

**T.C.**  
**ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**Yerellik İlkesi Kapsamında İl Yönetiminin Mevcut Durumu, Sorunları Ve Geleceği**

**Doktora Tezi**

**Hazırlayan**  
**Konur Alp Demir**

**Tez Danışmanı**  
**Doç.Dr. Hikmet Yavaş**

**Çanakkale-2016**

## TAAHHÜTNAME

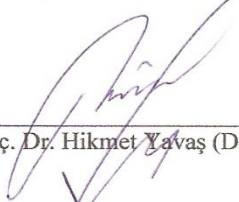
Doktora Tezi olarak sunduğum “Yerellik İlkesi Kapsamında İl Yönetiminin Mevcut Durumu, Sorunları ve Geleceği” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.


Tarih  
23.06.2016

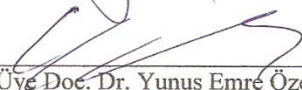
  
Konur Alp Demir

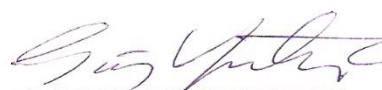
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne


**Konur Alp Demir'e ait Yerellik İlkesi Kapsamında İl Yönetiminin Mevcut Durumu, Sorunları ve Geleceği** adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi olarak oybirliği / ~~oyçokluğu~~ ile kabul edilmiştir.

  
Üye Doç. Dr. Hikmet Yavaş (Danışman)

  
Üye Doç. Dr. Mustafa Görün

  
Üye Doç. Dr. Yunus Emre Özer

  
Üye Doç. Dr. İbrahim Güray Yontar

  
Üye Yrd. Doç. Dr. Ali Şahin Örnek

Tez No: 10115047  
Tez Savunma Tarihi: 23.06.2016

**ONAY**

  
Doç. Dr. Şerif Korkmaz  
Enstitü Müdürü

19.07/2016

## ÖZET

### YERELLİK İLKESİ KAPSAMINDA İL YÖNETİMİNİN MEVCUT DURUMU, SORUNLARI VE GELECEĞİ

Merkezi yönetim taşradaki görevlerini yerine getirebilmek için yönetsel açıdan coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yönetsel birimlere ayrılmıştır. Merkezi yönetimin taşradaki temel yönetsel birimini il oluşturmaktadır. Türkiye’de il yönetim biriminin iki temel özelliği bulunmaktadır. Birinci özellik olarak ilin merkezi yönetimden ayrı tüzel kişiliği bulunan bir yerel yönetim birimi olması ifade edilebilmektedir. Buna “il özel idaresi” adı verilmektedir. İkinci özelliği ise il merkezi yönetimin taşradaki bölümlenişinin ana unsuru olmasıdır. Bu ana unsur “valilik” olarak adlandırılmaktadır. Türkiye’de il yönetimi sisteminin incelendiği bu çalışmada merkezi yönetimin taşra teşkilatlanmasının niteliğine vurgu yapılmaktadır. Bir diğer ifadeyle bu çalışmanın ana teması “il sistemi” veya “valilik sistemi”dir. İl sisteminin yaşamış olduğu çok sayıda sorunu bulunmakla birlikte çözüm önerilerinin üniter devlet yapılanması içerisinde sunulması önem taşımaktadır. Aksi takdirde yalnızca il sisteminin değil, devlet yönetim sisteminin temellerinin yeniden kurgulanması gerekmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada il yönetiminin yaşamış olduğu sorunlar incelenmiş, çözümsel öneriler sunulmuş ve önerilerin nitelikleri yerellik ilkesi kapsamında şekillendirilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda il yönetimi sistemi için yeni bir model önerisi teklif edilmiştir. Önerilen bu model üniter devlet yapılanması dışına çıkmadan yerellik ilkesinin uygulamaya nasıl geçirileceği konusunda yenilikler getiren ve il yönetimini yaşamış olduğu sorunlardan uzaklaştırabilecek nitelikte bir kurguya sahiptir. Modelin ana teması merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il genel yönetiminin yerellik ilkesi kapsamında nasıl yeniden modellenebileceği üzerine kurgulanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Mülki Yönetim, İl Yönetimi, Valilik, Vali, Yerellik İlkesi

## ABSTRACT

### THE PRESENT SITUATION, PROBLEMS AND FUTURE OF THE PROVINCIAL ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY

The centralized administration has been divided into regions according to geography conditions, economical conditions and the needs of public services with regards to administrative in order to fulfil its duties in the rural level. The province is the fundamental administrative units of the centralized administration in rural level. The province has two fundamental characteristics in Turkey. The first characteristic of the province is able to state being independent local administration which has legal entity apart from the centralized administration. It is named as The Provincial Special Administration. The second characteristic of the province is being the main constituent of the centralized administration at rural level. This main constituent is named as “governorship. It is highlighted that the quality of rural organization of centralized administration in this dissertation which is studied province administration system of Turkey. In other words the main theme of this study is “province system” or “governorship system”. The province administration system has several problems and it is important to offer suggestions in the context of unitary state system. Otherwise, not only the administration system of province, but also the administration system of state will have to be fictionalised once again. Consequently, in this study, the problems of province administration has been examined and has been offered suggestions which aims to solve problems of province administration. In addition to this approach, the dissertation has been formalized in the context of principle of subsidiarity. In this context, a new model has been offered for the administration system of province. This new recommended model, which is offered in this dissertation, functions of how to put principle of subsidiarity into practice without relinquishing unitary state system. At the same time this model has a new fiction which can remove problems experienced by administration of province. The main theme of model is based on how to be able to model over again the provincial administration which is the rural organization of centralized administration in the context of principle of subsidiarity.

**Keywords:** Territory Administration, Provincial Administration, Governorship, Governor, The Principle of Subsidiarity.

## ÖNSÖZ

İl yönetimi sisteminin incelendiği, sorunlarına çözümsel önerilerin sunulduğu ve yerellik ilkesi kapsamında yeniden kurgulanarak yeni bir il yönetimi modelinin önerildiği bu çalışma özgünlüğü ile önem taşımaktadır. İlde devletin ve hükümetin temsilcisi olan valinin ve valilik sisteminin dikkatli bir biçimde incelenmesi ve yaşadığı sorunlarına çözümsel önerilerin sunulması gerekliliği bu çalışmanın ana fikir noktasını oluşturmaktadır. Bu fikirden yola çıkılarak mevcut durumda il yönetimi sisteminin karşılaşılmış olduğu sorunlar sıralanmış ve çözümsel öneriler sunulmuştur. Bununla birlikte Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter yapısı ve idarenin bütünlüğü ilkesi dikkate alınarak yerellik ilkesi ile şekillendirilmiş özgün bir il yönetimi modeli önerilmiştir. Önerilen model uygulamaya dönük bir biçimde tasarlanmış ve merkeziyetçi yapılanma ile yerellik ilkesinin nasıl bir arada olabileceği öngörüsünün kurgusu yapılmaya çalışılmıştır. Bu kurgu da tezin özgünlüğünün bir diğer yönünü ortaya çıkartmaktadır.

Önerilen model tek bir boyuttan değerlendirilmemiştir. Fransa, İtalya ve Japonya devletlerinin il yönetimi sistemleri ve kısmen de olsa Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan valilik sistemi dikkatli bir biçimde incelenerek karşılaştırmalar yapılmış ve farklı örnek uygulamalar yerellik ilkesi kapsamında bütünleştirilerek özgün bir il yönetimi modeli önerisi ortaya çıkartılmıştır.

Tez çalışmam süresince ve tüm akademik yaşantım boyunca beni her zaman için destekleyen çok değerli anneme ve babama, kardeşlerim Dildar, Alaattin, Elif ve Kurthan'a teşekkür etmek en büyük görevlerim arasındadır. Tez çalışması için birlikte yola çıktığımız danışmanım Sayın Doç. Dr. Hikmet Yavaş'a ayrıca teşekkürlerimi sunarım...

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	II
ÖNSÖZ.....	III
İÇİNDEKİLER.....	IV
KISALTMALAR.....	XI
TABLolar LİSTESİ.....	XIII
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XIV
RESİMLER LİSTESİ.....	XV
GİRİŞ.....	1

### BÖLÜM I

#### TÜRK MÜLKİ YÖNETİM SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE TEMEL BELGELER

1. Türk Kamu Yönetimi Geleneğinde Taşra Yönetiminin Tarihi .....	7
1.1. Tanzimat Döneminden Önce Taşra Yönetim Sistemi .....	10
1.2. Tanzimat Döneminden Sonra Taşra Yönetim Sistemi .....	19
1.3. Meşrutiyet Döneminde Taşra Yönetim Sistemi.....	25
2. Osmanlı Devleti Taşra Yönetimine Hâkim Olan Temel Birimler.....	26
3. Osmanlı Devleti'nde Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmaları.....	28
4. Eyalet Sisteminden İl (Vilayet) Sistemine Dönüşüm Süreci ve Vilayet Yönetimini Düzenleyen Temel Belgeler .....	29
4.1. Tanzimat Fermanı (1839 Tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayunu).....	33
4.2. 28 Kasım 1852 Tarihli Ferman .....	35
4.3. 18 Şubat 1856 Tarihli Islahat Fermanı .....	36
4.4. 22 Eylül 1858 Tarihli Talimatname.....	37
4.5. 8 Ekim 1864 Tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi.....	38
4.6. 22 Ocak 1871 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi .....	46
4.7. 13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı.....	49
5. Cumhuriyet Dönemi İl Yönetimi Sistemini Düzenleyen Temel Belgeler.....	52
5.1. 18 Nisan 1929 Tarih ve 1426 Sayılı Vilayet İdareleri Kanunu .....	53
5.2. 10 Haziran 1949 Tarih ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu .....	57

5.3. 27 Eylül 1984 Tarih ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun .....	58
6. Türk Anayasalarında Mülki Yönetim Sistemi.....	59
6.1. 1876 Anayasası (Kanun-u Esasi) .....	60
6.2. 1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) .....	63
6.3. 1924 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) .....	68
6.4. 1961 Anayasası .....	70
6.5. 1982 Anayasası .....	72

## BÖLÜM II

### TÜRK KAMU YÖNETİMİ YAPISI İÇERİSİNDE MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRADAKİ ÖRGÜTLENME BİÇİMİ

1. Mülki Yönetim Sistemi Kavramı .....	76
2. Merkezi Hükümetin Taşrada Örgütlenme Sistemleri.....	81
2.1. Fonksiyonel Sistem.....	83
2.2. İl Yönetim Birimi ve İl Sistemi (Valilik Sistemi).....	84
2.2.1. Kapsayıcı Valilik Sistemi.....	87
2.2.2. Sınırlı Valilik Sistemi.....	89
3. Türk Kamu Yönetiminde Mülki Yönetim Sistemi .....	91
4. Türkiye’de Yönetmel (İdari) Yapılanma .....	91
4.1. İl, İlçe ve Bucak Deyimleri .....	95
4.2. İl Yönetimi .....	96
4.2.1. Vali .....	103
4.2.2. Vali Atama Yöntemi ve Dayanakları .....	104
4.2.3. Valinin Görevleri.....	108
4.2.4. İl Müdürleri .....	111
4.2.5. İl İdare Kurulu .....	112
4.2.6. Merkez Valiliği .....	113
4.2.7. Mülki Yönetim Birimi Olan İl Genel Yönetimlerinin Sayısında Yaşanan Sayısal Değişim.....	116
4.3. İlçe Yönetimi .....	120
4.3.1. Kaymakam .....	123
4.3.2. İlçe Müdürleri.....	127



4.3.3. İlçe İdare Kurulu .....	128
4.4. Bucak Yönetimi .....	128
4.4.1. Bucak Müdürü.....	131
4.4.2. Bucak Meclisi.....	132
4.4.3. Bucak Komisyonu .....	132
5. Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği İlkesi ve Geleceği .....	133
6. Bölge Yönetimi .....	139
6.1. Bölge Valiliği.....	146
6.2. Bölge Yönetimine ve Bölge Valiliğine Geçiş Sebepleri .....	148
7. Türkiye’de Bölge Yönetimi Uygulamaları.....	151
7.3. Genel Müfettişlik .....	151
7.4. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OHAL).....	152
7.5. Türkiye’de Ekonomik Amaçlı Bölge Yönetimi Uygulamaları.....	153
7.5.1. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP).....	153
7.5.2. Serbest Bölge.....	154
7.6. İl Yönetimi Sistemi Kapsamında Kalkınma Ajansları.....	156

### **BÖLÜM III**

#### **TÜRK MÜLKİ YÖNETİM SİSTEMİNİN YERELLİK İLKESİ KAPSAMINDA YENİDEN YAPILANDIRILMASI, SORUNLARI VE GELECEĞİ**

1. Yeniden Yapılanma Kavramı .....	161
2. Yönetimsel Reforma Duyulan İhtiyaç .....	165
3. Yönetimin Yeniden Yapılandırılmasında Dikkat Edilmesi Gereken Konular .....	170
4. İl Yönetim Birimlerinin Yeniden Düzenlenmesini Zorunlu Kılan Nedenler .....	171
5. Türkiye’de İl Yönetimlerinin Yeniden Düzenlenmesi Kapsamında Yapılan Çalışmalar .....	171
5.1. Birinci ve İkinci İdareciler Kongresi Komisyon Raporu .....	176
5.2. 1957 Tarihli Kaza ve Vilayet İdaresi Hakkında Yapılan Araştırma.....	177
5.3. Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) .....	177
5.4. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu .....	179
5.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) .....	181
5.6. Mülki İdare Şurası ve Sonuçları .....	183

6. Mülki Yönetim Sisteminde Yerellik İlkesi Veya Hizmet Sunumlarında Halka Yakınlık ve Yerelleşme İlkesi .....	186
6.1. Yerellik İlkesi .....	187
6.2. Yerelleşme İlkesi .....	199
6.3. Yönetimde Yerellik İlkesi.....	205
6.4. Yerellik İlkesinin Kamu Yönetimi Sistemi İçerisindeki Temel Fonksiyonu ve Olumsuzlukları.....	211
7. Dünyada Yerelleşme Politikaları.....	216
7.1. Dünya Bankası ve Yerellik İlkesi .....	217
7.2. Avrupa Birliği ve Yerellik İlkesi .....	219
8. İl Yönetimi Sisteminde Yerellik İlkesinin İnşası Kapsamında Çıkarılan Kanunlar.....	223
8.1. 10.07.2004 Tarihli ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu .....	226
8.2. 22.02.2005 Tarihli ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu .....	228
8.3. 03.07.2005 Tarihli ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	228
8.4. 12.11.2012 Tarihli ve 6360 Sayılı Kanun .....	230
8.4.1. 6360 Sayılı Kanun Sonucunda Yaşanan Değişim.....	233
8.4.2. İl Özel Yönetimlerinin Durumu .....	239
8.4.3. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı .....	240
8.4.4. 6360 Sayılı Kanun'a Yönelik Eleştiriler .....	244
9. Türkiye'de İl Sistemine Duyulan İhtiyaç .....	247
10. Mülki Yönetim Birimi Olarak İl Sisteminin Üstünlüğü ve Yetersizliği .....	249
11. Mülki Yönetim Sisteminde Yaşanan Sorunlar .....	251
11.1. Mülki Yönetim Sisteminde Yönetimsel Birimlerin Çeşitliliği Sorunu.....	255
11.2. Mülki Yönetim Sisteminde Eşgüdüm Eksikliği Sorunu.....	256
11.3. Mülki Yönetim Sisteminde Aşırı Merkeziyetçilik Sorunu .....	258
11.4. Mülki Yönetim Sisteminde Valinin Temsilcilik Sorunu .....	261
11.5. Mülki Yönetim Sisteminde Valilik Makamının Güncellikten Uzak Kalması Sorunu.....	262
11.6. Mülki Yönetim Sisteminde Vali Atama Yöntemi, Sorunları ve Öneriler .....	264
11.7. Mülki Yönetim Sisteminde Yeni İl ve İlçe Kurma Sorunu .....	272
11.7.1. Yeni İl ve İlçe Kurmanın Yararları .....	285
11.7.2. Yeni İl ve İlçe Kurmanın Sakıncaları.....	285
11.8. Bölgesel Örgütlenme Yolu İle İl Sistemi Dışına Çıkma veya Kaçma İsteği .....	286

11.9. İl Sisteminde Yetki Devri Sorunu.....	290
11.10. İl Genel Yönetiminde Valilerin Seçimle Göreve Gelmesi ve Atanmış–Seçilmiş Yönetici İkilemi .....	291
12. Valilik Kurumunun Siyasileşmesi ve Varlığı Üzerine Tartışmalar.....	298
13. Bir Yerleşim Yerin İl Olabilmesi İçin Taşınması Gereken Koşullar .....	301
14. Mülki Yönetim Sisteminin ve Amirliğinin Toplum İçerisindeki Yeri .....	303
15. Mülki Yönetim Sisteminde Asayiş ve Güvenlik Konularında Yaşanan Sorunlar.....	305
16. İl Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması .....	313
16.1. Yerellik İlkesi Kapsamında Yerinden Yönetilen İl Sistemi .....	321
16.2. Mülki Yönetim Sisteminin ve Yöneticilerinin Başbakanlık Makamına Bağlanması Önerisi.....	329
16.3. Mülki Yönetim Sisteminden İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı Sistemine Geçiş Önerisi.....	331
16.4. İl Yönetimi Sistemi Hakkında 2008 Yılında “Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği Araştırması Projesi” Kapsamında Sunulan Çeşitli Öneriler .....	333
16.5. İl Yönetimi Danışma Kurulu Önerisi.....	334
16.6. Mülki Yönetim Sistemi veya Taşra Yönetimi Müsteşarlığı Önerisi .....	334
16.7. Mülki Yönetim Sistemi Kanunu Çıkarılması Önerisi.....	336
17. Dünyada İl Yönetiminde Örnek Uygulamalar .....	337
17.1. Fransa Valilik Sistemi.....	337
17.1.1. İstisnai Memur Olarak Vali.....	341
17.1.2. Valilerin Görevleri .....	342
17.1.3. Fransız Valiliğinin Örgütsel Yapılanması.....	344
17.2. İtalya Valilik sistemi .....	347
17.2.1. Valilerin Görevleri .....	351
17.2.2. İtalyan Valiliğinin Örgütsel Yapılanması .....	353
17.2.3. İl Yönetim Birimlerinin Görevleri .....	354
17.3. Japonya Valilik Sistemi .....	357
17.3.1. Valilerin Görevleri .....	359
17.3.2. Japon Valiliğinin Örgütsel Yapılanması .....	361
18. 1989-1999 Yılları Arasında İl Yapılan İlçelerin Kanuni Dayanakları .....	365
18.1. Aksaray, Kırıkkale, Bayburt ve Karaman’ı İl Yapan 3578 Sayılı Kanun’un Dayanak Noktaları .....	365
18.2. Batman ve Şırnak’ı İl Yapan 3647 Sayılı Kanun’un Dayanak Noktaları.....	366

18.3. Bartın'ı İl Yapan 3760 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları.....	366
18.4. Ardahan ve Iğdır'ı İl Yapan 3806 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları .....	367
18.5. Karabük, Kilis ve Yalova'yı İl Yapan 550 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Dayanak Noktaları .....	367
18.6. Osmaniye'yi İl Yapan 4200 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları .....	368
18.7. Düzce'yi İl Yapan 584 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Dayanak Noktaları .....	369
19. Türk İl Yönetimi Sistemi Hakkında Sunulan Öneriler .....	370
19.1. Yeni Bir İl Kurulması İçin Gerekli Olan Standartlar Tablosu Önerisi .....	370
19.2. Büyük Valilik Önerisi .....	378
19.3. Yerellik İlkesine Dayanan Yönetmelik İşbirliği Kapsamında Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı Önerisi .....	382
19.4. İller Yönetimi Komisyonu Önerisi .....	385
19.5. Merkezi Yönetim İle Esnek Bütünleşen İl Yönetimi Önerisi .....	387
19.6. İl Yönetimi Sisteminde Coğrafi Bölgeler Komitesi Önerisi .....	391
19.7. İl Yönetiminde Kademeli Valilik Sistemi ve Baş Vali Önerisi .....	394

## BÖLÜM IV

### İL YÖNETİMİ MODEL ÖNERİSİ

1. Türkiye'de İl Yönetimi Sistemi İçin Bir Model Önerisi .....	397
2. Modelin Ana Hatları .....	397
2.1. Modelin Adı .....	398
2.2. Modelin Amacı .....	398
2.3. Modelin Önemi .....	398
2.4. Modelin Kapsamı .....	399
2.5. Model Önermede Kullanılan Bilimsel İnceleme Yöntemi .....	399
2.6. Modelin Kurgulanma Yöntemi .....	405
2.7. Türkiye'de İl Yönetimi Sistemi Model Önerisinin Kaynakları .....	405
2.8. Önerilen Modelden Beklenen Faydalar .....	406
3. Türkiye'de İl Yönetimi Sistemi Modeli .....	407
3.1. İl Yönetimi Sisteminin Elemanları .....	408
3.1.1. Vali .....	408
3.1.2. Vali Yardımcıları .....	413

3.1.3. Valilik Genel Sekreterliği.....	414
3.1.4. Valilik Genel Mufettişliği .....	416
3.2. Valilik Birimleri.....	419
3.2.1. İl Yazı İşleri Müdürlüğü.....	422
3.2.2. İl İdare Kurulu Müdürlüğü .....	422
3.2.3. İl Mahalli İdareler Müdürlüğü.....	423
3.2.4. İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü .....	423
3.2.5. İl Basın Ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü.....	423
3.2.6. Özel Kalem Müdürlüğü.....	424
3.2.6.1. Valilik Makamı Koordinasyon Şefliği .....	424
3.2.6.2. Valilik Konseyi ve Valiler Konseyi Koordinatörlüğü.....	425
3.2.7. Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü.....	426
3.2.8. İl Düzeyinde Sivil Toplum Kuruluşları Danışma Kurulu .....	427
3.2.9. İl Düzeyinde Yerel Sorumlulukları Geliştirme Komisyonu .....	429
3.2.10. Danışmanlık Hizmet Birimi .....	431
3.2.11. İl Yönetimi İç Güvenlik Başkanlığı .....	433
3.2.12. İl Yönetimi Kalkınma Birliği Kurulu.....	435
3.2.13. İl Yönetiminde Sivil Güvenlik Kurulu.....	437
3.2.14. Valilik Konseyi .....	441
3.2.15. Valiler Konseyi .....	445
3.2.16. Kentsel Gelişme İzleme ve Koordinasyon Birimi.....	448
SONUÇ.....	452
KAYNAKÇA .....	460

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	Amerika Birleşik Devleti
<b>akt.</b>	Aktaran
<b>BDP</b>	Barış ve Demokrasi Partisi
<b>BELDES</b>	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesinin Projesi
<b>BİMER</b>	Başbakanlık İletişim Merkezi
<b>Bkz.</b>	Bakınız
<b>CHP</b>	Cumhuriyet Halk Partisi
<b>DPT</b>	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DPB</b>	Devlet Personel Başkanlığı
<b>ed.</b>	Editör
<b>GAP</b>	Güneydoğu Anadolu Projesi
<b>KAYA</b>	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>KÖYDES</b>	Köylerin Altyapılarının Desteklenmesi
<b>MEHTAP</b>	Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi
<b>MİAR</b>	Mülki İdare Araştırması
<b>MİT</b>	Milli İstihbarat Teşkilatı
<b>NGA</b>	Ulusal Valiler Birliği (The National Governors Association)
<b>OHAL</b>	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği
<b>SHP</b>	Sosyaldemokrat Halkçı Parti
<b>St.</b>	Saint (Aziz)
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TBB</b>	Türkiye Belediyeler Birliği
<b>TSK</b>	Türk Silahlı Kuvvetleri

<b>TODAİE</b>	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TÜSİAD</b>	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
<b>UNDP</b>	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme)
<b>vb.</b>	ve benzeri
<b>YKY</b>	Yapı Kredi Yayınları
<b>YAYED</b>	Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği



## TABLOLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Osmanlı Devleti Eyaletleri .....	17
<b>Tablo 2:</b> 16. ve 17. Yüzyıllarda Osmanlı Devleti'nin Yönetsel Birimlerinin Dağılımı .....	18
<b>Tablo 3:</b> Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet Yönetimine Kadar Olan Taşra Yönetim Sisteminin Değişimi .....	24
<b>Tablo 4:</b> Türkiye Mülki Yönetim Birimleri .....	96
<b>Tablo 5:</b> Cumhuriyet Döneminde İl Sayısındaki Değişmeler .....	117
<b>Tablo 6:</b> Yıllara Göre Mülki Yönetim Bölümleri .....	118
<b>Tablo 7:</b> 1921-2013 Mülki Yönetim Birimleri Sayısı .....	119
<b>Tablo 8:</b> 12 Avrupa Ülkesinin Yönetim Kademeleri ve Birim Sayıları .....	150
<b>Tablo 9:</b> Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Tarihleri ve Kanuni Düzenlemeleri .....	227
<b>Tablo 10:</b> 6360 Sayılı Kanun Sonucunda Mülki Yönetim Birimlerinin Sayısal Değerleri .....	231
<b>Tablo 11:</b> Büyükşehir Belediyesine Sahip İllerin Nüfusları .....	231
<b>Tablo 12:</b> Büyükşehir Belediyesi Statüsüne Kavuşturulan İllerde Kurulan Yeni İlçeler .....	236
<b>Tablo 13:</b> 6360 Sayılı Kanun Sonucunda 30 İlde Meydana Gelen Rakamsal Değişimler .....	237
<b>Tablo 14:</b> Yeni Kurulan Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlükleri .....	238
<b>Tablo 15:</b> İtalya'da Yer Alan İl, İlçe Sayısı ve Nüfus Değerleri .....	356
<b>Tablo 16:</b> Japon Valiliklerinin Nüfus Sayısı (1 Ekim 2010 Tarihinden İtibaren) .....	364
<b>Tablo 17:</b> 14 Yeni İlin İl Yapılmalarının Dayanak Noktaları .....	370
<b>Tablo 18:</b> 18 ve Altı Yaş Grubunda Yer Alan Erkek Adaylar İçin Aranılacak Boy ve Kilo Standartları Tablosu .....	371
<b>Tablo 19:</b> Yönetsel Birimin İl Olabilmesi İçin Cevaplanması Gereken Sorular Listesi ..	375
<b>Tablo 20:</b> Bir Yönetsel Birimin İl Olabilmesi İçin Gerekli Olan Değerlendirme Ölçütleri ..	376
<b>Tablo 21:</b> İl Olabilme Ölçütlerini Derecelendirme Tablosu .....	378
<b>Tablo 22:</b> Büyük Valilik Kapsamındaki İller .....	382
<b>Tablo 23:</b> 3 Kademeye Ayrılmış İl Tablosu .....	396
<b>Tablo 24:</b> İstanbul, Düzce, Van ve Trabzon Valilik Birimleri .....	421
<b>Tablo 25:</b> Valilikte Danışmanlık Hizmeti Sunumu .....	431
<b>Tablo 26:</b> Verilen Danışmanlık Hizmetinden Memnuniyet Düzeyi .....	432



## ŞEKİLLER LİSTESİ

<b>Şekil 1:</b> Osmanlı Devleti'nin Klasik Dönemde Tımar Sistemi İle Yönetilen Topraklarında Örgütlenme Biçimi .....	44
<b>Şekil 2:</b> Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Teşkilat Şeması .....	94
<b>Şekil 3:</b> 1925-2013 Mülki Yönetim Birimleri Değişim Grafiği .....	120
<b>Şekil 4:</b> Fransız Bölgesel Yönetim Sistemi.....	346
<b>Şekil 5:</b> Türkiye'de İl Yönetimi Sistemi Teşkilat Şeması (Model Önerisi).....	451



**RESİMLER LİSTESİ**

<b>Resim 1:</b> Güneydoğu Anadolu Projesi İlleri Haritası .....	154
<b>Resim 2:</b> Fransız Bölgeleri.....	347
<b>Resim 3:</b> İtalya Haritası .....	351
<b>Resim 4:</b> Japonya'nın 8 Yönetmel Bölgesi ve 47 Valilik Birimi.....	362
<b>Resim 5:</b> Japonya'nın Valilik Birimleri.....	363



## GİRİŞ

Yetki genişliği ilkesine göre kurgulanmış olan ve “Valilik Sistemi” olarak da ifade edilen “İl Sistemi” ülkemizde 1864 yılından beri aralıksız olarak uygulanmaktadır. Valilik sistemi ilk kez Fransa’da ve Napolyon döneminde uygulanmasından dolayı “Napolyon Sistemi” olarak da anılmaktadır. Bu sistemde yönetim ve örgütlenme biçimi il adı verilen yönetsel bölümlere ayrılmaktadır. Merkezi yönetimin il düzeyinde kurmuş olduğu örgütler kendisinin temsilcisi olan valinin yönetim, gözetim ve denetimi altına verilmişlerdir. Bu birimler görevleri, sorumlulukları ve yerine getirmiş oldukları işlevleri açısından valiye karşı sorumludurlar. Valiler de genel yöneticisi oldukları illerde gerçekleştirilen bütün faaliyetler kapsamında merkezi yönetime karşı sorumluluk ve hesap verme yükümlülüğü içerisindeyler (Demiröz 1990: 55).

İl, Türkiye’de merkezi yönetimin taşradaki en büyük teşkilatlanma birimidir. İl, Fransızca’da “department”, “prefecture” kelimeleri ile karşılırken, İngilizce’de “province” kelimesi ile karşılık bulmaktadır. Türkçe’de ise “il” veya “vilayet” olarak karşımıza çıkmaktadır (Başa 2007: 36-37).

Türkiye’de merkezi yönetimin taşradaki örgütlenme biçimi “Taşra Yönetimi, Taşra İdaresi, Taşra Genel Yönetimi, Taşra Genel İdaresi, İl Yönetimi, İl İdaresi, İl Genel Yönetimi, İl Genel İdaresi, İller İdaresi, Mülki İdare veya Valilik sistemi” gibi farklı isimler altında ifade edilmektedirler (Çimen 2012a: 14). Bu çalışmada Mülki Yönetim Sistemi, İl Sistemi ve İl Yönetimi ifadeleri tercih edilmiştir.

Mülki yönetim veya il sistemi Fransa uygulamasından örnek alınarak oluşturulmuştur. Bunun en önemli sebebi merkeziyetçi Osmanlı yönetim biçiminin Fransız yönetim biçimi ile uyum göstermiş olmasıdır. Böylece Fransız sistemi Osmanlı Devleti’ne uyarlanmaya çalışılmıştır. Günümüz taşra örgütlenme biçiminin genel hatları Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı Devleti’nden alınan mirasın mevcut durumun şartlarına uyarlanması sonucunda ortaya çıkmıştır (Başa 2007: 13).

Klasik Osmanlı Devleti örgütlenmesinde eyaletler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar nahiyelere ve köylere ayrılmıştır. Eyaletlerde en yüksek dereceli yönetici olarak beylerbeyi, sancaklarda sancakbeyi, kazalarda kadı, nahiyelerde kadılar tarafından görevlendirilen naib, köylerde ise tımarlı sipahiler görev yapmaktaydı. Osmanlı Devleti’nin sınırlarının genişlemesi sonucunda devletin temel örgütlenme birimi ilk önce sancak olmakla birlikte, sonradan beylerbeyilik olmuştur. Ancak sancaklar uzun süreler

boyunca yönetsel birimlerin temeli olarak kabul edilmişlerdir. Yeni toprak kazanımlarından sonra genişleyen sınırların yönetiminin güç hale gelmesi ile birlikte yeni örgütlenme biçimi olarak eyalet sistemi benimsenmiştir. Eyaletlerin yöneticiliğine vezir rütbesindeki beylerbeyi atanmıştır (Başa 2007: 13).

Osmanlı Devleti'nde mülki yönetim sistemi düzenlenirken ilk olarak 1870 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” sonucunda vilayet, liva, kaza, nahiyeye ve köyden oluşan bir yönetim sistemi benimsenmiştir. 1876 Kanun-u Esasisi vilayet yönetim birimini değiştirmeden olduğu gibi bırakmıştır. İl yönetimi sistemi 1921 ve 1924 Anayasa'larında “vilayet”, 1961 ve 1982 Anayasa'larında ise “il” adı ile ifade edilmiştir (Başa 2007: 37).

Vali, il genel yönetiminin en üst seviyesindeki yöneticisidir. Vali, yetki genişliği ilkesine göre merkezi yönetim tarafından atanmaktadır. İllerin yönetimi yetki genişliği esasına dayanmaktadır. Bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip olan genel müdürlükler il yönetimi ile ilgili bütün işlerini valilere yazmaktadırlar. Valiler, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi, Bakanlar Kurulu'nun nihai kararı veya hükmü ve Cumhurbaşkanı'nın onaylaması ile atanmaktadırlar. Benzer biçimde valiler merkezi yönetimin uygun görmesi sonucunda merkez valisi unvanı ile eylemli valilikten pasif valiliğe atanmaktadırlar (Günay 2001: 289-290).

Valilik bir makam olarak istisnai memurluk sayılmaktadır. Dolayısıyla valilik bir kariyer memurluğu değildir (Parlak ve Sobacı 2012: 95; Günay 2001: 289-290). Çünkü kurum olarak hem yönetsel hem de siyasal yönden görevleri bulunmaktadır. Vali atamalarında en genel uygulama mülki yönetim amirlerinin belirli bir süre görev yaptıktan sonra vali olarak atanması durumudur. Ancak uygulamada emniyet kökenli kişilerin vali olarak atanması gibi uygulamalar da söz konusu olmaktadır. Bu tür uygulamaların anlamı valilik makamına mülki yönetim kökenli kişiler haricinde atama yapıldığıdır. Kariyerini mülki yönetim amiri olmak için seçen kaymakamlar mesleklerinin zirvesi olarak valilik makamını görmektedirler. Bu sebepten dolayı vali atamalarının mülki yönetim sistemi içerisinde yapılması gerekmektedir (Günay 2001: 289-290).

Mülk kelimesi ülke anlamına gelmektedir. Mülki yönetim ise “ülke yönetimi” anlamına gelmektedir (Çiner ve Karakaya 2013: 67). Mülki yönetim kavramı kamu yönetimi sözlüğünde genel hatları ile şu şekilde tanımlanmıştır: Mülki yönetim bir devletin sınırları içerisinde yer alan ve yönetimin ihtiyaçları doğrultusunda ayrılmış il, ilçe ve

diğer yönetsel alt birimlerin merkezi yönetime bağlı olan memurlar (vali, kaymakam vs.) tarafından yönetilmesi eyleminin kurumlaşmış şeklidir. Bununla birlikte mülki yönetim, taşrayı ilgilendiren yönetsel işleme ilişkin mevzuat ve bu mevzuatı uygulayan kamu personelinin meydana gelmiş yönetim bütünlüğü şeklinde de tanımlanabilmektedir (Bozkurt vd. 2008: 176).

Mülki yönetim Fransızca'da "administration territoriale", İngilizce'de "territory government, territorial government, provincial government" anlamları ile karşılırken, Türkçe'de "taşra idaresi, yersel yönetim, il idaresi" gibi karşılıkları da mevcuttur (Bozkurt vd. 2008: 176).

Devlet ile ülke aynı kavramları ifade etmemektedir. Devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde siyasal bir kurumsallaşmayı, tüzel bir kişiliğı ve örgütlenmeyi ifade ederken; ülke ise üzerinde siyasal kurumlaşmanın sağlandığı sınırları belli bir toprak parçasını tanımlamaktadır. Devlet yönetimi ile ülke yönetimi arasında bir ayırım söz konusudur. Bu ayırım devlet yönetimi ile mülki yönetim sistemi arasında da mevcuttur. Ancak mülki yönetim devlet yönetiminden ayrı olarak değerlendirilememektedir. Çünkü mülki yönetim, devletin yerine getirmekle mükellef olduğu bazı görevlerinin ve işlevlerinin taşra düzeyinde somutlaşmış bir şeklidir. Buna göre mülki yönetimin yalnızca coğrafi açıdan tanımlanması doğru değildir (Çiner ve Karakaya 2013: 67). Çünkü mülki yönetim devletin üzerinde konumlandığı toprak parçasının merkezden yönetilmesini tanımlayan bir anlama sahiptir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi açısından karar alma ve ortaya çıkan sonuçların sorumluluğunun tamamının merkezi yönetime ait olduğu bir sistemin uygulandığı kamu yönetimi biçimidir. Bu sistem içerisinde merkezi yönetim hem başkentte, hem de taşra örgütlenmeleri ile ülkenin tamamında konumlanmıştır (Özçağlar 2011: 36).

Kamu yönetimi sistemi içerisinde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayrımı ülkenin coğrafi olarak belirli bölümlere ayrılması sonucunda ortaya çıkan bölgesel tanımlanma biçimidir. Bu bağlamda merkezi yönetim genel olarak halktan uzaklığı ve coğrafi açıdan belirli bölgelere ulaşamadığı yönünde eleştirilere maruz kalırken, yerel yönetim ise halka yakınlığı ve hizmetlerin yerinde görülmesi açısından demokratik bir uygulama olarak kabul edilmektedir. Oysa merkezi yönetim ile yerel yönetimleri birbirinden ayıran unsur binaların veya personelin coğrafi olarak nerede konumlandığı

değil, karar alma, kaynaklara sahip olma ve kullanma konusunda tekel olmak ile ilgilidir (Çiner ve Karakaya 2013: 65; Eryılmaz 2012: 110).

Merkezi yönetim kendisinin oluşturmuş olduğu kamu politikalarının uygulanış biçimlerini ve sonuçlarını kesintisiz olarak denetlemek istediğinde “coğrafi alana göre örgütlenme” yöntemine başvuruda bulunmaktadır. Merkezi yönetimin bu uygulamasının somut bir sonucu olarak da valilik sistemi ortaya çıkmıştır. Valilik sisteminin en yüksek yöneticisi olan vali ise merkezi yönetim ile halk arasında yer alan bir iletişim aracıdır (Eryılmaz 2012: 110).

Merkezi yönetim coğrafi olarak halka uzak olmasının yanında karar alma ve kaynak kullanma konusunda özgürken, yerel yönetimlerde bu durumun tersi yaşanmaktadır. Ancak merkezi yönetimin demokratik olmayan bir yönetim biçimi olduğunu ifade etmek hem kolay değildir, hem de yanlış sonuçlara ulaşılabilecek bir durumun ortaya çıkmasına sebep olabilecektir. Çünkü merkezi yönetimin demokrasi konusunda herhangi bir yetersizliği veya eksikliği doğrudan yerel yönetimlere yansiyabilecektir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin “demokrasinin beşiği” olması konusu tartışmalıdır (Çiner ve Karakaya 2013: 65).

Türkiye’de mülki yönetim sistemine aktarılması uygun olan mali kaynaklar merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmaktadır. Böylece farklı görevleri ve üstlenmiş oldukları çeşitli sorumlulukları kapsamında kendilerine ait bütçeleri olmayan ve bunun yanında il ve ilçede devletin ve hükümetin temsilcisi olan mülki yönetim amirlerinin konumları zayıflama eğilimi göstermektedir (Mahmutoğlu 2011: 143).

Türkiye’de mülki yönetim amirleri görevleri konusunda ve görev alanlarının sınırları içerisinde bakanlıkların kendilerine müdahalede bulunmasından şikâyetçi olmaktadır. Mülki yönetim amirlerinin merkezi yönetimden beklentilerinin yoğunlaştığı konu kendilerine bakanlıklardan gelebilecek yetki devridir. Böylece bakanlıkların mülki yönetim amirlerine ve sistemine müdahale etmesinin önüne geçilmek istenilmektedir. Bunun için de mülki yönetim amirleri, mülki yönetim sisteminin güçlendirilmesini talep etmektedirler. Bu talepleri “Yerinden Yönetilen İl Sistemi” önerisi ile somutlaşmaktadır (Çiner ve Karakaya 2013: 66; Çoker 2003: 51-207).

Anayasa’larda yer alan yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkesine göre şekillenmiş olan yerellik ilkesinin uygulanmasında bazı aksaklıklar ve farklılıklar ortaya çıkmıştır. Bu aksaklık ve farklılıklar temel olarak farklı biçimlerde ortaya atılan öngörülerin uygulamaya

geçirilememesinden kaynaklanmaktadır. Bu sebepten dolayı uygulamada sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunların giderilmesi için mülki yönetim sisteminin Anayasal bir güvenceye kavuşturulması ve mülki yönetim sisteminde yerleşme ekseninde bir dönüşümün yaşanması gerekmektedir (Mahmutoğlu 2011: 146).

Yerleşme ilkesinin temel hedefinde merkezi yönetime ait olan yetkilerin ve kamu kaynaklarının yerel yönetim birimlerine devredilerek merkezi yönetimin hacminin daraltılması isteği yer almaktadır. Bu noktada yerel yönetim birimleri olarak ifade edilen unsurların belediye gibi anayasal tanımlamaya ve güvenceye kavuşturulmuş yönetsel birimler olabileceği gibi, merkezi yönetimin hiyerarşik olarak alt yönetsel birimleri de tanımlaya dâhil edilebilmektedir. Yerleşmenin ruhunda merkezi yönetim tarafından olması gereken etkililikte, kalitede ve verimde üretilmeyen kamu hizmetlerinin sunum yetkisinin alt yönetsel birimlere devredilmesi gerekliliği yer almaktadır (Demir 2014: 155-156).

Son yıllarda yaşanan değişim sonucunda mülki yönetim sisteminin güç kaybettiği, itibarsızlaştırıldığı ve yerel yönetim birimlerinin mülki yönetim sistemine göre daha fazla önemsendiği şeklinde yorumlar yapılabilmektedir. İl yönetimi sisteminin etkisizleştirilmesinin bölgeselleşmeye sebebiyet verebileceği yönünde görüşler de mevcuttur. Yerel yöneticilerin seçimle göreve gelmelerinden dolayı kutsandıkları inancından hareketle mülki yönetim amirleri için de aynı sistemin benimsenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bununla birlikte zaten belediye başkanlarının seçimle göreve geldiği bir sistem içerisinde valilerin de seçimle göreve gelmesinin tutarlı bir yanının olmadığı ifade edilmektedir. Türkiye’de valiler, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olmalarından dolayı il yönetim biriminde devletin konumunu taşrada muhafaza eden ve iyiyi, doğruyu, gelenek ve görenekleri halka aktaran bir konumda bulunmaktadır. Diğer açıdan değerlendirmek gerekirse valilerin konumlarının yerelin iradesini merkezi yönetimin temsilcisi olmaları sıfatı ile değersizleştirilen veya anlamsızlaştıran bir boyutta olduğu da ifade edilmektedir (Mahmutoğlu 2011: 161). Bu tez kapsamında yerelin iradesinin il yönetimi sistemi ile yüceltilmesi için uğraş verilmiştir. Valinin, devletin ve hükümetin temsilciliği konumuna zarar vermeden ve il yönetiminin yereli destekleyecek bir kurgu içerisinde ve yerel ile bütünleşebileceği yeni bir model öneri geliştirilmiştir.

İl yönetimi veya mülki yönetim sistemi üzerinde yapılacak herhangi bir değişikliğin içeriğinin belirlenmesi aşamasında yerellik ilkesinin belirleyici olacağı öngörülmektedir. Bugüne kadar merkezi yönetimin adına ve “yetki genişliği” ilkesine göre yürütülen işlerin bundan sonra “özerklik” ve yerellik esaslarına göre faaliyet gösteren yönetsel birimler tarafından yerine getirilmesi kamu hizmetlerinin sunumu açısından dikkat çeken bir gelişme olacaktır (Keskin 2008: 88).

İl yönetiminin sorumluluğu dışına çıkarılan hizmet konuları yüzünden güç kaybeden il sisteminin bütün sorunlarının “yerelleşerek” çözüleceği inancı oldukça yaygın bir ifade edilmiş biçimini ortaya çıkartmaktadır (Keskin 2008: 92). Ancak bu inancın yerel yönetimleri mülki yönetim sisteminin önüne geçirecek ve devletin ve hükümetin temsilciliğini yapan atanmışların seçilmişler karşısından itibarsızlaştırılarak uygulamaya dönüştürüleceği görüşü üniter yapının geleceğini sorgulamaya açmaktadır.

Bu tezde il yönetimi sisteminin geçmişi, mevcut durumu, geleceği ve sorunları tartışılmıştır. Bu kapsamda dört bölümden oluşan tezin birinci bölümünde Türk mülki yönetim sisteminin tarihi ve geçirmiş olduğu evreler kanunlar ve Anayasalar kapsamında değerlendirilmiştir. İkinci bölümde il sisteminin mevcut durumu ve Türkiye'nin taşra yönetim sisteminin örgütsel bölümlenişi incelenmiştir. Üçüncü bölümde il sisteminin sorunları ve geleceği yerellik ilkesi kapsamında tartışılarak açıklanmaya çalışılmış ve bu konuda çözümsel ve özgün öneriler sunulmuştur. Bununla birlikte Fransa, İtalya ve Japonya devletlerinin il yönetimi sistemleri karşılaştırmalı değerlendirme yöntemi ile incelenmiştir. Üçüncü bölümün son aşamasında ise 1989-1999 yıllarında arasında il konumuna yükseltelen ilçelerin kanuni dayanakları değerlendirmeye alınmıştır. Dördüncü ve son bölümde ise Türkiye'de il yönetimi sisteminin daha işlevsel bir hale getirilebilmesi için yeni ve özgün bir model önerilmiştir. Önerilen modelin sahip olduğu özgünlüğü ile alana yenilikler getireceği ve il yönetimi sisteminin ve il yöneticilerinin (valilerin) günümüzde yaşamış oldukları sorunlarının aşılacağı tahmin edilmektedir. Sonuç itibarıyla Türk kamu yönetimi sistemi için tasarlanan ve alanına yenilikler getiren özgün bir il yönetim modeli önerilerek konu tamamlanmıştır.



## BÖLÜM I

### TÜRK MÜLKİ YÖNETİM SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE TEMEL BELGELER

Devlet vatandaşına hizmet sunarken tek bir örgüt veya kurum çerçevesinde faaliyet içerisine girmemektedir. Bu kapsamda devletin merkezi yönetim ile yerel yönetimden oluşan iki farklı hizmet sunum örgütü bulunmaktadır. Merkezi yönetim taşrada kendi üzerine düşen hizmetleri sunmak için taşra kuruluşlarını kullanmaktadır. Merkezi yönetimin taşrada gerçekleştirmek zorunda olduğu hizmetler il sistemi veya fonksiyonel sistem olarak ifade edilen örgütlenme biçimleri tarafından yürütülmektedir. Bir ülkenin merkezi yönetiminin taşrada hizmet sunmak için bu iki sistemden hangisini kullanacağı o ülkenin yönetim tarihi, sosyal yaşamı, kültürel birikimleri, ekonomik durumu, siyasi yapısı ve hukuki kaynakları belirleyici unsur olarak görev yapmaktadır (Kalabalık 1999: 61).

Türk mülki yönetim sistemi içerisinde yer alan il yönetiminin yaklaşık olarak 150 yıllık bir tarihi bulunmaktadır. Günümüz anlamındaki ilk il yönetimi sistemine geçiş Tanzimat Dönemi'nin yenileşme çalışmaları sonrasında gerçekleştirilmiştir. 1864 yılında üç farklı aşama olarak değerlendirilebilecek *eyalet*, *vilayet* ve nihayetinde *il* sistemi bu süreci tamamlamıştır (Eryılmaz 2012: 160).

Bu bölümde Türk taşra yönetimi tarihi ve gelişim süreci Osmanlı Devleti dönemi öncesi, Osmanlı Devleti dönemi, Tanzimat Dönemi, Meşrutiyet Dönemi, 1876 Kanun-u Esasi, 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ve 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile Cumhuriyet Dönemi olmak üzere (Kalabalık 1999: 75) yedi dönemde incelenmiştir.

#### 1. Türk Kamu Yönetimi Geleneğinde Taşra Yönetiminin Tarihi

Türkler 11. yüzyıldan itibaren Anadolu topraklarına göç etmeye başlamışlardır. Bu göçün en büyük sebebi Rum (Roma) yurdu olarak kabul edilen Küçük Asya topraklarında kendilerine yeni bir hayat kurma arayışlarından kaynaklanmaktadır. Bu arayış Büyük Selçuklu Devleti hükümdarı Sultan Alparslan ile Bizans İmparatoru Romanos Diogenes arasında geçen Malazgirt Savaşı ile son bulmuştur. Malazgirt Savaşı sonucunda Oğuz Türkleri Anadolu topraklarını kendilerine yurt edinmişlerdir (Sanal 2000: 15).

Sultan Alparslan Anadolu topraklarına kabileler halinde gelen Oğuz Türklerini “Uç” adını verdiği ve Bizans İmparatorluğu ile kendi toprakları arasında bir koruma duvarı oluşturan sınır bölgelerine yerleştirmektedir. Bu bölgelerde özerklikle başa çıkmanın zor olması, hükümdar ailelerinden kimselerin bu bölgelerde hak talep etmeleri, güvenlik konusunda yaşanan sorunlar gibi nedenlerden kaynaklanan zorunluluklar gereği buraların yönetimi “Uç Beyleri” adı verilen görevlilere bırakılmıştır (Sanal 2000: 15).

Türkler Anadolu’ya göç etmeden önceki yaşamlarında Orta Asya’da merkeziyetçi devlet anlayışı kapsamında yetki genişliği ilkesine benzer bir taşra yönetim sistemi benimsemişlerdi. Bu gelenek Anadolu’ya göç ettikten sonra da devam etmiş, Büyük Selçuklu Devleti Anadolu’yu “Uç” ve “Eyalet” gibi yönetim birimlerine ayırmıştır. Bu yönetim biçimi günümüz valilik sistemine benzerlik teşkil etmektedir. Bu yönetim birimlerinin başına hükümdara bağlı, onun soyundan gelen ve “Uç Beyi” ve “Eyalet Beyi” olarak adlandırılan yöneticiler atanmıştır (Sanal 2000: 15-16).

Günümüzden yaklaşık olarak 2500 yıl öncesine kadar dayanan Türk yönetim geleneğinin işleyiş yöntemi geleneklere bağlı kalarak idare edilmiştir. Eski Türklerde ilk yönetim kademesi olarak aile ortaya çıkmıştır. Aile yönetim biriminin temelini oluşturmaktadır. Ailelerin birleşmesinden meydana gelen “Uruglar” ve bunların da birleşmesinden ortaya çıkan “Boy”lar yönetim sistemini devam ettirmiştir. Boy’un yönetimini yürütmek ve iç dayanışmasını sağlamak için görevlendirilmiş kişiye “Bey” adı verilmekteydi. Bey gerektiği zaman silah kullanmak suretiyle Boy’un güvenliği sağlamaktaydı. Bununla birlikte yönetimi altındakilerin hakkını korumak ve adaleti sağlamak gibi görevleri de bulunmaktaydı. Boyların birleştirilmesi sonucunda ortaya çıkan “Bodun”lar yeni bir yönetim yapısını meydana getirmiştir. Bodunların yöneticisi olarak *Yabgu*, *Sad* ve *İlteber* adlarında idareciler görev yapmışlardır. Bodunların yönetiminden sorumlu olan bu kişiler temel olarak arazilerin büyüklüğüne göre görev yapmaktaydılar. Bodunlar tek başlarına müstakil bir hayat yaşayabilecekleri gibi bir *İl’e* (devlet) bağlı olarak da varlıklarını sürdürebilmekteydiler. Eski Türklerde il (devlet) siyasi bir kuruluştur. Bu siyasi kuruluş bir oluşum olarak sınırları içerisinde hayatlarını devam ettiren birleşmiş halkı ve hukuki düzeni (töre) korumakta ve halkın refah ve huzur içerisinde yaşamasını sağlamaktaydı (Tatar 1997: 11; Çimen 2007: 190; Sığırı ve Ercil 2000: 77-78).

“İl” eski Türk devletlerinin siyasal örgütlenmelerinde oldukça önemli bir yer tutan en önemli unsurdur. Bu bağlamda il, aynı toprak parçası üzerinde yaşayan halkı bir arada tutan, onların güvenliğini sağlayarak barış içerisinde yaşamalarını temin eden ve toplumsal refaha kavuşturan, boyların ve aşiretlerin arasında meydana gelen düşmanlıkları ortadan kaldıran, siyasal olarak yönetimde ağırlığı bulunan idari bir örgütlenmedir (Sanal 2000: 17).

Oğuzlar 10. yüzyıla kadar Karahanlı Devleti'nin bir Yabgu'su olarak varlıklarını sürdürürken 1040 yılında Gazneliler ile yapılan savaşı kazanmaları sonucunda Selçuklu Devleti olarak ortaya çıkmışlardır. Tuğrul Bey, Abbasi Halifesi tarafından *Sultan* olarak tanınmasından sonra Bağdat'ta kendi adına hutbe okutmuştur. Bunun üzerine 1055 yılında Selçuklu hâkimiyeti resmen tanınmıştır (Çimen 2007: 190).

Selçuklu Devleti'nin yönetici *Sultan* unvanını taşımakta ve “Divân-ı Sultan” adı verilen bir meclis vasıtasıyla devletin yönetimini sağlamaktaydı. Divân-ı Sultan üyesi olan Vezir devlet yönetiminde Sultan'dan sonra gelen en büyük yönetici konumundaydı. Ülkenin yönetim yapısı eyaletlere ayrılmış bulunmaktaydı. Her eyaletin başında yönetici olarak Valiler görev yapmaktaydı (Çimen 2007: 190).

İran, Orta Doğu coğrafyasında ilk büyük imparatorluk olarak yer almıştır. Bu sebepten dolayı eyalet sisteminin ilk olarak bu büyük imparatorlukta görüldüğü ifade edilebilmektedir. Dolayısıyla Sasaniler ve Bizanslıların eyalet yönetimi sistemlerinde birbirine benzer (Çapar 2011: 36) uygulamaların varlığı tesadüfi değildir.

Devletler taşra yönetim sistemlerini kurarken dönemin sosyal, ekonomik ve teknolojik yapılarından etkilenmektedirler. Bu bağlamda *eski İran, Roma, Sasani, Bizans ve Abbasi* yönetimlerinden başlayarak Akdeniz ve Orta Doğu coğrafyalarında taşra yönetim sistemleri benzer özellikler taşımaktadır (Çapar 2011: 36; Ortaylı 1976: 4-5). Bu benzerliğin çıkış noktasının birincisi Orta Doğu bölgesinin büyük imparatorluklara ev sahipliği yapmış olmasıdır. Orta Doğu'nun bu özelliği topraklarında tarım ve nüfus zenginliklerinin sınırlı olmasından dolayı küçük devletçiklerin çok uzun süre yaşamasına imkân tanımamasından kaynaklanmaktadır. 13. yüzyıl Batı Avrupası tarımsal alanlar konusunda Orta Doğu'ya göre daha zengin bir durum sergilemiştir. Batı Avrupa'da tarım teknolojisi gelişmiş, ürünlerin sayısında artış yaşanmış ve köylerde yaşayan fazla nüfus kentlere göç ederek sahip oldukları zanaatleri sayesinde kent ekonomisine de katkı sağlamışlardır. Batı Avrupa'da bu gelişmeler yaşanırken Orta Doğu bölgesi teknoloji ve

ulaşım alanlarında herhangi bir gelişim gösterememiştir. Orta Doğu'nun ağır işleyen değişim süreci, yeniliklere uyum sağlayamaması ve kentleşme hareketlerinin sınırlı olması sebebi ile Orta Doğu imparatorluklarının devlet yönetimi sistemleri hem gelişememiş hem de birbirleri ile neredeyse aynı özelliklere sahip olarak kalmıştır. Tarımsal yapının ve teknolojinin geri kalması büyük imparatorlukların hem merkezi yönetimini hem de taşra yönetimini değişime zorlamıştır. Değişim konusunda yaşanan zorunluluklar Orta Doğu imparatorluklarının eyalet sistemlerini birbirlerinin aynısı olacak biçimde kopya etmeleri sonucunu meydana getirmiştir. Dolayısıyla Orta Doğu imparatorluklarının eyalet sistemlerini birbirlerinden devraldıkları ifade edilebilmektedir (Ortaylı 1976: 5).

Orta Doğu'da kurulan ilk büyük imparatorluk İran İmparatorluğu'dur. Dolayısıyla Orta Doğu'da kurulan imparatorlukların eyalet sistemlerini İran anlayışına göre şekillendiği veya İran yönetim yapısının potasında eritildiği söylenebilmektedir. Bu durum ileri aşama İslam dönemlerinin imparatorluklarını da etkilemiştir (Ortaylı 1976: 5).

### **1.1. Tanzimat Döneminden Önce Taşra Yönetim Sistemi**

Osmanlı Devleti'nin yönetsel düzeni "ademi merkezîyet (Yerinden Yönetim)" ilkesine göre düzenlenmiş bir yapıyı sergilemekteydi. Osmanlı Devleti kurulduğu günden duraklamaya başladığı döneme kadar geçen sürede hızlı bir biçimde büyümüştür. Osmanlı Devleti'nin yönetsel yapısının yerinden yönetim ilkesine göre faaliyet göstermesi de bu hızlı büyümenin sebep olduğu bir zorunluluğu meydana getirmiştir. Ulaşım, haberleşme ve diğer teknolojik imkânlardan yoksun olan devlet merkezi yönetime ve merkezi denetime ağırlık ver(e)memiş ve daha çok yerel özerk birimler olarak örgütlenen yönetsel birimler kapsamında bir düzen kurma yolunu tercih etmiştir (Atatürk ve İdare 1983: 5).

Osmanlı Devleti'nde geleneksel toplum eski adetlerinden çok fazla uzaklaş(a)mamış bir görünüm sergilemekteydi. Ulaşım ve taşımacılıkta katır ve develerden faydalanılırken, haberleşmede insan ve at gibi araçlardan faydalanılmaktaydı. Bu dönemlerde güçlü bir merkezi yönetim sisteminin kurulamadığı görülmektedir. Devletin genel görünümü mali yönden özerkliğe sahip birimlerin varlığı, bürokrasinin küçük bir azınlığın elinde olduğu ve yaygın bir uzmanlaşmanın olmadığı bir izlenim sergilemekteydi. Osmanlı Devleti'nde 16. yüzyıldan itibaren merkezîyetçilikten uzaklaşılmasına ve yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesine çalışıldığı gözlenmektedir. Bunun en büyük sebebi geleneksel devletin sahip olduğu yapısı ve toplumun sahip olduğu temel özellikleridir (Ortaylı 2010: 250).

Taşradaki birimler ekonomik yönden oldukça zayıf olmakla birlikte 11. yüzyıldan itibaren Avrupa'da ekonomik yönden bir zenginleşme başlamıştır. Bu zenginleşme sonucunda taşradaki küçük birimler giderek güçlenmeye başlamış ve bağımsızlıklarını kazanmaları ile birlikte “feodalite” adı verilen bir sistem ortaya çıkmıştır. Ancak zaman içerisinde kendilerinden daha fazla güçlenen birimler tarafından ortadan kaldırılmaya başlanmıştır. Bu olay merkezi konumda bulunan milli krallıkların doğuşuna ve ardından güçlenmesine zemin hazırlamıştır. Avrupa'nın aksine Doğu Akdeniz havzasında yer alan küçük birimler kurak ve bereketsiz topraklarda güçlenerek bağımsızlaşma yolunu bulamamışlardır. Osmanlı Devleti böyle bir bölgede hâkimiyetini kurmuştur (Ortaylı 2010: 250-251).

Osmanlı Devleti yönetsel kademelenmesini birimlerin büyüklüklerine göre ayırmıştır. Bu birimler idari yönden birbirlerine bağlanarak sonuçta merkezi yönetim sistemine dâhil edilmişlerdir (Tatar 1997: 99).

Osmanlı Devleti'nde taşra yönetimi temel olarak beş unsur halinde düzenlenmiştir. Bu unsurların en üst seviyesinde eyalet yer alırken aşağıya doğru sancak, kaza, nahiye ve köy olarak diğer unsurlar sıralanmıştır. Devlet temel olarak geniş alanlara yayılmış olan eyalet birimlerine bölünmüştür. Kazalar kendisine bağlı olan köyler ve nahiyelerin birleşmesiyle oluşturulmuştur. Kazaların birleşmesi sonucu sancaklar meydana gelirken, sancakların birleşmesiyle de eyalet birimleri meydana çıkmıştır. Osmanlı Devleti'nde taşra yönetimi köy, nahiye, kaza, sancak ve eyalet olarak düzenlenmekle birlikte bu yönetim birimlerinden köy hariç diğer birimlerin çoğu zaman birbirlerinin yerlerine kullanıldıkları görülmüştür. Taşra yönetim birimleri arasında kaza ve sancaklar daha fazla öne çıkmışlardır. Kazalar kadı, alaybeyi ve subaşı gibi yönetici sınıfın idaresi altında bulunmaktaydılar. Kazaların birleşmesi sonucunda meydana gelen sancakların yönetiminde “sancakbeyi” adı verilen bir görevli bulunmaktaydı. Sancakbeyi sancakların kanunlar çerçevesinde yönetilmesinden birinci derecede sorumlu olan kişi konumundaydı (Halaçoğlu 2003: 83-84; Tatar 1997: 99). Osmanlı Devleti'nde yönetim birimleri hakkında üzerinde önemle durulması gereken husus Osmanlı Devleti'nin yönetsel yapılanmasının temelini sancakların oluşturduğudur (Çimen 2007: 191). Diğer bir deyişle Osmanlı taşra yönetiminde sancak yönetim birimi askeri, mülki ve idari yönden taşra yönetiminin temelini veya ana birimini oluşturmaktaydı (Atatürk ve İdare 1983: 6).

Osmanlı Devleti'nin 1354 yılında Gelibolu'ya geçmesi üzerine burada *Rumeli Beylerbeyliği* kurulmuştur. Osmanlı Devletinin ilk eyaleti olma özelliğini taşıyan *Rumeli Beylerbeyliği*'nin başına Lala Şahin Paşa atanmıştır. *Rumeli Beylerbeyliği*'nin merkezi daha sonradan Edirne olacak biçimde değiştirilmiştir. Yıldırım Sultan Bayezid hükümdarlığında yapılan seferler sonucunda Anadolu'da geniş topraklar kazanılmıştır. İlerleyen süreç içerisinde merkezi Kütahya olan, ancak gerekli şartlar altında merkezi bazen Ankara'ya taşınan *Anadolu Beylerbeyliği* kurulmuştur (Ekinci 2008: 12).

Osmanlı Devleti'nin taşra yönetim sisteminde eyaletlerin yönetim biçimleri hakkında kuramsal bir tartışma söz konusudur. Bu tartışmanın çıkış noktası eyaletlerin kendine özgü bir yapı içerisinde “merkezden yönetim” anlayışına mı veya “yerinden yönetim” uygulamasına mı dayanarak yönetildiğidir (Ortaylı 1976: 3).

Osmanlı Devleti tarafından 1453 yılında İstanbul fethedildikten sonra başlayan yeni dönemde devlet birçok yeni fetih hareketlerine girişmiş ve devletin toprakları genişlemeye başlamıştır. Bu genişlemeyle birlikte toprak yönetimi konusunda bazı değişikliklere gidilmiştir. Buna göre sancaklar birleştirilerek “Eyalet” yönetim birimleri haline getirilmiş ve yeni oluşturulan bu yönetim birimlerinin başına “Beylerbeyi” adı verilen yöneticiler atanmıştır (Sanal 2000: 17).

Beylerbeyi gerçekte bir askeri rütbe olarak Orhan Gazi'nin hükümdarlığına (beyliğine) rastlayan 1330'lu yıllarda ortaya çıkmıştır. Beylerbeyi bütün askeri birliklerin komutanı konumunda yer almaktaydı. Diğer bir deyişle bütün askeri birliklere hükmeden bir başkomutan veya günümüze uyarlamak gerekirse Genelkurmay Başkanı konumunda değerlendirilebilmektedir. İlerleyen zaman içerisinde “Bütün beylerin/komutanların beyi” olan beylerbeyi rütbesi eyalet valilerine verilen bir unvan haline gelmiştir (Keskin 2009a: 69).

Osmanlı Devleti'nin üç kıtaya yayılarak büyük bir devlet haline gelmesi 16. yüzyılın ortalarına rastlamaktadır. Üç kıtada yer alan farklı dil, din, milliyet ve etnik köken gibi unsurların bir arada yaşamasını sağlayan ve bu farklı unsurları yönetebilen bir devletin başarısı merkezi yönetiminin kuvvetli bir biçimde teşkilatlanması sonucu ile açıklanabilmektedir. Devlet yönetsel yapılanmasını bu kapsamda en üst seviyeye çıkararak ve başarılı bir uygulama sayesinde üç kıtada da yönetimde herhangi bir açıklık olmadan farklılıkları yönetebilmiştir. Osmanlı Devleti farklılıkları yönetirken merkezi yönetimin zayıflaması veya merkezi yönetimden taviz verilmesi olasılığını göze almamış ve bu

konuda her bölge için ayrı ayrı “kanunnâmeler” çıkararak bölgesel düzeyde bir yönetim tarzını benimsemiştir. Bu yönetim tarzı devlet yönetimine esneklik kazandırmıştır (Kılıç 2000: 442).

Osmanlı Devleti'nin yönetsel teşkilatlanmasındaki dikkat çeken husus yönetimin yönetsel ihtiyaçlardan çok askeri ihtiyaçlar dikkate alınarak yapılandırılmış olmasıdır. Bu sebepten dolayı idari yapılanmada askeri ve sivil hizmetler arasında bir ayırım yapılmamış, aksine bu iki hizmet iç içe geçmiştir. Yüksek yöneticiler askeri ve sivil görevleri kendi ellerinde tutmuşlardır. Örnek vermek gerekirse; yüksek yönetici sınıfında olan *veziriazam*, *vezirler*, *beylerbeyi* ve *sancak beyleri* görev yaptıkları bölgelerde hem askeri işleri yürüten bir komutan hem de sivil işleri yürüten yüksek dereceli sivil bir yönetici konumundaydılar. Aynı zamanda yeniçeri ve tımarlı sipahiler askeri görevlerinin yanında şehirde zabıta hizmetlerini de yerine getiren bir yapılanma içerisinde olmuşlardır (Akıllıoğlu 1995: 148).

Osmanlı Devleti tarihçilerin genel kabul ettikleri 1595 tarihi ile duraklama dönemine, 1683 tarihi ile de gerileme dönemine girmiştir. Bu tarihten sonra devletin yönetsel yapısı hızlı bir biçimde aşınmaya devam etmiştir. Bu durumu fark eden I. Mahmut ve II. Mustafa ve bazı devlet adamları devletin çöküşünü durdurmak veya yavaşlatabilmek için askeri ve mülki yönetim alanında çeşitli ıslahat hareketleri içerisine girmelerine rağmen başarılı olamamışlardır. Bu konuda kapsamlı ve kararlı çalışmalar aydın bir kişiliğe sahip bir padişah olan III. Selim'in 1789 yılında tahta geçmesi ile başlamıştır. III. Selim'in başlattığı devleti kurtarma çalışmalarını tarihçiler “Islahat Hareketleri” olarak adlandırmışlardır. Islahat Hareketleri tarihçilerin düzenlemesi ile şu şekilde sıralanmaktadır (Atatürk ve İdare 1983: 1):

1. *İlk Islahat Hareketleri* 1789-1839
2. *Tanzimat Dönemi* 1839-1876
3. *Meşrutiyet Dönemi* 1876-1918

Özellikle 18. yüzyılın ilk yarısı Osmanlı Devleti açısından önem taşımaktadır. Osmanlı Devleti bu dönemde siyasi ve yönetsel olarak yenileşme çabaları içerisine girmiştir. Diğer bir deyişle, Osmanlı Devleti bu dönemde siyasi açıdan bir değişim yaşarken, yönetsel açıdan ise yenileşme hareketleri kapsamında yeni bir süreç başlatmıştır. Ancak Osmanlı Devleti'nin bu değişim çabaları 18. yüzyılın ilk yarısında birden bire ortaya çıkmış bir sonuç değildir. Bu süreç 16. yüzyılın ortalarından itibaren başlamış ve yaklaşık olarak yüz elli yıllık bir birikimin sonucudur (Kılıç 2000: 442).

Osmanlı Devleti'nin yönetsel teşkilatlanmasında 17. yüzyılın sonlarını ve 18. yüzyılın başlarını kapsayan dönemde önemli bir değişiklik gözlemlenmemiştir. Bu dönemlerde yönetsel bölümlenmenin temelini eyalet ve sancak birimleri oluşturmaktaydı (Kılıç 2000: 442).

Osmanlı Devleti için 17. yüzyıldan gelen sorunların sonuçları 18. yüzyılda ortaya çıkması bakımından özellikle 18. yüzyıl önemli bir dönem olmuştur. 1683-1699 yılları arasında meydana gelen 16 yıl savaşlarının sonuçları Osmanlı Devleti'ni önemli ölçüde etkilemiştir. Budin, Kanije, Varat ve Eğri eyaletlerini kaybeden Osmanlı Devleti mali yönden de oldukça güç duruma düşmüştür. Dolayısıyla 18. yüzyılda klasik dönemin kararlı politikaları yerini tereddütlü politikalara terk etmiştir. Osmanlı Devleti'nin politikalarında yaşanan bu değişimin en önemli sebeplerinden birisi 16 yıl savaşları dolayısıyla yönünü Batı'ya çevirmesinden kaynaklanan boşluktan yararlanmak isteyen Doğu (Basra, Mısır ve Suriye) toplumlarında yaşanan karışıklıklardır (Kılıç 2000: 444).

Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerden 19. yüzyıla kadar geçen süre içerisinde taşra yönetsel birimi sancak olmakla birlikte, Tanzimat'tan sonra yaşanan değişiklikler sonucunda taşradaki örgütlenme vilayet (*Eyalet Sistemi*) üzerine şekillendirilmiştir (Ortaylı 2010: 251; Çimen 2007: 190). Eyalet, Arapça kökenli bir kelime olarak "idare etme" anlamında kullanılmaktadır. Eyalet, "iyâle" kelimesinden türemiştir (Tatar 1997: 99). Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğü'ne göre eyalet, "Çoğunlukla valilerce yönetilen ve yönetim bakımından bir tür bağımsızlığı olan büyük il" ve "Osmanlı Devleti'nde en büyük sivil veya askerî yönetim bölgesi" anlamlarına gelmektedir (Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.51666255c7b284.16968048](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.51666255c7b284.16968048), Erişim Tarihi: 11.04.2013).

Osmanlı Devleti'nin yönetsel kademeleri eyalet, beylerbeylik ve vilayet olarak adlandırılan birimlere ayrılmış ve bu birimler de daha küçük olan sancak ve livalara bölünmüştür. Ancak Osmanlı Devleti'nin en büyük yönetsel kademesini eyalet oluşturmaktaydı (Kılıç 2000: 445). Bununla birlikte Osmanlı Devleti'nin taşra yönetimi birimlerini oluşturan eyalet, sancak ve kazanın, günümüz mülki idare birimleri olan il, ilçe ve bucakla aynı coğrafi büyüklüğe sahip olduğunu ortaya koymak oldukça zordur. Ancak Osmanlı taşra yönetiminin temelini oluşturan eyalet yönetim birimleri günümüz Türkiye'sinin sahip olduğu il sınırlarından daha geniş bir alana yayılmış olduğu ifade



edilebilmektedir. Bugünkü il yönetim birimleri Osmanlı'daki sancak yönetim birimleri ile aynı coğrafi genişliğe sahiptir. Sancaklara bağlı olan kaza yönetim birimleri ile günümüz ilçelerinin coğrafi büyüklük açısından bir eşdeğerliğe sahip olduklarını belirtmek mümkündür (Tamer 2001: 3).

Osmanlı hükümdarları bir bölgeyi yönetebilmek edebilmek için sultanın yürütme gücünü temsil eden bir bey ile hukuki otoriteyi temsil eden bir kadı tayin etmekteydiler. Kadının beyden bağımsız bir biçimde görev yaptığı göz önüne alınırsa Osmanlı yönetim yapısı içerisinde yer alan eyaletlerde ikili bir dengenin yer aldığı ifade edilebilmektedir. Bu ikili sistem devletin hükmettiği toprak genişliği arttıkça işlevini yitirmiştir. Bununla birlikte eyaletlerin Tuna'dan Basra'ya kadar uzandığı bir yönetim yapısı içerisinde bu sistem etkisini kaybetmiştir (Ortaylı 2010: 251).

Eyalet ve sancakların yönetsel bakımdan yönetiminde ise klasik yönetim tarzının dışına çıkmıştır. 16. yüzyılda eyaletlerin başında beylerbeyi, sancakların başında ise sancakbeyi adı verilen görevliler bulunmaktaydı. Beylerbeyi ve sancakbeyi merkezi yönetim tarafından belirli bir süre için eyalet ve sancaklara atanmaktaydılar. Beylerbeyleri 16. yüzyılda genel bir adet olarak görev yaptıkları eyaletlerde bir vakıf eseri yaptırmaktaydılar (Kılıç 2000: 443).

Osmanlı Devleti'nin kuruluş ve yapılanma sürecinde askeri amaçların önem taşımasından dolayı devletin merkezinin ve taşra yönetim birimlerinin düzenlenmesinde bu unsur göz önünde bulundurulmuştur. Farklı bir ifadeyle yönetim kademelerinin yapılanması askeri amaçlarla bağlantılı olan toprak rejimi üstünde şekillendirilmiştir. Taşra yönetimlerinden sorumlu olan kamu görevlileri genel olarak yerine getirmiş oldukları askeri hizmet karşılığında toprak geliri (dirlik) alan kişilerden oluşmaktaydı. Osmanlı Devleti'nin örgütlenme ilkeleri askeri amaçlara uygun toprak rejimi üzerine kurulmuştur. Bu sistemde ülke toprakları mülkiyeti devlette kalmak şartıyla yıllık olarak getirdiği vergi oranlarına göre dirliklere ayrılmıştır. Ayrılan bu dirlikler askerlik hizmetini yerine getiren kişilere tahsis edilmiştir. Dirlik sahipleri vergi geliri ile orantılı olmak üzere belirli bir sayıda askeri beslemek ve diğer ihtiyaçlarını karşılamak zorundaydılar. Aynı zamanda dirlik sahipleri askerlik görevlerinden başka buldukları yerin yönetimi için de yetkili kılınmışlardır. Toprak rejimine dayanan bu sistem taşra örgütlenmesinin temelini oluşturmuştur. Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde taşra örgütlenmesi liva veya sancak adı altında kademelere ayrılmış, yönetimlerine askeri komutan yetkilerine sahip olan

sancakbeyleri atanmıştır. Devletin sınırları genişledikçe taşra yönetimlerinde yönetsel anlamda değişiklikler yapılmıştır. III. Murat'tan başlayarak devletin yönetim yapısında yeni düzenlemelere gidilmiştir. Taşra yönetim sistemi askeri ihtiyaçlara önem verilmesinden dolayı üç kademedен meydana gelecek bir biçimde düzenlenmiştir. Birincisi yönetim sisteminin en üstünde yer alan en büyük taşra yönetim birimi olan “eyalet”tir. Bu düzen ile ülke eyaletlere bölünmüştür (Sencer 1984a: 27). Osmanlı Devleti'nde eyalet yönetimi askeri, yönetsel ve mali yönden tam yetkiyle donatılmış olan beylerbeyi ya da vali olarak adlandırılan yöneticilere devredilmiştir. Ancak valinin en önemli ve öncelikli görevi eyalet askeri kuvvetlerini her zaman için hazırda bulundurmak ve devletin ihtiyacı olduğu zaman bu kuvvetleri ordunun hizmetine göndermektir. Eyaletler temel olarak askeri amaçlar göz önünde bulundurularak oluşturulan yönetim kademeleridir. Ayrıca eyalet yönetimlerinde yetki genişliği ilkesi kullanılmaktaydı. Ancak eyaletler yönetsel faaliyetlerin gerçekleştirilmesi açısından merkezi yönetime bağlı değillerdi. Bu sebepten dolayı eyaletlerin “yerinden yönetim” olarak ifade edilmesi doğru değildir. Çünkü eyaletlerin ayrı bir tüzel kişiliği ve yönetim organı bulunmamaktaydı. İkinci olarak eyaletlerin temel idari birimlerini ise sancaklar oluşturmaktaydı. Farklı bir ifadeyle eyaletlerin sancaklara ayrılmış olduğu söylenebilmektedir (Sencer 1984a: 27-28; Efe 2009: 87). Bununla birlikte Tanzimat Dönemi'nden sonra sancaklar liva adı ile anılmaya başlanmıştır (Çimen 2007: 192).

Osmanlı taşra yönetiminin temelini sancak oluşturmakla birlikte 1361 yılından sonra bu sistem değişimlere uğramıştır. Bu tarihten itibaren özellikle Rumeli'de gerçekleştirilen fetihlerin artması ve devletin topraklarının bu bölgeye doğru genişlemesi sonucu sancaklar üzerinde de bir kontrol sisteminin varlığı zorunlu olmuştur. Fethedilen yeni topraklar üzerinde hâkimiyet kurabilmek için I. Murat kendi lalası olan Şahin Paşa'yı 1361 yılında Rumeli'ye Beylerbeyi olarak tayin etmiştir (Ortaylı 2010: 251; Çimen 2007: 191).

Eyalet sistemi klasik Osmanlı yönetim yapısı içerisinde bir üst örgütlenme birimi olmasının yanında temel olarak denetleyici ve koordine edici nitelikleri ile ortaya çıkmıştır. Eyaletlerin yönetimi ise beylerbeyine verilmiştir. 1393 yılında I. Beyazıt Anadolu Beylerbeyliği'ni kurmuştur. 15. ve 16. yüzyıllar boyunca sancak birimleri Osmanlı taşra yönetiminin temelini oluşturmakla birlikte yeni fethedilen topraklarda kurulan sancaklar eyalet adı altında birleştirilip yönetimleri beylerbeylerine teslim edilmekteydi. 1520 yılında altı tane eyalet bulunmasına karşın Kanuni Sultan Süleyman'ın öldüğü sırada on altı tane

eyalet bulunmaktaydı. 1610 yılında ise Osmanlı toprakları içerisinde otuz iki tane eyalet bulunmaktaydı (Ortaylı 2010: 251-252). Kanuni Sultan Süleyman döneminde oluşturulan mülki yönetim taksimatını daha geniş bir çerçevede sunmak gerekirse aşağıdaki tablo ile karşılaşılmaktadır. (Bkz. Tablo 1) İlk önce 34 eyalet ve 377 sancak bulunmasına rağmen Viyana Kuşatmasından sonra Rumeli, Anadolu ve Arabistan topraklarında 11'er ve Afrika topraklarında da 6 adet olmak üzere toplamda 39 eyaletten oluşan (Gürsoy 2008: 83) bir tablo ortaya çıkmıştır.

**Tablo 1: Osmanlı Devleti Eyaletleri**

BEYLERBEYLİKLER (EYÂLETLER)	BAŞKENT	FETİH TARİHİ	BEYLERBEYLİK OLMA TARİHİ
Rumeli	Edirne; sonra Sofya ve Manastır	1361-1385	1362 dolayları
Anadolu (Batı Anadolu)	Ankara ve Kütahya	1354-1391	1393
Rum	Amasya ve Sivas	1392-1397	1413
Trabzon	Trabzon	1461	1578 dolayları
Bosna	Saraybosna	1463	1580
Karaman	Konya	1468-1474	1468-1512
Kefe	Kefe	1475	1568
Dülkâdir (Dulgadır)	Maraş	1515	1522
Erzurum	Erzurum	1514	1533
Diyarbakır	Diyarbakır	1515	1515
Musul	Musul	1516 dolayları	1535
Halep	Halep	1516	1516
Şam	Şam	1516	1517-1520
Trablus-Şam	Trablus (Lübnan)	1516	1570 dolayları
Mısır	Kahire	1517	1517-1522
Yemen	Zebit, Sanaa	1517-1538	1540
Cezâir-i Bahr-i Sedif	Gelibolu	1354-1522	1533
Cezâir-i Garp	Cezâyir	1516	1533
Kars	Kars	1534	1580
Bağdad	Bağdad	1534	1535
Van	Van	1533	1548
Tunus	Tunus	1534	1573 dolayları
Basra	Basra	1538-1546	1546
Elhasa	Elkatif	1550 dolayları	1555
Budin	Buda	1526-1541	1541
Trablus garp	Trablus (Libya)	1551	1566
Temeşvar	Temeşvar	1552	1552
Şehrizor	Şehrizor	1554	?
Habeş	Suvakin ve Cidde	1555-1557	1557
Kıbrıs	Lefkoşe	1570	1570
Çıldır	Çıldır	1578	1578
Rakka	Urfa	1517	1600 dolayları

**Kaynak:** Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klâsik Çağ (1300-1600)*, (Çeviren: Ruşen Sezer), Yapı Kredi Yayınları (YKY), 17. Baskı, İstanbul Mart 2012, s. 110.

Osmanlı Devleti taşrada yer alan geniş topraklarını yüzyıllar boyunca eyalet sistemi ile yönetmiştir. Eyalet sistemi 1864 yılına kadar “Beylerbeyliği” adı ile anılmıştır. Osmanlı Devleti’nin taşradaki mülki yönetim sisteminin temellerini oluşturan sancaklar ve

sancakların birleşmesiyle meydana gelen eyaletlerin Tanzimat dönemi öncesinde günümüz anlayışında anayasal düzenlemeleri bulunmamaktaydı. Bu sebepten dolayı Tanzimat döneminden sonra çeşitli düzenlemelere gidilmiştir ve Tanzimat dönemi anayasaları ve çıkartılan fermanlarla yönetim sistemi bir düzen içerisine oturtulmaya çalışılmıştır. 3 Kasım 1839 tarihli Gülhane Hattı Hümayun sonucunda devletin yönetim sisteminin yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacı doğmuştur (Parlak 2009: 32-34). Bu kapsamda Gülhane Hattı Hümayun devlet yönetimi anlayışında bir modernleşmenin başlangıcı olarak değerlendirilebilmektedir. Dolayısıyla bu tarihten sonraki ileri zamanlarda Tanzimat Devri bir bürokrasi dönemi olarak anılmıştır (Kılıç 2009: 44).

**Tablo 2: 16. ve 17. Yüzyıllarda Osmanlı Devleti'nin Yönetimsel Birimlerinin Dağılımı**

Tarih	1527	1568-1574	1578-1588	1595	1609	1632-1641	1653	1670	1675
Eyalet	8	21	29	40	32	35	34	41	32
Sancak	97	250	250	250	234	240	320	317	
Kürt Sancağı	17	2	18			13			
Voyvodalık- Hanlık			4	4		4			
<b>Kaynaklar</b>									
1527	Topkapı Sarayı Arsivi'nde yer alan D. 5246 sayılı defter								
1568	Maliye Ahkam Defterleri 563 Sayılı defter								
1578	Kamil Kepeci Tasnifi, 262 sayılı Defter'e								
1595	Joseph Von Hammer, <i>Osmanlı Devleti Tarihi</i> , s. 123.								
1609	Ayn-i Ali Efendi, <i>Kavanini Ali Osman der Hulasai Mezamini Defteri Divan</i> .								
1632	Kamil Kepeci 266 sayılı defter ile Cevdet Tasnifi, Dahiliye 6095 sayılı defteri								
1653	Sofyalı Ali Çavus Risalesi								
1670	Evliya Çelebi Seyahatnamesi								
1675	Hüseyin Hezarfen, Telhis.								

**Kaynak:** Nuray Ertürk Keskin. *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2009, s. 134.

## 1.2. Tanzimat Döneminden Sonra Taşra Yönetim Sistemi

Türk yönetim tarihi incelendiğinde Türk mülki yönetim sisteminde ve özellikle il yönetiminde köklü değişimlerin yaşandığı gözlenmektedir. Bu değişimin en önemli unsurunu da Tanzimat Dönemi oluşturmaktadır (Sanal 1998: 173).

1839 yılında Tanzimat'ın ilanı ile birlikte yeni bir dönem açılmış ve birçok alanda yenilikler yapılmıştır. Bu değişiklikler içerisinde vilayet yönetiminin ve vilayet yöneticisi olan valilerin görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi önem taşımaktadır. Bu kapsamda valilerin sahip oldukları mali yetkileri kısıtlanmıştır. Yeni yönetim tarzının uygulandığı eyaletlerde “Muhassıllık Meclisleri” veya bilinen diğer ifadeyle “Memleket Meclisleri” oluşturulmuş ve mali yetkiler muhassıllara verilmiştir. Muhassıllık Meclisleri Osmanlı Türk yönetim tarihinde bir ilk olması itibarıyla oldukça önemlidir. Muhassıllık Meclisleri sınırlı yetkilerle donatılmış olsa da yerel düzeyde yönetim kurullarının ilk örneğini oluşturmaktaydı. Aynı zamanda 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri'nin getirmiş olduğu yeni düzenlemelerle kurulan vilayet, liva ve kaza yönetim meclislerinin yolu açılmıştır. Eyalet yönetimlerinde böyle bir meclisin oluşturulmasındaki en büyük etken valilerin yetkilerini sınırlandırarak halka eziyet etmesinin önüne geçmek isteğidir. Avrupa'ya hoş görünmek isteği ise daha az önem teşkil etmekteydi. Oluşturulan bu yeni yönetim düzeni sonucunda eyaletler Babıali'ye bağlanmıştır. Valiler bundan sonra maaşlı birer memur konumuna getirilerek sahip oldukları yetkiler sınırlandırılmıştır. Aynı zamanda merkezi yönetime olan bağlılıkları da arttırılmıştır. Bu dönemden sonra arzu ettiği kişiyi idam ettiren, vergileri kendi hesabına toplayan, eyaletlerin gelir kaynakları üzerinde istediği şekilde tasarrufta bulunan bir vali görüntüsü ortadan kalmıştır. Bununla birlikte valiler Muhassıllık Meclisleri'nin kararı olmadan faaliyette bulunamamaktaydılar (Kılıç 2009: 44-45; Çakan 2006: 47).

Tanzimat sonucunda girişilen çalışmaların amacının merkezi yönetimin otoritesini sağlayarak bu otoritenin en uygun bir biçimde kullanılmasına imkân yaratmak olduğu ifade edilebilmektedir. Dolayısıyla Tanzimat ile başlayan bu yeni dönemde merkezi yönetim çevreyi daha kapsamlı bir biçimde kontrol altına alma girişiminde bulunmuştur (Çapar 2011: 38).

Tanzimat'ın ilan edilmesinden günümüze kadar geçen yaklaşık 180 yıllık süre içerisinde mülki yöneticiler açısından sürekli bir geri çekilme durumu söz konusu olmuştur. Osmanlı Devleti yönetim yapısında yer alan ve mülki yönetim sistemi olarak

adlandırılabilir Beylerbeyliği veya Eyalet Yönetimi sistemi Tanzimat'tan başlayarak sürekli olarak gerilemiştir. Osmanlı Devleti'nin en güçlü olduğu dönemlerde geniş yetkilerle donatılan ve hatta sınır bölgelerinde diplomatik ilişkileri yürütme yetkisiyle donatılmış olan Beylerbeyi veya Eyalet Valisinin görevleri eyalet ordularının öneminin azalmasına paralel olarak sınırlandırılmaya başlanmıştır. Eyalet Valiliği sistemi yeniçerilerin ortadan kaldırılması ile birlikte 1840'lı yıllarda önce Müşirliğe ve daha sonrada Defterdarlığa dönüştürülmüş ve ardından varlığına son verilmiştir. Ancak bu uygulama çok fazla uzun sürmemiştir (Çimen 2012b: 19-20).

Tanzimat döneminde önce yaşanan ülke yönetimindeki bozulmalar ve eyaletlerde devlete karşı başlatılan ayaklanmalar devletin taşra yönetim sistemini yeniden düzenlemesinin temel nedenleri arasındadır. Bu dönemlerde devlet taşra yönetim birimleri üzerindeki hâkimiyetini oldukça yitirmiş bir duruma gelmiştir. Tanzimat döneminde yaşanan gelişmeler devletin taşra örgütlerinde kaybolan hâkimiyetini yeniden tesis etmiştir. Bu dönemde değerlendirilen en önemli konuların başında mülki yönetimin yeniden düzenlenmesi yer almıştır (Sanal 2000: 20).

Tanzimat Dönemi'nden önce Osmanlı Devleti'nin taşra yönetim örgütlenmesi eyalet sistemi üzerine kurulmuşken, bu dönemden sonra taşra yönetimi örgütlenme biçimi Fransız il yönetimi sistemi örnek alınarak "vilayet sistemi" veya "il sistemi"ne dönüştürülmüştür (Parlak 2009: 32-34).

Osmanlı Devleti'nin ardından yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti Osmanlıdan köklü bir miras devralmıştır. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e yönetsel ve toplumsal geleneklerin aktarılması ile birlikte yaklaşık olarak "yüz bin kadar kamu personeli; 15 vilayet, 19 müstakil liva, 34 mülhak liva, 302 ilçe ve 679 bucaktan oluşan bir taşra örgütü" ve çok sayıda mevzuattan oluşan bir miras yeni kurulan düzene geçiş yapmıştır (Tutum 1976a: 146-147). Dolayısıyla Cumhuriyet yönetimi "il sistemini" de tüm unsurları ile birlikte olduğu gibi Osmanlı Devleti'nden bir miras olarak almıştır. Alınan bu miras üzerinde 1921 ve 1924 Anayasaları ile birlikte sadece "liva" deyimini kaldırılarak değişiklik yapılmıştır. 1929 tarihli "Vilayet İdaresi Kanunu" ile birlikte Türkiye Cumhuriyeti il sistemine geçmiştir (Şahin 1998: 49).

Taşra düzeyinde örgütlenme kademesinin üçüncüsünü de "kaza"lar oluşturmaktadır. Her sancak kendi içerisinde bir veya birden fazla kazalara ayrılmıştır. Kaza bir yönetim birimi olarak adalet ve yönetim işlerinde köy, nahiye ve kasabanın merkezi konumundadır

(Sencer 1984a: 29). Kaza, yönetim birimleri içerisinde ticari ve sosyal hayatın devam ettiği bir merkez ile buraya bağlı olan köy ve nahiyelerden meydana gelmiş hukuki, askeri ve yönetsel niteliklere sahip farklı büyüklüklerde şehirlere verilen isimdir. Bu yönetim ve yerleşim birimlerinin “Kaza” olarak adlandırılmasının sebebi, “Ehl-i şer” olarak bilinen kadı ve diğer mahkeme görevlilerinin yaşadığı ve mahkemelerin kurulduğu yerlerin “kaza” olarak adlandırılmasından kaynaklanmaktadır. Kaza asıl olarak şehrin merkezidir. Kaza adı verilen şehir yönetiminin başında kadı bulunmaktaydı (Tatar 1997: 103). Kadılar yalnızca şehrin yönetiminden sorumlu olan görevliler değil, yerel yönetim ve belediye işlemleri gibi birden fazla görevi yürütmekten de sorumlu kişilerdi. Kadı merkezi yönetim tarafından atanmakta ve yanında kendisine yardımcı olarak naip, subaşı ve kethüda gibi görevliler bulunmaktaydı (Sencer 1984a: 29).

Tanzimat Dönemi yönetim teşkilat yapımıza büyük bir yenilik getirmiştir. Osmanlı tarihinde ilk defa taşra teşkilatlarının yönetim kademelerine konusunda uzmanlaşmış sivil kişilerden oluşan bürokratlar atanmıştır. Ancak yüzölçümü olarak çok geniş topraklara sahip olan devlette bu girişimin başarı bir şekilde sonuçlanması oldukça zor olmuştur. Çünkü bu kadar geniş bir alanda görev yapacak yetişmiş uzman kişilerin bulunması sistemin zorluğunu oluşturan en büyük engellerden birisidir. Dolayısıyla, devlet yöneticileri yeni oluşturulan yönetsel kademelerin başına eski görevlileri tekrardan getirmek zorunda kalmışlardır. Tanzimat reformcularının para ve zaman kısıtlılığının yanında reformları uygulayacak insan gücüne sahip olmamaları ve gerekli kadroyu zamanında yetiştirmeye fırsat bulamamaları reformların başarılı bir biçimde uygulanmasında engelleri de beraberinde getirmiştir (Akyıldız 2004: 79-80).

Cumhuriyet yönetiminin Osmanlı Devleti yönetim sistemine karşı bir tepki olarak benimsediği toprağa dayalı örgütlenme biçimi milli mücadele döneminde il yönetim sistemini temel alarak Osmanlı vilayet sistemini ve vilayetleri ortadan kaldırmıştır. Taşra yönetimi mülki yönetim sistemi yeniden düzenlenirken Osmanlı döneminde yer alan sancak birimlerinin sınırları göz önünde bulundurularak eyaletlerin sahip olduğu büyük toprak parçaları daha küçük alt kademelere ayrılarak parçalanmış, bu sayede eyaletlerin büyük etkisinin zayıflatılmasına çalışılmıştır. Cumhuriyet döneminde il iki fonksiyonlu olarak ortaya çıkmıştır. İl, temel olarak merkezi yönetimin taşra teşkilatlanmasını oluştururken aynı zamanda tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olarak teşkilatlandırılmıştır (Keskin 2007: 1).

Büyük Millet Meclisi'nin kurulduğu yıl olan 1920'de, milli sınırlar içerisinde toplam olarak 1049 tane mülki yönetim birimi mevcuttu. Bunlardan 15'i vilayet, 17'si bağımsız (*müstakil*) ve 36'sı sonradan eklenmiş (*mülhak*) olmak üzere 53 tane liva, 302 tane kaza ve 679 tane nahiye bulunmaktaydı (Keskin 2007: 2).

Müstakil liva kavramı bağımsız bir yönetsel teşkilat yapısını ifade etmektedir. Daha önceden bağlı olduğu vilayetten alınarak doğrudan merkezi yönetime bağlanan ve genel ve yerel yönetim açısından vilayet ile aynı değerde kabul edilen bir yönetim birimiydi. Bununla birlikte mülhak liva kavramı ise ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan, yönetim açısından bağımsız olmayan ve bir vilayete bağlı olarak yönetilen bir yönetim birimi olarak tanımlanabilmekteydi. Vilayet birimleri üç veya dört mülhak livayı içine alan toprağa dayalı örgütlenmenin ilk yönetim kademelerini oluşturmuşlardır. Müstakil livalar vilayet birimleri ile karşılaştırıldığında daha küçük ölçekli alanlarda örgütlenmişlerdir (Keskin 2007: 2). Kudüs, Zor ve Samsun dönemin müstakil livalarına örnek olarak gösterilebilmektedir (Görelî 1952: 59).

Büyük Millet Meclisi tarafından milli sınırlar içerisinde yer alan toprakların bir bütün dâhilinde yönetsel açıdan düzenlenmesi adına 23 maddeden oluşan 20 Ocak 1921 tarih ve 85 sayılı *Teşkilatı Esasiye Kanunu* çıkartılmıştır. Aynı kanunun *İdare* başlığı altında yer alan 10. maddesinde, Türkiye'nin coğrafi ve iktisadi ilişkileri açısından yönetsel bölünüş şekli belirtilmiştir. Temel olarak yönetsel bölünüş vilayet düzeyinde örgütlenmekle birlikte, vilayetler kazalara, kazalar da nahiye birimlerine ayrılmıştır (Keskin 2007: 8; *Teşkilatı Esasiye Kanunu*, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, Erişim Tarihi: 07.04.2013).

Büyük Millet Meclisi feodal düzenden uzaklaşarak Osmanlı Devleti'nin taşra örgütlenme birimi olan vilayet sistemine son vererek yeni yapılanma içerisinde bir Fransız model olan “departement sistemi”ne göre devletin örgütlenmesi biçimini tercih etmiştir. 1921 yılında kabul edilen “il esasına dayalı örgütlenme” ilkesine göre merkezi yönetim ile yerel birimler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme sonucunda 15 vilayet merkezi ve 56 tane liva ile birlikte toplam 71 tane taşra yönetim kademesinin örgütlenmesinde ilk kademe birimleri oluşturulmuştur. Oluşturulan yeni düzende vilayet kelimesi terk edilmemiş, ancak eski düzenden gelen eyalet anlamına gelen içeriği ortadan kaldırılmıştır. Vilayet yeni düzen içerisinde liva ve sancak büyüklüğüne sahip yerleşim birimlerine verilen ad olarak kalmıştır. Yeni kurulan düzende vilayet kelimesinin anlamı



değiştirilerek kullanılmaya devam edilmesi sonucunda devletin mülki yönetim örgütlenme kademelerinde yaşanan değişimlerin tam anlamıyla anlaşılmasına sebep olmuştur. 1921 tarihli *Teşkilatı Esasiye Kanunu*'ndan sonraki süreçte oluşturulan vilayet sistemi ile Osmanlı Devleti'nde yer alan vilayet sistemi ölçek ve içerik yönünden birbirleri ile aynı değildirler. Osmanlı Devleti'nde kullanılan vilayet sistemi birden fazla ilin bir araya gelmesi ile oluşturulan yönetsel kademelenmeyi, farklı bir ifade ile eyalet örgütlenme biçimini ifade etmektedir. Vilayet sözcüğü yeni oluşturulan düzende Osmanlı Devleti'nde yer alan “vilayet” kademesine değil, “liva” kademesine eşit düzeyde olduğu kabul edilmektedir (Keskin 2007: 9-10).

15 Ocak 1945 tarih ve 5905 sayı numaralı Resmi Gazete'de yayımlanan, 10 Ocak 1945 tarih ve 4695 sayılı kanunla 1924 *Teşkilatı Esasiye Kanunu* Türkçeleştirilerek adı Anayasa haline getirilmiş ve eski terimler olan vilayet, kaza ve nahiye isimleri il, ilçe ve bucak olarak değiştirilmiştir. 4695 sayılı kanunun 104. maddesinde açık bir şekilde ifade edildiği gibi; “20 Nisan 1340 tarih ve 491 sayılı *Teşkilatı Esasiye Kanunu* yerine manâ ve kavramda bir değişiklik yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş olan bu kanun konulmuştur.” (Keskin 2007: 9-10; 1924 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, Erişim Tarihi: 08.04.2013). Hükümetin değişmesi sonucu 31 Aralık 1952 tarih ve 8297 sayı numaralı Resmi Gazete'de yayımlanan, 24 Aralık 1952 tarih ve 5997 sayılı Kanun ile 1945 yılında Türkçeleştirilen metin yürürlükten kaldırılmıştır. 24 Aralık 1952 tarih ve 5997 sayılı kanunun 1. maddesi ile, “20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 4695 sayılı Kanunun kabûl tarihine kadar yürürlükte bulunan tadilleriyle birlikte tekrar meriyete konulmuş ve bu kanun yerine ikame edilmiş olan 10.1.1945 tarihli ve 4695 sayılı Anayasa meriyetten kaldırılmıştır”(Gözler 1999: 32-33). Çıkarılan bu kanun ile birlikte Anayasa eski haline dönüştürülerek yeni kullanılmaya başlanılan isimlerin eski halleri kullanılmaya başlanmıştır. Çıkarılan yeni kanunlarla birlikte *Teşkilatı Esasiye Kanunu*, *İl İdaresi Kanunu* ve *çeşitli kanunlarda* farklılıkların ortaya çıkması sebebiyle yeni ve eski isimler bir arada ve kişisel tercihe bağlı olarak kullanılmaya başlanmıştır (Keskin 2007: 10). Konuyu bir bütün halinde değerlendirmek gerekirse şu kısa açıklamanın yapılması gerekmektedir:

“1945 ANAYASASI”  
“1945 Anayasası Hakkında Açıklama”

“20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilât-ı Esâsiyye Kanûnu, 1945 yılında, dönemin öz Türkçecilik akımına uyularak, 10 Ocak 1945 tarih ve 4695 sayılı Kanunla (RG, 15.1.1945-5905), “mana ve kavramda bir değişiklik yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş”tir. İktidar değiştikten sonra, 1952 yılında, 24 Aralık 1952 tarih ve 5997 sayılı Kanûnla (RG, 31.12.1952-8297) 1945’te Türkçeleştirilen metin yürürlükten kaldırılarak, 24 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1945 yılına kadar yapılan beş değişiklik ile birlikte tekrar yürürlüğe konmuştur. 24 Aralık 1952 tarih ve 5997 sayılı Kanunun 1’inci maddesine göre, “20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 4695 sayılı Kanûnun kabûl tarihine kadar yürürlükte bulunan tâdilleriyle birlikte tekrar meriyete konulmuş ve bu kanun yerine ikame edilmiş olan 10.1.1945 tarihli ve 4695 sayılı Anayasa meriyetten kaldırılmıştır” ” (Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Sitesi, 1945 Anayasası, <http://www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm>, Erişim Tarihi: 30.09.2014).

**Tablo 3: Osmanlı Devleti’nden Cumhuriyet Yönetimine Kadar Olan Taşra Yönetim Sisteminin Değişimi**

Klasik Dönem		Tuna Vilayet Nizamnamesinden Sonra (1864)		Cumhuriyet Dönemi	
İdari Birim	Yönetici	İdari Birim	Yönetici	İdari Birim	Yönetici
Beylerbeyliği- (1580’den sonra) Eyalet	Beylerbeyi Emir’ül ümera Mirimiran Vali	Vilayet	Vali		
Sancak	Sancakbeyi Mutasarrıf Kaymakam	Liva Alem Sancak	Mutasarrıf Mirliva	İl-Vilayet	Vali
Kaza (adli, asayiş, güvenlik ve yerel idare birimi)	Kadı (yardımcıları; naip, subaşı ve muhtesip)	Kaza	Kaymakam	İlçe-Kaza	Kaymakam
		Nahiye-Bucak	Müdür	Bucak	Müdür

**Kaynak:** Adnan Çimen, *İl İdaresi Sisteminin Geleceği Açısından Değişimi Okumak Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara 2012a, s.21.

Sonuç itibarıyla Osmanlı Devleti’nin yönetim yapısı incelendiğinde yönetsel bölümlere ayrılma veya sınırları içerisinde örgütlenme dönemleri olarak üç farklı aşama ortaya çıkmaktadır. Bu dönemleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz (Keskin 2009a: 63):

- 1300 ile 1600 yılları arasında Sancak Yönetimi
- 1600 ile 1800 yılları arasında Sancak Yönetiminden Eyalet Sistemine Geçiş ve Eyalet Yönetimi
- 1800 ile 1900 yılları arasında Eyalet Yönetiminden Vilayet Sistemine Geçiş ve Vilayet Yönetimi

### **1.3.Meşrutiyet Döneminde Taşra Yönetim Sistemi**

Osmanlı Devleti yönetim yapısında hem Tanzimat Dönemi'nde hem de Meşrutiyet Dönemi'nde merkezîyetçi bir yönetim şekli benimsenmiştir. Bu dönemlerde ortaya çıkan yerinden yönetim düşüncesi merkezîyetçi anlayış çerçevesinde şekillendirilmeye çalışılmıştır. Bu iki dönemde de merkezîyetçilik anlayışı ve uygulamaları hem mali hem de yönetim alanında açık bir biçimde gözlenebilmektedir (Ökmen ve Parlak 2008: 112).

Tanzimat yönetiminin bürokrasi kadrosu devlet yönetiminin merkezîyetçi anlayışının zarar görmeden yeniden yapılandırılmasına çalışmakta; diğer yandan da dönemin gelişen yönetim ihtiyaçları, eşitlikçi, katılımcı ve özgürlükçü anlayışın gereklerini yerine getirebilmek amacıyla yerinden yönetim kavramının yönetim yapısına dâhil olması için çalışmalar sürdürmekteydi (Ökmen ve Parlak 2008: 112).

Osmanlı Devleti'nin ilk Anayasası olma özelliğine sahip 1876 tarihli Kanun-u Esasi'de taşra yönetim birimi olan vilayet yönetimi ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelere göre vilayet birimlerinin yönetim şekli “tevsî-i mezuniyet” ve “tefrîk-i vezâif” ilkelerine göre yapılacağı hükmü benimsenmiştir. Bu iki kavramın günümüz Türkçesi ile ifade edilmiş biçimi “yetki genişliği” ile “iş bölümü ve görevlerin ayrılığı”dır (Eryılmaz 2012: 167).

1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin 109. maddesi Osmanlı Devleti'nin taşra yönetim birimlerini *vilayet*, *liva* ve *kaza* biçiminde sıralamıştır (Çapar 2011: 39). Aynı maddeye göre vilayet, sancak ve kaza yönetim birimlerinin merkezlerinde yer alan yönetim (idare) meclislerinin ve yılda bir kere olmak üzere toplanan “Vilayet Umumi Meclisleri” üyelerinin seçilmesi ve usulünün çıkarılacak ayrı bir kanun ile düzenlenmesi öngörülmüştür (Kalabalık 1999: 89).

