

T.C.
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN AB'YE UYUMU
VE
MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

FUAT GÜREL

TEZ DANIŞMANI

DOÇ. DR. TURGAY UZUN

KASIM – 2006

MUĞLA

T.C.
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN AB'YE UYUMU
VE
MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

FUAT GÜREL

TEZ DANIŞMANI
DOÇ. DR. TURGAY UZUN

KASIM – 2006
MUĞLA

T.C.
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN AB'YE UYUMU
VE
MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

FUAT GÜREL

Sosyal Bilimler Enstitüsü'nce
"Yüksek Lisans"
Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 25/10 /2006
Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 02/11 /2006

Tezin Danışmanı : Doç. Dr. Turgay UZUN

Jüri Üyesi : Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Birgül ÇİFTÇİ

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Ömer GÜRKAN

KASIM - 2006
MUĞLA

YEMİN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “ Türk Kamu Yönetiminin AB’ye Uyum ve Mülki İdare Amirliği” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin “Kaynakça” da gösterilenlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

25/10/2006
Fuat GÜREL

YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU
DÖKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

Soyadı : GÜREL Kayıt No :
Adı : Fuat

TEZİN ADI

Türkçe : Türk Kamu Yönetiminin AB'ye Uyumunu ve Mülki İdare Amirliği

Y.Dil : The Harmonization of Turkish Public Administration with the European Union and Governors

TEZİN TÜRÜ : Yüksek Lisans

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite : Muğla Üniversitesi

Fakülte : İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Diğer Kuruluşlar :

Tarih : 02/11/2006

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayınlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

ISBN :

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı-Adı : UZUN Turgay

Ünvanı : Doç. Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL : Türkçe **TEZİN SAYFA SAYISI** :115

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

- 1- Yönetim Kavramı ve Türk Yönetim Sistemi
- 2- Mülki İdare Amirliği
- 3- Kamu Yönetiminde Reform Çalışmaları
- 4- AB Ülkelerinde Yönetimsel Yapı
- 5- Avrupa Yönetimsel Alanı
- 6- Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve MİA
- 7- Mülki İdare Amirliği'nin Geleceği

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELEER:

- 1- Mülki İdare Amirliği
- 2- Avrupa Birliği
- 3- Yerel Özerklik
- 4- Yönetişim

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELEER:

- 1- Governors
- 2- European Union
- 3- Local Autonomy
- 4- Governance

- 1) Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum. ()
- 2) Dipnot gösterilmek kaydıyla bir bölümün fotokopisi alınabilir. ()
- 3) Kaynak gösterilmek kaydıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir. (X)

TUTANAK

Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 11/10/2006 tarih ve 344/2 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 23. maddesine göre Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi Fuat GÜREL'in "Türk Kamu Yönetiminin AB'ye Uyumu ve Mülki İdare Amirliği" adlı tezini incelemiş ve aday 02/11/2006 tarihinde saat 14:00'de jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 30 dakikalık süre içinde gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin başarılı olduğuna oybirliği ile karar verildi.

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Turgay UZUN

Üye

Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

Üye

Yrd. Doç. Dr. Birgül ÇİFTÇİ

ÖZET

Türkiye Cumhuriyeti Devleti Osmanlı İmparatorluğunun kalıntıları olan Anadolu ve Trakya toprakları üzerinde sadece kurulmamış aynı zamanda onun kültürel ve idari mirası üzerinde de kurulmuştur. Türk İdari Sistemi çok köklü sistem olmasına rağmen gelişmelere ayak uydurmada gerekli esnekliği ve pratikliği gösterememiştir.

Osmanlı İmparatorluğunun zayıfladığı ve Avrupa'daki ülkelerin ön plana geçtiği 18. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı Aydınları Avrupa ülkelerinden özellikle Fransa'dan etkilenmeye başlamışlar, İmparatorluğun kurtuluşunun bu ülkelerdeki uygulamaların aynen alınarak uygulamakta olduğuna inanmışlardır.

Fransız İhtilali ile birlikte tüm dünyada milliyetçilik hareketleri hız kazanmış ve en çok farklı milletin bir arada yaşadığı Osmanlı İmparatorluğu kendini yenileyemeyince bu süreçten en zararlı çıkan ülke olmuştur. Yıkılan Osmanlı İmparatorluğunun mirası üzerinde kurulan Türkiye özellikle yönetim alanında, Fransız yönetim sisteminden esinlenerek geliştirilen Osmanlı yönetim sistemini uygulamaya devam etmiştir. Avrupa Birliğine üye olan ve özellikle 1982 yılında çok önemli reformlar yapan Fransa'nın yönetim sistemi takip edilememiştir.

Türk Kamu Yönetimi; üniter devlet sistemine sahip, merkeziyetçiliğin ön planda olduğu bir yapıya sahiptir. Bu sistemin taşra teşkilatını ise İl sistemi oluşturmakta ve İllerin başında Vali, İlçelerin başında ise Kaymakamlar görev yapmaktadır. Türkiye'de il sistemi aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerini de bünyesinde barındırmaktadır. Bundan dolayı yıllardır yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tartışmaları kapsamında, hep merkezi yönetimin elindeki yetkilerin bir kısmının merkezi yönetimin taşra yönetimine aktarılması tartışılmıştır. Ancak "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" tasarısı ile çok farklı ve köklü değişikliklerin yapılması gerektiği üzerinde durulmuş ve yerel yönetimlerden bahsederken Mülki İdare Amirlerinden bahsedilmediği, seçimle görev başına gelmiş yöneticiler ve kurullardan bahsedildiği anlaşılmıştır.

21 Yüzyılın medeniyet projesi olan Avrupa Birliği'ne Türkiye 12 Eylül 1963 tarihinde imzaladığı Ankara Antlaşmasıyla başvurmuş ve yaklaşık olarak 150 yıllık batılılaşma serüveninin bir halkasını da oluşturmuştur. Türkiye Avrupa Birliği ilişkileri inişli çıkışlı bir seyir izlemesine rağmen 2004 yılında Birlik üyeliğine adaylığın kabul edilmesiyle birlikte ilişkilerde son dönemece girilmiştir.

Merkeziyetçi Türk yönetim sisteminin Avrupa Birliği normlarına uyum sağlayabilmesi için birçok mevzuat değişikliği yapılmış, yönetim alanında ise Mülki İdare Amirlerini doğrudan etkileyen İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir

Belediyesi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi kanunlarda düzenlemeler yapılmış, özellikle yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle sonuçlanacak bir süreç başlamıştır.Çıkarılan bu kanunlarda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın taşıdığı temel ilkeleri görmek mümkündür.

Merkezi yönetime ait yetki ve görevlerin yerel yönetimlere aktarıldığı bu süreçte Mülki İdare Amirlerinin temsilciliğini yaptığı taşra yönetiminin aşındığı, görev ve yetkiler bakımından önemsiz duruma düştüğü görülmektedir. Fakat yüzyılların hizmet etme ve yönetme tecrübesine sahip Mülki İdare Amirlerinin Türk yönetim sisteminin vazgeçmesi mümkün değildir. Vali ve kaymakamların il özel idaresi encümenindeki yetkileri devam ettiği müddetçe köylere yönelik kalkınma hamleleri devam edecektir.

ABSTRACT

The Republic of Turkey has not only been built on the remnants of Ottoman empire , it has also had cultural and administrative inheritance of the empire. Although Turkish administrative system has a long past, it has not been flexible and practical enough to pursue new developments.

Since the second half of the 18th century the Ottoman empire had weakened whereas European countries had advanced rapidly. Ottoman intellectuals had been influenced by European countries, especially France. Intellectuals had believed that the empire could only survive if the implementations had directly been adopted from the Europe by the state.

As a result of French revolution , nationalist ideas and movements spread through all Europe as well as the Ottoman empire where once different nations had been living together peacefully. The empire was unable to restructure itself and finally collapsed . Building on the inheritance of the empire the new republic continued the implementation of Ottoman administrative system which had been adapted from France. In the following process France has joined setting up EU and made substantial reformations especially in 1982. Turkey could not follow them.

Turkish public administration is unitary and has a centralist structure . This system bases on provinces. A governors (vali and kaymakam) execute the province and district respectively. Provincial system in Turkey also includes Provincial Special Administrations. That is why there has been long debates on strengthening local administrations by transferring some powers from central government to local authorities. The draft of Fundamental Law on Public Administration proposes substantial changes and reformations and puts great emphasis on elected local authorities instead of provincial administrations.

Turkey has been going on westernisation process with an application for membership since Ankara agreement in 12 September 1963. Though Turkey's relationship with Europe has fluctuated up and down , Turkey's candidacy status was declared by EU in 1999 . Therefore final phase of the relations has begun.

New laws and regulations have been passed to harmonize the centralist Turkish administrative system with EU. The Law on Provincial Special Administration, The Law on Municipalities, The Law on Metropolitan Municipalities and The Law on Unions of Local Administrations have been restructured and the process of strengthening the local authorities has been started. These reforms are related with The European Local Administrations Autonomy Charter.

The process of transferring some of the powers of central government to local administrative entities has another direct effect on provincial level. It is observed that the roles and functions of provincial government organisations are weakening. However, their administrative experience for 150 years and their public service capacity are the most significant features. That's why Turkish Public Administrative System can not abandon them. The influence of governors on Provincial Special Administration Committees will ensure new developments in provinces and villages.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN AB'YE UYUMU VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

SAYFA

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR.....	V
GİRİŞ.....	VI

BÖLÜM I

TARİHSEL SÜREÇTE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

A. YÖNETİM KAVRAMI VE TÜRK YÖNETİM SİSTEMİ.....	.1
1.Yönetim.....	1
2. Türk Kamu Yönetiminin Temel Yapılanması.....	2
a. Merkezden Yönetim.....	3
b. Yerinden Yönetim.....	5
ba. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim.....	8
bb. Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Yerel Yönetimler).....	8
c. Yönetimin Bütünlüğü İlkesi.....	12
3. Mülki İdare Amirliği.....	12
a. Tarihçesi	12
aa. Osmanlı Devletinde Tanzimat'a Kadar Taşra Yönetimi.....	12
ab. Tanzimat'tan Cumhuriyete Kadar Taşra Yönetimi.....	15
ac. İdare-i Vilayet Nizamnamesi ve İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi.....	16
ad. Cumhuriyet Dönemi Taşra Yönetimi.....	17
b. Tanımı ve Görevleri.....	17
ba. Tanımı.....	18
bb. Yetki ve Görevleri.....	19

B. MEVZUAT AÇISINDAN MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ.....	22
1. Anayasa ve Yasalarda Mülki İdare Amirliği.....	22
a. Anayasa.....	22
b. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu.....	22
c. 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun..	23
2. AB Uyum Yasalarının Etkileri.....	23
C. KAMU YÖNETİMİNDE REFORM ÇALIŞMALARI.....	26
1. Yeniden Yapılanma Çalışmaları.....	27
2. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı.....	31

BÖLÜM II

AB ÜLKELERİNDE YÖNETSEL YAPI ve MÜLKİ İDARE

A. İNGİLTERE.....	37
B. ALMANYA.....	41
C. FRANSA.....	47
D. ORTAK YÖNETSEL ALANA DOĞRU: AVRUPA YÖNETSEL ALANI.....	50
1. Sigma Programı.....	54
2. Sigma Programında Avrupa Yönetmel Alanı.....	54

BÖLÜM III

TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİNİN DEĞİŞİM YÖNÜ

A. YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI ve MÜLKİ İDARE

AMİRLERİ.....	57
1. Yerel Yönetimin Temel İlkeleri.....	57
a. Yönetmel Denetleme İlkesi (Vesayet Denetimi).....	58
b. Özerklik İlkesi.....	59
c. Demokrasi İlkesi.....	59

d. Etkinlik İlkesi.....	60
e. Sosyal Adalet İlkesi.....	60
f. Tarafsızlık.....	61
2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	61
a. AYYÖŞ'e Göre Özerk Yerel Yönetim.....	62
b. AYYÖŞ'e Göre İşlemlerin İdari Denetimi.....	63
c. AYYÖŞ'e Göre Mali Özerklik.....	63
d. AYYÖŞ'e Göre Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı.....	64
3. İl Özel İdareleri	64
a. İl Genel Meclisi.....	65
b. İl Encümeni.....	67
c. Vali.....	67
d. İl Özel İdarelerinin Denetimi.....	68
4. Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri.....	69
a. Belediye Yönetimi.....	69
aa.Belediye Meclisi.....	72
ab.Belediye Encümeni.....	72
ac.Belediye Başkanı.....	74
ad.Belediyenin Mülki Amirlikler İle İlişkileri.....	74
b. Büyükşehir Belediyesi.....	76
5. Vesayet Denetimi ve Geleceği.....	80
6. Bölge Yönetimi Uygulaması (Bölge Kalkınma Ajanslarının Etkisi).....	82
a. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (GAP İdaresi)....	84
b. Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kurulması.....	86
B. YERELLEŞME ve MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİNİN GELECEĞİ.....	90
1. Taşra Teşkilatında Yapılacak Uyum Çalışmaları.....	90
2. Mülki İdare Amirlerinin Gerekliliği.....	93

3. Demokratik Devlet	97
4. Taşra Teşkilatı ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Değerlendirilmesi ve Öneriler	99
a. Yerel Yönetimler.....	100
aa. Belediye Teşkilatları (Köy Belediyesi ve Diğer Belediye Örgütleri).....	100
ab. İlçe Yerel Yönetimi.....	100
ac. İl Yerel Yönetimi.....	101
ad. Bölge Yerel Yönetimi.....	101
b. Taşra Yönetimi.....	101
ba. İlçe Yönetimi.....	101
bb. İl Yönetimi.....	101
bc. Bölge Valiliği.....	102
SONUÇ	103
KAYNAKÇA.....	106

KISALTMALAR

- AB** : Avrupa Birliği
- a.g.e.** : Adı Geçen Eser
- a.g.m.** : Adı Geçen Makale
- a.g.t.** : Adı Geçen Tez
- a.k.** : Aynı kaynak
- ATAD** : Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
- AYA** : Avrupa Yönetmel Alanı
- AYYÖŞ** : Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
- BKA** : Bölgesel Kalkınma Ajansı
- Ç.Y.Y.D.** : Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
- KAYA** : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
- m.** : Madde
- MEHTAP** : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
- MİA** : Mülki İdare Amirleri
- ODAÜ** : Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri
- OECD** : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
- s.** : Sayfa
- SIGMA** : Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek İçin Destek
- STK** : Sivil Toplum Kuruluşu
- TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi
- T.İ.D.** : Türk İdare Dergisi
- TODAİE** : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
- vb.** : Ve benzeri

GİRİŞ

Yönetim ekonomik ve siyasal öğretilerden, teknolojik gelişmelerden etkilenen sürekli değişime açık bir kavramdır. Yaşanan değişim süreci, hizmetlerin sunumunda, kararların alınmasında ve uygulanmasında etkili olmaktadır. Küreselleşme ile birlikte yönetim birimleri küçüldükçe ülkeler ve kültürler birbirlerine yakınlaşmakta, uluslar arası örgütler ülkelerin vazgeçilmezi olmaktadır. Tüm alanlarda olduğu gibi yönetim alanında da bir benzeşmeye, bütünleşmeye gidilmekte, ortak alanlar oluşmaktadır. Bu bağlamda, Türk Kamu Yönetiminin entegre sürecini yaşadığı Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları önem kazanmaktadır.

Bu çalışma ile Avrupa Birliği'ne adaylık ve üyelik sürecinde Türk Kamu Yönetiminin nasıl etkileneceği üzerinde durulacak, vali ve kaymakamla özdeşleşen merkezi yönetimin taşra teşkilatında ne gibi değişmelerin yaşanacağı sorusu üzerinde durulacaktır. Taşrada bir yerel yönetim temsilcisi olan vali ve kaymakamların -yerel yönetimlere yeni görev ve yetkiler aktarılırken- bu durumdan, hem merkezi yönetimin temsilcisi olarak hem de yerel yönetim temsilcisi olarak nasıl etkileneceği üzerinde durulacaktır.

Üç bölümden oluşan bu çalışma ile merkezden ve yerinden yönetim birimlerinin tarihi süreç içerisinde üstlendikleri misyonlar ve değişiklikler irdelenecek ve bu arada mülki idare amirliği sistemi üzerinde durulacaktır.

İkinci bölümde ise Avrupa Birliğine üye ülkelerden İngiltere, Almanya ve Fransa'nın yönetim yapısı irdelenecek, Avrupa yönetsel alanı ve ilkeleri tartışılacaktır.

Son bölümde ise yerel yönetimlerde yapılan yeniden yapılanma çalışmaları sonucu ortaya çıkan yeni durum üzerinde durulacak ve mülki idare amirlerinin bu durumdan nasıl etkilendiği açıklanacaktır. Ayrıca en sonda ise yerel yönetimler ve taşra teşkilatı değerlendirildikten sonra bazı önerilerde bulunulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL SÜREÇTE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

A - YÖNETİM KAVRAMI VE TÜRK YÖNETİM SİSTEMİ

1) Yönetim

Türk İdare Yapısında köklü ve yaygın bir yapıya sahip olan Mülki İdare Amirliği Sistemini açıklayabilmek için yönetim ve özellikle kamu yönetimi kavramları üzerinde durmak gerekir. Kişilerin ortak çabalarını belirli bir amaca yöneltme işi, uygarlık kadar eskidir. İncil, İsrail oğullarının önderi olarak Musa'nın karşılaştığı yönetim sorunlarından söz etmektedir. Piramitler eski Mısırlıların mühendislik alanında olduğu kadar yönetim alanındaki becerilerinin de tanığı olarak yüzyıllardır ayakta durmaktadır. İş alanında olduğu gibi dinde, devlette, ve orduda yönetim çok önemli bir rol oynamaktadır¹.

Yönetim birden çok anlamı olan kavramlardandır. Yönetim kimi kez örgüt (teşkilat), kimi kez yönetsel etkinlikler (idari faaliyetler), kimi kez de yönetme (sevk ve idare) anlamında kullanılmaktadır².

Yönetim önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirebilmek için gerekli olan araçlarla ilgili bir etkinlik ya da süreçtir. Her türden büyük ölçekli örgütte bir biçimsel ve doğal yetki hiyerarşisi vardır ve örgütün işleyişi önceden açıklıkla belirlenmiş kurallara ve yöntemlere uygun olarak sağlanır. Kamu örgütlerinin, özel işletmelerin, askeri örgütlerin amaçları birbirlerinden farklı olsa bile, bu örgütlerin amaçlarını gerçekleştirmek için kullandıkları araçlar birbirlerine oldukça benzerlik gösterirler. Bunların her birinde güç ve beceri örgütlenmiş ve amaca yönlendirilmiştir³.

Yönetim kavramını biraz daha açacak olursak iki ya da daha çok kişi, bir amaç doğrultusunda bir araya gelip bir küme oluşturdukları zaman, bu kümenin belirlenen amaçları gerçekleştirebilmesi için, üyelerinin birlikte çalışmaları gerekmektedir. Kümeyi oluşturan üyeler, amaçları gerçekleştirmek için küme amaçlarını, kendi bireysel amaçlarının üstünde tutmak durumunda kalabilirler. Yönetim gereksinmesi bu noktada ortaya çıkar. Yönetim, küme amaçları doğrultusunda üyeleri yönlendirmeyi ve onların çabalarını eyleme

¹ William H.Newman, **Yönetim,İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, Çev: Kenan Sürgit, 4. Basım,Yetkin Yayınları, Ankara, 1985, s.1

² Şeref Gözübüyük,**Yönetim Hukuku**,G.23. Bası,Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s.2

³ Turgay Ergun,**Kamu Yönetimi(Kuram,Sayasa,Uygulama)**, TODAİE Yayını, Ankara, 2004, s.4

dönüştürmeyi sağlamaktadır. Yönetim, en geniş anlamıyla, yalnızca iki bireyin çabalarını eşgüdümlemek söz konusu olduğu zaman bile gerekli olabilir⁴.

Yönetim, organik ve fonksiyonel olarak ikiye ayrılarak tanımlanmaktadır. Organik anlamda yönetim, kamu yönetimi karşılığı olarak örgüt ve personeli kapsamına almaktadır. Fonksiyonel anlamda ise, yönetimin çalışmalarını içermekte ve kamu ve özel kesimi de içine almaktadır⁵.

Kurumsal anlamda yönetim ise insanları belli bir amaca doğru yönelten bir dizi işlevden oluşan bir toplumsal süreçtir. Bu işlevler, yönetim yazınında, genellikle, planlama, örgütlenme, yöneltme yada önderlik, koordinasyon ve denetim olarak sayılmaktadır. Bu işlevler birbirleriyle karşılıklı ilişkiler içindedir ve her biri yönetim bütününe bir alt dizgesidir. Her türlü örgütte, en üsttekinden en alttakine kadar her düzeydeki yöneticiler için bu işlevler yaşamsal önemdedir.

2) Türk Kamu Yönetiminin Temel Yapılanması

Bir ülkenin devlet yapısı o ülkenin anayasasında hüküm altına alınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Devletinin yapısı ise 1982 Anayasasına göre belirlenmiştir. Anayasaya göre (m.2) Türkiye Cumhuriyeti demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Türk devleti, tarih, kader ve kültür birliğine ve birleştirici millet anlayışına dayanan ulusal bir devlettir. Laik devlet ilkesine göre, din ve devlet işleri birbirinden ayrı tutulmuştur. Demokratik devlet ilkesi, yasama organının özgür seçimlerle oluşturulmasını, devlet işlerinde ve yönetiminde halkı aydınlatmayı, onu inandırmayı, onun isteklerini göz önünde tutmayı, ona hizmet etmeyi, onun bilgi ve yardımlarından yararlanmayı gerektirir. Toplumsal devlet anlayışı, toplumsal adaleti, bireyin ve toplumun refahını gerçekleştirmeyi, toplumsal güvenliği sağlamayı gerektirir. Hukuk devleti ise yönetenlere karşı yönetilenleri hukuk güvencesi ile koruyan, adaletli bir hukuk sistemine sahip ve hukuka bağlı bir devlet düzeni demektir.

1982 Anayasası Türkiye'nin devlet yapısının temelini yasama, yürütme ve yargı güçlerine dayandırmaktadır. Anayasanın 7.maddesi, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılacağı belirtilmektedir. 9.maddesinde ise, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Yürütme yetkisi ise 8. maddede ele alınmış ve yürütmeden hem yetki hem de görev olarak bahsedilmiş, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiştir.

⁴ **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayını, Editör: Ömer Bozkurt ve diğerleri, Ankara, 1998, s.266

⁵ Nuri Tortop, E.G.İspir, B.Aykaç, **Yönetim Bilimi**, 3. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara, 1999, s.3

Çalışma konumuz yönetim olduğu için yasama ve yargı güçleri üzerinde durulmayacaktır. Çalışmamızda yürütme gücü üzerinde durulacak ve anayasada da yer bulan merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları etraflıca tartışılacaktır.

Anayasada yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiştir. Kendisinden önceki anayasalara göre 1982 Anayasası daha güçlü bir yürütme organı oluşturmayı amaçladığı için, yürütmeyi yalnız bir görev olarak almamış, aynı zamanda bir yürütme yetkisinden söz etmiştir. 1982 Anayasası Cumhurbaşkanına geniş yetkiler vererek simgesel olmaktan büyük ölçüde çıkarmıştır. Bu durum uygulamada hükümet ile Cumhurbaşkanı arasında yetki ve görev çatışmaları yaşanmasına sebep olmaktadır.

Anayasada da ifadesini bulan merkezden yönetim ve yerinden yönetim demokratik devletin yönetiminde bulunması gereken unsurlardandır. Yüzyıllardır bu ikili yönetim şekli tartışılmış, bunların birbirlerinin yerine kullanılması istenmiş ancak, sonuçta bu iki yönetimin birbirlerini tamamlayan yönetim tarzları olduğu kabul edilmiştir. Demokrasi ile yönetilen devletlerde yerinden yönetimlerin ağır bastığı, demokratik olmayan yada demokrasi kültürü gelişmemiş devletlerde ise merkezi yönetimin ağır bastığı görülmektedir. Ülkemizde de merkezi yönetim ve yerinden yönetim beraber uygulanmakta, merkezi yönetim daha ağır basmaktadır. Ancak son dönemde çıkarılan kanunlarla yerinden yönetim kuruluşları merkezi yönetim kuruluşları karşısında güçlendirilmektedir.

a) Merkezden Yönetim

Yönetim hizmetlerinin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezden hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi merkezden yönetimdir. Bu anlamda merkezi yönetimin uygulandığı varsayılırsa, o ülkede devletin dışında tüzel kişiliği olan başka bir kamu kuruluşunun bulunmaması gerekir⁶. Ancak yukarıda da açıklandığı gibi böyle bir “merkezicilik” hiçbir ülkede uygulanmamaktadır. Aksine merkezden yönetim, yerinden yönetim ilkesi ile birlikte, bazen merkezi yönetim ilkesi çok ağırlıklı, bazen yerinden yönetim ilkesi ağırlıklı uygulanmaktadır. 1982 Anayasasında hangi yönetim ilkesine ağırlık verileceği belirtilmemiştir. İdarenin kuruluş ve görevlerinin saptanmasında her iki sistem de uygulanabilecektir. Bu sistemlerin uygulanaşına ağırlığın hangi tarafa kaydırılabileceği konusu her ne kadar TBMM’nin takdirine ve yasal düzenlemeye bırakılmış olsa da, dünyadaki çağdaş idari sistemlerin yapısı ve bütünleşmek için adaylık sürecinin devam ettiği Avrupa Birliğinin normları, bu arada Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

⁶ Gözübüyük, a.g.e., s.37

hükümleri Türk idari sistemindeki yönetim ilkelerini belirlemede yol gösterici olacaktır. Bu bağlamda, merkezden yönetim ilkesinin bazı özellikleri şöyle sıralanabilir:^{7:}

a) Hizmetler bir merkezde toplanmıştır. Karar alma ve alınan kararları uygulama yetkisi merkezdedir.

b) Merkez yönetiminin üstlendiği hizmetler hem merkezde, hem de taşrada, merkeze ait görevliler tarafından yürütülür.

c) Hizmetlerin yürütülmesi için gerekli gelir ve giderler de merkezleştirilmiştir.

Merkezden yönetimin yararları⁸ :

a) Merkezden yönetim ilkesi, devlet yönetiminde birliği sağlamıştır.

b) Askeri güçler üzerinde sivil yönetimin üstünlüğü, sivil yönetimin merkezleşmesi ile gerçekleşmiştir.

c) Kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesi için gereken uzmanlık ve parasal olanaklar, merkezden yönetim ile daha kolay elde edilmektedir.

d) Hizmetlerin bir düzeyde ülkeye yayılması sağlanmaktadır.

e) Hizmetlerin maliyeti azalmaktadır.

f) Kamu görevlileri yerel etkilerden kurtulmaktadır.

Merkezden yönetimin bu yararları yanında bazı sakıncaları da mevcuttur^{9:}

a) Merkezden yönetim, kırtasiyeciliği artırır. Yerel ihtiyaçların uzaktan belirlenmesi çoğu kez gerçeklere uymaz.

b) Merkezden yönetim demokrasi ilkesine de uygun değildir. Halkın yönetime katılmasının sınırlarını daraltır.

c) Merkezden yönetim kamu görevlileri ve kamu hizmetleri üzerinde olumsuz etkide bulunabilir. Merkez adına görev yapanlar, hizmet gerekleri yerine, merkezin görüşünü uygulamayı yeğlerler.

d) Merkezde siyasal gücü elinde bulunduranlar, kendi seçim çevrelerin, kamu hizmetlerinin dağılımında ayrıcalık tanıyabilirler.

⁷ Gözübüyük, a.g.e., s.37

⁸ a.k., s.38

⁹ a.k., s.38

Merkezden yönetimin bu sakıncalarını yumuşatmak veya etkilerini en aza indirmek için Anayasanın 126. maddesinde Türkiye’yi merkezi idare kuruluşu bakımından , coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı ve illerin idaresinin “yetki genişliği” esasına dayanacağı belirtilmektedir. Merkezden yönetimin elindeki bazı yetkileri taşra teşkilatına vermesi, yetkilerini oralardaki temsilcileri marifetiyle yerine getirmesi yetki genişliği ilkesi ile mümkün olmaktadır.

Merkezden yönetimin özellikle devlet teşkilatı gibi çok büyük kuruluşlarda katı biçimde uygulanması mümkün değildir. Yetki genişliği ilkesi , merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimidir. Yetki genişliği ilkesi ile genel yönetimin taşra kuruluşlarında bulunan yüksek kamu görevlilerine, belli konularda, kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi tanınır. Yetki genişliğinde kararlar, merkez yönetimi adına, merkez yönetiminin taşradaki bir görevlisi tarafından alınmaktadır.

Yetki genişliği ilkesi, merkez örgütünde yada bir kuruluş içindedeyde uygulanabilir. Bir örgüt kurulurken , yada düzenlenirken, kurumun başı adına, belli konularda karar alma yetkisi, daha alt düzeydeki makamlara bırakılabilir. Yetki genişliği kavramının yanında “yetki devri” ve “imza yetkisi” kavramları da idari sistemde sık sık kullanılan terimlerdir. Yetki devrinde kanunlar, hangi konularda, hangi yetkilerin, hangi makama devredilebileceğini öngörmektedirler. Bu gibi durumlarda yönetsel bir işlemle yetki devredilebilir. Yetkinin devri ile, hem karar alma yetkisi , hem de sorumluluk, yetki devredilene geçer. İmza yetkisinin verilmesinde ise; sorumluluk ve karar alma yetkisi, imza yetkisi verende kalır, imza yetkisi verebilmek için açık bir kanuni yetkiye ihtiyaç yoktur. İmza yetkisi verilmesi yasaklanan yada niteliği gereği imza yetkisi verilmesi olanağı bulunmayan konular dışında , imza yetkisi, yönetsel bir işlemle verilebilir.

Bir ülkede merkezden yönetim ne derece ağırlıklı ise, o ülkede, yetki genişliği çerçevesinde, valilere ve diğer kamu kuruluşlarına verilen yetkiler de o derece fazla olacak, bu kuruluşların gücü artırılabacaktır. Yerinden yönetimin ağırlıklı olduğu bir sistemde ise valilerin ve merkeze bağlı kuruluşların görev ve yetkileri azalacak, il sisteminin fazla bir önemi kalmayacaktır¹⁰.

b) Yerinden Yönetim

1982 Anayasasınının 123. maddesi merkezden yönetim ve yerinden yönetime yer vermiştir. Aslında devlet, bütün kamu hizmetlerini yönetmek için yetkili bir kudrete sahiptir.

¹⁰ Ziya Çoker, Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, **TİD**. Yayını, Ankara, 2003, s.48

Ancak ülke ve vatandaş yararları açısından, bir kısım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine rıza göstermektedir. Bazı hizmetler vardır ki, bütün ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaş gruplarını ilgilendirir. Bu tür hizmetlere karşı da devletin ilgisiz kalması beklenemez. Devletin bu hizmetleri bizzat yönetmesi anlamına da gelmez. Devlet kendi denetimi altında, bir kısım hizmetleri başka kuruluşlara yaptırabilir. Bu kuruluş özerk bir kuruluş olabilir. Ayrı bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunabilir. Böylece yerinden yönetimde merkezden yönetimde olduğu gibi sadece yetki verilmemekte, aynı zamanda tüzel kişiliği olan ayrı bir örgüt de kurulmaktadır. Bu özelliklerin ışığı altında “yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir”¹¹ şeklinde tanımlanabilir.

Yerinden Yönetim İlkesinin Özellikleri ¹²:

a) Yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özelliği, özerkliklerinin olmasıdır. Özerklik, yerinden yönetim kurumlarının yönetim ve mali alanda sahip oldukları serbestçe hareket edebilme olanağını gösterir. Anayasanın 123. maddesi, yönetimin “kuruluş ve görevleriyle” bir bütün olduğunu belirtmektedir. Bu manada ele alındığında yerinden yönetim kuruluşları bağımsız değildirler, genel yönetimin denetimi altında özerk kuruluşlardır.

b) Yerinden yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır. Bunlar devlet tüzel kişiliği dışında, ayrı tüzel kişilikleri olan, hak ve borç sahibi olabilen kuruluşlardır. Tüzel kişilik, özerkliğin zorunlu bir sonucudur.

c) Kendilerine özgü bütçeleri vardır. Buna karşın, bir çoğunun kendi gelirleriyle, görevlerini yürütme imkanları bulunmamakta, genel yönetimden aldıkları yardımlarla ayakta durabilmektedirler.

d) Genel olarak yerinden yönetim kuruluşları, kendi organları eliyle görevlerini yürütürler. Örneğin yerel yönetim kuruluşlarının genel karar organları halk tarafından seçilmektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında, durum farklıdır. Hizmetin niteliğine göre, ya organlarını kendisi seçer ya hükümet atar, ya da yasa ile başka bir atama biçimi öngörülmüştür.

e) Yerinden yönetim kuruluşları yönetimde birliği sağlamak için genel yönetimin “vesayet ” denetimi altındadır.

¹¹ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, G.G.6. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, s.11

¹² Gözübüyük, a.g.e., s.39

Yerinden Yönetim İlkesinin Yararları¹³ :

a) Yerinden yönetim kuruluşlarının önemli bir bölümünü oluşturan yerel yönetim kuruluşları, demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Bu yolla halkın , yerel yönetim düzeyinde yönetime katılması sağlanabilmektedir.

b) Merkezden yönetimin doğurduğu kırtasiyecilik, hizmet etmede yavaşlama gibi bazı sakıncalar yerinden yönetimle giderilmektedir.

Yerinden Yönetimin Sakıncaları¹⁴:

a) Yerel yönetimler açısından karşılaşılan en büyük sorun, bu kuruluşların yeterince mali imkanlarının bulunmamasıdır.

b) Yerel yönetim kuruluşları teknik eleman sıkıntısı çekmektedirler.

c) Yerel yönetim kuruluşlarının güçlenmesi durumunda,ülkenin siyasal birliğinin bozulacağından korkulur. Genel yönetim, çoğu kez yerel yönetim konusunda çekingen davranmaktadır.

d) Yerel yönetim kuruluşlarına bırakılan kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde, eşit bir biçimde yürütülmesi imkanı yoktur.

e) Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, genel yönetimin bütçe ve denetimi dışında kalma eğilimi gösterirler. Bunların mali yönden denetiminde zorluk vardır.

f) Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının özerklikleri, içlerinde kötü geleneklerin oluşmasına neden olmaktadır.

Yukarıda yeniden yönetimin sakıncaları olarak gösterilen hususlar, her ülkenin içinde bulunduğu siyasal ve ekonomik koşullarla, ülkenin yada yerel yönetimin içinde bulunduğu yörenin gelişmişliği veya etnik yapısı ile yakından ilgilidir. Uygulamada yerinden yönetim ilkesi “yer yönünden” ve “hizmet yönünden” olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır.

