci Derecesinde Bulunanların Ek Göstergelerini” düzenlemektedir. Buna göre; “İl İdare Kurulu üyesi Bakanlık İl Müdürleri ile Ankara, İstanbul ve İzmir illerindeki diğer Bakanlık İl Müdürlerinin ek göstergeleri 3600” olarak belirlenmiştir. Ayrıca “Bakanlık İl Müdürü, Askeri Defterdar, Muhasebe Müdürü, Muvazzaf Uzlaşma Komisyonu Başkanı, Milli Emlak Müdürü, Cezaevi Müdürü, Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü, Bayındırlık ve İskan Müdürü, İstanbul Atatürk Kül.Mer.Müdürü, Müze Müdürü (İstanbul Topkapı), Okul Müdürü (Unvanlılar dahil), Maliye Kursu Müdürü, Muhakemat Müdürü, Hastane Müdürü, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Ens. Müd., Gemi Sürvey Kurulu Başkanı, İst.Validebağ Sanatoryum ve Öğr. Hst. Başk., Sivil Savunma Koleji Müdürü, Defterdar Yardımcısı, Mal Müdürü, Emlak Müdürü (Maliye Bakanlığı), Müze Başkanının (Kültür ve Turizm Bakanlığı) ek göstergeleri 3000” olarak belirlenmiştir.

memur da 2200 ek gösterge almaktadır. Bu noktada idareci ile memur arasında bir fark olması gerektiği açıktır.

İl yazı işleri, il planlama ve koordinasyon, il nüfus ve vatandaşlık, il idare kurulu, il mahalli idareler, il dernekler, özel kalem, basın ve halkla ilişkiler müdürlerine 3600 ek gösterge verilmesi, valinin yakın çalışma bürosu olarak görev yapan birim müdürlerinin etkinliğini arttıracak ve il idaresinin işlevselliğine önemli bir katkı yapacaktır. İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı müdürlerinin emekliliklerinde de bu katsayı önem arz etmektedir.

Kaymakamlıkta tüm bürolar yazı işleri müdürlüğü bünyesinde olduğu için iş yoğunluğunun valilik bürolarına nazaran daha fazla olduğu, buna rağmen personel sayısının çok yetersiz olduğu görülmektedir. İlçede yazı işleri müdürlüğü; yazı işleri, özel kalem, sivil savunma, dernekler, mahalli idareler, planlama, idare kurulu, basın ve halkla ilişkiler olmak üzere sekiz büroya hizmet vermekte, bunun dışında ilçe düzeyinde teşkilatlanmamış olan bakanlık ve bölge kuruluşlarının (sanayi ve ticaret, çevre müdürlüğü, bayındırlık, karayolları, DSİ vb.) ilçedeki iş ve işlemlerini de yürütmektedir. Ancak tüm bu iş ve sorumluluk yüküne rağmen ilçede mal müdürü, ilçe halk eğitim merkezi müdürü ve okul müdürlerinin ek göstergesi 3000 iken, ilçe yazı işleri müdürünün ek göstergesinin 2200 olarak belirlenmesi adaletli görülmemektedir.<sup>344</sup>

Ayrıca Ankara, İstanbul ve İzmir illeri dışındaki diğer illerin il nüfus ve vatandaşlık müdürü, il yazı işleri müdürü, il idare kurulu müdürü, il planlama ve koordinasyon müdürü, il mahalli idareler müdürü, il sivil savunma müdürü, il dernekler müdürüne özel hizmet tazminatı olarak % 145 oranı ön görülmektedir.

<sup>344</sup> İlçe yazı işleri müdürlerinin I sayılı cetvelin I. Genel İdare Hizmetleri Sınıfı başlıklı bölümünün (i) maddesine göre “Bu sınıfa dâhil olup da yukarıda sayılanlar dışında kalanlardan” kategorisi kapsamında görülerek ek göstergelerinin 2200 olarak belirlendiği görülmektedir.

Kurumlar arası bir karşılaştırma yapıldığında bu oranın diğer kurumlara göre düşük olduğu görülmektedir. Bu farkın giderilmesi, tazminat oranlarının dengeli olmasının sağlanması ayrımcılıktan kaynaklanan personel huzursuzluğunu giderecektir.<sup>345</sup>

Valilik ve kaymakamlık bürolarında çalışan personele fazla mesai ücreti ödenmesi konusunda da önemli sorunlar bulunduğu görülmektedir. Valilik ve kaymakamlık personelinin genellikle vali ve kaymakam makamından ayrılana kadar görevi başında kaldığı ya da iş yoğunluğu mesai saatinin sona ermesinden sonra da çalışmayı gerektirdiği halde kendilerine fazla mesai ücretinin verilmemesi, personelin moral ve motivasyonu açısından olumsuz etki yapmaktadır. Maliye Bakanlığı personeli, İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra birimlerindeki personelle aynı unvan ve derecedeki eşdeğerinden % 40 ila % 73'ü oranında daha fazla maaş ve ücret almaktadır.<sup>346</sup> Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında görevli personele tanınan mesai saati ve ücretinin valilik ve kaymakamlık bürolarında çalışan personele de ödenmesi yararlı olacaktır

Çeşitli kanunlara eklenen maddelerle, torba kanunlarla, Bakanlar Kurulu Kararlarıyla birçok kamu kurum ve kuruluş çalışanlarının (TBMM, Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı kuruluşlar Bağ-Kur, SSK, Emekli

---

<sup>345</sup> 05.05.2006 gün ve 26159 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına göre; 5. Grup 11. sırada defterdar ve vergi dairesi başkanına, 12.sırada il milli eğitim müdürüne özel hizmet tazminatı olarak % 210 oranı, 6. Grup 5. sırada Ankara, İstanbul ve İzmir illerindeki bakanlık il müdürlerine özel hizmet tazminatı olarak % 200 oranı, 7. Grup 1. sırada Ankara, İstanbul ve İzmir illeri dışındaki diğer illerin bakanlık il müdürleri ve il müftülerinin özel hizmet tazminatı olarak % 175 oranı, 8. Grup 2. sırada Ankara, İstanbul ve İzmir illerinin; il nüfus ve vatandaşlık müdürü, il yazı işleri müdürü, il idare kurulu müdürü, il mahalli idare müdürü, il sivil savunma müdürü, il planlama ve koordinasyon müdürü, dernekler il müdürünün özel hizmet tazminatı olarak % 155 oranı belirlenmiştir.

<sup>346</sup> Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı personeline, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun ek 13 üncü maddesinin (a) fıkrasına göre en yüksek devlet memuru maaşının % 200'üne (850 YTL) kadar, (b) fıkrasına göre Bütçe Kanunundaki fazla mesaiden başka mesai saatleri içindeki işler için ayda 70 saat fazla mesai ücreti, (c) fıkrasına göre ayda 70 saat ve her saati bütçede öngörülen fazla mesai ücretinin beş katına kadar fazla mesai ücreti verilmektedir.

Sandığı, Kredi ve Yurtlar Kurumu, Diyanet İşleri Başkanlığı gibi) ücretlerine ek iyileştirmeler yapılmıştır.<sup>347</sup>

İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatı ile valilik ve kaymakamlık bürolarında görevli personelinin maaş ve özlük durumlarının iyileştirilmesine yönelik olarak benzer düzenlemeler yapılmamış olması, statü sembolü olarak algılanan maaş kıyaslaması yapılmasına neden olmaktadır. Yapılan maaş kıyaslaması sonucunda da il ve ilçenin idaresinden en tepe düzeyde sorumlu olan vali ve kaymakamların en yakınında çalışan memurların il ve ilçede en düşük maaş alan kimseler olması, bu personeli moral ve motivasyon açısından etkisiz hale getirmektedir.

Bu durumun, Devlet idaresinde kilit görev ifa eden, ağır sorumlulukları bulunan mülki idare amirleri emrinde, onlarla birlikte mesai saatine bağlı kalmaksızın çalışan İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı personeli ile ek ödeme alan diğer kurum ve kuruluşlardaki personel arasında maaş ve ücret açısından, tabloda görüldüğü gibi önemli bir farka sebep olduğu görülmektedir.

---

<sup>347</sup> Aşağıda örnek olarak gösterilen düzenlemelerle kurumlar, kendi merkez ve taşra teşkilatında görevli personele fazla mesai ücreti ödenmesi, ek ödeme yapılması ya da ek tazminat ödenmesi hususlarını ayrıntılı olarak belirlemiştir: Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı personeline sağlanan ek ödemelerin 213 sayılı “Vergi Usul Kanununun” Ek 13 üncü maddesinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı personeline sağlanan ek ödemelerin, 4077 sayılı “Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun” ödenek başlığını taşıyan 29 uncu maddesinde, Başbakanlık personeline sağlanan ek ödemelerin 3056 sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanunun” “Fazla Çalışma Ücreti ve Ek Ödeme” başlığını taşıyan 31 inci maddesinde, Sağlık Bakanlığı personeline sağlanan ek ödemelerin, 209 sayılı “Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları İle Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanunun” 5 inci maddesiyle, Türkiye İş Kurumu personeline sağlanan ek ödemelerin, 25.06.2003 tarih ve 4904 sayılı “Türkiye İş Kurumu Kanununun” 15 inci maddesinin 2 nci, 4 üncü, 5 inci ve 6 ncı fıkralarında, Sosyal Güvenlik Kurumu personeline sağlanan ek ödemeler, 16.05.2006 tarihli ve 5502 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun”, “Personelin statüsü, ücret ve mali haklar” başlığını taşıyan 28 inci maddesinde, Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı personeline sağlanan ek ödemelerin, 3717 sayılı “Adli Personel İle Devlet Davalarını Takip Edenlere Yol Gideri ve Tazminat Verilmesi ile 492 Sayılı Harçlar Kanununun Bir Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanunun” “Yol Giderleri ve Tazminat” başlığını taşıyan 2 nci maddesinde, düzenlendiği görülmektedir.

**Tablo 3. İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Personeli ile Ek Ödeme Alan Diğer Kurum Ve Kuruluşlardaki Personel Arasında Maaş ve Ücret Karşılaştırması<sup>348</sup>**

Unvanı	Derecesi	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Çalışma Bakanlığı*
		Maaşı	Maaşı	Maaşı
Şube Müdürü	1/1	1.357,70	1.992,36	1.945,35
Şube Müdürü	3/1	1.066,62	1.701,28	1.654,27
Uzman	1/1	1.092,56	1.562,68	1.609,69
Şef	3/1	988,39	1.411,50	1.435,00
Şef	5/1	893,13	1.269,22	1.339,74
Memur	3/1	965,02	1.364,62	1.364,62
Memur	7/1	882,50	1.235,09	1.282,10
Memur	9/1	873,45	1.202,53	1.273,05
Memur	11/1	870,65	1.199,73	1.270,25
Hizmetli	9/1	837,89	1.096,45	1.213,98

\*: Sosyal Güvenlik Kurumları personeli dahildir.

Meydana gelen bu farkın da, İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında, ağır ve sürekli bir iş yükü ile görev yapan genel idare hizmetleri ve diğer sınıflara mensup personelin moral ve motivasyonunu düşürdüğü gibi Bakanlıktan ayrılmalara neden olduğu, nitekim son dört yılda İçişleri Bakanlığına 1447 personel alınırken, Bakanlıktan 3185 personelin ayrıldığı, tüm kadroların merkezde % 52'sinin, taşrada % 35'inin münhal olduğu anlaşılmaktadır.

Kadroların boş olması ve iş yükünün ağır ve sürekli olması nedeniyle taşrada hizmetlerin, mevzuat zorlanarak, özel idareler, birlikler, vakıflar ve derneklerden temin edilen elemanlar aracılığıyla gördürülmekte olduğu, bunun da zaman zaman mülki idare amirlerinin cezai ve hukuki yönden sorumlu tutulmalarına varan sonuçlara yol açtığı görülmektedir. Maaş ve özlük durumlarının iyileştirilmesi

<sup>348</sup> İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün 2008 yılı için hazırladığı bilgi notundan elde edilmiştir.

gereken personel mevcudu, aşağıda ayrıntılıları verildiği üzere toplam 15.313 kişidir.<sup>349</sup>

**Tablo 4. İçişleri Bakanlığı Personel Sayısı<sup>350</sup>**

Unvanı	Adedi
Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Avukat	11
Bakan Müşaviri, Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri, Bakan Özel Kalem Müdürü, Genel Sekreter	7
Başkontrolör, Kontrolör, Dernekler Denetçisi, İç Denetçi	137
Şube Müdürü, İl Müdürü, Sivil Savunma Kolej Müdürü, Sivil Sav. Arama Kurtarma Bir. Müd.	658
Özel Kalem Müdürü, İlçe Müdürü, Müdür,	1923
APK Uzmanı, Eğitim Uzmanı, Siv. Sav. Uzmanı, Mali Hizm. Uzmanı, Uzman, İl Planlama Uzmanı	134
Tabip	18
Mühendis	24
Diğer Personel (Yardımcı Hizmetler Sınıfı Personeli Hariç)	10648
Stajyer Kont., DERN. Dent. Yrd., APK Uzm. Yard., İl Planlama Uzm. Yrd., Mali Hizm. Uzm. Yrd.	58
Yardımcı Hizmetler Sınıfı Personeli	1695
Toplam	15313

Maaş ve özlük hakların diğer kurumlara göre az olmasının yarattığı moral ve motivasyon eksikliğine ek olarak personele yeterli hizmet içi eğitimin verilmemesi, hükümet konaklarının fiziki koşullar ve ödenekler açısından yetersizlikleri, valilik ve kaymakamlık bürolarında çalışan personelden arzulanan seviyede verim alınmasını güçleştirmektedir.

Valilik ve kaymakamlık bürolarının etkinleştirilmesi için değinilmesi gereken bir diğer konu da eğitimidir. Bu bürolarda çalışan personelin düzenli ve sistemli olarak aldıkları bir hizmet içi eğitim yoktur. Mevcut durumda verilen hizmet içi eğitim genellikle kâğıt üzerinde yapılmakta ve personelin eğitimine ilişkin

<sup>349</sup> 05.07.2006 tarihinde yayınlanan 5540 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununda değişiklik yapılarak Mülki İdare Amirliği sınıfında görev yapan personele ek ödeme sağlanırken, Bakanlığın diğer hizmet sınıflarında görev yapmakta olan Tablo 4'deki personel ek ödemededen yararlanamamıştır.

<sup>350</sup> İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün 2008 yılı için hazırladığı bilgi notundan elde edilmiştir.

konular konunun uzmanı olmayan kişiler tarafından verildiğinden, personele yeterli faydayı sağlamadığı gibi zaman kaybına da neden olmaktadır. Bu durumda personelin kendisini yetiştirme olanakları sınırlı kalmakta ve bu da sunulan hizmetin kalitesini ve verimini düşürmektedir.

Mevcut personelin yetiştirilmesi için yeni hizmet içi eğitim modellerine gereksinim vardır. Özellikle ilçelerde ilçe yazı işleri müdürlerinin çok iyi yetiştirilmeleri gerekmektedir. Gelişen koşullara uygun olarak klasik görevde yükselme sınavları ile değil ayrı bir “eğitim programı” düzenlenerek başarılı olanların atamalarının yapılması oldukça yararlı olacaktır. Diğer kurumlardan ya da özelleştirme uygulamaları sonucu ataması yapılan personelin yoğun bir hizmet içi eğitime tabi tutulduktan sonra görev yerlerine gönderilmesi bir zorunluluktur. Aksi halde kurum içinde kendiliğinden edinilen bilgilerin hizmete fayda sağlamadığı, kadroların boş yere işgali sonucunu doğurduğu görülmektedir. Hizmet içi eğitimlerin sıradan olmaktan çıkarılması için, görev yapılan il ve ilçenin dışında, belirli merkezlerde ve konunun uzmanı eğitimciler tarafından verilmesi gerekmektedir.

Personelin hizmet kalitesine etkide bulunan bir diğer önemli husus, valilik ve kaymakamlık bürolarının fiziki koşullarının durumudur. Genel olarak hükümet konakları alan itibariyle yetersiz, hizmet koşulları bakımından kötü durumdadır. Valilik ve kaymakamlık bürolarının ihtiyaçları için genel bütçeden gönderilen ödenekler, büroların ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Teknolojik olarak bürolara yeterli donanımın sağlanması, altyapı sorunlarının giderilmesi ve hizmetlerin yürütülebilmesi için il özel idaresi, köylere hizmet götürme birliği ve özel kişilerden bağış gibi yerel kaynaklara başvurulmak zorunda kalmaktadır. Diğer yandan demirbaş, kırtasiye, temizlik vb. ihtiyaçların karşılanması amacıyla

ihtiyaç duyulan ödeneğin gelmediği, gönderilenlerin de yeterli olmadığı ve zamanında gönderilmediği, ihtiyaçların diğer kurumlardan istenerek giderilmeye çalışıldığı, bu durumun personeli olumsuz etkilediği ve performansını düşürdüğü taşrada yaşanan gerçekler arasındadır.

Sonuç olarak, valilik ve kaymakamlık bürolarının etkin işlememesinin en önemli nedeni kaynak ve insan kapasitesinin yetersizliğidir. İl sisteminin kalbi durumundaki bu büroların yetersizliği, yetki genişliği usulünün de örgütsel olarak etkin işletilememesine neden olmaktadır.

## **I.2. Reform Kavramları Çerçevesinde Yetki Genişliğinin Etkin Kullanımı (Sivas Örneği)**

Yetki genişliğinin etkin kullanımı bağlamında Sivas örneği iki nedenle önemlidir. Birincisi, yeni kamu işletmeciliği anlayışının içeriğini oluşturan kavramlar, Sivas'ta yönetimin iyileştirilmesi çerçevesinde asli bağamlarından koparılıp uygulanmıştır. Örneğin “müşteri odaklı yönetim” yaklaşımından esinlenilerek “vatandaş odaklı yönetim anlayışı”nın uygulanmaya çalışıldığı görülmüştür.<sup>351</sup> Ancak bu uygulamada amaç, kamu yönetimini kar amacıyla hareket eden birimler haline getirmek değil, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi yoluyla, vatandaşlara etkili ve verimli hizmet sunmaktır.

Sivas örneğini ikinci olarak ön plana çıkaran konu, kavramsal çerçeve başlığı altında açıklandığı gibi, yönetimin iyileştirilmesi kavramının yönetimin

---

<sup>351</sup> Yurttaş yönetim ilişkilerinin boyutu ve biçiminin günümüz koşullarında değiştiğini ve kamu yönetiminde yeni meşruluk temelinin “müşteri odaklı yönetim yaklaşımı” olduğunu belirten bir çalışma için bkz. Veysel Eren, “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58-1, s. 55-69.

yeniden yapılandırılması kadar önemli olduğunu ortaya koymaktır. Çünkü örgütsel ve yerel düzeyde, kamu görevlisi-vatandaş ilişkisi yönetim kültürü bakımından dönüşüme uğramadan merkezi düzeyde çok iyi tasarlanmış projeler bile, istendiği ölçüde fayda sağlamayacaktır. Bu nedenle yetki genişliğini işlevsel hale getirerek, yönetimin iyileştirilmesi mekanizmalarını kullanmak hem çağdaş yönetim anlayışlarının kamuya uyarlanmasını sağlayacak hem de yönetsel geleneklere uygun bir kamu hizmeti iyileştirmesi gerçekleştirilmiş olacaktır. Bu çerçevede yönetimin iyileştirilmesi kapsamında Sivas örneğine bakmak konuyu somutlaştıracaktır.<sup>352</sup>

Sivas'ta gerçekleştirilen yönetimi iyileştirme çalışmalarının birbirini bütünleyen başlıca iki boyutu vardır:

Birincisi il gelişme planı ve sektörel planlar yaparak stratejik yönetim kavramını hayata geçirmektir.<sup>353</sup> “Stratejik yönetim” anlayışının kavramlarını kullanarak, genel olarak ilin ve özel olarak da tüm sektörlerin stratejik planlarını yapmalarını sağlamak valiliğin önemli öncelikleri arasında sayılmıştır. Stratejik yönetim anlayışı; Weber’e dayanan geleneksel yönetim modelinin, çevresel şartları dikkate almayan ve sorunların örgüt içi çözümlerle halledilebileceğini iddia eden tezine karşı, ideal örgüt yapılanmasının zafiyetlerini dikkate alarak, yönetimi, güçlü ve zayıf yanlarının yanı sıra tehditler ve potansiyeller bakımından da ele alır. Bunun

---

<sup>352</sup> Sivas'ta yapılan yönetimi iyileştirme çalışmaları özellikle Sivas Valiliğinin “Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Kültürüne Geçiş Programı” konulu 2003/5 sayılı genelgesi esas alınarak değerlendirilmektedir. 2003 yılı başından günümüze kadarki (25.06.2009) tüm genelgelere Sivas Valiliğinin internet sitesinden ([www.sivas.gov.tr](http://www.sivas.gov.tr)) ulaşılabilir.

<sup>353</sup> Sivas Valiliği tarafından; kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği artırmak, kaynakların rasyonel ve planlı kullanımını sağlamak ve Sivas ilinin kalkınma yolundaki çabalarına hız vermek amaçlarına yönelik olarak 13.06.2003 tarih ve 2003/3 sayılı genelge ile il gelişme planı hazırlanması çalışmalarına başlanmıştır.

için, özellikle orta ve uzun vadeli stratejik planlar yapılması gerektiği ileri sürülmektedir.<sup>354</sup>

Stratejik planlar sayesinde il yönetimi altında faaliyet gösteren kamu kurumları, gününbirlik meşguliyetlerini aşarak gelecekteki ideal durumlarını tanımladıkları “vizyon”lar oluşturmaya, rutin işler dışında varlıklarını anlamlı ve kendilerini benzer kurumlardan farklı kılacak “misyon”lar belirlemeye başlamışlardır. Kurumlar stratejik amaçlarını, bu amaçlara ulaşabilmek için kısa, orta ve uzun vadeli hedeflerini, her bir hedef için de gerçekleştirilmesi gereken proje ve faaliyetleri tespit etmişlerdir. Böylece kamu kurumları “süreçler” içerisinde tıkanmadan tespit ettikleri hedefler doğrultusunda “sonuç odaklı yönetim” anlayışını hayata geçirmeye başlamışlardır.

Bu çerçevede Sivas ilinde 2003 yılı Mayıs ayında İl Gelişme Planı çalışmalarına başlanmış ve 2006 yılında bitirilmiştir.<sup>355</sup> Sivas İl Gelişme Planı’nın, 2023 yılına kadar uzun vadeli strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer alan ulusal ve bölgesel hedef ve politikalarla uyumlu olarak, ilin taşıdığı potansiyeller, aldığı tehditler, kuvvetli ve zayıf yönler göz önünde bulundurularak hazırlanması ön görülmüştür.

Sivas İl Gelişme Planı kapsamında; öncelikli olarak il envanterinin çıkarılmasına, Sivas ilinin kuvvetli ve zayıf yönlerinin, sektörel darboğaz ve potansiyellerinin ve il için fırsat ve tehdit yaratan koşulların belirlenmesine yönelik mevcut durum analizi çalışmaları yapılmıştır. Daha sonra vizyon belirleme, kısa, orta

---

<sup>354</sup> Sema Yıldırım Becerikli, “Stratejik Yönetim Planlaması: 2000’li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 3, Eylül 2000, s. 97-109.

<sup>355</sup> 14.05.2003 tarih ve BO54VLK4580200/8-39 sayılı İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü’nün yazısı ile sektörel planları yapmaktan sorumlu kurum ve kuruluşlara gerekli grupları oluşturmaları ve çalışmalarını başlatmaları için talimat verilmiştir.

ve uzun vade hedefleri ve bu hedeflere götürecekt stratejik amaçları oluşturma çalışmaları ağırlık kazanmıştır. Son olarak ise, sektörel grupların belirlemiş oldukları stratejik amaçların, program, proje ve faaliyetlerin, önerilerinin bütünleştirilerek Sivas İl Gelişme Planı metninin tamamlanması çalışmaları yapılmıştır.

Sivas İl Gelişme Planı, eğitimden sağlığa, sosyal hizmetlerden ekonomiye on üç sektörde yürütölen çalışmalara dayanılarak hazırlanmıştır. Planın her aşamasında tüm sektörler ortak bir yöntem çerçevesinde hareket etmişlerdir. İl gelişme planı hazırlık çalışmaları sürecinde ilk önce “Sivas İl Sosyal ve Ekonomik Planlama Merkezi” kurulmuş, merkez, il gelişme planının ana koordinatörlüğünü yapmak üzere görevlendirilmiştir. İl Sosyal ve Ekonomik Planlama Merkezi, on üç ayrı sektörde başlatılan sektörel planların izlenmesini ve değerlendirilmesini yaparak, sektörel grupların hazırlamış oldukları planları “Sivas İl Gelişme Ana Planı” adı altında toplayarak bütünleştirmiştir.<sup>356</sup> Ayrıca merkez, sektörel planların yapılmasına yardımcı olmak üzere çeşitli kılavuz kitapçıklar da hazırlayarak çalışma gruplarına dağıtılmasını sağlamıştır.

Mevcut durumun belirlenmesi ve analizinde her sektör envanter taraması, sektörel grup toplantıları yapmış; kurumlarının bölge, müdürlük gibi daha üst kurumlarından teknik veri ve destek sağlamışlardır. Mevcut durum analizini yapan sektörler belirlenen bir çalışma takvimince “vizyon belirleme toplantıları” düzenlemişlerdir. Bu toplantılarda sektörler, geniş bir katılımcılık esasına dayalı olarak, her sektörün kendine özgü misyonunu, ilkelerini ve vizyonlarını belirlemişlerdir. Sektörel ana planları hazırlamaktan sorumlu kuruluşlar son olarak “Stratejik Amaçların Belirlenmesi ve Planların Genel Değerlendirilmesi”ni yapmak

---

<sup>356</sup> Sivas İl Gelişme Planı ve diğer yapılan çalışmalara Sivas Valiliği’nin resmi internet adresinden ulaşılabilir. [www.sivas.gov.tr](http://www.sivas.gov.tr) (13.02.2008).

üzere yine katılımcılık esaslı toplantılar düzenleyerek planlarına son şeklini vermişlerdir. İl Sosyal ve Ekonomik Planlama Merkezi sektörel grupların hazırlamış oldukları taslak planlara son şeklini verip tek bir metin haline getirmiştir.

Yönetimi iyileştirme çalışmalarının ikinci boyutunu, “bürokratik kültürden vatandaş odaklı kamu hizmeti kültürüne geçiş” çalışmaları oluşturmuştur.<sup>357</sup> Bu çalışmaların da iki temel ayağı vardır. Birincisi; önceki maddede açıklanan boyutla yakından ilişkilidir. Misyonu, vizyonu, stratejik amaçları, yıllık hedefleri ve bunlara uygun eylem planı olan bir kurumun işleyişinin de vatandaşın istek ve gereksinimlerini karşılayabilecek bir yapıya kavuşacağı varsayılmaktadır.

Bu amaçla, il yönetimi altındaki kurumlardan mümkün olduğu ölçüde geçmişi de kapsayacak şekilde kıyaslamalı olarak 2003 yılı faaliyet raporları istenmiştir. Ancak kurumlar, çalışanlarını performanslarına göre değerlendirecek bir işleyişe sahip olmadıklarından, mevcut faaliyetlerini de niceliksel olarak tanımlayamamışlardır. Bunun üzerine Sivas Valiliği her bir kurumun görev alanı ile ilgili ayrıntılı tablolar düzenlenmiş ve bunlarla ilgili 2004 yılı hedefleri ve aylık olarak bu hedeflerin gerçekleşme düzeyleri ölçülmeye çalışılmıştır. Böylece yılsonunda kurumların performans düzeyleri nesnel olarak ölçülebilmıştır. Ayrıca yılsonunda kurumların hedeflerini ne ölçüde gerçekleştirdikleri kamuoyuna da ilan edilmiştir.

Kurumların iç işleyişini de performansa dayalı hale getirebilmek için ilk önce, kurumlardan “iş tanımları” ve tanımladıkları işlere göre “süreç analizleri” istenmiştir. Böylece yasal zorunluluğu olmayan süreçlerin ayıklanması yasal zorunluluğu olan süreçlerin ise nasıl çabuklaştırılabileceği üzerinde durulmuştur. “İş

---

<sup>357</sup> *Sivas Valiliğinin 2003/5 sayılı genelgesi* ve Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Kültürüne Geçiş Programı Eylem Planı.

tanımları” ve “süreçler” süre analizine de tabi tutularak, zaman bakımından kurumların günlük iş yükleri tespit edilmeye çalışılmış ve her bir personelin günlük iş yükü de böylece ortaya çıkarılmıştır. İşlerin süre analizine tabi tutulması, bir yandan personelin performansını ölçmede bir ölçüt vazifesi görmüş, diğer yandan tespit edilen hizmet süreleri, vatandaşa hizmetinin bitiş süresi olarak ilan edilmiştir.

Mevcut kamu yönetimi sistemi, performans değerlendirmesine göre işlemediğinden, Sivas Valiliği inisiyatifiyle bu yönde gerçekleştirilen çalışmaların kabullenilebilmesi de kimi zaman güç olmuştur. Performansa göre denetim anlayışını hayata geçirmek için Sivas Valiliğince denetim programını içeren bir denetim kitapçığı bastırılıp dağıtılmıştır. Böylece mevcut kamu yönetimi reformunun önemli bir kavramı olan ve iç denetim şeklinde ifade edilen kavram da planlı bir şekilde somut olarak uygulamaya konmuştur. Ayrıca hazırlanan denetim rehberi ile de denetimlerin nesnel bir şekilde hangi esaslara göre gerçekleştirileceği tespit edilmiştir.

Kurumun iç işleyişini daha etkin ve verimli hale getirerek vatandaşın daha kaliteli ve hızlı hizmet almasını sağlamanın yanında Sivas Valiliği, doğrudan doğruya vatandaşı hedef alan yönetimi iyileştirme çalışmaları gerçekleştirmiştir. Bu iyileştirme çabaları dört farklı ancak birbirini bütünleyen aşamayla uygulamaya konmuştur. Bu aşamalar; fiziki ortam hazırlıkları, uygulama komitelerinin oluşturulması, başvurularının kolaylaştırılması ve iş yürütüm ve sunum sistemlerinin iyileştirilmesi aşamalarıdır.

Her biri geniş açılımlara sahip olan bu aşamaları birer cümleyle özetlemek gerekirse; fiziki ortam hazırlıkları, vatandaşın hizmet aldığı mekânların, vatandaşın işini kolaylaştıracak ve rahatını temin ettirecek şekilde düzenlenmesini içeren

hazırlıklardır. Bu hazırlıklar arasında, danışma birimlerinin kurulması, kat planlarının hazırlanması, bekleme ünitelerinin oluşturulması, hizmet masalarının oluşturulması, salon sistemine geçiş ve dilekçe masalarının kurulması sayılabilir. Bu kapsamda, Sivas ilindeki kamu kurumlarının birçoğunda fiziki ortam hazırlıkları tamamlanmıştır. İkinci aşamada, uygulama komitelerinin oluşturulması kapsamında “il yönlendirme komitesi” ve “il izleme kurulu” oluşturulması ve faaliyetlerine başlaması sağlanmıştır. Üçüncü aşamada, başvuruların kolaylaştırılması kapsamında, başvuru kılavuzları hazırlanmıştır. Dördüncü aşamayla ilgili olarak da kurumların strateji planlarını, eylem planlarını ve işlem yönergelerini hazırlamaları öngörülmüştür. Bunun için İl Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürlüğü pilot uygulama olarak seçilmiş belirtilen plan ve yönergeler bu müdürlük bağlamında örnek olarak hazırlanmıştır. Bu kurumun çalışmaları model olarak ele alınıp diğer kurumların, buna göre kendi uyarlamalarını yapmaları istenmiştir.

Tüm bu çalışmalar kamu yönetimi reformunun temel dayanak kavramları açısından da bir değerlendirmeye tabi tutulabilir: İlk olarak hesap verebilirlik (*accountability*) kavramına bakmak yararlı olacaktır. İldeki kurumlar iki yönlü olarak hesap verme sorumluluğu taşımaktadır. Birincisi, çalışanların kurum amirlerine, kurum amirlerinin valiliğe hesap verme yükümlülüğüdür. Bu hesap verme sorumluluğu, sadece hukukilik denetiminden ibaret değildir. Performansa dayalı denetim anlayışının bir sonucu olarak, belirlenen hedeflere yıllık olarak ne ölçüde ulaşılabildiği ve bunların aylık gerçekleşme düzeyi, istenen aylık raporlar aracılığıyla sorgulanmaktadır. Hedeflere ulaşılamadıysa bunun gerekçeleri istenmektedir. Böylece performansa dayalı olarak bir hesap verme yükümlülüğü geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Kurumların ikinci olarak hesap verme yükümlülükleri doğrudan vatandaşa karşıdır. Bu konu vatandaş odaklı yönetime geçiş programını uygulamaya koyan 03.07.2003 tarihli genelgenin 6. maddesinde, “kamu görevlileri vatandaşlara karşı sorumlu hale getirilecektir” cümlesiyle düzenlenmiştir. Vatandaşların dilek ve şikâyetlerini Valiliğe ulaştırabilmeleri için e-posta sisteminin yanı sıra “Alo 179 Valilik Şikâyet Hattı” oluşturulmuştur. Bu uygulamayla, hangi yolla olursa olsun Valiliğe ulaşan her türlü şikâyetin mutlaka araştırma konusu yapılması ve ilgiliye en kısa zamanda bilgi verilmesinin amaçlandığı görülmektedir.

Kurumların vatandaşlara hesap verme yükümlülüğünün önemli bir boyutunu da kamu hizmetlerinin vatandaşlara vaat edilen süreler içinde tamamlanması oluşturmaktadır. Vaat edilen süre içerisinde hizmetin tamamlanmaması durumunda vatandaşa, gecikmenin nedenini sorma hakkı doğmaktadır.

Reformun bir diğer önemli kavramı yönetiştir. Yönetiştir kavramı çok değişik şekillerde tanımlanmakla birlikte kavramın içeriğinin başlıca iki noktaya vurgu yaptığı söylenebilir. Yönetisel anlamda bu kavram, kamunun tek yönlü olarak karar alan ve uygulayan bir mekanizma olmaktan çıkması ve toplumun değişik kesimlerinin yönetim sürecine aktif katılımını ifade etmektedir. Bu bağlamda, yönetiştir kavramının birinci boyutu ”yönetimde yeniden yapılanmayı” gerekli kıldığından merkezi hükümet düzeyindeki bir reformu, ikinci boyutu ise hem merkezi düzeydeki hem de il düzeyindeki yönetimi iyileştirme çabalarını ilgilendirmektedir. Kavram ikinci boyutuyla Sivas ölçeğinde değerlendirildiğinde, Sivas Valiliği tarafından “Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Kültürüne Geçiş Programı” adı altında uygulamaya konan yönetimi iyileştirme ve

geliştirme çalışmalarının önemli bir yönünü de yönetim kavramının oluşturduğu görülmektedir.

Programı uygulamaya koyan 03.07.2003 tarihli genelgenin “uygulama esaslarını” ortaya koyan 6. maddesinde temel esaslardan biri olarak ifade edilen “karar alma ve uygulama süreçleri katılıma açık hale getirilecek, gereksiz gizlilik ortadan kaldırılacak, şeffaflık ve katılım arttırılacaktır” cümlesi de bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. Bu maddenin içeriğini hayata geçirebilmek için oluşturulmuş olan kurumsal yapı ise “İl İzleme Kurulu”dur. Genelgenin 21.maddesinde; “Kamu kurumlarında üretilen ve sunulan hizmetlerle ilgili olarak halkın görüş ve önerilerini alıp yansıtmak amacıyla vatandaşların ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinin katılacağı, İl Valisinin başkanlığında “İl İzleme Kurulu”nun oluşturulacağı belirtilmektedir.

Genelgenin “halka açık toplantılar” başlıklı 29. maddesinde de toplantıların halka açık olacağı belirtildikten sonra kamu hizmetlerinin belirlenmesinde, yürütülmesinde ve denetlenmesinde, sivil toplum örgütleri ve vatandaşların taleplerini aktarabilecekleri etkili ve sürekli bir mekanizma oluşturulacağı ifade edilmektedir. Ayrıca maddenin son fıkrasında toplantıların katılıma ve izlemeye uygun fiziksel mekânlarda gerçekleştirileceği, önceden halka duyurulacağı, sonuçlarının ilan edileceği ve isteyenlerin istifadesine de basılı olarak sunulacağı beyan edilmiştir.

Genelgenin 30. maddesinde ise, program uygulamalarının “tek yönlü” bir icraat olarak yürütülmeyeceği ve çalışmaların her aşamasında kamuoyu tepkilerinin ölçülmeye ve değerlendirilmeye çalışılacağı belirtildikten sonra, bu amaçla kamuoyu yoklamalarının yapılacağı belirtilmektedir. Bu yoklamalar iki alanda sürdürülecektir.

Birinci alan kamu görevlileri alanı olup, bu alanda programı icra edecek olanların program uygulamaları ile ilgili olarak değerlendirmeleri belirlenecektir. İkinci alan vatandaşların oluşturduğu alandır ve bu alanda da halkın programla ve uygulama durumu ile ilgili görüşleri belirlenecektir. Bu değerlendirmelerin her iki alanda da ortalama üç ayda bir kez yinelenmesi sağlanacaktır.

Genelgede belirtilen bu esaslar çerçevesinde Sivas İlinde “İl İzleme Kurulu” ve “İl Yönlendirme Komitesi” oluşturulmuş ve çalışmalarına başlamıştır. Valilik çalışmalarına halk katılımı mümkün olduğu ölçüde sağlanmaya çalışılmış ve yapılan çalışmalar gerek Valiliğin Internet sitesi, gerekse de basın yoluyla halka duyurulmuştur. Programın uygulanması belli bir aşamaya geldiğinde yapılan çalışmaların değerlendirilmesi amacıyla kamuoyu yoklamalarının yapılması da planlanmıştır.

Ayrıca, ilin gelecek vizyonunu oluşturabilmek, yapılacak olan önemli çalışmaları değerlendirebilmek üzere Sivas’ın il içinde ve dışında yetiştirmiş olduğu müteşebbisleri, aydınları ve bürokratları da içerecek şekilde Sivas Sosyal ve Ekonomi Konseyi oluşturulmuştur. Bu Konsey; ilin gelecek yirmi yılını kısa, orta ve uzun vadeler halinde stratejik olarak planlayan Sivas İl Gelişme Plan taslağını değerlendirmek üzere toplantılar yapmıştır. Konseyde yapılan değerlendirme, eleştiri ve katkılar doğrultusunda Sivas’ın geleceği katılımcı bir anlayışla belirlenmeye çalışılmıştır. Sonuç olarak yönetim kavramının tüm unsurlarıyla birlikte hayata geçirilmesi Sivas Valiliği tarafından, yönetimin çağdaş normları arasında yer alan “katılım” ve “şeffaflık” kavramlarının uygulamaya konması anlamında değerlendirildiği görülmektedir.

Reforma temel teşkil eden kavramlardan biri de performans yönetimidir. Bu nedenle bu kavramın hayata geçirilmesi bakımından il sisteminin ne ölçüde etkin kullanılabileceği Sivas ili örneğinden hareketle değerlendirilebilir. İyi bir performans yönetimi için mevcut durumun geçmişi de içerecek şekilde analiz edilmesi ve buna göre gelecek hedeflerinin somut bir eylem planına bağlanması gerekir. Bu amaçla, Sivas Valiliği tarafından kamu kurumlarından 2003 yılı faaliyet raporu adı altında ancak geçmişi de kapsayacak şekilde tüm hizmet, proje, yatırım, faaliyet ve etkinliklerini içeren bir rapor hazırlamaları istenmiştir. Ancak geleneksel olarak kamu kurumları, “stratejik yönetim” anlayışıyla çalışmadıklarından mevcut durumlarını niceliksel olarak tanımlamak da güçlük çekmişlerdir.

Mevcut durumu niceliksel olarak sağlıklı bir şekilde tanımlayamadan, geleceğe yönelik hedefler tespit etmek ve bunlar için performans kriterleri geliştirmek çok zordur. Ancak bu zorluğa rağmen, Sivas Valiliği hem veri girişini daha sağlıklı hale getirmek hem de geleceğe dönük hedeflerin gerçekleştirilebilme düzeylerini takip edebilmek için “aylık izleme formu” oluşturmuştur. Bu formda kurumların faaliyet alanlarıyla ilgili aylık bazda değişen verilen tablolar halinde niceliksel olarak belirlenmiş ve kurumların yılbaşında belirledikleri hedeflere aylık olarak ne ölçüde ulaşabildikleri incelenmiştir. Ayrıca bu forma Valiliğin yönetimin geliştirilmesi ile ilgili genelge ve talimatları doğrultusunda neler yapıldığı sorusu da eklenmiş ve böylece tek bir formun aylık değerlendirilmesi yoluyla ildeki tüm gelişmelerin ve kurumların performansının izlenmesi mümkün hale gelmiştir.

Performans yönetimine verilen önem Valiliğin ilgili genelgesinin 27. maddesinde “performans ölçümü ve denetimi” başlığı altında açıklanmıştır. Bu maddeye göre belirlenen hedeflere ve konulan kriterlere yönelik olarak hizmetlerde

sağlanan hız, kalite, tasarruf, verimlilik, etkinlik ve vatandaş memnuniyetini ölçmek amacıyla; bütün birimler, kendi kurum ve personelini kapsayan bir performans ölçüm sistemi geliştirip uygulayacaklardır. Her birim yürüttüğü hizmetlerle ilgili olarak dönemsel “performans ölçüm raporları” düzenleyerek kamuoyuna açıklayacaktır. Bu programa dahil kamu kurum ve kuruluşları iş ve işlemlerin denetiminde performansa dayalı denetim sistemine geçecektir. Tüm bu çalışmaların vatandaşların iş ve işlemlerini daha kaliteli ve daha hızlı sunma amacına yönelik olduğu ifade edilmektedir. Bu çalışmaların, aynı zamanda il sisteminin daha etkin olarak kullanılmasına katkı yapacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyetini arttırmak için Sivas Valiliği tarafından “vatandaş odaklı yönetim” uygulamaya geçirilmiştir. Vatandaş Odaklı Yönetim, yönetimi iyileştirme çabalarının bir unsuru olmaktan daha çok bu çabalara egemen olan bakış açısını ve felsefeyi ortaya koyan bir kavramdır. Bu kavram kamu yönetiminin örgütsel yapı ve süreç bakımından vatandaşların istek, beklenti ve memnuniyetini temel alarak hareket etmesi ve kendini yeniden yapılandırması anlamına gelir. Bu kavramın hayata geçirilmesi, yönetim kültürünü yakından ilgilendirdiğinden bu yönde bir zihniyet dönüşümü gerçekleşmeden yönetimi iyileştirme çabalarının diğer unsurlardan da beklenen fayda sağlanamaz.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına egemen olan “bürokratik kültür”, kamunun elindeki örgüt ve araçların “vatandaş için” değil “kendisi için var olduğu varsayımına göre şekillenmiş bir kültürdür. Bu kültüre göre yöneten-yönetilen ilişkisi bağlamında vatandaşın konumu “ikincil”dir. Kamusal örgütlerin yapısı ve işleyişi; vatandaşların rahatı ve memnuniyeti doğrultusunda değil, çalışanların menfaatleri doğrultusunda biçimlenmiştir. Somutlaştırmak gerekirse, fiziki mekân düzenlenmesi

bakımından kamu kurumlarına bakıldığında büroların yerleşim düzeni “oda sistemi”ne göredir. Bu sistem, kamu görevlisini göreceli olarak hizmet talep edenlerden soyutlayan ve kamu görevlisine mesai saatleri içerisinde bağımsız bir alan ve zaman tanıyan bir sistemdir. Hâlbuki vatandaş odaklı yönetimin öngördüğü “salon sistemi”nde ise, kamu hizmetine ilişkin süreçler, başından sonuna kadar tek bir mekânda, vatandaşın gözü önünde ve şeffaf bir şekilde gerçekleşir. Vatandaş bir odadan diğer odaya talep ettiği hizmeti tamamlamak için koşturmaz.

Bu örnek vatandaş odaklı yönetim kültürü ile bürokratik kültür arasındaki zihniyet farkını somut olarak ortaya koyan bir örnektir. Bu çerçevede Sivas Valiliğinin başlattığı programın adının “bürokratik kültürden vatandaş odaklı kamu hizmeti kültürüne geçiş programı” olması, programa egemen olan felsefenin “vatandaş memnuniyeti” olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Bu amaçla şu faaliyetlerin hayata geçirildiği görülmüştür:

Yürütülen bütün iş ve işlemlerin yürütüm şekillerini, aşamalarını ve sorumluluklarını gösteren “işlem yönergeleri” hazırlanmıştır. Halkın yürütülen hizmetleri daha iyi tanınmasına yönelik olarak “işlem kılavuz”ları ve “broşür”leri kamu kurumlarının girişlerine konulmuştur. Uygun olan kurumlarda oda sistemi”nden “salon sistemi”ne geçilmiştir. Kamu binalarında vatandaşa yansıyan bütün uygulamaların basit, hızlı, kaliteli ve tek bir noktadan yapılabilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmış, bu amaçla, kamu binalarında “banko sistemi” oluşturulmuştur. İşyerinde ve işbaşında ziyaret uygulaması kaldırılarak ziyaretler için çalışma mekânında ayrı bir “ziyaretçi odası” düzenlenmiştir. Başvuruların yoğun olduğu birimlerde “elektronik numarator” sistemi oluşturularak, işlemlerin adil ve düzenli olarak sunulması sağlanmıştır. Bina girişlerinde, vatandaşın işiyle ilgili

olarak ilk bilgileri alabileceği ve yönlendirileceği “başvuru masaları” kurulmuştur. Mümkün olan tüm işlemler için “standart başvuru formları” düzenlenmiştir. Anında çözüme kavuşturulamayacak başvurularla ilgili olarak aşamalar, süreler ve bitiş tarihi ile başvuruyu alan personelin isim ve telefon numarası başvuru sahibine verilmiştir. Sunulan hizmetin vatandaş ihtiyaçlarına ve tercihlerine uygun olması için periyodik olarak anket ve analiz çalışması yapılması planlanmıştır.