Danıştay tarafından hazırlanan ve 1876 Anayasası'nın 108. maddesine göre düzenlenmiş olan “Vilayetler Kanunu Tasarısı” Meclis-i Mebusan'da kabul edildikten sonra Heyet-i Ayân'da da onaylanmıştır. Ardından Padişah II. Abdülhamit'e onaylaması

için gönderildikten sonra kanun Padişah tarafından veto edilerek tekrar görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderilmiştir. Ancak 1877 yılında başlayan Osmanlı-Rus Savaşı'ndan dolayı kapatılan Meclis'te kanun tekrar görüşülememiştir (Kalabalık 1999: 89).

II. Meşrutiyet 1908 yılında ilan edilmiştir. Ancak 1908 yılına kadar 1871 tarihli Nizamname uygulamada kalmıştır. İllerin yönetimi ise bu Nizamnamenin hükümlerine göre yürütülmüştür. 1908 yılında II. Meşrutiyet'in tekrardan ilan edilmesi sonucu illerin yönetimi tekrardan yeni bir düzenlemeye konu edilmiştir. Bu amaçla yeni bir kanun tasarısının Meclise sunulmasına rağmen bu seferde Balkan Savaşı'nın başlaması sonucu kanun Meclis'te görüşülememiştir. Balkan Savaşı'nın ardından kurulan yeni hükümet kanun tasarısında değişiklikler yaparak 15 Mart 1913 tarihinde "geçici yasa" olarak yürürlüğe koymuştur (Eryılmaz 2012: 168).

Osmanlı Devleti'nin taşra yönetiminde en son yapılan değişiklik 26 Mart 1913 tarihinde gerçekleşmiştir. 26 Mart 1913 tarihinde yürürlüğe giren "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu Muvakkatı" ile Osmanlı taşra kademelenmesi Vilayet, Liva, Kaza ve Nahiye şeklinde düzenlenmiştir. Bu kademelerden Livalar (Mutasarrıflıklar) "müstakil" ve "mülhak" olmak üzere iki biçimde teşkilatlandırılmışlardır (Atatürk ve İdare 1983: 153).

## **2. Osmanlı Devleti Taşra Yönetimine Hâkim Olan Temel Birimler**

1840-1852 yılları arasında taşra yönetim sisteminde kalıcı değişiklikler yapılmıştır. Devletin merkezîyetçi anlayışının daha çok vergi toplama üzerinde şekillendiği görülmektedir. Buna göre ilk önce "iltizam yöntemi" kaldırılmış, ardından sancak yönetimi konusunda değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklik sonucunda sancak yönetimi "mütesellim"lerin sorumluluğundan alınarak "muhasıl"a devredilmiştir. Bu düzenlemenin temel amacı geniş yetkilere sahip muhasılların sancak birimlerini yönetmesinin yanında vergileri toplayıp hazineye göndermesinin sağlanmasıydı (Çapar 2011: 38).

Osmanlı Devleti'nin kuruluş aşamasında en öncelikli düşünce beyliğin sınırlarının hızla genişletilmesi olmuştur. 1842 yılında yapılan bir düzenleme ile köy ile sancak arasında yer alacak olan ve "kaza" adı verilen yeni bir yönetsel birim kurulmuştur. Bu aşamada beyliğin en temel birimi "kaza" olarak seçilmiştir. Kazaların başına "Subaşı" ve "Kadı" adı verilen görevliler atanmıştır. Subaşı kaza yönetim biriminde askeri, mali ve mülki konularda görevli kılınmış; kadı ise mülki ve mali konularının yanı sıra yargı görevini de üstlenmiştir. Subaşı ve Kadı kaza yönetim birimlerinde hem birbirlerinden

bağımsız bir biçimde görev yapmaktaydılar, hem de birbirlerini gerçekleştirmiş oldukları faaliyetler kapsamında denetler konumundaydılar (Ortaylı 1976: 8; Çapar 2011: 38).

Osmanlı Devleti'nde kadılık kurumunun yalnızca adliye işleri ile ilgilendiği düşünülmese de, kurum güvenlik, adalet, beledi ve mülki yönetim gibi birçok görevi bünyesinde barındıran çok fonksiyonlu bir yapılanma görünümündeydi. Bu noktada dikkat çeken husus birbirinden farklı görevleri içeren birçok unsurun kadı adı verilen tek bir kişinin sorumluluğunda toplanıyor olmasıdır. Bu durumun sebebi halkın güvenliğinin, sosyal ihtiyaçlarının ve yönetsel hizmetlerin birbirinden ayrı unsurlar olarak değil, bir bütün içerisinde değerlendirilen görevler olarak algılanmasıdır. Bu sebepten dolayı kamu hizmetleri adli, idari ve beledi şeklinde sınıflandırmaya tabi tutulmamıştır. Dolayısıyla bu görevler tek bir kişinin sorumluluğunda tutulmuşlardır (Bozatay ve Demir 2014: 72).

Osmanlı Devleti'nin sınırlarının genişlemesine müteakip ilk önce yönetsel bölünme "Sancak" birimi üzerine kurgulanmış; daha sonradan "Beylerbeyilik" yönetsel bölünmenin merkezi durumuna getirilmiştir. Ancak yaşanan bu değişime rağmen yönetim unsurunun ve gerçekleştirilen faaliyetlerin temel çıkış noktası her zaman için sancak birimi olarak kalmıştır. Tanzimat Dönemi'nden sonra sancak yönetim birimi yerini "Vilayet"e bırakmış olmasına rağmen II.Meşrutiyet'in ardından yönetsel bölünmenin temelini tekrardan sancak olarak kabul edilmesi yönündeki tekliflerin ve eğilimlerin varlığı bilinmektedir (Ortaylı 1976: 8-9).

14. yüzyılın ortalarına kadar Osmanlı Devleti'nin taşra yönetim biriminin temelini sancak yönetim birimi oluşturmaktaydı. Ancak özellikle 1361 yılından sonra Rumeli topraklarında kazanılan yeni yerleşim birimleri üzerinde sancak örgütlenmesinden daha kapsamlı ve aynı zamanda sancakları da denetleyebilecek bir yapının varlığı zorunlu bir hale gelmiştir. Osmanlı Devleti'nde eyalet birimi bu gereksinimin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Eyaletler bir yönetim birimi olmalarından daha çok sancaklar üzerinde denetimi sağlayabilecek ve koordinasyon görevini yerine getirebilecek bir yapılanma olarak kabul edilmişlerdir (Ortaylı 1976: 9).

Vali atamaları ve görevden alınmaları merkezden padişahın onayı ile olmaktadır. Halk kendisini yönetecek olan valilerin seçiminde söz sahibi değildi. 16. yüzyıldan itibaren sarayda yetişmiş köle ve devşirme kişilerin mülki amir olarak atanması ilkesi benimsenmişti. Bu kişiler saraydaki cariyeler ile evlendirilerek taşrada karı-koca olarak saray kültürünü yaymak görevini yüklenmişlerdir. 16. yüzyıldan itibaren Budin ve Mısır

gibi büyük ve önemli eyaletlerde görev yapan valilere vezir (paşa) unvanı verilmeye başlanması ile birlikte ülkenin bütün eyaletlerinde görev yapan valilere vezir (paşa) unvanı verilmiştir. Vezir rütbesindeki vali ile vezir rütbesine sahip olmayan vali arasındaki en önemli fark vezir rütbesine sahip olan valinin görevden alınması durumunda yeni valinin göreve başlamasına kadar geçen süre içerisinde eski vali görevini sürdürmesidir (Ekinci 2008: 19).

Beylerbeyi ve sancakbeyi görev yaptıkları yönetim birimlerinde mülki yönetim amiri ve askeri birliklerin komutanı olarak görev yapmaktaydılar. Savaş durumunda eyaletlerinde bulunan tımarlı sipahileri toplayarak savaşa katılmaktaydılar. Sipahilerin askeri üstleri sancakbeyi ve beylerbeyiydi. Farklı bir ifade ile sipahiler sancakbeyi ve beylerbeyinin emri altında görev yapmaktaydılar (Ekinci 2008: 20).

Valiler merkezi hazineden maaş almamaktaydılar. Geçimlerini kendilerine tahsis edilen belirli bir hâs geliri ile sağlamaktaydılar. Eyaletlerde görev yapan bütün memurlar valiye bağlı durumda ve bizzat vali tarafından göreve atanmaktaydılar (Ekinci 2008: 20).

### **3. Osmanlı Devleti'nde Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmaları**

İdari ve teknik alanda yeni gelişmelerin yaşandığı 19. yüzyıl Osmanlı Devleti için yenileşmenin ve modernleşmenin başladığı yüzyıl olarak değerlendirilebilmektedir. III. Selim tarafından başlatılan modernleşme çalışmaları II. Mahmut döneminde artarak hız kazanmıştır. Bu dönem Osmanlı Devleti'nde Batılılaşma düşüncesinin ağırlık kazandığı bir zamanı ifade etmektedir (Lamba 2010: 133).

Osmanlı Devleti bu dönemde merkezîyetçi yönetim anlayışından sıyrılarak adem-i merkezîyetçi bir anlayışa sahip olan yerel yönetim düşüncesini gündeme taşımaktaydı. Dolayısıyla III. Selim'den miras olarak aldığı yenileşme çabalarını yoğunlaştıran II. Mahmut Osmanlı Devleti'nde modern anlamda yerel yönetimlerin kurulması için çaba sarf etmekteydi. Ancak Tanzimat Dönemi'nden önce anayasal düzenleme olarak kabul edilebilecek çalışmaların olmamasından dolayı yerel yönetim birimlerinin ilk anayasal kaynağına Tanzimat'ın ilanından sonra rastlandığı kabul edilmektedir (Lamba 2010: 133; Parlak 2001-2002: 37).

19. yüzyılda Osmanlı devlet yönetimini çağdaş yönetim ilkeleri kapsamında güncelleştirmek ve devlet yönetimini merkezîyetçi bir yapılanma içerisinde örgütlemek amacıyla Tanzimat hareketi başlatılmıştır. Ancak bu hareketin en temel amacı devletin

daha güçlü bir yönetim tarzı ile yönetilmesinin sağlanmasıydı. Tanzimat Dönemi'nde ortaya çıkan merkezîyetçilik anlayışı demokratik bir yönetim yapısını öngörmemekteydi. Aksine daha merkezîyetçi ve mali konuların tek bir elde toplanması amaçlanmıştır. Tanzimatçılar özellikle mali konularda merkezîyetçi bir yapılanma içerisine girilmesi konusunda tek bir fikir birliğine varmışlardır (Ortaylı 1976: 16).

Tanzimat Dönemi'nde Gülhane Hatt-ı Hümayunu ve Islahat Fermanı olmak üzere iki temel belgenin ön plana çıkmasına rağmen yönetimin iyileştirilmesi amacıyla dört farklı düzenleme de yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeler: “1840 Nizamnamesi, 1849 Talimatnamesi, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri”dir (Nalbant 2012: 131).

Tanzimat Dönemi ile başlayan ve bu temel belgeler ile varılan sonuç yönetimde tek kişinin iktidarını sınırlamak ve karar alma yetkisini meclis kurulmak suretiyle belirli bir heyete vermek olmuştur. Tanzimat hareketinin bir diğer yeniliği ise yönetimde keyfiliğin son bulması ve hukuk ilkelerinin yönetime hakim olmasıdır. Tek kişinin iktidarından meclis usulüyle heyetlerin karar aldığı bir ortama geçiş uygulaması ileriki zamanlarda parlamenter rejime geçiş için zemin hazırlamıştır (Nalbant 2012: 131).

Osmanlı Devleti taşra yönetiminde yeniden yapılanma konusunda merkezi yönetimin yönetsel gücünü arttırmak amacıyla eyaletlerin coğrafi sınırlarını daraltmıştır. 1789 Fransız Devrimi'nden sonra edinilen tecrübeye göre coğrafi alan açısından dar alanlarda örgütlenen, sayıca fazla ve maddi güç olarak yetersiz nitelikteki yönetsel yapılar veya birimler etkin ve güçlü bir merkezîyetçi yapılanmanın ortaya çıkmasında önemli olan unsurları meydana getirmiş oldukları bilinmektedir (Ortaylı 1976: 17).

Osmanlı Devleti, Tanzimat hareketi ile merkezîyetçi bir yapılanmanın kurulmasını amaçlamış gibi görünse de gerçekte merkezîyetçi anlayışın temelinde mali sistemin düzenlenmesi amacı yer almaktaydı (Ortaylı 1976: 18).

#### **4. Eyalet Sisteminden İl (Vilayet) Sistemine Dönüşüm Süreci ve Vilayet Yönetimini Düzenleyen Temel Belgeler**

Osmanlı Devleti sahip olduğu toprak genişliği ve bu topraklarda yaşayan nüfus bakımından 19. yüzyıl dünyasının en büyük devletleri arasında yer almaktaydı. Ancak devletin bu kadar geniş coğrafi alana yayılmış ülkeyi ve kalabalık nüfus sayısını yönetebilecek yönetsel bir yapılanması bulunmamaktaydı. 19. yüzyılda yönetimin olması gerektiği biçimde oluşturulamamasından dolayı ülkeye karmaşa hâkim olmuştur. Bu

karmaşa içerisinde feodal derebeyleri merkezi yönetime isyan edebilecek güce ve konuma erişmişlerdir. Osmanlı Devleti'ne bağlı olarak yaşayan Arap, Mısır ve Irak topraklarındaki yöneticiler kendilerine özerk alanlar ilan etmişlerdir. Anadolu topraklarında ise maddi gücü olan aileler devletin üst kademelerinde görev yapan kişileri kendi emirleri altına alabilecek duruma gelmişlerdir. Böylece bu aileler maddi güç ile birlikte siyasi gücüde kendi ellerinde toplamayı başarmışlardır. Bu gelişmelerin sonucunda devlet vergi toplama konusunda sorunlarla karşılaşmıştır. Bunların yanı sıra 1826 yılında Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması ile birlikte yönetsel alanda yeniden yapılanmanın zorunluluğu gündeme gelmiştir. Devletin yeniden yapılandırılmasında geçmiş tecrübeler ve güncel sorunlara dayanılarak devletin merkezîyetçi bir yapılanma içerisine girmesi öngörülmüştür. Böylece 17. yüzyıldan beri yaklaşık olarak 200 yıl süren feodalleşme sistemi sona ermiş olacaktır (Nalbant 2012: 129-130). Bununla birlikte Osmanlı Devleti'nin güçlü bir merkezi ve taşra yönetim sistemine sahip olduğu ifade edilebilmektedir. Ancak devlet çöküş dönemine girdiği zaman taşra yönetim sistemi de zayıflayama başlamıştı. Taşra yönetim birimlerinde meydana gelen sorunların çözülmesi adına girişimlerde bulunulmuş ancak kesin bir başarı elde edilememiştir. II. Mahmut'un başlattığı yönetimde yeniden yapılanma reformları sonucu taşra yönetim sisteminde de değişiklikler yapılmıştır. Ancak gerçekleştirilen reformlardan beklenen düzeyde başarılı sonuç elde edilememesi ve yaşanan bazı siyasi gelişmelerin ortaya çıkardığı sorunlardan kaynaklanan sebeplerden dolayı taşra yönetim sisteminde kapsamlı bir düzenlenmenin yapılması ihtiyacı zorunlu bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaçtan kaynaklanan zorunluluktan dolayı 1864 ve 1871 tarihli Vilayet Nizamnameleri ile taşra yönetim sistemi yeni baştan düzenlenmiştir (Gençoğlu 2011: 29).

Tanzimat Dönemi taşra yönetimleri açısından devrim niteliğinde değerlendirilebilecek bir zaman dilimini meydana getirmiştir. Bu dönemde tımar usulü ve mütesellimlik uygulamaları kaldırılmıştır. Bunların yerine eyaletlerde taşra gelirlerini toplamak üzere merkezi yönetime bağlı olarak çalışan *muhassıllar* görevlendirilmişlerdir. Bu uygulama sonucunda vali ve sancakbeylerinin yetkileri eskisine göre daraltılmış olmaktadır (Ekinci 2008: 28).

Kazalarda mülki yönetim amiri, yargıç, belediye başkanı ve emniyet amiri olarak görev yapan kadıların yargı dışındaki bütün yetkileri kendilerinden alınmıştır. Bununla birlikte II. Mahmut döneminde imamlar tarafından yönetilen köylerde muhtarlık teşkilatı kurulmuştur (Ekinci 2008: 28).



28 Kasım 1852 tarihinde taşra yönetimini yeniden düzenlemek ve merkeze sıkı bir biçimde bağlanan valilerin yetkilerini genişletmek amacıyla II. Mahmut tarafından çıkarılan bir ferman ile “Valilerin genel yönetici olmaları” sağlanmıştır (Tamer 2001: 5; Muşmal 2008: 113). Bu ferman ile birlikte mal müdürlerinin, kaza ve nahiye meclisi üyelerinin ve şehrin güvenliğini sağlamaktan sorumlu olan askeri yetkililerin valinin emrinde (gözetimi ve denetiminde) görev yapmaları hükme bağlanmıştır. Böylece valiler, sorumluluk alanlarında çalışan memurların hal ve hareketlerinden sorumlu tutulmuşlardır. Dolayısıyla valiler bu memurları atamak ve görevden almak yetkilerine sahip olmuşlardır. Aynı zamanda valiler ihtiyaç duyulduğu takdirde askeri birlikleri hizmete çağırmak, mali kayıtları denetlemek ve memleket meclisi üyelerini göreve getirmek veya görevden almak yetkilerine kavuşmuşlardır. Valiler kamu düzenini ve şehir güvenliği sağlamaktan sorumlu tutulmuşlardır. Valilere kamu düzenini bozan kişilere verilecek olan hafif cezalar için merkezi yönetime sormadan infaz yetkisi verilmiştir. Bununla birlikte valilere ağır suçlar için merkezi yönetimin onayını aldıktan sonra idam cezasını uygulamak hakkı verilmiştir. Daha önceden defterdarın valiyi denetleme yetkisi ortadan kaldırılmış ve defterdarlık makamı ile memleket meclisinin başkanlığının birleştirilmesi sonucu defterdarlık makamı hiyerarşi içerisinde üçüncü sıraya gerilemiştir. Sonuç itibarıyla valiler eyalet yönetiminde eskisi gibi tekrardan güçlü bir konuma getirilmişlerdir (Muşmal 2008: 113).

Yönetim sistemi olarak Osmanlı Devleti ağır, hantal ve etkisiz bir bürokratik yapıya sahip bir görünüm sergilemekteydi. Taşra yönetim birimlerinde, yargı organlarında ve mali yapıda yaşanan sorunlar ve niteliksiz kişilerin görev başında olması halkı yönetime karşı ayaklanması konusunda tahrik etmekteydi. Bu sorunlarla başa çıkabilmek için taşra yönetim sistemini yeniden düzenlemek ve merkezle olan iletişimini kuvvetlendirmek gerekmektedir. Böylece idari yapılanmanın etkin ve işlevsel bir hale gelebileceği öngörülmüştü (Gençoğlu 2011: 33).

Osmanlı Devleti’nde il örgütü ilk olarak 7 Kasım 1864 tarihinde yürürlüğe giren “Teşkilî Vilayet Nizamnamesi” ile kurulmuştur. Bu nizamname katı bir merkezileşme yapısını öngörmekte ve illere tüzel kişilik tanımamaktaydı. Bu Nizamname ile sorunlu bölgeler olarak adlandırılacak Niş, Silistre ve Vidin eyaletleri “Tuna Vilayeti” adı altında birleştirilmiştir. Eyalet sisteminden il sistemine geçişi öneren bu Nizamname sonucu Osmanlı Devleti’nde yeni bir yönetim sistemi ortaya çıkmıştır. Bu yeni sistem

ilerleyen zaman içerisinde *Bosna, Yanya, Selanik, Trablusgarb ve Erzurum* olmak üzere farklı yönetim birimlerinde de uygulanmıştır (Tamer 2003: 8).

Sultan Abdülaziz tarafından ikinci defa sadrazamlık makamına getirilen Fuat Paşa Lübnan ve Suriye isyanlarını bastırmakla görevli olduğu sıralarda kazanmış olduğu tecrübe ve inanca göre Osmanlı Devleti'nin mülki yönetim sisteminin sağlam kanuni temellere dayanan yeni bir düzenlemeye ihtiyacı olduğu görüşündeydi. Dolayısıyla ilk önce mülki yönetim sistemi içerisinde yer alan memurların nitelikli kişiler arasından seçilmesi gerekmektedir. Liyakat sahibi devlet adamlarının sayısının azlığı devletin İstanbul'dan merkezi bir yönetim tarzı ile yönetilmesini zorlaştırmaktaydı. Osmanlı Devleti, Kırım Savaşı'nın getirmiş olduğu zorluklarla uğraşırken, geniş topraklara sahip devletin taşrada görev yapan memurlarının kendi kendini yönetme taleplerinin önüne geçebilmek ve sunulan hizmetlere etkinlik ve hız kazandırmak için yönetsel hiyerarşi içinde yapılması gereken düzenlemeler önem kazanmaktaydı. Ancak merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilecek olan reformlar sonucunda toprak ağalarının halk üzerindeki ezici baskısının azaltılarak halka daha özgür bir ortam oluşturacak olması ve merkezi yönetimin denetimi tüm bölgelere yayılması ile devletin vergileri arttırabileceği gibi sebep ve düşüncelerden dolayı yönetsel yetkiler sınırlı bir şekilde de olsa İstanbul'da toplanması istenmekteydi. Aynı zamanda bölgesel yönetime ağırlık verilmesi farklı etnik yapıdan gelen halkların ulusçu ve ayrılıkçı hareketlerini yatıştıracaktı. 1864 yılına gelindiğinde devletin merkezi yönetim sistemi kendi içerisinde sorunlara sebebiyet vermekteydi. Devlet yöneticileri merkezi yönetime daha fazla ağırlık verilerek taşra yönetim birimlerinin kademeli olarak merkezi idareye bağlanması ile devletin vergi gelirlerinin arttırılacağı inancındaydılar. Buna rağmen Avrupa tarafından yapılan baskılar devlet yöneticilerini merkezi yönetimden uzaklaşarak yerinden yönetime ağırlık vermeleri konusunda teşvik etmekteydi (Tural 2004: 95b).

Tanzimat Dönemi reformlarını hazırlayan devlet adamlarının kendi aralarında fikir birliğine vardıklarını söylemek oldukça zordur. Fuat Paşa taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusunda daha katı bir tutum sergilerken, Ahmet Cevdet Paşa ılımlı bir politika izlemeyi tercih etmiştir. Bu tercihinin sebebi Osmanlı eyaletlerinin nüfus ve coğrafi şartlar bakımından birbirinden farklı özelliklere sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Bu sebepten dolayı yapılacak reformların bir anda hayata geçirilmesi

yerine yavaş ilerleyen bir süreç dâhilinde reformların halka benimseterek uygulamaya konması daha verimli olacağı düşünülmektedir (Tural 2004b: 95).

Bu tartışmalar arasında Osmanlı Devleti ilk olarak merkezi yönetim ile taşra yönetimi arasında bir köprü vazifesi gören, vali ve mutasarrıfların merkez ile bağlantısını sağlayan kapı kethüdası kurumunu düzenlemekle işe başlamıştır. Kapı kethüdarları eyalet ve sancaklarda sık sık görev değişimlerine tabi tutulmaktaydılar. Bu durum istikrarsızlığa sebebiyet vermiştir ve kapı kethüdarlarının görevlerini ne şekilde yapacakları konusunda bir nizamname çıkarılmasını zorunlu bir hale getirmiştir (Tural 2004b: 96).

Sultan Abdülmecid iktidarının son dönemlerinde yürürlüğe giren 1858 Talimatnamesi hem Avrupalı devletlerin hem de Osmanlı topraklarında yaşayan azınlıkların ihtiyaç ve taleplerini tam anlamıyla karşılamaktan oldukça uzak bir görünüm sergilemekteydi. Kırım Savaşı sebebiyle Sırp, Bulgar, Rum ve Romenlerin başkaldırılarının Avrupa devletleri tarafından desteklendiğinin altını çizen Fuat Paşa taşra yönetim sisteminin kuvvetlendirilmesi ve adil bir hale getirilmesi ihtiyacının artık kaçınılmaz olduğunu ifade etmekteydi. Bu görüş Osmanlı bürokrasisinde de yaygın bir şekilde kabul görmeye başlamıştı. Dolayısıyla yaşanan bu gelişmeler Osmanlı taşra yönetim sisteminde yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur (Tural 2004b: 96).

Tanzimat Dönemi'nin yeniliklerinden olan, Osmanlı Devleti'nin *4 ayrı ordu bölgesine* ayrılması kararı asker ve sivil yönetim yapılarını birbirinden ayırmıştır. Bu ordu bölgelerinin başına birer müşir atanması sonucu klasik Osmanlı devlet yönetim geleneğinin aksine, taşra yöneticileri "Sivil Mülki Amir" konumuna getirilmişlerdir (Tamer 2001: 5).

#### **4.1. Tanzimat Fermanı (1839 Tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayunu)**

Tanzimat Osmanlı Devleti'nin yaklaşık olarak 37 yıllık bir dönemine verilen isimdir. Bu dönem 3 Kasım 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayunu (dönemi) ile 1876 yılı arasında kalan zaman dilimini kapsamaktadır. Tanzimat Osmanlı siyasi sistemi ile bütün devlet yönetimi anlayışının yeniden yapılandırılması, değişmesi, yönetsel ve iktisadi hayatın güncel gelişmelere uyumunun sağlanmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nin bütün yönetim yapısı bu dönemden oldukça etkilenmiştir (Eryılmaz 2010: 95).

Tanzimat'ın kelime anlamı "düzenleme", "nizamlama", "yapılanma" ya da "reorganizasyon"dur. Bu farklı ifadeler yerine "tanzimat" kelimesinin kullanılmasını uygun gören dönemin ulemasının görüşüne göre kanun koyma yetkisi sadece Allah'a ait

olup yapılacak bir ıslahat çalışmasının adı ancak “tanzimat” olarak ifade edilmeliydi. Çünkü kanun koyma yetkisini bir kudret olarak kabul eden dönemin uleması bu kudrete sahip olabilecek tek varlık olarak Allah’ı kabul etmelerinden dolayı ortaya çıkabilecek bir kanun veya nizamname ancak “tanzimi” niteliğe sahip olabilecektir. İnsanoğlu ise sadece Allah’ın koymuş olduğu kuralları uygulamaya geçirmektedir. Dolayısıyla Tanzimat kelimesinin kullanılmasındaki temel amaç yönümüzün Avrupa’ya çevrildiği bir dönemde “eski dini medeniyetin ve hukuk felsefesinin” devlet yönetiminde halen geçerli olduğu izlenimini vermekteydi. Bu kapsamda Tanzimat hem Avrupa’ya açılmayı hem de eski geleneklere bağlı kalmayı öngören ve çift tarafı da simgeleyen bir anlayışı ifade etmekteydi (Eryılmaz 2010: 96).

Osmanlı Devleti batı dünyasında 1789 Fransız Devrimi sonrasında yaşanan gelişmeler ve milliyetçilik ve ulus hareketlerinin yarattığı etkiden uzak kalamamıştır. Devletin varlığını ve devamlılığını sağlayabilmek amacıyla batı dünyasında yaşanan gelişmelere uyum sağlamak zorunda kalınmıştır. Bu kapsamda devletin yönetiminde köklü değişikliklerin yapılması amacıyla 3 Kasım 1839’da Sultan Abdülmecid adına Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşa tarafından Gülhane’de okunan bu ferman ile (Abadan 1957: 3; Lamba 2010: 133) yeni bir döneme girilmiştir.

1789 Fransız Devrimi ile birlikte Avrupa’da ortaya çıkan demokrasi ve yenileşme hareketleri vatandaş ile devlet arasında daha demokratik ve kararlı bir ilişkinin varlığını zorunlu kılmıştır. Dolayısıyla Tanzimat Fermanı sosyolojik bir olay olarak değerlendirilebilmektedir. Avrupa’da yaşanan milliyetçilik hareketleri Osmanlı halkı arasında bazı kaynaşmaların meydana gelmesine sebep olmuştur (Abadan 1957: 4-5).

Tanzimat Fermanı’nın temel amacı Osmanlı devlet yönetimini 19. yüzyılın yönetsel gelişmelerine uyarlayabilmek ve yönetimin merkeziyetçi bir konumda sürdürülmesini temin edebilmektir. Dolayısıyla Tanzimat hareketi sonucunda yönetimde merkeziyetçi bir yapılanmayı “*Metternichci* Avusturya ve otokratik Rusya imparatorluklarındaki gibi” hakim kılmak amaçlanmıştır. Aynı zamanda ülkenin mali yönetimi de merkeziyetçi bir anlayış doğrultusunda şekillendirilerek harcamaların merkezi yönetimin denetimine ve iznine bırakılması öngörülmüştür (Ortaylı 2010: 495).

Osmanlı Devleti’nin taşra örgütlenmesinin temelini oluşturan “eyalet sistemi” bu dönemden sonra yerini Fransa’dan esinlenen vilayet veya “il sistemine” bırakmıştır (Parlak 2001-2002: 37). Yönetimde yeniden yapılanma adına atılan bu ilk adım devletin

siyasal ve bürokratik kurumlarının değişiminin önemli bir aşamasını oluşturmuştur. İdarenin yeniden yapılandırılması aşamasında geleneklere ve şeriat anlayışına zarar vermeyecek çalışmaların yapılmasına önem verilmiştir (Lamba 2010: 133).

Osmanlı Devleti'nin merkezi yönetim sistemini ve taşra yönetim sistemini oluşturan mülki yapılanması iki ayrı dönem olarak şu şekilde incelenebilir: Miri Toprak Rejimi ve bu rejimin bozulmasının ardından ortaya çıkan toprağa özel mülkiyetin gelmesi (Parlak 2001-2002: 37).

Bu dönemde Mekteb-i Tıbbiye ve Mekteb-i Harbiye olmak üzere iki önemli okul açılmıştır. Bu okulların açılması Batılılaşma çalışmalarının da hız kazanmasına sebep olmuştur. Aynı zamanda bir posta sistemi kurulmuş, polis teşkilatı da güncel gelişmeler sonucunda örgütlü bir yapıya kavuşturulmuştur. Yönetimde yeniden yapılanmanın bir sonucu olarak padişahın karşısında kul olarak kabul edilme anlayışı veya kul bürokrasisi olarak da adlandırılabilir anlayış değiştirilmiş, padişah karşısında kısmen de olsa güçlendirilmiş merkezi bürokrasi anlayışı getirilmiştir (Aslan ve Yılmaz 2001: 290).

Tanzimat Dönemi'nin kurucuları ve dönemin önemli kişilikleri olan Mustafa Reşid Paşa, Ali Paşa ve Fuad Paşa Batı'nın askeri ve idari yapılanmasını, adetlerini ve işleyiş düzenlerini almakla birlikte batılı insanların yaşam biçimlerini, günlük adetlerini ve kültürlerini de Osmanlı topraklarına getirmişlerdir. Bu dönemden sonra insanların giyim tarzları, kullandıkları ev eşyaları, evlerin inşa edilmiş şekilleri ve yapısı ve günlük insan ilişkileri Batıya uygun biçimde değişmiştir (Aslan ve Yılmaz 2001: 292).

Tanzimat ile birlikte ülke genelinde ve özellikle taşra yönetiminde yaşanan değişimin ve yeniden yapılanmanın Batı tarzı yönetim biçiminin kabul edilmesinin ve bu kapsamda Fransa'dan ilham alınmasının basit gerekçeleri olduğu inancı içerisine girmek gerekmektedir (Parlak 2001-2002: 38).

#### **4.2. 28 Kasım 1852 Tarihli Ferman**

Osmanlı yönetimi 28 Kasım 1852 tarihinde vilayet sistemini düzenleyen yeni bir ferman yayımlamıştır. Bu ferman ile birlikte Bab-ı Âli'ye bağlı olarak görev yapan ve memur konumuna getirilen valilere eski hak ve yetkilerinin bir kısmı iade edilmiştir (Özçelik 2012: 7).

Bu ferman sonucunda daha önceden merkezi yönetimin katı hiyerarşik yapısına dâhil edilen ve yetkileri sınırlandırılan valiler daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Bununla birlikte mal müdürleri, kaza ve nahiye meclisleri üyeleri ve zaptiye zabıtanı gibi kamu görevlileri valilerin denetim ve gözetimine devredilmişlerdir. Valiler sorumlu oldukları sınırlar içerisinde görev yapan bütün memurlardan sorumlu olmuş ve gerektiği zaman görevden alma yetkisi ile donatılmışlardır. Aynı zamanda bu ferman ile birlikte valiler askeri konularda da yetki sahibi olmuşlardır. Örneğin valiler ihtiyaç duydukları zaman ordu birliklerini hizmete çağırarak ile yetkili kılınmışlardır. Bununla birlikte valiler maliye kayıtlarını denetlemek, kontrol etmek ve memleket meclisi üyelerini göreve getirmek ve görevden almak gibi yetkiler ile donatılmışlardır. Bu ferman ile valilere adli konularda da bazı genişlemeler sağlanmıştır. Valiler görev sınırları içerisinde işlenen ve çok kapsamlı olmayan suçları cezalandırmak yetkisi ile donatılırken, suçun idam cezasını gerektirdiği hallerde merkezi yönetime danışarak infaz etme yetkisine sahip olmuşlardır. Fermanın önce defterdar, vali üzerinde denetim yapma yetkisine sahipken fermanın sonra defterdarın bu yetkisi kaldırılmış ve defterdarlık makamı ile memleket meclisinin başkanlığı birleştirilmiştir. Böylece defterdarlık makamı yönetim hiyerarşisi içerisinde üçüncü sıraya geriletildiği görülmüştür. Böylece valiler eyalet yönetiminde tekrardan birincil ve güçlü bir konuma yükselmişlerdir (Muşmal 2008: 113). Yapılan bu düzenlemeler II. Mahmut'un uygulamaya çalıştığı merkezîyetçi yapılanmadan kısmen de olsa vaz geçildiğini göstermiştir (Özçelik 2012: 7).

Oluşturulan yeni yönetsel yapıda Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatı sancaklara, sancaklarda kazalara bölünmüştür. Mutasarrıflar herhangi bir vilayete bağlı olmayan ve doğrudan merkezi yönetime bağlı olarak çalışan müstakil sancakların yönetimine atanmıştır. Bununla birlikte kaymakamlar eyalete bağlı sancakların yönetiminden ve müdürler ise kazaların yönetiminden sorumlu tutulmuşlardır (Özçelik 2012: 7).

### **4.3. 18 Şubat 1856 Tarihli Islahat Fermanı**

18 Şubat 1856 tarihinde ilan edilen ve içerik olarak Tanzimat Fermanı'ndan çok da farklı olmayan Islahat Fermanı Osmanlı yöneticilerinin gerek ülke içinde yaşanan sıkıntılar ve gerekse de dış baskılar sonucunda acilen bir şeylerin yapılması ihtiyacına cevap verebilmek amacıyla ilan edilmiştir. Islahat Fermanı'nın temelinde ve hedef kitlesinde özellikle gayrimüslimler bulunmaktaydı. Ferman ile birlikte Osmanlı toprakları üzerinde

yaşayan gayrimüslimlerin dil ve din açısından serbest bırakılacağı ve herkese fark gözetmeksizin eşit davranılacağı garanti edilmekteydi (Kartal 2013: 7-8).

Bu kapsamda Islahat Fermanı ile birlikte bütün yüksek devlet görevlilerinin görevlerini içeren ve 1856 yılına kadar olan yayımlanmış bütün çalışmalar ve kanunlar bir araya getirilerek tekrardan yayımlanmıştır (Kartal 2013: 8).

#### 4.4. 22 Eylül 1858 Tarihli Talimatname

Islahat Fermanı'nın getirmiş olduğu yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi ve kamu personelinin gidişatının düzeltilebilmesi amacıyla Sadrazam Ali Paşa, Fuat Paşa ile birlikte 22 Eylül 1858 tarihinde 46 maddeden oluşan ve “*Vülat-ı İzam Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların Vazaişini Şamil Talimat*” adı verilen bir talimatname yayımlamışlardır (Kartal 2013: 8).

Talimatnamenin birinci maddesinde ülkenin yönetsel olarak eyalet, liva, kaza ve köy yönetim birimleri şeklinde düzenlenmiş olduğu belirtilmektedir. Her bir yönetim biriminin başına birer görevlinin atandığı ve eyaletleri valiler, livaları kaymakamlar ve kazaları ise müdürlerin yöneteceği belirtilmiştir. Ayrıca livaların mülki yöneticileri ise mutasarrıf olarak adlandırılacağı hükmü getirilmiştir (Kartal 2013: 8).

22 Eylül 1858 tarihli talimatnamenin hükümsel olarak içeriği personel kanunu niteliğindedir. Talimatname ilk önce mülki yönetim birimlerinin ayrımını yaptıktan sonra mülki yönetim amirlerine yer vermiştir. Bu kapsamda talimatname valilerin, kaymakamların, mutasarrıfların, kaza müdürlerinin ve memurların görevleri ayrı ayrı başlıklarda hüküm altına alınmıştır (Kartal 2013: 8). Talimatnamenin hükümleri, özellikle, mülki yönetim amirleri açısından önem taşımaktaydı (Kılıç 2009: 52).

Bu talimatname ile birlikte vali genel bir yönetici olarak eyalet yönetim biriminde en üst konumda bulunduğu ifade edilmiştir. Aynı zamanda vali, eyalette bütün işlerden sorumlu tutulmuştur. Vali, eyalette genel bir yönetici ve yürütmeden sorumlu bir görevli olarak kanun, tüzük ve diğer bütün emirlerin uygulayıcısı olduğu ifade edilmiştir. Vali, eyalette mahkeme ve meclislerin arasında yaşanan uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmak, kaymakam, müdür ve mutasarrıf gibi diğer mülki yönetim amirlerinin denetleyicisi olarak görev yapmak ve halkın devlet yönetimi karşısında haksızlığa uğramaması için gereken önlemleri almakla sorumlu tutulmuştur. Eyalet sınırları içerisinde yapılabilecek herhangi bir zulüm veya haksızlıktan doğrudan valinin sorumlu tutulacağı belirtilmiştir. Vali aynı

zamanda halkın başvurularını ve şikâyetlerini kabul eden bir makam olarak da düşünülmüştür. Vali eyalet sınırları içerisinde genel kolluk faaliyetlerinden sorumlu tutulmuş ve halkın güvenliğini sağlamak konusunda birinci dereceden görevli konumuna getirilmiştir. Vali devlet gelirlerinin (vergi) toplanmasından ve bu konuda denetimler yapmaktan sorumlu kılınmıştır. Vali eyalet sınırları içerisinde bütün kamu görevlilerinin birinci dereceden amiri konumunda olduğu ifade edilmiştir. Vali, mülki, mali ve kolluk kısımlarında görev yapan memurların işlediği kabahatler ve suçlar sonucunda bu görevlileri memuriyetten çıkarma ve yargılatma yetkisine sahip kılınmıştır. Vali, bu görevliler yerine yeni görevliler atama ve durumu Bab-ı Âli'ye bildirmekle görevliydi. Vali'ye kendisinin atamış olduğu kaza müdürünün zimmetine geçirmiş olduğu parayı gerektiği takdirde kendi servetinden devlet hazinesine ödemek zorunluluğu getirilmiştir (Kılıç 2009: 52-53).

#### **4.5. 8 Ekim 1864 Tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi**

Osmanlı Devleti Kırım Savaşı'nın (1853-1856) ardından ilan edilen Islahat Fermanı'ndan kaynaklanan sebeplerden dolayı 1864 yılında vilayet yönetiminde yeni düzenlemelere gitmiştir. Tanzimat Fermanı ile öngörülen bazı ilkelerin Islahat Fermanı ile uygulamaya konulmaya çalışılması Osmanlı Devleti'nin bazı bölgelerini huzursuz etmiş ve karışıklıkların çıkmasına sebep olmuştur. Bu karışıklık ve huzursuzluklardan dolayı Osmanlı devlet yöneticileri yeni düzenleme içerisine girilmesinin zorunluluğunu hissetmişlerdir (Özçelik 2012: 8).

1864 Tuna Vilayet Nizamnâmesi'nin yürürlüğe konulmasındaki temel amaç dönemin Avrupa Devletleri'nin Osmanlı Devleti sınırları içerisinde yaşayan Hıristiyan halkın kötü şartlar altında yaşadıkları iddialarına karşılık yeni bir düzenleme yapılması taleplerinin karşılanması olmuştur (Parlak 2009: 36).

1856 Islahat Fermanı'nın ilan edilmesinden sonra yaşanan gelişmelerin ardından Osmanlı taşra yönetiminin almış olduğu şekil, günümüz Türkiye'sinin taşra yönetimini şekillenmesinde etkili olmuştur. 1856 Islahat Fermanı sonucunda yönetim, maliye ve yargı sistemi yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında geleneksel düzenden farklı bir biçime dönüştürülmeye çalışılmıştır. Bu sayede vilayet, liva ve nahiye yönetim birimlerinde yaşayan özellikle azınlık halklarının yönetime etkili bir biçimde katılmalarının sağlanması amaçlanmıştır. Bu amaçla 1861 yılında bir nizamname



çıkarılmıştır. Bu nizamname kapsamında Cebel-i Lübnan'da öngörülen amaçlar uygulamaya geçirilmeye çalışılmasına rağmen Avrupa'nın uygulamaların tüm ülkeye yayılması yönündeki baskılarına karşı Osmanlı yönetiminin direnmesi sonucu uygulama genişletilememiştir. Nihayetinde Osmanlı yönetim sistemini somut bir hale getiren temel belge 1864 tarihli "İdare-i Vilayet Nizamnamesi" (Ortaylı 1976: 18-19) olarak da bilinen Tuna Vilayeti Nizamnamesi'dir.

1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi Fransız idari yapılanması "département" örnek alınarak hazırlanmıştır. Ancak bu örnek alma anlayışı ile taklit etme anlayışı aynı sonucu vermemektedir. Tanzimat Dönemi'nin üst düzey bürokratları Fransız modelini kendi ülkelerine uyarlama anlayışı ile hareket etmişlerdir. Fransız modeline faydalı bir anlayışla yaklaşılmaya çalışılmıştır. Osmanlı Devleti bu nizamname sonucunda yönetim yapılanmasını yeniden düzenlemiş ve bir ilk olarak eyalet sisteminden vilayet sistemine geçiş yapmıştır (Günay 1999: 18; Nalbant 2012: 135-141). Diğer bir ifadeyle mülki yönetim biriminin temel unsuru vilayet olarak benimsenmiştir (Nalbant 2012: 135).

Eyalet sisteminden vilayet sistemine geçiş yapılmasının temel amacı Tanzimat hareketi ile birlikte oluşan devlet yönetiminde aşırı merkeziyetçi yapılanmanın ve ardından gelen kırtasiyecilik sorununun ortadan kaldırılması olmuştur. Aşırı merkeziyetçi bir yapılanmanın meydana gelmesi sonucu valiler görevleri konusunda en küçük konularda dahi merkezi yönetime danışma ihtiyacı içerisine girmişlerdir. Merkezi yönetim ise gün boyunca valilerden gelen sorulara cevap vermekten devletin temel işlemleri ile ilgilenemez bir duruma gelmiştir. Valiler ve merkezi yönetim arasında yaşanan bu yoğun iletişim kırtasiyecilik sorununu da gündeme getirmiştir. Merkezi yönetim valiliklerden kendilerine gelen basit konuların çözümlenebilmesi için eyalet ve sancakların birleştirilmesi ve valiliklere yetki genişliği hakkı tanınmasını öngörmüştür. Aynı zamanda vali olarak atanacak olan kişilerin belirli bir yöneticilik yeteneğine sahip olan kişiler arasından seçilmesi ihtiyacı tartışılır olmuştur. Böylece devlet temel işlemlerine daha fazla vakit ayırmış olacak ve kırtasiyecilik sorununun da belirli bir oranda azaltılmış olacağı öngörülmüştür (Eryılmaz 2010: 198).

Tanzimat'ın ilan edilmesiyle başlayan yeni dönemde yapılan düzenlemeler yönetim sisteminde yerinden yönetim ilkesinin ağırlık kazandığı gibi bir izlenim sergilemesine rağmen temelde taşranın merkezi yönetime daha fazla bağlanması esas alınmıştır. Merkezi yönetimin elini güçlendiren bu düzenlemeler sonucunda valilerin ve mutasarrıfların

görevleri dâhilinde sıklıkla merkezi yönetime danışma zorunluluğu içerisine girmeleri sonucunda hizmetlerde aksamalar yaşanmıştır (Kartal 2012: 30).

Tanzimat'tan sonra meydana gelen bu katı merkeziyetçi yapı birkaç defa hafifletilmeye çalışılmışsa da bu konuda başarılı olunduğunu söylemek oldukça zordur. Dolayısıyla bunun bir sonucu olarak valiler, görevlerini yerine getirirken en basit işlemlerde dahi merkezi idarenin onayını almak zorunluluğu içerisine girmişlerdir. Merkezi yönetim de valilerden gelen başvuruları cevaplamaktan devleti ilgilendiren daha önemli meselelerle ilgilenemez duruma gelmiştir. Bu sorunun ortadan kaldırılması, merkezi yönetimin iş yükünün hafifletilmesi ve yönetimde kırtasiyeciliğin engellemesi için eyalet ve sancakların birleştirilerek daha büyük yönetim birimlerini meydana getirilmesi ve bu birimlerin başına yetki genişliğine sahip yöneticilerin atanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Eryılmaz 2010: 198).

1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı sonucu halk arasında eşitlik ilkesi kabul görmüş ve Müslüman olmayan halkında zorunlu askerlik hizmetine alınması ilkesi benimsenmiştir (Kartal 2012: 30). Bu uygulamaya göre gayrimüslimler askerlikte miralaylığa ve sivil memuriyette ise birinci sınıf rütbelere kadar yükselebileceklerdi. Gerçekleştiren düzenlemeler sonucunda devletin yönetim kademesinin önemli yerlerine gayrimüslim halktan kimseler getirilmiştir. Ancak gayrimüslimlere tanınan askerlik imtiyazı Osmanlı bürokratlarının hoşuna gitmemekle birlikte gayrimüslimlerin de huzursuz olmalarına sebep olmuştur. Cevdet Paşa; “Gayrimüslimlerin askerlik meşakkatine Müslümanlar gibi katlanamayacağını” ifade ediyordu (Ortaylı 2011: 46). İlerleyen süreç içerisinde Bosna-Hersek, Sırbistan, Niş, Suriye ve Lübnan'da fermanın kaynaklanan hoşnutsuzluklar sonucunda ayaklanmalar çıkmıştır. Bu ayaklanmalarda özellikle İngiltere, Fransa ve Rusya'nın kışkırtmaları etkili olmuştur. Bunu fırsat olarak değerlendiren bu ülkeler sürekli olarak Osmanlı Devleti'nin karşısına kendi çıkarları doğrultusunda yeni taleplerle çıkmışlardır (Kartal 2012: 30).

1856 Islahat Fermanı Osmanlı vilayet yönetimini önemli derecede değiştiren bir başlangıç olmuştur. Vilayet sisteminde yaşanan bu değişim Cumhuriyet Türkiye'sinin yönetsel yapısının gelişiminde önemli bir rol oynamıştır. Bunun sebebinin Islahat Fermanı'nın belirleyici özelliklerinde aramak gerekmektedir. Bu kapsamda Islahat Fermanı yönetim, maliye ve yargı organlarının yeniden yapılandırılmasında bir başlangıç

noktası olmuştur. Vilayet, liva ve nahiye gibi taşra yerleşim birimlerinde yaşayan halkın ve özellikle azınlıkların yönetime katılımı öngörülmüştür (Ortaylı 1976: 18-19).

Islahat Fermanı'ndan kaynaklanan sebeplerden dolayı eyaletlerde sürekli olarak isyanlar çıkmaktaydı. Islahat Fermanı hem Müslümanları hem de gayrimüslimleri oldukça hararetlendirmişti. İsyancıların önüne geçebilmek için eyaletlerde acil olarak yeni düzenlemelerin yapılması zorunluluğu ortaya çıkmıştı (Ortaylı 2011: 50).

1863 yılının Ocak ayında Sadrazam Fuad Paşa'nın Sultan Abdülaziz'e yazmış olduğu istifa mektubunda Sırp, Bulgar ve Romen milletlerinin ayaklanmalarının ardından Batı'nın kendilerine karşı bir hareket içerisinde olabileceğini belirtmiştir. Fuad Paşa bu müdahalenin önüne geçebilmek için taşra yönetiminin daha fazla güçlendirilmesini önermekteydi. Fuad Paşa eyalet ve sancakların sınırlarının genişletilmesini ve vali olarak atanacak olan kişinin tecrübeli olmasını ve taşra bürokrasisini oluşturan kişilerin gerekli niteliklere sahip kişiler arasından seçilmesini önermekteydi. Bununla birlikte valinin yetkilerinin genişletilmesini ve yalnızca tüm ülkenin kaderini etkileyen önemli durumlarda merkezi yönetime danışarak karar alması gerektiğini vurgulamıştır. Bunun dışında valinin normal şartlar altında görev yaptığı bölgede karar alma ve uygulama aşamasında tamamen bağımsız olması gerektiğini ifade etmiştir (Tural 2004a: 109).

Fuad Paşa bu önerilerini uygulamaya geçirebilmek için ikinci defa sadrazamlık makamına getirilmesini beklemek zorundaydı. 1863 yılının Haziran ayında ikinci defa sadrazamlık makamına getirilen Fuad Paşa aradığı imkânı yakalamış bulunmaktaydı (Tural 2004a: 109).

Lübnan'da çıkan olaylar sonucunda Avrupa devletleri sürece dâhil olmuş ve özellikle Fransa'nın müdahalesi sonucu bu mesele Osmanlı Devleti'nin bir iç meselesi olmaktan çıkarak uluslararası bir nitelik kazanmıştır. Fransa, Suriye yönetim sistemini tek başına düzenleme girişiminde bulunmasına rağmen, İngiltere'nin desteğini de alan Osmanlı'nın girişimleri sonucu başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu girişim işleyen süreci kısa bir süreliğine durdurmasına karşın kesin bir çözüm olmamıştır. Sonuçta İngiltere, Fransa, İtalya, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı Devleti'nden meydana gelen bir komisyon tarafından hazırlanan 9 Haziran 1861 tarihli "Lübnan Nizamnamesi" ile tam olarak ifade edilmese de Lübnan'a bağımsızlık statüsü tanınmıştır (Kartal 2012: 30).

Lübnan Nizamnamesi'nin önerdiği yenilikler sonucunda Osmanlı Devleti'nin Orta Doğu'daki bir eyaletinin elinden çıkması anlamına gelmekteydi. Osmanlı Devleti tarafından Lübnan da belirli bir bölgenin idaresi Katolik bir genel valiye emanet edilmesi istenmiştir. Nizamnameye taraf olan devletlerin denetimleri altında olacak olan bu valiye eski yönetim meclisi sadece yardımcı olmakla görevlendirilmişti. Bununla birlikte yeni oluşturulan yönetimin kendi adli sistemi olacak ve denetimlerini de yine kendileri sağlayacaktı. Osmanlı Devleti Lübnan'daki askeri gücünü geri çekecek ve Lübnan İstanbul'a ödenen vergiden muaf tutulacaktı. Toplanan vergilerin ise yerel ihtiyaçların karşılanması amacıyla kullanılması planlanmaktaydı (Kartal 2012: 31).

Osmanlı Devleti için oldukça ağır olan bu düzenlemeler karşısında devlet yöneticileri tedirgin olmuşlardır. Tedirginliğin asıl kaynağı bu düzenlemelerin ülkenin diğer bölgelerine de örnek teşkil edeceği şüphelerinden kaynaklanmaktaydı. Avrupa ülkelerinden gelen taleplerin olumsuz yansımaları yok etmek amacıyla Osmanlı Devleti yeni düzenlemeler yapmak zorunda kalmıştır. Bu amaçla yeni bir nizamnamenin hazırlanması tercih edilmiştir. Bu amaçla 6 Eylül 1864 tarihinde yeniden düzenlenerek çıkarılan Lübnan Nizamnamesi'nden sadece iki ay sonra 1864 tarihinde Vilayet Nizamname çıkarılmıştır (Kartal 2012: 31).

Ülke yönetiminde yaşanan sorunların çözülmesi ve Islahat Fermanı ile yabancı ülkelere verilen taşra yönetiminde gerçekleştirilmesi istenen değişikliklerin yapılacağı yönündeki sözün tutulduğunu göstermek için Ali Paşa ve Fuat Paşa'nın başında olduğu bir komisyon toplanmıştır. Bu komisyon tarafından eyalet merkezlerine teftiş heyetleri gönderilerek yönetimin içerisinde bulunduğu durumunun saptanması istenmiştir. Teftiş heyetlerinin incelemeleri sonucunda düzenlenmiş olan raporlar doğrultusunda komisyon tarafından yeni bir vilayet nizamnamesi taslağı hazırlanmıştır. Hazırlanan vilayet nizamnamesi taslağı o dönem Niş Eyaleti'nin valiliğini üstlenen Mithat Paşa'nın görüşleri alınarak son haline getirilmiştir. Fuat Paşa'nın önerisiyle 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin sınırları belirli olan bir bölgede denenmesine karar verilmiştir. Bunun için Niş, Vidin ve Silistre Eyaletleri birleştirilerek "Tuna" adıyla yeni bir vilayet oluşturularak, yeni nizamnamenin bu vilayette denenmesi öngörülmüştür (Kartal 2012: 31). Bir deneme niteliğine sahip olan Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin hemen hemen bütün maddeleri Fransız yönetim sistemi temel alınarak oluşturulmuştur (Tosun 1970: 11).

Rumeli’de yaşanan olaylar ve içinde bulunduğu şartlar göz önüne alınarak yeniden düzenlenen ve 7 Kasım 1864 tarihinde yasalaşan 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin (Tural 2004b: 97) asıl amacı Avrupa devletleri tarafından öne sürülen Osmanlı Devleti sınırları içerisinde yaşayan Hıristiyan halkın kötü şartlar altında yaşadığı iddialarını önlemektir (Parlak 2009: 36).

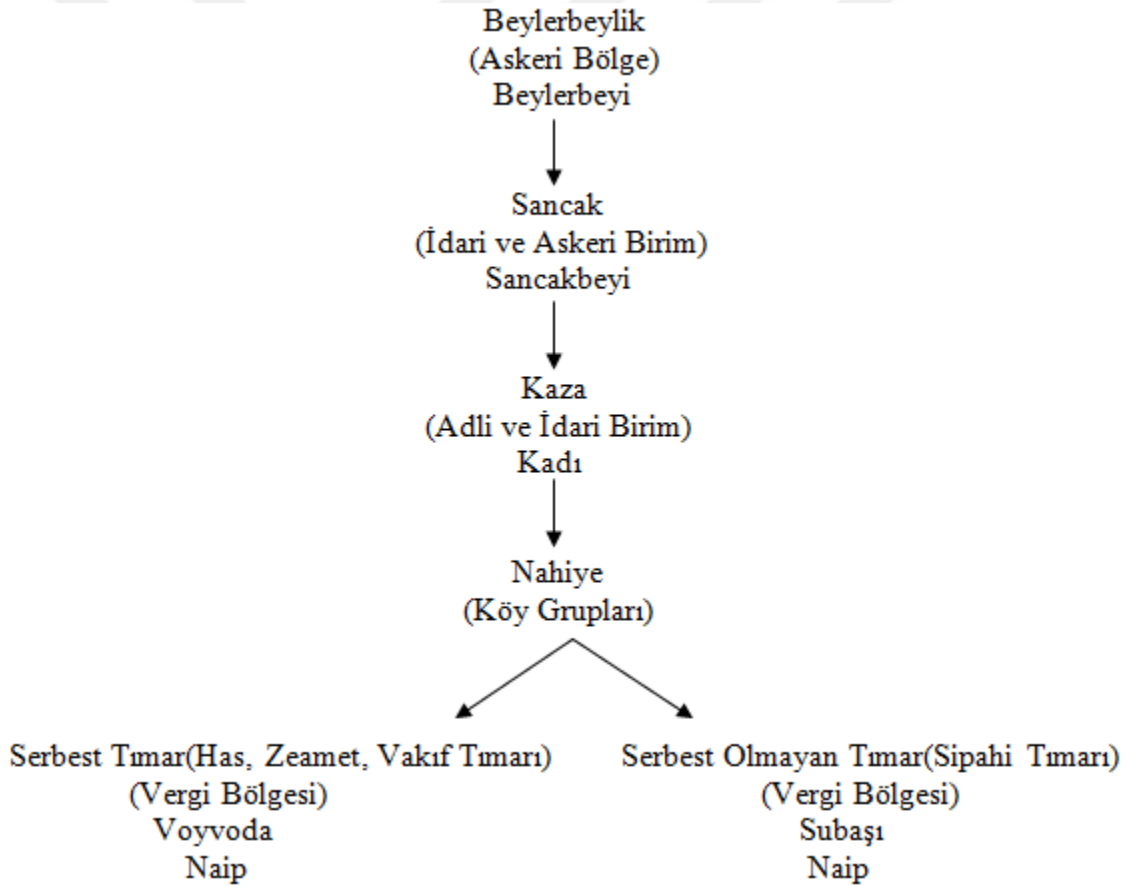
Padişahın onayını aldıktan sonra İstanbul’a gelen Mithat Paşa, Fuat Paşa ile birlikte taslak halinde olan vilayet nizamnamesinin üzerinde çalışarak ve yalnızca çok küçük değişiklikler yaparak taslağa 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi adıyla son halini vermişlerdir. Bu nizamname ile birlikte Osmanlı Devleti’nin mülki yönetim yapılanması vilayet, liva (sancak), kaza ve karye (köy) olarak yeni idari birimlere ayrılmıştır (Seyitdanlıoğlu 1996: 69; Kartal 2012: 32). Yapılan değişikliklerin en önemlisi 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde yönetim birimlerinin mülki yönetim amirleri konusunda yaşanmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde vilayet’in vali, liva’nın (sancak) mutasarrıf ve kazaların kaymakamlar tarafından yönetileceği öngörülmüşken Tuna Vilayet Nizamnamesi ile birlikte bu yöneticiler sırasıyla vali, kaymakam ve müdür olarak tanımlanmıştır. Aynı zamanda ülkenin ayrılmış olduğu yönetsel birimleri olan vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar da köy ve nahiyelere bölünmesi kararlaştırılmıştır (Kartal 2012: 32).

1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile birlikte vilayet (il) unvanı ilk defa kullanılmıştır. Ayrıca eyalet sistemi kaldırılarak liva’nın (sancak) temel yönetsel birim olduğu vilayet sistemi benimsenmiştir (Seyitdanlıoğlu 1996: 69; Parlak 2009: 38). Bu nizamname sonucu taşra yönetim yapısı yeniden düzenlenmiştir. Buna göre vilayetin yönetsel, mali, güvenlik ve politika işlemlerini yürütmek için Padişah tarafından bir vali atanmaktaydı. Vilayet valisi merkezi yönetim tarafından kendisine iletilen bütün işlemleri vilayette uygulamaktan sorumlu tutulmuştur. Aynı zamanda vilayetin iç işlerini ilgilendiren bütün işlemleri yürütmek ve uygulamak valinin sorumluluğundaydı (Parlak 2009: 38). Sonuç olarak 1864 yılında Tuna Vilayeti’nin kurulması ile valilik sistemi Türk yönetim yapısına girmiş (Gönül 1992: 52) olduğu ifade edilebilmektedir.

Osmanlı devlet yönetimi yapısının temelini tımar sistemi oluşturmaktaydı (Günay 1999: 7). Tımar sisteminin en geniş tanımı şu şekilde yapılabilmektedir: *“Belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının dirlik olarak havale yolu ile bir görevliye devri ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklendiği mali, idari, askeri amaçları olan bir sistemdir.”* Buna göre Osmanlı Devleti’nin taşra yönetimindeki

teşkilatlanmasının ve eyalet sisteminin temelini tımar sistemi oluşturmakta olduğu ifade edilebilmektedir (Atatürk ve İdare 1983: 5-6). Bu sebepten dolayı Osmanlı Devleti'nin vilayet sistemine geçmesindeki en büyük etken devletin kurumsal kurallarının ve tımar sisteminin yıkılması sonucu eyalet yönetimlerinin yeni baştan düzenlenmesi ihtiyacı olmuştur. Aynı zamanda vilayet sistemine geçiş 1839 Tanzimat ve 1856 Islahat Fermanlarıyla gündeme gelen yeniden yapılanma hareketlerinin önemli bir unsuru olarak ortaya çıkmıştır (Parlak 2009: 39). Islahat Fermanı sonucunda ortaya çıkan yeni gelişmeler ve Osmanlı Devleti taşra yönetimi yapısında yaşanan değişimler temel olarak günümüz Türkiye'sinin idari yapılanmasını önemli ölçüde etkilemiştir (Günay 1999: 18).

### Şekil 1: Osmanlı Devleti'nin Klasik Dönemde Tımar Sistemi İle Yönetilen Topraklarında Örgütlenme Biçimi



**Kaynak:** Nazmi Küçükyağcı, Bucakların İşlevsizleştirilmesinde Merkez/Merkezi Siyasetin Rolü, Ankara 2013, ISBN: 978-605-86393-3-1, s. 8. <http://www.igb.gov.tr/Forms/Makalelerimiz.aspx>, (Erişim Tarihi: 14.09.2013); Nuray Ertürk Keskin. *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2009, s. 89.

III. Selim ve II. Mahmut'un başlattığı yenilenme hareketleri devletin temel yapılanma biçiminde herhangi bir değişiklik öngörmediğinden dolayı üstüne düşülecek bir değerle başarı sağlayamamıştır. 1839 yılında ilan edilen Gülhane Hattı Hümayun ile başlayan Tanzimat döneminde ülke sorunları daha somut sonuçlar getirecek bir şekilde incelenmeye alınmış, yeni uygulamalara gidilmiş ve vilayet (il) sistemine geçilmiştir (Parlak 2009: 39).

Fransız yönetim örgütlenmesi örnek alınarak oluşturulan 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” Osmanlı Devleti'nin taşra yönetiminde yaptığı ilk sistemli düzenlemedir. Bu düzenleme sonucunda yönetsel bölünmede yenilikler gerçekleştirilerek en büyük yönetim birisi olan “eyalet”ten “vilayet” sistemine geçilmiştir. Aynı zamanda çeşitli yönetim birimlerini de tanımlayan Nizamname'de vilayetlerin sancaklara, sancakların kazalara, kazalarında köylere ayrılacağı hükmü getirilmiştir. Her yönetim biriminin başına merkezi yönetim tarafından atanan ayrı ayrı yöneticiler verilmiş, vilayette vali, sancaklarda mutasarrıf ve kazalarda kaymakam görevlendirilmiştir. Halk yönetici atamalarında yalnızca muhtar seçimlerinde söz sahibi olmuştur. Yeni oluşturulan bu sistem de merkezi yönetim ile yerinden yönetim birbirleri ile kaynaştırılmışlardır (Sencer 1984b: 54).

Bu Nizamname ile Osmanlı Devleti yönetim sistemine kazandırılan değişiklik ve yeniliklerin denenmesi amacıyla Tuna Vilayeti adıyla bir yönetim birimi kurulmuştur. Bu yeni vilayete vali olarak Mithat Paşa atanmıştır. Tuna Vilayeti'nin sınırları devlete karşı sık sık ayaklanan Bulgar halkının yaşadığı Rumeli'deki Sofya, Tunca, Varna, Rusçuk, Üsküp ve Tınova sancaklarının birleşmesinden meydana gelen Silistre eyaletinin yanı sıra Vidin ve Niş eyaletlerini içine alacak şekilde belirlenmiştir (Eryılmaz 2010: 198; Sencer 1984b: 55; Sanal 2000: 23).

İlk oluşturulan vilayete Mithat Paşa'nın atanmasının sebebi hükümetin vilayet nizamnamesini hazırlarken o sıralarda Niş Eyaleti'nde valilik görevini yürüten Mithat Paşa'nın İstanbul'a çağrılarak görüşünün alınması ve nizamname sürecine olan katkılarının fazlalığından kaynaklanmaktadır (Eryılmaz 2010: 199).

Tuna Vilayeti Nizamnamesi 1870 yılında yürürlükten kaldırılarak yerine il özel yönetimleri açısından daha fazla yetki ve ilke getiren bir sistem olarak değerlendirilebilecek olan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile değişikliğe uğramıştır (Tamer 2003: 9). Bu değişiklik sonucunda yerinden yönetim sistemi daha belirgin bir hale gelmiştir. Yapılan değişiklik ile birlikte “nahiye” olarak adlandırılan

yönetim birimlerinin köylerin ya da çiftliklerin birleşmesinden meydana geleceği ifade edilmiştir. Bu şekilde kaza ve köy arasında yeni bir yönetim birimi oluşturulmuştur. Nahiye'nin yönetimi vali tarafından atanan bir müdüre teslim edilmiştir. Nizamname sonucu oluşturulan vilayet sistemi Osmanlı Devleti'nin taşra örgütlenmesinin temelini oluşturmuştur. Nizamnamenin 1878 yılında getirmiş olduğu yeni sisteme göre Osmanlı toprakları içerisinde yer alan yönetim birimleri şunlardır: Rumeli bölgesinde 10 Vilayet ile 44 Sancak, Asya kıtasında 15 Vilayet ve 74 Sancak ve Afrika kıyasında ise 1 Vilayet ve 5 Sancak yer almaktaydı. Nizamname ile yapılan düzenlemeler kendisinden beklenen başarıları sağlayamamıştır. Yönetimde yaşanan yolsuzluk ve düzensizlikler devam etmiştir. Yöneticiler yönetimin daha iyi bir konuma gelmesinde yetersiz kalmışlardır (Sencer 1984b: 55-57).

1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi, 1856 Islahat Fermanı'nın getirmiş olduğu yeni düzenlemeler, 1856 ile 1867 yılları arasında yaşanan olayların ve dış baskıların (Avrupa devletlerinin baskısı) ortaya çıkarmış olduğu neticelerden kaynaklanan sorunlardan dolayı ortaya çıkmış bir uygulamadır. 1867 yılında bazı küçük değişikliklerin yapılmasına rağmen 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'ne kadar uygulamada kalmıştır (Seyitdanlıoğlu 1996: 70).

Sonuç olarak 1864 Nizamnamesi ile birlikte Osmanlı Devleti'nin yönetsel bölünmesi şu (son) şekli almıştır: Avrupa Kıtası'nda 10 Vilayet ile 44 Sancak; Asya Kıtası'nda 16 Vilayet ile 74 Sancak; Afrika Kıtası'nda ise 1 Vilayet ile 5 Sancak (Nalbant 2012: 135-136).

#### **4.6. 22 Ocak 1871 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi**

22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesi ve Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nden daha kapsamlı olarak düzenlenmiş ve bazı açıklığa kavuşturulması gereken noktalar üzerinde önemle durulmuştur. Bu kapsamlı düzenleme nizamnamelerin madde sayılarından da anlaşılabilir. Buna göre 1864 Vilayet Nizamnamesi 78, Tuna Vilayeti Nizamnamesi 82 ve 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi 129 maddeden oluşmaktadır (Kartal 2012: 38-39).

1871 Nizamnamesi, 1864 tarihli nizamnamenin öngördüğü vilayet teşkilatlanmasını olduğu gibi benimsemiştir (Tural 2005: 71). Bununla birlikte 1871 Nizamnamesi ile birlikte ilk olarak nahiye yönetim birimi nüfusu beş yüz kişiden fazla olan köy ve kaza



birimleri arasında bir yönetsel birim olarak düzenlenmiştir. 1871 Nizamnamesi'nde bir yenilik olarak vilayetlerde belediye örgütlerinin kurulması planlanmıştır (Reyhan 2000b: 101).

1871 Nizamnamesi, çağdaş anlamda bir yerel yönetim sisteminin gelişmesinde, yönetim unsurunun merkezi idareden dışarı çıkıp yerel birimlere yayılmasında ve halkın siyasi ve yönetsel konulara katılımlarının artmasında önemli adımların atılması itibarıyla yönetim tarihimiz açısından bir dönüm noktasını oluşturmaktadır (Gençoğlu 2011: 35).

1864 yılında yapılan düzenlemeler temel olarak Fransız “département” sistemi model alınarak gerçekleştirilmiştir. Fransız sisteminin katı merkezîyetçi yapısından daha fazla oranda merkezîyetçilik unsurunun benimsenmesine sebep olan reform uygulamaları uzun süren tepkilerle karşılanmıştır. Yeni düzenlemeler sonucu oluşturulan yönetsel yapıya karşı Anadolu'nun bazı bölgelerinde küçük ayaklanmalar çıkmış ve yerel halkın ileri gelenleri tepkilerini göstermişlerdir. Tanzimat Dönemi'nde gerçekleştirilen reformların etkileri Anadolu toprakları ile sınırlı kalmamış ve ülkenin tamamına yayılmıştır (Parlak 2009: 39).

1864 Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleştirilen il reformundan sonra 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ülke yönetiminde birçok değişik uygulamayı da beraberinde getirmiştir. Bu değişikliklerin en önemlisi “Nahiye” adı verilen yönetim birimlerinin kurulmasıdır. Bu düzenleme sonucunda Osmanlı Devleti'nin taşra örgütlenme kademeleri *vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy* olarak belirlenmiştir. Nizamname de dikkat çeken husus, “İdare Meclisi”, “Belediye”, “Nahiye” ve diğer taşra örgütlenme birimlerinden özellikle bahsedilmesi olmuştur. Vali'nin konumunda bir değişiklik olmamış, yine il yönetiminin genel yöneticisi olarak kalmıştır. Ancak vali görevleri açısından mülki, mali, eğitim, sağlık ve güvenlik gibi bazı sınıflandırmalara ayrılmıştır (Parlak 2009: 39). Bu düzenlemeye Tanzimat sonrası dönemde valilerin siyasi, mali ve güvenlik konularındaki yetkileri arttırılmış olmaktadır (Gençoğlu 2011: 36). 1871 Nizamnamesi sonucunda ortaya çıkan “nahiye” ile birlikte merkezi yönetimin taşra yönetimi “vilayet”, “sancak”, “kaza”, “nahiye ve “köy” olmak üzere beşli bir yapılanma halini almıştır (Demir vd. 1993: 8).

1871 Nizamnamesi tam on üç madde ile valinin konumunu düzenleyerek sorumluluklarını arttırmıştır. Valinin konumu 1864 Nizamnamesi'nde sadece bir madde (6. madde) ile düzenlenmiş (Tural 2005: 72) olduğu dikkate alındığı takdirde 1871 Nizamnamesi'nin valinin konumu üzerinde önemle durduğu görülecektir.

Osmanlı Devleti'nin taşra yönetiminde 22 Ocak 1871 tarihli “İdare-i Umumiyye-Vilâyet Nizamnamesi” 13 Mart 1913 tarihli “İdare-i Umumiyye-i Vilâyet Kanun-ı Muvakkatı”nın yayımlanması ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır. 1913 tarihli düzenlemenin yürürlüğe girmesine kadar 1871 tarihli Nizamname yaklaşık olarak 42 yıl süresince yürürlükte kalmıştır (Reyhan 2000b: 101).

1913 yılına kadar yürürlükte kalan 1871 Nizamnamesi'nin temel özeliği 1864 Nizamnamesi'nde yaşanan belirsizlikleri ortadan kaldırmak için bazı memur ve meclislerin yetkileri daha açık bir dille ifade edilmesidir. Bu nizamname ile birlikte bir yönetici olarak valinin otoritesi arttırılmıştır. Aynı zamanda bu nizamname modern bir yönetim anlayışının benimsenmesinde, sivil bürokrasinin başkent dışındaki idari birimlere yayılmasında ve halkın siyasi sürece dâhil olmasında önemli bir dönüm noktası olmuştur (Tural 2005: 83).

Valiler görev yaptıkları vilayette tüm kurumları ve vilayetin genel işleyiş düzenini denetlemekten sorumlu tutulmuşlardır. Bu denetleme görevi senede bir veya iki kere olacak bir biçimde ve üç ayı geçmeyecek şekilde düzenlenmiştir. Bu görevlerinin yanı sıra valiler vilayetlerin mali yönden denetiminden, gelirlerin toplanmasından ve idare edilmesinden sorumluydular. Vergi tahsil memurlarının görevleri açısından gerçekleştirmiş oldukları faaliyetlerin kontrolü de valilerin sorumluluğu altındaydı. Mali ve idari denetim işlemi haricinde vilayet sınırları dâhilinde yer alan yolların ve köprülerin güvenliğini sağlamak da valilerin görevleri arasındaydı. Aynı zamanda vilayette meydana gelebilecek eşkıya olaylarının bastırılması ve devlet aleyhinde işlenebilecek suçların engellenmesinden de valiler sorumlu tutulmuşlardır (Gençoğlu 2011: 37).

Valilere eğitim ve bayındırlık yönünden geniş bir alanda görevler yüklenmiştir. Bu bağlamda hastane, okul, fabrika ve şirket açtırmak; limanlar ve yollar yaptırmak gibi görevler valilerin sorumluluğu altına verilmiştir. Ancak valilerin bu kadar fazla işi yerine getirebilmek için yeteri kadar mali kaynağa ihtiyacı bulunmaktaydı. Bu sebepten dolayı valilerin bu kadar fazla hizmeti yerine getirmesinde başarılı olmasını beklemek gerçekçi olmazdı (Gençoğlu 2011: 37).

Osmanlı Devleti'nde uygulanan “Yetki Genişliği” ilkesinin temel amacı merkeziyetçi yapının geniş alanlara yayılması ve uygulanmasıdır. 1852 yılında çıkarılan bir ferman ile tüm asker ve sivil memurlar valiye bağlanmıştır. Aynı zamanda bu memurların atanmaları, gerçekleştirdikleri eylemlerin denetimi ve görevden alınmaları

valinin sorumluluğuna verilmiştir. Yetki genişliği ilkesinin bir uzantısı olarak merkeziyetçi yapılanmanın tamamlanması 1864 ve 1871 Nizamnameleri'nin il yönetimi mevzuatının temel alt yapısını oluşturmuştur (Parlak 2009: 40).

1871 Nizamnamesi sonucu Anadolu'nun bazı şehirlerinde ve kasabalarında belediye kurulması gibi değişimler ve yeniliklerin yaşanmasının yasal zemini oluşturulmuştur. Mahalle yönetimleri ile köy yönetimleri merkeziyetçiliğe dayanan bir anlayış ile yeni bir düzene kavuşturulmaya çalışılmıştır. Buna yeni düzenleme kapsamında kaymakam mahalle veya köy muhtarının memuriyet unvanını onaylayan bir konuma gelmiştir (Parlak 2009: 40).

1871 Nizamnamesi ile gerçekleştirilen idari düzenlemelere göre Osmanlı Devleti yönetim açısından 27 vilayet ve 123 sancağa bölünmüştür. Buna göre Osmanlı Devleti 10 vilayet ile 44 sancak Rumeli bölgesinde, 16 vilayet ile 74 sancak Anadolu dahilinde ve 1 vilayet ile 5 sancak Afrika Kıtası'nda olacak bir biçimde örgütlenmiştir (Gençoğlu 2011: 35). Ancak Osmanlı Devleti parçalandıktan sonra Osmanlı'nın kurmuş olduğu bu mülki yönetim sisteminin de dağılımında değişiklikler meydana gelmiştir. Kanuni Sultan Süleyman döneminde oluşturulan mülki idare düzeni temel alınacak olunursa Osmanlı Devleti'nin parçalanmasından sonra elde kalan idari taksimat şu şekildedir: *22 eyalet ile 212 sancak ülke sınırları dışında, 12 eyalet ile 165 sancak ülke sınırları içinde kalmıştır* (Gürsoy 2008: 83).

1871 Nizamnamesi düzenlemesine göre merkez liva mutasarrıflıkları ve kaymakamlıkları kaldırılmıştır. Bu bağlamda nahiye yönetimleri daha geniş olarak düzenlenmiştir. 1871 Nizamnamesi'nde mahkeme yönetimine yer verilmemesi ile yargı organı vilayet denetimi dışına çıkarılmıştır. Bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun bir düzenlemeyi meydana getirmiştir (Gençoğlu 2011: 36).

#### **4.7. 13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı**

13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı Fransa'dan esinlenerek oluşturulan ve II. Meşrutiyet döneminin en önemli yönetsel reformunu düzenleyen hukuki bir belgedir (Reyhan 2000a: 130; Parlak 2009: 41). Bu belge ile ilin "Genel" ve "Özel" yönetimine dair ilkeler düzenlenmiştir. Yetki genişliği ilkesini benimseyen bu geçici kanunun birinci bölümü ilin genel yönetimi konusunu içermektedir. 1913 tarihli Geçici Kanun yönetime yerel düzeyde katılımı düzenlemesi bakımından

oldukça dikkat çekicidir. Bu kanun ile yerel hizmetlerin yürütülmesinden vilayet sınırları içerisinde yaşayan halkın seçeceği il yerel meclisi sorumlu tutulmuştur (Parlak 2009: 41-42).

Osmanlı Devlet yönetiminde 1913 yılı oldukça dikkat çekici bir yıl olmuştur. Devletin yeniden yapılandırılması ve kalkınmaya yönelik çalışmalarının ekonomik, toplumsal ve kültürel nitelik taşıyan hizmetleri il sistemi kapsamından çıkartılarak yeni kurulan il yerel yönetimi veya günümüz ifadesi ile İl Özel Yönetimi sorumluluğuna verilmiştir (Şahin 1998: 49).

1913 tarihli geçici kanunun hazırlanmasının gerekçeleri arasında ve belki de en önemlisi açık bir biçimde ifade edilmemesine rağmen yabancı devletlerin baskıları gelmektedir. Özellikle İngiltere ve Çarlık Rusyası'nın Doğu Anadolu illerine olan müdahalelerini engellemek arzusu bu geçici kanunun yürürlüğe girmesinde başat rol oynamıştır. Bu iki devlet Balkan Savaşı sonrasında Doğu Anadolu'da Ermeni azınlığını tahrik ederek Osmanlı Devleti'ne karşı kışkırtma faaliyetleri içerisinde olduğu bilinmekteydi. Temel amaç Doğu Anadolu'ya Makedonya benzeri bir ıslahat komisyonlarının yerleştirilmesi ve bu bölgedeki Hristiyan nüfusunun arttırarak olası bir işgal durumunda ve Orta Doğu'ya yönelik bir harekette bu azınlık gruplarından faydalanmaktır. Osmanlı Devleti Balkan Savaşı'nın yenilgisinden kazandığı tecrübesinden faydalanarak bu bölgeye yabancı devletlerin müdahalesinin önünü kesebilmek amacıyla bu geçici kanun ile birlikte vilayet yönetimine geniş bir yönetim serbestisi tanımıştır. Kanunun geçici niteliği (Kanun Hükmünde Kararname ile eşdeğerdir) Meclis-i Mebusan açık olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu sebepten dolayı geçici kanun olarak kabul ve ilan edilmiştir (Çavdar 1983: 3).

Bu geçici kanun sonucunda taşra yönetimi birimlerinin vilayet, liva, kaza, nahiye ve karye (köy)'den meydana gelmesi öngörülmüştür. Bu yönetim birimlerinin sınırlarının ve merkezlerinin tespit edilmesinde kullanılmak üzere bazı esaslar kabul edilmiştir. Vilayetlere tüzel kişilik kazandırılmış ve genel yönetime ilişkin görevlerinin yanı sıra yerel nitelikte görevlerde verilmiştir. Bunun yanında her vilayetin merkezinde bir merkez ilçe teşkilatı kurularak bir kaymakamın yönetimine verilmesi kararlaştırılmıştır (Sanal 2000: 32).

1913 tarihli bu geçici kanun iki önemli unsuru düzenlemekteydi: Kanunun bir bölümü “yetki genişliği” ilkesi kapsamında faaliyet gösteren il genel yönetimini ve diğer bölümü de “görev ayırımı” ilkesi kapsamında faaliyet gösteren il özel idarelerini konu edinmişti. Kanunun bu iki temel olgu üzerinde şekillenmesinin sebebi olarak merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi konumunda bulunan il genel yönetiminin yerel yönetim birimi olan il özel yönetimlerini denetleyebilmesi için imkân yarattığı yönündeki düşünceler gösterilebilmektedir. Ayrıca bu düşüncelerin bir kaygı olarak da kabul edildiği ifade edilebilmektedir. Ancak Prens Sabahattin’in fikirlerinde yer alan adem-i merkezîyetçilik kavramında ve anlayışında görülebileceği üzere “yetki genişliği” ve “görevler ayırımı” ilkelerinin bir bütün halinde düşünüldüğü kabul edildiği takdirde ortaya şu sonuç çıkmaktadır: 1913 tarihli bu geçici kanunun konu edindiği temel unsur vilayet yönetimini düzenlemesidir. Bu sayede merkezi yönetim illeri görevleri bakımından değerlendirerek alanlarını belirleyebilmeyi öngörmekteydi. Bunun aksine 1913 yılında gerçekleştirilen düzenleme sonucunda merkezi yönetimin kırsaldaki gölgesi veya devamı olan taşra yönetimini sisteminin düzenlediği söylenememektedir. Aynı zamanda il yönetim birimleri merkezi yönetim karşısında özerk bir konuma yükseltilmekteydi (Güler 2000: 18-19).

Prens Sabahattin merkezi yönetimin taşrada örgütlenme biçimi olan mülki yönetim sistemi veya valilik sistemi yerine gücün il halkında toplandığı il özel yönetimlerinin kurulmasını önermekteydi (Güler 2005a: 124).

13 Temmuz 1878 tarihli Berlin Anlaşması sonucunda Osmanlı Devleti’nden taleplerde bulunan yabancı devletler vilayetler konusunda reformların yapılmasını istemişlerdir ve bu kapsamda bir kanun tasarısı hazırlamışlardır. Ancak Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde bir “vilayetler reformu” yapılamamıştır. 1913 tarihli bu geçici kanun sonucunda İttihat ve Terakki’nin yönetsel adem-i merkezîyetçiliği yürürlüğe koyması ile 35 yıllık mücadele kendinden taviz vererek sona ermiştir (Güler 2000: 19).

Kanuna göre vilayet yönetimi iki fonksiyonlu olarak planlanmıştır. Vilayetler merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olan taşra mülki yönetim birimlerinden biri, aynı zamanda tüzel kişiliğine sahip bir yerinden yönetim birimi olarak düzenlenmişlerdir (Reyhhan 2000a: 130; Kartal 2012: 55).

Kanun ile belirlenen vilayetin organları şunlardır (Reyhan 2000a: 130):

*Vilayet Umumi Meclisi:* Vilayet Umumi Meclisi seçim yöntemi ile iş başına gelmekteydi. Bu meclis vilayetin hukuki işlerini görmek üzere faaliyetlerde bulunmakla birlikte yürütme ile ilgili kararlar da alma yetkisi ile donatılmıştır.

*Vilayet Encümeni:* Meclis adına üstlenmiş olduğu görevleri yürütmek üzere Vilayet Umumi Meclisi tarafından seçilmekteydi.

*Vilayet İdare Meclisi:* Çift taraflı olarak hem merkezi yönetimin hem de vilayet yönetiminin temsilcisi konumundaydı. Vilayetin yürütme organı olan vali ve valiye görevi sırasında yardımcı olan vali yardımcısı, mektupçu ve defterdar gibi görevlilerle seçilmiş üyelerden meydana gelmekteydi.

1913 tarihli bu geçici kanun vilayet umumi meclisini bir tüzel kişilik olarak düzenlemesiyle bir karar organı olma niteliğine kavuşturmuş ve vilayet umumi meclisi içerisinden seçilen bir vilayet encümeni ile vilayetin yerel işlemlerinin gerçekleştirilmesi sırasında meclisin yetkilerini belirleyici bir konuma getirmiş olması itibarıyla iki önemli özelliğe sahiptir (Reyhan 2000a: 131). Ayrıca bu geçici kanun ile il yönetiminde merkezîyetçilik ve yerinden yönetim ilkelerinin birbiri ile uyarlanması amaçlandığından dolayı merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin yanında yerinden yönetim birimi olarak il özel yönetimi de kabul edilmiştir (Sanal 2000: 35).

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı sonucunda 1789 Devrimi ile Fransa’da başlayan, Napolyon tarafından yönetimde merkezileşme çabaları ile varlığını sürdüren ve nihayetinde 10 Ağustos 1871 tarihinde kabul edilen kanun ile sonuçlanan “vilayet/il” sistemi Osmanlı Devleti’nin yönetsel bölümlenmesinde yerini almıştır (Nalbant 2012: 139).

## **5. Cumhuriyet Dönemi İl Yönetimi Sistemini Düzenleyen Temel Belgeler**

Taşra yönetimin sistemimizi düzenleyen temel kanuni belgeler şunlardır: 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun<sup>1</sup>’dur (Emre 2002a: 215). Bu hukuki belgeler arasına 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu’nu da eklememiz gerekmektedir.

<sup>1</sup> Bu Kanun’un tam adı, “Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında

Anayasada il yönetim biriminin altında hangi yönetim kademelerinin yer alacağı belirtilmiştir. Bu birimler ve il yönetimi sistemini yakından ilgilendiren diğer unsurlar 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bununla birlikte 3046 sayılı kanun da il sistemini düzenleyen hükümler içermektedir (Emre 2002a: 215-216):

Bu başlık altında adı geçen temel belgelerin açıklanması konu bütünlüğünün sağlanması açısından önem taşımaktadır.

### **5.1. 18 Nisan 1929 Tarih ve 1426 Sayılı Vilayet İdareleri Kanunu**

Kanun tasarısı 18.04.1929 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nde görüşülerek 1426 kanun numarası ve Vilayet İdaresi Kanunu adı altında kabul edilmiş ve 05.05.1929 tarih ve 1184 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili kanun sonucunda taşra yönetim kademeleri 1924 Anayasası hükümlerine uygun bir biçimde şekillendirilmiştir (Sanal 2000: 40). 1426 sayılı kanun Cumhuriyet Yönetimi'nin il idaresini düzenlemek için çıkarmış olduğu ilk kanun olması yönünden önem taşımaktadır. Bu kanun illerin yalnızca merkezi yönetimin teşkilat ve görevlerini düzenlemiş ve mahalli yönetim hizmetlerine değinmemiştir. Bu sebepten dolayı eski kanunların başında bulunan umumiye kelimesi bu yeni kanunun başında yer almamıştır (Behlülgil 1992: 171).

71 maddelik 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu yönetimin merkeziyetçi bir yapılanma üzerinde inşa edilmesi adına atılmış önemli bir kanundur. Bu kanunun temel hedefinde yönetimde merkeziyetçi bir anlayışı getirebilmek yer almaktaydı. Ancak merkeziyetçilik ilkesinden anlaşılan katı bir merkeziyetçilik yapılanması değildir. Diğer bir deyişle bu Kanun'un çıkış noktası ülke çıkarlarının koruyucu bir yaklaşım kapsamında muhafaza altına alınması ihtiyacıdır. Farklı kelimelerle ifade etmek gerekirse merkeziyetçilik ilkesi ile adem-i merkeziyetçilik ilkesi arasında var olan dengenin veya bütünleşme noktasının ülkenin sahip olduğu siyasi, idari, kültürel ve diğer nitelikleri kapsamında muhafaza altına alınması ihtiyacı bu Kanun'un çıkış noktasını oluşturmaktadır. 1426 sayılı Kanun tevsi-i mezuniyet ilkesi kapsamında valileri taşra kesiminde devletin

---

202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'dur. ("Bu Kanunun evveliyatını teşkil eden 13/12/1983 tarih ve 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, 8/6/1984 tarih ve 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sırasıyla, 14/12/1983 ve 18/6/1984 tarihlerinde yürürlüğe girmişlerdir."3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3046.pdf>, 28.10.2014)

temsilcisi olarak tanımlamış ve her bakanın ayrı ayrı uygulayıcısı olduğunu ifade etmiştir. Bununla birlikte yönetsel olarak kademelenme il, ilçe ve bucak sıralaması şeklinde kabul edilmiştir. 1426 sayılı Kanun'un gerekçesini yazılı bir biçimde ifade eden Profesör Mustafa Şeref (Özkan) yeni kanunun temel ilkelerini şu şekilde açıklamıştır (Özuğurlu (akt.) 2007: 28-29):<sup>2</sup>

“...Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif, idare hukuku âlimlerince, idari teşkilatta merkeziyet ve ademi merkeziyet muvazenesini temin eden iki mühim kaidedir. Devlet İdaresinde birliği temin için hükümet elinde en mühim kuvvet olan merkeziyet siyasi ve idari iki safhaya ayrılır. Umumi hizmetler için devlete ait vazifeleri yapmak üzere karar ittihazı ve o kararları tatbik etmek için kullanılacak memurların tayini, idari merkeziyeti vücuda getirir. Devletin umumi vazifelerine müteallik icrai işlerde karar ittihazı devlet reisine aittir. Ancak devlet reisi, bu icrai vazifelerin heyeti mecmuası ile bizzat uğraşamayacağından dâhiliye, maliye, maarif ve saire gibi işler için vekiller tayin eder. Umumi işlerde karar ittihazı da bunlara münhasır kalır. Aşağı derecedeki memurlar bunlardan izin almaksızın umumi hizmetler için karar ittihaz edemezler. İşte gerek karar ittihazı ve gerek memur tayini hususlarında merkezin selahiyetlerinden bir kısmının Kanun ile Taşra idarelerinin başına devlet reisinin mümessili ve hükümetin icra vasıtası olarak bulunan Valiye verilmesi (tevsii mezuniyet-Decontration)dir. Tefriki vezaife gelince: Hükümetin umumi vezaifinden siyasi olanlarının merkeze hasriyle siyasi mahiyeti bulunmayanların Vilayet ve Belediyelere veren ve bu suretle halkın idareye iştirakını (memleketin memleket tarafından idaresini) temin eden idari ademi merkeziyet usulü olup (tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif) şeklinde Kanun dilimize geçirilmiş olan bu esasın Fransızca mukabili de aynen (decentralisation administrative)dir. Demokrasi umdeleri mutlak idareler gibi sıkı bir merkeziyetin de amansız düşmanıdır. Bu umdeleri kabul eden memleketler merkeziyet ve âdemi merkeziyet esaslarını da iyi ve muvazeneli bir şekilde idarelerinde tatbik etmiş ve bu sebeple Nafia, Maarif, Ziraat, Ticaret ve İktisat sahalarda çok ilerlemiş müesseseler açmışlardır.

<sup>2</sup>Sonay Bayramoğlu Özuğurlu. “1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası”, *Açıklamalı, Yönetim Zamandizini, 1929 – 1939*, (Editör: Birgül Ayman Güler), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 2, Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 2007, s. 28-29, adlı çalışmanın belirtilen sayfalarından doğrudan aktarılmıştır.



Merkeziyet usulünün zararlarını bugün ancak bu milletlerin tarihinde ve bilhassa bizim idare tarihimizde okuyabiliriz.

Memleketimizde vilayetler idaresini tanzim eden 1864 Nizamnamesi vilayetlerde mahalli işler için ancak umumi bir meclis açmış, fakat bunlara mütalaa beyanından başka hiçbir vazife ayırmamış, vilayetlerin şahsiyeti maneviyelerini tanınamıştır. 1870 nizamnamesi de umumi meclislerin çalışma sahalarını genişletmiş ise de en ufak işlerin yapılması için merkezin muvafakatını şart koymuştur. (Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif) esaslarının yurdumuzda tatbikini temin eden Kanun (1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Muvakkat Kanunu) olmuştur. Yurdumuzun genişliği, muhabere ve münakale vasıtalarımızın mütemeddin memleketler derecesinde bulunmaması göz önünde tutulduğu takdirde idaremizde temerküz cereyanlarından sakınılarak vilayetlerin mezuniyet ve selahiyetlerinin arttırılması encümenca lazım ve zaruridir. İşte müzakere olunan Kanun Layihası bu düşüncelere ve Teşkilatı Esasiye Kanununun 91 nci maddesine muvafiktir. Ancak 1913 İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu, vilayetlerin idaresini “idarei umumiye ve idarei hususiye” kısımlarını ayırmış olduğundan, hükümetin esbabı mucibe mazbatasında da yazıldığı üzere layiha aynı esasa göre tanzim olunmuş ise de idare hukuku ilmi böyle bir taksim tanımadığı gibi “tefriki vezaif” kaidesinde vilayetlerin manevi şahsiyetlerine verilen vazifeleri gösteren maddelerin yazılı olmamasından dolayı encümen layihayı noksan bulmuştur.

Muvakkat Kanunun idarei hususiye kısmı için hazırlanmış olan layihanın da Büyük Millet Meclisine sunulmak üzere bulunduğu ifade olduğundan encümen mezkür layihanın biran evvel meclise verilmesini ve tetkikini bitirdiği vilayetler idaresi Kanununun tamamlanmasının teminini hükümetten temenni eder. (TBMM Encümeni Mahsus, Karar No:1, Esas No: 1/862, 21.2.1929).”

1426 sayılı kanunun 3. maddesinin “Hükümetçe lüzum görülen vilayet merkezlerinde dahi başkaca bir merkez kazası teşkilatı ve kaymakamı bulunur.” hükmüne göre 1930 senesinden itibaren merkez ilçelerinin kurulması kararlaştırılmıştır. Ardından aynı hüküm dâhilinde 1931 yılından itibaren de merkez bucakları kurulmaya başlanmıştır (Behlülgil 1992: 171).

Mecliste oluşturulan Teşkilatı Mülkiye Komisyonu mahalli düzenlemeleri milli savunma ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirmeye çalışmaktaydı. Bu komisyonun hazırlamış olduğu rapor temel alınarak Cumhuriyet Hükümeti'nin ilk mülki yönetim kanunu Teşkilatı Mülkiye Kanunu adı altında 03.05.1926 tarih ve 877 kanun numarası ile çıkarılmıştır. Bu kanun mülki yapılanmada büyük değişiklikleri gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda 11 il ilçeye, 27 ilçe bucağa dönüştürülürken 60 bucak da kaldırılmıştır. Aynı zamanda 17 ilçenin bağlı bulunduğu il değiştirilirken 18 yeni ilçe kurulmuş ve 100 yeni bucak kurulması için İçişleri Bakanlığı'na yetki verilmiştir (Behlülgil 1992: 169).

Türkiye'de konuşma ve yazı dilinde bir özüne dönüş veya öz türkçeleşme hareketi yaşanmıştır. Bu hareketten Teşkilat-ı Esasiye Kanunu da etkilenmiştir. Bu amaçla 10.01.1945 tarih ve 4095 sayılı Kanun çıkartılarak Teşkilat-ı Esasiye Kanunu anlamı ile kavram yapısı değiştirilmeden öz Türkçeye uygun bir hale dönüştürülmüştür. Bu bağlamda Teşkilat-ı Esasiye Kanunu: Anayasa, vilayet: il, kaza: ilçe ve nahiyeye: bucak olarak değiştirilmesine rağmen, Arap ve Fars dillerine ait olan belediye ve köy kelimeleri değiştirilmemiştir (Behlülgil 1992: 172; Görel 1952: 4).

18 Nisan 1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdareleri Kanunu yetmiş bir maddeden oluşmuş haliyle 5 Mayıs 1929 tarihinde yürürlüğe girmesi (Özüğurlu 2007: 28) sonucu 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı'nın il genel yönetimini ilgilendiren bölümü yürürlükten kaldırılmıştır (Reyhan 2000a: 131; Kartal 2012: 70). Ancak 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu Fransa'nın il sistemine benzemesinden dolayı Osmanlı vilayet sistemine yabancı kalmıştır (Çimen 2012b: 20). Bununla birlikte 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu yeni bir düzenleme olarak görünmesine rağmen 1913 tarihli Kanun-u Muvakkatı'nın bir kopyası olduğu kabul edilmektedir (Ersoy 2006: 5).

Geçici Kanun'un 22. maddesi valilerin görevleri ve yetkileri hakkında bilgi vermektedir. 22. maddeye göre valilerin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır (Çavdar 1983: 5):

- İl sınırları içerisinde toplumun düzenini, huzurunu ve güvenliğinin sağlanması,
- Toplumun her kesimde hürriyet, adalet ve eşitlik ilkelerini sağlanarak birey ve topluluklar arasında adaletli bir düzenin sağlanması,
- Bireylerin dokunulmazlık haklarını koruma altına almak ve hukuku temin etmek,

- Toplumun bütün kesimlerini aynı ölçüde değerlendirerek ekonomik ve toplum gelişmelerine katkı sağlamak amacıyla önlemler almak,
- Adalet hizmetlerini bağımsız ve hızlı bir biçimde halka sunulmasının temin edilmesini sağlamak,
- Toplumun eğitiminin yükseltilmesi için gerekli olan önlemleri almak,
- Ticaret, sanayi, tarım ve tarıma dayalı ekonomik girdilerin üretilmesi amacıyla sanayiye destekleyici önlemler almak,
- Toplumun sağlığını korunması amacıyla konusunda faaliyetlerde bulunmak,
- Salgın hastalıkları iyileştirecek çareleri aramak,
- Çiftçilerin refahının geliştirilmesi yönünde çaba sarf etmek ve maddi yönden güçlendirilmeleri için gerekli olan önlemleri almak.

## **5.2. 10 Haziran 1949 Tarih ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu**

Mülki yönetim sistemini düzenleyen temel kanun (Emre 2002a: 215) 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu”dur. Mevcut durumunda ve tarihte varlığını muhafaza eden İl İdaresi Kanunu 70 maddeden meydana gelmektedir. Bununla birlikte Kanun’da 70 madde haricinde 1 ek madde ve 4 geçici madde yer almaktadır.

İl sisteminin temelini il yönetim birimlerinde merkezi yönetimin tümünü temsil eden kurumların varlığı ve bu kurumların yöneticiliğini yapan mülki yönetim amirlerinin merkezi yönetime karşı sorumlu olmaları oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle merkezi yönetim ile merkeze bağlı taşra yönetiminin arasındaki iletişimin il sistemi ve mülki yönetim amirleri aracılığıyla sağlanması sistemini özünü oluşturmaktadır. 5442 sayılı Kanun bu sisteminin etkili bir biçimde faaliyet göstermesi için gerekli olan çok sayıda hüküm içermektedir (Emre 2002a: 219).

5442 sayılı Kanun mülki yönetim amirlerini hükümetin ve devletin temsilcisi olarak taşrada düzeyinde farklı görevlerden sorumlu kılmıştır. Bu kapsamda mülki yönetim amirleri hükümet ve devlet işleri veya işlemleri için bütün kamu kurum, kuruluş ve vatandaşlar ile iletişimde bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla 5442 sayılı Kanun mülki yönetim amirleri için geniş bir görev ve sorumluluk listesini çıkartmaktadır. 5442 sayılı Kanun yalnızca adli ve askeri konularda bazı kısıtlamalar getirmiştir (Emre 2002d: 271).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu sonradan çıkarılan birçok kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile neredeyse bütünlüğünü kaybetme noktasına gelmiştir. Bu sebepten dolayı İl İdaresi Kanunu'nun çağdaş gelişmelere uygun olacak bir biçimde güncellenmesi gerekmektedir (Özer 2007: 5). Güncellikten uzak kalan ve birçok kanun ve diğer mevzuat hükümleri sonucunda 5442 sayılı Kanun'un işlevselliği bozulmuştur. Bu bozulma Anayasa'da kendisine yer bulan il yönetiminin işlevselliğine büyük oranda darbe vermiştir. Sonuç olarak il yönetimleri inisiyatif (karar verme yetkisi) kullanma konusunda sıkıntılar ile karşılaşmışlardır (Gökpınar 2014: 52).

### **5.3. 27 Eylül 1984 Tarih ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun**

13 Aralık 1983 tarih ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkartılmıştır. Bu KHK ile ilk defa bakanlıkların nasıl düzenleneceği konusunda bir düzenleme yapılmış oldu. Bu düzenlemeye göre bakanlıklar merkez ve taşra teşkilatı olmak üzere iki biçimde örgütlenecekleri hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte bakanlıkların temel hizmet, danışma ve denetim birimleri ve diğer yardımcı birimlerden oluşacak bir biçimde örgütlenmesi kararlaştırılmıştır. 3046 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre "bakanlıkların ana hizmet birimleri, bakanlığın hizmet ve görev alanına giren faaliyetleri yürüten birimlerdir. Danışma ve denetim birimleri, bakana ve ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara danışma niteliğinde yardımda bulunan teknik, idari, hukuki içerikli konularda yardımda bulunan birimlerdir. Yardımcı birimler ise ana hizmet ve danışma denetim birimlerine yardımcı nitelikte idari ve mali nitelikteki hizmetleri yerine getiren birimlerdir." (Kayıkçı 2013: 32-33; 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3046.pdf>, Erişim Tarihi: 28.10.2014).

174 sayılı KHK'nin getirmiş olduğu bir diğer yenilik ise 1946 yılından itibaren kanuni olarak geçerliliğini koruyan bir uygulama olan devlet bakanlarının bir kanuni düzenlemede görevlendirilmelerinin gerekçelerinin belirtilmiş olmasıdır. 3046 sayılı Kanun gerçekte 174 sayılı KHK'nin bazı maddelerinin kaldırılması ve değiştirilmesi için çıkartılmıştır (Kayıkçı 2013: 33).

3046 sayılı Kanun'a göre Türkiye'de bakanlıklar taşra düzeyinde üç biçimde örgütlenmektedirler (Emre 2002a: 215-216):

- İli yönetmekten sorumlu olan valiye bağlı il kuruluşları,
- İlçeyi yönetmekten sorumlu olan kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- Aracısız olarak merkezi yönetime bağlı taşra kuruluşları.

Bu noktada dikkat çeken husus 3046 sayılı Kanun ile bakanlıkların taşra kuruluşları düzenlenirken il sisteminin temel alınmasıdır. Ancak zaman içinde çıkarılan kanun ve diğer tüzük ve yönetmelik gibi hukuki belgeler ile bakanlıkların il sistemi dışına çıkma eğilimleri artmıştır. Bu durum da taşra yönetim sisteminin mülki yönetim amirlerinin elinden çıkması sonucunu gündeme getirmiştir (Emre 2002a: 216).

## 6. Türk Anayasalarında Mülki Yönetim Sistemi

Anayasa hukuki bir belge olarak devletin örgütlenme biçimini ve teşkilat yapısını, işleyişini, kurumların görev ve yetkileri ile birbirleri arasında olan ilişkileri, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin sınırlarını ve kapsamını belirlemektedir. Aynı zamanda merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinin ilişkisel bütünlüğü Anayasa'da düzenlenmektedir (Şengül 2011: 39).

Anayasa bir devletin kimliği niteliğindedir. Bu doğrultuda siyasal gücün kullanılma şartları Anayasa'da yer almaktadır. Bu sebepten dolayı devleti yönetenler bu gücü istedikleri doğrultuda kullanamazlar. Anayasa yöneticiler tarafından kullanılacak olan gücün sınırlarını, yöntemlerini ve organlarını belirlemektedir (Atay 2008: 503).

Türkçe kullanım olarak eski devlet yönetimlerinde “kanun-u esasi” ve “teşkilât-ı esâsiye kanunu” terimleri “anayasa” terimi yerine kullanılmışlardır. Dolayısıyla 1876 Anayasası'nın resmi adı “Kanun-u Esasi”, 1921 ile 1924 Anayasalarının resmi adı ise “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu” olarak geçmektedir. Anayasa terimi ilk olarak 1961 Anayasası ile birlikte kullanılmaya başlanmıştır (Gözler 2013: 5).

Anayasa bir toplumun gelişim ve değişim sürecinden etkilenen ve sürekli olarak canlı kalabilen hukuki bir metindir. Bir toplumun tarihsel geçmişi ve birimleri yeni bir Anayasa'nın oluşmasında önemli görevler üstlenmektedir (Atay 2008: 503). Bu sebepten dolayı Anayasalar hazırlandıkları dönemin tarihi izlerini taşımaktadırlar (Turgut 2011: 13).

Türk Anayasa geleneğinde kamu yönetimi ilkeleri “merkeziyet” ve “adem-i merkeziyet” ilkeleri olmak üzere iki temel kavram üzerinden tartışılmıştır. Ancak Türk Anayasaları incelendiği takdirde bu iki kavramın 1961 Anayasası’na kadar birer terim olarak hiçbir Anayasa’da yer almadığı görülmüştür (Turgut 2011: 13).

Mülki yönetim sistemini anlayabilmek için Anayasal düzeyde hangi aşamalardan geçtiği ve hangi ilkeler kapsamında değerlendirildiğini bilmek gerekmektedir. Dolayısıyla bu bölümde mülki yönetim sistemi Anayasalar kapsamında incelenecektir (Başa 2008a: 6).