¹³ Gözübüyük,a.g.e., s.39

¹⁴ a.k., s.40

ba) Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Hizmet yönünden yerinden yönetimin esası, belli bir kamu hizmetinin merkezin dışında bağımsız bir örgüte bırakılmasıdır. Merkezi hiyerarşiye tabi bulunmayan bu örgüt, kendisine verilen hizmetle ilgili konularda yürütmeye yönelik kararlar almak yetkisine sahiptirler¹⁵. Bu kuruluşlara örnek olarak; Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Yükseköğretim Kurulu (YÖK), Üniversiteleri, Kamu iktisadi teşebbüslerini ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve Bağımsız Düzenleyici Kuruluşları sayabiliriz¹⁶.

bb) Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Yerel Yönetimler)

Osmanlı İmparatorluğunda 1839 Tanzimat reformlarıyla birlikte “muhassıllık meclisleri” adıyla ilk yerel seçim süreci başlatılmıştır. Sancak merkezlerinde “muhassıl” adı verilen maliye memurları ile, mal katibi, emlak katibi, hakim, müftü, zabıt, Müslümanlar dışında nüfus varsa metropolit, hahambaşı ve kocabaşları bu meclisin üyesi olurlardı. Bu meclislerin kurulma amacı demokratik yerel yönetimi sağlamaktan çok, merkezi yönetimi güçlendirecek biçimde, taşradaki egemen kümeler üzerinde denetim kurabilmeyi amaçlıyordu. Bu meclisler 1841’de kaldırılarak yetkileri valilere aktarılmıştı. 1864’de taşra kentlerinin de belediyeleşmesi başlatılmış ise de Osmanlı İmparatorluğunda belediye örgütünün gerçek tüzel kişilik içinde kazanılması Meşrutiyette çıkarılan 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet belediye Kanunu çerçevesinde gerçekleşmiştir¹⁷.

Yer yönünden yerinden yönetimin esası, bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını gereğince koruyabilmek için sözü geçen yararları kendi organları vasıtasıyla saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesidir. Mahalli idareler devletin tüzel kişiliğinden ayrı birer tüzel kişiliğe, yani idari özerkliğe sahiptirler. Bunlar ayrıca, merkezi idarelerinkinin dışında mal varlığına da sahiptirler¹⁸.

1982 Anayasasının 127 maddesinde yerel yönetimlerin il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarının karşılamak üzere kurulmuş oldukları belirtilmektedir. Ayrıca karar organlarının kanununda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel

¹⁵ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler, Teorisi Ekonomisi, Uygulaması**, Yenilenmiş, 6. Baskı, Beta Yayını, İstanbul, 1998, s.24

¹⁶ Ergun, a.g.e., s.171

¹⁷ a.k .,s.173

¹⁸ Nadaroğlu a.g.e., s.25

kişilikleri oldukları belirtilmektedir. Türkiye de il özel idaresi, belediye ve köy bu kategoriye girmektedir.

Genel yönetimin taşra örgütü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim kuruluşudur. İl özel idareleri, İkinci Meşrutiyet döneminde 1913 yılında çıkarılmış olan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı adını taşıyan geçici bir yasa ile uzun yıllar yönetilmiştir. İl özel idarelerinin temelleri, 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” ile, Fransız örneğine göre atılmıştır. İl Özel idaresi, ancak İkinci Meşrutiyet döneminde meşruiyet kazanmıştır. İl özel idaresi, il yönetimi ile birlikte kanun ile kurulur. İl özel İdaresinin kurulması için ayrı bir yola başvurulmaz. Bu geçici kanun hem il genel yönetimi ve aynı zamanda il özel yönetimi ile ilgili hükümler içermekte idi. 1929 yılında 1426 sayılı Kanunla il genel yönetimi ile ilgili düzenleme yapılmış ve 1913 sayılı Kanunun genel yönetimle ilgili hükümleri iptal edilmiştir. Özel yönetimle ilgili hükümleri ise yürürlükte kalmıştır. Bu hükümler de 26 Mayıs 1987 günü çıkarılan 3360 sayılı Kanunla büyük ölçüde değiştirilmiş hem de geçici kanunun adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak kabul edilmiştir. 1987 tarihli 3360 sayılı kanun ise 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve il özel idaresi yeniden yapılandırılmıştır. Yeni Kanunla çok köklü değişiklikler yapılmasına karşın eski kanunda da yer bulan il özel idaresinin tanımı aynen yer almıştır. Şöyle ki; il özel idaresini, “il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi ” olarak tanımlanmaktadır. İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validir.

İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları:

İl özel idaresinin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Sağlık, tarım, sanayi, ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları, ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapımı ve onarımı ile diğer ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.

Tanzimattan sonra yerel kuruluş olarak ilk örgütlenme belediye alanında olmuştur. Buna karşın, belediyeler ancak cumhuriyet döneminde gelişebilmiştir. Nüfusu 5000'i aşan

yerleşimlerde belediye kurulabilmektedir. Belediye Başkanı ve belediye meclis üyeleri doğrudan belde halkı tarafından beş yıllık süre için seçilirler. Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde ilk kez Türk Yönetim Sistemi içine giren belediyeler, 1930 yılında çıkarılmış olan 1580 sayılı Belediye Kanununa göre uzun süre yönetildiler. 2005 yılında 5393 sayılı kanun çıkarılarak belediyelere eskiye nazaran geniş haklar tanınmış yerleşme nispeten sağlanmıştır. Çevresinde küçük belediyelerin bulunduğu büyük kentlerde 1980 sonrasında yapılan bir yasal düzenlemeyle Büyükşehir belediyeleri kurulması yoluna gidilmiştir. Sayıları her geçen gün değişebilmekle beraber 3200 civarında belediye bulunduğu söylenebilir.

5393 sayılı Kanun, belediyeyi, “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi ” olarak tanımlamaktadır. Belediyenin organları; “belediye meclisi”, “belediye encümeni” ve “belediye başkanı”dır. Kanun, belediyelere mahalli müşterek nitelikte olmak koşulu ile, eğitim, sağlık, kültür, çevre, turizm, ve trafik konularıyla ilgili çok kapsamlı görevler yüklemiştir. Aşağıda kısaca bu görevler sayılmıştır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açarlar.

Belediyeler, okul öncesi eğitim kurumları, sağlık birimleri açabilecek, kültürel etkinliklerde bulunabilecek ve bu etkinliklerde bulunan yerlere gerekli desteği verebilecektir. Ayrıca kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda da belediyelere görevler yüklenmiştir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilere hizmet sunarken durumlarına uygun yöntemler uygulanır.

Belediyelerin yukarıda sayılan görevleri yerine getirebilmeleri için, kendilerine birçok geniş yetki ve imtiyazlar tanınmıştır. Böylece belediyeler, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunacak, kanunlarca belediyeye verilmiş yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarabilecek, belediye yasakları koyabilecek cezalar verebilecek ve bunları uygulayabilecektir.

Ayrıca belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri için maddi kaynağa ihtiyaç bulunmaktadır. Yasayla belediyeye özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak, vergi, resim ve harç dışındaki özel hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak yetkileri de verilmiştir.

Anayasanın 127. maddesinde zikredilen köy, 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanununa göre kurulan geleneksel bir yerel yönetim birimidir. Köylerle ilgili ilk düzenleme Tanzimattan sonra 1864 yılında çıkarılmış olan “Vilayet Nizamnamesi”nde yer almıştır. 442 sayılı Kanuna göre köylerin yönetimi, köy sınırları içinde kadın erkek tüm seçmenlerin oluşturduğu köy derneğince seçilen muhtar ve ihtiyar meclisine aittir. Gerçekte köy kanunu, küçük yerleşme birimleri için çıkarılmış bir belediye kanunudur.¹⁹

442 sayılı Kanun üç değişik açıdan tanımlamıştır:

a) Nüfusu iki binden az olan yurlara köy denir (5393 sayılı Belediye Kanunu köylerin belediye olabilme nüfusunu 5000’e çıkarmıştır)

b) Cami, mektep, otlak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.

c) “Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan bir yere götürülemeyen mallara sahip ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri başlı başına bir varlıktır”

Köy tüzel kişiliğinin organları; “köy derneği”, “ihtiyar meclisi” ve “muhtardır”. Muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ile köy derneği danışma ve karar organıdır.

442 sayılı Köy Kanunu, köy yönetiminin görevlerini “zorunlu” ve “isteye bağlı” olmak üzere iki grupta toplamıştır. Köyün, sağlık, temizlik, yol, su ve okul işleri ile ilgili hizmetler zorunlu görevleri arasında; köyde imam çalıştırmak, çamaşırlık, Pazar yeri, çarşı yapmak gibi hizmetler ise köyün isteye bağlı görevleri arasında yer almıştır.

Köyle ilgili zorunlu görevlerin çoğu, ya doğrudan doğruya yada köyle işbirliği yapılarak genel yönetim tarafından yürütülmektedir. Zorunlu işler köylüler için yapılması gerekli kamu görevleridir. Köyle ilgili yapılacak işler ihtiyar heyetinin alacağı imece veya salma kararları ile vatandaşlara yaptırılır, yapmayanlardan ise yapılacak işin bedeli toplanır. İsteğe bağlı işler, köyün alacağı kararlarla zorunlu iş haline getirilebilir.

¹⁹ Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Genişletilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982, s.93

c) Yönetimin Bütünlüğü İlkesi

Üniter ve merkezci bir devlette, yönetimin bütünlük göstermesi zorunludur. Anayasanın 123. maddesi “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” diyerek idarenin bütünlüğü ilkesine yer vermiştir. Bu ilke, çeşitli tüzel kişilerden oluşan kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içinde çalışmalarını gerekli kılar. Kamu yönetimini oluşturan kuruluşlar parçalanmış gözükseler de, bu parçalanma, hizmetler ve hizmetleri yapan kuruluşlar açısından ortaya çıkar. Aslında bunların hepsi bir bütünün, bir sistemin parçalarıdır. Genel yönetimle, yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlük ve uyum vesayet denetimi ile, bir yönetsel kuruluş içinde ise, hiyerarşik denetim yolu ile sağlanır.

Ayrıca kamu yönetimi işlevsel açıdan da bir bütünlük göstermelidir. Yönetimin işlevsel açıdan bütünlük göstermesi, kendi yapısı içinde, kendine özgü kural ve yöntemlerin uygulanması ile olur. Bu açıdan kamu yönetimine tek yanlı karar alabilme, belli ölçülerde, kararlarını doğrudan doğruya uygulayabilme olanağı tanınmış ve kamu yönetimi için ayrı bir yargı düzeni kurulmuştur. Kısaca, bütün yönetsel kuruluşlara ve bunların işleyişlerine aynı kural ve ilkeler egemen olmalıdır. Ancak bu bütünlük yönetimin tek düze bir örgüte, tek düze yetkilere, sahip olacağı anlamına da gelmemelidir²⁰.

3) Mülki İdare Amirliği

a) Tarihçesi

Türkiye Cumhuriyetinin yönetim yapısının ve taşra örgütlenmesinin temelleri Osmanlı Devletinin yönetim yapısına dayanmaktadır. Mülki İdare Amirliğini ele almadan önce Osmanlı Devletinin yönetim yapısından ve taşra örgütlenmesinden bahsetmekte fayda vardır.

aa) Osmanlı Devletinde Tanzimat’a Kadar Taşra Yönetimi

Osmanlı yönetim sistemi, askeri temeller üzerine kurulmuş ve toprak rejimine dayalı olarak yönetim bölümlerine ayrılmıştır. Başka bir deyişle taşra yönetim işleri de ilkece askerlik hizmeti karşılığında toprak geliri (dirlik) alan kamu görevlilerine bırakılmıştır. Kısaca toprak rejimi Osmanlı Devletinin örgütsel temelini oluşturmuştur²¹.

Osmanlı İmparatorluğunun kuruluş döneminde beyliğin sınırlarını genişletmek çabası ön planda iken yönetim örgütünün temel birimi olarak kaza seçilmiş ve her kazanın

²⁰ Gözübüyük, a.g.e., s.42

²¹ Muzaffer Sencer, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1992, s.50

başına bir subaşı ve bir kadı atanmıştır²². Subaşı askeri ve mülki konularda, kadı ise mülki, mali ve yargı konularında sorumlu idi. Bu yapı ile görevliler birbirinden bağımsız ve birbirini denetler konumdadırlar. Bu iş bölümü anlayışı Osmanlıda katı bir merkeziyetçi yapılanmayı da kolaylaştırmıştır.

Osmanlı Beyliğinin sınırlarının gelişmesi sonucu önce sancak sonrada eyalet yönetsel örgütlenmenin temel birimleri durumuna gelmişlerdir. 14. yüzyılın ortalarına kadar Osmanlı taşra yönetiminin temel örgüt birimi sancak olmuştur. Bu tarihten sonra toprak kazanımlarının süratle artması sancaklar üstü bir yönetim birimi kurulmasını gerektirmiştir. Bu şekilde oluşturulmuş olan eyalet yönetim birimi daha çok bir denetim ve eşgüdüm görevi yapan bir destek birim olarak işlemiş ve yönetiminde vezir rütbesinde beylerbeyi görev almıştır. Sancak yönetim birimi kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından yine temel birim olarak kalmıştır.

Osmanlı Devleti mülki idare bakımından eyaletlere onlarda sancaklara ayrılmaktaydı. Bu örgütlenmede etkili olan askeri düşünce ve amaçlar olmuş, vergi düzeni, toprakların yönetimi, güvenlik buna göre örgütlenmişti. Eyaletler Sarayın ve Babıali'nin vekili durumunda olan beylerbeyi tarafından yönetilmekte olup, beylerbeyleri barışta iç güvenliği sağlamak, savaşta ise eyaletinden oluşturmak durumunda olduğu askerleri ile birlikte cepheye gitmekle yükümlüydü. Eyaletlerin yönetiminde "Yetki Genişliği" ilkesi uygulanmaktaydı. Beylerbeyi (valiler) sadrazamın önerisi ve padişahın onayı ile göreve başlamaktaydılar²³.

Sancaklar eyaletlerin bağlıları olup doğrudan beylerbeyinin idaresinde olan ve paşa sancağı denilenler dışındakiler sancak beyleri tarafından yönetilmişlerdir. Beylerbeyine bağlı olarak onun yetki ve sorumluluklarına benzer yetkilerle görevlerini yürütür, yönetimleri altındakileri denetler, sipahileri denetim altında tutmakla yükümlüdürler. Beylerbeyinin yönetiminde olmaları nedeniyle sancak beyleri de yetki genişliğinin bir temsilcisi konumundaydı.

Her sancak bir yada birkaç kazaya ayrılmıştır. Kaza çeşitli özellikleri nedeniyle köy ve nahiyelerin merkezi durumunda olan yönetim birimleridir. Yönetimlerinden kadılar sorumludur. Kadı sadece yargısal işleri değil aynı zamanda belediye hizmetlerini de

²² İlber Ortaylı, **Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yöneticiliğin Evrimi, Türkiye'de Mülki İdare Amirliği**, TİD Bilimsel araştırma Dizisi, 1976, s.8

²³ Fevzi Demir, Şükrü Kocatepe, Bilal Eryılmaz, **Türkiye'de İl Yönetiminin Yeniden Yapılanması**, ESİAD Yayını, İzmir, 1993, s.4

yürütmektedir. Doğrudan merkezden atanan kadıların yanı sıra subaşılarda da kazalarda görev yapmaktadırlar.

Kırsal alanların ve köylerin yönetiminden de tımarlı sipahiler sorumlu olup; görevleri tarımsal denetim, askeri yükümlülükler ve kamu düzenini sağlamaktır²⁴. Osmanlı yönetim sisteminde tüm taşra yönetim birimlerinde yetki genişliği ilkesi esas alındığından merkezin tartışmasız otoritesi söz konusudur.

Osmanlı taşra yönetim sisteminin temelini toprak rejimi olarak belirtilen sistem teşkil etmiştir. Toprak rejimi ile yürütülmesi gereken askeri ve idari hizmetlerin kaynağı sağlanmaktadır. Tüm arazi Has, Zeamet ve Tımar olarak üçe ayrılmıştır. Has senelik geliri 100.000 akçeyi geçen topraklardır.(Padişahlara ait haslara Hassı Hümayun denir ve Şehzade hasları ile bunlar eminler tarafından idare edilirdi) Beylerbeyi kendi hasları olan paşa sancağı gelirleri ve diğer hasların savaşta ve barışta topladıkları vergilerle masraflarını karşılamışlardır.

Zeamet 20.000 ile 100.000 akçe arasında gelir getiren topraklardır. Bunlar üst düzeyde memurlara (divanı hümayun katiplerine, hazine amirlerine, defterhane amirine v..b) verilmiş, haslar gibi eminler aracılığı ile yönetilmiş ve vergileri toplanmıştır. Sonraları gelir toplamada iltizam usulü ile vergiler toplanmaya başlanmış ve bu usul kötüye kullanılmaya yol açmıştır. Zeamet gelirleri hizmet karşılığı alınan bir tür ücret niteliğindedir. Tımar yıllık geliri 20.000 akçeyi geçmeyen topraklar olup, kalelerin ve ülkenin korunmasında görevli sipahilere ve saray emektarlarına verilmiştir. Tımar sipahileri asker olduklarından mahallerinde oturmak ve oranın idaresi ile ilgilenmek, seferberlik halinde de askerleriyle birlikte bağlı olduğu eyalet paşasının emrinde hazır olmak durumunda olmuşlardır.

Osmanlı Devleti bazı eyaletlerinde toprak sistemini uygulamamış (Yemen, Mısır gibi) buralardan doğrudan hazineye aktarılan bir vergi alınmıştır. Özellikleri belirtilen ve Osmanlı toplum yapısının temelini oluşturan tımar yada dirlik sistemi de denilen toprak rejimi askeri örgütlenmenin olduğu gibi yönetim sisteminin de temelini oluşturmuştur. Toprak gelirleri askeri görevlere bağlı olduğu kadar, idari görevlerin karşılığı olarak dağıtılmıştır. Toprak rejiminde askerlik ve yönetim görevleri ilke olarak aynı ellerde toplanmıştır.

Dirlik (toprak geliri) karşılığı askeri hizmetle yükümlü kılınan komutanlar aynı zamanda yönetim yetkileriyle de donatılmıştır²⁵.

²⁴ Sencer, a.g.e., s.4

²⁵ Ö.Faruk Günay, **Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model**, Sivas, 1999, s.12

Osmanlı yönetiminde eyalet beylerinin ve sancak beylerinin askeri ve idari olmak üzere iki tür görevleri vardır. Seferberlik halinde maiyetlerindeki cebeliler ve tımarlı sipahilerle birlikte orduya katılırlardı. Savaşın devamı süresince verilen her türlü askeri görevi yerine getirmişlerdir. Barış zamanında ise buldukları eyaletin tüm yönetimle ilgili görevlerini yerine getirmek durumundadırlar. Beylerbeyi (valiler) buldukları yerlerde saltanatın vekili durumundadırlar. Sadrazam tüm ülke üzerinde hangi yetkiye sahipse onlarda kendi bölgelerinde aynı yetkiye ve otoriteye sahiptirler. Kendi eyaletleri içindeki zeamet ve tımarların uygun kişilere dağıtımını yapmış ve merkeze onaylatmışlardır. Bunun yanı sıra belirli zamanlarda eyalet merkezinde divan kurarak halkın dilek ve şikayetlerini dinlemek, tebaasının her türlü hakkını korumaya çalışmak, şariat hükümlerinin uygulanmasını sağlamak, askeri kontrol altında tutmak, eyalette eşkıyalığı önleyerek asayişin temin etmek beylerbeyinin önemli görevlerindedir. Eyalet dahilindeki tüm kadılar ve amirler bu beylerbeyine tabi olup emirlerine uymak zorundadırlar.

Sancak beyleri beylerbeyinin yetkilerine sahip olup, onlar gibi tayin edilmiş, sancakta halkın her türlü hukukunun korunması, tecavüzlerin önlenmesi ve şariat hükümlerinin yerine getirilmesi gibi görevleri üstlenmişlerdir. Sancak beyleri beylerbeyine tabi olmuşlardır.

ab) Tanzimat'tan Cumhuriyete Kadar Taşra Yönetimi

Osmanlı toplumunda ve Osmanlı dışında meydana gelen gelişme ve değişimler ve yüzyıllarca ihtiyacı karşılamış olan yönetim sisteminin değişikliğe uğrayarak bozulma sürecine girmesine sebep olmuştur.

Osmanlı Devletinin güçsüzmeye başlaması ile batılı ülkelerin müdahalelerinin arttığı görülmektedir. Osmanlı Devleti içerisine düştüğü çöküş sürecini önlemek ve etkisi altına girdiği batılı ülkelerin Hıristiyan azınlıkları koruma gerekçesiyle siyasal müdahalelerini önlemek amacıyla devleti yeni bir siyasal, hukuksal düzene bağlamayı ve bireylerin durumunda iyileştirmeler yapmayı amaçlayan reform çalışmaları yapmıştır. Bu reformlar Tanzimat hareketi ile başlamıştır.

Kuruluşundan başlayarak temelde geleneksel devlet yapısını ve bu yapıdan kaynaklanan yönetsel örgütlenmedeki dağınıklığı her zaman bünyesinde barındıran Osmanlı Devleti, Tanzimat Hareketi ile yönetsel, yargısal ve ekonomik işlevlerini çağdaş işleyiş ilkelerine göre rayına oturtturarak devlet gücünün tek merkezden ve en etkili biçimde kullanılmasını sağlamak istemiştir.

Tanzimat hareketi'nden doğan merkeziyetçilik eğilimleri ile Osmanlı eyalet yönetiminde görülen değişme başlıca iki yönde olmuştur. Birincisi maliye sisteminin düzeltilmesi kapsamında, vilayetlerde vergi tasarruflarını ayan ve valilerin yetki alanından çıkararak, daha sonra yerini defterdarlığa bırakacak kurumun oluşturulması diğeri ise, yerel kişi ve güç odaklarının yoğunlaşan siyasal katılma isteklerinin, yerinden yönetim geleneğinin oluşmasına yol açmıştır²⁶.

1856 Islahat Fermanı ile eyalet yönetiminde; yönetim, maliye ve yargı organları yeni merkeziyetçi anlayışa göre düzenlenmiştir. Bu fermanla sancak ve kazalara atanacak memurların meslekten yetişmeleri ve merkezden atanması kabul edilmiştir. Bu fermanın önce, 1852 tarihinde çıkarılan bir fermanla, taşra yönetiminde “yetki genişliği” eğiliminin ilk girişimini simgeleyen asker ve sivil memurların atanma, azil ve denetimlerinde valinin söz sahibi olması ilkesi benimsenmiştir²⁷.

ac) İdare-i Vilayet Nizamnamesi ve İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi

Fransız yönetim birimlerini örnek alarak 1864 yılında çıkarılan “İdare-i Vilayet Nizamnamesi” ile 1871 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile yönetsel bölünme alanında değişiklik yapılarak yönetim birimi olan eyaletler vilayete dönüştürülmüştür. Nizamnameye göre vilayetler, sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar nahiyeler nahiyeler ise köylere (kariye) ayrılmıştır. Bunlardan vilayeti vali, livayı mutasarrıf, kazayı kaymakam nahiyeyi nahiyeye müdürü yönetecek ve bunlar padişah tarafından yada merkezden atanacak memurlar durumunda olacaklardır. Sadece köyleri yönetecek muhtarların halk tarafından seçilmesi uygun görülmüştür .Nizamname ile atanan bu yöneticilerin yanında birer idari meclis oluşturulmuştur. Meclisler danışma meclisi konumunda kalmış, memurlardan ve seçilmiş üyelere oluşmuştur.

1864 tarihli Nizamname ile vilayet, sancak ve kazalarda kurulan hukuk (Meclisi Temyizi Hukuk) ve ceza (Meclisi Cinayet) mahkemeleri oluşmuştur. Bu mahkemelerin kurulmasıyla taşrada adliye ve idare birbirinden ayrılmıştır.

1871 yılında çıkarılan nizamname ile vali, mutasarrıf ve kaymakamların görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Vilayetteki tüm devlet dairelerinin teftişi memurların ödüllendirilmesi ve cezalandırılması konularında valilere geniş yetkiler verilmiş, eğitim ziraat, ticaret ve sanayinin geliştirilmesi, yolların yapılması ve onarımı, limanlar

²⁶ Mustafa Tamer, **Bölge Valiliği**, Ankara, 1994, s.11

²⁷ Tamer,a.g.e., s.12

yapılması, hastaneler açılması ve genel sağlığın korunması, ormanların korunarak çoğaltılması gibi görevlerin yerine getirilmesi konularında da valiler yetkili kılınmıştır²⁸.

Tanzimat sonrası Osmanlı ordusu dört bölgeye ayrılmış başlarına da birer müşir atanarak vilayet yönetimi askeri yapıdan ayrılmış, vilayet yöneticileri birer sivil mülki amir durumuna gelmiştir.

1876 yılında yürürlüğe giren ilk Anayasa'da illerin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre kurulacağını ve düzenlemelerin talimatla yapılacağını belirtmiştir. 1872'de "İdare-i Umumye-i Vilayet Talimatı" çıkarılmıştır. Daha sonra "İdare-i Umumye-i Vilayet Kanunu" nun il genel yönetimi ile ilgili bölümü 1911'de, il özel yönetimi ile ilgili bölümü ise 1913 yılında yürürlüğe girmiş ve İl'e tüzel kişilik tanınmıştır. 1919 yılında idari taksimatımız 15 il, 16 sancak, 302 kaza, 679 nahiye ve 36 mülhak Liva'dan oluşmaktaydı²⁹. Tanzimat döneminde gelişmişlik düzeyi ulaşım imkanları ve yerleşim yapısı belediyelerden oluşan bir yerel yönetimin oluşmasını engellemiştir.

ad) Cumhuriyet Dönemi Taşra Yönetimi

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, il yönetimini yeniden düzenlemiştir. Burada coğrafi ve iktisadi kıstaslar doğrultusunda, Türkiye'nin illere, illerin ilçelere ve ilçelerinde nahiyelere ayrıldığına değinilmiştir.

1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu da, daha önceki düzenlemeleri aynen kabul etmiştir. 1929 tarihinde ise 1426 sayılı Vilayet idaresi Kanunu çıkarılmıştır. Mülki yönetim kademeleri il, ilçe ve bucak olarak belirlenmiş ve liva uygulamasına son verilmiştir.

1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu zamanla çeşitli sebeplerden dolayı işlemez olmuş ve 1949 yılında halen yürürlükte olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve yeni kanun yürürlüğe girmiştir. Cumhuriyet dönemi boyunca taşra yönetimine egemen olan temel eğilim, Tanzimat Hareketiyle birlikte başlatılan merkezilik uygulamasının sürdürülmesi biçiminde kendini göstermiştir. 5442 sayılı Kanunun getirdiği düzenleme çerçevesinde, hizmetlerin ekonomik ve coğrafi şartlara göre daha etkin biçimde yerine getirilmesi amacıyla taşra örgütleri idare kademelere ayrılmış ve il esasına göre kurulmuştur. Aynı sistem içinde iller ilçelere, ilçeler bucak ve köylere ayrılmaktadır. Yasa ile getirilen bu üçlü sınıflandırma günümüzde de varlığını sürdürmekle

²⁸ Günay,a.g.e., s.20

²⁹ **Personel Reformu Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Durumu**, TİD Yayınları, Ankara, 1974, s.10

birlikte bucakların önemi ortadan kalkmış, bucakların büyük bölümü belde belediyesi veya ilçe yapılmıştır.

b) Tanımı ve Görevleri

ba) Tanımı

Mülki İdare Amirliği yada İl Sistemi; Ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresi olarak tanımlanabilir³⁰.

1982 Anayasasına göre merkezi yönetim; coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. Aynı zamanda anayasada da yer alan yetki genişliği ilkesi gereği, merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması kapsamında kurulu bulunan il ve ilçeler kanunlar çerçevesinde, merkezden atanan vali ve kaymakamlar tarafından üniter yapı korunarak yönetilmektedir.

Mülki yönetim sistemi, hükümetin, tek tek bakanlıkların ve tüzel kişiliği olan kamu kurumlarının o ildeki kuruluşları üzerindeki hiyerarşik görev, yetki ve sorumluluklarını valilere devretmesi esasına dayanmaktadır. Buna göre merkezi yönetim kuruluşlarının taşra örgütleri mülki yönetim bölümlemesine uygun olarak oluşturulmalı ve ildeki bütün kamu kuruluşları birinci derecede valiye karşı sorumlu olmalıdır. Bu mantığın doğal sonucu olarak, İl İdaresi Kanununa göre vali, adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan bütün devlet daire ve müesseselerini, il özel yönetimi, belediye ve köyler ile tüm kuruluş ve işletmeleri denetleme yetkisine sahiptir³¹.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesi de Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfının kimlerden oluşacağını belirtmektedir. Kanuna göre "Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar."

³⁰ Kamu Yönetimi Sözlüğü, a.g.e., s.176

³¹ Cahit Emre, "Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemde Kopmalar", **İyi yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği**, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Yayını, Ankara, 2002, s. 215

bb) Yetki ve Görevleri

Mülki İdare Amirliği Sisteminin varlık sebebi Anayasadır, gücünü Anayasadan almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesi İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceğini belirtmektedir.

Mülki İdare Amirliği sistemi de 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre şekillenmiş, yetki ve görevlerinin temel çerçevesi orada çizilmiş, vali, kaymakam ve bucak müdürlerinin yetki ve görevleri sayılmıştır. Bu bölümde uygulaması kalmayan bucak müdürünün görev yetkilerinden bahsedilmeyecektir.

İl Sistemi (Mülki İdare Amirliği Sistemi) içinde valinin görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

1) Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.

2) Vali, il genel idaresinin başı ve merciidir. İlde çalışan tüm kamu kuruluşları (askeri ve adli daireler dışında) valinin emri altındadır. Valiler ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludurlar.

3) Bir kısım üst kademe memurları dışında İl'e atanan tüm memurların istihdam yerleri valiler tarafından saptanır. Bunların il içinde yer değiştirmeleri de valinin yetkisi içinde bulunmaktadır.

4) Merkez tarafından atanacağı belirtilmemiş memurlar valiler tarafından atanır ve yerleri değiştirilir.

5) Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerle il kuruluşları arasındaki tüm yazışmalar validen geçmek zorundadır (Valiler hesabata ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler).

6) Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir. Vali bu amaçla genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan eder.

7) Vali ilde askeri ve adli daireler dışında kalan, yerel yönetimler dahil, tüm kamu kuruluşlarını ve özel işyerlerini denetleyebilir.

8) Vali, İl'in her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

9) Vali, ilde teşkilatı veya görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan her hangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilir.

10) Vali, il içindeki idare ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dahil memur ve müstahdemlerden asli vazifelerine halel getirmemek şartıyla ilin genel ve mahalli hizmetlerine müteallik işlerin görülmesini isteyebilir.

11) Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir.

12) Vali, emri altında bulunan tüm memurlara, uyarma, kınama ve beş güne kadar aylıktan kesme cezası vererek uygular. Daha ağır disiplin cezası verilmesi için de yasal mercilere teklif ve talepte bulunabilir (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri saklıdır).

13) Vali, Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.

14) Vali, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısıyla birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur.

15) Vali, birkaç ile şamil memuriyetlerin kendi ilindeki işlerini de gözetim ve denetime yetkilidir.

16) Vali, denetlemeleri sırasında, işbaşında kalmalarında mahzur gördüğü bütün memur ve müstahdemlere işten el çektirebilir.

17) Vali, İl sistemi içinde çalışan bütün memurların ya birinci yada ikinci derece sicil amiridir.

18) Memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.

19) İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir.

20) Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri takdirde diğer askeri birliklerden yeteri kadar birlik isteyebilir.

21) Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar. Buralarda bulunan ve çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında valiler bu yerlerden bilgi isteyebilirler.

22) Valiler, emir ve denetimi altında bulunan teşkilatın aldığı kararla yaptığı muamelelerden şikayet edenlerin müracaatlarını tetkik eder; memurun haksız veya kanunsuz muamelelerini görürse hakkında kanuni muameleye başvurur. İnceleme neticesinde vardığı sonuca göre alacağı kararı derhal tatbik ettirir ve ilgiliye bildirir.

23) Valiler, il içinde, denetim ve teftişleri altında bulunmayan bütün daire ve müesseselerde vuku bulduğunu öğrendikleri yolsuzlukları ilgili makamlara bildirirler.

24) Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın 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.

25) Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve bayındırlık işleriyle ilgili hizmetlerin ahenkli olarak yürütülmesi için alınması gereken en uygun tedbirleri görüşmek üzere kaymakamları yılda bir defa toplantıya çağırır.

26) Valiler, her yıl münasip gördükleri zamanlarda ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve sırasıyla programa alınan köylerini ve il içindeki teşkilatı teftiş ederler. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirerek gereğini yaparlar.

İl'de valilere tanınan ve yukarıda en önemlileri özetle belirtilen bu yetkiler ilçede, hemen hemen, kaymakamlara verilmiştir. Valilerle kaymakamlar arasında bazı görev farkları vardır, ancak en önemli fark statüsündedir. Vali ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olmasına rağmen Kaymakam, sadece hükümetin temsilcisidir. Kaymakama siyasi görevler verilmemiştir. Görüldüğü gibi Mülki İdare Amirliği Sistemi, Mülki İdare Amirlerinin (İlde valinin, ilçede kaymakamların) yetkileri çerçevesinde oluşturulan bir örgütlenmeyi ifade etmektedir.

B - MEVZUAT AÇISINDAN MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

1) Anayasa ve Yasalarda Mülki İdare Amirliği

a) Anayasa

Mülki İdare amirliği Sistemi (İl Sistemi) temel dayanağını Anayasadan almaktadır. Anayasanın 123. maddesinde “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” denildikten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin iki temel esasa dayanacağı belirtilmektedir. Bunlardan birisi “merkezden yönetim” diğeri ise “yerinden yönetim”dir.

Anayasanın 126 maddesi ise merkezi idare kuruluşları açısından, alanla ilgili düzenleme esasları getirmiştir. Buna göre, “ Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere illerde diğerkademeli bölümlere ayrılır” hükmü getirilmiştir.

Aynı madde ile Anayasa merkezden yönetim uygulamasını hafifletmek istemiş ve “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır ” diyerek il sistemini kuvvetlendirmeyi amaçlamıştır.

Anayasa, il sistemini, yukarıda belirtildiği gibi, merkezi idare yönünden temel bir örgütlenme biçimi olarak kabul ederken bu kuralın bir ayrıcalığını da öngörmektedir. 126. maddede “ Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir.” denilmektedir. Bölgesel kuruluşlar olarak adlandırılan kamu örgütleri, ağırlıklı olarak 1950’lerden itibaren kurulmaya başlanmışsa da bunlar yasal dayanaklarına, önce 1961, sonra da 1982 Anayasalarıyla kavuşmuşlardır.

b) 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu

Mülki İdare amirliği Sisteminin anayasası diyebileceğimiz 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu İl Sisteminin ayrıntılarını göstermektedir. Anayasanın koyduğu ilkeler doğrultusunda açıklamalar yaparak il sisteminin temel yapısını kurmaktadır. Kanun, Anayasanın il sistemine ilişkin ilkeleri; il sisteminin ve diğerkademeli bölünmeleri (il, ilçe, bucak), yetki genişliği ilkesi, il ve ilçeler esas alınarak teşkilat kurma zorunluluğunu ve bölgesel kuruluşların kurulma biçimini açıkladıktan sonra Mülki İdare Amirliğinin kuruluş ilkelerini ve Mülki İdare Amirlerinin görev ve yetkilerini açıklamaktadır.