Her birim yürüttüğü hizmetlerle ilgili olarak dönemsel “performans ölçüm raporları” düzenleyerek kamuoyunun bilgisine sunmuştur. Performans raporları doğrultusunda personelin performansını artıracak tedbirler alınarak, sürekli eğitim programlarıyla bilgi, beceri ve bilinç düzeylerinin yükseltilmesi sağlanmıştır. Gizlilik derecesi olmayan toplantılar bütün halka açık hale getirilmiştir. Kaymakamlıklar bünyesinde kamu hizmetinin geliştirilmesi, yönlendirme komitesi ve ilçe danışma kurulları oluşturulmuştur. Kamu görevlilerinin kurmuş oldukları dernek ve vakıfların kamu hizmetinin sunumunda devreye girmesinin önüne geçilmiştir. Bu programın uygulandığı ilgili kuruluş ve birimlerde en üst amirlerinin başkanlığında “Kamu Hizmetinin Geliştirilmesi Uygulama Komiteleri” kurulmuştur. Belirtilen bu önlemlerin alınıp uygulanmasından, iş ve işlemlerin yapılmasından ilgili kurum amirleri, kaymakamlar, belediye başkanları sorumlu olarak, mahallin ve kurumun özelliklerine göre gerek gördükleri ek önlemlerle geliştirerek uygulamaya koyabilecekleri ifade edilmiştir.

Reforma dayanak teşkil eden bir diğer kavram etkinlik ve verimliliktir. Bu iki kavram temelde birbirini bütünleyen ve bir arada bulunması gereken kavramlardır.<sup>358</sup> Çünkü yapılacak işler doğru tespit edilmemişse, yanlış bir işin en az

---

<sup>358</sup> D. Wilson, C. Game, *a.g.e.*, s. 335-336.

maliyetle gerçekleştirilmesi (verimlilik) bile kötü bir yönetim (*maladministration*) örneğidir. Bu anlayıştan hareketle Sivas Valiliğinin, eldeki mevcut kaynakları iyi değerlendirmek için ihtiyaçların öncelik sırasını tespit ettiği, kısa, orta ve uzun vadeli hedefleri belirlediği ve bu hedeflerin her biri için de ara amaçlar belirlediği ve tüm bu işlerin bir eylem planına bağlandığı görülmüştür. Valiliğin bunları yapmakla kalmayıp her bir hedefi gerçekleştirmeye yarayacak projelerin de en az maliyetle gerçekleştirilmesi (verimlilik) için önemli bir gayret sarf ettiği tespit edilmiştir.<sup>359</sup>

Bu bağlamda etkin ve verimli işleyen bir yönetim oluşturabilmek için Sivas Valiliği kurumlardan strateji planlarını hazırlamalarını istemiştir. Genelgenin 24. maddesinde bu durum, “kuruluşların, yürüttükleri kamu hizmetlerinin sunumu ve personelin performansını geliştirmek için vatandaşların beklenti ve ihtiyaçlarını da dikkate alarak, katılımcı bir anlayışla hedeflerini belirlemeleri ve hedefleri gerçekleştirmek üzere stratejik planlarını yapmaları” şeklinde düzenlenmiştir.

Bu çerçevede kurumlar tarafından ilerideki üç yıla dönük olarak “kurum strateji planı” hazırlanmıştır. Plan, kurumun mevcut durumunu, varlıklarını, ihtiyaç ve sorunlarını yürütülmekte olan çalışmaları ortaya koyduktan sonra, gelecekte nasıl bir “kurum” amaçlandığını ve bu amaca varmak için hangi yönelişlere ve çalışmalara ağırlık verileceğini genel hatları ile ortaya koymuştur.

Genelgenin “eylem planının hazırlanması” başlıklı 25. maddesinde ise; stratejik planlamayla belirlenen hedeflere varılabilmesi için zamana bağlanmış “eylem planları” hazırlanacak ve çalışmalar bu programlar çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Oluşturulan “eylem planları” stratejik hedeflere varılabilmesi için yapılacak çalışmaları takvime ve iş programına bağlamıştır.

---

<sup>359</sup> Sivas Valiliğinin 07.07.2003 tarihli ve 2003/6 sayılı tasarruf konulu genelgesi.

Sonuç olarak Sivas'ta yetki genişliği usulünün aktif kullanımına dayanan “etkin bir il yönetimi”nin temellerinin atılmaya çalışıldığı incelenmiştir. Sivas Valiliği tarafından yeni kamu işletmeciliği kavramlarının asli bağlamlarından koparılarak yönetimin daha iyi ve etkili işlemesinin bir aracı olarak kullanıldığı görülmektedir. Yönetimi iyileştirme çalışmalarında neden bu kavramların ısrarla kullanıldığı önemli bir sorudur. Sorunun muhtemel bir cevabı, “yönetimin popüler yaklaşımlarında meşruiyet aramak”tır. Ancak her halükarda Sivas Valiliği çalışmaları, çoğu zaman içi boşaltılarak kullanılan bir takım “moda kavramlar”ın içinin doldurulması çabalarına önemli bir örnektir. Örneğin kurumlardan, “süreç analizi” yoluyla gereksiz süreçleri kaldırmaları ve kaldırılamayan süreçlerin de hızlandırılması için yöntemler geliştirmeleri istenmiştir. Ancak, kamu görevlileri yıllardır alışageldikleri süreçlerin çok önemli amaçlara yönelik olduğunu düşündüklerinden, bu yöndeki iyileştirme çabalarını kurum içinden gerçekleştirmek zor olmaktadır. Ancak bu çabalar başarılılabildiği ölçüde vatandaş nezdinde hizmet sunan olarak kamu yönetiminin imajının da bir ölçüde düzelmesi sağlanmış olacaktır.

Türkiye’de yönetimin iyileştirilmesi çabaları il idaresinin başındaki valinin bireysel inisiyatifinde olduğundan ve bu çabaların kurumsallaştırılması mümkün olamadığından yapılan iyileştirmelerin ne ölçüde sürdürülebilir olduğu önemli bir sorun olarak ortada durmaktadır. Sivas Valiliğinin çalışmaları, yetki genişliği usulünün yönetimin iyileştirilmesi çalışmalarında etkin olarak kullanılabileceğini göstermektedir. Ancak yönetimi yeniden yapılandırma çalışmaları aracılığıyla il sistemini çağın koşullarına uygun hale getirmeden, valilerin bireysel inisiyatifleriyle gerçekleşen uygulamaların kalıcı olması mümkün görünmemektedir.

Sivas örneği de göz önüne alındığında, Türkiye’de il sisteminin etkinliğinin azalmasının, sistemik bir sorun olduğu kadar valilerin yöneticilik algısıyla da eş düzeyde ilgili olduğu söylenebilir. Çünkü Türkiye’de bürokratik elit, kullanamasa da kâğıt üzerinde var olan yetkileriyle kendini güçlü sayarken, bunların ne ölçüde uygulanabilir olduğuna fazlaca dikkat etmemektedir. Hâlbuki il sistemini en çok yıpratın husus, var olduğu halde yıllardır kullanılmayan yetkililerdir. Tek parti iktidarının son yılında çıkarılan mevcut İl İdaresi Kanunu vali ve kaymakamlara özel işletmeleri bile denetleme yetkisi tanırken, mülki idare amirleri bu yetkilerin ne ölçüde etkin kullanılabildiği hususu üzerinde pek durmamışlardır. Bu nedenle kimi zaman ilin valisine göre, bir ilde il sistemi etkin bir şekilde işlerken aynı sistem başka illerde tıkanma noktasına gelebilmektedir. Bunun çaresi kurumsallaşın profesyonel bir il sistemi anlayışdır. İl İdaresi Kanunu çağın değişen şartlarına ve Türkiye’nin yönetim geleneklerine uygun olarak yeniden ele alınmalı, mülki idare amirlerine tanınan bütün yetki, görev ve sorumluluklar uygulanabilir olmalı ve bu yetkilerin ne ölçüde etkili ve verimli uygulanabildiği etkin bir denetim sistemiyle değerlendirilmelidir.

## **II. Geleneksel İki Kamu Hizmet Alanı Açısından Yetki Genişliği Uygulamaları: Emniyet ve Sağlık Hizmetleri**

Çalışmanın temel varsayımlarından biri, yetki genişliği usulünün uygulama imkânlarının gün geçtikçe zayıflamakta olduğudur. Bu durum, il idaresinin geleneksel uygulama alanlarından olan emniyet ve sağlık hizmetleri aracılığıyla ortaya konmaya çalışılmaktadır. 1960’larda bölgesel kuruluşlar yaygınlaşmaya

başladığı zaman mülki idarenin artık sadece emniyetten sorumlu hale geldiği söylenmekte iken, zamanla bu alanda dahi mülki idarenin tam olarak söz sahibi olamaması il sisteminin ne ölçüde zayıf hale geldiğini ispatlamaktadır. Sağlık alanında hastane birliklerinin kurulması çalışmaları, bu alanın da yetki genişliği kapsamından çıkmaya başladığını göstermektedir. Burada ayrıca, emniyet ve sağlık alanlarında yetki genişliği kapsamında valiler tarafından kullanılabilir iken, merkezi yönetim tarafından kullanılmaya devam edilen bazı yetkiler üzerinde de durulmaktadır. Bu somut örnekler Türkiye’de merkezîyetçiliğin taşraya yetki aktarmamaya dayalı uygulama biçimini göstermesi bakımından da önemlidir.

## **II.1. Emniyet ve Asayiş Hizmetleri**

Emniyet ve asayiş alanında mülki idarenin yetkilerindeki değişimi çift yönlü olarak algılamak gerekmektedir. Birinci yön, genel olarak Avrupa Birliği sürecinde demokratikleşme bağlamında gerçekleştirilen reformlarla ilişkilidir. Bu süreçte kolluk güçlerinin yetkilerinin azalmasına paralel olarak, bunların amiri konumundaki mülki idare amirlerinin de yetkileri azalmıştır. Ancak bunu demokratikleşme ve emniyet hizmetlerinde etkililik çerçevesinde tartışmak mümkün ise de konuyu, mülki idare açısından güç kaybı olarak nitelemek doğru değildir. İkinci boyutu ise, mülki idare amirlerinin kolluk güçleri üzerinde yasal ve fiili otoritelerinin ne olduğu ve bunun uygulamaya ne şekilde yansıdığıdır. Bu boyut çalışmanın konusuyla doğrudan ilgilidir. Bu nedenle çalışma içerisinde jandarmanın güvenlik sistemi içerisinde mülki idareden görece özerk konumu ve il valilerinin askeri birliklerden yardım almasını düzenleyen ve “sivil idare”yi zorlayan 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun

11/D maddesine değinilecektir. Ayrıca genel olarak polisi de içerecek şekilde mülki idarenin güvenlik yönetiminde ne derece etkin olduğu tartışılacaktır.

Mülki idare amirlerine kamu düzeni ve kamu güvenliğini sağlamak için değişik yasalarla verilmiş birçok yetki ve görev vardır. Bunlar; toplantı ve gösteri yürüyüşlerinden grev ve lokavtlarda alınacak önlemlere ve gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, önleme amaçlı olarak mülki amirin yazılı izni ile arama izni verilmesine kadar büyük bir çeşitlilik gösterir. Bu çeşitliliğe mülki idare amirlerine tanınan filmlerin gösterim ve dağıtımının durdurulması yetkisi yeni bir örnek olarak gösterilebilir.<sup>360</sup>

Bu örnek de göstermektedir ki kamu güvenliği konusunda geleneksel görevlerin yanı sıra gittikçe çeşitlenen bir şekilde mülki idare amirlerinin görev ve sorumlulukları artmaktadır. Emniyet asayiş alanında mülki idare amirlerinin çok yönlü görevleri olmakla beraber burada il sisteminin, dolayısıyla yetki genişliğinin uygulanmasını etkileyen emniyet asayiş hizmetlerinin örgütlenmesiyle ilgili sorunlu boyutlara değinilecektir. Yatırımcı kuruluşların bölgesel örgütlenmeler halinde ülkeye yayılmasıyla birlikte, mülki idarenin ekonomi yönetimindeki etkinliği çok fazla azalmış ve il idaresi neredeyse emniyet asayiş hizmetlerinden sorumlu bir yapıya doğru evrilmiştir. Yaşanan gelişmeler ise mülki idarenin kolluk üzerindeki

---

<sup>360</sup> 21.07.2004 tarih ve 25529 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 14/07/2004 tarih ve 5224 sayılı Sinema Filmlerinin Değerlendirilmesi ve Sınıflandırılması ile Desteklenmesi Hakkında Kanunu” nun 13. maddesi verilebilir. Bu maddeye göre; değerlendirme ve sınıflandırma sonucu zorunlu tutulan işaret ve ibarelerin kullanılmaması halinde, Bakanlığın talebi veya üçüncü kişilerin ihbarı üzerine mülki idare amirlerince filmlerin gösterim ve dağıtımının durdurulması gerekmektedir. Ayrıca bu Kanun hükümlerine aykırı olarak; a) Zorunlu tutulduğu halde gerekli işaret ve ibareleri taşımayan filmlerin dağıtım ve gösterimini yapanlara onmilyar lira, b) Zorunlu tutulduğu halde gerekli işaret ve ibareleri kullanmayan filmlerin yapımcılarına ellimilyar lira, c) Üzerindeki işaret ve ibarelere rağmen, bu işaret ve ibarelere uyulmaksızın dağıtım ve gösterim yapanlara ellimilyar lira, idarî para cezasının o yerin en büyük mülki amiri tarafından verilmesi ve idarî para cezalarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunmasının mülki idare amirlerince takibi zorunludur.

etkinliğinin de git gide aşındığını göstermektedir. Bu aşınmaya somut örnek teşkil etmesi bakımından, önce valilerin iç güvenlikte silahlı kuvvetlerden yararlanmasını sağlayan gelişmelere daha sonra bir iç güvenlik unsuru olarak jandarmanın görece özerk konumuna bakılacaktır.

#### **a. Asayiş-Güvenlik Hizmetlerinin İl Sisteminden Kopuşu: EMASYA Planları**

Osmanlı'nın son dönemlerinden itibaren başlayan askeri-idari yapı ayrışması 1960 yılından sonra askerî yapının daha fazla özerkliğe yönelmesi sonucunda iyice ayrılmış bulunmaktadır. Ordu, sıkıyönetim koşulları dışında olağan dönemlerde de gerek doğal afetler, gerek iç güvenlik birimlerinin yeterli olmadığı durumlar gerekçe gösterilerek yardıma çağrılmaktadır. Demokratik ülkelerde askeri birliklerden yardım istemenin ancak olağan üstü durumlarda ve tüm yerel imkânlar tüketildikten sonra başvurulması gereken bir yöntem olduğu açıktır. Yardım istenmesi durumunda da önemli olan husus, askeri makamların ne ölçüde mülki makamların otoritesi altına girdiğidir. Demokratik kuralların egemen olduğu bir yapıda askeri birliklerin olağan üstü durumlarda bile çağrı beklemeksizin kendi inisiyatifleriyle harekete geçmeleri sakıncalıdır.<sup>361</sup>

Valinin il genel yönetiminin başı ve hiyerarşik amiri olarak emniyet ve asayiş hizmetlerinden de sorumlu olduğu, ancak askeri kuruluşların mülki idarenin hiyerarşisi altında olmadığı açıktır. Bu görev olağan şartlarda polis ve jandarma aracılığıyla yerine getirilir. Ancak bunların yetersiz kalması durumunda silahlı

---

<sup>361</sup> Artun Ünsal, "Mülki İdare Amirliğinin Yetkilerini Kısan Bir Gelişme: Askeri .....", s. 56.

kuvvetlerden yardım istenmesi söz konusu olabilmektedir. Bu durumu düzenleyen İl İdaresi Kanununun 11/D maddesidir. Bu maddede yapılan değişiklikler ve bu maddeye dayanarak yapılan EMASYA (Emniyet-Asayiş-Yardımlaşma) düzenlemesi, son yıllarda önemli tartışmalara neden olmuştur. 1990'ların sonlarında gündeme gelen ve varlığı tartışılan bu konu son olarak, silahlı kuvvetler içinde özel maksatla teşkil edilmiş EMASYA birlikleri olduğunu ve tatbikat yapılmasının planlandığını belirten bir haberle gündeme gelmiştir.<sup>362</sup>

Doğrudan mülki idarenin görev alanına giren bir konuda, silahlı kuvvetler içerisinde birlik oluşturulması, konunun il sistemi bağlamında yeniden ele alınmasını gerektirmektedir. Sorumluluğun birinci derecede vali ve kaymakamlarda olduğu bir konuda, vali ve kaymakamların görev alanlarını daraltacak, takdir yetkilerini ortadan kaldıracak ve inisiyatif kullanma güçlerini fiilen kısıtlayacak bir düzenlemenin getirilmesi aynı zamanda taşra yönetiminin esasını oluşturan 'il sistemi'ne de aykırıdır. Bu nedenle bu konuya değinmek askeri-mülki yapı ayrışması üzerinden il sisteminin etkinliğine bakma fırsatı yaratacaktır.

EMASYA Direktifi;<sup>363</sup> valilerin, görev yaptıkları illerde çıkan veya çıkması beklenen olaylarla ilgili olarak emirlerindeki kolluk kuvvetlerinin (polis, jandarma, sahil güvenlik teşkilatı personeli ile gerektiğinde kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan koruma -gümrük, orman- memurları ile özel güvenlik kuruluşları görevlileri) yetersiz kalması halinde en yakın askeri birlikten (kara, hava, deniz)

---

<sup>362</sup> Hürriyet Gazetesi, 17 Ocak 2006. Söz konusu haberde, TSK içinde özel maksatla teşkil edilmiş EMASYA birliklerinin varlığına işaret edilmekte ve "Askere toplumsal olaylara el koyma yetkisi veren EMASYA Protokolü'ne göre İstanbul'daki 52. Tümen bünyesinde kurulan EMASYA birliğinin Çağlayan Meydanında tatbikat yapmayı planladığı" belirtilmektedir.

<sup>363</sup> Türk Silahlı Kuvvetleri Birliklerinin 5442 ve 2935 Sayılı Kanunlara İstinaden Asayiş ve İç Güvenlik Maksatları ile Kullanılmasına İlişkin Planlama Direktifi (EMASYA DİREKTİFİ), 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/D maddesiyle, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununa dayanılarak çıkarılmıştır.

yardım istemesi halinde, bu birliklerin hazırlık, intikal, müdahale, işbirliği ve planlama esaslarını düzenleyen, askeri içerikli bir nevi iç genelge niteliğindedir.

Bu direktiften başka bir de İçişleri Bakanlığı adına Müsteşar Vali Teoman Ünüsan ile Genelkurmay Başkanlığı adına Harekat Başkanı Korgeneral Çetin Doğan tarafından imzalanan EMASYA Protokolü söz konusudur.<sup>364</sup> Protokolden önce var olan Direktifin ve sözü edilen Emasya Protokolünün her ikisinin de kaynağı İl İdaresi Kanunu'nun 11/D maddesidir. Ancak 7 Temmuz 1997 tarihinde imzalanan Protokol, bu direktifin içeriği ve uygulama şeklini önemli ölçüde değiştirmiştir. Protokole değinmeden önce, İl İdaresi Kanununun bu konuya dayanaklık eden 11/D maddesini, bu maddeyle ilgili Anayasa Mahkemesinin kararını ve bunun üzerine maddede yapılan değişikliği kısaca aktarmak gerekmektedir.

1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun ilk halinde 11/D maddesi şu şekilde yer almaktaydı: “Vali, il içindeki kolluk kuvvetleriyle bastırılmayacak olağanüstü ve ani hadiselerin cereyanı karşısında kalırsa en yakın askeri [kara, deniz, hava] kuvvetleri komutanlarına mümkün olan en seri vasıtalarla müracaat ederek yardım ister ve bunu yazı ile de teyit eder. Bu talep derhal yerine getirilir.”<sup>365</sup> Çok kısa ve net bir hüküm içeren bu madde 23 Şubat 1980 günlü Resmi Gazete’de yayımlanan kanunla değiştirilerek genişletilmiştir. Daha sonraki değişiklik ise, 4 Eylül 1996 günlü Resmi Gazete’de yayımlanan 4178 sayılı kanunla gerçekleştirilmiş

---

<sup>364</sup>7 Temmuz 1997 günü imzalanan; “5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu 11/D Maddesi Gereğince Alınması Gereken Müşterek Tedbirlere İlişkin Protokol” kısaca “Emasya Protokolü” olarak anılmaktadır.

<sup>365</sup> İl İdaresi Kanunu pek çok hükmüyle kaymakama, valiye paralel yetkiler verdiği halde bu konuda kaymakama askeri birliklerden yardım isteme yetkisi tanınmamıştır.

ve bu madde ile mülki idare amirlerinin gerektiğinde asayiş ve güvenlik için askeri birliklerden yardım istemeleri yeni esaslara bağlanmıştır.<sup>366</sup>

1996 yılında yapılan değişiklik asayiş ve güvenlik hizmetleri için askeri birliklerden yardım istenmesini köklü biçimde değiştirmiştir. Değişikliğin esası olağan koşullarda bile sivil otorite ile askeri otorite arasındaki ilişkinin niteliğini değiştirmesinden kaynaklanmaktadır. Anayasada olağanüstü hal ile sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali ayrı bir şekilde düzenlenmiş, sıkıyönetim hali dışında olağanüstü hal durumlarında bile kolluk yetkileri askeri makamlara devredilmemiştir. Anayasa Mahkemesinin de iptal ettiği 11/D maddesinin ikinci paragrafının ikinci tümcesindeki “istenen askeri kuvvetin görevde kalış süresinin birlik komutanı tarafından belirleneceğine ilişkin” hüküm ise askeri birliğin görevde kalış süresinin genel idaresinden ve asayişinden sorumlu olan valinin yetki alanının dışına çıkarmıştır. Zaten Anayasa Mahkemesi de bu gerekçe ile bu hükmü Anayasanın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11/D maddesinde bir ilde askeri birliklerden yardım istenmesine ilişkin süreç ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup, birden çok ili içeren olayların çıkması durumunda, işbirliği ve eşgüdüm gibi konulara ilişkin esasların Genelkurmay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığınca belirleneceği belirtilmiştir. Ancak protokolün birinci maddesinde bu protokolün “bir veya birden fazla ilde çıkan ve çıkabilecek olaylarla ilgili düzenleme yapmak” amacıyla çıkarıldığı belirtilerek protokolün kapsamı yasaya aykırı olarak genişletilmiştir.

---

<sup>366</sup>1997 tarihli Emasya Protokolü de bu değişiklikten sonra, madde metninde yer alan; “Birden fazla ili içine alan olaylarda ilgili valilerin isteği üzerine aynı veya farklı askeri birlik komutanlarından kuvvet tahsis edilmesi durumunda iller veya kuvvetler arasında işbirliği, koordinasyon, kuvvet kaydırması, emir komuta ilişkileri ve gerekli görülen diğer hususlar yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek esaslara göre yürütülür.” hükmüne dayanılarak imzalanmıştır.

Çünkü 11/D maddesinde birden fazla ili içine alan olaylarla ilgili yardım istenmesi halinde bunun ayrıntılarının İçişleri Bakanlığı ile Genelkurmay Başkanlığı tarafından belirlenecek esaslara göre yürütülmesi hüküm altına alınmışken, Protokolde, “bir veya birden fazla ilde” denilerek, yasayla verilmeyen bir yetki yasaya aykırı olarak verilmiş olmaktadır. Bir başka deyişle, "Bir ilde çıkacak olaylarla" ilgili durum, yasada ayrıntılı olarak ele alındığı halde, yasanın herhangi bir düzenleyici işlem çıkarılmasına gerek görmediği bir hususta, kendiliğinden hareket edilerek başka bir düzenleme getirilmesi hem biçim yönünden hem de yetki yönünden yasaya aykırıdır.<sup>367</sup>

Protokolün 5. maddesiyle, askeri kuvvet talep edilmesi durumunda mülki amirlerin karar vermesine yardımcı olmak amacıyla içinde garnizon komutanlarının da bulunduğu “İl ve İlçe Güvenlik Koordinasyon Komisyonları” kurulmakta bu komisyonların ayda bir kez olağan olarak toplanarak il ve ilçenin güvenlik durumunu değerlendirmeleri öngörülmektedir. İl ve ilçelerde daha önceden kurulan benzer bir çok komisyon varken, bu komisyona diğer komisyonların görev ve yetki alanına giren hususlarda karar alma ve düzenleme yapma yetkisinin verilmesi, söz konusu komisyonlar arasında yetki ve sorumluluk kargaşasına yol açacaktır. Komisyonun üyeleri arasına garnizon komutanı sıfatıyla bir askeri yetkilinin de dâhil edilmesi, mülki idare amirliğinin asayiş hizmetlerine ilişkin yetki ve sorumluluk düzeninin bütünlüğünü bozmaktadır.<sup>368</sup>

Söz konusu protokolün 9. maddesi de EMASYA komutanlarına herhangi bir talep olmadan da doğrudan olaylara müdahale yetkisi vermektedir. Bu maddeye göre olaylar geniş halk kitlelerine yayılıp anayasal düzeni bozmaya yöneldiği takdirde

---

<sup>367</sup> *Mülki İdare Şûrâsı Kararları*, Ankara, 25-27 Nisan 2002.

<sup>368</sup> *A.k.*

EMASYA komutanlıkları olayları yakından takip ederek hazırlıklarını tamamlar ve mülki amirlere bilgi verirler. Bir başka deyişle burada mülki idare amirlerinin askeri birliklerden yardım istemesi söz konusu olmadan EMASYA komutanlıkları olaylara müdahale edebilme yetkisi edinmektedir. Bu madde uygulamada toplumsal olayların önlenmesinde mülki idareyi neredeyse devre dışına çıkaracak bir mahiyete sahiptir.

Yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi anılan 11/D maddesinin bazı kısımlarını iptal etmiş<sup>369</sup> ve bu iptal kararı üzerine 24 Haziran 2003 günlü Resmi Gazete’de yayımlanan kanunla 11/D maddesi bir kere daha değiştirilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararından sonra, dayanağı olan 11/D maddesinin değiştirilmiş olmasına rağmen EMASYA Protokolü hala değiştirilmemiştir. Bu çerçevede bu protokolün illeri yetki genişliği esasına dayalı olarak yöneten ve ilin genel idaresinden, emniyet ve asayişinden sorumlu olan il valilerini ne kadar bağlayacağı tartışmalıdır. Çünkü hukuk normları hiyerarşisinde “protokol” diye bir düzenleme yer almamaktadır. Bu metin bir sözleşme niteliğindedir ve ancak imzalayan taraflar için bir anlam ifade etmektedir. Bir başka deyişle, bu protokol Anayasa’nın 126. maddesi ile temellendirilen il sistemi, 5442 sayılı Kanun ile esasları belirlenen il ve ilçe yönetimi ve başındaki vali ve kaymakamlar için bir şey ifade etmemektedir.<sup>370</sup> Ayrıca Protokolde geçen “koordinatör valilik” kurumu Türk hukuk sisteminde yer almamaktadır. Buna rağmen 90’lı yıllarda bazı bölgelerde denenmiş, ancak başarılı olmamış, birçok yetki, görev ve sorumluluk karmaşasına neden olmuştur.

Sonuç olarak, İl İdaresi Kanunu’na göre ilin genel güvenliğinden valiler sorumludur ve askeri kuvvetlerden yardım istenmesi konusu tamamen valilerin inisiyatifindedir. Valiler ise ne Genelkurmay Başkanlığının ne de İçişleri

<sup>369</sup> *Anayasa Mahkemesinin 6 Ocak 1999 gün ve 1996/68 Esas ve 1999/1 sayılı kararı.*

<sup>370</sup> Abdullah Oğuz, “İl İdaresi Kanunu ve EMASYA Planları”, <http://www.stratejikboyut.com>, (01.12.2008).

Bakanlığının memurudur. Valiler buldukları ilde devletin ve hükümetin temsilcisidirler. Zaten 11/D maddesi de birden fazla ili içine alan olayların ortaya çıkması halinde İçişleri Bakanlığı ile Genelkurmay Başkanlığının devreye girmesini öngörmektedir. Ülkenin genel güvenlik ve asayişinden İçişleri Bakanının sorumlu olduğu, bu sorumluluğu; emniyet, jandarma, gereksinim duyulduğunda diğer özel kolluk güçleri aracılığıyla yerine getireceği, ancak gerektiğinde Bakanlar Kurulu kararı ile askeri güçlerden yararlanabileceği 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununda belirtilmiştir. Görüldüğü üzere, iç güvenliğin sağlanmasında askeri güçlerden ancak istisnai hallerde yararlanılmaktadır. Aynı şekilde; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda valilerin illerinde, kaymakamların da ilçelerinde güvenlik ve asayişle ilgili bütün görev, yetki ve sorumluluğu üstlendikleri belirtilmektedir.

Yasalarla tanınan görev, yetki ve sorumlulukları ortadan kaldıracak, sınırlandıracak, askıya alacak idari düzenlemeler ve uygulamalar hukuki değildir. Hukuk normları hiyerarşisinde yeri bulunmayan bir metinle yasal düzenlemeleri daraltmak, genişletmek, değiştirmek mümkün değildir. EMASYA türü direktifler ve planlar, hem il sisteminin işleyişini bozmakta hem de demokratik bir ülke olmanın asgarî kurallarıyla bağdaşmamaktadır.

2010 yılı başından itibaren bu konu tekrar yoğun bir biçimde kamuoyunun gündemine taşınarak eleştiri konusu yapılmaya başlanmıştır. Bunun sonucu olarak, İçişleri Bakanlığı ve Genelkurmay Başkanlığı arasında 7 Temmuz 1997 yılında imzalanan EMASYA Protokolü yürürlüğe girdiği usule paralel olarak, 4 Şubat 2010 tarihinde İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Osman Güneş ve Genelkurmay Başkanlığı Harekât Dairesi Başkanı Korgeneral Mehmet Eröz'ün ortak imzalarıyla yürürlükten kaldırılmıştır. Söz konusu Protokolün yürürlükten kalkmasının, il sisteminde

özellikle iç güvenliğin yönetimi bakımından valinin sarsılan otoritesine onarıcı bir etki yapacağı ileri sürülebilir. Ancak bu Protokol'e dayanılarak oluşturulmuş çeşitli yapıların varlığının sona erip ermediği tereddüt yaratmaya devam etmektedir.<sup>371</sup>

## **b. Emniyet - Asayiş Hizmetlerinin Taşrada Yürütülüşünde Yetki Genişliğinin Uygulanması Bakımından Temel Sorun Alanları**

Emniyet asayiş hizmetlerinin taşrada yürütülüşü bakımından yetki genişliği usulünün uygulanmasına ters düşen uygulamalar bulunmaktadır. Bu uygulamalara bazı örnekler vermek konuyu somutlaştıracaktır. Örneğin, emniyet hizmetleriyle ilgili olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun (DMK) 4/B maddesi gereğince istihdam edilecek olan sözleşmeli personelle ilgili yetkinin Bakan'dan il valilerine aktarılması yetki genişliği usulünün doğal bir sonucu olacaktır.

İkinci örnek ücretsiz izinlerle ilgili olarak verilebilir. Mevcut durumda, Devlet Memurları Kanununun 108. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen sağlık sebebiyle ücretsiz izinde; personel, durumuyla ilgili raporu Personel Dairesi Başkanlığına göndermekte ve ücretsiz izin talebinde bulunmaktadır. Başkanlık ise Sağlık Dairesinden görüş alarak personeli ücretsiz izne ayırmaktadır. 108. maddenin 2. fıkrasında belirtilen "10 hizmet yılından dolayı verilen ücretsiz izin" ile 4. fıkrasında belirtilen "yurt dışına Devlet tarafından gönderilen öğrenci ve memurlarla yurt içine ve yurt dışına sürekli görevle atanan memurların eşlerine verilen ücretsiz izinler" personelin evrakları kontrol edilerek yine Genel Müdürlük tarafından

---

<sup>371</sup> Emasya Protokolü'nün 22. maddesinde geçen, Genelkurmay Başkanlığının isteği doğrultusunda 25 Haziran 1996 gün ve 11269 sayılı genelgesi gereğince EMASYA komutanlıkları nezdinde emniyet, jandarma ve Milli İstihbarat Teşkilatı temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan "Müşterek İstihbarat Merkezleri"nin varlığı bu duruma bir örnektir. Murat Koca, "Askeri Birliklerin İç Güvenlikte Görevlendirilmesi", *İdarecinin Sesi*, Sayı 142, Kasım-Aralık 2010, s. 47.

verilmektedir. Tüm emniyet mensuplarının DMK'nın 108. maddesi çerçevesindeki ücretsiz izinleri onaylamaya Emniyet Genel Müdürü veya Genel Müdür Yardımcısı yetkili kılınmıştır.<sup>372</sup> Mevcut uygulamaya göre ücretsiz izin talepleri Personel Dairesi Başkanlığına iletilmekte ve Bakan adına onay alınmaktadır. Hâlbuki bu konudaki iş ve işlemleri kolaylaştırmak ve hızlandırmak için, Bakanlık Makamından alınacak bir onay ile taşra teşkilatında görevli tüm emniyet personelinin ücretsiz izin onaylarının alınması valiliklere devredilebilir. Valinin ilde emniyet ve asayişten sorumlu olan ve aynı zamanda hem devleti hem de hükümeti temsil eden bir makam olarak ilde memurların ücretsiz izinlerini onaylayabilecek bir makam olarak değerlendirilmemesi, il sisteminin tam olarak işletilememesine somut bir örnek teşkil eder.

Benzer bir durum, asalet tasdiki, istifa ve müstafi işlemleri için de geçerlidir. Mevcut durumda bu konuyla ilgili olarak Emniyet Personel Dairesi, Bakanlığa gelen teklifleri ve talepleri kontrol ettikten sonra makam onayına sunmakta, onay alındıktan sonra da personelin kadrosunun bulunduğu yere bildirmektedir.

İl emniyet müdürlüklerinde görevli personelin asalet tasdiki, istifa ve müstafi işlemlerinin illerde valilik makamınca yapılmayıp, merkeze gönderilmesinin bir anlamı bulunmamaktadır. Bu değişiklik için Emniyet Genel Müdürlüğü İmza Yetkileri Yönergesinde bir değişiklik yapılması yeterli olacaktır. Asalet tasdiki için yılda yaklaşık 12000 teklifin Genel Müdürlüğe geldiği, istifa ve müstafi işlemleri

---

<sup>372</sup> 23.10.1999 tarihli Bakanlık onayı ile yürürlüğe giren Emniyet Genel Müdürlüğü İmza Yetkileri Yönergesinin 15.8 ve 17.8 maddeleri ile.

için yıllık yaklaşık 200 onay alındığı dikkate alındığında<sup>373</sup>, bu işlemlerin taşrada sonuçlandırılması önemli ölçüde kaynak ve zaman tasarrufu sağlayacaktır.

Bir diğer örnek, Türkiye’de yabancıların toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyebilmesi için Bakanlıktan izin almasının gerekmesidir.<sup>374</sup> Mevcut durumda Türkiye’de yabancılar toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemek istedikleri takdirde, iller tarafından toplantı ve gösteri yürüyüşü için müracaatları alınmakta, ilgililere alındı belgesi verilmekte, talep İçişleri Bakanlığına yazı ile bildirilmekte ve Bakanlık talebi değerlendirerek yazılı cevap vermektedir. Hâlbuki yasada yapılacak bir düzenleme ile yabancı uyruklu şahıslar tarafından yapılan müracaatlar İçişleri Bakanlığına iletilmeksizin, izin talepleri mülki amirlikler tarafından doğrudan sonuçlandırılabilir.<sup>375</sup>

Bir diğer konu, Emniyet teşkilatı mensuplarının vakıf kurucusu olabilmeleri ile bu vakıfların yönetim organlarında görev alabilmeleri için Bakanlık izni verilmesi gerekmesidir.<sup>376</sup> Hâlbuki Kanunda bir değişiklik yapılarak, valinin bu konuda yetki genişliğini kullanması sağlanabilir.<sup>377</sup>

Emniyet teşkilatında görev yapanların ödüllendirmesi ile ilgili hususlarda merkezin yetkili kılınması da il sisteminin doğasına aykırıdır. Mevcut durumda ilgili

---

<sup>373</sup> Emniyet Genel Müdürlüğü 2008 yılı verileridir.

<sup>374</sup> 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu’nun (3). maddesi gereğince

<sup>375</sup> Bunun için, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu’nun (3/2)inci maddesinin şu şekilde değiştirilmesi yeterli olacaktır: “Yabancıların bu Kanun hükümlerine göre toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemeleri, mülki idare amirliğinin iznine bağlıdır.”

<sup>376</sup> Mevcut durumda, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun (Ek 11) inci maddesi “Emniyet Teşkilatı mensupları ile çarşı ve mahalle bekçilerinin 17.2.1926 tarihli ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi kapsamındaki vakıfların kurucusu olabilmeleri ile bu vakıfların yönetim organlarında görev alabilmeleri Emniyet Genel Müdürünün teklifiyle İçişleri Bakanının iznine bağlıdır. Yukarıdaki fıkralara aykırı hareket edenlere tüzükte belirtilen disiplin cezaları verilir” hükmü gereğince Emniyet teşkilatı mensuplarının vakıf kurucusu olabilmeleri ile bu vakıfların yönetim organlarında görev alabilmeleri için Bakanlık izni gerekmektedir.

<sup>377</sup> “Emniyet Teşkilatı mensupları ile çarşı ve mahalle bekçilerinin 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu kapsamındaki vakıfların kurucusu olabilmeleri ile bu vakıfların yönetim organlarında görev alabilmeleri il emniyet müdürünün teklifiyle valinin iznine bağlıdır” şeklinde bir değişiklik yeterli olacaktır.

birim tarafından Bakanlığa gelen taltif dosyası konusuna göre uzman Daire Başkanlığı tarafından incelendikten sonra Taltif Komisyonunda görüşülmek üzere Personel Daire Başkanlığına gönderilmektedir. Yıl içerisinde ortalama 3 veya daha fazla yapılan taltif toplantısı sonrasında kararlar ilgili büro tarafından hazırlandıktan sonra toplam 11 komisyon üyesine imzalatılmakta, Genel Müdürün uygun görüşü ile Bakanlık Makamına arz edilmekte ve kararlar Müsteşar tarafından onaylanmaktadır.<sup>378</sup>

Merkez Teşkilatında ve merkez teşkilatına bağlı olarak (Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı'na bağlı Moral Eğitim Merkezi M., Güvenlik Bilimleri F.'ne bağlı Polis Meslek Yüksek Okulları, Eğitim Dairesi B.'na bağlı Polis Eğitim Merkez M., Kriminal Dairesi B.'na bağlı Kriminal Polis Laboratuvarları M.) görevli olanların taltif işlemlerinin yine Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Daire Başkanlığı tarafından yürütülmesi ve il emniyet müdürlüklerinin taltif işlemlerinin ise il disiplin kuruluna benzer bir kurul tarafından yapılması ve vali tarafından onaylanması işlemleri kolaylaştıracak ve bu konuda yetki genişliği usulünün uygulanması sağlanmış olacaktır.<sup>379</sup>

Ayrıntıya girmeden daha genel olarak personel hareketleri bakımından konuya bakıldığında, emniyet hizmetleriyle ilgili olarak taşrada görev yapan ve genel idare hizmetleri sınıfında olan bütün personelin, atama, özlük ve emeklilik işlemleri Genel Müdürlükçe yapılmaktadır. Hâlbuki bu personellerin atama, özlük ve

---

<sup>378</sup> 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 86. ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 122 ve 123. maddeleri gereğince.

<sup>379</sup> 3201 sayılı E.T.K'nın 67. maddesinin aşağıda belirtilen şekilde değiştirilmesi bu işlemin Bakanlığa gelmeden bulunduğu vilayette çözümlenmesini sağlayacaktır:  
"Vilayetlerde intihap encümenleri, emniyet müdür veya muavinleri veya bunların yerine vazife görenlerin riyaseti altında şube müdür veya şeflerinden ve yahut bunların yerine vazife görenlerden teşkil olunur. Bu Encümenlerin vazifesi mesleğe girmek isteyenlerin evrakı üzerine kanuni vasıfları haiz olup olmadıklarını tetkik etmek ve bilumum emniyet teşkilatı mensuplarına verilecek takdimname ve para mükâfatının miktarını tayin etmektir. Bu encümenin kararları Emniyet Müdürünün kabul ve tasvibi ve Valinin tasdiki ile tamam olur."

emeklilik işlemlerinin yürütülmesinin valiliklere bırakılması sistemi daha hızlı ve etkin kılacaktır. Ayrıca çarşı ve mahalle bekçilerinin bir ilden başka bir ile nakillerinde bakanlık görüşü alınması uygulamasının somut bir faydası yoktur. Taşrada görev yapan emniyet teşkilatı personeli ile ilgili olarak düzenlenen kademe ve derece ilerlemelerinde de onay mercii valilik değildir.<sup>380</sup> Atamaya yetkili amirlerin kademe ve derece ilerlemesi ile ilgili olan onaylama yetkilerini valiliklere devretmeleri önünde bir engel bulunmamaktadır. Taşrada görev yapan tüm personelin emeklilik onayları valiliklerce verilecek şekilde düzenleme yapılabilir. Bu görevin yerine getirilebilmesi için valiliklerde bulunması gereken bilgi, belge ve dosyaların valiliklere intikal ettirilmesi yeterli olacaktır. Bu bahsedilen yetkiler idari bir düzenlemeyle valiliklere devri mümkün olan görev ve yetkililerdir.

Jandarma personeli açısından konuya bakıldığında il sistemi açısından durum daha kötüdür. Emniyet ve asayiş görevi ifa eden il jandarma alay komutanlıkları ve alt kademelerinde görevli personelin atanmalarında, görev yerlerinin değiştirilmelerinde tecziye ve taltiflerine ilişkin iş ve işlemler bürokrasiyi artırıcı ve kırtasiyeciliği çoğaltıcı mahiyettedir. Ancak bu alanda, kanun değişikliği yapmadan bürokratik işlemleri azaltıcı tedbirlerin yürürlüğe konulması mümkün değildir.<sup>381</sup> Bu çerçevede, emniyet ve asayiş görevi ifa eden ve taşrada görev yapan jandarma personelinin, il jandarma alay komutanı ve ihtisaslaşma gereği olarak özel eğitim görmüş olanların dışındakilerin valilik emrine verilmesi il sisteminin mantığına daha fazla uygun olacaktır. 2803 Sayılı Kanununun 14. maddesi yeniden düzenlenerek, illerde emniyet ve asayiş görevi yapan jandarma subay, astsubay ve

---

<sup>380</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 65 ve 66. maddeleri gereğince düzenlenen.

<sup>381</sup> 2803 sayılı Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Kanununun personel hareketlerini düzenleyen açık hükümleri karşısında daha alt düzeyde düzenlemelerle bu konuda yetki genişliğini arttırmak mümkün gözükmemektedir.

uzman jandarmaların nokta olarak görev yerlerin belirlenmesi ve gerektiğinde söz konusu personelin görev yerlerinin değiştirilmesine ilişkin iş ve işlemler, emniyet teşkilatında olduğu gibi valiliklere bırakılabilir.

Bu tali gibi gözükken konuların yanı sıra, çok daha önemli olan konu mülki idare amirlerinin kolluk görevlileri üzerinde sahip oldukları disiplin, sicil ve denetim yetkilerindeki önemli eksiklikleridir. Disiplin yönüyle konuya bakıldığında; emniyet ve asayişten sorumlu olan mülki idare amirlerinin jandarma personeline doğrudan disiplin cezası verememesi, sorumluluk yaptırım ilişkisini zedelemektedir. Jandarmanın mülki görevlerini ilgilendiren ve disiplin cezasını gerektiren fiilleri ortaya çıktığında vali ve kaymakamların kanunla belirlenecek sınırlar içinde doğrudan disiplin cezası uygulayabilmesi gerekmektedir. Hâlbuki mevcut durumda, vali ve kaymakamlar jandarmanın mülki hizmet ifa ederken disiplin suçunu işlediklerini öğrendiği zaman doğrudan hiçbir disiplin cezasını tatbik edememekte, sadece ilgili komutanlara disiplin cezası uygulanmasını teklif edebilmektedirler.<sup>382</sup> Böyle bir uygulama hem disiplin cezalarının uygulanmasının maksadına aykırıdır ve hem de bürokrasiyi artırmaktadır. Aynı şekilde mülki idarenin, jandarma personeli üzerindeki disiplin yetkisine kıyasla emniyet teşkilatı üzerindeki disiplin ilişkisi çok daha güçlü olmasına rağmen bu alanda da sorunlar bulunmaktadır. Örneğin 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunundaki bazı özel hükümler nedeniyle kaymakamlar, başkomiser rütbesinin üstündeki polisler disiplin cezası verememektedir.<sup>383</sup>

---

<sup>382</sup> 2803 Sayılı Kanunun 15/a maddesi gereğince.

<sup>383</sup> 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 84. maddesinde; “Kaymakamlar ve emniyet müdürleri ve polis mektep ve Enstitüsü müdürleri: Başkomiser, muadili ve daha aşağı derecede olan emniyet teşkilatı mensuplarına ihtar, tevbih, üç günlüğe kadar maaş kat'ı cezası” verebileceği hükmü yer almaktadır.

Sicil yönünden konuya bakıldığında, kaymakamların sadece uzman jandarmalara mülki hizmetler yönünden sicil verebildiği görülmektedir. Valilerin ise il ve ilçe jandarma komutanları ve uzman jandarmalar üzerinde mülki hizmetler yönünden sicil yetkisi öngörülmüş olmasına rağmen, Subay ve Astsubay Sicil Yönetmeliklerinde gerekli değişiklikler yapılmadığı için valiler bu yetkilerini kullanamamaktadır.<sup>384</sup> Denetim yönünden konuya bakıldığında, 2803 sayılı Kanun gereğince jandarma teşkilatı sadece İçişleri Bakanlığı adına mülkiye müfettişleri ve valiler tarafından denetlenebilmektedir.<sup>385</sup> Dolayısıyla kaymakamların jandarma üzerinde bir denetim yetkisi bulunmamaktadır.