### **6.1. 1876 Anayasası (Kanun-u Esasi)**

23 Aralık 1876 tarihinde yürürlüğe giren (Sanal 2000: 31) ve Osmanlı Devleti’nin ilk anayasası olarak kabul edilen Kanun-u Esasi’de il yönetimi ile ilgili konular düzenlenmiştir. Anayasa düzeyinde değerlendirilecek niteliğe sahip bu ilk hukuki düzenleme il yönetimi düzeyinde yetki genişliği ilkesini kabul etmiştir. Anayasal olarak düzenlenen bu yönetim ilkesi “yetki genişliği (Tevsi-i Mezuniyet)” ve “görevlerin ayrımı (Tefrik-i Vezaif)” olmak üzere iki şekilde düzenlenmiştir. Yetki genişliği kavramı valilerin yetkileri genişletilirken, görevlerin ayrımı kavramı ise yerinden yönetim ilkesine vurgu yapmaktaydı (Parlak 2009: 40).

Günümüzde “yetki genişliği” olarak bilinen “Tevsi-i Mezuniyet” kelime anlamları itibarıyla iki aşamada incelenebilmektedir: Tevsi; genişletme anlamında kullanılırken, mezuniyet ise “salahiyyet” veya yetki anlamlarında kullanılmıştır. Tefrik-i Vezaif ise adem-i merkeziyet kavramı ile eş anlamlı olmak üzere “Görevler ayrılığı” anlamında kullanılmıştır (Keskin 2009a: 211). Ancak 1908 ile 1914 yılları arasında Prens Sabahattin’in öncülüğünü yapmış olduğu tartışmalarda Prens Sabahattin tarafından öne sürülen adem-i merkeziyetçilik ilkesi dönemin anayasasının 108. maddesinde yer alan Tevsi-i Mezuniyet ile Tefrik-i Vezaif ilkelerinin bir bütün halinde değerlendirilmesi sonucunda ortaya çıkan bir ilkedен başka bir şey olmadığı ifade edilmiştir (Güler 2000: 15).

1876 Kanun-u Esasi’de yer aldığı şekliyle Tevsi-i Mezuniyet ilkesinin merkeziyetçilikle, Tefrik-i Vezaif ilkesinin ise adem-i merkeziyetçilik ilkesi ile bağlantılı olduğu ifade edilebilmektedir (Başa 2008a: 10).

Tefrik-i Vezaif ilkesi sonucunda merkezi yönetim tarafından yerine getirilen birçok hizmetin sorumluluğu yerel yönetim birimlerine devredilmiştir. Bu Anayasa çerçevesinde kamu hizmetleri genel ve yerel olmak üzere iki kısma ayrılmış bulunmaktaydı. İl yönetim birimleri açısından ise il ölçeğindeki yerel hizmetler yerel yönetim birimlerine devredilmekteydi (Şengül 2011: 39).

Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif yönetim ilkeleri 1876 Kanun-u Esasi açısından önem taşımaktadırlar. Bu önem bu iki ilkenin güzümüze kadar ulaşmış tartışmaların temel kaynağını oluşturmalarından kaynaklanmaktadır. Ancak bu iki ilkenin gerçek anlamda anlaşılabilmesi için Osmanlı Devleti'nin 1876 yılında içinde bulunduğu durumunun dikkate alınması gerekmektedir. Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu durumu kısaca üç temel unsur üzerinden açıklanabilmektedir: Birincisi bazı düşünürlerin dile getirdiği ve eyleme dönüştürdüğü ve devlet yönetimini de etkileyebilecek fikirleridir. İkincisi ülke içinde iç meselelerden kaynaklanan ve bazı durumlarda da dış baskılar sonucunda meydana gelen olaylardır. Üçüncüsü ise muhafazakâr çevreyi oluşturan ve geleneklere bağlı olarak yaşayan Türk halkının genel görüşleridir. 1876 yılında düzenlenen yönetim sistemi ve ilkeleri bu üç unsurun baskısı ve talepleri doğrultusunda şekillenmiş ve ona göre yorumlanıp uygulanmıştır (Başa 2008a: 8).

Adem-i merkeziyetçilik ilkesinin yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkelerinin bir bütün halinde değerlendirilmesi sonucunda ortaya çıkan bir unsur olduğu görüşünün anayasal temelleri 1961 Anayasası sonucunda geçerliliğini yitirmiştir (Güler 2000: 21).

Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olma özelliğini taşıyan Kanun-u Esasi'nin birinci maddesinde Osmanlı Devleti'nin bağımsızlığına ve toprak bütünlüğüne vurgu yaparak devletin bölünemez bir bütün oluşturduğu ifade edilmekteydi (Keskin 2009a: 210).

1876 Kanun-u Esasi kuvvetler ayrımı ve yerinden yönetim ilkesi üzerine yeni bir taşra yönetimi ve yerel yönetim anlayışını getirmesi açısından oldukça önem taşıyan hukuki bir belgedir (Parlak 2009: 41).

1876 Kanun-u Esasi'nin 108-112 maddeleri arasında ve “Vilâyat” başlığı altında devletin yönetim yapısı incelenmiştir. Bu noktada dikkat çeken husus yapılan düzenlemelerin başlığının “iller (vilâyat)” olmasıdır. Bu düzenlemenin anlamı hem merkezi yönetimin taşra teşkilatının hem de yerel yönetimlerin temel örgütlenme biriminin “il (vilayet)” olarak kabul edilmesidir (Başa 2008a: 6).

Kanun-u Esasi'nin taşra yönetimine getirmiş olduğu düzenlemeler ile birlikte vilayet, liva ve kaza taşra yönetimi birimleri merkezi yönetimin küçültülmüş şekli haline dönüşmüşlerdir. Bu yönetim birimlerinde Kanun-u Esasi'nin 109. maddesine göre vali, mutasarrıf ve kaymakama yardımcı olacak seçilmiş üyelerden meydana gelen bir “idare meclisi”nin oluşturulması kararlaştırılmıştır. Bununla birlikte daimi olarak görev yapacak ve “meclisi umumi” olarak adlandırılan ve görevleri 110. maddede sayılan bir kurulun oluşturulması öngörülmüştür. Bu kurulun yanı sıra 111. maddede “cemaat meclisleri” adı altında meclislerin kurulması hükme bağlanmıştır (Başa 2008a: 7).

Kanun-u Esasi ile vilayet, liva, kaza meclisleri ve genel meclislerin çalışma esasları özel bir kanuna göre düzenlenmesi esası getirilmiştir. Bununla birlikte vilayetlerde yetki genişliği ilkesine göre yönetilen genel idare ile görev ayrımı ilkesine göre yönetilen yerinden yönetim kuruluşlarının birbirinden bağımsız bir biçimde faaliyet göstermesi hükmü getirilmiştir (Sanal 2000: 31).

1876 Kanun-u Esasi'si ile yapılan yeni düzenlemelere ek olarak 1877 yılında 101 maddeden oluşan bir Vilayet Nizamnamesi Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarı Meclis-i Mebusan'da görüşülerek kabul edilmesine rağmen, II. Abdülhamit tarafından meclisin kapatılması sebebiyle Ayan Meclisi'nde görüşülemeyen tasarı yasalaşamamıştır (Sanal 2000: 31).

1876 Kanun-u Esasi'sinin “Vilâyat” başlığı altında yer alan (108-112) maddeleri taşra yönetim yapısını konu edinmiştir. Başlığın “Vilâyat” olarak kabul edilmesi belirli bir anlam taşımaktadır. Bu anlamın sonuçsal sebebi ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında meydana gelen ortak bir unsurun ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır. Buna göre hem merkezi yönetimin taşra teşkilatının hem de yerel yönetimlerin temel birimi “il (vilayet)” olarak değerlendirilmiştir. Kanun-u Esasi'nin 110. maddesindeki “tefriki vezâif” ilkesinin getirmiş olduğu hükme göre “yol ve köprü yapımı, kredi kurumları teşkili, sanayi, ticaret ve tarım işleri, bayındırlık ve imar işleri, eğitim ve öğretim taşra kuruluşlarına” bırakılmıştır (Başa 2007: 17).

1876 Kanun-u Esasi'si ülkenin taşra örgütlenmesini vilayet, liva ve kaza olmak üzere üç yönetim birimi üzerinde şekillendirmiştir. Yerel temsil ve yerel demokrasi ise sınırlı bir düzeyde tutulması tercih edilmiştir. Böyle bir tercihin sebebi ademi merkezîyet kavramının tehlikeli bulunması ve bunun yerine kendine göre daha özgü bir anlayış olarak değerlendirilen “yetki genişliği ve görev ayrımı” adı verilen bir sistemin uygulanmasının



tercih edilmesidir. Dolayısıyla uygulanmak istenen sistemin gerçek hedefi merkezi yönetimin mutlak hâkimiyetini sağlamak ve bunun yanında yerel temsil ilkesini sınırlı bir düzeyde tutmaktır (Başa 2007: 17).

Sonuç itibarıyla 23 Aralık 1876 tarihinde yürürlüğe giren Kanun-u Esasi ile vilayet yönetimi açısından “yetki genişliği” ilkesi benimsenirken merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında “görev ayrılığı” ilkesi benimsenmiştir. Bununla birlikte vilayet yönetiminde yetki genişliği ilkesine göre faaliyet gösteren ve merkezi yönetime karşı sorumlu olan yönetim ile görev ayrılığı ilkesine göre faaliyet gösteren yerel yönetim organları birbirinden bağımsız bir hale getirilmişlerdir (Başa 2007: 18).

## **6.2. 1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu)**

Tarihi kayıtlarda 1921 Anayasası'nın resmi adı “Anayasa” değil, “Teşkilât-ı Esasiye Kanunu” olarak geçmektedir. Ancak Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun da bir Anayasa olduğu ve hatta Cumhuriyet dönemi anayasal gelişmeleri altında değerlendirilen ilk Anayasa olduğu ve 1921 Anayasası'nın Cumhuriyet'in ilanından önce yapıldığı unutulmamalıdır (Gözler 2013: 128). Bununla birlikte 1921 Anayasası yeni bir sistemin kurulması için geçici ve geçiş anayasası olarak kabul edilebilecek bir niteliktedir. Bu nitelik yeni bir düzen kurmak için atılmış bir ilk adım olarak değerlendirilebilmektedir (Atatürk ve İdare 1983: 157).

Bu dönemin en dikkat çeken hususu iki anayasaya birden sahip olmasıdır. Çünkü 1876 Anayasası hukuken hala yürürlükte bulunmaktaydı. Bu sebepten dolayı 1876 Anayasası'nın 1921 Anayasası ile çelişmeyen hükümleri muhafaza edilmiştir. Diğer bir deyişle uygulamadan kaldırılmamıştır. Buna rağmen dönemin siyaset ve düşünce ortamının 1876 Anayasası döneminden oldukça farklı olduğunun (Başa 2007: 22) ifade edilmesi gerekmektedir.

Mustafa Kemal (Atatürk)'ün öngörüsü kapsamında hükümet programı niteliğinde sunmuş olduğu “Halkçılık Beyannamesi” daha sonradan bir ülkenin Anayasası şeklinde değerlendirilebilecek bir noktaya gelmiştir (Önen ve Reyhan 2009: 5).

TBMM'de yapılan tartışmalarda Amasya Milletvekili Ömer Lütfi Bey vilayetlerde görev yapacak olan valilerin seçim yolu göreve gelmesini ve Meclis tarafından da seçilen valinin onaylanmasını teklif etmiştir. Lütfi Bey bu teklifi ile seçimle göreve gelen valinin Meclis'e karşı vali olarak görev yapacağını, ancak vilayette ise amir olarak kabul edileceği

inancı içerisinde olmuştur. Tartışmalar içerisinde milletvekillerinin bazıları valilik makamının kaldırılmasını veya valinin halk tarafından seçilmesi ile göreve gelmesini önermiştir (Önen ve Reyhan 2009: 6).

Mustafa Kemal tarafından kurulan TBMM bir yandan ulusal bağımsızlık mücadelesi için çalışırken, diğer taraftan il yönetimi sisteminin yeniden düzenlenmesi için çalışmalar ortaya koymuştur. Bu amaçla 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 10. maddesinde "İdare" başlığı altında Türkiye'nin coğrafi durum ve ekonomik ilişkileri unsurları dikkate alınarak illere, illerin kazalara, kazaların da nahiyelere ayrılması ilkesi benimsenmiştir. Bu dönemin il idaresi konusunda en büyük yeniliği il ve ilçeler arasında bulunan sancakların kaldırılması olmuştur. TBMM'nin II. Dönem seçimlerinin yapıldığı 23 Temmuz 1923 tarihinde Türkiye'de ki il sayısı 74'tür (Sanal 2000: 37; Behlülgil 1992: 166). Aynı zamanda 1921 Anayasası (madde 11-14) vilayetlerin (illerin) ve nahiyelerin (bucakların) tüzel kişiliğe sahip olacağını ve özerk bir yapılanma içerisinde faaliyet göstereceklerini öngörmesine rağmen Anayasanın bu hükümlerinin uygulanma imkânı bulunamamıştır (Kalabalık 1999: 90).

1921 yılında kabul edilen Teşkilât-ı Esasiye Kanunu veya diğer adıyla 1921 Anayasası il yönetimine en fazla yer veren anayasamız olmuştur. Bu anayasanın tek amacı ülkenin işgalden kurtulması için gerekli olan düzenlemelerin yapılmasını sağlamak olmuştur (Başa 2007: 20-21).

İller 1921 Anayasası sonrasında yerel faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde özerklik ve tüzel kişilik kazanmışlardır. İlde yürütme organını temsil edecek olan "icra amiri"nin meclis içerisinden seçilmesi kararlaştırılmıştır. İcra görevini yürütecek olan valilerin TBMM'nin vekili ve temsilcisi olarak tanımlanmasına karar verilmiştir. 1921 Anayasası iller için "görev ayrımı" ilkesine değinmemekte, ancak merkezi yönetim ile il yönetimi arasında bir görev ayrımının olacağı hükmü getirilmiştir (Güler 2000: 19).

1921 Anayasası'nın en önemli özelliği merkezîyetçilikten uzaklaşarak daha fazla yerinden yönetim anlayışını benimsemiş olmasıdır. Ancak yürürlükte kalma süresinin kısa olmasından dolayı yerinden yönetim anlayışına sahip kazanımlar gerçek anlamda uygulamaya geçirilememiştir (Şengül 2011: 40).

Anayasa'nın 10-23. maddeleri arasında yönetim ve vilayet sistemi ile ilgili maddeler yer almıştır. Vilayet sistemi düzenlenirken 10. madde'de vilayet, kaza ve nahiye yönetim birimlerinin oluşturulmasında coğrafi ve ekonomik ilişkilerin dikkate alınacağı hükmü

getirilmiştir. 11, 12 ve 13. maddelerde ise vilayet yönetim biriminin tüzel kişiliğinin bulunduğu ve özerk bir yapılanma içerisinde faaliyet göstereceği hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte vilayet yönetiminde halk tarafından seçilen bir meclisin bulunacağı, görevlerinin Büyük Millet Meclisi tarafından belirleneceği, yönetim biriminin kendi içinde bir başkan ve yönetim kurulu seçeceği ve yürütmenin bu kurul üzerinde toplanacağı hükümleri düzenlenmiştir. 14. madde’de vilayet yönetici olarak Büyük Millet Meclisi tarafından atanacak ve onun temsilciliğini yapacak bir valinin tayin edileceği belirtilmiştir. Bu noktada dikkat çeken husus valinin devletin genel ve yerel faaliyetleri arasında bir koordinatör gibi görev yapacağı ve herhangi bir uyuşmazlıkta müdahale etme yetkisine sahip olacağı hükmüdür. 15. madde ise kaza yönetim biriminden bahsetmektedir. Kazaların yönetimi Büyük Millet Meclisi tarafından atanacak ve valinin sorumluluğunda görev yapacak olan ilçe kaymakamına bırakılmıştır. Ancak kaza yönetim birimlerine tüzel kişilik verilmemiştir. Bu noktada da 16. madde’de dikkat çeken bir husus bulunmaktadır. Taşra yönetim birimleri vilayet, kaza ve nahiye olarak ifade edilmekle birlikte vilayet ve nahiyelere tüzel kişilik verilmesine rağmen kazalara tüzel kişilik hakkı verilmemiştir. Bununla birlikte nahiyelere de vilayetlerde olduğu gibi özerklik verilmiştir. 17. madde’de nahiyelerin yönetiminde bir şura, bir idare heyeti ve bir müdürün yer alacağı hüküm altına alınmıştır. 17-21. maddeleri arasında nahiye şurasının üyelerinin halk tarafından seçileceği, idari heyetin ve nahiye müdürünün ise seçimle göreve gelen şura tarafından atanacağı belirtilmiştir. Aynı zamanda nahiye şurasının ve idari heyetinin “kazai, iktisadi ve mali yetkileri kullanacağı ve nahiyelerin bir veya birkaç köyden ya da bir kasabadan” meydana geleceği ifade edilmiştir (Başa 2007: 21).

Bir diğer önemli husus ise valinin kaymakamın hiyerarşik olarak amiri konumunda bulunduğu ifade edilmesine rağmen nahiye müdürleri hakkında böyle bir hüküm getirilmemiştir. Bunun sebebi nahiye müdürlerinin kaymakama göre daha özerk bir kimliğe sahip olmasından kaynaklanmış olmasındandır. Vali genel ve yerel yönetimler arasında bir koordinatörlük görevinde bulunmasından dolayı nahiyeler hariç yerel faaliyetlere yalnızca herhangi bir uyuşmazlık durumunda müdahale edebilmesi karar altına alınmıştır (Başa 2007: 21).

1921 Anayasası’nın hükümleri kapsamında il yönetim birimi mülki yönetimin önemli bir parçası ve bir yerel yönetim birimi niteliği ile iki farklı şekilde değerlendirilmektedir. Vali atamalarında da farklı bir yöntem izleyen bu Anayasaya göre

vali yürütme organı tarafından değil, yasama organı tarafından atanmaktaydı (Şengül 2011: 40).

Farklı bir ifadeyle 1921 Anayasası'nda yapılan düzenlemeye göre il valilerinin TBMM tarafından atanması kabul edilmiştir. Bu sayede il valileri TBMM'nin taşradaki temsilcileri konumuna gelmişlerdir. Aynı zamanda 1913 yılından beri faaliyetlerini sürdüren Genel Müfettişlikler 1921 Anayasası'nın 22. ve 23. maddeleri ile anayasal bir güvenceye kavuşturulmuşlardır. Bununla birlikte livaların ortadan kaldırılmasının benimsenmiş olmasına rağmen, ancak fiili olarak 1924 Anayasası sonucunda bu öngörü gerçekleştirilebilmiştir. Nahiye yönetim birimleri de köy birlikleri haline getirilmiş ve bu sayede tüzel kişilik sahibi olabilmüşlerdir (Sanal 2000: 39).

Genel müfettişlikler merkezi yönetimin taşra örgütünü tamamlayan bir makam ve yapılanmadır. Buna rağmen genel müfettişlikler mülki yönetim birimleri arasında sayılmadığı gibi bölge teşkilatı olarak da düşünülmemiştir (Başa 2007: 22).

İl yöneticisi olan valinin konumu 1921 Anayasası ile yeniden şekillendirilmiştir. Vali ilde hem devletin temsilcisi hem de il özel yönetiminin başı olması sebebi ile bu görevlerden kaynaklanan ikili fonksiyon niteliğine son verilmiştir. Vali bu düzenleme sonucunda sadece ilde devletin temsilcisi sıfatına sahip kılınmıştır. Bununla birlikte valinin il özel yönetimi ile organik ilişkisine son verilmiştir (Şengül 2011: 40).

1921 Anayasası'nın il yönetimi konusundaki bir diğer niteliği de ilin yerel nitelikli görevleri birer birer sayılarak anayasal garanti altına alınmış olmasıdır. Örneğin 11. maddeye göre *eğitim, sağlık, vakıf, ekonomi, tarım, refah ve sosyal yardım hizmetleri* gibi işler il genel meclisi tarafından yerine getirileceği hükmü kabul edilmiştir (Şengül 2011: 41).

Türkiye'nin yönetim yapısının 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda idari adem-i merkezîyetçilik ilkesine göre şekillendirilmesi benimsenmiştir. Bu sistem içerisinde bir denetim unsuru olarak Genel Müfettişlik birimlerinin kurulması kabul edilmiştir (Önen ve Reyhan 2009: 17).

Genel Müfettişlikler anayasal bir güvenceye kavuşmadan önce Kanun Tasarısı halinde altı adet genel müfettişlik bölgesinin oluşturulmasına karar verilmişti. Bu bölgeler kanun tasarısında şu şekilde ifade edilmişlerdir (Önen ve Reyhan 2009: 18):

1- İstanbul, Çatalca, Edirne (Kırkkilise, Gelibolu, Tekfurdağı dahil), Kal'ayı Sultanıye [Çanakkale], Karesi, Hüdavendigâr, Eskişehir, Ertuğrul, İzmit, Bolu, Zonguldak, Ankara, Kangırı, Kastamonu.

2- İzmir, Manisa, Aydın, Denizli, Menteşe, Kütahya, Karahisarı Sahib, Isparta, Burdur, Teke.

3- Sivas, Tokat, Amasya, Canik, Ordu, Sinop, Çorum, Yozgat, Kırşehir.

4- Adana, Kozan, Cebelibereket, İçel, Konya, Aksaray, Niğde, Kayseri, Maraş, Antep.

5- Trabzon, Erzurum, Kars, Ardahan, Artvin, Bayezid, Erzincan, Lazistan, Giresun, Karahisarı Şarki, Gümüşhane.

6- Diyarbakir (Siverek, Ergani dahil), Van (Hakkari dahil), Musul (Süleymaniye, Kerkük dahil), Bitlis, Mamuretülaziz (Dersim dahil), Muş, Genç, Siirt, Mardin, Malatya, Urfa.

1921 Anayasası ikili bir sistem olarak tasarladığı yönetim şeklini şu şekilde ifade etmiştir: Vilayetlerde görev yapacak ve halk tarafından seçilmiş bir yönetsel heyet ve bu heyetin başında Meclis Hükümeti tarafından atanacak olan bir valinin olduğu bir sistemdir. Bu ikili sistem günümüze il genel meclisi başkanı ve valinin ortak çalışması olarak yansımıştır. 1921 Anayasası sonucunda valilerin nahiyeler de dâhil olmak üzere bütün yerel yönetim birimleri üzerindeki denetim yetkileri kaldırılmıştır. Valiler mülki idare birimleri olarak yalnızca kazalar üzerinde denetim yapmaya yetkili kılınmışlardır. Yerel yönetimleri denetleme yetkileri ellerinden alınan valiler sadece yerel yönetimleri dışarıdan takip ederek tespit ettiği olumsuzlukları merkezi yönetime bildirmekle görevlendirilmişlerdir. Vali'nin taşrada sadece yönetsel ve kolluk görevlerini yerine getiren ve yerel yönetimlerin üzerinde bir “gözetmen” olarak kalması öngörülmüştür (Mahmutoğlu 2011: 146-147).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda “adem-i merkeziyet” ilkesi kapsamlı biçimde yer almıştır. Bu kapsamda yerel yönetim birimlerinin özerkliği ilkesi kabul edilmiştir. Ancak bu hükümler uygulamaya geçirilememiştir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun en önemli niteliği Türk anayasaları içerisinde yerel yönetim birimlerine ve yerinden yönetim ilkelerine en çok değinen veya temas eden ve bu iki unsuru en kapsamlı bir biçimde düzenleyen anayasa olmasından kaynaklanmaktadır (Turgut 2011: 16).

1921 Anayasası'nın daha fazla yerinden yönetimci bir anlayışı benimsemesindeki temel sebep daha önceki dönemlerde uygulamada olan aşırı merkeziyetçilik anlayışına ve Osmanlı bürokrasisine karşı meydana gelen tepkinin varlığı olmuştur (Şengül 2011: 41).

Sonuç itibarıyla 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yerinden yönetim ilkeleri açısından günümüzdeki düzene oldukça yakın hükümlere yer vermiştir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile birlikte il yönetimine tüzel kişilik kazandırılmış ve özerk bir yönetime sahip olduğu kabul edilmiştir (Çoker 2003: 189).

### **6.3. 1924 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu)**

Osmanlı Devleti'nden kalan 1876 Kanun-u Esasi'nin hala yürürlükte olmasından ve 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun da yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti devletinin ihtiyaçlarını karşılayabilecek yeterlilikte olmamasından dolayı ikinci TBMM yeni bir anayasa yapma ihtiyacı içerisine girmiştir. Yapılan çalışmaların sonunda yeni anayasa 20 Nisan 1924 tarihinde yayımlanmıştır (Başa 2007: 24).

1924 Anayasası yerinden yönetim ilkesi kapsamında 1921 Anayasası'nın tasarlamış olduğu modelden farklı bir yapılanma içerisine girmiştir. 1924 Anayasası daha çok 1876 Anayasası'nın yerinden yönetim konusunda belirlemiş olduğu temel ilkeleri benimsemiştir (Şengül 2011: 41).

1924 Anayasası'nın altıncı bölümü vilayete ayrılmıştır. 89-91. maddeleri arasında il yönetimi sistemi düzenlenmiştir. Ancak bu maddeler 1921 Anayasası'nın il yönetimini düzenlediği kadar geniş ve ayrıntılı olmadığı ifade edilmektedir (Başa 2007: 24).

1924 Anayasası'nın 89. maddesinde ülkenin vilayet, kaza ve nahiye birimlerinden meydana gelen mülki yönetim sistemini olduğu gibi kabul etmiş ve nahiyelerin kasaba ve köylerden meydana geleceğini hüküm altına almıştır. Mülki yönetim birimlerinin ayırımında coğrafi şartların ve ekonomik durumun dikkate alınacağı belirtilmiştir (Başa 2007: 24).

1924 Anayasası'nın 90. maddesinde il, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğe sahip olduğunu belirtmiş ve bu birimlerin birer yönetim kademesi olduğu ifade edilmiştir. Ancak Anayasanın çizmiş olduğu örgütlenme şemasında bucak birimine hukuki bir kişilik veya farklı bir ifade ile tüzel kişilik tanınmamıştır (Şengül 2011: 41).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu hızlı bir biçimde hazırlandığından dolayı teknik olarak bazı eksiklikleri bulunmaktaydı. Böylece Cumhuriyetin ilan edilmesinden sonra 20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu çıkarılmıştır (Behlülgil 1992: 169).

20 Nisan 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 89. ve 91. maddeleri il yönetimi hakkında bilgiler içermektedir. Buna göre ülkenin coğrafik ve ekonomik unsurları dikkate alınarak illere, illerin ilçelere ve ilçelerin de nahiyelere ayrılacağı hükmü benimsenmiş ve illerin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine uygun olacak bir biçimde yönetilmesi gerekliliği kabul edilmiştir (Sanal 2000: 39).

1924 Anayasası'nın en önemli özelliği hazırlanışından kabul edilmesi aşamasına kadar elde edilen bulguları ve sonuçları itibarıyla en mükemmel ilk Anayasa olmasıdır. Bu Anayasa Polonya örnek alınarak hazırlanmıştır. Özgürlükçü bir anayasa olma niteliğine sahip olan 1924 Anayasası birey hak ve özgürlüklerine 20 madde ayırarak geniş bir çerçevede yer vermiştir. Bu düzenleme o dönem için oldukça büyük bir başarı olarak kabul edilmekteydi (Mahmutoğlu 2011: 147).

1921 ve 1924 Anayasaları ile il idaresi hakkında öngörülen düzenlemelerin gerçekleştirilebilmesi için Meşrutiyet Dönemi'nden kalan hukuki metinlerin tekrardan değerlendirilmesi ve yeni bir il idaresi kanununun çıkarılmasının kabul edilmesi sonucu 1929 yılında hükümet tarafından yeni bir il idaresi kanun tasarısı hazırlanarak TBMM'ne sunulmuştur. Hazırlanan tasarı mecliste oluşturulan bir komisyon tarafından değerlendirildikten sonra il yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesinin bir gereklilik olduğu kabul edilmiştir. Bu durum komisyonun hazırlamış olduğu raporda da yer alarak önemi vurgulanmıştır (Sanal 2000: 39-40).

1924 Anayasası'nın 91. maddesi'ne göre il yönetim birimlerinin gerçekleştireceği faaliyetler yetki genişliği ilkesi ve görevler ayrılığı ilkesine göre yapılacağı hükmü getirilmiştir. 91. maddede il yönetim biriminin sorumlu olduğu işlerin hem genel görevler hem de yerel görevler kapsamında gerçekleştirileceği ifade edilmiştir. Ancak 1924 Anayasası ile 1921 Anayasası arasında bu konuda farklılık bulunmaktadır. Bu kapsamda 1921 Anayasası devletin genel işleri ile il yönetiminin yerel işlerinin aynı düzeyde değerlendirilemeyeceği hükmünü getirmiştir. Oysa 1924 Anayasası il yönetim biriminin işlerini bir bütün halinde değerlendirerek genel iş veya yerel iş şeklinde bir ayırımı tabi

tutmamıştır. Bu ifadelerden çıkarılabilecek en kısa sonuç yönetim yapısının merkeziyetçi bir yapılanma içerisine girmiş olduğudur (Şengül 2011: 41).

1921 Anayasası ile 1924 Anayasası arasındaki fark ve 1924 Anayasası'nın il yönetimi konusundaki temel prensibi valinin il özel yönetiminin başı olduğunun kabul edilmesidir. Oysaki 1921 Anayasası'nda il özel yönetiminin yürütme organının atanmış bir kişiye değil, seçilmiş bir kişinin yönetimine bırakılması ilkesi benimsenmiştir (Şengül 2011: 41).

1924 Anayasası merkeziyet ve adem-i merkeziyet terimlerini kullanmamıştır. Bununla birlikte “*tevzii mezuniyet/yetki genişliği*” ve “*tefriki vezaif/görev ayrımı*” ilkelerinden bahsetmiştir. Ancak yeni anayasa ile birlikte 1921 Anayasası'nın adem-i merkeziyetçilik anlayışına son verilmiştir (Başa 2007: 24).

Sonuç itibarıyla Cumhuriyetin ilanından sonra çıkartılan 1924 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda vilayetlerin yönetimini belirten esaslar yer almıştır. Taşra yönetim yapısının vilayet, kaza ve nahiye birimlerinden oluştuğu belirtilirken nahiyelerin de kasaba ve köylerden meydana geldiği ifade edilmiştir. 1924 Anayasası ile belirtilen bu yapılanma biçimi esas alınarak önce 1929 yılında 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ve ardından 1949 yılına gelindiğinde ise 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu çıkartılmıştır. Bu kanunlar günümüz il yönetim yapısının temellerini oluşturması bakımından önem taşımaktadır (Günay 1999: 24).

#### **6.4. 1961 Anayasası**

1961 Anayasası Osmanlı Devleti'nden kalan, Cumhuriyetin ilk yıllarında devam eden ve çok partili hayata geçiş yaptıktan sonrada kendisini hissettiren, devletin ve yönetimin bütünlüğünün muhafaza edilmesi düşüncesinin ve endişesinin yaşandığı bir dönemde yazılmıştır (Başa 2007: 25).

1961 Anayasası'nın yönetim ilkeleri belirlenirken 1950 ile 1960 yılları arasında devlet yönetiminde etkili olan aşırı merkeziyetçilik uygulamaları etkili olmuştur. Bununla birlikte Cumhuriyet'in kurulmasından sonra başlayan yönetimin birlik ve bütünlüğünün sağlanması çalışmaları 1961 Anayasası için temel rehber niteliğinde olmuştur (Turgut 2011: 17).



1961 Anayasası'nın dikkat çeken noktası adem-i merkeziyetçilik anlayışının yönetsel alanda muhafaza edilmesi eğiliminin öne çıkmasıdır. Bu noktada anayasa hazırlanırken demokratik değerler dikkate alınarak seçimle göreve gelecek yerel yönetimlerin yanında devletin bölünmez bütünlüğünün ve yönetimin bütünlüğü ilkesinin de önemine vurgu yaparak yerelin ve merkezin bir arada tutulması gayreti içerisine girilmiştir. Daha açık bir ifadeyle 1961 Anayasası diğer anayasalardan farklı olarak, doğrudan ve ayrıntılı bir biçimde “yerinden yönetim ilkesini” yönetim sistemimize dâhil etmiştir (Başa 2007: 26).

Bu hüküm 1961 Anayasası'nın “İdare” başlığı altında yer alan 112. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak Kanunla veya Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” (1961 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, 20.10.2014; Başa 2007: 26).

1961 Anayasası'nda “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” kavramları yer almıştır (Turgut 2011: 17). Ancak 1961 Anayasası taşra yönetimini ve yerel yönetimleri sadece birer madde ile değerlendirerek kapsamı çok fazla geniş tutmamıştır. 1961 Anayasası'nın getirmiş olduğu hükümlere dayanılarak kurulan bölgesel kuruluşlar yerel yönetimlerin ve mülki yönetimin birer ortağı görünümüne sahip olmuş, bu birimlerin görev, yetki ve bütçeden ayrılan paylarına ortak olmuştur. Bu kapsamda bürokratik ve merkeziyetçi yapı yönetime daha fazla hâkim olmaya başlamıştır (Mahmutoğlu 2011: 147-148).

1961 Anayasası'nda yetki genişliği ilkesine “merkezi idare” başlığı kapsamında yer verilmiştir. Merkezi yönetimin kuruluş esasları illere ayrılarak düzenlenmiştir. İl yönetim biriminin yetki genişliği ilkesi kapsamında yönetileceği hükmü getirilmiştir (Güler 2000: 20). Bu kapsamda kamu hizmetlerini daha etkili ve verimli bir biçimde sunmak amacıyla birden fazla ili içine alan bir alanda yetki genişliği ilkesi kapsamında bölge kuruluşlarının kurulabileceği hükmü getirilmiştir (Turgut 2011: 17).

1961 Anayasası'nın 115. maddesi, “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.” hükmünü getirerek yönetsel yapılanmayı tarif etmiştir (Günay 1999: 26; 1961 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, Erişim Tarihi: 09.05.2013).

1961 Anayasası'na yeni bir il kurulması ölçütleri bakımından 1924 Anayasası'ndan farklı olarak "kamu hizmetlerinin gerekleri" unsuru eklenmiştir. Ancak "kamu hizmetlerinin gerekleri" unsuru altında hangi ölçütlerin yer alacağı veya bu unsurun tanımının nasıl yapılacağı konusunda herhangi bir açıklayıcı ifadeye yer verilmemiştir. Aynı durum veya belirsizlik 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda da açıklığa kavuşturulmamıştır. Bu belirsizlik 5442 sayılı Kanun'un içeriğinde yapılan düzenlemelerin (1953, 1959 ve 1964 yıllarında yapılan düzenlemeler) hiç birisinde konu edilmemiştir (Sanal 2000: 50).

### **6.5. 1982 Anayasası**

İl yönetim birimlerinin düzenlenmesi açısından 1982 Anayasası 1961 Anayasası'nın bütün ilkelerini olduğu gibi kabul etmiştir (Sanal 1998: 193). 1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi yerel yönetimleri ve taşra yönetimini kapsamlı bir biçimde değerlendirmemiş sadece birer madde ile değinmiştir. Yerel yönetimler ve taşra yönetimi konusunda iki anayasanın da ortak özelliği bu alanlara yeteri kadar kaynak tahsisinin yapılmasının düzenlenmemiş olduğudur (Mahmutoğlu 2011: 148).

1982 Anayasası'nın 123. maddesi'nde idarenin bütünlüğü ilkesinin vurgusu yapılmıştır. Bununla birlikte idarenin kuruluş şeklinin ve görevlerinin devamının sağlanabilmesi için merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri esaslarına dayanılacağı ifade edilmiştir (Sanal 2000: 52).

1982 Anayasası'nın 126. maddesi'nde Türkiye'nin coğrafi konum şartlarına veya durumuna, ekonomik gereksinim ve koşullara ve kamu hizmet sunumu ihtiyaçlarına göre illere bölümleneceği ifade edilmiştir. İl yönetim birimleri için yetki genişliği ilkesinin esas olacağı ve hizmet sunumlarının daha kolay ve verimli bir biçimde gerçekleştirilebilmesi amacıyla birden fazla ili içerisine alan merkezi yönetim kuruluşlarının kurulabileceği hükmü benimsenmiştir (Sanal 1998: 194).

1982 Anayasası yönetimde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerden hangisine daha fazla ağırlık verileceği konusunu kanun koyucunun takdirine bırakmıştır. Böylece kesin bir hüküm yer almaması sonucu Türk yönetim yapısı giderek daha fazla merkezîyetçi bir yapılanma içerisine girmiştir. Aynı zamanda mülki yönetim sisteminin mali kaynaklarında zaman içerisinde bir azalma gözlemlenmiştir (Mahmutoğlu 2011: 148).

1982 Anayasası döneminde il sayısında sürekli olarak artış gözlemlenmiştir. Bu sıralı artışlara kısaca değinmek konu bütünlüğünü sağlamak açısından önem taşımaktadır.

15.06.1989 tarihinde kabul edildikten sonra 21.06.1989 tarih ve 20202 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3578 sayılı “4 İl ve 5 İlçe Kurulması Hakkında Kanun” ile Aksaray, Bayburt, Karaman ve Kırıkkale ilçeleri il konumuna yükseltilmiştir. Böylece il sayısı 71 olmuştur (Sanal 2000: 52).

16.05.1990 tarihinde kabul edildikten sonra 18.05.1990 tarih ve 20522 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3647 sayılı “İki İl İle Beş İlçe Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Batman ve Şırnak ilçelerinin il konumuna kavuşturulmasının sonucunda il sayısı da 73’e yükselmiştir (Sanal 2000: 53).

Takip eden süreçte 28.08.1991 tarihinde kabul edildikten sonra 07.09.1991 tarih ve 20984 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3760 sayılı “Bartın İlinin Kurulması Hakkında Kanun” ile Bartın ilçesinin il konumuna yükseltilmesinin sonucunda il sayısı da 74’e yükselmiştir (Sanal 2000: 53).

Bununla birlikte 27.05.1992 tarihinde kabul edildikten sonra 03.06.1992 tarih ve 21247 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3806 sayılı “Onüç İlçe ve İki İl Kurulması Hakkında Kanun (Onüç İlçe ve İki İl Kurulması ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)” ile Ardahan ve Iğdır ilçelerinin il konumuna kavuşturulmasının sonucunda il sayısı da 76’ya yükselmiştir (Sanal 2000: 54).

1995 yılında da yeni il kurma süreci devam etmiştir. 03.06.1995 tarihinde kabul edildikten sonra 06.06.1995 tarih ve 22305 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 550 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (Sekiz İlçe ve Üç İl Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname) ile Karabük, Kilis ve Yalova ilçelerinin il konumuna kavuşturulmasının sonucunda il sayısı da 79’a yükselmiştir (Sanal 2000: 55).

Devam eden süreç içerisinde 24.10.1996 tarihinde kabul edildikten sonra 28.10.1996 tarih ve 22801 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4200 sayılı “Üç İlçe ve Bir İl Kurulması İle 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde

Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Osmaniye ilçesinin il konumuna kavuşturulmasının sonucunda il sayısı da 80’ya yükselmiştir (Sanal 2000: 56).

Nihayetinde 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 Marmara Bölgesi’nde meydana gelen yıkıcı depremin yaralarının sarılması ve Düzce ilçesinin hızlı bir biçimde kalkınabilmesinin sağlanabilmesi için 03.12.1999 tarihinde kabul edildikten sonra 09.12.1999 tarih ve 23901 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 584 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (“Bir İl ve İki İlçe Kurulması Ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde, Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”) ile Düzce ilçesinin il konumuna kavuşturulmasının sonucunda il sayısı 81’e yükselmiştir (Sanal 2000: 57).

Günümüzde de geçerliliğini koruyan 1982 Anayasası dönemimde 67 olan il sayısı 81’e çıkarılmıştır. İl sayısında yaşanan bu artışın temelinde mülki yönetim bölümlenmesinde günün koşullarını yakalamak ve uyum sağlamak amacı yer almaktadır (Sanal 1998: 194-195).

Konumuz açısından önem taşıyan kanun maddelerine aşağıda yer verilmiştir:

1982 Anayasası’nın “İdare” başlığı altında yer alan 123. maddesinde; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” (1982 Anayasası, [http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), Erişim Tarihi: 20.10.2014) hükmü getirilmiştir.

“Merkezi idare” başlığı altında yer alan 126. maddede; “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.” (1982 Anayasası, [http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), Erişim Tarihi: 20.10.2014) hükmü getirilmiştir.

“Mahalli idareler” başlığı altında yer alan 127. maddede; “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından

seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. ...” (1982 Anayasası, [http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), Erişim Tarihi: 20.10.2014) hükmü getirilmiştir.

1982 Anayasası taşra yönetim sistemimiz için hem mülki yönetim birimlerini hem de bölge yönetim birimlerini öngörmüştür. Ancak anayasa mülki yönetim sistemi için ayrıntılı bir düzenleme yapmamıştır. Nünün yerine ülkenin illere, illerin ilçelere, ilçelerin de bucaklara bölümleneceğini hüküm altına almıştır. Bununla birlikte Anayasa’da mülki yönetim birimlerinin yanında birden çok ili içine alan kuruluşların kurulabileceği hükmü getirilmiştir. Bu kuruluşların temel amacı vatandaşa sunulan kamu hizmetlerinde verimliliğin ve hizmetler arasında uyumun sağlanabilmesidir. Bu noktada 1982 Anayasası’nın taşra yönetim birimlerinin düzenlenmesi konusunda yasama organına geniş bir düzenleme yetkisi ve serbestliği tanıdığı (Gözübüyük 2010: 163) ifade edilebilmektedir.

1982 Anayasası yönetim tarzı ile ilgili olarak il yönetiminin “yetki genişliği ilkesi”ne göre faaliyet göstereceğini hükme bağlamıştır. İl yönetiminin “yetki genişliği ilkesi”ne göre faaliyet göstereceği hükmü 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları’nda ortak bir özellik olarak yer almıştır (Gözübüyük 2010: 163).

## BÖLÜM II

### TÜRK KAMU YÖNETİMİ YAPISI İÇERİSİNDE MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRADAKİ ÖRGÜTLENME BİÇİMİ

#### 1. Mülki Yönetim Sistemi Kavramı

“Mülki” Arapça kökenli bir kelimedir. Mülk kelime anlamı itibarıyla “Devletin egemenliği altında bulunan toprakların bütünü, ülke” anlamlarına gelirken, mülki ise “Bir ülkeyle ilgili olan”, “Ülke yönetimine ilişkin” ve “Asker sınıfı dışında kalan” anlamlarını ifade etmektedir (Güler 2011: 237; Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, “<http://tdkterim.gov.tr/bts/>”, 22.03.2013). Sözlük anlamları itibarıyla bir bütün halinde düşünüldüğünde mülki yönetim bir devletin sınırları belirli olan bir toprak parçası üzerinde örgütlenmesi ve yönetim fonksiyonunu ifade etmektedir. Bu kapsamda mülki yönetim “ülke yönetimi” olarak tanımlanabilmektedir. Aynı zamanda mülki kelimesinin yukarıda bahsedilen “Asker sınıfı dışında kalan” anlamı ile mülki yönetimin sivil boyutuna dikkat çekilerek ülke yönetiminde genel bir yönetsel fonksiyondan bahsedilmektedir (Güler 2011: 237; Çiner ve Karakaya 2013: 67).

Mülki yönetim “ülke yönetimi” olarak da tanımlanabilmektedir. Böylece birbirlerinden ayrılmayan iki unsur gibi duran devlet ve ülke kavramlarının da açıklanması gerekmektedir. Devlet siyasi bir varlık olarak siyasal gücün tüzel bir kişilik altında örgütlenmesini ifade etmektedir. Ülke ise siyasi bir örgütlenme olan devletin üzerinde yer aldığı toprak parçasını ve sınırlarını belirten bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla devlet yönetimi ile ülke yönetimi veya mülki yönetim arasında bir ayrım söz konusudur. Bu ayrım kısaca mülki yönetimin devletin bazı işlevlerini taşrada veya coğrafi alanda yerine getirmesi olarak ifade edilebilmektedir. Ancak mülki yönetimin “taşra yönetimi” ile aynı anlama gelecek bir biçimde kullanılması veya eşanlamlı kavramlar olarak kabul edilmesi mülki yönetimin açık bir biçimde tanımlanmasını zorlaştırmaktadır. Nitekim bu zorluk mülki yönetimin değişimi konusunda da ortaya çıkmaktadır. Mülki yönetimin coğrafi konumu dikkate alındığında taşra yönetimi olarak algılanması anlamlı olarak kabul edilebilmektedir. Ancak mülki yönetimin merkezi yönetimden ayrılarak onun bir taşra yönetim birimi olduğunun ifade edilmesi mülki yönetimin işlevsel boyutunun ihmal edilmesine ve sadece konumsal bir nitelik taşıdığı görünümü sergilemesine sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla mülki yönetimin, merkezden yönetimin işlevsel anlamda

temsilcisi ve uzak bir görüntüsü olarak tanımlanması daha doğru olacaktır. Bu kapsamda mülki yönetimin, merkezden yönetimin taşradaki uzantısı olmadığı ifade edilebilmektedir (Çiner ve Karakaya 2013: 67).

Devletin yönetsel fonksiyonları bu alanda uzmanlaşmış birimler tarafından yerine getirilmektedir. Devlet başta anayasa ve diğer mevzuatta verilen görevleri yerine getirebilmek için kendi kişiliği altında “genel yönetim, merkez örgütü ve taşra örgütü” kurmak suretiyle yapılanmıştır. Devletin taşra örgütü “il, ilçe, bucak ve bölgesel örgütlenmelerden” meydana gelmektedir. Mülki yönetim sistemi ise merkezi yönetimin il, ilçe ve bucaklardan meydana gelen taşra örgütlenmesini meydana getirmektedir. Taşra örgütlenmesi merkezi yönetimin taşradaki uzantısını oluşturmaktadır. Taşra örgütlenmesini oluşturan ve temel olarak il ve ilçelerden meydana gelen mülki yönetim birimlerinin başında mülki yönetim amiri adı verilen yöneticiler bulunmaktadır (Başa 2007: 12-13).

Mülki yönetim hükümetin resmi görevlilerinin bir bütün olarak tanımlanmasını ifade etmektedir. Bu görevliler siyasi veya yargı organına mensup olmak niteliği taşımadan hükümete ait görevleri yerine getirmektedirler (Satish 2004: 2). Ancak mülki yönetim olarak ifade edilen yapılanma sadece vali ve kaymakamlardan meydana gelen bir meslek grubunu açıklamayacak kadar geniş bir anlama sahiptir. Bu yapılanma söz edilen anlamdan çok daha fazlasını üzerinde taşımaktadır. Mülki yönetim amirleri tarafından taşra örgütlenmesinin yönetilmesini ve bu konuda yapılan bütün kanuni düzenlemeleri içine alan bir bütünü ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle mülki yönetim sistemi çok sayıda taşra örgüt birimlerinden, bu birimlerin başında bulunan ve sayısı bini aşan mülki yönetim amirlerinden ve bu sistemi düzenleyen çok fazla kanuni düzenlemeden meydana gelen karmaşık bir yapılanmadır. Bu karmaşık yapılanma devlet yönetimi için oldukça önemli, etkili ve pratik bir yöntemdir (Başa 2007: 13).

Bir devletin hâkimiyet kurduğu toprak parçası üzerinde yönetme sistemini ifade eden mülki yönetim “yönetsel bölünüş” ve “yönetsel kademelenme” unsurları üzerinde şekillenmektedir. Dünya uygulamaları incelendiği takdirde devletlerin, egemenlik yetkilerini kullandıkları topraklar üzerinde örgütlenme biçimlerini “yönetsel (idari) bölünüş” ilkesine göre şekillendirdikleri gözlemlenmektedir. Bu sistem ülke toprakları üzerinde dikey olarak birden fazla kademelenme örgüt yapısını mecburi kılmaktadır. Bu sistem yönetsel kademelenme olarak da tanımlanabilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti

uygulamasında yönetsel bölünüş anayasada yer alırken, kademelenme biçimi ilgili yasa tarafından düzenlenmektedir (Güler 2011: 237-238).

Mülki yönetimin kavramsal anlamı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte temel olarak siyasi bir terimdir. Terim, 18. yüzyılın sonunda Doğu Hindistan Şirketi'nin sivil ve askeri personeli arasında bir ayırım yapabilmek için ortaya çıkartılmıştır. Bu tanım zaman içerisinde çağdaş bir kavrama dönüşerek devletlerin mülki yönetim sisteminin ifade edilmiş biçimi haline gelmiştir. Genel anlamda mülki yönetimin “işlevsel” anlamı, mülki yönetimin faaliyet göstermesinde, profesyonel standartlarının oluşturulmasında, tarafsızlığında ve toplumsal güvenilirliğinde önemli bir rolü olmayan kamu bürokrasisi ve seçim yolu ile göreve gelen politika yapımcılar arasındaki ilişkileri ifade etmektedir (Sevic ve Rabrenovic 1998: 1-2).

Devlet yönetimi için mülki yönetimin önemi aşağıdaki sebeplerden kaynaklanmaktadır (Satish 2004: 3):

- Mülki yönetimin birleştirici olma özelliği ile ülkenin tamamına hizmet götürülebilmektedir,
- Kamu hizmetlerinin kamusal ve özel yönetim alanlarını ilgilendiren özelliklerinin bulunması,
- Etkili politika yapma ve düzenleme ihtiyacının var olması,
- Kamu kurumları arasında etkili bir iletişimin ve koordinasyonun sağlanması ihtiyacı,
- Kamu yönetiminin farklı düzeylerinde yöneticilik ve liderlik yapılmasının ihtiyacı,
- Kamu yönetimi alanında “sürekliliği ve değişimi” sağlamak ihtiyacıdır.

Aynı zamanda iyi işleyen bir mülki yönetim sistemi kaliteli bir politika yapım sürecine, kamu hizmetlerinin etkili bir biçimde sunulmasına, kamu kaynaklarının kullanılmasında hesap verebilirlik ve sorumluluk olgularının gelişmesine katkı sağlamaktadır. Aynı zamanda bu değerler iyi yönetimin de unsurlarını meydana getirmektedirler (Satish 2004: 4).



Ülkenin idari teşkilatını düzenleyen yönetim kademelenmesi hem üniter yapıya sahip devletlerde hem de federal sisteme sahip devletlerde görülmektedir. Üniter yapıya sahip devletlerde egemen konumda merkezi bir örgüt bulunurken egemenlik hakkı olmayan “bölge”, “il”, “ilçe” gibi yönetsel kademeler mevcuttur. 19. yüzyıla kadar mülki yönetim sistemi sahip olduğu değişik özelliklerle birlikte birbirlerinden farklı toplumlarda merkezi ve yerel nitelikteki unsurları aynı çatı altında birleştirmeyi başarmış bir sistemdir. Ancak Batı Avrupa’da ortaya çıkan çağdaş merkezi devlet yapılanması ve bu yapılanmanın temelini oluşturan reformlar bu temel sistemin özelliğine son vermiştir. Bununla birlikte bir devletin egemenliğini kurduğu toprak parçası üzerinde örgütlenmesini oluşturabileceği mülki yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki farklı uygulama meydana gelmiştir. “Mülki yönetim” devletin merkezi yönetiminin bir parçasını oluştururken, “yerel yönetim” ise sınırları önceden belirlenmiş bir alanda yaşayan halkın yerel temsilini sağlayan bir oluşum olarak ortaya çıkmıştır (Güler 2011: 238).

Günümüz devletlerinin örgütlenme biçimleri incelendiği takdirde iki farklı modelin var olduğu görülecektir: “Fransız Modeli” ve “İngiliz Modeli”. Fransız modelinde merkezi yönetim taşra örgütlenmesi ile mülki yönetim sistemini tanımlamaktadır. Diğer yandan belirli bir coğrafyada yönetimi yerel halkın kendi aralarından seçeceği yerel temsilcilere bırakması ile ortaya çıkan örgütlenme biçimi de yerel yönetim olarak tanımlanmıştır. İngiliz modelinde ise iki farklı yapılanma olan mülki yönetim ve yerel yönetim ayrımı benimsenmemiştir. Yönetsel kademelenmelerin yönetimi ve merkezi yönetimin taşrada gerçekleştirilmesi gereken hizmet sunumları yerel halkın temsilcilerine bırakılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti mülki ve yerel yönetim sistemi açısından incelenecek olunursa “Fransız Modeli” içerisinde değerlendirilmektedir. Mülki yönetim ve yerel yönetim aynı topraklar üzerinde konumlanmakta ve görevleri doğrultusunda hizmet sunmaktadırlar. Mülki yönetim “il genel yönetimi-valilik” ve “ilçe genel yönetimi-kaymakamlık” birimlerinden meydana gelirken, yerel yönetim “il özel yönetimi”, “belediye” ve “köy” yönetim birimlerinden meydana gelmektedir. İl ve ilçe yönetimlerinin hizmet sunumlarında ve diğer iletişim kanallarında ve örgütlenmelerinde kendi aralarında hiyerarşik bir yapılanma söz konusudur. Ancak yerel yönetim birimleri olan il özel yönetimi, belediye ve köy birimleri arasında herhangi bir yönetsel ilişki yoktur. Aynı il sınırları içerisinde yer alsalar dahi hizmet sunumları sırasında birbirlerinden izin veya onay alma durumlarında değildirlenir. Bununla birlikte valilik ve kaymakamlık makamları yerel yönetim birimlerinin vesayetçisi konumundadırlar (Güler 2011: 239).

Mülki yönetim, Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde ifade edildiği şekliyle “İl ve İlçe yönetimi” anlamına gelmektedir (Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, Erişim Tarihi: 09.03.2013). Farklı bir ifade tarzı ile mülki yönetim, merkezi yönetim olarak da adlandırılabilir (Özçağlar 2005: 4).

Mülki yönetim amiri kavramı ise “taşra kamu yönetimini merkezi yönetim adına, yetki genişliği ilkesine dayanarak yürüten kaymakamlık sıfatını kazanmış vali, vali yardımcısı, hukuk işleri müdürü, İçişleri Bakanlığı merkez örgütü görevlileri, kaymakamlar ve bucak müdürlerini ifade etmektedir.” (Keskin 2008: 107).

Merkezi yönetimin ülke genelinde gerçekleştirmekten sorumlu olduğu hizmet ve görevleri uygulamaya geçirebilmesi için taşra örgütleri kurulmuştur. Bu örgütlere taşra teşkilatı adı verilmektedir. Taşra teşkilatı merkezi yönetimin taşradaki örgütlenme biçimidir. Bu sebepten dolayı taşra teşkilatı birimleri devlet tüzel kişiliğinin birer parçası olarak hizmet yapmaktadırlar (Parlak ve Sobacı 2012: 90).

Merkezi yönetim, vatandaşına sunmakla mükellef olduğu hizmet ve görevleri gerçekleştirebilmek için ülkenin coğrafi yapısı, ekonomik durumu ve kamu hizmetlerinin niteliklerini de göz önünde bulundurarak “il”, “ilçe” ve “bucak” olmak üzere üç farklı biçimde teşkilatlanmıştır. Bu teşkilatlanma yapısına “mülki yönetim” adı verilmektedir. 1982 Anayasası'nın 126. maddesine göre merkezi yönetimin taşra örgütlenme biriminin temelini “il”ler oluşturmaktadır (Eryılmaz 2012: 152).

1982 Anayasası'nın 126. maddesine göre mülki yönetim teşkilatlanması olarak sadece “il” biriminin adı geçmesinden dolayı oluşturulacak diğer örgütlenme birimlerinde TBMM'nin takdir yetkisi bulunmaktadır. Bu takdir yetkisi sonucu TBMM, 10 Haziran 1949 tarih ve “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu” ile temel taşra örgütlenme biri olan il örgütlenmesinin alt bölümlerini “ilçe” ve “bucak” olarak tespit etmiştir (Parlak ve Sobacı 2012: 90-91).

5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” mülki yönetim sistemimizi düzenleyen, temel kurallar koyan ve merkezi yönetimin ülkenin tamamında örgütlenmesine ilişkin temel ilkeleri belirleyen bir kanundur. Bu Kanun ile birlikte merkezi yönetimin taşra örgütleri arasındaki görev ve yetki ilişkileri oluşturulmuştur (Yüksel 1995: 3).

## 2. Merkezi Hükümetin Taşrada Örgütlenme Sistemleri

Merkezi yönetim almış olduğu kararları ülkenin tamamına kendiliğinden uygulama imkânına sahip olmamasından dolayı, taşrada yetki genişliğine sahip örgütler kurarak bu örgütlerin kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisine sahip olmasının önünü açmıştır. Böylece taşra kuruluşları daha esnek bir biçimde görev yapabilmektedirler. Merkezi yönetim tarafından üretilen ve taşrada uygulamak istediği politikalar taşrada yetki genişliğine sahip örgütler tarafından uygulamaya konulabilmektedir. Bununla birlikte taşranın ihtiyaçları ve bu ihtiyaçların en etkili ve verimli bir biçimde sunulmasının yolları merkezi yönetim tarafından tam anlamıyla bilinemeyebilmektedir. Böyle bir durumda bu hizmetlerin sunumu için yetki genişliği imkânına sahip taşra örgütleri daha esnek ve yerinde kararlar alıp uygulayabilmektedirler. Bu noktada önemli olan taşra örgütlerinin merkez adına hareket edecek olmasıdır (Tamer 2001: 32).

Farklı ülkelerin yönetim sistemleri incelendiğinde siyasi otoritenin ülkenin her tarafına hâkim olduğu yönetim biçimlerinde merkezi yönetimin vatandaşların birlik ve bütünlüğünü teminat altına alabilmek ve yerinden yürütülemeyen veya hizmet üretilmeyen alanlarda ve konularda hizmet üretmek ve varlığını korumak amaçları kapsamında ülke geneline yayılmış teşkilat birimlerine sahip olduğu görülecektir. Merkezi yönetimin ülke genelinde teşkilatlanması da “valilik sistemi” aracılığıyla olmaktadır. Farklı bir ifadeyle merkezi yönetim valilik sistemi ile ülke genelinde teşkilatlanmakta ve hizmetleri en uzak kesimlere kadar götürebilmektedir (Demir vd. 2011: 286).

Ülke uygulamalarında mülki yönetim sisteminin yapısı farklı biçimlere sahip olabilmektedir. Ancak ne kadar farklı bir sistem de olsa devletin temel amacı değişmemektedir. Bu bağlamda devlet vatandaşının refahını sağlamakla birinci dereceden sorumludur. Bunu başarabilmek için ilk önce devletin maddi ve yer altı ve yer üstü kaynaklara sahip olması gerekmektedir. Anı zamanda devletin yönetim yapısının da etkileri vardır. Vatandaşa kaliteli bir hizmet sunabilmek amacıyla ülkenin coğrafi şartları, ekonomik durumu ve toplumsal yapısı göz önüne alınarak idari yönetim bölümlerine ayrılmaktadır. Bu anlamda Türk kamu yönetimi yapısı içerisinde merkezi yönetimin taşradaki örgütlenme biçimine “valilik” veya “il sistemi” adı verilmektedir. Valilik veya il sisteminde ülke toprakları il adı verilen idari yönetim bölgelerine ayrılmaktadır (Bedük 2011: 29).

İl, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde bir yönetim birimidir. Valilik sistemi olarak ortaya çıkan il yönetimi, merkezi yönetimin taşra örgütü sorumluluğu altındadır (Keskin 2008: 90).

Merkezi yönetim ülke genelinde sunmakla mükellef olduğu hizmetleri “İl Sistemi” çatısı altında örgütlenerek yerine getirmektedir. Türkiye Cumhuriyeti’nin taşraya hizmet götürme yöntemi olarak il sistemini benimsemesi Osmanlı Devleti’nin 19. yüzyıldaki uygulamalarına kadar uzanmaktadır. Bu kapsamda Osmanlı devlet yöneticileri Fransız modelinden esinlenerek taşra yönetimi örgütlenmesini il sistemine göre şekillendirilmiştir (Yalçındağ 1997: 11).

İl sistemi merkezi yönetimin taşradaki en büyük örgütlenme biçimidir. Aynı zamanda il sistemi ile merkezi yönetim arasında kuvvetli bir bağ bulunmaktadır. Bu sebepten dolayı il sisteminin güçlü olması merkezi yönetimin güçlü olduğu anlamına gelmektedir. Farklı bir ifade ile güçlü bir il sisteminin zayıf bir merkezi yönetim sistemi içerisinde yer alması kabul gören bir uygulama değildir. Ayrıca il sistemi ne kadar güçlü olursa olsun bu noktada gerçek güç merkezi yönetime aittir. Merkezi yönetim temsilcisi olan il sistemine kendisine ait olan bir takım yetkileri devrederken bu yetkileri ve bu yetkilerden kaynaklanan gücü her an geri alabileceği gerçeğini de göz ardı etmemek gerekmektedir. Bu anlamda il sisteminin otoriter bir güç olmadığı sonucuna da varılabilmektedir (Çoker 1995a: 178).

Anayasal olarak taşra teşkilatının temelini “il veya valilik” sistemi oluşturmaktadır (Tamer 2001: 15; Payaşlıoğlu, 1966: 12). Taşra yönetimi merkezi yönetimin bir uzantısı konumundadır. Merkezi yönetimin ülke genelinde alınacak ve ardından uygulanacak idari kararları tek başına gerçekleştirmesinin büyük zorlukları da beraberinde getirmesinden dolayı yönetimde yetki genişliği ilkesinden faydalanmaktadır. Merkezi yönetim yetki genişliği ilkesini taşraya kendisi tarafından atanan bir görevli aracılığıyla kullanmaktadır (Günay 1999: 27).

İl sistemi bazı özelliklere sahiptir. Bu özellikler şu şekilde sıralanabilmektedir (Payaşlıoğlu 1966: 13):

- İl yönetiminin başında merkezi yönetimin tamamını il düzeyinde temsil etmek üzere atanan ve merkeze karşı sorumlu olan bir yönetici bulunmaktadır.
- İl yönetim birimi vali adı verilen bir yönetici tarafından yönetilmektedir.

- Vali temel olarak merkezi yönetime ait olan bazı yetkileri kullanma hakkına sahiptir.
- Merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması temel olarak il bölümlerine uygun olacak bir biçimde düzenlenmiştir.

Merkezi yönetim yetki genişliği ilkesi doğrultusunda taşrada fonksiyonel sistem ve valilik (il) sistemi olmak üzere iki biçimde örgütlenebilmektedir (Günay 1999: 27).

## 2.1. Fonksiyonel Sistem

Merkezi hükümetin taşrada fonksiyonel sistem ilkesine göre örgütlenmesi sonucu merkezi yönetim temel hizmet birimleri işlevsel bir hiyerarşik bütünün parçaları olarak sağlık ve eğitim gibi idari hizmetleri yerine getirmekten sorumlu tutulmuştur. Bu sistem içerisinde kamu hizmetleri hakkında belirlenen politikalar ve alınan kararlar her hizmet için ayrı ayrı değerlendirmeye alınmaktadır. Ancak ülke düzeyinde gerçekleştirilen faaliyetler için belirlenen politikalar ve alınan kararlar bu sistem kapsamının dışında tutulmaktadır. Bu sebepten dolayı kamu hizmetlerinin eşgüdümü konusu siyasi bir nitelik taşımaktadır (Kalabalık 1999: 64).

Fonksiyonel sistemde merkezi yönetim taşradaki örgütlenmesini il veya başka bir yapılanma içerisine girme zorunluluğu olmadan yürütmüş olduğu hizmetlerin türüne göre farklı yapılanmalara gidebilmektedir. Bu sistemde merkezi yönetim hizmetlerin uygunluk ve verimlilik esaslarına göre örgütlenme yöntemini benimsemiştir (Günay 1999: 27). Fonksiyonel sistem güçlü bir yerinden yönetim uygulamasını zorunlu kılmaktadır (Yayla 1981: 30). Fonksiyonel sistemde belirli bir coğrafi alanda faaliyet gösterilmesi zorunlu değildir. Hizmetlerin niteliği ve ihtiyaçlar doğrultusunda faaliyet alanları genişleyebilmektedir. Bu sistem daha çok merkeziyetçilikten uzaklaşmış ve köklü bir yerel yönetim geleneği olan ülkelerde kullanılmakla birlikte uygulandığı başlıca ülkeler Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve İngiltere'nin etkili olduğu veya sömürgeleştirdiği ülkelerde uygulanmaktadır (Tamer 2001: 33).

Amerika Birleşik Devletleri'nde birbirinden farklı konularda teknik ve uzmanlık gerektiren hizmetler coğrafi yerleşim açısından farklı bölgelerde gerçekleştirilmektedir. Bu sebepten dolayı Amerika Birleşik Devletleri'nde merkezi hükümet taşra yönetim biçimini fonksiyonel sistem üzerine kurgulamıştır. Bu sistem içerisinde Amerika Birleşik Devletleri'nde her bakanlık veya ilgili bölüm taşrada kendi teşkilatını kurup çalışma

yöntemlerini belirleme hakkına sahiptir. Böylece her bakanlık kendi taşra yönetim birimlerini kurmakta, taşra birimlerinin sayısını, kademesini ve sınırlarını belirlemede özgür olmaktadır (Kalabalık 1999: 65).

Fonksiyonel sistem eyaletlerdeki alan yönetimlerinde de uygulanmaktadır. Ancak bu eyaletlerde bir ortak alan veya koordinatör gibi bir unsur söz konusu olmamaktadır (Kalabalık 1999: 65).

Fonksiyonel sistemin bazı yararları mevcuttur. Her şeyden önce taşra hizmetlerinin ulusal düzeyde ve standartlarda üretilmesi durumu merkezi yönetimin müdahale etmesi sonucunu doğurmaktadır. Fonksiyonel sistemde uygulanan yetki genişliği ilkesi merkezi yönetimin taşra yönetim birimlerine müdahalesini sınırlamaya yardım etmektedir. Fonksiyonel sistem, yönetimi yönetsel ve fonksiyonel açıdan yönetim birimleri kapsamında daha işlevsel bir hale getirmektedir (Kalabalık 1999: 66-67).

Bir diğer faydası ise taşra yönetim birimlerinin ekonomik faaliyetlerle uğraşan halka teknik olarak destek sağlamasıdır. Bu teknik destek özellikle gelişmemiş veya az gelişmiş ülkelerde tarımla geçimini sağlayan halka yapılan yardımlar olarak ortaya çıkmaktadır (Kalabalık 1999: 67).

## **2.2. İl Yönetim Birimi ve İl Sistemi (Valilik Sistemi)**

İl kamu yönetimi sözlüğünde, “Ülke yönetimi bakımından, ülkenin coğrafya durumuna, ekonomik koşullarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yasa ile kurulan ve başında bir valinin bulunduğu, temel yönetim kademesi.” ve “Tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi.” (Bozkurt vd. 2008: 110) iki farklı biçimde tanımlanmıştır.

Bir ülkenin yönetsel alanlara bölünmesinde kamu hizmetlerinin olması gereken niteliklerinde yerine getirilmesi, coğrafi şartlar, kültürel ve ekonomik koşullar dikkate alınmaktadır (İç Düzen Genel Rapor 1972: 389).

Ülkenin yönetsel alanlara bölünmesi aşamasında kamu hizmetlerinin gereklerinin en iyi bir biçimde tespit edilmesinden sonra ilgili hizmetlerin vatandaşa nasıl daha iyi bir biçimde sunulabileceği düşüncesinin temel amaç olarak benimsenmesi gerekmektedir. Bu noktadaki temel amaç ülkeyi yalnızca yönetsel alanlara bölmek değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin olması gereken nitelikleri ile hızlı ve kaliteli bir biçimde yerine

getirilebilmesi amacıyla en uygun hizmet alanını yaratmaktır. Bu kapsamda yönetsel bölünme bir araç konumundadır (İç Düzen Genel Rapor 1972: 402).

Osmanlı Devleti'nden günümüze kadar geçen süre içerisinde genel olarak yönetsel alanların ilerleyen bir süreç halinde küçülmeğe olduğu görülmektedir. Ulaşım alanında yaşanan gelişmeler dahi bu küçülmenin önüne geçememiştir (Tosun 1970: 86).

Türk kamu yönetiminin merkezi yönetimine özgü olan özelliği ülkenin baştan sona il yönetim birimleri ile donatılmış olmasıdır. Türkiye'de il yönetim birimleri ülkenin yönetsel kademelerinin illere bölünmesi ilkesi kapsamında bakanlıklar ve diğer merkezi birimler aracılığıyla örgütlenmektedir. Merkezi yönetimin vatandaşa hizmet sunma konusundaki en temel yönetsel kademesi il yönetim birimidir (Aksoy ve Polatoğlu 2005: 446-447).

Mülki yönetim (il) sisteminin temelini hükümetin, ayrı ayrı her bakanlığın, tüzel kişiliğe sahip olan kamu kurumlarının il yönetim biriminde bulunan kuruluşları üzerinde sahip oldukları hiyerarşik yetkilerin ve hakların il yöneticisi olan valilere devretmesi oluşturmaktadır (Emre 2002a: 215).

İl sistemi veya mülki yönetim sistemi olarak adlandırılan bu sistem merkezden yönetim ilkesi açısından iki önemli görevi yerine getirmektedir. Mülki yönetim sistemi merkezden yönetim ilkesinin ülkenin her tarafında uygulanmasına aracılık yapmakta ve aynı zamanda merkezden yönetimin bir sakıncası olan aşırı merkeziyetçilik unsurunu da en aza indirmektedir. Farklı bir ifade ile bu sistem merkezden yönetim ilkesinin sakıncalarını gidermekte ve merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılarak ülkenin her tarafında uygulanmasını sağlamaktadır (Emre 2002a: 216).

Valilik sisteminde ülke taşra yönetim birimleri olarak il adı verilen yönetim birimlerine ayrılmaktadır. İl yönetiminin en üst birinde merkezi yönetim tarafından atanan ve "vali" olarak adlandırılan bir yönetici bulunmaktadır. Vali ilde hem hükümeti hem de devleti temsil etmektedir (Kalabalık 1999: 69).

İl sistemi veya valilik sistemi idari rejim sisteminin bir modeli olarak Napolyon Bonapart Fransası'nda ortaya çıkmıştır. Kara Avrupası'nda da uygulanan bu sistemin en büyük özelliği merkeziyetçi bir yapılanmayı destekliyor olmasıdır. Bu sebepten dolayı yönetimde merkeziyetçiliği benimsemiş olan Türk yönetim sisteminin taşra örgütlenmesinde bu model esin kaynağı olmuştur (Sanal 2000: 64).

İl sistemi “Güçlü Valilik Sistemi” olarak da adlandırılmaktadır. Bu kapsamda il sistemine göre örgütlenme biçiminin üç temel ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkeler şunlardır (TÜSİAD Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler 1995: 26):

- Ülke belirli ölçütler dikkate alınarak il yönetim birimlerine ayrılmaktadır ve merkeze bağlı bütün (veya bütüne yakın) taşra kuruluşları il yönetim birimleri altında örgütlenmektedirler,
- Türkiye’deki uygulaması ile; her ilin başında devleti, hükümeti ve ayrı ayrı her bakanı temsil eden vali adında genel bir yönetici bulunmaktadır,
- Merkezi yönetimin her ilde örgütlenmiş, ancak adalet ve askerlik kuruluşları hariç, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının denetimi, gözetimi ve yönetimi vali tarafından yapılmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlardaki bütün yönetici personel valiye ve vali de merkezi yönetime hesap vermek zorundadır.

İl sistemini 5442 sayılı Kanun’un rehberliğinde kısaca toparlamak gerekirse, başında valinin bulunduğu ve valinin emri ve denetimi altında görev yapan il idare şube başkanlarından meydana gelen bir teşkilatlanma yapısıdır. Vali il yönetim biriminin sınırları içerisinde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı olmak üzere her bakanın temsilcisi ve bu bakanların yönetsel ve siyasi konulardaki yürütme unsurudur. İllerde bulunun idare şube başkanlıkları bakanlıkların taşradaki örgütlerini oluşturmaktadırlar (Köksal 1969: 109).

Kara Avrupası’nda uygulanan valilik sistemleri yetki yönünden incelendiği takdirde kendi içerisinde “Kapsayıcı Valilik” ve “Sınırlı Valilik” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. (Tamer 2001: 32; Yılmaz 2007b: 1247; Sanal 2000: 64). Ancak bu noktada belirtilmesi gerekir ki bu sistemlerin ikisi de ne herhangi bir ideolojiyi ne de devlet sistemini ifade etmektedir. Bu sistemlerin temel amacı devletin taşra örgütlenmesini kurarak taşrada yaşayan halka merkezi nitelikteki hizmetlerin ulaştırılmasıdır. Bu iki sistem de bu amaç kapsamında bir araç niteliği taşımaktadır (Sanal 2000: 64). Kapsayıcı valilik sistemi ülkemizde de uygulanmakla birlikte temelini Fransa’dan almıştır. Dolayısıyla Fransız sistemi olarak da bilinmektedir. Bu sistemin ortaya çıkışının temel amacı merkezi yönetimin taşra kuruluşlarını yakından denetleyebilmesi isteğidir. Bu sistem taşra örgütleri üzerinde otorite kurmak isteyen Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne bir miras şeklinde aktarılmıştır. Bu sistemde vali tek başına yürütmeden sorumludur. İlgili bakan ile doğrudan iletişime geçebilme yetkisi vardır. İkinci sistem olan sınırlı valilik sistemi



İtalya’da uygulanmaktadır. Bu sistemde vali sadece İçişleri Bakanlığının ildeki hizmetlerini yerine getirmek için görev yapmaktadır (Yılmaz 2007b: 1247; Sanal 2000: 64).

Bu iki sistemden hangisinin uygulanacağı konusunda dikkate alınmayan bazı unsurlar mevcuttur. Taşra yönetimlerini ilgilendiren siyasi ve yönetsel faktörler incelendiği takdirde önemsenmeyen unsurlar olarak ülkenin karşılaştığı sorunlar ve ihtiyaç duyulan yeni gereksinimlerin karşılanması dikkate alınmamaktadır. Bu sebepten dolayı iki farklı sistem olarak gözükmelerine rağmen kapsayıcı valilik sistemi ve sınırlı valilik sistemi birbirlerinden bazı özellikleri aldıkları da gözlemlenebilmektedir. Aynı zamanda uygulamada bu iki sistemden birinin saf bir biçimde uygulandığını görmek oldukça güçtür. Böyle bir uygulamaya rastlansa dahi bunun sebebi farklı ülkelerde uygulanan sistemlerden etkilenilmemesinden kaynaklanmaktadır (Kalabalık 1999: 69). Bu iki sistem aşağıda daha ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir.

### **2.2.1. Kapsayıcı Valilik Sistemi**

“Kapsayıcı” kelimesi ile anlatılmak istenen unsur sistem içerisinde valinin hem merkezi yönetim ve diğer taşra kuruluşları ile olan bağlantısını hem de mahalli yönetim birimleri arasındaki ikili ilişkisini ifade etmektedir. Bu sistem içerisinde ülke “il” olarak ifade edilen idari yönetim birimlerine ayrılmaktadır. Merkezi yönetimin uygulama alanı olan il yönetim birimleri aynı zamanda yerel yönetimlerin de faaliyet gösterdiği bir alanı oluşturmaktadır. İllerin başında devleti ve hükümeti temsil eden ve vali olarak adlandırılan bir görevli bulunmaktadır (Tosun 1970: 3-4). Vali atama yolu ile göreve gelmekte ve ilde bakanlık teşkilatlarının hepsinin amiri konumunda bulunmaktadır. Bununla birlikte il yönetim birimlerinin merkezi yönetim ve bakanlık teşkilatları ile olan iletişimi vali aracılığıyla sağlanmaktadır (Tamer 2001: 33).

Kapsayıcı valilik Fransız sistemi olarak da ifade edilebilmektedir. Bu sistem özellikle taşra yönetim birimleri üzerinde ağır ve yakın bir denetim kurmak isteyen ülkelerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde düzenlenmiştir. Diğer bir ifadeyle yönetimlerinde “koyu bir merkezîyetçilik” uygulamak isteyen ülkeler bu sistemi tercih etmektedirler. Sistemin kurucusu olan Napolyon’un amacı kendisi tarafından atanacak bir yöneticinin il yönetim birimleri üzerinde kendi talimatları çerçevesinde hareket etmesi ve yönetim politikalarını ilde uygulanmasıydı. Bu sebepten dolayı vali görev yaptığı ilde “küçük

Napolyon” olarak kabul edilmekteydi. Bu sistem içerisinde ilde vali tarafından Napolyon’un politikalarının uygulanması öngörülmekteydi. Napolyon’un ülkenin idari yönetimi ve askeri disiplin anlayışı yönetimin tek bir kişi elinde toplanmasını zorunlu kılmaktaydı. Bu sebepten dolayı bu sistemin temelini yetki merkezizetiçiliğı oluşturmaktadır. Bununla birlikte valilik sisteminin herhangi bir ideolojik amaç ile bağdaştırılması doğru değildir. Valilik unsuru bir sistem olarak “çeşitli amaçlar için kullanılabilen tarafsız bir araçtır.” (Tosun 1970: 4-5; Tamer 2001: 33).

Bu sistemin ortaya çıkış sebebi farklı bir ifadeyle şu şekilde açıklanabilmektedir: Kapsayıcı Valilik Sistemi’nin kurucusu olarak bilinen Napolyon Bonapart askeri ve yönetsel alanda otoritenin sağlanabilmesi ve yönetimin etkili bir biçimde faaliyet gösterebilmesi için taşra yönetiminin tek bir kişinin yönetimine bırakılmasını istemiştir. Bu yöneticinin taşrada genel yönetici olarak görev yapması planlanmıştı. Yetki merkezizetiçiliğı kapsamında hedeflenen amaçlara ulaşmak için öngörülen bu sistem “Kapsayıcı Valilik Sistemi” olarak ortaya çıkmıştır (Sanal 2000: 64).

Bu sistemde il yönetim alanını hem merkezi yönetim hem de yerinden yönetimler ortak olarak kullanmaktadırlar. Bu sebepten dolayı yerinden yönetim organının başı ve yürütme organı da vali olabilmektedir (Tamer 2001: 33).

Türkiye uygulamasında valiliklerin devletin küçültölmüş bir modeli olmalarından dolayı (Bozan 2013: 153) il yönetiminin başında bulunan vali ilde yer alan bütün kamu kurumlarının iletişim aracı olarak görev yapmaktadır. Farklı bir ifade ile il yönetim biriminde yer alan bütün kamu kurum ve kuruluşları birbirleriyle yatay ve dikey olmak üzere iki biçimde valilik aracılığıyla iletişime geçebilmektedirler. Böylece valilik bir denetim aracı niteliğine de sahip olmaktadır. Dolayısıyla kapsayıcı valilik sisteminin uygulanmasında “yetki merkezizetiçiliğı ilkesi” kullanılmaktadır (Kalabalık 1999: 70).

Kapsayıcı valilik sisteminde vali ile yerel yönetimler arasında dikkat çeken ve bu sistemi farklılaştıran bir özellik vardır: Klasik valilik sisteminde vali taşrada merkezi yönetimin temsilcisi, en yüksek yöneticisi ve ajanı olarak görev yapmakla birlikte aynı zamanda yerel meclislerin başkanlığı görevini de yürütmektedir. Ancak kapsayıcı valilik sisteminde vali yerel yönetim birimlerinin başkanı konumunda değildir. Bu sebepten dolayı yerel yönetimler kendi başkanlarını kendileri atamakta veya seçim yolu ile görevle getirmektedirler. Vali merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olarak yalnızca yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi yetkisine sahiptir (Kalabalık 1999: 71-73).

Kapsayıcı valilik sistemini ortaya çıkartan sebepler siyasi niteliğe sahiptir. Bu siyasi sebepleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Kalabalık 1999: 71):

- Valinin temel görevi merkezi yönetim tarafından öngörülen milli amaçlara ulaşılmasında aracılık yapmasıdır.
- Vali ilerleyen bir siyasi süreçte il düzeyinde önemli bir görev üstlenmektedir. Vali ilerleyen bu siyasi süreci il halkına tanıtmak ve halkı siyasi süreç içerisine dâhil etmek için çaba göstermektedir.

Yukarıda sayılan sebeplerin yanında valinin merkezi yönetimin siyasi aracı olarak görev yapmasında ve milli istikrarın sağlanması konusunda görev üstlenmesinin önünde bazı siyasi engellerin olduğu ifade edilebilmektedir. Öncelikle vali ile il halkı veya yerel toplulukları arasında bir içten bağlılık ilişkisi kurulacağı yönünde kesin bir kural yoktur. Farklı bir ifade ile vali il halkına veya yerel topluluklara sadakat göstermek zorunda değildir. Burada önemli olan merkezi yönetimin öngördüğü milli çıkarların korunmasıdır. Ancak taşrada görev yapan ve sadakat göstermeyen kamu personelleri hakkında cezalandırıcı işlemler yapılabilmektedir. Böyle bir durumda kamu personelleri bir ilden farklı bir il'e gönderilebilmekte ve merkezi yönetim tarafından kamu personelleri sıkı bir denetim altına alınabilmektedir. Kısaca kapsayıcı valilik sisteminin uygulanması sebepleri arasında tek bir siyasi nedenin olması beklenmemektedir. Bu sistem birden çok unsurun bir araya gelmesi sonucu ortaya çıkmaktadır (Kalabalık 1999: 72).

### **2.2.2. Sınırlı Valilik Sistemi**

Sınırlı valilik İtalya'da uygulanan bir sistem olmasından dolayı "İtalyan Sistemi" olarak ifade edilmektedir. Bu sistemde hizmet birimlerinin belirli bir il sınırı içerisinde faaliyet gösterme zorunluluğu olmamasına rağmen hizmet faaliyetleri coğrafi olarak belirli bir alanla sınırlı tutulmuştur (Tamer 2001: 33; Tosun 1970: 5). Bu sistemde genel yönetici yönetim ve haberleşme hattının merkezinde değildir. Faaliyetleri gerçekleştirecek olan işlevsel birim merkezi yönetim adına geniş yetkilerle donatılmıştır. Aynı zamanda genel yöneticinin yürütme organının taşradaki temsilciliği konumu da Kapsayıcı Valilik Sistemi'ne göre daha zayıf bir durum sergilemektedir. Bu sebepten dolayı merkeziyetçi yönetim anlayışını benimsemiş olan ülkelerde bu sistemin uygulanması oldukça zordur (Sanal 2000: 64-65). Bu sistemde hizmet birimleri bağlı oldukları merkezi yönetim ile aracısız olarak iletişime geçebilmekte ve kendilerine tanınan geniş yetkiler dâhilinde

faaliyet gösterebilmektedirler. Genel idari hizmetler bakanlıklar veya teknik hizmet birimleri tarafından doğrudan gerçekleştirilmektedir (Tosun 1970: 5).

Sınırlı valilik sisteminde vali İçişleri Bakanlığı'nın ildeki hizmetlerinden sorumludur (Yayla 1981: 32). Vali ilde hem yürütme organının başı hem de İçişleri Bakanı'nın temsilcisi olarak görev yapmaktadır. İl özel yönetiminin yönetimi seçimle gelen bir başkan tarafından yürütülmektedir (Tosun 1970: 5). Bu sistemde vali İçişleri Bakanı'nın temsilcisi olarak görev yapmasından dolayı yetkileri oldukça sınırlıdır. Vali ilde sembolik bir yetkili olarak bulunmakta ve olması gereken birçok yetkiye sahip bulunmamaktadır (Tamer 2001: 33).

Bu sistemde merkezi yönetim hiçbir faaliyet içerisine girmemektedir. Vali merkezi yönetimin taşradaki dış hizmetlerini yerine getiren kamu kurum ve kuruluşlarına müdahale etmemektedir. Ancak bu sistemde valinin İçişleri Bakanlığı'nın temsilcisi olmasından kaynaklanan sebeplerden dolayı kamu düzen ve güvenliğinin sağlanması ve itfaiye gibi İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilen hizmetlerin koordine edilmesinden vali sorumludur (Kalabalık 1999: 73).

Ülke uygulamaları incelendiğinde bu farklı sistemlerin tek başına ve saf bir biçimde uygulandığını görmek oldukça zordur. Genellikle ülkeler birbirlerinin etkisinde kalmalarından dolayı ülke uygulamalarında bu sistemlerden birinin baskın olduğu karma bir yapı görülmektedir (Tamer 2001: 33).

Sınırlı valilik sistemini ortaya çıkartan sebepler şunlardır: Sınırlı valilik sistemi Faşizm sonucu kendini gösteren katı merkezîyetçi yapılanmanın kurumsallaşması ile birlikte bir ideoloji haline gelen çeşitli unsurlar veya yerel özerkliğin ileri çıktığı siyasi yapılanma düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Sınırlı valilik sistemi yerel yönetim birimlerinin zayıf olduğu bölgelerde idari alanda otoriter bir konuma yükselebilmektedir. Bununla birlikte bir ülkedeki taşra yönetim örgütlenmesinin zayıf olması sınırlı valilik sisteminin daha ileri çıkmasına ve önem kazanmasına sebep olabilmektedir. Sınırlı valilik sisteminin uygulandığı bir ülkede merkezi yönetim yerel yönetimleri kolay bir biçimde denetleyebilmektedir (Kalabalık 1999: 73).

### 3. Türk Kamu Yönetiminde Mülki Yönetim Sistemi

Türk kamu yönetiminde merkezi yönetim yerine getirmekle sorumlu olduğu bütün görevlerini tek başına sürdürmemektedir. Bu konuda yerel yönetim birimleri ile birlikte ortak bir çalışma içerisinde faaliyet göstermektedir. Bu kapsamda ülke toprağı coğrafi konum durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin niteliklerine göre “il”, “ilçe” ve “bucak” şeklinde yönetim birimlerine ayrılmıştır. Merkezi yönetimin bu şekilde örgütlenme biçimine “mülki yönetim” sistemi adı verilmektedir. Anayasaya göre bu üç yönetim biriminden oluşan mülki yönetim sisteminin taşradaki temel örgütlenme birimi “il” olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz 2012: 152).

Merkezi yönetim taşra örgütlenmesi olmadan ülkenin bütün sorunları hakkında bilgi sahibi olamayacağı gibi etkili bir hizmet sunumu da gerçekleştiremez. Bu sebepten dolayı özellikle il ve ilçe yönetim birimleri merkezi yönetimin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler açısından önemli bir konuma sahiptirler. Bucak ve bölge örgütlenmeleri ülkemizde çok fazla etkili birimler değildir. Dolayısıyla taşra örgütlenme biçimi temel olarak il ve ilçe düzeyinde değerlendirilmekle birlikte (Aydın 2009: 103-104) taşra yönetiminde il yönetim biriminin daha baskın bir konumda olduğu ifade edilebilmektedir (Eryılmaz 2012: 152).

Taşra örgütü temel olarak “il”, “ilçe” ve “bucak” yönetim birimlerinden oluşmakla birlikte bu unsurlara “bölge yönetimi”ni de eklemek gerekmektedir. Ancak anayasada “bucak” ve “bölge kavramı” geçmemektedir. Bununla birlikte bu yönetim birimlerinin kurulmasında “diğer kademeli bölümler” kavramı kurulum aşamasındaki engelleri kaldırmaktadır (Aydın 2009: 104).

### 4. Türkiye’de Yönetimsel (İdari) Yapılanma

Mülki yönetim sistemi Türkiye’deki yönetimsel yapılanmanın temelini meydana getirmektedir. Mülki yönetim sisteminin temelini ise merkezi yönetimin taşradaki örgütlenmesinin valilik ve kaymakamlık birimleri oluşturmaktadır (Güleç 2010: 23). Bu kapsamda, Türkiye’de merkezi yönetiminin taşrada (yerel düzeyde) örgütlenmesi il sistemi üzerine kurgulanmıştır (TÜSİAD Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler 1995: 26).

Türkiye’de taşra yönetimi merkezi yönetimin merkez dışında temsil edilmesi ve görevlerinin üstlenilmesi amacıyla merkezin bir uzantısı niteliğini taşımaktadır. Böyle bir yapılanmanın gerekliliğinin temelini merkezi yönetimin ülkenin her tarafına yalnızca

merkezden oluşan bir örgüt yapısı ile ulaşamayacağı gerçeğinden kaynaklanmaktadır. Bu gereklilik de yönetimde yetki genişliği ilkesinin uygulanmasını zorunlu bir hale getirmiştir (Günay 1999: 27).

Türkiye'nin içinde bulunduğu yönetsel sistemi ve bürokratik yapılanması 1920'lerin getirmiş olduğu ihtiyaç ve zorunluluklara göre düzenlenmiştir. Dönemin dışa kapalı yapısı ve ülkenin tarıma dayanan ekonomisinin şartlarına göre yönetimin düzenlenmesinden kaynaklanan sebeplerden dolayı yönetimde yoğun bir bürokrasiye bağlı katı bir merkeziyetçi yapılanma hâkim olmuştur. Ülke yönetimi başkentten alınan kararlar doğrultusunda şekillendirilmektedir. Alınan bu kararlar merkezi yönetime bağlı olarak çalışan memurlar tarafından ülkenin her yerinde uygulanmaktadır. Merkeziyetçi bir yönetim anlayışının temelinde devletin ideolojik ilkeleri ve toplumu belirli bir seviyeye ulaştırma hedefinden kaynaklanan halka güvensizlik unsuru yatmaktadır. Aynı zamanda Türkiye'de siyasi iktidarlar kendi ellerinde topladıkları yönetsel ve mali gücü yerel yönetim birimleri veya otoriteleri ile paylaşmak istememektedirler. Bu sebeplerden dolayı halkın kalkınmaya doğrudan katılımını sağlayan ve taleplerini daha gerçekçi bir biçimde ortaya koymasına fırsat tanıyan yerel yönetim birimlerinin ve sivil toplum örgütlerinin güçlenmesine izin verildiğinin ifade edilmesi oldukça zordur. Bu durum da katı bir merkeziyetçi yönetim yapısını meydana getirmektedir (Demir vd. 1993: 1-21).

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 126. maddesine göre Türkiye, merkezi yönetim kuruluşu ve kademelenmesi açısından "il esası"na göre örgütlenmiştir (1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, [http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), Erişim Tarihi: 30.03.2013; Güler 2011: 240). İl esasına göre örgütlenme biçimi 1921, 1924 ve 1961 tarihli anayasalarda da benimsenmiş, merkezi yönetim ile il yönetimi arasında yer alabilecek bir bölge yapılanmasına gidilmemiştir. 1921 ve 1924 tarihli Anayasalarda illerin kademeli bölünmesinin neler olacağı hakkında ifadeler yer almasına karşın 1961 ve 1982 tarihli Anayasalarda bu konuya değinilmemiş, ancak idari kademelenmenin yasal düzenlemeyle yapılacağı konusunda ifadelere yer verilmiştir (Güler 2011: 240).

Türk yönetsel yapılanmasında yerel yönetim birimlerinin nitelendirilmesi konusunda farklı bir anlayış mevcuttur. Diğer bir deyişle Türkiye'de yerel yönetim birimleri siyasi birer organ olarak değil, birer yönetsel birim olarak kabul edilmektedirler. Yöneticilerinin serbest seçimlerle ve siyasi partilerin adayları arasından seçilmelerine rağmen yerel yönetimlerin siyasi tarafı çok fazla gündeme gelmemekte ve işlevsel olarak arka planda

tutulmaktadır. Bu durumun temel sebebi yerel yönetim birimlerinin oluşum ve gelişim aşamasında yönetsel kültür içerisinde şekillenmesidir. Yönetsel kültürün temel dayanağını ise merkeziyetçi, vesayetçi ve bürokratik bir yapılanma oluşurmaktadır (Esen 2013b: 12).

Yerel yönetimlerin siyasi ve idari kültürden gelmiş olması tartışmalarının yanı sıra, bu birimlerde görev yapan memurların eğitimlerinin yeterli düzeyde olmaması ve iş yapabilme kapasitelerinin sınırlı olmasından dolayı yerel yönetimlerin kendi kendilerini idare edebilecek veya yönetebilecek seviyeden yoksun olduğu da ifade edilebilmektedir (Esen 2013b: 12).







#### 4.1. İl, İlçe ve Bucak Deyimleri

Osmanlı Devleti'nde kullanılan vilayet kelimesi il ile karşılanmaktadır. İl kelimesi eski Türkçedeki söylenişi ile kabul görmüştür. Yürürlükte olan dilimizin söyleniş ifadeleri incelendiği takdirde “el-alem” ve “ele-güne” gibi ifade tarzlarına rastlamaktayız. Bu ifadelerden çıkartılabileceği gibi “i” ile değil “e” ile söyleniş tarzı kabul edilmiştir. İl kelimesi “el” biçiminde kullanılmasına rağmen, eski harflerle “il” biçiminde yazılmaktaydı. Behlülgil'in Dr.Rıza Nur'dan yaptığı şu alıntı kelime kullanımı hakkında açık bir bilgi vermektedir: “Eski Türkler il derlerdi, biz Osmanlı Türkleri el diye okuyoruz fakat aslı üzerinden yazıyoruz.” (Behlülgil 1992: 172).

Eski Türklerde il kelimesi etnik beraberlik ve örgütlenme yapısı açısından büyük bir topluluğa verilen isim olarak kullanılmaktaydı. Daha sonradan il kelimesinin coğrafi bir isim olarak yurt, memleket ve ülke anlamlarında kullanıldığı görülmektedir. Ancak tek kelimedenden oluşan il anlam açısından kendisinden beklenenleri karşıla(ya)madığından dolayı onun yerine vilayet kelimesinin kullanılması tercih edilmiştir (Behlülgil 1992: 172).

1924 Anayasası'nın yabancı kelimelerden arındırılması ve Türkçeye uygun bir hale getirilmesi aşamasında vilayet ve nahiye kelimeleri için yeni bir türetme yapılmadan dilimizde daha az kullanılan kelimeler kullanılmaya başlanmasına rağmen, kaza kelimesinin karşılığı için yeni bir kelime türetme yöntemine başvurulmuştur. Bu amaçla mülki yönetim yapısının kademelenme sırası dikkate alınarak ilden sonra gelmesi ve ilden daha küçük bir yönetim birimi olmasından dolayı ilçe kelimesinin kullanılması tercih edilmiştir (Behlülgil 1992: 173). Aynı zamanda ilçe Türkçe'de küçültme eki olarak kullanılan “-çe” ile “il” kelimesinin birleşiminden meydana gelmiştir. Bu yapıyla ilçe; “ilin daha ufak nitelikli bir yönetim bölgesi” anlamıyla dilimizde yer almaktadır (Güler 2011: 247).

Bucak ifadesinin eski kullanımı “nahiye” olmakla birlikte yönetsel kademenin üçüncü basamağını oluşturmaktadır (Güler 2011: 248). Bucak kelimesinin eski kullanımı dikkate alındığında anlam itibarıyla ve resmi bir ifade olarak padişah çocuklarının saray teşkilatı içerisinde yaşadıkları daire olarak kullanılmaktadır. Kullandığımız resmi dilimiz açısından bucak kelimesi bir yerleşim yeri dikkate alındığında onun kenarında, köşesinde veya yerleşim yerinin uzağında yer alan alanı ifade etmektedir (Behlülgil 1992: 173).

**Tablo 4: Türkiye Mülki Yönetim Birimleri**

<b>İl Sayısı</b>	81	<b>Büyükşehir Belediyesi Sayısı</b>	30
<b>İlçe Sayısı</b>	919	<b>İl Belediyesi Sayısı</b>	51
<b>Bucak Sayısı</b>	333	<b>Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı</b>	510
<b>Mahalle Sayısı</b>	31643	<b>İlçe Belediyesi Sayısı</b>	417
<b>Köy Sayısı</b>	18219	<b>Belde Belediyesi Sayısı</b>	434
<b>Bağlı Sayısı</b>	26183	<b>Toplam Belediye Sayısı</b>	1442

**Kaynak:** Mülki İdare Birimleri, <https://www.eicisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, (Erişim Tarihi: 25.05.2014).

#### 4.2. İl Yönetimi

Bir ülkede kamu hizmetlerinin sunulabilmesi için devletin “merkezi yönetim” ve “yerinden yönetim” olarak iki farklı biçimde örgütlenmesi öngörülmüştür. Merkezden yönetim, yönetsel konularda karar alma ve uygulama yetkisinin merkezde toplanmasını ifade etmektedir. Yerinden yönetim ise kamu hizmetlerinin sunulması yetkisinin merkezi yönetimin hiyerarşisi dışındaki yönetsel kuruluşlara verilmesini ifade etmektedir. Ancak bu iki sistem hiçbir ülkede tek başına kullanılmaz. Diğer bir ifadeyle ne yalnızca merkezi yönetim ilkesine göre örgütlenmiş ne de yalnızca yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş hemen hemen hiçbir devlet yoktur. Bu iki ilke ülkelerde aynı anda kullanılmaktadırlar. Merkezi yönetim ile yerinden yönetim ilkeleri ikilik oluşturan birer unsur değil, değişkenlik gösteren uç noktaları oluşturan bir bütünlüğü ifade etmektedirler. Bu uç noktaların arasında ise “yetki genişliği” gibi bütünlüğü sağlayabilen ara unsurlar bulunmaktadır (Polatoğlu 1985: 27-28).

Bir ülkenin yönetim biçimi ne olursa olsun devletin temel amacı vatandaşlarının refahını ve huzurunu sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirebilmek ülkenin yüzölçümü de dikkate alınarak yönetim biçimi, nüfusu, coğrafi yapısı ve yer altı ve üstü zenginlikleri gibi farklı etmenlere bağlıdır. Devletin sunduğu hizmetlerin vatandaşlara kaliteli bir biçimde ulaştırılabilmesi için en etkili yol ülkenin coğrafi ve ekonomik durumu, toplumsal yapısı, nüfusu ve benzeri unsurları dikkate alınarak ülkeyi yönetsel kademelere bölmektir. Bu yönetime Türk yönetim literatüründe “Mülki Taksimat” adı verilmektedir. Bu kapsamda merkezi yönetimin taşradaki örgütlenme sistemine “valilik” veya “il sistemi” adı verilmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de devletin taşrada örgütlenmesinin temelini il sistemi oluşturmaktadır (Bedük 2011: 29).

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde ifade edildiği gibi idarenin kurulması ve yerine getirmesi gereken görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki farklı biçimde düzenlenmiştir. Ancak Anayasa'da bu iki sistemden hangisine ağırlık verileceği yönünde açık ifadeye yer verilmemiştir. Dolayısıyla idarenin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesinde bu iki sistemden de yararlanılacaktır. Bununla birlikte uygulamada bu iki sistemden hangisine daha fazla ağırlık verileceği hususu TBMM'nin takdirine ve kanuni düzenlemelere bırakılmıştır. Günümüzde ise merkezden yönetim sistemi yerinden yönetim sistemine göre daha fazla ağırlıkta bulunmaktadır. İl sisteminin oluşumunda da TBMM'nin takdiri ve kanuni düzenlemeler oldukça etkili olmaktadır. Mevcut düzen içerisinde merkezi yönetimin güçlü olması yetki genişliği ilkesi kapsamında görev yapan valilerin yetkilerinin artırılması yönünde olumlu katkı yaparken, yerinden yönetim sisteminin güçlü olması merkezi yönetime bağlı kuruluşların ve valilerin yetkilerinin azaltılması anlamına gelmektedir (Çoker 1993: 474).

Merkezi yönetim taşradaki örgütlenme birimlerini illerde kurmaktadır (Polatoğlu 1985: 29). Dolayısıyla il yönetimi merkezi yönetimin taşra teşkilatının ilk kademesini oluşturmaktadır. Aynı zamanda il kademesi il özel yönetiminin örgütlendiği bir alan olmasından dolayı bir yerel yönetim birimidir. İl yönetimi ile il özel yönetimini birbirinden ayırabilmek için merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il kademesine il genel yönetimi veya il genel idaresi denilmektedir. Kullanım açısından kanuni metinler temel alınacak olunursa 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda *İl Genel İdaresi* olarak ifade edildiğini belirtmek gerekmektedir (Derdiman 2003: 252).

Valilik veya il sisteminin temelini ülkenin yönetsel bölümlere ayrılması oluşturmaktadır. Bu yönetsel bölümlere ise "il" adı verilmektedir. Bu sistem içerisinde il yönetsel bölünmenin standart alan ölçütünü oluşturmaktadır. Bu alan, aynı zamanda, yerel yönetimler ile ortak kullanılmaktadır (Bedük 2011: 29). Merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşlar il seviyesinde örgütlenmektedirler. İl yönetim biriminin başında bulunan vali ilde merkezi yönetimin tamamını temsil etmektedir (Polatoğlu 1985: 28).

Yetki genişliği ilkesine göre yönetilen illerin başında vali bulunmaktadır. Vali devlet ve hükümetin temsilcisi olarak ilde görev yapmaktadır. Vali emri altında bulunan kolluk güçleriyle birlikte ilin genel düzeni ve asayişini sağlamaktan sorumludur (Sencer 1985: 25).

Türkiye'deki il yönetimi sistemini 149 yıllık bir geçmişi vardır. Osmanlı Devleti Tanzimat Dönemi ile başladığı yenileşme hareketleri çerçevesinde il yönetimi sistemini de değiştirmiş ve 1864 yılında “eyalet”, “vilayet” veya “il” sistemine geçmiştir. İl sisteminde ülke yönetimi il adı verilen yönetim birimlerine ayrılmaktadır. Merkezi yönetime bağlı olan tüm bakanlık ve diğer birimler il yönetim birimleri üzerinde örgütlenerek hizmetlerini gerçekleştirmektedirler. Bu şekilde merkezi yönetim ülkenin tamamında örgütlenmiştir. Bu örgütlenme birimleri merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak ifade edilmektedir. Farklı bir ifade tarzı ile il yönetimi, merkezi hükümetin taşra ile iletişimini sağlayan bir iletişim birimi olma niteliğine sahiptir (Demir vd. 1993: 3-21).

İl yönetimi ifade edilirken kullanılan “eyalet” ve “vilayet” kelimeleri, Arapça'da “hükmetmek, bir şeyi güce dayanarak elde tutma” anlamına gelen “valiya” kelimesinden türemiştir. Günümüz kullanımına anlam genişlemesiyle ulaşmıştır. İl kavramı Türkçe bir kelimedir. Yer, yurt, konak ve ülke anlamlarına gelmektedir. Günümüz karşılığı ile il, vilayet kavramına karşılık gelirken; eyalet, bölge kavramına karşılık gelmektedir (Güler 2011: 243).

Osmanlı Devleti il sistemi üzerinde yeni bir teşkilatlanma yapısına giderken eyalet kelimesini terk ederek vilayet kelimesini benimsemiştir. Ancak vilayet kelimesi Arapça dilinden gelmesinden dolayı ifade ettiği anlam bakımından bir tutarsızlığa sebebiyet vermekteydi. Vilayet kelimesi Osmanlı Devlet yönetiminde siyasi ve idari bir teşkilat bulunan coğrafi alanı, bir yönetim birimini veya bu yönetim birimlerinin bir parçasını ifade etmekteydi. Vilayet kelimesinin bu yönetim birimleri ile arasında doğrudan bir tutarlılık olmamasına rağmen kelime yıllarca kullanılmıştır. Osmanlı Devleti'nin yazı ve hukuki metin kayıtlarında vilayet kelimesi bazı durumlarda eyalet ve liva kelimeleri yerine kullanılmakla birlikte kazadan daha küçük yönetim birimleri yerine kullanıldığı da görülmüştür (Behlül 1992: 145-146). Ancak vilayet bilinenin aksine ve gerçekte eyaletten daha büyük bir yönetim birimidir. Vilayetler birkaç eyaletin birleştirilmesi veya mevcut eyaletlerin sınırları korunarak vilayet haline dönüştürülmesi biçiminde oluşturulmaktaydı (Demir vd. 1993: 7-8).

Tuna Vilayet Nizamnamesinden günümüze kadar yapılan bütün yasal düzenlemelerde il yönetimi alanında bazı değişiklikler yapılmasına karşın temel olarak vilayet sistemi korunmuştur (Tamer 2001: 14).

İl merkezi yönetimin idari bölümü olmasının yanında bir yerel yönetim birimi olma özelliğine de sahiptir. Bu sebepten dolayı il yönetimi iki yönlü bir kademelenmeyi ifade etmektedir (Sencer 1985: 24-25).

Türk kamu yönetimi sistemi içerisindeki taşra teşkilatının karmaşık ve düzensiz görünümü merkezi yönetimin kendi içerisinde var olan karmaşıklık ve düzensizlikten kaynaklanmaktadır. Anayasal olarak merkezi yönetimin taşrada temel örgütlenme biçimi olarak il sistemi kabul edilmiştir. Farklı bir ifadeyle taşra teşkilatının temelini il sistemi oluşturmaktadır. Bununla birlikte 1982 Anayasası il sisteminin yanı sıra bölge kuruluşlarının varlığına da onay vermiştir (Tamer 2001: 15).