Kanun İl Sistemini şöyle kurmaktadır: “İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır.” Ayrıca kanunda adalet ve

askerlik daireleri, belirlenen esaslar içinde bu hükmün dışında bırakılmıştır. Bunlar dışında, İl Sistemi içinde teşkilatlanan tüm kamu kuruluşları, İl İdaresi Kanununun yukarıda açıklanan 4. maddesinin içinde yer almaktadır.

c) 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun

Türk kamu yönetiminin örgütlenmesini düzenleyen temel yasa, 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'dur. Kanunun amacı, "kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek" şeklinde açıklanmaktadır. Türk kamu yönetiminin çekirdek yürütme birimi olan bakanlıkların ve taşra teşkilatının kuruluşunda bir standartlaşma sağlamıştır.

Kanuna göre taşra teşkilatı, "Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre aşağıdaki kuruluşların tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir." diyerek;

- a) İl valisine bağlı il kuruluşları,
- b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- c) Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları.

şeklinde teşkilatlanmasını düzenlemiştir.

Bakanlıkların ve bağlı kuruluşların taşra teşkilatları; 3046 sayılı Kanuna, bakanlıkların teşkilat kanunlarına ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esaslara uymak zorundadırlar. Kanunda "Ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır." hükmü bulunmaktadır. Görüldüğü gibi, 3046 sayılı Kanun da İl Sistemini temel almakta, birden çok ili içeren alanlarda kurulacak teşkilata ancak zorunlu nedenlerle izin vermektedir.

2) AB Uyum Yasalarının Etkileri

Türkiye Avrupa'daki bütünleşme sürecine ilgi duyan ülkelerin başında gelmektedir. 12 Eylül 1963 Avrupa Ekonomik Topluluğuna (AET) katılmak için Avrupa Birliği ile Ankara Antlaşmasını imzalamıştır. Ankara antlaşmasında tam üyeliğe giden bir süreçten bahsedilmekte ve bu sürecin hazırlık, geçiş ve son dönem olarak üç devreden geçeceği öngörülmüştür. 1973 yılında katma protokol yürürlüğe girmiş ve protokole göre geçiş sürecinin sonunda Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Türkiye arasında gümrük birliğinin tesis edilmesi ve buna ilave olarak emeğin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının

tamamlanması planlanmıştır. Türkiye’de 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasal kriz ve sonucunda 1980’de yaşanan askeri darbe ilişkilerinin askıya alınmasını ve yükümlülüklerin yerine getirilmesini engellemiş ve ilişkilerde önemli bir ilerleme olmamıştır.

1983 yılında seçimlerin ardından yönetime sivil otoritenin gelmesiyle ilişkiler iyileşmeye yüz tutmuş ve Türkiye 14 Nisan 1987 yılında tam üyelik için başvurmuştur. 1 Ocak 1996 tarihinde Avrupa Birliği ile Türkiye arasında gümrük birliği yürürlüğe girmiştir. 10-11 Aralık 1999’da Finlandiya’nın Başkenti Helsinki’de toplanan Avrupa Konseyi zirvesinde Türkiye’ye adaylık statüsü sağlanmış, 8 Ekim 2000’de yayınlanan “Katılım Ortaklığı Belgesi”nde Türkiye’nin kısa ve orta vadeli yükümlülüklerine yer verilmiştir. 26 Mart 2001 tarihinde Türkiye tarafından hazırlanan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program” Avrupa Komisyonuna sunulmuş ve Ulusal Programda öngörülen önceliklerin gerçekleştirilmesi için çalışmalar hız kazanmıştır. 12-13 Aralık 2002 tarihinde Kopenhag’ta toplanan zirvede ekim 2004 tarihinde açıklanacak İlerleme Raporunda Türkiye’nin Kopenhag Siyasi Kriterlerine uyduğunun tespit edilmesi şartıyla Aralık 2004 ‘de toplanacak zirvede “gecikme olmaksızın” başlatılacağı kararı alınmıştır. 3 Ekim 2005 tarihinde toplanan zirvede Türkiye’ye aday ülke statüsü verilmiş ve üyelik müzakerelerine başlanmıştır³².

Avrupa Birliği’nin başlangıçta (AET-Avrupa Ekonomik Topluluğu) ağırlıklı olarak ekonomik bir karakter taşımasının ve Türkiye’nin de başlangıçta bu ilişkiyi daha çok ekonomik bir ortaklık olarak görmesinin etkisiyle öncelikle ekonomik alanda yoğunlaşmıştır. Türkiye’nin Avrupa Birliği ile tam üyelik başvurusu sonrasında ve de özellikle Kopenhag kriterlerine uyum sürecinde ise hukuki ve siyasi tartışmaların sayısında önemli bir artış görülmüştür.

Avrupa Birliği’nin Maastricht, Kopenhag ve Helsinki kriterleri ile Avrupa Birliği organları tarafından açıklanan çeşitli resmi belgelerde tam üyelik için öngörülen koşullar arasında kamu yönetiminin yapısını, personelini ve işleyişini yakından ilgilendiren hususlar mevcuttur. Bu sebeple, Avrupa Birliği, Türkiye de dahil olmak üzere, aday ülkelerin kamu yönetimi ve kamu personel rejimi reformlarını hızla gerçekleştirmelerini teşvik etmektedir. Bu açıdan, Türkiye’nin Avrupa Birliğine tam üye olarak katılımı sürecinde kamu yönetiminin yönetsel uyumu da büyük bir önem taşımaktadır.

³² İrfan Kaya Ülger, **Avrupa Birliği El Kitabı Kavramlar-Kuramlar-Kişiler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.9-13

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde örnek bir yönetim yapısı kurulması gerekmemektedir. Türk Kamu Yönetiminde yapılan ve yapılması gereken değişiklikler doğrudan doğruya taşra yönetimini yani Mülki İdare Amirliği Sistemini etkilemektedir. Mahalli idarelerde yapılan ve yapılması gereken değişiklikler ve yenilikler de doğrudan Mülki İdare Sistemini etkilemektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliğine girmek için başvurduğu 1963 yılından günümüze kadar Türk İdare yapısında yenilikler yaşanmaktadır. Fakat asıl yenilikler Avrupa Birliğinin ekonomik bir birlik olmaktan çıkıp aynı zamanda siyasal, sosyal bir yapıya kavuşmasından sonra başlamış ve bu süreç içerisinde 1987 yılında tam üyelik için başvurmadan sonra uyum çalışmaları hızlanmış ve nihayetinde 2001 yılından sonraki Ulusal Programın açıklanması ile uyum çalışmaları en üst seviyeye ulaşmıştır.

Personel rejiminde yapılması düşünülen yenilikler, sendikal haklardaki değişiklikler, Kamu Reform Çalışmaları, Mahalli İdareler Reform çalışmaları (çıkartılan Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunları, Özel İdare Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu) , kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezîyetçiliğin ve kırtasiyeciliğin azaltılması, yönetimin vatandaşa karşı duyarlılığın ve yönetimde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılması, başta kamu ihaleleri olmak üzere çeşitli alanlardaki her türlü yolsuzlukla mücadele edilmesi, kamu hizmetlerinde kalite standartlarının saptanması ve uygulamada bu standartlara uygunluğun denetlenmesi gibi önlemler gerek ekonomik istikrar programı çerçevesinde IMF'nin gerekse Avrupa Birliğine tam üyelik projesi çerçevesinde Avrupa Birliğinin baskılarıyla bir kısım çalışmalar bitirilmiş bir kısım çalışmalar ise devam etmektedir.

Avrupa Birliğine üyelik sürecinde 2002'den günümüze kadar 7 (yedi) adet Uyum Paketi çıkarılmış, bu paketlerde birçok kanunla ilgili düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerden Mülki İdareyi direkt ilgilendiren kanunlar; Terörle Mücadele Kanunu, Basın Kanunu, Dernekler Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun, Polis Vazife ve Salahiyeti Kanunu, Vakıflar Kanunu, Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi Kanunu, Adli Sicil Kanunu, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Olağanüstü Hal Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak ilave Tedbirler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, İmar Kanunu, Nüfus Kanunu ve diğer alanları ilgilendiren birçok kanunda değişiklikler yapılmıştır³³.

Bu kanuni değişiklikler ve bunlara göre çıkarılan alt mevzuatların uygulanması Mülki İdareyi ilgilendirmektedir. Bu kanunlarda yapılan değişiklikler yönetimin daha

³³ **Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri**, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Yayını, Ankara,2004, s.1-6

özgürlükçü, insan hak ve hürriyetlerin kullanımı ile ilgili kısıtlamaların azaltılması, demokratik bir yönetime doğru yönelmenin alt yapısı için zemin hazırlamıştır. Ancak bu düzenlemeler daha demokratik bir yönetim için gerekli de olan düzenlemeler olmasına rağmen Merkezi Yönetimin taşra teşkilatında çok büyük yönetim değişikliklerine sebep olmamıştır.. Mülki İdarede asıl köklü değişiklikler öngören düzenlemeler 59. Hükümetin Meclisten geçirdiği ancak Cumhurbaşkanı'nın bir daha görüşmek üzere meclise geri gönderdiği Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısıdır. Bu tasarı kanunlaşırsa yerinden yönetimler güçlenecek merkezi idarenin taşra teşkilatını oluşturan Mülki İdare Amirliği sistemi zayıflayacaktır.

Ayrıca Mülki İdare Amirliğini ilgilendiren diğer kanunlar da yürürlüğe girmiştir. Bu kanunlar; İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Gelir İdaresi Başkanlığı Hakkında Kanun ve diğer kanuni düzenlemelerdir.

Anayasada merkezden yönetimden ve yerinden yönetimden bahsedilmiştir. Ayrıca merkezden yönetimin taşra teşkilatlanmasındaki il sistemine yetki genişliği esası getirmiştir. Bu yönetim yapısı içerisinde merkezi yönetime mi yerinden yönetime mi ağırlık verileceği belli değildir. Ancak Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana hükümetler ağırlığını merkezi yönetime vermiş ve yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında güçsüz kalmıştır. Ancak Avrupa Birliği uyum sürecinde ve yönetimin yeniden yapılanma sürecinde yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında güçlü duruma ve merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki ağırlığı azaltılmaya çalışılmıştır. Bu yeniden yapılanma süreci Mülki İdare Amirliği Sisteminin ağırlığının azaldığı ve birçok yetki ve görevlerinin yerel yönetimlere devredildiği bir süreçtir. Yerel yönetimlerle ilgili getirilen düzenlemelere kendi bölümünde değinilecektir.

C – KAMU YÖNETİMİNDE REFORM ÇALIŞMALARI

İdarede reform, çok geniş ve belirsiz bir kapsama sahip bulunmakta, bu kavrama birbirinden çok farklı anlamlar verilmektedir. Bu terim çoğu zaman idarenin büyük problemlerinin ele alınarak düzeltilmesi anlamında, bazen, idarenin yapısında esaslı yeniden düzenlemelerden, metotlarda yapılan ikincil nitelikte sayılabilecek değişikliklere kadar uzanan, tüm düzenleme ve gelişmeleri anlatmak için kullanılmaktadır.

Kamu yönetiminde reform gereksinmesini doğuran çeşitli nedenler vardır: nüfus artışı, kentleşme ve endüstrileşme, teknolojik gelişmeler, hizmet felsefesinde

ve tercihlerinde zamanla ortaya çıkan değişiklikler, uluslar arası değişim baskıları, kamu hizmetlerinin kalitesinden ve işleyişinden genel hoşnutsuzluk, siyasal iktidar, değişikliği vb. gibi nedenler varolan yönetsel yapıları ve yöntemleri ve kamusal işgücünün niteliksel bileşimini yetersiz hale getirebilir. Bu durumda kamu yönetiminde yeni koşulların gereklerini karşılamak amacıyla birtakım değişikliklere gidilir. Yapılmak istenen değişikliklerin kapsamına ve amacına göre idari reform terimi de dar ve geniş anlamlar kazanır. Geniş anlamda idari reform, devletin niteliği, işlevi ve rolünün yeniden belirlenmesine yönelik köklü düzenlemeleri belirtir. Dar anlamda idari reform ise, siyasal ve yönetsel yapıda, yöntemlerde, hizmet ve kaynak dağılımında ve personel rejiminde acil birtakım yeni düzenlemelere gidilmesidir³⁴.

İdari reform, kamu yönetimini daha etkili ve daha verimli kılmak, iyileştirmek amacıyla girişilen yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikler, olarak tanımlanmakta ve idari ıslahat, yönetim reformu ve idarenin yeniden düzenlenmesi terimleri ile de eşanlamlı³⁵ olarak kullanılmaktadır. Ayrıca idari reform, toplumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan değişme gereksinimi³⁶ şeklinde de tanımlanmaktadır. Bu çalışmada idari reform ve yeniden yapılanma kavramları eş anlamlı olarak kullanılacaktır.

1) Yeniden Yapılanma Çalışmaları

Başbakanlığın 2003 yılında yayımladığı “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” başlıklı raporda kamu yönetimini değiştirmeye zorlayan faktörler aşağıdaki şekilde açıklanmıştır³⁷:

Teknolojik gelişmeler, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı, savaş ve siyasi dönüşümler gibi birçok faktörün etkisiyle, yüzyıllara yayılan bir süreçte şekillenen kamu yönetimi; özellikle 20. yüzyılda toplumsal koşulları ve gündelik yaşamı etkileme bakımından doruk noktasına ulaşmıştır. Kamu yönetimi veya kamu hizmeti çağı olarak da nitelendirilebilecek olan bu dönemde, kamunun yapısı büyümüş ve işlevleri son derece

³⁴ Kamu Yönetimi Sözlüğü, a.g.e., s.104

³⁵ a.k., s.104

³⁶ Bayram Coşkun, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme” **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Birinci Basım, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s.91

³⁷ **Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim**, Başbakanlık, Ankara, 2003,

http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarileri/kyyy/Degisim_yonetimi_icin_yonetimde_degisim.doc 20/04/2006

çeşitlenmiştir. Ancak, bu büyüme sürecinin doğal bir sonucu olarak; kırtasiyecilik, ek finansman ihtiyacının sürekli artışı, büyüyen bir yapı içinde hantallığı ve koordinasyonsuzluğu önlemede güçlükler baş göstermiştir. Kamunun kendine özgü bu sorunlarının yanı sıra, geleneksel kamu yönetiminin geliştiği ortamda ve düşünme kalıplarında meydana gelen değişimler, 21. yüzyıla geçerken kamu yönetiminde köklü bir paradigma değişimini gündeme getirmiştir.

Yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının sürekli olması hem yönetimin güncellenmesini, kamu yönetimi alanında olan değişikliklerin takibi ve adaptasyonunu sağlar, hem de yönetimi ve yöneticileri zinde tutar. Yeniden yapılanma sürekli olması gereken bir süreç olması yanında; kamu yönetiminde bürokratik işlemlerin artması, yönetim kuruluşlarının genişlemesi, hizmette verimsizlik, hantallık, merkezîyetçiliğin artması, hizmetlerde maliyetin artması gibi kamu yönetimi hastalıkları da denebilecek daha birçok sorunun giderilmesi için gerekli olan bir çalışmadır.

Ülkemizde yeniden yapılanma çabaları yeni değildir. Cumhuriyetin ilk yıllarında gerçekleştirilenler dışında bırakıldığında dahi 1960'lardan itibaren bir çok proje yapılmıştır. Bunların en ünlüleri 1960'larda ortaya konan MEHTAP ve 1980'lerde hazırlanan KAYA projeleridir. Ayrıca, Kalkınma Planlarının hemen hepsinde yeniden yapılanmaya yer verilmiştir.

Cumhuriyetin kurulmasından planlı döneme geçene kadar geçen süreçte kamu yönetiminde iyileştirmeler için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Ancak asıl yapılanma diyebileceğimiz çalışmalar planlı döneme geçişten sonra başlamıştır.

Planlı döneme geçilmesiyle birlikte yönetimde yapılanma ile ilgili çalışmalarda bir yöntem değişikliği gözlenmektedir. Bu dönemde belli uzmanlara rapor hazırlanması yanı sıra daha kurumsal bir yaklaşım izlendiği, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Başkanlığı ve TODAİE'nin reform konusunda çalışmalarda bulunduğu gözlenmektedir.

Bu dönemde yapılan çalışmaların ilki ve en kapsamlısı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) dır. Geniş bir uzman kadrosu tarafından 1962 yılında başlatılan proje 1963 yılında bitirilmiştir. Proje merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunları kapsamına almış; taşra kuruluşlarını, mahalli idareleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini kapsam dışı bırakmıştır. Bu kuruluşlarla ilgili araştırmalar daha sonra 1964-1966 yılları arasında yapılmıştır. MEHTAP projesi sürdürülürken, 1962 yılında, Devlet Personel Başkanlığı tarafından devlet personelinin sorunları, statüleri ve

yetiştirilmeleri ile ilgili bir rapor hazırlanmıştır³⁸. MEHTAP araştırmasının iki temel amacından biri merkez hükümet görevlerinin dağılışı ,başka deyişle örgütlenme biçimini saptamak, ikincisi ise bu dağılışın kamu hizmetlerinin verimli biçimde yürütülmesine olanak verip vermediğini incelemektir. Merkezi hükümet örgütünün kuruluş ve görevlerini genel bir açıdan ele alması, birimlerin iç yapılarına ve işleyişlerine sorunun bütünü içinde bakması açısından önemli bir çalışma olarak tarihe geçmiştir³⁹.

1963 yılından itibaren Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının yürürlüğe girmesinden itibaren tüm planlarda idari reform konusuna özel bir önem verilmiş, reform konusu hem planların hemde yıllık programların tümünde sürekli olarak yer almıştır. Bu arada 1972 ve 1982 yıllarında da Kamu Yönetiminin bütününe yönelik iki çalışma daha yapılmış ve raporları yayınlanmıştır⁴⁰.

Yeniden yapılanma çalışmalarında en kapsamlı çalışma Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir (KAYA) . KAYA Projesi 1988 yılında DPT tarafından TODAİE'den; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğuna yönetsel uyum amacıyla gerekli hazırlıkları saptamak üzere bir yönetim araştırması yapılmasının istenmesiyle başlamıştır. KAYA Projesinin amacı "kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılışı biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları,bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek" olarak belirlenmiştir⁴¹. KİT'ler ve Milli Savunma araştırma kapsamının dışında tutulmuştur.

³⁸ **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması**, Ö.K. Raporu, UPT Yayını, Ankara, 2000, s.8

³⁹ Ergun, a.g.e. s.,369

⁴⁰ **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması**, a.g.e., s.8

⁴¹ **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, TODAİE Yayını, No:238, Ankara, 1991, s.3

KAYA Raporunda benimsenen ve ülkenin yönetim gerekleriyle uyum içinde bulunduğu varsayılan başlıca ilkeler şunlardır⁴²:

1- Devlet yönetiminde merkezi yönetimin üstleneceği rol, toplumsal değişim gereklerine uygun olmalı ve bu alanda merkezi yönetim görevleri yeniden ele alınmalıdır.

2- Merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yetki ve görevler açısından güçlendirilmeli; görevsel etkililik tabana yayılarak her aşamada öne çıkarılmalıdır. Bu yaklaşım içinde; yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilebilir nitelikteki görevler de yerel yönetim kurumlarına aktarılmalıdır.

3- Merkezi yönetim örgütlenmesinde, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi, etkililiği sağlamanın başlıca yollarından birisi olarak değerlendirilmeli; eşgüdümü kolaylaştıran bir yapısal geliştirme modeli temel alınmalıdır.

4- Kamu yönetiminde ortak sayılabilecek görevler, yönetimin daha sağlıklı ve kolay işlenmesini gerçekleştirebilecek bir anlayışla ele alınmalıdır.

5- Yönetimin en önemli öğelerinden biri olan insan kaynağından, amaca uygun biçimde yararlanmayı sağlayacak bir geliştirme yaklaşımı temel olmalıdır.

6- Kamu hizmetlerinde bürokratik işlemlerin hızlı, etkili ve nitelikli biçimde yapılmasını olumsuz yönde etkileyen engeller kaldırılmalıdır.

KAYA projesinden sonra da ülkemizde yeniden yapılanma veya reform çalışmaları yapılmıştır. Özellikle mahalli idarelerin güçlendirilmesi yönünde çalışmalar olmuş, bu çalışmalarla merkezdeki bazı yetkilerin hem mahalli idarelere hem de merkezi yönetimin taşra teşkilatına aktarmak için bazı düzenleme tasarıları hazırlanmış ,ancak bir türlü gerçekleştirilememiştir. 2000’li yılların başlarında yaşanan krizler ve Türkiye’nin Avrupa Birliğine adaylık sürecinin başlaması Türkiye’de modern yönetim teknikleri ve sistemlerinin kurulması için baskı unsuru olmuştur. Bunlardan dolayıdır ki; Kamu Yönetiminde köklü değişiklikler öngören düzenlemeler içeren Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Ayrıca yeniden yapılanma sürecinde birçok kanun çıkarılmıştır. Bunların belli başlıları; İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Gelir İdaresi Başkanlığı Hakkında Kanun ve diğer kanuni düzenlemelerdir. 59. Hükümetin, Avrupa Birliğine üyelik sürecinde daha birçok

⁴² Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, a.g.e., s.6

kanuni düzenlemeyi yapmayı planladığı hazırlamış oldukları kanun tasarılarından anlaşılmaktadır.

2) Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

1980'li yıllar, kamu kesimi yönetimi için kırılma dönemidir. Bu dönemde geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik eleştirilerin arttığı ve kamu yönetiminde yeni yaklaşımların ortaya konulduğu görülmektedir. Yeni kamu yönetimi ile ilgili farklı tanımlar ve düşünceler ileri sürülmüştür. Bu yeni yaklaşımdaki ortak noktalara değinmek gerekecektir.

Yeni kamu yönetiminin ortak vurgu noktaları şunlardır⁴³:

-Kamunun faaliyet alanı ve kamu kesimi tarafından sunulan hizmetler, yeniden tanımlanmalıdır.

-Kamusal hizmetler sadece bürokrasi tarafından tekel olarak değil, alternatif yöntemlerle piyasa ortamında sunulmalıdır.

-Kamu birimleri ve kamu çalışanları arasında rekabet sağlanmalıdır.

-Girişimci bir yönetim oluşturulmalıdır. Çalışanların inisiyatif, risk ve sorumluluk alabilme yeteneği geliştirilmelidir.

-Kamuda tasarruf, etkinlik, verimlilik, kalite ve performans eksiklikleri vardır ve bu eksiklikler giderilmelidir. Özellikle performans ölçümüne imkan verilmelidir.

-Özel kesim işletme kavram ve teknikleri kamu örgütlerinde uygulanmalıdır.

-Kurallara değil, misyona, amaca ve sonuca odaklanılmalıdır.

-Üstlerin emir ve direktiflerine değil hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklanmak gerekir. Bu anlamda hizmetten yararlananları yeniden tanımlamak ve onlara seçenek sunmak gerekir.

-Kamu yönetiminin denetiminde bireylere söz hakkı verilmelidir.

-Sorunlar ortaya çıkmadan önce çözülmelidir.

-Yönetimde katılım sağlanmalıdır. Bu katılım hem vatandaşların hem de çalışanların sürece katılmasını gerektirmelidir.

-Yönetim desantralize edilmelidir.

⁴³ Hamza Al, **Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı**,
<http://www.liberal-dt.org.tr/index.php/lang=tr8message=article8 art=135 15/05/2006>

-Kamu sektörü küçültülmelidir

Türkiye’de 1980’lerden beri hatta daha önceki yıllardan itibaren yönetim alanında yeni düzenlemelerin yapılması ihtiyacı hep dile getirilmiş, her hükümet yeni kamu reformu yapacağına dair vaatte bulunmuştur. Yukarıda bahsedilen özellikleri taşıyan “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” Tasarısı (Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı) 2003 yılında TBMM’de kabul edilmesine rağmen Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesinden sonra askıya alınmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın Türk kamu yönetiminin örgütlenmesini düzenleyen temel yasa olan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanundan farklı olarak, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenme ve işleyişine yönelik temel ilkeleri belirleyen, denetim ve personel konularında da genel, kısmen de özel hükümler içeren “çerçeve” niteliğinde bir düzenlemedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının amacı 1. maddesinde, ”katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek” olarak belirlenmiştir.

Kanunun amaçlarında sayılan kavram ve ilkelerin birçoğu, kamu yönetimi kavramı gibi, idare teşkilatı ile ilgili mevzuatlar bakımından yeni olan kavramlardır. Ayrıca kullanılan bu yeni kavramlar, yeni kamu yönetimi anlayışının Türk Mevzuatına yansıtılmasıdır. Burada kullanılan kavramlar, yeni reformun nelere vurgu yaptığını ve önceliğinin ne olduğunu göstermesi bakımından da önemlidir. Bu kavramlar özetle şöyle tanımlanabilir:

Katılımcılık: Yeni anlayışa göre bireyler, yönetim sürecine sadece siyasal temsilcileri aracılığıyla, dolaylı bir şekilde değil, doğrudan da katılabilmelidir. Bu yaklaşımın benimsenmesinde, bireyin güçlenmesi, bireye verilen önemin artması, demokrasi ile ilgili gelişmeler, doğrudan katılım araç ve yöntemlerinin gelişmesinin etkisi büyüktür. Katılımla ilgili (5/f). maddesinde önemli açılım getirilmektedir. Fakat “kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır” denilerek sanki kamu hizmetleri sadece örgütlü kesimleri ilgilendiriyor görüntüsü verilmektedir. Kamu

hizmetlerinden yararlananların önemli bir bölümü örgütlü değildir. Örgütlü olmayan kesimin görüşlerinin nasıl alınacağı ile ilgili düzenleme eksiktir. .

Saydamlık ve Bilgi Edinme Hakkı : Bu tasarıda dikkat çeken yeniliklerden birisi de saydamlık ve bilgi edinme hakkıdır. Bilgi edinme ile ilgili düzenleme kanunlaşmış ve uygulamada başarıyla yürütülmektedir. Geleneksel anlayışta “gizlilik esas açıklık istisna iken” yeni anlayışta tam tersine “açıklık kural gizlilik istisnadır”.

Hesap Verebilir : Tasarı geleneksel anlayışın dışında yeni bir kamusal sorumluluk anlayışı getirmektedir. Hesap verme sorumluluğu daha fazla öne çıkmaktadır. Yeni kamu yönetimi taraftarları, genel sorumluluk yerine, “hesap verme sorumluluğu” kavramını tercih etmektedirler. Hesap verme sorumluluğunda ekonomik boyut daha ön plana geçmektedir.

İnsan Hak ve Özgürlüklerini Esas Alan: İdarenin yapı ve işleyişi ile ilgili bir düzenleme de insan hak ve özgürlüklerine vurgu yapılması, geleneğimizde pek rastlanılan bir durum değildir. Devletler arasında ve devlet-birey ilişkilerinde temel belirleyici hale gelen insan hak ve özgürlükleri, idarenin işleyişinde de belirleyici olmak durumundadır.

Süratli, Kaliteli, Etkili ve Verimli: Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini öngörmektedir. Bireyler müşteri olarak özel sektörden ve vatandaş olarak devletten hizmetlerin süratli ve kaliteli olarak sunulmasını istemektedirler. Bunun için kamu kurumları vatandaşla, hizmet standartlarının ve kalitesinin net olarak ortaya konulduğu hizmet sözleşmeleri hazırlamalı ve bu sözleşmeleri yayınlamalıdır. Bu hizmet şartı ile hizmetin ne kadar zamanda ve hangi koşullarda yapılacağı taahhüt edilmeli ve bu standartların sağlanamaması durumunda bireylerin nereye, ne şekilde ve hangi sürede şikayet edebileceği belirtilmelidir. Bu sözleşmeler, kamu hizmetlerinde etkinlik, ulaşılabilirlik, basitlik, hızlilik, nesnellik, güvenilirlik sağlayacak ve kalite standardını yükseltecektir. Dikkat çeken kavramlardan birisi de etkinlik ve verimlilik. Özel sektördeki büyük verimlilik artışına rağmen kamu kesimindeki verimsizlik temel sorunlardan birisi olarak görülmüş ve geleneksel kamu yönetimin eleştirilmesinde temel belirleyici olmuştur

Hizmette Yerellik: Kamu yönetimi temel kanununda (m.5/e) “görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir”, denilerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan (m.4-3) “hizmette yerellik” ilkesi doğrultusunda yerel yönetimlerin yetkileri artırılmaktadır. Anayasada bu konuyla ilgili (m.127) “mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” denilmektedir

Sonuca Odaklılık: 5. maddede ‘Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, “...hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır” denilerek, Türk kamu yönetimi sistemi için oldukça yeni bir yaklaşım getirilmek istenmektedir. Yeni yönetim taraftarları, geleneksel yönetimin, sonuçlardan çok usullere odaklandığını; kural yönelimli olduğunu; çalışanların, verilen emirlere ve mevzuata uymakla yükümlülüklerini yerine getirmiş saydıklarını ve yapılan işlerin sonuçlarından kendilerini sorumlu tutmadıklarını ileri sürmektedirler. Gerçekten de örgütler ve kurallarla ilgili en büyük sorun, zamanla bu örgütlerin ne için kurulduğunun ya da bu kuralların ne için konulduğunun unutulmasıdır. Zamanla örgütler ve kurallar bir araç olmaktan çıkıp bir amaç haline gelebilmekte ve asıl amaç ise ortadan kalkabilmektedir. Yeni anlayışa göre kamu kurumlarının dikkati, kurallar ve düzenlemeler yerine sonuca, hedeflere ve misyona kaymalıdır. Bu yaklaşım hesap verme yükümlülüğünün odak noktasının, faaliyetlerin sonuçlarına doğru kaymasını da gerektirmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, gerekçesinde de belirtildiği gibi, “yeni kamu yönetimi” anlayışı şemsiyesi altında toplanan ve birbiri ile ilişkili olan üç amaca yönelik olarak hazırlanmıştır: “Yerellik - yerinden yönetim”, “yönetişim” ve “etkin ve küçük devlet”. Tasarı’da “toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu, katılımcı ve paylaşımcı bir anlayışa sahip, pro-aktif ve gelecek yönelimli bir bakış açısı, girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya yönelik olma, kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olma” özellikler ile “iyi yönetişim” anlayışı tanımlanmaktadır⁴⁴. Fakat yine genel gerekçede ve madde gerekçelerinde görüldüğü gibi, Tasarı’da katılım ya da paylaşımcılık yurttaşlar ya da örneğin sendikalar açısından değil, daha çok özel sektörün kamusal mekanizmalara karar verici ya da paydaş olarak dahil olması biçiminde düşünülmektedir. Tasarı’nın birçok maddesinde tanımlanan ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenme ve işleyişine temel olması hedeflenen yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetimini herhangi bir işletmeden farklı görmeyen “stratejik yönetim”e dayandırılmaktadır. Stratejik yönetim Tasarı’da sistem bakışı, esnek ve yatay organizasyon yapıları, “geleceğe dair tasarım geliştirme”, “misyon ve vizyon belirleme”, “ölçülebilir başarı göstergeleri oluşturma ve önceden ilan etme”, “insan kaynaklarını geliştirme” unsurları ile tanımlanmaktadır⁴⁵.

⁴⁴ Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, a.g.e., s.6., s.69-70
<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html> 20/08/2006

⁴⁵ a.k., s.86

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile birlikte Türk Kamu Yönetimi gündeminde çokça tartışılan yeni çağdaş yönetim kavramları merkezi yönetimi ve onun taşra teşkilatını çok derinden etkileyecektir. Yeni yönetim sistemi demokrasiye, yerel yönetimlere ve yönetim sürecine katılıma önem vermektedir. Bürokratların ve mülki idare amirlerinin seçimle göreve gelmemeleri, zaman zaman, uzmanlığın ve bilginin, halk katılımından daha önemli mi yada önemsiz mi olduğu tartışmalarının yapılmasına sebep olmaktadır. Uzmanlık profesyonelleşmeye yol açmakta ve profesyonellik ise, kimi kez halk katılımı ile çelişmekte ve sık sık seçilmişler-atanmışlar çelişkisi yaşanmaktadır. Politika oluşturma sürecinde hesap verebilirlik ile katılımı bir araya getirebilmek güçleşmektedir. Çünkü kamu yönetimini oluşturan kurumlar politika oluşturma sürecinde başlıca rolü oynamaktadırlar⁴⁶

Hal böyle iken uzun yıllardır yerel bazı hizmetlerin taşra teşkilatı marifetiyle gördürülmesi uygulamasından vazgeçip, hizmetin, hizmet edilenin karar mekanizmalarına katılarak yönlendirdiği kendisine en yakın birim tarafından sunulması mülki idare amirlerinin statüsünü ve bundan sonraki görev tanımının gözden geçirilmesini sağlayacaktır. Yukarıda sayılan yeni kavramların büyük bir kısmı Türk yönetim sistemine girerek mevzuat alt yapısı hazırlanmış ve uygulamaya sokulmuştur. Taşra teşkilatında çalıştıkları yerlerde her zaman kamu otoritesini ve gücünü elinde bulunduran mülki idare amirleri katılımcılığın, yerelliğin ve saydamlığın ön plana çıktığı çağdaş yönetim sürecinde elindeki yetki ve gücün paylaşımı ve hesap sorulması aşamasında zorluklar yaşayacaklardır. Yurttaşların ve yurttaş kümelerinin çıkarlarını korumalarını, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve ayrılıklarını göstermelerini sağlayan mekanizmaları, süreçleri ve kurumları içeren yönetim⁴⁷ kavramının gittikçe önem kazandığı bu yeni süreçte mülki idare amirlerinin yetkilerinin yönetim sürecinde, kısaca sivil toplum örgütleri ve özel kesim denilebilecek örgütlü yada örgütsüz gönüllü kuruluşlarla paylaşılması hizmetin kalitesini artıracak gibi demokratik olgunluğun gelişmesini de sağlayacaktır. Taşra yönetiminde karar almada ve uygulamada en etkili ve tek yetkili organlar olan mülki idare amirleri yönetim kavramı ile beraber “Devlet Baba” ve “Devleti Temsil Etme” gibi geleneksel yönetimden kalma özellikleri geri plana itilecek, hizmet etme ve hesap verme yükümlülüğü ön plana çıkacaktır. Ancak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının da hükmü olan yerellik ilkesi gereği taşra birimleri eliyle görülen birçok mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlere devredilmekte ve taşra örgütü hizmet etme açısından arka plana itilmektedir. Bu durum, yüzyıllardır taşra teşkilatında birçok hizmetin sunucusu olan mülki

⁴⁶ Ergun,a.g.e., s.333

⁴⁷ a.k., s.135

idare amirlerinden bu görevlerin alınması halk içinde belli saygınlığı olan mülki amirleri seçilmişlerin gerisine itebilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE YÖNETSEL YAPI VE MÜLKİ İDARE

Avrupa Birliği, kamu yönetimi konusunda genel bir model öngörüsünde bulunmamaktadır. Üye devletler, kendi devlet gelenekleri, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri çerçevesinde farklı kamu yönetimi sistemleri benimsemişlerdir. Ancak, üye devletler, kamu yönetimi sistemlerindeki bu farklılıkları belli prensipler çerçevesinde ortak bir zemine oturtmuşlardır. Dolayısıyla, AB içerisinde kamu yönetimi, önceden tanımlanmış örgütsel yapılar yerine temel değerler ve prensipler ışığında şekillenmiştir. Avrupa Birliği'nin Maastricht, Kopenhag ve Helsinki kriterleri ile Avrupa Birliği organları tarafından açıklanan çeşitli resmi belgelerde kamu yönetiminin yapısını, personelini ve işleyişini yakından ilgilendiren hususlar mevcuttur. Avrupa Birliği, üyeliğe alınacak aday ülkelerin Avrupa Birliği müktesebatını uygulayabilmek için yeterli düzeyde yönetsel kapasiteye sahip olmalarını istemektedir. Ulusal düzlemde kamu yönetiminin ana yapılanmasına ilişkin herhangi bir topluluk mevzuatı mevcut değildir. Farklı hukuki gelenekler, farklı yönetim sistemleri, hala, yan yana yürümektedirler. Bu bağlamda önemli olan temel ilkeler çerçevesinde AB Müktesebatının etkin ve verimli bir biçimde uygulanmasıdır⁴⁸.