Taşrada emniyet ve asayiş görevi ifa eden jandarma personeline vali ve kaymakamların takdirname vermeleri de mümkün değildir.<sup>386</sup> Mülki idare amirlerinin jandarma personeline doğrudan takdirname vermeyip, takdirname verilmesini teklif etmeleri de sistemin hiç işlememesiyle eşdeğer anlama gelmektedir. Uygulamada mülki idare amirleri kendilerinin veremediği bir belgeyi, verilmesi için teklifte de bulunmamaktadırlar. Gerektiğinde takdirname vermek, amirlerin maiyetindeki personeli sevk ve idarede en fazla ihtiyaç duyacakları araçlardan birisidir. Bu nedenle, 2803 Sayılı Kanununun 13. maddesinin taşradaki jandarma personeline vali ve kaymakamların gerektiğinde takdirname verebilmelerine imkân verecek bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

---

<sup>384</sup> 2803 sayılı Kanununun Ek 2. Maddesine göre, “İl Jandarma alay ve ilçe jandarma bölük komutanları hakkında mesleki sicillerinden ayrı olarak, valilerce mülki sicil düzenlenir. Mülki sicilin düzenleme usul ve esasları Subay ve Astsubay Sicil Yönetmeliklerinde belirlenir”.

<sup>385</sup> 2803 sayılı Kanununun Ek 1. Maddesine göre, “Mülki teşkilata tabi jandarmanın mülki görevleriyle ilgili eylem ve işlemleri İçişleri Bakanlığı ile valiler tarafından denetlenir ve teftiş edilir”.

<sup>386</sup> 2803 sayılı Kanununun 13. maddesine göre jandarma subay ve astsubayların kaynak ve yetiştirilmeleri ile terfi, izin, sicil ve ödül işlemleri 926 Sayılı Türk Kuvvetleri Personel Kanunu esaslarına göre yürütülür. Bu kanunda da vali ve kaymakama bu şekilde bir yetki tanınmamıştır.

Jandarma karakollarının sorumluluk bölgelerinin tespiti işlemlerinin de il düzeyinde bitirilmemesinin bir anlamı yoktur.<sup>387</sup> Yönetmeliğin 7/d maddesinde İçişleri Bakanına tanınan yetkinin valilere devredilmesi il sistemi açısından daha uygun olacaktır. Bu konuda, karakolların sorumluluk bölgelerinin belirlenmesinde valiliklerin uyacakları usul ve esasların bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelik ile tespit edilmesi iller arasında uygulama farklılıklarının doğmasına da engel olacaktır.

Ayrıca mülki teşkilata tabi jandarma iç güvenlik birliklerinin bir il sınırları içerisindeki sorumluluk alanı ile ilgili olarak Jandarma Genel Komutanının da uygun görüşünün aranmasının bir anlamı yoktur.<sup>388</sup> Valilikler, bakanlıkça belirlenecek kural ve ölçütlere göre jandarmanın sorumluluk alanının belirlenmesinde yetkili olmalıdırlar. Nitekim bu konuda yeni bir düzenleme yapılarak Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin 21. maddesinin başlığı, "Jandarma İç Güvenlik Birliklerinin Sorumluluk Alanının Belirlenmesi" şeklinde değiştirildi.<sup>389</sup>

Değişikliğe göre, esas olarak il ve ilçe belediye sınırları içindeki bölge polisin, il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan bölge ise jandarmanın sorumluluk alanını oluşturmaktadır. Kolluk birimlerinin personel, araç-gereç imkânları ve hizmet

---

<sup>387</sup> *Jandarma Teşkilatı, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin 7/d maddesine* göre, jandarma karakollarının sorumluluk bölgelerinin tespiti il jandarma komutanının teklifi, valinin uygun görmesi ve İçişleri Bakanının onayı ile olmaktadır.

<sup>388</sup> *Jandarma Teşkilatı, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin 21. maddesinde*; "Esas olarak il ve ilçe belediye hudutları içindeki bölge polisin sorumluluk alanını, dışında kalan bölge ise jandarmanın sorumluluk alanını oluşturur. Gerek mülki ve gerekse mahalli idaredeki değişiklikler ve kentleşme nedeniyle ortaya çıkan yeni durumlar karşısında jandarmanın sorumluluğuna verilmiş olanlar aşağıdaki esaslara göre polisin sorumluluğuna verilebilir.

a) Kentleşme nedeniyle jandarma sorumluluk bölgesinin belediye sınırları içine girmesi, b) İlgili bakanlıklarca gerekli görülen ve özellik taşıyan yerler için özel düzenleme getirilmesi durumunda, Valiliğin önerisi, Jandarma Genel Komutanının uygun görmesi ve İçişleri Bakanının onayı ile polise devredilebilir" denilmektedir.

<sup>389</sup> *Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 30 Mart 2009 tarih ve 27185 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.*

gerekleri göz önünde bulundurularak belediye sınırları dışında kalan yerlerden bir kısmı polisin görev alanı, belediye sınırları içinde olmakla birlikte şehir meskûn alanlarına uzak bazı yerler ise jandarmanın görev alanı olarak tespit edilebilecektir.

İl ve ilçelerdeki jandarma ve polis sorumluluk alanlarının sınırları, ilçelerde kaymakam, illerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında jandarma ve emniyet temsilcilerinin katılacağı ve vali veya kaymakamın çağrısı üzerine toplanacak bir komisyon tarafından belirlenecektir. Komisyon tarafından alınan kararlar bir protokole bağlanacak ve belirlenen sorumluluk alanlarının sınırları protokole eklenen bir harita veya kroki üzerinde gösterilecek, sorumluluk alanlarının sınırlarının belirlenmesinde oy birliği sağlanamayan durumlarda kolluk birimleri arasındaki anlaşmazlıklar vali tarafından kesin olarak çözümlenecek ve düzenlenecek protokolde bu husus da belirtilecektir. Yönetmeliğe eklenen geçici 3. maddeye göre de yönetmeliğin yayım tarihinden itibaren en geç bir ay içerisinde vali ve kaymakamlarca, polis ve jandarmanın görev alanlarının gözden geçirilmesi ve değişen durum ve şartlar göz önünde bulundurularak 21. madde hükümlerine göre işlem yapılması sağlanacaktır.<sup>390</sup> Bir il içerisindeki trafik kuruluşlarının sorumluluk alanlarının, Jandarma Genel Komutanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğünün görüşü de alındıktan sonra, İçişleri Bakanının onayı ile uygulamaya konmasının da il sistemiyle bağdaşır bir yanı yoktur.<sup>391</sup>

---

<sup>390</sup> *Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik*'teki "Sorumluluk alanlarının belirlenmesi" başlıklı 22. madde ile "Polisle İlgili Çalışma ve İşbirliği Esasları" başlıklı 154. maddenin ikinci fıkrasındaki "Şehir ve kasabalarda kentleşme nedeniyle, belediye sınırları genişledikçe bu yerlerdeki, jandarmaya ait görev ve sorumluluk alanları, Jandarma Genel Komutanlığının istemi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile polise devredilir" ifadesi de söz konusu değişiklikle kaldırılmıştır.

<sup>391</sup> *Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Kuruluşları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin "Trafik Zabıtası ile Jandarma Teşkilatının Sorumluluk Alanlarının Belirlenmesi" başlıklı 148. maddesinde;* "Bölge, il ve ilçe trafik kuruluşları ile görev verilmesi halinde Jandarma Teşkilatının il hudutları içerisinde kalan devlet yolu, il yolu ve köy yolları itibarıyla sorumluluk alanları il valiliğince tespit edilir ve bu konuda yapılan protokol, Jandarma Genel Komutanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğünün

Sonuç olarak bu konuların yanında jandarmayla ilgili daha köklü sorunlar da vardır. En önemlisi, polis ve jandarmanın benzer görevleri yapmalarına rağmen emniyet ve asayiş hizmetlerinin yapılmasında ve personelinin atama, nakil ve özlük işlemlerinin yürütülmesinde farklı mevzuata tabi olmaları, koordinasyon sorunlarına yol açmaktadır. Jandarmanın askeri görevlerinin de bulunması sebebiyle İçişleri Bakanlığında ziyade Genel Kurmay Başkanlığı ile ilişkili olması emniyet ve asayiş hizmetlerinin yerine getirilmesinde bürokratik işlemlerinin artmasına, etkili sevk ve idarenin yapılamamasına neden olmaktadır. Daha da önemlisi, iç güvenliğinin sağlanmasında geniş araç, gereç, teçhizat ve eleman imkânlarına rağmen istenildiği ölçüde başarılı olunamamaktadır. Bu nedenle polis ve jandarmanın emniyet ve asayiş hizmetlerinin yapılmasında ve personelinin atama, nakil ve özlük işlemlerinin yürütülmesinde aynı mevzuata tabi olmaları ve tamamen mülki idare amirlerinin sevk ve idaresi altında görevlerini yapmaları büyük önem arz etmektedir. Bu şekilde bir uygulama il sisteminin mantığına da daha uygun olacak ve emniyet asayiş hizmetlerinin taşrada uygulanmasını daha etkili hale getirecektir.

## **II.2. Sağlık Hizmetlerinin Taşra Örgütlenmesinin Yetki Genişliği Çerçevesinde Değerlendirilmesi**

Son yıllarda dönüşüme uğratılmak istenen en önemli hizmet alanlarından biri de sağlıktır. Sağlık hizmetlerinin örgütlenmesinde ve görülüş usulünde meydana gelen değişim, doğal olarak bu hizmetlerin taşrada görülüş şeklini ve örgütlenmesini

---

görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanının onayı ile uygulamaya konur. Bu protokollere ilişkin sekretarya görevi Emniyet Müdürlüğü Bölge Trafik Denetleme Şube Müdürlüklerince yerine getirilir” ifadesine yer verilmektedir.

de belirleyecektir. Özellikle sözkonusu dönüşümün yerinden yönetim ve piyasalaştırma ilkeleri üzerine bina edildiği dikkate alındığında, bu değişim, taşrada yetki genişliğinin kullanımını da yakından etkileyecektir.<sup>392</sup>

Günümüzde sağlık hizmetlerinde devletin oynadığı rolün değişmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Buna göre, devletin sağlık alanındaki geleneksel rolü sağlık hizmetlerinin üretimi ve finansmanını sağlamaktır. Bu rolün gereği olarak devlet sağlık hizmetlerini tek elden yönetmekte ve hizmeti doğrudan kendisi üretmektedir. Devletin değişen rolünün sağlık alanına yansımalarının bir sonucu olarak ise, koruyucu sağlık hizmetleri devlet tarafından verilmeye devam edilirken, tedavi ve rehabilitasyon hizmetlerinin piyasa ekonomisine bırakılması gerektiği ileri sürülmektedir.<sup>393</sup>

Bu bağlamda Türkiye’de sağlık sektörünün taşra örgütlenmesinin mevcut durumuna, yetki genişliğinin kullanımını sınırlayan mevzuat hükümlerine, son reformlar aracılığıyla sektöre verilmek istenen yeni biçime ve bunun taşra yönetimine muhtemel yansımalarına değinilecektir.

Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatında, illerde valiye bağlı olarak çalışan il sağlık müdürleri bulunmaktadır. Uygulamada il valileri, çıkardıkları “imza yetkileri yönergesi” ile ilde bulunan kamu kurumlarını vali yardımcılarını ile ilişkilendirirler. Böylece ilde vali adına işleri yürüten sağlıktan sorumlu bir vali yardımcısı olur. Vali yardımcısı sağlıkla ilgili günlük rutin işleri yürütür, sektöre olan ilgisi ve il valisinin tutumu nispetinde kendisini bu sektörden sorumlu hissedebilir veya kendisini sadece sağlıkla ilgili konulardan sorumlu bir “havale memuru” olarak görebilir. Çünkü vali

---

<sup>392</sup> Arif Erençin, Vesim Yolcu, “Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Dönüşümü ve Yerinden Yönetimi”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 3, Sayı: 6, 2008/6, s. 126.

<sup>393</sup> Hamza Ateş, Harun Kırılmaz, “Bir Yönetişim Modeli Örneği: Kamu Hastane Birlikleri”, [http://www.performans.saglik.gov.tr/content/files/performans\\_yazilari/khb.pdf](http://www.performans.saglik.gov.tr/content/files/performans_yazilari/khb.pdf), (18.05.2010).

yardımcısının temel görevlerinden biri, sağlıkla ilgili merkezi yönetimden veya ilçe kaymakamlıklarından gelen yazıları vali adına il sağlık müdürlüğüne havale etmek ve il sağlık müdürlüğünden bakanlıklara ve ilçelere yazılan yazıları imzalamaktır. Doğal olarak il valisi sağlık sektörüyle ilgili tüm imza yetkisini vali yardımcısına bırakmaz, kendisine göre önemli saydığı bazı konularda imza atma yetkisini devretmez. Örneğin il emrine atanan sağlık görevlilerinin il içinde atamaları genellikle valilerin devretmediği yetkilere aittir.

Burada il sisteminin etkin olarak işletilmesini sağlayabilmek için il valisine ve vali yardımcılara düşen önemli görev ve yükümlülükler vardır. İl valisi doğal olarak tüm kamu kurumlarından sorumlu olduğu ve temsil niteliği de ağır bastığı için sektörlerle tek tek ilgilenemez. Bu durumda sektörlerin vali yardımcılarında iyi dağıtılması ve valilerin kendi adlarına bu sektörlerin vali yardımcılarını tarafından yönetildiğini ildeki tüm yöneticilere ve vatandaşlara hissettirmeleri gerekmektedir. Bunu hisseden vali yardımcısının sektöre olan ilgisi ve sorumluluk anlayışı da farklı olacaktır. Konuyu il valilerinin öznel değerlendirmelerinin dışına çıkarıp sistemleştirmek gerekmektedir. Her şeyden önce vali yardımcılığı kurumunu daha sistemli hale getirmek ve verilen görevleri sadece valinin inisiyatifine bırakmamak gerekmektedir. Bu amaçla vali yardımcılarının ilgi alanlarına göre belli bir sektörde daha fazla uzmanlaşmaları teşvik edilebilir. Bu gerçekleşemese bile ilin sağlık, eğitim, güvenlik gibi önemli sektörleri vali yardımcılarında dağıtıldıktan sonra, bu kişilerin bu alanlarda birkaç ay hizmet içi eğitim almaları ve önemli bir sorun olmadığı takdirde görevlerinde devam etmeleri sağlanabilir.

Vali ve il sağlık müdürü arasında il sisteminin yürütücülüğünü yapacak olan etkin bir vali yardımcısının, profesyonel bir yönetici olarak sağlık sektörünün etkili

ve verimli işlemesine çok önemli katkıları olabilir. Çünkü il valisinin yoğunluğu ve konumu, fiilen sektör yöneticiliği yapmasına mânî olmaktadır. İl sağlık müdürünün ise böyle bir işlev yüklenebilmesi iki nedenle olanaklı değildir. Birincisi vali, yetki devri yaptığı takdirde il sağlık müdürü vali adına yetki kullanabilse bile, bu durum kendisini valilik kurumunun bir parçası yapmaz. Vali yardımcısı ise “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” şeklindeki Anayasa hükmünde belirtilen şekliyle, valinin vereceği yetkiye dayanarak bir mülki idare amiri olarak “il idareciliği” yapabilir. Vali yardımcısı bu niteliğinden dolayı diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyon sağlamayı gerektiren konularda da daha başarılı olacaktır. İkinci olarak, il sağlık müdürü, ilin diğer müdürleri arasında bir müdür olduğundan diğer kurumlarla beraber yürütülecek ve işbirliği yapılacak hususlarda, sağlıktan sorumlu vali yardımcısının ifa edeceği rolü oynayamayacaktır.

Valilik açısından durum böyle iken, sağlık müdürlüğü açısından da sağlık sektörünün, il müdüründen ayrı olarak profesyonel bir yöneticiye ihtiyacı olduğu açıktır. İl sağlık müdürleri meslek olarak doktorluktan geldikleri için, sahip oldukları teknik uzmanlık kendiliğinden başarılı bir yöneticilik kariyeri sağlamamaktadır. Kişiden kişiye değişecek olmakla birlikte yöneticilik profesyonel bir meslek olarak kabul edilirse doktorlukla ilde birim yöneticiliği yapmanın çok farklı uğraşlar olduğu kabul edilebilecektir. Bir başka deyişle iyi bir doktorun iyi bir yönetici olamaması çok da yadırganabilecek bir durum değildir. Bu nedenlerle, sağlıktan sorumlu vali yardımcısının il valisi ve il sağlık müdürü arasında basit bir aracı ve havale memuru olmaktan öte bir işlev yüklenmesi, sağlık sektörünün profesyonel olarak yönetilerek etkili ve verimli işlemesine önemli katkılar sağlayacaktır.

Sonuç olarak valiler, Sağlık Bakanlığı'na verilmiş olan görevleri kendi il sınırları içerisinde yerine getirmekten sorumludurlar. İl sisteminin işleyişi gereği ilde sağlık bakanının temsilcisi il sağlık müdürü değil, validir. Vali, İl İdaresi Kanununa göre devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanlığın temsilcisidir. Ayrıca Anayasaya göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayandığından, Sağlık Bakanlığının teşkilat ve görevleri ile ilgili Kanun Hükmünde Kararnamede sayılan Bakanlık görevlerinin ilde doğrudan valiye ve valinin verdiği yetki ölçüsünde vali yardımcısına verildiği varsayılmalıdır.<sup>394</sup>

Valinin il düzeyinde sağlıkla ilgili sorumluluğu çift başlıdır. Birincisi valinin il genel yönetiminin başı olmasından kaynaklanır. Buna göre Vali, bakanlık düzeyinde planlanan ve merkezi bütçeden finansmanı yapılan sağlık politikalarının sorumluluk alanı içerisinde uygulanmasını sağlar. Vali Bakanlık yatırım politikalarının basit bir uygulama aracı değildir. Vali iliyle ilgili sağlık yatırım programının tekliflerini önceden ilgili bakanlığa yapar, ilinin sorunlarıyla yakından ilgilenen ve iliyle ilgili stratejik bir planlamaya sahip olan valinin teklifleri de çoğunlukla merkezi yönetim tarafından dikkate alınır. Ancak sonuçta bu teklifler dikkate alınsın veya alınmasın ortaya çıkan il sağlık bütçesinin, amaca en uygun şekilde uygulanması valinin sorumluluğu altındadır.

Sağlıkla ilgili daha özel hükümler bağlamında konuya yaklaşıldığında ise, birçok alanda olduğu gibi sağlık alanında da Bakanlığın yetkilerini, çoğu zaman valiler eliyle kullanmaktan sakındığı görülmektedir. Örnek olarak, özel hastanelerin açılması için Vali görüşünün Sağlık Bakanlığı'na gönderilmesi ve Bakanlığın onay

---

<sup>394</sup> Sağlık Bakanlığının hâlâ bir kuruluş kanunu olmadığı için, Bakanlığın sorumluluk ve işlevleri 13.12.1983 tarih ve 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye göre yerine getirilmektedir.

vermesi gerekmektedir.<sup>395</sup> Özel hastanelerin yatak kapasitesindeki değişmeler dahi Sağlık Bakanlığı'nın iznine tabi tutulmuştur.<sup>396</sup> Özel hastanelere ilişkin olarak mülki amirlere, belli sayıda fakir hastayı bu hastanelerde tedavi ettirebilme yetkisi tanınmıştır.<sup>397</sup> Bunun ne ölçüde uygulama imkânı bulduğu ise ayrıca tartışmalıdır. Acil servislerin kurulmasına da Sağlık Bakanlığı'na gitmeden vali onayı yeterli görülmüştür.<sup>398</sup> Ayrıca, mahallin mülki amirine, sağlıkla ilişkili olarak “Tıbbi Atıkların Kontrolü”, “Katı Atıkların Kontrolü” ve “Su Kirliliği Kontrolü” alanlarında da önemli görev ve sorumluluklar verilmiştir.<sup>399</sup>

Sağlıkla ilgili il sisteminin doğasına aykırı olan ve yetki genişliği usulünün kullanımını sınırlayan iki husus üzerinde daha örnek olarak durulabilir. Birinci örnek; kaynak ve içme suları işletmek isteyenlerin Bakanlıktan tesis ve işletme izni almak zorunda olmalarıyla ilgilidir.<sup>400</sup> Hâlbuki bu maddedeki Bakanlık ibaresinin

---

<sup>395</sup> “2219 sayılı Hususi Hastaneler Kanunu” nun, 3., 4. ve 5. maddelerine göre, özel hastanelerin, mesul müdürlerinin veya bağlı oldukları teşekküllerin yetkilileri tarafından ve kanunda açıklanan bilgi ve vesikaları ihtiva eden Valiliğe verilecek dilekçenin, İl Sağlık Müdürü ve Devlet dairelerinde çalışan bir mühendisin yerinde yapacakları inceleme ve gerekiyorsa tamamlattırmadan sonra Vali görüşüyle Sağlık Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

<sup>396</sup> “2219 sayılı Hususi Hastaneler Kanunu” nun, 18. maddesinde; Doğum evlerinden başka özel hastanelerde hastalar için yatak sayısının 10'dan aşığı olamayacağı ve yatak kapasitesindeki değişiklikler ile hastanenin başka yere taşınmasının Sağlık Bakanlığı'nın iznine tabi olduğu belirtilmektedir.

<sup>397</sup> “Özel Hastaneler Tüzüğü” nün 34. maddesinin 2. ve 3. fıkrasında “Ücretle hasta kabul eden özel hastanelerde en az bir yatak olmak koşuluyla yatakların % 5 'i parasız hastalar için ayrılır ve bunların sayısı açılış izinlerinde gösterilir. Bu yataklarda, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının, yerel mülkiye amirinin ve hastane yönetiminin parasız tedavisini uygun gördüğü fakir hastalar tedavi edilir” hükmü yer almaktadır.

<sup>398</sup> 13.01.1983 gün ve 17927 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 10.09.1982 tarih ve 8/5319 sayılı “Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği” nin (Değişik fıkra: 01/04/2005 - 2005/8720 S.B.K.Yön/7.mad ile değişik) 14. Maddesine göre, acil servis baştabibin teklifi ve Valilik onayı ile kurulur.

<sup>399</sup> Örneğin, 22.07.2005 tarih ve 25883 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan “Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği” nin 35 ve 37. maddeleri uyarınca; Yakma tesislerine ve düzenli depolama tesislerine yer seçimi izni verilmesinde belediyelerce mahallin en büyük mülki idare amirinden izin alınması gerekmektedir. Ayrıca bkz. 14.03.1991 tarih ve 20814 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan “Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği” ve 31.12.2004 tarih ve 25687 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği”.

<sup>400</sup> İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik'in “İzin Alma Mecburiyeti” başlıklı 17. maddesinde; “Bu Yönetmelikte belirtilen esaslara uygun kaynak ve içme sularını işletmek isteyenler, Bakanlıktan tesis ve işletme izni almak zorundadır” ifadesine yer verilmektedir.

Valilik olarak değiştirilmesi veya Bakanlığın yetki genişliği usulünün doğal bir sonucu olarak bu yetkisini ilin kullanabilmesini sağlaması, yetki genişliği uygulamasının doğal bir sonucu olacaktır.

Mevcut durumda hazırlanan dosyalar sağlık m¼d¼rl¼ę¼nce incelenmekte ve uygun g¼r¼lmesi halinde onaylanmaktadır. M¼d¼rl¼ę¼ce incelenerek uygun g¼r¼len ve onaylanan, dosya bilgilerine dayanılarak d¼zenlenen bir form, valilik oluru, kurul raporu ve analiz raporları Bakanlığa g¼nderilmekte, dosyaların bir n¼shası m¼d¼rl¼kte, birisi sağlık ocağında ve diğeri de işletmecide muhafaza edilmektedir.

Bakanlığa intikal eden kurul raporu, suyun analiz raporları ve valilik oluru gibi bilgi ve belgeler tetkik edilmekte ve gerektiğinde mahallinde incelemede bulunmakta, uygun g¼r¼lmesi halinde işletmeye tesis izni verildiği bir yazı ile Valiliğe bildirilmektedir. İşler tamamen ilde yapıldığı halde valiliğe g¼venmeyerek dosyayı son bir tetkik i¼in Bakanlığa istemek il sisteminin doğasıyla bağdaşmamaktadır.

Benzer şekilde doğal mineralli suları işletmek i¼in de Bakanlıktan ¼nce tesis izni daha sonra işletme izni almak gerekmektedir.<sup>401</sup> Mevcut durumda alınan numuneler Bakanlığa tercihen akredite olmuş laboratuvarlar arasından yeterli ve uygun g¼r¼lerek yetki verilen laboratuvarlarda analiz ettirilmekte, hazırlanan dosyalar ve projeler, m¼d¼rl¼ę¼ce incelenmekte, uygun g¼r¼lmesi halinde onaylanmaktadır. M¼d¼rl¼ę¼ce incelenerek uygun g¼r¼len ve onaylanan, dosya bilgilerine dayanılarak d¼zenlenen bir form, valilik oluru, kurul raporu ve analiz raporları Bakanlığa g¼nderilmektedir. Dosyaların bir n¼shası m¼d¼rl¼kte, bir n¼shası işletmecide

---

<sup>401</sup> *Doğal Mineralli Sular Hakkında Y¼netmelik'in 9. maddesinde*; “Bu Y¼netmelikte belirtilen esaslara g¼re onaylanmış doğal mineralli suları işletmek isteyenler Bakanlıktan ¼nce tesis izni, sonra da işletme izni almak zorundadır. Bu Y¼netmelik h¼k¼mlerini karşılamayan, Y¼netmelik gereği istenilen şartları taşımayan ve Bakanlığa izin verilmeyen doğal mineralli suların pazara arzı, satışı ve t¼ketime sunulması yasaktır” ifadesine yer verilmektedir.

muhafaza edilmekte, Bakanlık uygun gördüğünü bir yazıyla Valiliğe bildirmektedir. Burada da yukarıda belirtildiği gibi, il sisteminin tam anlamıyla uygulanabilmesi için, Bakanlığa ait nihai onay yetkisinin ile devredilmesi gerekmektedir.

Valinin çift başlı kimliğinden doğan ikinci sorumluluğu, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olmasından kaynaklanır.<sup>402</sup> İl özel idaresine sağlık alanında verilen görevlere bakmak, hem bu alana yönelik kamu reformundaki ademi merkezîyetçi eğilimleri hem de il valisinin ikinci şapkasının gereklerini ortaya koymuş olacaktır. Bir yerel yönetim birimi olarak il özel idaresinin ayrı bir tüzel kişiliği ve kendi bütçesi vardır. Bu bütçe, il özel idaresinin başı olan vali tarafından hazırlanır ve gerekli süreçlerden geçerek il genel meclisinin onayına sunulur. Vali diğer sektörlerle ilgili olarak hazırlaması gerektiği gibi sağlıkla ilgili olarak da, stratejik plân ile performans plânını hazırlamak zorundadır.<sup>403</sup>

Aynı şekilde, il valisinin stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlayıp, mart ayı toplantısında kendisi (veya genel sekreter) tarafından il genel meclisine sunması, raporun bir örneğini İçişleri Bakanlığı'na göndermesi ve kamuoyuna da açıklaması gerekmektedir.<sup>404</sup> Ayrıca valinin görev ve yetkilerini düzenleyen 5302 sayılı Kanunun 30/m maddesi de, il halkının sağlığı için gereken önlemleri almayı valinin görevleri arasında saymıştır.

---

<sup>402</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 29. maddesine göre Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

<sup>403</sup> Bu planın, İl Özel İdaresi Kanununun 31. maddesi ile Geçici 3. maddesi ve 26.05.2006 gün ve 26179 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde hazırlanıp, 5302 sayılı Kanunun 26. maddesinin (a) bendi gereğince, il encümeni tarafından görüş bildirilip ve 10. maddesinin (a) bendi gereğince de il genel meclisinde görüşülmesinin sağlanması valiyeye sorumluluk olarak verilmiştir.

<sup>404</sup> 5302 sayılı Kanunun 39. maddesi ve Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında ve 17.03.2006 gün ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik gereğince.

Sonuç olarak 5302 sayılı Kanunun 6. maddesinde il özel idaresinin görevleri arasında sağlık hizmetleri de sayıldığından, il valisi bu alanda planlama, yönlendirme, denetleme, düzenleme ve hizmet sunma işlevlerini yapabilecek şekilde bir sağlık bütçesi ayırmak zorundadır. Buna ek olarak İl Özel İdaresi Kanununda sağlık hizmetlerinin özel idare bünyesinde kurumsallaşmasını sağlayacak başka maddeler de vardır. Kanunun 35. maddesinde, il özel idaresi teşkilatının; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşacağı belirtilmiştir. Buna göre sağlık birimi özel idare içinde mutlaka oluşturulması gereken birimler arasında sayılmıştır. Ayrıca Kanunun 16. maddesinde “çevre ve sağlık komisyonu”, il genel meclisi tarafından oluşturulması zorunlu olan ihtisas komisyonları arasında sayılmıştır.

İl Özel İdaresi Kanununun bir maddesi de sağlık alanında katılımcılığı sağlamaya yöneliktir.<sup>405</sup> Kanunun il özel idare hizmetlerine gönüllü katılımı düzenleyen 65. maddesi sağlık hizmetlerine halkın katılımının sağlanmasını teşvik etmektedir.<sup>406</sup>

Yeni İl Özel İdaresi Kanununun vesayeti azaltan ademi merkezîyetçi bir anlayışa dayandığı açıktır. Ancak bu yasadaki en önemli vesayet müessesesi “hizmetlerde aksama” durumudur. Kanunun 40. maddesinde hizmetlerin aksamasının göstergeleri arasında halkın sağlığının hayati derecede olumsuz etkilenmesinin de sayılması, yeni Kanunun özel idarelere halk sağlığını ciddiye almalarını, yoksa bunun müdahale sebebi olabileceğini hatırlatması anlamına gelmektedir.

---

<sup>405</sup> Erençin, “yerinden yönetimin katılımcılıkla ilişkilendirilmesinin hizmet sunumunun piyasalaştırılmasının önünde bir tür paravan işlevi taşıdığı”na dikkat çeker. Arif Erençin, Vesim Yolcu, “Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Dönüşümü ve Yerinden Yönetimi”, *a.g.m.*, s. 127.

<sup>406</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 65. Maddesi: “İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular”.

İl Özel İdaresi Kanununun bahsedilen hükümleri ve il idaresinin başı olma vasıfları valilere sağlık alanında önemli yetki, görev ve sorumluluklar yüklemektedir. Ancak, ülke yönetiminin tamamı illere bölündüğünden, sağlıkla ilgili olumsuz verilerden merkezi yönetim düzeyinde planlama, finansman ve personel politikası bakımından Sağlık Bakanlığı ne ölçüde sorumluyorsa, uygulamadan kaynaklanan sorunlarda da il valileri o ölçüde sorumludur.

Vali, il genel yönetimi alanında sağlık hizmetlerini, Sağlık Bakanlığının taşra teşkilatı olan il sağlık müdürlüğü aracılığıyla yürütür. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, Valinin emri altında çalışan il sağlık teşkilatı birçok şube müdürlüğünden oluşmaktadır. Müdürlüklerin başlıca faaliyetleri şunlardır: Sağlık Bakanlığı ile il sınırları içerisinde çalışan birimler arasında iletişimi sağlamak, hizmet birimlerini denetlemek ve idari destek sağlamak, çıkan sorunları çözmek, ilde verilmekte olan sağlık hizmetlerini denetlemek, ihtiyaç duyulan hizmet türlerini belirlemek ve faaliyete geçirmek.

İl sağlık müdürlüklerine verilmiş olan bu görevler Bakanlık merkezinde yer alan genel müdürlük ve daire başkanlıklarını o ilde temsil eden şube müdürlükleri tarafından yürütülür. Bu birimler ayrıntılı olarak ilgili tabloda gösterilmiştir. İlçelerde kaymakamın emri altında çalışan sağlık grup başkanlıkları ise ilçede bulunan birimler ile il sağlık müdürlükleri arasındaki koordinasyonu sağlamaktadır. Sağlık Bakanlığı birinci ve ikinci basamak sağlık hizmetlerini yerin getirmekte ve koruyucu sağlık hizmetlerini sunmaktadır. Birinci basamak sağlık hizmetleri; sağlık ocağı, sağlık evleri, ana-çocuk sağlığı, aile planlaması merkezleri, verem-savaş dispanserleri ve sıtma merkezleri tarafından yerine getirilmektedir. İkinci ve üçüncü

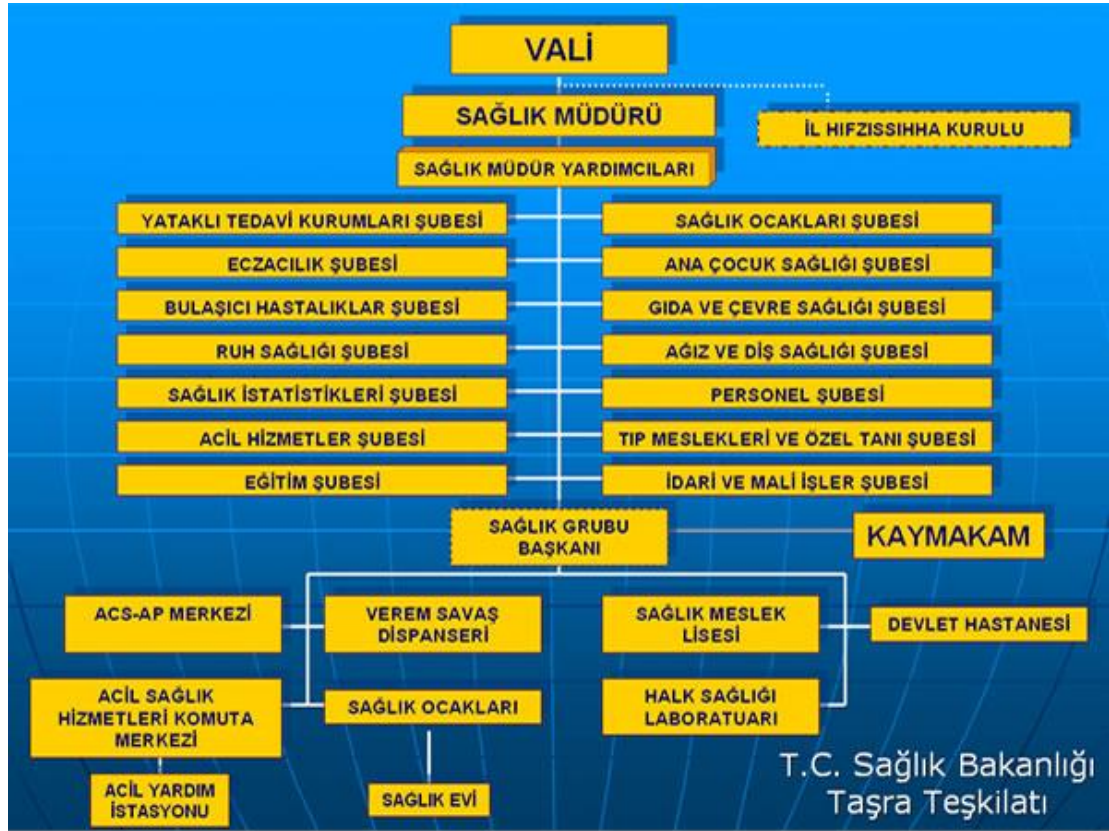
basamak sağlık hizmetleri ise Sağlık Bakanlığı ile birlikte diğer kamu kuruluşları, dernek, vakıf ve özel kişiler tarafından da gerçekleştirilmektedir.

Tabloda ayrıca il sistemi açısından ilginç bir durum göze çarpmaktadır. Kaymakam, ilçe sağlık örgütlenmesinin hiyerarşik olarak üstünde gözükmesi gerektiği halde, sağlık grup başkanı kaymakamın dikey olarak altında gösterilmemiş, yatay bir çizgi çizilmiştir. Sağlık Bakanlığı'nın resmi internet sitesinden alınan bu tablo esasında Sağlık Bakanlığı Sicil Amirleri Yönetmeliği'nin il sistemini bozan mantığıyla da uyum içindedir. Daha önce de değinildiği gibi sağlık alanında kaymakamın üstü konumunda doğrudan vali olması gerektiği halde sağlık personeli için kaymakamdan sonraki sicil amiri il sağlık müdürüdür.<sup>407</sup>

---

<sup>407</sup> Sağlık Grup Başkanı için; 1. Kaymakam 2. Sağlık Müdürü 3.Vali. Personel için; 1. Sağlık Grup Başkanı 2. Kaymakam 3. Sağlık Müdürü Laboratuar Müdürü 1.Sağlık Grup Başkanı 2. Kaymakam 3. Sağlık Müdürü Yardımcısı, [http://www.saglik.gov.tr/sb/extras/mevzuat/yt\\_sicil.pdf](http://www.saglik.gov.tr/sb/extras/mevzuat/yt_sicil.pdf) (27.12.2009).

Tablo 5. T.C Sağlık Bakanlığı Taşra Teşkilatı<sup>408</sup>



Ayrıca illerde sağlık teşkilatı hiyerarşisinin dışında, “1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu” nun 23. maddesi gereğince, valinin başkanlığında toplanan il umumi hıfzıssıhha meclisleri bulunur.<sup>409</sup> Kanunun devam eden maddelerinde; umumi hıfzıssıhha meclislerine seçimle gelen üyelerin her üç yılda bir yenilenmesi, her yenilemede durumun kaymakamlarca vilayetlere, valilerce de Sağlık Bakanlığı’na bildirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Mahallin sağlık durumunu sürekli olarak göz önünde bulundurarak, şehir, kasaba ve köylerin sıhhi durumunun düzeltilmesine ve mevcut mahzurların giderilmesine yarayan tedbirleri almakla yükümlü olan bu

<sup>408</sup> Sağlık Bakanlığı, [http://www.saglik.gov.tr/TR/Dosyalar/Tasra\\_kucuk.jpg](http://www.saglik.gov.tr/TR/Dosyalar/Tasra_kucuk.jpg) (27.12.2009).

<sup>409</sup> Meclisin üyelerini de belirten, Kanunun 23. maddesi şöyledir: “Her vilayet merkezinde bir umumi hıfzıssıhha meclisi toplanır. Bu meclis mahalli sıhhat ve içtimai muavenet müdürü, nafia mühendisi, maarif, baytar müdürü, mevcutsa sahil sıhhiye merkezi tabibi, bir hükümet ve belediye tabibi ve hastane baştabibi ile garnizon ve kıt’a bulunan yerlerde en büyük askeri tabip ve serbest sanat icra eden bir tabip ve bir eczacıdan ve belediye reisinden mürekkeptir. Meclis valinin veya valiye bilvekele sıhhiye müdürünün riyaseti altında içtima eder. Valinin tensip edeceği bir zat kitabet vazifesini ifa ve zabıtları tanzim eder.”

meclisler, olağanüstü durumlar hariç, ayda bir kez olağan olarak toplanmak zorundadır.

Kanunun 28. maddesi gereğince de umumi hıfzıssıhha meclisleri tarafından alınan karar ve tedbirlerin vali ve kaymakamlar tarafından uygulamaya konması ve uygulamaların izlenmesi gerekmektedir. 1593 sayılı Kanun, belirtilen kararlara ve tedbirlere uyulmamasını da yaptırıma bağlayarak, taşra yönetiminde sağlıkla ilgili alınan kararların uygulanma mekanizmalarını boşlukta bırakmamıştır.<sup>410</sup> İl Hıfzıssıhha Kurulları taşra yönetiminde sağlık alanında karar alıp uygulanmasını sağlayan önemli bir mekanizmadır. Örneğin, ani kar yağışı durumunda okulların eğitime ara vermesi bu kurulların verdiği kararlar olmaktadır.<sup>411</sup> Bu karardan da anlaşılacağı gibi, Hıfzıssıhha Kurulları ilde sağlık alanında hızlı bir şekilde karar alma ve uygulama kapasitesine sahiptir. Alınan kararların uygulamada ne ölçüde etkin olarak takip edilebildiği ise, ilden ile değişiklik gösterebilecek bir olgudur.

Türkiye’de sağlık sisteminin 2003 yılı durumunu değerlendiren Dünya Bankası Raporuna göre Türkiye, yaşam süresi beklentisi açısından OECD ortalamalarının yaklaşık on yıl gerisinde ve vatandaşlarının sağlık statüsü bakımından orta gelir düzeyindeki ülkelerin birçoğundan geri durumda

---

<sup>410</sup>“1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu” nun amir hükümlerine ve yasaklarına uymayan kurum ve kişiler hakkında, Kanunun 08.02.2008 tarih ve 26781 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 23.01.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanunla değişik 282-302. maddelerinde belirtilen cezai müeyyidelerin uygulanması için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü de vali ve kaymakamlara aittir.

<sup>411</sup> Güncel bir sorun olan kene ile mücadele konusunda olağan üstü toplanan İstanbul İl Hıfzıssıhha Kurulunun aldığı tedbirler bir başka somut örnek olarak verilebilir: “Kene ile mücadele konusunda halka ve sağlık personeline yönelik eğitim çalışmalarına yoğunlaştırılarak hız verilmesi. Okullarda kene ile mücadele konusunda broşür dağıtılması ve eğitim yapılması. Kene ve kenelerden gelen tehlikeler konusunda bilgilendirici afiş ve broşür hazırlanması. İlgili belediye başkanlıkları tarafından piknik ve park alanlarının ilaçlanması ve bu alanlardaki çim ve otların sıklıkla biçilmesi. Piknik ve park alanlarında kene ve kenelerden gelen tehlikelerden korunmak için dikkat edilmesi gereken konularla ilgili olarak ilgili belediyeler tarafından uyarıcı levha tabelalarının asılması.”İstanbul İl Sağlık Müdürlüğü web sitesi: <http://www.istanbulsaglik.gov.tr>, (10.01.2010).

bulunmaktadır.<sup>412</sup> Bu sonuçların sorumlusu olarak valileri göstermek doğru olmasa bile, il valileri “yetki genişliği” ilkesini daha etkili işleterek ve il özel idaresi bütçesinden sağlığa ayrılan kısmın daha iyi kullanılmasını sağlayarak kendi sorumluluk alanlarında bu verileri belli ölçüde de olsa daha iyi duruma getirebilirler.

Türkiye’de sağlık alanında yaşanan sorunlardan yola çıkan bazı rapor ve analizler, çare olarak sağlık hizmetlerinin “desantralizasyonunu” önermektedirler.<sup>413</sup> Bu öneri uygulamaya geçememiş olsa da Kamu Yönetimi Temel Kanununda ortaya konmuştur. Bu kanunda sözü edilen reformlar daha sonra parça parça ayrı kanunlarla uygulanmaya konmak istendiğinden, bu kanuna daha yakından bakmak, ulaşılmak istenen noktayı görebilmek açısından yararlı olacaktır. Kanunda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki bölüşümü yerel yönetimler lehine olmak üzere yeniden düzenlenmektedir.<sup>414</sup> Bu bağlamda milli eğitim, sağlık, tarım, çevre ve orman bakanlıklarının taşra birimlerinin yerel yönetimlere devredilmesi öngörülmüştür. Nitekim bu kapsamda olmak üzere Sağlık Bakanlığı “Sağlıkta Dönüşüm Programı” aracılığıyla; sağlıkta yerinden yönetimi gerçekleştirmeyi, hastanelerde idari ve mali özerkliği sağlamayı, tasarrufu teşvik etmeyi, verimlilik ve kaliteyi arttırmayı öngören çalışmalar başlatmıştır.

Kamu reformunun öncelikleri arasında sağlık sistemini de ademi merkeziyetçi bir anlayışla yeniden yapılandırmak bulunmaktadır.<sup>415</sup> Ayrıca, Sağlık Bakanlığı’nın eğitim hastaneleri dışındaki hastaneleri ile sağlık evi, sağlık ocağı,

---

<sup>412</sup> World Bank, *Turkey: Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency I-II*, Report No. 24358-TU, Human Development Sector Unit, The World Bank, New York, 2003.

<sup>413</sup> Asım Balcı, *Sağlık Bakanlığının Desantralizasyonu ve Taşra Teşkilatının Reorganizasyonu*, Sağlık Bakanlığı, Ankara, 2004.

<sup>414</sup>“Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” (KYTK, madde 2/e).

<sup>415</sup> KYTK’ya göre, Sağlık Bakanlığı’nın “mevcut taşra teşkilatlarının görev ve yetkileri, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacakları ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli” ilgili yerel yönetimlere devredilmektedir (Geçici md. 1).

sağlık merkezi ve dispanser gibi koruyucu sağlık hizmeti veren tesislerinin önce il özel idarelerine devredilmesi ve daha sonra il özel idarelerince, Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen esas ve usullere göre hastaneler dışında kalanların belediyelere devredilmesine imkân sağlanmaktadır.

Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatının devir işlemlerinin kadrolar dışında bir yıl içinde, kadro ve taşra teşkilatının bunlara ilişkin görev ve yetkilerinin devrinin de Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak esaslara göre aşamalı olarak beş yıl içinde yapılması öngörülmektedir. Devir işlemleri bitirilene kadar, taşra teşkilatlarının görevlerine devam etmeleri ve maddede öngörülen kadrolara ait atamaların bu bakanlıklar tarafından yapılmasına devam edilmesi mümkün kılınmaktadır. Böylece, Sağlık Bakanlığı'nın sağlık hizmetinin direkt sunumundan çekilip planlayıcı, düzenleyici, koordine edici ve denetleyici bir rol üstlenmesi öngörülmektedir.