İl yönetiminin ve il yöneticisinin temel görevleri şu şekilde sıralanabilmektedir (Muchera 2011: 4-5; Bağaka 2011: 6):

- Milli bayramlarda devlet başkanını temsil etmek,
- İlde geliştirme faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamak,
- Kamu kaynaklarının şeffaf ve tasarruflu bir biçimde kullanılmasını temin etmek,
- İlde hizmet sunumlarında etkililiği ve verimliliği sağlamak amacıyla kamu kurumlarının çalışmalarını koordine etmek,
- Merkezi hükümet ile vatandaşlar arasındaki iletişimi sağlamak,
- Hükümet politikalarını yorumlamak ve halka anlatmak,
- Halka açık toplantılar düzenleyerek halkın yeni kamu politikalarına karşı yabancı kalmamasını sağlamak,
- Yargı organının dışında il yönetimi sınırları içerisinde kamu düzenini sağlamak ve adaleti tesis etmek,
- İl sınırları içerisinde hükümet işlerini, kamu programlarını ve faaliyetlerini koordine etmek,
- Halkın refahı için kamu kaynaklarını seferber etmek (harekete geçirmek),
- İl sınırları içerisinde devletin resmi fonksiyonlarını hareket geçirmek,
- İl sınırları içerisinde terörle mücadele konusunda önemli görevler üstlenmek, barışı temin etmek ve anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak,
- İl sınırları içerisinde kolluk güçlerini yönetmek,
- İl sınırları içerisinde meydana gelebilecek acil durumlarda koordinasyonu sağlamak,

- İyi yönetim uygulamalarını hayata geçirmek.

Cumhuriyet döneminde il yönetimi ilk olarak 18 Nisan 1929 tarih ve 1426 Sayılı İl İdaresi Kanunu tarafından düzenlenmiştir (Sanal 1998: 184) Ardından 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu Cumhuriyet döneminde il yönetimini düzenleyen ikinci kanun olarak kabul edilmiştir. Bu iki temel kanun ile illerin genel yönetimi ve taşra teşkilatı düzenlenmiştir (Keskin 2007: 1). 27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı kanun numarası ile kabul edilen ve 09.10.1984 tarihinde 18540 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”un 8. maddesine göre bakanlık birimlerinin kuruluş hedeflerini uygulamaya geçirmek ve vatandaşlara görev alanıyla ilgili hizmetleri sunmak amacıyla örgütlenen bakanlık taşra kuruluşu veya yapılanması “İl valisine bağlı il kuruluşları”, “Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları” ve “Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları” olmak üzere üç unsur halinde düzenlenmiştir. Bu kanun ile birlikte bakanlıkların taşra örgütlenmesinde bucak yönetim birimleri dikkate alınmamış ve fiilen ortadan kaldırılmışlardır (Yıldırım 2002: 106; 3046 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspix?MevzuatKod=1.5.3046&MevzuatIliski=0&source=XmlSearch=>, Erişim Tarihi: 09.04.2013).

Merkezi yönetimin taşrada ki temel örgütlenme birimi “il”dir. İl sistemi, 1864 yılında Fransız merkezi yönetim teşkilatlanmasından esinlenerek oluşturulmuş ve zaman içerisinde bazı değişiklikler geçirerek günümüze kadar ulaşmıştır. Türkiye Cumhuriyeti tarihinde il yönetimine temel oluşturacak olan dayanak 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu”dur (Parlak ve Sobacı 2012: 94).

İl yönetim birimi Fransız Devrimi sonucunda ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla il yönetimi biriminin Fransız Devrimi icadı olduğu ifade edilebilmektedir. Fransız yönetim sisteminde il yönetim birimleri Devrim’den oldukça fazla öz taşımaktadırlar. İl yönetim biriminin ulusal birliğin bir aracı ve yerel demokrasinin bir unsuru olmak üzere iki önemli özelliği bulunmaktadır. Aynı zamanda üniter devletin kurulmasında önemli görevler üstlenmiştir (Nalbant 2012: 97).

İl yönetim birimi Fransa’da Devrim ve Napolyon’un etkilerini üzerinde taşımasından dolayı oldukça karmaşık bir yapı gibi gözükmesine rağmen temelde devletin taşra birimi ve aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olmak üzere iki fonksiyona sahip olmuştur. Genel anlamda il devletin taşradaki uzantısı olarak bir mülki yönetim çerçevesini oluşturmaktaydı. Böylece Fransız halkı il yönetim birimi sayesinde kamu yönetiminin işleyiş sürecine doğrudan katılma imkânına sahip olmaktadır (Nalbant 2012: 101).

Fransız kamu yönetimi içerisinde 200’den fazla vali bulunmakta, bunlardan yaklaşık olarak 110 tanesi fiilen vali olarak görev yapmakta, geriye kalanlar ise merkezi yönetimin kendilerine vermiş olduğu görevleri icra etmektedirler. Fransa’da valilik makamı, “hükümetin takdirine bırakılmış görevler” arasında sayılmaktadır. “Hükümetin takdirine bırakılmış görevler” yönetsel alan ile siyasi alan arasında kalan bütün görevleri ifade etmektedir. Fransa’da böyle bir göreve atanacak olan kişinin hükümetin takdirini ve beğenisini kazanmış olması gerekliliği yönündeki düşünce yaygınlık kazanmıştır. Fransa’da vali atamalarında İçişleri Bakanı ve Başbakan’ın önerisi etkili olmaktadır. Öneri üzerine Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile vali atamaları gerçekleştirilmektedir (Canatan 2010: 48).

1982 Anayasası sadece illerden bahsetmiş ve diğer yönetsel bölümlenmeleri konu edinmemiştir. Dolayısıyla il yönetim birimleri anayasal kuruluşlar olmakla birlikte ilçe ve bucak yönetimleri Anayasal kuruluşlar değildirler. Bu durumda ilçe ve bucak yönetim birimleri yerine bir kanun ile yeni yönetim birimleri kurulabilmektedir. Aynı şekilde ilçeler kurularak bucaklar ortadan kaldırılabilir. Sonuç itibarıyla il yönetim birimleri haricindeki yönetim birimlerinin kurulup kaldırılmasında Anayasal açıdan bir engel ortaya çıkmamaktadır (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 15).

Bir ilin oluşturulması, ortadan kaldırılması, ilin merkezinin belirtilmesi ve adlarının değiştirilmesi kanun ile olmaktadır. Aynı şekilde bir ilçenin bağlı olduğu ilden alınıp başka bir ile bağlanması da yine kanun yolu ile olmaktadır (Eryılmaz 2012: 153; Parlak ve Sobacı 2012: 94). Ancak, yasama organı bu konuda kanun çıkartırken 1982 Anayasası’nın 126. maddesinde belirtilen unsurlara dikkat etmek zorundadır. Buna göre bir ilin oluşturulması veya kaldırılmasında temel alınacak ilkeler ilin bulunduğu coğrafyanın yapısı, ekonomik şartların özellikleri ve kamu hizmetlerinin gerekleridir. Kanun çıkartılırken bu ilkeler göz önünde bulundurulmak zorunda olunmasına rağmen uygulamada bu ilkelere uyulduğunu ifade etmek oldukça zordur. Bir il oluşturulurken

genel olarak halkın benimsediği gelenek ve görenekler, siyasi çıkarlar ve günün getirmiş olduğu yenilikler göz önünde bulundurulmaktadır (Parlak ve Sobacı 2012: 94).

Aynı zamanda yeni bir il kurulmasında 1982 Anayasası ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun getirmiş olduğu hükümlerin yanı sıra İçişleri Bakanlığı'nın il kurulması konusunda hazırlamış olduğu işlem dosyalarında öngörülen ve dikkate alınacak diğer ölçütler de şu şekilde sıralanabilmektedir (Aliz 1999: 110-111):

*A- İl Kurulmasında Öngörülen Ölçütler*

*1- Nüfus*

- a) İl olması düşünülen yerleşim yerinin merkez nüfusu,*
- b) Toplam nüfus,*
- c) Son beş yıllık nüfus artışı,*

*2- Ekonomik Durum*

- a) Devlet Planlama Teşkilatının verilerine göre ekonomik gelişmişlik sırası,*
- b) Ekonomik yönden etkilediği merkez ve alanı,*
- c) İmalat, ticaret ve hizmet sektörlerindeki tesis sayıları, tesis büyüklüğü,*

*3- Eğitim Durumu*

- a) Okul mevcudu,*
- b) Yüksek okul durumu,*

*4- Şehirleşme*

- Bağlı belediye sayısı,*

*5- Askeri Durumu*

- Askeri birliğin seviyesi (Tabur, alay, v.s)*

*6- Ulaşım Seviyesi*

- a) İline uzaklığı,*
- b) Kara, deniz, hava, demiryolu ulaşım imkanları,*

*7- İdari Yapı*

- a) Bağlı birim sayısı,*
- b) Sağlık tesisleri,*
- c) Yatırım kuruluşları*

*8- Merkezi Durumda Olup Olmadığı*

*9- Tarihi Geçmişi, Kültür yapısı, Turizm Açısından Önemi*

*10- Emniyet Asayiş Durumu*



Merkezi yönetimin taşra örgüt birimi olan il yönetimi, “vali”, “il müdürleri” ve “il idare kurulu”ndan meydana gelmektedir (Eryılmaz 2012: 154).

#### 4.2.1. Vali

Mülki yönetim amirleri olan vali ve kaymakamların Türk yönetim sistemi içerisindeki fonksiyonlarını tespit ederken faydalanılan iki grup kaynak vardır (Köksal 1969: 110):

- *Anayasa ve İl İdaresi Kanunu,*
- *Diğer kanun, tüzük, yönetmelik gibi mevzuat.*

Vali, merkezi yönetim tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına yetki genişliği ilkesi kapsamında atanmış ve il genel yönetiminin en yetkili kişisidir. Bununla birlikte vali anayasal düzeyde yerel yönetim birimi olarak kabul edilen il özel yönetiminin de hiyerarşik olarak en üst seviyedeki yöneticisidir. Bu bağlamda değerlendirildiği takdirde vali merkezi yönetim ve bağlı kuruluşları ile yerel yönetim birimleri arasında köprü vazifesi de görmektedir. Bu durum bir denge aracı olarak görev yapan valilik makamının Türkiye’ye özgü bir sonucunu ortaya koyması bakımından da önemlidir (Günay 2001: 289).

İdari bir yönetici unvanı olarak “vali” kelimesi yalnızca 1876 tarihli Kanuni Esasi’nin 62. maddesi ile 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun 14. ve 15. maddelerinde geçmektedir. 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında “vali” kelimesine yer verilmemiştir. Bu sayede ilin temsil edilmesi ve ilerleyen zaman içerisinde yönetimde meydana gelebilecek yapısal değişimlere önceden Anayasal olarak bir hazırlık yapılmasının zemini hazırlanmış olmaktadır (Gönül 1992: 52-53).

Valilik derecesini düzenleyen yasal metinler şunlardır (Karasu 2002: 123):

- 19.06.1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu.
- 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu.
- 23.02.1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun(u).
- 04.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
- 23.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.

Vali il sınırları içerisinde bulunan ve farklı bakanlıklara ait şube başkanlıklarının hiyerarşik üstü ve amiri konumundadır. Valinin bu konumu ve sahip olduğu yetki ilde devletin ve her bakanın ayrı ayrı temsilci olmasından kaynaklanmaktadır. Kanun koyucu merkezi yönetimin talimatlarının belirli bir düzen içerisinde uygulanması, idari birimler arasında uyumun ve ortak bir düzen içerisinde hareket edilmesinin sağlanması amacıyla valilik makamını il düzeyinde kurmuştur. Vali il sınırları içerisinde hükümetin siyasi programının uygulayıcısıdır. Bu sebepten dolayı vali diğer memurlardan farklı olarak siyasi bir kimliğe de sahiptir (Sezer 2005: 177-178). Örneğin Fransız devlet yönetimi geleneğinde valilik makamı merkezi yönetimin otoritesinin bir ifadesi olarak algılanmaktadır (Chauvin 2000: 146).

Valilerin Anayasa, İl İdaresi Kanunu, farklı kanun, tüzük, yönetmelik gibi mevzuatlardan kaynaklanan bazı fonksiyonları vardır. Bu kaynaklardan Anayasa ve İl İdaresi Kanunu en önemli unsurları oluşturmaktadırlar (Köksal 1969: 110).

İl İdaresi Kanunu'na göre valilerin sahip oldukları işlevleri (görevleri) şunlardır (Köksal 1969: 110):

- Vali yürütme gücüne (veya yetkisine) sahiptir,
- Vali denetleme gücüne (veya yetkisine) sahiptir,
- Vali il düzeyinde koordinasyon ve planlama gücüne (veya yetkisine) sahiptir,
- Vali ilin ve il halkının asayiş ve emniyetini sağlamak ile görevlidir,
- Vali il yönetim biriminde devleti temsil etme gücüne (veya yetkisine) sahiptir.

#### **4.2.2. Vali Atama Yöntemi ve Dayanakları**

İl sınırları içerisinde çok fazla yetki ve göreve sahip olan valilerin atanmasında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde belirtilen hükümler geçerlidir. Buna göre; "Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası (*teklifi*), Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar. ..." Valilik makamı idari ve siyasi bir yürütme aracı olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesinde istisnai memurluk olarak tarif edilmiştir. Dolayısıyla vali olarak atanacak olan kişide özel uzmanlık yeterliliği veya mülki yönetim amiri olma zorunluluğu gibi ölçütler

aranmamaktadır. Vali olabilmek için devlet memuru olunabilmesi için gerekli olan nitelikleri taşımak yeterlidir (Günay 2001: 290; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>, Erişim Tarihi: 23.03.2014; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, Erişim Tarihi: 23.03.2014).

Vali, hükümetin taşradaki siyasi yürütme aracı olmasından dolayı vali atamalarında hükümet oldukça geniş takdir yetkilerine sahiptir. Bu sebepten dolayı vali atamalarında ilin ihtiyaçlarının yerine, genel olarak, hükümetlerin siyasi tercihleri önem taşımaktadır. Buna rağmen dikkat edilmesi gereken husus 1982 Anayasası ve Devlet Memurları Kanunu'nda memuriyetlere yapılacak olan atamalarda siyasi tercihlerin önem taşıdığı yönünde bir hükmün bulunmamasıdır (Günay 2001: 290-291).

İl başında bulunan vali tarafından “yetki genişliği” ilkesine göre yönetilmektedir. İl yönetiminin başında bulunan vali, il sınırları içerisinde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı olmak üzere her bakanın temsilcisi konumundadır. Dolayısıyla, vali hükümete ve ayrı ayrı olmak üzere her bakana karşı doğrudan sorumludur. Vali, her bakanın ildeki idari ve siyasi yürütme unsurudur. Bu sebepten dolayı valinin “idari” ve “siyasi” görevleri bulunmaktadır. İlgili görevlerinden dolayı valilik makamı “istisnai memurluk” olarak ifade edilmektedir. Valinin siyasi yürütme unsuru olma niteliği, siyasal faaliyetler içerisinde olacağı anlamına gelmemektedir. Valinin siyasal yürütme aracı olması uygulayıcı kimliği ile tanımlanabilmektedir. Bir diğer ifadeyle vali, hükümetin, parlamentonun onayından geçirterek uygulamaya çalıştığı hükümet politikalarının, kararlarının, tercihlerinin ve emir ve yasaklarının il sınırları içerisinde uygulama aracı olması ile açıklanabilmektedir. Dolayısıyla valinin siyasal partilerle ilişki içerisinde olabileceği gibi bir yorum yanlış olacaktır. Vali göreve başladığı andan itibaren memur statüsünde bulunmakta ve memurluğun hukukuna ve diğer unsurlarına tabi olarak görev yapmaktadır. Valinin siyasal temsil unsuru olma niteliğinin temelinde ilde devleti ve hükümeti temsil etme özelliği bulunmaktadır. Vali atamalarında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ifade edilen atama ölçütleri dikkate alınmamaktadır. Valinin atanması ve özlük hakları diğer kamu görevlilerinden farklıdır. Bununla birlikte, valiler göreve atanma ve görevden alınma dışındaki bütün özlük işlemlerinde Devlet memuru statüsündedirler. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi, “Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar” hükmünü getirmiştir. Vali, İçişleri

Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapmaktadır. Valilerin kimler arasından seçileceği konusunda kesin bir hüküm yoktur. Ancak, valiler genel olarak kaymakamlar, vali yardımcıları ve İçişleri Bakanlığı'nda görev yapan üst düzey yöneticiler arasından atanmaktadırlar. Ancak diğer mesleklerden de vali atamaları yapılabilmektedir. Bu durumda memur olabilme niteliğine sahip ve en az ortaokul mezunu olan her Türk vatandaşının vali olarak atanabileceği izlenimi doğmaktadır (Eryılmaz 2012: 154; Parlak ve Sobacı 2012: 95; Derdiman 2003: 254; Gönül 1992: 66; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ,<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>, Erişim Tarihi: 09.03.2013; Günday 2011: 460). Ancak, 09.06.1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nun 2. maddesinin (B) fıkrasında 12.07.1991 tarihli ve sonradan yeni bir düzenleme yapılarak tekrardan kabul edilen 26.02.1992 tarihli Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile valilerin atanması adına, "Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı 4 üncü ve daha yukarı sınıflardaki memurluklara geçebilmek ve tayin olunmak için Üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtdışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak şarttır" hükmü getirilmiştir (Parlak ve Sobacı 2012: 95; 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1700.pdf>, Erişim Tarihi: 09.03.2013). Vali olarak atanacak olan kişinin genel olarak hükümetin kendi güvendiği kişiler arasından seçilmesi uygulamada sıklıkla görülmektedir. Vali olarak atanmak için çok özel şartlara sahip olunmasına gerek olmamasına rağmen, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 5. maddesi'nin ikinci fıkrasında belirtildiği üzere vali yardımcısı olarak atanacak olan kişinin en az altı yıl kaymakamlık görevinde bulunmuş ve bu sürenin en az iki yılını Doğu illerinde geçirmiş olması şartı aranmaktadır (Yıldırım 2005: 64).

Türkiye'de valiler İçişleri Bakanı'nın önerisi, Bakanlar Kurulu'nun öneriyi değerlendirdikten sonra nihai kararı vermesi ve Cumhurbaşkanı'nın son aşamada onaylaması sonucunda meydana gelen karar kapsamında atama yolu ile göreve gelmektedirler. Valinin sahip olduğu statüsü, istisnai bir memur olma niteliği, yetki genişliği ilkesine göre görev yapan idari ve siyasi bir memur olması, ilde devleti ve hükümeti temsil etmesi, merkezi yönetimin yerine geçip bir takım kararlar alabilmesi gibi özelliklerinden dolayı ilde merkezi hükümetin küçültülmüş bir şekline bürünmesine imkân tanımaktadır. Valinin bu özellikleri ortaya konduğunda valinin neden seçim yolu ile göreve gelmediği tartışma konusu olabilmektedir. Valinin atama yolu ile göreve getirilmesinin

olası olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırabilmek için vali atama şartları oldukça geniş tutulmuş ve valilik makamının bir meslek memurluğundan daha fazla içeriğe sahip olduğunu vurgulamak için istisnai kavramı üzerinde yoğunlaşmış ve vali meslek memurluğundan farklı bir konumda tutulmuştur (Derdiman 2003: 254).

Uygulamaya yansıyan durum vali atamalarında yerel ihtiyaçların yerine siyasi niteliklerin dikkate alınmış olmasıdır. Ancak anayasa ve devlet memurları kanunu memur atamalarında siyasi niteliklere yer vermemiştir (Günay 1999: 36).

Valilik makamının “istisnai görev” olarak kabul edilmesine rağmen aynı meslek grubunda yer alan kaymakamlığın “meslek memurluğu” olarak ifade edilmesi anlaşılması güç bir durumu ortaya çıkartmaktadır. Böylece bir meslek memuru olarak kabul edilmeyen valilik makamına hükümetçe atamalar yapılabilinmektedir. Hükümet kararlarını kendisi tarafından atanmış kişiler vasıtasıyla uygulamaya geçirmek istemektedir. Bu durum son derece olağandır. Bu kapsamda valilik makamının “meslek ölçütleri” dikkate alınarak doldurulmaya çalışılması birçok zorlukları da beraberinde getirebilecektir. İlde devleti ve hükümeti temsil eden valilik makamının meslek ölçütlerinden uzak tutularak “istisnai” bir görev olarak kabul edilmesinin sebebi yaşanabilecek muhtemel zorluklardan kaynaklanmaktadır (Fişek 1976: 288).

İstisnai memurluk olgusu yönetsel ve siyasi sebeplere bağlanarak da açıklanabilmektedir. Devlet kademesinde bazı görevlerin yönetsel ve siyasal açıdan önemi bulunmaktadır. Böyle bir öneme sahip görevlere atanacak olan kişilerin karar verilmesinde siyasi irade etkili olmaktadır. Çünkü bu gibi görevlere atanacak olan kişiler hükümetin politikalarının karar aşamasında ve uygulanmasında aktif görev almaktadırlar. Dolayısıyla siyasi irade için oldukça hassas olan bu tür görevler “duyarlı mevkiler” olarak da adlandırılabilir. Valilik gibi siyasi iradenin hassas olduğu bir göreve atanabilmek için hükümetin güvenini kazanmış olmak gerekmektedir (Tutum 1976b: 16).

İstisnai memurlukta memur olarak atanacak olan kişinin Devlet Memurları Kanunu'nun sınav, atama, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleri uygulanmamaktadır (Canatan 2010: 49).

Valinin siyasi rolünün ne olduğu konusundaki genel görüş “bilgi verme” olarak ifade edilmektedir. Nitekim 28.06.1943 tarihinde kabul edilen, 02.07.1943 tarih 5445 sayılı resmi gazetede yayımlanan 4445 sayılı “Devlet memurları aylıklarının tevhit ve teadülü hakkındaki 3656 ve buna ek 3888 sayılı kanunlara bağlı cetvellerin Dahiliye Vekâleti

kısımında değişiklik yapılmasına dair kanun”un beşinci maddesinin ek maddesinde “memleketin dahilî siyasetine ve vilâyetlerin umumi ve hususi hallerine ait malumatı toplamak ve umumî müfettişler ile mülkiye müfettişlerinden ve valilerden gelecek raporları tetkik ile bunlar üzerinde vekillîğe arzedilecek kısımları hazırlamak ve 2510 sayılı kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesine dair olan 2848 numaralı kanun ile Dahiliye vekaletine bırakılan işleri tanzim eylemek vazifeleriyle mükelleftir.” şeklinde bu durum belirtilmiştir. Farklı bir ifade tarzı ile valiler ilde hükümetin “siyasi iletişim aracı” olarak görülmektedirler (Polatoğlu 2003: 116; Kanunlar, [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_erisim.tutanak\\_hazirla?v\\_meclis=1&v\\_donem=7&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=&v\\_birlesim=&v\\_sayfa=&v\\_anabaslik=KANUNLAR&v\\_altbaslik=&v\\_mv=&v\\_sb=&v\\_ozet=&v\\_kelime=&v\\_bastarih=&v\\_bittarih=](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_erisim.tutanak_hazirla?v_meclis=1&v_donem=7&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabaslik=KANUNLAR&v_altbaslik=&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=&v_bittarih=), Erişim Tarihi: 06.07.2013; 4445 Sayılı Kanun, [http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc025/kanuntbmmc025/kanuntbmmc02504445.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc025/kanuntbmmc025/kanuntbmmc02504445.pdf), Erişim Tarihi: 06.07.2013).

#### 4.2.3. Valinin Görevleri

Vali taşrada hükümetin ve devletin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın idari ve siyasi yürütme aracı olmasından dolayı kamu yönetiminde eylem birliğini sağlama görevi kendisine verilmiştir (Naliş 1981: 84).

Vali il sınırları içerisinde yer alan bütün kuruluşlardan sorumlu değildir. Askeri kuruluşlar, askeri fabrikalar, askerlik daire ve şubeleri ve adli kuruluşlar valinin yönetimi ve denetimi dışında tutulmuştur (Eryılmaz 2012: 154; Parlak ve Sobacı 2012: 95). Ancak, vali olağanüstü durumların varlığında düzeni koruyabilmek için askeri kuruluşlardan yardım isteme yetkisine sahiptir (Parlak ve Sobacı 2012: 95).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 9. maddesine göre valinin il yönetim birimindeki görev ve yetkileri şu şekilde ifade edebilmektedir (Eryılmaz 2012: 154; Parlak ve Sobacı 2012: 95; Aydın 2009: 107-108; Çoker 1993: 476-477; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>, Erişim Tarihi: 09.03.2013):

- Vali il yönetim biriminde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı olmak üzere her bakanın temsilcisidir. Bununla birlikte vali bütün bakanların yönetsel ve siyasi açıdan yürütme aracıdır.

- Vali il genel yönetiminin hiyerarşik olarak en üst amiri olmasından dolayı il yönetim biriminde en yetkili yöneticidir. Adli ve askeri idareler dışında bütün kamu kurum ve kuruluşları valinin emri altında görev yapmaktadırlar.
- Vali il yönetim biriminde merkezi yönetim tarafından atanacağı önceden belirtilmemiş bütün memurları atama yetkisi ile donatılmıştır.
- Vali il yönetim biriminde kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarını ilan etmek ve uygulamak ve aynı zamanda bakanlıklar tarafından kendisine ulaşan talimatları da yerine getirmekten sorumludur.
- Vali, kanun, tüzük ve yönetmelikten kaynaklanan sorumlulukları kapsamında hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bu unsurların kendisine yüklemiş olduğu görevleri yerine getirebilmek için genel emirler çıkarabilmek ve bunları ilan etmek yetkisine sahiptir.
- Vali, kamu gelirlerinin tahsil ve ödeme işlemlerinin düzenli bir biçimde yapılmasını ve kamu gelirlerinin elde edildiği kaynakların sağlıklı bir biçimde gelişmesini temin etmek için gerekli olan bütün önlemleri hazırda bulundurur ve almış olduğu önlemleri ilan eder.
- Vali, il sınırları içerisinde konumlanan genel ve özel niteliğe sahip bütün kolluk güçlerinin birinci dereceden amiri konumunda bulunmaktadır. İl sınırları dâhilinde suçların meydana gelmesini önlemek, kamu düzenini temin etmek ve korumak amacıyla gerekli olan bütün önlemleri almaya yetkilidir. Vali, gerekli gördüğü takdirde askeri kuruluşlardan yardım talep edebilir.
- Vali, adli ve askeri teşkilatların haricinde il sınırları içerisinde yer alan bütün kamu kurum, kuruluş ve işletmeleri, özel niteliğe sahip işletmeleri, il özel yönetimini, belediye ve köy yönetimleri ile bunlara bağlı diğer unsurları denetler.
- Vali, il sınırları içerisinde yer alan yerel yönetim birimleri üzerinde idari vesayet denetimi yetkisini kullanır. Bir diğer ifadeyle valinin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır.
- İl yönetim biriminde devletin temsilcisi unvanı ile yapılan törenlere başkanlık eder.
- Gerekli durumların varlığında yabancı ülke temsilcilerini devletin temsilcisi sıfatı ile kabul eder,

- Valinin, adli teşkilatlar üzerinde herhangi bir yetkisinin olmamasına rağmen, ceza ve tutuk evlerinin muhafazasını sağlar ve Cumhuriyet Savcısı ile birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetim altında tutar.
- İldeki devlet memurlarının bir kısmını atamak, atanması konusunda görüş bildirmek ve jandarma, gümrük muhafaza, polis ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin tüm personelinin il sınırları dâhilinde görev yerlerini belirlemek ve değiştirmekle yetkilidir. Bu gibi durumlarda derhal İçişleri ve ilgili Bakanlıklara haber verir.
- Vali, her yıl uygun vakitlerde ilin bütün ilçe ve kasabalarını ve gezi programına dahil edilen köylerini dolaşmak, denetlemek ve vatandaşların şikâyetlerini dinlemekle mükelleftir.
- Vali, ilin yönetsel, iktisadi, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumunu ve hükümet tarafından alınan karar ve önlemlerin sonuçlarını yıl sonunda veya gerekli görüldüğü durumlarda ilgili bakanlıklara rapor eder.
- Vali, Cumhuriyet Savcısı'ndan kamu davası açılmasını talep edebilir. İlin düzen ve güvenliğini ilgilendiren konularda kamu davasının açılmasına kadar geçecek aşamalar hakkında Cumhuriyet Savcıları'ndan yazılı (veya sözlü) bilgi talebinde bulunabilir. Cumhuriyet Savcıları konu hakkında talep edilen ilgili bilgileri temin etmek ve valiyi bilgilendirmek ile yükümlüdürler.
- 04.12.1984 tarih ve 3091 sayılı “Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun” valilere ve kaymakamlara devlete ait olan arazilerin işgalden korunması için yetki vermektedir. Aynı zamanda il sınırları içerisinde bulunan ormanların yağmalanmaya karşı korunması da valilerin sorumluluğu altındadır (Yıldırım 2002: 112).
- Vali, il düzeyinde konumlanan il özel yönetimini, belediyeleri ve köyleri vesayet denetimi yetkisini kullanarak denetlemek hakkına sahiptir (Derdiman 2003: 265).

14.07.2004 tarih ve 5219 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 5. maddesi ile mülki yönetim amirlerinin adli görevleri konusunda görevlerinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliğe göre 5442 sayılı “İl İdaresi Kanun”un “10/A, D ile 33/A, C” maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Yürürlükten kaldırılan bu maddeler aşağıda verilmiştir (Başa 2008b: 39):



*“Madde 10-A) Vali, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılarında yazılı olarak sorabilir, Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklar. D) Vali, ilin düzen ve güveni ile ilgili işlerde amme davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılarında yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidir.”*

*“Madde 33-A) Kaymakam, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak sorabilir. Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklar. C) Kaymakam, ilçenin düzen ve güvenliğiyle ilgili işlerde amme davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidirler.”*

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yapılan bu değişiklik sonucunda mülki yönetim amirlerinin adli görevlerine son verilmiştir. Bu düzenleme sonucunda mülki yönetim amirleri adliyelerde görülmekte olan dosyaların ve faaliyetlerin gecikmesi durumundan haberleri oldukları zaman bu gecikmenin sebeplerinin neler olduğunu öğrenmek için Cumhuriyet savcılarında sormayacaklardır. Bununla birlikte mülki yönetim amirleri il ve ilçenin düzen ve güvenliğini ilgilendiren adli konularda kamu davasının açılmasına kadar geçecek olan zaman aralığında ve işleyen süreç hakkında bundan sonra Cumhuriyet savcılarında yazılı bilgi isteyemeyeceklerdir. Bu noktada önemli olan ve dikkat çeken husus il yönetim biriminde Adalet Bakanı da dâhil olmak üzere her bakanın ayrı ayrı temsilcisi olan valinin adli konularda cumhuriyet savcısından bilgi isteyemeyecek olmasıdır. Dolayısıyla valinin taşrada Adalet Bakanı'nın temsilcisi olma durumu hukuken ortadan kalkmış olarak değerlendirilebilmektedir (Başa 2008b: 40).

#### **4.2.4. İl Müdürleri**

Merkezi yönetim sistemi içerisinde yer alan bütün bakanlıklar, kuruluş amacına göre hareket etmek ve vatandaşlara hizmet götürmek için her ilde teşkilatlanmışlardır. Bu teşkilat birimlerine “il kuruluşları” ve bu birimlerin başında olan yöneticilere de “il müdürleri” adı verilmektedir. Bununla birlikte “il şube başkanları” veya “il idare başkanları” olarak da adlandırılabilirler. İl müdürleri, valinin emri altında görev yapmaktadırlar. Dolayısıyla, il müdürleri, görev yaptıkları ve başında buldukları

kurumların her türlü işlemlerinden valiye karşı sorumluluk içerisindedirler (Eryılmaz 2012: 155; Yıldırım 2005: 66). Bu sorumluluk gereği il müdürlerinin ilgili bakanlık ile görev konuları çerçevesinde doğrudan yazışma yapma yetkileri bulunmamaktadır. Gerekli durumlarda ilgili bakanlıkla vali aracılığı ile yazışma yapılabilmektedir (Parlak ve Sobacı 2012: 98).

İl yönetimi şube başkanları “idarede birliğin sağlanması”, “işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi” ve “teşkilâtın ahenkli çalışması”nın sağlıklı bir biçimde sağlanıp gerekli olan tedbirlerin alınmasını görüşmek ve karar almak için yılda dört defadan az olmamak üzere vali tarafından bir heyet halinde toplanmaktadır (Yıldırım 2002: 119).

İl yönetimi şube başkanları kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinden ve teşkilatına ait olan her türlü işlem ve faaliyetin yürütülmesinden dolayı valiye karşı sorumlu olan, valinin emri altında bulunan, merkezi yönetimin ildeki kuruluşlarının başında amir konumunda bulunan en yüksek görevlidir. İl yönetimi şube başkanları hizmetlerin yürütülmesinde meydana gelen sorunların çözümünde valiler ile doğrudan iletişim halinde olmakla birlikte gerçekleştirilen faaliyetlerin işleyiş aşamalarında valileri sürekli olarak bilgilendirirler. İl yönetimi şube başkanları ile valiler arasındaki iletişim sözlü veya yazılı olabilmektedir. İlde yer alan bütün daire müdürlükleri arasında olması gereken koordinasyonu vali sağlamaktadır. Ancak dairelerin kendi aralarında yazışmaları konusunda önlerinde herhangi bir engel yoktur (Derdiman 2003: 266).

Bir ilde görev yapan başlıca il müdürlükleri şu şekilde sıralanabilir: *Hukuk İşleri Müdürü, İl Milli Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürü, Çevre ve Şehircilik Müdürü, Defterdar, Emniyet Müdürü, Nüfus Müdürü, Jandarma Komutanı* (Parlak ve Sobacı 2012: 97).

#### **4.2.5. İl İdare Kurulu**

Valinin ildeki yardımcısı olarak görev yapan il yönetim kurulunun başkanlığını da vali yapmaktadır. İl yönetim kurulu *hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim müdür, çevre ve şehircilik müdürü, sağlık müdürü, gıda, tarım ve hayvancılık müdürü* olmak üzere altı unsurdan meydana gelmektedir. Valinin gerekli gördüğü ve doğrudan yetkilendirdiği durumlarda il yönetim kurulunun başkanlığını vali yardımcısı da yürütebilmektedir (Eryılmaz 2012: 155-156). İl yönetim kuruluna üye olmayan diğer il müdürleri kendi birimlerinin görev alanlarına giren konularda fikir beyan etmek için üye sıfatı ile

oturumlara katılabilmekte ve oy kullanabilmektedirler (Eryılmaz 2012: 156; Parlak ve Sobacı 2012: 98).

İl yönetim kurullarında gündem başkan tarafından hazırlanmakta ve kararlar oy çokluğu ile alınmaktadır. İl yönetim kurulu valiye ilgili konularda görüş bildirmek için görev yapmaktadır. İl yönetim kurulları daha önceden kendilerine kanunlarla verilmiş yargılama yetkilerine sahiptiler. İl yönetim şube başkanları 5442 sayılı kanun ile kendilerine verilen kaymakamlarla ilçe ve bucak yönetimlerinin işlemlerinden kaynaklanan olumsuzluklardan dolayı zarara uğrayan vatandaşların başvuruları üzerine açılan iptal davalarına bakmaktaydılar. Ancak bu durum artık kaldırılmıştır. İdare mahkemelerinin kurulması sonucu il yönetim kurullarının bu gibi görevleri ve yetkileri kalmamıştır. Aynı zamanda 02.12.1999 tarih ve 4483 sayılı “Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun” ile birlikte il yönetim kurullarına yargılama yetkisi ile ilgili herhangi bir görev verilmemiştir. Ancak bu kanuna göre kamu görevlisi hakkında yapılan incelemelerde il yönetim kurulu müdürlüğü yazışma, yetkilendirme ve sekreteryaya işlemlerini yerine getirmektedir (Derdiman 2003: 267-268; 4483 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4483.pdf>, Erişim Tarihi: 11.04.2013).

#### **4.2.6. Merkez Valiliği**

Merkez valiliğinin yasal olarak iki dayanağı vardır. Birincisi 1700 sayılı “Dahiliye Memurları Kanunu”nda 1943 yılında yapılan değişiklik sonucu eklenen ek birinci madde ve ikincisi ise 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu”nun 6. maddesinin ikinci fıkrasıdır (Karasu 2002: 136).

Vilayet idaresinin ilk olarak düzenlendiği 1929 yılında valilik makamının son derece kıymetli ve itibarlı olmasından dolayı merkez valiliği gibi bir kadro veya konum düşünülmemiştir (Özer 1999: 20). 1949 yılında yapılan düzenlemede merkez valiliğinin gerekçesi şu şekilde açıklanmıştır (Özer 1999: 20-21; TBMM Tutanak Dergisi 1985: 26):

“Valilik makamını işgal edecek kimselerin icraî ve siyasî birçok görev ve yetkileri haiz bulunması itibariyle, lüzumunda bunların valilikten alınabilmeleri zarureti aşikârdır. Ancak, valilikte muvaffak olamayanların diğer vazifelerde çalıştırılmaları ve muvaffak olmaları mümkün olduğuna göre, 1851 sayılı Kanun mucibince hizmet "müddeti ve yaş unsuru nazara alınmaksızın, tekaüde sevk gibi doğru görülmeyen bir muamele yerine merkez emrine alma usulünün ve başka bir vazifede kullanma

kararının ikâmesi, hem valilerin memurluk haklarını siyanet etmek ve hem de hükümetlerin idarî ve siyasî zaruretler dolayısıyla duyabilecekleri ihtiyacı karşılamak bakımlarından muvafık görülmüştür.”

Merkez valiliği kadrosu yukarıda açıklana gerekçe(ler) sonucunda oluşturulduktan sonra 3 adet kadro tahsis edilmiştir. Ancak 1985 yılı verilerinin dikkate alındığı tutanak kayıtlarına göre 67 aktif valilik kadrosunun yanında, 110 adet merkez valiliği kadrosunun bulunması (TBMM Tutanak Dergisi 1985: 26) dikkat çekicidir.

Merkez valiliği konusu 23.02.1985 tarih ve 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun”un 37. maddesi’nin beşinci kısmında yer alan “Valilerin merkezde görevlendirilmesi” başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre belirtilen başlık altındaki hüküm şu şekildedir (3152 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>, Erişim Tarihi: 24.08.2013; Karasu 2002: 136-137):

“Valiler, atanmalarındaki usule göre, valilik kadro ve unvanlarını muhafaza etmek suretiyle merkezde görevlendirilebilirler. Merkezde görevlendirilen valiler, Bakan tarafından İçişleri Bakanlığı Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcılığı, Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı, Bakanlık 1 inci Hukuk Müşavirliğinde; veya inceleme, araştırma, soruşturma ve eğitim işlerinde; Başbakanlığın talebi üzerine, Başbakanlık ve diğer bakanlıkların, Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdürlük ve bu görevlere eşdeğer durumda olan diğer üst kademe yöneticiliklerinde; unvan ve özlük hakları saklı kalmak kaydı ile görevlendirilebilirler. (Ek cümle: 11/10/2011-KHK-666/5 md.) Genel Müdür ve ek göstergesi bu düzeyde veya daha yüksek tespit edilmiş kadrolara atanan veya bu kadrolarda görevlendirilen valilere, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 10 uncu maddesi kapsamında il valilerine yapılan ödemeler aynı usul ve esaslar dahilinde ödenir.”

3152 sayılı Kanun’un 37. maddesinde valilerin merkezde görevlendirilmesi hakkında düzenleme yapılırken, merkez valilerinin hangi görevleri yerine getireceği konusuna değinilmemiştir. Bu sebepten dolayı 18.11.1992 tarih ve 21409 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Merkezde Görevlendirilen Valilerin Görev ve Çalışma Yönetmeliği” çıkartılmıştır. Ancak gerek 3152 sayılı Kanun ve gerekse çıkarılan bu yönetmelikte “merkez valiliği” veya “merkez valisi” kavramlarından bahsedilmemiştir. Aynı zamanda bu iki düzenleme de sınırlı düzeyde uygulama alanı bulmasından kaynaklanan sebeplerden

dolayı eleştirilere konu olmuştur (Karasu 2002: 137; Merkezde Görevlendirilen Valilerin Görev ve Çalışma Yönetmeliği, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=7.5.4696&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, Erişim Tarihi: 24.08.2013).

İl valiliği görevini fiilen yürütürken görevden alınan valiler merkez valiliğine atanmaktadırlar. Merkez valiliği, görevden alınan valilerin atandığı bir tür bekleme yeridir (Eryılmaz 2012: 154). Ancak merkez valiliğine atamalarda kanuna aykırı uygulamaların gerçekleştirildiği görülmektedir. Bazı kişilerin yalnızca vali unvanını alması amacıyla bir il valisi olarak görevlendirilmeden önce doğrudan merkez valisi olarak atanmaları İl İdaresi Kanunu'na aykırı bir işlem olmaktadır (Yıldırım 2002: 111). 14.02.1985 tarihinde 3152 kanun numarası ile kabul edilen ve 23.02.1985 tarihli 18675 sayı numaralı Resmi Gazete'de yayımlanan "İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun"un 37. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "İllerde fiilen valilik yapmamış olanlar, vali olarak merkezde görevlendirilemezler" hükmü daha önce il valiliği yapmamış olan kişilerin doğrudan merkez valiliğine atanmalarının yolunu kapatmıştır (3152 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>, Erişim Tarihi: 09.04.2013).

Merkez valiliği uygulamasının beş adet önemli sakıncası bulunmaktadır. Bu sakıncalar şu şekilde sıralanabilmektedir (Özer 1999: 21):

- Merkez valiliği uygulaması valilik makamının siyasi bir kurum gibi algılanmasına veya gerçekte siyasi bir kurum olmasına sebep olabilmektedir.
- Merkezde yetişmiş insan sayısının etkisiz bir biçimde beklemesine sebep olmaktadır.
- Merkez valiliği uygulaması İçişleri Bakanlığı'nda atamalar konusunda haksız rekabetin oluşmasına sebep olmaktadır.
- Hizmette süreklilik ilkesi olumsuz yönden etkilenmektedir.
- "Merkez valiliği hizmetsiz memuriyet denilen ortaçağdan kalma ve çalışmadan ücret alma anlamına gelen "sinecuriste" sisteminin bir örneğini oluşturuyor."

Merkez valiliği konusu hakkında ileri sürülebilecek bazı çözüm önerileri şunlardır (Karasu 2002: 163):

- İl valiliği görevinden alınan bir valinin merkezde veya taşrada farklı ve aktif bir göreve getirilmesi,
- Merkez valiliğine alınma yöntemi yerine il valisinin doğrudan emekliye sevk edilmesi,
- Valinin aktif valilik görevinin ardından kamu kurumlarına danışman olarak atanmasıdır.

Bu önerilerin alternatifi konumunda olabilecek bir diğer seçenek (veya öneri) ise merkez valiliği uygulamasının tamamen ortadan kaldırılmasıdır (Özer 1999: 21).

#### **4.2.7. Mülki Yönetim Birimi Olan İl Genel Yönetimlerinin Sayısında Yaşanan Sayısal Değişim**

Mülki yönetim birimleri hakkında Osmanlı Devleti'nden başlayan ve Cumhuriyet yönetiminde de devam eden genel uygulama yönetsel bölümlerin küçültülmesi olmuştur. Ulaşım imkânlarının gelişmesi dahi bu uygulamayı tersine çeviremediği gibi aynı hızda devam etmesi adına teşvik edici bir araç olarak kabul görmüştür (Tosun 1970: 86).

1876 Anayasası'ndan (Kanun-i Esasi) beri mülki yönetim bölümleri Anayasalarda yer almıştır. Yönetsel bölümlerin oluşturulmasında tarihsel sebepler, gelenek ve görenekler, halkın talepleri ve baskıları gibi unsurlar dikkate alınmıştır. Bu durum da illerin yapay veya yapmacık bir görünüm kazanmasına sebep olmuştur. Bununla birlikte il yönetim birimleri birer yerel yönetim birimi olması ve seçim sisteminde önemli bir yere sahip olması sebebi ile siyasi, sosyal ve yönetsel faaliyetleri bir arada toplayan yönetsel kademeleri oluşturmaktadır (Tosun 1970: 86-87).

Osmanlı Devleti'nin yönetim sistemi Türkiye Cumhuriyeti'ne doğrudan aktarılmıştır. Yönetsel birimlerin coğrafi alanlarının örgütlenme biçimleri dahi değiştirilmemiştir. Yapılan tek farklılık il sayılarının artırılması olmuştur. Farklı bir ifade ile Osmanlı "liva"ları Cumhuriyet ile birlikte "il" yapılmıştır (Şaylan 1976: 29-30). Cumhuriyet kurulduktan iki yıl sonra Türkiye'de 74 tane il olmasına rağmen, bu sayı farklı sebeplerden dolayı (*artan nüfus, ekonomik gelişme, kamu hizmetlerinin gerekleri, bir üst kademeye geçme isteği*) ilk önce 1926'da 63'e ve 1933 yılında ise 57'ye düşmüştür. Ardından 1935

yılında il sayısında bir artış olmuş ve tekrar 62'ye, 1939 yılında Hatay'ın il olmasıyla 63'e, 1953 yılında 64'e, 1957'de 67'ye ve 1989'da ise 71'e yükselmiştir. 1990'te 73 olan il sayısı 1991'de 74'e yükselmiştir. İlerleyen yıllarda il sayısında yaşanan artışlar devam etmiş ve 1992'de 76, 1995'te 79 ve 1996'da 80'e yükselmiştir. Günümüz (2016) itibarıyla Türkiye'de ki il sayısı 81'dir (Kabaalioğlu 1983: 166; Günday 2011: 459; Mutlu 1989: 21; Gürsoy 2008: 85; Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 109).

**Tablo 5: Cumhuriyet Döneminde İl Sayısındaki Değişmeler**

YILI	İL SAYISI	AÇIKLAMA
1924	74	Artvin-Kars-Ardahan il haline getirildi.
1926	63	Üsküdar-Beyoğlu-Çatalca-Gelibolu-Ardahan-Muş-Dersim - Genç-Siverek-Ergani-Kozan ilçeye dönüştürüldü.
1933	57	Aksaray-Celibereket-Artvin-Şebinkarahisar- Hakkâri ilçe oldu. Mersin ve Silifke illeri birleştirilerek İçel İli kuruldu.
1936	62	Artvin-Hakkâri-Bitlis-Bingöl-Tunceli il haline getirildi.
1939	63	Hatay il oldu.
1954	66	Adıyaman-Sakarya-Nevşehir illeri kuruldu.
1957	67	Kırşehir tekrar il oldu.
1989	71	Aksaray-Bayburt-Karaman-Kırıkkale il oldu.
1990	73	Batman ve Şırnak il oldu.
1991	74	Bartın il oldu.
1992	76	Ardahan ve Iğdır il oldu.
1995	79	Karabük-Kilis-Yalova il oldu.
1996	80	Osmaniye il oldu.
1999	81	Düzce il oldu.

**Kaynak:** Erol Zihni Gürsoy. "Cumhuriyet Döneminde Yeni İl ve İlçe Kurulmasındaki Yaklaşımlar", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 458, Mart 2008, s. 85.

Cumhuriyet döneminde yıllara göre mülki yönetim birimlerinde yaşanan değişim Tablo 6’da daha ayrıntılı bir biçimde gösterilmiştir.(Bkz. Tablo 6)

**Tablo 6: Yıllara Göre Mülki Yönetim Bölümleri**

YILI	KANUN	İL SAYISI	İLLER	İLÇE SAYISI	BUCAK SAYISI	KÖY SAYISI
1920		71	-	-	-	-
1924		74	Artvin , Kars, Ardahan İl haline getirildi.	-	-	-
1926		63	Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Ardahan, Muş, Dersim, Genç, Siverek, Ergani ve Kozan ilçeye dönüştürüldü.	317	661	-
1929		63	Bitlis İli İlçe haline, Muş İlçesi il haline getirildi.	-	-	-
1933		57	Aksaray, Cebelibereket, Artvin, Şebinkarahisar, Hakkari İlçe oldu. Mersin ve Silifke illeri birleştirilerek İçel İl'i kuruldu.	351	699	-
1936		62	Artvin , Hakkari, Bitlis, getirildi.	356	809	-
1939		63	Hatay İl oldu.	364	817	-
1953		63	Uşak İl oldu. Kırşehir İlçeye dönüştürüldü.	460	940	-
1954		66	Adıyaman , Sakarya, Nevşehir illeri kuruldu.	460	940	-
1957		67	Kırşehir tekrar il oldu.	570	930	-
1989	3578	71	Aksaray , Bayburt, Karaman, Kırıkkale ile oldu.	696	793	-
1990	1990/3647	73	Batman ve Şırnak il oldu.	-	-	-
1991	3760	74	Bartın il oldu.	828	699	35159
1992	3806	76	Ardahan , Iğdır il oldu.	839	697	35129
1995	KHK.550	79	Yalova , Kilis, Karabük il oldu.	847	690	35325
1996	4200	80	Osmaniye il oldu.	849	689	35426
1999	KHK.584	81	Düzce il oldu	850	688	35145
	06.04.2012	81		892	634	34389
	04.07.2013	81		919	632	34332

**Kaynak:** Yıllara Göre Mülki İdare Bölümleri, [http://www.illeridaresi.gov.tr/default\\_B0.aspx?content=104](http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?content=104), (Erişim Tarihi: 03.08.2013)



1921-2013 yılları arasında kurulan il, ilçe ve bucak sayılarına Tablo 7’de yer verilmiştir. (Bkz. Tablo 7)

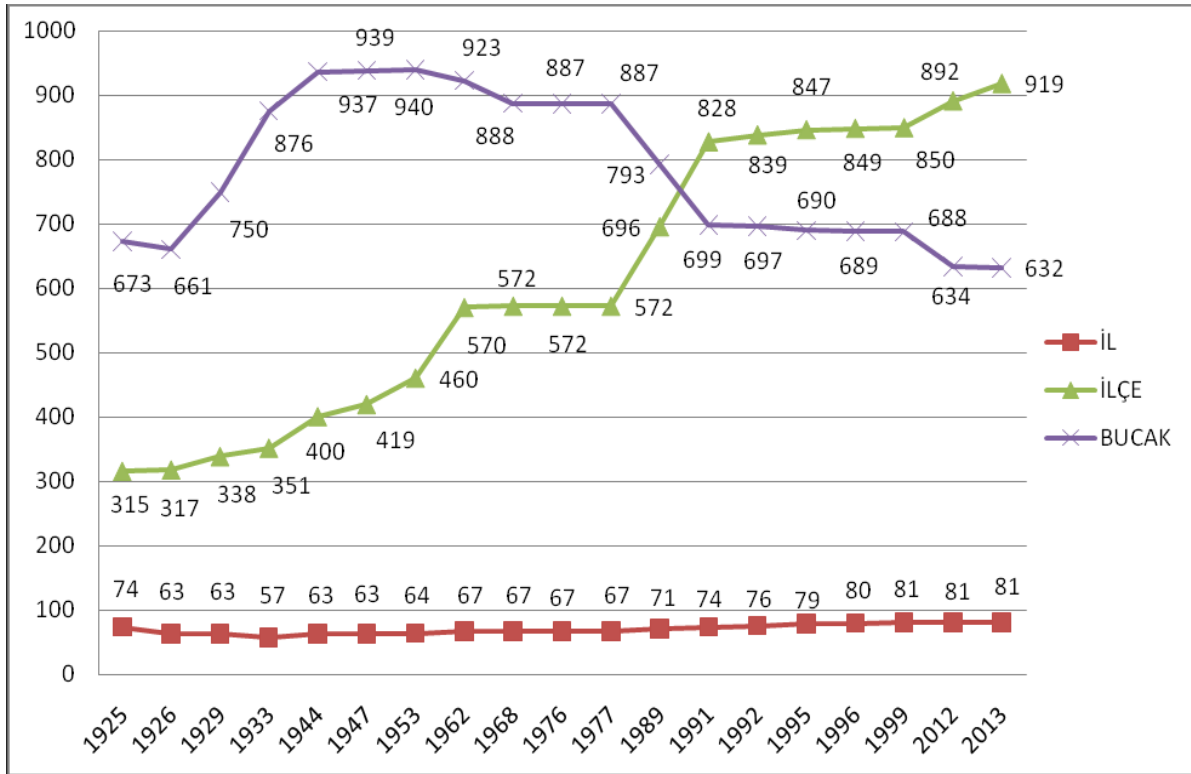
**Tablo 7: 1921-2013 Mülki Yönetim Birimleri Sayısı**

YILLAR	İL	İLÇE	BUCAK
1921	71	302	679
1925	74	315	973
1926	63	317	661
1929	63	338	750
1933	57	351	876
1944	63	400	937
1947	63	419	939
1953	64	460	940
1962	67	570	923
1968	67	572	888
1976	67	572	887
1977	67	572	887
1980	67	572	887
1989	71	696	793
1991	74	828	699
1992	76	839	697
1995	79	847	690
1996	80	849	689
1999	81	850	688
2012	81	892	634
2013	81	919	632

**Kaynak:** Nazmi Küçükyağcı, “Bucakların İşlevsizleştirilmesinde Merkez/Merkezi siyasetin Rolü”, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık, ISBN: 978-605-86393-3-1, Ankara 2013, s. 21. <http://www.igb.gov.tr/Forms/Makalelerimiz.aspx>, (Erişim Tarihi: 05.07.2013)

1925-2013 yılları arasında kurulan il, ilçe ve bucak sayılarının sayısal verilerinin değişim grafiği üzerinde şekillendirilmesi sonucunda Şekil 3’de gösterilen grafik elde edilmektedir. (Bkz. Şekil 3)

**Şekil 3: 1925-2013 Mülki Yönetim Birimleri Değişim Grafiği**



**Kaynak:** Nazmi Küçükyağcı, “Bucakların İşlevsizleştirilmesinde Merkezin/Merkezi siyasetin Rolü”, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık, ISBN: 978-605-86393-3-1, Ankara 2013, s. 22. <http://www.igb.gov.tr/Forms/Makalelerimiz.aspx>, (Erişim Tarihi: 05.07.2013)

### 4.3. İlçe Yönetimi

Eski ifadesiyle *kaza*, ilden sonra gelen bir yönetim kademesidir. Kaza kelimesi Arapça kökenli bir kelime olup, “yargı, yargılama işlevi” ve “kadılık, kadının görev yeri” anlamlarına gelmektedir. Kaza biriminin bir yönetim kademesi olarak kabul edilmesi ilk önce 1876 Anayasası’nda yer alarak başlamış ve ardından 1921 ve 1924 Anayasa’larında da yer alarak devam etmiştir. İlçe kavramı Türkçe kurallarına göre “il” ve küçültme eki olarak görev yapan “-çe” unsurlarının birleştirilmesinden meydana gelmiştir. İlçe bu haliyle il yönetiminin küçültülmüş bir yönetim kademesi veya modeli olarak ifade edilebilmektedir (Güler 2011: 246-247).

İlçe devletin yönetsel kademesi ve il yönetim biriminin sınırları içerisinde yer alan bir teşkilat birimidir. Böylece her il sahip olduğu yüzölçümü ve nüfus oranına göre değişen sayıda birden fazla ilçeyi kapsamaktadır (Duran 1973: 4).

İlçe kademesi 1960'lı yıllarda, Birleşmiş Milletlerin teşvik ettiği “Toplum Kalkınması Projesi” ile birlikte önem kazanmaya başlamıştır. İlçe kademesi bu proje ile birlikte kalkınmanın hedef noktası olarak belirlenmiştir. Yapılan çalışmalar ilçeyi mülki yönetim kademesinden ileri bir seviyeye taşıyarak bir yerel yönetim birimi haline gelmesinin önerilmesi noktasına ulaştırmıştır. Bu dönemde “ilçe özel idaresi” kurulması yönünde öneriler sunulmuş, ancak sonuç alınamamıştır. Böylece ilçe mülki yönetim birimi olarak kalmıştır. İlçenin öneminin artması bucakları arka planda bırakmış ve zaman içerisinde yok olmalarının yolunu açmıştır (Güler 2011: 247).

Türk Kamu Yönetimi sistemi içerisinde yer alan ilçe yönetimi 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 3. bölümünde “İlçe İdaresi ve Teşkilatı” başlığı altında düzenlenmiştir. İlçe yönetimi il yönetiminin bir benzeri şeklinde örgütlenmiştir (Aydın 2009: 113; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>, Erişim Tarihi: 12.04.2013).

İlçe yönetim birimi yönetim teşkilatımızda eski geleneğin izlerini taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin halka sunulması ve çevredeki toplumsal ve ekonomik yapıların daha iyi bir konuma getirilmesi adına ilçe oldukça önem taşımaktadır. İlçe yönetimi Anayasal bir örgütlenme biçimi değildir. 1982 Anayasası ili temel yönetim birimi olarak kabul etmiştir. İl haricindeki diğer taşra yönetim birimlerinin düzenlenmesini kanun koyucuya bırakmıştır (Parlak ve Sobacı 2012: 99).

İlçe mülki yönetim bölümleri arasında ikinci sırada yer almaktadır (Yıldırım 2002: 121). İlçelerin kurulması, varlıklarına son verilmesi, merkezlerinin belirlenmesi ve işaretleme, isimlerinin değiştirilmesi ve bir ilçenin yönetsel anlamda bağlı olduğu ilden ayrılarak başka bir ilin sınırları içerisine dâhil edilmesi kanun yolu ile yapılmaktadır. Buna karşın, ilçenin komşusu olan başka bir il ile aralarındaki mevcut sınırlarının yeniden düzenlenmesi konusunda İçişleri Bakanlığı'nın hazırlayacağı müşterek kararname çıkartılması gerekmektedir. İl yönetim kurulları ve il genel meclisi il sınırları içerisinde yer alan ilçelerin kurulması, varlıklarına son verilmesi, başka bir ille bağlanması, merkezlerinin ve sınırlarının tespit edilmesi konularında görüş bildirmektedirler. İlçelerin kurulması veya kaldırılması hususunda ilgili bölgenin coğrafi yapısı, ekonomik şartları ve ihtiyaç duyulan kamu hizmetlerinin nitelikleri göz önünde bulundurulmaktadır. İlçe, merkezi yönetim içerisinde yer almaktadır. Her ilde birden fazla sayıda ilçe bulunmaktadır. İlçe yönetiminde merkez ve çevre ilçeler olmak üzere iki farklı unsur vardır. Merkez ilçe bağlı olduğu ilin

merkezidir. Aynı zamanda hiçbir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin oluşturduğu alan da merkez ilçe olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla Büyükşehirler haricindeki illerde, her ilin merkezi merkez ilçe olarak adlandırılmaktadır. Büyükşehirlerin ayrı tutulmasının sebebi merkezde birden fazla ilçenin bulunmasından kaynaklanmaktadır. Çevre ilçeler ise ile bağlı olan diğer ilçeleri ifade etmektedir (Parlak ve Sobacı 2012: 99; Derdiman 2003: 270; Görelî 1952: 391).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1968-1972) "Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi Programları" başlığı altında yer alan (d) fıkrasında belirtildiği üzere toplumsal kalkınma konusu vali ve kaymakamların öncülüğünde yapılacak olan girişimlere bırakılmıştır. Bununla birlikte ve özellikle ilçe yönetim birimlerinin mali, yönetsel ve teknik olarak kalkındırılmasına ve örgütlenmesine özen gösterilmiştir (Ceylan 1977: 36; İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972): 250).

İlçelerin toplumsal kalkınmada önemli görevler üstlenmesinin ve ilçe yönetiminin başında bulunan kaymakamların ise bu konuda öncü olabilecekleri öngörüsünün temellerini oluşturan unsurlar şu şekilde sıralanabilmektedir (Ceylan 1977: 36-37):

- İlçe vatandaşların sorunlarının çözülebilmesi için en yakın ve en kolay başvuru yapılabilecek makam konumundadır,
- Vatandaşların dilek ve şikâyetlerinin kaymakam tarafından kolay bir biçimde karşılanacağı inancı yaygındır. Örneğin köy halkı köyün sorunlarının çözümü için kaymakamı en yetkili kişi olarak görmektedirler,
- Uygulamada kaymakamların köy sorunlarının çözülmesi konusunda oldukça etkili oldukları görülmektedir,
- İlçe yönetim birimi köye en yakın yönetsel birim olarak köye hizmet götürülebilecek bütün imkânları, araç ve gereci ve hizmet kuruluşlarını bünyesinde barındırmaktadır,
- İlçe yönetimleri uygulamada vatandaş ile devletin iş birliği yaptığı ve vatandaşların karşılıklı biçimde yardımlaştığı olumlu örnekler sergilemiştir.

Merkez ilçe ile bir ilin merkezinde yer alan ilçe aynı kavramı ifade etmemektedir. Bir ilin merkezinde yer alan ilçe, il yönetim birimine bağlı olan her bir Büyükşehir ilçesini ifade etmektedir. Bu ilçeler çevre ilçelerde olduğu gibi bir ilçenin sahip olması gereken bütün unsurlarına ve teşkilatına sahiptirler. Ancak merkez ilçe kavramı farklı bir durumu ortaya koymaktadır. Merkez ilçede ayrı bir yönetici bulunmamaktadır. İlin valisi merkez

ilçenin de yöneticisidir. Dolayısıyla vali merkez ilçede kaymakam niteliğiyle yöneticilik sıfatını yürütmektedir (Derdiman 2003: 270-271).

Merkez ilçe kavramı valiler açısından değerlendirilecek olunursa başında valinin değil, bir kaymakamın bulunduğu merkez ilçe yapılanması valilerin günlük görev yükünü azaltması ve daha fazla koordinasyon, yönetim ve denetim yapma imkânlarını çoğaltması bakımından yararlı bir uygulama olarak kabul edilmektedir (Duran 1973: 5).

06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile birlikte büyükşehir belediyesi kurulan il merkezlerinde standart olarak ilçe belediyesi kurulması ilkesi getirilmiştir. Dolayısıyla kaymakamlığı olmayan alt kademe belediyelerine sahip büyükşehir belediyelerinde bundan sonra kaymakamlık birimlerinin oluşturulduğu ilçe belediyelerinin kurulması hükmü getirilmiştir (Parlak ve Sobacı 2012: 99).

İlçe yönetimi; “kaymakam”, “ilçe müdürleri” ve “ilçe idare kurulu” olmak üzere üç unsurdan meydana gelmektedir (Parlak ve Sobacı 2012: 100).

#### **4.3.1. Kaymakam**

İlçenin yönetiminden sorumlu en yüksek idari yönetici olan kaymakam ilçede hükümetin temsilcisidir. Kaymakam valinin gözetimi ve denetimi altında görevlerini yerine getirmektedir. Vali ilçeye ait olan bütün işlemler hakkında doğrudan kaymakam ile yazışmaktadır. Aynı şekilde kaymakam da yöneticisi bulunduğu ilçenin bütün işlemleri hakkında doğrudan vali ile yazışmaktadır. Ancak acil durumlarda valiye ulaşamadıkları takdirde, daha sonradan valiyi bilgilendirmek şartıyla, doğrudan ilgili bakanlık ile iletişime geçebilmektedirler. Kaymakam İçişleri Bakanı'nın, Başbakan'ın ve Cumhurbaşkanı'nın imzalarını taşıdığı bir müşterek kararname ile atanmaktadır. Kaymakamlık valilik makamında olduğu gibi “istisnai memuriyet” değil, bir “meslek memurluğu”dur. Kaymakam olabilmek için genel ve özel olmak üzere birçok şartların yerine getirilmesi gerekmektedir (Parlak ve Sobacı 2012: 100; Derdiman 2003: 271). Kaymakamlığı valilikten ayıran bir diğer unsur da kaymakamların siyasi bir niteliğinin olmamasıdır. Kaymakamların çeşitli sebeplerden dolayı görevlerinin başında olmamaları durumunda eski uygulama ile ilçede görev yapan herhangi bir ilçe müdürü kaymakamlık makamına vekalet edebilmekteydi. Ancak bu uygulama 2002 yılında yapılan yeni düzenleme ile

değiştirilmesi üzerine bundan sonra kaymakamlığa sadece mülki yönetim amirliği sınıfından olan kişiler vekâlet edebilmektedir (Aydın 2009: 117).

Valinin sahip olduğu yetki genişliği ilkesinin kaymakamlara tanınmadığı yönünde idare hukukçuları fikir birliğine varmışlardır. Kaymakam ilçede genel emirler çıkarma yetkisine sahip değildir. Bu yetki sadece il yönetiminde valiye tanınmıştır. Kaymakam merkeze değil, doğrudan valiye bağlı olarak görev yapmaktadır (Derdiman 2003: 272).

Kaymakam yönetsel olarak askeri ve yargı kuruluşlarını denetleyememektedir. Kaymakam olağanüstü durumlarda askeri kuruluşlardan yardım isteyememektedir. Ancak meydana gelen durum hakkında hem valiyi hem de askeri kuruluşları bilgilendirmektedir (Parlak ve Sobacı 2012: 100).

Kaymakamın ilçede geleneksel görevlerinin yanında sosyal devlet anlayışının getirmiş olduğu kırsal alanların kaldırılmasına öncülük etmek ve sorunlarına çözüm yolu üretmek gibi görevleri de vardır (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 66).

İlçenin en büyük mülki yönetim amiri olan kaymakamın görevleri şunlardır (Ceylan 1977: 39; Parlak ve Sobacı 2012: 100-101; Aydın 2009: 117-120; Derdiman 2003: 272-275):

- Kaymakam ilde valinin yerine getirmiş olduğu görevlerin daha sınırlı olanlarını ve daha sınırlı yetkilerle ilçede yerine getirmektedir.
- Kaymakam ilçede hükümetin temsilcisi olmakla birlikte siyasi bir yürütme aracı değildir. İlçede valinin talimatları ile görev yapmaktadır.
- Kaymakam ilçede bulunan bütün merkezi yönetim kuruluşlarının ve personellerinin hiyerarşik olarak amiridir.
- Kaymakam acil durumlar istisna olmakla birlikte genel kural olarak bakanlıklarla olan iletişimini vali aracılığıyla yapmaktadır.
- Kaymakam ilçede kamu düzeninin sağlanması ve korunmasından sorumludur. Bu amaçla gerekli olan bütün tedbirleri almaya yetkilidir. Gerekli durumlarda ilçede bulunan bütün kolluk kuvvetlerini bu amaç için kullanmaktadır.
- Kaymakam ilçede, kanun, yönetmelik, tüzük ve hükümet kararlarının yayımlanmasını, ilanını ve uygulanmasını temin eder. Bu amaçla sahip olduğu yetkilerini kullanmaktadır.

- Kaymakam sahip olduğu vesayet yetkisini ilçede bulunan yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanmaktadır.
- Kaymakam ilçede konumlanan devlete ait kamu kurum ve diğer işletmeleri, özel işletmeleri, il özel yönetimi, belediye ve köy yönetimlerini ve bunlara bağlı diğer yönetimleri denetleme yetkisine sahiptir.
- Kaymakam, yaptığı incelemeler sonucunda ilçe yönetim şube başkanlarının görev başında kalmalarında bir sakınca gördüğü takdirde valinin onayını da almak şartıyla görevden uzaklaştırabilmektedir. Bununla birlikte kaymakam diğer memur ve görevlileri kendi sorumluluğu altında görevden uzaklaştırabilmektedir.
- Kaymakam, ilçede görev yapan uzman kimliğine sahip veya fen işlerine dahil memurları ve diğer görevlileri ilçenin genel ve yerel hizmetlerinin yerine getirilmesi doğrultusunda ve asli görevlerine zarar vermemek şartıyla valiliğin onayını alarak ilçede görevlendirebilmektedir. Valilikten gelen emir üzerine bu görevliler kendilerine verilen görevleri yerine getirmekle mükelleftirler.
- Kaymakam, Cumhuriyet Bayramı'nda ilçede yapılması öngörülen resmi törenlere başkanlık yapmakta ve tebrikleri kabul etmektedir.
- Kaymakam, valinin onayı ile birlikte ilçede görev yapan bütün genel veya özel kolluk kuvvetleri personellerinin görev yerlerini geçici veya sürekli olmak üzere değiştirebilmektedir.
- Kaymakam ilçede bulunan ceza ve infaz kurumlarında hükümlü veya tutuklu olarak bulunan kişilerin sağlıklarından ve kurum genel şartlarının muhafazasından Cumhuriyet Savcısı ile birlikte sorumludur.
- İlçe sınırları içerisinde bulunan belediye ve köy işlerinin sorunları ve yönetimi için belediye başkanları ve köy muhtarları kaymakam vasıtasıyla bir üst makama başvuru yapabilmektedirler.
- Kaymakam, her yıl ilçe sınırları içerisinde kalan bucakların ve köylerin en az yarısını ve ilçe içindeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemekle sorumludur. Kaymakam bu denetlemeleri sırasında vatandaşların şikâyet ve sıkıntıları dinlemekte ve sorunların kaynaklarını doğrudan yerinde görüp incelemektedir. Denetleme gezilerine çıkmadan önce valiyi bilgilendirmekte ve

incelemeleri sonucunda elde etmiş olduğu sonuçları bir rapor halinde valiye sunmaktadır.

- İlçede görev yapan memurların izin ve özlük haklarına ilişkin yetkilerini kullanmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarında görev yapan personellere izin verilmeden önce kaymakamın onayını almak gerekmektedir. Bu durum kaymakamın sahip olduğu vesayet yetkisinden kaynaklanmaktadır.

Kaymakamın sahip olduğu yetkilerin illerde valilerin sahip olduğu yetkiler ile karşılaştırıldığında aralarında çok büyük farklılıkların olmadığı görülmektedir. Ancak uygulamada kaymakam ve valinin görevleri arasında bazı farklılıkların olduğu görülmektedir. Bu farklılıklar şunlardır (Parlak ve Sobacı 2012: 100-101; Derdiman 2003: 275-277):

- Valilik “istisnai memuriyet” olmasının yanında kaymakamlık bir “meslek memurluğu”dur.
- Vali ilde hem devletin hem de hükümetin temsilcisidir. Bu karşın, kaymakam ilçede sadece hükümetin temsilcisi konumundadır. Bu sebepten dolayı kanun vasıtasıyla açık bir hüküm verilmediği sürece kaymakam ilçede devlet tüzel kişiliğini temsil edememektedir. Devletin tüzel kişiliğini temsil edememesinden dolayı devlet tüzel kişiliği adına da işlem yapamamaktadır.
- Vali il sınırları içerisinde devleti temsil etme yetkisinden dolayı sahip olduğu sıfat ile birlikte mahkemede il adına davalı veya davacı olabilme hakkına sahiptir.
- Vali devlet adına sözleşme yapma yetkisine sahip iken, kaymakamın böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.
- Valinin yetki genişliği ilkesinden kaynaklanan yetkileri vardır. Ancak kaymakam böyle yetkilere sahip değildir. Dolayısıyla valinin il sınırları içerisinde merkezi yönetime danışmadan bazı kararlar alma ve bu kararları uygulama yetkisi vardır. Kaymakamın ise böyle yetkileri bulunmamaktadır. Valinin yetki genişliği ilkesine dayanarak gerçekleştirebileceği işlemler kanunla birlikte kendisine verilmektedir.



- Vali genel emir çıkarma yetkisine sahip iken, kaymakamın görev yaptığı ilçede genel emir çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.
- Valinin başka bir ülkenin konsolosu ve ülkemize komşu olan devletlerin sınırlarda yer alan makamları ile iletişim kurma yetkisi bulunmaktadır. Kaymakamın doğrudan böyle iletişim kurma yetkisi bulunmamaktadır.
- Vali ihtiyaç duyduğu takdirde il sınırları içerisinde bulunan bütün askeri makamlardan doğrudan yardım isteme yetkisine sahip iken, kaymakamın doğrudan kullanabileceği böyle bir yetkisi yoktur. Kaymakam valilik aracılığıyla ve valiye haber vermek suretiyle askeri makamlardan yardım isteyebilmektedir.
- Vali Cumhuriyet Başsavcılığı'na kamu davası açılması yönünde talepte bulunabilmektedir. Valinin bu talebi emir verme yetkisi dışındadır. Kaymakamın kamu davası açılması yönünde bir talebi olması konusunu kanunlar düzenlememiştir.

#### 4.3.2. İlçe Müdürleri

Bakanlıkların ilçelerde örgütlenme birimlerini oluşturan ilçe teşkilatlarının başında bulunan kişilere “ilçe müdürü” veya “ilçe idare şube başkanı” adı verilmektedir. İlçe müdürleri bakanlık teşkilatlarının ilçedeki en yüksek idari amiri konumundadırlar. İlçe müdürleri temsilcisi oldukları bakanlıkların işlemlerini yürütürken doğrudan kaymakama karşı sorumluluk içerisindedirler. İlçede hiyerarşik olarak kaymakamdan sonra gelen ikinci dereceye sahip devlet memurlarıdır. İlçe müdürlerinin il düzeyinde veya başka kurumlarla doğrudan yazışma yetkilerinin olmamasından dolayı yapacakları bütün yazışmalar kaymakam aracılığı ile olmaktadır. Ancak önemli durumlarda ilçe müdürleri, il müdürleri ile doğrudan yazışabilmektedirler (Parlak ve Sobacı 2012: 101; Derdiman 2003: 278).

İlçe müdürleri kaymakam tarafından kendilerine verilen emirleri yerine getirmek ve gerekli olan incelemeleri yaptıktan sonra kaymakama bilgi vermekle sorumludurlar. Kaymakam tarafından kendilerine verilen bir emirin kanun, tüzük, yönetmelik veya hükümet kararlarına aykırı olduğunun görüşünde oldukları takdirde kaymakama durumu bildiren bir yazı yazmaktadırlar. Kaymakam verdiği emirde ısrar ederek, yazılı metinlere aykırı olmadığını beyan ettiği takdirde emir yazılı bir hale getirilmekte ve durum valiye

bildirilmektedir. Validen cevap gelene kadar verilen emir kaymakamın sorumluluğu altında uygulanmaktadır (Aydın 2009: 121).

### 4.3.3. İlçe İdare Kurulu

İlçe yönetim kurulu, kaymakamın başkanlığında toplanan ve yazı işleri müdürü, mal müdürü, hastane doktoru veya sağlık grup başkanı, milli eğitim müdürü, gıda, tarım ve hayvancılık müdürlerinden meydana gelen bir kurulu ifade etmektedir. İl yönetim kurulu ile benzerlik gösteren ilçe yönetim kurulunun asıl amacı kaymakama görevini yürütmesi sırasında danışmanlık yaparak yardımcı olmaktır (Parlak ve Sobacı 2012: 101; Derdiman 2003: 275-277).

İlçe yönetim kurulunda bulunmayan diğer yönetim şubelerinin başkanları kurul tarafından kendilerine ait olan işlemlerin görüşülmesi sırasında kurula katılarak fikir beyan etmekte ve oylamaya katılmaktadırlar. İlçe yönetim kurullarının vermiş oldukları kararlara karşı il yönetim kurullarına itirazda bulunulabilmektedir. İl yönetim kurullarının vermiş oldukları kararlara karşı itiraz ise Danıştay'da görev yapan yetkililer tarafından Danıştay Kanunu'na uygun olmak şartı ile itirazda bulunabilmektedirler (Aydın 2009: 122).

## 4.4. Bucak Yönetimi

Bucak, 1921 ile 1960 yılları arasında üzerinde çokça tartışılan bir konu haline gelmiştir. 1960'lı yıllarda bucak eski popüleritesini veya önemini kaybetmiş, ilçeleşme yolunda ön hazırlık birimi olarak değerlendirilmiş ve yönetim kademesinde fazlalık olarak kabul edilmiştir (Güler 2011: 248).

Bucak yönetimi coğrafi, ekonomik ve idari yönden aralarında bağlantı bulunan kasaba ve köylerden oluşan mülki yönetimin son yönetsel birimidir. Bucak yönetimi, bucak sınırları içerisinde kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olan kuruluşların birbirleri ile ilişkilerini düzenlemek ve bu kuruluşların gerçekleştirdiği faaliyetleri denetim altında tutmak için kurulmuş idari birimleridir. Bucakların kurulması ve kaldırılması kanunla değil, idari işlem sonucunda olmaktadır. Bucakların kurulmasında İçişleri Bakanlığı'nın kararı gerekmektedir. Daha sonradan Cumhurbaşkanı'nın onayı ile bucaklar kurulmuş olmaktadır. Günümüzde bucaklar eski önemlerini kaybetmiş durumdadırlar. Bu sebepten dolayı yeni bucak kurulma yoluna gidilmemektedir. Ülkemizde bu sebepten dolayı zaman içerisinde bucakların sayısında gözle görülür biçimde azalma meydana

gelmiştir (Parlak ve Sobacı 2012: 101; Aydın 2009: 134). Bu durum bucak yönetim birimi adına “daha vücut bulmadan fiilen ortadan kalkmıştır” (Tamer 2001: 29) şeklinde ifade edilebilmektedir.

Bucak yönetimleri il sisteminin en alt basamağında yer almasına rağmen güncel gelişmelere uyum sağlayamamalarından dolayı zaman içerisinde işlev kaybına uğramışlardır. Bu işlev kaybı sonucunda yapılan yeniden düzenleme çalışmalarında köy ile ilçe arasında gereksiz bir birim olarak kalan bucak yönetimlerinin kaldırılması yönünde benzer ifadeler rastlanılmaktadır (TÜSİAD Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler 1995: 46).

Bucakların kaldırılması yönündeki düşünceler ve bucaklar konusunda yaşanan tereddütler kendilerinden beklenen faydaların sağlanamamış olmasından kaynaklanmaktadır. Bucak yönetim biriminin yetersizliğinin kaynağı yeteri miktarda kaynağa sahip olmaması, “hükmi şahsiyetinin olmaması”, teşkilatın tam anlamıyla belirli bir düzene sokul(a)maması, yetki noksanlığı ve görev alanlarının sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır (Tamer 2001: 29).

1871 yılında “nahiye” adı altında mülki yönetim sistemimize dahil olan bucaklar planlandığı gibi etkin bir hizmet birimi olarak faaliyet gösterememişlerdir. Bucakların ilk kuruluş amacı kırsal kesimlerde yaşayan vatandaşların devlet ile olması gereken iletişimlerinin sağlanmasıydı. Ancak kurulduğu dönemin şartları ile günümüz şartları aynı değildir. Ulaşım imkânlarının eskiye göre fazlaca gelişmesi ve toplumun ekonomik ve sosyal yönden kalkınması sonucu kırsal kesimlerin il ve ilçelerle olan iletişim olanaklarında bir artış ve rahatlama meydana gelmiştir. Dolayısıyla bucaklara olan ihtiyaç azalmış ve fiilen işlemez bir hale gelmişlerdir. Görev süresi bitip boşalan bucak müdürlükleri kadrolarına yeni atamalar yapılmamıştır. Günümüz şartlarında resmi olarak varlığını koruyan bucak yönetimlerine artık ihtiyaç kalmamıştır (Eryılmaz 2012: 158). Ancak küçük yerleşim yerlerinde ilçe kurulması yerine, sayıları azaltılan bucakların tekrardan kurulması yoluna başvurmak daha etkili ve verimli olacaktır. Bir ilçe teşkilatının kurulması için tüketilen kaynaklar bu şekilde daha verimli bir biçimde kullanılabilir (Yıldırım 2002: 122).

Gerçekte il yönetim biriminin altında yer alan kamu hizmetlerinin ilçe kademesinde toplanması ve sorunların bu düzeyde çözülmesi bucak yönetimlerinin varlığını tartışmalı kılmakta ve gerekliliğini azaltmaktadır (Tamer 2001: 30).

Geçen zaman içerisinde bucak yönetimlerinin işlevselliklerini yitirmesi sonucunda en alt mülki yönetim birimi olarak bucak yerine ilçenin yer aldığı ifade edilebilmektedir. Bunun yanı sıra bu süreç içerisinde ilçelerin birçoğu da küçülerek veya gelişme göster(e)meyerek bucak görünümü almıştır (Cengiz 2013: 54).

5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu”nda mülki yönetim sistemi il, ilçe ve bucaktan oluşan üç kademeli bir yönetim tarzı olarak değerlendirilmiştir. Ancak bu yönetim birimlerinden birisi olan bucak yönetimi zaman içerisinde işlevsiz bir hale gelmiştir. Dolayısıyla “hukuken olmasa bile fiilen karşımıza *iki kademeli* bir mülki yönetim yapısını çıkarmıştır.” (Başa 2008c: 7).

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı “On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile birlikte Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun illerinde yer alan bucaklar ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır (6360 sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>, Erişim Tarihi: 28.05.2014).

“14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle, bu Kanunun başlığında yer alan “ON ÜÇ” ibaresi “ON DÖRT” olarak, “YİRMİ ALTI” ibaresi “YİRMİ YEDİ” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir.” (6360 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>, Erişim Tarihi: 28.05.2014).

11.09.2014 tarihli ve 29116 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı “İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun”un 129. maddesi’nin ikinci fıkrasında yer alan hükme göre tüm illerde bucak yönetimlerinin varlığına son verilmiştir. İlgili Kanun’un 129. maddesi’nin ikinci fıkrasında bu hüküm şu şekilde ifade edilmiştir: “Tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır.”. Bu hükmün ilgili olduğu kanun metnine taşınması şu şekilde ifade edilmiştir: “MADDE 128 – 129 – (5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile ilgili olup

yerine işlenmiştir.)”. Buna göre 22.03.2008 tarih ve 26824 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un “Katılma, bağlanma, sınır dışına çıkarılma ve isim değişikliği” başlığı altında yer alan 2. maddenin (9). fıkrasında “(Değişik: 10/9/2014 - 6552/129 md.) Tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır.” şeklinde yer alarak Türkiye’de tüm illerde bucak yönetim birimlerinin varlığı resmi olarak son verilmiştir (11.09.2014 Tarih ve 29116 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete,<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140911m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140911m1.htm>, Erişim Tarihi: 23.10.2014; 10.09.2014 Tarih ve 6552 Sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6552.pdf>, Erişim Tarihi: 23.10.2014; 06.03.2008 Tarih ve 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf>, Erişim Tarihi: 23.10.2014).

Bucak yönetimi “bucak müdürü”, “bucak meclisi” ve “bucak komisyonu”ndan meydana gelmektedir (Parlak ve Sobacı 2012: 102; Yıldırım 2002: 122).

#### **4.4.1. Bucak Müdürü**

Bucak yönetiminin başında bucak müdürü bulunmaktadır. Bucak müdürü bucakta hükümet temsilcisi ve memuru olarak görev yapmaktadır. Bucak müdürüne yardımcı olarak bucakta ihtiyaca göre ve valilik makamına bağlı olmak şartıyla sağlık personeli, veteriner, tarım memuru, fen memuru, tapu memuru ve nüfus memuru gibi idari personel ve bunların teşkilatları bulunabilmektedir (Aydın 2009: 134).

Bucak müdürü İçişleri Bakanlığı tarafından atandıktan sonra valinin emri altında ve vali tarafından tespit edilen bölgelerde görev yapmaktadır. Bucak müdürü olmak için en az lise eğitimini tamamlamış ve bucak müdürlüğü kursu eğitiminden geçmiş olmak gerekmektedir. Bucak müdürü bucakta kamu düzenini sağlamak, bütün merkezi idari kuruluşları denetlemek, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının yayımlanmasını

ve yürütmesini sağlamak için gereken bütün önlemleri almakla görevlendirilmiştir (Parlak ve Sobacı 2012: 102).

Bucağın güvenliğinden bucak müdürü sorumludur. Bucak müdürü bucağın güvenliğini sağlayabilmek için gerekli olan bütün önlemleri almakta ve uygulamaktadır. Bu konuda özel ve genel kolluk kuvvetlerini kullanmaya yetkilidir. Kolluk güçleri bucak müdürünün emirlerini yerine getirmekle sorumludurlar. Aynı zamanda bucak müdürü, bucakta meydana gelebilecek doğal afetlerle mücadelede birinci dereceden sorumlu kişidir. Bu konuda gerekli tedbirleri kaymakamın onayı dâhilinde almakla mükelleftir (Aydın 2009: 136).

Bucak müdürleri her yıl en az bir kere bucağa bağlı kasaba ve köyleri dolaşarak vatandaşların ihtiyaç ve şikâyetlerini dinlemekte ve sorunları yerinde görüp tespit etmektedir. Bucak müdürleri incelemeleri sonucunda tespit ettikleri sorunları çözümlenebilmek için yapılması gereken bütün işlemleri yapmakla sorumludurlar. Bununla birlikte yetkileri dışında olan sorunların çözümü için bağlı oldukları kaymakamlıklara başvuruda bulunmaktadır (Derdiman 2003: 280).

#### **4.4.2. Bucak Meclisi**

Bucak meclisi seçilmişlerden ve doğal üyelerden oluşmaktadır (Parlak ve Sobacı 2012: 102). Seçilmiş üyeler bucak sınırları içerisinde bulunan belediye meclisi ve köy ihtiyar heyeti tarafından seçilmektedirler. Doğal üyeler ise bucakta görev yapan sağlık personeli, veteriner, tarım öğretmeni ve başöğretmenlerden oluşmaktadır. Bucak meclisi bir defa olmak üzere her yılın ekim ayında toplanmaktadır (Derdiman 2003: 281). Bucak meclisinin temel görevi bucak sınırları içerisinde kalan belediye ve kasabaların yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamasıdır (Parlak ve Sobacı 2012: 102).

#### **4.4.3. Bucak Komisyonu**

Bucak meclisinin bir yıl süreli olmak şartıyla kendi arasından seçeceği dört üyeden meydana gelmektedir. Bucak komisyonu bucak meclisinin görev yapmadığı zamanlarda bucak meclisi adına bucağa ait olan işlerin görülmesinden sorumludur. Bucak meclisinde görev yapan doğal üyeler bu komisyona seçilmemektedirler (Parlak ve Sobacı 2012: 102; Yıldırım 2002: 123).

## 5. Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği İlkesi ve Geleceği

Türk kamu yönetiminde il yönetim birimi yönetsel bölünüşün ilk kademesini oluşturmaktadır. İl yönetim birimi merkezi yönetimin taşra uzantısını temsil etmektedir ve aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olarak varlığını sürdürmektedir. Böylece il yönetim birimi çift yönlü olarak yönetsel bölümlenmede yerini almıştır. Merkezi yönetim tarafından yeni bir il kurulduğu zaman aynı sınırlar içerisinde il özel yönetimi de otomatik olarak varlık kazanmış olmaktadır. İl genel yönetim birimi ile il özel yönetimi arasındaki var olan durum 1876 Kanun-i Esasi ile yönetim sistemimizde yer almaya başlayan “tevsii mezuniyet (yetki genişliği)” ve “tefriki vezaif (görevler ayrılığı)” ilkeleri ile tespit edilmeye çalışılmıştır. 1800’lü yılların sonlarında bu iki ilke adem-i merkeziyet ilkesi kapsamında bir arada değerlendirilmeye başlanmıştır (Keskin 2009a: 347).

Yetki genişliği ilkesi merkezi yönetimin sahip olduğu karar alma ve uygulama yetkisinin taşrada görev yapan yetkili memurlara aktarılmasını ifade etmektedir. Yetki genişliği ilkesi, yetki devri kavramının bir yorumu olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı zamanda yetki genişliği ilkesi bir yönetim tekniğidir (Yılmaz 2007b: 1245).

Yetki genişliği ilkesinin ortaya çıkış sebeplerini sıralamak konunun daha iyi bir biçimde kavranabilmesi için önem taşımaktadır. Bu bağlamda aşırı merkeziyetçilikten kaynaklanan kırtasiyecilik, işlerin yavaş ilerlemesi veya tamamen aksaması, merkezde artan kamu bürokrasisinden kaynaklanan sorunlar, hükümetin programlarında yaşanan gecikmeler, hizmet sunumlarında yerel ihtiyaç ve özelliklerin dikkate alınmaması, sunulan hizmetlerin maliyetinin artması, kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanamaması veya zorluk yaşanması, acil durumlarda olaylara müdahale edilmesinde yaşanan sıkıntılar ve zorluklar, merkezi yönetimin ayrıntılarla uğraşmasından kaynaklanan sorunlardan dolayı gerçek görevlerini yerine getirmeye zaman bulamaması ve yerel halkın yönetime katılımının kısıtlanması gibi olumsuzlukların giderilmesi veya çözüme kavuşturulması amacı yetki genişliği ilkesinin varlık sebeplerini oluşturmaktadır. Merkeziyetçilik anlayışında karar alma ve uygulama yetkisi merkezi yönetimde toplanmıştır. Merkezi yönetim almış olduğu kararları ülkenin geneline yayılmış olan *idare ajanları* vasıtasıyla uygulamaya geçirmektedir. Bu aşırı merkeziyetçilik anlayışından doğan olumsuzlukları gidermek için hizmet sunumları yerel yönetim birimlerine devredilmiştir. Ancak ülke genelinde hizmetlerin bütünlüğünü ve birliğini sağlamak amacıyla merkezi yönetim merkeziyetçilik anlayışından vazgeçmek istememiştir. Bu

noktada merkeziyetçiliğin olumsuzluklarının önüne geçebilmek ihtiyacından doğan ve bir yönetim tekniği olan yetki genişliği ilkesi ortaya çıkmıştır (Yılmaz 2007b: 1246; TÜSİAD Raporu 1995: 47).

Yetki genişliği ilkesi kanun yolu ile veya kanundan destek alarak uygulamaya konulan yetki devri sonucu uygulanmaktadır. Ancak yetki genişliği ilkesi ile yetki devri arasında temel ayrım noktaları vardır. Yetki devri konusunda kanunun bir kısıtlaması olmadığı takdirde her kademede kamu görevlisine uygulanabilmektedir. Farklı bir ifadeyle her kamu görevlisine yetki devredilebilmektedir. Ancak yetki genişliği ilkesinde durum farklıdır. Yetki genişliği ilkesi ile devredilecek yetki hiyerarşik olarak üst sıralarda yer alan kamu görevlilerini ilgilendirmektedir. Yetki devri sınırlı bir alanda ve kısa bir süre için söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte yetki genişliği ilkesi daha geniş bir alanda süreklilik taşıyan bir özellikte uygulanmaktadır (Yılmaz 2007b: 1246-1249).

Yetki devrinin genel özellikleri şunlardır (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 72):

- Yetki kişiye değil, kişinin temsil ettiği makama devredilmektedir.
- Yetki kamu görevlisi için kendisine tanınmış olan bir hak değil, bir görev, mecburiyet ve ödevdir.
- Yetki kanun yolu ile ve kanuna uygun bir biçimde devredilmektedir.
- Yetki kanunun belirlediği amaç dâhilinde kullanılmalıdır.

Yetki genişliği uygulamasının yararlı bazı sonuçları da bulunmaktadır. Bu yararlılardan ilki merkezi yönetimin yerel yönetimlerle ilişkilerinde belirli bir organizasyon kurarak iletişimi sağlamaktadır. Ancak gücün merkezi yönetim ile seçilmiş yerel yönetim birimleri arasında dağıtılması bir sorun olarak ortada durmaktadır. Yetki genişliği ilkesi hizmet sunma gücünün yerel düzeyde dağıtılmasını organize etmektedir (Bizet 2002: 478-479).

Yetki devri konusunda söylenebilecek en son husus yetki devrinin Türk mevzuatında çok fazla yaygın olmadığı gerçeğidir. Bunun en önemli sebebi merkezi yönetimin yetkilerini devretme konusunda göstermiş olduğu çekingen tavrıdır. Böylece hiyerarşik olarak üst kademelerde bulunan yöneticiler yerine getirilmesi gereken çok fazla işlem altında ezilmiş durumdadırlar (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 74).



Valilerin yetki devri konusunda çekingen davrandıkları hususlar şunlardır (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 74):

- Önem taşıyan, şifreli veya gizlilik unsuruna sahip ve kişiye özel olan yazışmalar.
- İlin asayişini ve genel düzenini konu edinen yazışmalar.
- Kaymakam ve İdare Şube Başkanlarının kişisel bilgilerini ve durumlarını içeren yazışmalar.
- Siyasi nitelik taşıyan yazışmalar.

Yetki genişliği merkezden yönetim sisteminin il düzeyinde valiye tanımış olduğu ve yönetimin yumuşatılmasını amaçlayan bir ilkedir. Yetki genişliği ilkesi ile merkezi yönetim kendi hiyerarşisi dâhilinde görev yapan taşra teşkilatlarının başında bulunan yöneticilere karar alma ve uygulama yetkisi vermektedir. Bu sayede merkezi yönetimin iş yükü hafifletmekte ve karar alma yetkisi başkent dışında yer alan idari birimlere devredilmektedir (Eryılmaz 2012: 112).

Yetkilerin ve kamu gücünün ülkenin her tarafında tek bir merkezde toplanması merkezi yönetimin temel esasları arasındadır. Bununla birlikte merkezi yönetime esneklik kazandırmak amacıyla kullanılan yetki genişliği ilkesi yerelin yönetime katılmasını sağlamaktadır. Ancak bütün yetkilerin merkezde toplanması unsuru değişmediğinden dolayı yetki genişliği ilkesinin, özerk yerel yönetim ile arasında bir benzerlik oluşmamaktadır. Dolayısıyla yetki genişliği ilkesi ile özerklik farklı kavramları ifade etmektedir. Aynı sebepten dolayı yetki genişliği ilkesini bir *yerinden yönetim modeli* olarak ortaya atmak imkânsızdır (Çoker 1995a: 174-175).

1876 Teşkilat-ı Esasisi'nde illerin yönetimi iki temel ilke olan “tevsi-i mezuniyet” ve “tefrik-i vezâif” üzerine şekillendirilmiştir. I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde bu iki ilkenin ne anlama geldiği konusunda tartışmalar yaşanmıştır. Bu tartışmaların bir boyutunu “tevsi-i mezuniyet”in günümüz anlamında merkezi yönetimin hafifletilmiş bir biçimi olan “yetki genişliği” ilkesine denk düştüğü anlayışı oluşturmaktaydı. Bununla birlikte “tevsi-i mezuniyet”in “yerinden yönetim” ilkesini ifade ettiği yönünde fikirler de ileri sürülmüştür. Ancak 1876 Teşkilat-ı Esasisi'nin “yetki genişliği” ilkesini benimsediği yönünde uygulamalardan kaynaklanan inançlar kuvvetlidir. Çünkü merkezi yönetim taşrada görev yapan yüksek dereceli memurlarına görevleri ile ilgili kendiliğinden karar alma ve uygulama serbestisi tanımıştır. Tartışmaların diğer boyutunu ise “tefrik-i vezâif”in merkezi

yönetim ile taşrada bulunan idari birimlerin arasında meydana gelen görev farklılaşmasının oluşturduğu düşüncelerden kaynaklanmaktadır. 1876 Teşkilat-ı Esasisi'nin taşrada geçerli olan bu iki ilkesinden esinlenilmesi sonucu 1924 Anayasası da illerin yönetimini bu iki ilke üzerine şekillendirmiştir (Bozlağan 1998: 171-172).

1982 Anayasası'nın “Merkezi İdare” başlığı altında yer alan 126. maddede “Yetki Genişliği İlkesi”nden söz edilmiştir. 126. madde'ye göre; “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.” (1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, [http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), Erişim Tarihi: 30.03.2013).

1982 Anayasası'nda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yönetimde hangisinin daha baskın olacağı gibi bir husus değerlendirmeye alınmamıştır. Bu konuda kanun koyucunun takdiri esas olarak kabul edilmiştir. Türk yönetim tarihi incelendiği takdirde mülki yönetim sisteminin sahip olduğu görev ve yetkilerin yerel yönetimlerden ve taşra yönetiminden aşırı merkeziyetçi anlayışa sahip bir merkezi yönetime doğru geçiş yaşandığı görülecektir. Günümüzde Türk yönetim sistemine hakim olan anlayış aşırı merkeziyetçi yapısıyla değişmeden varlığını sürdürmektedir. 1982 Anayasası illerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine göre düzenleneceğini belirtmiştir. Bu durum da il genel yönetiminden yerel yönetimlere doğru yapılacak yetki ve görev aktarımı konusunda uyumsuzluklara sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla aşırı merkeziyetçi bir anlayışla yetki genişliği ilkesi birbiri ile bağdaşmamaktadır. Merkezi yönetim baskın karakterini korurken yetki genişliği ilkesine göre yetki ve görevlerinde artış olması beklenen il genel yönetiminin durumunda herhangi bir değişme yaşanmamaktadır. Bu da yönetimde bir çelişkinin doğmasına sebep olmaktadır (Arslan ve Mahmutoğlu 2011: 13-15).

Aşırı merkeziyetçilikten amaçlanan ülke çapında yönetim alanında merkezi yönetimin güçlü olmasıdır. Ancak merkezi yönetimin güçlü olmasının bir kısım yolu yetki genişliği ilkesi kapsamında mülki yönetim amirlerine tanınacak olan yetkilerin arttırılmasından geçmektedir. Çünkü merkeziyetçi bir yapılanmada devlet bütün kamu görevlerini merkezi yönetim veya merkeze bağlı taşra yönetimi ya da mülki yönetim sistemi aracılığıyla yerine getirmektedir. Merkezi yönetim bütün karar alma aşamalarını

kendi üzerine toplayarak aldığı kararları taşra kuruluşlarına ve mülki yönetim sistemi iletmekte, mülki yönetim amirlerine ise alınan kararları uygulamak görevi düşmektedir. Mülki yönetim sistemine ve mülki yönetim amirlerine yeterli nitelikte kaynak, görev ve yetki aktarımı yapılmamasından dolayı yetki genişliği ilkesi uygulamada tam anlamıyla hayat bulamamaktadır (Arslan ve Mahmutoğlu 2011: 15).

Mülki yönetim amirlerinin merkezi yönetimle olan ilişkileri yetki genişliği ilkesinin işlevsiz hale gelmesinden kaynaklanan sebeplerden dolayı yıpranmaktadır. Mülki yönetim amirlerinin sahip olduğu yetkiler zaman içerisinde azaltılmak suretiyle mülki yönetim sistemi etkisiz ve yetkisiz bir konuma getirilmektedir. Yaşanan bu durum da mülki yönetim sisteminin geleceği konusunu ve gerekliliğini tartışmaya açmaktadır (Arslan ve Mahmutoğlu 2011: 15).

Merkezi yönetim başkentte yer alan teşkilatlarının birçok hizmeti üstlenmesinden dolayı verimsiz ve etkisiz bir halde görev yapabilmektedir. Verimsizleşen işlerin iyileştirilmesi ve kaynak tasarrufunun sağlanmasının gerekliliği yüzünden merkezi yönetim sahip olduğu bazı yetkileri kendi hiyerarşisine dâhil olan alt makamlara aktarmak yoluna gitmiştir. Buradaki temel amaç merkezi yönetimin yerine getirmekle mükellef olduğu işlemlerin daha verimli ve etkili bir biçimde gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır. Taşrada bulunan yöneticiler yetki genişliği ilkesinin kendilerine vermiş olduğu yetki sonucu merkezi yönetimin planladığı ulusal plan, program ve politikaları yerel şartlara göre tekrardan yorumlayarak ve kamu kaynaklarını da israf etmeden vatandaşa verimli bir biçimde hizmet sunabilmektedirler (Eryılmaz 2012: 112-113). Vali yetki genişliği ilkesini kullanarak ilgili bir konuda bakan adına karar almak ve uygulamak yetkisine sahiptir. Ancak merkezi yönetim adına karar alan ve uygulayan yöneticinin aldığı kararları merkezi yönetim her zaman için denetlemek ve alınan kararları etkileyecek emirler vermek yetkilerini saklı tutmaktadır (Gözübüyük 2010: 100).

Merkezi yönetim tarafından atanan ve merkez adına karar verme ve yönetme konusunda 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile il yönetimi düzeyinde vali tek yetkili kişi olarak kabul edilmesine rağmen uygulamada yetki genişliği ilkesinin tam olarak işlediğini ifade etmek oldukça zordur. Bu zorluk merkezi yönetim tarafından il yönetim birimine ve dolayısıyla valiye ulaştırılan yetkilerin merkezin emirleri doğrultusunda kullanılması yönündeki uygulamadan kaynaklanmaktadır. Böylece merkezi yönetim temel yetkiler olarak kabul edilen bütün unsurları kendi elinde toplamaktadır. Bu sebepten dolayı yetki

genişliği ilkesinin uygulanmasında bir takım sorunların olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Bu sorun teorik ile pratiğin çakışması şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 117).

Yetki genişliği ilkesi yalnızca Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin uygulamış olduğu bir ilke değildir. Osmanlı Devleti'nden gelen bu gelenek Türkiye'nin günümüzde çok merkezli bir ülke yapısına sahip olmasından dolayı yönetim sistemimize yabancı olarak durmamaktadır. Osmanlı Devleti'nde iktidarın tamamı teorik olarak Padişah'ın kendisinde toplanmaktaydı. Uygulamada ise ulaşım ve haberleşme teknolojisinin ve imkânlarının yetersiz olmasından kaynaklanan sebeplerden dolayı Padişah çok farklı etnik kökenden gelen halkın temsilcilerine yönetimde özerklik tanımak durumundaydı. Dolayısıyla Osmanlı devlet yönetiminde yetki genişliği ilkesi hem kullanılmakta hem de yönetimde önemli bir yer tutmaktaydı (Demir vd. 2011: 285).

Vali il yönetim biriminde devletin, hükümetin ve her bakanın ayrı ayrı temsilcisi olması sıfatı ile sahip olduğu hangi yetkilerin yetki genişliği olarak kabul edileceği konusunda kesin bir ayırım yoktur. Ancak kanun aracılığıyla kendisine verilen bazı yetkiler ve yetki genişliği ilkesi ile bağdaştırılabilecek yetkileri şu şekilde sıralanabilmektedir (Derdiman 1995: 71):

- Vali il yönetim biriminde kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet emirlerini yayımlamaktan ve uygulamaktan sorumludur. Bu emirleri yerine getirebilmek amacıyla çeşitli önlemleri alabilmekte ve emirler çıkarabilmektedir.
- İl yönetim biriminin genel düzenini sağlamak, idari hizmetleri yerine getirmek, il halkının güvenliğini sağlayabilmek için gerekli olan emniyet tedbirlerini almak ve ihtiyaç duyduğu takdirde güvenlik konusunda askeri birliklerden yardım istemek valinin yetkileri arasındadır.
- Vali il yönetim biriminde görev yapacak bazı kamu görevlilerini atamaktan veya atanacak olan personel hakkında görüş bildirmekten ve kamu personellerini denetleyerek ceza veya ödül vermekten sorumludur.
- Kamu personellerinin çalışma saatlerini düzenleyebilmektedir.
- Vali il yönetim birimlerinde yapılacak olan törenlerde devleti ve yargı organı huzurunda il yönetim birimini temsil etmektedir.

- Vali yabancı ülke temsilcilerini temsil edebilmekte ve komşu ülkelerin sınır yetkilileri ile temasa geçebilmektedir.
- Her yılın belirli bir döneminde il yönetim birimine bağlı olan ilçe, bucak ve köyleri ziyaret ederek vatandaşların şikâyetlerini doğrudan dinlemekte ve gerekli olan önlemlerin alınmasından veya düzeltici faaliyetlerin yapılmasından sorumlu olmaktadır.
- Vali il yönetim birimi sınırları içerisinde yer alan bütün kamu kurum ve kuruluşlarını ve özel işletmeleri denetleyebilmektedir.

## 6. Bölge Yönetimi

Bölge üzerinde çokça tartışılan ve tanımı konusunda farklılıklara sebebiyet verebilen bir kavramdır. Bu noktada, “Bölge nedir?” sorusuna farklı yanıtlar verilebilmektedir (Türe 1998: 63).

*Kentbilim Terimleri Sözlüğü*'ne göre bölge: “Bir kentin, bilinçli bir bölgeleme yöneltisinin sonucu olarak, işleyim, tarım, konut, yönetim, tecim vb. işlevleri için, düzentsarında ayrılmış alanlardan herbiri.” ve “Bir ülkenin, doğal özellikleri, nüfus yapısı, kaynakları, çıkarları açısından türdeşlik gösteren, bir bütün olarak tasarlanmasında yarar görülen bölümü.” olarak iki ayrı biçimde tanımlanmıştır (Keleş 1998a: 29). Dolayısıyla bölge kavramı belirli bir bütünlüğü içermektedir. Bununla birlikte Türk kamu yönetimi literatürüne göre bölge kavramı birden fazla ilin bir arada kümelendiği ve ilden daha geniş ölçekli coğrafi alan olarak tanımlanmaktadır (Türe 1998: 63-64).