A – İNGİLTERE

İngiliz yönetim tarihine bakıldığında siyasal olayların ve yönetim anlayışının daha çok “ Taht, Parlamento, başbakan, ve Bakanlar” arasındaki ilişkiler noktasında yoğunlaştığı görülmektedir. Bu anayasal kurumların köklü geçmişleri vardır. Monarşinin tarihi kesintisiz olarak Normandiyalıların işgali öncesine dayanırken, Parlamentoyu oluşturan Lordlar ve Avam Kamarasının geçmişi ortaçağa kadar gitmektedir⁴⁹.

İngiliz idari sistemi, tek parlamento ve tek hükümet tarafından yönetilen üniter ve merkezi bir karaktere sahiptir. Bu yapı 12. yüzyıldan itibaren gelişen güçlü merkezi geleneğin devamıdır. Ülkenin resmi adı, “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı”dır. İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan oluşur. Ülkenin bu siyasi yapılanması içerisinde hizmetlerin yürütümünde merkezi idarenin önemli bir ağırlığı vardır.

⁴⁸ Asım Balcı, “Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması”, **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Editörler: Turgay Uzun ve Serap Özen, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, 2004, s.119

⁴⁹ Şentürk Uzun, “Büyük Britanya Yönetim Sistemi” **Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim**, İçişleri Bakanlığı Yayını, s.597

Merkezi hükümet birleşik krallığı doğrudan oluşturan bölgelerde birçok hizmet alanlarında etkili olan güçlü Ofisler (Galler, İrlanda, ve İskoç Ofisleri) kurarak varlığını hissettirmektedir⁵⁰

İngilizlerin bir anayasaları olmadığı gibi buna paralel olarak devlete ilişkin özel bir teorileri de yoktur. Tarihi süreç içerisinde eksiklikleri ile miras edindikleri siyasal kurumları yenileri ile değiştirmek yerine bunları evrimsel bir süreçle günün koşullarına adapte etme ve yenileme eğilimindedirler. Birçok yasal düzenleme ile temel kurumların oluşumu ve yetkileri tespit edilmiştir. Devleti oluşturan hiçbir kurumun yasal görevleri ile ilgili belirsizlik söz konusu değildir. Eksik olan bu kurumların aralarındaki güç ilişkilerini düzenleyen temel bir yasanın (yani anayasanın) olmamasıdır⁵¹.

İngiliz Merkez Yönetimi; Başbakan, Kabine (Bakanlar Kurulu), Bakanlıklar, Kabine Alt Komisyonları ve bunların formel karşılıklarının ve kurumlararası komitelerin içinde yer aldığı bir yapıdan oluşmaktadır.

Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin sorumlulukları ve faaliyetleri ile ilgili “denetleyici, koordine edici, düzenleyici ve yol gösterici” fonksiyonlar icra etmektedir.

Merkezi yönetim, kamu hizmeti sunan merkezi yönetim birimlerinin bazı yetki ve görevlerinin özerkleştirilmiş kurumlara , ajanslara ve yarı kamusal örgütlere (quango) bırakmıştır. Bu durum kamu yönetiminde yönetişim kavramının girmesini sağlamıştır.

Ülke çapında yürütülen bazı hizmetler (elektrik, gaz, demiryolu gibi) kamu sermayeli kuruluşlar tarafından yürütülmektedir. Bunun yanı sıra bazı hizmet alanlarında da özerk kuruluşlar (sağlık gibi) ülke ve bölgeler bazında teşkilatlanmıştır. Ayrıca özerk nitelikli yarı kamusal kuruluşlar da birçok hizmetlerin yürütümünde söz sahibidir. Bazı hizmet alanları (su sağlanması ve dağıtımı gibi) ise tamamen özelleştirilmiştir. Merkezi bakanlıklar, istisnalar hariç, taşrada örgütlenmemişlerse de merkezi idarenin mahalli idareler de dahil olmak üzere bütün bu yapı üzerinde büyük etkisi vardır. Bu güç, büyük ölçüde mali ve idari denetim ve kontrolden kaynaklandığı gibi parlamentonun her zaman için bu yapıyı kısmen veya tamamen kanun çıkarma yoluyla değiştirme yetkisi vardır. Dolayısıyla parlamento desteğini alabilen bir hükümet İngiltere de mahalli idareler üzerinde çok güçlü konumdadır⁵².

⁵⁰ Hasan Canpolat, “İngiltere’de Mahalli İdareler” **Dünya’da Mahalli İdareler**, Editör: Muammer Türker, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No:27, Ankara, 1999, s.319

⁵¹ Uzun, a.g.m., s.600

⁵² Canpolat, a.g.m., s.320

İngiltere federal olmayan, üniter yapıya sahip devlet olmasına ve merkezi idarenin önemli ağırlığının olmasına rağmen, kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı mahalli idarelerce yerine getirilmekte ve 2- 2, 5 milyon civarında bir nüfus bu kurumlarca istihdam edilmektedir. Mahalli idareler varlıklarını, yetkilerini, görevlerini ve güçlerini parlamento ve merkezi hükümetten alırlar. Parlamento mahalli idarelerin yetki ve görevlerini artırabilme ve azaltabilme yetkisine sahiptir. Ayrıca merkezi hükümet mahalli idarelere mali kaynak sağlayarak ve diğer yollarla denetim uygulayabilir. Tüm mahalli idareler seçilmiş meclisler aracılığı ile yönetilir. Meclis üyeleri İngiliz mahalli idaresinde diğer ülkelerdekinden daha etkin olarak yönetime katılmaktadırlar. İngiliz mahalli idare birimleri çeşitli isimler almaktadırlar (County, district, borough, city, parish) Bunlardan büyüklük açısından ilk birim vilayete karşılık sayılabilecek " County"dir. İngiliz merkezi idaresi, taşrada sağlık ve sosyal güvenlik ve vergi toplama gibi konularda merkeze doğrudan bağlı kuruluşlara sahiptir. Bunun yanı sıra mahalli sorunları daha yakından bilen doğrudan mahalli halk tarafından seçilen, yerel hizmetleri (Eğitim, çöp toplama, sokakların aydınlatılması, boş zamanların değerlendirilmesi gibi) yerine getirmeye çalışan ve demokrasiyi mahalli düzeyde sağlayan mahalli idarelere de ihtiyaç bulunmaktadır. Ülke illere ve onlar da çeşitli isimlerde diğer birimlere ayrılmışlardır. Bu bölünme sonucu sistem, kentleşmenin nüfus artışının ve nüfus hareketlerinin etkisiyle değiştirilmek zorunda kalmış, Londra için özel bir yerel yönetim birimi kurulmuş, İngiltere ve Gallerin diğer yörelerinde ise iki düzeyli bir yerel yönetim sistemi kabul edilmiştir. (İl ve daha küçük bölgeler: County, district) İl yerel yönetimi eğitim ve sosyal hizmetler gibi genel hizmetleri, diğerleri ise konut edindirme ve çevre sağlığı gibi daha yerel hizmetleri yürütmekle görevlendirilmişlerdir. Bunlara ilave olarak nüfusun fazlasıyla yoğunlaştığı bölgelerde doğan ihtiyaç üzerine metropoliten yerel yönetim birimleri kurulmuştur. Büyük şehirler konumunda olan bu yörelerde district denilen birimler yine eğitim hizmetlerini sunacak, il yönetimleri ise ulaşım ve polis hizmetlerinden sorumlu olacaktır. Bunların yanı sıra geleneksel bir yerel yönetim birimi olarak bir mahalle yada kasaba yerel yönetim birimi durumunda olan ve çok sınırlı görevleri olan Parish yerel yönetim birimi de varlığını sürdürmektedir⁵³.

1986 yılında yapılan değişikliklerle büyük şehir yerel yönetimleri (Metropolitan County) kurulmuş Londra yerel yönetim birimi ile birlikte görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek oluşturulan kurul ve komitelere aktarılmıştır. Bazı görevler merkezi yönetime,

⁵³ Günay, a.g.e.,s.51

bazıları da hükümetçe atanarak oluşturulan ancak doğrudan merkezin kontrolü altında olmayan komitelere aktarılmıştır. Bu şekilde hizmetlerin daha ucuza ve daha verimli sunulacağı düşünülmüşse de yeni durum daha az demokratik olma ve küçük birimler ile koordinasyon sorunu yaratacağı düşüncesiyle eleştirilmiştir.

İngiltere'de yerel yönetimlerin yasal olarak sağlamak durumunda oldukları hizmetler üç bölümde sıralanmıştır:

1-Çevresel hizmetler : İçinde yaşanan çevrenin korunup gözetilmesi, sokak aydınlatması ve temizliği, su ve pis suyun atılması, atık ve çöplerin dönüştürülmesi, park ve dinlenme alanlarının oluşturulması ve bakımı gibi hizmetlerdir.

2-Kişisel hizmetler : İnsanların yaşam seviyesinin yükseltilmesi için eğitim, kütüphanecilik, ulaştırma, konut edindirme gibi hizmetlerin yanında yaşlı, özürlü yada başka nedenlerle özel ilgi isteyen kişilere yardım etmek gibi hizmetlerdir.

3-Koruma hizmetleri : Polis ve yangın söndürme yanı sıra tüketicilerin korunması, sağlık şartlarına uygun standartlarda satış yapılmasının sağlanması gibi hizmetlerdir.

Bütün yerel yönetim birimleri, yerel vatandaşlar tarafından seçilen birer meclis tarafından yönetilirler. 21 yaşını dolduran, yörede yaşayan her İngiliz vatandaşı dört yıl için meclis (Council) üyesi seçilebilirler. Meclisler, komiteler oluştururlar ve her komitede kendi bölümüne ve personeline sahiptir. Örneğin eğitim komitesinin eğitim bölümü (departman) vardır ve personeli yerel yönetim tarafından atanarak görevlendirilir. Meclis üyeleri komitelerde yer alabilir, onları yönetebilirler. Bu meclisler kendi içlerinden törensel görevleri yerine getirmek üzere bir başkan seçerler (Mayor, Chairperson). Seçilerek belirlenen bu görevliler yanlarında atanarak görev yapan uzman elemanlarla çalışırlar ve karşılıklı olarak etkileşirler⁵⁴.

Yerel yönetimde görev alan ve atanarak gelen yöneticiler maaşlı yada ücretlidirler. Meclis üyeleri ise sadece görevli oldukları durumda yaptıkları harcamaları talep edebilirler. Meclis üyeleri kararları alır, yöneticilerse bu kararları uygularlar. Kural bu olmakla birlikte seçilenlerle atananların birbirilerini etkiledikleri açıktır.

Yerel yönetimlerin yürütmek zorunda oldukları hizmetlerin karşılığı olan kaynaklar, hem yerel vergilerden hem de merkezi yönetimin topladığı gelir, katma değer ve diğer vergilerden ayrılarak gönderilen paylardan sağlanmaktadır. Yerel vergilerin en önemlisi ise bölgede oturan ev sahiplerinden alınan vergilerdir.

⁵⁴ Günay, a.g.e., s.52

Merkezi yönetim, hem harcama yeri belirlenmiş hem de sınırlanmamış olan para kaynaklarını yerel yönetimlere aktarırken onları denetim altında tutmak çabası içinde olmaktadır. Bunu bütün hükümetler kendi ekonomik politikalarının gerçekleştirilmesi için yapmak zorunda hissetmektedirler. Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki vesayet denetimi şu şekillerde olmaktadır:

1-Mali Kontrol : Ödenekleri aktarırken istenmeyen durumların meydana gelebileceği hallerde merkezi yönetim ödenekte kısma ve harcanacak hizmeti belirleme gibi sınırlayıcı olabilmektedir.

2-Bakanlık Onayı : Bakanlıklar ve merkezi yönetimin bazı unsurları yerel yönetimlerin bazı kararlarını onaylama hakkına sahiplerdir. Eğitim ve çevre bakanlığı bu tür yetkilere sahip bulunmaktadırlar.

3-Denetleme : Bazı yerel yönetim hizmetleri merkezin denetimine tabidirler. Eğitim, polis ve yangın söndürme hizmetleri düzenli olarak denetlenen hizmet birimleridir.

4-Başvurular : Yerel yönetim tarafından kendilerine haksızlık yapıldığını düşünen yada uygun olmayan bir hizmetten dolayı yönetimden rahatsız olan kişilerin merkezi hükümete yaptıkları başvuruların incelenmesi söz konusudur.

5- Yasal Kontrol : Merkezi hükümet parlamentodan çıkan yasaların uygulanmasından sorumludur. Tüm kişiler gibi yerel yönetimlerde yasalara uymak ve uygulamak durumundadır. Bu kanunun izlenmesi de yerel yönetimler üzerinde bir denetim yoludur.

İngiliz taşra yönetim sisteminde temeli, yerel halk tarafından seçilen meclisler oluşturmaktadır. Meclis üyeleri yetkili ve güçlüdürler. Görevlileri kendileri tarafından, yani yerel yönetim tarafından atanmakta ve çoğunlukla da konunun uzmanı, profesyonel yöneticiler olmaktadır. Ancak bu onların merkezi yönetimden bağımsız olmaları anlamına gelmemektedir. Seçimlerde partilerin rol oynamaları söz konusu olduğundan merkezi ve yerel yönetim siyasal partilerinde etkilemeleriyle karşılıklı etkileşim altında görevlerini sürdürmektedirler. Genel eğilim ise daha açık ve halka daha yakın bir yerel yönetim talebidir ki yerel vatandaşlar verdikleri vergilerin nerelere harcandığını izleyebilsin ve yerel yönetimin kararlarına katılabilsin.

B - ALMANYA

Almanya Federal Cumhuriyetinin yönetiminde, 1949 yılında geçici bir dönem için yeni özgürlükçü ve demokratik bir düzen kurmak amacıyla çıkarılan tüm Alman vatandaşlarınca kabul gören temel yasa esas alınmaktadır. Yönetimin ve vatandaşların

anayasal taleplerine tam manasıyla cevap verdiğinden ve kendisinden önceki bütün anayasalardan daha fazla benimsenerek uygulanmaya çalışıldığından halen bu ülkede anayasanın yerini temel yasa tutmaktadır⁵⁵.

Temel yasaya göre Almanya; demokratik, sosyal ve hukuk devleti ilkelerini kabul etmiş federal bir cumhuriyettir.

Almanya'da kamu gücü sadece yatay olarak yasama, yürütme ve yargı organları arasında dağıtılmakla ve dengelenmekle kalmamış, aynı zamanda dikey istikamette federal devlet, eyaletler ve mahalli yerinden yönetim kuruluşları arasında bir güç dağıtımı ve dengelenmesi yapılmıştır. Bu dikey güç dağılımının gerçekleştiği her seviyede, halkın temsili organlarla temsil edildiği ve meşruiyet kazandığı görülür⁵⁶.

Ülke 16 eyalete ayrılmış olup, eyaletler de yönetim bölgelerine, ilçelere, beldelere ve ilçeden bağımsız şehirlere ayrılır. Anayasadaki federal devlet ilkesi, devlet niteliğine, yalnız federal devletin değil, 16 federe eyaletin de sahip olduğu anlamına gelmektedir. Temel yasanın eyalet ve yerel yönetimlerle ilgili 28. maddesine göre tüm eyaletlerde temel yasada belirlenen cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti olma esasları onaylanmalıdır. Her eyalet ve içindeki diğer alt birimlerin (County, il yada ilçe gibi ve belediyeler) organları yapılacak bir genel, doğrudan, özgür, eşit ve gizli oyla seçilerek oluşturulmalıdır. İl yada ilçe ve belediye seçimlerinde vatandaşlarla birlikte Avrupa Birliği ülke vatandaşları oy verme ve seçilme hakkına sahiptirler. Bu yerel yönetim birimleri yerel ihtiyaçları karşılamak için yasalarla belirlenen sınırlar içinde çalışmak ve Federal Devlette onların bu durumunu gözetmekle görevlendirilmişlerdir⁵⁷.

Eyaletlerde tarihi, sosyal, kültürel, demografik, ekonomik vb. şartlara göre farklı idari teşkilatlanmalar mevcuttur. Bu teşkilatlanma biçimleri biraz da İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki galip devletlerin arzuları istikametinde gerçekleşmiştir. Mesela, Bayern-Württemberg gibi güney eyaletleri Fransız idari sistemine, Niedersachsen gibi kuzey eyaletleri İngiliz idari sistemine benzer özellikler taşımaktadır. Hamburg, Bremen ve Berlin şehir eyaletler olup, buların taşra teşkilatları bulunmamaktadır. Federal Almanya'nın bu yapısı idarenin eyaletler arasında farklı teşkilatlanmasını ve farklı uygulamalardan alınan

⁵⁵ Günay, a.g.e., s.54

⁵⁶ Kadir Koçdemir, "Almanya'da Mahalli İdareler" **Dünya'da Mahalli İdareler**, Editör: Muammer Türker, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1999, s.23

⁵⁷ Günay, a.g.e., s.54

sonuçların değerlendirilebilmesini mümkün kılmaktadır. Almanya bu farklılığı mümkün kılan özelliği sayesinde mahalli özerklik, yönetim hakkı, doğrudan demokrasi, idari reformlar gibi alanlarda Avrupa'da öncü ve örnek ülke durumundadır⁵⁸.

Alman Federalizminin Karakteristik Özellikleri⁵⁹:

1-Eyaletler bir merkezi idare veya yerinden yönetim birimi olmayıp bağımsızlık ve özerklikleri anayasa ile güvenceye bağlanan cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerini benimseyen federe anayasalara sahip birer devlettirler.

2-Eyaletlerin devlet nitelikleri federe anayasalarla belirlenmiş olup, kendi yasama, yürütme ve yargı organları vardır.

3- Eyaletlerde federal devletten bağımsız biçimde siyaset yapma olanağı sağlamak için belli ölçüler içinde mali özerklik verilmiştir.

4-Her eyalet kendi özerk yasama yetkisini kullanarak, siyasal hedefleri doğrultusunda yasa ve kararnameler çıkarabilir.

5- Almanya'da kurumsal yapının çekirdeği olan eyalet yönetimi asıl devlet yönetimi şeklinde nitelendirilebilir.

6-Eyalet yönetim birimleri eyalet hukuku ile birlikte federal hukuk uygulamakla görevlidirler ve federal hukuku uygulama önceliği vardır.

7-Tarihsel süreçte Alman federatif sistemi; merkezi yasama devleti ve federatif yönetim devletine doğru bir gelişim göstermiştir. Bu eğilim yerel yönetimlere ağırlık ve öncelik veren bir siyasal anlayışın yansımasıdır.

8-Federal devletle eyaletler bir bütünün parçaları olarak yakın işbirliği içindedirler. Her iki tarafta siyasal tutum ve uygulamalarında birbirlerine saygı gösterip, birlikte hareket etmek zorundadırlar.

Eyaletler Federal Konseyde (Bundesrat) temsil edilerek federal hükümetin yasama ve yürütme hizmetlerine katılmaktadırlar. (Temel yasa Md. 50) Bu yöntemle eyaletler ve merkezi hükümet arasında yönetimde dengeleme sağlanmaya çalışılmıştır. Eyalet meclislerinin sınırlı da olsa yasama yetkileri bulunmakla birlikte genel olarak yasamanın

⁵⁸ Koçdemir, a.g.e., s.7

⁵⁹ Şentürk Uzun, "Federal Almanya Yönetim Sistemi" **Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim**, İçişleri Bakanlığı Yayını, s.604-605

federal devletin görevi, bu yasaları uygulamanın ise eyaletlerin görevi olduğu genel kabul görmektedir. Federal konsey eyaletlerin birbirleri arasında işbirliği sağlanması, eyalet çıkarlarının federal hükümet karşısında savunulması ve federal hükümet ile eyaletler arasında bir aracılık görevi ifa etmesinin yanında Federal meclisi (Bundestag) dengeleyen bir meclis konumundadır. Her eyaletin kendi kimliğinin, kendi bayrağının ve kendi uygulamalarının olması çeşitlilik ve zenginlik kazandırmakta, bazı sorunların çözümü için oldukça yararlı çözümler eyaletler tarafından bulunabilmektedir⁶⁰.

Alman Federal Meclisi ise halk tarafından ve dört yıl için seçilmekte, kendi içinden federal başbakanı seçmekte ve hükümeti denetlemektedir.

Almanya Federal Cumhuriyeti yönetsel açıdan federal devlet, eyaletler ve belediyelerden oluşmakta ve her birim temel yasada belirtilerek sorumlu kılındıkları görevleri yerine getirmektedir. Bu görevlerle ilgili masrafların yine ilgili yerel yönetim tarafından üstlenilmesi uygun görülmüştür. Bu nedenle vatandaşların ödedikleri vergiler federal devlet, eyalet ve belediyeler arasında paylaşılır. Eyaletler; eğitim ve kültür alanındaki işlerle, güvenlik, kamu sağlığı, yargı işlerinin sorumluluğu; belediye yönetimleri ise yöre halkının temel ihtiyaçlarının sağlanması (Su, gaz gibi) çöp toplama, yerel yolların bakımı, sosyal yardım, ilk okulların yapımı ve bakımı gibi görevleri üstlenmişlerdir. En büyük görev yükü ise federal devlete aittir. Temel yasa devletin varlığını güvenceye alan bütün görevleri federal devlete vermiştir. Ülkenin savunulması, sosyal güvenlik, dış ilişkiler, iç güvenlik, federal oto yolların yapılması, haberleşme, bilimin ve araştırmaların teşvik edilmesi, enerji, tarım, konut, sağlık ve çevre konulan federal devletin görev alanına girmektedir.

Almanya Federal Cumhuriyetini oluşturan eyaletlerde yönetim, merkezi yönetimin bir benzeridir. Eyalet meclisleri halk tarafından dört yıl için seçilir (Saarland eyaletinde beş yıl) ve (Bavyera hariç) tek meclisli sisteme sahiptirler. Eyalet yöneticisi bu meclis tarafından seçilir ve meclise karşı sorumludur. Eyalet seviyesinin altında yer alan tüm yerel yönetim birimleri de aynı şekilde birer meclis seçmekte ve yine aynı şekilde de başkan yada belediye başkanlarını seçmektedirler⁶¹.

Türkiye’de il, ilçeler ve öteki yerleşim merkezlerindeki merkezi yönetimin, taşra kuruluşları, il özel idareleri ve belediyeler eliyle gerçekleştirilen hizmetlerin tümü Almanya’da belediyeler ve onların bir araya gelerek oluşturduğu ilçeler tarafından yerine

⁶⁰ Günay, a.g.e., s.55

⁶¹ a.k., s.55

getirilmektedir. Yani yerel yönetim örgütleri Almanya’da hem temel yerel örgütlenme ve hem de merkezi yönetimin taşra kuruluşu özelliğini taşımaktadırlar. Bu nedenle de bu ülkede il özel idaresi gibi kuruluşlar bulunmamaktadırlar.

Yerel yönetimler, belde içinde yasalarca öteki yönetsel örgütlere bırakılmayan görevleri yerine getirme ve yeni hizmet alanları yaratma hakkına sahip bulunmaktadırlar. Alman yerel yönetimleriyle ilgili olarak vurgulanması gereken bir başka nokta, hem ilçelerin ve hem de ilçeden bağımsız kent belediyelerinin yerel yönetim hizmetlerinin yanı sıra merkezi yönetim “hem federal devlet ve hem de eyalet görevleri”ni de gerçekleştiriyor olmalarıdır⁶².

Federal Alman yerel yönetimleri başlıca iki grupta toplanabilir: Birinci grupta kırsal yörelerdeki yerel yönetimler yer alır ve bu grup iki basamaklı bir yapı sergiler; ilk basamak belediyeler, ikinci basamak ise ilçelerdir.

Belediyeler : Belediyeler; kamu tüzel kişiliğine sahip özerk yerel yönetim birimleri olup, beldelerin yaklaşık % 75’i nüfusu 20.000 altında bulunan yerleşim merkezlerindedir. Yerel yönetimlerin temel birimi olan belediyelerde örgütlenme ve kaynak konusunda temel farklılıklar görülmez. Ancak ilçeden bağımsız belediyeler büyük olduklarından ve ilçe fonksiyonlarını ifa ettiklerinden görevleri çeşitlenip çoğalmakta, buna paralel olarak içsel örgütlenmeleri de ayrıntılı bir görüntü sergilemektedir.

Beldelerin önemli görevlerinden bazıları şöyledir: Yollar ve trafik işleri, eğitim, kültür, okullar, çocuk bahçeleri, kamu güvenliği, itfaiye, işyerleri denetimi, imar zabıtası, sosyal yardım, huzur evleri, yurtlar, evsizlerin sorunları, halk eğitim merkezleri, kütüphaneler, tiyatro orkestra, müzeler, tedarik ve konut işleri, su, elektrik, gaz, konut yapımı, imar planlaması, ekonomik teşvik uygulamaları, sağlık ve gençlik hizmetleri, atık arıtımı, kanalizasyon, yeşil alanları dinlenme yerleri, mezarlıklar, hastaneler, oyun alanları, spor tesisleri, evlenme işleri, gıda denetimi, ikamet işleri ve istatistik hizmetleri.

Tüm belediyelerin ortak özelliği, bunların doğrudan belde halkı tarafından seçilen bir temsil organına “ belde meclisi, belde temsilcileri, belde temsilcisi meclisi”ne sahip olmalarıdır. Bu temsil organı, yerel yasa denebilecek olan tüzüklerin çıkarılması dahil, beldenin bütün önemli işlerinde yetkilidir.

Belediyelerin yürütme organı da eyaletler itibariyle farklı şekilde düzenlenmiştir. Meclise başkanlık etme, belediye örgütünü yönetme ve beldeyi temsil etme gibi üç

⁶² Uzun(b), a.g.m., s.612

fonksiyonu bulunan yürütme organının düzenlenişindeki farklılık temel olarak bu üç fonksiyonun bir organda birleştirilmesi veya organlar arasında dağıtım noktasında ortaya çıkar.

İlçeler : Almanya'daki diğer yönetim birimi birden çok küçük belediyenin bir araya gelerek oluşturdukları, tüzel kişiliğe sahip olan ilçedir. Ancak ilçe aynı zamanda Türkiye'deki gibi mülki bölünmeye göre sınırlandırılmış bir coğrafi sahaya sahiptir. Bu alanda yaşayan insanlara hizmet veren merkezi yönetimin taşradaki en alt birimidir. Ancak iki işlevi bulunan ilçe klasik bir belediye birliği de değildir. Kırsal bölgelerdeki küçük belediyeler bir araya gelerek ilçe adı altında bir üst birimde toplanmış ve belediyelerin tek başına üstesinden gelemedikleri hizmetlerin bu oluşum eliyle gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

İlçe organları ilçe meclisi ve Kaymakam olup, bazı yerlerde Kaymakama ilçe üst yöneticisi de denilmektedir. İlçe meclisi bütün önemli konularda karar verir. Bazı eyaletlerde de ilçe meclisi tarafından seçilen ilçe encümenine, münhasıran meclise ait olmayan konularda karar yetkisi verilmiştir.

Kaymakam, hem merkezi idarenin taşradaki yönetim birimi ve eyalet hükümetinin ilçedeki temsilcisi, hem de ilçe yerel yönetiminin icra organıdır. Kaymakam ikinci sıfatı nedeniyle ilçenin temsilcisi ve ilçedeki yönetim örgütünün amiridir. İlçe encümenine ve meclisine başkanlık eder. Kaymakamın bu ikili fonksiyonu pratik bir yönetim olanağı vermekte ve ilçede merkezi yönetim ile yerel yönetimi bağdaştırmaktadır.

İlçenin görevleri iki gruba ayrılmaktadır: Birincisi, ilçenin yerel yönetim olarak yerine getirdikleri yerinden yönetim hizmetleridir. Bu hizmetler, ihtiyari ve zorunlu hizmetler olarak ikiye ayrılabilir. İhtiyari hizmetler, ilçe yolları, toplu taşımacılık milli parklar gibi belde seviyesini aşan hizmetler, yüzme havuzları, huzur evleri, özel nitelikte okullar gibi tamamlayıcı hizmetler ve beldelere mali yardım yapılması gibi dengeleyici hizmetlerdir. Zorunlu hizmetler ise yerel, sosyal yardım ve kurtarma işleriyle imar planı uygulaması vb. dir.

İkinci grupta ise, ilçelerin merkezi yönetim birimi olarak yaptıkları görevler vardır. Federal devlet veya eyaletler tarafından merkezi yönetim birimi olarak ilçelere verilen görevlerde görevin muhatabı kaymakamdır.

Yerel yönetimler üzerinde idari vesayet uygulaması, sosyal yardım, gençlik yardımı konut yardımı , imar planı uygulaması, trafik ruhsatları,yabancılar hukuku, ateşli silahlar mevzuatı, çevre koruma, meslek okulları, akşam liseleri, halk eğitim merkezleri, kütüphaneler, müzeler, huzurevleri, hastaneler, milli parklar, ilçe yolları, atık arıtımı ve değerlendirme tesisleri, ilçe polisi, afet işleri ve sivil savunma hizmetlerinde yapılmaktadır.

Özel gelir kaynakları olmayan ilçeler görevlerini yerine getirmek için gerekli mali kaynağı eyaletler, federal devlet, beldeler ve ilçeler arasında oluşturulan karmaşık bir finansal elde ederler. Yerel yönetimlerin yerinden yönetim görevleriyle ilgili olarak idari vesayet denetimi “yasallık” kapsamında yapılır. Buna karşılık merkezi yönetimden aktarılan görevler için yasallığın denetiminin yanında “yerindelik” denetimi de yapılır.

C – FRANSA

Fransız Anayasası 1958 yılında kabul edilmiş olup, Cumhuriyet ve Birlik Anayasası adını taşımaktadır. Anayasaya göre, cumhuriyet ve denizaşırı toprakların halkları, hür idareleri ile bir birlik tesis etmektedirler. Ayrıca Fransa bölünmez, laik, demokratik ve sosyal cumhuriyet olan bir üniter devlettir.

Fransız Merkezi Yönetimi, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar teşkilatından oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı ve Başbakan yürütmenin iki başıdır. Ancak siyasal sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanı, diğer parlamenter ülkelere göre çok güçlendirilmiş ve Başbakan da aynı oranda zayıflatılmıştır.

Cumhurbaşkanı, devlet başkanı, yürütmenin gerçek başı ve yargı bağımsızlığının güvencesi olmak gibi çok sayıda sığa sahiptir. Son sıfatı sebebiyle yargıçları da atar. Dış politika ve ulusal savunma konularında tek yetkilidir.

Başbakan, ülke çapında geçerli düzenlemeler yapmak, hükümetin çalışmalarını yönetmek ve koordine etmek, mevzuatı uygulamak ve belli düzeylerde atama yapmak yetkisine sahiptir. Kamu yönetiminin en hiyerarşik amiridir.

Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanının kurula başkanlık ettiği haftalık toplantıları, mutad hale gelmiş ve Başbakanın başkanlığında yapılan toplantılar ise istisnai ve gündemle kısıtlı toplantılara dönüşmüştür. Bakanlık teşkilatları genelde merkez örgütüyle taşra birimlerinden oluşur.

Fransız modeli; İspanya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg ve İtalya gibi ülkelerde olduğu gibi benimsenirken, Portekiz ve Osmanlı İmparatorluğu gibi ülkelerde geleneksel olarak varolan idare öğeleri de göz önüne alınarak benimsenmiştir⁶³.

Merkezi yönetimin taşra yapılanmasında üç birim görülmektedir. Bölge, il ve ilçe. Halen, 26 bölge “dördü denizaşırı”, 100 il ve 336 ilçe bulunmaktadır. Bölge ve iller hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin teşkilatlandığı idari birimlerdir. Vali, bölge ve

⁶³ Muammer Sönmez, **Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler (Türkiye Fransa Örneği)**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara, 2003, s.192

illerde merkezi hükümeti temsil eder. İlçeler ise illere bağlı olarak bir kaymakam tarafından yönetilir⁶⁴.

Hükümet politikalarının uygulanmasında en önemli araç olan Fransız yönetiminin taşra teşkilatı doğrudan merkeze bağlı olup, belli hizmet alanlarından sorumlu birimler ve genel sorumluluk taşıyıp bölge ve ilde valiye veya yerel yönetim başkanına bağlı kuruluşlar olarak ikiye ayrılabilir. Doğrudan merkeze bağlı taşra birimleri, bazen yerel yönetim politikalarının uygulanmasında da görev aldıklarından, planlama ve sağlık gibi hizmetlerde yetki, görev, personel ikilemelerine rastlanır. Genel sorumluluk taşıyan taşra birimleri il ve bölgede valiye, ilçede kaymakama bağlıdır.

Vali kendi bölge yada ilinde merkezi hükümetin yerinden yapılması gereken (polis, tarım, bayındırlık, sağlık, dayanışma, çevre, istihdam ve benzeri) görevleri yerine getirmekle görevlidir. Bununla birlikte, yürütmeye bağlı olmayan (yargı gibi), ya da özel bir hiyerarşik yapıya sahip olan hizmetler (eğitim, fabrika denetimi gibi) valinin idaresi altına alınmaz⁶⁵.

Fransız sisteminde merkezi yönetim, doğrudan doğruya yada taşradaki vesayet makamları vali ve kaymakamlar eliyle denetim görevleri yerine getirilmektedir. Vesayet makamları İçişleri Bakanı, Diğer Bakanlar, bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı ve taşrada ise vali ve kaymakamlardır.1982 sayılı yasa ile devletin ildeki yada bölgedeki temsilcisine, yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde sonsal bir denetim uygulamak yetkisi verilmiştir. İşlem yapıldıktan sonra uygulanabilecek denetim, bu yasaya göre, yalnız işlemin hukuk kurallarına uygunluğunun denetlenmesi⁶⁶ yani hukukilik denetlemesi biçiminde olmaktadır.