Bu amaçları gerçekleştirmek için başlatılan Sağlıkta Dönüşüm Programının Temel İlkeleri'ne bakıldığında, bu ilkeler arasında “desentralizasyon”, “güçler ayrılığı” ve “hizmette rekabet” olması, sağlık hizmetinin taşra örgütlenmesinin nasıl olması gerektiğini ortaya koymaktadır.<sup>416</sup>

Sayılan bu ilkelere bakıldığında sağlık alanında yeni kamu işletmeciliği etkisi altında hazırlanan son dönem kamu yönetimi reformlarının bir parçası olarak, sağlık alanındaki reformların da neo-liberal bir devlet anlayışına yaslandığı kolaylıkla görülmektedir. Güçler ayrımı ilkesi, sağlık hizmeti sunanla hizmetin

---

<sup>416</sup>Sağlıkta Dönüşüm Programının Temel İlkeleri şunlardır: İnsan merkezlilik, sürdürülebilirlik, sürekli kalite gelişimi, katılımcılık, uzlaşmacılık, gönüllülük, güçler ayrılığı, desentralizasyon ve hizmette rakabet. Bu konu açısından daha önemli olan üç kavramın tanımı şu şekildedir:

*Güçler ayrılığı:* Sağlık hizmetlerinin finansmanını sağlayan, planlamasını yapan, denetimi üstlenen ve hizmeti üreten güçlerin birbirinden ayrılması ilkesidir. *Desentralizasyon:* Değişip gelişen koşullara ve çağdaş anlayışa uygun olarak yerinden yönetim ilkesinin hayata geçirilmesidir. *Hizmette rekabet:* Sağlık hizmet sunumunun tekel olmaktan çıkarılıp, farklı hizmet sunucularının yarışmasının sağlanmasıdır. Böylece sürekli kalite artırımına ve maliyet azalmasına yönelik bir teşvik ortamı oluşacaktır. Bkz. Sağlık Bakanlığı, <http://www.izleme.saglik.gov.tr/08.htm>. (03.11.2009).

finansmanını ayırarak, sağlık hizmetinin özel sektöre açılmasını bir ilke haline getirmiştir. Ayrıca, hizmette rekabet ilkesi de sağlık hizmetini rekabete açarak kamunun belirleyiciliğini sona erdirmeyi amaçlayan bir ilkedir. Bu ilkelerle uyumlu olarak, Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın birinci ayağını, Sağlık Bakanlığı'nın ve dolayısıyla valiliğin yönetici rolünün yerinden yönetim ve düzenleyicilik işlevi ekseninde yeniden belirlenmesi oluşturmaktadır.<sup>417</sup>

Bu ilkelerin yanı sıra bu çalışmanın temeliyle alakalı olan husus, sağlıkta dönüşüm programının bileşenleri arasında sayılan “idari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmeleri” oluşturulması bileşenidir.<sup>418</sup> Bu bileşen; ülkedeki hastanelerin tümünü, aralarında hiçbir ayırım yapılmaksızın, sigorta kurumu ile sözleşme yapmak ve sevk sistemi esaslarına uymak kaydı ile bütün vatandaşlara hizmet verecek şekilde dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Hastanelerin bu hizmeti verirken hizmet kalitesi ve sözleşme esaslarına uygun fiyat uygulamaları açılardan denetim altında tutulacağı da belirtilmiştir. Bunu gerçekleştirmek içinse, kamu hastanelerinin bu değişen yapıya uyum sağlaması, daha verimli işletmeler haline dönüşmesi ve sektörün diğer aktörleri ile rekabet edebilmesi gerekçelerine dayanarak, hastanelerin şu andaki merkeze bağımlı yapısından kurtulması gerekliliği vurgulanmıştır. Bu yapının doğal bir sonucu olarak her hastane kendi yönetim kararlarından, hizmet kalitesinden ve verimliliğinden sorumlu olacaktır. Ancak ülkedeki kaynak dağılımı dengesizliği göz önünde bulundurularak sosyal devlet ilkesi gereği yetersiz bölgelerdeki sağlık kurumlarının destekleneceği konusuna da bu bileşenin açıklamasında yer verilmiştir.

Bu bileşeni hayata geçirmek için KYTK'ya göre daha ileri bir adım atılarak, hastaneleri hem il genel yönetiminin hem de yerel yönetimin dışına çıkararak,

---

<sup>417</sup> Arif Erençin, Vesim Yolcu, *a.g.e.*, s. 129.

<sup>418</sup> Sağlık Bakanlığı, *a.k.*

kendilerine idari ve mali özerklik tanınmıştır. Bu bileşeni hayata geçirmek için Hükümet, Sağlıkta Dönüşüm Programı adı altında son olarak "Hastane Birlikleri Pilot Uygulaması Hakkında Kanun Tasarısı"nı gündeme getirmiştir.<sup>419</sup> Yasa tasarısı daha önce Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Sağlık Kanunu Tasarısı kapsamında gündeme getirilen ancak tasarılar yasalaştırılmadığı için gerçekleştirilemeyen bazı düzenlemeleri içermektedir. Getirilmek istenen bu yapının Sağlık Bakanlığının taşra teşkilatının temelini teşkil eden hastanelerin, il sisteminin dışına çıkarılması anlamına geleceği kesindir. Tasarı asıl olarak, bakanlığa bağlı ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarını "kamu tüzel kişiliğine sahip", "özerk" "kamu hastane birlikleri" çatısı altında yeniden örgütlendirmeyi hedeflemektedir. Birliklerin bakanlıkla ilişkisi "ilgili kuruluş" statüsünde olacaktır. Birlikler birden fazla ili kapsayabileceği gibi, aynı ilde birden fazla birlik de kurulabilecektir. Ayrıca bakanlık, birden fazla birliği bir araya getirerek "birlikler koordinatörlüğü" de kurabilecektir. Birliklerin kuruluşu bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun kararıyla sağlanacaktır.

Tasarıya göre, hastane birliklerinin organları yönetim kurulu, genel sekreterlik ve hastane yöneticiliklerinden oluşacaktır. Birliğin karar organı yönetim kurulu, yürütme organı da genel sekreterlik olacaktır. Yönetim kurulu, ikisi il genel meclisi tarafından (biri hukukçu, biri de mali müşavir olacaktır), biri vali tarafından (iktisat, işletme ya da maliye eğitimi almış olmalıdır), ikisi bakanlık tarafından (biri tıp hekimi, diğeri de sağlık sektöründe deneyim sahibi, üniversite mezunu olmalıdır), biri de sanayi ve ticaret odasınca (üniversite mezunu olmalıdır) belirlenen üyelerle il sağlık müdüründen (ya da yardımcılardan biri) oluşacaktır. Yönetim kurulu

---

<sup>419</sup>Tasarı metni için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0439.pdf> (26.10.2009) Kamu Hastane Birlikleri Kanunu Tasarısı Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilmiş olup (Nisan 2010) yakın zamanda Genel Kurulda görüşülmesi beklenmektedir.

üyelikleri konusunda dikkat çeken önemli bir nokta, üye seçilebilmek için 8 yıl kamu ya da özel sektörde iş deneyimine sahip olmanın yeterli görülmesidir. Bu bakımdan, özel sektörle kamu sektörü arasında da bir ayırım yapılmadığı görülmektedir. Bu durum, kamu sektöründe hiçbir deneyimi olmayan birinin bile birlik yönetim kurulu üyeliğine seçilebilmesine olanak tanımaktadır.<sup>420</sup>

İkinci olarak, yönetim kurulu üyeleri belirlenirken ticaret ve sanayi odasına bir üye seçme yetkisi verilirken Anayasa'ya göre, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu statüsünde olan tabip odaları ve diğer sağlık çalışanı örgütlerine temsil olanağı sağlanmaması ilginçtir. Genel sekreterlik bünyesinde ise, tıbbi hizmetler, idari hizmetler ve mali hizmetler başkanlıkları kurulacaktır. Birliğe bağlı her bir hastane hastane yöneticisi tarafından yönetilecektir. Hastane yöneticisine bağlı olarak başhekimlik, idari ve mali işler müdürlüğü ile sağlık bakım hizmetleri müdürlüğü kurulacaktır. Bu görevlere atanacak personelin de, kamu ya da özel sektörde en az beş yıllık iş deneyimine sahip olması yeterli görülmekte, kamuda deneyim sahibi olmak şart koşulmamaktadır.

Sonuç olarak bu tasarı, Sağlık Bakanlığı'nın pilot olarak belirleyeceği illerden başlayarak, bakanlığa bağlı ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerini (devlet hastaneleri) "kamu hastane birlikleri" çatısı altında, idari ve mali açıdan özerk "sağlık işletmesi" statüsüne geçirmeyi öngörmektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşu sayılabilecek olan hastane birliklerine sağlık işletmesi demek, hastaneleri kamu iktisadi teşekkülü olarak algılamaktan kaynaklanmaktadır. Yeni modelin ana

---

<sup>420</sup> Faruk Ataay, Kamu Hastane Birlikleri Tasarısı: Yerelleştirme, Özelleştirme ve Yönetişim” YAYED, [http://www.yayed.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=411&tipi=9&sube=0](http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=411&tipi=9&sube=0) (03.11.2009).

gerekçesi, aşırı büyüyen ve merkezileşen sağlık hizmetlerinin bakanlığın asli görevlerinde yoğunlaşmasına engel olduğudur.<sup>421</sup>

Buna karşılık yeni modelin, Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatını, mahallinde yürütülmesi gereken hizmetlerin yükünden kurtararak, hem hastanelerdeki verimsizlik sorunu çözeceği hem de asli işlerine yoğunlaşma olanağına kavuşturacağı iddia edilmektedir. Böylece, bakanlığın yeniden yapılandırılarak, "stratejik düşünme", "geleceğe dair tasarımlar geliştirme", "misyon ve vizyon geliştirme", "temel amaç, politika ve öncelikleri şekillendirme", "ölçülebilir başarı göstergeleri oluşturma", "insan kaynakları geliştirme" gibi esas görevlerine yoğunlaşabileceği ifade edilmektedir. Gerekçeye göre yeni model, hastanelerin özerkleşmesini sağlamakla beraber, hastanelerin "sosyal sorumlulukları" devam edecek, "kâr amaçlı değil", "hakkaniyete, halkın ihtiyaç ve beklentilerine uygun, kolay erişilebilir, katılımcı, verimli, kaliteli ve etkin" hastane hizmetleri sunulacaktır. Nitekim tasarı, her bireyin mümkün olan en yüksek standartta sağlık hizmetinden yararlanabilmesinin, "temel bir insan hakkı" ve "sosyal devlet" anlayışının doğal bir sonucu olarak görüldüğünü ileri sürmektedir.

Tasarının öngördüğü örgütsel yapılanma, devlet örgütlenmesi ilkeleri bakımından tartışma konusudur. Kamu sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığı'nın "ilgili kuruluşu" statüsündeki kamu hastane birliklerine bağlanması ve birliklerin yönetim kurullarına "yönetişim" anlayışı çerçevesinde yerel yönetim ve ticaret ve sanayi odası temsilcilerinin atanması, bakanlık örgütlenme şemalarına aykırı bir

---

<sup>421</sup>TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, Sağlık Bakanlığının 2009 yılı bütçesinin kabulünün ardından, kamu hastanelerinin özerk yapıya kavuşturulmasını, pilot illerde "kamu hastane birlikleri" kurulmasını öngören kanun tasarısını ele almış ve burada Sağlık Bakanı Recep Akdağ, tasarıya ilişkin bilgi verirken, hastaneler konusunda çok parçalı bir yapının bulunduğunu ifade ederek, "850 hastane var. Bu; 850 döner sermaye, 850 satın alma komisyonu anlamına geliyor. İşini iyi bilen 850 kişilik bir komisyon oluşturmak da kolay değil" demiştir. <http://www.tumgazeteler.com/?a=4336052>. (03.11.2009).

modeldir.<sup>422</sup> Sağlık Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu yapılarak il sistemi dışına çıkarılan hastanelerin şirket mantığıyla ne kadar başarılı işletilebileceği, değişik sosyo-ekonomik yapılara sahip yerlerde yönetim kurullarının nasıl oluşturulacağı ve oluşan kurulların ne ölçüde yetkin olabileceği tartışma konusudur.

Türkiye'de devletin sağlık alanında, en azından bir süre daha geleneksel rolünü sürdürmesi gerekmektedir. Bunun başlıca nedenleri şunlardır: Türkiye'de sağlık hizmetlerinin özel sektör veya hastane birlikleri tarafından eşitlik ve adalet ilkeleri çerçevesinde bütün topluma ihtiyaçları oranında sunulması ve az gelişmiş bölgeler de dâhil olmak üzere bütün bölgelere sağlık hizmetlerinin götürülmesi fiilen mümkün değildir. Mevcut yapının merkeziyetçi bir anlayışla sürdürüldüğü ve başarısızlığın kaynağının da bu olduğu doğrudur. Ancak değişen ve gelişen şartlar, sağlık hizmetlerini hem donanım hem de nitelik açısından daha iyi hale getirmeyi gerektirdiği halde, Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatları mali kaynak, donanım ve personel açısından yetersiz bırakılmış ve böylece başarısızlığa giden yola sebebiyet verilmiştir. Bunun çaresi ise özerk birimler yaratmak değil, il sistemi içerisinde valinin denetim ve nezaretinde il sağlık müdürlüklerini hem teşkilatlanma, hem donanım, hem de mali kaynak açısından yeterli duruma getirmektir. Çünkü kamu hizmetleri alanında yaşanan her sorunun nedenini merkeziyetçi yapıda aramak ve çare olarak da özelleştirme veya özerk yapılar yaratmayı görmek soruna yanlış teşhis koymak demektir.

Kamu hizmetlerini parçalayarak il sisteminin dışına çıkarmak, taşrada hizmetlerin bütünlüğünü bozacaktır. Mülki idare amirleri nihai manada tüm kamu hizmetlerinin sorumluluğunu üstlenmiş idarecilerdir. Sağlık gibi geleneksel kamu

---

<sup>422</sup> Faruk Ataay, "Kamu Hastane Birlikleri..." YAYED.

hizmeti alanlarını mülki idarenin denetim ve kontrolü dışına çıkarmak, gelişmiş bölgelerde arzulan sonuçlar doğursa bile önemli gelişmişlik farkları bulunan ülkemizde aynı sağlık standardını her yerde sunmak mümkün olmayacaktır. Böylece hizmetin hem geleneksel sunum modeli bozulmuş olacak hem de yerine yenisi ikame edilememiş olacaktır.

### **III. Yeni Gelişmeler Bağlamında Yetki Genişliği Uygulamaları**

Bir önceki bölümde il idaresi sisteminin emniyet ve sağlık gibi geleneksel hizmet alanlarında bile içinin boşaldığını gördükten sonra şimdi reformların doğrudan taşra yönetimiyle ilgili olanlarına ve doğrudan sonuçlara daha yakından bakılacaktır. Reformla amaçlanan merkezi yönetimin kendi dışına görev ve yetki aktarmasının tüm boyutları, yetki genişliğini doğrudan etkileyecek bir mahiyete sahiptir. Bu nedenle amaçlanan değişimin mülki yerel idare ilişkilerini doğrudan etkileyen boyutunu açıklığa kavuşturabilmek için il özel idaresi ve belediye kanunlarına daha ayrıntılı olarak bakılmaktadır. Daha sonra ekonomik gelişmeden sosyal hizmetlere kadar bir dizi görevi üstlenerek il sisteminin altını boşaltıcı etkide bulunan kalkınma ajansları incelenmekte, devamında köylere hizmet götürme birlikleri ile ilgili yeni kanuna değinilerek, bu birliklerin ajanslarla beraber taşra yönetiminde nasıl bir değişimi temsil ettiği üzerinde durulmaktadır. Son olarak il sistemini görünüşte güçlendiriyor gibi gözüken ve mülki amirlerin özellikle 1980 sonrası “tutunma araçları” işlevi gören, ancak il sisteminin doğası ve sistematik bir parçası haline getirilemeyen “esnek yönetsel araçlar” ele alınacaktır.

### III.1. Mülki – Yerel Yönetim İlişkilerinde Değişim: İdari Vesayetin Değişen Niteliği

Tarihsel olarak Türkiye’de yerel yönetimler, merkezin taşradaki idari birimleri olarak algılanmış ve buna göre kurulup gelişmişlerdir. Bu algının doğal sonucu, yerel yönetimlerin merkezin mutlak anlamda denetimi ve vesayeti altında olması gerektiğidir. Bunu gerçekleştirebilmek için de “genel yetkili” olan merkez, yerel yönetimlere, sınırlı sayıda hizmet için örgütlenme ve faaliyette bulunma imkânı tanımıştır. Son dönemde gerçekleştirilen yerel yönetim reformları ile ise yerel yönetimlerin yönetim sistemi içindeki ağırlığının artırılması amaçlanmış ve merkez yerel ilişkilerinde yerel yönetimlerin merkezin “taşradaki temsilcileri” olarak görülmesinden vazgeçilip, bir ortaklık “*partnership*” modeline doğru geçilmesi öngörülmüştür.<sup>423</sup>

Merkezi yönetimin kendi dışına görev ve yetki aktarmasının başlıca üç boyutunun olduğu gözden kaçmamalıdır.<sup>424</sup> Birincisi merkezi yönetimin yetkilerinin yerel yönetimlere devri, ikincisi merkezi yönetimin yetkilerinin valilik ve kaymakamlıklara devri, son boyut ise, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin bazı kamu hizmetlerini üniversite, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektöre gördürebilmesidir.<sup>425</sup> Bu üç boyut da yetki genişliğini ilgilendirmekle

---

<sup>423</sup> M. Kösecik, İ. Sağbaş, “Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, (Ed. Nagehan Talat Arslan), Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 141.

<sup>424</sup> Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, s. 143.

<sup>425</sup> 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı tarafından sekizi geçici olmak üzere 22 maddesi bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye gönderilen ve nihai olarak yürürlüğe girmeyen 5277 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” (KYTK)’da bu üç boyutun da hayata geçirilmesi öngörülmüştü. KYTK’nın en önemli yeniliği, 6. maddesiyle merkezi idarenin kamu hizmetleri ile ilgili yetki ve sorumluluklarını saymasıdır. 7. maddede ise merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler sıralanmıştır. Mevcut sistemde, idare merkezîyetçilik esasına göre örgütlendiğinden, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri sayılıp sıralandırılmışken, KYTK’da merkezi yönetimin yetki ve sorumlulukları sayılıp sınırlandırılmıştır. Bu durum 8. maddenin (a) fıkrasında; “mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki, sorumluluk ile

beraber, mülki idareyi daha yakından ilgilendiren ikinci boyuttur. Diğer iki boyut da merkezin temsilcileri olarak mülki idarenin yetki ve güç kullanımını etkilediği oranda önemlidir.

Mülki idare amiri, taşrada genel kabul gören geleneksel bürokratik gücü ve toplumsal itibarı sayesinde kamu yönetiminin tüm unsurları arasında eşgüdümü sağlayan ve hiyerarşik olarak otoriteyi tesis eden yegâne kişidir. Kamu yönetiminin içinde bulunduğu çevresel şartların hızlıca değiştiği ve vatandaşın hizmette kalite beklentisinin her geçen gün yükseldiği bir dönemde, taşradaki nitelikli insan gücünün de azlığı hesaba katıldığında mülki idarenin oynayabileceği rolün önemi daha iyi anlaşılabilir. Bu çalışma açısından mülki idareye biçilen rolün önemi ise şu noktadadır: Belirtilen işlevleri mülki idare amirlerinin istenen ve gereken düzeyde icra edebilmeleri için yetki genişliğinin yeniden etkin bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Türkiye’de mülki idareyi kamu yönetimi reformunun bir parçası yapmadan, kamu yönetiminin sorunlarına çare bulmak ve başarılı bir reform yönetimi süreci gerçekleştirmek mümkün değildir. Türkiye’de güçlü bir bürokrasi geleneği vardır. Bürokrasi yönetimde reformun yalnızca nesnesi değil, aynı zamanda öznesidir.<sup>426</sup> Yıllardır konuşulduğu halde başarılı bir kamu yönetimi reformu gerçekleştirilememesinin temel nedeni, bürokrasiyi reform sürecinin aktif bir öznesi haline getirememekten kaynaklanmaktadır. Durum böyle iken, reformun ülke

---

hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir” ifadesi ile hükme bağlanmıştır. Bu madde ile birlikte mahalli idarelerin yetki ve görevleri esas, merkezi idarenin yetki ve görevleri ise istisnai kabul edilmiş bulunmaktadır. Kamu yönetimi sistemimizde tarihsel ve anayasal gelenek sonucu oluşmuş “genel yetkili merkez”in yerini “genel yetkili yerel”in alması tasarısı Anayasaya uygun olup olmama bakımından tartışmalara neden olmuştur. Bkz. Ülkü Azrak, *a.g.m.*, s. 227.

<sup>426</sup> Tanzimat döneminden itibaren Türk bürokrasisinin “araçsal rasyonaliteden” ziyade “özel rasyonaliteyi” amaç edinmesi, bir başka ifadeyle başkaları tarafından yapılan politikayı uygulayan değil, kendisi politika yapan bir konumda olması hakkında bkz. Metin Heper, *Türkiyede Devlet Geleneği*, (Çev. Nalan Soyarak), Doğu Batı Yayınları, 2006, s. 90-91.

sathında başarıyla uygulanmasının en temel aracı olan ve il sisteminin bel kemiğini oluşturan mülki idareyi reform sürecinin dışında düşünmek mümkün değildir. Gerçekleştirilen yerelleşme reformları ile mülki yerel idare ilişkileri sürekli dönüşüme uğratılmakta, ancak taşra yönetiminin üzerinde durduğu ikinci sütun olan yetki genişliği ihmal edilmektedir.<sup>427</sup>

Mülki idare amirlerinin taşra yönetiminde yerel yönetimlerle olan ilişkilerinde idari vesayet makamı olarak görev ifa etmeleri, anayasal bir ilke olan yetki genişliği usulünün bir sonucudur. Merkezin yetkisinin coğrafi anlamda genişletilerek (yetki genişliği) illerde valiler tarafından kullanılması, merkezi idarenin vesayet yetkisinin de mülki idare amirleri tarafından kullanılmasını gerektirmiştir. Ancak yerel yönetimlerin özerkliği de anayasal bir ilke olduğundan bu yetkiler, yasalarla düzenlediği ölçüde ve yasaların gösterdiği sınırlarda kullanılabilir. Taşra yönetiminin iki temel unsuru olan mülki ve yerel yönetim arasındaki ilişki bu nedenle eşitler arası bir ilişki olmayıp, merkez-yerel ilişkisinin taşra yansıması şeklinde cereyan etmektedir. Bir başka deyişle idarenin bütünlüğü ilkesinin taşrada uygulama aracı mülki idare amirleridir. Bu nedenle, son kamu yönetimi reformlarıyla birlikte, mülki idare yerel yönetim arasındaki ilişkinin değişen niteliğini açıklamak, taşra yönetiminin mevcut durumu hakkında da bilgi vermiş olacaktır.<sup>428</sup>

---

<sup>427</sup> İhmalin de ötesinde, yürürlüğe girmeyen KYTK bakanlıkların birçoğunun taşra teşkilatını ortadan kaldırarak il sisteminin içinin büyük ölçüde boşalmasını öngörüyordu. *KYTK'ya ek (II) sayılı cetvelde* gösterilen şu bakanlıklar taşra teşkilatı kuramayacaklardır: 1. Dışişleri Bakanlığı 2. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 3. Sağlık Bakanlığı 4. Ulaştırma Bakanlığı 5. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 6. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 7. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 8. Kültür ve Turizm Bakanlığı 9. Çevre ve Orman Bakanlığı. KYTK'nın geçici 1. maddesi de taşra teşkilatları kaldırılan bu bakanlıkların bir çoğunun malvarlığı ile personelinin, il özel idareleri veya belediyelere devrini öngörmekteydi.

<sup>428</sup> Taşra yönetiminin mevcut durumunu daha da geriye götürecek olan bir konu da il idare kurulunun içinin tamamen boşalması ihtimalidir. Bu husus da yürürlüğe girmeyen KYTK'nın en çok tartışılan yönlerinden birini teşkil etmiştir. İl İdaresi Kanunu'nun 57. maddesine göre göre bu kurul vali (veya muavini) başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal

Merkez yerel arasındaki ilişkilerin değişen niteliğine atıf yapmak, mülki ve yerel idareleri taşrada hizmetleri paylaşan karşıt kutuplar olarak görme anlamına gelmemektedir. Bu nedenle birinin görev ve yetkilerinde artış diğerinde doğal olarak bir azalış anlamına gelmez. Ancak merkezi yönetimin, neoliberal politikalar çerçevesinde devletin değişen rolüne koşut olarak, sorumluluk alanının git gide yerel yönetimler ve özel sektör lehine azalmasının, taşra yönetimini de etkilediği yadsınamaz bir gerçektir. Türkiye’de kamu yönetiminde güç, sahip olunan yetkilerin ne ölçüde etkin olarak kullanıldığı ile değil, yetkilerin sayısal çokluğu ile ölçüldüğünden, doğal olarak mülki idare amirleri de azalan görev ve yetkilerini bir güç kaybı olarak algılamaktadır. Hâlbuki kâğıt üzerinde var olup da etkin olarak kullanılmayan görev ve yetkiler zamanla bu alanlarda yükselen şikâyetler nedeniyle, yetkisini etkin olarak kullanamayan kurumu yıpratmaktadır. Bu durum bir kısır döngüye yol açarak, mülki idarenin geleneksel rollerini de tartışmaya açmakta ve yerelleşme eğiliminin etkisiyle bu alanlarda da yetki kaybı yaşanmaktadır.

Taşra yöneticileri olarak mülki idarenin güç kaybının bir diğer temel nedeni, kâğıt üzerinde gözükken yetkilere koşut olarak vali ve kaymakamların altında güçlü ve işleyen bir taşra yönetim mekanizmasının kurulamamış olmasıdır. Bu nedenle mülki idare; sorumlusu olduğu, ancak çözüme gücüne sahip olmadığı kamu yönetimi sorunları karşısında çağın gelişen şartlarına uygun bir örgütlenme olmadığı savıyla kamu yönetimi reformlarının öznesi değil, görev ve yetkileri git gide azalan pasif bir nesnesi olmaktadır. Mülki idare, taşra yönetiminde kamu yönetimi reformlarının aktif bir unsuru yapılamadığı için taşraya dönük olarak planlanan kamu hizmetlerinin

---

yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşur. KYTK’da Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatının olmayacağı öngörüldüğünden bu bakanlıkların illerde idare kuruluna katılacak olan şube müdürleri de olamayacaktır. Bu durumda il idare kurulu da anlamını tamamen yitirmiş olacaktır.

iyileştirilmesi konularında arzulanan başarı seviyesi yakalanamamaktadır. Bu çerçevede kimi zaman mülki idare sisteminin çağın gelişen koşullarına uygun olmadığı gerekçesiyle iflas ettiği ilan edilmekte ve aynı gerekçeyle iş yapma kapasitelerine bakmadan tüm yetkilerin yerel yönetimlere devri savunulmaktadır. Bu nedenle il sisteminin geleceği açısından çok önemli olan mülki-yerel yönetim ilişkilerinin son reformlar sonucunda ne duruma geldiğine ilk önce doğrudan yeni mevzuat hükümleri çerçevesinde bakılacak, daha sonra değerlendirmesine geçilecektir.

Bu bağlamda, il sisteminin etkinliğini tartışırken, bu sistemin taşradaki yürütücüleri olan mülki idare amirlerinin değişen İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu karşısında vesayet ilişkisinden kaynaklanan durumlarını analiz etmek yararlı olacaktır. Bu çalışma açısından önemli olan husus, taşrada merkezi idarenin temsilcisi sıfatıyla vesayet yetkisi kullanan mülki idare amirlerinin, bu yetkilerinin yeni reformlarla ne duruma geldiğini tespit edebilmektir. Bu tespiti yaptıktan sonra, yeni konunun il sisteminin işleyişine bir etkide bulunup bulunmayacağı tartışılacaktır. Ayrıca, Türkiye’de merkez ve taşra ilişkileri belli kalıp yargılarla değerlendirildiğinden, kimi zaman bunları sarsacak gelişmeler olsa bile bu kanaatler değişmemektedir. Yerel yönetimler üzerinde ağır bir vesayet denetiminin olduğu yargısı bu tarz yargılardandır. Bu açıdan mevcut durumu değerlendirebilmek için konuyla ilgili yeni yasalara analitik açıdan bakmak gerekmektedir. Bu çerçevede ilk bakılması gereken kanun 5393 sayılı Belediye Kanunudur.<sup>429</sup>

5393 sayılı Belediye Kanunu genel yaklaşım itibariyle vesayet denetimini azaltmak ve belediye idaresine daha fazla serbest hareket imkânı tanımak amacıyla

---

<sup>429</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, 13/07/2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

çıkarılmıştır. Nitekim Kanunun tanımlarla ilgili maddesinde belediye idaresi; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Kanunun vesayeti azaltmaya çalıştığı bir gerçekse de kanunun bütünüyle uygulanmasında yine de mülki idare amirlerine doğrudan ya da dolaylı olarak birçok görev verildiği görülmektedir. Bu çerçevede vali veya kaymakamların Belediye Kanununun uygulanmasında üstlendikleri görevlere kısaca bakmak gerekmektedir.

Belediyenin kuruluş ve sınırlarının kesinleşmesi bakımından; belediye tüzel kişiliğinin ortaya çıkması sürecinin başlamasında mahallin en büyük mülki amirine ve sonuçlandırılması aşamasında ise sadece valiye görev verilmiştir.<sup>430</sup> Benzer şekilde, Kanunun belediye sınırlarının kesinleşmesi konusunu düzenleyen 6. maddesine göre; bir belediye sınırı, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşmektedir. Kesinleşen sınırlar, valilikçe yerinde uygulanmak suretiyle taraflara gösterilir ve durum bir tutanakla belirlenir. Kesinleşen sınır kararları ile dayanağı olan belgelerin birer örneği; belediyesine, mahallî tapu dairesine, il özel idaresine ve o yerin mülki idare amirine gönderilir. Görüldüğü gibi, sınırların tespitinde gereken karar da mülki idare amirince alınmaktadır.

---

<sup>430</sup> Belediye Kanununun 4. maddesine göre, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirim üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur.

Yine Kanundaki düzenlemeye göre,<sup>431</sup> bir il dâhilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması hâlinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sınır değişikliklerinde büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınır.

Birleşme ve katılmada da, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılacağından dolayı ilgili seçim kurulları vasıtasıyla işlem yapılması için ilgili mülki makamın yapacağı işlemler söz konusudur. Bu çerçevede oylama sonucunun olumlu olması hâlinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilecek ve belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşecektir. Katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında, 6. maddeye göre işlem yapılacak olup, burada belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile sınırın kesinleşmesi söz konusudur.

Bu maddelere toplu olarak bakıldığında belediyelerin kuruluş, sınır, birleşme veya katılma işlerinde merkezin vesayet denetiminin devam ettiği söylenebilirse de esas olarak mülki idare amirlerine verilen bu yetkilerin belediyelerin sunduğu mahalli işlere ve bunların yürütülüşüne ilişkin olmadığı ve kamu düzenini doğrudan ilgilendiren konularda olduğu görülmektedir. Buna benzer şekilde; yerel halkın mahalli müşterek ihtiyacı kapsamında değerlendirilemeyecek olan başka hususlarda da mülki idare amirlerine belirli rol ve yetkiler verilmiştir:

Örneğin belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye

---

<sup>431</sup> 13/07/2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanununun 7. maddesi.

meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olacaktır.<sup>432</sup> Benzer şekilde bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilebilmektedir.<sup>433</sup> Burada valinin görüşü, yapılacak işlem bakımından aranan bir şekil şartıdır.

Valinin özel idarenin başı olması nedeniyle ifa edeceği görevler de söz konusudur. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi halinde, tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılacak olup, bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal etmekle beraber, bunlardan köy idaresince karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilecektir.<sup>434</sup> Ayrıca, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin kadroları ve personeli; köye dönüştürülme hâlinde ilgili il özel idaresine devredilecektir.<sup>435</sup> Bu görevler, valinin merkezi idarenin temsilcisi olmasından kaynaklanmaz.

Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak da özel idare ve belediyelerin görevleri arasında yer almakta olup, il özel idaresi ve belediyeler, umuma açık istirahat ve eğlence yeri ruhsatını vermeden önce kolluk kuvvetinin görüşünü alacaktır. Açılacak yerin genel güvenlik ve asayişin korunması açısından kolaylıkla kontrol edilebilecek bir yerde ve konumda olup olmadığına dair bu görüş de mülki idare amiri vasıtasıyla yedi gün içinde ilgili idareye bildirilecektir.<sup>436</sup> Bu

---

<sup>432</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 9. maddesi.

<sup>433</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 10. maddesi.

<sup>434</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesi.

<sup>435</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 50. maddesi.

<sup>436</sup> 10/08/2005 tarihli 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Yönetmeliğin 32. maddesi.

yetki, icrâ bir yetki olmayıp, ruhsatı verecek olan yerel yönetim birimine kolluk amiri olarak yardımcı ve aracı olmaktan ibarettir.

Aynı tarzda bir yetkinin kaynağı da Devlet İhale Kanununun 75. maddesidir.<sup>437</sup> Bu madde hükmüne göre, işgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilecektir. Dolayısıyla burada da mülki idare amirine verilen yetki vesayet kapsamında değerlendirilebilecek bir yetki değildir. Vesayet kapsamında değerlendirilemeyecek bir diğer koordinasyon görevi de il çevre düzeni planlarının yapılmasına ilişkindir. Büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek meclislerin görevi olup, bu planlar valinin koordinesinde yapılacaktır.<sup>438</sup> Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri bu hükmün dışındadır. Burada da verilen yetki sadece bir koordinasyonu sağlama yetkisidir.

Yeni Belediye Kanununun mülki yerel ilişkilerinin yeni boyutunu ortaya koyan esas konu, meclis kararlarının yargıya götürülmesidir. Belediye meclisi kararları kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez ve mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. Bu başvuruda süre şartı da kaldırılmış olup, belediye meclis kararlarının uygulanması bağlamında özel bir yöntem olarak bu hüküm ihdas edilmiştir. Bu hükmün geleneksel anlamda vesayet yetkisi içinde olup olmadığı tartışma konusu olmuş ve konunun Anayasa Mahkemesine intikali üzerine Mahkeme, yeni düzenlemenin idarenin bütünlüğünü sağlayacak mahiyette bir idari

---

<sup>437</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesi.

<sup>438</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesi.

vesayet içermediğinden iptaline karar vermiştir.<sup>439</sup> Çünkü burada meclis kararı mülki amirin onayına tabi kılınmamıştı. Bu nedenle mülki idarenin kararın yürürlüğe girmesini engelleyici bir durumu söz konusu değildi. Kararın mülki idareye gönderilmesinin nedeni, mülki idarenin kararı idari yargıya gönderebilmesine imkân tanımak içindi. Mahkeme de sadece yargıya götürmeyi idari vesayet kapsamında değerlendirmemiştir.<sup>440</sup>

Valiye merkezi yönetimin bir temsilcisi olma sıfatıyla verilen bir görev de faaliyet raporları ve başkanın düşürülmesine ilişkindir. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilecek olup, Vali bu dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a sunacaktır.<sup>441</sup> Keza, belediye başkanı hakkında gensoru verilmesi halinde bu önerenin karara bağlanmasında da valinin gerekçeli görüşü ile Danıştay'a dosyanın intikali gerekmektedir.

Ayrıca, belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilebilmektedir.<sup>442</sup> Görüldüğü gibi, burada da valiye merkezin temsilcisi olma sıfatından kaynaklanan bir görev verilmiştir. Benzer şekilde belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona ermektedir. Eğer, belediye başkanının;

---

<sup>439</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 23. maddesi'nin "Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir" şeklindeki fıkrası Anayasa Mahkemesi'nin Esas: 2008/27, 2010/29 sayılı kararıyla (*Resmî Gazete: 22.6.2010/27619*) iptal edilmiştir. Kararın gerekçesinde bu hükmün "merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği" ifade edilmiştir.

<sup>440</sup> Karşı oy gerekçesinde ise, "mülkî idare amirinin, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine hak veya menfaatinin ihlâl edilmiş olması gibi bir koşul da aranmaksızın idari yargıya başvurabileceği hükme bağlanarak, zayıflatılmış da olsa vesayet yetkisine yer verildiği" ifade edilmiştir.

<sup>441</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 26. maddesi.

<sup>442</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 29. maddesi.

mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenirse, bu durumda da başkanın başkanlık sıfatı Danıştay kararıyla sona erdirilmektedir.<sup>443</sup> Burada da mülki idare amirine merkezi idarenin temsilcisi olarak bir bakıma belediye başkanının göreve gelip gelmediği hususunda bir nezaret etme görevi verilmiştir.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda da vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak; bir başkan ya da başkan vekili seçer. Yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılacaktır.<sup>444</sup> Burada da valilere açık bir şekilde İçişleri Bakanını temsilen verilen bir görev söz konusudur.

Yeni Belediye Kanununda belediye hizmetlerinin aksaması halinde de valiye önemli bir yetki tanınmıştır. Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından isteyecek, eğer aksaklık giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi o ilin valisinden istenecektir.<sup>445</sup> Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderecektir. Bu madde;

---

<sup>443</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 44. maddesi.

<sup>444</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 45 ve 46. maddeleri.

<sup>445</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 57. maddesi.

idarenin bütünlüğü ilkesinin uygulamada bozulması tehlikesine karşı alınmış açık bir tedbirdir. Bu nedenle bu yetki merkezin temsilcisi sıfatıyla valiye verilmiştir.

Belediye idaresinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve ilişki kurmasında, ortak hizmet projeleri gerçekleştirmesinde, merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılama ve bu amaçla, geçici olarak araç ve personel temin etmesi, taşınmaz tahsis etmesi gibi durumlarda da yerine göre mülki idare amirlerince yapılacak muhtelif işlemler söz konusu olabilecektir.<sup>446</sup>

Yeni Kanunda mülki idarenin onayını gerektiren istisnai bir durum ad verme, tanıtıcı amblem ve flama kullanımına ilişkindir. Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar mülkî idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer.<sup>447</sup> Bu hüküm geleneksel anlamda doğrudan bir vesayet denetimini içermektedir. Çünkü burada, kararın yürürlüğe girmesi için mülki idare amirinin onayı şart koşulmuştur.

Genel bir değerlendirmeye geçmeden önce İl Özel İdaresi Kanununun uygulanmasıyla mülki yerel yönetim ilişkilerinin değişen niteliğine de tek tek ilgili Kanun hükümleri çerçevesinde bakmak yararlı olacaktır. İl özel idaresiyle vesayet ilişkisi bakımından valinin durumu belediyelere göre önemli bir farklılık içermektedir. Çünkü vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Ancak valinin il özel idaresiyle ilgili görevlerinden hangilerinin özel idarenin başı

<sup>446</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 75. maddesi.

<sup>447</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 81. maddesi.

olmasından, hangilerinin ise merkezin temsilcisi ve il idaresinin başı olmasından kaynaklandığını tespit etmek gerekmektedir.

Örneğin il çevre düzeni planına ilişkin valiyeye verilen yetkiler, valinin merkezin temsilcisi olmasından kaynaklanan bir koordinasyon yetkisidir. Bu plân valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılacaktır. Hazırlanan plan, belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanacaktır.<sup>448</sup> Burada vesayet niteliğinde olmasa bile, valiyeye merkezin temsilcisi olmasından kaynaklanan bir koordinasyon görevi verildiği görülmektedir.

Yeni Kanunun en önemli değişikliği, valiyi il genel meclisi başkanı olmaktan çıkarmış olmasıdır. Eski sistemde meclis gündemi vali tarafından hazırlanıyordu, yeni yasada bu yetki meclis başkanına verilmiştir. İl özel idaresinin genel karar organı olan ve yeni kanunda kendisine devredilen birçok yetki ve görevle oldukça güçlendirilmiş bir yapıya kavuşan meclisin gündeminin vali tarafından belirlenmemesi, özel idarenin yönetiminde valinin etkinliğini azaltacak ve yönetime geçmişten gelen ağırlığını koymak ve yürütmek isteyen valilerle meclis arasında çıkabilecek çatışma ise hizmetlerin verimliliğini olumsuz etkileyebilecektir.<sup>449</sup>

Bu nedenle ara bir formül olarak meclis gündemi, meclis başkanı tarafından belirlenmekle birlikte valinin önerdiği hususların da gündeme alınacağı hükmü öngörülmüştür.<sup>450</sup> İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiyeye gönderilecektir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade

---

<sup>448</sup> 04.03.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesi.

<sup>449</sup> Ali Ulusoy, *a.g.m.*, s. 143.

<sup>450</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 13. maddesi.

edecek olup, valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe giremeyecektir.<sup>451</sup> Bu çerçevede yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmekle birlikte, valinin meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine süre sınırı olmaksızın idarî yargıya başvurma hakkı bulunmaktaydı. Ancak valiye verilen idari yargıya başvurma hakkı Anayasa Mahkemesi tarafından idarenin bütünlüğünü sağlayacak yeterli bir idari vesayet mekanizması olarak görülmediğinden iptal edilmiştir.<sup>452</sup>

“Hizmetlerde aksama” durumunda valinin vesayet denetimi kapsamında kullandığı bir yetkisi sözkonusudur. İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı; hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden isteyecektir. Söz konusu aksama giderilmez ise hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyecektir. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderecek bu mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanacaktır.<sup>453</sup> Burada vali, özel idarenin yürütme organı gibi düşünülmemiş sadece vesayet makamı olarak algılanmıştır. Bu nedenle hizmetlerde aksama durumu belediyelerde söz konusu olunca da valiye aynı tarzda sorumluluk yüklenmiştir.

---

<sup>451</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 15. maddesi.

<sup>452</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15 inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları, Anayasa Mahkemesi'nin 18.01.2007 günlü, E:2005/32, K:2007/3 sayılı kararı ile Anayasanın 123. ve 127. maddelerine aykırı görülerek iptal edilmiştir.

<sup>453</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 40. maddesi.

Kanuna göre il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılacaktır. İlçelere gönderilecek ödenekler kaymakamların sorumluluğunda harcanacaktır. Kaymakamlar, valinin verdiği il özel idaresinin görevlerini yapmakla yükümlü ve bu görevlerin yapılmasından valiye karşı sorumludur. Aynı sorumluluk vali yardımcılarını için de geçerlidir. Bir yerel yönetim birimi olan, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip il özel idarelerinin iş ve işlemleriyle ilgili olarak vali yardımcılara ve kaymakamlara valinin sorumluluk yükleyebilmesi, valinin il idaresinin başı olmasından kaynaklanan bir yetkidir. Burada vali, merkezi yönetimin bir temsilcisi sıfatıyla, yerel yönetim birimiyle bir memuriyet ilişkisi olmayan vali ve kaymakama emir verebilmektedir.

Valinin merkezin temsilcisi olma vasfından kaynaklanan bir yetkisi de ceza vermeye ilişkindir. Kanunda öngörülen belli cezalar il encümeni tarafından verilecektir.<sup>454</sup> Ancak vali veya kaymakam, suçun işlendiğini tespit ettirdiğinde yüz milyon Türk Lirasına kadar para cezası ve üç güne kadar işyerinin kapatılması cezası verebilecektir. Haklarında cezaya esas olmak üzere tespit tutanağı düzenlenenler, tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde il özel idaresine itiraz edebilir. İtiraz, ilçelerde kaymakamlıklar kanalıyla yapılabilir. Kaymakamlıklara yapılan itirazlar yedi gün içinde il özel idaresine gönderilir. İtiraz edilen veya edilmeyen tespit tutanakları onbeş gün içinde il encümeni tarafından karara bağlanır. Bu maddeye göre, sadece valiye değil kaymakama da ceza verme yetkisi tanınması, bu kişilerin il sisteminin taşradaki yürütücüleri olmalarından kaynaklanmaktadır.

---

<sup>454</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 56. maddesi.

Valinin il idaresinin başı olma vasfından kaynaklanan yetkilerinin dışında özel idarenin başı olmaktan kaynaklanan yetkileri de sözkonusudur. İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından bir denetim komisyonu oluşturacaktır. Bu komisyonun çalışacağı yer vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenecektir.

İl genel meclisinin bilgi edinme yollarını kullanmasında valiye yüklenen sorumluluklar vardır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.<sup>455</sup> Ayrıca, valinin mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunması da yasal bir zorunluluktur. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilecektir. Bu maddede valiye verilen görev de özel idarenin yürütme organı olmaktan kaynaklanan bir sorumluluktur.

Yeni Kanunda da il encümeninin görevleri açısından valinin rolü devam etmektedir. İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşacaktır. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık edecektir. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri de vali tarafından çağrılabilir.<sup>456</sup>

---

<sup>455</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 18. maddesi.

<sup>456</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 25. maddesi.

Encümenin gündemini de vali hazırlayacaktır. Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvuru yapacaktır. Bu itiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanacaktır.<sup>457</sup>

Kanunda il özel idaresinde yürütmenin başı olarak valinin görev ve yetkileri ayrıca sıralanmıştır.<sup>458</sup> Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilecektir. Genel sekreterler de valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanacaktır. Keza, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilecektir. Görüldüğü gibi, özel idare personelinin istihdamında valilerin önemli görevi bulunmaktadır.

Faaliyet raporu hazırlanması bakımından da valinin görevi özel idarenin başı olmasından kaynaklanır. Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan yıllık

---

<sup>457</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 27. maddesi.

<sup>458</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 30. maddesi.

faaliyet raporunu hazırlayacaktır. Bu rapor, mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulacaktır.<sup>459</sup>

Valinin özel idarenin başı olarak mali esaslara ilişkin sorumlulukları vardır. Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur. Ayrıca bütçe de vali tarafından hazırlanacak ve bu tasarı olarak eylül ayı başında il encümenine sunulacaktır. Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulacaktır. Konuya il özel idaresinin bütçe kullanımı açısından bakıldığında bu alanda da il genel idaresinin altını boşaltan bir durum söz konusudur. Yeni kanuna uygun olarak artık çoğu zaman il genel idaresi alanındaki harcamaların da il özel idaresi bütçesine katılarak uygulandığı görülmektedir.<sup>460</sup> Bu yöntem fiili olarak il müdürlüklerinin çoğunun zamanla bütçe kullanımı bakımından il özel idaresi içinde erimesine yol açabilektir.

İl özel idarelerine aktarılan yeni görev ve sorumlulukların niteliğine bakıldığında, il özel idarelerinin değişen yapısı uygulamada kimi sorunların doğmasına yol açabilecektir. Eski sistemde vali, il genel meclisinin ve encümenin başı iken yeni kanunda, vali meclisin başkanı olmaktan çıkmakta encümen başkanlığı görevini ise sürdürmektedir. Encümen ve meclis başkanlığı konusunda

---

<sup>459</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 39. maddesi.

<sup>460</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine eklenen fıkra şu şekildedir: (Ek fıkra: 3/7/2005-5393/85 md.; Değişik ikinci fıkra: 24/7/2008-5793/42 md.) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkroda öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.

getirilen bu ikili yapı, sistemin etkin ve verimli işlemesine engel oluşturabilecektir. Valinin taşra örgütlenmesindeki konumu ve tarihsel ağırlığı göz önüne alındığında; bir yerel yönetim birimi olan özel idarelere bu kadar geniş yetkilerin devredildiği bir dönemde, valinin özel idare yönetimi içindeki etkinliğinin kısıtlanması anlamlı gözükmemektedir.