Bölge kelimesi köken olarak Latince'ye dayanmaktadır. Latince'de “regio: çevre alan” anlamına gelen bölge olgusunun tek bir tanımını yapmak oldukça güçtür. Aynı zamanda bölgelerin sınırlarının nasıl tespit edileceği konusunda da sorunlar yaşanmaktadır. Bölge olgusunun tanımının yapılabilmesi için *coğrafi, ekonomik, kültürel, etnik, kentsel* ve *yönetimsel* unsurlarından yararlanılmaktadır. Bölge kavramsal olarak tanımlanırken genel olarak bir yönetim kademesi ve bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmektedir. Aynı zamanda bölge siyasal bir temele dayanan bir olguyu da ifade etmektedir. Bölge olgusu siyasal yönden tanımlandığında birçok unsuru içinde barındırmakla birlikte bunlardan “kimlik” duygusu daha öne çıkmaktadır. Türkiye’de bölge kavramı coğrafi bölge olarak

algılanmaktadır. Bölgenin diğer anlamları ülkemizin üniter yapısına zarar verebileceği düşüncesiyle çok fazla değerlendirmeye alınmamaktadır (Apan 2004: 39-40).

Bölge bir yönetim birimi olarak farklı anlamlara gelen bir kavram olmakla birlikte genel olarak il teşkilatının üstünde yer alan bir olguyu ifade etmek için kullanılmaktadır. Coğrafi bölgeler, bölge kavramını açıklayan en basit unsurlardır. Bölge kavramı, “belirli ölçütler bakımından türdeş yeryüzü parçası” veya “genellikle şehirden geniş, ülkenin tümünden daha dar mekân parçası” olarak tanımlanabilmektedir. Örneğin, 1992-1994 yıllarında Belçika’da federalizme geçildiğinden beri bölge federe bir devlet olarak yer almaktadır. Bölge hem idari hem de siyasi birim olması açısından üç temel özelliğe sahiptir: Birincisi, bölge il teşkilatının üzerinde yer almaktadır. İkincisi, bölge bir devlet olma niteliğine sahip değildir. Federe devletler siyasi yönden oluşturulan bölgelere benzemekle birlikte tam anlamıyla bir bölge olarak değerlendirilemez. Üçüncü ve son özelliği bölgenin idari ve hukuki yönden tanınmasıdır (Nalbant 1996: 39-40).

Bölge kavramı, merkezi yönetimin taşra örgütlenme biçimi olarak değerlendirilmektedir. Bölge, birkaç ilin bir araya getirilmesi sonucunda oluşan ve il sınırlarından daha fazla coğrafi alanı kaplayan bir yapıyı ifade etmektedir. Aynı zamanda bölge bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirildiğinde belediye ve il özel yönetiminden sonra gelen, ancak yüzölçümü olarak daha geniş bir alanı ifade eden bir tanım ortaya çıkmaktadır. Bölge yönetimlerinin karar organlarını seçim yolu ile gelen bölge meclisleri oluşturmaktadır (Bulut 2002: 19).

19. yüzyılın ulus devletleri bölge olgusunu ulusal birliği ve bütünlüğü bozabilecek bir yapılanma olarak düşündüklerinden dolayı ona kuşku ile bakmışlardır. Aynı şekilde bölge kavramı ülkemizde de kuşkuyla karşılanmış ve bu kavramdan olabildiğince uzak durulmaya çalışılmıştır. Bu sebepten dolayı 1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 115. maddesinin üçüncü fıkrasında bölge kelimesi yerine “çevre” kelimesi kullanılmıştır. Bu kuşkudan dolayı Prusya, Fransa, İtalya ve İspanya hükümetleri yalnızca eyaletlerle bölgeler arasında meydana gelen farklılıkları ortadan kaldırmak için çalışmışlardır. Ancak bölge yönetimlerine duydukları kuşkudan dolayı daha fazla girişimde bulunmamışlardır. Bölge kavramının ulus-devlete yabancı ve kuşkulu gelmesinin sebebi ulusal birliği ve ülke bütünlüğünü bozacak bir olgu olarak değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır. II. Dünya Savaşından sonra ise bölge yönetim sistemine duyulan kuşkular azalmış ve bunları birer kalkınma politikası aracı olarak kullanmak fikri gündeme gelmiştir (Keleş 1998b: 3; Keleş

2012a: 197). Bölgenin temel amacı bölge politikaları vasıtasıyla bölge gelişiminin düzenlenmesi ve milli gelirin satış, kiralama, vergileme ve ücretler vasıtasıyla artırılması konularına etki ederek sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaktır. Aynı zamanda mülkiyet hakkı ve bölgelerin kullanılması konularında yaşanan anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulması için de faaliyet gösterebilmektedir (Dale vd. 2005: 60).

Türkiye’de bölge kavramına karşı duyulan kuşkunun temelinde siyasal yerinden yönetim ve federalizme geçiş korkusunun olduğu söylenebilmektedir. Bölge kavramı bu iki unsura atılan ilk adım olarak değerlendirilmektedir (Keleş 2012a: 197). Ancak bölge uygulaması veya bölgenin varlık sebebi bölgelerin planlanması ve genel kalkınma planlarının bir aracı olmasıdır. Bölge devlet faaliyetlerinin koordine edilmesi için bir araç niteliği taşımaktadır. Bölge faaliyetlerini geçmiş uygulamalar yerine gelecekteki olaylar ve planlamalar ilgilendirmektedir. Böylece bölge uygulaması geleneksel bölgecilik anlayışı ve onun aşırı bir ucunu oluşturan federalizmden ayrılmaktadır (Tosun 1970: 94).

Türkiye’de bölge yönetimlerinin kurulması düşüncesi Osmanlı Devleti’ne kadar dayanmaktadır. Türk yönetim tarihimizde ilk bölge yönetimi 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı” ile birlikte düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile birlikte Osmanlı toprakları teftiş bölgelerine ayrılarak her bir teftiş bölgesi bir genel müfettişin sorumluluğu altına verilmiştir. Bu teftiş bölgeleri özerk veya yönetimi halk tarafından seçilen bir bölge yönetimi değil, sadece merkezi yönetime bağlı olan ve yetki genişliği ilkesine göre yerel düzeyde hizmet sunan bir bölge yönetimidir. 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 22. maddesinde ifade edilen “Genel Müfettişlik Kıtaları” ile birlikte ekonomik ve toplumsal ilişkileri açısından birden fazla ilin birleştirilmesi ve bölge olarak da kabul edilebilecek genel müfettişlik kıtaları oluşturulmak istenmiş ancak bu hüküm uygulamaya geçirilememiştir. Bu madde ile birlikte yönetim kademelerinin sayısının azaltılması, bu sayede illerin sayıca çoğaltılmasından kaynaklanan sorunların önüne geçilmek istenmiştir. Dolayısıyla 1921 Anayasası’nın yönetim kademesi olarak il sistemini benimsemiş olduğu ifade edilebilmektedir. Ancak 1924 Anayasası bölge yönetimine yer vermemekle birlikte, 1921 Anayasası’nda olduğu gibi bölge yönetimi olarak kabul edilebilecek “genel müfettişlik” ve “teftiş bölgeleri” gibi ifadelere değinilmemiştir. 1927 yılında emniyet ve asayişin sağlanması ve ortak bir yönetim sistemi içerisinde kalkınmanın hayata geçirilmesi amacıyla 1164 sayılı “Genel Müfettişlikler Oluşturulmasına İlişkin Yasa” çıkarılmıştır. Buna göre hükümet genel müfettişlikleri

kurma ve kaldırma yetkisine sahip olmakla birlikte uygulamada başarısız olunmuş ve illerin tepkisini çekmiştir. 1949 yılında çıkarılan İl İdaresi Kanunu sonucu bu örgütlenme şeklinin Anayasa'nın 89. maddesine aykırı bir uygulama ortaya çıkarttığı ifade edilerek 5990 sayılı "Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun ile Ek ve Tadillerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun" ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1961 Anayasası'nın 115. maddesinin üçüncü fıkrasında, "Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir" hükmü yer almaktadır. Bu ifadeye dayanarak bölgesel kuruluşların oluşturulabileceği anayasal güvence altına alınmıştır (Bulut 2002: 19-21; Türe 1998: 64-65; 1961 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, Erişim Tarihi: 15.04.2013).

1982 Anayasası'nın 126. maddesinin son fıkrasında idari yapılanmada bölge teşkilatlarının kurulabileceği yönünde ifade yer almaktadır. Bu madde ile birlikte il teşkilatının üstünde yer alacak ve tüzel kişiliğe sahip olacak bir kuruluşun kurulmasının önü açılmıştır. Bölge teşkilatı birden fazla ili içine alan merkezi bir yönetim teşkilatıdır. Bu teşkilatların kurulmasından sonra görev ve yetkileri kanunla düzenlenmektedir (Aydın 2009: 138; Derdiman 2003: 282).

"1982 Anayasasının 126. maddesinin 1. fıkrasında "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" denmekte ve akabinde 2. fıkrada, "illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı" belirtilmektedir. Bu maddelerden de anlaşılacağı gibi taşra örgütlenmesinde esas olan yapı il sistemi, belli koşulların gerçekleşmesi durumunda ek olarak öngörülen yapı ise bölgesel örgütlenmedir." (Cangir 2011: 287).

1961 Anayasası'nın 115. maddesi ve 1982 Anayasası'nın 126. maddesi incelendiği takdirde merkezi yönetimin bölgesel düzeyde teşkilatlanabilmesi için anayasal dayanakların yer aldığı görülecektir (Türe 1998: 65).

1982 Anayasası'nın öngördüğü şekliyle merkezi yönetimin taşra teşkilatlanma birimlerinin temelini il sistemi oluşturmaktadır. Ülke yönetim kademeleri olarak illere bölünmüş ve merkezi yönetimin taşrada örgütlenme biçimlerini bu sisteme göre oluşturmaları gerekliliği ifade edilmiştir. Merkezi yönetim kuruluşlarının il düzeyinde ve il sistemi dışında teşkilatlanması iki farklı durum gibi ortaya çıkmakta ve il sistemini oldukça



karmaşık bir yapı haline getirmektedir. Merkezi yönetime bağlı kuruluşlar birden fazla ili içine alan bölge örgütleri kurma yolunu tercih etmektedirler. Bölge düzeyinde örgütlenme yolunu tercih eden merkezi yönetim kuruluşlarının amacı teknik yetersizlikten kurtulmak ve il valisinin denetimlerinden kaçmaktır. Bu sistem ülkeyi bölgelere ayırmakta ve sadece kendi ihtiyaçlarının ön planda tutulması sorununu ortaya çıkarmaktadır (Bulut 2002: 17). Ancak belirtilmelidir ki Türkiye’de oluşturulabilecek bir bölge uygulaması merkezi yönetime bağlı taşra örgütlenmesi şeklinde değerlendirilmelidir (Parlak 2011a: 250).

Bakanlık ve bağlı kuruluşlar 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”a dayanarak bölge teşkilatı şeklinde örgütlenebilmektedirler. Kanunun 17. maddesine göre kurulan taşra teşkilatı aynı maddede geçen esaslara göre düzenlenmektedir. 3046 sayılı kanuna göre Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Başkanlığı’nın görüşleri alınmak şartı ile Bakanlar Kurulu kararıyla bölge teşkilatları kurulabilmektedir. Kanun taşrada kamu hizmetlerinin görülmesi için il ve ilçe kuruluşları şeklinde örgütlenilmesinin esas olduğunu belirterek bölgede yer alan ve birden fazla ilin hizmetlerinin görülmesinde illerin tamamına destek sağlayacak nitelikteki bölge kuruluşlarının kurulabileceğini ifade etmiştir. 1982 Anayasası’nın 126. maddesine göre bölge teşkilatlarının gerçekleştireceği görevlerinin ve sahip olacağı yetkilerinin kanunla belirtilmesi gerekmektedir. Ancak Anayasanın bu hükmüne rağmen bölge teşkilatlarının kurulmasında Bakanlar Kurulu’nun görev aldığı da olmaktadır. Bakanlar Kurulu’na böyle bir görev veren kanuni dayanak Anayasa’ya aykırı bir işlem olarak değerlendirilebilmektedir (Yıldırım 2002: 124-125; Derdiman 2003: 284-285).

Bölge yönetimine yönelinmesinin altında güvenlik sorunu ve ekonomik kalkınmanın geri kalmış coğrafi bölgelere taşınması düşüncesi yatmaktadır. Bu iki konuda en çok adı geçen bölgeler; *Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Doğu Anadolu Bölgesi ve Karadeniz Bölgesidir*. Bu bölgelerin genel özellikleri güvenlik sorunlarının olması ve ekonomik bakımdan geri kalmış durumda olmalarıdır. Bölge yönetimini sadece güvenlik ve ekonomik kalkınma alanında değerlendirmek yerine bir yönetim kademesi olarak

değerlendirip yönetim sistemimize dâhil edilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır (Bulut 2002: 18).

Merkezi yönetimin bölgesel örgütlenme konusunda göstermiş olduğu gayretin bir diğer sebebi de il yönetimi sistemini yok sayarak taşrada aracısız olarak faaliyet gösterme isteğidir. Bu durum KAYA Projesi araştırmalarında sayısal değer olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda 1989 yılında elde edilen bilgiler doğrultusunda Türkiye’de *40 il ve 2 ilçede* toplam olarak *215 bölgesel kuruluşun* varlığı tespit edilmiştir (Çimen 2012a: 32).

Bölge yönetimi il örgütünün üstünde yer alan idari bir birimdir. 1983 yılında çıkarılan 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte Güneydoğu Anadolu’da kurulan “Olağanüstü Hal Bölge Valiliği” dışında bölge yönetimi olarak adlandırılabilir bir taşra yönetim birimi bulunmamaktadır. Bölge yönetimi ile bölge kuruluşları aynı kavramları ifade etmemektedir. Bölge kuruluşları bazı bakanlıkların ve bunlara bağlı olarak görev yapan kuruluşların taşradaki başkent örgütü ile arasında yer almaktadır. Bu kuruluşlar merkezi örgüte bağlı, ancak il örgütlenmesinin üstünde yer alan tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar değildir. Bununla birlikte, bağlı kuruluşların taşra örgütlenmesinde il teşkilatından önce gelmektedir. Bölge kuruluşları birden fazla ili ilgilendiren hizmetlerin görülmesi amacıyla farklı coğrafi alanlarda değişik isimler altında kurulabilmekte ve sadece ülkenin belirli bölgelerinde yer alabilmektedir. Karayolları Genel Müdürlüğü gibi bazı bölge müdürlüklerinin kuruluşları hizmet sunma açısından ülkenin her yerinde teşkilatlanmışlardır (Aydın 2009: 138-139).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun uygulanmaya başlandığı ilk yıllardan itibaren çıkarılan farklı kanun ve uygulamaya sokulan diğer mevzuat hükümleri ile il sisteminin dışına çıkılma eğilimi söz konusu olmuştur. Bu eğilim sonucunda mülki yönetim amirlerinin sistem içerisinde yer alan kuruluşlar üzerindeki hâkimiyetleri de zayıflamıştır (Emre 2002a: 219).

Türkiye’deki bölgesel örgütlenmelerin ayrı birer tüzel kişiliğe sahip olup olmaması veya merkezi yönetime veya yerel yönetimlere bağlı olup olmaması dikkate alınmaksızın bölgesel örgütlenmelerin kuruldukları coğrafya üzerinde kendi kurumsal yapıları ile birer iktidar alanını meydana getirdikleri ifade edilebilmektedir. Örnek vermek gerekirse Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü veya Karayolları Genel Müdürlüğü gibi kurumlar “bölgesel merkezîyet” uygulamalarına iyi birer örnek olarak gösterilebilmektedirler. Bu gibi kurumlar kendi alanları ile ilgili birer merkez olmakla birlikte hiyerarşik üstlerinin

olmamasından dolayı gerek mülki yönetim gerekse yerel yönetimler üzerinde otorite kurabilmektedirler (Karasu 2009: 14).

Ülkemizde Bölge Valiliği, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, Serbest Bölge, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Taşra Bölge Teşkilatları olmak üzere farklı bölge teşkilatlarının kurulacağı öngörülmüştür (Derdiman 2003: 283).

04.10.1983 tarih ve 18181 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlandıktan sonra 11 Temmuz 1984 tarihli meclis oturumunda Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulan 71 sayılı “Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmüne Dair Kararname” yetki genişliği ilkesine göre yönetilen il yönetim birimlerinin üstünde yetki genişliği ilkesi temel alınarak yeni bir örgütlenmeye gidilemeyeceği gerekçesi ile kabul edilmemiştir (Keskin 2009a: 519; 18181 sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18181.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18181.pdf>, Erişim Tarihi: 05.10.2014).

12 Eylül 1980 askeri darbesini gerçekleştiren Kenan Evren 71 sayılı “Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”sinin temel amacının Türkiye’nin yönetim yapısını federal yapıya çevirmek olduğunu daha sonra ifade etmiştir (Keskin 2009a: 519).

Valinin il yönetim biriminde yalnızca tek bir bakanın veya bakanlığın emri altında görev yapmıyor olması, her bakanın ve bakanlığın ayrı ayrı temsilcisi olmasından dolayı merkezde görev yapan siyasetçiler ve üst düzey bürokratlar il sistemi dışına çıkma eğilimi içerisine girebilmektedirler. Aynı zamanda vali herhangi bir siyasi partiye kendisini yakın hissetmesi ve kendisini bu siyasi partinin iktidarı valilik makamına getirmiş olsa dahi vali il yönetim biriminde devletin ve hükümetin temsilcisi ve il halkına en yakın il yöneticisi konumundadır. Dolayısıyla halkın sıkıntıları ile doğrudan ilgilenebilmekte ve herhangi bir haksızlığı en kısa yoldan kendisi tespit edebilmektedir. Yerel düzeyde yaşanan bir haksızlığa tahammül gösteremeyen bir valinin tepkisini gösterebilmesinde kendisine en güvenceli dayanak tek bir bakanın veya bakanlığın emri altında olmamasıdır. Bu sebepten dolayı merkezi yönetim kadrolarını dolduran kişiler il sistemi dışına çıkma eğilimi gösterebilmektedirler. Bunun aksine bölge kuruluşlarında görev yapan bürokratlar tek bir bakana veya bakanlığa bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Bu bürokratlar doğrudan kendi bakanlığına ve bakanına bağlı olduklarından dolayı halktan gelen tepkilere karşı kendilerini sorumlu hissetmezler. Tek sorumlulukları üstleri tarafından kendilerine iletilen

emirleri yerine getirmektir. Bu durum merkezdeki siyasetçilerin ve üst düzey bürokratların işlerini kolaylaştırmaktadır (Çoker 2002: 3).

### 6.1. Bölge Valiliği

24.06.1983 tarih ve 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ülkenin 8 ayrı bölgeye ayrılarak buralarda 8 bölge valiliğinin kurulması planlanmıştır. Ancak oluşturulacak olan 8 bölgenin kurulma nitelikleri ve hangi ölçütlerin temel alındığı konusu çok fazla açık değildir. Bu sebepten dolayı bölge valiliği sistemi henüz uygulamaya geçirilmeden 1984 tarihli 3036 sayılı kanun ile 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname reddedilerek bu girişim başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Demiröz 1990: 64-65). Bölge valiliği uygulamasının en büyük önemi eyalet sistemine bir adım atılması (Keskin 2008: 95) olarak değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır.

12 Eylül 1980 askeri darbesini gerçekleştiren Kenan Evren *Bölge Valiliği Kararnamesi*'nin Türkiye'nin yönetim yapısını federal sisteme dönüştürmek amacıyla yapıldığını 28 Şubat 2007 tarihinde yaptığı bir açıklamada söylemiştir. Aynı zamanda bölge idare mahkemelerinin kuruluş amacının Türkiye'yi eyalet sistemine geçirmek olduğunu şu sözleri ile ifade etmiştir:

“Aslında bu düşüncem yeni değil. Daha 1980'li yılların başında bunları düşündüm. Çünkü Ankara'dan 81 ile hâkim olmak zor. Uykularım kaçırıyordu. Ben Cumhurbaşkanı'yken İçişleri Bakanı bunu dile getirdi.” Söyleşinin devamında sorulan, “O zaman niye bir şey yapmadınız?” sorusuna karşılık olarak: “Aslında yaptık. 1983 yılında Danışma Meclisi tatile girdiğinde bizim kanun hükmünde kararname çıkarma yetkimizi devrettik. Bölge idare mahkemelerini kurarken bu zihniyetle hareket ettik. Türkiye'yi birtakım bölgelere böldük. Yetkileri oraya devrettik.” (Keskin 2008: 96; Evren'in 8 Eyaleti, <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=6037244&tarih=2007-03-01>, Erişim Tarihi: 19.05.2013).

Yapılan bu açıklama kapsamında Kenan Evren'in eyalet sistemine geçiş hayali daha iyi görülebilmektedir.

Tarihsel bir gerçek olarak Türk devlet yönetimi geleneği eyalet sisteminden il yönetimi sistemine doğru bir geçiş sürecini kapsamaktadır. Eyalet sisteminin uygulamada bazı sorunlarla karşılaşmasından dolayı 1864 yılında mevcut eyaletlerin birleştirilmesi

sonucu il yönetimi sistemine geçilmiştir. Yaşanan bu süreç ters çevrilerek il sisteminden tekrardan eyalet sistemine doğru bir geçişin olması 1864 yılından önceki olumsuzluklara geri dönüş olması anlamını taşımaktadır. Federatif yapıya geçiş ulusal bütünlüğe ve toplumsal barışa zarar verebilecek durumların yaşanmasına sebebiyet verebilecektir (Sanal 2000: 67).

Bölge Valiliği Kararnamesi'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde reddedilmesi sonucunda Bakanlıkların kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerini düzenleyen 3046 sayılı kanun ile merkezi yönetimin taşra örgüt yapılanması il sistemini esaslarına göre düzenlenmiştir (Keskin 2008: 96).

Türkiye'de bölge düzeyinde örgütlenmeyi ve bölge valiliğini ortaya çıkartan gerekçeler şunlardır (Çoker 2002: 4):

- Türkiye'de yönetsel yapılanmada coğrafi alan açısından il ve ilçe yönetim birimleri oldukça dar bir alana sıkıştırılmıştır. Hizmet sunumlarının daha etkili ve verimli sunulabilmesi için il yönetimini aşan bir alanda yeni örgütlenme ihtiyaçları hissedilmiştir.
- Sosyal ve ekonomik planların hazırlanması ve bölgeler arasında adaletli bir biçimde uygulanması zorunluluğu bulunmaktadır.
- İl sınırlarını aşan güvenlik gerekçeleri ile güvenliği sağlamak amacıyla il sınırları dışına çıkılabilmektedir.
- Kırsaldan kentlere doğru aşırı göçlerin yaratmış olduğu sorunlar ile mücadele edebilmek için bölgesel bir örgütlenmeye gidilebilmektedir.
- İl sınırlarının dışına çıkmış olan çok sayıda kuruluşun bölge valiliği gibi bir yapılanmanın koordinasyonu altında toplanması gerekmektedir. Böylece hizmetler coğrafi bütünlüğün sağlanması adına bölge valiliğinin çatısı altında toplanabilmektedir.

71 Sayılı Kanun hükmünde Kararname ile oluşturulması planlanan bölge valilikleri ve sorumlu oldukları alanlar (Demiröz 1990: 64-65):

1. **Erzurum Bölgesi:** Merkezi Erzurum olmak üzere; Ağrı, Artvin, Bingöl, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Giresun, Ordu, Gümüşhane, Kars, Muş, Rize, Trabzon ve Tunceli
2. **Diyarbakır Bölgesi:** Merkezi Diyarbakır olmak üzere; Bitlis, Diyarbakır, Hakkari, Mardin, Siirt, Urfa ve Van
3. **Adana Bölgesi:** Merkezi Adana olmak üzere; Adana, Adıyaman, Gaziantep, Hatay, İçel, Kahramanmaraş ve Malatya
4. **Kayseri Bölgesi:** Merkezi Kayseri olmak üzere; Kayseri, Kırşehir, Nevşehir, Sivas, Tokat ve Yozgat
5. **Ankara Bölgesi:** Merkezi Ankara olmak üzere; Amasya, Ankara, Bolu, Çankırı, Çorum, Kastamonu, Samsun, Sinop ve Zonguldak
6. **Konya Bölgesi:** Merkezi Konya olmak üzere; Afyon, Kütahya, Eskişehir, Niğde ve Konya
7. **İstanbul Bölgesi:** Merkezi İstanbul olmak üzere; İstanbul, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Çanakkale, Balıkesir, Bursa, Bilecik, Kocaeli ve Sakarya
8. **İzmir Bölgesi:** Merkezi İzmir olmak üzere; İzmir, Manisa, Uşak, Denizli, Aydın, Muğla, Burdur, Isparta ve Antalya

**Kaynak:** A. Nazif Demiröz. "Bölge Valiliği Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 4, Aralık 1990, s. 64-65.

## 6.2. Bölge Yönetimine ve Bölge Valiliğine Geçiş Sebepleri

Türkiye’de bölgesel kuruluşların ve bölge valiliğinin kurulması hakkında bir karmaşa söz konusudur. Bu karmaşanın sebepleri şu şekilde sıralanabilmektedir (Çoker 2002: 1-4):

- Bölge kuruluşlarına duyulan ihtiyaç açık bir biçimde saptanmış değildir.
- Bölgesel kuruluşların kurulabilmesi için yasal dayanaklar farklılıklar göstermiştir. Yasal dayanak olarak çoğu zaman kanun, yönetmelik ve tüzük esas alınmakla birlikte, belirli durumlarda yalnızca bakanlık onayı da yeterli görülmüştür.
- Bölgesel kuruluşlar arasında önemli derecede farklılıklar bulunmaktadır.
- Bölge kuruluşları yalnızca il sınırları içerisinde görülen hizmetler için kurulabilmişlerdir.

- Bölge kuruluşlarının kurulması ile birlikte il sistemi sanki iki başlı bir yapılanma içerisinde olduğu izlenimini vermiştir.
- Türkiye’de iller ve ilçeler olması gerektiğinden daha küçük bir hale gelmişlerdir ve uygun bir yönetim birimi olmaktan oldukça uzaklaşmışlardır. Bu durum da bölge kuruluşlarına ve bölge valiliğine yol açmaktadır.
- İllerde yaşanan güvenlik sorunları, yaşanan göçler, sosyo-ekonomik eşitsizlikler il düzeyinden daha geniş bir alanda örgütlenmeyi zorunlu kılmaktadır.

Sonuç itibarıyla kesin verilere dayanılmadan, yasal dayanaklardan yoksun ve düzensiz bir biçimde çok sayıda bölgesel örgütlenme yoluna gidilmiştir. Sayısal olarak kısa bir değerlendirme yapmak gerekirse bölgesel örgütlenmelerin sayısı 1989 yılında 191 iken, 2000 yılında 313’e yükseltilmiştir (Çoker 2002: 2).

Yönetmeliklerin coğrafi alan açısından dar sınırlar içerisinde yer almaları eleştirilere sebep olmaktadır. İl, ilçe ve belediyelerin dar alanlarda kurulmaları sonucu küçük il, küçük ilçe ve küçük belediye yönetim birimleri ortaya çıkmaktadır. Bu küçük yönetmelikler bir yönetim birimi olma niteliklerine sahip olmadıkları için yönetmelik açısından birçok sorunun kaynağını oluşturmaktadırlar. Bu yönetim birimlerinin parasal sorunları çözülsede dahi nüfuslarının az ve coğrafi alanlarının küçük olmasından dolayı yönetmelik organizasyon ve yönetim araçlarının temin edilmesi maddi açıdan aşırı yük getirmektedirler. Sunulan hizmetler ve yapılan çalışmalar ekonomik olmamaktadır. İl ve ilçelerin küçük yönetmelik birimleri haline gelmeleri hizmet sunumlarında etkililiği, verimliliği ve ekonomikliliği sağlayabilmek amacıyla il sistemine yardımcı ve ek bir yönetmelik kademe olarak bölge valiliği önerilmektedir (Çoker 2002: 5).

Günümüzde yerleşim birimlerinin ve yönetmelik kademelerinin coğrafi alan açısından büyüklükleri bilimsel çalışmalar sonucunda tespit edilmiş değillerdir. Zaman içerisinde sosyal, kültürel ve ekonomik şartlar altında herhangi bir müdahale olmadan kendiliğinden meydana gelmişlerdir. Yönetmelik alanların birleştirilmesi veya ayrılması konusunda dünya uygulamaları incelenebilmektedir. Bu incelemeler sonucunda ortaya çok köklü çözüm önerilerinin çıkacağını beklemek yanıltıcı olabilmektedir (Çoker 2002: 5).

Bu kapsamda 12 Avrupa ülkesinin yönetim kademelerine ve birimlerine göz atmak bir fikir elde edilmesi açısından önemlidir (Çoker 2002: 6). (Bkz. Tablo 8)

**Tablo 8: 12 Avrupa Ülkesinin Yönetim Kademeleri ve Birim Sayıları**

ÜLKE	BÖLGE	İL	BELEDİYE	YÖNETİM KADEMESİ
Belçika	4	10	589	3
Bulgaristan	9		255	2
Danimarka		14	275	2
Finlandiya			455	1
Fransa	22	96	33560	3
Hollanda		12	647	2
İngiltere		46 County	36 Metropol 333 District	2
İspanya	17 Özerk Yönetim	50	8097	3
İsveç		23 İl Meclisi ve 24 İl	288	2
İtalya	20	103	8100	3
Norveç		19	435	2
Yunanistan	13		361 Kent Belediyesi 5561 Kırsal Alan Belediyesi	2

**Kaynak:** Ziya Çoker. “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 436, Eylül 2002, s. 6.

12 Avrupa ülkesi ile karşılaştırıldığında Türkiye’de yerleşim yerleri olarak adlandırılabilen belediyeler ve köyler, ilçeler ve iller olmak üzere üç çeşit yönetim kademesi bulunmaktadır. Bununla birlikte Türkiye’de ileri bir zamanda bölge yönetimi veya yönetsel kademe olarak bölge kurulduğu takdirde yönetim kademe sayımız dörde yükselecektir (Çoker 2002: 6).

Bölge yönetimi konusunda il sistemini aşan yapılar ve hizmetler de bulunmaktadır; “elektrifikasyon ağı, haberleşme ağı, ülke çapında düşünülmesi gereken karayolları ve ulaşım ağı (otoban ve şehirler arası yollar ve demiryolları), büyük su havzaları (büyük barajlar) yönetimi, havza olarak düşünülmesi gereken orman işleri, büyük limanlar, boğaz içi benzeri köprüler” gibi hizmetler il sistemi dışına çıkılarak bölgesel olarak örgütlenmesi gereken hizmetleri oluşturmaktadır (Çoker 2002: 32).



Genel olarak bölge yönetimine geçiş veya bu alanda duyulan ihtiyacın temelinde güvenlik sorunları ve ekonomik kalkınma gibi konular bulunmaktadır. Türkiye’de bu konular ile gündeme gelen bölgeler Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Doğu Anadolu Bölgesi ve Karadeniz Bölgesi’dir. Bu bölgelerin hem güvenlik konularında açıkları bulunmaktadır hem de ekonomik yönden diğer bölgelere göre geri kalmışlardır. Ancak bölge yönetimi uygulamaları yalnızca güvenlik ve ekonomik kalkınma gibi konular ile sınırlandırılmamakta, aynı zamanda yönetsel bir birim olarak da kabul edilmektedir (Bulut 2002: 18).

Bölge kavramı bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirildiğinde belediyeler ve il özel yönetimlerinden sonra gelen ve bu iki yerel yönetim biriminden daha geniş bir alanı kaplayan bir birim olarak kendisini göstermektedir (Bulut 2002: 19).

## **7. Türkiye’de Bölge Yönetimi Uygulamaları**

Türkiye’de farklı zamanlarda ve farklı biçimlerde bölge yönetimi uygulaması önerilmiştir. Bölge yönetimi uygulamalarının gündeme gelmesinde genel olarak mülki yönetim ve güvenlik sorunları dikkate alınmıştır. Bu kapsamda ortaya çıkan bölge yönetimi uygulamaları ve önerileri şunlardır: Genel Müfettişlik, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sonucu kabul edilen Bölge Valiliği ile ekonomik amaçlı olarak kurulan ve bir bölge yönetimi olan Güneydoğu Anadolu Projesi ve Serbest Bölgeler’dir (Türe 1998: 69).

### **7.3. Genel Müfettişlik**

Genel Müfettişlik uygulamasına geçilmesinin sebebi siyasal birliğin sağlanabilmesi amacıdır. Genel Müfettişlik birden çok ili içine alan bir çerçevede ilk olarak 1913 yılında çıkarılan geçici bir kanun ile uygulamaya konulmuştur. Bu kanun güvenlik, imar ve milli servetin artırılması konularını içermektedir. Genel Müfettişlik uygulamasının 1913 yılının koşullarında ortaya çıkmış ve belirli bir süre varlığını korumuş bir kurum olarak değerlendirmek gerekmektedir (Türe 1998: 70).

Genel Müfettişlik uygulaması 1921 Anayasası’nda kendisine yer bulmuştur. Şeyh Said ayaklanmasının Doğu ve Güneydoğu’da yol açtığı karışıklık ve iç güvenliği tehdit eden sonuçları ile 16.07.1927 tarih ve 1164 sayılı “Umumî Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun” ile bölgede oluşturulmuştur (Bulut 2002: 26).

Bu amaçla 1928 yılında Diyarbakır merkezli I. Genel Müfettişliği, 1934 yılında Edirne merkezli II. Genel Müfettişliği ve 1935 yılında ise Erzurum ve Rize merkezli II. Genel Müfettişliği kurulmuştur. Genel Müfettişliklerden beklenen illerin ekonomik, sosyal ve kültürel yönden kalkındırılmasına katkıda bulunmaları olmuştur. Ancak uygulamada kendilerinden beklenen faydaları sağlayamadıklarından ve il sistemine aykırı bir örgütlenme biçimi oluşturduklarından dolayı zaman içerisinde önemlerini kaybetmişlerdir ve 1949 yılında ise varlıklarına tamamen son verilmiştir (Bulut 2002: 26-27).

#### **7.4. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OHAL)**

Bölge valiliğinin kurulması girişiminin başarısız olmasından sonra bölge yönetimi hakkında farklı girişimlerde bulunulmuştur. Bu girişimlerin ilkinin “olağanüstü hal” adıyla yeni bir yapılanmanın içerisine girmek oluşturmuştur. Bu yeni yapılanmada terör olayları ile mücadele etmek temel amaç olarak belirlenmiştir (Keskin 2009a: 520).

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'nin kurulması 10.07.1987 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılmıştır. 14.07.1987 tarih ve 19517 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmasının ardından fiili olarak 19.07.1987 tarihinde 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile uygulamaya başlanmıştır. *Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van* illeri olağanüstü hal bölgesi ilan edilmiştir. Olağanüstü Hal Bölge Valisi'nin İçişleri Bakanı'na bağlı olarak görev yapması kararlaştırılmıştır. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'nin kaldırılması veya sınırlarının değiştirilmesi Bakanlar Kurulu'nun kararı ile olacağı hükmü getirilmiştir. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'nin kurulma amacı sadece güvenlik gerekçelidir. Dolayısıyla Olağanüstü Hal Bölge Valisi'nin yetkileri sadece kolluk ve güvenlik güçleri ile sınırlı kalmaktadır (Bulut 2002: 27; 19517 sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19517.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19517.pdf>, Erişim Tarihi: 18.04.2013).

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'nin yetkileri tüm ülkede uygulanmamakta, kararnamede adı geçen belirli alanlarla sınırlandırılmaktadır. Ülkemiz uygulamasında da sadece doğu ve güneydoğu illeri ile sınırlandırılmıştır. Aynı zamanda bölge valiliği uygulaması ülkemizde kalıcı olarak düşünülmemiştir. Diğer bir ifadeyle bu uygulama güvenlik sorunları dâhilinde “geçici bir tedbir” olarak uygulamaya konulmuş bir sistemdir (Tamer 2001: 56).

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği güvenlik gerekçesi ile ülkemizde uzun yıllar devam etmiş bir uygulamadır. Buna rağmen bu örgütlenme tipi ile bölge sınırları içerisinde kalan il yönetim birimlerinin, il valilerinin ve genel anlamda il sisteminin işleyiş düzeninde herhangi bir değişiklik yaşanmamıştır. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'ne yapılacak atamalarda Bakanlar Kurulu'nun nihai kararı ve Cumhurbaşkanı'nın tasdiki ile atama yapılmaktadır. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği sürekli nitelikte değildir. Bu uygulama olağanüstü durumların meydana geldiği zamanlarda oluşturulmakta ve sadece bu zaman aralığında görevli ve yetkili kılınmaktadır (Derdiman 2003: 283-284; Keskin 2009a: 521).

## **7.5. Türkiye'de Ekonomik Amaçlı Bölge Yönetimi Uygulamaları**

Ekonomik açıdan ülkeler arasında farklılıklar bulunabileceği gibi bir ülkenin değişik bölgelerinde de farklılıklar bulunabilmektedir. Hatta bir bölgenin şehirleri arasında, bir şehrin mahalleleri arasında sosyal, kültürel ve ekonomik düzeyde farklılıklar olabilmektedir. Bu amaçla birçok ülke bölgeleri arasındaki gelişmişlik düzeyini en aza indirebilmek ve her bölgesini eşit düzeyde kalkındırabilmek amacıyla farklı örgütlenme yollarına başvurmuştur. Türkiye'de ise bölge uygulamaları 1958 yılında hız kazanmıştır. Günümüzde ekonomik amaçlı kurulmuş iki bölge yönetimi bulunmaktadır: Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Serbest Bölgelerdir (Bulut 2002: 27).

### **7.5.1. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)**

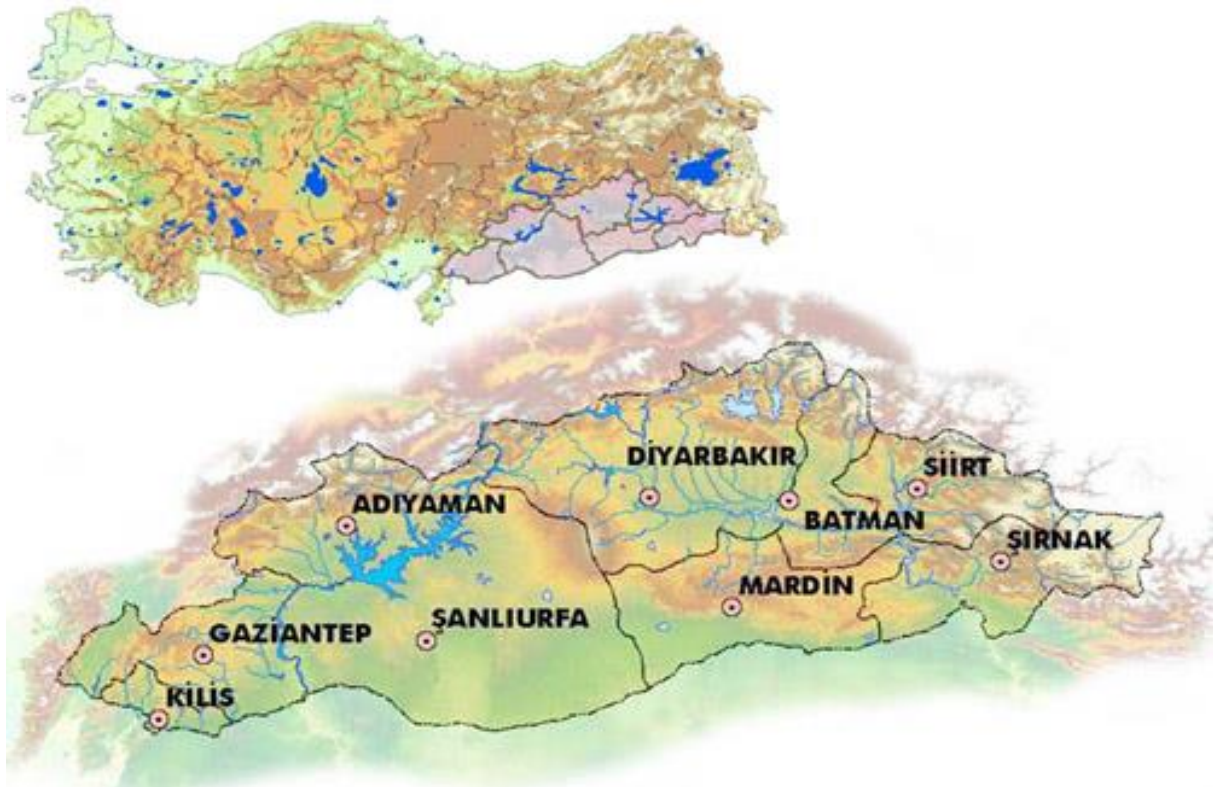
Bir ülkenin farklı bölgeleri ekonomik yönden farklı şekilde kalkınmış ve bölgeler arasında gelişmişlik düzeyi farklılaşmış olabilmektedir. Bu farklılıkların giderilebilmesi ve ülke gelirinin eşit bir biçimde paylaşılabilmesi amacıyla çeşitli uygulamalara gidilmiştir (Türe 1998: 72).

Güneydoğu Anadolu Projesi 27.09.1989 tarih ve 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Güneydoğu Anadolu Projesi, Türkiye'de kurulan ilk "bölgesel kalkınma idaresi"dir. Güneydoğu Anadolu Projesi 1989 yılına kadar yapılan en büyük yatırım projesidir. Bu proje Fırat ve Dicle akarsularının aşağı kısımlarını ve bunların arasında kalan ovaları kapsamaktadır. Proje 74 bin kilometrelik bir alana yayılmıştır. Adıyaman, Gaziantep, Kilis, Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Batman, Siirt ve Şırnak illerini içine alan bu proje bölgeyi sosyal ve ekonomik yönden etkilemektedir (Bulut 2002: 28).

Güneydoğu Anadolu Projesi, Başbakanlığa bağlı ve kamu tüzel kişiliğine sahip yönetsel bir birimdir. Bu yönetsel birimin bölgede *ekonomik, eğitim, sağlık, kültür, barınma, altyapı* gibi alanlarda bölgenin kalkınmasını sağlamak, gerekli tedbirleri almak ve kamu kurumları arasında iletişimi sağlamak gibi görevleri vardır (Derdiman 2003: 286-287).

Güneydoğu Anadolu Projesi yerel yönetim birimi olarak değerlendirilememektedir. Çünkü bu proje merkezi yönetim tarafından kurulmuş ve yetki genişliği ilkesine göre faaliyet gösteren bir kuruluştur. Proje 1989 yılında süre olarak 15 yıl ile sınırlandırılmakla birlikte, bu süre önce 2006 yılında 5254 sayılı kanunla 18 yıla, ardından 2007 yılında 5670 sayılı kanunla da 23 yıla çıkarılmıştır (Keleş 2012a: 203).

**Resim 1: Güneydoğu Anadolu Projesi İlleri Haritası**



**Kaynak:** GAP Nedir?, <http://www.gap.gov.tr/gap/gap-nedir#this>, (Erişim Tarihi: 18.04.2013).

### 7.5.2. Serbest Bölge

Serbest Bölge bir ülkenin egemenlik sınırları içerisinde bulunan, ancak bu ülkenin gümrük sınırları dışında kalan ve genellikle uluslararası liman ve hava alanı yakınlarında kurulan, şirketlerin ithalat ve ihracat kısıtlamalarına maruz kalmadan faaliyet gösterdikleri ve aşırı derecede rekabet ortamının var olduğu uluslararası pazarlara girebilme imkanı

sağlayan, sanayi depolarının ve aktarma merkezlerinin bulunduğu ve gümrük vergisi gibi masraflı sonuçların en aza indirildiği “belirli alanlar”ı ifade etmektedir (Atik 1998: 1).

Serbest Bölge uygulaması ekonomik amaçlıdır. 06.06.1985 tarih ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu, 14.06.1985 tarih ve 18785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 3218 sayılı Kanun’un birinci maddesinde serbest bölgelerin amacı şu şekilde ifade edilmiştir: “...Türkiye’de ihracat için yatırım ve üretimi artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak, ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek, dış finansman ve ticaret imkânlarından daha fazla yararlanmak...”tır. Türkiye genelinde serbest bölgelerin yerlerinin ve sahip olmaları gereken sınırlarının belirlenmesi hususu Bakanlar Kurulunun yetkisine verilmiştir (Derdiman 2003: 285; Bulut 2002: 27-28; 18785 sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18785.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18785.pdf>, Erişim Tarihi: 18.04.2013).

Serbest Bölgeler’in kurulma amaçları şu şekilde sıralanabilmektedir (Atik 1998: 1):

- Sanayi mallarının yurt dışına satışının sağlanarak ülkeye döviz gelirlerini arttırabilmek,
- Ülkeye yabancı sermaye girişini sağlayabilmek,
- Ülkede istihdam imkanlarını geliştirebilmek,
- Konusunda uzman, yetişmiş ve yetenekli insanların sanayiye kazandırılmasını sağlamak,
- Ülkede yer alan ham madde kaynaklarını sanayide kullanarak katma değer yaratılmasını sağlamak,
- İthalatın ucuzlatılmasını sağlamak.

Serbest Bölgeler’in kurulmasında, ülkeden ülkeye fark olmakla birlikte, temel olarak iki neden vardır. Birincisi ihracatı arttırmak, ikincisi ise ithalatı arttırmaktır. Bir diğer unsur da teknoloji transferini sağlayabilmektir (Atik 1998: 1).

Türkiye’deki Serbest Bölgeler şunlardır (Atik 1998: 8- 11):

- Mersin Serbest Bölgesi
- Antalya Serbest Bölgesi
- Ege Serbest Bölgesi
- İstanbul Atatürk Havalimanı Serbest Bölgesi

- Trabzon Serbest Bölgesi
- İstanbul Deri Serbest Bölgesi
- Erzurum – Dogu Anadolu Serbest Bölgesi
- Mardin Serbest Bölgesi
- İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Uluslararası Menkul Kıymetler Serbest Bölgesi

## 7.6. İl Yönetimi Sistemi Kapsamında Kalkınma Ajansları

Türkiye’de bölgeler arası eşitsizler söz konusudur. Ancak uzun yıllardır bu eşitsizliklerin giderilmesi için uğraş verilmektedir. Özellikle Avrupa Birliği’ne gerçek zamanlı ve tam üyelik aşamasında Türkiye’nin bölgeler arası eşitsizlikleri gidermesi ve var olan sorunları ortadan kaldırması gerekmiştir. Çünkü bölgeler arasında gelişmişlik açısından farklılıklar olmasının yanında vatandaşların gelirlerinde de farklılıklar bulunmaktadır. Bununla birlikte bölgeler arası dengesizlikler konusunda Avrupa Birliği’de sorunlu bir yapı sergilemektedir. Ancak birlik bu sorunlu yapısını ortadan kaldırabilmek için çeşitli yapısal fonlar kullanmaktadır. Dolayısıyla Birlik kendisine üye olmak isteyen ülkeleri kendisinin de tecrübe ettiği sorunlarla birlikte kabul etmek istememektedir. Avrupa Birliği üyelik yolunda ilerleyen Türkiye için de raporlar düzenlemekte ve bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi için öneriler sunmaktadır. Bu önerilerin odak noktası bölgesel kalkınmanın merkezi değil, yerel düzeyde başarılabileceği düşüncesidir (Can 2007: 38).

Avrupa Birliği’nin yerel düzeyde kalkınma önerisi için Türkiye “Kalkınma Ajansları” kurmuştur. Kalkınma Ajansları’nın kurulmasından önce Türkiye’de yerel düzeyde bir tek GAP idaresi bulunmaktaydı. Kalkınma Ajansları’nın kurulmasına karar verildikten sonra pilot uygulama olarak iki bölge seçilmiştir. “TR 62 Adana ili merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova Kalkınma Ajansı ile TR 31 Düzey 2 bölgesinde İzmir ilini kapsayan İzmir Kalkınma Ajansı kurulmuştur.” (Can 2007: 38).

25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun” 08.02.2006 tarihli 26074 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (5449 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>, Erişim Tarihi: 29.10.2014).

Kanun'un amacı *Amaç ve Kapsam* başlığı altında yer alan 1. maddede şu şekilde açıklanmıştır: “Bu Kanunun amacı; 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.” (5449 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>, Erişim Tarihi: 29.10.2014).

Bölge kalkınma ajansları 1930'lu yıllarda ilk olarak merkezi yönetimden bağımsız bir bölgede faaliyet göstermek ve bu bölgenin sosyo-ekonomik gelişimini sağlamak amacıyla kurulmuşlardır. Bölge kalkınma ajansının ilk örneği ise 1933 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde “Tennessee Valley Authority (TVA)” adı altında kurulan örgütlenmedir (Çanga 2010: 235).

Bölge kalkınma ajansları genel olarak 1950'lilerden itibaren Batı Avrupa ülkelerinde görülmeye başlanmıştır. Bölge kalkınma ajansının fonksiyonları kurulduğu ülkenin siyasi ve sosyal yapısına göre değişmekle birlikte ortak hedefi ve özelliği kurulduğu bölgede iktisadi, sosyal ve hatta kültürel bir kalkınma gerçekleştirmektir (Kayasü ve Yaşar 2007: 203).

Kalkınma ajansları temel olarak bölge ekonomilerini geliştirmek, bölge ekonomileri ile kentler ve bölgeler arasındaki eşitliği gidermek ve rekabet koşullarını iyileştirmek amacıyla kurulmaktadır. Bu noktada kalkınma ajansları gerekli olan bütün alt yapıyı hazırlamakla mükelleftir. Kalkınma ajansları sermayeyi esnek ve hızlı bir biçimde hareket ettirmekten sorumludur. Diğer bir deyişle sermayenin esnek ve hızlı olması hedeflere ulaşmak açısından önem taşımaktadır (Keskin 2009b: 123).

Kalkınma ajansları ulusal sınırlar içerisinde özgürce hareket ederek küresel sermayenin isteği bölge veya il ile doğrudan ve önünde hiçbir engel olmadan temasa geçebilecek bir model olarak ortaya çıkmıştır. Sermayenin özgürce hareket edebilmesi bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi açısından önem taşımaktadır. Çünkü bölgeselleşme yerelleşme ve kentleşme düzeyinin yoğun olduğu ve sanayileşme potansiyeline sahip olan bölgeler için birçok avantajı da beraberinde getirmektedir (Keskin 2009b: 123).

Kalkınma ajansları yönetim yapısında yer aldıkları konumları, sahip oldukları geniş bir alanda düzenleme yetkileri ve merkezi yönetim ile kurmuş oldukları yakın ilişkilerden dolayı yerel kurumlar üzerinde ciddi oranda otorite kurabilmektedirler. Dolayısıyla kalkınma ajanslarının merkezileşme düzeyini arttırdıkları ifade edilebilmektedir. “Bölgesel merkezîyet” uygulaması bölge düzeyinde yerel yönetimler üzerinde de söz konusu olmaktadır. Daha açık bir ifadeyle bölge seviyesinde değerlendirilebilecek yerel yönetim biriminin kurulması il seviyesinde ve il seviyesine göre alt basamaklarda yer alan yerel yönetim birimleri açısından bölgesel merkezîyetçiliğin ortaya çıktığı sonucunu meydana getirmektedir (Karasu 2009: 14).

Kalkınma ajansları yerelin ve yerel unsurların bir bütün halinde ortak bir hedef doğrultusunda faaliyet göstermelerini amaçlayan bir örgütlenme biçimidir. Böylece yerel unsurlar sürekli bir dayanışma içerisinde olmaktadır. Kalkınma ajanslarının amaçlarından yola çıkılarak yapılan tanımlanmalarında ortak bir unsur olarak “aşağıdan yukarı bölgeselleşme” kavramına rastlanmaktadır. Dolayısıyla kalkınma ajansları yerelleşme politikalarına “yerellik (subsidiarite) ilkesi” kapsamında destek vermektedirler. Bu desteği Serap Kayasü ve Suna Yaşar Avrupa Birliği'nin yerelleşme politikaları kapsamında şu şekilde değerlendirmektedirler (Karasu 2009: 16; Kayasü ve Yaşar 2007: 210-211):

“Avrupa Birliği bölgesel politika alanı çerçevesinde yerellikler düzeyinde kurum-sallaşma, yönetim ve programlama kapasitesinin oluşturulması önemlidir. AB politikalarını belirleyen iki temel ilke olan sorumlulukların paylaşılması ve yerinden yönetim (decentralization) ile yerindenlik (subsidiarity) ilkeleri özellikle bölgesel politika alanında vurgulanmaktadır. Bu ilkeler doğrultusunda, 1990'lı yılların sonundan bu yana üye ülkelerde yerel yönetimlerin, yerelliklerdeki aktörlerin ve STK'ların katılımı önemli görülmektedir. ... Türkiye'de de Orta ve Doğu Avrupa... ülkelerinin merkezde bölgesel politikanın yönetilmesi için oluşturduğu kurumlara bakıldığında bakanlık, ulusal kalkınma ajanslarının veya konseylerinin varlığı sözkonusudur. ... AB'nin bölgesel politika'nın yönetimi için beklediği aşağıdan yukarı bir yaklaşımla yerelliklerde işbirliği ve ortaklığı sağlayabilecek aracı kurumlar olan BKA (*Bölgesel Kalkınma Ajansları*)'ların bu anlamda önemleri artmıştır. Türkiye'de de 2006 yılında çıkan Kalkınma Ajansları hakkındaki kanunla



yerelliklerin kalkınmasında Kalkınma Ajanslarının rol oynayacağı ülkeler arasında yer alacaktır.”

Dünya uygulamalarına da bakıldığı zaman bölge kalkınma ajanslarının genel olarak yerel yönetim birimlerini fonksiyonlarını üstlendikleri görülecektir. Ancak bölgesel kalkınma ajansları ile merkezden yerele doğru bir yetki aktarımının yaşandığını ifade etmek oldukça zordur. Aksine bölgesel kalkınma ajansları vasıtasıyla yerelin sahip olduğu birçok karar alma yetkisi kendisinden uzaklaştırılmıştır. Yaşanan gerçek yerel yönetimlerin sahip olduğu uygulama ve karar alma yetkilerinin merkezi yönetimin hâkimiyeti altında olan bölgeye doğru kaydırılması durumudur. Diğer taraftan bölge kalkınma ajanslarının önemi yer aldıkları kentlerin iktisadi durumlarını, yerel toplumsal yapısını, yerel iletişim ağlarını ve yerel kurumsallaşma anlayışını geliştirmesinden kaynaklanmaktadır (Karasu 2009: 17).

Türkiye’de kalkınma politikaları merkezi yönetime bağlı olarak faaliyet gösteren Devlet Planlama Teşkilatı sorumluluğu altına verilmiştir. Türkiye’de yerel düzeyde yalnızca Güneydoğu Anadolu bölgesinde konumlanmış bulunan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) yönetimi “planlama, bölgesel kalkınma programlaması ve uygulama”ları ile ilgilenmektedir (Kayasü ve Yaşar 2007: 208).

Türkiye’de bölgeselleşme ve yerelleşme konusunda oluşturulacak politikaların uygulanmasına yönelik hukuki zeminin düzenlendiği 2005 yılı İlerleme Raporu’nda belirtilmiştir. Bununla birlikte Türkiye’de bölgeselleşme konusunun yönetim sistemimize yabancı olmadığı ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu gibi kanunlarla ilişkili bir durumunun bulunduğu ifade edilmiştir. Bu kanunlar kapsamında yetki devrinin yerele kaydırılacağı ve bu sayede yerel demokrasinin canlandırılacağı öngörülmüştür (Çanga 2010: 237).

Bölgesel planlama ve bölgesel kalkınma gelişmiş ülkelerde üzerinde önemle durulan ve kendilerine uygulama alanı bulan kavramlar haline gelmesine rağmen gelişmekte olan ülkeler bu konulara çok fazla önem vermemişlerdir. Bu kavramlar yalnızca çeşitli alt yapı uygulamaları ve hizmetleri kapsamında sınırlı düzeyde değerlendirilmişlerdir. Türkiye’de ise bölgesel kalkınma yerine ulusal düzeyde planlı kalkınma modeli benimsenmiştir. Bölgesel kalkınmadan uzak durulmuş, bunun yerine il planlaması yöntemi tercih edilmiştir. Bu kapsamda “kalkınmada öncelikli yöreler” uygulaması tercih edilmiştir. Ancak il

planlaması modelinin de kendisinden beklenen faydaları sağlayamadığı görülmüştür (Arslan 2005: 276).

Büyük bir bölümü Avrupa sınırları içerisinde olmakla birlikte tüm dünyada 1930'lu yıllardan itibaren merkezi hükümetten bağımsız bir biçimde ve belirli sınırlar içerisinde yer alan bir bölgenin sosyo-ekonomik durumunu iyileştirmek için bölge kalkınma ajanslarının kurulmasına önem verilmiştir. Genel olarak kalkınma ajanslarını kurulma nedenleri maddeler halinde şu şekilde sıralanabilmektedir (Can 2007: 39):

- Bölgesel stratejilerin uygulamaya sokulması,
- Yerel ve bölgesel düzeyde girişimciliğin teşvik edilmesi,
- Bölgelerin alt yapı hizmetlerinin sunulmasında merkezi yönetime destek olunması,
- Özel sektörün teşvik edilmesi için yerel düzeyde imkânların araştırılması,
- Bölgesel düzeyde talep edilen ürünlerin üretilmesi için finans kaynaklarını araştırmaktır.

Bununla birlikte kurulan kalkınma ajanslarının başarılı olabilmesi için de bazı koşullar meydana gelmesi gerekmektedir. Bu koşullar da şu şekilde sıralanabilmektedir (Can 2007: 39):

- Yeterli düzeyde finansal kaynak ve personel olması gerekmektedir.
- Bölgelerin meşru birer temsilcileri olması gerekmektedir.
- Hem yerel yönetimler hem de merkezi yönetim tarafından desteklenmeleri gerekmektedir.
- Bölge ekonomisinin temelleri ve geliştirilebilirliği konusunda araştırmaların yapılması gerekmektedir.
- Bölge ekonomisi geliştirebilecek sektörler konusunda detaylı bir araştırmanın yapılması gerekmektedir.
- Bölgelerin hedeflerinin belirlenerek bu hedefler için yerel düzeyde desteği var olması gerekmektedir. Aynı zamanda içinde bulunulan toplumun da kalkınma ajanslarına destek vermesi şarttır.

## BÖLÜM III

### TÜRK MÜLKİ YÖNETİM SİSTEMİNİN YERELLİK İLKESİ KAPSAMINDA YENİDEN YAPILANDIRILMASI, SORUNLARI VE GELECEĞİ

Dünyanın hızlı bir biçimde değişim süreci içerisine girmesi devlet yönetimini de yaşanan bu değişime uyum sağlamasını zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda önem kazanan ilk unsur devletin küçültülmesi düşüncesi olmuştur. Devletin küçültülmesi kavramı bazı tereddütleri de beraberinde getirmiştir. Devletin küçültülmesi konusunda yaşanan tereddütlerin temelini devletin etkinsizleştirilmeye ve güçsüzleştirilmeye çalışıldığı yönündeki yanlış anlamalar veya inançlar oluşturmaktadır. Devletin özellikle ekonomik alanda ve rekabet ortamında özel bir işletme gibi çalışmasının zorluğu oldukça zordur. Dolayısıyla çok farklı konularda faaliyet gösteren bir devletin etkin bir işleve sahip olduğunu ifade edebilmek kolay değildir. Demokratikleşme, yerelleşme, sivilleşme ve özelleşme gibi kavramların sıklıkla gündeme taşındığı günümüzde devletin küçültülmesi de büyük bir zorunluluk gereği sayılmaktadır. Devletin küçültülmesi teknik olarak üç farklı yöntem ile mümkün olmaktadır. Bu yöntemler şunlardır: *Özelleştirme*, *Devletin Görevlerini Kar Amacı Gütmeyen Üçüncü Sektöre Bırakması* ve *Kamu Hizmetlerini Yerinden Yönetim Kuruluşlarına Devretmesidir* (Yüksel 2004: 2-3).

#### 1. Yeniden Yapılanma Kavramı

Yeniden yapılanma kavramı kamu yönetiminde yaşanan sorunları, aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek amacıyla sistem üzerinde yapılan köklü değişiklikleri ifade etmektedir. Aynı anlama gelmek üzere farklı ülkelerde farklı ifadeler kullanılabilmektedir. Örneğin İngiltere’de “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”, Avustralya’da “Kamu Yönetimi Reformu”, Yeni Zelanda’da “Yeni Kamu Yönetimi”, İskandinav Ülkelerinde “Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi”, Fransa’da “Ademi Merkezileştirme Reformu” ve Amerika Birleşik Devletleri’nde “Devletin Yeniden Yapılandırılması” kavramları kullanılmaktadır. Ülkemizde ise “Yönetimde Reform”, “Yönetimin İyileştirilmesi”, “Bürokrasinin Azaltılması”, “Devletin Küçültülmesi” kavramları kullanılmaktadır (Aykaç 1999: 6).

“Yeniden Yapılanma” kavramı “idareyi geliştirme”, “yeniden düzenleme” ve “idari reform” kavramları ile benzer anlamda kullanılmaktadır. Ancak “idari reform” kavramı kamu yönetimi yapısını kökten değiştirmek için yapılan çalışmaları ifade etmek amacıyla diğerlerinden daha fazla kullanılır olmuştur. Bununla birlikte “yeniden yapılanma” kavramı ile “idari reform” kavramının aynı anlamda kullanılması da mümkündür (Coşkun ve Nohutçu 2005: 3). Bu farklı kavramları beş yıllık kalkınma planlarında ve hazırlanan çeşitli raporlarda görmek mümkündür (Karaer 1987a: 60).

Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde yeniden yapılanma anlam olarak bir organizasyonun görevleri ve fonksiyonları açısından değil, faaliyetlerin işleyen süreçleri ve bu süreçler sonucunda elde edilen sonuçların yeniden değerlendirilerek ele alınmasını ifade etmektedir (Parlak 2011b: 851). Aynı zamanda “idari ıslahat”, “yönetim reformu”, “idarenin yeniden düzenlenmesi” ifadelerinin “idari reform” ifadesi ile eş anlamlı olduğu kabul edilmektedir (Coşkun ve Nohutçu 2005: 3).

Yönetimin iyileştirilmesi veya yönetimde reform genel olarak yönetimde ortaya çıkan sorunları giderme, yaşanan aksaklıkları ortadan kaldırma, düzeltme, iyileştirme ve sistemi olduğundan daha iyi bir konuma getirme amacıyla kullanılmaktadır (Kılavuz 1998: 165).

Yeniden yapılanma kapsamında idarede reform idarenin iki unsurunda değişiklik yapılması amacıyla gerçekleştirilmektedir. Bu unsurlar şunlardır (Tortop vd. 2012: 481):

- İdarenin örgütsel yapısında ve kuruluş aşamalarında yapılan reform,
- İdarenin işleyiş sürecinde ve yönetim şeklinde yapılan reform.

Yeniden yapılandırmadan kastedilen mevcut durumun incelenmesi sonucunda ortaya çıkan aksaklıkların ve hataların giderilmesi, düzeltilmesi ve iyileştirilmesi suretiyle eskisinden daha etkili ve verimli çalışacak yeni bir düzenin kurulmasıdır. İdari reformun anlamı ise oldukça geniş tutulmaktadır. İdari reform genel olarak insan kaynağını, maddi unsurları, zamanı, uygulanan yöntemleri ve mevzuat gibi yasal unsurları bir bütün halinde konu edinmektedir. İdari reformun temel amacı etkin ve verimli bir biçimde çalışacak kamu yönetimini ortaya çıkartmaktır (Arslan ve Mahmutoğlu 2005: 84).

Yeniden yapılanma kavramı mevcut durumun değişerek farklı bir hal alması üzerine kurgulanmıştır. Dolayısıyla yeniden yapılanmanın ruhunu “değişim” kavramı oluşturmaktadır. Kamu yönetimi alanında yapılan yeniden yapılanma kavramı değişim

olgusunun iki unsuru üzerinde yükselmektedir. Bu unsurlardan birincisi “doğal değişim”, ikincisi ise “planlı ve bilinçli değişim”dir (Tutum 1995: 134).

*Doğal Değişim:* Doğal değişim yönetsel alanda yapılan kural ve usullerin değişiklikleri sonucunda sürecin teknolojik gelişmelere uyum sağlamasıdır. Yapılan veya yaşanan bu değişim bütün kamu kurumları açısından önem taşımakta ve kaçınılmaz olarak süreklilik taşımaktadır. Bu değişim türü doğal hayattaki canlı türlerinin hayatlarını devam ettirebilmeleri için çevreye uyum sağlayabilmeleri amacıyla göstermiş oldukları doğal tepkilerin bir örneğidir. Ancak her ne kadar bu kural doğal hayatta geçerliliğini korusa da kamu yönetimi sistemi doğal değişim ilkesi ile hızla gelişen dünya gereklerine kendisini uyarlayamamaktadır. Bunun sebebi kamu yönetiminin toplumsal bir sistem olmasından kaynaklanan sebeplerden dolayı yaşanan değişimlere karşı direnç göstermesidir. Kamu yönetimi sistemi yaşanan her değişime kolay bir şekilde uyum sağlayamaz. Kamu yönetimi karmaşık bir yapı olarak çok fazla unsur içeren (kurallar, kanunlar, usuller, bürokrasi, iletişim düzeni ve faaliyette bulunma tutumları) köklü bir sistem olma niteliğe sahiptir. Böyle bir düzene sahip olan bir sistemin çevresinde yaşanan değişimlere doğal değişim ile kendiliğinden uyum sağlayabilmesi oldukça zor görülmektedir. Böyle bir durumda uyum sağlama işi doğal yönden uzaklaşarak bilinçli bir değişimi zorunlu kılmaktadır (Tutum 1995: 134).

*Planlı ve Bilinçli Değişim:* Planlı ve bilinçli değişim belirli amaçlar doğrultusunda girişilen çabaların yeniden yapılanma konusunda uygulamaya geçirilmesidir (Tutum 1995: 134). Kamu yönetimi sisteminde gerçekleştirilecek bir yeniden yapılanma planlı bir değişim gayretinden (Karaer 1991: 48) başka bir şey değildir.

Yönetim yapı olarak durağan bir sistem değildir. Güncel gelişmelerden etkilenen ve sürekli olarak kendisini yenileme ihtiyacı duyan bir süreçten meydana gelmektedir. Değişim çevrenin gelişmesi sonucu bir zorunluluk olarak ortaya çıkabildiği gibi örgütlerin amaçlarının değişmesi de yönetimi bu değişikliklere uyum göstermeye zorlamaktadır. Aynı zamanda teknolojiye yaşanan gelişmeler yönetimi sürekli olarak yeniden yapılanma ihtiyacı içerisine sokmaktadır. Ancak ihtiyaçlar ne kadar fazla olursa olsun idarenin yeniden yapılandırılması kolay bir eylem değildir. Bunun en büyük sebebi idarenin değişime kuşkucu yaklaşımıdır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2000: 6).

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde hız kazanan idari reform çalışmalarının sonuçları kısa dönemde değil, uzun bir süreç içerisinde ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminin etkin, verimli ve hızlı bir biçimde hizmet sunma ihtiyacı içerisinde olması ve vatandaşların devletten daha kaliteli ve ihtiyaçlarını tam olarak karşılayabilecek hizmetlerin sunulmasını beklemesi yönetimde reform hareketlerini ortaya çıkartan unsurları oluşturmaktadır (Aykaç vd. 2003: 153).

İdarenin yeniden yapılandırılması veya düzenlenmesi hakkında yapılan çalışmaların amacı idarenin hantal yapısından kurtularak daha etkin, verimli ve hızlı bir biçimde çalışmasının temin edilmesi ve bu konuda gerekli olan araştırmaların yapılması (Yalçındağ 1971: 25) sonucunda idarenin işleyiş düzeninde performans artırılmasının sağlanmasıdır.

Kamu kurumlarının hızlı bir biçimde çalışmasından amaçlanan kamu hizmetlerinin gecikmelere fırsat vermeden bütün kamu kurumlarında planlanan faaliyetlerin zaman içerisinde yerine getirilmesidir. Yeniden yapılandırılmanın bir diğer boyutu da kamu kurumlarının tasarruflu olmasıdır. Tasarruf, verimlilikten taviz verilmeden kamu kurumlarının görevlerini yerine getirirken olabildiğince az masraf yapılmasıdır (Sürgit 1969: 82).

Bir ülkede idari reform çalışmalarının toplumsal yapıya, kültürel özelliklere, sosyal yaşantıya ve örgütsel değişim potansiyeline göre değerlendirilmesi gerekmektedir. İdari reform ilgili alanda zamanlamadan başlayarak değişimi ve gelişimi öngören bir sürecin temel çıkış noktası olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Toplumsal yapıdan, kültürel özelliklerden ve örgüt yapısından uzak bir reform çalışmasının beklenen sonucu vermeyeceği kabul edilmektedir (Aykaç vd. 2003: 154).

İdari reform çalışmaları sadece hukuki boyutu olan bir olgu ve yönetimde gerçekleştirilen teknik iyileştirme faaliyetleri değil, aynı zamanda içerisinde sosyal bir gerçeklik ve yönetim felsefesini de barındıran bir kavram olarak değerlendirilmesi gerekmektedir (Aykaç vd. 2003: 154).

İdari reform bir ihtiyaç olarak yönetimin içinde bulunduğu durum ile olması gereken durum arasındaki farkı ifade etmektedir. İdari reform sadece gelişme aşamasını henüz tamamlamamış ülkelerin ihtiyacı değil, aynı zamanda gelişmişlik seviyeleri belirli bir aşamanın üzerine çıkmış ülkelerin de konu edindiği bir kavramdır (Aykaç vd. 2003: 154).

İdari reformun konusunu devlet yönetimi oluşturmaktadır. Diğer bir deyişle idari reform ile anlatılmak istenen husus devlet yönetiminin yeniden yapılandırılmasıdır. Bu sebepten dolayı idari reformun temel hedefi “değişim” olgusu çevresinde şekillenmektedir (Kılavuz 1998: 165-167). Dolayısıyla idari reform veya yeniden yapılanma kavramı devlet yönetimine yeni bir boyut getirilmesi, yönetimin aksaklıklarının giderilmesi, ağır bürokratik yapılanmadan kurtulunması, siyaset ilişkilerinin ve karar alma süreçlerinin yeniden yapılanması, yönetimde aksayan unsurların bulunup çıkartılması, kusurlu işlemlerin ortadan kaldırılması ve yönetimde etkinliği sağlayabilecek daha verimli yöntemlerin yönetime kazandırılması konularına yeni bir boyut getirmektedir (Aykaç vd. 2003: 155; Coşkun ve Nohutçu 2005: 5). Bu kapsamda idari reform kavramı 1945 yılından sonra tüm dünyada en ilgi çeken konulardan biri olmuştur (Aykaç vd. 2003: 155).

Ancak 1960 yılından başlayarak günümüze kadar gelen “Yönetimde Reform” çalışmaları bütün beş yıllık kalkınma planlarında ve hükümet programlarında yer almasına rağmen başarılı ve somut bir sonuç elde edilememesinden dolayı reform kavramına ve reform çalışmalarına karşı toplumda bir güvensizlik meydana gelmiştir (Aykaç 1999: 6).

## **2. Yönetimsel Reforma Duyulan İhtiyaç**

İnsan sosyal bir varlık olmasından dolayı çeşitli ihtiyaçlar içerisindedir. Bu ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla çeşitli kurumlara ihtiyaç duymaktadır. Dolayısıyla ihtiyaç duyduğu bu kurumları kendi eliyle kurmaktadır. Bu kurumlar vasıtasıyla sosyal hayatını devam ettirmektedir. Zaman içerisinde yaşanan iktisadi ve sosyal değişimlere bağlı olarak kurumlar işlevsiz bir hale gelebilmekte veya ihtiyaçları karşılayamaz bir durum içerisine girebilmektedir. Değişen ihtiyaçlar ile birlikte yeni sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlara yeni çözüm yollarının üretilmesi ve zamanın gerisinde kalan kurumların daha işlevsel bir duruma getirilebilmesi için kurumlarda yeniden yapılanma ihtiyacı doğmaktadır. Yeniden yapılanmanın temel amacı işlevsiz hale gelen kurumlara yeniden hareket kabiliyeti kazandırabilmek ve sorunlara daha kolay ve yeni çözüm yolları üretebilmektedir (Ersoy 1995: 50).

Yeni ortaya çıkan ihtiyaçları karşılayamayan ve sorunlara çözüm üretemeyen kurumlar zaman içerisinde ortadan kalkmaya mahkûmdurlar. Aynı zamanda sorunların çözülememesi ve kronik bir hale gelmeleri sosyal kalkınmayı yavaşlatan bir etken haline gelebilmektedir. Dolayısıyla bozulan ve çürüyen sistem kendi kendisini yok etmek

durumuna gelebilmektedir. Bu aşınmalar tarihi bir gerçek olarak devletlerin yıkılmalarına sebep olmuştur. Yaşanan olumsuzluklara çözüm üretemeyen ve yeniden yapılanamayan devletler yıkılmışlardır. *Roma İmparatorluğu, Osmanlı Devleti ve Sovyetler Birliği* yeniden yapılanma kavramına uzak oldukları veya bu süreci geç başlattıkları için yıkılışlarını önleyememişlerdir (Ersoy 1995: 50).

Yönetimi geliştirme ihtiyacı yeni doğmuş bir kavram değildir. Yönetimin geliştirilmesi bir ihtiyaç olarak her zaman var olmuştur. Osmanlı Devleti'nde idarenin yeniden yapılandırılması ihtiyacından doğan çalışmaların ilk olarak Kanuni Sultan Süleyman döneminden sonraki zamanlara rastladığı ifade edilebilmektedir. Ancak idarenin yeniden yapılandırılması çalışmaları II. Mahmut ve Tanzimat döneminde hızlandığı bilinmektedir. Türk idarecileri Tanzimat Dönemi'nden başlamak üzere sürekli olarak idarenin yeniden yapılandırılması düşüncesini veya idari ıslahat fikirlerini gündemde tutmuşlardır. Ancak kısa vadede büyük sonuçlar elde etme hayali ve yeniden yapılanmanın her derde çare olabileceği inancı umutların boşa çıktığı dönemlerin yaşanmasına sebep olmuştur. Her idari kurum veya kuruluş kendisini daha iyi bir konuma getirmek için çaba göstermiş veya bu amaçla faaliyet içerisine girmişlerdir. Ancak idareyi daha güçlü bir konuma getirmek için yapılan çalışmalar bir düzenlilik gösterememiştir. Bu sebepten dolayı idarenin işleyiş sürecinde sorunlarla karşılaştığında bir kurtarıcı gözü ile bakılan yeniden yapılanma çalışmaları içerisine girilmiştir (Sürgit 1968a: 3-4; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2000: 6).

Yönetimin yeniden yapılandırılmasının temel amacı vatandaşların hayatlarını devam ettirebilmek için ihtiyaç duyduğu temel hizmetlerin kendilerine daha etkili ve verimli bir biçimde ulaştırılmasının sağlanmasıdır. Bu şekilde kıt kaynaklar daha verimli bir biçimde kullanılabilir (Çoker 1995b: 6).

Merkezi yönetimin hizmet sunumları aşırı merkeziyetçilik, hantal kamu yönetimi yapısı, kuralcılık ve kırtasiyecilik gibi unsurlardan dolayı verimlilikten uzak kalmıştır. Dolayısıyla Türk kamu yönetimi sistemi vatandaşların ihtiyaçlarına hızlı ve etkili çözümler üretemek gibi sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Vatandaşların memnuniyeti sorunlara çözüm üretemeyen yönetim sisteminden kaynaklanan sebeplerden dolayı oldukça düşük düzeyde kalmıştır. Bu sorunlara bir çözüm getirebilmek için merkezi yönetimin yeniden yapılandırılması ve mevcut durumundan daha küçük fakat etkili bir yapılanma içerisine girmesi öngörülmüştür. Aynı zamanda kamu hizmetlerinin hızlı, etkili, kolay ve verimli bir



biçimde sunulabilmesi için merkezi yönetimin üstlenmiş olduğu birçok görevin yerel yönetim birimlerine aktarılması öngörülmüştür (Arslan ve Mahmutoğlu 2005: 84).

Yönetimin yeniden yapılandırılmasından amaçlanan en önemli unsur idarenin hukuk devleti ilkelerine bağlı olmasını sağlamak ve hukuk ilkeleri çerçevesinde faaliyetlerini yürüten bir devlet yönetimi yaratabilmektedir. Hukukun üstünlüğünü kabul etmiş bir devlet yönetimi ideali yeniden yapılandırmanın temelini oluşturmaktadır. Bu kapsamda devlet yönetiminde önemli bir yeri olan mülki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması önem taşımaktadır. Bunun en önemli sebebi mülki yönetim sisteminde halkın düşünce ve isteklerinin önemszenmeyip merkezi yönetimin ihtiyaçlarının birinci sırada yer almasıdır. Böyle bir durumda devlet kutsallaştırılmakta ve devletin her türlü durum karşısında korunması gereken kutsal bir varlık olarak algılanmasına sebep olmaktadır. Sonuç itibarıyla vatandaş ile taşradaki yönetim sistemi ve yöneticileri arasında aşılamayan bir engel oluşmakta ve demokratik bir bağ kurulamamaktadır (Arslan ve Mahmutoğlu 2005: 85-86).

Yönetsel reforma duyulan ihtiyaç devletin tam anlamıyla hukukun üstünlüğü ilkesine bağlı olamaması ve bu bilincin geliştirilememesi, üretken bir toplumun oluşturulamaması, vatandaşların yönetime dâhil edilerek katılımcı bir yönetim anlayışının yaratılamaması, yerinden yönetim ilkesine önem verilememesi ve yerel tercihlerin olması gereken düzeyde siyasete yansıtılamamasından kaynaklanmaktadır. Yönetimin yeniden yapılandırılması bu olumsuzlukları ortadan kaldırabilecek bir araç olarak görülmektedir (Arslan ve Mahmutoğlu 2005: 86).

Cumhuriyet tarihinde yönetimin yeniden yapılandırılması konusunda Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın önemli bir yeri vardır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunu bir bütün olarak değerlendiren, yönetsel reformun gerekliliğini, bu konuda yapılması gerekenlerin neler olduğunu ve yeniden yapılandırmanın nasıl gerçekleştirileceğini detaylı bir biçimde inceleyen ilk temel yazılı belgedir (Sürgit 1969: 78).

Yönetimin yeniden yapılandırılması konusunda Birinci Beş Yıllık Plan döneminde yapılan çalışmalara ve edinilen tecrübelere dayanılarak yeniden yapılanma sürecinde aşağıdaki unsurların dikkate alınmasının önem taşıdığı düşünülmektedir (Sürgit 1968a: 15-16):

- Yönetimin yeniden yapılandırılması tek seferlik bir uğraş değil, aksine süreklilik isteyen bir çalışmadır.
- Yönetimin yeniden yapılandırılması bir hizmet olarak kabul edilip, dışarıdan değil doğrudan yönetimin kendisi tarafından yapılması gerekmektedir.
- Yönetimin yeniden yapılandırılması sadece bir tek siyasi makamın sorumluluğu altında olmalıdır.
- Siyasi makamın görevini yerine getirebilmesi için kendisine yardımcı olabilecek uzman bir kurul ve çalışmalarını yürütebileceği bir merkez kurulmalıdır.

Yönetimin yeniden yapılandırılmasında elde edilebilecek her türlü başarı Türk devlet yönetimi alanında ve yönetimin geleceği konusunda önem taşımaktadır. Aynı zamanda plan ve programların gerçekleştirilmesi aşamasında önemli ve olumlu etkilerinin olacağı da kabul edilen bir gerçektir (Sürgit 1968a: 17).

Türk kamu yönetiminin karşılaştığı sorunları çok farklı olmasından dolayı bunların aynı ölçüde değerlendirilmesi kabul edilemez. Ancak bu kadar farklı sorunun birbirinden bağımsız bir biçimde değerlendirilmesi de imkânsızdır. Örneğin merkeziyetçi yapılanma, yerel yönetimler ve mülki yönetim sistemi birbirlerinden bağımsız bir biçimde değerlendirilip çözüme kavuşturulamaz. Yönetimin sorunlarını yüzeysel olarak değerlendirmek, kişisel tecrübe ve isteklere göre çözümlenebileceğine inanmak çözümsüzlüğün bir parçası olarak ortaya çıkabilmektedir. Bu sebepten dolayı sorunları yüzeysel olarak çözümlenmeye çalışmadan önce meselenin derinlerine inmekte fayda olacağı görüşüne sahip olmak daha doğru bir yaklaşım tarzı olacaktır (Sürgit 1980: 42).

Bir ülkede yönetimin yeniden yapılandırılmasını gündeme getiren ve bu alanda çalışmaların yapılmasını zorunlu kılan sebepler maddeler halinde şu şekilde sıralanabilmektedir (Tortop vd. 2012: 486; Tutum 1994: 7):

- Ülke nüfusunun zaman içerisinde artmasından dolayı kamu hizmetlerinden daha fazla vatandaş faydalanmak isteyecektir. Böyle bir durumda kamu hizmetlerini sunan kamu görevlilerinin sayısında ve sunulan kamu hizmetlerinin niteliğinde bir artış yaşanması gerekmektedir. Dolayısıyla bu ihtiyaçların karşılanması amacıyla yönetimde iyileştirici çalışmaların yapılması zorunluluk teşkil etmektedir. Aynı zamanda bu durum hizmetlerin sunumunda yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin dikkate alınmasını da beraberinde getirmektedir.

- Sunulan kamu hizmetlerinde belirli bir kalitenin olmasının yanında maddi yönden daha az masraflı olması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin hem ucuz hem de kaliteli olmasını sağlayabilmek amacıyla yönetimin uygun ve güncel gelişmeleri karşılayabilecek bir düzeye getirilmesi gerekmektedir.
- Teknoloji alanında yaşanan gelişmelerin yönetime yansıtılmamasından kaynaklanan sorunlar yönetimin iyileştirilmesini zorunlu kılmaktadır.
- Kamu kurumlarının örgütsel yapısında yaşanan sorunlar örgüt yapısının yeniden değerlendirilmesi ihtiyacını doğurmaktadır.
- Toplumun ihtiyaçlarında yaşanan değişimler yönetimde yeniden yapılanmayı zorunlu kılmaktadır.
- Hangi hizmetlerin kamu hizmeti olduğu konusundaki tercihlerde yaşanan değişim yönetimin genişlemesi veya daralması tartışmalarını gündeme getirmektedir.

Yönetimin yeniden yapılandırılması konusunda Ömer Dinçer ve Dr. Cevdet Yılmaz tarafından 2003 yılında hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı çalışmada yönetimin değişim sürecine girmesi gerekliliği giriş bölümünde kısaca açıklanmaya çalışılmıştır (Dinçer ve Yılmaz 2003: 11-12; Başa 2007a: 156):

“Bu çalışma; değişimin hızlandığı ve yoğunlaştığı, küreselleşme ve bilgi toplumu şartlarında rekabetin arttığı, bireyin ve toplumun ön plana çıktığı 21. yüzyılın yönetim anlayışına ve temel yönetim vizyonunu dayalı olarak, ülkemizin kamu yönetiminde ivedi olarak karşılanması gereken yeniden yapılanma ihtiyacının zihniyet, stratejik tasarım ve organizasyon boyutları itibariyle genel çerçevesini ortaya koymak üzere hazırlanmıştır.

...

...

Dünyadaki değişim, genel olarak, küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilir. Ancak, geçmiş kalıplarımız ve mevcut yapımız ile bu yeni ortama uygun çözümler üretmek yönetim kapasitemizi aşmaktadır. Bu çerçevede, sadece yönetim yapımızı değil, yönetim paradigmamızı da değiştirmek kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu da insanlığın ortak tecrübesi ile ülkemizin birikimleri üzerine kurulan bir yeniden yapılanma sürecini ifade etmektedir.

Dünyadaki gelişmeler ve halkımızın talepleri doğrultusunda yapılacak olan kamu yönetiminde yeniden yapılanma, etkinliğin artırılması ve katılımcılık eksenine oturmaktadır. Böylece tüm kaynakların ve toplumsal potansiyellerin seferber edildiği demokratik bir ortamda, değişimin yönetilmesi, bilgi toplumunun gerektirdiği uyumun sağlanması ve halkımızın refah düzeyinin artırılması mümkün olabilecektir.”

### 3. Yönetimin Yeniden Yapılandırılmasında Dikkat Edilmesi Gereken Konular

Yönetimin yeniden yapılandırılması konusunda değerlendirilmesi gereken konu başlıkları oldukça fazla olmasına rağmen, bu başlıklar üç temel başlık altında toplanabilmektedir (Sürgit 1969: 82):

- Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılanmalarını ve işleyiş düzenlerinin tamamını kapsamlı bir biçimde inceleyerek yaşanan aksaklıkların giderilmesini sağlamak amacıyla yeniden düzenlemek.
- Kamu hizmetlerinin halka sunumu sırasında meydana gelen problemleri tespit ederek sorun çıkartan unsurları düzeltmek.
- Hizmet sunumlarında meydana gelen yenilikleri veya metotları içinde bulunulan şartlara ve ihtiyaçlara göre uygun bir biçimde çözümlenerek hizmetleri en iyi bir biçimde sunulmasını temin etmek.

Kamu kurumlarında sıkça karşılaşılan sorunların çözümünde, yöneticilerin veya kendilerinin görevlendirdiği diğer kamu personelinin ciddi bir araştırma yapmadan sadece kişisel görüş ve tecrübelerine dayanılarak çözüm yolunun aranması ve istikrarlı bir çözüm yönteminin kullanılmaması yeniden yapılandırmadan beklenen faydaların ortaya çıkmasına engel olacaktır. Hizmet sunumu devam ettiği sürece yukarıda bahsedilen sorunların ortaya çıkması da kaçınılmazdır. Bu kaçınılmazlıktan kurtulmanın çaresi ve yeniden yapılanmada başarılı olunmasının formülü ise meydana gelen sorunların sistemli ve kapsamlı bir biçimde ele alınarak çözüme kavuşturulmasıdır (Sürgit 1969: 82).

Yönetimin yeniden yapılandırılması tek seferlik bir uğraş değildir. Yönetim sürekli olarak gelişen ve değişen bir süreçtir. Yönetimin iyileştirilmesi konusunda sorunların tespit edilerek gerekli olan düzeltici önlemlerin alınması ile bütün sorunlar ortadan kalkmamakta veya yeterli olmamaktadır. Kamu yönetimini daha iyi bir seviyeye getirmek için alınan önlemler sonucu yapılan değişiklikler ilerleyen tarihlerde yeni sorunlar karşısında etkisiz

kalabilmektedir. Bu sebepten dolayı yönetimin iyileştirilmesi süreci devamlılık gerektiren bir konudur (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 172).

Yönetim yeniden yapılandırılırken il yönetimi sistemi açısından önemli bir sonuç ile karşılaşılmaktadır. Türkiye’de yönetimin yeniden yapılandırılması konusunda çıkarılan kanunlar ve üzerinde çalışılan kanun tasarıları valilik kurumunu güçlendirmek yerine il yerel yönetim birimlerini genel yetkili kılmaktadır. Bununla birlikte devletin yönetsel anlamda örgütlenme biçimini il temelinden bölge temelinde doğru bir geçiş yaptırmaktadır (Keskin 2009a: 436).

#### **4. İl Yönetim Birimlerinin Yeniden Düzenlenmesini Zorunlu Kılan Nedenler**

Türkiye’deki il yönetim birimlerinin kurulması konusunda nesnel değerler bulunmamaktadır. İllerin çoğunluğu Selçuklu ve Osmanlı devletlerinden gelen tarihsel gelenek ve oluşumlar dikkate alınarak kurulmuşlardır (Sanal 2000: 123).

Anayasalarda ve kanunlarda il yönetim birimlerinin kurulması için belirlenen ölçütler coğrafi, ekonomik ve kamu hizmetlerinin gereksinimleri gibi unsurlardan oluşmaktadır. Ancak bu unsurlar çok genel ve soyut bir alanda değerlendirilmektedir. Bu genel ve soyut unsurların nesnel ölçütlere bağlanmadan dikkate alınması ve il yönetim birimlerinin bu ölçütlerin dikkate alınarak kurulması taşra teşkilatının yapılandırılmasında hatalara sebebiyet verebilecektir. Bununla birlikte Türkiye’deki illerin tamamının uygun büyüklükte olduğunu söylemekte oldukça zordur. İl sayılarının nesnel ölçütlerin yokluğunda sürekli olarak artırılması sonucu aynı hızda ilçelerin de sayısında bir artış yaşanmasına sebep olmaktadır. Sayısı artan yeni ancak küçük illerin, ilçe ve il arasında kalacağı, bir bakıma bir tür liva (mutasarrıflık) haline dönüşebileceği olasılığı bulunmaktadır. Sonuç itibarıyla illerin yeniden düzenlenmesini zorunlu kılan en büyük neden il sayısında nesnel ölçütlerin yokluğunda yaşanan artıştan kaynaklanan illerin ilçeleşme ve ilçelerin de bucaklaşma tehlikesidir (Sanal 2000: 123-124).

#### **5. Türkiye’de İl Yönetimlerinin Yeniden Düzenlenmesi Kapsamında Yapılan Çalışmalar**

Kamu hizmetlerinin zaman içerisinde değişmesi ve farklı düzeyde sunulması ihtiyacı kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu ihtiyaç kapsamında vatandaşa hizmet sunan ve merkezi yönetimin vatandaşa en yakın uygulayıcı

birimi olan mülki yönetim sistemi ve bu sistemin yöneticileri olan mülki yönetim amirleri yeniden düzenleme çalışmaları kapsamına alınmaya başlanmıştır (Ayık 2002: 1).

Cumhuriyet'in ilan edilmesi ile birlikte hızlı bir kanun yapma dönemine girilmiştir. Osmanlı'dan miras olarak alınan yapının iyileştirilmesi ve ihtiyaç dâhilinde yeni kurumların oluşturulması konuları öncelikle değerlendirmeye alınmıştır. Bu kapsamda yönetimin işleyiş düzenini değiştirmek ve iyileştirmek amacıyla 1923 ile 1930 yılları arasında 6 adet kanun çıkarılmıştır: 1924 tarihli *Köy Kanunu*, 1926 tarihli *Memurin Kanunu*, 1927 tarihli *Maaş Kanunu*, 1929 tarihli *Vilayet İdaresi Kanunu*, 1929 tarihli *Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun* ve 1930 tarihli *Belediye Kanunu* (Tutum 1994: 66-67).

Cumhuriyet'in birinci döneminin ilk üç yasama yılında toplam olarak 311 adet kanun çıkarılmıştır. Özellikle savaş yıllarının yaşandığı ve savaş koşullarının hüküm sürdüğü bu zaman diliminde kanunlaşma hız kesmemiştir (Tutum 1994: 67).

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında güvenlik konuları önemli bir konuma yükselmiştir. Bu sebeple devletin yönetim yapısı katı ve aşırı bir merkezîyetçi yapılanma içerisine girmiştir. Aynı dönem içerisinde yönetimin yeniden yapılandırılması ve adalet sisteminin iyileştirilmesine önem verilmiştir. Yönetimin merkezîyetçi, aşırı kuralcı ve vesayetçi bir anlayışla şekillendirilmesi toplum ile yönetim arasında bir uzaklaşma yaratmıştır. Bu arada 1929 yılında yaşanan Dünya Ekonomik Krizi ve 1939 yılında ortaya çıkan İkinci Dünya Savaşı'nın getirmiş olduğu sonuçlar merkezîyetçi, aşırı kuralcı ve vesayetçi yönetim yapısının yetersizliğini ortaya çıkartmıştır. 1945 yılında çok partili yaşama geçiş ile birlikte sorunlar artarak devam etmiştir. 1960'lı yıllar planlı kalkınma dönemi olarak ifade edilmektedir. Bu dönemde yapılan çalışmalar yönetimin işleyemez ve hantal bir durumda olduğunu ortaya çıkartmıştır. Türkiye'de yönetimin yeniden yapılandırılması ihtiyacının doğması ve bu konuda çalışmaların başlatılması bu aşamalardan geçildikten sonra dikkate alınmaya başlanmıştır (Tutum 1994: 67-68).

21. yüzyıl insanoğlunun büyük değişimlere tanık olduğu bir dönem başlangıcı olmuştur. Bu değişimle birlikte küreselleşme, yerelleşme ve postmodernite gibi kavramlar hayatımıza girmiştir. Küreselleşme demokrasiyi yıpratıcı bir süreç olarak ortaya çıkmıştır. Devlet işlevlerini yerine getirirken en yüksek seviyede etkinlik ve verimlilikte faaliyet göstermek zorundadır. Dolayısıyla küreselleşme sonucunda yıpranan demokrasi anlayışı

bütün dünyada devletlerin yeniden yapılandırılması ve tanımlanması ihtiyacını doğurmuştur (Arslan ve Mahmutoğlu 2005: 87).

Devlet büyük bir organizasyon olarak işlevlerini yerine getirirken çok büyük miktarlarda kaynak kullanmaktadır. Kullanılan bu kaynakların etkili ve verimli bir biçimde kullanılması kadar uygun yerde ve miktarda kullanılması da önem taşımaktadır. Bu sebepten dolayı kaynakların tasarruflu ve toplam kalite yönetimi gibi ilkelere göre kullanılması tartışmaları yeniden yapılanma kapsamında gündeme gelmiştir (Arslan ve Mahmutoğlu 2005: 87-88).

Dünyada meydana gelen değişim ve gelişimin ışığında Türkiye’de yaşanan sorunların çözümünün devletten yeniden yapılandırılmasında yer aldığını öngören değişik görüşler mevcut olmuştur. Bu bağlamda yeniden yapılandırma büyük bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü Türkiye’de merkezi yönetim sistemi örgütlenme açısından oldukça karmaşık bir görünüm sergilemektedir. Merkezi yönetimin örgütlenmesinde binlerce kamu personeli ve çok sayıda kurum bulunmaktadır. Bu karmaşık yapı etkili ve verimli çalışmaya bir engel oluşturmaktadır. Bu engeli aşmanın en önemli aracı yerelleşmeye ağırlık verilmesidir. Kaynakların merkezi yönetim ile yerinden yönetim kurumları arasında ihtiyaca göre orantılı bir biçimde dağıtılması gerekmektedir. Yerel nitelik taşıyan bütün hizmetlerin merkezi yönetimin sorumluluğundan alınarak yerel yönetim birimlerine devredilmesi ve mülki yönetim sistemine bu konuda öncü görevlerin verilmesi ile hizmetlerin bütün ülkeye adaletli, etkili ve verimli bir biçimde götürülmesinin temin edilmesi gerekmektedir (Arslan ve Mahmutoğlu 2005: 88).

Türk kamu yönetimi sisteminin bilimsel çalışmalara konu edilmesinin uzun ve köklü bir geçmişi yoktur. Çok partili hayata geçilmesinin ardından kamu yönetimi sistemimizin çağdaş gelişmelere uyarlanabilmesi için bir anlayış değişikliğine gidilmiştir. Bu dönemde toplumun yönetime katılma isteğinin kamu yönetimi sisteminin yeniliklere uyarlanması ile karşılanabileceği görüşü yaygınlık kazanmıştır. Ancak kamu yönetimi sisteminin toplumsal taleplere karşı hemen uyarlanabilmesi kolay olmamıştır. Bu güç durum karşısında siyasal ve yönetsel tedbirler alınmış, aynı zamanda kamu yönetimi sisteminin bilimsel araştırmalar ile incelenmesi fikri benimsenmiştir (Ergun 1991: 11).

Türkiye’de ilk defa 1947 yılında Başbakanlığın isteği üzerine bakanlık bünyesinde faaliyet göstermek üzere merkezi yapılanmayı inceleyecek, yönetimin aksaklıklarını ortaya koyabilecek, yönetimin daha etkin ve verimli bir hale getirilmesi konusunda nelerin

yapılabileceği konularında öneriler verebilecek komisyonlar oluşturulmuştur. Ancak bu komisyonlar hedeflendiği biçimde çalışmamış ve beklenen raporlar hazırlanamamıştır (Aykaç vd. 2003: 161).

27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonucunda yönetimin yeniden yapılandırılması konusu önem kazanmaya başlamıştır. Bu kapsamda yapılacak olan çalışmalara öncülük etmesi ve katkı sağlaması, Hükümetçe kabul edilen ilkeler doğrultusunda uzun ve kısa dönemli planlar hazırlaması amacıyla 30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Aynı zamanda kamu personel yönetimi alanında yapılacak olan çalışmaları yürütmek amacıyla da 13 Aralık 1960 tarihinde Devlet Personel Başkanlığı (DPB) kurulmuştur (Aykaç vd. 2003: 165-166).

DPT'nin adı 641 karar sayılı "Kalkınma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile 06.04.2011 tarih ve 6223 sayılı kanunun vermiş olduğu yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu tarafından 03.06.2011 tarihinde *Kalkınma Bakanlığı* olarak değiştirilmiştir (Şahin 2011: 336; Kalkınma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <http://mevzuat.dpt.gov.tr/khk/641.pdf>, Erişim Tarihi: 06.06.2013).

Türkiye 1960 yılı ile başlayan Planlı Kalkınma Dönemi'nde birçok alanda gerçekleştirdiği iyileştirme çalışmalarının yanında yönetimde yeniden yapılanma ve aksaklıkların giderilmesi için bazı yenilikler içerisine girmiştir. Planlı Kalkınma Dönemi yönetimi daha etkin ve verimli bir hale getirmek için bir arayış dönemi olma niteliğini taşımaktadır (Coşkun ve Nohutçu 2005: 5).

Planlı kalkınma dönemi öncesi yabancı uzmanlar tarafından yapılan iyileştirme çalışmalarında daha çok personel ve genel durumu değerlendirme konularına ağırlık verilmiş, ancak yönetimin daha işlevsel bir hale getirilmesi konusunda çok fazla çalışma yapılmamıştır (Aykaç vd. 2003: 161).

Planlı Dönemin başlangıcı ile 1961 yılında idari reform çalışmaları başlamıştır. Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin ortak görüşü üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde (TODAİE) bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonun hazırlamış olduğu "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" 10 Şubat 1961 tarihinde ilgili makamlara sunulmuştur. Bu raporda varılan sonuçların resmi bir nitelik kazanması amacıyla rapora dayanarak DPT tarafından hazırlanan kanun tasarısı Hükümet tarafından



Temsilciler Meclisine gönderilmiştir. Gönderilen kanun tasarısı işleyen süreç içerisinde kanunlaşmamıştır (Coşkun ve Nohutçu 2005: 5-6).

Kanun tasarısının kanunlaşmamasına rağmen bu dönem ile başlayan süreç içerisinde Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) adı altında çalışmalar yapılmıştır (Aykaç vd. 2003: 161).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda yapılan çalışmaların, hazırlanan raporların ve projelerin varlığına rağmen uygulamaya geçirilememesi veya öngörülerin uygulamaya konulamamasının sebeplerinin tartışılması ve çözüm yollarının aranması gerekmektedir. Ancak bu noktada önemli olan “nasıl?” sorusunun yerine “neden?” sorusuna cevap aramak çözüme daha yaklaşımcı olacaktır (Gülöksüz 1995: 131-132).

Çalışmalardan çıkan sonuçlara göre “Neden yapılamıyor?” sorusuna verilebilecek çok fazla cevaptan en önemlileri ileri sürülen planların ve önerilerin gerçekçilikten uzak olmasıdır. Farklı bir ifade ile yapılabilirlikten uzak planların hazırlanması iyiniyetli bir çalışma (Gülöksüz 1995: 131-132) olmaktan ileri gidememektedir.

Türk kamu yönetiminde yapılan yeniden yapılanma çalışmaları bir özet halinde şu şekilde sıralanabilmektedir (Dinçer ve Yılmaz 2003: 12-13):

- “1930’lu yıllarda yapılan çalışmalar,”
- “1949 yılında İstanbul Üniversitesi öğretim görevlilerinden Fritz Neumark tarafından hazırlanan “Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması” konulu rapor,”
- “1951 yılında Dünya Bankası desteği ile James M. Barker’in başkanlığında bir kurul tarafından hazırlanan devlet personeli rejimi konulu rapor,”
- “1958 yılında TODAİE tarafından hazırlanan “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor”,”
- “1960 sonrası DPT, TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığı öncülüğünde yapılan araştırmalar,”
- “DPT ve TODAİE tarafından 1962 yılında hazırlanan ve 1963 yılında Başbakanlığa sunulan, personel rejimi konusunda yoğunlaşan “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” (MEHTAP),”

- “1963 yılından bu yana bütün kalkınma planlarında kamuda yeniden yapılanma konusunda öneriler,”
- “1972 yılında yapılan "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler " adlı rapor ile 1980'li yılların başında gerçekleştirilen araştırma ve uygulamalar,”
- “VI. Plan hazırlıkları kapsamında, 1988 yılında TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan, ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi,”
- “VIII. Plan kapsamında 2001 yılında ülkemizde saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu kurulması ve bu kapsamda hazırlanarak, Ocak 2002'de Bakanlar Kuruluna sunulan Eylem Planı,”
- “Ayrıca, son yıllarda uluslararası finans kuruluşları ile yapılan çeşitli anlaşmalarda kamuda iyi yönetimin geliştirilmesi, özellikle bankacılık ve mali sektör, sosyal güvenlik kurumları ve bütçe sürecinin iyileştirilmesi konularında çeşitli yasal ve kurumsal düzenleme çalışmaları ile bu kapsamda ülkemizin yönetim yapısı içinde yerleşen düzenleyici kurullar ve kurumlar.”

### **5.1. Birinci ve İkinci İdareciler Kongresi Komisyon Raporu**

Birinci İdareciler Kongresi dönemin başbakanı Recep Peker'in talimatı ile İçişleri Bakanı Şükrü Sökmemsür'in başkanlığında 27-31 Ocak 1947 tarihinde Ankara'da toplanmıştır. Kongre'nin katılımcıları arasında Umumi Müfettişler, Valiler, Danıştay, Ankara Üniversitesi, İl Genel Meclisi üyeleri, belediye başkanları ve emniyet teşkilatı yetkilileri yer almaktaydı (Aslaner 2013: 90).

İdareciler Kongresi'nin yapılmasının sebebi değişen ve gelişen kamu hizmetlerinin sunum şekillerinde meydana gelen değişimlerin mülki yönetim sistemine ve diğer kamu yönetimi unsurlarına uyarlanabilmesini sağlamak için bir tartışma ortamının yaratılmasıdır. Bu kongre(ler) vasıtasıyla kamu yönetiminde yaşanan değişimler sorgulanmıştır. Kongre kapsamında “İl ve Bucak İdareleri Komisyonu, Genel Emniyet ve Zabitanın Tevhidi Komisyonu, Özel İdareler Komisyonu, Belediye ve Çeşitli İdari İşleri Komisyonu, Köy İdareleri Komisyonu, Mülki Taksimat ve İçişleri Teşkilat Kanunu Komisyonu ve Memurlar Komisyonu” olmak üzere toplam yedi komisyon oluşturulmuştur (Ayık 2002: 1).

İkinci İdareciler kongresi ise 16-30 Kasım 1964 tarihleri arasında toplanmıştır. Kongre kapsamında “İller İdaresi Komisyonu, Mahalli İdareler Komisyonu, Genel Emniyet ve Zabıta İşleri Komisyonu, Nüfus İşleri Komisyonu, Sivil Savunma Komisyonu ve Merkez Teşkilatı Komisyonu” olmak üzere toplam altı komisyon oluşturulmuştur (Ayık 2002: 1).

Kongrenin üzerinde çalıştığı konu başlıkları şunlardır: “İdarecinin mesleğe alınması, yetiştirilmesi, istihdam yerinin isabetle tayini ve tespiti”, “İdari konulara ait kanun ve tüzük tasarıları”, “İdari problemlere ait raporlar”, “Temenni ve dilekler”. Aynı zamanda kongrede yapılan diğer çalışmalar ise şunlardır: “İçişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, İl İdaresi Kanunu'nda Değişiklik Tasarısı, Polis Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, Toplum Zabıtası Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı, Polis Yardımcısı Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı, Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, Belediye Cezaları Kanun Tasarısı, İl Özel İdarelerinden Pay Verilmesi Kanun Tasarısı, Köy Kanunu Tasarısı ile 17 kanun ve tüzükte değişiklik tasarısı hazırlanmıştır.” (Ayık 2002: 1-2).

## **5.2. 1957 Tarihli Kaza ve Vilayet İdaresi Hakkında Yapılan Araştırma**

1950’li yıllarda Türk kamu yönetimi hakkında yapılmış çalışmalar arasında yer alan 1957 tarihli “Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerine Bir Araştırma” adlı çalışmada Türk mülki yönetim sistemi incelenmiştir. Çalışmanın temel hedefi il ve ilçe yönetimlerinde yaşanan sorunların saptanmasıdır. Bu amaçla dönemin 45 il valisi ve 349 ilçe kaymakamına cevaplandırmaları amacıyla soru kâğıtları gönderilmiş ve çalışmanın yönünü vali ve kaymakamların vermiş oldukları cevaplar belirlemiştir (Cem 1976: 68).