Fransa'da bölge valilerinin görev yaptığı halen 4'ü denizaşırı 26 bölge mevcuttur. Bu bölgelerin başında bulunan valiler aynı zamanda bölge merkezi ilinde valisidir. Ancak bölgedeki diğer il valilerinin hiyerarşik üstü değildir. Kendi ili dışındaki illerin il idare şube başkanları üzerinde hiçbir yetkileri yoktur. Özellikle planlama ve alan düzenlemesi faaliyetlerini başlatma ve koordine etme, devlet yatırım kredilerinin bölüştürülmesi ve kullanılması konularında yetkilendirilmiştir. Bölge valilerine görevlerinde vali yardımcılılarıyla bölge defterdarı ve Bölge İdare Konferansı üyeleri yardımcı olurlar. Diğer taraftan bölge valisi, bölgesinde "devlet otoritesinin teminatı" değildir ve bu nedenle de idari denetim hakkı saklı kalmak üzere, kamusal güvenlik ve düzen hizmetleriyle herhangi bir ilişkisi yoktur⁶⁷.

⁶⁴ Koraltay Nidas, "Fransa Yönetim Sistemi" **Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim**, İçişleri Bakanlığı Yayını, s.232

⁶⁵ "Fransa'da Mahalli İdareler", **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Editör: Muammer Türker, Ankara, 1999, s.263

⁶⁶ Sönmez, a.g.e., s.128

⁶⁷ Nidas, a.g.m., s.239

Fransa'da, il hem merkezi idare ve hem de yerel yönetim birimidir. Merkezi idare birimi olarak il, merkezin ajanı olan ve geniş ölçekte yetki devrinden yararlanan vali tarafından yönetilmektedir. İlde devletin ve hükümetin temsilcisi, devlet kurumlarının amiri ve genel yönetim organı olan valinin görev ve yetkileri şöyle sıralanabilir: Hükümet politikalarını yürütmek ve gerektiğinde resen karar vermek, taşra yönetim birimlerini koordine etmek ve denetlemek, merkezin devrettiği yetkileri yetki dağıtım prensibi içinde kullanmak, yönetimle ilgili kararname çıkarmak, yerel yönetimlerle işbirliği yapmak ve gerektiğinde yerel yönetim karar ve işlemleri aleyhine idari yargıya başvurmak, önleyici kolluk hizmetlerini yerine getirmek, devlet mülkünü yönetmek, devlet adına sözleşme yapmak, mahkemelerde devleti temsil etmek ve hükümetin siyasi ajanı sıfatıyla siyasal ve enformatif faaliyetlerde de bulunmak⁶⁸ olarak sayılabilir.

Hükümeti temsil eden kaymakamın temel görevleri; mevzuat uygulamasını gözetmek, kamu düzeninin sürdürülmesine yardımcı olmak, yerel kalkınma ve alan düzenlemesine ilişkin milli politikalarla Avrupa Birliği uygulamalarının hayata geçirilebilmesi için devlet kuruluşlarının faaliyetlerini teşvik ve koordine etmek, yönetimin denetimine ve yerel yönetim meclislerinin toplantılarına katılmak, sivil savunma planlarıyla doğal afetlere karşı hazırlanan planların uygulanmasını sağlamaktır.

Merkezi Yönetimin altında Fransa'da temel yerel yönetim birimleri üç seviyede teşkilatlanmışlardır. Ayrıca yerel yönetimlerin oluşturduğu birlikler de bu kapsamda sayılabilir. Bunlar temelde komün adı verilen 36.763 adet olan belediyeler, komünlerin içlerinde gruplandığı 100 il (departman) ve 26 bölge yerel yönetimidir⁶⁹ Komünler ve illerin kuruluşu 1789 Fransız devrimine kadar gitmekle birlikte bölge yerel yönetiminin kuruluşu son yarım yüzyıl içinde olmuştur. Belirli görevleri ve sınırlı bütçeleri olan bu kuruluşların yönetim organları komün ve departman meclisleri yerel halk tarafından seçilerek oluşturulmaktadır. Meclisler kendi içlerinden komünler için belediye başkanı, departmanlarda başkanı seçmektedirler. Bölge meclisleri ise bölgenin parlamentoda görev alan temsilcileri ile şehir ve departman meclislerinin temsilcilerinden oluşmaktadır. Bölge

⁶⁸ Nidas, a.g.m., s.240

⁶⁹ Dünyada Mahalli İdareler, a.g.m.,s.260

meclisleri 1983 ten itibaren doğrudan halk tarafından seçilmekte, üst düzey yöneticilik görevi ve yetkileri valilerden, seçimle gelen başkanlara aktarılmaktadır⁷⁰.

Komünler köyleri de kapsayacak şekilde yapılanmış yerel yönetim birimleridir. Ülkenin yönetim yapısı içinde önemli bir role sahiptirler. Belediyeler nüfus dikkate alınmadan büyük ve küçük komünleri içine alarak oluşturulmuşlardır.

Departmanlar (İl yerel yönetimi) hem bir yerel yönetim hem de merkezi yönetim birimi olan bir kuruluş biçimindedir. Departmanların karar organı il genel meclisidir. İl genel meclisi başkanını kendi üyeleri arasından seçmektedir. Meclis başkanı üç yıllık bir süre için seçilmektedir. 1982 yılındaki yasal düzenlemeye kadar valilerce yerine getirilen görevler meclis başkanına devredilmiştir. Ancak valilerin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisi oldukça sınırlanmış, belediye işlemlerinin yasalara uygunluğu konusundaki yetkisini idare mahkemesiyle,mali denetim yetkisini de bölge maliye mahkemesiyle paylaşmaktadır⁷¹.

Bölge yerel yönetimi; karar organı bölge meclisidir. Meclis üyeleri, bölge meclis başkanını, yardımcısını ve encümeni oluşturan diğer üyeleri seçerler. Meclis bölgesel iş ve işlemler konusunda genel yetkiye sahiptir. Bölgenin yürütme organı ise, meclis üyelerince üç yıl için seçilen ve aynı zamanda bölgenin siyasi başı olan meclis başkanıdır. Başkan bölgenin yönetiminden sorumlu olup, bölge hizmet birimlerinin de amiridir.Harcamaları denetler gelirleri belirler, bölgesel kamu mallarını yönetir, sözleşmelerde bölgeyi temsil eder, bölge meclisinin kararlarına göre hukuki girişimlerde bulunur, meclise sunulacak problemlerle ilgili ön incelemeyi yapar. Her yıl bölgenin ve çalışmaların durumunu, hizmet finansmanını, meclis kararlarının uygulanmasını ve bölgenin mali imkanlarını kapsayan bir rapor hazırlayarak bölge meclisini bilgilendirir⁷².

D - ORTAK YÖNETSEL ALANA DOĞRU : AVRUPA YÖNETSEL ALANI

Türkiye, 17 Aralık 2004 Avrupa Birliği Zirvesi ardından çok önemli bir döneme girmiştir. Yıllar süren uzunca bir bekleyişin ardından nihayet, AB ile müzakereler 3 Ekim 2005 tarihinde başlamış bulunmaktadır. Müzakere süreci zor bir süreç olacaktır. Bu süreçte Kopenhag kriterleri ve gerekli olan diğer kriterler yerine getirilmiş ancak uyum çalışmaları devam etmektedir. Kamu yönetimi alanında resmi bir AB müktesebatı yoktur.

⁷⁰ Günay, a.g.e., s.58

⁷¹ a.k., s.59

⁷² Nidas, a.g.m., s.242

Ancak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılım sürecinde AB müktesabatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması için eklenen “idari kapasite” beşinci genişleme süreci olan bu genişleme sürecine özgü bir üyelik kriteridir. Bu kriter ile yönetsel alanda bazı düzenlemeler yapılmaya yoluna gidilmektedir. Bu doğrultuda OECD ve Avrupa Birliği aday ülkelerin çalışmalarına yön vermek ve desteklemek için SIGMA, TAIEX ve eşleştirme gibi çeşitli teknik destek mekanizmaları da geliştirilmiştir. Türkiye’de, AB’nin aday ülkelerdeki yatay idari kapasiteyi geliştirmek ve bu alandaki reformları yönlendirmekte kullandığı en önemli araç olan SIGMA programına 24 Mart 2004 tarihinde Avrupa Komisyonunun aldığı bir kararla 7 Mayıs 2004 tarihinde dahil olmuştur⁷³. Bu programlarla ortak bir yönetsel alan olan “Avrupa Yönetmel Alanı” oluşturma çalışmaları yapılmaktadır.

Aslında Avrupa Yönetmel Alanı kavramı 1992 yılından yani Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği haline dönüştükten bu yana gündemde olmasına rağmen, Avrupa Toplulukları hukukunda “kamu yönetimi” nosyonunun tartışılması daha eskilere dayanmaktadır. Kamu yönetimi kavramı kurucu antlaşmalar ile AB ikincil mevzuatında çeşitli vesilelerle zikredilmiştir. Fakat bu metinlerdeki açıklamalar kavramla ilgili net bir tanıma ulaşmamıza olanak sağlamamaktadır. Kısacası şu an için topluluk hukukunda tam anlamıyla sınırları çizilmiş bir kamu yönetimi tanımlaması mevcut değildir. Bunun yerine AET kurulmadan önce üye devletlerin pek çoğunda kullanılan “kamu hukuku organı” (public law body) kavramı Topluluğun kamu yönetiminin önemli bir parçası olmuştur. Topluluk hukuku ulusüstü seviyeye kamu yönetimi ile ilgili özel bir yetki vermemektedir⁷⁴.

Avrupa Yönetmel Alanı (AYA) ile ilgili tartışmalar genelde AB’nin son genişlemesi ile birlikte aday ülkelerin AB’ye üye olmalarının doğuracağı yönetsel değişikliklerin belirlenmesi çabasına dayanmaktadır. Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri yönetsel anlamda önemli eksiklikler göstermektedir. Bu durum onları daha önceki tüm aday ülkelerden farklı kılmaktadır. ODAÜ, Doğu Bloğunun dağılmasının ardından gösterdikleri tüm dönüşüm ve değişim çabalarına rağmen katılım öncesinde AB üyesi ülkelerdeki yapılarla karşılaştırıldıklarında yönetsel kapasiteyi oluşturma konusunda tam anlamıyla başarılı olamamışlardı. Mayıs 1995 yılında yayımlanan “Orta ve Doğu Avrupa ortaklık ülkelerinin Birliğin iç pazarıyla bütünleşmeye hazırlanmaları” hakkındaki Beyaz Kitap (White Paper), Komisyonun bundan böyle sadece aday ülkelerin AB yasalarına uyum yönünde “kâğıt

⁷³ Elif Kurşunlu, **Avrupa Birliği Müktesabatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite**, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004, <http://www.abgs.gov.tr/uzman/uzmanliktezleri>. 17/04/2006

⁷⁴ Murat Okcu, **Avrupa Yönetmel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzenli Yönetişim**, s.10 <http://www.tepav.org.tr> 20/04/2006

üzerinde” yaptıklarına değil, fakat aynı zamanda ortak politikaların uygulanma kapasitesine de bakılacağını açıklamıştır. Ayrıca kitapta “yasaların yürürlüğe girmesi ve uygulanması için gerekli koşullar” titizlikle belirtiliyordu. Bu çalışmaya bakılarak Avrupa Komisyonunun daha ilk baştan aday ülkelerin yönetsel yapılarını ve kamu personel sistemini doğrudan etkileyip değiştirmeye çalıştığı yargısına varmak olanaklıdır.

Ancak tarihi karar Aralık 1995 Madrid Zirvesinde alınmış ve AB müktesebatını uygulayabilme yeteneği olarak ifade edilmiş olan Kopenhag Kriteri genişletilmemiş, Madrid Kriteri olarak da anılan “aday ülkelerin AB mevzuatını uygulayabilmek için gerekli idari kapasiteyi oluşturmaları” yeni bir kriter olarak eklenmiştir. Herhangi bir aday ülkenin uyumlu ve sorunsuz bir biçimde entegrasyonun bir parçası olabilmesi için aday ülkenin idari yapısını uyumlaştırması gerektiğinin belirtildiği Madrid Zirvesi, genişleme sürecinde özel bir yere sahiptir. Madrid Zirvesinde alınan bu karar çerçevesinde, Kopenhag Kriterlerinin genişletilmesi ve yeniden tanımlanmasının ötesine geçilmiş, yeni bir üyelik kriteri belirlenmiştir. Nitekim, Komisyona göre Madrid Zirvesinde alınan karar çerçevesinde, aday ülkeler sadece AB müktesebatını iç hukuklarına aktarmakla değil, aynı zamanda uygun idari ve hukuki yapıları oluşturmakla da yükümlüdür.⁷⁵

Daha önceki katılımlar yahut ortaklık müzakereleri dikkate alındığında bunun benzeri daha önce görülmemiş bir uygulama olduğu gözükmektedir. 1973, 1980, 1986 ve 1995 tarihli genişlemelerden önceki katılım hazırlıkları aşamasında, zamanın aday ülkelerindeki mevcut yönetsel sistemlerle ilgili herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır. Oysa 1997’den bu yana AB, yönetsel konularla ilgili tartışmaları genişleme gündeminin en üst sırasına taşımıştır. Böylece başka alanlar için çok yeni olmayan AB tartışmaları kamu yönetimi için bir yenilik olarak disiplinin ilgi alanına girmeye başlamıştır.

1997 yılında AB tarihinde ilk defa olmak üzere aday ülkelerin yönetsel yapılarının topluluk müktesebatını uygulayabilme kapasitesi Komisyonca analiz edilmiştir. O tarihten aday ülkeler tam üye oluncaya kadar geçen süre ayrıca şunu göstermiştir ki Komisyon sadece tavsiyelerde bulunmakla yetinmekte ve imzalanan “Katılım Ortaklıkları” antlaşmaları yoluyla ülkelere özgü kamu yönetimi reformu önceliklerini sıralayarak ayrıntılı bir şekilde takvime bağlanmış önlemler paketini ortaya koymaktadır. 1997 Temmuzunda aday Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile ilgili olarak yayımlanan “Komisyon Görüşleri” isimli kitapçıkta, bu ülkelerin kamu yönetimlerinin yaşamakta olduğu zaafaların altı çizilmiş, ilave olarak devlet memurları ile ilgili yasaların henüz mevcut olmadığı ifade edilmiştir. “Görüşler”

⁷⁵ Kurşunlu, a.g.t., s.15

kitapçığı Komisyonun kafasında mevcut olan kamu yönetimi “modelini” ve bazı yönetsel standartları belirlemeye yardımcı olabilecek unsurları içermektedir.

AB ilerleyen dönemde , Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin yönetsel nitelikli sorunlarıyla ikili bir strateji geliştirerek ilgilenme yoluna gitmiştir. İlk olarak üyelik için gerekli “minimum yönetsel standartların” neler olduğu belirlenmiş, ikinci olarak bu ülkelerin gerçekleştirecekleri “reform programlarını” destekleyici önlemler ortaya konulmuştur. Tüm aday ülkelerden sadece 1993'te ortaya çıkan Kopenhag kriterlerine dayanılarak sağlıklı bir demokratik düzen ve işleyen bir pazar ekonomisine sahip olmaları talep edilmemiş, bunlara ilave olarak, aday devletlerin üyelikten doğacak yükümlülükleri yerine getireceklerini garanti etmeleri de talep edilmiştir. Aday ülkeler ekonomik ve siyasi birlik hedefi kadar, siyasi (ve yönetsel) birlik hedefine ulaşmak için de çaba göstermek zorundadır. Yalnızca resmi topluluk müktesebatının ulusal hukuk sistemine adapte edilmediği değil, aynı zamanda kamu yönetimleri ile yargı sistemlerinin kapasitelerinin müktesebatı pratikte uygulayabilmek üzere geliştirilip geliştirilmediğinin de onaydan geçmesi istenmektedir. Oysa aday ülkelerde Kopenhag kriterlerine uyumun ne derece gerçekleştiğini izlemekten ve yönetsel reformların uygulanışına yardımcı olmaktan sorumlu olan Komisyon bu yeni görevlerine çok sınırlı oranda hazırlıktı. İşte tam bu noktada, hem Komisyona hem de sadece dikey (sektörel) idari kapasitelerini değil aynı zamanda yatay (genel) idari kapasitelerini geliştirmek yönünde AB beklentilerini analiz etme gayreti içinde bocalayan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'ne (ODAÜ) yardımcı olacak en önemli teknik destek mekanizması SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries/Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) programı olmuştur⁷⁶.

Kamu yönetimi alanında AB Müktesebatı olmamasına rağmen AB özellikle ODAÜ'nin AB'ne uyumu ve AYA'nın gelişmesi için idari kapasitenin artırılması ile bu ülkelere yönetsel alanda çok müdahale etmiş ve uyumun gerçekleşmesini sağlamıştır. İdari kapasitenin artırılması ve aynı zamanda AYA'nın yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi için üye olacak aday ülkelerde de benzer süreçler yaşanmaktadır. Türkiye'de bu ülkelerden biridir.

Avrupa Yönetsel Alanı'nın (AYA) AB'ne üye olmak isteyen ülkelerde yerleştirilmesini sağlayacak olan mekanizmalar yeterli olmayınca OECD'ye bağlı olarak kurulan SIGMA programı sayesinde teknik destek verilerek AB'ne üye olacak ülkelerde idari kapasitenin artırılması sağlanmaya çalışılmıştır. Şimdi tezin bu bölümünde SIGMA

⁷⁶ Okçu, a.g.m.

programından kısaca bahsedilecek ve bu programın AYA'nın gelişmesi için yaptığı faaliyetlere değinilecektir.

1) SIGMA Programı

Aday ülkelerin yatay idari kapasitelerini (idari kapasite: yatay ve dikey olarak ikiye ayrılmaktadır) geliştirmek için kullanılan en önemli araç olan SIGMA, 1992 yılında OECD'nin Kamu Yönetimi Direktörlüğüne bağlı olarak kurulmuştur ve AB ve OECD'nin ortak bir girişimidir. Büyük bir kısmı AB'nin PHARE Programı tarafından finanse edilen bu girişim, on üç (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Makedonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya ve Slovenya) eski Sovyet bloğu ülkesinin kamu yönetimi alanındaki reformlarını desteklemek amacıyla başlatılmıştır.

SIGMA'nın temel amaçları⁷⁷ :

- Programdan yararlanan ülkelerin idari verimliliğini artırmak ve kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değerler, etik ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalmalarını desteklemek amacıyla oluşturmaya çalıştıkları iyi yönetim konusunda yardım sağlamak,

- AB ile bütünleşme planları ve uluslararasılaşma çerçevesindeki sorunları aşabilmek için merkezi idarede yerel kapasitenin oluşturulmasında yardım sağlamak,

- Kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları bağlamındaki girişimleri desteklemek ve söz konusu destekler arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunmak.

SIGMA beş teknik alanda faaliyet göstermektedir: Kamu Yönetimi Geliştirme Stratejileri, Politika Yapma, Eşgüdüm ve Düzenleme, Bütçeleme ve Kaynak Tahsisatı, Kamu Hizmetleri Yönetimi ile Denetim ve Mali Kontrol. Bu çerçevede SIGMA söz konusu ülkelerin kamu yönetimleri ve idari yapılanmalarının yatay boyutuyla ilgilenerken, bu bağlamda yardım ve danışmanlık sağlamaktadır.

2) SIGMA Programında Avrupa Yönetmelik Alanı

1998 yılında SIGMA "Kamu Yönetimlerini Avrupa Yönetmelik Alanına Hazırlamak" başlığıyla bir çalışma yayımlamıştır. Çalışmada ilk önce ODAÜ'nde AB işlerinin idaresi, katılım hazırlıkları ve üyelik müzakerelerinin durumu incelenmiş ardından da Avrupa Yönetmelik Alanına katılıma nasıl hazırlanılacağı tartışılmıştır. Bu noktada Madrid zirvesine de gönderme yapılmıştır. Bilindiği gibi 16 Aralık 1995 tarihinde gerçekleştirilen Madrid

⁷⁷ Kurşunlu, a.g.t., s.27

Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Konseyinde, AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gereken idari kapasitenin önemine dikkat çekilmiştir. İlerleyen bölümlerde Avrupa bütünleşmesi ve yönetim arasındaki ilişkiden, genel olarak yönetsel özel olarak kamu personel sistemi reformlarından ve AB üyeliğinin bütçeleme, kontrol ve denetim sistemlerine nasıl etki edeceğinden bahsedildiği görülmektedir. Ayrıca ilk defa bir AB metninde AYA'nın tanımı yapılmıştır:

“Avrupa Yönetmel Alanı” yavaş yavaş ortaya çıkmaktadır. Üye ülkelerin devlet görevlileri topluluk kararlarını uygulamak üzere sık sık bir araya gelmektedir. Bu görevliler birbirlerini tanımaya başlamışlardır ve görüş ve tecrübelerini değış tokuş etmektedirler. Karar alma süreçleri üzerinde etkisi görülecek olan iletişim metotları geliştirilmekte, böylelikle ortak çözümlere ulaşılmaktadır. Avrupa Devletlerinde memurlar ve uzmanlar kafa kafaya vererek aralarında kamu yönetimi ile alakalı olanların da bulunduğu çeşitli konuları beraberce incelemeye alışmaktadırlar. Avrupa Yönetmel Alanı kendi geleneklerini yaratarak ortaya çıkmaktadır. Bu gelenekler Birliğin gelenekleriyle benzerlikler göstermekte, kısmen onlara dayanmakta fakat aynı zamanda onları aşmaktadır. Hukukun üstünlüğü, politikaların etkili şekilde uygulanması ve ekonomik kalkınma için hayati öneme sahip yönetsel güvenilirliğin tesisi AYA'nın temel nitelikleri olarak belirlemektedir”⁷⁸. Tanımda da belirtildiğı gibi AB içinde yeni ortak yönetsel pratikler oluşmaktadır; ayrıca bunlar AB'ye üye devletlerin yönetsel geleneklerinden de farklıdır.

SIGMA, 1999 yılı Ekim ayında “AB Üyeliğı için Kontrol ve Yönetim Sistemleri Ana hatları” adı altında bir çalışma yaparak, kamu yönetiminin altı önemli alanında ana hatları ortaya koymuştur. Bu alanlar; a) Kamu Hizmetleri, b) Kamu Dış Denetim, c) Kamu Mali Kontrol, d) Kamu Harcamaları Yönetim Sistemi, e) Politika Yapma ve Eşgüdüm Araçları, f) Kamu Alımları Yönetim Sistemleridir. Ana hatlar, bu alanların her birinde AB üyesi devletlerdeki iyi uygulama standartlarını yansıtmaktadır⁷⁹.

SIGMA 1999 yılı Kasım ayında ise “Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri” adlı bir çalışma yaparak aday ODAÜ'nin kamu yönetimi sistemlerini AB üyesi devletlerin sistemleriyle uyumlu hale getirebilmeleri için gerekli temel prensipler belirlenmeye çalışılmıştır. Bir kez daha ifade etmek gerekirse, kamu yönetimi konusunda AB müktesebatı bulunmamaktadır. Fakat raporda da vurgulandığı gibi her ne kadar üye devletler kendi devlet gelenekleri, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri çerçevesinde farklı kamu

⁷⁸ Okçu, a.g.m.

⁷⁹ Kurşunlu, a.g.t. ,s.28

yönetimi sistemleri benimsemişlerse de, zaman içerisinde iyi yönetişimin temel bileşenlerinin ne olduğu konusunda aralarında bir görüş birliği oluşmuştur. Bu bileşenler güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık, etkililik, teknik ehliyet, kurumsal kapasite ve vatandaş katılımıdır. Dolayısıyla her ne kadar kamu yönetimi konusunda AB müktesebatı olmasa da bu görüş birliği bağlamında farklı yasal gelenekleri ve yönetim sistemleri olan AB üyesi devletler tarafından paylaşılan kamu yönetimi prensipleri oluşmuştur. Bu prensipler önce ulusal mahkemelerin, sonra da Avrupa Toplulukları Adalet Divanının (ATAD) dayandığı hukuki temel çerçevesinde belirlenmiş ve zaman içerisinde yeniden tanımlanmıştır:

Avrupa Yönetişel Alanı, yönetim alanındaki hukuksal düzenlemeler vasıtasıyla üye devletlerin yönetişel pratikleri arasında artan benzeşme sürecini temsil etmektedir. Bu benzeşme, bireyler ve firmalardan gelen ekonomik baskılar, üye devletlerin kamu görevlileri arasında sürekli irtibat ve son olarak özellikle ATAD'ın almış olduğu kararlar gibi çeşitli güçlerden etkilenmektedir⁸⁰.

SIGMA'nın 1999 Raporunda AYA tanımını oldukça genişlettiği gözlemlenmektedir. AYA, AB hukukunun özel bir parçası olarak tanımlanmış sonra, ulusal hukuki düzenlemeler ile AB'ye üye devletlerin yönetişel pratikleri arasında artan benzeşme olarak ifade edilmiştir.

AB üyesi devletler kendi kamu yönetimi sistemlerinin ortak özelliklerini belirlemişlerdir. İşte, üye devletler tarafından paylaşılan bu kamu yönetimi prensipleri "Avrupa Yönetişel Alanı" olarak anılan yapıyı oluşturmaktadır. Aday ülkelerden de bu yapıya kendilerini uydurmaları talep edilmektedir. AB'ye üye olmak için başvuran ülkeler ulusal kamu yönetimi sistemlerinde uygulanacak standartlarla ilgili herhangi bir resmi topluluk müktesebatı mevcut olmamasına rağmen, katılım kriterlerini karşılayabilmek için kendi kamu yönetimi sistemlerini reforme etmek ve bu noktada AYA kriterlerini hesaba katmak zorundadırlar.

⁸⁰ Okçu,a.g.m.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİNİN DEĞİŞİM YÖNÜ

A – YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Merkezi yönetim yerine getirmesi gereken asıl görevler olan planlama, kaynak yaratma, hizmet standardı belirleme, eşgüdüm sağlama ve denetleme gibi ana işlevlerin yanında yerel yönetimlerin yapması gereken birçok yetki ve görevi bünyesine almış, uzun süre bu görevleri merkezden yada taşra teşkilatı vasıtasıyla yerine getirmeye çalışmıştır. Aynı zamanda yerel yönetimlerin mali özerklikleri ile ilgili fazla kaynak aktarılmamıştır. Aşırı merkeziyetçi yapı sonucunda devletin işlerliği azalmış ve hizmet etmede sıkıntılar baş göstermiştir.

Bunun üzerine Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve yerel yönetimlerde köklü değişiklikler öngören birçok diğer mevzuatta değişiklikler yapılmış ve yapılmaya devam edilmektedir. Uyum süreci içinde bulunan AB'ne üye ülkelerin yerel yönetimlerini şekillendiren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın getirdiği ilke ve kuralları yapılan mevzuat değişikliklerinde görmek mümkündür. Türk yerel yönetim sistemi, bu değişim sürecinde, yerel idarelerin güçlendirilmesi, mali özerkliklerinin artırılması ve yerinden yönetim ilkeleri ve çağdaş normlara göre yeniden şekillenecektir.

Mülki İdare Amirleri, merkezi yönetimin taşra yapılanmasını oluşturan teşkilatın en üst yöneticileri oldukları için yönetimde yapılacak her değişiklik onları doğrudan etkilemektedir.

1) Yerel Yönetimin Temel İlkeleri

Evrensel tanımıyla yerel yönetimler, belli bir coğrafyada yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk kamu tüzel kişileridir.

Türkiye'de de benimsenen uluslararası yerel yönetim anlayışına göre yerel yönetim kuruluşları, ülke yönetim bütünlüğü içinde yer alırlar, kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri,

gelir sistemleri yasama organları tarafından belirlenir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında olmayıp merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerine hukuka uygunluk denetimi yaparlar. Ayrıca ülke yönetiminde birliğin sağlanması amacıyla yerel yönetimlerin de uyacağı ulusal hedefler ve standartlar merkezi yönetimce belirlenir. Bunun yanında yerel yönetimler de yönetsel özerklikten yararlanırlar.

Yerel yönetim anlayışının temelinde yerel demokrasi değerleri vardır. Bu değerler yerel toplulukların kendilerini yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerine özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir. Bu demokratik değerler yanında yerel yönetim kuruluşun üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, merkezi yönetime göre etkinlik ve verimliliği daha iyi şekilde gerçekleştiren kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir.

Dünyada yerel yönetimlerin tarihine baktığımızda görecekları hizmetlerin, kullanacakları yetkilerin merkezi yönetimce belirlendiği, hatta çoğu zaman merkezi yönetimin dayatması ile kurumlaştığı görülür. Kimi ülkelerde ise bunun tersi gözlenmektedir. Örneğin. İsviçre de komünler tarihsel olarak merkezi yönetimde daha eski olduğundan sahip oldukları hakların merkezi yönetimin bir lütfü olmadığı kabul edilebilir. Bu bilgiler ışığında yerel yönetimler yönünden geçerli olan temel ilkeler aşağıda açıklanmıştır⁸¹:

a) Yönetsel Denetleme İlkesi (Vesayet Denetimi)

Merkezi yönetim organlarının yerel yönetim kuruluşlarını denetlemelerine idari vesayet yetkisi denir. Devlet yerel yönetim kuruluşlarının görevlerini saptamasına ve sınırlamasına rağmen, bu kuruluşlar üzerindeki denetleme yetkisi, merkezden yönetim ve yetki genişliğine dayanan kuruluşların üzerindeki yetkiler kadar etkili değildir. Çünkü, bu denetleme yetkisi, merkezden yönetimde olduğu gibi, atama yapma, emir verme ve onların yerine karar alma hakkı vermez. Devlet idari vesayet yetkisi ile yerel yönetimlerin çalışmalarında gerekli yasalara ve kurallara uyulmasını sağlar.

İdari vesayet yetkisi ancak yasaların açık bir şekilde müsaade ettiği hallerde kullanılabilir. Oysa yetki genişliğine dayanan merkezden yönetim kuruluşlarında, hiyerarşik üst makamlar, alt makamların kararlarını, bazı istisnalar dışında, her zaman bozabilir veya değiştirebilirler. Vesayet altında bulunan yerel yönetim kuruluşları karar ve işlemlerini yasalara aykırı gördükleri takdirde mahkemelere götürebilirler.

⁸¹ Tortop, a.g.e. , s.12

b) Özerklik İlkesi

Yerel özerklik; bir yerel topluluğun, yerel nitelikteki işlerini kendi seçtikleri organları eliyle dışarıdan bir karışma olmadan görebilmesini, bunları görebilmek için gerekli mali kaynaklara sahip olmasını ve yerel yönetim biriminin tüzel kişiliğe sahip olmasını ifade eder.

Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzeylerde merkez organları tarafından alınması, yürütmeyi geciktirmekte ve hizmetleri aksatmaktadır. En azından hizmetleri yavaşlatmakta gerçek uzmanların ve işten anlayan kişilerin görüş ve düşüncelerinin yansımaları ve isabetli kararlar alınması güçleşmektedir. Oysa özerk kuruluş temsilcilerinin yönetimde söz sahibi olmaları sayesinde, ilgili kuruluş çıkarlarına uygun ve ülke çıkarları yönünden yararlı olacak çözüm yolları bulunmasını özerklik sağlamaktadır.

Özerkliğin özellikleri; karar organlarını yerel seçmenlerin seçeceği bir kuruluş, organların kesin karar alma yetkisi, yerel idare organlarının merkezi idare karşısında bağımsızlığı, yetki ve görevleri orantısında parasal imkanlara sahip olunması gibi konulardır. Yani özerklik, yerel yönetimlerin yerel toplulukça serbestçe seçtikleri karar organları tarafından yönetilmeleri, kurumların öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakkı, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkı ve harcamalarında da merkezi otoritenin baskısı altında olmadan harcama yetkisine sahip olunmasıdır. . Bu haklar genellikle anayasalarca güvence altına alınmaktadır. Türkiye’de 1982 Anayasasının 127’ci maddesi bu güvenceyi sağlayacak hükümler getirmiştir.

Özerklik hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirme aracıdır. Etkinlik ve verimliliğin sağlanması için girişilecek tüm reformlar, yeniden düzenlemeler özerlikle bağdaşır. Özerkliğin amacı hizmetlerin, çabuk, basit,ucuz ve daha iyi görülmesini sağlamak için bir araçtır.

c) Demokrasi İlkesi

Yerel Yönetimler vatandaşa en yakın olan an alt düzeydeki yönetim birimleridir.Yerel yönetimler, yerel toplumların kendilerini en yakından ilgilendiren işleri hakkında karar aldıkları bir örgütlenme biçimidir. Bunların iyi işlemesi, amaçlarının istenilen

doğrultuda gerçekleştirilebilmesi, sahip oldukları yetki ve imkanlara bağlıdır. Vatandaşların ilgileri ve yönetime katkı ve yardımları da bu alanda bir etkidir.

Yerel yönetimler demokrasinin beşiği olarak kabul edilir. Vatandaşlar demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığı mahalli idarelerde kazanırlar. Yerel konuları olgun insan davranışları çerçevesinde tartışmayı ve birbirlerinin görüşlerine saygılı davranmayı, tartışmalar sonucunda varılacak kararları saygı ile karşılamayı orada öğrenirler. Eğer yerel yönetimler düzeyinde başarılı olunursa, demokrasi ülke düzeyinde başarılı olur. Yerel düzeyde olgunluk içerisinde en iyi temsilcilerini seçmeyi öğrenen vatandaşlar, ulusal düzeydeki temsilcilerini de aynı olgun davranış içinde seçme imkanı bulabilirler. Ulusal düzeydeki meclislere gelecek temsilciler seçilebilme yarışını ve olgunluğunu buralarda öğrenirler. Aynı siyasal olgunluğu, ulusal meclislerde ve parlamentolarda da sürdürürler.

Yerel meclisler yüzyıllardır, küçük yerleşme birimlerinde yaşayan vatandaşlarla karşılıklı etkileşim içinde bulunmanın en iyi aracıdır. Buradaki temsilciler halkın isteklerine kulak vermek ve onları değerlendirmek zorundadırlar.

d) Etkinlik İlkesi

Yerel Yönetimler, yönetimdeki tutumu, başarısı ve niteliğine göre değerlendirilir. Bunu sağlayabilmesi içinde modern usul ve yöntemlerden yararlanmak, iyi yetişmiş personelle çalışmak, personel alımında liyakate önem vermek, her türlü kayırma ve adaletsizlikten uzak bir yönetim sergilemek zorundadırlar.

Yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcileri, her ne kadar bir siyasal partinin eğiliminde olan seçmenler tarafından seçilmişler ise de, hizmetleri bir siyasal tercih yapmaksızın tüm vatandaşlara eşit olarak sunmak zorundadırlar. Tarafsız davranma ve eşit işlem yapma yasal bir zorunluluk olduğu kadar ahlaki bir görevdir. Bu idarelerin elinde olan imkanlar herkesin malıdır. Tüm vatandaşların bu imkanlardan ve hizmetlerden eşit yararlanma hakları vardır. Etkin ve eşit davranış yöntemi seçilmiş yöneticiler başta olmak üzere, birimde çalışanların tutumuna bağlıdır. Bunun için iyi yetişmiş liyakatli tarafsız personel seçmek ve onları hizmet içi eğitimlerle modern usul ve yöntemlerle donatmak gerekir. Halka açık olmak, halkın dilek ve isteklerini değerlendirmek bunlardan yararlanarak karar oluşturmak yerel yönetimin gereğidir.

e) Sosyal Adalet İlkesi

Yerel yönetimler, yerel düzeyde insan haklarına saygınlığın bir güvencesi olarak görülmektedirler. Bu nedenle bölgelerinde ikinci sınıf vatandaş gözüyle bakılan kişilerin olmaması gerekir. Yerel yönetimlerin bulunduğu sınırlar içerisinde, vatandaşlar arasında

birlik ve dayanışma ruhunun ve o bölgeden olmaktan dolayı birbirleriyle kaynaşma duygusunun yaratılmasına önem vermelidirler. Her türlü ayırıcı işlemden çekinmelidirler. Sosyal adalet kavramının gereği olarak, her türlü ideolojik saplantıdan uzak o bölgede yaşayan insanların karşılıklı yardımlaşma ve yardımsever duygularını pekiştirerek, beldelerini daha iyi geliştirmek, huzur ve güvenliğe kavuşturmak başlıca kaygıları olmalıdır.

Kötü hayat şartları içinde yaşayan insanların durumlarının düzeltilmesi, kendileri ile ilgili olan önlemlerin alınmasında ve kararların verilmesinde faal görev almaları ve katılmaları ile mümkün olacaktır. Yerel yönetimler yörelerinde fakirliğin ve işsizliğin azaltılması için tedbir almaları, yaşlı ve bakıma muhtaç olan vatandaşlara, evsizlere ve yetimlere uygun mekanlar yaparak onları koruma altında tutmaları, vatandaşların sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak mekanlar oluşturmak için tedbirler almaları sosyal adalet ilkesinin gerekleridir.

f) Tarafsızlık

Yerel yönetimlerin yönetiminde etkinlik ve tarafsızlık, yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınması ile sağlanabilir.

Yerel yöneticiler, görevlerini yaparlarken en çok kendi siyasal yandaşları tarafından zorlandıklarını, ilkelerine aykırı önerilerin en çok kendi taraftarlarından geldiğini ve hatta tarafsız işlemlerin karşı partililerce desteklendiklerini ileri sürmektedirler. Yerel idareciler, kamu hizmetlerini tüm vatandaşlara eşit, sürekli ve tarafsız biçimde götürmek zorundadırlar. Yerel yönetimlerin tarafsız davranması, karşılıklı sevgi ve saygıyı artıracak, serbest tartışma ortamını sağlayarak karşılıklı görüş ve fikirlere saygının artmasını sağlayarak siyasal olgunluğun gelişmesi ve demokratik anlayışın gelişmesine katkı sağlayacaktır.

2) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi, 1981-1984 yılları arasında yerel idarelerin özerkliği ile ilgili olarak "Yerel idarelerin güçlendirilmesi ve özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" görüşünden hareketle hazırlanan tasarı daha sonra "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" olarak Avrupa Konseyi'nce kabul edilerek, 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) Türkiye tarafından bazı maddelerine çekinceler konarak onaylanıp 1 Nisan 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. AYYÖŞ'ni kabul eden ülkelere yerel yönetimlerle ilgili yapması gereken bazı yükümlülükler getirmiştir. Bu ilke ve yükümlülükler kısaca değinilecektir.

- AYYÖŞ'e Göre Özerkliğin Hukuksal Dayanağı :

AYYÖŞ'nin 2. maddesi özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla ve mümkün olduğunda anayasa ile güvence altına alınması istenmektedir. Mevzuatımızda yerel yönetimlerin güvence altına alınması kanunlarla sağlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3/a maddesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3/a maddesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3/a maddesi gereğince yerel yönetim kuruluşları idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar olarak kurulurlar.

a) AYYÖŞ'e Göre Özerk Yerel Yönetim

AYYÖŞ'na göre yerel özerklik; Özerk yerel yönetim kavramı yerel özerklik bir haktır ve makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. Bu hak, serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılır. Şartın 3.maddesinde "vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemez." diyerek özerkliğin kullanımı ifade edilmiştir.

AYYÖŞ'a göre yerel özerkliğin değerlendirme ölçütleri şunlardır:

- Yönetmelik Özerklik ve Yeterli Yönetmelik Kapasite
- Seçimle Oluşmuş Karar Organları
- Mali Özerklik
- Eşitlik ve Hizmet Standartları
- Hizmetin Halka En Yakın Optimal Birimce Sunulması
- Denetim

Modern devlet anlayışı içinde, yerel yönetimlerin gerçek özelliği, yerel toplumlarda yaşayan insanların hak ve hürriyetlerinin korunması ve demokratik hükümet anlayışının temel unsurunu oluşturmaktadır. Yerel hizmetlerin yönetimine vatandaşların katılması en iyi biçimde yerel yönetimlerle olmaktadır. Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur.

Yerel yönetimler Şartta belirtildiği gibi başka bir kuruluşa verilmemiş yerel hizmetleri yerine getirme konusunda genel yetkiye sahip olmalıdırlar. Ülkemizde de Kamu

Yönetimi Temel Kanun Tasarısında bu yönde bir hüküm bulunmaktadır. Kamu sorumluluğunun yerine getirmek öncelikle birinci derecede vatandaşlara en yakın yerel yönetim kuruluşlarına düşer. Bölgesel kuruluşlar ve veya diğer il kuruluşları bu idarelerin görevlerine karışmamalıdır.

Şarta göre yerel yönetimlerin sınır değişiklikleri yapılırken önceden görüşlerine başvurulmalı, eğer kanunlar izin veriyorsa halkoyuna başvurulmalıdır. Yerel yönetimler hizmetlerini etkin biçimde yapabilmek için yönetsel yapılarını istedikleri doğrultuda düzenleyebilme hakkına sahip olmalıdır. Mahalli idare personelinin statüsü nitelikli personelin atanmasına, onların yetiştirilmesine ve kariyer yapmalarına elverişli değildir⁸².

b) AYYÖŞ'e Göre İşlemlerin İdari Denetimi

AYYÖŞ'nin 8. maddesi “ Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. “ Bu hükme hukuki vesayet denmektedir. Türkiye Anayasasında da 127. maddesinde yerel yönetimler üzerinde yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen usullerde merkezi idarenin idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir. 1982 Anayasasının hükmü yerindelik denetimini de kapsamaktadır. Ancak yeni yerel yönetimler Özerklik Şartı gereği merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sadece hukukilik denetimi yapması şartı getirilmiştir. Anayasamızın bu maddeye uygun hale gelecektir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55. maddesi gereğince “ belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.” denmektedir. Görüleceği gibi hukuki denetimle beraber anayasal ilke olan idarenin bütünlüğü ilkesi açısından da denetim yapılmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da aynı hükümleri içermektedir.

c) AYYÖŞ'ye Göre Mali Özerklik

Yerel yönetimlerin yetkileri kapsamında serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanması gerekmektedir. Mali kaynaklar yerel makamların anayasa ve

⁸² Tortop, a.g.e. ,s.29

kanunla belirlenen sorumlulukları ile orantılı olmalıdır. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanmalıdır.

Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımamalı, hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmemelidir.

d) AYYÖŞ'ye Göre Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

Şartın 10. maddesine göre “ Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir. Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.”

1982 Anayasa'sının 127. maddesinde yerel yönetimler tarafından birlik kurulabileceği karar altına alınmıştır. Bu maksat ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkarılmış ve birlik kurulması ve birliklerle ilgili diğer işlemler özel bir kanunla düzenlenmiştir.

Ülkemizde yapılan son yasal düzenlemeler ile çıkarılan Belediye , Büyükşehir Belediyesi , İl özel idaresi ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunlarında birçok önemli değişiklikler yapılmış olup, yapılan değişiklikler ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının hükümleri asgari seviyede kanuni çerçeveye taşınmış oldu .Hükümet mali konulardaki eksik yasaları ise çıkartmak için TBMM'nin gündemine almıştır.

3) İl Özel İdareleri

Daha önceki bölümlerde kısaca tarihçesinden ve yapısından bahsettiğimiz il özel idarelerinin bu bölümde mevcut durumundan ve yeni kanunun getirdiği yeniliklerden bahsedilecektir. Genel yönetimin taşra örgütü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim kuruluşudur. İl özel idaresi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu gereğince kanunla kurulan il yönetimi ile birlikte kurulmuş olur.

1987 tarihli 3360 sayılı kanun, 04.03.2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmış 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni kanuna göre de il özel idaresi, ilin kurulmasıyla kanunla kurulur, ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar. 5302 sayılı Kanunla il özel idarelerinde bazı önemli değişiklikler yapılmakta ve bazı yeni kurumlar teşekkül ettirilmektedir. Önemli

değişikliklerden birisi 3360 sayılı Yasanın çok eski ve anlaşılmaz olan dilinin güncellenmesi olmuştur.

5302 sayılı Kanun il özel idaresini, “il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi ” olarak tanımlamaktadır.

İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları :

5302 Sayılı Kanununla göre ve sorumluluklar alanında çok fazla değişiklik yapılmamıştır. Ancak AYYÖŞ’in taşıdığı ilkelerin izlerini Kanunun tüm maddelerinde görmek mümkündür. Verilen görevler devletin yönetsel görevleri kadar yaygın ve çeşitlidir.

İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

1) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

2) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.

Ayrıca il özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürülü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

İl Özel İdaresinin Organları : İl genel meclisi, il encümeni ve validir.

a) İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili seçim kanununda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. İl genel meclisi, İl özel idaresinin karar organı olduğu için görevler bölümünde sayılan görevler ile ilgili alınacak tüm kararlar bu organ tarafından karar altına alınır. İl genel meclisi, meclis tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclisçe belirlenen günde olağan toplantı yapılır ve her toplantı en çok beş gün sürer (bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gündür). Mayıs ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. 3360 sayılı Yasayla Mayıs ve Kasım aylarında iki toplantı yapılacağı ve toplantı süresinin en çok 30 gün süreceği hükmü mevcuttu.

5302 sayılı Yasa'ya göre il genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer⁸³. 3360 sayılı eski Yasaya göre il genel meclisinsin başkanlık görevini vali yürütmekteydi. Bu durum Anayasaya aykırı olmasına rağmen uzun yıllar böylece devam etmiştir. Anayasa'nın 127.maddesi yerel yönetimlerden bahsederken karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bir yerel yönetim kuruluşunun hem karar hem de yürütme organının başında atanmış birinin olması, yıllardır, il özel idarelerinin özerkliğine gölge düşürdüğünden bahsedilirdi. Avrupa Konseyi 1997 Türkiye için açıkladığı raporunda il genel meclis başkanının seçimle gelmesi gerektiğini belirtmiştir.

5302 sayılı Yasayla getirilen yeni bir uygulama meclisin almış olduğu kararlar üzerindeki valinin vesayet denetim yetkisinin kullanılması ile ilgilidir. İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir⁸⁴. 3360 sayılı Yasada vali, 20 gün içerisinde Danıştay'a itirazda bulunabilirdi.

Komisyonlar, eski yasada olmamasına rağmen yeni yasa komisyonlar oluşturulması hükmünü getirmiştir. Bunlar, ihtisas komisyonları ve denetim komisyonlarıdır.

İhtisas Komisyonları, yasanın 16. maddesinde; "İl genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Plân ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelir" denilmektedir.

İhtisas komisyonları; her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur.

⁸³ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 11. Madde

⁸⁴ 5302 Sayılı Yasa, 15 madde

İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra il genel meclisinde karara bağlanır.

Denetim komisyonu; 17. maddede ise bu komisyon tarif edilmiştir. 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 gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın onbeşine kadar meclis başkanlığına sunar.

Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

b) İl Encümeni

Eski Yasada “İl Daimi Encümeni” olan encümen, yeni kanunla birlikte “İl Encümeni“ olarak adlandırılmaktadır. 3360 sayılı Yasada encümen, meclisin üyeleri arasından seçeceği beş (5) üyeden oluşmakta iken 5302 sayılı Yasa'nın 25 .maddesinde tanımını bulan il 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 oluşmaktadır. Encümende vali ile beraber atanmışların 6 kişi olması encümene şüphe ile bakılmasına sebep olabilecek bir unsurdur. Ancak en azından geçiş sürecinde, çıkarılan mevzuat hükümlerinin özümsemesi sürecinde, bu şekilde kalması faydalı olacaktır.. Aksi takdirde il genel meclis başkanlığından alınan vali, encümende de siyasi sorunlar yaşarsa hizmetin yerine getirilmesinde sıkıntılar yaşanabilir.

Yeni Yasayla “Genel Sekreter” kadrosu ihdas edilerek, il özel idaresi teşkilatını vali adına ve onun emirleri doğrultusunda yönetmektedir. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık etmektedir. 3360 sayılı Kanunda valinin katılmadığı toplantılara vali yardımcısı katılırdı.

c) Vali

Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir.

5302 sayılı Yasayla getirilen başka bir yenilik; vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Bu planlar bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer⁸⁵.

İl Özel İdaresi Teşkilatı Kadroları: Yasanın 35. maddesinde il özel idaresinin teşkilatlanmasından bahsedilmektedir. Teşkilatın başında genel sekreter bulunur ve vali adına il özel idaresi hizmetlerini yürütür ve teşkilatı yönetir. Genel sekreter kadrosu ilk kez tahsis edilmektedir.

İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur.

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur.

d) İl Özel İdarelerinin Denetimi

1982 Anayasası yerel yönetimler üzerinde vesayet denetiminden bahsetmektedir. AYYÖŞ'nda da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde hukukilik denetiminden bahsetmektedir.

Bu hükümler doğrultusunda Yasanın 37. maddesinde ise il özel idarelerinin denetim amacı açıklanmaktadır. İl özel idareleri, faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek

⁸⁵ 5302 Sayılı Yasa, 31.madde

amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Yasanın 38. maddesinde denetimin kapsamından ve türlerinden bahsedilmektedir. İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeleri yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

İl özel İdaresinin Gelir Gider ve Bütçesi (Mali Özerklik): 5302 sayılı Yasada mali özerklikten bahsedilmektedir. Yani sahip olunan yetki ve görevlerle orantılı gelirlerin olması hüküm altına alınmıştır. 3360 sayılı Yasada mali özerklikten bahsedilmemekle beraber, yasalarda mali özerkliğin geçmesi demek il özel idarelerinin kaynaklarının artırılması manasına gelmemektedir. Önemli olan hükümetlerin yerel yönetimlere olumlu bakmasıdır.

4) Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri

a) Belediye Yönetimi

Tanzimat'tan sonra yerel kuruluş olarak ilk örgütlenme belediye alanında olmuştur. Belediyeler, yerel yönetim sistemimizin temel kuruluşudur. Ülkemizdeki belediyeler yıllarca 1930 yılında çıkarılmış olan 1580 sayılı Belediye Yasası ile idare edilmiştir. Ancak yıllardır yerel yönetimlerin yetkilerinde, kaynaklarında yetersizlikler olduğu, yerel yönetimlerin ekonomik olarak merkezi yönetime muhtaç olduğu ve özerkliğin zedelendiği gibi daha birçok eleştiri yapılmaktaydı. Her şeyin merkezi otoritenin elinde olmasından dolayı işlerin yavaş görüldüğü, isabetsiz yatırım kararları alındığı gibi sorunlar ve sorular sürekli gündemi meşgul etmekteydi. Yeniden yapılanma sürecinde 1580 sayılı Yasa 5393 sayılı Yasayla kaldırılarak yeni bir belediye yasası çıkarılmıştır.

5393 sayılı Yasa 1580 sayılı Yasadan farklı olarak belediyeyi, "belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler

tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”⁸⁶ olarak tanımlanmaktadır. Bu madde ile belediyenin idari ve mali özerkliğe sahip olduğu vurgulanmaktadır.

Belediyenin Kuruluşu : Bir yerleşim biriminin belediye olabilmesi için 1580 sayılı Yasada 2000 ve üzeri nüfus aranırken, 5393 sayılı Yasada nüfusunun 5.000 ve üzerinde olması gerektiği belirtilmektedir..

Hemşeri Hukuku :

Yeni Yasanın getirdiği yeniliklerden birisi de “Hemşeri hukuku” sistemidir. Yasanın 13. maddesine göre, herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları bulunmaktadır.. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.

Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.

Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.

Belediyenin Başlıca Görev ve Sorumlulukları; yasa, belediyelere mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla, eğitim, sağlık, kültür, çevre, turizm ve trafik konularıyla ilgili çok kapsamlı görevler yüklemiştir⁸⁷. Buna göre belediyeler; 14. maddeye göre; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

⁸⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu 3. madde

⁸⁷ Gözübüyük, a.g.e., s.127

Yeni Yasayla belediyelere eğitim, sağlık ve kültür hizmetleri alanlarında da yeni görevler verilmiştir. Belediyeler okul öncesi eğitim kurumları açabilir; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekliğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyeler, belediye sınırları içerisinde mahalli müşterek görev ve hizmetlerde tam yetkili kurum olarak kabul edilmektedir. Şöyle ki, 14. maddenin devamında “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” denilmektedir. Bu madde çok önemli bir değişikliği açıklamaktadır. Eski yasalarda genel yetkili kuruluş, merkezi yönetimdi.

Ayrıca, yerellik ve sosyal adalet kavramlarına kanunda yer verilmiştir. Bahsi geçen maddenin devamında “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşük ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.” denmiştir.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediyelerin yukarıda sayılan görevlerini yerine getirebilmesi için birtakım yetki ve imtiyazlara sahip olması gerektiğini kanun koyucu göz önüne alarak belediyelere, çok geniş yetki ve imtiyazlar tanımıştır. Böylece belediyeler, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunacak, kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarabilecek, belediye yasakları koyabilecek ve uygulayabilecek, kanunlarda belirtilen cezaları verebilecektir. Ayrıca belediyelerin mali özerkliğinin sağlanması da gerekir ki belediyeler özgür bir şekilde mahallindeki görev ve hizmetleri yapabilsinler. Bundan dolayı belediyelere yasanın 15.maddesiyle; “Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak” yetkileri verilmiştir.

Belediyenin organları "belediye meclisi", "belediye encümeni" ve "belediye başkanı"dır.

aa) Belediye Meclisi

Belediye meclisi , belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilmiş üyelerden oluşur. Meclislerin yapısında fazla değişiklik olmamıştır. Ancak meclis eski Yasada Mayıs ve Eylül aylarında en fazla otuz gün toplanması gerekirken yeni Yasa ile her ayın ilk haftası bir ay tatil olmak kaydı ile toplanmaktadır.

Komisyonlar ; Belediye Yasasınının 24 ve 25. maddelerinde il özel idaresinde olduğu gibi eski yasadaki farklı olarak komisyonlara yer verilmiştir. Birincisi "ihtisas komisyonları" diğeri ise "denetim komisyonları"dır.

İhtisas Komisyonları; Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir. İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur.

Denetim Komisyonu; İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

ab) Belediye Encümeni

Yasada encümen şöyle şekillendirilmiştir. Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden, oluşur.

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümenin oluşumunda Yasa yeni bir şey getirmemektedir.

ac) Belediye Başkanı⁸⁸:

Yasada “Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilir” denmektedir.

Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Yasayla getirilen yeniliklerden birisi de stratejik plân ve performans programı :

Yeni Yasanın 41. maddesi, belediyelerde stratejik plan hazırlamasını ve belediyeleri o plana göre yönetmeyi hüküm altına almıştır. Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir.

Denetimin amacı (Hukuka Uygunluk Denetimi) :

Yasanın 54. ve 55. maddeleri ile belediyelerin denetimine yeni bir boyut kazandırılmıştır. Belediyelerin denetimi, faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak şeklinde açıklanmaktadır.

⁸⁸ 5393 sayılı Yasa 37-38 maddeleri

Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

Belediyenin Gelirleri (Mali Özerklik) :

Belediyeler, yasayla kendilerine verilen görevleri yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken birtakım giderlere katılmak durumundadırlar. İşte bunun için, belediyelerin yeterli derecede mali olanaklara kavuşturulması kaçınılmazdır. Yasa, belediye gelirlerini “sayma ” yoluyla belirtmiştir⁸⁹. Bunlardan belediye gelirleri içinde en önemli yer tutanlar:

- a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- e) Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez.

1580 sayılı Yasanın kaldırılması ve yeni bir yasa hazırlanırken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel Yönetimlerin Temel İlkeleri, Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde Avrupa Birliği organlarının eleştirileri doğrultusunda, hizmetlerin hizmet edilene en yakın birim tarafından verilme prensibi çerçevesinde, özerk, etkili, katılımcı, hızlı, şeffaf ve hesap verilebilir bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır.

ad) Belediyenin Mülki Amirlikler İle İlişkileri

Belediyeler karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Belediye Yasasıyla, AYYÖŞ'da belirtildiği gibi

⁸⁹ Gözübüyük,a.g.e., s.137

belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip olduğu hüküm altına alınmış ve güvence altına alınmıştır. Merkezden yönetimin belediyeler üzerindeki denetim yetkisi Anayasanın 127. maddesindeki “idari vesayet” yetkisi şeklinde tanımlanmıştır. Ancak 5393 sayılı Yasa’da sadece hukuka uygunluk denetiminden ve idarenin bütünlüğü ilkesinin korunması hususunda merkezi yönetime denetim yetkisi verilmiştir.

Belediye Yasasında; MİA’ne yetki ve görev veren maddeler kısaca açıklanmaktadır:

-Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirim üzerine, mahallî seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir

-Ayrıca sınırların kesinleşmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. 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 mülkî idare amirine gönderilir.

-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. İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanır.

- Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.

- Belediye Başkanının Meclis tarafından Yetersiz Görülmesiyle Belediye Başkanlığından Düşürülmesi : 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 gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay’a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay’ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

-3360 sayılı Yasa'da olmayan bir hükümde, hizmetlerde aksama: Hizmetlerde aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

b) Büyükşehir Belediyesi

Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimler sayılırken il, belediye ve köylerden bahseder. Ayrıca Büyükşehir belediyesinden bahsedilmez. Ancak 127/2 maddesinde "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" diyerek büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkan tanımıştır.

Belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan şehirlerde, büyükşehir belediyesi adını taşıyan yeni bir yerel yönetim örgütünün kurulması 1984 yılında olmuştur. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan ilçelerde, bazı görev ve yetkileri Büyükşehir belediyesi ile paylaşan ilçe belediyeleri de kurulmuştur⁹⁰.

1994 yılına kadar 15 büyükşehir belediyesi kurulmuş, ancak bunların yedi tanesinde ilçe olmasına rağmen sekiz tanesinde ilçe yoktur. Bu Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına izin veren Kanun Hükmünde Kararnamelerde Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde ilçe bulunması koşulu aranmaksızın "alt belediyeler" kurulması ve bu alt belediyelerin ilçe belediyelerinin fonksiyonlarını yapmaları öngörülmüştür⁹¹.

Yeniden yapılanma kapsamında diğer yasal değişikliklerle beraber 3030 sayılı Büyükşehir belediyesi yasası da değişmiş, 5216 sayılı Yasayla büyükşehir belediyeleri yeniden düzenlenmiştir. Bu yasaya göre büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsar. Bu Kanunun uygulanmasında; " Büyükşehir belediyesi: En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir". Bu madde açıklamasında geçen ilk kademe belediyesi, "Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleri ile aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediye"dir. Önceki yasada merkez ilçelerde

⁹⁰ Gözübüyük, a.g.e., s.139

⁹¹ Nadaroğlu a.g.e., s.205

merkez ilçe belediyeleri kurulmakta idi. Yeni yasa ile merkez ilçe belediyeleri yerine ilçe kurulmaksızın, ilk kademe belediyesi adı ile belediyeler kurulabilmektedir⁹².

Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Eski yasada Büyükşehir belediyesi olunması için nüfus sınırlaması bulunmamaktaydı.

Büyükşehir Belediyesinin Başlıca Görev, Yetki ve Sorumlulukları :

Büyükşehir belediyesinin görevleri sayma ile belirtilmiştir. Bunların dışında kalan hizmetler ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından yerine getirilecektir. Yasada belirtilen Büyükşehir belediyelerinin görevleri esas itibariyle ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tek başına yapamadıkları görevleri ile ilçe ve ilk kademe belediyelerince yürütülen bazı hizmetler arasında eşgüdümü sağlama görevidir. Büyükşehir belediyelerinin görevleri çok fazla olmakla beraber yasanın 7. maddesinde sayılan bazı önemli görevleri aşağıya çıkarılmıştır:

a) İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak,

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak,

⁹² Gözübüyük, a.g.e., s.139

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,

e) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,

f) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,

g) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek,

ı) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek,

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek,

j) Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,

k) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek,

l) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak,

m) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,

n) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma

kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

5216 Sayılı Kanunun 3.maddesi ile 3030 sayılı Kanunda olduğu gibi, Büyükşehir belediyesinin organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak belirlenmekle birlikte oluşum, görev ve yetkiler, işleyiş yönünden yenilikler söz konusudur.

5216 sayılı Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerden birisi belediye encümenine, seçilmiş meclis üyelerinin de katılımının sağlanmasıyla daha demokratik ve katılımcı bir yapıya kavuşturulması olmuştur.Yeni yasanın 16. maddesine göre kurulan büyükşehir belediyelerinin encümeni şu şekilde oluşmaktadır:

Belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin Mülki Amirlikler İle İlişkileri: Büyükşehir Belediye Yasası, Belediye Yasasına göre çok daha fazla yetkiyi büyükşehir belediyeleri bünyesinde toplamış bulunmaktadır. Ancak merkezi yönetimin denetimi de diğer belediyelere göre daha azdır. 5216 sayılı Yasaya göre Büyükşehir belediyeleri idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında belirtilen özerkliğin anayasa veya kanunla güvence altına alınması hükmü yerine getirilmiş, ayrıca idari ve mali özerk olacağı belirlenmiştir.

Hal böyle olunca merkezi yönetimin taşra teşkilatının başında bulunan mülki idare amirlerinin bu belediyeler üzerinde etki ve yetkisinin olmayacağı baştan belirtilmiştir. Yasaya göre MİA'nın büyükşehir belediyeleri üzerindeki tek yetkisi, kesinleşen kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilerek, Mülkî idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurmasının sağlanmasıdır. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez..

Normalde bu yetki her vatandaşın hakkı olan bir yetkidir. Vatandaşlar yönetimlerin almış oldukları kararların uygun olmadığını düşünüyorsa yargıya başvurabilir.

5 – Vesayet Denetimi ve Geleceği :

Bir ülkedeki kamu yönetimi sistemini iki temel organ olan, merkezi yönetim ile yerel yönetimler meydana getirirler. Bu iki organ arasında siyasi, idari ve mali bakımdan ilişkiler söz konusudur.

Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki, başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine, vesayet denetimi denir⁹³. 1982 Anayasası'nda yer alan idari vesayet denetimi kavramı, yerel yönetim kuruluşlarının, merkezi yönetim ile ilişkisini ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu, yasalara uygun bir biçimde çalışmasını sağlama amacına yöneliktir.

Devlet, yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini saptanmasına ve sınırlanmasına rağmen, bu kuruluşlar üzerindeki denetleme yetkisi, merkezden yönetim ve yetki genişliğine dayanan kuruluşlar kadar etkili değildir. Çünkü, bu denetleme yetkisi, merkezden yönetimde olduğu gibi, atama yapma, emir verme ve onların yerine karar alma hakkı vermez⁹⁴.

Vesayet denetimi, çeşitli şekillerde kendini göstermektedir. Bunlardan biri, idari vesayet makamlarınca yerinden yönetim kuruluşlarının organları ya da görevlileri üzerinde yapılanlar, ikincisi ise yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılanlar oluşturur⁹⁵.

Yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet denetimi yapan kuruluşlar çok çeşitlidir. Yönetsel vesayet makamlarını ve bunların yetkilerinin kanunla verilmiş olması gerekir. Vesayet yetkisi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yetkidir. Yönetsel vesayet denetimi, genel yönetim yada genel yönetim içinde yer alan kuruluşlarca yapılır. Yerel nitelikli kamu kurumları üzerinde vesayet denetimi ise çoğu kez kendini kuran kamu kuruluşu tarafından yerine getirilmektedir. Yetki devri konusunda yetki devri söz konusu değildir. Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı, vali, kaymakam, il ve ilçe idare kurulları, başlıca idari vesayet organlarıdır⁹⁶.

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları yada görevlileri üzerindeki vesayet denetimi organların yada yetkililerin seçimleri, atanması, seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi gibi farklı şekillerde olabilmektedir.

⁹³ Gözübüyük, a.g.e., s.368

⁹⁴ Tortop, a.g.e., s.13

⁹⁵ Gözübüyük, a.g.e., s.368

⁹⁶ Sönmez, a.g.e., s.55

Köy Kanununa göre, köy muhtarlarının görevlerine yetkili il veya ilçe idare kurulları kararı ile son verilebilir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin genel müdürü ve yönetim kurulu üyeleri ortak kararname ile atanır. İşlemler üzerindeki vesayet denetimi ise belki bundan sonra yürürlükte kalabilecek vesayet denetimidir. Yönetimsel vesayetin önemli bir bölümü, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılır. İşlemler üzerinde yapılan denetim, genellikle hukuka uygunluk, kimi kez de yerindelik açısından olur. İşlemler üzerindeki çoğu kez işlemler yapıldıktan sonra yapılır. Bazen de yapılmadan önce yapılır. Kural olarak vesayet kuruluşlar, yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçerek onlar adına karar alamazlar.

Yeniden yapılanma kapsamında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ışığında ve Avrupa Birliğine üyelik çalışmaları kapsamında değişen Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunu yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini kısıtlamıştır. Eski kanunlarda yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde MİA'nın çok fazla yetkisi bulunmaktaydı.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 8. maddesinde; “yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi” başlığı altında verilmiş ve yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının ve görevlilerinin üzerinde bir denetimden bahsetmemektedir. Şöyle ki;

a) Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

b) Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.

c) Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

AYYÖŞ vesayet makamlarının yerel yönetimler üzerinde hukukilik denetiminden bahsetmektedir. Bu Şart doğrultusunda hazırlanan Yerel Yönetimlerle ilgili çıkan Belediye Kanunu ile İl Özel İdaresi Kanunu eskiden MİA'lara verilmiş olan birçok vesayet denetimi yetkisini kaldırmış onun yerine iç ve dış denetim diye iki denetimden söz etmekte ve idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında hukuki denetimden bahsetmektedir.

Yönetim alanında bu hızlı gelişmeler ve değişiklikler olmaya devam ederse çok yakın bir gelecekte vesayet denetimini bırakın, hukukilik denetiminden dahi bahsedilmeyebilir.

6) Bölge Yönetimi Uygulaması (Bölge Kalkınma Ajanslarının Etkisi)

Türkiye’de 1960’larda tüm ülke için bölgesel planların yapılması gerekliliği, Türkiye’deki planlı kalkınma fikrinin önemli ideallerinden biriydi. Bölgesel planlama, bölgelerarası kalkınmışlık düzeyinin eşitsizliklerini çözecek bir araç olacaktı. Fakat bölgesel planlama yerine kalkınmada öncelikli yöreler uygulaması tercih edildi. Türkiye’de Bölgeler coğrafi açıdan iklimler, fiziksel yapı, topografya, vb. kriterlere göre yedi bölgeye ayrılmıştı. Bunlar, Marmara, Karadeniz, Ege, Orta Anadolu, Doğu Anadolu, Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu’dur. Ülkemizde yönetsel bölümlenme ölçütü dışında diğer ölçütlere göre tanımlanan bölgelerin idari birim olan il sınırları ve kamu kuruluşlarının hizmet sınırları ile çakışmamaktadır. Bu diğer ölçütlere göre bölgeler, az gelişmiş bölgeler, gerilemekte olan bölgeler, sorunlu endüstriyel bölgeler, büyümenin baskısı altındaki bölgeler, acil müdahale bölgeleri, risk bölgeleri, hassas bölgeler ve özel statülü bölgelerdir⁹⁷.

Görüldüğü gibi Türkiye’deki bölgeselleşme, merkezi yönetimin bir uzantısı olarak ulusal kalkınma, kalkınmanın faydalarının bölgelere eşit dağıtılması, az gelişmiş bölgelerin sorunlarını giderme felsefesi içersinde düşünülmekteydi.

Türkiye’de, yukarıda belirtildiği gibi, merkezi ve üniter yönetim biçimine uygun olarak bölge ile ilgili yönetimler merkezdeki bakanlıkların bağlı statüsü taşıyan kuruluşlarının taşra örgütleriydi. Kuruluş kanunlarında bölgede örgütlenmesine izin verilen bakanlıklar ilgili ve bağlı kuruluşları için bölge kuruluşları oluşturabilecekleri gibi, sınırları belirlenmiş şekilde bölge örgütleri kurabiliyorlardı. Ayrıca vali denetiminden de çıkılmış olunuyordu. Bu teşkilatlar, daha çok teknik alanlardaki kamu hizmeti ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturuldular. Fakat bir teşkilat bütün bir bölgenin tüm kamusal hizmetlerini ve yönetimini içermeyişi gibi, bölge teşkilatları arasında da tam bir eşgüdüm söz edilemediğinden tam bir bölge yönetiminden söz edilemez.

Yönetim alanları, hizmetlerin sunumunda ki teknolojinin gelişmesi ve haberleşme imkanlarına göre zaman içinde değişiklik gösterirler. Bugünkü ana sorun zaman içinde İl’e sığmayan hizmetlerin örgütlenme biçimidir. İller yönetim maksadı ile kurulmuşken sonradan ekonomik sorunların çözümüne zorlanmıştır.

⁹⁷ DPT Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara, 2000, s.8-9 <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/o:k523.pdf> 10/05/2006

Türkiye’de 1924 Anayasasında bölgesel kuruluşlardan bahsedilmemiş olmasına rağmen 1950’lerden itibaren bölge örgütleri kurulmaya başlanmış 1961 Anayasasıyla bölgesel kuruluşların kurulabileceği ile ilgili düzenleme yapılarak bölgesel kuruluşlar mevzuat içerisine çekilmiştir.

1961 Anayasasının 115. maddesine göre “Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir” denerek merkezi hükümete bağlı bölgesel örgütlerin kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. 1982 Anayasası da 1961 Anayasası ile eşdeğer bir hüküm getirmiştir. Şöyle ki; “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”(m.126/son) denmektedir. Önceki uygulamadan farklı olarak bu defa 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun ile merkezi idarenin bölge örgütlenmesi genel ve soyut biçimde kurala bağlanmış bulunmaktadır⁹⁸.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında kanun gereğince bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda bölge örgütlenmesi kurulabilir ve bu örgütlenme Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleştirilir. Devlet Su İşleri, Karayolları , Tapu ve Kadastro, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Köy Hizmetleri, Orman Teşkilatı gibi teşkilatların bölge kuruluşları oluşturulmuş, iki il’den çok daha fazla İl’e kadar sorumluluk sahası olan bölge teşkilatları kurulmuştur Bu örgütlenmenin temel yasaları Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun, İl İdaresi Kanunu ve bölge örgütlenmesine gidecek bakanlık veya hizmet kuruluşunun “kuruluş yasası”dır.1960’lı yıllardan sonra planlı kalkınma dönemine girilmesi ile birlikte geniş bölgeleri içine alan hizmet bölgelerinde koordinasyona bağlı çalışma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Süratli kalkınma özleminin ortaya koyduğu yatırımlar, yeni hizmet alanlarının, ekonomik sebeplerle, daha çok belli merkezlerde açılması ve hızlı nüfus kaymaları, kamu düzeninin korunmasında karşılaşılan güçlükler, koordinasyon ihtiyacı ve bütün bu ihtiyaçları karşılayacak reform çalışmalarının yaşama aktarılamaması , yeni ihtiyaçlardan kaynaklanan ve il ile merkezi bölgesel kuruluş ilişkilerini etkileyen sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır⁹⁹.