Anlaşıldığı kadarıyla, yeni kanunla amaçlanan valiyi bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinden mümkün olduğu kadar soyutlamak hatta tamamen dışarıda bırakmak iken, bunun sakıncalı olabileceği düşüncesiyle meclis başkanlığı-encümen başkanlığı ayrımı yapılarak ara bir yol bulunmak istenmiştir. Ancak böylesine köklü bir reformu uygulamak için öngörülen “güçlü meclis” “zayıf yürütme” sistemi kısa zamanda önemli zafiyetler doğurarak, reformla gerçekleştirilmek istenen olumlu adımları umulmadık ölçüde sekteye uğratabilir. Böylece reformun henüz başında ortaya çıkabilecek olan olumsuz görüntü, tüm reform sürecini olumsuz etkileyecek ve reforma karşı direnci güçlendirebilecektir.

İl özel idareleri taşra yönetiminde güçlendirilmeye çalışılırken, yeni yapıda valinin sarsılan statüsü yetki genişliğinin kullanımını da doğrudan etkileyecektir. Çünkü valinin “çift şapkalı” olması, kendisini il genel idaresinde de daha güçlü ve etkili kılmaktadır. Taşrada devleti temsil eden en yetkili ve profesyonel yönetici olan valiyi sistemin dışına doğru çekmek, kamu hizmetinin yürütülüşü sırasında da önemli koordinasyon eksikliklerine yol açacaktır. İldeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının başı olan vali bu yetkisini il özel idaresinin başı olmaktan kaynaklanan yetkisiyle bütünleşik olarak kullandığından, mevcut sistemin işleyişinde bir sorun oluşmuyordu. Ayrıca vali, eski sistemde seçilmişlerden oluşan meclis ve encümen ile özel idare ve diğer kamu bürokrasisi arasında her iki tarafın başı olarak bir denge

vazifesi görürken, yeni yapıda, özel idare ve diğer kamu bürokrasisi ile yetkileri artmış bir meclis arasında olumsuz durumlar yaşanabilir.<sup>461</sup> Vali ve meclis arasında bir olumsuzluk olmasa bile, mülki idarenin sistem içinde etkinliği azaldığından bu durum vali ve kaymakamların iş yapma ve sonuçlandırma performansını olumsuz yönde etkileyecektir. Türkiye şartlarında mülki idarenin hala kırsal kalkınmada öncü bir rol oynadığı göz önüne alındığında, bu durumun kırsal kalkınma sürecini olumsuz etkileyeceği söylenebilir.

Burada Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu aracılığıyla valilere verilen görev ve yetkilerin tek tek sayılmasının nedeni, son dönem kamu yönetimi reformları sonucunda valilerin il idaresinin başı olmalarından kaynaklanan vesayet yetkilerinin ne durumda olduğunu tespit edebilmektir. Konu genel olarak değerlendirilecek olursa; mülki idare amirleri yerel yönetimlerin faaliyetlerinin normal işlemesi durumunda neredeyse sistemin dışına çıkarılmış, rutin işleyişe doğrudan müdahale imkânı hemen hiç kalmamıştır. Özel idarelerde valiye tanınan yetkiler valinin vesayet makamı olmasından değil, özel idarenin başı olmasından kaynaklanan yetkililerdir. Sadece hizmetlerin aksaması gibi istisnai durumlarda valinin doğrudan işleyişe müdahil olması istenmekte ve genel olarak kararlar yürürlüğe girdikten sonra yargı yoluna başvurma gibi çok sınırlı bir vesayet yetkisi tanınmaktadır. Tek tek kanun hükümlerine bakılarak konu açıklığa kavuşturulduğundan, şimdi de genel bir açıdan soruna yaklaşmak gerekmektedir.

---

<sup>461</sup> İl genel meclisinin mevcut yapısıyla, “güçlü meclis” sisteminden beklenen faydayı sağlayabileceği de tartışmalıdır. İl genel meclisi üyesi sayısı bazı illerde 20’li rakamlarda iken İstanbul’da 200’ü aşan sayıda meclis üyesi vardır. Türkiye’de, siyasi ayrımların hizmetlerin yürütülüşünü önemli ölçüde etkilediği göz önüne alındığında, valinin başkanı olmadığı, doğal ve yasal otoritesini etkili biçimde kullanamadığı bir mecliste, iline göre değişik şekillerde gerçekleşen siyasi, ideolojik ayrımlar ve aşiret ilişkilerine dayanan bağlar önemli sorunlar oluşturabilecektir.

Yerel yönetimlerin özerkliği kavramı mutlak ve sınırsız bir özgürlük yani bağımsızlık değildir. Günümüzde yerel yönetimler, özerkliğe ve demokratik gelişime aykırı olduğu iddiasıyla neredeyse tamamen denetim dışı kalmak ve idari vesayet kavramından bütünüyle kurtulmak eğilimi içerisinde.<sup>462</sup> Yerel yönetimlerin kendileri dışındaki organlarca denetlenebilmeleri aynı zamanda üniter devlet olmanın da bir gereğidir. Anayasanın 123. maddesine göre “idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir”, ikinci fıkrada ise “idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı” ifade edilmektedir. Anayasaya göre idare bir bütündür. Hizmetlerin merkezi idare ile mahalli idareler arasında bölüşülmesi, hizmetin ülkenin tümünde uyum ve birlik içinde yürütülmesi sorununu ortaya çıkarır. Bu sorunu ortadan kaldırmak için idarenin bütünlüğü ilkesi aracılığıyla yerel yönetimlerin kendilerine aktarılan yetkileri ve mali kaynakları kötüye kullanmasının önüne geçilecek araçlara başvurulur. Bu araçların başlıcaları; idari vesayet ve yargı yoluna başvurulmasına aracılık etmedir. Ancak bu araçların kullanımının yerel özerkliğe aykırı düşmemesi için denetimin boyutlarının anayasa ve yasalarla somutlaştırılması gerekmektedir.

---

<sup>462</sup> İdari vesayet de bir denetim türü olmakla beraber, genel olarak bu kavram kararların uygulamaya girmesini engellemek veya geciktirmek anlamlarında kullanılan bir kavramdır. Denetim ise yerel yönetimlerin kendi yasal karar alma süreçleri ve uygulamalarına müdahale etmeden ortaya çıkan iş ve işlemlerin incelenmesini ifade etmektedir. Bu, dünyanın en gelişmiş ülkelerinde ve yerel yönetimlere çok daha fazla yetki vermek amacıyla olan siyasi iktidarlar tarafından da etkin olarak kullanılan bir araçtır. İngiltere’de Tony Blair başkanlığındaki İşçi Partisi Hükümeti tarafından uygulamaya konan “en iyi değer” (*best value*) ve daha sonra bunun yerini bıraktığı “kapsamlı performans değerlendirmesi” (*comprehensive performance assessment*) anlayışı, yerel yönetimlere hem yetki aktarmayı hem de aktarılan bu yetkilerin hangi performans düzeyinde kullanıldığını çok sıkı bir biçimde ölçmeye ve denetlemeye dayanan bir sistemdir. George A. Boyne, “Processes, Performance and Best Value in Local Government”, *Local Government Studies*, Vol. 25, No. 2, 1999, s. 68-86.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının<sup>463</sup> 8. maddesinde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim hakkı düzenlenmiştir. Maddenin 1. fıkrasında “Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya Anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir” demek suretiyle idari denetimin Anayasa ve yasalarla belirlenmiş yöntemlerle yapılması şartı getirilmiştir. Ayrıca bu Şart’ın 8. maddesinin 2. fıkrası bu denetimin salt hukuka uygunluk denetimi değil, aynı zamanda yerindelik denetimi de olabileceğini ifade etmiştir. Yerel yönetimler reformuyla; yerel yönetimler üzerinde iç ve dış denetim yapılacağı belirtilmiştir. Bu denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu reformlar aracılığıyla merkezin idari vesayet yetkisi büyük oranda dönüşüme uğramış, yerindelik denetimini de kapsayan onaylama, yürürlüğünü durdurma ve değiştirme gibi yetkiler yerine hukuka uygunluk denetimini sağlayan yargı denetimini harekete geçirme ile yetinilmiştir. Ancak Fransa örneğinden bakılınca bu konuda önemli bir eksiklik görülebilir. Fransa’da imar, şehircilik, kamu ihaleleri ve yerel kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi gibi son derece önemli konularda yerel yönetimlerce alınan kararlara karşı vali idari yargıya dava açtığı anda, bu kararların yürütmesi 30 günlük bir süre için otomatik durmakta ve bu süre zarfında da idari yargı kararını vermektedir.<sup>464</sup> Türkiye’de konu ayrımına dayalı böyle bir mekanizma öngörülmemiştir.

---

<sup>463</sup> Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında imzaya açılan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde imzalandı, 1991 yılında 3723 sayılı yasa ile TBMM tarafından onaylanması uygun görüldü, 6 Ağustos 1992’de Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylandı, yürürlük tarihi ise 1 Nisan 1993 olarak belirlendi. Türkiye çekince koyduğu altı maddenin sekiz fıkrası dışında bu Şartı uygulamakta ve yükümlülüklerini yerine getirmektedir.

<sup>464</sup> Ali Ulusoy, “Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme”, *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 2, Nisan-Haziran 2004, s. 138-139.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun

2. maddesine göre yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kural olarak İçişleri Bakanlığı ve onun taşradaki uzantıları olan mülki amirler tarafından yerine getirilmektedir. Eski İl Özel İdaresi Kanununda valiye hem hukuka uygunluk denetimi yapma hem de yerindelik denetimi yapma yetkisi tanınmıştı. Vali, il genel meclisinin aldığı kararları gerek kendisi onaylarken gerekse itiraz yoluyla Danıştay'a götürdüğünde yerindelik denetimi açısından da inceletiyordu. Aynı şekilde il daimi encümeni kararları bakımından da sahip olduğu ağır vesayet yetkisi yerindelik denetimi yapmasına imkân vermekteydi. Ancak yeni düzenlemede gerek il genel meclisi gerekse il encümeni kararları üzerindeki valinin yetkisi hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı olmakta ve yerindelik denetimini kapsamamaktadır. Mülki idarenin hukuka aykırı gördüğü il genel meclisi ve belediye meclisi kararlarına karşı idari yargıya gidebilmesine imkân tanıyan hükümler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, ancak bu konuda doğan hukuksal boşluk henüz doldurulmamıştır.

Eski düzenlemede vali, il genel meclisinin başkanı sıfatı ile meclis gündemini tek başına belirleyebildiğinden ve kendi istediği konularda karar alınmasını sağlayabildiğinden il genel meclisinin kararları üzerinde mutlak egemenliğe sahipti. Ancak yeni düzenleme il genel meclisinin kendi arasından bir başkan seçmesini ön gördüğünden, valinin meclis içindeki konumuna son verilmiş ve yine kararlar üzerindeki onaya dayalı denetim, yargıyı harekete geçirmekle kullanılan sonradan denetime dönüştürülmüştür.

İdari vesayete Anayasa Mahkemesinin bir kararı çerçevesinde bakmak da yararlı olacaktır. Anayasa Mahkemesi yerel yönetimlerin özerkliği ile idarenin bütünlüğünü sağlayacak idari vesayet arasında bir denge kurmaya çalışmıştır.

Anayasa Mahkemesine göre idari vesayet yetkisi, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde kullanılabilir. Yine Yüksek Mahkeme idari vesayet yetkisini, merkezi idarenin yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayrık durumlarda da değiştirerek onama yetkisi olarak belirtmiştir. Ayrıca idari vesayet yetkisinin yerel yönetimlerin yetkilerini ortadan kaldıracak ya da etkisiz kılacak biçimde kullanılmayacağını vurgulamıştır.<sup>465</sup>

Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, önceden izin alma, onay, iptal, ikame ve yürütmeyi durdurma şeklinde uygulanabilmektedir. Ancak vesayet kapsamındaki bu yetkilerin tümünün her sistemde olması gerekmemektedir. Örneğin eski mevzuatta olan işlemlerin yürürlüğünü durdurma ve benzeri yetkiler yeni mevzuatta kural olarak öngörülmemiştir. Bunun gibi önceden izin alma da özellikle personelle ilgili konularda kullanılmaktadır. Ayrıca Belediye Kanununun 74 ve İl Özel İdaresi Kanununun 62. maddesi; belediye ve il özel idarelerinin görev alanlarıyla ilgili olarak yurtdışı organizasyonlarına üye olma ya da yabancı organizasyon ve mahalli idarelerle ortak faaliyet yürütebilmesi için İçişleri Bakanlığında önceden izin alınmasını şart koşmaktadır. Ancak vesayet uygulamaları içinde yerel özerkliği en çok tehdit eden yerel karar organlarınca alınan karar ve yapılan işlemlerin iptal edilmesi, yerel makamların yerine geçip karar alma ya da değiştirerek onama şeklinde gerçekleşen denetimlerdir.

---

<sup>465</sup> Anayasa Mahkemesi, T.26.9.1991, E.1990/38, K.1991/32, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 27, C. II, s. 550–551.

1580 sayılı eski Belediye Kanununa göre uygulanan temel denetim usulü “onaylama” şeklinde idi.<sup>466</sup> Buna göre bütçe, kesin hesap, çalışma programı, ek tahsisat veya bütçede değişiklik ya da fasıldan fasıla aktarma, ikraz-istikrazlar, kanunlarda öngörülen belediye vergi ve resimlerinin taalluk ettiği hususlar dışında belediye tarafından yürütülen hizmetler karşılığında alınacak ücret tarifeleri gibi birçok belediye meclisi kararı, ancak mahallin en büyük mülki amirinin onayıyla kesinlik kazanıyordu. Belediye Kanunu mülki amire bir haftalık onaylama süresi öngörmüştü. Onaylanmayan kararlar, belediye meclisi talebi ile bir ay zarfında, olumlu ya da olumsuz bir karar verilmek üzere Danıştay’a gönderiliyordu. Danıştay tarafından onaylanan kararlar yürürlüğe giriyordu, onaylanmayanlar ise kesinleşmediğinden yürürlüğe girmiyordu. Ayrıca yirmi beş yılın üstünde süreler için borç verme ve borç alma kararları il idare kurulu görüşü üzerine valinin uygun bulması ve Danıştay’ın kararı ile kesinlik kazanmaktaydı. Ancak yoğun bir şekilde hukuka uygun bir belediye meclis kararının il idare kurulu veya Danıştay tarafından yerinde görülmemesinin, yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmadığı ileri sürülmekteydi.

Yeni Belediye Kanununda da onaylama şeklinde gerçekleşen vesayet denetimi yukarıda ayrıntılı olarak gösterildiği gibi az da olsa bazı kararlar için devam etmektedir. Belediyelerin kuruluş ve sınırlarının kesinleşmesine ilişkin mülki amire verilen onay yetkisi bunlara örnek verilebilir. Ancak yukarıda vurgulandığı gibi bu yetkiler belediye hizmetlerinin günlük işleyişine ilişkin değildir. Bu bakımdan, bu

---

<sup>466</sup> 1580 sayılı eski Belediye Kanununun 71. maddesine göre, belediye meclisinin görevlerinin sayıldığı “yetmişinci maddenin 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 13. fıkralarında gösterilen işler ve 15. fıkrada zikredilen belediye zabıtasına ait talimatnameye ait olan belediye meclisi mukarreratı, mahalli en büyük mülkiye memurunun tasvibiyle meriyet kesbeder” şeklinde düzenlenmişti.

noktada eski mevzuat ile yenisi arasında önemli bir fark ya da yenilik yoktur.<sup>467</sup> Yine yeni Belediye Kanununun 81. maddesi; cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararların mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe gireceğini düzenlemek suretiyle bu kararlar üzerindeki klasik idari vesayet yetkisinin devam edeceğini belirtmiştir.

Benzer durum kamulaştırma konusunda da ortaya çıkmaktadır. Örneğin, il özel idaresi için il encümeninin belediyeler için ise belediye encümeninin kamu yararı kararı vermeye yetkili organlar olarak kamu yararı kararı alması gerekir.<sup>468</sup> Ancak bu kararların kesinleşmesi için; Kamulaştırma Kanununun 6. maddesine göre, belediye encümeni kararları için mahalli en büyük mülki amirinin, il encümeni kararı için ise valinin onayı gerekmektedir. Vesayet makamı olarak duruma göre vali ya da kaymakam tarafından onaylanmayan kamu yararı kararı hukuken geçerli olmadığından kamulaştırma işlemi de yapılamamaktadır

Türkiye’de yerel yönetimler reformu öncesi yoğun olarak onaylama şeklinde denetim olmasına karşılık kural olarak kesin olan bir kısım kararlara karşı itiraz yoluyla denetim yapılıyordu. 1580 sayılı eski Belediye Kanununun 73. maddesi belediye meclis kararlarına karşı, ilan tarihinden itibaren on gün içinde belediye başkanı ve ilgililer tarafından, il merkezlerindeki belediyeler için İçişleri Bakanlığına, diğer belediyeler için ise valiliklere itiraz edilebileceğini hükme

---

<sup>467</sup> Eski Belediye Kanununda da sınır değişikliklerine ilişkin belediye meclisi kararları nüfusu 80 binin üzerinde olan belediyeler için il idare kurulunun muvafakati, valinin önerisi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşiyordu. Nüfusu 80 binin altındaki belediyeler içinse il idare kurulu tarafından onaylanıyordu.

<sup>468</sup> 08.11.1983 tarihi Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 5. maddesi gereğince.

bağlanmıştı. Normal şartlarda merkezin denetimine tabi olmayan belediye meclisinin kesin kararlarına karşı itiraz edilmek suretiyle bu kesin kararlar da merkezi idarenin denetimine açılıyordu. Buna göre valiliklere yapılan itirazlar kaymakamın görüşü alınmak suretiyle on beş gün içinde il idare kurulu tarafından, İçişleri Bakanlığına yapılan itirazlar ise valinin görüşü alındıktan sonra bir ay içinde Danıştay tarafından incelenerek kesin bir karara bağlanıyordu. Ayrıca bu itirazlar üzerine valiye, itirazın karara bağlanmasına kadar itiraz konusu kararın yürütülmesi ve uygulanmasının ertelenmesi yetkisi de tanınmıştı. Burada gerek il idare kurulu gerekse Danıştay tarafından verilen kararlar yargısal ya da istisnai kararlar değil idari kararlardı.<sup>469</sup> Dolayısıyla bu kararlar aleyhine ilgililer tarafından (belediye idaresi ya da talebi reddedilen diğer şahıslar) iptal davası açılabilirdi. Sonuç olarak, kesin ve yürürlüğe girmiş olan belediye meclisi kararları itiraz edilmek suretiyle kararın yürütülmesi valinin takdir yetkisine bağlı olarak durdurulabilmekte ve ilgili mercilerce denetimden geçirilmekteydi.

Yine 1580 sayılı eski Belediye Kanununun 74. maddesinde belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantılar dışında veya kanunda öngörülen görev ve yetki alanlarına girmeyen konularda veya mevzuata açıkça aykırı olarak aldığı kararlar, il merkezi olmayan belediyeler için valinin talebi üzerine il idare heyetince, il merkezi olan belediyeler için ise İçişleri Bakanının talebi üzerine Danıştay tarafından incelenerek onaylanıyor ya da iptal ediliyordu. Belediye meclisinin almış olduğu bu kararlara karşı başvuru konusunda Kanunda herhangi bir süre öngörülmemişti. Ancak yeni yerel yönetimler yasalarında ağırlıklı olarak yargı yoluna başvurma şeklinde bir vesayet denetimi öngörülmüştür. Yeni Belediye

---

<sup>469</sup> Metin Günday, *a.g.e.*, s. 461.

Kanunu genel anlamda, belediye meclis kararları üzerindeki denetim yetkisini bazı istisnalar dışında klasik onaylama şeklindeki vesayet denetiminden arındırmıştır.

Sonuç olarak Türkiye’de geleneksel söylemin bir parçası olmuş olan yerel yönetimler üzerinde merkezin ağır vesayet denetimi olduğu, yeni belediye ve özel idare kanunlarından sonra mülki yerel yönetim ilişkileri için söz konusu edilemez. Ancak yerel yönetimler üzerinde vesayet denetiminin azalması ve yerelleşme olgusunun somut yasalar haline gelmesinin doğurduğu kimi kaygılar da söz konusudur. Birinci ve en önemli kaygı, ulusal bütünlüğün tehlikeye düşmesi kaygısıdır. Türkiye’nin uluslaşma sürecini tamamladığı ve sosyolojik yapının da yüz yıl öncesine göre oldukça farklı bir durum arz ettiği dikkate alındığında bu kaygıların gerçekçi olmadığı söylenebilir.<sup>470</sup> Ayrıca Anayasaya göre ülke yönetimi merkezi yönetim ve yerel yönetim esasına dayandığından ve yerel yönetimlere aktarılan yetkiler, anayasal sistemin özünde var olan ve yalnızca kamu hizmetlerinin daha etkili ve mahalline yakın bir yerde verilmesini hedefleyen nitelikte yetkiler olduğundan, söz konusu reformların ülkenin üniter yapısına bir zarar verebileceği düşünülmemektedir.<sup>471</sup> Hatta yerel demokrasinin gelişmesi, ulusal birlik ve beraberliğin gelişmesine katkı da yapabilir. Ek olarak bu kaygının önüne geçecek birçok hüküm yeni kanunlarda da mevcudiyetini devam ettirmektedir. Yukarıda açıklandığı şekilde “hizmette aksama” durumunda, merkezi yönetimin müdahalede bulunabilmesi idarenin bütünlüğü ilkesinin uygulamada bozulması tehlikesine karşı alınmış açık bir tedbirdir.

Bu konudaki kaygıların bir kısmı da merkezi idare ile yerel yönetimleri birbirine rakip gibi gören yanlış bir anlayıştan kaynaklanmaktadır. Hâlbuki merkezi

<sup>470</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 537.

<sup>471</sup> Ali Ulusoy, *a.g.m.*, s. 138.

ve yerel idareler bir bütünün parçaları gibidir. Birbirine rakip değil, aksine işlevsel açıdan birbirini tamamlayan niteliktedirler. Burada daha gerçekçi bir kaygı ise “yerelleşme” kavramının ne ölçüde işlevsel olacağı ve verimli bir şekilde işleyebileceği noktasındadır. Yerel demokrasinin geliştirilmesi adına insan kaynakları, teknik alt yapı ve yerel yönetimlerin düşük kapasite kullanımları dikkate alınmadan bu yönetimlere yapılacak kaynak ve yetki transferi, istenen sonucun elde edilmesini sağlamayacağı gibi telafisi güç, çok daha sakıncalı sonuçlara neden olabilecektir.<sup>472</sup> Mevcut durumda, yerel yönetimlerin ellerindeki yetki ve kaynakları ne ölçüde verimli kullandıkları dikkate alındığında başarısızlık, hiç de küçümsenecek bir ihtimal değildir.<sup>473</sup> Ancak bu durumda bile yerel yönetimlere aktarılan yetkilerin, başlangıçta kimi sorunlar yaratsa da uzun vadede yerel halkın da yerel meclisler yoluyla sisteme müdahil olmasını sağlayabileceğinden faydalı sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir.

Burada özellikle vurgulanmak istenen ise yerelleşme yönünde yapılan reformların yetki genişliğinin ihmaline yol açmaması gerektiğidir. Çünkü birbirini bütünleyen iki yönetsel alandan birinde yapılan reform doğal olarak diğer alanı da etkileyecektir. Merkezi yönetimin sunmaya devam edeceği hizmet alanlarında yetki genişliğinin daha etkin hale getirilmesi geleneksel olarak taşra yönetiminin üzerine bina edildiği iki sütundan biri olan il sisteminin de altını doldurmuş olacaktır.

---

<sup>472</sup> 2008 yılı verilerine göre yerel yönetimlerin geliri 38,8 milyar TL, harcaması ise 45,9 milyar TL'dir. Oluşan 7,1 milyar TL açığın tamamı belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait olup, 2008 yılı itibarıyla il özel idareleri bütçeleri küçük de olsa bir miktar fazla vermiştir. Ayrıca, nüfusu 2000'in altında olan belediyelerde personel harcamalarının bütçe giderlerine oranının %80-90 civarında olduğu ifade edilmektedir. Kamil U. Bilgin, vd., “Mevzuat-Uygulama İkileminde Yerel Yönetimler Personel Sorunları” içinde *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2009, s. 625-626.

<sup>473</sup> Polatoğlu, araştırma yaptıkları nüfusu on binin altında iki yüz belediyeden yüz yedisinin gelirlerinin %70'ini cari masraflarını karşılamak için kullandıklarını belirtmektedir. Aykut Polatoğlu, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 1, Ocak 2000, s. 8.

### III.2. İl Sistemi Bağlamında Kalkınma Ajansları

Türkiye’de taşra yönetiminin çok katmanlı hale gelmesinin en somut örneği kalkınma ajanslarıdır. Sosyal hizmetlerden kalkınmaya kadar çeşitli konularda çıktıkları proje teklif çağrılarını vasıtasıyla sorumluluk üstlenen ajanslar, bu alanda görevli taşradaki diğer kamu kurumlarının yanında ayrı bir “yönetim adacığı” durumuna gelmektedir. Bu durum da doğal olarak il idaresi sisteminin etkinliğini önemli ölçüde azaltmaktadır. Şimdi, Türkiye’de bölgesel kuruluşları var eden şartlar ve kalkınma ajanslarının kurulmasına neden olan süreç üzerinde durulacak, ajansların özellikleri açıklanacak ve çıktıkları proje teklif çağrılarında somut örnekler verilerek valiliğin görev alanındaki daralma ortaya konmaya çalışılacaktır.

1924 Anayasasında olmadığı için başlangıçta yasal dayanaktan yoksun olarak kurulmaya başlanan bölgesel kuruluşlar, 1961 Anayasası ile yasal bir statüye kavuşmuştur. 1982 Anayasasının 126. maddesinin 3. fıkrasında da “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceğı” hükme bağlanmıştır. Bu hükümden de anlaşılacağı gibi Anayasa, merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde, mülki yönetimin yanı sıra bölge örgütlenmesini de öngörmüştür. Ancak 126. maddenin 1. ve 2. fıkraları birlikte okunduğunda Anayasada taşra yönetiminin esas olarak il sistemine dayandığı, belli koşullar gerçekleştiğinde ise bölgesel kuruluşların kurulabilmesine izin verildiğı anlaşılmaktadır.<sup>474</sup>

---

<sup>474</sup> 1982 Anayasasının 126. maddesinin 1. fıkrasında “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” denmekte ve akabinde 2. fıkrada, “illerin idaresinin yetki genişliğı esasına dayandığı” belirtilmektedir. Bu maddelerden de anlaşılacağı gibi taşra örgütlenmesinde esas olan yapı il sistemi, belli koşulların gerçekleşmesi durumunda ek olarak öngörülen yapı ise bölgesel örgütlenmedir.

Anayasanın 126. maddesinin 3. fıkrasında bölgesel kuruluşların kurulabilmesi için iki şart öngörülmüştür. Birinci şartın dayandığı kavramlar “verim” ve “uyum”dur. Eğer bir kamu hizmetinin görülmesinde verim ve uyum il çapında sağlanamıyorsa, bunu gerçekleştirebilmek için ili aşan ölçekte bir örgütlenmeye gidilebilir. İkinci şart ise birinciyle bağlantılı olarak ili aşan ölçekte bir hizmet alanının belirlenmesidir. Bazı hizmetleri doğası gereği tek bir il alanıyla sınırlamak mümkün olmadığı takdirde, bu hizmetler için uygun olacak şekilde birkaç ili birlikte içeren bir alanın belirlenmesi gerekir. Bu şartların gereği olarak kurulan bölgesel örgütlenmeler zamanla mülki idarenin denetiminden ve etki alanından kaçışın bir aracı haline gelmiştir. Bu durum, hem bölgesel kuruluşlarda çalışan yöneticiler hem de merkez bürokrasisi için daha fazla tercih edilir olmuştur. Bakanlar Kurulu kararnamesiyle atanan, ilde hem devleti hem hükümeti temsil eden valiler çoğu zaman bu konumlarından dolayı kendilerini merkez bürokrasisine karşı güçlü hissettiklerinden, merkez bürokrasisinin doğrudan kendilerine bağlı yöneticilerle çalışmak istemesi ve valileri devre dışı bırakması anlaşılır nedenlere dayanmaktadır. Merkez bürokrasisiyle daha rahat çalışan siyasetçiler de daha rahat söz dinletebilecekleri düşüncesiyle bölgesel örgütlenmeye sıcak yaklaşmışlardır. Ancak bu örgütlenmelerde çok aşırıya gidildiğinden bölgesel örgütlerin kendileri, zamanla il sisteminin etkinliğini azaltan en önemli yapılar haline gelmiştir. Bu nedenle de 2002 yılında yayımlanan bir araştırmaya göre, mülki idare amirlerinin %75’i “il genel yönetiminde bütünlüğü bozmaları nedeniyle, bölgesel kuruluşlar tamamen kaldırılması” önerisini benimsemişlerdir.<sup>475</sup>

---

<sup>475</sup> Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış”, s. 283-284.

Taşra yönetiminde il sisteminin etkinliğini azaltan son önemli gelişme ve kanuni düzenleme kalkınma ajanslarının kurulmasını öngören 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun olmuştur. Bu Kanunun il sistemi bağlamında ne anlama geldiğine geçmeden önce ekonomik alandaki gelişmelerin taşra yönetimine ne şekilde etki ettiğine kısaca değinmek gerekmektedir. 1950'lerden itibaren taşra burjuvazisinin yerini ticaret burjuvazisine bırakması, 1965 sonrasında ise bu burjuvazinin de büyük ölçüde sanayi burjuvazisi niteliği kazanması,<sup>476</sup> devletin taşradaki örgütlenmesini de etkilemiştir. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ekonominin üzerine oturacağı temel alt yapıdan mahrum olan Anadolu coğrafyasında mülki idarenin altın çağını yaşamasına neden olan çok önemli iki olgudan birincisi, mülki idarenin bu topraklara yol, su, elektrik gibi hizmetlerin götürülmesine öncülük etmesidir. İkinci işlev, mülki idarenin Cumhuriyetin modernleştirici misyonunun taşradaki temsilcileri olmalarından kaynaklanır. Bu işlevlerden ilki, mülki idarenin doğrudan ekonomik alandaki diğeri kültürel alandaki etkinliğini tanımlar. Bu işlevler siyasi alanda, tek parti döneminde bir süre valilerin CHP'nin il başkanları olması olgusuyla birlikte düşünüldüğünde, mülki idarenin bu dönemde sadece idari bir mekanizma olmanın çok ötesinde işlevler gördüğünü ortaya koyacaktır.

Söz konusu edilen üç işlev de 1950'lerden itibaren önemli değişimlere uğramıştır. Her şeyden önce kalkınmada devletin önceliğinin azalmaya başlaması, devletin taşradaki temsilcileri olan mülki idare amirlerinin de etkinliğinin doğrudan azalması demektir. Bu durum, ilk olarak Menderes Hükümeti programında açıkça yer almıştır:

“Eski iktidar, tek parti hakimiyetinde ifadesini bulan siyasi görüş ve kanaatleri, onun iktisadi ve mali politikasında da aksetmiştir. Vatandaş, yalnız devletin siyasi ve idari

---

<sup>476</sup> Hasan Bülent Kahraman, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi I-Kavramlar Kuramlar Kurumlar*, Agora Kitaplığı, İstanbul, 2008, s. 175.

hükümü altında bulundurulmakla iktifa olunmak istenmemiş, onu iktisadi sahada da nüfuz altında tutmak temayülüne göre hareket edilmiştir. Böylece zamanla müdahaleci, kapitalist, bürokratik ve inhisarcı bir devlet tipi ortaya çıkmıştır...şimdiye kadar verdiğimiz izahattan anlaşılmalı olacaktır ki, iktisadi ve mali görüşlerimizin esas, bir taraftan devlet müdahalesini asgariye indirmek, diğer taraftan iktisadi sahada devlet sektörünü mümkün olduğu kadar daraltmak ve buna ehemmiyet vermek suretiyle hususi teşebbüs sahasını mümkün olduğu kadar genişletmek diye ifade olunabilir”<sup>477</sup>

Hükümet programı devletin ekonomiye müdahalesini asgariye indirmeyi öngörse de devletin alt yapı alanında üstlendiği rol artarak devam etmiştir. Ancak artan bu rol mülki idare tarafından değil, ili aşan ölçekte kurulan bölgesel kuruluşlar tarafından üstlenilmiştir. Teknolojik gelişmeye ve uzmanlaşmaya bağlı olarak il sınırlarını aşan hizmet alanlarının bölgesel örgütlenmeyi gerektirdiği ifade edilse de, oluşan bölgesel kuruluşların artmasının ardında mülki idareden kopma eğiliminin ağır bastığı kabul edilen bir gerçektir. Dolayısıyla 1949’da il sistemini tahkim eden önemli bir yasa yürürlüğe girmiş olmasına rağmen paradoksal bir biçimde aynı tarihlerden itibaren il sistemi aşınmaya başlamıştır. Ekonomik anlamda bu aşınmaya kaynaklık eden iki olgu söz konusudur. Birincisi, genel anlamda sermaye sınıfının nitelik değiştirerek taşra burjuvazisi olmaktan çıkıp ticaret burjuvazisine dönüşmesi ve bunun devletin işlevlerine yansımaları bağlamında meydana gelen değişimdir. İkincisi ise, ekonomik alanda devletin taşra örgütlenmesinin il sistemi yerine bölgesel örgütlenmeye kaymasıdır.

1980’den sonra devletin neoliberal politikalar doğrultusunda dönüşümünü amaçlayan Anavatan Partisi’nin iktidara gelmesi yukarıda özetlenen tarihsel gelişimi hızlandırarak devam ettirmiş, devletin ekonomik alandan neredeyse tamamen çekilmesini savunan yaklaşımlar, mülki idarenin statükoyu temsil ettiği inancıyla birleşince, sonuç il sisteminin daha da gerilemesi olmuştur. Bu dönemde

---

<sup>477</sup> Cahit Tutum, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine...”, s. 153.

yerelleşmeye yapılan vurgu da mülki idarenin itibar kaybetmesinin en önemli söylemsel aracı olmuştur. Taşrada yeterli kaynaklarla donatılmamış olan il ve ilçe teşkilatlarına amirlik yapan mülki idare amirleri, bu teşkilatların başarısızlığa mahkûm edilmesi neticesinde gözden düşmeye devam etmiş, 21. yüzyılda mülki idarenin tamamen ortadan kalkacağı konuşulmaya başlanmıştır. Valiler merkezin temsilcisi olarak değil de il özel idaresinin başı olma vasıfları nedeniyle küçük de olsa ekonomik alanda etkinliklerini sürdürmeye çalışırken, daha küçük alanda örgütlenmiş olan ilçelerin bu anlamda hiçbir etkinliği kalmamıştır.

Bu dönemde varlık mücadelesi veren il sistemi ve özellikle ilçe yönetimleri, 1980’den sonra yaygınlaşan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri aracılığıyla yeniden az da olsa kırsal kalkınma alanında söz sahibi olmaya çalışmıştır. Bu dönemde bir kısmı başarısız da olsa, “süt toplama merkezleri”, “arıcılık” ve “seracılık” gibi projeler yapılmaya başlanmıştır. Köyler Hizmet Götürme Birlikleri birer yerel yönetim yapılanması olmasına rağmen, bu birliklerin işleyişi ve projelerin yapılması tamamen kaymakamların inisiyatifinde gerçekleşmiş ve bunlardan faydalanan halk bu hizmetleri kaymakamın şahsında merkezi hükümetin bir icraatı gibi algılamıştır. Benzer şekilde, bu dönemde kaymakamların kullandığı ikinci önemli kaynak, il ve ilçelerde vali ve kaymakamın başkanlığında oluşturulan birer özel hukuk tüzel kişiliği olan il ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarıdır. Bu vakıflar aracılığıyla da yeni adıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne kırsal alanda istihdamı arttırıcı birçok projeler sunulmuştur.

Bu çalışmalarda mülki idarenin gayretli çabaları merkezi yönetimin de dikkatini çekmiş ve ülke çapındaki “KÖYDES” ve “çift yönlü yol” gibi hükümet programında yer alan projeler, mülki idare amirlerinin sorumluluğunda uygulamaya

konmuştur. Ancak proje bazında veya bireysel bazda mülki idare amirlerinin gayretleriyle yürüyen bu çabalar örgütsel bir nitelik kazanamamıştır. Aksine örgütsel alanda yapılan çalışmalar, devamlı olarak il sistemi aleyhine cereyan etmiştir. 2005 yılında, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapatılarak, görevlerinin önemli bir bölümü 79 ilde il özel idarelerine, Kocaeli ve İstanbul illerinde ise büyük şehir belediyelerine devredilmiştir. Bu çerçevede Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kapatılması ve illerdeki teşkilatının il özel idarelerine bağlanması iki türlü değerlendirilebilecek bir gelişmedir. Merkezi idarenin bir taşra teşkilatının kapatılması il sistemi açısından bir geriye gidiştir. Çünkü köy hizmetleri bölgesel çapta örgütlense de her ilde bir de il müdürü vardır. Ancak bu teşkilatın işleyişinde uygulamanın il sisteminden neredeyse tamamen koparıldığı görülmektedir. Köy yollarının yapım, bakım ve onarımı ile ilgili küçük program değişiklikleri bile merkezden yapılmakta ve kaynak da buna göre merkezden gönderilmektedir. Bu teşkilatın il özel idaresine bağlanması taşra yönetiminde genel olarak mülki idare amirlerinde bir memnuniyet yaratmıştır. Çünkü özel idareler bir yerel yönetim birimi olmakla beraber başlarında vali vardır. Valinin yerel yönetim kanalıyla da olsa ilde etkinliğinin artması bir ölçüde il sisteminin etkinliğine de katkı yapmaktadır. Bir başka deyişle, özel bütçesi olan bir teşkilata başkanlık yapması il sistemi içerisinde de valiyi güçlü kılmaktadır. Ayrıca, valinin başında olduğu bir teşkilatın araç ve gerecinden kaymakamlar da eskiye oranla daha fazla yararlanabilecekleri kanaatiyle bu gelişmeden memnun kalmışlardır. Sonuç olarak, merkez-yerel ikiliği bağlamında konuya yaklaşıldığında Köy Hizmetlerinin özel idarelere bağlanması merkezin ve onun temsilcilerinin güç kaybı olarak algılsa da, taşra yönetiminde işlerin işleyiş

tarzı ve uygulama açısından bakıldığında mülki idarenin arızî nitelikte de olsa güç kazandığı söylenebilir.

Ekonomik anlamda yerelleşme söylemiyle bütünleşen ve eşitlik kavramının yerine rekabet kavramını ikame eden yeni kalkınma anlayışı, taşra örgütlenmesinde kalkınma ajanslarını ortaya çıkarmıştır. Gelişmiş bölgeler ile geri kalmış bölgeler arasındaki farklılıkları azaltmaya yönelik politikalar uzun bir süredir dünyadaki birçok ülkenin gündemindedir. Ulusal ölçekte devletlerin kendi sınırları içindeki farklı yerleşim yerleri arasında gelişmişlik farklarını azaltmak için 1950'lerden itibaren kullandıkları önemli araçlardan biri bölgesel kalkınma ajanslarıdır. Bölgesel kalkınma ajansları Avusturya, Belçika, Fransa ve İrlanda'da 1950'li yıllarda, Almanya, İngiltere, İtalya ve Hollanda'da 1960 ve 1970'li yıllarda, Yunanistan, İspanya, Finlandiya ve Danimarka'da 1980'li yıllarda, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç ve Ukrayna'da ise 1990'lı yıllarda kurulmuştur.<sup>478</sup> Bu ajansların büyük bir kısmının, özellikle Brüksel gibi önemli dış merkezlerde temsilcilikleri bulunduğu gibi Avrupa genelinde 150 üyeye sahip örgütlenmiş bir üst kuruluşları da (Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği-EURADA) bulunmaktadır. AB ülkeleri içindeki bölgeler arası ve üye ülkeler arasındaki gelişmişlik farklılarının azaltılması öncelikli konular arasındadır. Bu nedenle AB bütçesinin yaklaşık 1/3 oranındaki payı bölgesel kalkınmaya ayrılmıştır. Kalkınma Ajanslarının yasal statüleri hemen her ülkede farklı olmakla birlikte temelde ajanslar özel hukuka tabi kamu kuruluşları olarak örgütlenmiştir. Ajanslar, "...yarı özerk kamu şirketleri, özel hukuka tabi kamu kuruluşları, belediyeler arası ajanslar, vakıflar, kamu-özel sektör şirketleri, limited

---

<sup>478</sup> Ergüder Can, "Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış", *Türk İdare Dergisi*, 2007, s. 130.

şirketler, özerk örgütler, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar vb. olarak kurulabilmektedir”<sup>479</sup>.

Kalkınmada merkezîyetçi anlayışın terk edilerek bölge odaklı kalkınma anlayışının egemen söylem haline gelmesi kamunun öncülüğünde gerçekleştirilen ulusal kalkınma anlayışını arka plan itmiştir. Bunun gerekçesi ise böyle bir anlayışın girişimciliği engellemekte olduğudur. Bölgenin rekabetçi gücünün artırılması ve yerli ve yabancı sermayenin çekilmesinin ancak tabandan tavana örgütlenme yoluyla sağlanabileceği öngörüsü kalkınma ajanslarını, bu amaçların gerçekleştirilmesi sağlayan araçlar konumuna getirmiştir.<sup>480</sup> Kalkınma Ajanslarının dayandığı kuramsal yaklaşımın temelinde, Fordizmden post-Fordizme geçiş bulunmaktadır. Üretimin merkezîyetçi bir yapıdan ademi merkezîyetçi bir yapıya kayması kitlesel üretimden esnek üretime geçiş olarak ifade edebilecek bir sürece yol açmıştır. Bu süreç, öz kaynak ve yerel girişimciliğin öne çıktığı küçük ve orta boy işletmeler (KOBİ) etrafında şekillenmektedir. KOBİ’lerin yoğun rekabet koşullarına uyum yetenekleri bu işletmelere ekonomik gelişmenin lokomotif görevinin verilmesi sonucunu doğurmuştur.<sup>481</sup> Kalkınma Ajansları aracılığıyla rekabetçi gücünü arttırması arzulanan bölgelerin, bu amaca KOBİ’ler vasıtasıyla ulaşacakları varsayılmaktadır.

Post-Fordizm ve bu bağlamda geliştirilen stratejiler esas itibarıyla Fordist sanayilerin gelişmekte olan-az gelişmiş ülkelere yönlendirilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kalkınma ajanslarının ortaya çıkışında bir gerekçe olarak gösterilen post-Fordist sanayilere geçiş az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için

---

<sup>479</sup> Esin Özdemir, “Kalkınma Ajanslarına ve 5449 No’lu Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanuna İlişkin Bilgi Notu”, *TOBB Avrupa Birliği Müdürlüğü*, Ankara, 2006, s. 5.

<sup>480</sup> Aytül Güneşer Demirci, “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, içinde *Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (Ed. Menaf Turan), Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 182-183.

<sup>481</sup> Faruk Ataay, “BKA Tasarımının ‘Kalkınma’ Anlayışı Üzerine”, içinde *Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (Ed. Menaf Turan), Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 16-17.

anlamli olmamaktadır. Zira post-Fordizm az gelişmiş ülkeler için Fordist sanayileri öngörmektedir. Bu doğrultuda kalkınma ajanslarının kuramsal dayanağının aslında “ilkel Taylorizm” olduğu ve bunun da KOBİ'lere dayalı ihracata dönük sanayileşme düşüncesini beslediği ifade edilmektedir. Ancak KOBİ'lerin ileri teknoloji kullanmamaları, rekabetçi güçlerini daha çok emek girdisi vasıtasıyla sağlamaları, yeni gelişmelerin emeğin hak kaybına uğraması sonucuna yol açabileceği eleştirisine neden olmaktadır. Bu gerekçeyle, kalkınma ajanslarının temelini oluşturan KOBİ'lere dayalı sanayileşme amacının gerçekleştirilemeyeceği kaygısı dile getirilebilmektedir.<sup>482</sup>

Türkiye'de kalkınma ajanslarının kurulmasıyla ilgili somut gelişmeler, bu yapıların oluşumunda birinci etkenin dış kaynaklı olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye kalkınma ajansları ile ilk kez AB adaylığının tescil edildiği 1999 Helsinki Zirvesinde tanışmıştır. AB Komisyonunun hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesinde orta vadede yapılacak düzenlemeler arasında kalkınma ajansları kurmak da vardır. Bu doğrultuda öncelikle Avrupa Birliği kurallarına uygun olarak kısa vadede istatistikî bölge birimleri olarak bilinen AB (NUTS) sistemi 22 Eylül 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmiştir. Bu karar ile bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılabilir veritabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde üç düzeyde istatistikî bölge birimleri oluşturulmuştur. Bu sınıflandırmada; Düzey 3 kapsamındaki istatistikî bölge birimleri 81 adet olup, bunlar il düzeyindeki birimlerdir. Her il, bir istatistikî bölge birimini tanımlamaktadır. Düzey 2 istatistikî bölge birimi, Düzey 3 kapsamındaki

---

<sup>482</sup> A.k., s. 18-21.

komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 26 adettir. Bu sayı aynı zamanda bölgesel çapta oluşturulmuş olan kalkınma ajanslarının sayısını ifade etmektedir. Düzey 1 istatistikî bölge birimi ise Düzey 2 istatistikî bölge biriminin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 12 adettir.

Avrupa’da uzun süredir farklı yasal statülerle işleyen ajansların Türkiye’de kurulması 2006 yılında gerçekleşmiştir.<sup>483</sup> Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasını öngören Bakanlar Kurulunun 2006/10550 sayılı kararnamesi 06.07. 2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış ve Adana İli merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 ve İzmir İli merkez olmak üzere TR31 Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Bu kanuna dayanılarak Personel Yönetmeliği, Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği, Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hazırlanmıştır. İzmir ve Çukurova’dan sonra, araya giren yargı süreci ile birlikte<sup>484</sup>, yaklaşık 16 ay sonra 8 merkezde daha kalkınma ajansı kurulmasını öngören, “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında” Bakanlar Kurulu kararı 22/11/2008 tarih ve 27062 sayılı Remi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Son olarak 55 ili kapsayan 16 merkezde daha kalkınma ajansı kuran Bakanlar Kurulu kararı, 25.07.2009 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece ülkenin tamamını kapsayacak şekilde 26 merkezde kalkınma ajansı kurulmuş bulunmaktadır.