## **5.3. Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP)**

Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) Planlı Kalkınma Dönemi’nde yapılmış ilk kapsamlı araştırma projesi olma özelliğini taşımaktadır. TODAİE ve DPT tarafından bir yıl içerisinde hazırlanan rapor 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa gönderilmiştir. MEHTAP Raporu içerik bakımından merkezi hükümet yapılanmasını ve görevlerini incelemiştir. Bu kapsamda merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, görevleri, mali ve iktisadi görevleri, çalışma alanlarında yaşanan kusurları, engelleri ve nedenlerini konu almaktadır (Aykaç vd. 2003: 166). Ancak “Türkiye Büyük Millet Meclisi,

Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri” projenin araştırma kapsamına dâhil edilmemişlerdir (MEHTAP Raporu 1966: 8).

Raporun temel amacı merkezi hükümet örgütünün yapılanmasını yeniden tasarlayarak sistemin daha verimli hale gelebilecek biçimde çalışmasını sağlamaktır. Ayrıca mali yönetim yapısını daha işlevsel bir hale getirmek, personel rejimini iyileştirmek, bakanlıkların örgütlenme biçimlerinin geliştirilmesi konusunda öneriler sunmak ve idari faaliyetleri üstlenen birimlerin çalışmalarına bir yön göstermek olmuştur (Coşkun ve Nohutçu 2005: 8).

Hazırlanan raporda araştırma projesine dâhil edilen 45 bakanlık ve daireden 30’unun ülke geneline yayılmış vaziyette çeşitli taşra birimlerine sahip oldukları ve diğer 15 yönetsel birimin ise taşra birimlerine sahip olmadıkları ifade edilmiştir. Türkiye’nin yönetsel kademelenme yapısını il, bölge veya farklı bir isim altında toplamanın ve yönetim unsurunu bu yönetsel yapılanma içerisinde sınırlamanın imkânını bulmak mümkün olmamıştır. Bunun en büyük sebebi teşkilat birimlerinin aynı büyüklüğe sahip olmamaları ve kuruluş amaçlarının birbirlerinden farklı özellikleri taşımalarıdır. Bu sebepten dolayı bu yönetim birimlerini aynı yapılanma içerisinde tasnif etmenin mümkün olmayacağı görüşüne varılmıştır. Buna rağmen teşkilat birimleri genel olarak il teşkilatı ve bölge teşkilatı biçiminde kabul edilmişlerdir (MEHTAP Raporu 1966: 40-41).

Merkezi yönetimin ildeki temsilcisi ve ilin baş yöneticisi olan valinin görev ve sorumlulukları 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu”nda ifade edilmesine rağmen, valinin bu görev ve sorumluluklarının sınırları birden fazla ili içine alan bölge birimleri ve taşradaki işletme ve iktisadi kuruluşlarının durumları açısından bir belirsizliği meydana getirmektedir (MEHTAP Raporu 1966: 44).

1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 115. maddesi merkezi yönetimin teşkilatlanma yöntemi olarak bölgenin coğrafya durumunu, iktisadi yapısını ve kamu hizmetlerinin gereklerini göz önünde bulundurulmasını temel unsur olarak benimsemesine rağmen, il yönetiminin Anayasa’da geçen ilkeler ve amaçlar doğrultusunda teşkilatlandığını ve görev yaptığını belirtmek oldukça zordur. Çünkü çağın gelişen şartları altında ulaşımda hız kazanılmış, coğrafi engeller aşılmış ve iktisadi ve sosyal yapıda önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bu gelişmeler ise Anayasa’da belirtilen unsurlar üzerinde

etkili olmuştur. Dolayısıyla yaşanan bu değişimlerin il yönetimi yapısında değişikliklere sebebiyet verecek olması oldukça doğal bir süreçtir (MEHTAP Raporu 1966: 44).

Bakanlık ve diğer daireler hizmet sunmak amacıyla taşrada çeşitli taşra teşkilatlanma birimlerini meydana getirmişlerdir. Bu teşkilatlanma birimlerinden il yönetimine dâhil olan birimler haricindekiler kuruluşları bakımından il yönetim kademelerine paralel bir biçimde teşkilatlanmamışlardır (MEHTAP Raporu 1966: 44).

MEHTAP çalışmaları *Proje Yönetim Kurulu Raporu*, *Proje Yönetim Kurulu Rapor Özeti* ve *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilâtı Rehberi* olmak üzere üç farklı raporun hazırlanması ile son bulmuştur (Sürgit 1968b: 7).

Sonuç itibarıyla MEHTAP Raporu'nun önemi yönetim alanında kapsamlı bir biçimde hazırlanmasından ve yönetimin içinde bulunduğu sorunları en gerçekçi bir biçimde tespit etmesinden kaynaklanmaktadır. Rapor hazırlanırken dönemin yönetim alanında çalışan akademisyenlerinden ve üst düzey bürokratlarından faydalanılmış ve bu kimselerin rapora önemli katkıları olmuştur (Coşkun 2005: 22).

#### **5.4. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**

12 Mart 1971 muhtırası sonrası göreve gelen hükümet yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda çalışmalara başlamıştır. Bu kapsamda Bakanlar Kurulu'nun 29.05.1971 tarih ve 7/2527 sayılı kararı ile devlet organlarının hükümet programına uygun bir biçimde yeniden düzenlenmesi amacıyla yönetsel bir kurul oluşturulmuştur. Kamu yönetimi yapısının istikrarsızlığa ve belirsizliğe mâhkum olmaması amacıyla girişimlerde bulunan hükümet bu amacını “idari ve ekonomik yapının modernleştirilmesi” şeklinde hükümet programında ifade etmiştir (Coşkun ve Nohutçu 2005: 10; Aykaç vd. 2003: 167; Sanal 2000: 135).

Rapor merkezi yönetim kuruluşlarını, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarını, yerel yönetimleri ve diğer kamu kuruluşlarını kapsamı altına almıştır. Rapor kapsamı doğrultusunda yeni bir araştırma yapmadan daha önceki yıllarda yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda yapılan MEHTAP araştırmasının genel bir değerlendirmesini yapmış, personel yönetimi, mali yönetim, araç ve gereç, izlenen yöntem ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle yönetimin ilişkilerini incelemiştir. Aynı zamanda yönetimin yeniden yapılandırılması hususunda uyulması gereken ilkeleri belirlemiş ve bu ilkeler çerçevesinde kamu kurumlarının birbirleri ile uyumlu ve etkin bir biçimde çalışmalarını sağlamak

amacıyla iyileştirme çabaları hakkında önerilerde bulunmuştur. Raporda kamu yönetimi yapısı incelenerek yaşanan sorunların kaynakları ve sorunlara yönelik çözüm önerileri sunulmuştur (Karaer 1987b: 34; Karaer 1987a: 66-67).

İdari Reform Danışma Kurulu hazırlamış olduğu raporunda merkezi yönetim teşkilatını geliştirme biriminin kurulması yönünde önerilerde bulunmuştur. Önerilen bu birimin örgütlenme biçimini ve görevlerini de ayrıca belirtmiştir. Bu ilkeler şu şekilde sıralanabilmektedir (Karaer 1987a: 67-68):

- Merkezi yönetimi geliştirmeden sorumlu olacak birim Başbakanlık bünyesi altında çalışmalıdır.
- Yönetimin geliştirilmesi konusunda yapılan çalışmaların yönetiminden doğrudan Başbakan değil, Başbakana karşı sorumlu olan bir Devlet Bakanı görevlendirilmelidir.
- Merkezi yönetimi geliştirme biriminin sorumlu olduğu görevleri yerine getirebilecek düzeyde ve en uygun şekilde örgütlenmesi gerekmektedir. Bünyesinde çeşitli uzmanlıklar barındırmalı ve yeterli düzeyde bir sekreterlik birimi tarafından desteklenmelidir.
- Merkezi yönetimi geliştirme biriminde görev yapacak olan personelin daha önce yönetimi geliştirme projelerinde yer almış kişiler arasından seçilmesine özen gösterilmelidir. Aynı zamanda asli görevleri dışında yönetimi iyileştirme çalışmalarında görev alan personele ek bir ödeme yapılması gerekmektedir.

Hükümet, 29.05.1971 tarih ve 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile yönetsel reformların gerçekleştirilmesine öncülük edebilecek ve hükümetin programı (veya programları) dikkate alınarak Devlet örgütlenmesinin yeniden kurgulanması için gerekli olan işlemlerin yapılması ve bu işlemlerin kapsamının ne(ler) olacağını belirlemek amacıyla “İdari Reform Danışma Kurulu” adı altında bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurulun gerçekleştirmiş olduğu çalışmalar “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler” adı altında bir rapor haline getirilerek yayımlanmıştır. Danışma Kurulu 18.06.1971 tarihinde göreve başlamış ve aynı yılın Eylül ayında da çalışmalarını tamamlamıştır (Coşkun ve Nohutçu 2005: 10; Karaer 1987a: 66; Karaer 1987b: 34).

### 5.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

İdari Reform Danışma Kurulu'nun hazırlamış olduğu raporda önerilen düzenlemeler hayata geçirilememiş, 1973 seçimlerinden sonra göreve gelen hükümetlerin programlarında yönetsel reformlarla ilgili çalışmalar ve yönetimin iyileştirilmesi konusunda vurgular yer almasına rağmen konu ile ilgili gerçekçi adımlar atıl(a)mamıştır (Coşkun 2005: 27).

1980 yılına gelindiğinde Türk kamu yönetimi sistemi kendisinden beklenen faydaları sağlayamayacak, toplumun beklentilerini karşılayamayacak, görevlerini hızlı ve ekonomik bir biçimde yapamayacak bir duruma gelmiştir. Bu kapsamda toplumsal ve ekonomik gelişmelere kendisini uyarlaması oldukça güç bir hal almış ve olması gereken esneklikten oldukça uzak kalmıştır. Dolayısıyla kamu hizmetleri olması gereken hızda ve kalitede üretilmemekteydi. Kamu yönetiminde yaşanan bu aksaklıkların giderilmesi amacıyla 12 Eylül 1980 Askeri Darbesi'nden sonra göreve gelen hükümet tarafından iyileştirme çalışmaları yapılmış olmakla birlikte 1983 seçimlerinden sonra iktidara gelen sivil hükümet de kamu yönetimini daha etkili ve verimli bir hale getirmek için çalışmalarda bulunmuştur (Coşkun 2005: 27).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nin (KAYA) amacı daha önce yönetimi geliştirmek için yapılan çalışmaların ve bu çalışmaların sonuçlarının saptanmasının, yönetimin daha işlevsel bir hale getirilmesi için kamu yönetimi sorunlarının ortaya koyulmasının ve bu sorunlarla mücadele etmek için yapılması gereken düzenlemelerin ortaya çıkarılmasıdır. Bu kapsamda KAYA Projesi'nin amacını daha genel bir ifadeyle açıklamak gerekirse şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır: Kamu hizmetlerini gerçekleştiren merkezi yönetimin merkezde ve taşrada konumlanmış birimleri ile yerel yönetimlerin daha etkili, verimli, işlevsel ve kaliteli bir kamu hizmeti sunacak düzeye getirilmesini sağlamak; kamu yönetimi yapısının çağdaş gelişmelerle yeniden yapılanmasını temin etmek; kamu kuruluşlarının hizmet amaçları, görev ve sorumluluklarında, personel yapılarında, sahip olunan kaynakların verimli bir biçimde kullanımlarında, haberleşme alanlarında ve halkla ilişkileri düzenleyen sistemlerinde yaşanan engelleri ve sorunları tespit etmek ve bu sorunlarla mücadele etmek için yapılması gerekenleri önermektir (KAYA Raporu 1991: 2-4).

KAYA raporunu önemli kılan özelliği kamu yönetimi sistemini bir bütün olarak değerlendirmesidir. Bu anlamda yerel yönetimlerle merkezi yönetimin ve merkezi yönetimle de taşra yönetim birimlerinin bir arada düşünülerek bir bütün halinde değerlendirilmesi ilkesi benimsenmiştir. Daha önce gerçekleştirilen çalışmalarda devlet yapılanması ile yönetim birimleri bir bütün halinde değerlendirilmemişti (Geray 1993: 10).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasının ardından ülkenin yönetsel bölümlere ayrılması hakkında 06.03.1924 tarih ve 426 sayılı "İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu İle Tedrisatı İptidaiye Kararnamesinin Tadiline Dair 8/4/1339 Tarihli Kanunun Bazı Mevaddını Muaddil Kanun" çıkartılmış ve yönetim sistemimizden sancaklar kaldırılarak tamamı il yapılmışlardır. Aynı zamanda bazı ilçelerde il düzeyine yükseltilmişlerdir. Ancak ilerleyen zaman içerisinde il olan ilçelerden bazıları yeniden ilçe yapılmış ve çevre illerinden birine bağlanmışlardır. 1940'lı yıllara gelindiğinde Türkiye'nin il sayısı Hatay'ın da ülke topraklarına kazandırılmasıyla birlikte 63 olmuştur. 1957'de Uşak, Nevşehir, Sakarya ve Adıyaman olmak üzere dört ilin daha eklenmesiyle 67 sayısına ulaşılmıştır. 1957 ile 1989 yılları arasında il sayısında herhangi bir değişiklik yapılmamış ve 67 olan il sayısı korunmuştur. 1989 ile 1990 yılları arasında bir sene içerisinde il bölünüşünde yapılan yeni düzenlemelerle birlikte Aksaray, Bayburt, Kırıkkale, Karaman, Batman ve Şırnak il yapılarak il sayısı 73'e çıkarılmıştır (KAYA Raporu 1991: 75).

Rapor'da var olan il ve ilçe örgütlenmelerinin korunması öngörülürken, bucağın yönetim birimlerinin kaldırılması yönünde görüş birliğine varılmıştır. Mevcut il ve ilçe örgütlenmelerinin yaşadıkları sorunları gözden geçirerek bu sorunlarla mücadele yöntemleri geliştirilmiştir. Aynı zamanda büyük bir ihtiyaç zorunluluğu olmadığı takdirde bölge örgütlenme yoluna başvurulmaması gerektiği yönünde görüş bildirilmiştir (Ergun 1991: 21).

İlerleyen zaman içerisinde Rapor'da il sayısının 100'e ve 315'ten 831'e yükseltilmiş olan ilçe sayısının da siyasi eğilimlere göre 1000'e ulaşacağı öngörülmekteydi. İl ve ilçe sayısında yaşanan artışın nedenlerinden birisi bu yönetim birimlerinin kurulmasında temel alınacak ölçütlerin bir belirsizlik yaratmasıydı. Bu belirsizlik içerisinde yeni kurulan kimi il ve ilçelerde sadece nüfus veya ekonomik gelişmişlik ölçütü temel alınırken, bazılarında ise gelişmişlik düzeyinin düşük olması sebep gösterilerek bu yerlerin il veya ilçe yapılmak suretiyle gelişmesine katkı yapılacağı düşüncesi hâkim olmuştur (KAYA Raporu 1991: 75).



Merkezi yönetimin il düzeyinde örgütlenmiş olan taşra kuruluşları görevlerini yerine getirirken iki farklı uygulama ortaya çıkmaktadır. Birincisi kaymakamlık teşkilatı bulunmayan merkez ilçelerde kamu hizmetlerini yerine getirmektir. İkincisi ise illerin bağlı oldukları bakanlık veya kuruluşların ilçe düzeyinde örgütlenen teşkilatlarına kendi alanlarında yardım yapmak, desteklemek, yönetmek ve denetlemektir. Bu farklı uygulamalardan birincisinin sebebi merkez ilçelerde bir yönetim kademesinin bulunmamasından kaynaklanmaktadır (KAYA Raporu 1991: 76).

Fransız mülki yönetim sisteminin Türkiye’de uyarlanması çabaları devam ederken valilik kurumu hakkında yeni yapılanmaların içerisine girme konusunda öneriler ve tartışmalar sürmektedir. Bu önerilerden bazıları valilik kurumunun Başbakanlık makamına bağlanması, eşgüdümçü valilik veya bölge valiliği sisteminin kurulması, yeni yapılacak düzenlemelerle valilik kurumunun yetki, görev, sorumluluk ve sahip oldukları imkânlarının artırılması olmuştur (KAYA Raporu 1991: 76).

Bu arayışların kaynağını uygulamada olan mülki yönetim sistemi içerisinde valilik kurumunun çağdaş gelişmelere ayak uyduramadığı ve kurumun yetki ve sorumluluk alanının değişen gereksinimlerin karşılanmasına yetecek düzeyde olmadığı görüşü oluşturmaktadır. Valilik kurumu hakkında yapılan düzenlemeler kurumun işlev ve görevlerini kapsamlı bir biçimde düzenlemekten, siyasi ve idari uyumunun sağlanmasından ve kuruma bir bütün halinde yaklaşılmasından uzak kalmıştır. Yapılan düzenlemeler kısa vadede değerlendirilebilecek niteliklere ve çözüm önerilerine sahip olmuştur (KAYA Raporu 1991: 76).

## **5.6. Mülki İdare Şurası ve Sonuçları**

Daha önceki bölümlerde de vurgulandığı gibi Türkiye’de merkezi yönetim taşrada “il sistemi”ni temel alarak teşkilatlanmıştır. Bu teşkilatlanmanın en önemli unsurlarından birisini de mülki yönetim amirleri oluşturmaktadır. Ancak özellikle 2002 yılı öncesi dönemde il sistemi dışına çıkma isteği ve eğilimi mülki yönetim sistemini zayıflatmıştır. Bununla birlikte vali ve kaymakamların yetki ve statülerinde yaşanan değişimlerin mülki yönetim amirlerini huzursuz ettiği bilinmektedir (Başa 2007a: 215).

Yaşanan bu huzursuzluğu gidermek, kamu hizmetlerini değişen şartlara uygun olarak daha etkili ve verimli bir biçimde sunabilmek, katılımcı yönetim anlayışı kapsamında mülki yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi için önerilerde bulunmak ve değişen

kamu yönetimi uygulamalarını mülki yönetim sistemine yansıtılabilmek amacıyla 25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında “Mülki İdare Şurası” gerçekleştirilmiştir (Başa 2007a: 215).

Mülki İdare Şurası’nda 21. yüzyılın hedeflerini mülki yönetim sistemine uyarlayanın olabirirliği tartışılmıştır. Diğer bir deyişle Şura’da mülki yönetimin daha işlevsel bir hale getirilebilmesi için uygulamaya dönük öneriler sunulmuştur. Aynı zamanda Şura’da Türkiye’nin yönetim sistemine yeni değerlerin kazandırılması unsuru birinci dereceden konu edilmiştir (Ayık 2002: 2).

Tüm dünyada yaşanan ve Türkiye’yi de etkileyen devletin ekonomik yaşamdan çekilmesi, devletin küçülmesi, yetkilerin merkezden alınıp yerel yönetimlere devredilmesi, yerellik ilkesinin bir ihtiyaç haline gelmesi, yönetişim anlayışının yönetime dâhil olması gibi çeşitli olaylar ve unsurlar Mülki İdare Şurası’nın toplanmasında önemli etkenleri meydana getirmiştir. Bu kapsamda, “İl sistemi esas alınarak, **yerinden yönetilen, güçlendirilmiş il sisteminin** oluşturulması,” (Günay 2002: 33) önerisi dile getirilmiştir.

Mülki İdare Şurası’nın toplanma nedeni ve elde edilmesi beklenen sonuçlar öncelikle “Yönetimde Etkinlik ve Verimlilik, Yönetimde Kalite”nin uygulamaya geçirilmesidir. Yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için mevzuatta gerekli olan değişikliklerin yapılması ve yetki ve sorumluluk devrinin rasyonel nedenlere bağlanarak daha aktif bir biçimde uygulanması gerekmektedir. Yönetimde kalitenin sağlanabilmesi için de mesleğe alımlarda liyakat ilkesinin öne alınması, aday ve görev başındaki mülki yönetim amirlerinin başarı ve çalışma ölçütlerine göre mesleğin zirvesi olarak sayılan valilik makamına atanmaları gerekmektedir (Sarı 2002: 3).

Mülki İdare Şurası temel olarak üç komisyon oluşturarak çalışmalarını bu komisyonlar üzerinden sürdürmüştür (Ayık 2002: 2):

- “1. Mülki İdare Amirlerinin Mesleğe Alımı, Yetiştirilmesi ve Statüsü Komisyonu,
2. Mülki İdare Sistemi, İdari Yapımızdaki Değişiklikler, Kamu Yönetimindeki Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği Komisyonu,
3. Mülki İdare Amirleri ve Toplumsal Gelişme Komisyonu.”

Bilim insanları ve mülki yönetim amirlerinden oluşan komisyonların çalışmalarında yönetim sistemimizin mevcut durumu incelenmiş ve var olan sistemden daha etkili ve verimli bir yönetim biçiminin nasıl olması gerektiği konusunda öneriler sunulmuştur (Ayık 2002: 2).

Komisyon çalışmalarında merkezi ve yerel yönetimler incelenmiş, yönetim sistemimizin sorunları, çıkmazları ve aşılması gereken olumsuzlukları ve engelleri ortaya konulmaya çalışılmıştır (Ayık 2002: 2).

Şura'da komisyonlar tarafından hazırlanan raporlar şunlardır (Ayık 2002: 2):

- “Mülki İdare Amirlerinin Mesleğe Alımı, Yetiştirilmesi ve Statüsü” Komisyonu Raporu
- “Mülki İdare Sistemi, İdari Yapımızdaki Değişiklikler, Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği” Komisyonu Raporu

Mülki İdare Şurası'nda komisyonlar tarafından hazırlanan raporlar kapsamında aşağıdaki kararlar alınmıştır (Ayık 2002: 31-32):

- “Yetki Genişliği” ilkesi kapsamında il sisteminin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte merkezi yönetim, merkezi yönetime bağlı taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasında meydana gelen yetki paylaşımı, görev dağılımı ve kaynak bölüştürmesi yerinden yönetim ilkesine uygun olacak bir biçimde ve kamu hizmeti sunumlarının etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi ihtiyacı da dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.
- Doğrudan Vali'ye bağlı olarak çalışabilecek ve yolsuzluk ve usulsüzlükle mücadelede edebilecek bir denetim birimi oluşturulmalıdır.
- Mülki yönetim amirlerinin eğitimlerinin en üst seviyeye çıkarılabilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu düzenlemeler Anayasamızın 128. maddesi'nde ifade edilen “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi” hedefi ile doğrudan ilişkili olacak bir biçimde gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.
- “*İl İdaresi sisteminin esasları 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenmiş ancak istikrar unsuru olan bu denge zaman içerisinde çeşitli yasalarla bozulmuştur. Bu durum Anayasada tanımını bulan İl İdaresinin fonksiyonlarını azaltmış, il ve ilçe yönetimlerini inisiyatif kullanamaz duruma getirmiştir. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunuyla getirilen “Yetki genişliği” ne dayalı “İl Yönetimi” sistemini olumsuz yönde etkileyen Bakanlıkların kuruluş ve teşkilat kanunları ve bölge kuruluşu düzenlemeleri yeniden gözden geçirilmeli ve mahal-lini ilgilendiren görev, yetki ve kaynakların kullanımı illere*

*birakılmalıdır. Güçlendirilmiş il yönetimi anlayışıyla, il valilikleri ve ilçe kaymakamlıkları sosyal, ekonomik ve güvenlik işlevleri açısından daha etkin duruma getirilmelidir.”*

Mülki İdare Şurası'nda mülki yönetim sistemine yönelik sunulan öneriler şunlardır (Toker vd. 2002: 40-41):

- Mülki yönetim sistemine anayasal düzeyde güç verilmelidir.
- Mülki yönetim amirlerinin görev ve yetkileri korunmalıdır. Görev ve yetki konusunda zayıflatılmamalıdır.
- Kaymakamın ilçede hükümetin, valinin de ilde hem hükümetin hem de devletin temsilcisi olduğu durumunda herhangi bir değişiklik yapılmamalıdır.
- Vali ve kaymakamlar il ve ilçe seviyesinde konumlanmış yerel yönetimlerinin yürütme organı niteliği ile görev yapması gerekmektedir.
- Merkez ilçelerde de kaymakamlık birimleri kurulmalı ve birer kaymakam atanmalıdır.
- Mülki yönetim amirlerinin sicil ve disiplin işlemleri konusunda sahip oldukları yetkilerine yapılan müdahaleler kaldırılmalıdır.
- Sivil Hava Meydanları, deniz limanları ve bölge sınır kapılarında güvenliğin temin edilmesi konusunda mülki yönetim amirlerinin yetkilerinin etkinleştirilmesi gerekmektedir.
- Mülki yönetim amirlerinin karar almasına yardımcı olabilecek ve çağın gereklerine uygun olan destek birimlerinin kurulması gerekmektedir.
- Kaymakam yardımcılığı oluşturulması gerekmektedir.

## **6. Mülki Yönetim Sisteminde Yerellik İlkesi Veya Hizmet Sunumlarında Halka Yakınlık ve Yerelleşme İlkesi**

Kamu yönetimi sisteminin ağırlıklı olarak merkeziyetçi bir yapılanma içerisine girmesi ve örgütlenme şeklini merkeziyetçilik kavramı üzerine kurgulaması kamu yönetiminin işleyişini yavaşlatmakta ve etkinliğini de azaltmaktadır. Etkin bir biçimde çalışmayan bir kamu yönetimi sistemi gelişen teknolojinin ve sanayinin önünde bir engel olarak görülmektedir. Dolayısıyla güncel gelişmelere uyum sağlayamayan bir kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılması konusunda tartışmalar hızla artmaktadır. Yaşanan bu tartışmaların başında katı bir örgüt yapısının varlığı, bütün hizmet sunum

olanaklarının bu katı örgüt yapısı bünyesinde toplandığı ve değişime kapalı olduğu gerçeği gelmektedir (Yüksel 2004: 6).

Yerelliğin veya yetkilerin merkezi yönetimden çevresine dağıtılması çok boyutlu bir anlayıştır. Her şeyden önce kamu hizmetlerinin karşılanabilmesi için merkezi yönetimin yetkilerini, otoritesini, sorumluluklarını ve mali kaynaklarını alt yönetim kademelerine dağıtması gerekmektedir (Malizia ve Tassa 2004: 6).

Aynı zamanda bu ilke başkent yönetiminden hükümetin taşradaki belirli bir bölgede veya sınırlı bir alanda görev yapan temsilcilerine merkezi hükümetin öngördüğü denetim kapsamında bir yetki aktarımını da içermektedir (Malizia ve Tassa 2004: 6).

Kamu yönetiminin olması gereken etkinliğe kavuşturulmasında halka yakın olan yönetsel birimlerin daha işlevsel bir hale getirilmesi önem taşımaktadır. Hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi gerçek ihtiyaçların en kolay ve ucuz bir biçimde karşılanmasını mümkün kılmaktadır. Bu sayede de kısıtlı maddi imkânların daha tasarruflu bir biçimde kullanılması sağlanmış olmaktadır (Yüksel 2004: 6).

### **6.1. Yerellik İlkesi**

Devlet toplumsal ihtiyaçların düzenli ve örgütlü bir biçimde gerçekleştirildiği bir kurum olarak tarihsel süreçte yerini almıştır. Devlet bu süreç içerisinde kamu yönetimini işlevsel bir araç olarak kullanmış ve güncel gelişmelerle birlikte kamu yönetiminin de yeniden yapılandırılması ihtiyacı doğmuştur. Çünkü devlet hem kendi içerisinde hem de çevresinden gelen tepkilere cevap vermek zorunluluğu hissetmiştir. Bu zorunluluğun bir sonucu olarak bir örgütlenme ilkesi olan yerellik ilkesi ortaya çıkmıştır (Özel 2000: 25).

1980'li yıllarda gündeme taşınan, ancak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde komünist yönetimlerin son bulması sonucunda 1990'lı yıllarda üzerinde dikkatle durulmaya başlanan küreselleşme olgusu yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve yerel yönetimlere özerklik verilmesini konu edinmeye başlamıştır. Ancak bu söylemler kapsamında ulusal devletlerin parçalanma yolunda bir seyir izlediği görüşleri gündeme taşınmıştır (Keleş 1995: 3).

Yerellik ilkesi resmi olarak Avrupa Topluluğu'nun kuruculuğunu üstlenen Maastricht Anlaşması ile birlikte önem kazanmıştır. Bununla birlikte Maastricht Anlaşması'ndan önce 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi'nde (*Single European Act*) yerellik ilkesi çevresel politikalara dâhil edilmiştir (The Principle Of Subsidiarity 2014: 1).

Yerellik ilkesinin genel amacı alt düzey yönetim birimlerinin bir üst yönetim birimi karşısında veya yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında bağımsızlıklarını garanti altına almaktır. Bu sebepten dolayı federal devletlerin kurumsal temellerini oluşturan yerellik ilkesi yetkinin birden çok otorite arasında paylaşılması kuralını içermektedir (The Principle Of Subsidiarity 2014: 2).

Yerellik ilkesi temel olarak üç ayrı alanda uygulanmaktadır: Birincisi, sorumlulukların kamu kesimi ve özel kesim arasında paylaştırıldığı özelleştirme uygulamasıdır. İkincisi, uluslararası kuruluşlar ile bu kuruluşların üyesi olan devletlerin arasındaki ilişkilere atıfta bulunmaktadır. Üçüncüsü ise, konumuzun da temelini oluşturan, bir ülkenin genel sınırlarını ilgilendiren ve devlet ile bölge, il ve kent yönetimleri arasındaki yönetsel ilişkilerin ve sorumlulukların paylaşılmasıdır (Keleş 1995: 5).

Türkçe’de “yerellik ilkesi” veya “hizmette halka yakınlık ilkesi” ifadeleri ile kullanılan kavramın Avrupa dillerindeki karşılıkları “principle of subsidiarity”, “principe de subsidiarité”, “Subsidiaritätsprinzip” olarak ifade edilmektedir. Bu kelimeler köken olarak Latince’deki “subsidium” kelimesinden türetilmişlerdir. “Subsidium”un Latince’deki anlamı “yardım” ve “destek”tir. “Subsidium”un gerçek anlamı ile kullanıldığı yer askeri alandır. Askeri bir terim olarak “subsidium”, “sadece ihtiyaç anında savaşa katılan ihtiyat birlikleri, yedek birlikler” anlamında kullanılmaktadır. Bu noktadan hareketle “yerellik” terimi ile “subsidiarity” teriminin aynı anlama gelmediği ifade edilebilmektedir. Diğer ifade ile “yerellik” terimi ile “subsidiarity” teriminin anlamı tam olarak karşılanamamaktadır. Türkçe kullanım olarak “yerellik ilkesi”ni en iyi biçimde “bireye yakınlık” ifadesi karşılamaktadır (Canatan 2001: 1-2).

“Subsidium”un askeri alanda “yedek güç” veya “yedek ordu” anlamında kullanılmaktadır. Yedeklik unsuru üzerinden subsidium’un vurgu yaptığı nokta yedek gücün veya yedek ordunun yalnızca kendisine ihtiyaç duyulduğu anda gelmesi veya hazır olmasıdır. Bu noktada yedek unsur çağrılmadan veya kendisinden talepte bulunulmadan gelmemektedir. Aynı zamanda yalnızca ihtiyaç duyulan anda gelen bu yedek unsur gerçek gücün yerini almamaktadır. Diğer bir ifadeyle görevini yerine getirdikten sonra ayrılmaktadır. Subsidium bu anlamını koruyarak siyaset bilimine girmiş, ancak iktidar ilişkileri üzerine yoğunlaşmıştır. Yerellik ilkesi temel olarak var olan hiçbir iktidarın toplum içerisinde kendisine tanınan sınırları aşmamasını öngörmektedir. Bununla birlikte

yönetmelik üst birimlerin alt kademelerin yetkilerine ve yetki alanlarına müdahale etmemesi de yerellik ilkesinin vurgulanmış olduğu bir unsurdur (Coşkun 2007: 8).

Yerellik ilkesi bir faaliyeti, davranışsal bir eylemi, bir bireyi ya da bir kurumu olduğundan daha iyi bir konuma getirmeyi amaçlayan, bu unsurlara destek veren, gerekli durumlarda yardım eden bir tanımlamaya veya içeriğe sahiptir. Bu doğrultuda yerellik ilkesi yedek ve ikincil konumda bulunmak kavramları ile bir bütünlük taşımaktadır. Bir diğer ifadeyle yerellik ilkesi yedek olmak veya ikincil konumda bulunmak kavramları ile benzeşmektedir (Bozkurt ve Özcan 2001: 7).

Bu kapsamda değerlendirildiği takdirde yerellik ilkesi toplumsal kurumlar ile devlet arasındaki yetki paylaşımının nasıl olması gerektiği konusunda öngörülerde bulunmaktadır. Dolayısıyla yerellik ilkesi gerçekte bir “yetki, görevlendirme ve örgütlenme ilkesi” olarak kabul edilmektedir (Aldanmaz 2010: 97).

Yerellik ilkesi kamusal hizmetlerin sunum aşamasında kullanılan yetkinin hizmete en yakın yönetim birimi tarafından kullanılmasını ifade etmektedir. Hizmet sunumlarında yaşanabilecek herhangi bir aksaklık veya yetersizlik sonucunda yetki bir üst yönetmelik birime devredilebilmekte veya yardım istenebilmektedir. Bunun dışında yetkini kullanılması konusunda üst birimlerin alt birimlere müdahale etmesi yerellik ilkesi kapsamında kabul edilebilir bir durum değildir. Bu noktada önemli olan yetkinin hizmet birimleri arasında bölüştürülmesidir. Yerellik ilkesi yerel yönetim birimleri açısından değerlendirilmesine rağmen esasta yerel yönetimlerin yetersiz kaldığı veya ihtiyaç duyduğu noktalarda sınırlı düzeyde destek veren merkezi yönetimin durumunu ifade etmektedir. Bu niteliğinden dolayı yerellik ilkesi belirli bir düzeyde planlamayı ve yerel yönetim birimlerine yetki ve mali kaynak aktarımını öngörmektedir. Böylece vatandaş ile devlet arasındaki ilişkilerde belirli bir düzeyde farklılaşmaya gidilmesini de zorunlu kılmaktadır (Özer 2006: 153).

Yerellik ilkesi yerel ve ortak nitelik taşıyan hizmetlerin merkezi yönetim dışında yer alan yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu öngörü demokrasi anlayışının da bir gereğini oluşturmaktadır. Bu bağlamda hizmete en yakın yönetim biriminin hangisi olduğuna nasıl karar verilecektir? Bu sorunun cevabı şu şekilde özetlenebilmektedir: “Hizmete en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir.” (Özer 2006: 155).

Hizmetlerin halka en yakın yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi anlamına gelen yerellik ilkesinin (Başa 2007a: 209) ruhunu da halk ile yönetimin yaklaşması olgusu oluşturmaktadır.

Yerellik, Avrupa Birliği (AB) yapılanmasını bir bütün şeklinde düşünerek federal bir devlet haline getirilmesi amacıyla kullanılabilir ve bu dönüşüm sürecinde uygulanabilecek “siyasi nitelikte” bir örgütlenme ilkesidir. Ancak yerellik ilkesi AB yapılanması ile sınırlandırılmamış, Avrupa Konseyi üyesi ülkeler içinde öngörülmüştür. Avrupa Konseyi tarafından düzenlenen *Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi*'nde henüz 1996 yılında Türkiye'den “idari vesayet” ilkesinin kaldırılması ve bunun yerine “subsidiarite” ilkesinin benimsenmesi talep edilmiştir. Çünkü Türkiye'de geçerli olan idarenin bütünlüğü ilkesinde “genel yetki” merkezden yönetime aittir. Yerel yönetimlerin sahip oldukları yetkileri ise kendilerine verilen görevlerin sayılıp sınırlandırılması ile belirlenmektedir. Bu noktada yerel yönetimlerin görevlerini sıralayıp sınırlandıran taraf ise merkezi yönetimdir. Buna karşın yerellik ilkesinde “genel yetki” yerel yönetimlere ait olmaktadır. Bu durumda görevleri sayılıp sınırlandıran taraf ise yerel yönetimlerdir (Başa 2007a: 209).

Kongre'nin Türkiye'den talebi Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında geçen, “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.” ifadesinin “yerel yönetimler idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar olarak, yerellik ilkesi gereklerine göre denetlenir” şeklinde değiştirilmesidir (Keskin 2009a: 456).

Kongre'nin bu önerisinin temel dayanağı Türkiye'nin 1992 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Bu Şart'ın özerklik konusu üzerinde önemle durduğunu şu ifadeleri ile açıklamaktadır: “Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkezîliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını düşünerek,

Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip



yerel makamların varlığını gerektirdiğini teyid ederek,” hükmü getirilmiştir (Keskin 2009a: 456; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, [http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf), Erişim Tarihi: 27.10.2014).

Yerellik ilkesi yetkileri ilk önce alt kademelere bırakma ve bu alt kademelerin yapamadığı veya gerçekleştiremediği görevlerini bir üst kademeye taşıma anlamını içermektedir (Keskin 2009a: 457).

Yerellik ilkesi kamu hizmetlerinin sunumunda yetkinin hizmete en yakın yönetim birimi tarafından kullanılmasını ifade etmektedir. Bununla birlikte yerel yönetim birimlerinin yeteneklerini kullanabilmesi için imkân yaratılmış olmaktadır. Bu ilke kapsamında üst yönetim birimlerinin, alt yönetim birimlerinin aldığı kararlarına müdahale etmemesi öngörülmektedir. Yerellik ilkesi yerel yönetim birimlerine daha fazla kaynak, görev ve yetki aktarımını öngörmektedir (Gürsoy 1998: 207-208).

Kamu hizmetlerine halkın en kolay bir biçimde ulaşabilmesini temin edebilmek için üç temel yol vardır (Muchera 2011: 9):

- Merkezi hükümet ülkenin tamamında bakanlıkları vasıtasıyla örgütlenebilmektedir.
- Merkezi hükümetin çıkartacağı bir kanun ile kamu hizmet sunumlarının yerel yönetimlere devredilmesi mümkün olabilmektedir.
- Yerel düzeyde kanun yapma ve uygulama gücü ile donatılmış bir hükümet sisteminin tesis edilmesidir.

Yerellik ilkesinin kökeni Aristo'ya kadar dayanmaktadır. Aristo aile ve köy gibi oluşumları kendilerine yeterlik açısından bir kurum olarak kabul etmekle birlikte Aristo için “kent” kavramı toplumsal yeterlik açısından farklı bir yerde durmaktadır. Aristo ve kendisinden sonra gelerek yerellik kavramına katkılar yapan St. Thomas d’Aquin’in düşüselinde bir Hristiyanlık kavramı olan birey yerine özgürlüğü temsil etmek için yurttaş kavramı almıştır (Keleş 1995: 4). Aristo birey ile devlet ayrımı yaparak, devletin bireyleri tek tipleştirilmesine karşı çıkararak yalnızca düzenleyici bir konumda olmasının gerekliliğine vurgu yapmıştır (Özel 2000: 26).

Avrupa tarihinde yerellik ilkesinin konu edilmesi ilk olarak 1931 yılında Katolik Kilisesi tarafından hazırlanan “Quadragesimo Anno” bildirgesi ile olmuştur. Katolik Kilisesi “Quadragesimo Anno” ile toplumsal konularda kilisenin görüşlerini resmi bir biçimde açıklamıştır. Kilise bu bildirge ile toplumsal yaşamda sunulan her hizmetin öncelikle bireye en yakın kurumlar tarafından sunulmasını öngörmüştür. Diğer bir ifade ile üst düzey kurumlar yerine bireye daha yakın duran alt düzey kurumlara hizmet üretiminde öncelik tanınmasını istemiştir. Bununla birlikte bu düşün ve tanım ilk olarak kilise tarafından ifade edilmiş veya icat edilmiş değildir. Ancak yerellik ilkesi ilk olarak kilise tarafından hazırlanan resmi bir belgede ve bireye daha yakın tanımlamasıyla ifade edilen ilk kurumdur (Canatan 2001: 2).

20. yüzyılın başlarında gündeme gelen yerellik ilkesi çok fazla kuvvetlenen ve toplumun her alanına yayılmış olan devletin faaliyetlerinin sınırlandırılması hedefiyle devlete bir çağrı yapmak amacını taşımaktaydı. Bu çağrının özünü devletin hiyerarşik olarak üst yönetimini yerel yönetim birimlerinin almış olduğu kararlardan uzak tutmak oluşturmaktaydı. Gerçekte yerellik ilkesi devlet ile yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerden ziyade devlet ile vatandaş arasındaki ilişkileri kendisine konu edinmiştir. Bu noktada devlet karşısında vatandaşın özerkliğini teminat altına almak önem taşımaktadır. Bu kapsamda devlet kendisini arka planda tutarak vatandaşın kendi ihtiyaçlarını kendilerinin karşılamasına imkân tanınması gerekmektedir. Yerellik ilkesi kapsamında ve sonucunda devlet yalnızca vatandaşın kısıtlı kaldığı konularda ve kendisinden yardım talep edildiği durumlarda vatandaşa müdahale etmesi kabul görmektedir. Vatandaş kendi ihtiyaçlarını karşılayabilecek imkânlarla sahip olduğu sürece devletin müdahalesi yerellik ilkesi kapsamında söz konusu olmamaktadır (Aldanmaz 2010: 93-94).

Subsidiarite bir örgütlenme ilkesi olarak meydana çıkış aşamasında üç temel kaynaktan güç almıştır: “Birincisi 17. yüzyılın başlarında Althusius adlı bir Alman düşünürün federalist teorisi, ikincisi 18-19. yüzyılın devleti birey ve piyasa karşısında ikincil sayan liberalizm görüşü; üçüncüsü 1896 ve 1936 yıllarında ilan ettiği bildirilerle Katolik Kilisesi.” (Güler 2005a: 123).

19. yüzyılda liberal devlet öğretileriyle Robert von Mohl ve Georg Jellinek devleti uzlaştırmacı bir olgu olarak tanımlamışlardır ve bireyin özgürlüğünün devletin faaliyet alanının sınırlandırılmasıyla sağlanabileceği gibi, yerellik ilkesi kapsamında devlete daha fazla yetki vererek de bireyin özgürleştirilebilmesinin imkânının olduğunu ifade

etmişlerdir. Diğer bir ifadeyle bu iki düşünür bireyin özgürleştirilmesi için hem devletin alanının daraltılması gerekliliği hem de yerellik ilkesi kapsamında devletin alanının genişletilmesi gerekliliği savlarını bir araya getirerek uzlaştırmaya çalışmışlardır (Özel 2000: 27).

Yerellik ilkesinin çıkış noktası devlet ile alt birimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve devlet örgütünün alt birimlerin gerçekleştirmiş olduğu işlemlere müdahale etmesini önleyebilmektir. Yerellik ilkesi sonucunda alt birimler siyasal, ekonomik ve yönetsel karar alma aşamasında devlet gibi üst düzey bir örgütün yaptırımlarından uzak kalmış olacaklardır (Kırışik 2013: 2). Ancak yerellik ilkesinin yalnızca devlet ile birey arasındaki ilişkiler açısından değerlendirilmesi eksik bir yaklaşım olacaktır. Yerellik ilkesi devletin kurumları arasındaki ilişkileri de konu edinmektedir (Özel 2000: 28).

Subsidiarite ilkesi bir sistem olarak federal yönetim biçimini benimsemiş olan Batılı ülkelerde uzun yıllardır geçerlidir. Almanya’da uygulanan subsidiarite ilkesi Avrupa Birliği için bir ilham kaynağı olmuştur. Subsidiarite ilkesi Almanya’da anayasal bir ilke olarak merkezden yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında yetkilerin ve görevlerin paylaşılması alanında kullanılmaktadır (Bozkurt ve Özcan 2001: 6).

Yerellik ilkesinin Avrupa Birliği tarafından kabul edilmesi 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması sonucunda olmuştur. Avrupa Birliği çatısı altında yerellik ilkesinin kapsamı Avrupa Birliği ile üye ülkeler arasında ortak yetki alanlarının kullanımı konusunda eyleme geçilmesi hususunu içermektedir. Diğer bir ifade ile yerellik ilkesi Avrupa Birliği dâhilinde üye ülkelerin yetki alanlarında kamusal hizmetlerin ve faaliyetlerin olabileceği en uygun düzeyde gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Böylece Avrupa Birliği oluşumunun üye ülkelerin gerçekleştirmiş olduğu her faaliyete müdahale etmesinin önüne geçilmesi planlanmıştır (Canatan 2001: 2).

Avrupa Birliği kaynaklı olan yerellik ilkesinin hedefinde merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi yer almaktadır. Türkiye, Avrupa Birliği’ne aday ülke statüsüne getirildikten sonra ve özellikle 2000’li yılların başından itibaren taşra örgütlenmesi konusunda ve bu sistemin geleceği hakkında tartışmalar başlamıştır. Mülki yönetim sisteminin nasıl bir dönüşüm içerisine gireceği bu alanda çıkarılan ve yerelleşme politikaları kapsamında değerlendirilebilecek kanunlar sonucunda şekillenebilecektir. Yerellik ilkesi yönetim sisteminde yukarıdan aşağıya doğru örgütlenmeyi öngören merkezîyetçilik ilkesi yerine

aşağıdan yukarı doğru örgütlenen yönetsel bir sistemi öngören adem-i merkeziyetçilik ilkesine göre yönetim sisteminin şekillendirilmesini ifade etmektedir (Keskin 2009a: 455).

Yerellik ilkesi sosyal bir felsefe olarak değerlendirildiğinde toplumsal hayatın her alanında bireye ve bireye hizmet sunan ve kendisine en yakın olan unsurlara öncelik verilmesini ifade etmektedir. Ancak sosyal bir felsefe olarak değerlendirildiğinde bireye en yakın unsurların neler olduğu konusunda fikir ayrışmaları yaşanabilmektedir. Dolayısıyla yerellik ilkesinin hukuki açıdan değerlendirilmesi ve bir hukuk ilkesi olarak kabul edilmesi tanımlardan kaynaklanan belirsizliklerin ortadan kalkmasına yardımcı olabilecektir (Canatan 2001: 38).

Yerellik ilkesinin özünde kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi aşamasında hizmete en yakın birimin yetkilendirilmesi düşüncesi bulunmaktadır. Bununla birlikte hizmete en yakın hizmet birimi yetkisini bir üst kuruma aktarabilmektedir. Ancak bu noktada hizmet sunumunun aşamalarında noksanlıkların bulunması ve vatandaşa daha kaliteli bir hizmet sunumunun öngörülmesi şarttır. Yerellik ilkesi kamu hizmetlerinin sunumunda kurumlar arasında yetki bölüşümünü zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla yerellik ilkesinin veya hizmette yerleşmenin temel amacı devlet ve vatandaş arasındaki ilişkilerin değişim sürecinde veya yeniden yapılandırılmada vatandaşların taleplerini dikkate almaktır. Böylece vatandaşın yönetime katılımı sağlanmış olacak ve yönetimde daha şeffaf bir süreç takip edilmiş olacaktır (Özer 2008: 31).

Yerellik ilkesinde alt yönetsel kademelerin yetkileri en üst düzeye çıkartılırken dikkat edilmesi gereken husus ihtiyaç kavramı ile şekillenmektedir. Farklı bir ifadeyle alt kademelerin yetkilerinde yapılabilecek herhangi bir değişikliğin mutlaka gerekli ve ihtiyaç halinde olması gerekmektedir. Bu noktada temel amaç olarak benimsenen husus sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılmasıdır. Böylece kalkınmanın hızı artırılmış, yoksulluğun hızla büyümesinin önüne geçilmiş ve demokrasinin güçlendirilmesinin yolu açılmış olmaktadır (Özer 2006: 153).

Yerellik ilkesi merkezi yönetimin iş yükünü azaltarak, temel görevlerine odaklanabilmesi için imkân yaratabileceği gibi süreç iyi bir biçimde idare edilmediği takdirde ve yerel seviyede benimsenen kararların eş güdümünün yapılmaması durumunda merkezi yönetimin ekonomi üzerindeki kontrolünü kaybetmesi, yerel düzeyde eşitsizlik ve bölgeler arasında farklılıkların yaşanması gibi bazı sakıncaları da ortaya çıkabilecektir (Özer 2006: 154-155).

Yerellik ilkesinin başarılı olmasında bir takım koşullar mevcuttur. Bu koşullar şu şekilde sıralanabilmektedir (Özer 2006: 156):

- Yönetim sürecinde başarılı olmak,
- Eylemsel faaliyetlere ağırlık vermek,
- Hemşehri ilişkilerinde kuvvetli olmak,
- Vatandaş ile yakın iletişim içerisinde olmak,
- Özerklik ve girişimcilik konuları üzerine vurgu yapmak,
- Yönetimsel birimlerin personelini dışlayıcı faaliyetlerden kaçınmak,
- Etik değerlere önem vermek,
- Hedef(ler) belirlemek,
- Yeterli düzeyde yönetsel ve siyasal ilişkiler içerisinde olmaktır.

Başarılı bir şekilde uygulanan yerellik ilkesinin fonksiyonları da şu şekilde sıralanabilmektedir (Özer 2006: 156-157):

- Yerellik ilkesi yerel yönetimlerin yetkilerini koruma altına almaktadır,
- Yerel yönetimlerin özerkliğinin güçlendirilmesini garanti altına almaktadır,
- Alt düzey yönetim birimleri arasındaki dayanışmacı faaliyetlerin geliştirilmesine katkı sağlamak,
- Alt düzey yönetim birimlerinin kendi sorumlulukları altındaki görevlerini yerine getirebilmeleri için bu birimlere destek olmak,
- Yönetimsel birimler arasındaki yetki paylaşımının rasyonel düzenlenmesini yapmaktır.

Yerellik ilkesi ile yerelleşme farklı olguları ifade etmektedir. Yerelleşme kavramı ile amaçlanan merkezi yönetime ait olan çeşitli görev ve yetkilerin yerel yönetimlere aktarılmasıdır. Yerellik ilkesi ise kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın duran yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesini ifade etmektedir (Kırışık 2013: 3).

Yerellik ilkesi ile halkın demokrasiye bakış açısı değiştirilebilmekte veya bu konuda eğitilebilmektedir. Aynı zamanda kamunun kıt kaynakları daha etkili ve verimli bir biçimde kullanılabilir. Ancak yerellik veya hizmette halka yakınlık ilkesinin ifade edilmiş biçimi olarak “hizmeti halkın ayağına götürmek” şeklinde anlaşıldığı durumlar bulunmaktadır. Bu farklı yorumlamaların yerine yerellik ilkesinin taşıdığı anlam hizmetin en yakın olduğu yerden sunulmasıdır. Aksi takdirde kamusal hizmetlerin halkın ayağına götürülmesi yorumu merkezi yönetim aracılığı ile hizmet sunumunu ortaya çıkartmaktadır (Keleş 1995: 4).

Yerellik ilkesinin kapsamını “kamu gücünün kullanımına katılan devlet ve devlet-altı siyasal ya da yönetsel birimler” çatısı altında değerlendirmek gerekmektedir. Yönetsel birimler olarak ifade edilen unsurlar farklı ülkelerin siyasal yapısına göre değişmekle birlikte genel olarak “belediye, il, bölge, eyalet ve devlet” olarak ifade edilebilmektedir (Canatan 2001: 39).

Kamu hizmetlerinin geleneksel devlet modelinin sunduğu biçiminden ayrılarak halka en yakın birim tarafından gerçekleştirilmesi belirli bir sürecin sonucunda ortaya çıkmıştır. Geleneksel devlet modelinden uzaklaşmaya çalışılması ile birlikte Avrupa Birliği'nin kurulmasında birçok zorluklar yaşanmıştır. Avrupa Birliği'nin yaratmış olduğu merkezîyetçilik sorunu Birlik üyesi devletlerin yerel yönetim birimlerinde endişe ile karşılanmıştır. Devlet örgütünün bir birimi olan yerel yönetimler kimi çevreler tarafından devlet yapısı içerisinde ikinci konumda olduğu kabul edilirken, merkezi yönetimi ise birinci sırada değerlendirilmektedir. Bu noktada merkezi yönetim ile devlet kavramının bir arada değerlendirilmesi sonucunda merkezi yönetimin devletin kendisi olarak düşünüldüğü sonucu ortaya çıkmaktadır. Hizmette yerellik ilkesi ise yerel yönetimleri birinci sırada değerlendiren bir anlam taşımaktadır. Hizmette yerellik ilkesi kapsamında yerel yönetimler gerçekleştirmiş oldukları faaliyetler çerçevesinde merkezi yönetimin müdahalesini yalnızca yetersiz kaldıkları veya hizmeti gerçekleştirmelerinin imkânsız olduğu noktada kabul etmektedirler. Dolayısıyla hizmette halka yakınlık ilkesi devletin gücünün sınırlandırılmasını öngören bir ilkedir (Keleş 1995: 4-5).

Yerellik ilkesi bu açıdan değerlendirildiği takdirde merkezi yönetimi dışlayıcı bir tavır sergilediği ifade edilemez. Dolayısıyla yerellik ilkesinin üniter devlet yapısına zarar vereceği inancı gerçek dışıdır (Kırışık 2013: 11).

Bununla birlikte farklı çevrelerce devlet yapısı içerisinde yerel ve bölgesel unsurlar ikinci planda kalırken temel unsur olarak merkezi yönetim görülmektedir. Hizmette yerellik ilkesi kapsamında ise bu anlayışın tam tersi kabul ettirilmeye çalışılmaktadır. Merkezi yönetimin alt düzeydeki yönetim birimlerinin veya bireylerin işlerine karışması ancak bu unsurlar tarafından kendisine ulaştırılan bir talep veya hizmet sunumunda yetersiz kalınması durumunda söz konusu olabilmektedir (Keleş 1995: 4).

Tarihsel oluşum sürecinden ve dinsel bakış açısından sıyrılmış bir yerellik ilkesi yerel yönetimlere yönetim konusunda daha fazla özgürlük tanımayı içermektedir. Bununla birlikte vatandaş ile birer kuvvet olarak ortaya çıkan kamu kurum ve kuruluşları, yerel ve bölgesel kuruluşlar, ulusal devletler ve uluslararası kuruluşlar arasında bir güç dengesinin oluşturulması amaçlanmaktadır (Keleş 1995: 5). Diğer bir ifadeyle yerellik ilkesinin taşıdığı anlam vatandaş adına alınmak istenilen kararların vatandaşın yararına olabilecek bir biçimde kendisine en yakın hizmet birimi tarafından sürekli bir denetim süreci içerisinde alınmasıdır (Karakılçık ve Özcan 2005: 11).

Hizmette halka yakınlık olarak da ifade edilebilen yerellik ilkesi gerçekte federal yapıya sahip devletlerin yerel yönetim birimlerine özgü bir ilke olduğu kabul edilmektedir (Karakılçık ve Özcan 2005: 10). Yerellik ilkesinin federal devletlere özgü olduğu ve bundan dolayı Türkiye gibi üniter yapıya sahip olan bir ülkede uygulanamayacağı yönünde tartışmalar ve bu konuda soru işaretleri mevcuttur. Ancak Türkiye’de sınırlı da olsa yerellik ilkesinin uygulandığı görülmektedir. Türkiye’de yerellik ilkesi Avrupa Birliği’nde olduğu gibi devlet ile vatandaş arasındaki ilişkileri düzenleyen bir olgu olarak değil; yönetim konusunda daha serbest karar alma konusunda kabul edildiği ifade edilmektedir. Türkiye’nin kabul ettiği ikinci anlayış türü üniter devlet yapısına daha fazla uygun olduğu kabul edilmektedir (Kırışik 2013: 10-11).

Yerellik ilkesi Batı’da federal devletlerin anayasalarına girmiş bir ilkedir. Bu kapsamda yerellik ilkesi federal yapıya sahip devlet sistemlerinde federe devletler ile federal devlet arasında düzenleyici bir ilke olarak görev yapmaktadır. Farklı bir ifade ile bu iki güç arasında sorumluluk ve yetkilerin paylaşılması amaç olarak belirlenmiştir. Yerellik ilkesi ile federal devlet oluşumu arasında yakın bir ilişkinin olmasından dolayı bu ilke federal yapıya devletlerde daha kolay uygulanabilmektedir. Bununla birlikte üniter yapıya devletlerde yerellik ilkesinin uygulanması da imkânsız değildir. Çünkü yerellik ilkesi görev ve yetki paylaşımı konusunu düzenlemektedir. Federalizm gibi bir devlet

yapılanmasını ifade etmemektedir. Yerellik ilkesi görev ve yetki paylaşımında bir yöntem olarak kabul edildiği takdirde üniter yapıli devletlerde uygulanmasının herhangi bir soruna sebep verebileceği öngörülmemiştir (Kırışık 2013: 2-11).

Yerellik ilkesinin temel felsefesini oluşturan en önemli unsuru devletin vatandaşların ihtiyaçlarını yerinden yöneterek karşılaması oluşturmaktadır. Bu unsur merkezi yönetimin vatandaşların ihtiyaçlarını yalnızca merkezden karşılamasının olanaksız olmasından dolayı ortaya çıktığı ifade edilebilmektedir. Yerellik ilkesi ile sunulacak olan her hizmet vatandaşa en yakın hizmet birimleri tarafından yerine getirilmesinin vurgusu yapılmaktadır. Ancak yerellik ilkesinin katı ve aşırı derecede kullanılması sonucunda yerel yönetim birimlerinin ayrı bir devlet konumuna getirilebilmesinin olasılığı söz konusu olabilmektedir (Çoker 2003: 152).

Yerellik ilkesi merkezileşmenin, merkezi yönetimin veya merkeziyetçiliğin bir alternatifi değildir. Çünkü her iki unsur da gereklidir. Ulusal ve ulusaltı aktörlerin tamamlayıcı rolleri kapsamında hangi ilkenin daha etkili ve verimli olduğuna karar verilmesi ve hangisinin devleti arzulanan hedeflere ulaştırabileceğinin tespit edilmesi gerekmektedir (UNDP 1999: 3).

Yerellik ilkesinin ilgi görmesinde geleneksel devlet yönetimi sisteminin sorgulanmaya başlaması, aşırı merkeziyetçiliğin yaratmış olduğu sıkıntılar ve yerel yönetimlerin merkeziyetçilik ilkesi karşısında yenilgiye uğraması gibi unsurlar etkili olmuştur (Bozkurt ve Özcan 2001: 7).

Sonuç itibarıyla yerellik ilkesinden hangi anlamı çıkartırsak çıkartalım temel olarak yerellik ilkesinin üç önemli unsuru vardır (Hossain 2005: 2):

- Alınan kararlarının büyük bir çoğunluğunun yerinde alınması gerekmektedir. Bununla birlikte karar alıcıların meseleler hakkında yerinde ve isabetli kararlar verebilmelerini geliştirebilmek için seçilmiş ve iyi eğitim görmüş olmaları gerekmektedir.
- Yerellik ilkesine göre şekillendirilmiş bir yönetim sistemi içerisinde halkın yönetime aktif katılımını sağlamak için en kısa zamanda olanakların yaratılması gerekmektedir. Yönetimin halk ile işbirliği içerisinde olması ve uyumlu bir biçimde hareket edebilmesi gerekmektedir.



- Farklı yönetsel kademeler tarafından yerinden alınan kararların veya işlerin koordinasyonu aynı biçimde yerinde sağlanmalıdır. Çünkü merkezi yönetimin koordinasyonu gecikmelere, kıskançlıklara ve yetki anlaşmazlıklarına sebep verebilecektir.

Yerel halkın yönetimde söz sahibi olabilme isteği ve bu yönde taşımış oldukları potansiyel kamu kaynaklarının rasyonel bir biçimde kullanılmasına ve yerel demokrasinin gelişmesine katkı sağlamaktadırlar. Hizmette halka yakınlık veya yerellik (subsidiarity, subsidiarité) ilkesi hakkında üretilen komple teorilerine rağmen temel olarak bu amaçların gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Yerellik ilkesi “hizmeti halkın ayağına götürmek” biçiminde anlaşılabilir eğiliminde olmasına rağmen ilkenin özünde kamu hizmetlerinin “yerinde” ve “yerinden” görülmesi anlayışı yatmaktadır. Aksi takdirde hizmeti halkın ayağına götürmek şeklinde bir anlayış gerçekte merkezi yönetime atıfta bulunmaktadır. Çünkü merkezi yönetim kamu hizmetlerini vatandaşın ayağına götürmekle sorumludur. Dolayısıyla yerinden yönetim anlayışı yerine merkezden yönetim anlayışının güçlendirilmesi sonucu ortaya çıkabilmektedir (Keleş 1995: 4).

Yerellik ile yerelleşme kavramları birbirleri ile karıştırılmaması gerekmektedir. Yerelleşme sonucunda merkezi yönetime ait olan yetki ve sorumluluklar yerel yönetim birimlerine, merkezi yönetimin taşra birimlerine, sivil toplum kuruluşlarına ve özelleştirme yolu ile piyasaya (veya özel sektöre) aktarılmaktadır. Diğer bir anlatım ile yerelleşme merkezi yönetimden merkezi yönetim dışındaki unsurlara “yetki ve görev devri”ni ifade etmektedir. Yerellik ilkesi ise kamu hizmetlerinin ihtiyaç duyulduğu yerde ve ona ihtiyaç duyan halka en yakın yönetim birimi tarafından yerine getirilmesini ifade etmektedir. Yerelleşme merkezi yönetimin sahip olduğu yetki ve görevlerinin bir kısmını çevresindeki yönetsel birimlere devretmesini içermesine rağmen, kavramsal olarak halka en yakın yönetim birimlerine yönelik herhangi bir vurgu yapmamaktadır. Bununla birlikte yerellik ilkesinde kamu hizmetlerinin olması gereken seviyede etkin ve verimli bir biçimde ve en uygun şartlar altında sunulabilmesi için değerlendirilmesi gerekmektedir (Kırışık 2013: 3).

## 6.2. Yerelleşme İlkesi

Yönetimin görev ve sorumlulukları açısından hemen her ülkede merkezi yönetim ve yerinden yönetim şeklinde örgütlenmiştir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasındaki ilişki, iletişim ve yönetsel bölümlenme federal ve üniter yapıya sahip olan

ülkelerde değişiklik gösterebilmektedir. Çünkü devlet büyük bir kurum olarak her ülkede yönetsel bölüşüm açısından ortak bir modele sahip değildir. Dolayısıyla farklılıkların da gözlemlenmesi kaçınılmazdır. Bununla birlikte bazı ülkelerde merkeziyetçi yapılanma uygulamaları kuvvetli iken, bazı ülkelerin adem-i merkeziyetçi bir yapılanmaya sahip olmasının tarihi çok eskilere kadar dayanabilmektedir (Sivrekli 2001: 124).

Bir ülkenin yönetimi açısından merkezileşme veya yerelleşme ikilisi arasında kaldıktan sonra hangisine ağırlık vereceğini belirleyen üç temel unsur bulunmaktadır (Sivrekli 2001: 124):

- Ülkenin yönetsel gelenekleri, tarihi ve toplumun devlet ile olan ilişkisi,
- Toplumun ve devletin olaylara siyasi yönden yaklaşım tarzları,
- Ülkenin gelişmişlik düzeyidir.

Yerelleşme yerel halkın istek, talep ve beklentilerini karşılayamayan merkezi yönetimin aşırı bürokrasiden ve merkeziyetçilikten uzaklaşmasını sağlayabilmektedir. Böylece halka daha yakın yönetsel birimlerin yönetsel yetkilerinde artış gözlenmektedir. Bu da yerelleşme olgusu olarak ortaya çıkmaktadır (Sivrekli 2001: 125).

Devletin yönetim şeklindeki anlayış özelleştirme uygulamaları kapsamında “sarsıcı bir biçimde” değişikliğe uğramıştır. Özellikle 1980’li yıllardan sonra kamu yönetimindeki yönetim anlayışı özel sektör yönetim anlayışına doğru bir eğilim sergilemiştir. Bu bağlamda kamu yönetimi özelleştirme, yerelleşme ve katılımcılık kapsamında yeniden şekillendirilmeye çalışılmıştır (Çukurçayır 2014: 23).

Türkiye’de devlet örgütsel yapı olarak “taşra genel yönetimi” ve yerel yönetimler” olmak üzere iki biçimde örgütlenmiştir (Keskin 2008: 89). Dolayısıyla devletin merkezi yönetimin taşra birimleri ile yerel yönetim birimleri arasında gerçekleştirmek zorunda olduğu iş birliğini yerel yönetimler lehine kullanması yerelleşme ilkesinin özünü oluşturmaktadır. Diğer açıdan değerlendirilecek olunursa yerelleşme bireylerin ve yerel yönetim birimlerinin ortak bir hareket tarzı ve kültürü belirleyerek merkezi yönetime aşırı bir biçimde bağıllık hissetmeden kendi kendilerini yönetmeleri ve belirli sınırlar içerisinde özerk bir yapılanma kapsamında yönetsel anlamda özgür olmalarını ifade etmektedir. Böylece yerel demokrasinin güçlenebilmesi için yerelleşme önemli bir konuma yükselmektedir. Yerelleşme bir süreç olarak değerlendirildiği takdirde merkezi yönetimde toplanmış olan güç, yetki ve imkânların yerel yönetimlere aktarılmasını anlayışını da içermektedir. Böylece yerel dinamikler harekete geçirilerek yerel demokrasinin gelişmesi

ve ekonomik faaliyetlerin yerel halka yayılması süreci de başlamış olmaktadır (Koçak 2009: 139-140).

Yerelleşme ulus devleti anlayışı karşısına getirilen bir ilkedir. Bu ilke ilk olarak büyük kentlerin diğer küçük kentlerle arasındaki ilişkinini nasıl bir bütünlük içinde olabileceği sorunsalı üzerine kurgulanmıştır. İkinci unsur olarak ise küreselleşme sürecinde siyasal ve kültürel olarak yerleşmenin nasıl bir seyir izleyeceği ve yerelin ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi tartışmalarıdır (Özer 2006: 153).

Türkiye’de yerellik, yerelleşme ve yerel demokrasi özellikle son yirmi yılda gelişme göstererek önemli sayılabilecek bir süreçten geçmiştir. Bu gelişmelerin temelinde siyasal yaklaşımların değişmesi ve hukuksal anlamda yeni ve çağdaş düzenlemelerin yapılması yer almaktadır. Bu süreç içerisinde merkezîyetçi anlayışın sınırları daralmakta ve yerelleşmeye daha geniş bir alan ayrılmaktadır (Koçak 2009: 138).

Yerelleşme merkezi yönetimden bağımsızlığa vurgu yapan bir süreci ifade etmektedir. Yerel zaman içerisinde ulusal bütünden koparak küresel bir bütünün parçası haline gelmiştir (Günel vd. 2014: 57).

Yerelleşme tek bir boyuttan değil, farklı açılardan değerlendirildiği takdirde birbirinden “farklı ve çelişkili anlamlar”a ortaya çıkabilmektedir. Ortaya çıkan bu değişik anlamlar yerleşmenin farklılıkları içinde barındırmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü yerellikler arasındaki ilişkiler zaman ve mekana yeniden şekillenmektedir. Dolayısıyla yerleşmenin kurgusunu tek bir boyuttan yapmak temellendirilmiş sonuçların ortaya çıkmasını engelleyebilecektir. Yerleşmenin ruhunda merkezi yönetimden bağımsız olma durumu yer almaktadır. Böylece evrensel olanın yerele uygulanması daha kolay olabilmıştır (Günel vd. 2014: 57).

Yerleşmenin nihai hedefi merkezi yönetim birimleri ile yerel yönetim birimleri arasındaki işbölümünde temel ağırlığın yerel yönetim birimleri üzerine verilmesidir. Dolayısıyla vatandaşların merkezi yönetime çok fazla ihtiyaç duymadan kendi kendilerini yönetebilmeleri olgusu yerelleşme ile somutlaşan bir gerçeği yansıtmaktadır (Gelekçi 2005: 269).

Yerelleşme ulus devletin sınırlarını aşarak bireylerin ve yerel birimlerin ortaklaşa gerçekleştirebilecekleri faaliyetler sonucunda bireylerin kendi kendilerini yönetmesi olgusuna vurgu yapmaktadır. Kendi kendini yönetebilmek bir olgudan ziyade bir yeteneği ifade etmektedir. Yerelleşme de bu yeteneği geliştiren bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak bir yönetim ilkesi olarak yerelleşme kendi başına hedeflere

ulaşabilecek yeterli bir düzeyde değildir. Yerelleşme merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında iletişimi sağlayabilecek ve hizmette etkinliği ve verimliliği vurgulayabilecek bir kavram olan yerellik (subsidiarite) ilkesi ile ortak çalışması gerekmektedir. Dolayısıyla yerelleşmenin kendi başına mükemmel ve sorunsuz bir yönetim biçimini ortaya çıkartacağını beklemek veya yerelleşmeye böyle bir anlam yüklemek yanlış olacaktır. Çünkü merkezden yönetimin yerel yönetimlere göre daha işlevsel olabileceği çok sayıda görev vardır (Koçak 2009: 139).

Yerelleşme ilkesi ile birlikte demokrasinin daha da güçleneceği gerçeği büyük devletlerin özellikle az gelişmiş ülkeleri parçalamaya yönelik girişimleri sonucunda arka planda kalabilmektedir. Ancak yerellik ilkesinin demokrasiye yapabileceği katkılarının “ulusal devletleri “parçalamaya” yönelmiş” olduğu yönünde oluşturulan komplo teorileri ile önemsizleştirilmesine izin verilmemesi gerekmektedir (Keleş 1995: 3).

Yerelleşmenin esas vurgulamak istediği nokta “merkezi yönetimin bürokratik ağırlığı, yolsuzluklar ve yerel sorunlara uzaklık gibi nedenlere dayanılarak, daha etkin bir yönetim oluşturabilmek açısından, yetkilerinin bir kısmını yerel otoritelere devretmesi ve siyasal gücün desantralize edilmesi”dir (Günel vd. 2014: 58).

Bu noktada yerelleşmenin güçlendirilmesinin demokrasiye yapacağı katkılarının dikkate alınması sonucunda ortaya atılan “komplo teorileri” değersizleşmektedir. Çünkü yerel halkın yerel düzeyde kendi sorunlarına çözüm üretebilmek için yönetime katılma isteği hem yönetsel, hem de siyaset açısından önem taşımaktadır (Keleş 1995: 3).

Hızlı bir literatür taraması yapıldığı zaman gerçek anlamda yerelleşme konusunda çok fazla çalışma olmasına rağmen, yerelleşmenin yaygın bir tanımı ve üzerinde uzlaşılan bir anlayışın bulunmadığı görülecektir. Ancak merkezsizleşme veya merkezi yönetimin yetkilerini yerele devretmesi olarak algılanan bu kavramın en kısa tanımı farklı uygulama veya davranış kalıpları üzerinden anlamlandırma şeklinde ortaya çıkmaktadır (UNDP 1999: 1).

Diğer bir tanım ile yerelleşme, otoritenin veya yetkinin merkezi gücün elinden alınıp hiyerarşik olarak alt birimlere veya kurumlara aktarılmasıdır. Yerelleşmenin en temel amacı ülkenin bütün alanlarını yönetebilmek ve kamu hizmetlerini en kolay ulaşılabilecek bir biçimde halkın ayağına getirebilmektir (Muchera 2011: 9).

Bu noktada yerelleşmenin (desantralizasyon) yönetim sistemine sağlayabileceği faydalarını sıralamak gerekmektedir. Bu faydalar şunlardır (Sezer ve Vural 2010: 209-210):

- Yerelleşme yerel yönetim birimlerinin etkili ve verimli çalışmasında ve özerkliklerinin sağlanabilmesi konusunda en etkili yöntem olarak kabul edilmektedir.
- Yerelleşme ile kamu hizmetleri daha etkin bir biçimde sunulabilmektedir. Bu da ülkenin ekonomik gelişmesine hız kazandırabilecektir.
- Yerelleşme sayesinde siyasal ve yönetsel yetkiler merkezden daha alttaki yönetim kademelerine aktarılacak ve böylece halka daha yakın olan yönetsel birimlerin kalkınmasına imkân verilmiş olacaktır.
- Yerelleşme ile birlikte iktidarın merkezde aşırı bir biçimde yoğunlaşmasının önüne geçilebilmektedir. Böylece yönetim unsurunun ortaya koymuş olduğu *açıklık, şeffaflık, adalet ve dürüstlük* gibi değerlerin uygulamaya geçirilmesi de kolaylaşmaktadır.
- Yerelleşme halkın yönetime katılımını kolaylaştırmaktadır. Aynı zamanda hizmetler yerel halkın beklentileri doğrultusunda daha kolay sunulabilmektedir. Böylece yerel halk yerel düzeyde kendi sorunlarına kendileri sahip çıkabilmekte ve yerel demokrasiyi geliştirerek yönetime katılımcılığı hem anlamlı kılmakta hem de halkın sorumluluk alma duygusunu geliştirebilmektedir.
- Yerelleşme yerel yönetim birimlerine daha fazla yetki ve kaynak aktarımını öngörürken, merkezi yönetimin dikkatini de asli görevlerine çekmektedir.
- Yerelleşme daha esnek bir yönetim yapısını ortaya koyarak, katı, kuralcı ve uzun süreçlere sahip denetim olgusunu da yumuşatmış olmaktadır. Aynı zamanda denetim için harcanan maddi imkânlardan ve zamandan tasarruf edilmiş olacaktır.
- Yerelleşme aşırı merkeziyetçiliğe karşı farklı bir olguyu içinde barındırmaktadır. Aşırı merkeziyetçilik ise ülke genelinde yaşayan insanların ve toplulukların beklentilerinin büyük bir çoğunluğunun ihmal edilmesine sebebiyet vermektedir.

Bununla birlikte yerelleşme veya adem-i merkeziyetçi yönetim otoritenin yeniden yapılanmasını veya yeniden örgütlenmesini ifade etmektedir. Böylece merkezdeki yönetim kurumlarının, bölgesel ve yerel yönetimlerin arasında yerellik ilkesinin temel prensiplerine göre yeni bir yardımcı sorumluluk sistemi oluşturulmuş olacaktır. Bunun sonucunda ise ulusaltı seviyelerin kapasitesinde ve otoritelerinde bir artış yaşanırken, bütünsel olarak yönetim sisteminin etkililiği ve kalitesinde de bir artış yaşanmış olacaktır. Ayrıca yerelleşme çok fazla sayıda coğrafi birimi, toplumsal aktörü ve sosyal dilimi içeren karmaşık bir olgudur. Şöyle ki; coğrafi birimler uluslararası, ulusal, ulusaltı ve yerel birimleri; toplumsal aktörler hükümet, özel sektör ve sivil toplumu; sosyal dilim ise siyasi, kültürel, sosyal ve çevresel unsurları kapsayan kalkınma konularını içermektedir (UNDP 1999: 2-3).

Yerelleşme ilkesi farklı bir açıdan değerlendirilecek olunursa yerelleşmeden hedeflenen merkezi yönetimin etkili ve verimli bir biçimde yapamadığı düşünülen hizmetlerin yerel yönetim birimlerine devredilmesidir. Bu devir şekli hizmetlerin türüne ve önem derecesine göre kısmen veya tamamen olabilir. Şunu da belirtmek gerekir ki merkezi yönetim elindeki yetki ve imkânları yerel yönetimlere devretme eğiliminde değildir. Ancak son zamanlarda yaşanan sivil toplum kuruluşlarının etkin faaliyetleri, serbest ekonomi sisteminin gelişimi, yeni yönetim ihtiyacından kaynaklanan arayışlar ve küreselleşme gibi değişimler merkezi yönetimin bu eğilimini yerel yönetimlerin lehine değiştirmektedir (Çevik 2012: 87).

Genellikle yerel hizmet sunan kamu kurumlarının yönetiminde yerel halk söz sahibi olmak isteği taşımaktadırlar. Bu noktada tarihsel bir örnek vermek gerekirse 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun bucak yönetimi ile ilgili maddelerinin görüşmeleri sırasında bucak müdürünün vali veya kaymakam tarafından atanması önerisi üzerine komisyon üyelerinden birinin ifade ettiği ve Arslan'ın Meriç'ten yapmış olduğu aşağıdaki alıntı yerelleşmenin vurgusu açısından önem taşımaktadır (Arslan 2008: 265; Meriç 1983: 3334).

“Vali ve kaymakam tarafından aday göstermek demek, halk, işini başkalarının gözetim ve aracılığı ile görsün demektir. Efendiler, bugüne değin ülkeyi gözetimle, araçlarla sözde yönettiniz. Bundan sonra halka bırakınız. Eğer bu ülke kendi köylerinin yönetemeyecek durumdaysa, sizin de burada toplanmaya yetkiniz yoktur”

Bu noktada önemli olan halkın kendi kendisini yönetebilecek bilince ve yeterliliğe sahip olabilmesidir. Çünkü halkın kendi sorunlarına kendilerini sahip çıkması gerekmektedir. Dolayısıyla, örneğin, bir halk kendi köyünü yönetmek konusunda çaresiz kalıyor ise köyünden kilometrelerce uzaktaki bir meclisin köy adına karar alması ve uygulaması yerleşme ilkesi ile bağdaşmadığı gibi halka güvenmek gerekliliği de ihlal edilmiş olmaktadır (Arslan 2008: 265).

Yerleşme kavramı ve süreci yalnızca yerel yönetimlere yetki vermek ve kaynak aktarmak anlamına gelmemektedir. Yerleşmenin bu kadar dar bir alanda değerlendirilmemesi gerekmektedir. Böyle bir uğraş içerisine girebilmek için sistemin tamamının değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu noktada mülki yönetim sistemini önemli görevler üstlenmektedir. Örneğin yerel yönetim sistemi ve anlayışına sahip olması bakımından ileri bir seviyede olan Hollanda'da il sisteminin kaldırılması tartışmaları sonucunda il sisteminin belediyelerin faaliyetlerini koordine etmesi bakımından önemli görevleri üstlendiği tespiti ile sonuçlandırılmıştır. Böylece Hollanda'da il sistemi güçlü yerel yönetimlerin yanında varlığını muhafaza etmektedir. Benzer biçimde Fransa'da da valilerin merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında ve aynı zamanda yerel yönetim birimlerinin kendi aralarındaki koordinasyonu sağlamaları bakımından eskisinden daha güçlü bir konuma getirilmişlerdir (Avşarbey 2014: 41).

Bir ülkenin yerleşme derecesi yalnızca federal yapıli sistemler tarafından teşvik edilmediği gibi, üniter yapıya sahip devletler tarafından da kısıtlanmamaktadır. Örneğin Danimarka ve İsveç gibi üniter yapıya sahip ülkeler yerleşme açısından ileri bir seviyede olmalarına rağmen, Almanya, Meksika ve Amerika Birleşik Devletleri gibi federal yapıya sahip olan ülkeler yeteri kadar yerleşmiş sayılmamaktadırlar. Diğer bir deyişle Danimarka ve İsveç, Almanya, Meksika ve Amerika Birleşik Devletleri'nden daha fazla yerleşmiş durumdadırlar (Sharma 2006: 50).

### **6.3. Yönetimde Yerellik İlkesi**

Hizmette halka yakınlık veya yetki ikamesi olarak Türkçe'ye çevrilebilen subsidiarite ilkesi devlet yapılanmasının merkezizetçilik ilkesine göre değil, adem-i merkezizetçilik ilkesine göre şekillendirilmesini öngören bir ilkedir. Merkezizetçilik ilkesi yönetimin bütünlüğü ilkesi kapsamında yukarıdan aşağıya doğru ve yetki devri kapsamında bir örgütlenmeyi öngörürken, adem-i merkezizetçilik veya subsidiarite ilkesi

aşağıdan yukarıya ve görevler ayrımına göre yönetimin şekillenmesini öngörmektedir. Buna göre subsidiarite ilkesinde yetki devri söz konusu olmamaktadır. Çünkü görevler ayrıma göre örgütlenen ve görevi üstlenen yönetsel birim gerekli olan bütün yetki ile zaten donatılmış olmaktadır. Merkezîyetçilik veya idarenin bütünlüğü ilkesine son verilerek yönetimde subsidiarite ilkesinin benimsenmesi yönetimin “idari federalizm” esasına göre yeniden şekillendirilmesi sonucunu ortaya çıkartmaktadır (Keskin 2009a: 458).

Yerellik ilkesinin temelinde bir hizmetin vatandaşa en yakın hizmet birimi tarafından sunulması yatmaktadır. Hizmet sunumlarında yetkinin aşılması durumu söz konusu olması durumunda bir üst makama başvuru kabul edilebilmektedir. Yerellik ilkesi merkezîyetçi, güçlü, ulaşılması zor ve otoriter bir devlet anlayışından uzaklaşılmasını ve insana yönelinerek (Barlas ve Karagöz 2007: 157) daha demokratik ve özgürlükçü bir devlet anlayışının benimsenmesini vurgulamaktadır.

Batı’da ortaya çıkan birçok siyasal düşünce ve teoriye göre birey ile devletin kendi alanlarını ayrı olması ve devletin bireye müdahale etmesinin önüne geçilmesi demokrasi ilkesi ile doğrudan ilişkilidir. Benzer biçimde ilgili düşünce ve akımlara göre birey devletin vatandaşı olmaktan ziyade öncelikle bir toplumun üyesidir. Devletin vatandaşı olmak unsuru ikinci sırada gelmektedir. Bireylerden meydana gelen toplulukların oluşturmuş oldukları sosyal kurumlar devlet ile vatandaş arasında önemli bir yer işgal etmekte ve bir tampon görevi görmektedirler. Böylece bireyler mutlak bir güce sahip olan devlet karşısında koruma altına alınmış olmaktadırlar (Özcan, <http://www.cu.edu.tr/insanlar/mceker/avrupa%20birli%C4%9Fi%20hukuku/Subsidiarite%20%C4%B0lkesinin%20AB.doc>, Erişim Tarihi: 29.11.2014: 7).

Yerellik ilkesi insanı temel ve hedef alan ve devleti daha etkin bir konuma getirmeyi kendisine amaç edinen bir ilkedir (Barlas ve Karagöz 2007: 158). Aynı zamanda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde var olan idari vesayet yetkisinin en aza indirilmesi ve kamu yetkilerinin önem sırasına konularak yerel yönetimler açısından yeniden düzenlenmesini öngörmektedir (Barlas ve Karagöz 2007: 163).

İdarenin bütünlüğü ilkesi yerinden yönetim kavramını gerekli sayarken yaratmış olduğu sakıncaları da dikkate almaktadır. Bu dikkatten kaynaklanan sebeplerden dolayı yerel özgürlüklerin sınırlarını vesayet kavramı ile belirlemeye çalışmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında yerinden yönetim kurumlarının sınırları merkezi yönetim ile olan ilişkilerine göre şekillenmekte veya en azından bu şekilde tanımlamayı



gerektirmektedir. Merkezi yönetimin durumu ve yetkileri idarenin bütünlüğü ilkesinde belirleyici unsur olarak görev yapmaktadır. Bu sistemde görev bölüşümü “idari ademi merkeziyet”, “idari yerinden yönetim” ve “idari desantralizasyon” olarak tanımlanan yukarıdan aşağıya doğru yetki aktarımı şeklinde olmaktadır (Güler 2005b: 99).

İdarenin bütünlüğü ilkesinin aksine yerellik ilkesi yerel birimleri kendilerine tanınan özgürlükler kapsamında değerlendirmektedir. Yerellik ilkesinin kapsamını “yerel özgürlük alanı” oluşturmaktadır. Yönetimin sınırları belirlenen bu özgürlük alanı dikkate alınarak çizilmektedir. Yerellik ilkesi kapsamında merkezi yönetim yerel yönetim birimlerinin görevlerini saymak ve sınırlandırmakla birlikte temel yetkili birim yerel olmaktadır. Bu noktada yerel unsur en temel belirleyici etkeni oluşturmaktadır. Bu sistem aşağıdan yukarıya doğru yetki paylaşma şeklinde işleyen “idari federalizm”i meydana getirmektedir (Güler 2005b: 99).

Anayasa’larda yer alan yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkesine dayalı ve yönetim sistemimize yerellik ilkesi anlayışı olarak yansıyan unsurun önünde bulunan bir takım engeller ve farklılıklar bulunmaktadır. Bu engellerin ve farklılıkların esas sebebi, Anayasa’larda ve kanunlarda yer alan ve gerçekte bağlayıcı niteliğe sahip olan unsurların yalnızca düşünce düzeyinde kalması ve uygulamaya çok fazla geçirilememesidir (Mahmutoğlu 2011: 146).

Yerel yönetim birimlerinin yetki, kaynak ve görevlerinin arttırılmasını konu alan “Yerel Yönetimler Reformu” 1980 yılından sonra tartışılan en önemli konular arasında yerini almıştır. Bu kapsamda 1913 tarihli geçici kanun tam yetmiş dört yıl yürürlükte kalarak 1987 yılında üzerinde kapsamlı değişiklikler yapılarak “İl Özel İdaresi Kanunu” adı ile değiştirilmiştir (Keskin 2008: 97).

Kanun üzerinde yapılan tartışmalarda valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına ve görevine son verilerek il genel meclisi başkanının atama yolu ile değil, seçim yolu ile göreve gelmesi önerisi sunulmuştur. Ancak ifade edilen bu öneriler dikkate alınmamış ve kanun metninde yer almamıştır (Keskin 2008: 97).

1990’lı yılların ortalarından itibaren devletin taşrada örgütlenme konusunda yerellik ilkesi önem kazanmaya başlamıştır. Bu kapsamda yerel yönetim reformu ile birlikte hem yerellik ilkesinin inşası hem de merkezi yönetimin yeniden tanımlanması amaçlanmıştır (Keskin 2008: 97-98).

Ocak 1997 tarihinde Türk Sanayicileri Ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından Selçuk Yalçındağ, Ziya Çoker, Fethi Aytaç'a hazırlatılan ve Melih Çelet'in de koordinasyon görevini üstlendiği "Yerel Yönetimler Yasa Taslağı"nda devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin yeni bir boyut kazanabilmesi için öneriler sunulmaktaydı (Keskin 2008: 98; TÜSİAD Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, 1997).

Bu önerilerden en dikkat çekici olanı devletin toprak üzerinde örgütlenme biçiminin valilik ve kaymakamlık kurumlarından yerel yönetimlere kaydırılacağı önerisi olmuştur (Keskin 2008: 98).

Bu öneri bir devrim olarak nitelendirilmiş ve tasarıda şu şekilde ifade edilmiştir (akt. Keskin 2008: 98; TÜSİAD Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, 1997):

"Bugün taşrada illere ve ilçelere bağlı merkezi idare birimleri, bu tasarı (Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı) yasalastığı takdirde il meclislerine ve ilçe meclislerine bağlanacak ve onların alt birimleri haline gelecektir. Bu bir devrimdir."

Günümüzde yerellik ilkesi yerel yönetimler alanında çıkarılan kanunlar ve hazırlanan kanun tasarıları dikkate alındığı takdirde önem taşıyan bir konuma yükseldiği ifade edilebilmektedir. Bununla birlikte yapılan kamu reformları dahi temel kurgusunu yerellik ilkesi üzerinde oluşturmaktadır. Bunun anlamı devlet örgütlenmesinde merkezîyetçilik ilkesini temel alan ve üniter devlet yapılanmasını korumayı amaçlayan idarenin bütünlüğü ilkesinin ve bu ilkenin hukuksal savunma mekanizmasını oluşturan idari vesayet uygulamasının aynı anda kaldırılmasıdır. Böyle bir değişiklik yalnızca yerel yönetim sistemini değil, kamu yönetiminin tamamında kapsamlı bir değişikliğe sebep olabilecektir (Keskin 2009a: 458-459).

İdarenin bütünlüğü ilkesinin ikinci dayanak noktası veya savunma mekanizması olan yetki genişliği ilkesi devletin merkezi ile taşra kuruluşları arasındaki iletişimi düzenlemektedir. Yönetimin yeniden yapılandırılması alanında yapılan çalışmaların temel çıkış noktası yerel yönetimleri güçlendirmek ve yerel yönetimlere daha fazla yetki ve görev vermek olduğuna göre idari vesayetinin yanında yetki genişliği ilkesinin de kaldırılması gerekmektedir (Keskin 2009a: 459).

Yönetimin yeniden yapılandırılması konusunda Ömer Dinçer ve Dr. Cevdet Yılmaz tarafından 2003 yılında hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı çalışmanın 8. başlığını oluşturan “Hizmetlerin Yürütülmesinde Yerindenlik” altında hizmetlerin gerçekleştirilmesinde subsidiarite ilkesinin temel alınacağı vurgusu yapılmıştır (Dinçer ve Yılmaz 2003: 135; Keskin 2009a: 459):

“Merkezi yönetim zaman içinde çoğu kamu hizmetini bünyesinde toplamış, bu hizmetleri yerine getirme gayreti içinde aşırı büyümüş ve hantallaşmış, kaynakları verimsiz bir şekilde ve halkın taleplerine uygun olmayan şekilde kullanır bir konuma düşmüştür. Bu süreç içinde merkezi yönetim asli işlevlerinde zayıflamış; strateji geliştirme, politika oluşturma, hedef ve stratejiler belirleme, uygulamaları koordine etme, izleme, değerlendirme, rehberlik yapma ve denetleme konularında zaafa uğramıştır.

Mahalli müşterek nitelikli, küçük ölçekli ve gündelik alanlardan çekilmediği sürece, merkezi idarenin kendisinden beklenen konularda kapasite geliştirmesi mümkün görünmemektedir. Bir alt düzeyde çözülebilecek bir sorun veya verilebilecek bir hizmetin, bir üst düzeye taşınmaması anlamına gelen "yerindenlik" (subsidiarite) ilkesinin hayata geçirilmesi, merkezi idarenin gündelik ayrıntılı işlerden çekilmesi ve uzun vadeli stratejik konularda yoğunlaşabilmesi imkanını doğuracaktır. Gereksiz yüklerinden arınmış merkezi idare; ölçek ekonomileri gereği doğrudan yürütmesi gereken ulusal ve bölgesel nitelikli hizmetleri de daha nitelikli bir şekilde gerçekleştirecektir.

Yerinden ve yerel yönetim yapılarının daha fazla yetki, görev ve kaynak ile mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmaları ise bu hizmetlerin verimliliğini ve ihtiyaca uygunluğunu sağlayacak, katılımcılığı ve kamuoyu denetimini güçlendirecektir.”

İl sisteminin yaşamış olduğu bütün sorunlara karşı “yerelleşme”nin tek çözüm yolu olduğu yönünde görüşler mevcuttur. Yerelleşme “güvenlik ve esenlik” dışındaki bütün faaliyetlerde var olması gereken bir istek olarak ortaya çıkmaktadır. “Yerelleşme, il sisteminin yarattığı bütün yönetsel örgütlenme sorunlarını çözecek sihirli bir formül olarak benimsenmiş durumdadır.” (Keskin 2009a: 473).

Yerellik ilkesi temelde ulus devlet kapsamında merkezden yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev tahsisi için kullanılmakla birlikte zaman içerisinde sınırları ve anlam kapsamını aşarak çok düzlemli yönetim aşamalarında da kullanılabilir hale gelmiştir. Bu

noktada ulus üstü örgütlerin yerellik ilkesine kattığı anlam oldukça önemlidir. Bu bağlamda “yerel ve bölgesel yönetimler, ulus-devlet kademesi ve ulus-üstü yapılanmalar arasındaki ilişkiler” yerellik ilkesi kapsamında yeniden tanımlanmakta ve şekil değiştirmektedir (Metin ve Altan 2011: 132).

Türkiye gibi üniter bir yapıya sahip olan bir ülkede yerellik ilkesinin uygulanıp uygulanamayacağı bir soru olarak ortada durmaktadır. Ancak yerel yönetimler hakkında çıkarılan kanunlar dikkate alındığı takdirde bu soruya bir cevap verilebilmektedir. 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi ve 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. maddesi’ne göre kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın ve uygun yerlerde en etkili ve verimli bir biçimde sunulacağı öngörülmüştür (Kırışık 2013: 8).

Bu maddeler aşağıda ifade edilmişlerdir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 24.11.2014; 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>, Erişim Tarihi: 24.11.2014):

“Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.” (Madde 14, (b) Bendinin 4. Fıkrası).

“İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.” (Madde 6, (b) Bendinin 6. Fıkrası).

Türk kamu yönetimi sisteminde yerellik ilkesinin gerçek anlamda uygulanıp uygulanamayacağı tartışmalı bir konudur. Çünkü yerellik ilkesinin federal devlet sistemine daha uygun olduğunu ifade eden görüşler bulunmaktadır. Yerellik ilkesinin federal bir devlet yapılanması içerisinde daha kolay uygulanabilir olması gerçeğinden dolayı üniter bir devlet yapılanması dâhilinde uygulanıp uygulanamayacağı şüphesi bulunmaktadır. Ancak önyargılardan arındırılmış bir düşünce kapsamında üniter bir devlette yerellik ilkesinin uygulanmasının imkânsız olmadığı da ifade edilebilmektedir. Yerellik ilkesinin kurgusuna göre toplumsal unsurlar alttan yukarı olacak bir biçimde şu şekilde sıralanmaktadır: Birey (veya vatandaş), sivil toplum kuruluşları ve diğer toplumsal örgütlenmeler, yerel ve bölgesel yönetimler (Özcan,

<http://www.cu.edu.tr/insanlar/mceker/avrupa%20birli%C4%9Fi%20hukuku/Subsidiarite%20%C4%B0lkesinin%20AB.doc>, Erişim Tarihi: 29.11.2014: 9-11).

Yönetimde yerellik ilkesinin uygulanmasında yukarıda da bahsedilen bir takım engeller ve farklılıklar bulunmaktadır. Bu engel ve farklılıkların en önemlisi il genel yönetimi (mülki yönetim sistemi) ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler kapsamında yaşanmaktadır. 1982 Anayasası merkezi yönetim ile yerel yönetimlerden hangisine daha fazla ağırlık verileceği konusunda açık bir ifade belirtmeden bu durumu yasama organının takdirine bırakmıştır. Uygulamada ise merkezi yönetime ağırlık verildiği gözlemlenmektedir. Bununla birlikte Anayasa'ya göre illerin yönetimi yetki genişliği ilkesine dayanmaktadır. Dolayısıyla merkezi yönetimde yaşanan her türlü genişleme ve iyileşme il genel yönetimini rahatlatıcı bir nitelik taşımakla birlikte daha fazla kaynak ve personel aktarımını da zorunlu kılmaktadır. Oysa uygulamada bu durumun tam tersi yaşanmaktadır. Merkezi yönetimin kaynakları sürekli bir biçimde artış gösterirken, yetki genişliği ilkesine tabi olan il genel yönetiminin kaynakları ve diğer unsurları aynı biçimde artış göstermemektedir (Mahmutoğlu 2011: 148).

#### **6.4. Yerellik İlkesinin Kamu Yönetimi Sistemi İçerisindeki Temel Fonksiyonu ve Olumsuzlukları**

Yerellik ilkesinin kamu yönetimi sistemi içerisindeki temel fonksiyonu hizmette halka yakınlık veya “hizmeti halka yakınlaştırma”dır. Bu ilke kapsamında merkezi yönetimin görevleri maddeler halinde sıralanarak merkezi yönetim örgütü yerel yönetim birimleri karşısında ikinci sırada değerlendirilmektedir. Asıl olan yerel yönetim birimlerinin öncelikli sırada yer almasıdır. Federal devletlere özgü olan bu ilke ile yönetimin bütünlüğü ilkesi asıl yetkili makamın yerel yönetim birimlerinin olmasından dolayı çelişmektedir. Yerel yönetim birimleri zor şartlar altında kaldıkları durumlarda yetkilerini merkezi yönetime devretmektedirler. Buna karşın yönetimin bir bütün olarak değerlendirilmesi sonucunda ortaya çıkan yetki devri ilkesi merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine doğru bir yetki aktarımını temel almaktadır. Yerellik ilkesi kapsamında hizmet sunumlarında yerel imkânların kullanılması öngörülmektedir (Karakılıç ve Özcan 2005: 11).

Yerellik ilkesi merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetiminin de belirli ölçülerde ortadan kaldırılmasını öngörmektedir. Bununla birlikte yerellik ilkesi kapsamında kamu yetkilerinin birinci dereceden sorumlusunun merkezi yönetim değil, yerel yönetimler olarak değiştirilmesi gerekmektedir (Barlas ve Karagöz 2007: 163).

Türkiye Cumhuriyeti Devleti kamu yönetimi yapılanmasında siyasi yerinden yönetim değil, yönetsel (idari) yerinden yönetim ilkesini benimseyerek örgütlenmiştir. Geçmişten gelen devlet yönetme alışkanlığı ile güçlü bir merkezîyetçi yapılanma içerisine girilmiştir. Ancak yerellik ilkesinin gerçek anlamıyla kamu yönetimi sistemine kavuşturulması için köklü bir anayasal değişikliğe gidilmesi gerekmektedir. Böyle bir değişiklik yapılsa dahi bu ilkenin uygulanabilmesi için güçlü maddi olanaklara sahip yerel yönetim birimlerinin varlığı zorunludur. Türkiye’de ise böyle bir güce sahip sadece birkaç il bulunmaktadır (Karakılçık ve Özcan 2005: 16).

Yerellik ilkesi üniter devlet örgütlenmeleri yerine federal yapıya sahip devletlere özgü bir ilke olmasından dolayı “merkez-yerel yönetim sorunu” olarak ifade edilen kamu yönetiminin işleyişinde yaşanan sorunları temel olarak benimsememektedir. Bunun yerine hizmetlerin özelleştirilmesi ve federal yapının kamu yönetimi sistemine egemen olması unsurları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu kapsamda yerellik ilkesinin temel fonksiyonu yerel yönetim birimlerini güçlendirmek değil, yerel yönetimleri merkezi yönetimden ayrı bir varlık olarak değerlendirmektir. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetim birimleri merkezi yönetime bağımlı kuruluşlar olarak değerlendirilmemektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerine karşı vesayetçi yaklaşımı yerellik ilkesi kapsamında son bulmaktadır (Karakılçık ve Özcan 2005: 16).

Kamu yönetimi sistemini hantal bir yapılanmadan kurtarıp hizmet sunumlarının daha etkin ve verimli bir biçime getirilmesinde yerellik ilkesi önemli bir görev üstlenmektedir. Bu kapsamda hizmetlerin vatandaşa en yakın hizmet birimleri tarafından yerine getirilmesi etkililik ve verimlilik konusunda önem taşımaktadır (Uçar 2004: 100).

Yerellik ilkesi yönetimin karar organlarını halka yakınlaştırarak hizmetlerin halk tarafından karar alınarak gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Bu kapsamda şu unsurlar üzerinde yoğunlaşmaktadır (Özkan 2007: 81-82; Karakılçık ve Özcan 2005: 17-18):

- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde olan vesayet denetiminin ve vesayetçi yaklaşımın son bulması,
- Her yerel yönetim biriminin (il, belediye ve köy) kendi bağımsız yürütme organının olması,
- Vali ve kaymakamın yalnızca devletin temsilcisi sıfatı ile görev yapıyor olması,
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler adına kullandıkları yetkilerin ve yalnızca yerel yönetimlere ait olması gereken görevlerin yerel yönetim birimlerine devredilmesi,
- Benzerlik taşıyan kamusal hizmetlerin farklı yerel yönetim birimlerine devredilmesi; “(örneğin karayollarında otoyolların ve ulusal yolların merkezi yönetime, il yollarının il yönetimine, belediye yollarının belediye yönetimine bırakılması)”,
- Merkezi yönetimin yerel yönetimlere hizmet sunmak amacıyla kullandığı bina, araç ve gereç, iş makinaları ve personelin yerel yönetim birimlerine devredilmesidir.

Bu unsurlar kapsamında merkezi yönetime ait olan yetkiler yerel yönetim birimlerine devredilmektedir. Ancak bu yetki devri sonucunda devletin yerel düzeydeki otoritesi tehlikeye düşmüş olabilecektir. Bu kapsamda yerel düzeyde kendi çapında birçok yerel otorite meydana gelmesi tehlikesi vardır (Özkan 2007: 82).

Seçilmiş ile atanmış görevliler arasında hizmet sunumlarında anlayış farklılığı bulunmaktadır. Dolayısıyla seçilmiş bir yönetici kamu yararını ikinci sırada değerlendirerek halka hizmet sunumlarında kendilerinin isteği doğrultusunda faaliyet gösterdiğini ifade edebilecektir (Özkan 2007: 82).

Yerellik ilkesinin gerçek anlamda uygulamaya konulmasının sonucunda coğrafi alan, maddi imkân ve personel sayısı açısından küçük olan belediyeler büyük sorumluluklar altına gireceklerdir. Dolayısıyla üstlenmiş oldukları görevleri yerine getiremeyen bu tür belediyeler kendilerinden daha güçlü olan yönetim birimlerinin hâkimiyeti altına girebilecektir. Böylece eskiden olduğu gibi merkezi yönetimin vesayetçi anlayışı yeni durumda güçlü ve zayıf belediyeler ve il yönetimleri arasında gerçekleşmiş olacaktır. Aynı zamanda bu yönetim birimleri çevresinde yeni oluşan (uluslararası örgütler ve şirketler, sivil toplum kuruluşları ve büyük ortaklıklar) örgütlenmeler hizmet sunumlarında merkezi bir otorite olabileceklerdir. Böyle bir durum da çok uluslu şirketlerin, yerel güçlerin ve mafya tarzı örgütlenmelerin derebeyliklerini yaratabilecektir. Dolayısıyla merkeziyetçi

anlayış yerellik ilkesi sonucunda da ortadan kalkmış olmayacak, yalnızca şekil değiştirmiş olacaktır (Karakılçık ve Özcan 2005: 20-25).

İl yönetim birimlerinin yerellik ilkesi kapsamında yeniden inşası ve il özel yönetimlerinin il genelinde gerçekleştirilecek olan hizmetlerde başat konuma getirilmesi sonucunda mülki yönetim amirleri devletin ve hükümetin temsilcisi olmak sıfatlarından dolayı sahip oldukları yetkilerinde ve güçlerinde kayıplara uğramış (Keskin 2008: 102) olabileceklerdir.

Yerellik ilkesinin devleti merkezi yönetim açısından zayıflatma olasılığı mevcuttur. Bu ilkenin kendisine siyasi alanda uygulama imkânı bulduğu takdirde Türk Kamu Yönetimi sistemi “federal” bir yapıya doğru geçiş yapabilecektir. Bu da idarenin bütünlüğü ilkesine ve devletin üniter yapısına zarar verebilecektir. Aynı zamanda yerellik ilkesine göre yerel birimlerde istihdam konusu kötü amaçlı kullanımlara açık bir konudur. Böyle bir durum hemşehricilik, rüşvet ve yolsuzluk sorunlarını da beraberinde getirecektir. Kamu yararının göz ardı edilmesi sonucunda haksız rekabet gündeme gelebilecek ve bölgeler arasında dengesizlikler ve çatışmalar yaşanabilecektir. Devletin varlık sebepleri yerellik ilkesinin uygulamaya geçirilmesine çalışılması sonucunda yok sayılabilmektedir. Bununla birlikte yerele yetki vermek amacıyla yapılacak anayasal düzenlemeler sonucunda devletin üniter yapısı bozulabilecek ve eyalet sistemi ile başkanlık sistemine doğru bir geçiş yaşanabilecektir (Karakılçık ve Özcan 2005: 25-26).

Yerellik ilkesinin Türkiye gibi üniter bir devlette uygulanmasının olumsuz sonuçları maddeler halinde şu şekilde sıralanabilmektedir (Karakılçık ve Özcan 2005: 25-26):

- Yerellik ilkesinin gerçek anlamda uygulanması sonucunda yerel yönetimler kamu hizmetlerini sunma konusunda birincil sıraya yükseleceğinden dolayı merkezi yönetim otoritesi ve sahip olduğu yetkileri açısından zarar görebilecektir.
- Uygulanmak istenen yerellik ilkesi üniter yapı yerine federal bir sistemin kabul edilmesi için ön hazırlık çalışması olarak algılanabilmektedir.
- Yerellik ilkesinin uygulanması ile güçlenen yerel yönetimlerin yerel demokrasinin sağlanması yerine devletin gücünü ve otoritesi zayıflatıcı faaliyetler içerisinde bulunabilme olasılıkları mevcuttur.
- Yerel düzeyde faaliyet gösteren “çokuluslu şirketlerin, mafya örgütlerinin, yerel eşraf, ayan ve cemaatlerin derebeylikleri yaratılabilir.” Çünkü bu



yapılanmalar yerel düzeyde ekonomiyi ellerinde tutmakta ve bu güçlerini farklı amaçlar doğrultusunda kullanma eğilimi içerisine girebilme olasılıkları mevcuttur. Bu olumsuz durum da ulus devletin bütünlüğüne zarar verebilecektir.