Günümüzde kamu hizmetlerinin nicelik ve nitelik yönünden gelişmesi, bir yandan devletin görevlerini artırırken diğer yandan hizmetlerin götürüldüğü alanın sınırlarını genişletmiştir. Çağımızın teknolojik gelişmeleri ve ulaşım kolaylıkları da insanların topluca yaşadığı yerleşme yerlerinin birbiriyle olan ilişkilerini artırmıştır. Bu yüzden, hizmetlerin

⁹⁸ Gözübüyük, a.g.e., s.110

⁹⁹ Tamer, a.g.e., s.65

alan ve nüfus açısından küçük ölçekli yönetsel birimler yerine, onların da içinde bulunduğu birbiriyle ilişkili ve daha büyük ölçekli birimler içinde sunulması, etkinlik ve verimlilik açısından zorunlu görülmektedir. Bu bölge örgütlenmelerinin yanında mülki idareye bağlı bazı bölgesel örgütlenmelerde gerçekleşmiştir. Bunlar “Genel Müfettişlikler”, “Olağanüstü Bölge Valiliği”dir. Ülkemizde bu bölgesel valilikler belli dönemler uygulanmış ve kaldırılmıştır. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki terör olaylarının ortaya çıkması ve artış göstermesi üzerine ortaya çıkan bir olağanüstü yapılanmadır. O şartların ortadan kalkmasıyla bu bölgesel yapılanmada kaldırılmıştır. Bölge teşkilatlanmasının en bariz ve en önemli örneği Güneydoğu Anadolu Projesi Kalkınma İdaresi’dir.

a) Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (GAP İdaresi)

GAP İdaresi 1989 yılında 388 sayılı KHK ile kurulmuş Başbakanlığa bağlı ve tüzel kişiliği olan bir bölge kuruluşudur. GAP İdaresi örgütü, DPT örneğine benzer biçimde bir Yüksek Kurul ile bir İdare Başkanlığı’ndan oluşur. Görevi kısaca bölge kapsamındaki illerde kalkınma plan ve programları kapsamına giren bütün faaliyetleri yürütmek, bölge kaynaklarının kullanımını sağlamak, Bölge için gerekli araştırma ve uygulama projelerini yapmak, imar ve alt yapı plan, proje ve uygulamalarını yapmak biçiminde sıralanabilir¹⁰⁰. GAP’a benzeyen bazı bölgesel kalkınma projeleri hazırlanmış ve uygulamaya sokulmuştur. Ancak hiçbiri GAP İdaresi gibi teşkilatlanmasını kuramadığı için sadece bir proje olarak merkezden yürütülmeye devam etmektedirler. DAP, DOKAP gibi projeler bu duruma örnek gösterilebilir.

Ülkemizde bölge kuruluşları denince merkezi yönetimin taşrada birkaç ili içine alan bir örgütlenmesi akla gelmektedir. Ancak AB ülkelerinde bölgesel örgütlenmelerden neyin kastedildiğine bakmak faydalı olacaktır.

AB içinde, yetkilerin yerele devredilmesinin uluslar üstü ve uluslar arası seviyedeki bir başka yankısı olmak üzere, 1991 yılında Maastrich Antlaşması ile Bölgeler Komitesi oluşturulmuştur. Maastrich’de, güçlü ve bütünleşmiş bir Avrupa’nın yaratacağı merkeziyetçi yapının, yerel ve bölgesel özerklikler açısından yaratabileceği tehlikeyi önlemek üzere, Birliğin federatif bir yapıya oturtulması, her basamaktaki birimlerin (Avrupa, devletler, bölgeler, kentler) yetkilerinin açık biçimde tanımlanması ve bölgelerin alınacak tüm kararlara etkin olarak katılması ilkeleri benimsenmiştir¹⁰¹.

¹⁰⁰ Gözübüyük, a.g.e., s.113

¹⁰¹ Ahmet Apan, Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, ÇYY, cilt:13, Sayı: 4 Ekim 2004, s.40

Bölgeler Komitesi, Mart 1994'ten beri faaliyettedir. Komite, AB Konseyi ve AB Komisyonuna danışma niteliğinde görüş bildirir. Bölge politikası, sınır aşan alt yapı ağları, sağlık, eğitim, gençlik ve kültür konularında görüş bildirmektedir.

Avrupa Parlamentosu'nda 1988 yılında kabul edilip imzaya açılan , ancak henüz hukuki bir belge olma niteliği kazanmayan "Avrupa Bölgesel (Yönetimler) Şartı"nda tanımlanan bölge kavramı Türkiye'de mevcut değildir. Buna karşın 1949'den beri üyesi bulunduğumuz Avrupa Konseyi'nin kurumlarından biri olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Kongresi'nin iki odasından Bölgeler Odası'na, ülkemizden il genel meclis üyeleri temsilci olarak katılmaktadır. Bölge, "hizmette yerellik" ilkesinin hayata geçirilmesi için uygun bir yönetim kademesi olarak kabul edilmektedir.

AB ve Dünya'da Bölgesel Kalkınma Ajansları , merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda , sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırma amacıyla kurulmuş ve kısmen kamunun finanse ettiği kurumlardır. Bu kurumlar tanımından da anlaşıldığı gibi, üst kurul olarak bilinen düzenleme ve denetleme kurumları benzeri kamu karar gücünü kamu organlarından alıp özel sektör ve STK'lardan oluşan tüzelkişilere paylaştıran yönetişimci kuruluşlardır. . BKA'ların hedefleri, rekabete dayanan bir iş çevresinin oluşması, dünya kalitesinde bir işgücünün yetiştirilmesi, devlet desteğinin sağlanması, çevrenin ve sağlığın iyileştirilmesi, etkili kurumların oluşturulması, vb. Bu hedefleri gerçekleştirmek için faaliyetleri şunlardır, İçsel kalkınmayı, yabancı yatırım çekmeyi, girişimlere hizmet vermeyi, eğitim hizmetlerini, uluslar arası faaliyetleri ve yerel ve bölgesel yetkililere hizmetleri gerçekleştirmektedir. BKA'lar gösterdikleri faaliyetlere göre çeşitleniyor; stratejik , genel operasyonel, sektörel ve dış yatırım için olanlar bulunmaktadır.. Büyük ölçekte olan BKA'lar hemen hemen bu dört faaliyeti birlikte gerçekleştirmektedir¹⁰² .

BKA'ların örgütlenmesi yeni yönetim anlayışına göre bürokrasi, yani yerel ve bölgesel idare temsilcileri, özel sektör, STK'lar gibi aktörlerden oluşmaktadır. Bu formülasyondaki özel sektörün veya kamunun ağırlığı her ülkenin liberalleşmeyi ne kadar benimsediği ile ilgili olarak oransal şekilde değişebilmektedir. Eskiden bu tip örgütlenmeler ulusal, merkezi yönetime bağlı, genel yaklaşımları benimsemiş bir karakter taşıırken,şimdi bölgesel, yarı-özerk bir yapı, esnek ve ihtisaslaşmış yaklaşımlar içermektedirler. Personel açısından incelendiğinde, genel kurul, yönetim kurulu, denetleme komitesi ve genel müdürden oluşan örgüt yapısında kurullar hissedarların seçtiği politik olan ve teknik

¹⁰² Gökhan Çalt, **Bölgeselleşme ve Avrupa Birliğinin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları** <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/05gokhancalt.pdf> 27.05.2006

olmayan üyelerdir. Yönetim kurulu, genel müdürü seçer ve genel müdür teknik ekibi oluşturur. Dışarıdan danışman alabilirler. Yeni küresel sisteme uygun olarak sözleşmeli personelle çalışmaktadırlar ve aynı zamanda personel seçiminde özerktirler. Bütçeleri, diğer yönetim kurumları ve şirketler gibi analitik bütçe şeklinde düzenlenirken, finansmanları yapısal olan ve yapısal olmayan fonlardan, hizmetlerinin fiyatlandırılmasından, kamu ve yerel idarelerden belli paylardan gelmektedir. Örneğin, Avusturya’da finansman da ulusal hükümette ağırlık varken, İspanya’da ulusal ve bölgesel hükümet ,Dünya Bankası, ajansların kendi gelirleri ağırlıktadır. Yönlendirme ve yönetme açısından esnek bir biçimdedir¹⁰³.

b) Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajanslarının Kurulması

Türkiye’de AB’ne uygun bölge kalkınma ajanslarının kurulması AB’ne üyelik sürecinde gündeme gelmiş Birliğe entegrasyon için kurulması gereken örgütler olarak belirlenmiştir.

Bu çalışmalar kapsamında ülkemizde de 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” 2006 yılında kabul edilmiştir.

Yasanın amacı 1. maddesinde “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usûlleri düzenlemektir” şeklinde sayılmaktadır.

Yasada, üç düzeyde istatistiki bölge birimleri kurulması öngörülmektedir. Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımı ile bölge planı ve programlarını hazırlama veya hazırlatmak ajansların görev ve yetkileri içinde sıralanmaktadır. Bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere Bölge Kalkınma Kurulu oluşturulmaktadır. Ajansın organı olan yönetim kurulunun; vali, büyükşehir belediye başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile Bölge Kalkınma Kurulu tarafından seçilecek üç özel kesim ve sivil toplum kuruluşu temsilcisinden oluşacağı belirtilmektedir. Türkiye genelinde, ortak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilir kılmak ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere Türkiye genelinde 12 Kalkınma Ajansının kurulacağı öngörülmektedir.

103 Çalt,a.g.m.

Yasaya göre ajanslar, bölgeler esas alınarak DPT Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla kurulacak, ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde belirtilecek, Bakanlar Kurulu, bölgeleri yeniden düzenleyebilecek, kurulmuş ajansları kaldırabilecektir.

Tüzel kişiliğe sahip ve özel hukuk hükümlerine tabi, ulusal düzeyde koordinasyonu DPT tarafından sağlanacak ajanslar, şu görevleri yerine getirecektir: Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak, bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını DPT Müsteşarlığı'na bildirmek, bölge plan ve programlarına uygun olarak, bölgenin kırsal kalkınmayla ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak, bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plan ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek, bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak, bölgenin doğal, iktisadi ve beşeri kaynak ve imkanlarını tespit etmeye, ekonomik gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşlarının yaptığı araştırmaları desteklemek, bölgenin iş ve yatırım imkanlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak, bölge illerinde 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 sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek, yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak, küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek, Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak, bilgi toplamak¹⁰⁴ görev ve yetkilerine sahiptirler.

Ajans, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan isteme hakkı kendilerinden bilgi istenilenler, bu bilgileri zamanında ajansa verme

¹⁰⁴ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 5. maddesi

zorunluluğu vardır. Ajansların örgütlenmesi, "Kalkınma Kurulu", "Yönetim Kurulu", "Genel Sekreterlik", "Yatırım ve Destek Ofisleri" şeklindedir.

Ajansa, bir önceki yıl kesinleşmiş genel bütçe vergi gelirlerinin binde 5'i oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulu'nca nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre pay verilecektir. Ajansın gelirleri arasında, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar, faaliyet gelirleri, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için yüzde 5 ve belediyeler için yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay, bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay, ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar ve bir önceki yıldan devreden gelirler sayılabilir.

Avrupa Birliği'ne üye devletler ile Türkiye BKA yönünden kıyaslandığında; AB'ne üye devletlerin bölge düzeyinde örgütlü idari yapıları bulunduğu, Avrupa'daki BKA'ların genellikle yapısal fonların yararlanıcıları olduğu, yapısal fonların yönetiminde Avrupa'da model bir ajansın olmadığı ve BKA'ların bölgesel kalkınmanın tek aracı olmadığı, ancak, Türkiye'de ise; bölgesel düzeyde politika yapıcı bir kademe bulunmadığı, merkezi hükümet ve iller arasında yani bölgesel kalkınma için bölgesel ölçekte organize olmuş bir araç bulunmadığı, söylenebilir¹⁰⁵.

Ekonomik kalkınma dinamiklerinde yaşanan yenilikler, kalkınma politikalarında önemli değişimlere yol açmaktadır. Özellikle Avrupa ülkelerinde yeni kalkınma dinamikleri değişik yönetim mekanizmaları ile yönlendirilerek kalkınma hedeflerine ulaşılmaktadır. Yeni yönetim mekanizmaları ve kalkınmanın yeni dinamikleri ekonomik kalkınmanın tanımını ve kurumsal yapılarını değiştirmektedir. BKA ekonomik kalkınmayı yönlendiren kurumlar olarak önem taşımaktadır. Avrupa ülkeleri örneklerinde BKA'lar belli bir yerelliğin aktörlerinin ekonomik kalkınma konusunda etkin katılımına olanak tanımaktadır. Yerellik için kalkınma stratejileri hazırlayarak ve uygulayarak, yerelin var olan kapasitesini ve olanaklarını harekete geçirerek BKA bölgelerinin kalkınmasını sağlamaya çalışmaktadır. Türkiye'de bölgelerarası sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılması ve kalkınmada geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi üzerine çözümler planlı kalkınma döneminin başlangıcından bu yana üretilmeye çalışılmıştır. Türkiye'de bölgesel kalkınma politikası Devlet Planlama

¹⁰⁵ Derya Sevinç, **Bölgesel Kalkınmada Genel Görünüm**, 14 Haziran 2006, Kayseri, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bolgesel_kalkinmada_BKAlarin_genel_gorunumu-Tepav_Epri_Yonetisim_Etutleri_14062006.pdf 17.09.2006

Teşkilatı (DPT) tarafından Ulusal Kalkınma Planları paralelinde yürütülmektedir. Buna ek olarak sektörel bölgesel kalkınma planları özellikle Güney Doğu Anadolu ve Doğu Anadolu gibi bölgeler için hazırlanmaktadır. 1999 yılından bu yana Türkiye'nin AB'ne resmi adaylık süreci, bölgesel kalkınma ve yönetim konularına verilen önemi artırmıştır. Yerel ekonomik kalkınmayı sağlamak ve yönetmek günümüzde ne tek bir merkezi örgütün ne de tek bir BKA'nın başarabileceği bir durum değildir. Bundan dolayı bölgesel kalkınma tanımlanırken yönetim konuları ve yereldeki aktörlerin katılımı ve bu bağlamda Türkiye'deki kamu idaresi reformu çok önemli gözükmektedir¹⁰⁶. 5449 sayılı Yasada kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinden bahsedilerek yönetim kavramı Türkiye'de kurulan BKA'ların yapısına girmiş ve yerel kalkınmanın yereldeki tüm aktörlerin potansiyelinin ve gayretinin organize edilmesiyle mümkün olacağı fikri hakim olmuştur.

Şunu da kabul etmek gerekir ki günümüzde bölgesel kalkınma kavramı bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasının da ötesinde çok daha geniş bir anlamda ele alınmaktadır. Bölgeler içindeki iller, ilçeler arasındaki farklılıkların giderilmesi, kırsal kesimde gelişimin sağlanması ve geri kalmış olsun olsun tüm bölgelerin potansiyellerinin en iyi şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Çağdaş kalkınma stratejileri iktisadi, sosyal, endüstriyel, kırsal kalkınma gibi birbirinden kesin çizgilerle ayrılmış bir kalkınma çabasından çok bütüncül bir yaklaşımı desteklemektedir. Ekonomik büyümenin kalitesi bu bütüncül yaklaşımın ne kadar sürdürülebilir olduğuyla doğru orantılıdır. Sürdürülebilirlik ise iktisadi katma değer yaratmanın ötesinde yerel aktörlerin yönetim sürecine aktif katılımını içeren bir modelle gerçekleştirilebilir. Gerek siyaset kurumu ve gerekse bürokrasimiz, artık katı devletçilik ve merkezi planlama ile yerel kalkınmanın sağlanamayacağını idrak etmiş, özel sektörün dinamizmini ve yerel aktörlerin potansiyelini görmüştür. Kalkınma ajanslarının kuruluşuyla birlikte, valiler, ticaret ve sanayi odaları ve yerel yöneticiler birlikte üstlenecekleri yönetim sorumluluğuyla, yerel potansiyeli harekete geçireceklerdir. Kalkınma ajansları ülkemizde bölgesel düzeyde idari yapılanmanın ve bölgesel düzeyde geliştirilmiş mekanizmaların olmadığı bir ortamda istatistiki olarak oluşturulan bölgelere göre kurulacaktır. Bu niteliğiyle ajanslar başarılı olabilmek için bölgesel kalkınmanın il düzeyinde yapılanmış araç ve unsurlarıyla koordinasyonu etkin olarak yürütmek ve yerel aktörlerin sahiplenmesini sağlamak durumundadırlar. Bölgesel kapasitenin ve sosyal sermayenin gelişmişliği kalkınma ajanslarının başarısı ile doğru orantılıdır. Elbette kalkınma ajansının da bu kapasitenin gelişimine katkısı olacaktır. Ancak bölgesel kapasitenin salt ajansın kurulması ve kaynak transferi ile sağlanamayacağı bilinmelidir. Yönetme ve karar alma becerisinin

¹⁰⁶ Ahmet Acar, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Açılış Konuşması**, 7 Eylül 2006, Ankara, http://www.tepav.org.tr/sempozyum/sunumlar/Ahmet_Acar.pdf 21.09.2006

gelişmesi, hesap verme mekanizmalarının oluşması, ortak aklın ve sosyal sermayenin ortaya çıkarılması gerekmektedir. Bu kapasitenin oluşması için daha bastan mümkün olduğu ölçüde yerel aktörlerin bölgesel kalkınmanın planlanması, yönetilmesi ve izlenmesi faaliyetlerine katılımına imkân verecek bir anlayış güdülmelidir¹⁰⁷.

Kalkınma ajansları hakkındaki yasa bölgeler arasındaki farkların azaltılması amacıyla hazırlanmış olup, aynı zamanda AB'ne uyum sürecinde karşımıza konulan ülkemizde alt yapısı olmayan bir yapılanma şeklindedir. Önümüzdeki süreçte Türkiye'ye bu konuda baskıların artacağı da malumdur. Ülkemizde bölgeler arası kalkınma farklılıkları olduğu aşikardır, bunun için yeni yapılanmalara gidilmesi gerekmektedir. Kalkınma Ajansları bölgesel planlamayı sağlayabilecek, bölgesel geri kalkınmışlığı kaynaklar iyi planlandığında bertaraf edecek gibi gözükmektedir. Ancak dünya örneklerine bakıldığında bölgesel kalkınma ajansları, federatif yapının kurumsallaşmasına aracılık eden önemli bir adım olarak ortaya çıkmaktadır. AB'ndeki uygulamaları ise bölge yerel yönetimlerin devamı gibi gözükmektedir.

Türkiye'de Kalkınma Ajansları vasıtasıyla kullanılacak AB yapısal fonlarının kullanımının denetiminden başlamak üzere Türk yönetim sisteminin dışsal baskılara biraz daha açık hale geleceği açıktır. Bu ajansları, Türkiye'nin ulusal bütünlüğüne zarar verecek amaçlara hizmet etmekten korumak gerekmektedir. Mevcut durumda, Türkiye'de coğrafik sınıflandırmanın ötesinde bir anlam taşımayan bölge kavramı, AB yapısal fonlarını kullanım koşullarından başlamak üzere ayrışmaya zemin hazırlamaya eğilimlidir. Bölgesel farklılıkları kaldırma iddia ve amacına sahip bu ajansların bölgesel farklılıkları siyasal anlamda derinleştirme olasılığı vardır.

Bu sakıncalar göz önünde bulundurularak, bölgesel kalkınmışlık farklarını ortadan kaldıracak ve kalkınmayı sağlayacak BKA'ların iyi planlanması gerekmektedir.

B - YERELLEŞME VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİNİN GELECEĞİ

1) Taşra Teşkilatında Yapılacak Uyum Çalışmaları

Merkezden yönetimin taşra teşkilatını oluşturan Mülki İdare Amirliği sistemi yani iller ve ilçelerdeki merkezi yönetimin uzantıları uluslar arası kabul görmüş bir sisteme mi sahip, yoksa baskıcı, merkezi bir sisteme mi sahip, bu sorulara cevap verilebildiği ölçüde taşra teşkilatının uyum sorunu var mı yok mu ona da cevap verilebilecektir.

¹⁰⁷ Faik Yavuz, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Açılış Konuşması**, 7 Eylül 2006, Ankara, http://www.tepav.org.tr/sempozyum/sunumlar/Faik_Yavuz.pdf 22.09.2006

19. Asır kıta Avrupası yönetim sisteminden esinlenen Türk taşra yönetim yapısı, eskiden mevcut olan aşırı merkeziyetçi konumundan zaman içinde bazı değişikliklerle biraz yumuşatılarak günümüze kadar gelmiş, ancak günümüzün demokratik yönetim anlayışının sağladığı gelişmeler karşısında yine aşırı merkeziyetçi görünümünü korumuş bir yönetim biçiminin izlerini taşımaktadır. İllerin başına atama ile getirilen doğrudan merkeziyetçi yönetime bağlı bir üst yöneticiye, yasa ile belirlenmiş bazı kuruluşlar dışında “merkezi idare adına doğrudan karar almak ve uygulamak ” yetkisini sağlayan yetki genişliği sistemi, fiili algılamalarda giderek artan törpülenmelere karşın hala geçerliliğini korumaktadır¹⁰⁸.

Yerel yönetimler alanlarında yapılan son düzenlemelere kadar yerel yönetim kuruluşları, günümüz demokratik yönetim anlayışının sınırlarını zorlayacak ağırlıkta vesayet denetimi altındaydı. Son yapılan yasal düzenlemeler açısından bakıldığında özellikle belediyeler tarafında vesayet denetimi neredeyse tamamen AYYÖŞ’de bahsi geçen ilkeleri uygun hale getirilmiştir. İl özel idareleri açısından bakıldığında ise atanmış valilerin seçilmiş meclisin başından alınması Türkiye açısından devrim niteliğinde bir değişimdir. İl özel idarelerinde olduğu gibi köylerle ilgili de yasal çalışmalar yapıp, köy tüzel kişiliklerinin AYYÖŞ ilkelerine uygun yapılanmaya kavuşturulması gerekmektedir.

Yeniden yapılanma ve AB’ne uyum sürecinde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun tasarısında taşra teşkilatı ile ilgili bir düzenleme olup olmadığına bakmakta fayda vardır. Tasarıda tüm kamu yönetimini ilgilendiren aşağıdaki hususlar taşra teşkilatını da çok fazla etkileyecektir. Tasarının 5.maddesinde; “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.” diyerek “hizmette vatandaşa yakınlık ilkesi”nden yola çıkarak böyle bir hüküm getirmiştir. Bu hüküm aynı zamanda AYYÖŞ’da da bulunmaktadır. Bu hükmün manası hizmete, halkın kendi oylarıyla seçtiği organlar tarafından karar verilmesidir. Bugüne kadar merkezi yönetimin taşra teşkilatı yerel yönetimler kadar hatta onlardan daha fazla halka hizmet götürmekteydi. Birçok hizmetin sorumlusu taşra teşkilatıydı. Bu hizmetlerin hala birçoğu mülki teşkilat tarafından yerine getirilmektedir.

Tasarıyla kararların alınmasında katılımın sağlanmasını gerektiren bir düzenleme getirilmek istenmektedir. Şöyle ki; “kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.” denmektedir.

¹⁰⁸ Ali Pıtırılı, Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Sürecinde Taşra Yönetimimiz, **TİD**, Sayı:429, Aralık 2000, s.37

Ayrıca kamu hizmetlerinin gördürülmesiyle ilgili bir düzenleme tasarıda yer almıştır. Bu düzenleme ile "Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezî idare ile mahallî idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. " denerek yönetimden yönetişime geçişin alt yapısını hazırlamaktadırlar. Taşra teşkilatının ve tüm kamu sektörünün kendisini buna göre ayarlaması gerekecektir.

Tasarının 22. maddesi taşra teşkilatının kurulması ile ilgili kuralları koymuştur. Taşra teşkilâtı olan bakanlıklar illerde ve hizmetin niteliği ile ihtiyaçlar dikkate alınarak ilçelerde teşkilâtlanır. Bunlar, vali ve kaymakama bağlı olarak çalışır. Taşra teşkilâtının kurulmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulur:

a) Taşra teşkilâtı, görev ve hizmetin niteliğine, sosyal ve ekonomik şartlara ve nüfus durumuna göre farklı yapıda kurulabilir.

b) Bakanlıklar ile bağlı kuruluşların il ve ilçelerde, tek bir taşra teşkilâtı kurmaları esastır.

c) Kamu hizmetlerinin zorunlu kıldığı hallerde, birden çok ili kapsayan alanlarda, sürekli veya geçici nitelikte, kanunla bölge teşkilâtı kurulabilir. Ancak, bölge düzeyinde teşkilâtlanan bakanlıklar illerde, illerde teşkilâtlanan bakanlıklar ise bölge düzeyinde teşkilâtlanamaz.

d) Bölge kuruluşları dışındaki taşra teşkilâtı, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur, kaldırılır veya değiştirilir.

Asıl yenilik ise; bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması, belediye sınırları içinde belediyeye, belediye sınırları dışında ise özel idareye bağlanmasıdır. Bu düzenlemeler tasarı yasallaşmadığı için gerçekleşmemiş ancak hükümet bakanlıklar bazında tasarılar hazırlayıp Meclise sevk etmiştir. Bu düzenlemelerin yasalaşması mülki idare sisteminde olumsuz sonuçlara yol açabilecektir. Merkezi yönetimin taşra yapılanmasının eşgüdüm ve denetimini sağlayan mülki idare amirleri devleti temsil makamı olmalarının ötesinde aynı zamanda hizmet götüren birimlerin başındadırlar. Mülki idare amirlerinin halk tarafından bilinmesi ve sevilmesinin en büyük sebebi hizmet görme özelliklerindedir. Hizmet etme özellikleri kaldırılırsa saygınlıklarının azalacağı düşünülmektedir. Aynı zamanda mülki idare amirlerinin devletin temsilcisi olması, bu birimler tarafından sunulacak hizmetlerin tarafsız

ve siyasi mülâhazalardan uzak olacağı düşünülmektedir. Yerel yönetimlerin siyasi davranışlar içinde olabileceği ve partizanlık yapabilecekleri fikri yaygındır.

Taşra Teşkilatı kaldırılacak Bakanlıklar, Dışişleri Bakanlığı (taşra teşkilatı yok), Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı'dır. Bu bakanlıkların taşra teşkilatları çok yaygın ve etkin hizmetler sunmaktadırlar. Bu hizmetlerin sunumu yerel yönetimlere bırakıldığı zaman ilk etapta hizmetlerin görülmesinde aksaklıklar ve karışıklıklar çıkabilecektir.

Belki getirilmek istenen en büyük değişiklik il ve ilçe idare kurullarının lağvedilmesidir. Bu kurullar eskiye nazaran işlevleri azalmakla beraber görevlerine aktif şekilde devam eden kurullardır. Bayındırlık ve İskan Müdürü, Tarım il ve İlçe Müdürü, Sağlık İl Müdürü ve İlçe Sağlık Grup Başkanı bu kurullardan el çektirilmiş olunacak ve kurullar işlevsiz hale gelecektir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile beraber 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda da düzenlemeler yapılması ve taşra teşkilatının yeniden ele alınması gerekmektedir. Şimdiye kadar yapılanlar yerel yönetimlerin alanı ile ilgili düzenlemelerdi. Taşra teşkilatının yeni duruma göre tekrar ele alınıp, yerel yönetimler ve diğer kurumlarla olan ilişki, görev ve yetkilerinin neler olacağı belirlenmesi gerekmektedir.

AB uyum sürecinde, yerel yönetimlerin AYYÖŞ ilkelerine göre şekillendirdikten sonra Fransa Mülki İdare Sistemine yakın bir yapılanmaya gidip, kurulması düşünülen bölge teşkilatları yanına Bölge Valiliklerinin de kurulması gündeme gelebilir.

Özellikle yerel yönetimlerle ilgili mevzuat çalışmaları bitirildikten sonra taşra teşkilatını ele alıp, idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda yapılanmasını gözden geçirmek gerekecektir.

2) Mülki İdare Amirlerinin Gerekliği

Dünyada giderek daha çok duyulmaya ve tartışılmaya başlanan küreselleşme veya globalleşme gibi kavramlar, Türkiye gibi üniter yapıya sahip devletlerde tedirginliklere sebep olmaktadır. Küreselleşme ile birçok siyasi, iktisadi ve sosyal etkinlik kapsam bakımından dünyaya şamil hale gelmekte ve devletler ve toplumların içinde ve arasında etkileşim ve birbirine bağlılık yoğunlaşmaktadır. Modern küresel sistemin yeni olan yanı, sosyal ilişkilerin –başta teknolojik, örgütsel, idari ve hukuki olmak üzere- yeni etkinlik boyutları içinde ve bunlar aracılığıyla genişlemesi ve modern iletişim ağları ve yeni

enformasyon teknolojisi gibi olguların aracılık ettiği birbirine bağıllık kalıplarının sürekli olarak yoğunlaşmasıdır. Yirmi birinci yüzyılın başında, en güçlü devletler bile karşılıklı bağımlılığın gerekleriyle baş etmek durumundadırlar. Mülki sınırlar esasına dayanan ulus devletler çok uluslu şirketlerin, sermaye akışlarının ve iktisadi problemlerin sınır tanımayan etkileriyle baş etmek zorundadırlar¹⁰⁹

Küreselleşme trendi, modernitenin önemli unsurlarından ulus devleti aşan bir görünüm sergilemektedir. Modern teori içinde, “ilerleme ” ve “evrim” mantığının da bir sonucu olarak yorumlanabilecek olan bu gelişmenin sonucunda, ulus devletlerin üzerinde “uluslar üstü” ya da “ulus ötesi” oluşumların güç kazanmaya başladığına tanık olunmaktadır. Diğer taraftan ulus devletin yerel ihtiyaçlara cevap vermede büyük, buna karşılık global ihtiyaçlara cevap verme konusunda küçük gelmeye başladığı iddiaları ortaya atılmış, dünya bir tarafta küreselleşirken aynı zamanda buna bir tepki özelliği de taşıyan “yerelleşme” eğilimleri de güç kazanmaya başlamıştır¹¹⁰.

Küreselleşme, yerelleşme gibi fikirlerin ortaya çıkışı ve bunların sonucu olarak Kamu yönetiminde ve hizmet sunmada meydana gelen değişiklikler Üniter devlet yapılarını sarsmaya başlamıştır. Özellikle AB’de demokrasinin yaygınlaştırılması ve kurumsallaşması için yerel yönetimlere yönelik eğilimler hız kazanmıştır.

Küreselleşme dünya çapında karşılıklı bağımlılığı arttırdığı için ulus devletin gücünü zayıflatır görünmekteyse de, onu tümüyle ortadan kaldırma ihtimali yoktur. Yani, modern devletin görünebilir gelecekte siyasi teşkilatlanmanın aslı biçimi olarak kalacağı kesin gibidir. Bu nedenle, küreselleşmenin ortaya çıkardığı gerçek tehdit ulus devletin kendisine yönelik olmaktan çok, siyasi otoritenin geleneksel kullanım biçimine yöneliktir. Küreselleşme devleti ortadan kaldırmayabilir, ama yönetenler ile yönetilenler arasındaki iktidar ilişkisinin geleneksel bir anlatımı olarak egemenlik ilkesinin ortadan kalkmasına yol açabilir¹¹¹.

Türkiye üniter devlet yapısına uygun olan mülki idare sistemini Fransa’dan esinlenerek kurmuştur. Fransız kamu yönetiminde de 1982 yılında çıkarılan yasal düzenleme ile yerel yönetimler güçlendirilmiş mülki idare amirlerinin pozisyonu zayıflatılmıştır.

109 Mustafa Erdoğan, “Küreselleşme, Hukuk ve Türkiye” **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Editörler: Turgay Uzun-Serap Özen, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, 2004, s.13

110 Veysel Bozkurt, “Değişen Paradigma, Çatışan Uygarlıklar ve Bölgesel Bütünleşme”, **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Editörler: Turgay Uzun-Serap Özen, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara,2004, s.33

¹¹¹ Mustafa Erdoğan, a.g.m., s. 15-16

Fransa’da dahi mülki idare amirliği sistemi zayıflatılıyorsa AB’ne adaylık süreci devam eden Türkiye’deki sistemin zayıflamaması mümkün gözükmemektedir.

Mülki idare amirleri tarihi süreç içinde devletin temsilcisi olmalarının yanında birer halk önderi olmuşlar, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının sevk ve idaresinden sorumlu olmalarının yanında emniyet ve asayişin sağlanması görevini de yürütmüşlerdir. Başta mahalli kaynakların ekonomiye kazandırılması olmak üzere görev yaptıkları mahalde topyekün bir sosyo-ekonomik kalkınmayı kendilerine şiar edinmişlerdir. Bu tartışmalar, katılım boyutunun ön sıraya çıkarıldığı yeni bir kamu yönetimi anlayışı olan “yönetişim” (governance) kavramını gündeme getirmiştir. Yönetişim yukarıda sözü edilen değişimlerin ortaya çıkardığı kimi sakıncaları gidermek için gündeme gelen, yönetim ahlakı, saydamlık, denetlenebilirlik gibi öğeleri de kapsar hale gelmiştir¹¹². AB ülke ve ilkelerinde etkin bir şekilde yer bulan “yönetişim” yerel düzeyde alternatif hizmet sunma biçimlerinin katılımcı ve saydam bir yerel yönetim anlayışının egemen kılınmasında son derece önemli roller üstlenebilme potansiyeline sahiptir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında çıkarılan yerel yönetimler ile ilgili yasal mevzuat ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu taslağı ile getirilmek istenen düşünce yerel yönetimlerin yani yerelliğin ön planda olduğu, şeffaf, hızlı, verimli ve hesap verebilir bir yönetim sistemi oluşturmaktır. Bahsi geçen tasarı yasallaşmamasına rağmen sayılan kavramlar ve başka çağdaş yönetim ilkeleri yönetim sistemimize hakim olmaya başlamıştır.