---

<sup>483</sup> 25.01.2006 tarihinde kabul edilen 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bölge Kalkınma Ajansı tabiri ilk olarak 25 Nisan 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı’nın 25. maddesinde yer almıştır. Burada, “İBB-2 Düzeyinde...Bölge Kalkınma Ajansları kurulur. Kuruluşu, görev ve faaliyetleri, merkezi yönetim ile ilişkileri kanunla düzenlenir” denmekteydi, ancak bölge ifadesi sonraki taslak metinden çıkarılmıştır.

<sup>484</sup> Türk Mimar ve Mühendis Odaları Birliği ilk iki ajansın kurulmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı ile ajans çalışma yönetmeliği hakkında ayrı ayrı 12.9.2006 tarihinde Danıştay’a iptal davası açmış, davada Bakanlar Kurulu Kararının iptali ve konunun Anayasa Mahkemesine taşınması talep edilmiştir. Anayasa Mahkemesi de 23 Şubat 2008 tarih ve 26796 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan kararıyla yalnızca iki hükümde düzeltme gerektiği kanısına vararak, dava konusu maddelerin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Kurulan bu kalkınma ajanslarının kalkınma kurulunun, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda toplam yüz üyeden oluşacağı ve bu kurulda, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsil edileceği ifade edilmiştir. Kalkınma kurulunun yapısından da anlaşılacağı gibi, kalkınma ajansları kamu kurum ve kuruluşlarını, özel sektörü, sivil toplum kuruluşlarını, üniversiteleri, yerel yönetimleri bir araya getiren bir yapılanma öngörmektedir. Ancak kalkınma ajanslarının işleyişinde esas söz sahibi organ ajansın karar organı olan yönetim kuruludur. Ajans yönetim kurulları; tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşacaktır. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenecektir.

Kalkınma Ajanslarının harcamaları mali kontrol ve ihale yasalarının dışında bırakılarak, ajanslara hızlı çalışan esnek bir yapı kazandırılmaya çalışılmıştır.<sup>485</sup> Böylece hantal, büyük ölçekli, geniş kadrolu kuruluşlar yerine; küçük ve etkin yapılar oluşturulması ve bu yapıların hızlıca karar alarak uygulayabilmesi hedeflenmiştir. Kurulan bu ajansların; yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlama, bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve

---

<sup>485</sup> Kalkınma Ajansları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir.

yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunma, yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri destekleme, bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapma gibi görevleri vardır.

Kalkınma Ajansları; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri olmak üzere dörtlü bir yapıdan oluşmaktadır. Yukarıda değinilen kalkınma ve yönetim kurulundan sonra, ajansların esas yöneticileri, ajansın icra organı olan genel sekreterlerdir. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amirliğini genel sekreter yürütecektir. Genel sekreterler, yönetim kurulunun önerisi Devlet Planlama Teşkilatı'nın onayıyla atanmaktadır. Burada sayılan klasik bir örgüt yapısında bulunan organların dışında ajanslara esas varlık nedeni kazandıran birim, yatırım destek ofisleridir. Bu ofisler, bölge illerinde özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmasını sağlayacaktır. Bu çerçevede yatırım destek ofisleri, tek elden takip ve koordine ile yatırımcıya yol gösterecektir. Yatırımcıların yatırım destek ofisine başvurmaları kendi isteklerine bağlıdır. Yatırım destek ofisleri, görevleri ile ilgili olarak Genel Sekreterliğe karşı sorumludur. Ayrıca buralara müracaat edenlerin ek bir maliyetle karşılaşmasını önlemek için sunulan hizmetlerin ücretsiz olması öngörülmüştür. Bu birim, Türkiye'de uzun yıllardır sözü edilen yatırımcıların önündeki bürokratik engelleri sermaye lehine hızlı bir şekilde çözmeyi amaçlayan bir yapı öngörmüştür.

Ajansların anayasal sistemdeki yerine değinmeden önce, denetim konusunun nasıl öngörüldüğünü açıklamak gerekmektedir. Ajansın denetimi iç denetim ve dış denetim şeklinde tasarlanmıştır. İş ve işlemlerin yalnızca hukuki denetimi değil performans denetiminin de yapılması amaçlanmıştır. İç denetim için, konusunda uzmanlaşmış bir iç denetçi istihdamı öngörülmektedir. Ayrıca, yönetim kurulu başkanı ve genel sekretere de iç denetim konusunda yetki verilmektedir. Yönetim kurulu başkanı ve genel sekreter, ajans faaliyetlerini görevlerinin gerektirdiği gibi yerine getirmek ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevlidir. Dış denetim ise hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı, performans değerlendirmesi açısından ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından belirlenecek kriterlere göre bağımsız denetim şirketlerince gerçekleştirilecektir. Burada denetim sisteminin kamunun dışına çıkarılarak büyük ölçüde bağımsız denetim şirketlerine havale edildiği anlaşılmaktadır.

Kalkınma ajanslarının devletin mekân üzerinde örgütlenmesi bağlamında anayasal olarak neye tekabül ettiği açık değildir. Kısmen kamusal, kısmen yerel, kısmen özel bir nitelik taşıyan kimliği belirsiz bir yapı oluşturulmuştur. Kalkınma ajanslarının hukuki durumu kamuda şimdiye kadar alışılmış olan klasik yönetim modellerinden farklıdır. Ajansların Kanunun 3. maddesinde “tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbi” olacağı belirtilmişse de 5449 sayılı Kanunda ajanslara kamu kurumu niteliği kazandıran birçok hüküm vardır.

Her şeyden önce ajanslar, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile

kurulmaktadır.<sup>486</sup> Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur. Ayrıca DPT, Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylamakta ve yönetim kurulu tarafından, nitelikleri uygun kişiler arasında seçilen ve teklif edilen ajans genel sekreterini atamaktadır.<sup>487</sup> Ajansa doğrudan bir kamu kurumu görünümü kazandıran önemli bir husus da Ajansın karar organı olan yönetim kurulunun başkanının vali olmasıdır.<sup>488</sup> Yatırımcıların yatırım destek ofislerine yaptıkları başvuru bir kamu kurumuna yapılmış sayılmakta olduğundan yasa; “başvuru sonucunda yatırım destek ofislerinde geçen süreler, ilgili mevzuatta belirtilen sürelerden sayılmaz” denilmektedir.<sup>489</sup>

Ajanslarda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, bu Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansta genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilmektedir. Ayrıca bu şekilde istihdam edilenler, ajanstaki görevleri sona erdiğinde, eski görevlerine dönebilecekler ve burada geçen süreler memurlukta geçmiş gibi sayılacaktır.<sup>490</sup> Ajanslara kamu kurumu niteliği kazandıran en önemli husus ise gelirlerinin büyük ölçüde kamu kaynaklarından sağlanan gelirlerden oluşmasıdır.<sup>491</sup> Ajanslarda dış denetimin esas olarak bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılacağı belirtilmekle beraber, denetim sonucunda suç teşkil eden hususlarla ilgili

---

<sup>486</sup> 5449 sayılı Kanunun 3. maddesi.

<sup>487</sup> 5449 sayılı Kanunun 4. maddesi.

<sup>488</sup> 5449 sayılı Kanunun 10. maddesi.

<sup>489</sup> 5449 sayılı Kanunun 17. maddesi.

<sup>490</sup> 5449 sayılı Kanunun 18. maddesi.

<sup>491</sup> 5449 sayılı Kanunun Ajans gelirlerini gösteren 19. maddesine bakıldığında, gelirlerinin çok büyük bir kısmını şu iki kaynaktan gelen gelirlerin oluşturduğu görülür: a) Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay b) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.

gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya da Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır.

Ajansa kamu kurumu niteliği kazandıran son bir husus ise, Ajansın görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan isteme yetkisidir. Kendilerinden bilgi istenilenler bu bilgileri zamanında vermekle yükümlüdür.<sup>492</sup> Ajansların kamu kurumlarından bilgi istemesi ve bu bilginin verilmesinin zorunlu sayılması önemli bir kamusal ayrıcalıktır. Sonuç olarak kalkınma ajanslarının özel hukuk kurallarına tabi olan ancak, kamu kuruluşlarına has yetki ve sorumluluklar taşıyan ve bölgelerin kalkınmasını amaçlayan kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu kendine özgü bir bölgesel yönetim modeli olduğu söylenebilir. Bu yönetim modeli, il idaresinin kırsal alanda kalkınmaya önderlik etme rolünü önemli ölçüde sarsmıştır.

Kırsal alanın kalkınması konusunda kamunun öncülüğüne dayanan mevcut modelin yeterince işlevsel olamadığı açıktır. Ancak sorunun modelde mi yoksa modelin işletilmesinde mi olduğu tartışmalıdır. Taşra yönetiminin her alanında olduğu gibi ekonomi alanında da kamusal örgütleri gerekli kaynak ve yetkiyle donatmadan başarısızlığa mahkûm etmek ve yerlerine başka model önermek kolaycılıktır. Türkiye gibi nüfusunun hala %30'unun kırsal alanda yaşadığı bir ülkede bölgelerin rekabetine dayalı bir taşra örgütlenmesinin başarıya ulaşma imkânı çok zordur. Yıllardır üzerinde sıkça vurgu yapıldığı halde, yerel yönetimlerin hizmet kalitesinin taşrada istenen düzeyde olmadığı açıktır. Bu yerlerde, özel sektörün ve sivil toplumun da gelişmediği bir gerçek olduğuna göre; kamu-yerel-sivil-özel

---

<sup>492</sup> 5449 sayılı Kanununun 6. maddesi.

ortaklığına dayalı bir yönetim modeli olduğu söylenen kalkınma ajanslarının yine tek dayanağı olarak kamu kalmaktadır. Bölgeleri arasında önemli gelişmişlik farkları bulunan bir ülkede, bölgeleri birbiriyle rekabet ettirerek kalkındırmayı amaçlamak doğru bir yaklaşım olarak gözükmemektedir.<sup>493</sup>

Kamunun müdahil olmadığı durumlarda, özel sektörün “ekonomi rasyonalitesinin” gelişmiş bölgeler lehine işleyeceği açıktır. Ayrıca, sadece bölgeler arasında değil bölge içinde bile bu yöntemle gelişmişlik farkını azaltmak değil arttırmak söz konusu olacaktır. Örneğin, Adıyaman, Kilis ve Gaziantep’ten oluşan bir bölgede diğer iller aleyhine daha fazla yatırım ve kaynak çekecek olan ilin Gaziantep olacağı açıktır. Ajansların merkezlerinin de bölgelerin en gelişmiş illerinde olması bu akıl yürütmeyi doğrulamaktadır. En azından ajans merkezlerinin az gelişmiş illere kaydırılması, küçük de olsa kaynakların yönlendirilmesi bakımından az gelişmiş iller lehine bir katkı yapabilirdi. Ancak küçük bir tedbir olarak bunun bile düşünülmemiş olması, eşitlik kavramı yerine ikame edilen rekabet kavramının hangi iller lehine işleyeceğini ortaya koymaktadır.

Önemli bir nokta da kurulan ajansların yıllardır harekete geçememiş kaynakları nasıl harekete geçirebileceğidir. Türkiye’de örgüt kurmak sorun çözmenin sihirli bir aracı varsayıldığı için, örgüt kurarak kalkınma sorununun bile çözüleceği varsayılmaktadır. Sanayileşme devrimini zamanında yapamamış ve tarım sektörünü de hâlâ sanayiye katkı yapacak şekle dönüştürememiş bir yapıda, kırsal kalkınmayı sağlıklı temellere oturtmadan bir örgüt kurarak yerel kaynakları harekete geçirmek ve böylece kalkınmayı gerçekleştirmek mümkün değildir. Temel sorun harekete

---

<sup>493</sup> İngiltere’de kurulan kalkınma ajanslarının bölgeler arası gelişme farklarını azaltmak bir yana daha da arttırdığı ortaya konmuştur. Koray Karasu, “İngiltere’de Bölge Kalkınma Ajansları”, içinde *Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (Ed. Menaf Turan), Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 233-234.

gececek kaynak yoksa ne yapılabileceğidir. Japonya’da doğal kaynaklar çok kıt olduğu halde, 1868 Meiji reformları aracılığıyla tarım ve toprak reformu gerçekleştirilmiş ve tarımda uygun ölçekte işletmeler yaratılmıştır. Tarımdan elde edilen artı değer de tarım dışı ekonomiye aktarılmış ve böylece dışa kapalı geleneksel Japon toplumu ve ekonomisi dışa açılmaya başlamıştır. Japon sanayileşmesi ve gelişmiş birçok batı ülkesinin sanayileşmesi sömürgelerden elde edilen dış kaynakla birlikte tarımdan elde edilen tasarruflara dayanmıştır. Türkiye’de ise tarıma elverişli geniş topraklar, toprak reformu yapılamadığı için aileler arası eşit ve tarıma uygun ölçekte dağıtılamamış ve bu nedenle topraktan istenen verim elde edilememiş ve tarım sektörü artı bir değer üretememiştir.

Türkiye’de kalkınma ajanslarının kurulduğu 26 bölgeden çoğu, az gelişmiş bölge niteliğinde olduğundan, buralarda kurulacak bir kalkınma örgütünün kalkınmayı sağlayacağını varsaymak, ülkenin çok köklü kalkınma sorununu hafife almaktan başka anlama gelmemektedir. Üstelik bu bölgeler, zamanla kalkınma alanı dışında taşradaki tüm kamu hizmetlerine uyarlanarak il sistemini kökten işlevsizleştirecek bir dönüşüme aracılık edebilecek durumdadır. Bu çerçevede proje teklif çağrısı yapan kalkınma ajanslarının, şu aşamada hangi alanlara kaynak tahsisi yaptığına bakmak aydınlatıcı olacaktır. Ajanslar tarafından uygulanan proje teklif çağrısı modeli AB mali yardımı kapsamında uygulanan modelin bir benzeridir. Mayıs 2010 tarihine kadar proje teklif çağrısına çıkıp da teklifleri toplayan kalkınma ajansları ve proje destek alanları aşağıda gösterilmektedir.

**Tablo. 6 Proje Teklif Çağrısına Çıkan Kalkınma Ajansları<sup>494</sup>**

<b>Ajansın Adı</b>	<b>Kapsadığı Bölge (İller)</b>	<b>Proje Destek Alanları</b>
İzmir Kalkınma Ajansı	İzmir	– KOBİ'lere destek – Turizm ve Çevre Altyapısı – Sosyal Kalkınma – Tarım ve Kırsal Kalkınma
Çukurova Kalkınma Ajansı	Adana ve Mersin	– KOBİ'lere destek – Küçük Ölçekli Altyapı – Sosyal Kalkınma – Tarım ve Kırsal Kalkınma
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	Van, Bitlis, Muş ve Hakkari	– KOBİ'lere destek
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	Samsun, Amasya, Tokat ve Çorum	– KOBİ'lere destek
Mevlana Kalkınma Ajansı	Konya ve Karaman	– Küçük Ölçekli Altyapı – Tarım ve Kırsal Kalkınma

19 Nisan 2010 tarihi itibariyle Siirt, Mardin, Şırnak ve Batman illerini kapsayan “Dicle Kalkınma Ajansı” ve Diyarbakır ve Şanlıurfa illerini kapsayan “Karacadağ Kalkınma Ajansı” tarafından proje teklif çağrısı duyuruları yapılmıştır. Dicle Kalkınma Ajansı tarafından ilan edilen, KOBİ Mali Destek Programı'nın temel amaçları şu şekilde belirlenmiştir<sup>495</sup>: Bölgede yenilikçilik ve girişimcilik kültürünü yerleştirmek ve ürün kapasitesini arttırmak yoluyla sanayi ve ticareti geliştirmek ve

<sup>494</sup> İsimleri belirtilen teklif çağrısına çıkan kalkınma ajanslarının internet adresleri: İzmir Kalkınma Ajansı için, <http://www.izka.org.tr>, (25.04.2010) Çukurova Kalkınma Ajansı için, <http://www.cka.org.tr>, (25.04.2010) Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı için, <http://www.daka.org.tr>, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı için, <http://www.oka.org.tr>, (25.04.2010), Mevlana Kalkınma Ajansı için, <http://www.mevka.org.tr>, (25.04.2010).

<sup>495</sup> <http://www.dika.org.tr/?g1=kobi-mali-destek-programi>, (10.05.2010), Bu projeye başvurabilecek olanlar: KOBİ tanımına uyan (İki yüz elli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hâsılatı ya da mali bilançosu yirmi beş milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeler) işletmeler; (Başvuru yapacak işletmenin % 25 hissesinin herhangi bir tüzel kişi veya kamu kurum ve kuruluşu veya KOBİ tanımına uymayan işletmeler tarafından sahip olunmaması, Teklif çağrısı ilan tarihinden en az 3 ay önce kurulmuş ve tescil edilmiş olması)

turizmde hizmet kalitesini geliştirme, kapasite artırma ve ürün çeşitlendirme yoluyla bölgenin rekabet edebilirliğini arttırmak.

Projenin toplam bütçesi 10.000.000 TL, asgari hibe miktarı 50.000; azami miktar ise 400.000 olarak belirlenmiş olup, bu miktarın en az yarısı hibeden yararlanandan alınmaktadır. Aynı Ajans 8.000.000 TL toplam bütçeli Küçük Ölçekli Altyapı Projeleri Mali Destek Programını da açıklamıştır.<sup>496</sup> Buna belediyeler, özel idareler, organize sanayi bölgeleri başvurabilmektedir.<sup>497</sup> Benzer şekilde Karacadağ Kalkınma Ajansı 12.500.000 TL toplam bütçeli “Ekonomik Gelişme Mali Destek Programı”<sup>498</sup> ve 10.400.000 TL bütçeli “Turizm Altyapısı Projeleri Mali Destek Programı” açıklamıştır.<sup>499</sup>

Açıklanan programların alanları ve başvuru yapacak olanlar dikkate alındığında, KOBİ'lere destekten, küçük alt yapı projelerine ve sosyal kalkınmadan, tarımsal ve kırsal kalkınmaya kadar daha önce merkezi yönetimin taşra teşkilatları veya yerel yönetimler tarafından doğrudan yürütülen hizmet alanlarında, kalkınma jansları bir “aracı kurum” olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır. Kendisi kaynak yaratmayan ancak kaynak kullandıran bu yapıların “aracı” niteliklerinin sorgulanması gerekmektedir. Zamanla bu yapıların demokratik meşruiyeti ve hesap verebilirlikleri daha fazla tartışılır hale gelecek ve bu yapıların ya doğrudan merkeze ya da doğrudan yerel halka karşı sorumlu olması gerektiği ifade edilebilecektir.

---

<sup>496</sup> <http://www.dika.org.tr/?g1=kucuk-olcekli-altyapi-mali-destek-programi>, (10.05.2010).

<sup>497</sup> A.k., Projenin amaçları şöyle özetlenmiştir: Müşterek sanayi ve ticaret alanlarının ve ihtisas bölgelerinin altyapılarının geliştirilmesi, çevre ve sağlık koşullarıyla uyumlu olarak fiziki altyapının geliştirilmesi, açık alanlarda ortak kullanıma yönelik sosyal altyapı eksiklerinin giderilmesi.

<sup>498</sup> [http://www.karacadag.org.tr/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=233&lang=tr](http://www.karacadag.org.tr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=233&lang=tr), (11.05.2010), Kar amacı güden ve gütmeyen şeklinde iki farklı türde teklif çağrısına çıkmıştır. Kar amacı gütmeyen yani ilgili kamu kurumları için azami hibe oranı %65'tir. Kar amacı güdenler, yani KOBİ'ler için azami hibe oranı %50'dir.

<sup>499</sup> [http://www.karacadag.org.tr/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=232](http://www.karacadag.org.tr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=232), (11.05.2010).

Bu çalışma bağlamında tartışılması gereken bir konu da, kalkınma ajanslarının yerleşmenin mi yoksa merkezleşmenin mi bir göstergesi olduğudur. Tarihsel açıdan bakıldığında Türkiye’de bölgesel teşkilatların varlığı ve gelişimi büyük ölçüde il sistemini aşmaya çalışan merkeziyetçi bir eğilimin sonucudur. Bu bağlamda, kalkınma ajanslarını da bu genel çerçevenin içinde düşünmek yanlış olmaz. Kalkınma kurulunun varlığı ve yönetim kurulunun temsili niteliği bu yargıyı değiştirecek bir öze sahip değildir. Ajanslar, 1950’lerin bölgesel örgütlerinden farklı olarak ulusal kalkınmanın ve merkezi planlamanın bir aracı değildir. Aksine küreselleşmeyle eş zamanlı bir süreçte gelişmiş olan, ulus devleti aşan yeni küresel düzenlemelerin temel bir ölçüğüdür.<sup>500</sup>

Bu ölçek, yeni sağın iddia ettiği şekilde yereli güçlendirmekten çok, yerel birimler üzerinde bölgesel bir merkeziyetin oluşması anlamına gelmektedir.<sup>501</sup> Özellikle Türkiye’de belediyelerin yaklaşık %70’inin nüfusunun beş binin altında olduğu dikkate alındığında, bölgesel kalkınma ajanslarının kaynak ve personel yetersizliği içinde olan bu aşırı parçalanmış yerel yönetimler üzerinde ne ölçüde hâkimiyet kuracağı açıktır.<sup>502</sup> Buna ek olarak hükümetlerin, kalkınma ajanslarının yönetimlerinin oluşumundaki, mali kaynak sağlamadaki ve denetimindeki rolü düşünüldüğünde bu merkeziyetçilik vasfı pekişmektedir.

Kalkınma ajanslarının ortak özelliği kamu-yerel ortaklığını (*public-private partnership*) sağlamaktır. Bu ortaklık iki temel ilke üzerine oturur. Birincisi bölgede yaşayan vatandaşların ortak çıkarlarına karşı “hesap verebilir olmak”; ikincisi, uzun

---

<sup>500</sup> Koray Karasu, “Yerleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt 4, Sayı 11, 2009/11, s. 3.

<sup>501</sup> A.k., s. 14.

<sup>502</sup> Türkiye’deki toplam 3209 belediyenin 943’ünün nüfusu 2000’in altında, 1262’sinin nüfusu 2000-5000 arasında, 395’inin ise 5000-10.000 arasındadır. Belediyelerle ilgili istatistikî bilgi için bkz. <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Istatistiksel/nufus.pdf>, (05.05.2010).

dönemli ve kapsamlı stratejik kalkınma projelerinin koordinasyonunu “etkili olarak” yürütmektir.<sup>503</sup> Ajanslar bir yerel yönetim yapılanması olmadığı için seçim yoluyla doğrudan vatandaşa karşı bir hesap verebilirlik sözkonusu değildir. Zaten seçim kaygılarının uzun dönemli kalkınma projelerine engel olacağı düşünülmektedir. Ancak dolaylı temsili sağlayabilmek için Türkiye’nin de içinde olduğu bazı ülkelerde yönetim kurullarına seçimle gelen belediye başkanı ve il genel meclisi başkanı gibi kişiler katılmaktadır.

Bu çerçevede Türkiye’de kalkınma ajanslarının bölge vatandaşlarına karşı hesapverebilir olması çok zordur. Çünkü Türkiye’de bölgesel çapta örgütlenmiş yerel yönetim yapıları yoktur. Az nüfuslu 3000’i aşan belediye sayısı ve il ölçeğinde örgütlenmiş 81 il özel idaresi bölge ölçeğinde bir ortak çıkar yaratma hedefini zorlaştırmaktadır. Tabandan tavana doğru bölgesel çapta bir hesapverebilirlik oluşturulamadığı için bu durum, merkezi düzeyde yasal ve kurumsal yöntemlerle aşılmaya çalışılmaktadır. Kalkınma kurulunun ve yönetim kurulunun kimlerden oluşacağını neredeyse merkezden yasa yoluyla belirlenmesi ve ajansların çalışma programlarının bile Devlet Planlama Teşkilatının onayına sunulması bu durumu ortaya koymaktadır. Bir başka deyişle bölgesel ölçekte ortak çıkar tanımlamanın güçlüğü kurulan sistemin merkeziyetçi niteliğini artırmaktadır.<sup>504</sup>

Kalkınma ajanslarının örgütlendiği ölçek olan bölge de esasında kendi içinde eşitsizlikçi ve merkeziyetçi bir yapı arz etmektedir. Ajansların merkez illerine bakıldığında bu durum çok daha iyi anlaşılabilir. Samsun merkezli bir ajansın Çorum’un küçük bir beldesinin kalkınmasına ne ölçüde katkıda bulunabileceği, buranın kaynaklarını nasıl harekete geçirebileceği tartışmalıdır. Olası gözükten

<sup>503</sup>Trevor Young-Hyman, “The Potential for Effective Regional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis”, *Regional&Federal Studies*, Vol.18, No:4, 2008, s. 381-382.

<sup>504</sup> Young-Hyman, *a.g.m.*, s. 386-387.

durum, Samsun ilinin “bölgesel merkezîyetçilik”e uygun olarak bölgedeki yerel birimlerin kaynaklarını Samsun ili merkezinde toplamasıdır.

Bu bağlamda bölgesel kalkınma ajanslarını yeni tür bir merkezîleşme aracı saymak mümkündür. Burada “merkez” küreselleşmenin gerekleri doğrultusunda hareket eden, aşırı merkezîyetçi bir yönetim anlayışının bölge ölçeğinde örgütlenmesi anlamına gelmektedir.<sup>505</sup> Halbuki il sistemi bu çalışmada vurgulandığı şekilde ulus devlet yapılanmasının il düzeyindeki geniş anlamda ademi merkezîyetçi bir yansımasıdır. Kalkınma ajansları ise, bölge ölçeğinde mülki ve yerel idareleri baskılayacak yeni merkezler oluşması anlamına gelmektedir.

Kalkınma ajanslarının merkezîyetçi niteliği, bu yapıların Avrupa’da demokratik hesap verebilirlik bakımından önemli eleştirilere tabi tutulmasından da anlaşılmaktadır. Bu nedenle Polonya örneği dikkate alındığında bu yapıların devam eden süreçte bölgesel yerel yönetimlerle bir şekilde entegre olacağı ihtimaline vurgu yapılmaktadır.<sup>506</sup> Ayrıca ajansların ekonomik verimlilik açısından da ne ölçüde işlevsel olduğu tartışılmaktadır. Ajansların varlık nedeninin çoğu zaman yerel seçim süreçlerinden ve hiyerarşiden uzak, esnek, özerk ve yaratıcı yapılar oluşturmak olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu yapılar bölgede var olan kamu kurum ve kuruluşlarıyla çatıştığı veya uyumlu bir birliktelik gösteremediği takdirde arzulan sonuca ulaşamayacaktır.<sup>507</sup> Bu konuda şimdiden valiliklerle ajanslar arasında

---

<sup>505</sup> Koray Karasu, “Yerelleşme Söylemi..”, s. 25.

<sup>506</sup> Martin Ferry, “From Government to Governance: Polish Regional Development Agencies in a Changing Regional Context”, *East European Politics and Societies*, Vol. 21, 2007, s. 471-472. Ferry, Polonya’da bölgesel yerel yönetimlerin gelişimi karşısında Ajansları nasıl bir gelecek beklediğini iki senaryoyla özetlemektedir. Birincisinde ajanslar komünizm sonrası ilk dönemin bir kalıntısı olarak tanımlanmakta ve yeni durumda ajansların iş alemi için sadece bir temas noktası olarak kalabileceği ifade edilmekte, ikincisinde ise bölgesel yerel yönetimlerin tecrübesizlikleri ve siyasal istikrarsızlığı göz önüne alınarak ajansların politika oluşturmada bir aracı kurum (*intermediary*) vazifesi görebileceği vurgulanmaktadır.

<sup>507</sup> Günümüzde Polonya’da bölgesel politika alanının çok parçalı ve karmaşık yapısına dikkat çeken Ferry, ajansların komünizm sonrası ilk dönemde Polonya’da bölgesel ölçekte güçlü yapıların olmadığı

anlaşmazlık belirtileri görülmeye başlanmıştır.<sup>508</sup> Özellikle ajanslar proje teklif çağrılarını çıkararak kaynak kullandırmaya başladığında yereldeki güç çatışmaları çok daha bariz bir biçimde ortaya çıkacaktır.

Sonuç olarak kalkınma ajanslarına verilen görev ve yetkiler, il sistemi içerisinde valiye tanınmış olan kalkınma alanındaki yetkilerin altını tamamen boşaltacak niteliktedir. İlde temel görevi kalkınma ve yatırımlar konusunda planlama ve koordinasyonu sağlamak olan planlama ve koordinasyon müdürlükleri vardır. “İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin” 6/a maddesinde yer alan “...İl’in ekonomik ve sosyal yapısını belirlemek amacıyla araştırmalar yapmak, ilgili resmi ve özel kuruluşlardan toplanan bilgilerden faydalanarak il envanterini hazırlamak...” hükmü bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. Söz konusu Yönetmeliğin devamındaki maddelerden de kalkınma ajanslarının varlık nedenini oluşturan birçok görevin esasında valiliklere verildiği görülmektedir.<sup>509</sup> Bu durumda, valilerin ilin gelişmesi ve kalkınması alanında zaten zayıflamış bulunan konumlarının neredeyse tamamen işlevini yitireceğini belirtmek gerekmektedir.

---

dönemde etkin olduğuna şimdi ise kendisine yeni roller bulması gerektiğine işaret eder. Martin Ferry, *a.g.m.*, s. 469-470.

<sup>508</sup> Vali başkanlığında toplanan Isparta Avrupa Birliğine Uyum Danışma ve Yönlendirme Kurulu’nun 22 Mart 2010 tarihli toplantısında aldığı, ilde “farklı kamu kurum ve kuruluşlarının hazırlayarak başvuruda buldukları projelerin tek bir merkezden daha etkin bir şekilde hazırlanması” için valilik bünyesinde AB Projeleri Koordinasyon Merkezi kurulması kararı, Ajans’ın alanına bir müdahale gibi algılanmıştır.

<sup>509</sup> İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 6/f maddesinde yer alan “...Devlet-halk işbirliği ile mahalli kaynaklar harekete geçirilerek meydana getirilen ekonomik girişimlerin oluşturulması ve izlenmesi çalışmalarında valiye yardımcı olmak...”, Yönetmeliğin 6/g maddesinde yer alan “...Ekonomik girişimlere katılanlar ile benzeri girişimlere katılacak olanlar için gözleme ve uygulamaya dayalı eğitim çalışmaları düzenlemek, plan, program, ekonomik ve sosyal kalkınma konularında il kuruluşlarının eğitim programları arasında uyum sağlamak...”, Yönetmeliğin 6/h maddesinde yer alan “...İstihdamı artırmak için kendi işini kuracaklara sağlanacak çok yönlü desteğin organize edilmesine yönelik çalışmalar yardımcı olmak...” hükümleri örnek olarak sayılabilecek yetkilerin sadece birkaçıdır.

Daha önce bayındırlık alanındaki görevlerin valilikten alınıp özel idarelere verilmesi bahsinde vurgulandığı üzere, valiliklerin etkin olarak kullanamadıkları görev ve yetkileri zamanla ellerinden alınmakta ve bu durum her geçen gün il sisteminin altının daha fazla boşalmasına neden olmaktadır. Ancak örgütsel olarak güçlendirilmeyen valilik ve kaymakamlık bürolarının bu sonuçla karşı karşıya kalması şaşırtıcı değildir. İl planlama ve koordinasyon müdürlükleri de çoğu ilde uzman personelden yoksun olarak, neredeyse sadece il brifingi hazırlamaktan ve koordinasyon kurulu toplantılarının sekretaryasını yapmaktan sorumlu bir kurum haline dönüşmüştür. İşlevsiz kalan kurumların ve bu işlevi yüklenen makamların yaşama şansı kalmamakta, ancak bu duruma bilerek yol açıldığı gerçeği çoğu zaman gözlerden kaçmaktadır.

### **III.3. Taşra Yönetiminde Ara Bir Model: Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB)**

KHGB'nin oluşum nedenleri, örgütlenmesi ve işleyiş şekli bu yapıyı, merkez ve yerel arası özgün bir model yapmaktadır. Kamu tüzel kişiliğine sahip bir yerel yönetim yapılanması olan KHGB'nin taşra yönetiminde, merkez ve yerel yönetim yapıları arasında nasıl "ara bir model" olduğunun açıklanması gerekmektedir. Bu birliklerin bir ara model olması, bunları daha sonra açıklanacağı gibi hem esnek birer yönetsel araç haline, hem de kırsal alanda önemli yönetsel kademelerden biri durumuna getirmektedir. Şu anda taşra yönetiminde kırsal alana yönelik olarak aralarında hiyerarşik bağ olmayan il özel idaresi, kalkınma ajansı, KHGB, ilçe idaresi ve köy gibi birçok kurum bulunmaktadır.

Herşeyden önce KHGB'nin 1980'den sonra kaymakamlar aracılığıyla toplum kalkınmasına ve kırsal kalkınmaya çare bulabilmek için oluşturulmuş ve yaygınlaşmış olan yapılar olduğunu tespit etmek gerekmektedir. İlçe özel idaresi kurularak kaymakama bütçe imkânı sağlama yöntemi yıllarca konuşulmuş, ancak uygulamaya geçirilememiştir. Birlikler ise hem daha esnek hem de daha pratik bulunarak hızla yaygınlaştırılmıştır. KHGB'nin başkanları merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde ise kaymakamdır. Sadece bu görevlilerin başka bir yere atanması ile birliğin başkanı değişir ve bu görevlilerin yerine atanan kimseler yeni birlik başkanı olur. Bir başka deyişle, birlik başkanının düşürülmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Birliklerin kuruluş ve işleyişinde kaymakamların varlığı ve etkinliği bu modeli merkezi yönetime yaklaştırmaktadır. Uygulamada çoğu zaman birliklerin karar alma mekanizmaları ve uygulama süreçleri doğrudan kaymakamın emri altında işlemektedir. Doğal olarak birliğin genel karar organı olarak birlik meclisi ve yine karar organı olarak birlik encümeni vardır. Ancak KHGB'nin çalışma alanı köyler olduğundan ve bu karar organları, muhtarlar ve o ilçeden il genel meclisine seçilen üyelerden oluştuğundan, sosyo-ekonomik yapının ve eğitim seviyesinin çok yüksek olmamasına bağlı olarak sözü edilen demokratik mekanizmalar, tam anlamıyla işlev görmemektedir. Bu durum da doğal olarak merkezi yönetimin temsilcisi olan kaymakamın birlikteki etkinliğini arttırmaktadır.

Köylerin kendilerine ait gelir kaynakları olmadığından, köye yönelik kamu hizmetlerinin çoğu birlikler aracılığıyla görülebilmektedir. Böylece, şehirlerde bile belediyelerin fazla müdahil olmadıkları sağlık ve eğitim gibi merkezi idareye ait hizmet alanlarında köylere çoğu zaman KHGB aracılığıyla hizmet götürülebilmektedir. Bir başka deyişle, köylere birlikler vasıtasıyla sunulan

hizmetler; yol, su, kanalizasyon gibi klasik mahallî hizmetlerle sınırlı kalmamakta, birliğin bütçesine göre okul tamiratından sağlık ocağı yapımına kadar tüm kamu hizmetlerini kapsamaktadır. Uygulamada birlik tüzüklerinin amacı başlığı adı altında, üye köylere kamu hizmeti götürmek gibi bir ifadeye yer verilerek, bu hizmetlerin sunulduğu görülmektedir.<sup>510</sup> Ayrıca tüm kamu kurum ve kuruluşları köye yönelik hizmetlerini birlikler aracılığıyla görebilmektedir. Burada hizmetin mahallî nitelikte olup olmadığına bakılmaksızın, köye yönelik tüm kamu hizmetlerinde birliğin, aracı olarak kullanılması sözkonusudur.<sup>511</sup>

5355 sayılı Kanunla, vali ve kaymakamların birlik hizmetlerini yürütmek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından personel görevlendirebilmelerine imkân tanınması, birlikleri klasik bir yerel yönetim örgütlenmesi olmaktan çıkarmaktadır. Köye yönelik merkezi idareye ait görevlerin, yine merkezi idarenin memurları tarafından vali ve kaymakamların emri altında görülebildiği bir model, her halükarda merkez ve yerel arasında bir model olarak vasıflandırılmayı gerektirmektedir. Şimdi biraz daha ayrıntılı olarak Birliklerin anayasal ve yasal durumuna ve yeni Kanunun getirdiği yeniliklere bakmakta yarar vardır.

---

<sup>510</sup> 5355 sayılı Kanunun müstakil olarak KHGB'ni düzenleyen 18. maddesinde bu birliklerin hangi amaçlarla kurulabileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre birlikler tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere; yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak amacıyla kurulabilirler. Bu madde hükmünden anlaşılacağı gibi, KHGB çok geniş amaçlarla kurulabilmektedir. Bu amaçlar mahalli nitelikteki işleri kapsadığı gibi, merkezi yönetime ait görev ve yetkileri de kapsayabilmektedir.

<sup>511</sup> 5355 sayılı Kanunun 18. maddesinin 3. fıkrasında; il özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebileceği ifade edilmektedir. Bu durumda, gerekli kaynak bu birliklere aktarılarak söz konusu işin bu birliklerin tabi olduğu esas ve usullere göre sonuçlandırılması sağlanacaktır.

Türkiye’de yerel yönetim birliklerinin yer aldığı ilk Anayasa, 1961 Anayasası’dır.<sup>512</sup> 1982 Anayasası’nda da belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla yerel yönetimlerin kendi aralarında birlikler kurmalarına ilişkin bir hüküm yer almaktadır.<sup>513</sup> Her iki anayasanın birliklere ilişkin hükümlerinin, bazı farklarla beraber birbirine benzediği görülmektedir. Her iki anayasada birliklere ilişkin hükümlere ayrı bir madde olarak değil, yerel yönetimleri düzenleyen madde içinde yer verilmiştir. İki anayasa karşılaştırıldığında ilk olarak, 1982 Anayasası’nda 1961 Anayasası’ndan farklı olarak “belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla” ibaresinin yer aldığı görülür. Bu düzenlemeyle birlikte, birlik kurma amaç bakımından sınırlanmakta, genel amaçlı birlik kurmanın önüne geçilmek istenmektedir. İkincisi, 1982 Anayasası ile birlik kurma Bakanlar Kurulunun iznine bağlanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na ve demokratik ilkelere aykırı olan bu tür vesayet yetkisinin temelinde, birlikleri denetim altında tutmayı hedefleyen 1982 Anayasası’nın “merkeziyetçi” karakterinin etkisi vardır.<sup>514</sup>

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkmadan önce, Türkiye’de yerel yönetim birliklerinin kuruluş ve işleyişine ilişkin en kapsamlı düzenlemeler 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda yer almaktaydı.<sup>515</sup> Son dönemde gerçekleştirilen yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetim birlikleri ilk kez müstakil bir kanun olarak, 11.06.2005 tarih ve 5355 sayılı

---

<sup>512</sup> 1961 Anayasasında “Mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir, bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” (md. 166/4) hükmüne yer verilmiştir.

<sup>513</sup> 1982 Anayasasının 127/5. maddesinde; “Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” denmektedir.

<sup>514</sup> Cahit Emre, “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri Uygulamasına Genel Bir Bakış”, *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 134.

<sup>515</sup> Ayrıca 442 sayılı Köy Kanunu, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunda da yerel yönetim birliklerine ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (MİBK) ile düzenlenmiştir. Yerel yönetim birliklerine ilişkin temel kanunun önemli düzenlemeleri şu şekilde özetlenebilir:<sup>516</sup>

1982 Anayasasında yer aldığı şekilde Birlik kurulması konusunda Bakanlar Kurulundan izin alınması gerektiği, MİBK’nda da belirtilmiştir. Birlik tüzüklerinin onay mercilerinin farklı olmasının, Bakanlar Kurulu Kararı alınmasına bir etkisi yoktur. Tüm birlikler, Bakanlar Kurulu izni ile kurulur ve ancak Bakanlar Kararı izninden sonra tüzel kişilik kazanır. Kurulmuş olan bir birliğe katılma veya birlikten ayrılma işlemlerinde ise Bakanlar Kurulu iznine gerek bulunmamaktadır.<sup>517</sup>

MİBK’ndan önce birlik kurma ve birliğe katılma konusunda yerel yönetimler tamamen serbest bırakılmıştı. MİBK’da da mahalli idareler genel olarak birlik kurma ve birliğe katılma konusunda serbest bırakılmış, ancak su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulunun, ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebileceği belirtilmiştir. Bu fıkrada sözü edilen birliklerden ayrılmanın da Bakanlar Kurulunun iznine tabi olacağı belirtilerek kaynak israfının önüne geçilmek istenmiştir.<sup>518</sup>

MİBK’nun en önemli yeniliklerinden biri, genel amaçlı ve amacı açıkça belirtilmeyen birlik kurulamayacağını hükme bağlamış olmasıdır. Böylece bu Kanunda yerel yönetimlerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kuramayacakları belirtilerek (*md.4*), birlik kurma iradesinin belli bir amaca yönlendirilmesi sağlanmıştır. Ayrıca yeni Kanunda, yerel

---

<sup>516</sup> Mustafa Kara, Hamit Palabıyık, “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu- Toplum Kalkınması ve Çanakkale Köy Birlikleri”, *Türk İdare Dergisi*, 2006, s. 99-100.

<sup>517</sup> *Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 4. maddesinde*, “kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahalli idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz. Ayrılmada ilgili mahalli idare meclisinin kararı yeterlidir” denilmektedir.

<sup>518</sup> *5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 4. Maddesi*. Bu bölümde bu yasaya atıflar bundan sonra parantez içinde belirtilecektir.

yönetim birliklerinin, tüzüklerinde birliğe devredilmesi öngörülen mahallî müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak, üye mahallî idarelerin hak ve yetkilerine sahip oldukları belirtilerek (*md.6*), birliklerin hak ve yetkileri arttırılmıştır.

Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerden biri de örgütsel yapının bir düzene bağlanarak Birliklerin kurumsallaşmasını sağlamak olmuştur. Mahalli idare birliklerinin organları belediyelerin örgütsel yapısına benzer şekilde birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı şeklinde düzenlenmiştir (*md.7*). MİBK'dan önce birliklere ilişkin çeşitli görevler, çoğunlukla mülki idare amirleri tarafından diğer kamu kurumlarında çalışan memurların görevlendirilmesi suretiyle yürütülüyordu. Özellikle KHGB'nin iş ve işlemleri, kaymakam tarafından görevlendirilmiş, ilçe özel idare müdürlüğü, yazı işleri müdürlüğü, mal müdürlüğü veya bazen tarım müdürlüğü personeli tarafından yürütülüyordu. MİBK'da ise, norm kadroya uygun olarak birlik teşkilâtının birlik müdürü, yazı işleri, malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler biriminden oluşacağı belirtilmektedir (*md.17*). Ülke düzeyinde kurulan birliklerle üye sayısı yüzden fazla olan birliklerde ise birlik teşkilâtının genel sekreter, yazı işleri ve malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanında olmak ve sayısı üçü geçmemek üzere birlik meclisinin kararıyla kurulacak diğer birimlerden oluşacağı belirtilmektedir. Yine bu kanunda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların, Belediye Kanununda belirtilen esas ve usûllere göre birlik genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarında görevlendirilebilecekleri ve bu kişilere birlik encümeni kararıyla ek ödeme yapılabileceği belirtilmektedir (*md.17*). Bu kanunun uygulamada sağladığı bir kolaylık da, kamu kurumlarından özellikle KHGB'de görevlendirilen personele ek ödeme yapabilmeyi yolunu açmış olmasıdır.

Köylere hizmet götürme birlikleri ilk kez bu yasada ayrı bir madde ile düzenlenerek, örgütsel yapıları ve işleyişi bir düzene bağlanmıştır. 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu genel olarak belediye birliklerinin kuruluş ve işleyişini düzenlemekteydi. İller ve köyler arasında kurulan birlikler de kendi hukuki yapılarını 1580 sayılı Belediye Kanununa uygun hale getirmekteydiler. MİBK'nun 18'inci maddesi ise müstakil olarak KHGB'lerini düzenlemektedir. Buna göre; ilçelerde, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç olmak üzere, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bu hizmetleri bizzat yapmak/yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, KHGB kurulabileceği, bu konuda Bakanlar Kurulu'nun genel izin vermeye yetkili olduğu ve birlik başkanının merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakam olduğu belirtilmektedir (*md.18*). Madde hükmünden de anlaşılacağı gibi bu birlikler birlik başkanının vasfı bakımından diğer birliklerden ayrılır. Köylere hizmet götürme birliklerinin başkanları diğer birliklerden farklı olarak seçimle işbaşına gelmemektedir.

Bu kanunda, kamu kurumlarının köye yönelik hizmetlerini KHGB'leri aracılığıyla gerçekleştirebileceği hükme bağlanmıştır. Birlik Başkanının kaymakam, vali ya da vali yardımcısı olacağı hükmüyle bu hüküm beraber değerlendirildiğinde, KHGB'nin neden merkez ve yerel arasında ara bir model olarak tanımlandıkları daha iyi anlaşılabilir. Kanunda kamu hizmetleriyle ilgili gereken kaynağın ilgili birliklere aktarılacağı ve söz konusu işin, birliğin tâbi olduğu esas ve usûllere göre sonuçlandırılacağı belirtilmektedir (md. 18). Bu durumda, merkezi idare tarafından sunulan birçok hizmetin birlikler tarafından sunulmasının yasal temeli hazırlanmış olmaktadır.