- Yerellik ilkesinin uygulanması sonucunda alt kimliklere sahip grupların yerel düzeyde güçlenmesi ve kendilerinden olmayanları dışlaması söz konusu olabilmektedir.
- İstihdamın yerel düzeyde ve yerellik ilkesi kapsamında düzenlenmesi hemşehricilik, kayırmacılık ve bölgecilik gibi ayrımcılık unsurlarının ortaya çıkmasına sebep olabilecektir. Bu da toplumda ayrışmalara sebebiyet verebileceği gibi istihdam konusunda liyakat ve adalet ilkelerinin dikkate alınmadan faaliyetlerin gerçekleştirilmesinin yolunu açabilecektir.
- Yerellik ilkesi kamu yararının göz ardı edilmesi durumunu ortaya çıkartabilmektedir. Böylece yerel yönetimler arasında gereksiz ve haksız bir rekabetin başlaması riski bulunmaktadır. Her yerel yönetim birimi kendi bölgesini öncelikli sıraya koyarak, güçlü olan güçsüz üzerinde hâkimiyet kurabilir ve kamunun genel yararı yerine yerelin kendi özelini öne çıkartması olumsuzluğu gündeme gelebilmektedir. Bu durum da birlik ve bütünlüğü yok edebilecek uygulamaların görülmesine yol açabilecektir.
- Bölgeler arası ve yerel düzeyde ekonomik ilişkilerin düzenini bozulması ve sosyal adaletsizliklerin gündeme gelmesi söz konusu olabilecektir.

Türkiye üniter ve merkezîyetçi bir devlet olarak Fransa, İngiltere ve İspanya ve İtalya örneklerinde de görüldüğü gibi yerellik ilkesinin uygulanması konusunda birtakım sıkıntı ve sorunlarla karşılaşacağı öngörülmektedir. Çünkü yerellik ilkesi bireye en yakın yönetsel birimi en yetkili makam olarak kabul etmekte ve tüm hizmetlerin bireye en yakın yönetsel birim tarafından yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu noktada Türkiye'nin sorun ile karşılaşabileceği nokta ilgili yönetsel birime kanun yapabilme gücünün verilmesi durumudur. Çünkü yerellik ilkesinin alt benliğinde yönetsel birimlerin kamu hizmetlerini etkili ve verimli bir biçimde sunabilmesi için birincil konuma yükseltilmesinin yanı sıra kanun yapabilme gücünün de verilmesi yer almaktadır. Bunun sonucunda da merkezi yönetim sadece güvenlik ve asayişî sağlayan bir otorite haline dönüşebilecektir (Barlas ve Karagöz 2007: 169).

## 7. Dünyada Yerelleşme Politikaları

Dünya Bankası 1944 yılında Uluslararası Para Sistemi'nin temellerini belirleyen Bretton Woods anlaşmasının gereklerini yerine getirebilmek için kurulmuştur. Dünya Bankası'nın kuruluş amacı savaşlarda yıkıma uğramış ve az gelişmiş ülkelerin kalkındırılması için 35 veya 50 yıllık gibi uzun vadeli krediler temin etmek, gelişmiş ülkelerin mali kaynaklarını gelişmekte olan ülkelere aktararak dünya genelinde daha yaşanabilir ve refah seviyesi yüksek yaşamsal alanlar yaratmak ve dünya genelinde fakirliği azaltmak amacıyla gelişme aşamasındaki ülkelere proje ve program kredileri sağlamaktır. Dünya Bankası özellikle gelişme gösteren ülkeler için önemli bir finansman kaynağı haline gelmiştir (Öztürk 2006: 36-37).

Dünya Bankası'nı yalnızca ekonomik ilişkilerin sürdürüldüğü bir yapılanma olarak algılamamak gerekmektedir. Dünya Bankası belirli tarihi koşulların meydana gelmesi sonucunda oluşturulmuş bir kurumdur. Bu sebepten dolayı günümüzde yaşanan ekonomik, siyasi ve toplumsal gelişmeler ve olaylar ile doğrudan ilgilenmekte ve tartışmaların içinde yer almaktadır. Dünya Bankası bazı çevreler tarafından bir yardım kuruluşu şeklinde algılanmakta, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere maddi yardım yapan bir finans kaynağı olarak tarif edilmektedir. Diğer yandan Dünya Bankası neo liberal ideolojileri dünyaya yayan ve şekillendiren bir kurum olarak da algılanmaktadır (Kaya 2002: 3). Çünkü Dünya Bankası gibi uluslararası faktörler yerel yönetimlerde reformları gündeme getiren ve kanuni düzenlemelerin yapılması için öncülük eden dış unsurları oluşturmaktadırlar. Bu öneriler devletlerin kanuni düzenlemeleri için öncülük etmekte ve dünya çapında yeni stratejilerin, kuralların ve uygulamaların belirlenmesine fayda sağlamaktadır (Emini 2009: 38).

Küreselleşme modern devletin faaliyetlerinde değişikliklere sebep olmuştur. Böylece dünya genelinde etkinliğini sürdüren Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşlar "ulus devletlerin yönetim sistemlerini etkileyen bağlayıcı kararlar alır hale gelmektedirler." Böylece ulusal kamu yönetimleri şekillenmekte, kamu yönetimine yeni yaklaşımlar belirlenmekte ve yeni yönetim analiz biçimleri geliştirilmektedir (Özer 2006: 150).

### 7.1. Dünya Bankası ve Yerellik İlkesi

Yerellik, gelişmiş ülkeler için önemli fonksiyonları olan bir ilke olarak ortaya çıkmaktadır. Bu konunun üzerinde Dünya Bankası da önemle durmakta ve hazırlanmış olduğu bir raporda yerellik ilkesinin dünya genelinde yaygınlaştırılması için alınması gereken önlemleri şu şekilde sıralamaktadır (Özer 2006: 157):

- Kentlerin alt yapı ve diğer gereksinimlerinin belirlenmesi aşamasında yerel ihtiyaçlar ve eğilimler dikkate alınması gerekmektedir.
- Yerel kaynakların güçlendirilerek finansman açıklarının yerelden kapatılması gerekmektedir.
- Kaynakların etkili ve verimli bir biçimde kullanılabilmesi için insan gücü planlamasının yapılması gerekmektedir.
- Bütçeleme ilkelerine disiplinli bir biçimde uyulması gerekmektedir.
- Kentsel kalkınmayı ve büyümeyi yerel kaynaklarla ilişkilendirmek gerekmektedir.

Dünya Bankası'nın 1999-2000 dönemine ait Raporu'nda hem küreselleşmenin hem de yerelleşmenin gereklerinin kamu yönetimi sistemlerine dâhil edilmesinin gerekliliğini vurgulamıştır (Acar ve Kitapçı 2009: 87).

Dünya Bankası yerelleşme olgusunu “mali, siyasi, idari ve piyasa yerelleşmesi” olmak üzere dört başlık altında açıklamaktadır. Mali, siyasi ve idari yerelleşmede devletin merkezi yönetimi yetkilerini alt kademelerdeki yönetsel birimlere devrederken, piyasa yerelleşmesi altında ise merkezi yönetim tarafından yerine getirilen faaliyetler özel sektöre devredilmektedir (Acar ve Kitapçı 2009: 87).

*Mali Yerelleşme:* Mali yerelleşme daha etkin bir kamu yönetimi için etkili bir unsurdur. Mali yerelleşme harcama yapma ve gelir toplama unsurları üzerine kurgulanmıştır. Bu kurguya göre yerel yönetim birimleri bağımsız bir biçimde gelirlerini arttırabilir ve harcama konusunda özgürce hareket edebilirler. Ancak yerel yönetimler harcama konusunda merkezi yönetim tarafından denetime tabidirler (Acar ve Kitapçı 2009: 86-87).

Bir diğer tanım ile mali yerelleşme merkezi hükümetin tekelinde bulunan harcama yapma ve vergi toplama yetkisinin bir kısmının veya bazı başlıklar altında toplanan unsurların yerel yönetimlere devredilmesini içeren bir olgudur. Dolayısıyla mali

yerelleşmenin amacı kamunun kıt kaynaklarından etkili ve verimli bir biçimde faydalanılmasının mümkün hale gelebilmesini sağlamaktır. Bunun yanında yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere merkezi yönetimin topladığı vergileri kendi hesaplarına toplama yetkisinin verilmesi yereldeki ekonominin canlanması, yerel düzeyde vergi kayıplarının önüne geçilmesi ve yerel yöneticilerin gerçek anlamda siyasal sorumluluk üstlenmeleri sağlanmış olacaktır (Demircan 2008: 109).

Yerelleşme kapsamında merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru görevlerin ve yetkilerin devredilmesi aynı zamanda mali kaynakların aktarımı sonucunu da beraberinde getirmektedir. Bu ilkenin uygulanması sonucunda merkezi yönetim bazı mali kaynakları yerel yönetimlere devretmek durumunda olacaktır. Daha açık bir ifadeyle mali yerelleşmenin somut şekli merkezi yönetimin ülke genelinde tekelinde tuttuğu ekonomik kaynaklardan veya en azından bir kısmından vaz geçerek yerel yönetimleri bu konuda birincil yetkili kılmasıdır (Barlas ve Karagöz 2007: 166).

*Siyasi Yerelleşme:* Siyasi yerelleşmenin temelinde ve hedefinde birey yer almaktadır. Dolayısıyla odak noktası olarak devletin kendisini değil, bireyi temel almaktadır. Siyasi yerelleşme devletin kurumlar üstü bir kurum olmasından dolayı üstün gücüne dayanan örgütlenme biçiminden, birey odaklı yapılanmayı tasarlayan bir devlet modelini öngörmektedir (Barlas ve Karagöz 2007: 167).

Siyasi yerelleşme vatandaşa ve vatandaşın seçmiş olduğu temsilcilerine daha fazla karar alma yetkisinin ve gücünün verilmesini ifade etmektedir. Siyasi yerelleşme daha çok siyasi yeterlilik, çoğulculuk ve temsilci yönetim kavramları ile ilişkilidir. Siyasi yerelleşme siyasi kararların uygulanabilmesi adına vatandaşlara veya temsilcilerine daha fazla yetki ve sorumluluk vererek demokratik yönetimi teşvik etmeye çalışmaktadır. Siyasi yerelleşmeyi savunanlar alınan kararların çoğulculuk ve katılımcı yönetim ilkesi kapsamında daha demokratik bir düzeyde alınabileceğini ifade etmektedirler. Böylece katılımcılık yolu ile alınan kararlar merkezi bir otorite tarafından alınan kararlara göre daha demokratik olabilmektedir (Litvack ve Seddon 2000: 2).

*İdari Yerelleşme:* İdari yerelleşmenin amacı yetkiyi, sorumluluğu ve finansal kaynakları kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek için farklı yönetsel seviyeler veya birimler arasında tekrardan dağıtmaktır. İdari yerelleşme kamu fonksiyonları olarak da adlandırılabilir olan planlama, yönetme ve finans konuları (finanslama veya akçeleme) açısından sorumluluğun merkezi yönetimden ve taşra teşkilatlarından yerel düzeydeki

yönetmel birimlere, alt düzey yönetim birimlerine, yarı özerk kurum ve kuruluşlara ve bölgesel otoritelere devredilmesini ifade etmektedir (Litvack ve Seddon 2000: 2).

*Piyasa Yerelleşmesi:* Piyasa yerelleşmesi sorumlulukların fonksiyonlar açısından kamu ve özel sektör arasında paylaşılmasını öngörmektedir. Diğer bir ifadeyle “işlevlerin sorumlulukları” kamu ve özel sektör arasında paylaşılmaktadır. Piyasa yerelleşmesinde kamu ve özel sektör esas itibari ile veya özel olarak hükümetin yürütmesi gereken işlevlerini ve sorumluluklarını kendi aralarında paylaşmaktadırlar. Özel sektör, toplumsal gruplar, kooperatifler, özel gönüllü birlikler ve diğer hükümet dışı sivil organizasyonlar olarak geniş bir alanı ifade etmektedir (Litvack ve Seddon 2000: 4).

## **7.2. Avrupa Birliği ve Yerellik İlkesi**

Yerellik, federal sisteme sahip olan devletlerde uzun yıllardır kullanılmak olan bir ilkedir. Yerellik ilkesinin Avrupa Birliği'nin (AB) mevzuatına girmesi Federal Alman Devleti'nden ilham alınması sonucunda olmuştur. Federal Almanya'da anayasal bir güvenceye kavuşturulan yerellik ilkesi merkez ile yerel yönetimler arasında görev ve etkilerin nasıl paylaşılacağını düzenlemektedir. Ancak bu paylaşım egemenlik unsuru dâhil değildir (Bozkurt ve Özcan 2001: 6-9).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra özellikle Federal Almanya'da yerellik ilkesi sosyo-politik anlamından hukuki bir boyuta geçiş yapmıştır. Önceleri yalnızca birey ve devlet arasındaki ilişkileri inceleyen ve düzenleyen bir ilke olarak varlığını korurken, daha sonradan ilgi alanına siyasi kurumları ve olayları almaya başlamıştır. Bu değişimin sebebi yukarıda da vurgulandığı gibi II. Dünya Savaşı'nın yaratmış olduğu sınırlayıcı ortamın varlığıdır. Böylece yerellik ilkesi bir devletin yönetsel yapılanmasında alt düzey yönetim birimleri de olarak adlandırılabilir yerel yönetimlerin üzerine vurgu yapmaktadır (Özcan 29.11.2014: 2).

Yerellik ilkesi Avrupa Birliği açısından birlik ve bütünlüğün sağlanması için bireyi öne çıkartan bir araç olarak kabul edilmektedir. Böylece yerellik ilkesi Birlik yetkilerinin nasıl ve hangi yönde kullanılacağını düzenlemektedir. Daha açık bir ifadeyle yetkilerin AB tarafından doğrudan mı kullanılacağı yoksa üye ülkelere mi devredileceği yerellik ilkesi kapsamında kurgulanmaktadır (Apan 2006: 29).

Bir diğ er açı dan değ erlendirilecek olunursa yerellik ilkesinin Avrupa Birli ğ i içerisindeki en önemli işlevi yerel yönetimlerin yetkilerinin korunmasını sağlamaktır. Yerel yönetimler merkezi yönetimin karşısında anayasal düzeyde güçlendirilerek Avrupa Birli ğ i dâhilinde yerel zerkli ğ in muhafaza edilmesi amaçlanmıştır (zcan 29.11.2014: 5).

Yerellik ilkesi Avrupa Birli ğ i içerisinde ilk olarak Avrupa Yerel yönetimler özerklik şartı ile gündeme gelmiştir. Avrupa Yerel yönetimler özerklik şartı'nın temel amacı yerel yönetim birimlerine özerklik tanınması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, Avrupa Birli ğ i'ni yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine bağımlı bir hale getirmektir. Bu amaç kapsamında şart 15 Ekim 1985 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından imzaya açılmış ve 1 Eylül 1988 tarihinde de yrrlğ e girmiştir (Kırışık 2013: 4).

Avrupa Birli ğ i Mevzuatı'nda yerellik ilkesi ilk olarak Maastricht Anlaşması sonucunda önemli bir hale gelmiştir. Böylece kamu hizmetleri hem halka yakı nlaştırılırken hem de kalitesinde, hızında ve etkilili ğ inde bir artış yaşanmıştır. Temel olarak AB'nin yerellik ilkesine önem vermesi ve üzerine sıklıkla vurgu yapmasındaki amaç AB yesi ülkelerin ulus devlet anlayışına Birlik tarafından herhangi bir zararın gelmeyece ğ ini ifade etmektir. Böylece Birlik'e ye olmak ulus devlet anlayışlından taviz verilece ğ i anlamına gelmemektedir. Yerellik ilkesi temel olarak Maastricht Anlaşması sonucunda gündeme gelmiş gibi algılanmasına rağmen ilk olarak bu Anlaşma sonucunda resmiyet kazanmış de ğ ildir. Yerellik ilkesi Maastricht Anlaşması'ndan önce birlik2in kurucu anlaşması olan Paris Anlaşması'nda da yer almıştır. Aynı zamanda bu anlaşmadan daha sonra kabul edilen "Avrupa Atom Toplulu ğ u ve Avrupa Ekonomik Toplulu ğ u (AET) Anlaşmalarında da yetkilerin ulus üstü örgüt ile ye devletler arasında paylaştırılması" ngrlmştir (Apan 2006: 30-31).

Avrupa Birli ğ i'nin kurulmasının ardından Avrupa'da giderek artan bir merkezileşme e ğ ilimi yaşanmıştır. ye ülkelerin yerel yönetim birimlerini rahatsız eden bu e ğ ilim sonucunda "klasik merkezietci devlet sistemi" sorgulanmaya başlanmıştır. Bu sorgulamanın temelinde yerel yönetimlerin Avrupa Birli ğ i içerisinde yok olaca ğ ı ve kendi özerkliklerini kaybedecekleri endişesi yatmaktaydı. Kendi ilerinde belirli bir zerkli ğ e sahip olan yerel yönetimler yetkilerini ve görevlerini Avrupa Birli ğ i'ne terk etmek istemiyorlardı. Bu endişe ve istenmeyen sonuçların ortaya çıkmasını önlemek için yerellik ilkesi bir araç ve denge unsuru olarak kullanılmıştır. Böylece yerellik ilkesi ye ülkelerin

hem birbirleri ile hem de Avrupa Birliği ile uyum içerisinde olmalarını sağlayan ve yetki paylaşımını öngören bir uzlaşı aracıdır (Aldanmaz 2010: 96).

Avrupa Birliği'nde önemli bir yere tutan yerellik ilkesi ye devletlerin ortak yetki alanlarında kendi faaliyetlerini özgürce ve kendi imkânları ile gerçekleştirmesini öngörmektedir. Avrupa Birliği yalnızca ye devletlerin yapamayacağı veya yetersiz kaldığı noktalarda ilgili devlete müdahale etmektedir. Bunun yanında gerçekleştirilmek istenen faaliyet Birlik müdahalesi ile daha etkili ve verimli bir biçimde yerine getirileceği öngörülür ise yerellik ilkesi kapsamında ye devletin faaliyetlerine müdahale edilebilmektedir. Birlik kapsamında yerellik ilkesinin sınırları bu ltler ile çevrilidir. Daha açık bir tanımlama ile Birlik dâhilinde yerellik ilkesine verilen anlam gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin en uygun düzeyde yerine getirilmesi ile doğrudan bağlantılıdır. Bununla birlikte yerellik ilkesi ye devletleri Avrupa Birliği'nin merkezizyeti uygulamalarından ve aşırı müdahale faaliyetlerinden korumayı öngörmektedir (Metin ve Altan 2011: 132).

Yerellik ilkesi Avrupa Birliği içerisinde iki önemli görev icra etmektedir. Birincisi birlik dâhilinde yer alan ulusal, bölgesel ve yerel yönetimler için koruyucu bir görev yapmaktadır. İkincisi ise Avrupa Birliği'nin faaliyetlerine meşruluk kazandırmaktır (Metin ve Altan 2011: 133).

Yerellik ilkesi Avrupa Birliği'nde ye ülkelerin birbirleri ile uyum içerisinde olmaları, kendi egemenliklerinin garanti altına alınması ve Birliği ayakta tutabilmek için bütünleşmenin bir aracı olarak görülmektedir. Avrupa Birliği'nin bir faaliyete müdahale edebilmesi için yalnızca Birliğin ilgili faaliyeti daha etkili ve verimli bir biçimde yerine getirebilmesi lt yetmemekte, aynı zamanda ye devletin veya devletlerin faaliyeti etkili ve verimli bir biçimde yerine getirme gücünden yoksun olmaları da gerekmektedir (Metin ve Altan 2011: 133-135).

Dönemin Avrupa Komisyonu Başkanı Jacques Delors 1991 yılında yapmış olduğu bir konuşmada yerellik ilkesi hakkında fikirlerini şu Şekilde açıklamıştır (akt. Bozkurt ve zcan 2001: 10):

“Subsidiarite ilkesi sadece üst idari birim ile alt idari birim ya da kişi arasında müdahalenin karşılıklı olarak sınırlandırılması anlamına gelmez, aynı zamanda, bu organ için belirtilen hedefin gerçekleştirilmesi ve başlatılması ödevini verir. Alt birim ise aynı işi, eğer tek başına üst veya büyük organdan daha iyi gerçekleştirebilecekse, başarabilecekse ancak o zaman harekete geçecektir.”

3 Aralık 2007 tarihli Lizbon (Avrupa Birliği Antlaşmasına ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmaya Düzenleme Getiren) Antlaşması'nın “Madde 3b” hükümleri yerellik ilkesi hakkında şu hükümleri içermektedir (Lizbon Antlaşması 2007: 9-10):

- “1. Birliğin yetkilerinin sınırları yetki devri ilkesine göre belirlenir. Birliğin yetkilerinin sınırları ikincillik ve orantısallık ilkelerine göre belirlenir.
2. Yetki devri ilkesine göre Birlik yalnızca, Antlaşmalar'da belirlenen hedeflere ulaşmak için kendisine Üye Devletler tarafından Antlaşmalar doğrultusunda tanınan yetkiler sınırında faaliyet gösterir.
3. İkincillik ilkesine göre münhasır yetkisine girmeyen alanlarda Birlik yalnızca, söz konusu faaliyetin hedefleri Üye Devletler tarafından; merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde tatminkâr olarak yerine getirilemezse ve getirilemediği ölçüde, ancak önerilen eylem, ölçeği ya da etkileri nedeniyle Birlik düzeyinde daha iyi başarılabilirse harekete geçer.

Birlik kurumları ikincillik ilkesini, ikincillik ve orantısallık ilkelerinin uygulanması hakkında Protokol'de belirlendiği şekilde uygularlar. Ulusal Parlamentolar söz konusu Protokol'de belirlenen usul uyarınca ikincillik ilkesine uygun faaliyet gösterirler.”

Lizbon Antlaşması ile yerellik ilkesinin ihlal edilmesinin önüne geçilmek istenmiştir. Bu kapsamda yapılan düzenleme üye ülkelerin milli meclislerine ve Bölgeler Komitesi'ne Avrupa Birliği'ne karşı yerellik davası açabilmeleri hakkı tanınmıştır. Bu davaların konularını Avrupa Birliği'nin üye ülkelerin hukuki tasarruflarını ihlal etmesi oluşturmaktadır. Yerellik ilkesi üye ülkelerin bölgesel ve yerel yönetimlerinin Avrupa Birliği'ne karşı kendilerini korumasını öngörmektedir. Bununla birlikte yönetsel birimlere daha fazla yetki aktarılması ve Avrupa Birliği'nin yetkilerinin belirli bir seviye ile sınırlandırılması gerekmektedir. Sonuç itibarıyla yerellik ilkesi ile Avrupa Birliği'nin bütünlüğü ve üye devletlerin bağımsızlığı korunma altına alınmaktadır. Bununla birlikte



üye devletlerin bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenmeleri gibi etkinliklerinin de arttırıldığı gözlemlenmektedir. Bu gelişmeler ve korunmalar Avrupa Birliği çatısı altında federal bir yapılanmanın oluşturulması için önem taşımaktadır (Kırışık 2013: 5-6).

Yerellik ilkesini Avrupa Birliği açısından değerli yapan unsur Birliğin başka bir örneği olmayan bir kuruluş olmasından kaynaklanmaktadır. Avrupa Birliği uluslar üstü bir yapılanma olarak dünyanın hiçbir yerinde uluslararası örgütler kapsamında değerlendirilebilecek tarzda benzeri olmayan bir kuruluştur. Avrupa Birliği'nin almış olduğu kararlar üye ülkelerin milyonlarca kişiden oluşan nüfusunu doğrudan ilgilendirmesinden dolayı bu sistemin merkeziyetçi bir yapılanma ile yönetilemeyeceği açıktır (Bozkurt ve Özcan 2001: 12).

Nicolas Bernard'ın yerellik ilkesi hakkında ki şu sözleri Avrupa Birliği açısından yerellik ilkesinin hangi ölçüde öneme sahip olduğunu özetlemektedir (akt. Bozkurt ve Özcan 2001: 13-14):

“Subsidiarite ilkesi,...,üye ülkeler arasında bütünleşme sürecinin başarıyla tamamlanması düşüncesi yanında, bu süreçte merkezileşmiş Avrupa Birliği ile, kendi kimliklerini kaybetmek istemeyen çoğulculuğun içinde kaybolup gitmek istemeyen bölgeler arasındaki tarihsel çelişkiyi çözmek için kullanılacak en önemli enstrümandır.”

## **8. İl Yönetimi Sisteminde Yerellik İlkesinin İnşası Kapsamında Çıkarılan Kanunlar**

“İdarenin bütünlüğü” ilkesi Türk kamu yönetimi sisteminin ruhunu oluşturmaktadır. Bu ilke Anayasa'nın 123. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” (Güler 2004: 7; 1982 Anayasası, [http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), Erişim Tarihi: 09.11.2014).

Türk kamu yönetimi sisteminde idarenin bütünlüğü ilkesinin hukuksal dayanak noktası üç unsur üzerinde şekillenmektedir. Diğer bir anlatım ifadesiyle Türkiye’de idarenin bütünlüğü ilkesi bu üç hukuksal kurum tarafından garanti altına alınmaktadır (Güler 2004: 7):

- “İllerin yönetimi ‘yetki genişliği’ esasına dayanır, yani iller valilik-kaymakamlık esası üzerine yükselir,”
- “Yerel yönetimler merkezin vesayeti, ‘vesayet denetimi’ altındadır,”
- “Devlet örgütlenmesi ‘hiyerarşik yönetim ve denetime dayanır.”

1990’ların ikinci yarısından itibaren devletin üstlenmiş olduğu model kimliği değişikliğe uğramış ve artık devlet “etkin devlet” rol modeli ile kendisini göstermeye çalışmıştır. Bu kapsamda belirlenen roller ve hedefler de değişikliğe uğramıştır. İlk önce devlet üretici rolünden sıyrılarak “piyasa için düzenleyici ve denetleyici” bir fonksiyona sahip olabilmek için harekete geçmiştir. Bu hareketin amacı sermayenin dolaşım hızını ve serbestliğini arttırarak kar oranlarını yükseltebilmektir. Ancak bu noktada ulusal sınırlar hareket serbestliğini azaltan bir sorun olarak yer almaktadır. Bu sorunu aşabilmek için “bölgeselleşme ve yerelleşme” gibi bir takım çözüm önerileri ve uygulamaları getirilmiştir. Dolayısıyla neoliberal devlet örgütlenmesi modeli “özelleştirme, yönetişimcilik ve yerelleştirme” olmak üzere üç unsur kapsamında tasarlanmıştır. Devlet “özelleştirme” ile klasik örgütlenme biçimini aşarak sosyal devlet anlayışından piyasaları düzenleyici ve denetleyicini bir anlayış kimliğine sahip olmayı amaçlamaktadır. “Yönetişimcilik” anlayışı ile kamunun karar alma sistemine müdahale edilerek sistemi katılımcılık ilkesi doğrultusunda yeniden tasarlayarak özelleştirme uygulamalarının karar alma sisteminde önemli bir yere sahip olması hedefi öngörülmüştür. “Yerelleştirme” ise *merkeziyetçilik* esasına dayalı devlet örgütlenmesinin, *yerellik* esası üzerine yeniden inşasını öngörmektedir.” Özellikle 1980 yılından itibaren il sistemi dünyada yaşanan kapitalist bütünleşme sürecinin veya dönüşümünün önünde büyük bir engel haline gelmiştir (Keskin 2009a: 435-436). Dolayısıyla il sisteminin de bu dönüşüm karşısında hareketsiz kalması düşünülemez.

Türkiye’de kamu reformlarını konu edinen kanunlar genel anlamları ile il yönetiminde valilik kurumu yerine il yerel yönetim birimini yetkili kılmakta ve daha da önemlisi devletin taşrada teşkilatlanma biçimini il sisteminden bölge sistemine doğru geçiş yaptırmaktadır. Bu geçiş eğiliminin sebebi 1980’li yıllarda başlayan yerel yönetimlerin yetkilerini ve gelirlerini arttırmak isteğinin, 1990’lı yıllara gelindiğinde devletin toprak üzerinde yerel yönetimlere dayalı veya adem-i merkeziyetçi bir yönetim biçimiyle yönetilmesi düşüncesinden kaynaklanmaktadır (Keskin 2009a: 436).

Türkiye'nin yerel alanda ihtiyacı olan güçlü yerel yönetim birimlerinin varlığıdır. Bu amaca ulaşabilmek için ise idarenin bütünlüğü ilkesinden taviz vermeden yerel düzeyde yerel kamu hizmetlerini sunabilecek ve “yerel oligarşik yapıyı kemikleştirerek” oluşturulabilecek bir yerel yönetim sisteminin varlığını zorunludur (Güler 2004: 33).

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne gerçek zamanlı ve tam üyelik amacı için başlattığı yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları küçümsenemeyecek derecede önem taşımaktadır. Bu süreç Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile başlamış ve 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile devam etmiştir. Bu noktada vurgulanmak istenen husus yerellik ilkesinin uygulamada yer alabilmesi ve katılımcılığın artırılmasıdır. Bu durum da yerel yönetimlerin mali ve yönetsel anlamda özerk olabilmelerinin yolunun açılması anlamına gelmektedir (Yıldırım vd. 2012: 4).

Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile yönetimde yerelleşme süreci başlamıştır. Türkiye'de bu sürece 2004 ve 2005 yıllarına rastlayan Yerel yönetimler Reformu ile dâhil olmuştur. Kamu Yönetimi Reformu kapsamında yerel yönetimlere mali ve yönetsel açıdan özerklik tanımı ve yerellik ilkesi (subsidiarite) ilkesine vurgu yapılmıştır (Alıcı 2008: 87).

Türkiye'de Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda 2004 yılında başlatılan kamu yönetimi reform uygulamaları yerelleşme sürecinin de başlatıldığı tarih olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda ayrıntılı kanunlar çıkartılmış ve yerelleşme süreci kanuni güvence altına alınmaya çalışılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yerelleşme çalışmaları kapsamında değerlendirilebilecek kanunlar olarak yürürlüğe konulmuştur. Ancak 2012 tarihli 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” yerelleşme adına önemli değişiklikleri içermesi sebebiyle diğer kanunlardan farklı bir konumda yer almaktadır. Çünkü 6360 sayılı Kanun yerel yönetimler üzerinde önemli değişiklikler meydana getirmiştir (Günel vd. 2014: 61).

Bu kapsamda il yönetimi sisteminde yerellik ilkesinin inşası konusunda değerlendirilebilecek 5216 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”, 5393 Sayılı “Belediye Kanunu” ve 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir

Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” aşağıda incelenmiştir.

### **8.1. 10.07.2004 Tarihli ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu**

10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun’un amacı birinci maddede şu şekilde açıklanmıştır: “...büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuk statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plnli, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.” (5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>, Erişim Tarihi: 10.11.2014).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yerellik ilkesi kapsamında büyükşehir belediyelerinin yönetimlerini Anayasa’nın 127. maddesi ve Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler zerklik şartı’nda öngörülen koşullar kapsamında yeniden şekillendirmiştir. Bununla birlikte 5216 sayılı Kanun’da belediye meclisinde alınan kararların kesin bir sonuca varabilmesi için gerekli olan yerelin en büyük mülki yönetim amirinin onaylaması zorunluluğu kaldırılarak bunun yerine kararların yalnızca mülki yönetim amirine gönderilmesi şartı konulmuştur. Böylece mülki yönetim amirinin yetkisi daraltılmış ve yalnızca hukuka uygun görmediği kararları on günlük süre içerisinde idari yargıya taşıma yetkisi verilmiştir (Taner 2011: 147).

Kentlerin yönetim sınırları ulaşım ve iletişim imkânlarının gelişmesi ve ekonomik ilişkilerde yaşanan artış gibi faktörlere bağlı olarak değişkenlik gösterebilmektedir. Böylece kentler buldukları bölgede odak noktası haline gelirken bölge-kent kimliği altında işlev göstermeye başlamışlardır. Yaşanan bu gelişme ve dönüşüm kentlerde ve bölgelerde birden fazla merkezin etkin bir hale gelmesine ve yerel aktörlerin kent yönetimlerinde aktif olarak karar alıcı konumunda yükselmesine olanak tanımıştır. Bu dönüşüm “*kentsel yönetişim (governance)*” adı altında yeni bir gereksinimi de ortaya kartmıştır. Bu noktada farklı unsurlar veya aktörler arasındaki iletişim önem taşımaktadır. 5216 sayılı Kanun yönetime yerel aktörlerin katılımını ngrmştir (Ataöv ve Osmay 2007: 69).

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesini yönetilmesi adına yeni ltler kabul edilmiştir. Bu ltlere göre bir ilin nüfus yoğunluğu açısından büyükşehir belediyesi olabilmesi o ilde en az 750 bin kişinin yaşıyor olması gerekmektedir. Bununla birlikte örnek model uygulama olarak İstanbul ve Kocaeli illerinin mülki yönetim sınırları ile

büyükşehir belediye sınırlarının ortak olması hükme bağlanmıştır. Diğer bir ifadeyle büyükşehir belediyesi sınırları il mülki yönetim sınırlarına genişletilmiştir (Karaosmanoğlu (Röportaj) 2012: 14).

Büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki yönetim sınırlarına genişletilmesi sonucunda belediye yönetimi açısından ve planlama konusunda bir takım kolaylıklar meydana gelmiştir. Örneğin Kocaeli ilinin su kaynaklarının ve altyapısının işletilmesi sürecinin tek bir yerden koordine ve kontrol edilmesi ve planlama olanağı hizmetlerin sunumunda etkinlik sağladığı gibi yaşanan aksaklıkların da düzeltilmesine ve iyileştirilmesine olanak tanımıştır (Bayram (Röportaj) 2012: 35).

5216 sayılı Kanun ile birlikte yeni büyükşehir belediyesinin kurulması zorlaştırılmıştır. Çünkü Kanun'a göre bir ilde büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için il merkezinin 10 km'lik çapı içerisinde en az 750000 bireyin yaşıyor olması gerekmektedir. Bununla birlikte büyükşehir belediyesinin kurulmasının planlandığı ilin ekonomik yönden gelişmişlik düzeyinin belirli bir seviyede olması gerekliliği öngörülmüştür (Adıgüzel ve Tek 2014: 76).

**Tablo 9: Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Tarihleri ve Kanuni Düzenlemeleri**

YIL	KANUNİ DÜZENLEME	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STATÜSÜNE KAVUŞTURULAN İL(LER)
1984	3030 Sayılı Kanun	İstanbul, Ankara, İzmir
1986	3306 Sayılı Kanun	Adana
1987	3391, 3398 ve 3399 Sayılı Kanunlar	Bursa, Gaziantep, Konya
1988	3508 Sayılı Kanun	Kayseri
1993	504 Sayılı KHK	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun
2000	593 Sayılı KHK	Adapazarı (Sakarya)
2014	6360 Sayılı Kanun	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van

**Kaynak:** Ozan Zengin, "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt: 2, 2014, s. 104.

## 8.2. 22.02.2005 Tarihli ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 04.03.2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>, Erişim Tarihi: 11.11.2014).

1982 Anayasası’nın 127. maddesine göre, “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” (1982 Anayasası, [http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), Erişim Tarihi: 11.11.2014).

Anayasal birer kurum olan yerel yönetim birimlerinin en büyük sakıncası devletin üniter yapısını bozabileceği olasılığıdır. Bu olasılığı giderebilmek için idari vesayet ilkesi benimsenmiştir. Ancak idari vesayet ilkesi ile yerel yönetimlere verilen özerklik (Çiftepınar 2006: 127) birbirleri ile çelişen iki sonucu ortaya çıkartmaktadırlar.

5302 sayılı Kanun ile yerel düzeyde merkezi yönetimin yetki ve görevleri sınırlandırılarak bu yetki ve görevler yerel yönetimlere devredilmiş ve il özel yönetimleri güçlü birer yerel yönetim birimi olarak ortaya çıkmıştır (Emini 2009: 45). Merkezi yönetimin yetkilerinin ve görevlerinin devletin temel görevleri olarak kabul edilen milli savunma, adalet ve uluslararası ilişkiler vs. gibi konularla sınırlandırılması öngörülmüştür. Bu Kanun ile yetki genişliği ilkesine dayanan güçlü merkezi yönetim yapılanması yerine görevler ayrılığı ilkesine dayanan güçlü yerel yönetim yapılanmasının benimsenmesi öngörülmüştür. Dolayısıyla üniter devlet yapılanmasına sahip olan bir devlet modelinden idari vesayet uygulamalarının zayıflatıldığı ve yerel yönetimlerin ağırlık kazandığı bir devlet modeline geçiş yapılmasının yolu açılarak bunun öneminin vurgusu yapılmıştır. Kamu hizmetlerinin büyük bir çoğunluğunun özelleştirilerek yerelleşme ilkesinin uygulamaya geçirilmesi öngörülmüştür (Çiftepınar 2006: 127).

## 8.3. 03.07.2005 Tarihli ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 11.11.2014).

5393 sayılı Kanun'un 14. maddesinde hizmetlerin yerelliğine vurgu yapılmıştır. 14. maddede “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. ...” şeklinde bir hüküm belirtilerek yerellik ilkesine vurgu yapılmıştır (Apan 2006: 37-38; 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 11.11.2014).

Yerellik ilkesi kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın hizmet birimleri tarafından, en uygun biçimde ve yerinde görülmesidir. Türkiye’de yerellik ilkesi 5393 sayılı Kanun’un 14. maddesi ile kanuni açıdan kendisine dayanak noktası oluşturmuştur (Alıcı 2008: 87).

5393 sayılı Kanun, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın öngördüğü yerellik ilkesi kapsamında değerlendirilebilecek 14. maddesinde, “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. ...” hükmü getirilerek belediyeler kent yaşamında birinci dereceden sorumlu yönetim birimleri olarak kabul edilmişlerdir (Günel vd. 2014: 61).

5393 sayılı Kanun’un yerellik ilkesi kapsamında değerlendirilebilecek bir yeniliği olan idari vesayet uygulaması konusunda yapılan düzenleme Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın da öngördüğü şekliyle yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenleme sonucunda vesayet denetiminin önemli bir kısmı yürürlükten kaldırılmıştır. Özellikle 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun getirmiş olduğu ağır idari vesayet uygulaması eleştirilere konu olmuştur (Çiner ve Karakaya 2013: 81).

5393 sayılı Kanun’da belediyelerin yapacağı hizmetlerin tek tek sıralanması yerine hizmetlerin başlıklar halinde belirtilmesi yöntemi tercih edilmiştir. Böylece belediyelere hizmet sunumları kapsamında esneklik sağlanmış olmaktadır. 5393 sayılı Kanun ile belediyelerin yetkileri sınırlı düzeyde de olsa yerel ihtiyaçların karşılanması kapsamında genişletilmiştir (Çiner ve Karakaya 2013: 81-82).

5393 sayılı Kanun ile belediyelere mali ve yönetsel özerklik verilmesine rağmen Anayasal güvence altına alınan üniter devlet yapısı ve bunun sonucunda da doğal olarak ortaya çıkan idari vesayet yetkisi ve uygulaması sonucunda belediyeler gerçek anlamda özerk kurumlar olarak var olamamışlardır. İdari vesayet yetkilerinin azaltılması da belediyelerin özerkleşmesi için yeterli düzeyde olmamış sadece günün koşullarına uygun bir hale getirilebilmesi için bir girişim yapılmıştır (Çiner ve Karakaya 2013: 83).

#### 8.4. 12.11.2012 Tarihli ve 6360 Sayılı Kanun

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”<sup>3</sup> 06.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinin il belediyeleri büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulmuştur. Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun illeri ile birlikte toplan büyük şehir belediyesi sayısı 30’a yükseltilmiştir. İsimleri sayılan bu 30 ilde il özel yönetimlerinin tüzel kişilikleri ortadan kaldırılmış, diğer bir ifadeyle il özel yönetimleri kaldırılmıştır. Aynı şekilde 30 ilin sınırları içerisinde yer alan köyler mahalleye dönüştürülerek ilçe belediyelerine bağlanmışlardır. Bununla birlikte bu illerde konumlanan bucaklar ve bucak teşkilatlarının varlığına da son verilmiştir (6360 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>, Erişim Tarihi: 11.11.2014).

Yerelleşme yerel yönetimlerin özerklik anlayışında değişikliklerin yapılmasına sebep olmuştur. Yerelleşme ile yerel yönetimler doğrudan bağlantılı iki kavram haline gelmişlerdir. Dolayısıyla yerelleşme amacıyla bir kanun çıkarılmak istendiğinde doğrudan yerel yönetimler konu edilmiştir. Türkiye’de bu sürecin en son halkasını 6360 sayılı Kanun ile 14 yeni büyükşehir belediyesi kurularak ve toplamda 30’a yükseltelen büyükşehir belediyelerinin il mülki yönetim sınırları ile büyükşehir belediye sınırları birbirleri ile örtüştürülmüştür (Günal vd. 2014: 55).

6360 sayılı Kanun’a göre il sınırları içerisinde en az 750000 kişi yaşıyor ise bu ilin il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmektedir. 5216 sayılı Kanun’a göre ise 750000 nüfus şartı sadece belediye sınırları içerisinde geçerliydi. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun’un öngördüğü bu belediye sınırı konusunu il sınırı olacak bir biçimde genişletmiştir. Toparlamak gerekirse 5216 sayılı Kanun’dan 6360 sayılı Kanun’a gererken “Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan koşul, belediye nüfusunun 750.000’i aşması yerine, il nüfusunun 750.000’in üzerinde olması biçiminde

<sup>3</sup> “14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanununun 1 inci maddesiyle, bu Kanunun başlığında yer alan “ON ÜÇ” ibaresi “ON DÖRT” olarak, “YİRMİ ALTI” ibaresi “YİRMİ YEDİ” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir.” (Bkz. 6360 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>, 11.11.2014).



değiştirilmiş,”tir (Zengin 2014: 99/103). Bu ifade 6360 sayılı Kanun’un 5. maddesinde şu şekilde yer almaktadır (6360 Sayılı Kanun, 18.11.2014): “5216 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir. “MADDE 4 – Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.””

**Tablo 10: 6360 Sayılı Kanun Sonucunda Mülki Yönetim Birimlerinin Sayısal Değerleri**

İL SAYISI	81
İLÇE SAYISI	919
MAHALLE SAYISI	31765
KÖY SAYISI	18335
BAĞLI SAYISI	26200
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SAYISI	30
İL BELEDİYESİ SAYISI	51
BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ SAYISI	519
İLÇE BELEDİYESİ SAYISI	400
BELDE BELEDİYESİ SAYISI	397
TOPLAM BELEDİYE SAYISI	1397

**Kaynak:** Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri,  
<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, (Erişim Tarihi: 16.11.2014).

6360 sayılı Kanun sonucunda il belediyelerinin büyükşehir belediyelerine dönüştürüldüğü illerde yaşayan nüfusun sayısal verilerine değinmek önem taşımaktadır. Bu bağlamda 2013, 2014 ve 2015 yıllarının sayısal verilerinin dikkate alınarak hazırlandığı Tablo 11’e göre her üç yılda da en fazla nüfus yoğunluğuna sahip olan ilin İstanbul ve en az nüfus yoğunluğuna sahip olan ilin Ordu olduğu görülmektedir. (Bkz. Tablo 11)

**Tablo 11: Büyükşehir Belediyesine Sahip İllerin Nüfusları**

SIRA NO	İL ADI	2013 YILI NÜFUS DEĞERİ	2014 YILI NÜFUS DEĞERİ	2015 YILI NÜFUS DEĞERİ
1	Adana	2.149.260	2.165.595	2.183.167
2	Ankara	5.045.083	5.150.072	5.270.575
3	Antalya	2.158.265	2.222.562	2.288.456
4	Aydın	1.020.957	1.041.979	1.053.506
5	Balıkesir	1.162.761	1.189.057	1.186.688
6	Bursa	2.740.970	2.787.539	2.842.547
7	Denizli	963.464	978.700	993.442
8	Diyarbakır	1.607.437	1.635.048	1.654.196
9	Erzurum	766.729	763.320	762.321
10	Eskişehir	799.724	812.320	826.716
11	Gaziantep	1.844.438	1.889.466	1.931.836
12	Hatay	1.503.066	1.519.836	1.533.507
13	Mersin	1.705.774	1.727.255	1.745.221
14	İstanbul	14.160.467	14.377.018	14.657.434
15	İzmir	4.061.074	4.113.072	4.168.415
16	Kayseri	1.295.355	1.322.376	1.341.056
17	Kocaeli	1.676.202	1.722.795	1.780.055
18	Konya	2.079.225	2.108.808	2.130.544
19	Malatya	762.538	769.544	772.904
20	Manisa	1.359.463	1.367.905	1.380.366
21	Kahramanmaraş	1.075.706	1.089.038	1.096.610
22	Mardin	779.738	788.996	796.591
23	Muğla	866.665	894.509	908.877
24	Ordu	731.452	724.268	728.949
25	Sakarya	917.373	932.706	953.181
26	Samsun	1.261.810	1.269.989	1.279.884
27	Tekirdağ	874.475	906.732	937.910
28	Trabzon	758.237	766.782	768.417
29	Şanlıurfa	1.801.980	1.845.667	1.892.320
30	Van	1.070.113	1.085.542	1.096.397

**Kaynak:** Türkiye İstatistik Kurumu, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, <http://rapory.tuik.gov.tr/18-11-2014-13:53:09-111188515611772798622139737739.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.11.2014); Türkiye İstatistik Kurumu, Nüfus ve Demografi, Yıllara Göre İl Nüfusları (2007-2015), <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, (Erişim Tarihi: 18.09.2015).

#### 8.4.1. 6360 Sayılı Kanun Sonucunda Yaşanan Değişim

6360 sayılı Kanun sonucunda büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulan 30 ilde büyükşehir belediyesi hizmet sınırları ile il mülki yönetim sınırları bütünleştirilmiştir. Kanun sonucunda nüfusu 750000 kişi olan illerde büyükşehir belediyesinin kurulmasını yolu açılmıştır. Böylece nüfusu 750000'ini geçen 14 ilin il belediyesi büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturularak toplamda 30 ilde anayasal kimliğe sahip il özel yönetimlerinin tüzel kişiliğine son verilerek kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi sonucunda Türkiye nüfusunun %75,6'sı büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yaşamaya başlamıştır. Böylece büyükşehir belediyeleri yerel kentsel hizmetleri sunan kurumlar arasında birinci sıraya yükselmişlerdir. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanun'dan önce belediyeler yalnızca kentlerin merkeziden ve sınırlı düzeyde mücavir alandan sorumlu iken, 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi sonucunda büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki yönetim sınırlarına ve ilçe belediyelerinin sınırları ise ilçe mülki yönetim sınırlarına genişletilmiştir. Bu noktada ortaya çıkan sorun ise atanmış mülki yönetim amirleri ile seçilmiş belediye başkanlarının yetkilerinin yerel düzeyde kent yönetimi hizmetleri kapsamında birbirleri ile çakışmasıdır. Diğer bir yaklaşımla seçilmişlerin yetkileri atanmışların önüne geçmiştir. Bu durum yerelleşme açısından değerlendirildiği takdirde olumlu bir sonuç olduğu kabul edilmektedir. Aynı zamanda 6360 sayılı Kanun çerçevesinde kır ve kent ayrımı da ortadan kalkmaktadır. Çünkü il mülki yönetim sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırları aynı olacak bir biçimde belirlenmiştir. 6360 sayılı Kanun sonucunda 30 ilde Anayasal bir yerel yönetim birimi olan köyün tüzel kişiliğine son verilerek mahalleye dönüştürülmüştür. Ancak büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan ve Anayasal kimliğe sahip olan 16082 köyün tüzel kişiliklerinin kaldırılarak ilçe belediyelerinin mahalleleri haline dönüştürülmesi durumu Anayasa'nın 127. maddesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile çelişmekte ve yerel yönetim birimlerinin özerkliğine ve yerellik ilkesine zarar vermektedir. Çünkü köy bir yerel yönetim birimi iken mahalle bir yerel yönetim birimi değildir. Dolayısıyla bu durum yerellik ilkesi ile çelişen bir sonucu ortaya çıkartmaktadır (Günel vd. 2014: 61-62).

6360 sayılı Kanun'un rakamsal değerleri şu şekilde özetlenebilmektedir (Ökmen ve Arslan 2014: 90):

- Büyükşehir belediyesi sayısı 16'dan 30'a yükselmiştir.
- Büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 143'den 519'a yükselmiştir.

- İl belediyesi sayısı 65'ten 51'e düşmüştür.
- İlçe belediyesi sayısı 749'dan 400'e düşmüştür.
- Belde belediyesi sayısı 1977'den 396'ya düşmüştür.
- Toplamda belediye sayısı 2950'den 1396'ya düşmüştür.
- İl özel yönetimlerinin sayısı 81'den 51'e düşmüştür.
- Köy sayısı 34283'den 17720'ye düşmüştür.

6360 sayılı Kanun sonucunda oransal olarak yerel yönetim birimlerindeki değişim ifade edilmek istenildiği takdirde il özel yönetimlerinin %36'sının, belediyelerin %53'ünün ve köylerin ise %47'sinin kaldırıldığı sonucu ortaya çıkmaktadır (İzci ve Turan 2013: 119).

Bu değerlerden yola çıkılarak vurgulanması gereken husus 6360 sayılı Kanun'un Türkiye'de yaşayan her dört kişiden üçünü etkilemiş olmasıdır. Bu durum rakamsal ifadelerle açılacak olunursa 6360 sayılı Kanun'dan önce Türkiye'de nüfusun %83'ü belediye sınırları içerisinde yer alırken %17'si de belediye sınırları dışında kalan alanlarda hayatlarını devam ettirmekteydi. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan nüfus oranı %55 iken geriye kalan %45'lik iken ise diğer belediye sınırları içerisinde yer almaktaydı. Oransal ifadeleri toparlamak gerekirse 6360 sayılı Kanun sonucunda Türkiye nüfusunun %78'i (yaklaşık olarak 56 milyon kişi) büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yaşamaya başlamıştır (Ökmen ve Arslan 2014: 90).

Genel olarak 6360 sayılı Kanun yönetsel anlamda birçok değişikliği meydana getirmiştir. Bu değişiklikler aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır (İzci ve Turan 2013: 125-126; Genç 2014: 4-5):

- Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki yönetim sınırları ile bütünleştirilmiştir.
- 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur.
- Büyükşehir belediyesi statüsünde olan 30 ilde il özel yönetimlerinin tüzel kişiliklerine son verilerek bunların yerlerine "Yatırım Destek Koordinasyon Merkezi" kurulmuştur.
- Büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulan illerin sınırları içerisinde yer alan il özel yönetimlerin, köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Mahalle kurulması için 500 nüfus ölçütü belirlenmiştir.

- Büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulmayan 51 ilde nüfusu 2000'in altında kalan belde belediyeleri kaldırılarak köye dönüştürülmüştür.
- Tüzel kişiliklerine son verilerek köye dönüştürülen belediyelerin kendilerine sınır komşusu olan il, ilçe ve nüfusu 2000 kişiden fazla olan belde belediyelerine, belediye meclisinin alacağı karar sonucunda mahalle olarak katılabilmelerine olanak tanınmıştır.
- Büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulan illerde bucak ve bucak teşkilatları kaldırılmış ve yeni ilçeler kurulmuştur.
- Büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulan illerde mahalli idari birlikleri kaldırılmış ve bazı yerleşim yerlerinin isimleri değiştirilmiştir.
- Büyükşehir belediyesi statüsünde olan 30 ilde mahalli idare birliklerinin varlığına son verilmiştir.
- Büyükşehir belediyesi statüsünde olan 30 ilin bazı yerleşim yerlerinin isimleri değiştirilmiştir.
- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyelere aktarılacak oranlarda değişikli yapılmıştır.

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere 6360 sayılı Kanun sonucunda 26 yeni ilçe kurulmuştur. Bununla birlikte Denizli'nin "Akköy" ilçesinin adı "Pamukkale" olarak değiştirilmiştir. Ardından Pamukkale ilçesine yeni mahalleler eklenerek (İzci ve Turan 2013: 129) yönetsel kurgusu tamamlanmıştır.

6360 sayılı Kanun sonucunda büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulan illerde kurulan yeni ilçeler tablo halinde aşağıda gösterilmiştir. (Bkz. Tablo 12)

**Tablo 12: Büyükşehir Belediyesi Statüsüne Kavuşturulan İllerde Kurulan Yeni İlçeler**

Büyükşehir Belediyesi	Kurulan İlçe
Aydın	Efeler
Balıkesir	Karesi, Altıeylül
Denizli	Merkezefendi, Pamukkale (Pamukkale ilçesi, Akköy ilçesine yeni mahalleler katılması ve isminin Pamukkale olarak değiştirilmesiyle oluşturulmuştur)
Hatay	Antakya, Defne, Arsuz, Payas
Manisa	Şehzadeler, Yunusemre
Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu, Onikişubat
Mardin	Artuklu
Muğla	Menteşe, Seydikemer
Ordu	Altınordu
Tekirdağ	Süleymanpaşa, Kapaklı, Ergene
Trabzon	Ortahisar
Şanlıurfa	Eyyübiye, Haliliye, Karaköprü
Van	Tuşba, İpekyolu
Zonguldak	Kilimli, Kozlu

**Kaynak:** Ferit İzci ve Menaf Turan. “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 1, 2013, s. 130; 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>, (Erişim Tarihi: 11.11.2014).

6360 sayılı Kanun sonucunda 30 ilde yaşanan sayısal değişim rakamsal değerler ile birlikte tablo üzerinde gösterilmiştir (Bkz. Tablo 13).

**Tablo 13: 6360 Sayılı Kanun Sonucunda 30 İlde Meydana Gelen Rakamsal Değişimler**

İL	Tüzel Kişiliği Kaldırılan					Mahalleye Dönüştürülen Toplam	İlçeler			Mahalle	
	Orman İçi Köy	Ormana Bitişik Köy	Toplam Orman Köyü	Toplam Köy	Belde Belediyesi		6360 Öncesi	Yeni Kurulan	Toplam	6360 Öncesi	6360 Sonrası
Adana	177	132	309	468	40	508	15		15	405	913
Ankara	81	316	397	684	42	726	25		25	805	1.531
Antalya	309	181	490	539	84	623	19		19	525	1.148
Aydın	101	236	337	491	37	528	16	1	17	266	794
Balıkesir	338	462	800	892	34	926	18	2	20	289	1.215
Bursa	181	405	586	659	38	697	17		17	443	1.140
Denizli	125	174	299	361	81	442	18	1	19	349	791
Diyarbakır	205	114	319	789	15	804	17		17	247	1.051
Erzurum	39	311	350	968	20	988	20		20	332	1.320
Eskişehir	74	141	215	371	18	389	14		14	521	910
Gaziantep	52	126	178	448	19	467	9		9	368	835
Hatay	50	97	147	368	64	432	11	4	15	149	581
İstanbul	68	84	152	152	38	190	39		39	794	984
İzmir	197	345	542	595	61	656	30		30	750	1.406
K.Maraş	153	149	302	474	54	528	9	2	11	358	886
Kayseri	13	99	112	397	52	449	16		16	433	882
Kocaeli	40	197	237	243	34	277	12		12	240	517
Konya	65	231	296	585	175	760	31		31	933	1.693
Malatya	62	136	198	495	40	535	13		13	352	887
Manisa	198	450	648	782	68	850	15	2	17	413	1.263
Mardin	184	77	261	586	21	607	9	1	10	154	761
Mersin	240	188	428	508	57	565	13		13	411	976
Muğla	138	235	373	396	49	445	11	2	13	232	677
Ordu	74	298	372	483	53	536	18	1	19	478	1.014
Sakarya	56	356	412	425	24	449	16		16	323	772
Samsun	250	559	809	943	34	977	17		17	356	1.333
Şanlıurfa	0	17	17	1.153	15	1168	10	3	13	225	1.393
Tekirdağ	25	109	134	257	24	281	8	3	11	121	402
Trabzon	26	190	216	477	59	536	17	1	18	384	920
Van	4	18	22	578	8	586	11	2	13	118	704
Toplam	3.525	6.433	9.958	16.567	1.358	17.925	494	25	519	11.794	29.699

**Kaynak:** Şenol Adıgüzel ve Murat Tek. "6360 Sayılı Yasa ve Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 3, Temmuz 2014, s. 79.

Büyükşehir belediyesine sahip olan illerde su ve kanalizasyon işleri büyükşehir belediyesinin görevleri arasında yer almaktadır. Böylece büyükşehirlerde su ve kanalizasyon ile ilgili hizmetler ayrı bir teşkilata ve tüzel kişiliğe sahip olan ve büyük şehir belediyesi teşkilatı içerisinde yer almayan “su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlükleri” tarafından gerçekleştirilmektedir (TBB 2014: 6).

Bakanlar Kurulu’nun 2014/6072 sayılı kararı sonucunda Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu Büyükşehir Belediyelerinde su ve kanalizasyon yönetim şubesi kurulmasına karar verilmiştir. Bu karar 31.03.2014 tarihli ve 28958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (TBB 2014: 6).

**Tablo 14: Yeni Kurulan Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlükleri**

SIRA	GENEL MÜDÜRLÜKLER	KISALTMALAR
1	Aydın Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(ASKİ)
2	Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(BASKİ)
3	Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(DESKİ)
4	Hatay Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(HATSU)
5	Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(MASKİ)
6	Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(MASKİ)
7	Kahramanmaraş Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(KASKİ)
8	Mardin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(MARSU)
9	Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(MUSKİ)
10	Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(TESKİ)
11	Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(TİSKİ)
12	Şanlıurfa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(ŞUSKİ)
13	Van Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(VASKİ)
14	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	(OSKİ)

**Kaynak:** TBB (Türkiye Belediyeler Birliği), “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin Rehber”, 13.06.2014.

[http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber\\_ve\\_bilgi\\_notlari/6360\\_torba\\_personel\\_rehber.pdf](http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/6360_torba_personel_rehber.pdf), (Erişim Tarihi: 18.11.2014).



#### 8.4.2. İl Özel Yönetimlerinin Durumu

1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre, "Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." (1982 Anayasası, [http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), Erişim Tarihi: 12.11.2014). Dolayısıyla il özel yönetimleri birer yerel yönetim birimidirler. Bununla birlikte konu kelimeler üzerinden değerlendirildiği takdirde "özel" kelimesi çıkartılırsa il özel yönetimleri nihayetinde birer il yerel yönetimi birimidirler.

Mülki yönetim sistemi fiziksel olarak "il genel yönetimi-valilik" ve "ilçe genel yönetimi-kaymakamlık" şeklinde ortaya çıkarken, yerel yönetim sistemi "il özel yönetimi", "belediye", "köy" birimlerinden meydana gelmektedir. İl-valilik örgütlenmesi ile ilçe-kaymakam örgütlenmesi arasında sıradüzensel bir örgütlenme söz konusu olmasına rağmen, yerel yönetim birimleri arasında hiçbir yönetsel bağ bulunmamaktadır. Ancak büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içerisinde kalan ilçe belediyeleri arasında sıradüzensel bir ilişki vardır (İzci ve Turan 2013: 126).

İl özel yönetimleri ilin yerel yönetim birimi olmalarına rağmen işlevsellik ve yerine getirdiği faaliyetler kapsamında çok fazla etkili olamamışlardır. Bunun en büyük sebebi belediye ve köylerin belirli bir hizmet alanları bulunmasına rağmen il özel yönetimleri il sınırları içerisinde belediye ve köylerden arta kalan bütün alanlardan sorumlu tutulmuşlardır. 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe konulması ile birlikte 30 ilde il özel yönetimlerinin tüzel kişilikleri sonlandırılmıştır (Günel vd. 2014: 64).

İl özel yönetimlerinin kaldırılması ile birlikte il sınırları içerisinde yerel kent hizmetlerinin ve aynı zamanda ilçe belediyelerinin ve kırsal alanlardaki hizmetlerin de büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirileceği öngörülmüştür. Bu durum yerellik ilkesi ile çelişirken diğer yandan da büyükşehir belediyelerinin hizmet yükü de arttırılmış olmaktadır. Böylece hizmet kalitesi ve etkinliğinin de azalması sonucu gündeme gelebilmektedir (Günel vd. 2014: 64-65).

Büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulan illerde varlıklarına son verilen il özel yönetimlerinin yetkileri ilgili bakanlıklara, diğer ilgili kurum ve kuruluşlara, taşra düzeyinde örgütlenmiş merkezi yönetim teşkilatlarına, valilik birimlerine, devlet

hazinesine, büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyelerine devredilmiştir (İzci ve Turan 2013: 128).

6360 sayılı Kanun sonucunda il özel yönetimlerinin 30 ilde kaldırılması ile birlikte bölge yönetimlerinin kurulacağı yönünde siyasi tartışmalar başlamıştır. Bununla birlikte başkanlık sisteminin kurulması için temel kanuni düzenlemelerin zemininin oluşturulmaya çalışıldığı ve yerel düzeyde merkezîyetçiliği güçlendirmenin hedeflendiği vurgulanmaya çalışılmıştır. İl yönetimleri hakkında öne sürülen, “iller merkezden yönetim esasına yerine yeniden yönetim esasına göre yönetilmeye doğru kaydırılmakta” öngörüsü federal devlet yapılanmasını zorunlu kılan bir durumu ifade etmektedir (İzci ve Turan 2013: 135).

#### **8.4.3. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı**

6360 sayılı kanun kapsamında il özel yönetimlerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile birlikte yerel yönetim sistemimiz alanında önemli bir değişiklik yapılmıştır. İl özel yönetimlerinin kaldırılması sonucunda oluşacak boşluk *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı* ile doldurulmaya çalışılmaktadır (Kızılböğâ ve Özaslan 2013: 789).

4 Nisan 2014 tarih ve 28962 sayılı Resmi Gazete’de İçişleri Bakanlığı tarafından “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik” yayımlanmıştır (28962 Sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm>, Erişim Tarihi: 06.12.2014).

Yönetmeliğin amacı 1. maddede “...büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiyeye bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir” şeklinde açıklanmıştır (28962 Sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm>, Erişim Tarihi: 06.12.2014).

Yönetmeliğin dayanak noktası 2. madde’de şu şekilde açıklanmıştır (28962 Sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm>, Erişim Tarihi: 06.12.2014):

“Bu Yönetmelik, 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28 ve 28/A maddeleri, 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun

Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 3 üncü maddesi ile 12/4/2000 tarihli ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun geçici 12 nci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.”

İl özel yönetimleri ilk defa 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi sonucunda kurulan “vilayet umum meclisi” ile kurulmuşlardır. Bu sistem Fransız modelinden esinlenilerek oluşturulmuştur. Dolayısıyla il özel yönetimlerinin Osmanlı Devleti’nden miras olarak alındığı ifade edilebilmektedir. Ancak il özel yönetimlerine 1864 ve 1870 Nizamnameleri’nde tüzel kişilik verilmemiş ve bir yerel yönetim birimi olarak da tanınmamıştır. Bununla birlikte 1876 Kanun-u Esasi ile birlikte il özel yönetimleri tüzel kişilik sahibi olmuşlardır (Kızılböğa ve Özaslan 2013: 789).

İl özel yönetimlerinin Anayasal güvenceye kavuşturulmuş bir yerel yönetim birimi olmalarına rağmen başında merkez tarafından atanmış valinin bulunması il özel yönetimlerinin yerelliğinin sorgulanmasına sebep vermiştir. İl özel yönetimlerinin sadece bazı illerde kaldırılması ve diğerlerinde muhafaza edilmesi merkezi yönetimin yatırımlarını ve etkileyebilecek ve aynı zamanda eşitlik ve genellik ilkesine de zarar verebilecektir. Bu sebep ve sakıncaları gidermek içinde “Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı” kurulmuştur. Bu yeni uygulamanın sonucunda Osmanlı Devleti’nde “Beylerbeyliği” uygulamasına benzer siyasi adem-i merkeziyetçi bir modelin kurgulandığını öngören yaklaşımlarda mevcuttur. Bununla birlikte Başkanlığın kurulması sonucunda yapılan eleştirilerin temel çıkış noktası merkezileşmeye ve hatta bölgesel yönetime geçişi mümkün kılacak olmasıdır (Kızılböğa ve Özaslan 2013: 790-791).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın 20 kalemde oluşan görevleri yönetmeliğın 5. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır (28962 Sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm>, Erişim Tarihi: 06.12.2014):

- a) “Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak,”
- b) “İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek,”
- c) “112 acil çağrı hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,”
- ç) “Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,”
- d) “İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek,”

- e) “Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek,”
- f) “Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermek,”
- g) “Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu ve 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun ilgili maddeleri kapsamında verilen her türlü görevi yapmak, hak ve yetkileri 6360 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi çerçevesinde kullanmak,”
- ğ) “Maden veya jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere Bakanlık bütçesinden Başkanlığa aktarılan ödenekleri kullanmak,”
- h) “Kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımını ödenek durumuna göre yapmak veya yaptırmak,”
- ı) “Kamu kurum ve kuruluşlarının bürolarının ihtiyaçlarını ödenek durumuna göre karşılamak,”
- i) “Hükümet konaklarının, Başkanlığa tahsisli binaların, lojmanların, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme, tefrişat ve onarımını sağlamak, 9/11/1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve ilgili mevzuatında belirtilen ihtiyaçları karşılamak,”
- j) “Emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları ödenek durumuna göre yapmak,”
- k) “Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımı koordine etmek, denetlemek, izlemek ve acil durumlarda bizzat yerine getirmek,”
- l) “Gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek,”

m) “İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek,”

n) “Muhtar ödenekleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak,”

o) “Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak,”

ö) “4562 sayılı Kanunun geçici 12 nci maddesinde verilen hak ve yetkileri kullanmak, mükellefiyetleri yerine getirmek,”

p) “Valinin vereceği diğer görevleri yapmak.”

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 4. maddesi uyarınca il özel yönetimi yeni bir il kurulmakla birlikte tüzel kişilik kazanmakta ve ilin kaldırılması sonucunda da tüzel kişiliği son bulmaktadır. Bu konuda yapılan eleştirilere göre kurulması ve varlığını devam ettirmesi il genel yönetiminin varlığı ile doğrudan bağlantılı olmasına rağmen il özel yönetimlerinin büyükşehir belediyesine sahip illerde kaldırılması tartışmalıdır. Çünkü il özel yönetimleri il genel yönetimlerinin geçmişten gelen bağları kapsamında ayrılamaz bir unsurdur. Bakanlıkların taşra düzeyinde sahip olduğu birimler vasıtasıyla yapamadığı hizmetler ve yatırımlar il özel yönetimleri aracılığı ile yapılmaktadır. Dolayısıyla il özel yönetimlerinin varlıklarına son verilmesi yalnızca yerel yönetim düzenini etkilememektedir. Benzer biçimde il özel yönetimlerinin yokluğu il genel yönetiminin düzenini de olumsuz etkilemektedir (Kızılboğa ve Özaslan 2013: 791).

Başkanlık 30 büyükşehir belediyesine sahip olan ilde valiye bağlı olarak kurulacak olması merkezîyetçilik algısının yükselmesine sebebiyet verebilecektir. Böylece valilerin yerel nitelik taşıyan, ancak merkezîyetçiliğe daha yakın duran bir başkanlıkta en üst amir olarak bulunması eleştirileri kuvvetlendirmektedir. Diğer bir açıdan değerlendirilecek olunursa bu durum valileri yerel konulara daha fazla yaklaştırmakta ve yetkilerini de arttırmaktadır. Böylece merkezîleşme anlayışı çerçevesinde şekillenen bir Başkanlık yerleşme çalışmalarını etkisizleştirmektedir. Dolayısıyla yereli ilgilendiren bir konuda “atanmış” bir görevlinin en üst düzeyde söz sahibi olması merkezîleşme yönünde atılmış bir adım öngörüsünü de kuvvetlendirmektedir (Yıldırım ve Aliyev 2013: 812).

#### 8.4.4. 6360 Sayılı Kanun'a Yönelik Eleştiriler

Bir yerel yönetim birimi olan belediye kentsel hizmetleri gerçekleştirmektedir. Diğer bir ifadeyle belediye “kentsel alan yönetimidir.” Dolayısıyla kırsal alanda belediye yönetimi yetkili değildir. Ancak 6360 sayılı Kanun sonucunda il mülki sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırlarının örtüştürülmesi ve il özel yönetimlerinin kaldırılması sonucunda belediye yönetimi kırsal alanda da yetkili kılınmıştır. Böylece belediye kavramı kökten değişikliğe uğramakta ve sistem “eyalet ya da bölge yönetimi”ne doğru bir geçiş yapmaktadır. Bu durum da “Katılımcı yerel siyaseti içselleştiremeyen başkanlara “il sınırlarına kadar yetki” verirsiniz, hayal bile edemeyeceğiniz “yerelde merkezleşmiş demokratik kamuflajlı diktatörlükler” ”in oluşması sonucunu ortaya çıkartabilecektir (Çukurçayır, <http://www.yenimeram.com.tr/yeni-buyuksehir-belediyeleri-kanunu-haberleri-turkiyenin-kabusu-2647yy.htm>; <http://www.yenimeram.com.tr/%C2%93yeni-buyuksehir-belediyeleri-kanunu%C2%94-haberleri-turkiye%C2%92nin-kabusu-33815.htm> 28.05.2012, Erişim Tarihi: 13.11.2014; 15.05.2015).

Kanun sonucunda il özel yönetimlerinin %36'sının, belediyelerin %53'ünün ve köylerin %47'sinin ortadan kaldırılması yerel yönetim anlayışından uzaklaştığı izlenimini yaratmaktadır. İl yönetim birimi merkezden yönetim esasına dayanan yönetsel bir birimdir. Ancak bu sistemde yetki genişliği ilkesi yerine yerinden yönetim ilkesi benimsenirse bu sistemin adı “bölge” yönetimi ve il yönetiminin adı da “bölge” olur. İl coğrafi bir alanı tanımlamakla birlikte gerçek anlamını uygulanan yönetim esasından almaktadır. İl bir yönetim birimi olarak sınırları içerisinde çok sayıda yerleşim yeri ve boş alan olarak adlandırılacak dağları, gölleri ve nehirleri bulundurmaktadır. Bu açıdan bir “alan” olarak ifade edilen il, aynı zamanda bir “bölge”yi de temsil etmektedir. Ancak bu alanın “bölge” değil de “il” olarak adlandırılmasının sebebi kabul edilen ve uygulanan yönetim şekli ve temellerinden kaynaklanmaktadır. Türkiye’de iller merkezi yönetimin taşra kuruluşları olan valilikler vasıtasıyla yönetilmektedir. Bu kural değiştirildiği takdirde illerin yönetimi yerel düzeyde yerel yönetimler vasıtasıyla yönetilmeye başlanırsa sistem “bölge yönetimi”ne doğru geçiş yapabilecektir. Diğer bir ifadeyle il yönetimi sisteminin bölge yönetimi sistemine doğru geçiş yapması durumunda mülki yönetim sistemi bozulacaktır. Bu bozulma “idari federalizm” uygulamasını gündeme getirmektedir (Güler 2012: 1-4).

6360 sayılı Kanun sonucunda il mülki yönetim sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırlarının örtüştürülmesi il ölçeğinde bir bölgesel yönetimin ön hazırlığı olduğu ve ülkenin yönetsel yapısının eyalet sistemine dönüştürüleceğinin öngörüldüğü yönünde eleştiriler mevcuttur. Dolayısıyla Kanun sonucunda getirilen sistem belediye yönetimi yerine "eyalet ya da bölge yönetimi" şeklini alacağı ifade edilmektedir. Bununla birlikte farklı bir görüş olarak yapılan düzenlemenin eyalet sistemine geçiş yapılması için yeterli olmadığı ve bu sebepten dolayı bu gibi yaklaşımların gereksiz olduğu da ifade edilmektedir. Çünkü Ruşen Keleş'in de ifade ettiği gibi federasyon sisteminden söz edebilmek için bir yönetim birimine yasama yetkisi verilmesi gerekmektedir. Ancak 6360 sayılı Kanun böyle bir düzenleme içermemekte, ne illere ne de büyükşehir belediyelerine yasama yetkisi tanınmamaktadır (Karasu 2013: 4; Keleş 2012b: 8).

Büyükşehir belediyesi uygulaması yerel demokrasi ve yerel halkın yönetime katılımı konusunda da sıkıntılara sebebiyet verebilecektir. Çünkü yerel kamu hizmetleri konusunda sıkıntı yaşayan veya taleplerde bulunan vatandaşların kent merkezine giderek büyükşehir belediyesi başkanı ile görüşme imkânı bulabilirse görüşebilmek veya ilgili birimlere dilekçe verebilmek zorunda kalması yerel demokrasi ve halkın yönetime katılımı adına zorlaştırıcı etkilere sahiptir. Bazı illerin köyleri ve kent merkezi arasında 200 km'lik mesafeler bulunmaktadır. Bu mesafeye geri dönüş de eklenirse bir vatandaş sadece yerel kamu hizmeti talep etmek için 400 km'lik bir yolu aşmak zorunda kalacaktır. Bununla birlikte vatandaşın maddi imkânı olup olmadığı da ayrı bir sorunu gündeme getirmektedir. Örneğin Şanlıurfa kent merkezi ile Ceylanpınar ilçesi arası 140 km'dir (Karasu 2013: 11).

Kanun sonucunda hizmet alanlarının genişletilmesinin hizmet maliyetlerini yükselteceği öngörüsü bulunmaktadır. Bu öngörü uygulamaya dayanarak değerlendirildiği takdirde daha önce deneme uygulaması olarak tecrübe edilen İstanbul ve Kocaeli illerinin il mülki yönetim sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırlarının tek bir alan olarak değerlendirilmesi uygulaması göstermektedir ki hizmet maliyetleri yükselmekte ve hizmete ulaşım zorlaşmaktadır (Karasu 2013: 11-12).

30 ilde il özel yönetimlerinin kaldırılarak yerlerini büyükşehir belediyelerinin olması ilerleyen süreçte valilik sistemini ve valileri zayıflatan bir takım sakıncaları da beraberinde getirebilecektir. Valilerin görev alanları zaman içerisinde büyükşehir belediyesi başkanlarına devredileceği şeklinde yaklaşımlar il sisteminin sorgulanması sonucunu ortaya çıkartmaktadır. Diğer yandan belediye başkanlarının "seçimle göreve gelmiş vali"

kimliğine kavuşmaları durumu söz konusu olabilecektir. Atanmışlar ile seçilmişler arasında yaşanabilecek herhangi bir kimlik anlaşmazlığında atanmışlar seçilmişlerin gerisinde kalabileceklerdir. Aynı zamanda il yönetim biriminde devleti ve hükümeti temsil eden valinin seçimle göreve gelmesi üniter yapıya zarar verip vermeyeceği tartışmalı bir konudur. Üniter bir yapıya sahip olan Japonya’da seçimle göreve gelen valilerin üniter yapıya zarar vermedikleri durumu Türkiye’de de aynı sonucu ortaya çıkartacağı anlamına gelmemektedir (Keleş 2012b: 7-8).

Bir ülkenin eyalet sistemine geçmesi o ülkenin yönetim yapısının üniter sistemden federal sisteme geçiş yapmasını zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte üniter yapı korunarak “yürütme erkini”n merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında paylaşılması federal sisteme geçiş için tek başına yeteli bir sebep değildir. Federal sisteminin ruhunu federal devlet ile federe devletler arasında yasama gücünü veya “egemenlik” yetkilerinin paylaşılması gerçeği oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle bir ülkede yasama ve yargı gücü farklı birimler arasında paylaşılıyor ise federalizmden söz edilebilmektedir. 6360 sayılı Kanun ise böyle bir düzenlemeyi öngörmemektedir (Arıkboğa 2013: 70-71).

6360 sayılı Kanun yerellik (subsidiarite) ilkesi ile uyumsuz bir tablo sergilemektedir. Yerellik ilkesi hizmet bölüşümünde kullanılan siyasi bir kavram olarak hizmetin vatandaşa en yakın hizmet birimleri tarafından yerine getirilmesini öngörmektedir. Ancak Kanun il sınırları içerisinde büyükşehir belediyesini yerel kamu hizmetlerinin sunumu açısından “asli yetkili belediye” birimi olarak kabul etmiştir. Bu durum yerellik ilkesi ile uyumlu bir sonucu ortaya çıkartmamaktadır. Çünkü il sınırları içerisinde büyükşehir belediyesini tek yetkili yönetsel birim olarak kabul edilmesi il merkezinden uzakta yaşayan vatandaşların yerel kamu hizmetlerinden etkili bir biçimde faydalanamayacağı sonucu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte ilçe belediyeleri de bu durumdan olumsuz bir biçimde etkilenebilecektir. Dolayısıyla hizmetlerin halka en yakın yönetsel birim tarafından sunulmasını öngören yerellik ilkesinin merkez ile arasında kilometrelerce mesafe bulunan yerleşim yerlerinin durumu birbirine uyumsuz bir sonucu ortaya çıkartmaktadır. Bu noktada 6360 sayılı Kanun’un yerellik ilkesi ile bağdaşmadığını ifade etmek yanlış olmayacaktır. İl sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların yerel sorunları, yönetimden beklentileri, talepleri ve ihtiyaçları aynı olmadığı için bu hizmetleri merkeziyetçi bir anlayışla tek bir yerden yönetmeye ve karşılamaya çalışmak hizmetlerde etkinliği ve



verimliliği azaltılabilecektir. İl merkezine kilometrelerce uzakta yaşıyan bir vatandaş yerel kamu hizmeti talep etmek, sorunlarını anlatmak ve taleplerde bulunabilmek için kendi ilçe belediyesi yerine büyükşehir belediyesine başvurması maddi ve zamansal kayıplara sebebiyet verebilecektir. Çünkü ilçe belediyesi yerel sorunun veya talebin tam ortasında yer almasına rağmen esas yetki kendisinde bulunmadığı için şikayet ve talepleri yalnızca uzaktan takip edebilecektir. Bununla birlikte büyükşehir belediyesi ilin her tarafından kendisine ulaşan farklı taleplere cevap vermek durumunda kalacak ve bu durum uygulamada etkinsizliğe sebep olabilecektir (Arıkboğa 2013: 81-82).

6360 sayılı Kanun kapsamında 1591 belediyenin, 16082 köyün ve 30 il özel yönetiminin tüzel kişiliğinin kaldırılması Türkiye'nin imzaladığı ve taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesi'ne aykırı bir durumu ortaya çıkartmaktadır. Şartın 5. maddesi'nde yerel yönetimlerin sınırlarında ve mevzuatında gerçekleştirilecek herhangi bir değişiklikten önce yerel halkın onayının alınmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla Anayasa'nın 90. maddesi göz önüne alındığında yerel halkın onayı alınmadan 6360 sayılı Kanun sonucunda yapılan düzenlemeler Anayasa'ya aykırı bir sonucu ortaya çıkartmaktadır (Demir 2014: 249).

## 9. Türkiye'de İl Sistemine Duyulan İhtiyaç

1982 Anayasası'nın 126. maddesine göre, "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır." Aynı zamanda 126. maddenin ikinci fıkrasında, "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." (1982 Anayasası, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, Erişim Tarihi: 15.03.2014) demek suretiyle il sistemine vurgu yapılmıştır.

1961 Anayasası'nda "il veya valilik sistemi" merkezi yönetimin taşra teşkilatının temeli olarak kabul edilmektedir (Payaslıoğlu 1966: 12). Bu noktadan hareketle 1982 Anayasası'nda da aynı kabulün geçerli olduğu görülmektedir. Aynı şekilde 1876, 1921 ve 1924 Anayasalarında da genel yönetimin taşra teşkilatının il sistemi üzerine kurgulandığı belirtilmiştir (Sanal 2000: 65).

Ülkelerin yönetsel yapılanması dikkate alındığı takdirde üniter devlet yapısına sahip olan ülkelerde yönetsel merkezîyetçilik sisteminin, federal devlet yapısına sahip olan ülkelerde ise yerinden yönetim sisteminin hâkim olduğu görülecektir. Bununla birlikte

demokrasi ile yönetilen ülkelerde yönetsel yapılanma “İdari Rejim” veya “Adli İdare” olmak üzere iki şekilde biçimlenebilmektedir. Kara Avrupası’nda ve Türkiye’de hâkim olan model “İdari Rejim” modelidir. İdari rejim modelinde, “yönetim özel hukuk dışında bir hukuk kuralı ile sınırlanmış, genel yargı sisteminin dışında tutulmuş ve kendiliğinden yürütme nitelikli kararlar alabilme ve uygulama yetkisiyle donatılmıştır.” (Sanal 2000: 63).

Ülkelerin yönetsel yapılanmalarında siyasal, toplumsal ve ekonomik unsurlar önemli rol oynamaktadır. Bu unsurlar dikkate alınarak her ülke yönetsel yapılanmasını merkezden yönetime veya yerinden yönetime ağırlık verecek biçimde şekillendirmiştir. Durum Türkiye açısından değerlendirilecek olunursa Türk yönetsel yapısının merkezden yönetime ağırlık verecek biçimde örgütlendiği ifade edilebilmektedir. Merkezden yönetimin ağırlık kazanmasının yanında merkezden yönetimin hizmetleri daha kolay, etkili ve verimli bir biçimde sunabilmesi için taşra örgütlenmesine de gidildiği görülmektedir. Taşra örgütlenmesi ülkeden ülkeye göre farklılık göstermesine rağmen genellikle Eyalet’ten Bucak yönetim birimlerine kadar geniş bir alanda örgütlendiği ve hiyerarşik sistem içerisinde yer aldığı görülmektedir (Sanal 2000: 63).

Türk yönetim yapısında merkeziyetçiliğin ağır basmasından dolayı, Kara Avrupası’nda uygulanan ve merkeziyetçi niteliği yüksek olan idari rejim modelinin benimsenmesi kolay olmuştur. Gerçekte idari rejim Napoleon Bonapart döneminde yönetsel bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. İl sistemi veya valilik sistemi olarak adlandırılan örgütlenme biçimi bu sistemin bir modelini oluşturmaktadır (Sanal 2000: 63).

İl sistemi “yerel topluluklara hizmet götürmenin ikinci ayağı” olarak da ifade edilmektedir (TÜSİAD Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler 1995: 17). İl sisteminin temeli, merkezi yönetimin taşradaki bütün hizmetlerinin ve teşkilatının vali ve kaymakam gibi merkezi yönetime bağlı yöneticiler vasıtasıyla ve onların yönetiminde bulunmasıdır. Bu noktada temel yetkili birim mülki yönetim birimleri ve yetkili kişiler de valiler ve kaymakamlardır. Bu noktada göz ardı edilmemesi gereken husus halkın büyük bir çoğunluğunun merkezi yönetimin taşra teşkilatı ile sürekli olarak temas halinde olmasıdır. Dolayısıyla merkezi yönetimin taşra kısmını oluşturan görevlerinin yerine getirilebilmesi için il sisteminin önemi artmaktadır (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 48-62).

Yerel yönetimlere verilen önem ve kendilerine aktarılan kaynaklara ve yetkilere rağmen “kurumsallaşma, idari kapasite, hesap verme, demokratikleşme ve denetlenme konularında ağır sorunlar” altında ezildikleri genel bir kanıdır. Her reform döneminde

belediyelere yeni kaynaklar aktarılmasına rağmen hala mevcut sorunlar giderilmiş değildir (Çukurçayır 2014: 26).

Çukurçayır bu konuyu gündeme taşımak için şu iki soruyu soruyor (Çukurçayır 2014: 26):

- “Bu aktarılan yetki ve kaynakların ne kadarı verimli, etkin ve katılımcı yönetim ilkelerine uygun olarak kullanılıyor?”
- “Yerelleşme tamam, fakat nereye kadar?”

Özellikle toplumun yaşadığı ağır krizler sonucunda mülki yönetim sistemi ve belediye yönetimi sistemi sorgulanmaktadır. Bu krizler terör olaylarından sokak hareketlerine kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. Bunun yanında bu krizlerin ortaya çıkış sebebi de “katılımcı yerel siyasetin (yerel yönetim)” istenilen seviyeye gelememiş olması ve vatandaş ile yönetsel birimler arasındaki iletişim kopukluğudur. Böylece mülki yönetim sisteminin devam ettirilebilmesi için korunması ve yerel yönetimlerin ise özerkliğine zarar vermeden bir “denge mekanizması” olarak güçlendirilmesi gerekmektedir (Çukurçayır 2014: 26).

Vatandaşların gözünde devleti temsil eden mülki yönetim olduğundan daha fazla güçlendirilmeli ve vali ve kaymakamlara daha fazla yetki verilmelidir. Çünkü vatandaş açısından mülki yönetim sistemi ve mülki yönetim amirleri tarafsızdır. Hiçbir siyasi görüşün veya ideolojinin temsilciliğini yapmayan doğrudan devleti ve hükümeti temsil eden profesyonel yöneticilerdir. Temel görevleri kamu hizmetlerini halka eşit, hızlı ve karşılıksız bir biçimde sunmaktır. Mülki yönetim amirlerinin yapılan sürekli ve yoğun denetimler sayesinde bu ilkeler dışında hareket etmesi imkansızdır. Atanmış kişiler olan mülki yönetim amirlerinin “hiyerarşik denetim, siyasal denetim, iç denetim, Sayıştay denetimi ve esnetilemeyecek yetki alanları ve görev tanımları” bulunmaktadır. Yetkileri ve kaynakları sürekli olarak denetim altındadırlar. Ancak hiçbir ülkenin yönetsel amirleri hiçbir zaman ne sadece “atanmışlar”, ne de sadece “seçilmişler”den oluşmaktadır (Çukurçayır 2014: 25-26).

### **10. Mülki Yönetim Birimi Olarak İl Sisteminin Üstünlüğü ve Yetersizliği**

Merkezi yönetime ait olan yetkilerin yetki genişliği ilkesi kapsamında valiye devredildiği il sisteminde vali il alanında merkez adına karar alıp uygulama yetkisine sahip tek yetkili olarak bulunmaktadır. Böylece il yönetim birimi merkezi yönetimin il sınırları

içerisinde küçültülmüş ve hafifletilmiş bir modeli olarak yer almaktadır. Bununla birlikte merkez valiye aktarmış olduğu yetkilerin gerçek sahibidir ve vali merkezin yönlendirmesine uymak zorundadır (Çoker 1998: 179-180).

Merkezi yönetim bakanlıkları aracılığıyla kamu hizmetlerinin taşrada yürütülebilmesi için il ve ilçe yönetim birimlerinden faydalanmaktadır. Diğer bir deyişle merkezi yönetim taşrada il ve ilçe düzeyinde örgütlenmiştir. Bu durum ise mülki yönetim amirleri açısından üstünlük ve yetersizlik olarak iki farklı şekilde algılanmaktadır. Bu algılardan üstünlük unsurunun sebebi il ve ilçelerde görev yapan mülki yönetim amirinin yanında ve kendi yönetim sınırları içerisinde ihtiyaç duyabileceği ve kendisine yardım edebilecek çok sayıda konusunda uzman olan kişilerin yer almasıdır. Bu noktada gerçek yetki mülki yönetim amirinde olmakla birlikte uzmanlık isteyen konular söz konusu olduğunda mülki yönetim amiri de çevresindeki uzmanlardan faydalanmak istemektedir. Ancak mülki yönetim amiri ile uzman kişiler arasında yaşanabilecek bir anlaşmazlık, rekabet, “işine karışma” veya “karıştırmama” gibi sürtüşmeler hizmet sunumlarını önemli derecede aksatabilmektedir (Çoker 1998: 180).

Bu aksamanın en önemli sebebi mülki yönetim amirinin zirvede yalnız kalmasından kaynaklanmaktadır. Çevresinde kendisine yardımcı olabilecek çok sayıda uzman kişinin olmasına rağmen bu kişiler temelde mülki yönetim amirine değil, kendi bakanlıklarına bağlıdır. Atamaları, hizmet programları ve diğer işlemleri kendi bakanlıkları tarafından gerçekleştirilmektedir. Hizmet programları için gerekli olan ödenek dahi bağlı buldukları bakanlık tarafından gönderilmektedir. Dolayısıyla uzman kişiler ve mülki yönetim amiri arasında yaşanabilecek herhangi bir çatışmada veya anlaşmazlıkta mülki yönetim amirinin karar verme aşamasında yalnız kalması olasılıklar dâhilindedir. Merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve bu kuruluşların personeli talimatları kendi bakanlıklarından almaktadırlar. Kendi bakanlıklarının izin ve onayı olmadan herhangi bir faaliyet içerisine girememektedirler (Çoker 1998: 180-181).

Mülki yönetim amirleri il ve ilçelerde ayrı ayrı her bakanlığın hazırlamış olduğu plan ve programları, her bakanlığın göndermiş olduğu ayrı bütçelerle ve bakanlık tarafından atanan personelle yerine getirmek durumundadırlar. Dolayısıyla bu durumda bir çelişkiyi ortaya çıkartmaktadır. Şöyle ki; mülki yönetim amirleri kendilerine ait olmayan bütçelerle, kendilerine ait olmayan plan ve programları ve aynı şekilde kendisinin atamadığı

personelle gerçekleştirmek durumunda kalmaktadırlar. Bu çelişkiler de il sisteminin aksaklıklarını ve sıkıntıları ortaya koymaktadır (Çoker 1998: 181).

### 11. Mülki Yönetim Sisteminde Yaşanan Sorunlar

Osmanlı Devleti'nin 1299 yılında kurulmasından günümüz 2016 yılına kadar kesintisiz, fakat değişik isimler altında (ilk olarak Beylerbeyliği veya Eyalet, 1864 yılından sonra Vilayet ve Cumhuriyet'in kurulması ile birlikte İl Genel Yönetimi) devam eden taşra yönetim geleneği 717 yıllık geçmişi ile tartışmalara konu olmaktadır. Bu tartışmaların başında İl Genel Yönetimi'nin çağdaş gelişmelere uyum sağlayamamış olmasıdır. Geçmişe oranla ileri seviyede değişen sosyo-ekonomik yapı ve koşullar, ulaşım, teknoloji ve iletişim alanlarında yaşanan gelişmeler, demokrasi konusunda daha ileri bir seviyeye gelmiş yönetim teknikleri ve vatandaş bilinci, vatandaşların devletten beklentilerinde yaşanan değişimler klasik yapılanma olarak adlandırılabilir örgütlenme biçimlerini tartışılır bir duruma getirmiştir. Dolayısıyla bu tartışmalar arasında taşra yönetim birimi olarak il yönetim sistemi de etkilenmiştir (Çimen 2012a: 14).

Osmanlı Devleti'nin tarıma dayalı ekonomik yapısı içerisinde hizmet sunumlarında yaşanan aksaklıklar ve teknolojinin belirli bir seviyede kalması ve yönetimde merkeziyetçi bir yapılanmanın hâkim olmasından kaynaklanan sebeplerden dolayı mülki yönetim yapılanmasının günün ihtiyaçlarını karşıladığı kabul edilmektedir. Bununla birlikte ülke genelinde merkezi yönetimi hâkim kılmak, toplumu belirli bir düzen altında tutarak can ve mal güvenliğini sağlamak, klasik kamu yönetimi hizmetlerini (tapu ve nüfus kayıtlarını tutmak, vergi toplamak, vb.) yürütmek gibi fonksiyonlar il sisteminden beklenen çok sayıda hizmetin olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır (Yalçındağ 1996: 3).

Cumhuriyet'in ilan edilmesinden sonra kurulan yeni düzende devletin taşradaki örgütlenme sistemi il yönetimi üzerine kurgulanmıştır. Dolayısıyla il yönetimi taşrada birincil bir konuma getirilmiştir (Yalçındağ 1996: 4).

Geçmişe dayanan köklü bir devlet yönetimi geleneğine sahip olan Türkiye'de mülki yönetim sistemini oluşturan taşra birimleri yönetim yapısı olarak günümüzde düzensizlik ve karışıklık içerisindedirler. Bakanlıkların taşradaki yönetim birimleri arasında idari ve hukuki bir düzenin olmaması, bu unsurların temel ilke ve hukuki planlara göre düzenlenmemesi ve iletişim bozukluklarının yaşanması sonucu kamu hizmetleri etkili ve verimli bir biçimde üretilmemekte ve sunulamamaktadır (Bedük 2011: 29).

Gerçekte Türkiye’de yönetim alanında yaşanan sorunların başında devletin yönetim kademelerinin nasıl örgütleneceği konusu gelmektedir. Yönetimsel kademelerin oluşturulması sorununun tam anlamıyla çözülememesi sonucunda demokrasi tartışmaları, kültürel farklılıkların temsil edilmesi ve azınlık hakları gibi çok farklı konular bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır (Nalbant 2012: 1).

Türkiye’de mevcut olan il yönetiminin yapısı ve bürokratik örgütlenme biçimleri 1920’li yılların dışı kapalı ve ekonomisi tarıma dayalı bir sistem üzerine kurgulanmış olmasından dolayı (Demir vd. 1993: 1) güncel gelişmelere karşı geçerliliğini yitirmiş durumdadır.

Türkiye aradan geçen uzun süre içerisinde dışı açılmış, nüfusu artmış, nüfusunun büyük bir çoğunluğu şehirlerde yaşamaya başlamış, sanayi toplumundan “bilgi toplumu”na geçiş yapılmıştır. Bu seviyeye gelmiş bir ülke olarak merkezden alınan kararların taşradaki memurlar vasıtasıyla ağır bürokratik şartlar altında uygulamaya geçirilmeye çalışılması sonucunda toplumun ihtiyaçları karşılanamaz bir hale gelmiştir (Demir vd. 1993: 1). Farklı bir ifade ile il sistemi artık güncel gelişmeler karşısında yetersiz kalmış ve kendisinden beklenen fonksiyonlarını olması gereken düzeyde etkili ve verimli bir biçimde yerine getirememektedir (Polatoğlu 2003: 123).

Cumhuriyet tarihinde mülki yönetim sisteminin il düzeyinde yapılandırıldığı dönemlerde il yönetim birimlerinden beklenen temel görevler vergi toplama, kamu düzenini sağlama ve güvenlik ihtiyacının karşılanmasıydı. Yönetimsel bölümlenme 1920’li yılların teknolojik ve ekonomik şartlarına göre düzenlenmişti (Polatoğlu 2003: 123).

Cumhuriyet’in ilanının ardından 1930’lı yıllar il idaresi yöneticilerinin toplumsal kalkınmada ve toplumun yeniden yapılandırılmasında önemli görevler üstlendiği yılları oluşturmaktadır. 1940’lı yılların tek partiden oluşan yönetim biçimi ve tek parti ile devletin bir bütün halinde değerlendirilmesi il genel yönetimini de şekillendirmiştir. Bu düzen içerisinde il yöneticisi olan vali aynı zamanda iktidar partisinin de il başkanlığı görevini yürütmekteydi. Valinin siyasi bir partinin il temsilcisi olarak kabul edilmesinden kaynaklanan sorunlar il sistemine olumsuz olarak yansımış ve sistemi yıpratmıştır. Bu olumsuzluklar 1950’li yıllara rastlayan çok partili hayata geçiş ile birlikte il sistemine karşı bir tepkinin kaynağını oluşturmuştur. İl sistemi kuşkulu bir yönetim birimi olarak kabul edilmiş ve kendisine güven duyulmamıştır (Çimen 2012a: 24-25).

İl yönetim sisteminde yaşanan sorunların kaynağının önemli bir kısmının sistemin yapılanmasından kaynaklandığını söylemek oldukça zordur. Sorunların temel kaynağı sisteme dışarıdan yapılan müdahalelerdir. Geçmiş yıllarda ve özellikle demokrasiye geçiş dönemlerinde iktidara gelen hükümetlerin sahip oldukları siyasi görüşleri ve ideolojileri, hükümetin tek parti veya koalisyon hükümeti olması gibi durumlar il idaresi yöneticileri üzerinde olumsuz etkiler yapmıştır. Bunun yanında askeri darbe dönemlerinde kimi il idaresi yöneticileri makamlarını asker kişilere devretmek zorunda kalmış ve mülki idare yöneticisinin görevlerine ve Türk yönetim geleneklerine aykırı emirlere uymak zorunda bırakılmışlardır (Çimen 2012a: 25).

İl sisteminin sorunlarını ifade etmek ve bu sorunlara çözüm yolu bulmak arayışları kapsamında belirtilmesi gereken nokta sistemin geçmişten gelen alışkanlıklarının var olduğu, ancak tek parti dönemi uygulamalarının artık geçerli olmadığıdır. İl sisteminin tek partili dönemde olduğu gibi güçlü valilik sistemi anlayışı ve ilkeleri kapsamında çok partili hayata geçtikten sonra da aynı şekilde devam etmesi mümkün değildir. Çünkü çok partili dönemde yerel koşullar değişmiştir. Değişen bu koşulların dikkate alınmadan güçlü valilik sisteminin tekrardan tek partili dönemde olduğu gibi işleminin imkânı bulunmamaktadır. Türkiye'nin gelmiş olduğu noktada yerel hizmetlerin sunulması ve bu hizmetler üzerindeki yetkilerin atanmış kişilerde bulunması yerine seçilmiş kişilere devredilmesi gerekmektedir. Bu amaçla yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının bu kapsamda yönlendirilmesi il sisteminin daha gerçekçi bir yaklaşımla değerlendirilmesine imkân tanıyacaktır (TÜSİAD Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler 1995: 51).

Mülki yönetim birimi olan il yönetimini düzenleyen ve 1949 yılında yürürlüğe giren İl İdaresi Kanunu'nun üzerinden 67 yıl (2016 yılı itibarıyla) geçmesine rağmen hala aynı kanunun güncel gelişmelere uyumsuz bir biçimde yürürlükte olması üzerinde önemle düşünülmesi gereken bir sorunu da beraberinde getirmektedir. Aynı zamanda 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 1956 yılında "tatbik kabiliyeti olmayan kanun ve nizamlar" arasında sayılmış olması da ayrıca düşünülmesi gereken başka bir sorundur (Bedük 2011: 31).

İl yönetim sisteminin yaşamış olduğu sorunları, çözüm yolları ve sistemin geleceği geçmişten günümüze kadar olan süreçte uzun yıllar boyunca akademisyenler, yazarlar ve mülki yönetim amirleri tarafından tartışılmıştır. Genel olarak kabul gören sorunların başında idarede yöneticilerin görev ve yetkilerinde yaşanan bozulmalar, mülki yönetim sisteminin etkinliğinin ve saygınlığının kaybolması, il yönetim birimlerinin bozulmalar

sonucunda birer ilçe konumuna düşürülmesi, il yönetimi sisteminin demokratik değerlere daha çok uygun olarak değerlendirilen yerel yönetim birimleri karşısında değerini yitirmesi veya gerilemesi, valilik makamının yerine getirdiği görevleri açısından tartışılması konuları gelmektedir (Çimen 2012a: 14-15).

İl sisteminin sorunlarının bir kısmı artık güncelliğini kaybetmiş bir kanun ile yönetiliyor olmasından kaynaklanmaktadır. İl İdaresi Kanunu'nun güncelliğini kaybetmesinin sebebi kanunun tarihinin eski olmasından değil, günümüz şartlarına uygun olmamasından ve il yönetim biriminin yeniliğe karşı kapalı kalmasına neden olmasından kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda İl İdaresi Kanunu'nda belirtilen hususlar ile yeni çıkarılan kanunların uyumsuzluğu da bir diğer sebebi oluşturmaktadır. İl yönetimini, taşra yönetim birimlerini veya meslek memurlarını ilgilendiren kanunlar çıkarılırken 5442 sayılı kanunun dikkate alınmamasından kaynaklanan çelişkili durumlar mevcuttur. Dolayısıyla 5442 sayılı kanun ile sonradan konu ile ilgili çıkarılan kanunlar birbirleri ile çakışmakta ve çelişkili durumlar ortaya çıkmaktadır. Sonradan çıkarılan kanunlar ile birlikte valilerin yetkileri *sağlık, teknik hizmetler ve jandarmanın görev, yetki ve personel istihdamı* alanlarında kısıtlanmıştır. Ayrıca 5442 sayılı kanunun çıkarıldığı tarih ile günümüzün ekonomik, teknik, sosyal ve nüfus ölçütleri dikkat çekici oranda değişmiş durumdadır. Bunun ötesinde 5442 sayılı kanun merkezi yönetimin taşra yönetimi üzerinde otorite kurmasına imkân tanıyan, her şeyi denetleyen ve kendisinin kontrolü altında işlev görmesini öngören bir düşünce içerisinde oluşturulmuştur. Dolayısıyla kanunun demokratik bir yapılanmayı öngördüğü ifade edilememektedir (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 119-120).

İl sisteminin sorunlarını meydana getiren diğer bir unsur insan odaklı olmaktadır. İl sisteminde en üst yönetici unvanı ile görev yapan valiler mutlak olarak merkezi yönetimde görev yapan üst düzey bürokratlar, siyasetçiler ve siyaset üretenlerle doğrudan ilişki durumundadırlar ve bu ilişkinin sonlandırılması mümkün değildir. Bu mutlak ilişkiden doğan çatışmalardan kaçmak veya çatışmaları önlemek çok kolay bir mesele değildir. Bakanlar, milletvekilleri ve bakanlıklarda görev yapan bürokratlar kendi etkinliklerini ve hâkimiyetlerini azalttığına inandıkları il sistemine karşı önyargılı bir tutum sergilemektedirler. Merkezi yönetim tarafından il sistemine devredilen yetkilerin gerçek sahibi olarak kendilerini görmelerinden kaynaklanan sebeplerden dolayı il sistemine karşı uyuşmaz bir tavır içerisinde girebilmektedirler. İl İdaresi Kanunu valilere bir dayanak



noktası oluşturmakla birlikte bakanların ve bakanlık bürokratlarının ellerinde bulunan “planlama, bütçe yapma, ödenek tahsis etme, personeli atama ve yer değiştirme (buna vali de dâhildir) ve emir verme” gibi önemli yetkiler (Çoker 1995a: 178) valilerin sınırlı bir alanda görev yapmasına ve yalnızca talimatları yerine getiren birer memur konumunda kalmalarına sebep olmaktadır.

Valilik ve kaymakamlıklarda gerçekte olması gereken personelin eksikliğinden dolayı yerel meclislerin almış olduğu kararları hukuka uygunluk yönünden inceleyebilecek bir birim bulunmamaktadır. Böylece mülki yönetim amirlerinin Anayasa’dan kaynaklanan yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimlerini hangi ölçüde yerine getirebildiklerinin sorgulanması gerekmektedir (Bedük 2011: 31).

Türkiye’de il sisteminde karşılaşılan sorunları genel olarak üç başlık altında toplamak mümkündür: *Yönetmel Birimlerin Çeşitliliği, Eşgüdüm Eksikliği ve Aşırı Merkeziyetçilik* (Polatoğlu 2003: 123-125).

### **11.1. Mülki Yönetim Sisteminde Yönetmel Birimlerin Çeşitliliği Sorunu**

Türkiye ilerleyen zaman içerisinde çok farklı boyutlarda ekonomik, toplumsal ve teknolojik yönden gelişmiştir. Bu gelişmeyle birlikte kamu hizmetlerinde artış yaşanmış ve kamu hizmetlerinin sunumunda masraflar çoğalmıştır. Aynı zamanda uzmanlaşmaya olan ihtiyaç da artmıştır. Bu da kamu kurumlarında daha fazla uzman personelin çalıştırılmasını gündeme getirmiştir. Dolayısıyla gelişen teknoloji ile birlikte ihtiyaç duyulan kamu hizmetlerinin sunulabilmesi amacıyla yeni kamu kurumları kurulmuştur. Ancak merkezi yönetim taşra kuruluşlarını yönetmel olarak yapılandırırken nesnel veriler yerine siyasi amaç gibi unsurları dikkate alarak hareket etmiştir. Böylece il sınırlarının dışına çıkan ve işlevsel olarak çok fonksiyonlu olmaktan uzak olan yeni yönetmel birimler (bölge müdürlükleri) oluşturulmaya başlanmıştır. Ancak bölge düzeyinde örgütlenme çabaları belirli bir düzene oturtulamamış ve temel nitelikler ve ilkeler belirlenememiştir. Sonuç olarak birbirleri ile uyumlu olmayan çok sayıda bölge kuruluşu ortaya çıkmıştır. Bu bölge kuruluşlarının imkânlarının ve bölgelerin ihtiyaçlarının eşit olmaması ve bölge kuruluşlarının kendi aralarında işbirliği yap(a)mamaları yönetmel açıdan sorunları ve çeşitliliği ortaya çıkartmıştır (Polatoğlu 2003: 123-124).