Yönetişim kavramının getireceği özel kesim, STK’ları ve kamu kesiminden oluşan çok paydaşlı yönetim anlayışı ile tüm yerel imkanlar hareket geçirilerek özellikle bölgesel kalkınma sağlanacaktır. Son kısımda önerilecek olan İlçe Özel İdarelerinin kurulması veya mevcut haliyle devam etmesi halinde de Köylere Hizmet Götürme Birlikleri vasıtasıyla Mülki İdare Amirleri halkın katılımını da sağlayarak kaynakları yetersiz ancak sorunları fazla olan bir ülkede kalkınmanın motoru olacaklardır. Yıllardır yapılan tüm çalışmalarda ilçe özel idarelerinin temel hizmet birimi olması gerektiği söylenmesine rağmen şu ana kadar böyle bir şey gerçekleştirilememiştir. Ancak 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile kaynağa kavuşarak etkin hale gelen Köylere Hizmet Götürme Birlikleri sayesinde mülki idare amirleri ilk kez hizmet edebilmek için uygun bir ortam

¹¹² Cahit Emre, “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği”, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s.302

yakalamışlardır. Türk insanının çok yakından tanıdığı ve benimsediği mülki idare amirleri, yaklaşık olarak 150 yıllık bir devlet yönetme geleneğine ve tecrübesine sahiptirler.

Demokratik sürecin çok daha sağlıklı işleyeceği bu yeni süreç geleneksel mülki idare amirliği sisteminin bizzat hizmet sunma yetkilerinin kısılması ve temsil, eşgüdüm ve denetleme görevlerine dönme sonucunu doğurursa, 150 yıllık devlet yönetme ve hizmet sunma tecrübesinden mahrum kalınacaktır.

Yeni yönetsel gelişmeler mülki idare amirlerinin işlevini azaltmış olmasına rağmen merkezi yönetimin taşra teşkilatında idarede bütünlüğü sağlayan bir ajan, diğer taraftan il veya ilçe özel idareleri adına hizmet eden bir yerel yönetici, bu haliyle korunması gerekmektedir.

Türk İdare Sisteminde valinin yeri çok önemli ve çok eskidir. Türkiye’de yaklaşık olarak 150 yıllık bir geçmişi olan valiler taşra teşkilatının asli unsurları ve İl sisteminin başlıcalarıdır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 9. maddesi validen şöyle bahsetmektedir: “Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.” 6. maddede ise atanma usulünden bahsetmektedir: “Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar ” Görüleceği üzere vali belli bir prosedürle atanmakta, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ise “istisnai memurlar” arasında sayılmaktadır.

Valinin seçimle gelmesi tartışılmış olmasına rağmen, hakkında çok fazla sayıda araştırma göze çarpmamaktadır. Seçimli Valiyi savunanlar, vali atamalarının çok siyasallaştığı ve özerk bir yapıya sahip olması gereken il özel idareleri meclislerinin başında atanmış bir valinin demokratik olmaması ve özerkliğe gölge düşürdüğünü iddia etmektedirler.

Halkın oylarıyla gelen vali, hem merkezi yönetimi, hem de il yerel yönetimini temsil edecektir. Yetki genişliğine göre merkezi yönetimin temsilcisi, seçimle geldiği için ise il özel idaresini ve meclisi temsil edecek ve yürütebilecektir.

Öncelikli olarak seçilmiş valinin gerekçelerinden biri olan İl genel meclisine seçilmiş bir başkan ataması kaygısı, yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile giderilmiştir. Vali artık il genel meclisinin başkanı değildir. Meclis kendi üyeleri arasından bir kişiyi başkan olarak seçmektedir. Diğer bir gerekçe ise, vali atamaları Bakanlar Kurulu’ndan çıktığı için siyasallaşmaktadır. Buna karşı, aynı zamanda Cumhurbaşkanı da onayladığı için siyasallaşma boyutunun ortadan kalktığı söylenebilir. 5442 sayılı kanunda valinin devletin

temsilcisi olduğu belirtilmekte, bu bağlamda taşrada yönetsel geleneklerimize uygun olan atanmış valilerin olmasının daha sağlıklı olacağı düşünülmektedir.

Ayrıca seçilmiş bir valinin federal bir yapıya zemin hazırlayacağı da söylenmektedir¹¹³. Ülkemizde özellikle ayrılıkçı faaliyetlerin olduğu yörelerde sıkıntıya sebep olabilecektir. Devletin temsilcisi bir atanmışın taşra teşkilatının başında bulunması, hem yönetsel geleneklerimize uygun hem yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet (hukuksal denetim) yetkisinin kullanılması açısından faydalı olacağı düşünülebilir..

3) Demokratik Devlet

1982 Anayasası Türkiye Cumhuriyeti'nin başka bazı ilkelerle beraber demokratik devlet olması ve bunun üzerine inşa edilmesi gerektiğini hüküm altına almıştır. Bir devletin demokratik olabilmesi için o devlette aşağıda sayılan altı şartın aynı anda bulunması gerekmektedir¹¹⁴.

- a -Etkin siyasal makamların seçimle belirlenmesi,
- b-Seçimlerin düzenli aralıklar ile tekrarlanması,
- c -Seçimlerin serbest olması,
- d -Birden çok siyasal partinin var olması,
- e -Muhalefetin iktidar şansının olması,
- f -Temel kamu haklarının tanınmış ve güvence altına alınmış olması.

Yukarıda sayılan ilkelerden yola çıkarak bir tanım yapmamız gerekirse “Devletin demokratik olması demek; serbest seçimlerin olduğu çok partili bir siyasal ortamda temel hak ve hürriyetlerin korunduğu ve etkin siyasal makamların halk tarafından seçildiği bir devlet düzeni kastedilmektedir.” Yukarıda sayılan şartlar ülkemizde mevcut olup, eğer bu şartlara göre bir devletin demokratik devlet yada demokratik olmayan devlet olduğu ayrımı yapılacak olursa Türkiye'nin demokratik bir devlet olduğunu söylemek mümkündür. AB'ne üyelik sürecinde sorunlar bulunsa da, AB mevzuatına uyum ve yönetsel yapıların uyumlaştırılması aşamasında ne gibi değişimlerin gerçekleştirilmesi gerektiği sorunu bulunmaktadır.

¹¹³ Ziya Coker, **Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, TİD Yayını, Ankara, 2003, s.67

¹¹⁴ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, Bursa, 2000, s.133

Bu sorunların çözümünü geleneksel yönetim anlayışı yerine yönetim odaklı anlayışın getirilmesinde bulmak mümkündür. Çünkü AB genişlemesini sağlarken diğer taraftan üye olarak kabul ettiği ülkelerde ortak yönetsel geleneklerin oluşturulması içinde çalışmaktadır. OECD ve AB'nin ortak yürüttüğü Sigma programı sayesinde Birliğe alınacak yeni üyelere yönetsel bazı programlar uygulanmakta onların idari kapasitelerinin artırılması yoluna gidilmektedir. Türkiye'de, 7 Mayıs 2004 yılında Avrupa Komisyonunun aldığı bir kararla Sigma programına dahil edilmiştir. Avrupa Birliği belgelerinde yer alan yönetim kavramının yakın gelecekte Türk yönetsel sistemi içinde görmek mümkün olacaktır. Çünkü Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısında bu kavramı çağrıştıran düzenlemeler mevcuttur.

Yönetişim kamu politikalarının geleneksel olarak seçilmiş yönetimlerce üretilmesi yerine çok daha geniş bir kamu-özel kurumlar yelpazesi kullanılarak geliştirilip uygulanmasına işaret etmektedir. Kamu ile özel kesim arasında ortaklıklar oluşturmak, ağbağlar (networks) geliştirmek ve sözleşmeler yapmak siyaset sahnesinin tamamlayıcı parçaları olmaktadır. Kamu politikalarının bazı alanlarında devletin rolünün azaltılması ise kaçınılmazdır. Yönetimden yönetime doğru yaşanan kayma öte taraftan, siyaset sahnesinde son yıllarda devletin yeni rolü ile ilgili yaşanan kaymayı da yansıtmaktadır. Aslında yönetim yaklaşımı, bir noktaya kadar bu gelişmelerin mantıksal bir uzantısı olarak görülmelidir. Yönetişimin ortaya çıkması devletin işleyişi, kapasitesi ve sınırları ile ilgili geleneksel anlayışlar için gerçek manada bir meydan okuma içermektedir. En son aşamada bu meydan okuma demokratik ve hesap verebilir bir devletin nasıl örgütleneceği ile alakalıdır. Liberal demokratik perspektife sahip bir devlet modelinden, devlet dışı aktörlere bağımlılığın karakterize ettiği bir devlet modeline geçildiği iddia edilmektedir.¹¹⁵

Yönetişim yönetimle ilgili kurumları kapsadığı gibi hükümet dışı mekanizmaları da kapsar. Bu mekanizmalar aracılığı ile yönetim içinde yer alan kişi ve organizasyonlar hedefleri yönünde hareket eder, ihtiyaçlarını giderir ve isteklerini yerine getirirler. Yönetişim sosyo-politik sistemlerde katılımcı tüm aktörlerin çabalarının "ortak" bir sonucu veya neticesi olarak ortaya çıkan bir kalıp veya yapıdır. Hiçbir aktör belli bir politika enstrümanının etkin kullanımını sağlayacak yeterli genel bilgiye de sahip değildir. Ayrıca tek başına hiçbir aktör tek taraflı olarak bir yönetim modelinde üstünlük sağlayacak yeterli eylem potansiyeline de sahip değildir. Yönetişim sadece devlete ait eylemlerle sınırlı değildir. Topluma öncülük eden, onu kontrol ve idare eden, yöneten sosyal, siyasal ve yönetsel bütün aktörlerin tüm aktivitelerini kapsamaktadır. Uluslar arası, ulusötesi ve AB gibi ulusüstü pek çok kurum tarafından devlete meydan okunmaktadır. Ulusaltı seviyede yer alan birimler

¹¹⁵ Okçu, a.g.m.

gittikçe daha fazla kendine güvenen ve hakkını arayan birimler haline gelmiş ve ekonomik desteklerini arttırmışlardır. Yerelin güçlenmesi AB gibi uluslar arası kuruluşlar tarafından da desteklenmektedir. 1980 ve 1990'lar boyunca pek çok Batılı ülkede uygulanan ademi merkezîyet bölgesel ve özellikle de yerel yönetimleri güçlendirmiştir. Zamanla bu yönetimler devlete daha az bağımlı hale gelmiştir. Aynı zamanda, yerel ve bölgesel seviyelerde yeni ve hükümet dışı yönetim modelleri ortaya çıkmıştır ki bu gelişme merkezi hükümet tarafından da olumlu karşılanmıştır. Son dönemlerdeki yönetsel reform çabaları çeşitli yönetim seviyeleri arasındaki ilişkilerin değişmesine yol açmıştır. Reformlar “Yeni Kamu İşletmeciliği” yaklaşımının benimsediği tarzda olmuştur ve daha önceki yönetim seviyeleri arasındaki ‘komuta ve kontrole’ dayalı ilişkinin bu özelliğini hafifletme eğilimindedir¹¹⁶.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında demokratik devlet geleneklerinde değişimlerin olduğu, yönetimin salt devlet tarafından tek taraflı yapılacak bir iş olmaktan çıktığı ve etkileşimin, katılımın, paylaşımın ön plana çıktığı, devletin fonksiyonlarının değişikliklere uğramasının kaçınılmaz olduğu ortadadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden yapılandırılması Hakkında Kanun) ele alındığında getirilmek istenen sistem içerisinde düşünülürse merkezi yönetimin sorumluluğunda olan birkaç görev ve yetki dışında taşradaki diğer tüm görev ve yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi ve özel idarelerdeki mevcut encümen başkanlığı görevi de mülki idareden alındığı takdirde mülki idare temsil makamı haline gelecektir.

4) Taşra Teşkilatı ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Değerlendirilmesi ve Öneriler

Türkiye’de 81 il ve 851 ilçe 35000 üzerinde köy mevcuttur. Ulaşım, teknoloji ve haberleşmede çok büyük gelişmelerin olmasına karşın vatandaşın belde veya köyüne daha fazla hizmet gelmesi amacıyla ve siyasetçilerin siyasi kaygılar ve vatandaşın ayağına hizmetin götürülmesi ilkesi adı altına son 20 yılda 500’ler civarında olan ilçe sayısı 851’e çıkmıştır. Neredeyse eski bucak merkezlerinin tamamı ve birçok köy ilçe olmuştur. Bunun yanında uzun yıllar 67 olan il sayısı aynı amaçlarla 81’e çıkarılmış, köylerde ise neredeyse her mahalle topluluğu köy olma yarışına girmiştir.

Taşrada mülki idare amirleri hem merkezi yönetimin temsilciliği görevini hem de yerel yönetim organı gibi çalışmaktadır. Ayrıca MİA’nın yerel yönetimlerle vesayet denetimi ilişkisi vardır. Taşrada yönetimin bütünlüğünü sağlama yetkisi MİA’ya verilmiştir.

¹¹⁶ Okçu a.g.m.

Taşra ve yerel yönetimlerle ilgili yeniden yapılanma kapsamında getirilen yeniliklerin yanında aşağıda belirtilecek hususların varlığı halinde hem çağdaş bir yönetim şekli benimsenmiş olacak hem de alışlagelmiş yönetim kademeleri ve sistemi çok yara almadan uyum sağlanmış olacaktır.

a) Yerel Yönetimler

Bu sistemde dört basamaklı bir yerel yönetim kademesi planlanmaktadır:

aa) Belediye Teşkilatları (Köy Belediyesi ve Diğer Belediye Örgütleri)

Bu kısımda, köylerin yönetimini aktif hale getirip vatandaşın köy işleri ile ilgilenmesini sağlayacak bir mekanizma kurulması önerilmektedir. “Çok Düzlemli Etkileşim”den bahsedilen bir ortamda köylerde demokratik hayattan uzak milyonlarca insan yaşamaktadır.

Köy Muhtarlığını belediyelerin alt kademeleri gibi düşünüp ona göre organize etmek gerekmektedir. Muhtarın aday olması ve siyasi partiler adına seçime katılması sağlanmalıdır. Muhtara yardımcı olmak ve onun idari işlerini görmek üzere, imkanlarına ve iş hacmine göre bir veya birkaç personel çalıştırmasına imkan tanınmalı, köy meclisi ve yönetim kurulu olmalıdır. Köyü eğer küçük bir belediye haline getirebilir ve teşkilatı kurulursa, yerel demokrasinin gelişmesi ve yönetime katılım sağlanmış olur. Halihazırda kurulu bulunan belediye teşkilatları da aynı şekilde korunmalı, yetki, görev ve kaynak dengelemesi yapıp ona göre hizmet vermeleri sağlanmalıdır.

ab) İlçe yerel Yönetimi

Bu kısımda ise mevcut belde belediyeleri ile köylerin oluşturacağı yerleşim yerlerinden seçilecek temsilcilerden ve yerel belli başlı STK temsilcileri ile meslek odalarının temsilcilerinden oluşan ve başkanı kendi aralarından seçilecek olan bir meclis oluşturulmalıdır. Ana hizmet birimi ilçe yerel yönetimi olmalı ve il merkezlerinde de bu teşkilat kurulmalıdır. Meclis üyelerinin kendi aralarından seçeceği üyelerden ve özel idare ile ilgili görev yapan kurum amirlerinden, seçilmiş ve atanmış dengesi sağlanarak, kaymakam ve vali tarafından seçilecek üyelerden oluşacak bir yönetim kurulu yada encümen oluşturulabilmelidir. İlde vali yardımcısı, ilçede ise kaymakam bu kurulların başkanı olmalı, İl merkezinde de ilçeye benzer bir teşkilat kurulabilmelidir. Valilerin tüm ilden sorumlu olması bazı zamanlar merkez ilçede işlerin aksamasına sebep olmaktadır. Bu durumu önlemek için özellikle yatırımlar ile ilgili, ilçedeki teşkilata benzeyen bir teşkilatın ilde bir vali yardımcısı başkanlığında oluşturulması gerekmektedir. Böylelikle yerel işlerle

ilgili ana kararları alan meclis, merkezi hizmetlerle yerel hizmetleri birlikte sunan bir kaymakam olmalıdır.

ac) İl Yerel Yönetimi

Bu teşkilatta ise, mevcut il genel meclisleri teşkilatına benzeyen, ilçe yerel yönetimlerinden gelen temsilcilerden oluşan ve başkanını kendi aralarından seçecekleri, karar organı statüsünde olan meclis oluşturulmalıdır. Bu birim, ilçe bazında çözümü güç veya tüm ili ilgilendiren konular ile ilçe özel idareleri arasında planlama ve koordinasyon sağlamak ve kaynak dağıtımını yapmak üzere kurulan bir teşkilat olmalıdır. Bu yerel yönetimin yürütme birimi ise, valinin başkanlık ettiği ve meclis üyelerinin kendi aralarından seçecekleri temsilciler ile özel idare teşkilatı içinden valinin uygun göreceği birim amirlerinden oluşmalı ve tüm ili ilgilendiren işlere bakmalıdır.

ad) Bölge Yerel Yönetimi

Bu örgüt Fransa'da uygulanmakta olan örneğe uygun olarak teşkil ettirilmeli ve bölgeye bağlı illerin il yerel yönetimlerince seçilip gönderilen temsilcilerden oluşacak şekilde teşkilatlanmalıdır. Bölgesel iş ve işlemler konusunda genel yetkiye sahip olmalıdır. Meclise, yapılması gereken zorunlu hizmetlerle ilgili planlama, yetki ve görev ve kaynak verilmelidir. Bölgenin yürütme organı ise meclis üyelerince seçilecek temsilcilerden oluşacak bir kurul olmalı ve başkanı ise meclis başkanı olmalıdır. Ancak bu teşkilatlanma oluşturulurken üniter devlet yapısının korunması için gereken tedbirler alınmalıdır.

b) Taşra Yönetimi

ba) İlçe Yönetimi

Yerel Yönetimlere devredilmesi gereken yerel nitelikli tüm görev ve yetkiler devredildikten sonra, merkezi yönetimin temsilcisi sıfatıyla yönetimde bütünlüğün sağlayıcısı, yerel yönetimler üzerindeki hukuksal denetimi yerine getiren aktif bir teşkilat kurulmalıdır. Aynı zamanda ilçe yerel yönetimlerinde yürütme kurulunun başı olarak hizmetlerin eksiksiz ve bütünlük içerisinde verilmesini sağlanmalıdır. Bunlar planlanırken ilçe teşkilatlanması tekrar ele alınmalı ve küçük ölçekli ve potansiyeli olmayan ilçeler belediye teşkilatı kalmak kaydıyla lağvedilmelidir.

bb) İl Yönetimi

İl teşkilatı devlet temsilinin merkezi olmalı aynı zamanda hukuk hakimiyetinin sağlanmasında etkin bir role bürünmeli, icraatlarla ilgili kısmı kaymakamlar yapmalı vali genel temsil, denetleme, gözetleme ve eşgüdüm makamı olmalıdır. İlde valinin uygun

göreceği bir vali yardımcısı merkez ilçedeki işlerin genel yürütümünden sorumlu olarak görevlendirilmelidir. İl teşkilatında denetleme yapabilecek bir kurul oluşturulmalıdır. Bu kurul Kamu Yönetimi Temel Kanun tasarısı ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında lağvedilecek teftiş kurullarının denetim elemanlarından oluşabilir. Merkezi teşkilatın tüm kurumları valiye karşı sorumlu olmalı, yerel yönetimler üzerinde ise vesayet denetimi (yönetimin bütünlüğü ve hukukilik denetimi) devam etmelidir.

bc) Bölge Valiliği

Bölge valiliği ise hali hazırda bölgelerden yapılması zorunlu gözüken faaliyetlerin sağlanması ve bölgelerde kurulacak bölge yerel yönetimlerinin, idarenin bütünlüğü ilkesi içerisinde kalmasını sağlamak ve hukukilik denetimini yapmak üzere planlama, koordine etme, bölgesel yatırımları takip etme gibi teknik konularla yetkilendirilecek şekilde teşkilatlanmalıdır. Ayrıca bazı bölgelerde kurulacak olan Bölgesel kalkınma Ajanslarıyla koordineli çalışma şartı getirip, kalkınma plan ve programlarının bölgesel bazda uygulanması ve takibi için imkanların birleştirilmesi sağlanmalıdır.

SONUÇ

Yaşanılan süreç, Türk kamu bürokrasisinin AB'yi, onun politika tasarım süreçlerini nasıl algıladığını tartışmak zorunda olacağı bir süreç olacaktır. Bu dönemde Türk Kamu Yönetim yapısının AB'ye üyelik sürecinde önemli değişiklikler beklenmektedir. Türk yönetim sistemi bugüne kadar, bu süreçten çok etkilenmiş ve yeni düzenlemeler hayata geçirmiştir. Değişim, sadece merkezi yönetimde ve onun taşra teşkilatında olmayacak aynı zamanda yerel yönetimlerde, sivil toplum kuruluşlarında, sendikalarda, üniversitelerde de olacaktır.

AB'ye uyum çalışmaları kapsamında TBMM olağanüstü toplanarak uyum yasalarını görüşmeye başlamıştır. Getirilen yeni uygulamalarla yönetim alanında her gün bir şeyler değişmektedir. Yönetim alanında getirilen yeniliklerin hayata geçirilmesi uygulanma geleneğinin oluşturulması zaman alacaktır.

Merkezi yönetim yanında, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi de önemli sorunlar içinde bulunmaktadır. Son yıllarda hızla artan il ve ilçe yapma tutkusunu, yerelleşme olgusunun giderek çok kuvvetli savunulması ve AB normlarının yerelleşmeyi şart koşması, mülki sistemin katı merkeziyetçi bir yapıya sahip olması, merkezi yönetimin bazı yetkileri mahalline aktarmada çekingen davranması, taşra örgütlenmesinde aslolan il teşkilatı olmasına rağmen bölge teşkilatlarının sayıca çok artması ve yerel mülki amirin disiplinin dışına çıkma gayretleri, bazı il teşkilatlarının il sistemi dışına çıkarılması (vergi daireleri gibi) veya mülki amire ait olması gereken bazı yetkilerin il müdürlerine aktarılması, nüfus hareketinin çok fazla olması sebebiyle yapısal sorunların ortaya çıkması ve yönetimin bu süreci iyi yönetememesi, mülki idarenin gelişmeler karşısında sistemini yenileyememesi gibi hususlar sayılabilir.

Yukarıda sayılan sorunlara ve gelişmelere yenileri eklenebilir. Bu sorunlar ve gelişmeler mülki idarenin ve il sisteminin giderek işlevlerini tamamlamakta olduğu tartışmalarına sebep olmakta, aynı zamanda mülki sistemi olumsuz yönde zorlamaktadır. Merkezi hükümetin yapması gereken asıl görevler olan planlama, kaynak yaratma, hizmet standardı belirleme, eşgüdüm sağlama ve denetleme gibi ana işlevlerin yeterince yapılamaması yönetimde köklü sorunlar meydana getirmektedir. Asli görevlerini yerine getiremeyen merkezi hükümet yerel yönetimlerce sunulması gereken birçok hizmeti taşra teşkilatı vasıtasıyla sunmaya çalışmakta ve hizmetlerden vatandaşların memnuniyeti hiç araştırılmamaktadır.

AB'ye uyum ve kamu yönetiminin yeniden yapılanma sürecinde, merkezi hükümetin, hizmet üretmek yerine hizmetleri koordine etmek, hizmetlerin taşınması gereken standartları belirlemek, hizmetlerin yürütülmesinde hakim olması gereken ilkelerin neler olduğunu ortaya koymak ve kamu hizmetlerinin belirlenen doğrultuda gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini gözetlemek ve denetlemekle görevli olmasının sonucu olarak, taşra teşkilatında da buna göre küçük ancak işlevsel bir örgütlenmeye gidilmesi kaçınılmazdır.

Kamu Yönetimi Temel kanun tasarısı ile getirilmek istenen, katılımcılık, saydamlık, bilgi edinme hakkı, hesap verebilirlik, süratli, kaliteli, etkili ve verimli yönetim, hizmette yerellik, sonuca odaklılık gibi ilkeler ve yönetme kıstasları yanında yerel yönetimlerde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıyla getirilen; yönetsel özerklik ve yeterli yönetsel kapasitenin oluşturulması, seçimle oluşmuş karar organlarının varlığı, mali özerklik, eşitlik ve belirli hizmet standartları, hizmetin halka en yakın optimal birimce sunulması ve etkin bir denetim gibi ilkeler kamu yönetiminin sınırlarının belirlenmesini sağlayacak ve hizmet sunmanın standardını oluşturacaktır.

Kamu yönetiminde yapılması gereken en önemli husus, yönetimin karar sürecinin olabildiğince geniş katılımlı olması, buna karşılık yönetimin ise, profesyonel olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Toplumun eğitim seviyesinin yükselmesi, vatandaşların toplumsal olaylara duyarlı hale gelmesi, toplumun kendisini ilgilendiren konulara katılmak istemesi sonucu, yönetim alacağı kararlarda bireyleri ve örgütleri dikkate almak zorundadır. Kamu kesimi, sivil toplum örgütleri ve bireylerin dahil olduğu hatta ulusüstü örgütlerin müdahil olduğu bir yönetim süreci yaşanmaktadır. Yönetimin bu yeni sürece uyarlanması ve yöneticilerin ve personelin ise bu yeni duruma uyum sağlayabilmeleri için eğitilmeleri ve üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki örgüt, personel ve malları, toplumsal beklentilerin tam olarak karşılanması konusunda etkin ve verimli bir şekilde kullanabilmeyi gerçekleştirecek düzeyde eğitilmeleri gerekir.

Bu açıklamalar ışığında, mülki yönetim sisteminin merkezi yönetimin alacağı pozisyona göre şekilleneceği, asli görevlerine dönecek bir merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin de buna paralel olması beklenmelidir. Yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin aktarılması MİA'nın zayıflaması anlamına gelmektedir. Ancak bu durum AB'ne uyum sürecinde kaçınılmayacak bir gerçekliktir. Kamu hizmetleri merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasında açıklanan ilkeler doğrultusunda yeniden paylaşılacak, yetkiler, kamu kesimi, bireyler ve STK'lar tarafından birlikte kullanılacaktır.

Mülki idare amirleri devleti temsil makamı yanında merkezi yönetimin planlama, koordinasyon, denetim gibi işlevlerinin takipçisi olacaktır. Bunun yanında il özel idarelerinin

yönetim kurullarındaki görevlerinin devam etmesi durumunda yerel kalkınmanın ve kırsal altyapının sağlanmasında etkin rolleri olacaktır. Mülki idarenin Türk Yönetim hayatındaki tarihsel etkisi ve işleyişi dikkate alınarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sürecinde sistem dışına atılmamalıdır.

Göz ardı edilmemesi gereken bir husus da; hangi ülkede olursa olsun, yönetimin yeniden düzenlenmesinde başarının temel koşulu, o ülkenin yönetim geleneklerinin ve kamu yönetimine egemen olan değerlerin, davranış kalıplarının ve alışkanlıkların göz önünde bulundurulmasıdır. Yönetimsel geleneklerden kaynaklanan engellerin nasıl aşılacağını hesaba katmayan bir yeniden düzenleme girişiminin başarısızlıkla sonuçlanması kaçınılmazdır.

KAYNAKÇA

- Acar**, Ahmet, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Açılış Konuşması**, 7 Eylül 2006, Ankara, http://www.tepav.org.tr/sempozyum/sunumlar/Ahmet_Acar.pdf 21.09.2006
- Apan**, Ahmet, Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, **ÇYY**, cilt:13, sayı: 4, Ekim 2004
- Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri**, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 2004
- Avrupa Birliği Üyeliğinin Türkiye Vatandaşlarına Sağlayacağı Faydalar**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No:173, 4.Baskı
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**
http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html 05.05.2006
- Balaban**, Osman, “Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye’de kamu Yönetimi Reformu”, **ÇYY**, Cilt:13, Sayı:4, Ekim 2004
- Balci**, Asım, “Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması”, **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Editörler: Turgay Uzun ve Serap Özen, Seçkin Yayıncılık,Birinci Baskı, Ankara, 2004, s.119
- Bozkurt**, Ömer, Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü** ,TODAİE Yayını, No:283, Ankara, 1998
- Bozkurt**, Veysel, “Değişen Paradigma, Çatışan Uygarlıklar ve Bölgesel Bütünleşme”, **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Editörler: Turgay Uzun-Serap Özen, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara,2004
- Çalt**, Gökhan, **Bölgeselleşme ve Avrupa Birliğinin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları** <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/05gokhancalt.pdf> 27.05.2006
- Canpolat**, Hasan, “İngiltere’de Mahalli İdareler” **Dünya’da Mahalli İdareler**, Editör: Muammer Türker, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No:27, Ankara, 1999
- Çelik**, İsa , **AB Anayasası ve ilgili Mevzuat** ,Savaş Yayınevi, Ankara, 2005
- Çimen**, Adnan, Kaymakamlığın Sonu ve Son Kaymakam, **TİD**, Sayı:449,Aralık 2005
- Çoker**, Ziya, “Avrupa Birliği ve Birliğe Giriş Öncesinde Türkiye’nin Durumu”,**TİD**, Sayı:430, Mart 2001
- Çoker**, Ziya, **Mülki Yönetim ve yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Ankara,Türk İdareciler Derneği Yayını,2003
- Çoker**, Ziya, **Belediye ve Mülki İdare Amirleri İlişkileri**, Todaie Yayını, Birinci Baskı, Ankara, Aralık 1999
- Çolak**, Nusret İlker, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005

Demir, Fevzi, Şükrü Karatepe, Bilal Eryılmaz, Türkiye’de İl Yönetiminin Yeniden Yapılanması, ESİAD Yayını No:93/6-2, İzmir, 1993

DPT Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara, 2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/o:k523.pdf> 10/05/2006

Emre, Cahit, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemde Kopmalar”, **İyi yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Yayını, Ankara, 2002

Emre, Cahit, “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği”, **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002

Erdoğan, Mustafa , “Küreselleşme, Hukuk ve Türkiye” **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Editörler: Turgay Uzun-Serap Özen, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, 2004

Ergun, Turgay, Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama, TODAİE Yayınları, Ankara, 2004

Gönül, Mustafa, Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler, **AİD**, Sayı:3, Eylül 1992

Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, Bursa, 2000

Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**,G.23.Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005

Güler, Birgül Ayman, Yerel Yönetimlere Reform Sorunu, **ÇYY**, Cilt: 10, Sayı: 3, Temmuz 2001

Güler, Birgül Ayman , **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi -Yapısal Uyarılma Politikaları 1980-1995**, İmge Yayınları, 2005

Günay, Ö.Faruk, **Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model**, Sivas, 1999

Gürsoy, Erol Zihni, Cumhuriyetin 75i Yılında ve 21. Yüzyılın Eşiğinde Çağdaş Yönetim ve Mülki İdare Amirliği, **TİD**, Sayı:421, Aralık 1998

Halkın Mülki idareye Yönelik Tutum ve Beklentileri, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, ,SMB Yayını No:1, Ankara, 2003

2000 Yılı Genişleme Stratejisi, Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Yayını, Ankara, 2000

İçişleri Bakanları Toplantısı 17 Eylül 2001, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara, 2002

Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, Todaie Yayını, Ankara, 1991

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998

Keleş, Ruşen, Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Genişletilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982

Kızılıcak, Recep, Liberal Batı Demokrasileri ve Türk kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler, **TİD**, Sayı:434, Mart 2002

Koçdemir, Kadir, “Almanya’da Mahalli İdareler” **Dünya’da Mahalli İdareler**, Editör: Muammer Türker, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1999

Kurşunlu, Elif, **Avrupa Birliği Müktesabatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite**, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004, <http://www.abgs.gov.tr/uzman/uzmanliktezleri.17/04/2006>

Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1.Basım, Ankara, 1998

Mülki İdare Şurası, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 2002

Newman, H. William, **Yönetim İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, Çev: Kenan Sürgit, 4.Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 1985

Nadaroğlu, Halil, **Mahalli İdareler (Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması)**, Yenilenmiş 6. Bası, İstanbul: 1998

Okcu, Murat, **Avrupa Yönetim Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzenli Yönetişim**, <http://www.tepav.org.tr> 20/04/2006

Oniki Derste Avrupa, Avrupa Komisyonu Basın ve İletişim Genel Müdürlüğü, 2004

Ortaylı, İlber, **Türkiye’de Taşra Yönetimi ve Yöneticiliğin Evrimi**, Türkiye’de MİA, TİD Bilimsel Araştırmalar Dizisi, 1976

Özer, Ahmet, Fransa’da Vali ve Kaymakamların Görevleri ve Statüleri, **TİD**,sayı:429, Aralık 2000

Öztürk, Namık Kemal, Bayram Coşkun, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etkisel Bir Bakış, **TİD**, Sayı:426, mart 2000

Personel Reformu Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Durumu, TİD Yayınları, Ankara, 1974

Pıtırılı, Ali, “Avrupa Birliği Müktesabatına Uyum Sürecinde Taşra Yönetimimiz”, **TİD**, Sayı:429, Aralık 2000.

Polatoğlu, Aykut, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, **ÇYY**, Cilt:9, Sayı:1, Ocak 2000

Sencer, Muzaffer, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1992

Sevinç, Derya, **Bölgesel Kalkınmada Genel Görünüm**, 14 Haziran 2006, Kayseri, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bolgesel_kalkinmada_BKAlarin_genel_gorunumu-Tepav_Epri_Yonetisim_Etutleri_14062006.pdf 17.09.2006

Sönmez, Muammer, Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler (Türkiye Fransa Örneği), İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara, 2003

Tamer, Mustafa., **Bölge Valiliği**, Ankara, 1994

Tamer, Mustafa., **İl Özel İdaresi**, Ankara, 1994

Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, Gözden Geçirilmiş 6 , Yargı Yayınları, Ankara, 1999

Tortop, Nuri, Eyüp İspir, Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 1999

Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **DPT Yayını**. Ankara, 2000

Ulu, Ömer, **İlçe Yerel Yönetimleri**, ikinci Baskı, İstanbul, 2000

Ülger, İrfan Kaya, **Avrupa Birliği El Kitabı (Kavramlar-Kurumlar-Kişiler)**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003

Uzun, Şentürk, “Büyük Britanya Yönetim Sistemi” **Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim**, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara

Yalçındağ, Selçuk, ”İl Sisteminin Güçlendirilmesi Çözüm mü”, **ÇYY**, Cilt:5, Sayı:2, Mart 1996

Yaşamış, Firuz Demir, **Türkiye’de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması Sorunlar ve Çözümler**, İstanbul, 2001

Yavuz, Faik, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Açılış Konuşması**, 7 Eylül 2006, Ankara, http://www.tepav.org.tr/sempozyum/sunumlar/Faik_Yavuz.pdf 22.09.2006

Yılmaz, Osman, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT Yayını, Şubat 2001

Yıldırım, Ferihan, “Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, **TİD**, Sayı:431, Haziran 2001

Yüksel, Alaaddın, “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılandırılması”, **ÇİD**, Cilt:4,Sayı:4, Temmuz 1995

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Fuat GÜREL

Doğum Yeri : Iğdır

Doğum Yılı : 1971

Medeni Hali : Evli

EĞİTİM VE AKADEMİK BİLGİLER

Lisans : 1988-1992 : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü

Yabancı Dil : İngilizce

MESLEKİ BİLGİLER

1994-2006 : Kaymakam - Vali Yardımcısı