KHGB'leri üye mahalli idarelerden alınan katılma paylarına ek olarak il özel idaresi bütçe gelirlerinden, il genel meclisince kararlaştırılarak kendisine aktarılacak kısmından da yararlanabilecektir. İl özel idarelerinden ne kadar kaynak aktarılacağı, KHGB'lerinin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre İl Genel Meclisi tarafından değerlendirilerek karara bağlanacaktır (*md. 18*). Böylece yasal olarak zaten ilin kırsal alanına hizmet götürmekle yükümlü olan il özel idarelerinden KHGB'ne maddi kaynak aktarmanın yasal temeli hazırlanmıştır. Daha önceleri de il özel idarelerinden birliklere kaynak aktarılıyordu, ancak bu uygulama kimi zaman Sayıştay denetimlerinde sorun oluşturabilmekteydi. Bu nedenle kimi valiler yasal temeli olmayan bu uygulamaya soğuk bakmaktaydılar. Kanundan sonra ise çoğu il özel idaresi, ilçe sınırları içindeki köylere kaymakamın önderliğinde daha iyi hizmet götürüleceğini düşündüğünden köyle ilgili birçok hizmetin kaynağını KHGB'ne aktarmaya başlamıştır.

Yeni Kanunun yürürlüğe girmesinden önce KHGB'lerinin bütçelerine ilişkin esas ve usûller, muhasebe ve raporlama standartları, harcama esas ve usûlleri ile ilgili İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen ve uyulması istenen bazı yasal düzenlemeler olmakla beraber bu düzenlemeler sistematik değildi ve bu nedenle bu tür kayıtlar birlikler tarafından düzenli olarak tutulmamaktaydı. Ancak MİBK ile KHGB'lerinin bütçe ve muhasebelerine ilişkin kayıtların Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir (*md. 18*). Kanundan sonra çıkarılan ve KHGB'nin ihalelerinde tabi olacağı kuralları belirleyen ihale yönetmeliğiyle beraber, KHGB mevcut durumda bütçe, ihale ve muhasebe usulleri açısından bir düzene bağlanmış olmaktadır.<sup>519</sup>

---

<sup>519</sup> Artık KHGB'nin yaptığı ihalelerin 25/05/2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 18. maddesine dayanılarak hazırlanan, 27 Nisan 2007 tarih ve 26506 sayılı Resmî

Yeni yasanın getirdiği yeniliklerden biri de ülke düzeyinde birlik kurulmasına izin verilmesidir.<sup>520</sup> MİBK’da yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurabilecekleri, il özel idareleri ve belediyelerin ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesi oldukları belirtilmektedir (md. 20). Buna göre, ülke düzeyinde kurulan birliklerde, birliğe üye olma konusunda ilgili mahalli idarelere takdir hakkı tanınmamıştır. Bu durum, mahalli idarelerin kendi istekleriyle birlik kurma, kurulmuş birliklere üye olma genel ilkesinden farklı bir uygulamadır.<sup>521</sup>

Birliklere mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen mahalli idarelere karşı yaptırım gücü verilmektedir. MİBK’nun yürürlüğe girmesinden önce, birliğe karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen mahalli idarelere ilişkin bir yaptırım bulunmazken, bu kanunda birliğe karşı malî yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye yerel yönetimlerin ödemeleri gerekli miktarın, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan paydan, bu payların dağıtımını yapan kuruluş tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödeneceği belirtilmektedir (md. 21). Eskiden birlik tüzüklerine bu yönde bir hüküm konularak, birlik başkanına gelirleri takip etmesi için bir sorumluluk veriliyordu. Ancak bu durumda birlik başkanına tanınan bir yaptırım gücü yoktu. Şimdi ise tanınan bu

---

*Gazetede yayınlanan Köylere Hizmet Götürme Birliği İhale Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yapılması gerekmektedir. Ayrıca birlik harcamaların 15.08.2007 tarihinde yürürlüğe giren Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliğine uygun olarak gerçekleştirilmesi zorunludur. Böylece köylere hizmet götürme birliklerinin ihale ve harcamaları belli bir sisteme dayandırılmış olmaktadır.*

<sup>520</sup> *Danıştay 3. Dairesi’nin E: 1978/356, K: 1979/437 sayılı kararı ile yerel yönetimlerce kurulan birliklerin üst birlik adıyla birlik kurmalarının mümkün olmadığına karar verilmesi sonucu Türkiye’de “ülke düzeyinde yerel yönetim birliği” kurulması mümkün değildi.*

<sup>521</sup> Halil Memiş, *Açıklamalı 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*, Mahalli İdare Araştırma ve Geliştirme Derneği Yayınları, Ankara, 2006, s. 78-79.

yaptırım gücü, birliklerin sürekli gelire sahip olmalarını sağlayarak kurumsallaşmalarına katkı yapacaktır.

KHGB'nin yönetim ve karar organlarına il genel meclisi üyelerinin de katılması hükme bağlanmıştır. MİBK'nun yürürlüğe girmesinden önce birliğin yönetim organlarında alınan kararlarda en etkili kişi aynı zamanda birlik başkanlığını da yürüten mülki idare amirleriydi. MİBK'da "Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur" denilmek suretiyle KHGB'lerinin yönetim ve karar organlarındaki yerel halkın tecilcilerinin gücü artırılmak istenmektedir (*md. 18*). Bu hüküm, KHGB'ni yerel yönetim yapılanmasına yakın hale getirmektedir. Bu birliklerin gelir kaynaklarının önemli ölçüde il özel idarelerinden aktarılan paylardan oluştuğu dikkate alındığında, il özel idaresinin genel karar organı olan il genel meclisi üyelerinin birliklere üye yapılması yararlı olmuştur. Birlik ve il özel idaresi arasında aracılık görevi de yapan il genel meclis üyeleri aynı zamanda halkın da birlikte temsilini sağlayan bir mekanizma oluşturmuşlardır.

Sonuç olarak, 11.06.2005 tarih ve 5355 sayılı MİBK ile yukarıda da değinilen Anayasanın 127'nci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm yerine getirilerek, yerel yönetim birlikleri nihayet müstakil bir kanunla düzenlenmiştir.<sup>522</sup>

MİBK'da il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar

---

<sup>522</sup> 5355 sayılı MİBK Kanununun 22. maddesinde yerel yönetim birliklerinin örgütsel yapısı belediyelerin örgütsel yapısına paralel olarak düzenlenmiş ve bu kanunda hüküm bulunmayan konularda 13.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun belediyelerin örgütsel yapısı ile ilgili hükümlerinden yararlanılacağı belirtilmiştir.

birlik meclisinin doğal üyesi olarak sayılmış ve birlik meclisinde bunlar dışında doğal üye olamayacağı belirtilmiştir (*md.8*). Önceki uygulamada ise özellikle KHGB'lerinde ilçe yazı işleri müdürleri, mal müdürleri, milli eğitim müdürleri gibi resmi görevliler birlik meclislerinin doğal üyeleri arasında yer almaktaydılar ve alınan kararlarda söz sahibiydiler. Yine birlik tüzüğüne konulan bir madde ile birliğe üye yerel yönetimlerin nüfus ve katılım payı oranına göre mecliste temsil edilebileceğine dair esas getirilebileceğinin belirtilmesi de yeni bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır (*md. 8*).

Çıkarılan MİBK'na yetki genişliğinin kullanımına etki eden faktörler bağlamında bakıldığında, bazı yorumcuların bu gelişmeyi valilik sistemini kaldıran reformlar bağlamında değerlendirdikleri görülmektedir. Keskin'in ifadeleriyle “valilik sistemini kaldıran reformlar, ilçe yönetimlerinin kaymakamlık örgütlenmesini de tam bir çöküntüye uğratmakta; bu nedenlerle köy hizmetlerinde de ölçek büyütülmektedir”.<sup>523</sup> Valilik sisteminin yıprandığı doğruysa da buna neden olan veya bunun sonucu olan gelişmeler arasında köylere hizmet götürme birlikleriyle ilgili gelişmelerin ancak dolaylı bir etkisi söz konusudur. Kaymakamları mali açıdan güçlendiren, son yıllarda mülki idare amirleri için “can simidi” işlevi gören köylere hizmet götürme birliklerini, doğrudan il sistemini zayıflatan bir olgu olarak değerlendirmek doğru gözükmemektedir.<sup>524</sup>

Daha sonra da tartışılacağı gibi, mülki idarenin kullandığı esnek yönetsel bir araç olarak KHGB'nin il sistemini güçlendirir gibi gözükmesinin önemli bir

---

<sup>523</sup> Nuray E. Keskin, “İl Yönetimi Sisteminde Değişim”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt 3, Sayı 6, 2008/6, s. 112.

<sup>524</sup> Cahit Emre de “Kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesinde uygulama aracı sıkıntısı çeken mülki idare amirlerinin genel nitelikli ve çok amaçlı yerel yönetim birliklerini bu amaçla kullanma çabalarına” dikkat çeker ve hatta kaymakamların hizmet birliklerini, yıllarca olmasını istedikleri “ilçe özel idaresi”ne bile yeğlemelerini, üzerinde düşünülmesi gereken bir olgu olarak tanımlar. Cahit Emre, “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri Uygulamasına .....” s. 139.

yanılsamaya yol açtığı kesindir. Yetki genişliğinin bir gereği olarak kullanılan bir yetki olmadığı için bu araçların il sistemini güçlendirdiği söylenemese de, aksini iddia etmek de uygulamadan kaynaklanan algı ve gerçeklerle bağdaşmamaktadır. Çünkü KHGB birer yerel yönetim yapılanması olduğu halde, taşranın sosyo-ekonomik yapısı ve ülkenin yönetim geleneği nedeniyle bu yapılar birer merkezi yönetim aygıtı gibi işlev görmektedir.<sup>525</sup> Bu nedenle bu çalışmada bu yapılar, merkez ve yerel arasında “ara kurumlar” olarak isimlendirilmiştir. Taşrada yaşayan vatandaşların algısı da bu doğrultudadır. Birlik tarafından yapılan hizmetler, doğrudan birer kaymakamlık hizmeti gibi algılanmaktadır. Bu algının nesnel temelleri vardır. Birlik karar organlarında görev yapan kimseler, bazen toplantı yapılmadan kaymakamın tek başına karar aldığı ve kararların kendilerine imzalatıldığı yakınmasında bile bulunmaktadır. Böyle olduğu halde çoğu zaman, bu kimseler kararlara imza atmaktan imtina etmemektedir. Bunun nedeni, birliklerin kendilerine ait gelir kaynakları olmaması ve bulunan kaynakların neredeyse tamamen kaymakamın kişisel girişimcilik yeteneklerine bağlı olmasıdır. Son kanunla birlikte, il genel meclisi üyelerinin de birlik encümenine üye yapılması kaymakamın otoritesini bir ölçüde sarssa da kaymakamların birliklerdeki fiili otoritesi devam etmektedir.

Kaymakamlık kurumunu vatandaş nezdinde güçlendiren gelişmeler, il sistemine de güç kazandırıyormuş gibi yanlış bir algıya yol açabilmektedir. Bu algı açısından konuya bakıldığında, köyde camı kırılan bir okulun camını dahi taktıracak mali güce sahip olmayan bir kaymakamın, ilçe idaresinin başı olma vasfı ağır bir

---

<sup>525</sup> Bu nedenle Cahit Emre “yerel yönetim birlikleri ne kadar yereldir?” sorusunu sorarak, birliklerin kurulma aşamasından, karar aşamasına kadar tüm süreçte mülki idare amirlerinin ağırlığına dikkat çekmektedir. Cahit Emre, “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri Uygulamasına .....” s. 141-142.

darbe almaktadır. Çünkü kaymakamlar birlikler aracılığıyla köylerde sadece alt yapı hizmetleri görmemekte merkeze ait tüm görevleri de görebilmektedir. Köylerdeki sağlık ocaklarına, okullara, jandarma karakollarına ve diğer her türlü hizmet alanına kaymakamlar mali güçleri nispetinde birlikler aracılığıyla katkı yapabilmektedir. Birlikler vasıtasıyla mali bir güce kavuşan kaymakamlıkların elinden bu güç alındığı takdirde, il sisteminin en önemli uygulama aracı olan ilçe yönetiminin vatandaşın gözünde itibarsızlaşarak zamanla işlevini tamamen yitirebileceği azımsanacak bir ihtimal değildir. Hâlbuki valilerin yetki genişliğine dayalı olarak sağlam bir il sistemini sürdürebilmeleri, güçlü ilçe idarelerini gerektirmektedir. Aksi takdirde etkinliği, gücü ve işlevi azalan bir ilçe idaresinin üstünde sağlam bir il idaresi teşkil etmek de mümkün olamayacaktır. Bu cümleler, uygulama örnekleri de gözetilerek birliklerin il sistemini doğrudan zayıflatmadığını ifade etmek içindir. Ancak bu çalışma bu yargının neden olduğu önemli bir yanılısamaya dikkat çekmektedir. İl idaresi sisteminin bir uygulama aracı olmayan birlik gibi esnek yönetsel araçlar, köklü bir yetki genişliği reformu ihtiyacının görmezden gelinmesine neden olabilmektedir.

#### **III.4. Mülki İdarenin İl Sistemine Tutunma Çabaları: Esnek Yönetsel Araçlar**

İl sisteminin yasal düzlemde sistematik olarak devamlı altı boşaltılmış, ancak paradoksal biçimde mülki idare amirleri “esnek yönetsel araçlarla” varlıklarını etkin olarak devam ettirebilmiştir. Bir başka deyişle, yetki genişliğini etkinleştirecek düzenlemeler yapılmadığı halde, mülki idare amirleri başka düzenlemelerle kendilerine biçilen “rolleri” etkin olarak kullanabilmişlerdir. Bu nedenle yıllardır altı

boşaltıldığı ve örgütsel olarak zayıflatıldığı halde<sup>526</sup> mülki idare amirleri, tarihsel konumlarından aldıkları güçle kendilerini var eden şartları yeniden inşa edebilmişlerdir.<sup>527</sup>

Yetki genişliğinin doğal bir uzantısı olmayan, başka işlevlere koşturularak elde edilen etkin konuma zemin hazırlayan unsurlar, bu çalışmada “esnek yönetsel araçlar” olarak ifade edilmektedir. Kaymakamların son yirmi yıldır varlıklarını göstermelerine yarayan köylere hizmet götürme birlikleri ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları bu esnek yönetsel araçlara sadece iki örnektir. Kaymakamların başkanlık ettiği bu iki yönetsel araçtan birincisi bir yerel yönetim yapılanması, ikincisi ise bir özel hukuk tüzel kişisidir. Bu yapılarda kaymakamın mevcut konumu yetki genişliğinin doğal bir sonucu değildir. Aksine birlik meclisinin veya müteveli heyetin kendi başkanını kendi içinden seçebileceği şekilde küçük bir yasal değişiklik, mülki idare amirlerinin yıllardır “ispat-ı vücut” etmelerini sağlayan bir aracı ellerinden almış olacaktır. Bu konu aynı zamanda, uzun bir süredir il sisteminin altı boşaltıldığı halde, bu sistemin hala nasıl hayatiyetini devam ettirebildiği sorusunun da cevabını teşkil etmektedir. Ancak bir yanılısamaya neden olmamak için şimdi bu araçların niteliği üzerinde durulacak ve bu şekildeki “palyatif” çözümlerin yetki genişliği reformuna olan ihtiyacı azaltmadığı, aksine arttırdığı vurgulanacaktır.

---

<sup>526</sup> İl sisteminin örgütsel yapısı “valilik ve kaymakamlık büroları”dır. İl sisteminin ihmal edilen kalbi konumunda olan bu yapıların ne durumda olduklarına ayrıntılı olarak ikinci bölümün başında değinilmiştir.

<sup>527</sup> Mülki idareyle ilgili bir halk araştırmasında, “yörenizdeki devlet hizmetlerinin yürütülmesi bakımından hangi kişi ya da devlet görevlisi daha önemlidir” sorusuna yurttaşlar ilk üç sırada, belediye başkanını (%30,5), kaymakamı (%27,0) ve valiyi (%22,2) göstermişlerdir. Bu oranlar mülki idarenin yöreye hizmet götürme bakımından hala önemli olduklarını ortaya koymaktadır. Koray Karasu, “Halkın Mülki İdareye Bakışı”, s. 104.

## a. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV)

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV), 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun amacına uygun çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve aynı yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede vali ve kaymakamların başkanlığında kurulmuştur.<sup>528</sup>

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün taşradaki faaliyetleri de bu vakıflar aracılığıyla yürütülmektedir.<sup>529</sup> Özel hukuk tüzel kişiliği şeklinde örgütlenmiş olan SYDV ile Genel Müdürlük arasında hiyerarşi yoktur.<sup>530</sup> İl ve ilçelerdeki tüm yardım programları, vali ve kaymakamların başkanlık ettiği vakıf mütevelli heyetlerinin kararları ile yürürlüğe girmektedir.

---

<sup>528</sup> 9 Aralık 2004 tarihli 25665 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "5263 sayılı Kanun"un 19. maddesi ile 3294 sayılı Sosyal yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun 7.maddesinin birinci ve ikinci fıkraları (mütevelli heyetleri) aşağıda yazılı şekilde değiştirilmiştir: "Mülki idare amirleri vakfın tabii başkanı olup, İllerde belediye başkanı, defterdar, il milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, il sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu müdürü ve il müftüsü; Ayrıca her faaliyet dönemi için, il dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının valinin çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye ile ilde kurulan ve bu kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri iki temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi; İl'de bu kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşu olmaması halinde hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği üçüncü bir kişi daha mütevelli heyetinde görev yapar." Kaymakamların başkanlığındaki İlçe Vakıflarının Mütevelli Heyetleri ise; Belediye Başkanı, Mal Müdürü, İlçe Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Bakanlığının ilçe üst görevlisi, varsa İlçe Tarım Müdürü, İlçe Müftüsü, bir köy muhtarı, bir mahalle muhtarı, 3294 sayılı Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan bir sivil toplum kuruluşu ve iki hayırsever vatandaştan oluşmaktadır.

<sup>529</sup> Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 14.06.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulmuştur. Kurulduğu tarihten 09.12.2004 tarihine kadar Fonun idari işleri, Başbakanlığa bağlı bir birim olarak faaliyet gösteren Fon Genel Sekreterliği eliyle yürütülmüş; 01.12.2004 tarihinde kabul edilen, 09.12.2004 tarihinde de Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla Fon Genel Sekreterliği, Başbakanlığa bağlı bir Genel Müdürlük olarak teşkilatlandırılmıştır.

<sup>530</sup> Vakıfların denetimi, hesap yönünden Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce; idari yönden ise İçişleri Bakanlığı'na yapılmaktadır. Ayrıca, 5263 sayılı Kanunla Vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak ve incelemek, izlemek ve denetlemek görev ve yetkisi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'ne de verilmiştir.

SYDV'ler kuruldukları 1986 yılından itibaren vali ve kaymakamların sosyal yardımlaşma alanındaki en büyük kaynakları olmuştur. Taşrada bu kaynaklar doğrudan vali ve kaymakamların emrindeymiş gibi algılanmakta ve bu algı çoğu zaman fiilen de doğrulanmaktadır.<sup>531</sup> Vakıf kaynaklarının kullanımı, il sistemi zayıflasa da mülki idareyi güçlü gösteren en önemli etkenler arasındadır. Hâlbuki bir özel hukuk tüzel kişisi olan vakıfların başkanlığı vali ve kaymakamlara özel bir kanunla tanınmıştır. Bu görev, merkezi yönetimin bir yetkisinin taşraya yayılması değildir. Aksine kanunla özel olarak tanınan ve il sisteminin doğal bir sonucu olmayan bir yetki her zaman bir yasa değişikliği ile geri alınabilir.

#### **b. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB)<sup>532</sup>**

KHGB il sistemini zayıflasa dahi vali ve kaymakamları güçlü kılan esnek yönetsel araçların en önemlisidir. Yıllarca kendilerine özgü bir kaynak arayışında olan kaymakamlar, uzun süre ilçe özel idaresi modelini bir “kurtuluş yolu” gibi algılamış, ancak daha sonraki süreçte biraz da bu modelin hayata geçme ihtimali zayıflayınca KHGB’ye vazgeçilmez bir mali araç olarak tutunmuşlardır.

Vali ve kaymakamların birlik başkanlığı konumu, vakıf başkanlığı kadar ayrıksı bir durum teşkil etmese de, bu konumun yetki genişliğinin kullanımıyla doğrudan bir ilişkisi olmadığı açıktır. Çünkü her şeyden önce birlik bir yerel yönetim yapılanmasıdır. Ancak kırsal alanda merkezi yönetimin bir temsilcisi olan mülki

---

<sup>531</sup> Uygulamada genelde vali ve kaymakamlar yılbaşı ilk vakıf mütevelli heyeti toplantısında, ani durumlara karşı heyet toplanmadan belli bir miktara kadar tek başlarına yardım yapabilme yetkisi alıyorlar ve yardımın yapılmasından sonraki ilk mütevelli heyet toplantısına bu yardım kararı sunuluyor.

<sup>532</sup> Bu konu daha kapsamlı olarak ayrıca ele alındığından burada sadece konuyla ilişkisi bağlamında değinilmektedir.

idare amirlerinin ağırlıklı bir rol üstlenmesi il sisteminin doğasına da aykırı değildir. Kırsal alanda yaşayan nüfusu hala önemli bir oranda olan ve büyük ölçüde az gelişmiş bir konumda bulunan yerlerin yönetilebilirliğini sağlamak için, bu yerlerde merkezi yönetimin bir görev üstlenmesi ve bunu oradaki temsilcileri aracılığıyla gerçekleştirmesi makul kabul edilmelidir. Ancak burada vurgulanması gereken husus, vali ve kaymakamların bu konumlarını yetki genişliği reformu çerçevesinde elde etmedikleri, aksine yaşananlardan daha ileri boyutta bir yerleşme dalgası karşısında bu konumlarından rahatlıkla olabilecekleridir.

### **c. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları**

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının başkanlıkları ilde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, ilçede ise kaymakamlar tarafından yürütülmektedir. Başlangıçta kamu görevlisi ağırlıklı bir yapının hakim olduğu Kurullarda, vali ve kaymakama ek olarak belediye başkanı, emniyet müdürü, jandarma komutanı, kamu kurumlarının il müdürleri gibi kamu görevlileri de yer almaktaydı.<sup>533</sup> Ancak insan hakları ile ilgili bir kurumun kamu ağırlıklı olması ciddi eleştirilere neden olunca, 23.11.2003 tarihli yeni yönetmelik ile vali ve kamu görevlisi bir avukat dışında atanmış tüm kamu temsilcileri yerlerini seçilmiş kişilere ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerine bırakmışlardır. Emniyet müdürü, jandarma komutanı, il ya da ilçe milli

---

<sup>533</sup> İnsan Hakları İl ve İlçe Kurulları ilk olarak 2 Kasım 2000 tarihli ve 24218 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yönetmelikle oluşturulmuştur.

eğitim ve sağlık m¼d¼r¼n¼n yerini, il genel meclisi temsilcisi, siyasi parti temsilcileri, okul aile birlikleri temsilcisi, meslek odaları temsilcileri almışlardır.<sup>534</sup>

Kurul Başkanları, gerekli g¼rd¼kleri durumlarda ilgili kamu veya ¼zel kuruluş temsilcilerini veya kişileri de toplantıya ağırabilmektedir. Dolayısıyla daha ¼nce kurul ¼yesi olan Emniyet, Jandarma, Milli Eğitim ve Sağlık yetkilileri de gerektiğinde Kurul toplantılarına katılabilmektedirler. Ancak başkanları il veya ilçenin m¼lki amirleri olmasına karşın Kurullar, idari hiyerarşıye tabi birimler değildir. Kurul Başkanları diğer ¼yeler ile eşit oy hakkına sahip olmaları yanında, alınan kararları veto etme yetkisine de sahip değildirler.

Gerek y¼netmelik gerek uygulama dikkate alındığında Kurul Başkanı olan vali ve kaymakamların temel g¼revleri şu şekilde ¼zetlenebilir:

- Toplantı g¼ndemini ¼yelerin tekliflerini de dikkate alarak hazırlamak,
- Kurul ¼yeliđi başvurularını değerlendirmek,
- Kurulun sekretarya hizmetlerinin y¼r¼t¼lmesini sağlamak,
- İlgili kurum ve kuruluşlarla yazışmaları ve gerekli g¼r¼len temasları gerçekleştirmek,
- Kamuoyu ve ilgili kuruluşlar nezdinde Kurulu temsil etmek,
- Kurul faaliyetlerini İnsan Hakları Başkanlığına raporlamak ve kamuoyuna duyurmak.

İl ve ilçe insan hakları kurulları da vali ve kaymakamları g¼l¼ kılan esnek y¼netsel araçlar arasında sayılabilir. ¼nk¼ ilk olarak 2 Kasım 2000’de oluşturulan,

---

<sup>534</sup> İl İnsan Hakları Kurulunun oluşumu için bkz. 23.11.2003 tarih ve 25298 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak y¼r¼rl¼đe konulan “İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, G¼rev ve alışma Esasları Hakkında Y¼netmelik”in 5. Maddesi.

arzulanan amaca hizmet etmese dahi önemli işlevleri olan bu Kurulların başkanı olarak yine mülki idare amirleri düşünülmüştür.

#### **d. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti**

Tüketiciler ile satıcı ve sağlayıcılar arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmek amacıyla veya tüketici mahkemelerinde delil olarak ileri sürülebilecek kararları almak üzere il ve ilçe merkezlerinde hakem heyetleri kurulması öngörülmüştür.<sup>535</sup> 01.08.2003 tarih ve 25186 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan “Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri Yönetmeliği”nin 7. maddesinde, hakem heyetlerinin, başkan dahil beş üyeden oluşacağı, heyetin başkanlığının illerde sanayi ve ticaret il müdürü veya görevlendireceği bir memur, ilçelerde kaymakam veya görevlendireceği bir memur tarafından yürütüleceği ifade edilmektedir.

Tüketicinin korunması ile ilgili kanun ve yönetmeliklerde de mülki idare amirleri için önemli yetkiler öngörülmüştür.<sup>536</sup> Mülki idare amirlerine tanınan bu yetkiler her ne kadar Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın yetkilerinin taşraya genişletilmesi olarak değerlendirilebilirse de il tüketici sorunları hakem heyetinin sanayi ve ticaret il müdürü başkanlığında toplanması il sisteminin doğasına uygun

---

<sup>535</sup> 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun” un 06.03.2003 tarih ve 4822 sayılı Kanununun 29. maddesiyle değiştirilen 22. maddesi gereğince; Bakanlık taşra teşkilatının bulunmadığı il ve ilçelerde tüketici sorunları hakem heyetinin başkanlığı en büyük mülki amir ya da görevlendireceği bir memur tarafından yürütülecektir.

<sup>536</sup> “4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun” un 08.02.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanununun 477. maddesiyle değiştirilen 26. maddesine göre; “25 inci maddenin birinci, dördüncü, yedinci, sekizinci, dokuzuncu ve onuncu fıkralarındaki idarî yaptırımlara Bakanlık tarafından, diğer fıkralarındaki idarî para cezalarına mahallî mülkî amir tarafından karar verilir. Ayrıca, 13.06.2003 tarih ve 25137 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan “Etiket, Tarife ve Fiyat Listeleri Yönetmeliği” nin 14. maddesi ile bu Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasını yürütmekle yetkili ve görevli kılınan belediyelerin, bu görev ve yetkilerini isabetli ve etkili olarak yerine getirip getirmediğinin zaman zaman mülki idare amirlerince denetlenmesi gerekmektedir.

değildir. Ancak ilçedeki heyete kaymakamın başkanlık etmesi ve bu alanda mülki amirin idari para cezası yetkisine sahip olması, tüketici sorunları hakem heyetinin de mülki idarenin elindeki “esnek yönetsel araçlar” başlığı altında ele alınabileceğini göstermektedir.

#### **e. Avrupa Birliği’ne Uyum Danışma ve Yönlendirme Kurulu**

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde mülki idareyi daha etkin hale getirmeyi amaçlayan İçişleri Bakanlığı’nın 26.01.2010 tarih ve 2010/6 sayılı genelgesi, mülki amirlere tanınan en güncel esnek yönetsel aracı tanımlamaktadır.<sup>537</sup> Söz konusu genelge ile illerin tamamında bir vali yardımcısının “Avrupa Birliği İl Daimi Temas Noktası” olarak görevlendirilmesi yapılmış ve ayrıca tüm illerde “Avrupa Birliği’ne Uyum Danışma ve Yönlendirme Kurulları” oluşturulmuştur.<sup>538</sup>

Avrupa Birliği’nin katılım öncesi mali yardımlarını il ve ilçelerine çekmek isteyen mülki amirler, son beş altı yıldır kendi inisiyatifleriyle buldukları yerlerde Avrupa Birliği Proje Koordinasyon Merkezi gibi yapılar oluşturmuş, ancak bu uygulamalar merkezi bir düzenlemenin konusu olmamıştı. Bu genelge ile proje süreçleri için gerekli idari ve insan kaynakları kapasitesinin oluşturulmasına ve bu alanda sürekliliğin sağlanmasına yönelik tedbirleri geliştirmek valiliklere bir görev

---

<sup>537</sup>Genelgenin amacı, AB sürecinde “gerçekleştirilen yasal ve idari reformların tam olarak hayata geçirilmesi; takibinin sağlanması; kamuoyu nezdinde AB’ye üyelik sürecimizin daha sağlıklı anlaşılabilmesi; AB mali kaynaklarının kamu kurumları, sivil toplum örgütleri, özel kuruluşlar ve kişiler tarafından verimli kullanılması konularında Valiliklerimizin daha etkin hale gelmeleri ve taşrada önderlik etmelerinin sağlanması” olarak belirtilmiştir. [www.icisleri.gov.tr](http://www.icisleri.gov.tr), (02.05.2010).

<sup>538</sup>Üç ayda bir toplanacak bu Kurulda, ilçe kaymakamları, ilgili il müdürleri, il özel idaresi genel sekreteri, büyükşehir belediyelerinde genel sekreter veya yardımcısı, diğer il belediye başkanlıklarında belediye başkan yardımcısı, Valilikçe belirlenecek üniversitelerin rektör yardımcısı, ticaret, sanayi ve ziraat odaları ve borsalarından birer temsilci ve Valilikçe uygun görülecek sivil toplum örgütlerinden birer katılımcı yer alacaktır. Vali başkanlığında yapılan toplantılara Kurul üyesi teşkilatların en üst yöneticilerinin katılımı sağlanacaktır. *Anılan genelge*, [www.icisleri.gov.tr](http://www.icisleri.gov.tr), (02.05.2010).

olarak verilmiştir. Ayrıca, AB fon ve mali kaynaklarından azami ölçüde yararlanılması amacıyla kurum ve kuruluşların proje faaliyetlerini teşvik etmek, gerekli desteği sağlamak, yürütülmekte olan AB projelerinin koordinasyonunu, tanıtımını ve kamuoyu ile paylaşımını sağlamak ve ortaya çıkan tıkanıklıkları çözmek de söz konusu Kurulun görevleri arasında sayılmıştır.

AB İl Daimi Temas Noktası ve Kurul'un ilin proje kapasitesini geliştirme görevi yanı sıra, AB'ne üyelik sürecinde "sağlıklı kamuoyu oluşturma" görevi de vardır. Bu amaçla Genelgede valilerin; Kurul üyesi kurumların ve ilgili diğer yerel aktörlerin katkıları, Bakanlıkların ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin desteği ile, yerel televizyon, radyo ve gazetelerde AB süreciyle ilgili bilgilendirici ve ön yargıları giderici programlar gerçekleştirmeleri gerektiği vurgulanmaktadır.

Avrupa Birliği sürecinde taşrada mülki idareyi etkin hale getirmek, orta ve uzun vadede il sistemine önemli kazanımlar sağlayacak nitelikte bir gelişmedir. Avrupa Birliği müktesebatında, yönetimin örgütlenmesi ve işlemesiyle doğrudan ilgili herhangi bir kural olmadığı halde, il sistemi hakkında çağın gidişine ters bir sistem olduğu yönünde bir algı yaratılmaya çalışılmaktadır.<sup>539</sup> AB sürecinde taşrada yeni bir yapı kurmak yerine, mülki idareyi daha işlevsel biçimde kullanmak, hem bu süreçte mülki idarenin daha yüksek bir kapasiteye ulaşmasını sağlayacak hem de üye olduğu takdirde mülki idare taşrada daha etkin roller üstlenebilecektir.<sup>540</sup>

---

<sup>539</sup> A. Argun Akdoğan, *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2008.

<sup>540</sup> Söz konusu genelge ile valilere Avrupa Birliği sürecine ilişkin görev ve yetkiler verilmesi, Fransa'da 29 Nisan 2004 tarihli Kararname ile il valisine "Avrupa Birliği politikalarını hayata geçirme görevi verilmesi"ni anımsatmaktadır. Bkz. Onur Karahanoğulları, "Fransa'da Kamu Yönetimi", *a.g.e.*, s. 100.

## f. Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES)

Son yıllarda vali ve kaymakamların sorumluluğunda yürütülen en önemli projelerden biri KÖYDES'tir. Yol ve içme suyu konusunda önemli bir kaynak köylere harcanmıştır.<sup>541</sup> 2005 yılından itibaren uygulanmaya başlanan bu projenin amacı, susuz veya suyu yetersiz köylerin sağlıklı ve yeterli içme suyuna kavuşturulması, köy yollarının kalite ve standartlarının yükseltilmesidir.<sup>542</sup> Tahsis edilen ödeneklerin, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) aracılığıyla kullanılması veya kullandırılması esas kabul edilmiştir.<sup>543</sup>

Yerel düzeyde, KÖYDES projelerinin yürütülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesinden ilçelerde kaymakamlar, il genelinde ise vali sorumludur. İl ödeneğinin uygulayıcı birimler ve projeler itibarıyla dağılımını gösteren KÖYDES İl Yatırım Programı valinin başkanlığında; il genel meclisi başkanı, il özel idaresi genel sekreteri ve kaymakamlardan oluşan İl Tahsisat Komisyonu tarafından belirlenmektedir. KÖYDES ödenekleri ile uygulanan projelerin mali ve teknik denetimi İçişleri Bakanlığı'nın genel koordinasyonunda yürütülmekte, denetim işlemleri, mülkiye müfettişleri koordinasyonunda yapılmaktadır.

---

<sup>541</sup> 2010 yılı da dahil olmak üzere şu ana kadar KÖYDES projesi için kullanılan kaynak 5.725.000.000 TL'dir. 01.01.2009 tarihi itibarıyla 7.131 km. ham, 29.818 km. tesviye, 129.513 km. stabilize, 118.195 km. asfalt, 3.355 km. beton olmak üzere toplam 288.011 km. yol çalışması yapılmıştır. Ayrıca içme suyu bakımından, 3.457 susuz köy ve bağlısına yeni şebekeli içme suyu tesisi yapılmış, 28.505 suyu yetersiz köy ve bağlısının içme suyu tesisinin yenilenmesi sağlanmış, susuz ve suyu yetersiz toplam 31.962 köy ve bağlısında yaşayan 8.988.631 vatandaşımıza içme suyu hizmeti verilmiştir. Bkz. <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Koydes.aspx>

<sup>542</sup> 2005 yılına kadar kırsal alt yapı yatırımları Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından uygulanmıştır. 2005 yılında sözkonusu Genel Müdürlük'ün kapatılması ile birlikte, başlayan yeni dönemde kırsal alt yapı yatırımları, vali ve kaymakamların önderliğinde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

<sup>543</sup> 2005 yılından itibaren her yıl için (2010 dahil) Yüksek Planlama Kurulunun; Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (Köydes) Ödeneklerinin İller Bazında Dağılımı, Kullandırılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Esas ve Usullere İlişkin kararı yayınlanmaktadır. Söz konusu kararlar ve ekleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Koydes.aspx> internet adresinde mevcuttur.

Bugüne kadar kırsalda tanınırlığı en yüksek alt yapı projelerinden olan KÖYDES Projesinin mülki idare amirlerinin öncülüğünde gerçekleşmesi, bu çalışmada belirtilen, mülki amirlerin kırsal alanın kalkınması konusunda 21. yüzyılda yüzyılda oynayabileceği rolle uyumludur.<sup>544</sup>

### **g. Belediyelerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES)**

Nüfusu 10.000'nin altında bulunan belediyelerin (büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri dahil olmak üzere) alt yapı ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu belediyeler tarafından sunulan mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin kalite ve standartlarının yükseltilmesi amacını taşıyan Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) çerçevesinde, vali ve kaymakamlara da bir takım görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararı ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün BELDES Uygulama Esasları konulu 09.07.2007 tarih ve 100448 (Genelge 2007/72) sayılı genelgesine göre;<sup>545</sup> BELDES Projesi kapsamında yer alan belediyelere tahsis edilen ödeneklerin, belediye ve ilgili kaymakamlık/valilik tarafından müştereken açılan özel BELDES hesabına aktarılması, ödemelerin belediyelerin tabi olduğu mevzuat hükümlerine uygun olarak belediye başkanı ve ilgili kaymakam/valinin müşterek imzası ile yapılması, belediyelerce yapılacak proje değişikliklerinin belediyelerce ilgili valilik onayına sunulması, projeye tahsisli ödeneğin iş yapıldıktan veya sözleşmedeki

---

<sup>544</sup> Projeyi “son derece başarılı ve geniş kapsamlı bir kırsal kalkınma atılımı” olarak tanımlayan Dağdaş, söz konusu projeye Türkiye kırsalının temel altyapı sorunlarının büyük ölçüde çözüldüğünü belirtmektedir. KÖYDES Projesinin ayrıntılı bir analizi için bkz. Said Dağdaş, “Türkiye Kırsalında Köklü Değişim: KÖYDES Projesi ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi” içinde *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 1083-1105.

<sup>545</sup> <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Beldes.aspx>, (01.05.2010).

esaslara istinaden hak sahibine ödenmesi sırasında vali veya kaymakam tarafından kontrol ettirilmesi öngörülmektedir.

BELDES kapsamında yürütülen yatırımların planlanması, projelendirilmesi, maliyetlendirilmesi ve önceliklendirilmesine ilişkin çalışmalarda belediyelerin imkânlarının yetersiz kalması durumunda valilerin; il özel idaresinde, diğer belediyelerde ve bakanlıkların taşra teşkilatında çalışan personeli görevlendirip, koordinasyonu sağlaması ve yatırım projelerinin izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasının ilçelerde kaymakamlar, il genelinde ise vali tarafından yürütülmesi gerekmektedir.

Belediyeler için öngörülen bir projede, ödemelerin mülki amirin onayı olmadan yapılamaması, proje değişikliklerinin dahi vali onayına sunulması gibi görev ve sorumluluklar taşrada il sistemini ayakta tutmaya yarayan bir işlev görmektedir. Burada belirtilen esnek yönetsel araçların yanı sıra son yıllarda birçok konuda vali ve kaymakamlara önemli yetki, görev ve sorumluluklar verilmiştir. Bölünmüş yol çalışmaları,<sup>546</sup> “tek adımda hizmet”,<sup>547</sup> “tek adımda yatırım”<sup>548</sup>

---

<sup>546</sup> Bölünmüş yolların en seri şekilde tamamlanması ve mevcut yolların iyileştirilmesi için alınacak tedbirler, *Başbakanlığın 2008/3 ve 2009/14 sayılı genelge hükümleri çerçevesinde düzenlenmiştir.*

<sup>547</sup> 22.11.2006 tarih ve 26354 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Tek Adımda Hizmet” Uygulamasının Başlatılması konulu 2006/35 sayılı Başbakanlık Genelgesinde; “Valilik ve kaymakamlıklarda ilgili mevzuat gereğince yürütülmekte olan yeşil kart, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı yardımı, asker ailelerine sağlık küzdani verilmesi, yaşlılık ve sakatlık aylığı bağlanması ile muhtaçlık belgesi düzenlenmesi işlemlerinde başvuru sahiplerinin gerekli şartları taşıyıp taşımadıklarının konuyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından araştırılması gerekmektedir. Bu araştırma işlemi, dilekçe sahibi vatandaşlarımızın ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını tek tek dolaştırılması suretiyle yaptırılmaktadır. Bu tarz bir işleyişin, vatandaşlarımıza ağır zahmet ve külfet getirmesi yanında kamu kurum ve kuruluşlarını da ciddi bir biçimde meşgul ettiği bilinen bir husustur. Çok sayıda vatandaşımızı yakından ilgilendiren bu sürecin basitleştirilmesi, hızlandırılması ve vatandaş üzerindeki yükün kaldırılması amacıyla aşağıda esas ve usulleri açıklanan "Tek Adımda Hizmet" uygulamasının başlatılması uygun görülmüştür” denilmektedir.

<sup>548</sup> 03/06/2008 tarih ve 26895 sayılı Remi Gazetede yayımlanan 2008/10 sayılı Başbakanlık genelgesinde; Ülke genelinde faaliyet gösteren sanayi kuruluşları ile yatırım yapmak isteyen müteşebbislerin kamu kurum ve kuruluşlarında karşılaştıkları sorunların kısa yoldan mahallinde çözülebilmesi amacıyla, sanayiciler ve girişimcilerin sorunlarını dinlemek, gerektiğinde ilgili kurumlarla irtibata geçerek çözüm üretmek, girişimcilere yönelik bilgilendirme, rehberlik ve bölgede bulunan cazip yatırım alanları konusunda tanıtıcı faaliyetlerde bulunmak üzere, valilikler bünyesinde "Tek Adımda Yatırım Bürosu" oluşturulması öngörülmektedir.

uygulamaları bunlar arasında öne çıkanlardır. Ancak burada sayılan tüm bu “esnek yönetsel araçlar” her ne kadar geçici bir süreyle vali ve kaymakamlara etkin olma imkânı tanımış olsa da zayıflayan il sistemindeki kötüye gidişe sistematik olarak dur diyecek bir niteliğe kavuşmamıştır.

Özellikle KÖYDES projesinin uygulanmasında gösterilen başarı<sup>549</sup> kırsal kalkınmada mülki amirlerin öncü rolünü tekrar gündeme taşımış, ancak buna yönelik kapsamlı bir reform ortaya konmamıştır. Son dönemde KHGB’ni de düzenleyen bir birlik kanunu çıkarılmış ancak, mülki amirlerin çok istediği KHGB’ne belirli bir bütçe imkânı dahi sağlanamamıştır. Şu anda merkezi yönetimin mülki amirlere yüklediği görev ve sorumluluklar, bu görevleri taşrada mülki amirlerden daha iyi yapacak bir meslek grubunun bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Bu durumda bazı dönemler, yüklenen görevin itibarına göre mülki idare amirleri daha etkin bir görev ifa etmekte, çoğu zaman ise kapsamlı bir yetki genişliği reformu yapılmadığı için taşra yönetimi gözden düşmeye devam etmektedir.

---

<sup>549</sup> Başarıyı mutlak anlamda değerlendirmek mümkün olmasa da, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü sitesindeki bilgiler (Köydes İzleme Formatı) ve projenin mülki amirler aracılığıyla devamı bu değerlendirmeyi doğrulamaktadır. <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Koydes.aspx> (02.05.2010)

## SONUÇ

1980'den sonra devletin neoliberal politikalar doğrultusunda dönüşümünü amaçlayan politikalar, mülki idarenin statükoyu temsil ettiği inancıyla birleşince, sonuç yetki genişliğinin kullanım alanlarının daha da azalması olmuştur. Bu dönemde yerleşmeye yapılan vurgu da mülki idarenin itibar kaybetmesinin en önemli söylemsel aracı olmuş ve 21. yüzyılda mülki idarenin tamamen ortadan kalkacağı dahi seslendirilmeye başlanmıştır. Bu yaklaşım, yetki genişliğinin görünen ve görünmeyen nedenlerle ihmal edilmesine yol açmıştır. Bu ihmalin bir sonucu olarak, il idaresinin taşrada temel yönetim kademesi olma vasfı sarsılmaya başlamıştır. Bu sarsılma iki yönlüdür. Birincisi, sağlık ve emniyet gibi il idaresinin geleneksel uygulama alanlarının bile içi boşalmaktadır. İkinci sarsılma ise, taşranın yönetsel resminin değişmeye başlamasıdır. İl özel idaresinin taşrada daha etkin hale getirilmeye çalışıldığı bir dönemde valinin özel idaredeki statüsünün sarsılması, il genel idaresini de doğrudan etkileyecek bir niteliğe sahiptir. Ayrıca il idaresinin dışında sosyal hizmetlerden kalkınmaya birçok alanda faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının varlığı da taşrada klasik yönetim kademelenmesini farklılaştırmaya başlamıştır. Son olarak köylere hizmet götürme birlikleri, bir “esnek yönetsel araç” olarak mülki idarenin elini güçlendiriyor gözükse bile, bir yerel yönetim yapılanması olması hasebiyle klasik il hiyerarşisinin dışında bir konuma sahiptir. Kaymakamın birlik başkanı olması, il idaresi sisteminin doğal bir gereği değildir. Bu durumda, özellikle kırsal alanda il özel idaresi, köylere hizmet götürme birliği, kalkınma ajansı, köy yerel yönetimi, il ve ilçe genel idaresi gibi hiyerarşik olarak birbirleriyle ilişki içinde olmayan “yönetim adacıkları” oluşmuş olmaktadır.

Bu bağlamda çalışmanın en önemli sonucu, taşra yönetiminde “illerin idaresinden” “illerin işletilmesine” geçiş sürecinin yaşanmakta olduğudur. Yetki genişliği, illerin idaresi esasına dayalı olarak inşa edilmiş bir yönetim usulü olduğundan bu süreç yetki genişliğinin içeriğini boşaltan bir etki yapmaktadır. Bu çalışmada yetki genişliği usulünün etkin kullanımını zayıflatan görünen nedenler kadar görünmeyen nedenler de önemlidir. Görünen nedenlerin başında yerelleşme reformları gelmektedir. Söylem düzeyinde egemen olan yerelleşme rüzgârı, kamu yönetimi reformunun dayanması gereken iki sütundan birinin büyük ölçüde ihmal edilmesine yol açmıştır. Bunlardan biri olan yerel yönetimler reformu yasal düzeyde kısmen gerçekleşmiş, ancak yerel ilişkiler ağı bir dönüşüme uğramamış olduğundan yerelin kendi içinde “bürokratik-merkeziyetçi yapılar” oluşturmasının önüne geçilememiştir. İki sütundan ikincisini teşkil eden yetki genişliği ise çift yönlü bir ihmale uğramıştır. Yerelleşme savunucuları yetki genişliğini merkeziyetçiliğin bir unsuru olarak algıladığı için dikkate almamış, merkeziyetçi eğilimlerle hareket edenler ise il sistemini uzun zamandır aşılması gereken bir model olarak gördükleri için bu usulü bilinçli olarak ihmal etmişlerdir.

1960’lardan itibaren yapılan il sistemi değerlendirmeleri bölgesel kuruluşların artmasına dikkat çekerek bu sistemin sadece güvenlik yönetimine dönüştüğünü iddia etmiştir. Önemli ölçüde gerçeklik payı taşıyan bu ifade artık emniyet yönüyle de tereddütlü bir hal almıştır. Emniyetle ilgili valilikte bitecek birçok rutin işlem bile Emniyet Genel Müdürlüğüne gitmektedir. Askerlerin iç güvenlik alanında etkin olmalarına neden olan EMASYA planları da valileri iç güvenlik alanında birincil aktör olmaktan çıkarmıştır. EMASYA protokolünün son dönemdeki yoğun eleştiriler sonucunda kalkması da oluşmuş olan algı ve işleyişin

hemen deđiŒeceđi anlamına gelmemektedir. Ast-üst iliŒkisinin ve hiyerarŒik yapının daha fazla önem arz ettiği iç güvenlik alanında, mülki idarenin jandarma üzerinde bir sicil ve disiplin yetkisinin bulunmaması da yetki geniŒliđinin etkin kullanımını sınırlayan önemli bir faktördür. Bu konudaki sınırlılıklar sadece jandarmaya mahsus da değildir. Kaymakamların belli bir rütbenin üstündeki polislerce disiplin cezası uygulayamaması da esasında sorunun boyutunu göstermesi bakımından önemlidir.

alıŒmanın bir diğer sonucu, hukuki anlamda olmasa da tarihsel olarak ve yönetim bilimi bağlamında yetki geniŒliđini, ademi merkeziyet kavramına yakın bir yerde konumlandırmayı gerekli kılmaktadır. Bunun nedeni, karar verme yetkisinin çevreye dağıtılmasında yetki geniŒliđinin en önemli araçlardan biri olmasıdır. Türkiye’de kendi taŒra teŒkilatına bile yetki aktarmak istemeyen aŒırı merkeziyetçi yapı, “merkezi otoriteyi yerleŒtirmek için taŒra otoritesini kırmak” anlayıŒından hareket etmekte ve bu nedenle de il idaresi sistemi, çağın geliŒen ve deđiŒen koŒulları karŒısında hayati iŒlevlerini kaybetme tehlikesiyle karŒı karŒıya bırakılmaktadır.

Yetki geniŒliđi uygulamasına tarihsel bağlamda bakıldığında bu ilkenin, Osmanlı son döneminden itibaren birbiriyle eliŒen iki sürecin etkisi altında Œekillendiđi görölmektedir. Sürecin kendi içinde eliŒkili olmasının nedeni Œudur: Amaç merkeziyetçiliği yeniden tesis etmek olduğu halde, kullanılan araçlar dönemin koŒulları gereği zorunlu olarak ademi merkeziyetçi niteliktedir. Osmanlı’dan günümüze kadar mevzuat hükümleri aracılığıyla, mülki idare amirlerinin yetki, görev ve sorumlulukları arttığı halde, uygulamada sistemin etkin olarak iŒletilememesinin de nedeni budur. Dönemin koŒulları dikkate alınarak kâğıt üzerinde hazırlanan mevzuatla mülki idare amirlerine önemli yetki ve görevler verilirken, baŒkent

merkezli merkeziyetçi anlayıştan kurtulamayan siyasi ve bürokratik elit uygulamada sistemin mevzuata uygun olarak etkin biçimde işletilmesinin önüne geçmiştir.

Uygulamada ademi merkeziyetçiliği zorlayan koşullar; Osmanlı'nın son döneminde yarı sömürgeleşme süreci ve etnik unsurların kendilerini ayırıştırma çabaları, günümüzde ise küreselleşen sermayenin tüm dünyaya dayattığı şartlardır. Bu şartlarda merkez kendi içinde sosyal, ekonomik ve ideolojik olarak parçalanırken, yerelin içinde de yeni merkezler ortaya çıkmakta merkezi ve yerel yönetim çok katmanlı hale gelmektedir. Merkezde önemli ölçüde siyasi alanın da dışına çıkarılmış olan üst kurulların varlığı, taşrada kalkınma ajansları ile köylere hizmet götürme birliklerinin (KHGB) ön plana çıkmaları ve il özel idarelerinin yeni konumu bu durumu doğrulamaktadır. Yerel yönetim reformlarıyla yerel yönetimler üzerinde merkezin vesayetinin azaltılması da bu duruma işaret etmektedir.

Çalışmanın sonuçlarından biri de kısa vadede il sisteminin etkinliğini azaltan, uzun vadede ise sistemin içini boşaltacak sonuçları olabilecek olan, yeni kamu işletmeciliği (YKİ) anlayışının yetki genişliğinin kullanımı üzerinde gittikçe yaygınlaşan etkisidir. İl idaresi sistemi, hiyerarşik bir yönetim anlayışının taşradaki uygulama aracıdır. Çoğu zaman mülki amirlerin yetki kayıplarını “sicil verme” ve “disiplin işlemi gerçekleştirilebilme” konularına indirgemelerinin sebebi de bu anlayıştır. Kamu yönetiminde yeni anlayışlar “sonuca odaklanma”yı öne çıkarmaktadır. Mülki idarenin örgütleniş ve işleyiş tarzı ise sonuçlardan çok süreçlere ağırlık veren bir yapıdadır. Çünkü yetki genişliğinin kullanımında mülki idarenin karşılaştığı denetim, hukukilik denetimidir. Yapılan işin ekonomikliği, etkinliği ve verimliliği değil hukukiliği sorgulanmaktadır. Kendine ait bir bütçesi olmayan bir yapıyı “sonuca odaklı” denetlemek de zaten uygulanabilir değildir. YKİ

anlayışının bir diğere özelliği, örgütsel hedeflerin konması ve performans göstergeleri aracılığıyla bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ölçülmesidir. Günümüzde kamu kurumlarına stratejik planlar yaptırılarak hedef tayini ve performans ölçümü gerçekleştirilmek istenmektedir. Ancak üç-beş yıl sonrasını değil, bir sonraki yıl bile ne kadar bütçesinin olacağını bilmeyen kamu kurumlarının kendi stratejik planlarını yapmaları gerçekçi değildir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının özelliklerinden biri de kamusal işlevlerin piyasa yöntemleriyle sürdürülmesinin sağlanmasıdır. Piyasa yöntemleri ise mülki idarenin denetim ve koordinasyona dayanan etkinlik alanını neredeyse sıfırlayacak bir işlev görmektedir. Kamu hizmetlerinin özel sektör vasıtasıyla sunulması il yöneticilerinin hesap sorma mekanizmasını zayıflatmaktadır. YKİ anlayışının bir sonucu olarak bazı hizmetlerin yerel yönetimlere veya tümüyle özel sektöre bırakılması da doğal olarak il sisteminin içini boşaltıcı bir etki yapmaktadır. Bu durumda il valileri devletin, hükümetin ve her bir bakanın temsilcisi olmak yerine il müdürlerinin sıralı amiri durumuna gelmektedir. Hâlbuki yetki genişliği usulünün temel referansı devletin ve hükümetin temsilcisi olabilmektir. Böyle olduğu için merkezdeki yetkiler genişleyerek ili de içine almakta ve bu yetkiler il valileri tarafından kullanılabilir. Bu çerçevede devletin piyasaları düzenlemeye yönelik görevlerinin klasik bakanlık hiyerarşisine tabi kurumlardan alınıp özerk üst kurullara aktarılması da il sistemini dolaylı olarak zayıflatmaktadır. Çünkü valiler bakanların temsilcileridir, bakanlıkların yetki alanından çıkmış bir konuda doğal olarak valiler de söz sahibi olamamaktadır.

Bu çalışmanın önemli sonuçlarından biri de yetki genişliğini zayıflatan görünür nedenlerin yanında görünmeyen veya daha az görünen nedenlere de vurgu

yapma gerekliliğidir. Bu tarz nedenlerin başında, mülki idarenin elinde olup da etkin kullanılmayan yetkiler gelmektedir. Bu bağlamda burada sadece örnek teşkil etmesi bakımından valilere, bayındırlık ve iskân alanında değişik yasalarda verilmiş bazı görevlere yer verilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte bu alandaki yetkilerin il özel idarelerine verildiği görülmektedir. Haklı ve makul gerekçelere dayansa bile yerine getirilemeyen yetkiler, hem önemli bir uygulama boşluğu ve sorun alanı doğurmakta hem de zamanla o yetkinin sahiplerinin kurumsal itibarını da zedelemeye başlamaktadır. Bu nedenle, kâğıt üzerinde var olan yetkilerin çokluğuyla yetinmek ve giden yetkilere hayıflanmak yerine, etkin bir il sisteminin inşası için merkezi idarenin taşra teşkilatlarının uygulayabileceği nitelikteki görevleri açıkça tanımlamak ve bunları hassasiyetle uygulayabilmek gerekmektedir.

İncelenen Sivas örneği de göstermektedir ki yetki genişliğinin kullanımı bakımından yönetimin yeniden yapılandırılması kadar önemli olan bir diğer kavram da yönetimin iyileştirilmesidir. Daha da önemlisi çokça kullanıldığından sloganlaştırılarak içi boşaltılmış yeni kavramların içini doldurarak etkin bir şekilde uygulayabilmektir. Örneğin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte stratejik planlama, kamu idareleri için zorunlu hale getirilmiştir. Ancak kurumlar bu planları kendi personelleriyle birlikte katılımcı bir anlayışla yapmak yerine çoğu zaman özel firmalara sipariş etmektedirler. Hâlbuki Sivas'ta tüm kurumların katılımıyla il geliştirme planı yapılmış ve yönetimi iyileştirme çalışmaları yürütülmüştür. Bu çerçevede, değinilen sistemsel sorunların yanında yetki genişliğinin kullanımını etkileyen en önemli faktörlerden birinin de bu yetkiyi kullanan valilerin yetkinliği ve donanımı olduğu söylenebilir.

KHGB ve SYDV gibi yürütümünde mülki amirlerin doğrudan etkin olduğu yapılar, bu çalışmada “esnek yönetsel araçlar” olarak tarif edilmiştir. Bu araçlar, mülki idare amirlerine yetki genişliği usulünün doğal bir sonucu veya il sisteminin bir gereği olarak değil de özel bazı düzenlemelerle tanınan görev, yetki ve sorumlulukları ifade etmektedir. Bu araçlar, özellikle 1980 sonrasında mülki idare amirlerinin varlık mücadelelerini devam ettirebilmelerinde en temel etken olmuşlardır. Böylece il sisteminin altı uzun bir süredir boşaltıldığı halde, sistem hayatiyetini devam ettirebilmiştir. Ancak bu çalışmada belirtilen tüm “esnek yönetsel araçlar”, her ne kadar geçici bir süreyle vali ve kaymakamlara etkin olma imkânı tanımış olsa da zayıflayan il sistemindeki kötüye gidişe sistematik olarak dur diyecek bir niteliğe kavuşamamıştır.

Bu çalışmada özellikle vurgu yapılan az görünür hususlardan biri de, taşra yöneticileri olarak mülki idarenin güç kaybının temel nedeninin, kâğıt üzerinde gözükken yetkilere koşut olarak vali ve kaymakamların altında güçlü ve işleyen bir taşra yönetim mekanizmasının kurulamamış olduğu gerçeğidir. Özellikle il ve ilçe idarelerinin örgütsel kalbi konumundaki valilik ve kaymakamlık bürolarının içinde bulunduğu şartlar bu yargıyı desteklemektedir. Bu nedenle mülki idare; sorumlusu olduğu, ancak çözüme gücüne sahip olmadığı kamu yönetimi sorunları karşısında çağın gelişen şartlarına uygun bir örgütlenme olmadığı savıyla kamu yönetimi reformlarının öznesi değil, görev ve yetkileri git gide azalan pasif bir nesnesi olmaktadır.

Taşradaki en sıradan hizmetler bile merkezden planlanmakta, her türlü personel işlemi merkezden olmakta ve tüm ödenekler başkentten istenmektedir. En küçük yerleşim birimindeki yatırım kararları bile Ankara’dan alınmaktadır. Bir başka

deyişle kamu hizmetlerine ilişkin neredeyse tüm görev, yetki ve sorumluluklar merkezde toplanmış bulunmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde bir tıkanıklığa, kaynak ve zaman israfına yol açmıştır. Mülki idare amirleri ise neredeyse sadece, merkez tarafından planlanan ve ödeneği aktarılan yatırımları taşrada uygulamaktan ve yine merkez tarafından atanmış personel arasındaki koordinasyonu sağlamaktan sorumludur.

Bu konuda önerilen çözüm yollarının çoğu zaman önemli bir tehlikeyi barındırdığına dikkat çekmek gerekmektedir.<sup>550</sup> Çünkü yapılan öneriler genelde bir yetki genişliği reformu değil, mülki idare amirlerinin yürütümünde olmakla beraber bir yerelleşme reformudur. Bu tarz reform önerilerinin içinden mülki idare çekildiği zaman, ortada yetki genişliğinin kullanılabilceği bir alan da neredeyse kalmamış olacaktır. Bu çalışmada esnek yönetsel araçlara dikkat çekilmesinin nedeni de budur. Vali ve kaymakamlara verilen her yetkiyi, merkezi yönetimin kullandığı yetkinin taşraya genişletilmesi olarak değerlendirmemek gerekir. Bu yetki ve görevler dolaylı olarak il ve ilçe idaresini güçlendirse de, köklü bir yetki genişliği reformuna olan ihtiyaç azalmamış aksine artmıştır. Burada temel sorun, yetki genişliğinin merkeziyetçi ve ademi merkeziyetçi anlayışların kısılcacında değerlendirilmesidir. Hâlbuki bu ilke, ülke şartlarına özgü tarihsel kökeni bulunan bir yönetim usulü

---

<sup>550</sup> Bu konuda önerilen en köklü çözüm yollarından biri, Ziya Çoker tarafından ortaya koyulan “yerinden yönetilen il sistemi”dir. Buna göre, il sistemi ile il özel idareleri arasında bir bütünleşme sağlanarak, merkezden yönetimin ağırlığı yerinden yönetime kaydırılmaktadır. Aynı şekilde, ilçeye de il özel idareleriyle ilişkili bir tüzel kişilik kazandırılarak seçilmiş yerel organlarla mülki idare amirlerinin birlikte çalışması sağlanmaktadır. Böylece il sisteminin taşra örgütünün sadece, güvenlik, maliye, nüfus, tapu-kadastro ve din hizmetlerini üstleneceği öngörülmektedir. Önerilen sisteme göre bugün merkezden yönetilen il ve ilçelerdeki sağlık, tarım, bayındırlık ve iskân, köy hizmetleri, turizm, kültür, sanayi ve ticaret, gençlik ve spor, sosyal hizmetler gibi tüm yerel nitelikli hizmetler, il ve ilçe yerel yönetimlerine devredilecektir. İl yerel yönetiminin başı vali, ilçe yerel yönetiminin başı kaymakam olacaktır. Böylece il ve ilçelerde kırsal alanda var olan yönetim boşluğunun da çağın gelişmelerine uygun olarak doldurulmuş olacağı iddia edilmektedir. Bkz. Ziya Çoker, *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, 2003.

olarak değerlendirilip reforma tabi tutulabilir. Ancak Türkiye’de konuya ademi merkeziyetçi açıdan bakanlar bu kavramı merkeziyetçiliğin bir unsuru sayıp gözden ırak tutmakta, merkeziyetçi anlayışla hareket eden merkez bürokrasisi ve siyasetçiler de konuyu kendi otoritelerini sınırlayan bir olgu olarak değerlendirip bilinçli olarak ihmal etmektedirler.

## KAYNAKÇA

- Acartürk, Ertuğrul, Hüseyin Özgür, Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon, *Kamu Yönetimi*, (Der. Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara, 2004, s. 143-182.
- Akalın, T. Tamer “1982 Anayasası ve Merkezi İdarenin Taşra Yönetiminde Yetki Genişliği İlkesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 371, Haziran 1986, s. 109-118.
- Akıllıoğlu, Tekin, "Yönetim Hukukumuz ve Geleceği, [www.idare.gen.tr/akillioglu-yonetim.htm](http://www.idare.gen.tr/akillioglu-yonetim.htm). (11.12. 2008).
- Akın, Rıdvan, *TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erklere ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.
- Akdoğan, A. Argun, *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2008.
- Akgeyik, Tekin, “Kamu Yönetiminde Reform Arayışları: İKY Perspektifli Bir Yaklaşım”, *Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 2, Nisan-Haziran 2004, s. 64-78.
- Akşin, Sina, *Jön Türkler ve İttihat Terakki*, İmge Kitabevi, Ankara, 2001.
- Akşin, Sina, “31 Mart Olayına Değın Sabahattin Bey ve Ahrar Fırkası”, [http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/27/3/26\\_Sina\\_AKSIN.pdf](http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/27/3/26_Sina_AKSIN.pdf). (16.02.2009).
- Anayasa Mahkemesi, T.26.9.1991, E.1990/38, K. 1991/32, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S.27, C.II, s.550–551.
- Ataay, Faruk, “BKA Tasarımının ‘Kalkınma’ Anlayışı Üzerine”, *Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (Ed. Menaf Turan), Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 15-35.
- Ataay, Faruk, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, De Ki Basım Yayınevi, Ankara, 2007.
- Ataay, Faruk, “Kamu Hastane Birlikleri Tasarısı: Yerelleştirme, Özelleştirme ve Yönetişim” [http://www.yayed.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=411&tipi=9&sube=0](http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=411&tipi=9&sube=0). (15.02.2009).
- Ateş, Hamza, H. Kırılmaz, “Bir Yönetişim Modeli Örneği: Kamu Hastane Birlikleri” [http://www.performans.saglik.gov.tr/content/files/performans\\_yazilari/khb.pdf](http://www.performans.saglik.gov.tr/content/files/performans_yazilari/khb.pdf). (18.05.2010).

- Ayverdi, İlhan, *Misalli Büyük Türkçe Sözlük*, Kubbealtı Yayıncılık, İstanbul, Cilt 2, 2005.
- Azrak, Ülkü, “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”, *Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 2, Nisan -Haziran 2004, s. 223-236.
- Balcı, Asım, *Sağlık Bakanlığının Desantralizasyonu ve Taşra Teşkilatının Reorganizasyonu*, Sağlık Bakanlığı, Ankara, 2004.
- Becerikli, Sema Yıldırım, “Stratejik Yönetim Planlaması: 2000’li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 3, Eylül 2000, s. 97-109.
- Berg, Van Den Caspar “The Crisis of Public Authority”, *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring, 2006, Volume XII, Issue 2, s. 223-237.
- Bilgin, Kamil U., M. Tamer, F. Sarioğlu, M. Öztaş, “Mevzuat-Uygulama İkileminde Yerel Yönetimler Personel Sorunları” içinde *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2009, s. 623-635.
- Bomberg, Elizabeth, Alexander Stubb, *The European Union: How Does it Work*, Oxford University Press, 2004.
- Boyne, George A., “Processes, Performance and Best Value in Local Government”, *Local Government Studies*, Vol. 25, No. 2, 1999, s. 68-86.
- Can, Ergüder, “Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, 2007, s. 125-135.
- Canatan, Bilal, *Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001.
- Cheema, G. Shabbir, Dennis A. Rondinelli, “From Government Decentralization to Decentralized Governance” <http://www3.brookings.edu/pres/books/chapter-1/decentralizing.governance.pdf>. (15.03.2009).
- Cole, M., J. Fenwick, “UK Local Government: The Impact of Modernisation on Departmentalism”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, 2003, s. 259-270.
- Cole, Alistair, *Beyond Devolution and Decentralisation*, Manchester University Press, Manchester, 2006.
- Cole, Alistair, “The French State and its territorial challenges” <http://www.congresafsp2009.fr/sectionthematique/st3/st3col>.(10.10.2009).
- Çadırcı, Musa, *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2007.

- Çakan, Işıl, “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 4, Aralık 2006, s. 45-73.
- Çoker, Ziya, *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, 2003.
- Dağdaş, Said “Türkiye Kırsalında Köklü Değişim: KÖYDES Projesi ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi” içinde *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 1083-1105.
- Davison, Roderic H., *Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform 1856-1876, I. Cilt*, (Çev. Osman Akınhay), Papirüs Yayınları, İstanbul, 1997, s. 19-20.
- Demir, Oğuzhan, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, <http://www.geocities.com/guvencetin/KamuYonetimininYenidenYapilandirilmesi.html> (20.12.2008).
- Demirci, Aytül Güneşer, “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, *Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* (Ed. Menaf Turan), Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 181-197.
- DETR (Department for the Environment, Transport and The Regions), *Modern Local Government: In Touch with the People* (The Best Value White Paper), July, 1998.
- Dinçer, Ömer, Cevdet Yılmaz, *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık Yayınları, Ankara, 2003.
- Drechsler, Wolfgang “The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective, *Halduskultuur*, Vol. 6, 2005, s. 94-108.
- Dunleavy, P., *Democracy Bureaucracy and Public Choice*, Britain, 1991.
- Emre, Cahit, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar”, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, (Ed. Cahit Emre), Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara, 2002, s. 215-240.
- Emre, Cahit, “Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Yetki Genişliğine Genel Bir Bakış”, *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003, s. 107-112.
- Emre, Cahit, “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri Uygulamasına Genel Bir Bakış”, *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003, s. 133-147.

- Eren, Veysel, “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58-1, s. 55-69.
- Eren, Veysel, “Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim”, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, (Ed. Mehmet Özel, Veysel Eren), Çizgi Kitabevi, Konya, 2008, s. 37-87.
- Erençin, Arif, “Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 254, 2007, s. 99-122.
- Erençin, Arif, V. Yolcu, “Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Dönüşümü ve Yerinden Yönetimi”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 3, Sayı: 6, 2008/6, s. 118-136.
- Ergun, Turgay, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (Der. Burhan Aykaç vd.), s. 607-620.
- Eroğul, Cem, *Devlet Nedir?*, Birinci Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1990.
- Eryılmaz, Bilal, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997.
- Esen, Selin, “İspanya’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Yayıma Haz. Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 595-655.
- Farnham, David, Sylvia Horton, *Managing The New Public Services* (Ed. David Farnham and Sylvia Horton), Macmillian Press Ltd., London, 1996.
- Fedele, Paolo, Edoardo Ongaro, “A Common Trend, Different Houses: Devolution in Italy, Spain, and the UK”, *Public Money & Management*, April, 2008, s. 85-92.
- Ferry, Martin, “From Government to Governance: Polish Regional Development Agencies in a Changing Regional Context”, *East European Politics and Societies*, Vol. 21, 2007, s. 447-474.
- Fişek, Kurthan, (Editör), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Bakımından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Sistem Sorunlar*, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi 1, Ankara, 1976.
- Görg, Christoph, “Landscape Governance, The "Politics of Scale" and the "Natural" Conditions of Places”, *Geoforum* 38 (5), 2007, s. 954-966.
- Görelî, İsmail Hakkı, *İl İdaresi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1952.
- Görelî, İsmail Hakkı, *Memleketimizde Vilayetler İdaresi Tarihine Bir Bakış*, Türk Hukuk Kurumu, Ankara, Sayı 85.

- Göymen, Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s. 3-13.
- Göze, Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beşinci Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1989.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2006.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Dördüncü Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007.
- Gözübüyük, Şeref, Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.
- Gül, Hüseyin, Hüseyin Özgür, “Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayıncılık, s. 161-204.
- Güler, Birgül Ayman, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler, (Özel Sayı)*, Tartışma Metinleri A.Ü. SBF Yayınları, 2003, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 2, Nisan -Haziran 2004, s. 26-61.
- Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.
- Güler, Birgül Ayman, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 4, 1994, s. 3-19.
- Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimi Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s. 14-29.
- Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 3, Temmuz 2001, s. 7-12.
- Güler, Birgül Ayman “Devlette Reform”, içinde *Devlette Reform Yazıları*, Birgül Ayman Güler, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 31-75.
- Güler, Birgül Ayman “Yerinden Yönetimde İki Tür: Üniterlik ile Federallik”, [http://www.yayed.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=572&tipi=7&sube=0](http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=572&tipi=7&sube=0), (26.05.2010).
- Günday, Metin, *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.

- Hambleton, R. "Modernising Political Management in Local Government", *Urban Studies*, 2000, Vol. 37, No. 5-6, s. 931-950.
- Hanioğlu, M. Şükrü, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Zihniyet, Siyaset ve Tarih*, Bağlam Yayınları, İstanbul, 2006.
- Hanioğlu, M. Şükrü, *A Brief History of the Late Ottoman Empire*, Princeton University Press, 2008.
- Harvey, David, *Postmodernliğin Durumu-Kültürel Değişimin Kökenleri*, (Çev. Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul, 2010.
- Heper, Metin, *Türkiyede Devlet Geleneği*, (Çev. Nalân Soyarı), Doğu Batı Yayınları, 2006.
- Heper, Metin, "19. yy'da Osmanlı Bürokrasisi", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi Cilt 1*, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 245-259.
- Hill, Michael, *The Policy Process in the Modern State*, Harvester Wheatsheaf, Prentice Hall, 1997.
- Hood, Cristopher, "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, Vol. 69, No.1, 1991, s. 3-19.
- Hooghe, Liesbet , Gary Marks, "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) N° 11*; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>. (10.02.2009).
- İçişleri Bakanlığı, *İl Genel Yönetimi Cilt 1*, İçişleri Bakanlığı İç Düzen Yayınları, Ankara, 1972.
- İnalçık, Halil, "İkinci Bin'de Türkler", *Doğu Batı Dergisi*, Sayı 10, Nisan 2000, s. 63-113.
- James, Oliver, "New Public Management in the UK: Enduring Legacy or Fatal Remedy?" *International Review of Public Administration*, Vol. 6, No. 2, 2001, s. 15-26.
- Jessop, Bob, "Kapitalist Devlete Dair Yeni Kuramlar", *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, (Der. Betül Yarar, Alev Özkazanç), İletişim Yayınları, İstanbul, s. 35-72.
- Jessop, Bob, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge, 2002.
- Jessop, Bob, "Post-Fordism and the State", [www2.cddc.vt.edu/digitalfordism/Fordism\\_materials/jessop3.htm](http://www2.cddc.vt.edu/digitalfordism/Fordism_materials/jessop3.htm), (16.10.2008).

- Kadioğlu, Ayşe, *Cumhuriyet İradesi Demokrasi Muhakemesi*, Metis Yayınları, İstanbul, 1999.
- Kahraman, Hasan Bülent, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi I-Kavramlar Kuramlar Kurumlar*, Agora Kitaplığı, İstanbul, 2008.
- Kalabalık, Halil “Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 413, Aralık 1996, s. 129-146.
- Kalabalık, Halil, “Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 425, Aralık 1999, s. 61-105.
- Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayınları, Ankara, No: 247, 1992.
- Kara, Mustafa, Hamit Palabıyık, “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu- Toplum Kalkınması ve Çanakkale Köy Birlikleri”, *Türk İdare Dergisi*, 2006, s. 95 -115.
- Karahanogulları, Onur, “Fransa’da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet”, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/02.pdf>. (01.09.2008)
- Karahanogulları, Onur, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Yayına Haz. Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 39-169.
- Karal, Enver Ziya, *Osmanlı Tarihi*, VII, VIII. Cilt, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1983.
- Karaman, Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996.
- Karasu, Koray, “Halkın Mülki İdareye Bakışı”, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, (Ed. Koray Karasu), İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Yay., Ankara, 2003, s. 58-122.
- Karasu, Koray, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Yayına Haz. Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 169-313.
- Karasu, Koray, “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt 4, Sayı 11, 2009/11, s. 1-43.
- Karasu, Koray, “İngiltere’de Bölge Kalkınma Ajansları”, içinde *Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (Ed. Menaf Turan), Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 197-239.
- Karpat, Kemal H., *İslam’ın Siyasallaşması*, (Çev. Şiar Yalçın), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004.

- Kazancıgil, Ali, "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm", *Türkiye'de Siyaset: Süreklilik ve Değişim*, (Ed. A. Kalaycıoğlu, A. Y. Sarıbay), Der Yay., İstanbul, s. 185-205.
- Kazgan, Gülten, *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, 4. Baskı, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.
- Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, İstanbul, Genişletilmiş 6. Basım, 2009.
- Keskin, Nuray Ertürk, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara, 2009.
- Keskin, Nuray Ertürk, "İl Yönetimi Sisteminde Değişim", *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt 3, Sayı: 6, 2008/6, s. 88-118.
- Koca, Murat, "Askeri Birliklerin İç Güvenlikte Görevlendirilmesi", *İdarecinin Sesi*, Sayı 142, Kasım-Aralık 2010, s. 39-48.
- Kongar, Emre, *Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1995.
- Köker, Levent, *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990.
- Kösecik, M., İ. Sağbaş, "Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye'de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri", *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, (Ed. Nagehan Talat Arslan), Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 111-152.
- Kuran, Ahmet Bedevi, *İnkılap Tarihimiz ve İttihat Terakki*, Tan Matbaası, İstanbul, 1948.
- Kuran, Ahmet Bedevi, *İnkılâp Tarihimiz ve Jön Türkler*, Tan Matbaası, İstanbul, 1945.
- Law, Jennifer, "Accountabilities", *Public Services Management*, (Ed. Aidan Rose ve Alan Lawton), Pearson Education, 1999, s. 78-99.
- Leach, R. , J. Percy-Smith, *Local Governance in Britain*, Palgrave, New York, 2001.
- Ling, T. "Delivering Joined-Up Government in The UK: Dimensions, Issues and Problems", *Public Administration*, Vol. 80, No. 4, 2002, s. 615-642.
- Loughlin, John, "Reconfiguring The State: Trends in Territorial Governance in European States", *Regional and Federal Studies*, December 2007, Vol.17, No.4, s. 385-403.

- Loughlin, John, "The Slow Emergence of French Regions", *Policy&Politics*, Vol. 36, No 4, 2008, s. 559-571.
- Mardin, Şerif, "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri" *Türkiye'de Toplum ve Siyaset* (Der. Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder), İletişim Yayınları, İstanbul, 1992, s. 34-77.
- Mardin, Şerif, "Tabakalaşmanın Tarihsel Belirleyicileri: Türkiye'de Toplumsal Sınıf ve Sınıf Bilinci" *Türkiye'de Toplum ve Siyaset* (Der. Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder), İletişim Yayınları, İstanbul, 1992, s. 77-118.
- Marks, Gary, "Structural Policy in the European Community", içinde A. Sbragia, *Euro-politics, Institutions and Policymaking in the "New" European Community* The Brookings Institution, Washington, 1992, s. 191-225.
- Memiş, Halil, *Açıklamalı 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*, Mahalli İdare Araştırma ve Geliştirme Derneği Yayınları, Ankara, 2006.
- Mengi, Ayşegül, N. Algan, *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.
- Mengi, Ayşegül, "Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?", *Mülkiye Dergisi*, Sayı 245, [http://www.mulkiyederigi.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&id=140&tmpl=component&format=raw&Itemid=2](http://www.mulkiyederigi.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&id=140&tmpl=component&format=raw&Itemid=2). (30.09.2008)
- Mengi, Ayşegül, *Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.
- Morata, Francese, "Yerel Yönetim ve Yenilikçi Yönetişim: İspanya Örneği", [www.ipc.sabanciuniv.edu-tr-arastirmaalanlari-documents-FrancesMorata.pdf](http://www.ipc.sabanciuniv.edu-tr-arastirmaalanlari-documents-FrancesMorata.pdf). (03.09.2008).
- Nalbant, Atilla, *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.
- Newman, J. , *Modernising Governance: New Labour, Policy And Society*, Sage Publications, London, 2001.
- Nitas, Koraltay, "Fransa Yönetim Sistemi", *21. Yüzyılda Yönetim*, (Ed. Koraltay Nitas), Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara, 2003, s. 201-278.
- Oğuz, Abdullah, "İl İdaresi Kanunu ve EMASYA Planları", [http://www.stratejikboyut.com\\_](http://www.stratejikboyut.com_) (01.12.2008).
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları II. Cilt*, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

- Ortaylı, İlber, “Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi”, *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara, 1976, s. 1-22.
- Ortaylı, İlber, “Osmanlı İmparatorluğu’nda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler”, içinde *Batılılaşma Yolunda*, Merkez Kitaplar, İstanbul, 2007, s. 83-93.
- Ortaylı, İlber, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul, 1985.
- Ortaylı, İlber, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Hil Yayınları, İstanbul, 1987.
- Osborne, D. , D. & T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York, 1992.
- Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, The Macmillan Press Ltd., London, 1994.
- Ökmen, M., S. Baştan, A. Yılmaz, “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, *Kamu Yönetimi* (Ed. A. Yılmaz, M. Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara, 2004, s. 23-80.
- Önen, Nizam, C. Reyhan, “Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye’de Ülke Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 42, Sayı 4, Aralık 2009, s. 1-23.
- Özdemir, Esin, “Kalkınma Ajanslarına ve 5449 No’lu Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanuna İlişkin Bilgi Notu”, *TOBB Avrupa Birliği Müdürlüğü*, Ankara, 2006.
- Özkazanç, Alev, “Refah Devletinden Yeni Sağa, Siyasi İktidar Tarzında Dönüşümler”, içinde *Siyaset Sosyolojisi Yazıları: Yeni Sağ ve Sonrası*, Alev Özkazanç, Dipnot Yayınları, Ankara, 2007, s. 15-56.
- Özyörük, Mukbil, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, 1977, Aktaran: Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.
- Parlak, Bekir, “Türkiye’de İl Sisteminin Yapısal-İşlevsel Durumu ve Sorunları: Ampirik Çalışma”, (Ed. A. Yılmaz, M. Ökmen), *Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004, s. 217-240.
- Payaslıoğlu, Arif, T., *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, TODAİE ve DPT ortak Yayını, Ankara, 1966.
- Peters, B. Guy , “The Public Service, the Changing State, and Governance”, (Ed. Peters, B. G. and Savoie, D. J.), *Governance in a Changing Environment*, Canadian Centre for Management Development, Canada, 1995.

- Peters, B. Guy, "Napoleonic Tradition", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No. 2, 2008, s. 118-132.
- Peters, Guy, "Four Main Administrative Traditions", <http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpublicsectorandgovernance/0,contentMDK:20134002~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305,00.html>, (25.05.2010).
- Pierre, J., "The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence of The Public Market", (Ed. Peters, B. G. and Savoie, D. J.) *Governance in A Changing Environment*, Canadian Centre For Management Development, Canada, 1995, s. 55-82.
- Polatoğlu, Aykut, "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 1, Ocak 2000, s. 3-24.
- Pollitt, Cristopher, *Managerialism and The Public Services*, Blackwell, Oxford, 1993.
- Pollitt, Cristopher, *The Essential Public Manager*, Open University Press, Maidenhead, 2003.
- Reyhan, Cenk, *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare Merkeziyetçilik-Ademi Merkeziyetçilik*, İmge Kitabevi, Ankara, 2007.
- Reyhan, Cenk, "Türkiye'de Yüzyıllık Gündem: Federalizm", *Memleket Siyaset Yönetim*, Sayı 5, 2007, s. 107-118.
- Rhodes, R. A. W, "The Hollowing out of the State", *Political Quarterly*, Vol. 65, No. 2, 1994, s. 138-151.
- Roderic, H. Davison, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856-1876, I. Cilt* (Çev. Osman Akınhay), Papirüs Yayınları, İstanbul, 1997.
- Sabahattin, Prens, "Hanedana Mensup Prenslerin Protestosu", içinde Prens Sabahattin, *Gönüllü Sürgünden Zorunlu Sürgüne-Bütün Eserleri*, (Haz. Mehmet Ö. Alkan), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 37-39.
- Sabahattin, Prens, "Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'nin Programı" içinde Prens Sabahattin, *Gönüllü Sürgünden Zorunlu Sürgüne-Bütün Eserleri*, (Haz. Mehmet Ö. Alkan), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 144-145.
- Sabahattin, Prens, "Bir İzah", içinde Prens Sabahattin, *Gönüllü Sürgünden Zorunlu Sürgüne-Bütün Eserleri*, (Haz. Mehmet Ö. Alkan), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 270-280.
- Saçan, Işıl, "Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 4, Aralık 2006, s. 45-73.

- Sarıbay, Ali Yaşar, *Siyasal Sosyoloji*, Der Yayınevi, İstanbul, 1994.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet, “1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri I”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s. 89-99.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet, “1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri II”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996, s. 89-99.
- Sezer, Birkan Uysal, “Büyük Devlet Küçük Devlet Tartışması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 4, Aralık 1992, s. 3-29.
- Shaw, Ezel Kural, “Tanzimat Provincial Reform As Compared With European Models”, *150. Yılında Tanzimat*, (Yayıma Haz. Hakkı Dursun Yıldız), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1992.
- Shaw, Stanford J., “Local Administrations in the Tanzimat”, *150. Yılında Tanzimat*, (Yayıma Haz. Hakkı Dursun Yıldız), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1992.
- Sivas Valisi Halil Rifat Paşa ve Tenbihnameleri*, Siskav Yayınları, Sivas, 2001.
- Soysal, Mümtaz, Turan Feyzioğlu vd. , *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, A.Ü. SBF Yayınları, Ankara, 1957.
- Stoker, G., “Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government”, in (Ed. G. Stoker) *The New Management of British Local Governance*, Macmillan, London, 1999, s. 1-21.
- Sürgit, Kenan, *Türkiye’de İdari Reform*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972.
- Şaylan, Gencay, “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 3, 1996, s. 3-16.
- Şaylan, Gencay, *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, V Yayınları, Ankara, 1986.
- Şaylan, Gencay, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003.
- Şaylan, Gencay, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği Merkezcilik”, *Toplumsal İlişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi, No 1, Ankara, 1976, s. 25-38.
- Şaylan, Gencay, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi Cilt 2*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1984, s. 288-308.

- Şengül, H. Tarık, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz 1999, s. 3-19.
- Şengül, Tarık, “Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi”, (Der. E. Ahmet Tonak), *Küreselleşme*, İmge Kitabevi, Ankara, 2004, s. 115-162.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 7. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001.
- Tekeli, İlhan, “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Der. Burhan Aykaç vd.), Yargı Yayınları, Ankara, s. 621-631.
- Tokatlıoğlu, Mircan Yıldız, *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.
- Tunçay, Mete, “Osmanlı Devleti’nde Sol Akımlar ve Partiler”, içinde *Eleştirel Tarih Yazıları*, Liberte Yayınları, Ankara, 2005, s. 27-39.
- Tural, Erkan, *Osmanlı İmparatorluğu ve Avrupada Devlet Sistemi*, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, İstanbul, 2009.
- Tural, Erkan, “1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 2, Nisan 2004, s. 93-123.
- Tural, Erkan, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimatnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005, s. 62-82.
- Tural, Erkan, “Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Lübnan Vilayet Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 2, Nisan 2005, s. 65-91.
- Tural, Erkan, “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu’nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 3, Temmuz 2004, s. 83-113.
- Turan, İlter, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, içinde *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Der. Burhan Aykaç vd.), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 121-145.
- Tutum, Cahit, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu”, *Toplumsal İlişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi No 1, Ankara, 1976, s. 146-159.
- Tutum, Cahit, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 1995, Sayı 4, s. 133-145.

*Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 2009.

Ulusoy, Ali “Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme” *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 2, Nisan-Haziran 2004, s. 138-139.

Ülken, Hilmi Ziya, *Türkiye’de Çağdaş Düşünce Tarihi*, Üçüncü Baskı, Ülken Yayınları, İstanbul, 1992.

Ünsal, Artun, “Mülki İdare Amirliğinin Yetkilerini Kısan Bir Gelişme: Askeri ve Yönetimsel Yapıların Ayrışması”, *Toplumsal İlişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi No 1, Ankara, 1976, s. 54-66.

Üstüner, Yılmaz, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 3, Eylül 2000, s. 15-31.

Vergin, Nur, *Siyasetin Sosyolojisi-Kavramlar, Tanımlar, Yaklaşımlar*, Doğan Kitap, İstanbul, 2008.

*Vilayet İdaresi Kanunu*, Dahiliye Vekaleti Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü, Yenigün Matbaası, Ankara, 1929.

Wallerstein, Immanuel, *Liberalizmden Sonra*, (Çev. Erol Öz), Metis Yayınları, İstanbul, 1998.

Walsh, Kieron, *Public Policy and Politics*, Macmillan Press, London, 1995.

Wilson, D., C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Palgrave, Macmillan, 2002.

Wood, Ellen Meiksins, *Kapitalizmin Kökeni-Geniş Bir Bakış*, (Çev. A. Cevdet Aşkın), Epos Yayınları, Ankara, 2003.

World Bank, *Turkey: Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency I-II*, Report No. 24358-TU, Human Development Sector Unit, The World Bank, New York, 2003.

Yalçındağ, Selçuk, *F. Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayını, Ankara, 1992.

Yaşamış, Firuz Demir, “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 417, Aralık 1997, s. 1-27.

Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsii Mezuniyet ve Tefriki Vezaif*, İ.Ü. SBF Yayınları, İstanbul, 1984.

Yetim, Nalân, “Küresel Üretim Yapılanmasına Kültürel Yanıtlar: Ulusal-Yerel”, *Doğu Batı Dergisi*, Sayı 18, 2002, s. 129-141.

Yılmaz, Dilşat “Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XI, Sayı 1-2, 2007, s. 1245-1254.

Yılmaz, Gaye, “Kapitalizmde Zaman-Mekân Sıkışması”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı 17, 2008/2, s. 155-171.

Young-Hyman, Trevor, “The Potential for Effective Regional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis”, *Regional&Federal Studies*, Vol.18, No 4, 2008, s. 375-402.

### **İnternet Kaynakları**

<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>.(25.11.2008).

[http://tuikrapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnks=&report=turkiye\\_il\\_koy\\_sehir.RDF&p\\_kod=1&desformat=html&ENVID=adnksEnv](http://tuikrapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnks=&report=turkiye_il_koy_sehir.RDF&p_kod=1&desformat=html&ENVID=adnksEnv), (21.10.2008).

<http://www.tumgazeteler.com/?a=4336052> (02.12.2008).

[http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different_forms.html),( 06.10.2008).

<http://www.illeridaresi.gov.tr> (02.03.2010).

<http://www.istanbulsaglik.gov.tr> (10.11.2008).

[http://www2.cddc.vt.edu/digitalfordism/Fordism\\_materials/jessop3.htm](http://www2.cddc.vt.edu/digitalfordism/Fordism_materials/jessop3.htm), (16.10.2008).

<http://www.izleme.saglik.gov.tr/08.htm>.(20.03.2009).

[http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default\\_B0.aspx?content=170](http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=170) ( 22.04.2010).

<http://www.sivas.gov.tr> (25.06.2009).

<http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/gibsay?OpenPage> (27.12.2009).

<http://www.tarim.gov.tr/mevzuat/yonetmelik> (27.12.2009).

[http://www.saglik.gov.tr/sb/extras/mevzuat/yt\\_sicil.pdf](http://www.saglik.gov.tr/sb/extras/mevzuat/yt_sicil.pdf) (27.12.2009).

<http://www.izka.org.tr>, İzmir Kalkınma Ajansı, (25.04.2010).

<http://www.cka.org.tr>, Çukurova Kalkınma Ajansı, (25.04.2010).

*<http://www.daka.org.tr>, Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı, (25.04.2010).*

*<http://www.oka.org.tr>, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, (25.04.2010).*

*<http://www.mevka.org.tr>, Mevlana Kalkınma Ajansı, (25.04.2010).*

*<http://www.karacadag.org.tr>, Karacadağ Kalkınma Ajansı, (11.05.2010).*

*<http://www.dika.org.tr>, Dicle Kalkınma Ajansı, (10.05.2010).*

*<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/financial>, (05.10.2008).*

## ÖZET

Türkiye’de kamu yönetimi reformu en az yirmi yıldır yeni kamu işletmeciliği reform programının bir parçası olarak gündemdedir. Bu süreç boyunca devletin toprak üzerinde örgütlenmesini dönüştürmeyi amaçlayan birçok reform girişimi olmuştur. Bu reformların çoğu ademi merkeziyetçiliğin düzeyini arttırmayı amaçlamakla beraber, tarihsel olarak Türk kamu yönetiminin ana sütunlarından biri olan yetki genişliği devamlı olarak ihmal edilmiştir.

Bu bağlamda tez, son kamu yönetimi reformları sonucunda yetki genişliği usulünün altının boşaltılmasını değerlendirmektedir. Bir yandan merkezi yönetimin il teşkilatlarının işlev kaybı üzerinde durulurken, diğer yandan vali ve kaymakamlar tarafından il sistemini yaşatmak için bir araç olarak kullanılan “esnek yönetsel araçlar”ın önemine işaret edilmiştir. Ancak bu araçlar yetki genişliğinin kullanımının doğal bir parçası olarak kabul edilemezler.

Bu tez aynı zamanda il sisteminin örgütsel kalbi olarak isimlendirilebilecek olan valilik ve kaymakamlık bürolarının yapısal ve kapasiteye ilişkin sorunlarına vurgu yapmaktadır. Nihayetinde tezde, toprak üzerinde sürdürülebilir bir kamu yönetimi reformu gerçekleştirebilmek için, yetki genişliği usulünün yeniden düzenlenmesi ve valilerin, reformun önemli bir parçası olması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

## ABSTRACT

In Turkey, public administration reform has been on the agenda at least 20 years as a part of new public management (NPM) reform programme. Throughout this period many reform initiatives were introduced to transform the organization of the state on the territory. Although most of the reforms have tried to increase the level of “decentralization”, “deconcentration” which is historically one of the main pillars of Turkish public administration has been continuously ignored.

In this context, this thesis evaluates the hollowing out of the “deconcentration principle” as a result of the last public administration reforms. On the one hand this study explores the loss of functions by central departments in the provinces; on the other hand it indicates the importance of “the flexible administrative instruments” used by the governors and district governors as a tool to survive the province system. However these instruments cannot be accepted as a natural part of the use of the deconcentration principle in the provinces.

This thesis has also put emphasis on the structural and capacity problems of the governorships and district governorships’ bureaus which can be called the organizational heart of the provincial system. Finally, it concludes that in order to make sustainable public administration reform on the territory, “deconcentration principle” must be reorganized and governors must be the leading part of the reform.