## 11.2. Mülki Yönetim Sisteminde Eşgüdüm Eksikliği Sorunu

Eşgüdüm kelimesinin anlamı Türk Dil Kurumu'nun sözlüğünde; "Belirli amaçlar için bütünleşen bilişim dizgeleri ya da çalışma takımları arasında, uyumun sağlanması ve ilişkilerin, en yüksek toplam verimi en kolay biçimde sağlayacak bir düzen içerisinde gelişebilmesi için iş ve eylem birliği gütmeye." şeklinde verilmiştir (Türk Dil Kurumu Sözlüğü, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.51dc3fe1a81c66.07409622](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.51dc3fe1a81c66.07409622), Erişim Tarihi: 09.07.2013). Farklı bir tanımlama ile eşgüdüm belirli bir amaç doğrultusunda farklı unsurların bir araya gelerek bir hareket birliği sağlamaya çalışmasına yönelik sistemli bir eylem hareket planıdır (Polatoğlu 2003: 124).

Eşgüdüm kelime anlamı itibarıyla bir arada ve koordineli bir biçimde çalışmak anlamına geldiğine göre il sistemi ile bölge kuruluşları arasında bir eşgüdüm sorununun yaşandığını ifade etmek yanlış olmayacaktır. Çünkü il sistemi ve bölge kuruluşları teorik olarak birbirinden bağımsız yapılanmalardır. Ancak bu iki farklı yapılanma aynı coğrafi alan üzerinde faaliyetlerini gerçekleştirmek istediğinde bir takım sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Nitekim kamu yönetimi sistemini bir bütün halinde değerlendirmek gerekmektedir. Kamu yönetiminin görevi belirli toplumsal amaçlara ulaşabilmektir. Bu doğrultuda toplumsal hedeflere ulaşmak amacıyla iş bölümü ilkesinden faydalanılmaktadır. Dolayısıyla birbirinden farklı işlevlere sahip kamu örgütleri ortaya çıkmaktadır. Bu farklı işlevlere sahip örgütler ile toplumsal hedeflere ulaşabilmek için kamu kurumlarının arasında belirli bir uyumun, diğer bir deyiş ile eşgüdümün olması gerekmektedir (Polatoğlu 2003: 124).

İl sisteminde il düzeyinde gerçekleştirilen bütün faaliyetler valinin sorumluluğu ve denetimi altındadır. Vali il düzeyinde kamu kuruluşları arasındaki eşgüdümü sağlamaktadır. Ancak bölge kuruluşları hem il yönetim sisteminden daha fazla coğrafi alana sahiptir hem de doğrudan merkezi yönetime bağlı olmasından dolayı başlarında vali gibi bir denetçi veya eşgüdümcü bulunmamaktadır. Vali il kuruluşları arasındaki eşgüdümü kolay bir biçimde sağlarken bölge kuruluşları ortak bir otoriteden yoksundur. Ancak bölge kuruluşlarının faaliyetlerini il sınırları içerisinde gerçekleştirmelerinden dolayı il sistemi ile bölge kuruluşları arasında belirli bir eşgüdümün olması gerekmektedir. Eşgüdüm konusu önem taşımakla birlikte il sistemi ile bölge kuruluşları arasında hangi kamu yöneticisinin veya kamu kurumunun eşgüdüm sağlayacağı cevaplanması ve

çözümlemesi gereken bir soru(n)dur. Bu amaçla 1960'lı yıllarda kurulan İl Koordinasyon Kurulları eşgüdümü sağlama konusunda yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla eşgüdüm eksikliği taşra kuruluşları arasında önemli bir sorun olarak durmaktadır (Polatoğlu 2003: 124-125).

Sonuç itibarıyla günümüz il sisteminin hizmet sunumlarında sorunlar bulunmakla birlikte il düzeyinde örgütlenmiş kuruluşlar arasında da koordinasyonsuzluk sorunu bulunmaktadır. Bu sorundan kaynaklanan sebeplerden dolayı il sistemi etkili bir biçimde çalışmamaktadır. İl sisteminde başarısızlığa sebep olan koordinasyonsuzluk sorununun kaynağı koordinasyonun temel bileşenlerini oluşturan *planlama, karar verme ve kaynak tahsis etme* yetki ve görevlerinin tamamının merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesidir. Farklı bir ifade ile merkezi yönetim bu konuda il sistemine hareket alanı bırakmamaktadır (Çoker 1995b: 3).

İl düzeyinde sunulacak bütün hizmetlerin planlaması merkezde yapılmaktadır. Valilere iletilen hizmetlerin sunulabilmesi için merkezi yönetim tarafından kaynak tahsisi yapılmakta ve bu kaynakların nerede ve nasıl kullanılacağına da merkezi yönetim karar vermektedir. İl sisteminin en yüksek yöneticisi olan vali merkezi yönetim tarafından atanmaktadır. Valinin kendisine ait olmayan bütçe ve personel ile merkezi yönetim tarafından kendisine iletilen emirler arasında hizmet sunumu için koordinasyonu sağlaması bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır (Çoker 1995b: 33). Bununla birlikte mülki yönetim amirlerine kanunlar aracılığıyla birçok görev ve sorumluluk verilmektedir. Ancak bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi için aynı doğrultuda devam eden yönetsel imkânların olmayışı veya kısıtlı oluşu mülki yönetim amirlerinin hizmet sunmasında önemli engelleri oluşturmaktadır. Benzer biçimde taşra da örgütlenmesi bulunmayan kamu kurum ve kuruluşlarının yerine getirmesi gereken faaliyetler mülki yönetim amirleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu aşamada da uygun bir ifadeyle başkasının görevini yerine getirmeye çalışan mülki yönetim amirleri kaynak, personel, araç ve gereç sıkıntısı yaşamaktadır. Bu sorun, eksiklik ve sıkıntılar içerisinde mülki yönetim amirlerinden hizmet yapmaları beklenmektedir. Beklenen bu hizmetler sadece acil durumlar için sınırlandırılmalıdır. Bu sorunun üstesinden gelebilmek için de bütün kamu kurum ve kuruluşlarının il ve ilçe düzeyinde eksiksiz bir biçimde örgütlenmesi ve gerekli personel, araç ve gereç ile donatılması gerekmektedir (Özcan 2011: 73).

Mülki yönetim amirlerinin çeşitli mevzuat düzenlemeleri sonucunda il ve ilçede görev yapan ve kamu personeli sıfatını taşıyan bazı kesimler üzerinde disiplin cezası verme ve bu görevlileri denetleme yetkileri bulunmamakta veya oldukça kısıtlanmış olarak yer almaktadır. Böyle bir durum mülki yönetim amirlerinin verimliliğini azaltmakta, görevlerini yerine getirirken engellerle karşılaşmasına ve denetim, kontrol ve koordinasyon hizmetlerinin aksamasına sebep olmaktadır (Özcan 2011: 73).

### 11.3. Mülki Yönetim Sisteminde Aşırı Merkeziyetçilik Sorunu

Türk kamu yönetimi sistemini etkisizleştiren en önemli sorun aşırı merkeziyetçiliktir (Çoker 1995b: 1). Bürokratik işlemlerin sıklaştığı il yönetimi sistemi 1970’li yıllar itibarıyla “aşırı merkeziyetçilik” uygulamalarının temel çıkış noktası olduğu gerekçesi ile sürekli olarak eleştirilen bir unsur haline gelmiştir. İl sistemi içerisinde görev yapan kişilerin ve akademik çevrelerin il sisteminin hizmet sunumundaki etkinliğini ölçek itibarıyla yitirdiği ve halkın beklentileri tam olarak karşılayamadığı yönünde fikir birliğine varıldığı gözlemlenmektedir. Ölçek sorunu olarak ifade edilmek istenen unsur ilin, il bölgesi ölçeğinde gerçekleştirilmesi gereken hizmetler açısından küçük, ilçe ölçeğinde yerine getirilmesi gereken temel hizmetler (*güvenlik, tapu ve nüfus kayıtlarının tutulması, vergi toplanması, kırsal nitelikteki hizmetler*) açısından ise büyük olduğudur (Keskin 2008: 90-91).

İl genel yönetiminin sorunlarının kaynağında aşırı merkeziyetçi uygulamalar yer almaktadır. İllerde yaşanan sorunların çözümü merkezi yönetimden beklenmektedir. Böylece merkezin ildeki temsilcisi konumunda bulunan valilik kurumu yok sayılarak vatandaşlar sıkıntılarını doğrudan Ankara’ya anlatma eğilimi içerisine girmektedirler. Bu durumda merkezi yönetimin asıl görevlerini yerine getirmek yerine vatandaşların yerel sorunlarıyla ilgilenmekte ve asli görevlerini yerine getirecek zaman bulamamaktadır (Demir vd. 1993: 23).

Aşırı merkeziyetçilik anlayışının temel kaynağı olarak görülen merkezi yönetimin yetkilerini yerel otoritelerle paylaşmak istememeleri durumu Fransa uygulamasından esinlenerek oluşturulan kapsayıcı valilik sisteminde görülmekle birlikte artık Fransa dahi bu yaklaşımından uzaklaşmıştır. Bu anlayışın bir sonucu olarak günümüzde il yönetimleri merkezi yönetimin taşra birimleri ile arasında iletişimi sağlayan birer “irtibat bürosu” niteliğine bürünmüşlerdir. Böylece il düzeyinde yapılacak bir yatırım veya üretilecek bir

hizmet aşırı merkeziyetçilik ve bürokratik yönetim anlayışı sonucunda yedi veya sekiz ay gibi bir zaman diliminde uygulamaya geçirilebilmektedir. Bu sonuç da il bürokrasisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Demir vd. 2011: 287-288).

Türkiye’de ülke yönetiminin en önemli sorunu olan aşırı merkeziyetçilik anlayışı il genel yönetiminde de ortaya çıkmaktadır. Vatandaşların karşılaştıkları her sorunun çözümünü merkezi yönetimden beklemesinden kaynaklanan anlayıştan aşırı merkeziyetçilik olgusu beslenmektedir (Demir vd. 2011: 290). Dolayısıyla merkeziyetçilik sorununun çözümünde atılması gereken en önemli adımlardan biri ülkenin taşra teşkilatını yeniden düzenlemektir. Türkiye yüzölçümü bakımından küçümsenemeyecek bir değere sahiptir. Aynı zamanda ülkenin nüfusu da oldukça fazladır. Bu şekilde bir yüzölçümüne ve demografik yapıya sahip olan bir ülkede aşırı merkeziyetçiliğin üstesinden gelebilmek için taşra yönetiminin yeniden yapılandırılması bir zorunluluk gereğidir (Aksoy 1995: 127-128). Bununla birlikte taşra yönetim sistemine gereken önemin verilmesi gerekmektedir.

Aşırı merkeziyetçilik anlayışı il sistemini aşındırmakta ve işlevsiz bir hale getirmektedir. Günümüzde il sistemi aşırı merkeziyetçilikten kaynaklanan sorunlardan dolayı etkinliğini kaybetmiş durumdadır (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 117).

Aşırı merkeziyetçiliğin kaynağını devlet yönetimi geleneklerimizde ve üniter yapıya olan sarsılmaz bağlılığımızda aramak gerekmektedir. Aşırı merkeziyetçilik uygulamaları ve üniter yapıdan uzaklaşılması endişesi birçok sorunu ve farklı uygulamaları da beraberinde getirmektedir. Örneğin bir köy muhtarı köyünün temel gereksinimlerini karşılayabilmek için bir bakandan yardım isteyebilmektedir. Bir kaymakam idari görevlerini yerine getirebilmek amacıyla basit sayılabilecek bir gereksinim için merkezi yönetimden ödenek talep edebilmekte ve bir valinin hizmet sunabilmesi için ihtiyacı olan maddi kaynak merkezi yönetimin alt birimleri olan çok sayıda kurum tarafından imza ve onayından sonra kendisine ulaştırılabilmektedir. Ayrıca sadece bir vatandaşın temel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla önemsiz bir parasal miktar için bir bakan devreye girebilmektedir. Böyle bir durumda da merkezi yönetimin iş hacmi artmakta ve temel görevlerine zaman kalmamaktadır. Dolayısıyla merkezi yönetim tüm yetkileri kendi üzerinde toplayarak taşra yönetim birimlerinin hareket serbestliğini kısıtlamaktadır. Bununla birlikte merkezi yönetim taşra yönetim birimlerinin sorunları ile yeteri kadar ilgilenememekte ve sorunların kaynağını tespit edememektedir. Sonuç olarak merkezi yönetim tam anlamıyla tespit edemediği sorunlar için yanlış çözüm yolları üretmekte ve bu

da kaynak israfına sebep olmaktadır. Merkezi yönetim ile taşra yönetim birimleri arasında sadece isteme, onaylama ve reddetme ilişkisi yaşanmaktadır. Taşra yönetim birimlerine ayrılan sınırlı kaynaklar sorunların çözülmesi için gerekli yerlere harcanmamakta ve ihtiyaçlar doğrultusunda tam olarak kullanılmamaktadır. Merkezi yönetim tarafından kendilerine yeterli kaynağın aktarılmadığını ve tam anlamıyla tüzel bir kişiliğe kavuşturulmadıklarını öne süren taşra yönetim birimleri il, ilçe ve belde olma taleplerini arttırmaktadırlar. Bu taleplerin karşılanması da sorunlara çözüm olmamakta ve yerel halkın beklentilerini boşa çıkartmaktadır (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 102).

Taşra yönetiminde valilik kurumu merkezi yönetimin ağır bürokratik baskısı sonucunda ve aşırı merkeziyetçilik unsurundan dolayı hizmet sunumlarında ve yaşanan sorunların çözümünde arka planda kalmaktadır. Taşra yönetim birimlerinde yapılan her hareketin karşılığının merkezi yönetimde olması gerektiği gibi bir inancın varlığı söz konusudur. Diğer bir deyişle merkezi yönetim tarafından belirlenen esaslar hakim konumdadır. Bu durum da görevlerini gönülsüz yapan kamu yöneticilerinin hizmet sunumlarında kendilerine bahane bulmalarına fırsat yaratmaktadır. İl yöneticileri hizmet sunumlarında valilik makamı yerine merkezi yönetimi esas alarak doğrudan merkezle irtibata geçme eğilimindedirler. Bu eğilim sonucunda taşrada çözülebilecek en küçük sorunlar dahi merkeze taşınmakta ve bir karara bağlanarak tekrar taşraya geri gönderilmektedir. İl yöneticileri ile merkezi yönetim arasında yaşanan bu iletişim sürecine müdahale etmeye çalışan valiler ise merkezi yönetim tarafından uyarılmakta ve yaşanabilecek herhangi bir olumsuzluktan dolayı kendilerinin sorumlu tutulacağı hatırlatılmaktadır. Dolayısıyla valiler yaşanan bu sürecin dışında kalmaya zorlanmaktadırlar. Bu süreç sonucunda hizmet üretimlerinde maliyetler artmakta ve il yönetsel birimleri arasında koordinasyonun sağlanması imkânsız hale gelmektedir (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 114).

Taşra yönetim birimlerinin merkezi yönetime koşulsuz bağlılığı ve yapılan her işlemi merkeze danışma geleneği taşra yöneticilerini sorumluluk almaktan çekinen, yeni atılımlar yapmaktan uzak duran, bir yönetici olarak kendisini geliştirmeyen, yönetim alanında yaşanan yeni gelişmelerden uzak duran, araştırmayan, okumayan, okuldan mezun olduğu zamanki sahip olduğu bilgilerinin üzerine hiç bir ekleme yapmayan, yaşanan sorunlar karşısında çaresiz kalan, en küçük sorunların çözümü için merkeze yazı yazan ve cevap gelene kadar bekleyen ve merkezden gelen emirler doğrultusunda hareket eden bir kişi

haline getirmiştir. Bu sebepten dolayı taşra yönetim birimlerinde görev yapan yöneticiler arasından üretken, kendini geliştirmiş, karar ve sorumluluk almaktan korkmayan kaliteli yöneticiler çok az çıkmaktadır (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 114-115).

Taşrada denetim sisteminden kaynaklanan “Kitabına uydurma” sorunu mevcuttur. Merkezi yönetim taşrada uygulanması amacıyla bir karar aldığında bu karar çoğu zaman o bölgenin ihtiyacını tam anlamıyla karşılayabilecek niteliğe sahip ol(a)mamaktadır. Ancak merkezi yönetim almış olduğu kararlarının taşrada kendisinin istediği şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemektedir. Taşra yöneticileri merkezden gelen ve bölgelerine uygun olmayan veya ihtiyaçlarını karşılamayan kararları uygularken merkezin öngördüğü biçimin dışına çıkabilmektedirler. Aksi takdirde taşraya teslim edilen sınırlı kaynağın israf olacağını bilmekte ve sonuçta bununda israf olan maddi kaynağın hesabının kendilerine sorulacağını bilincindedirler. Bu sebepten dolayı taşra yöneticileri “Kitabına uydurma” anlayışını kısmen benimsemiş durumdadırlar. Yapılan denetimler sonucunda taşra yöneticisinin bir risk olarak değerlendirilebilecek bu anlayış kapsamında merkezin talimatlarının dışına çıktığının tespit edilmesi sonucu taşra yöneticileri sıkıntı yaşayabilmektedirler (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 115-116).

Aşırı merkeziyetçilik olgusunun mülki yönetim sistemini olumsuz yönde etkilediği, sistemden kopmalara sebep olduğu ve mülki yönetim sistemini hukuksuzluğa sürüklediği ifade edilmektedir. Aynı zamanda alınacak olan her kararın merkezi yönetimden geçmesi vali ve kaymakamları mülki yönetim sisteminde devre dışı bırakmak anlamına gelmektedir. Aşırı merkeziyetçilik uygulaması sonucunda il sisteminin temelini oluşturan “merkez adına karar alma” ilkesinin zarar görmesi de kaçınılmazdır. Bu süreç sonucunda vali ve kaymakamların vatandaşa eşit, adaletli, tarafsız, etkili ve verimli bir biçimde hizmet sunmaması tehlikesi ortaya çıkabilmektedir (Uslu 2014: 46).

#### **11.4. Mülki Yönetim Sisteminde Valinin Temsilcilik Sorunu**

İl İdaresi Kanunu’na göre ilde vali hükümetin ve her bakanlığın ayrı ayrı temsilcisi konumundadır. Ancak özlük hakları itibarıyla İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak çalışan vali diğer bakanlıklar tarafından kendilerinin temsilcisi olarak görülmemektedir. Her bakanlık kendi il ve ilçe teşkilatındaki görevlisini kendi temsilcisi olarak görme eğilimindedir. Bu sebepten dolayı her bakanlık kendi bölge teşkilatını kurarak il yönetimi sisteminin dışına çıkma eğilimi göstermektedir. Herhangi bir bakanlığın bünyesinde yer alan farklı dairelerin

taşrada ayrı ayrı birimler kurması sonucu bakanlığın taşradaki temsilinde birlik ve bütünlük durumu bozulmaktadır (Yazıcıoğlu 1992: 17; Yıldız 2011: 33; Tosun 1970: 38). Bu durum mülki yönetim sisteminin mantığına ters düşmesinden dolayı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sorunun ortadan kaldırılması amacıyla Merhum Vali Recep Yazıcıoğlu'nun önerileri dikkat çekicidir: Yazıcıoğlu vali ve kaymakamların Başbakanlığa bağlanması ve bu sayede İçişleri Bakanlığı'nın da güvenlik ve asayişten sorumlu olacak bir yapılanma içerisine girmesini önermiştir (Yıldız 2011: 33).

Türkiye'de yerel düzeyde alınması gereken kararların çoğu başkente gitmekte ve başkentten bir karar alınarak geri gönderilmektedir. Başkente iletilen bütün olaylar yazıya dökülmekte ve kağıt üzerinden başkentten karar vermesi beklenmektedir. Bu durum da merkezi yönetimin iş yükünü arttırmakta ve temel görevlerini yerine getirmesine zaman bırakmamaktadır. Dolayısıyla taşra yönetim birimleri yapmaya değil, yazmaya mecbur kalmaktadırlar (Yazıcıoğlu 1992: 20).

Yerel düzeyde çözülmesi gereken sorunların başkente gönderilmesi (Yazıcıoğlu 1992: 20) alışkanlığının olumsuz görüntüsü geometrik olarak şu şekilde ifade edilebilmektedir: Boş bir beyaz kâğıdın tam ortasına elinizdeki kalem ile bir nokta koyunuz ve bu kâğıdın her tarafından bu noktada son bulacak biçimde binlerce düz çizgi çekiniz. Çizgilerin başlangıç noktaları arasında belirli bir mesafe olmasına rağmen bitiş noktaları aynı hedef üzerinde sonlanacaktır. Çizgi çekme işi bitirildiği zaman bitiş noktasının karanlık bir görüntü aldığı görülecektir. Artık bitiş noktasında düz çizgileri birbirinden ayırmak ve hatta bunların birer çizgi olduğunu dahi ifade etmek veya fark etmek imkânsız bir hale gelecektir. Bu imkânsızlık aşırı merkeziyetçiliğin içinden çıkılmaz ve karanlık durumunu açıklamaktadır. Bu karanlık durumun içinden çıkabilmek için merkezde toplanmış olan bütün yetkilerin yerel alanda görev yapan yöneticilere dağıtılması gerekmektedir (Dinçer 1995: 219).

### **11.5. Mülki Yönetim Sisteminde Valilik Makamının Güncellikten Uzak Kalması Sorunu**

Kamu yönetimi bilimi alanında çalışan bilim insanlarının ortak bir kanısı olarak valilik kurumunun günün gelişen şartlarının gerisinde kaldığı gerçeği ifade edilebilmektedir. Bu sebepten dolayı valilik kurumu çağdaş yönetim teknikleri ve anlayışı çerçevesinde kendisinden beklenen faaliyetleri gerçek anlamda yerine getiremez bir



duruma gelmiştir. Valilik kurumunun değişen şartların güncel gereksinimlerine uyum sağlayamamasının en önemli nedeni yetki ve sorumluluk alanının aynı ölçüde genişlememesidir. Farklı bir ifade ile mevcut yetki ve sorumluluk alanı güncel gelişmelere karşı yetersiz kalmıştır. Bu sebepten dolayı vatandaşlar sorunlarına çözüm bulabilmek amacıyla valilik kurumunu yok sayıp doğrudan Ankara ile temasa geçme eğilimi taşımaktadırlar (Demir vd. 1993: 23).

Valilik kurumu sanayileşme ve ticari gelişmelerin etkilerinin gözlemlenmediği 1960'ların Türkiye'sinde vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir düzeydedi. Gelişen teknoloji ile teknik bilimlerin ve birimlerin önem kazanması sonucu ilde tek bir yönetici olarak ağırlığını koruyan valinin otoritesi sarsılmıştır. Ardından fonksiyonel birimler "bölge yönetimleri" olarak örgütlenmeye başlamışlardır. Bu durum birçok taşra yönetim birimlerinin valinin yetkisi dışına çıkmasına sebep olmuştur (Demir vd. 1993: 23).

Merkezi yönetimin çağdaş gelişmelere uyum sağlayabilmesi için bölge temeline dayanan fonksiyonel örgütlenmeye gitmesi sonucu valilik sistemine göre oluşturulan taşra yönetiminde düzensizlikler meydana gelmiştir. Bununla birlikte devlet yönetiminde uzmanlaşma konusunun önem kazanmaya başlamasıyla birlikte her bakanlık kendi bünyesinde teknik ve yönetsel birimlerin oluşturulmasına önem vermiştir. Her bakanlığın ayrı ayrı teknik ve yönetsel birimlere sahip olmaya başlaması bu birimlerin aynı örgüt çatısı altında birleştirilmemesi sorununu ortaya çıkartmıştır. Dolayısıyla her bakanlığın ayrı birimlere sahip olması merkezi yönetimde karmaşaya sebep olmuştur. Benzer şekilde bu dağınık düzen taşra yönetimini de olumsuz yönden etkilemiştir (Demir vd. 1993: 23).

Merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan il sistemi kendi dışında meydana gelen örgütlenmelerden olumsuz bir biçimde etkilenmektedir. "Koordinatör Valilik" veya "Bölge Valiliği" gibi oluşumlar il sistemini farklı bir boyuta taşımaktadırlar. Dolayısıyla il sisteminden beklenen faydalar sağlanamamaktadır (Sanal 2000: 66-67).

Yetki genişliği ve tüzel kişilik sahibi olma ilkelerine göre varlığını koruyan valilik sistemi etkili yerel yönetimlerin ve yerel yöneticilerin karşısında güç kaybetmeye başlamıştır. Dolayısıyla yönetimde merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşarak yerelleşme ilkesinin önem kazanması ve yerel yöneticilerin daha fazla ön plana çıkması sonucu mülki yönetim sisteminin varlık ve gereklilik nedenleri sorgulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda Napolyon Fransa'sından örnek alınarak Türkiye, İspanya ve İtalya gibi ülkelere uyarlanan

valilik sisteminin çatısını oluşturan mülki yönetim sistemi İspanya ve İtalya’da sembolik bir konuma gelmiştir (Yaşamış 2005: 364).

Bu noktada tartışılması ve sorulması gereken soru(n) Fransa’nın yönetsel sisteminden esinlenerek oluşturulmuş olan valilik sisteminin güncelliğini ne ölçüde koruduğudur? Bununla birlikte Fransız modelinin günümüzde de örnek alınması doğru mudur? (Koçdemir 1998: 416).

Fransa üniter yapıya sahip bir ülke olmakla birlikte (Kayıkçı 2003: 22) özellikle 1980’li yılların başlarından itibaren yönetimde *desantralizasyona* (yerelleşme) önemli bir yer vermiştir. “İç politikada yeni bir başlangıç” olarak ifade edilen reform çalışmaları sonucunda Fransız devlet yönetimi yapısı önemli derecede değiştirilmiştir. Bu değişimden en önemli payı yerel demokrasi almıştır. Bununla birlikte Fransız yönetsel reformunun en önemli hedefi ise zaten yerel demokrasinin yenilenerek tesis edildikten sonra güçlendirilmesiydi. Bu amaçla yapılan reformlar sonucunda valilerin yerel yönetim birimlerinin aldıkları kararları üzerindeki denetim yetkileri, araştırma yapma, inceleme ve eksik, kanuna aykırı veya hatalı buldukları unsurları idari yargıya götürme şeklinde değiştirilmiştir. Dolayısıyla valiler olumsuz olarak değerlendirdikleri kararları kendiliğinden iptal etme veya değiştirme yerine idari yargıya götürme yetkisi ile sınırlandırılmışlardır (Koçdemir 1998: 416).

Fransa 1982 yılında gerçekleştirdiği reform ile merkeziyetçi yapıdan adem-i merkeziyetçi bir yapıya geçiş yapmıştır. Bu da yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında daha güçlü bir konuma geçmiş olduğu anlamına gelmektedir (Kayıkçı 2003: 22).

#### **11.6. Mülki Yönetim Sisteminde Vali Atama Yöntemi, Sorunları ve Öneriler**

Vali atamaları konusunda temel mevzuat hükümleri şunlardır: 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nun “İntihap ve Tayin Usulleri” başlıklı 5. maddesi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 6. maddesi ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Valilerin Merkezde Görevlendirilmesi” başlıklı 37. maddesidir. Bu mevzuata göre Türkiye’de valiler İçişleri Bakanlığı’nın teklifi, Bakanlar Kurulu’nun nihai kararı ve Cumhurbaşkanı’nın tasdiki ile atanmaktadırlar. Benzer biçimde de görevden alınarak İçişleri Bakanlığı’nın uygun göreceği bir yere ve işe “merkez valisi” unvanı ile atanabilmektedirler (Başa 2007: 18).

Vali atama yöntemi sorunları hakkında ifade edilmesi gereken en önemli husus il yönetiminin taşıdığı önemidir. Gelişen dünyada yönetimin önemi kavranmış, karar alan ve uygulayan kişiler birbirinden ayrılmış ve yönetim süreci profesyonel yöneticilerin sorumluluğu altına verilmiştir. Benzer biçimde günümüzde özel şirketler de yönetim kurullarının aldıkları kararlarının uygulanması için konusunda uzman olan genel müdürler görevlendirerek yetki vermektedirler. Dolayısıyla mülki yönetim sisteminin bir birimi olan il yönetim biriminin yönetilmesi ve önemi özel bir şirketten daha kolay ve az değildir (Günay 2001: 317). Bu sebepten dolayı il yönetim biriminin geleceği açısından vali atama yöntemi sorunları üzerinde önemle durulması gerekmektedir.

10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi vali atamaları hakkında tayin usullerini belirtmiştir. Ancak bu maddenin içeriği vali atamaları konusunda yeterli değildir. Kanun vali atamalarının İçişleri Bakanlığı'nın resmi yazısı üzerine yapılacağını belirtmekle birlikte bu atamalarda hangi unsurların etkili olduğu konusunda açık bir ifade yer almamaktadır. Uzun bir geçmişe sahip olan İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi üzerinde göreve gelen hiçbir hükümet kapsamlı bir düzenleme yapmamıştır. Farklı bir açıdan değerlendirilecek olunursa hiçbir hükümet vali atamaları konusunda hareket serbestliğini kısıtlayacak hiçbir işlem yapmamıştır (Aldan 1988: 101).

Genel bir uygulama olarak vali atamalarında yönetsel ihtiyaçlar dikkate alınmamış ve daha çok siyasal nitelikli kararlar üzerinden hareket edilmiştir. Ancak valilik makamı istisnai bir memurluk da olsa 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun düzenlemelerine göre faaliyette bulunulması daha uygun bir davranış olacaktır. Buna göre memur atamalarında siyasi kaygıların dikkate alınamayacağı ilkesine uyulması gerekmektedir. 5442 sayılı Kanun'un 9. maddesinde belirtilen valinin her bakanın ayrı ayrı "siyasi yürütme vasıtası" olduğu hükmü artık yürürlükte bulunmayan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'ndan alınmıştır. Bu hüküm artık yürürlükte bulunmayan bir kanunun mirası olarak Anayasanın açık hükümleri karşısında uygulama olanağından yoksun olarak il İdaresi Kanunu'nda yer almaktadır (Aldan 1988: 101-102).

Valilik gibi bazı memurlukların istisnai olarak sayılmasının temelinde bir takım özelliklere sahip olması, bu sebepten dolayı da atamalarda yalnızca temel şartların yeterli olmasının aranması ve bu kadroların emeklilik maaşının hesaplanmasında ve "başka memurluklara naklen atamalarda kazanılmış hak oluşturmamasından" kaynaklanmaktadır.

Aksi takdirde “ıstisnai” kelimesine “siyasi” bir anlam yüklenerek ve başka kadrolara atanmada kazanılmış hak oluşturmaması özeliğini de dikkate alarak bu memurlukların keyfi uygulamalara açık olduğu ve bu sebepten dolayı da güvencesiz bir memurluk türü niteliği taşıdığı yorumlarının yapılması (Aldan 1988: 102) yanlış anlamalara sebebiyet verebilecektir.

Vali atamalarında hükümetin tercihi birinci sırada bulunmaktadır. Çünkü hükümet programlarının uygulanabilmesi için hükümet açısından “kilit personel” niteliğinde bulunan valinin siyasi iktidar ile aynı görüşleri benimsemesi gerekmektedir. Ancak bu durum da her iktidar değişiminde valinin de siyasi görüşlerini değiştirmesi gerekliliğini zorunlu kılmaktadır. Bu durumun ise kanunlarla uyuşan bir tarafının olduğunun ifade edilmesi oldukça güçtür. Dolayısıyla uygulamada demokratik ilkelere çok fazla uyulmadığı (Aldan 1988: 103) yönünde yorum yapılabilmektedir.

Vali olarak atanacak olan kişinin siyasi iktidara yakın durması ve siyasi iktidar ile çeşitli ilişkiler içerisine girmesi olasılıklar dihilinde kabul edilmektedir. Böylece yönetimin adil olma ve hakkaniyet ilkesinin uygulanması gibi hususlar göz ardı edilmektedir. Vali olabilmek için belirli bir bilgi ve tecrübe birikiminin öneminin olmadığı düşüncesi vali olmak isteyen kişileri siyasi iktidara daha fazla yaklaştırmaktadır (Günay 2001: 318).

Siyasi iktidara yaklaşma sonucunda vali olarak atanma durumu taşrada devletin ve hükümetin temsilcisi olarak kabul edilen valinin siyasi bir kişilik olarak algılanmasına sebep olmaktadır. Vatandaş taşrada yaşadıkları sorunlarının devlet tarafından tarafsız ve hukuk ilkeleri kapsamında çözülmesini beklemektedir. Ancak valilik makamlarına yapılan siyasi atamalar sonucunda vali vatandaşın gözünde bir siyasi partinin veya kişinin adamı olarak görülmeye başlamaktadır. Böyle bir durum da taşrada valiye ve valilik makamına olan güveni azaltmakta ve saygınlığına gölge düşürebilmektedir (Günay 2001: 319).

Vali atama yöntemi sorununun bir diğer yönünü de aktif olarak görev yapan valilerin merkez valiliğine atanması durumu oluşturmaktadır. Her değişen iktidar ile birlikte aktif olarak görev yapan valilerde değişmektedir. Kimisinin yeri değiştirilmekte, kimisi pasif bir görev olan merkez valiliğine çekilmekte ve bazı yerlere de yeni valiler atanmaktadır. Merkez valisi olarak pasif göreve çekilen valiler “sorumsuz”, “yetkisiz” ve “atıl olarak” beklemeye alınmaktadırlar. Bu arada merkeze alınan valilerin bir kısmı ileride tekrardan aktif göreve atanabilmek umuduyla kendisini vali olarak atayan eski siyasiler ile sürekli

iletişim halinde olmakta; bazıları iktidar olan yeni siyasi oluşuma yakın durarak kendileri ile uyumlu çalışabileceği mesajını vermekte ve kimileri de emekli olana kadar sadece maaşını alarak kendisini tamamen bu işlerden (veya girişimlerden) soyutlamaktadır. Bu olumsuz durum hem valilik makamına hem de kişisel olarak vali unvanını taşıyan kişilere zarar vermekte ve vali kavramının saygınlığını azaltmaktadır (Günay 2001: 320).

Bununla birlikte merkez valiliğinde yaşanan yığılmalar da bir sorun olarak ortada durmaktadır. Bu durumun bir sistematiğe oturtulamaması sonucunda merkez valiliğinde gereksiz bir yığılma söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte aktif valilik görevinden alınarak merkez valiliğine yapılan atamalar sonucunda mülki yönetim amirlerinin ve mülki yönetim amirliği mesleğinin imajında bir azalma yaşandığı görüntüsü oluşmaktadır. Çünkü merkez valiliğine atanan valilerden devlet etkili ve verimli bir biçimde faydalanamamaktadır. Merkeze alınan valiler tekrardan aktif valilik görevine atanabilmek için “umutsuzca beklemekteydiler.” Bunun yanında yalnızca bir defa ve bir yıldan az bir süreliğine vali olarak atandıktan sonra merkez valiliğine çekilen ve emekli olana kadar bu konumda bekleyen kişiler dahi bulunmaktadır (Başa 2007b: 22).

Vali'nin hem siyasi hem de yönetsel görevlerinin bulunmasının kaynağını Kapsayıcı Valilik sisteminde bulmak mümkündür. Fransa'da Bonapart'ın kurmuş olduğu valilik sistemi ilin en yüksek makamlı ve tek bir kişi tarafından bütün memurların üzerinde olacak bir biçimde yönetilmesi amacını taşımaktaydı. İl yönetim biriminin iyi bir biçimde yönetilmesinde hem basitlik hem de kanunların uygulanmasında kesinlik unsurları etkili olmaktadır. Bu kapsamda vali, bakan ile doğrudan iletişime geçebilme yetkisine sahip yürütmeden tek başına sorumlu olan kişi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sayede yönetimde karmaşık bir hale gelmiş olan yönetim birliği ilkesinin tekrardan sağlanması öngörülmüştür. Bu anlayış sonucunda valilik hem yönetsel hem de siyasi işlevleri olan bir makam konumuna gelmiştir (Yayla 1981: 30).

Bir valinin istifa etmeden bakana, milletvekiline, bakanlık bürokratlarına ve bu düzene karşı gelmesinin sonucu merkeze alınmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Bunun tersi bir durumda merkezi yönetimin valilere sınırsız yetkiler tanınması, demokratik karar organları ve bu organları denetleyecek bağımsız unsurlar göreve gelmeden valilerin karar alma ve uygulama aşamasında tam anlamıyla özgür bırakılması il düzeyinde “küçük derebeyliklerinin” ve “küçük diktatörler”in oluşmasına imkân tanıyabilecektir veya bu yolda önemli bir adım atılmış olacaktır. Temel yönetim unsurları ve yetkileri olan

“yönetme, planlama, karar verme, kaynak ayırma” merkezi yönetime ait olduğu sürece il sistemini bir üst aşamaya taşımının imkânı yoktur. Demokratik organların meydana getirilmeden bu yetkilerin tamamen valilere aktarılması da yukarıda bahsedildiği gibi kendi hükümdarlıklarını kurmuş olan valileri ortaya çıkarabilecektir (Çoker 1995a: 179).

Mülki yönetim sisteminde görev yapan mülki yönetim amirlerinin yaşadığı en büyük sıkıntılardan biri de bakanlıkların il yönetim biriminde kendi temsilcisi olan valileri yok sayarak il ve ilçede bulunan taşra teşkilatlarına doğrudan erişim sağlamalarıdır (Karasu 2002: 156). Bu uygulamanın veya alışkanlığın sonucunda illerde valilerden ve ilçelerde kaymakamlardan habersiz bir biçimde bazı projeler başlatılabilmektedir. Bu kapsamda “mevzuat değişikliği yoluyla mülki idare amirlerinin devre dışı bırakılması” uygulaması hukuk devleti olma ilkesi açısından üzerinde önemle durulması gereken bir sorundur. Bu sorunlar “Mülki İdare Araştırması (MİAR)” kapsamında yapılan ankette (“Çizelge II.9: Başbakan ve Bakanlıkların Valileri Devre Dışı Bırakmasının Yarattığı Sıkıntılar”) mülki yönetim amirlerinin vermiş oldukları cevaplara göre şu şekilde sıralanabilmektedir (Emre 2002a: 222-223):

- Valinin il yönetim biriminde olan otoritesi sarsılmakta,
- İl müdürleri siyasal bir konuma çekilmekte,
- İl yönetim biriminde eşgüdümü bozmakta,
- Mülki yönetim sisteminin işleyiş düzenini bozmakta,
- Yönetim açısından siyasi tercihler ön plana çıkmaktadır.

Bu sorunlara ek olarak adı geçen ankette bazı mülki yönetim amirleri, mülki yönetim amirlerinin yok sayılması hususuna “Normaldir, sıkıntıya yol açmaz” biçiminde cevap vermişlerdir (Emre 2002a: 223).

Mülki yönetim amirliği mesleği kökeni 1950’li yıllara kadar dayanan bir süreçte statü kaybına uğramıştır. Yaşanan bu kayıp ile birlikte mülki yönetim amirliğinin “mesleki çekiciliği” kalmamıştır. Mülki yönetim amirliği mesleğinin saygınlığından dolayı uzun yıllar bilinçli bir biçimde tercih edilmesine rağmen günümüzde eskiye oranla saygınlığı ve gücü kaybolmuş durumdadır. Eskiden mülki yönetim amirliği, kaymakamlık mesleğini bir ideal ve hedef olarak gören kişilerin tercih ettiği bir meslek olmasına rağmen günümüzde bilinçsiz bir biçimde ve sayısız sınava girdikten sonra “rastlantı sonucu” kaymakamlık mesleğine giren kişilerden oluşmaya başlamıştır. Mülki yönetim amirliğinin, “ancak başka meslekleri seçme olanağını kayıp etmiş kişilerin son tercih sebebi olma tehlikesi ile karşı

karşıya” olması mülki yönetim amirliği mesleğinin saygınlığına zarar vermektedir (Karasu 2002: 175).

Vali görev yaptığı ilde kamu düzenini sağlamaktan birinci dereceden sorumludur. Ancak taşra yönetim birimlerinde sunulan hizmetlerin daha fazla teknik nitelik kazanmaları sonucu valilerin “genel yönetici” olarak kalmaları mülki yönetim sisteminin işleyiş düzeninde sorunlara sebebiyet verebilmektedir. Valilerin planlı bir ekonomide hızlı kalkınma gereklerine ulaşamamaları, amatörce davranmaları, teknik bilgi gerektiren faaliyetlere yalnızca usule uygun olup olmadıkları yönünden yaklaşmaları, alınan ve uygulanan kararların kalitesine önem vermemeleri bu sorunların başlıcalarını oluşturmaktadır. Nitekim vali olarak atanacak olan kişinin artık, politikalar, programlar, hizmetin gereklilikleri ve nitelikleri konusunda karar verebilecek ölçüde bilgi sahibi olmaları gerekmekte ve bu düzeyde donanımlı olması beklenmektedir. Bir kişinin sadece bürokratik usulleri ve evrak işlerini bilmesi (Tosun 1970: 39-40) ve devlet kademesinin çeşitli alanlarında yönetici olarak çalışmış olması vali atanması için yetmemektedir. Dolayısıyla vali atama yöntemi mülki yönetim sisteminde cevaplanması gereken bir soru ve sorun olarak durmaktadır.

Vali atamaları konusunda sorunların mevcut olmasını yanında görevden alma konusunda da sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunlar valilik makamını yıpratıcı unsurlar olarak varlığını korumaktadırlar. Siyasi tercihlerle vali olan kişiler aynı biçimde siyasi tercihler sonucunda görevden alınabilmektedirler. Bu şekilde olunca da görevden alınan valilerin bir kısmı hakkını aramak için idari yargıya başvurmakta ve dava açabilmektedirler. Dava sonucunda görevine iade edilen valinin tekrardan göreve başlayabilmesi için bu sefer de yerine atanan kişinin görevden alınması durumu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla valilerin bu durumu eleştirilere maruz kalmakta ve valilik makamı yıpranmaktadır (Başa 2007b: 21).

Bu konuda Yılmaz'ın (2007a: 14-15) tespitleri konuyu tam olarak açıklığa kavuşturmuştur:

**“Kamuoyunun yargı kararı ile görevine dönen valiye bakışı da değişmektedir. Valiyi hukuk mücadelesini kazanarak, hükümete rağmen göreve devam eden bir kahraman gibi değerlendirenler bulunmakta ise de; koltuğa çok önem veren, devletin verdiği makam, araç, konak gibi imkanları bırakmak istemeyen, hizmet imkanı kalmasa da her ne pahasına olursa olsun mücadele ederek yerini koruyan bir kamu görevlisi imajı kamuoyunda oluşabilmektedir.** Bunun yansıması mesleki açıdan da olumsuz olmakta, kamuoyunun mesleğe bakışını da olumsuz etkilemekte, valilik kurumu saygınlığından çok şey kaybetmektedir. Hatta bazen valinin merkezde görevlendirilmesi, yerine yeni vali atanması, daha sonra eski valinin yürütmenin durdurulmasına ilişkin yargı kararı alması ve bu sürecin belli bir süre devam etmesi sonucunda, ildeki kamu görevlilerinin duruşlarını sık sık gözden geçirmek zorunda kalmalarına ve iki vali arasında bir tercih yapıyor gibi görünmemek için yoğun çaba sarfetmelerine sebep olabilmektedir.” (Yılmaz 2007a: 14-15).

Vali atamalarının nesnel ölçütlere bağlanması ve valiliğin siyasi bir makam olduğu görüntüsünden uzaklaştırılması için bazı öneriler sunulmaktadır. Ortaya atılan önerilerden en fazla benimseneni valilerin belirli koşulları taşıyan ve belirli niteliklere sahip mülki yönetim amirleri (kaymakamlar) arasından ve oluşturulacak bağımsız bir kurul tarafından seçilmesi ve hükümet tarafından atanmasıdır. Bu konuda valilerin taşınması gereken koşullar ve nitelikler şu şekilde sıralanabilmektedir (Aldan 1988: 104):

- Vali olarak atanacak olan kişinin belirli bir süre kaymakam olarak görev yapmış olması,
- Yapılacak olan sicil taramasında tarafsızlığının kabul edilmiş olması,
- Görev süresi boyunca elde ettiği başarılarının ve gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerinin dikkate alınmasıdır.



Vali atama yöntemi konusunda diğer öneriler ise şu şekilde sıralanabilmektedir (Özer 1999: 21):

- Vali atamalarında siyasi iktidar çok hassas bir biçimde hareket etmelidir. Atamalar konusunda siyasi unsurlar değil liyakat, görev süresi ve tecrübe unsurlarının dikkate alınması gerekmektedir.
- Bir ile vali olarak atanan kişi Fransa örneğinde de görüldüğü gibi en az 2 sene aynı ilde görev yapması sağlanmalıdır.
- Vali atamaları ve görevden almalar somut gerçekliklere dayandırılması gerekmektedir. Atamalarda kamu yararı ve hizmet gereklerinin dikkate alınması gerekmektedir.
- Çağdaş yönetim sisteminde yeri olmayan hizmet üretmeden maaş ödeme uygulamasına sebep olan merkez valiliği uygulaması kaldırılmalıdır.

Vali atamaları hangi ölçütlere göre yapılacağı konusu Mülki İdare Şurası'nda tartışılan önemli başlıklar arasında yer almıştır. 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda bu konu hakkında yapılması gerekenler olarak bir öneri dile getirilmiştir. Bu öneri şu şekildedir (akt. Başa 2007b: 20-21):

“Vali seçiminde somut bazı kriterler getirilerek, siyasi iktidarların bu konudaki sınırsız takdir yetkisi ile kariyer ve liyakat sistemi ve idarenin devamlılığı arasında bir denge kurulması, valilik onurunun korunması yanında siyasi iktidarları da vali seçiminde daha dikkatli olmaya zorlamak amacıyla valiliğe atanan kişilerin, kendi isteği ve zorunlu haller dışında en az 2 yıl geçmeden görevden alınmamaları kuralı yasallaştırılmalıdır.”

Mülki İdare Şurası'nın vali atamaları için önerileri şunlardır (Başa 2007b: 21):

- Vali seçiminde somut ölçütlerin belirlenmesi gerekmektedir,
- Siyasi iktidarların vali ataması konusundaki sınırsız takdir yetkilerinin liyakat ve kariyer ölçütleri ile dengelenmesi gerekmektedir,
- Valiliğe atanan kişinin kendi isteği ve zorunlu haller dışında en az 2 sene aynı görevde ve ilde kalması gerekmektedir.

### 11.7. Mülki Yönetim Sisteminde Yeni İl ve İlçe Kurma Sorunu

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet yönetimine geçiş döneminde Anadolu'daki çok sayıda yerleşim birimi aynı yaşam tarzını koruyarak süreci tamamlamıştır. Osmanlı Devleti'nde yerleşim yerleri oluşturulurken tarıma dayalı ekonomik geçim tarzı dikkate alınarak yerleşim yerlerinin insanların tarım yaptığı alanlara, su kaynaklarına, at ve eşek gibi taşıma hayvanlarının ve bunların çektiği araçların ulaşabileceği yakın mesafelerde kurulmasına önem verilmiştir. Böylece kırsal yerleşim yerleri ortaya çıkmıştır. Ancak bu yerleşim yerlerinin günümüz kent unsurlarına sahip olmadıkları bilinmektedir. Buna rağmen 1987 yılında 103, 1990 yılında 130 yeni ilçe kurulmuş, çok sayıda köy ve kasaba gibi diğer yerleşim yerleri de halka en kolay biçimde hizmet götürebilmek amacıyla ilçe statüsüne kavuşturulmuştur. Ancak yeni kurulan bu yerleşim birimlerinin sahip olması gereken nesnel ölçütleri yerine çoğunda siyasi ölçütlerin dikkate alındığı da bilinen bir gerçektir (Cengiz 2013: 54-55).

Mülki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması konusunda üzerine en fazla dikkat ve önem çeken konu mülki yönetim birimleri olmuştur (Başa 2007a: 119). Mülki yönetimin teşkilatlanma ve bölümlenmesindeki temel amaç merkezi yönetimin vatandaşlara sunmakla mükellef olduğu hizmetleri vatandaşların en kolay biçimde ulaşabileceği biçimde örgütlemektir. Merkezi yönetim ile vatandaş arasında bir köprü vazifesi gören mülki yönetim sistemindeki yönetsel kademeleri veya birimleri çoğaltmak yerine vatandaşlara yaşadıkları yerde merkezi yönetime en kolay yoldan ulaşabileceği, sorunlarını, görüşlerini ve önerilerini iletebileceği yönetsel birimlerin kurulması gerekmektedir. Farklı bir ifadeyle vatandaşın merkezi yönetimle en kolay ve kısa yoldan iletişime geçebileceği bir yapılanmaya ihtiyaç vardır. Böylece merkezi yönetim hizmetlerini vatandaşa daha kısa ve kolay yoldan ulaştırabilecektir (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 33).

Cumhuriyet döneminin ilk yılları olan 1925 yılından günümüze kadar il sayısında yaşanan değişimler toplumsal koşullara paralel olarak yapılmış değildir. Toplumun ve ekonomik yapının hızlı bir biçimde değişmesi ve coğrafi uzaklıkların gelişen teknoloji sayesinde kısılması gibi değişimler Türkiye'nin illere bölümlenmesi konusunda etkili olmalarına rağmen, yeni il kurulması ve illerin bölümlenmesinde arka planda kalmışlardır. Bu kapsamda yeni il kurulması konusunda yukarıda bahsedilen unsurlar dikkate alınmamış ve siyasi amaçlar önemli bir etkeni oluşturmuştur. Değişen koşulların ortaya çıkarttığı

yönetmel ihtiyacılar il kurulmasında dikkate alınması gereken unsurları meydana getirmektedirler (Polatoğlu 2003: 119).

Küçük illerin kendilerinden beklenen hizmetleri sunması konusunda kendi sınırlarına dahi yaklaşmadığı ve il merkezlerinin küçük bir şehir veya büyük bir kasabayı esas alması yerine temel olarak buldukları merkezlerle bağlılığının esas alınması gerekmektedir. Çünkü ekonomik açıdan tanımlanmamış veya ekonomik katkısı analiz edilmemiş bir yönetmel kademelerin gerçek anlamda kullanılması ve fayda beklenilmesi düşünülemez. Farklı bir ifade ile bu yönetmel kademelerin verimli bir biçimde kullanılmıyor olduğu anlamı ortaya çıkmaktadır. Böylece sayısı oldukça fazla, ancak verimli bir biçimde kullanılmayan ve hizmet sunma kapasitesi tam anlamıyla gelişmemiş yönetmel kademelerin varlığı ülkenin taşra kısımlarının varlığını tartışmaya açmakta ve bu kısımlarda yaşayan insanların büyük şehirlere göç etmesine sebep olmaktadır (Tosun 1970: 88).

Eskiden yalnızca İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa gelişmiş il olarak kabul edilirken günümüzde bu illere Kocaeli, Manisa, Eskişehir, Gaziantep, Kayseri, Konya ve Denizli gibi illerde eklenmiştir. Bu iller de en az diğerleri kadar gelişmişlik düzeyleri ve ekonomik değerleri ile anılır olmuştur. İllerimizde şehirleşme büyük bir hızla artmaktadır. Türkiye’de toplam nüfus üzerinden bir değerlendirme yapılacak olunursa 1970’li yıllarda şehirlerde yaşayan nüfus %25 dolaylarında iken, günümüzde bu oran %75’leri bulmaktadır. Hızlı bir biçimde şehirleşme sonucunda bölgeler arasındaki açık da aynı hızda artmaktadır. Yukarıda adı geçen iller gün geçtikçe Batılı ve Avrupa’nın önde gelen şehirleri ile yarışır duruma gelirken, ülkemizde hala çok sayıda il Ortadoğu’nun ortalama bir şehrinin gelişmişlik düzeyi ile aynı oranda değerlendirilebilecek bir seviyede kalmaktadır. Bu durum da iki uç noktada örnek sergileyen Türkiye’yi ayrı bir konumda tutmaktadır. Bölgeler arasındaki farklılıkların giderilmesi konusunda yerleşme ve yerelde politika üretme unsurları önem taşımaktadır. Bu unsurlar vasıtasıyla uç noktaları temsil eden iller arasından olumsuz görünüm sergileyenleri gelişmişlik düzeyi yüksek olanlar seviyesine getirebilmek imkânı doğmaktadır. Çünkü yerelde üretilecek bir politika veya ortaya atılacak bir fikir yerelin kalkınması konusunda daha etkili olabilecektir. Bununla birlikte yerleşme mülki yönetim amirlerinin rollerinin azaltılması veya azaltılacağı şeklinde anlaşılması gerekmektedir. Aksine yerleşme mülki yönetim amirlerinin rollerini olumlu yönde etkileyici (Kalkan 2011: 20-21) bir görev üstlenebilmektedir.

İl genel yönetiminin önemli sorunları arasında il, ilçe ve bucak sınırlarının orantısız olması yer almaktadır. Bu durum mülki yönetim kademeleri arasında yaşanan dengesizlik olarak da ifade edebilmektedir. Bu dengesiz yapılanma ilden büyük ilçenin ve ilçeden büyük bucağın varlığı olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun sebebi Anayasada mülki bölümlenmelerin oluşturulması konusunda dikkate alınması gereken ilkeler olarak kabul edilen coğrafi konum ve şartlar, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için gerekli olan unsurlar gibi zorunluluklara uyulmamasından kaynaklanmaktadır (Demir vd. 2011: 291).

Ülkemizde aralarında oldukça fazla fark bulunan il ve ilçeler bulunmakla birlikte illerden büyük ilçeler dahi bulunmaktadır. Bu durum nüfusu normal sınırlar altında kalan çok küçük illerin oluşmasına ve bununla birlikte İstanbul, Ankara ve İzmir gibi nüfusu normal sınırların üstünde ve sürekli olarak da artış gösteren aşırı büyük illerin oluşması sorununa sebep olmaktadır (Günay 2001: 303-304).

İl ve ilçelerin mevcut durumları incelendiği takdirde belirli bir yoğunluğunun nesnel standartlara sahip olmadıkları görülecektir. Örneğin, Ardahan ili 5576 km<sup>2</sup> yüzölçümü ve 105.454 nüfusa sahipken, İstanbul ili 5220 km<sup>2</sup> yüzölçümü ve 14.377.018 nüfusa sahiptir. Bayburt ilinin biri merkez olmak üzere üç ilçesi varken, Erzurum ilinin yirmi ilçesi vardır. Benzer şekilde Çankırı iline bağlı Bayramören ilçesinin nüfusu 689 kişi iken, Mersin iline bağlı Tarsus ilçesinin nüfusu 245000 kişidir. Bazı ilçelerin il merkezine olan uzaklığı 3 saat iken, bazı ilçelerin ise 5 dakikalık mesafeleri vardır. Bu da il ve ilçelerin kurulmasında nesnel standartların ölçütlerin bulunmadığını göstermektedir (Cengiz 2013: 55; Valilikler, [https://www.e-icisleri.gov.tr/GeneleAcikSayfalar/IBilgileri/il\\_bilgileri\\_haritasi.aspx](https://www.e-icisleri.gov.tr/GeneleAcikSayfalar/IBilgileri/il_bilgileri_haritasi.aspx), Erişim Tarihi: 08.03.2014).

Aynı şekilde alan açısından değerlendirilecek olunursa Konya, Sivas, Ankara, Erzurum, Bartın, Iğdır ve Bayburt gibi illerin de benzer yapısal sorunları gösterdikleri gözlemlenebilecektir. Şöyle ki; Konya (38257 km<sup>2</sup>), Sivas (28488 km<sup>2</sup>), Ankara (25706 km<sup>2</sup>), Erzurum (25066 km<sup>2</sup>) gibi alan açısından büyük illerin varlığının yanında, Bartın (2140 km<sup>2</sup>), Iğdır (3.539 km<sup>2</sup>) ve Bayburt (3652 km<sup>2</sup>) gibi küçük iller de bulunmaktadır (Günay 2001: 306).

İller arasında bu kadar büyük farklılıkların bulunmasına rağmen yönetsel açıdan iller arasında hiçbir fark bulunmamakta ve her il eşit düzeyde kabul edilmektedir. İl genel yönetimini oluşturan bütün kurum ve kuruluşlar her ilde aynı biçimde örgütlenmektedirler.

Oysaki her ilin bulunduğu bölge, nüfus oranı gibi niteliklerinden dolayı ihtiyaçları farklılıklar gösterebilmektedir. Her ilde il genel yönetimini oluşturan kurum ve kuruluşların kurulması bir zorunluluk iken bu kurum ve kuruluşların büyüklükleri ve yerine getirebileceği görevleri için işlevsel boyutları birbirinden farklılık göstermeli ve hatta göstermek zorundadır. Bu durum düzeltilmediği takdirde kaynak israfına ve sunulan hizmetlerin yetersizliğine sebep olabilecektir (Günay 2001: 309).

Konuyu daha somut bir örnek ile genişletmek gerekmektedir. Günümüzde uygulanmakta olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun hükümlerine tabi olan ve yaklaşık 15 milyon nüfusa sahip İstanbul ili ile yaklaşık 79 bin nüfusa sahip Bayburt ili "aynı mantık, ilke ve kadro yapısıyla" yönetilmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla birbirlerinden farklı özelliklere sahip olan illerin aynı ölçütler kapsamında yönetilmeye çalışılması "çağdaş kamu yönetimi ilkeleri" ile tezat bir durumu ortaya çıkartmaktadır (Çimen 2012: 65).

İl ve ilçe kurulması hakkında nesnel standart ve ölçütlerin bulunmaması bazı yerleşim yerlerinin deprem fay hattı üzerinde ve sele maruz kalabilecek alanlar üzerinde kurulmasına sebep olmuştur. Aynı şekilde eskiden şehir dışında bulunan patlayıcı malzeme üretimi yapılan bir saha zaman içerisinde şehrin ortasında kalarak yapay bir afet riskini beraberinde getirmiştir (Cengiz 2013: 55).

Türkiye'de il ve ilçe büyüklükleri farklılık göstermesine rağmen valilik ve kaymakamlık büro ve personel yapısı birbirleri ile benzerlik göstermektedir. Kadro yapısı hemen hemen her mülki yönetim biriminde aynıdır. Yeterli teknik imkânı olmayan mülki yönetim amirlerinin görev yapabilmeleri oldukça zorlaşmaktadır. Benzer biçimde standartların altında kalan bir il veya ilçenin yönetiminde ise fazladan teknik imkân da bulunabilmektedir (Bedük 2011: 30).

Günümüzde il sistemi sorunlu bir yapı sergilemektedir. İl sistemini yeniden yapılandırmak ve toplumun beklentilerine karşılık vermek gerekmektedir. Bu amaçla il sayısının hesapsız bir biçimde arttırılması ve yönetsel kademelerde statü değişikli yapılması yaşanan sorunların çözümü için yeterli olmamaktadır. Bu sorunların çözümü için ekonomik önlemlerin alınması il sayısının arttırılmasından daha etkili olabilecektir (Şahin 1998: 54-55).

Özellikle son otuz yılda ulaşım ve iletişim alanında yaşanan hızlı değişimler başta Almanya, Belçika, Hollanda, İngiltere ve Japonya'da olmak üzere tüm dünyada hizmet birimlerinin sayısının azaltılmasına sebep olmuştur. Bu gelişim ve değişimlere rağmen

Türkiye’de zıt bir uygulama yoluna gidilerek hizmet birimlerinin sayısının azaltılması yerine il ve ilçe sayıları sürekli olarak arttırılmıştır (Yazıcıoğlu 1992: 21). Türkiye’de il sayısı sürekli olarak artış gösterirken Fransa’da il yönetimi sisteminin oluşturulduğu 1790 yılından 1990 yılına kadar geçen 200 yıllık süre içerisinde sadece 8 yeni il kurulmuştur (Mutlu 1989: 21).

Bugüne kadar bir yerleşim yerinin il statüsüne kavuşturulmasının ölçütleri nesnel olarak saptanmamıştır. Türkiye’de bir yerleşim yerinin neden il olduğu ve başka bir yerleşim yerinin neden ilçe olarak kaldığının sebepleri kesin olarak ifade edilmiş değildir (Yenişen 1995: 159).

İl sayısının planlanmadan, yönetim ihtiyaçlarının neler olduğu tam olarak belirlenmeden ve bilimsel değerlendirmelerden yoksun bir biçimde sürekli olarak arttırılması, il valiliği sistemini zayıflatırken “Koordinatör Valilik” veya “Bölge Valiliği” gibi farklı örgütlenme biçimleri de bu düzen içerisinde bir ihtiyaç haline gelmiştir. Nitekim bu iki yapılanmanın Fransa’daki uygulamaları başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Sanal 2000: 66).

Koordinatör Valilik il valilerinin bölge valiliğine karşı göstermiş oldukları tepkinin sonucunda ara bir çözüm unsuru olarak üretilmiş bir yöntemdir. Bu yöntemde il yönetim birimleri herhangi bir değişikliğe uğramamaktadır. Valilerin daha önceden tepki gösterdiği bölge valiliği gibi il yönetimi ile merkezi yönetim arasına girebilecek herhangi bir yönetsel kademe oluşturulmamaktadır. Bununla birlikte sunulacak olan kamu hizmetlerinin koordine edilebilmesi için bölgeler oluşturulmaktadır. Oluşturulan bu bölgelerin merkezinde yer alan il valisi esas görevi olan il yönetiminin yanı sıra artı bir görev üstlenerek koordinatör vali olarak adlandırılmaktadır. Koordinatör valinin il yönetimleri arasında iş birliğini sağlamak, gerçekleştirilen faaliyetleri koordine etmek ve yatırımları denetlemek gibi görevleri bulunmaktadır (Bozan 2013: 158).

Koordinatör Valiliği’nin il yönetimi üzerinde yeni bir yönetsel kademenin oluşturulmaması, il valisinin hiyerarşik olarak yeni bir üstünün bulunmaması ve il yönetim birimlerinin herhangi bir değişikliğe uğramadan eskiden olduğu gibi görev yapmalarına imkân tanınması gibi faydaları bulunmaktadır (Bozan 2013: 158).

Koordinatör Valiliğin temel çıkış noktası ekonomik, teknolojik ve sosyal alanda yaşanan gelişmelere mevcut il yönetimlerinin cevap vermekte zorlanması sorunudur. Hizmetlerin sunulmasında yaşanan sorunlar il yönetimi dışında yeni örgütlenmelerin

varlığını zorunlu kılmaktadır. Ancak il valilerinin bölge valiliklerine karşı göstermiş oldukları tepkilerini koordinatör valilik uygulamasına da göstermelerinin sebebi kendilerinin üzerinde yeni bir hiyerarşik örgütlenmenin kurulacağı endişesinden kaynaklanmaktadır (Bozan 2013: 159).

Türkiye’de il ve ilçe sayısında yaşanan artışın görünür sebebi siyasal iradenin maruz kaldığı tabandan gelen baskıya bir karşılık vermek isteğinden kaynaklanmaktadır. Ancak bu tutumun gerçek sebebi nüfus hareketlerinden kaynaklanan iç göç ve kentleşme faaliyetlerinden kaynaklanmaktadır (Yaşamış 2005: 363). Ancak yeni il kurulmasında etkili olan gelenekler ve Osmanlıdan devir alınan tarihsel gelişme süreci (Polatoğlu 2003: 118) göz ardı edilmemesi gereken önemli unsurları oluşturmaktadırlar.

Yeni bir il kurulması veya bir ilçenin il statüsüne yükseltilmesi konusunda siyasi nedenler öne çıkabilmektedir. Ancak bu durum mülki yönetim sistemini yavaşlatan bir sonucu da beraberinde getirmektedir. Gereksiz olarak yeni bir il kurulması mülki yönetim sistemini zayıflattığı gibi devlet bütçesine de fazladan yük getirmektedir (Başa 2007a: 119).

Özellikle geçmiş dönemlerde il ve ilçe sayısında yaşanan artışlar bilimsel dayanaklardan yoksun ve yalnızca siyasal kaygıların sonucu olarak ortaya çıkmaktadırlar. Bu gerçek geçmişte hazırlanan yeniden yapılanma çalışmalarında belirtildiği gibi KAYA raporunda da üzerinde önemle durulmuştur. Raporda yeni il ve ilçe kurulmasında etkili olan yerel baskılar, duygusal ve siyasal etmenler eleştirilmektedir. Raporda “İl ve ilçe kurulmasının ölçütlerinin belirsizliği” hususu vurgulanmıştır. Buna rağmen bu ölçütlerin neler olacağı konusunda somut sonuçlar ortaya konulmamıştır (Geray 1993: 12).

Yeni il kurulması sürecinde siyasi eğilimlerden vazgeçilip il kurulması konusunda rasyonel, bilimsel ve gerçekçi ölçütlerin benimsenmesi ve bu ölçütlerin yasal yönden yaptırıma kavuşturulması gerekmektedir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2000: 36). Özellikle yeni il ve ilçe kurulması konusunda bilimsel ölçütlerin olmaması il ve ilçe sayılarını hesapsız bir biçimde arttırmaktadır. Toplumun kalkınmasının hızlanacağı ve bölgeye refah getireceği inancı yeni il ve ilçe kurulmasını teşvik etmektedir (Kubilay 1998: 124).

Yeni il kurulması yönünde vatandaşın gelen taleplerin altında yatan nedenleri Yıldızhan Yayla şu sözleri ile ifade etmektedir: “Yerinden yönetimin, özerkliğin ve mahalli idarelerin demokrasi adına genişletilmesi isteği – halkın, hemşehrîsi olduğu köy ve

belediyenin güçlendirilmesinin istemek yerine, mesela ilçesinin il olmasını istemesi çelişkilidir. Yani, kısacası halk merkezi idarenin, Valinin, bakanlık görevlilerinin ve Devlet hizmetlerinin yakınına gelmesini bekliyor. Bu onun için hem bir saygınlık vesilesi hem de menfaat!” (Yayla 1995: 122-123). Dolayısıyla Yıldızhan Yayla'nın bu tespitinden çıkartılabilecek en kısa sonuç vatandaşların yaşadığı çevrenin il statüsüne kavuşturulmasını bir güç sembolü olan gördükleri gerçeğidir.

Bir yerleşim yerinin il olması o çevrede yaşayan halk için bir saygınlık göstergesi olmasının yanında halkın kendi milletvekillerini seçme imkânına kavuşmaları siyasal sürece daha aktif katılımlarını da olanaklı kılmaktadır (Günay 1999: 68).

Siyasilerin seçimlerde oy toplama konusunda göstermiş oldukları hassasiyet ülkenin coğrafi bölümlenmesinde bazı değişikliklerin yapılmasına yol açabilmektedir. Siyasi iktidar seçimlerde kendisi için umut ettiği oy oranına ulaşmayan bir ilçeyi başka bir ile bağlayarak seçmenlerin oylarını o il sınırları içerisinde etkisiz bir hale getirebilmektedir (Şahin 1998: 58).

Yeni oluşumlardan uzaklaşarak mevcut ilçe yönetimlerinin güçlendirilmesi yönteminin tercih edilmesi illerin yaşadığı birçok sorunu ortadan kaldıracaktır. Bu sayede iller aşırı iş yükünden kurtularak asıl görevi olan denetim ve yönetim işlevlerine daha fazla zaman ayırabilecektir. Bu noktada önemli olan il yönetim birimlerine bağlı olacak ilçe sayısının tespit edilebilmesidir. Bir diğer önemli husus ise yeni il ve ilçe kurulmasının büyük oranda maddi kaynağı gerektirmesi ve alanında uzman personelin istihdam edilmesi ihtiyacıdır. Personelin atanması belirli bir mali yükü devlete yükleyecektir. Yeni il ve ilçe kurulmasının masraflı bir iş olmasından dolayı önceden bilimsel çalışmaların yapılması ve elde edilen sonuçlara göre en verimli bir biçimde hareket edilmesi gerekmektedir (Kubilay 1998: 124).

Genel olarak gelişmiş ilçeler il statüsüne kavuşabilmek için siyasilere başvurmakta ve iktidara taleplerini en kısa yoldan iletmektedirler. Gelişmiş ilçelerin il statüsüne kavuşmak konusundaki heveslerinin ve ısrarlarının altında iki önemli neden yatmaktadır: Ekonomik Nedenler ve Hukuki Nedenler (Polatoğlu 2003: 119).

*Ekonomik Nedenler:* Bir ilçe il statüsüne kavuştuğu zaman o bölgede yaşanan ekonomik faaliyetlerin hacmi artmaktadır. Bu artışın sebebi merkezi yönetimin yeni kurulan ilde taşra teşkilatlarını kuracak olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla yeni kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için yeni yapılar inşa edilecek ve yeni kamu



personelleri atanacaktır. Böylece eskisine oranla aynı bölgede göç ve atama yolu ile nüfus hareketleri artacak, yeni ilin ilçelerinde oturan vatandaşlar merkezi kuruluşlar ile ilgili olan işlemlerini gerçekleştirebilmek için günlük olarak il merkezine gelecekler ve bu sayede de şehirde ekonomik bir canlanma başlayacaktır (Polatoğlu 2003: 119).

*Hukuki Nedenler:* Bir ilçe il statüsüne kavuşturulduğunda otomatik olarak il özel yönetimi de kurulmuş olmaktadır. Dolayısıyla o bölgeye bir kaynak aktarımı söz konusu olacaktır. Aktarılan bu kaynak il halkı için kullanılacak ve kamu hizmetlerinde ve çeşitliliğinde bir artış yaşanacaktır (Polatoğlu 2003: 119).

Anlaşılabileceği gibi il olma isteğinin altında yatan temel nedenler ekonomik etkinlik hacminin artacak olması ve yeni mali kaynaklara kavuşabilmek beklentisidir. Bu temel hedeflere ulaşmak arzusu ilçeleri siyasi iktidara baskı yapma sonucunu doğurmaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde gerek iktidar partisi veya partileri ve iktidara aday olan diğer siyasi partiler oy oranlarını arttırmak amacıyla ilçelerden gelen il olma arzusuna olumlu yanıt vermekte ve kendilerine ulaşan baskıları ciddiye almaktadırlar. Sonuç olarak güncel il bölümlenmeleri incelendiği takdirde illerin arasında *nüfus, ekonomik etkinlik hacmi, gelir düzeyi* ve *kamu hizmetlerinin sunumu açısından* önemli farklılıkların olduğu görülecektir (Polatoğlu 2003: 119-120).

Merkezi yönetimin taşrada örgütlenme esaslarının gerekleri olarak “coğrafi durum”, “ekonomik ilişkiler”, “iktisadi şartlar”, “kamu hizmetlerinin gerekleri” ve “kamu hizmetlerinin görülmesinden verim ve uyum” gibi genel niteliklere sahip ölçütler belirlenmiştir. Bu genel nitelikli ölçütlere derinlik ve anlam kazandırmak için çalışmalar yapılmış ve merkezi yönetimin yeniden örgütlenmesi konusunda ilkeler belirlenmiştir. Yapılan çalışmalarda benimsenen ilkelere göre il veya ilçe yapılacak yerleşim birimlerinde temel alınan ölçütler nüfusun çokluğu ve coğrafi alanın büyüklüğüdür. Aynı zamanda iller için en az ve en çok olması gereken ilçe sayısı belirtilmiştir. Ancak nüfusun zaman içerisinde artması veya azalması ve yerleşim yerlerinin en uygun büyüklüğü ulaşım ve iletişim olanaklarının gelişmesine bağlı olarak değişebileceğinden dolayı bu ölçütlerin sağlam bir ekonomik dayanakları yoktur (Mutlu 1989: 22).

İl sayısının arttırılmasının sakıncalarından birisi de merkezi yönetimin mali yükünün artmasıdır. Mali kaynakların savurganca kullanılmasına sebep olan yeni hizmet binalarının kurulması, iş makinası, araç ve gereç, donanım ve diğer insan unsuru gibi kaynaklara masraf yapılması hususları ortaya çıkmaktadır (Yalçındağ 1997: 16-27).

Türkiye’de Cumhuriyet’in ilan edilmesinden günümüze kadar ki süreç incelendiğinde il sayısının 1933 yılında yaşanan düşüş haricinde sürekli olarak artmakta olduğu görülecektir (Kabaalioğlu 1983: 166; Günday 2011: 459; Mutlu 1989: 21). Oysa birçok gelişmiş ülkede il sayısı sürekli olarak artmamaktadır. Örneğin Fransa’da il yönetimi sisteminin oluşturulduğu 1790 yılından 1989 yılına kadar geçen yaklaşık 200 yıllık süre içerisinde sadece 8 yeni il kurulmuştur (Mutlu 1989: 21).

Hesapsız bir biçimde il ve ilçe sayısının arttırılması sonucu yönetsel coğrafyada değişiklikler meydana gelmekte ve il ve ilçelerin sayısı artarken yüzölçümleri azalmaktadır. Bunun aksine ulaşım ve iletişim olanaklarının son derece gelişmiş bir düzeye ulaştığı çağımızda il ve ilçe sayısını arttırmak yerine sayılarının azaltılması yolu tercih edilmesi gerekmektedir (Geray 1993: 12).

İl ve ilçe sayılarının sürekli olarak arttırılması sonucunda iller ilçe ve ilçeler ise bucak konumuna düşmek sonucu ile karşı karşıya kalmaktadırlar. İl yönetim birimlerinin sayılarının sürekli olarak arttırılması çok sayıda küçük ilin varlığına sebep olabilecektir. Dolayısıyla bu küçük iller il ve ilçe kademeleri arasında başka bir yönetim kademesi olarak yer alacağı öngörülürü mevcuttur. İl sayısının arttırılmasının yerine azaltılması yönetsel kademelenme açısından daha faydalı bir durumu ortaya çıkartmaktadır (Sanal 2000: 124-145).

İl sayısının ne olması gerektiği konusunda kesin bir ifadenin öne sürülmesi kapsamlı bir çalışmanın yapılmasına bağlıdır. Ancak sosyal bilimler alanında yapılacak bir çalışmada fen bilimlerinin laboratuvar ortamında yapmış olduğu çalışmalardan elde ettiği kesin sonuçlar gibi sonuçların elde edilmesi oldukça zordur. Taşra yönetimi gibi dünyanın her yerinde farklı uygulamalarla var olan bir yönetsel örgütlenmenin hangi ölçütlere göre standartlaştırılacağı konusu oldukça karmaşıktır. Çünkü her ülkenin siyasi ve yönetsel yapısı, sosyal ve kültürel özellikleri birbirlerinden farklıdır. Dolayısıyla kesin bir sonucun ve standardın kabul edilmesi güçtür. Evrensel ölçüde kabul edilmiş ölçütlerin Türkiye’ye özgüleştirilmesi veya ilham alınması en makul çözüm yollarından birisidir (Sanal 2000: 146).

İl ve ilçe sayılarının sürekli olarak arttırılmasının temel sebebi olarak dar bir görüşle siyasi amaçlara ve oy kaygısına bağlanmaktadır. Dolayısıyla hükümetler yaklaşan seçimlerden çok kısa bir süre önce il veya ilçe kurulmasına ilişkin kanun tasarılarını meclis gündemine taşımaktadırlar. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) gündeminde ise en

çok tartışılan konuların başında il veya ilçe kurulması konuları gelmektedir. Örnek vermek gerekirse 29 Kasım 1987 tarihinde yapılan genel seçimden önce Anavatan Partisi il ve ilçe kurmaya hız vermiş ve bu kapsamda 111 bucak ilçe statüsüne kavuşturulmuştur. Aynı şekilde 20 Ekim 1991 genel seçiminde önce ise 135 bucak ilçe ve 317 köy de belde yapılmıştır. Karabük, Kilis ve Yalova'nın il statüsüne kavuşturulmasını düzenleyen Kanun Hükmünde Kararname'ye verilen 31 Mayıs 1995 tarihli yetki kanunu da 4 Haziran 1995 tarihinde yapılan ara yerel seçimlerin öncesine rastlamaktadır. Ancak 1980 yılından sonra yaşanan süreçte il ve ilçe sayılarının arttırılmasının sadece siyasi amaç veya "oy kaygısı"na bağlanamayacağı görüşü benimsenmiştir. Bu noktada göz ardı edilen önemli husus yeni bir il veya ilçenin kurulmasında *kısa dönemli siyasi kayguların* olabileceği endişesi yenine uzun dönemli ve kapsamlı politikaların olabileceği gerçeğidir (Keskin 2008: 9).

Mecliste milletvekili çoğunluğuna sahip olan siyasi parti(ler) kendi seçim bölgelerinde bulunan ilçeleri seçim yatırımı olarak görmelerinden kaynaklanan sebeplerden dolayı anayasal gerekliliklere sahip olmayan birçok ilçeyi kısa bir zamanda il statüsüne kavuşturabilmektedir(ler). Bunun tersi bir durumda yaşanabilmektedir. Şöyle ki siyasi parti(ler) oy alamadıkları seçim bölgesinde bulunan bir ili cezalandırmak amacıyla ilçe statüsüne düşürebilmektedir(ler) (Sezer 2005: 172).

İl ve ilçe sayılarının arttırılması bir "Büyük Politika"nın uygulama aracı olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de Büyük Politika olarak ifade edilen ise *bölge yönetimi* kurmaktır. Bu politika sadece bir hükümetin görüşü veya hedefi olarak adlandırılmaz. Çünkü il ve ilçe kanun yolu ile kurulmaktadır. Dolayısıyla TBMM görüşmeleri de il ve ilçe kurulmasında bütün siyasi partilerin aynı görüşte olduğunu gösteren bir kanıt niteliğindedir (Keskin 2008: 96).

Geray (1993: 13) taşra örgütlenmesinin ikili yapısı içerisinde hatalı bir uygulama olarak illerin ilçeleştiği ve ilçelerin bucaklaştığı gerçeğini vurgulayarak bunun çözüm yolunun iller üstünde bir yapılanmanın kurulmasından geçmekte olduğunu ifade etmiştir. Ancak bu yapılanmanın "bölge valiliği" biçiminde değil, Fransa'da uygulanan ve KAYA raporunda da benimsendiği görülen "eşgüdüm valiliği" şeklinde olması gerektiğinin vurgusu yapılmıştır (Geray 1993: 13).

İl sistemi sorunları hakkında farklı açılardan bazı tespitler yapılabilmektedir. Bu tespitler şunlardır (Yalçındağ 1997: 25-32):

- İl sistemi sorunlarının temelinde bürokrat ve politikacı ilişkilerinde yaşanan sorunlar yatmaktadır. Bu sorunun çözüme kavuşturulmadan il yönetiminden beklenen faydaların gerçekleşmesinin beklenmesi gerçekçi bir durumu ortaya çıkartmamaktadır.
- Mülki yönetim sistemi içerisinde il yönetim birimlerinin boyutları Anayasa ve kanunların öngördüğü ölçütlere göre oluşturulmuş değildir. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında il ve ilçe sınırları Osmanlı Devleti'nden bir miras olarak olduğu gibi alınmıştır.
- İl sınırlarının belirlenmesi ve hangi ölçütlere göre kurulacağını tespit edilmesi konusunda DPT'nin yapmış olduğu sınırlı sayıdaki çalışmaların haricinde bilimsel nitelik taşıyan kapsamlı bir çalışma yapılmamıştır.
- İl sınırlarının ilde teknik hizmet vermek için yeterli olmamasından dolayı 1950'lerden sonra bu hizmetlerin il sınırları dışına çıktığı görülmüştür.
- İl sisteminde yönetim birimlerinin sınırlarının yetersiz kalması sonucu "bucak"ların varlığına son verilmiştir. Bu da il sisteminde yönetim birimlerinin sınırlarının yetersiz kaldığının bir göstergesidir.

Mülki yönetim sisteminin en büyük sorunlarından biri kırsal alanda yaşanan yönetim boşluğudur. Merkezi yönetimin kırsala götürdüğü hizmetleri taşra örgütlenmeleri aracılığıyla gerçekleştirmesi sonucu kırsalda "yönetim boşluğu" olarak adlandırılan yönetsel ve yapısal açıdan değerlendirilebilecek sorunlar ortaya çıkartmaktadır. Bu sorunların temel nedenleri şu şekilde sıralanabilmektedir (Yalçındağ 1991: 129):

- İl sistemimizin temel kuruluş amacı taşradaki merkezi yönetimin kuruluşları arasında uyum ve idari bütünlüğün sağlanmasıdır. Ancak il sistemimiz bu niteliğinden oldukça uzaklaşmış durumdadır.
- İlçe yönetim birimi il sistemimiz içerisinde "temel hizmet birimi" olarak öngörülmesine rağmen bu görevini yerine getirebilecek *yetki, işlev, kaynak ve donanımından* yoksundur.
- İl özel yönetimleri kırsala hizmet götürmek için gerekli olan imkânlarla sahip kılınmamıştır. Dolayısıyla il özel yönetimlerinin yetkisiz ve güçsüz birimler olduğu yönünde izlenim uyandırılmıştır.

Mülki yönetim birimi olan bucakların fiilen ortadan kaldırılması taşrada yönetim boşluğuna sebebiyet verebilecektir. Bununla birlikte bucakların ortadan kaldırılması sonucunda üç olan mülki yönetim birimi sayısı ikiye indirilmiş olacaktır. Dolayısıyla mülki yönetim sisteminde yaratılan bu boşluk dışarıdan başka örgütlenmelerin kurulması yolu ile kapatılmaya çalışılmaktadır (Başa 2008c: 2). Böylece mülki yönetim sistemi etkisizleştirilmiş bir hal alacaktır.

Mülki yönetim sistemi örgütlenme konusunda iki unsur tarafından baskı altına alınmış durumdadır: Yeniden yapılanma sürecinde bölge esasına göre örgütlenme önerileri mevcuttur. Aynı zamanda bakanlıkların yapılanmasında taşra örgütlenmesine gitmesinin yasaklanmaya çalışılması da mülki yönetim sistemini olumsuz yönden etkilemektedir. Yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunlar yerel yönetimleri mülki yönetim sisteminin etkilerinden uzaklaştırmakta (Keskin 2009a: 472) ve olması gereken bağları kopartılmaktadır.

Merkezi yönetimin ülkenin her kesimine hizmet götürmek için kendi taşra örgütlerini kullanması sonucu ortaya çıkan bürokratik ve merkeziyetçi yapılanma durumunda yerel halka kaliteli, etkili ve verimli bir hizmet sunumunun sağlanması oldukça zor olacaktır. Yerleşim yerlerini parçalayarak halka hizmet götürmek için küçük illerin ortaya çıkması amaç dışı sonuçların meydana gelmesine sebep olabilecektir. Aynı zamanda bu gibi uygulamalar ile sonuca varmak imkânsızdır (Sanal 2000: 230).

Ancak il sayısının azaltılması yolu tercih edildiği takdirde yerel halkın bu duruma tepki göstereceği olasılığı bulunmaktadır. Çünkü yerel halk yaşadığı birimin daha fazla gelişmesini, merkezi yönetimin bir temsilcisine daha kolay ulaşılabilmesini ve devletin kendilerine daha fazla hizmet sunmasını talep etmektedirler. Bir ilin ilçe konumuna düşürülmesi o ilde yaşayan halkı psikolojik olarak etkileyebilecektir. Aynı zamanda ilçe haline gelen birimin hangi ile bağlanacağı konusunda da halk açısından sorun ortaya çıkabilecektir (Sanal 2000: 236).

Son yıllarda yerel yönetimler alanında yapılan yeni düzenlemeler yerel yönetimlere daha fazla ağırlık verilmesine, yetki aktarımına ve yerel özerkliğe doğru bir yönelime sebep olmuştur. Bu gelişmeler küresel boyutta yaşanan demokratikleşme çabalarının izlerini taşımaktadır. Elbette bu düzenlemeler yerel yönetimler açısından oldukça büyük ve önemli gelişmelerdir. Ancak yaşanan bu süreçte mülki yönetim sisteminin veya il genel yönetiminin değişime uyum sağlayarak olması gereken esnekliğe kavuşturulması

gerekmektedir. Aksi bir durumda köklü bir geçmişe sahip olan mülki yönetim sistemi fonksiyon kaybına uğrayabilecektir. Böyle bir durumda mülki yönetim sistemini geleceğe taşımak oldukça güç olacaktır (Arslan ve Mahmutoğlu 2011: 16).

Yeni il ve ilçe kurulması konusunda Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararlar önem taşımaktadır. 31.05.1995 tarih ve 4109 sayılı "İl ve İlçe Kurulmasına Dair Yetki Kanunu"na dayanılarak çıkartılan 03.06.1995 tarih ve 550 sayılı "Sekiz İlçe ve Üç İl Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile üç yeni il (Karabük, Kilis ve Yalova) kurulmuştur. Ancak 4109 sayılı "İl ve İlçe Kurulmasına Dair Yetki Kanunu" Anayasa Mahkemesi tarafından 04.07.1995 tarihinde oybirliği ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesini şu şekilde açıklamaktadır (Polat 2010: 109; Anayasa Mahkemesi Kararı (Esas Sayısı: 1995/35; Karar Sayısı: 1995/26; Karar Günü: 04.07.1995, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e965c6c1-1ef2-46cf-8bb8-d56cae453a0e?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi: 27.04.2014):

"Yeni il ve ilçelerin kurulması, bir il ya da ilçeye bağlanacak ilçe, kasaba ya da köylerin belirlenmesi, ayrıca belediyesi bulunmayan yeni ilçelerde belediye kurulması, buralarda görevlendirilecek personel kadrolarının oluşturulması; ivedi, zorunlu ve kısa sürede sonuçlandırılacak bir konu değildir. Bunlar kapsamlı ve uzun süreli bir çalışmayı, araştırma ve düzenlemeyi gerekli kılar.

Anayasa Mahkemesi'nin bundan önceki kararlarında da; örgütlenmeye ilişkin işlemlerin ivedi ve zorunlu olmadığı, bu konuların özelliği nedeniyle uzun süreli ve çok yönlü çalışmaları zorunlu kıldığı, bir plana dayalı olarak ve sık sık değiştirilmeyecek biçimde yasal kurullarla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

4109 sayılı Yetki Yasası'nda nerelerin il ya da ilçe yapılacağı, yeni il ve ilçelerin kurulmasında ne gibi ölçütlerin esas alınacağı belirtilmemiştir. Yasa'nın konusunda, amacında ve kapsamında belirsizlik vardır. Ayrıca zorunlu ve ivedi bir durum için düzenleme yapılması ve yetki verilmesi koşuluna uyulmamıştır. Bu yönüyle yasama yetkisinin devri niteliğindedir."

### 11.7.1. Yeni İl ve İlçe Kurmanın Yararları

Yeni il ve ilçe kurarak coğrafi alan açısından yönetsel alanları küçültmenin bazı yararları mevcuttur. Bu yararlar şu şekilde sıralanabilmektedir (Şahin 1998: 59):

- Coğrafi alanın büyüklüğünden kaynaklanan sebeplerden dolayı merkeze uzak olan bir yerleşim birimi il veya ilçenin sunduğu hizmetlerden yeterince faydalanamayabilmektedir. Dolayısıyla yeni il ve ilçe kurarak coğrafi alan daraltılmakta ve eskiden merkeze uzak olan bir yerleşim birimi yeni durumda merkeze yakın bir konuma gelebilmektedir. Böylece hizmet sunumlarından eskiye oranla daha yeterli miktarda yararlanılabilecektir.
- Merkeze yakın bulunan bir yerleşim yeri ile merkeze uzak bulunan bir yerleşim yerinin arasındaki gelişmişlik veya gelişmemişlik açığı kapatılabilmektedir.
- Vatandaşların devletten beklentileri karşılanmış olmaktadır.
- Büyük ilçelerde ilçe örgütünün yetersizlikten dolayı hizmet verememesi durumu yönetsel alan daraltılarak çözülebilmektedir.
- Coğrafi alanın daraltılması ve örgüt yapısının da genişlemesi sonucu yerleşim birimlerinden emniyet ve asayiş açığı daha kolay kapatılabilmektedir.
- Kırsal alanlarda yeni oluşturulacak yönetsel kademelerde yerleşim yerlerinin artmasından dolayı göç olgusu ve yerleşim dağınıklığından kaynaklanan sorunlar çözülebilmektedir.

### 11.7.2. Yeni İl ve İlçe Kurmanın Sakıncaları

Yeni il ve ilçe kurarak coğrafi alan açısından yönetsel alanları küçültmenin bazı sakıncaları mevcuttur. Bu sakıncalar şu şekilde sıralanabilmektedir (Şahin 1998: 59-60):

- İllerin daha küçük coğrafi alanlara sıkıştırılması bölge valiliği gibi oluşumların gündeme gelmesine sebep olmaktadır.
- Yeni yönetsel kademelerin kurulması bütçeye ek maliyet getirmektedir.
- Yeni il ve ilçelerde örgütlenme aşaması uzun sürebileceğinden dolayı vatandaşa hizmet sunumlarında aksamalar yaşanabilmektedir.
- Sunulan hizmetlerin maliyeti artmaktadır.

- Yeni kurulan il ve ilçe sınırlarında yaşayan vatandaşlar eski bağlı buldukları il ve ilçelere geri dönme taleplerinde bulunabilmektedirler. Böyle bir durumda da yönetimde hoşnutsuzluk ve istikrarsızlık yaşanabilmektedir.
- Yerleşim yerlerinin il veya ilçe olmasını bekleyen vatandaşların talepleri karşılanmadığı takdirde yeni kurulan il ve ilçelere karşı halktan gelen bir tepki oluşabilmektedir.

### **11.8. Bölgesel Örgütlenme Yolu İle İl Sistemi Dışına Çıkma veya Kaçma İsteği**

Türkiye'nin Osmanlı Devleti'nden 1940'lı yıllara kadarki devlet yönetimi süreci incelendiği takdirde tarımın çok fazla gelişmediği, belirli bir seviyenin altında ve yalnızca aile düzeyinde kaldığı, ulaşım ve haberleşme imkânlarının yetersiz olduğu, ticari alanda da yetersizliğin olduğu ve yalnızca büyük sanayi faaliyetlerinin devletin öncülüğünde yapıldığı bilinmektedir. Devlet bu düzen içerisinde asayiş ve güvenliğin sağlanması ve kamu düzeninin korunması gibi temel devlet hizmetleri ile kendisini sınırlandırmıştır. Ancak bu düzen 1945'li yıllara gelindiğinde çözülmeye başlamıştır. Devlet vatandaşın gelen talepleri karşılamak ve gelişen dünyaya kendisini uyarlamak zorunluluğu içerisinde girmiştir. Böylece devlet geleneksel hizmet modelinden büyük altyapı hizmetlerini gerçekleştirecek bir anlayışa geçiş yapmıştır (Tamer 2001: 123).

Devletin değişen yüzü ve hizmet sunmasındaki değişiklikler taşra örgütlerinin günün gelişen koşullarına uyum sağlaması zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir. Ancak taşra örgütlerinin maddi imkânsızlıkları ile personel ve araç ve gereç eksikliklerinden kaynaklanan sorunlar yüzünden hizmet ve yatırım olanakları azalmıştır. İl sistemini esas alan taşra örgütlenme biçimi yeni gereksinimleri karşılayamaz duruma gelmiştir. Bu sebepten dolayı il sistemi dışında farklı alternatiflerin aranması yoluna gidilmiştir (Tamer 2001: 123).

Mülki yönetim sistemi içerisinde mülki yönetim amirlerinin yetkileri konusunda en sık karşılaştıkları sorunlardan birisi de il sistemi dışına kaçma eğilimidir. Bu eğilim il sisteminin işleyiş esaslarını bozmaktadır. Çeşitli kanunlar aracılığıyla vali ve kaymakamların yetkileri kısıtlanabilmektedir. Bu eğilimin temel amacı taşra örgütlerinin yönetiminin mülki idare amirlerinin kontrolü dışına çıkartmaktır (Köksal 1969: 119).



Avrupa'nın üniter yapıya sahip devletleri II. Dünya Savaşı'ndan sonra bölgeselleşme konusunda daha ılımlı bir yol takip etmeyi tercih etmişlerdir. Bölgeselleşme konusunda çalışmalar başlatan ilk Avrupa devletleri Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Belçika olmuştur. Bu ülkeler birbirlerinden farklı uygulamalara sahip olan bölge meclislerine kısmi veya genel yasama yetkisi tanımışlardır. Örneğin Fransa'da bölge yönetimi, il ve belediye gibi bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda Fransa'nın yönetsel bölgeselleşme konusunda ileri bir düzeyde olduğu ifade edilebilmektedir (Keskin 2009a: 514-515).

Bölgeselleşme yapılanması devletin altında ve il yönetim birimlerinin üstünde yer alan yönetsel ve siyasi bir birim olarak yönetim sistemine eklenmesiyle oluşturulmaktadır. Bölgeselleşme üzerinde uygulandığı ülkenin yönetim yapısını iki farklı biçimde etkilemektedir. Şöyle ki; bölgeselleşme ilk olarak İspanya ve İtalya gibi ülkelerde uygulandığı gibi yeni bir devlet modelinin ortaya çıkmasına sebep vermektedir. İkinci olarak Fransa gibi üniter bir yapıya sahip olan bir ülkede yönetim sistemine uyum sağlayarak sistem içerisinde bir yönetim kademesi olarak yer alabilmektedir (Nalbant 2012: 3).

Devlet hizmetlerinin sayısının ve niteliklerinin artması sonucunda vatandaşa daha kaliteli hizmet sunma yöntemleri ve teknikleri aranmaya başlanmıştır. Yeni tekniklerin uygulanmasının zorunlu olduğu hizmetler için yeni uzmanlık alanları da gelişmeye başlamıştır. Bu durum bakanlıkların sayısının arttırılmasına ve mevcut bakanlıklar içerisinde “özerk eğilimli yeni birimlerin oluşmasına yol açmıştır.” Böylece illerin fiziki sınırlarını aşan bölgesel yapılanmalar ortaya çıkmıştır (Tamer 2001: 123). Ancak bu bölgesel yapılanmalar “başıboş ve düzensiz” bir görünüm sergilemektedirler. Bununla birlikte bu yapılanmaların kendi aralarında uyumlu bir biçimde çalıştıklarını ifade etmekte oldukça zordur. Bir ili içine alan bir yapılanma söz konusu olabileceği gibi, on ili içine alan bir yapılanmadan da söz edilebilmektedir. Bu yapılanmaların temel amacı vatandaşa hem kolay hem de etkili hizmet sunmak olmasına rağmen günümüzde geleneksel ve hedef kayması mülki yönetim sistemi dışına çıkarak bağımsız örgütlenmeler halinde varlıklarını sürdürmektedir (Bedük 2011: 31).

Mülki yönetimin sınırlarının daralması sonucu sistemin etkinliği giderek kaybolmaktadır. Böyle bir ortamda sınırları eski merkezîyetçilik anlayışı ile şekillenmiş ve daraltılmış bir alanda mülki yönetim sisteminin varlığı il sınırlarını aşan bölgesel

yapılanmaların meydana gelmesine sebep olmaktadır. Bölgesel örgütlenme mülki yönetim amirlerinin denetimleri dışına çıkılabilmek için bir araç olarak kullanılabilir (Şaylan 1976: 37).

Bölgesel örgütlenme konusunda en ilginç durum bu yola başvuran bakanlıkların bölge kuruluşlarının kendilerine özgü örgütlenme biçimlerinin veya “bölge” anlayışlarının var olmasıdır. Böyle bir durumda farklı bakanlıklara bağlı olarak görev yapan bölgesel kuruluşların görev alanları birbirleri ile uyumsuz durum sergilemektedir. Farklı bir ifade ile yönetimde tek bir düzenin varlığı tartışmalıdır (Şaylan 1976: 37).

Bölgesel örgütlenme sonucunda ortaya çıkan bölge kuruluşları Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde yeni ortaya çıkan bir durum değildir. Ancak bölge kuruluşlarının dikkat çektiği zaman dilimi bu noktada önem kazanmaktadır. Bölge kuruluşları mülki yönetim sisteminin zayıflamaya başladığı 1946 yılı sonrasında ortaya çıkmış olmalarıdır. Mülki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması ve aksayan yönlerinin düzeltilmesi konusunda çalışmalar yapılırken bölgesel örgütlenmenin ortaya çıkarmış olduğu fiili durum göz önünde bulundurulması gereken önemli bir unsur oluşturmaktadır (Şaylan 1976: 37-38).

İl sistemi dışına çıkma isteğinden kaynaklanan sebeplerden dolayı merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi kendi içerisinde düzensiz bir yapılanma sergilemektedir. Merkezi yönetime bağlı kuruluşların bir kısmı il düzeyinde örgütlenmesine rağmen, bir kısmı il sistemi dışına çıkarak birkaç ili içerisine alan bir yapılanmayla örgütlenme yolunu seçmişlerdir. Bu tercih bölge örgütlenmesini meydana getirmiştir (Türe 1998: 63).

Bir kamu yönetimi sistemi içerisinde bölgesel düzeyde örgütlenmek bir ihtiyaç haline gelebilmektedir. Bu sebepten dolayı il sistemi dışına çıkılarak yerel olmayan hizmetlerin vatandaşa sunulabilmesi için bölgesel örgütlenme yoluna başvurulabilmektedir. Bu durum doğal bir oluşumu ifade ederken üzerinde önemle durulması gereken ve farklı bir anlama gelebilen husus bölgesel örgütlenmenin il sisteminin bir alternatifi olarak gösterilmesidir. Bölgesel örgütlenme hizmetlerinin en bilinen örnekleri baraj inşaatları, karayolları uygulamaları, ormanları koruma projeleri ve elektrik dağıtımdır (Çoker 2003: 31).

İl yönetimi aşırı merkeziyetçi bir anlayışın biraz daha yumuşatılmış bir biçimi olarak değerlendirilebilmektedir. Dolayısıyla aşırı merkeziyetçi uygulamalardan uzaklaşılmasını istemeyen üst düzey bürokratlar bölgesel örgütlenmeler yolu ile il yönetimi sisteminden uzaklaşmak isteyebilmektedirler. Bürokratik düzen bölgesel kuruluşları il sistemine oranla

daha özgürce ve aşırı merkeziyetçi anlayışla yönetebilmektedir. İl yöneticisi olan vali ilde hem devletin hem de hükümetin ve aynı zamanda her bakanın ayrı ayrı temsilcisi olmasından dolayı tek bir bakana bağlı olarak görev yapmamaktadır. Bu durum da valiye tek bir kişinin hükmetmesini zorlaştırmaktadır. Vali ilde hem merkezi yönetimin kendisine vermiş olduğu görevleri yerine getirirken hem de yerel halkın yerel sorunları ile ilgilenmektedir. Valinin bu çift yönlü görevleri kendisini aşırı merkeziyetçi bir anlayıştan yoksun bırakmaktadır. Merkezi yönetimin üst düzey bürokratları ve bürokrasi düzeni valiliğin bu konumundan dolayı il sistemi dışına çıkma ihtiyacı içerisine girebilmektedirler. Bu ihtiyaç il sistemi dışına çıkma isteğinin temelini oluşturmaktadır (Çoker 2003: 127).

Bölgesel düzeyde örgüt kuran genel müdürlüklerin sayısının artırılması mülki yönetim amirlerinin yetkileri daha fazla daraltmıştır. Örgütler mülki yönetim sistemini yazışma kanalı olarak görmelerinden dolayı işlerin geciktirildiğini kabul etmektedirler. Dolayısıyla işleri geciktirdiği öne sürülen sistemin yöneticileri mülki yönetim amirlerine bağlı olmak istememektedirler (Köksal 1969: 120).

İl sisteminin dışına çıkma eğilimlerini savunan kişilerin temel dayanak noktası çok fazla görevi bulunan mülki yönetim amirlerinin özellikle teknik bilgi gerektiren konularda hızlı kararlar alamadığıdır (Köksal 1969: 121).

İl sisteminden kaçma eğilimlerinin ilk örneklerini Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Yol-Su-Elektrik Genel Müdürlüğü gibi kurumlar oluşturmaktadır. Ardından Bakanlıkların hizmet birimleri aracılığıyla il sisteminin yönetim ve denetimi dışına çıkma istekleri ile eğilim artarak devam etmiştir (Şahin 1998: 52).

Yönetsel iş bölümü olarak adlandırılan çeşitli uygulamalar sonucunda bazı uzmanlık alanı isteyen birimler il ve ilçe düzeyinde kamu hizmeti sunma konusunda öne çıkmış ve böylece mülki yönetim sistemi de arka planda kalmıştır. Mülki yönetim sisteminin statüsünde bir azalmaya sebebiyet veren bu tür uygulamalar da halkın uzmanlık birimlerini sorunlarının çözümü konusunda daha etkili görmelerinin de payı bulunmaktadır. Örneğin günlük yaşantısını sürdürebilmek için Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün veya Karayolları Genel Müdürlüğü'nün gerçekleştirmiş olduğu hizmetlere muhtaç olan vatandaş açısından mülki yönetim sistemi çok fazla bir anlam ifade etmemeye başlamıştır. Çünkü bu birimler taşra ile sürekli iletişim halinde ve taşra halkının temel ihtiyaç duyduğu hizmetleri yerine getiren birimler olarak varlıklarını korumaktadırlar. Dolayısıyla, örneğin Karayolları

Genel Müdürlüğü'nde çalışan bir mühendis halkın gözünde kaymakam veya validen daha fazla saygın bir konuma yükselebilmektedir. Mülki yönetim amirlerine karşı olan bu tür yaklaşımlar zaman zaman artış gösterebilmektedir (Karasu 2003: 62).

İllerde ve ilçelerde bulunan Bakanlıkların temsilciliklerinin teknik hizmetlerinin başında bulunan kişiler hem vali ve kaymakamlardan emir almaktadırlar hem de merkezi yönetimde yer alan hiyerarşik üstlerine bağlı bulunmaktadır. Dolayısıyla bu durum aynı hizmet birimi üzerinde çift başlılık yaratmaktadır. Bakanlıklar gerçekleştirmek istedikleri faaliyetleri açısından tüzük ve yönetmelikler çıkartmak suretiyle valilerin yetkilerini kısıtlayarak veya tamamen kaldırarak valileri hizmet sunumunda ve emir-komuta kademesinde dışarıda bırakabilmektedirler. Böyle bir durumda merkezi yönetimin taşra teşkilatları koordinasyon ve hizmet planlaması konularında hizmet yapamaz duruma gelebilmektedirler. Bunun sonucunda da il sisteminde taşra hizmetlerini planlayacak ve hizmetler arasında koordinasyonu sağlayabilecek ara kurumların varlığına ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır (Şahin 1998: 52).

Vali hangi siyasi partiye karşı sempati duyarsa duysun ve hatta ilgi duyduğu siyasi parti tarafından valilik makamına atanması durumunda bile, vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olarak görev yapmaktadır. Dolayısıyla vali halka ve yerel sorunlara en yakın yöneticilerden birisidir. Vali tek bir bakanın ve bakanlığın emri altında değildir. Bu sebepten dolayı çoklu fonksiyona sahip olan valinin vatandaşa karşı yaklaşımı daha tarafsız bir biçimde olabilmektedir. Ancak merkezi yönetimdeki siyasetçiler valinin tek bir yerden emir almamasını sınırlayıcı bir unsur olarak görmekte ve il sistemi dışına çıkarak bölgesel kuruluşlara doğru yönelmektedirler. Çünkü bölge kuruluşlarında görev yapan bürokratlar yalnızca ilgili bakanlığa bağlı olmakta ve geneli düşünmek yerine tek bir bakanlığı ve bakanı önceliğe koymaktadırlar. Bu sistem içerisinde bürokratlar aldıkları emirleri koşulsuz bir biçimde uygulamaktadırlar. Bu durum sonucunda da merkezdeki yöneticilere daha kolay bir yönetim imkânı yaratılmış olmaktadır (Çoker 2002: 3).

### **11.9. İl Sisteminde Yetki Devri Sorunu**

İl sistemi içerisinde görev yapan vali, vali yardımcısı ve kaymakamın yetki devretmeden birçok evrakı aynı gün içerisinde imzalamak zorunda kalması il sisteminin sorunlarından birisini oluşturmaktadır. İl sisteminin kapsamına giren il ve bütün ilçelerin dairelerinin evrakları vali, vali yardımcısı ve kaymakam tarafından imzalanmak

zorundadır. Özellikle vali yardımcıları gün içerisinde çok sayıda evraka imza atmaktan yönetim ile ilgili kararlara katılamaz duruma gelmektedirler. Dolayısıyla hizmet sunumları aksayabilmektedir (Çoker 1996: 18-19).

Mülki yönetim amirleri bir yönetici olarak masa başında çok fazla oturmamaları gerekmektedir. Aynı zamanda masa başına bağlı kalmak iyi bir yöneticinin özellikleri ile ters düşebilmektedir. Bütün evrakları kendisinin imzalaması sonucunda örgütün tamamına hakim olacağı düşüncesi ve her işi örgütte bulunan diğer kişilerden kendisinin daha iyi yapabileceği inancı yöneticileri masa başına bağlamaktadır. Aksine bir yönetici bazı yetkilerini çalışma arkadaşları ile paylaşması hizmet sunumu açısından daha kaliteli bir sonucu ortaya çıkaracaktır ve kendisinin yokluğunda hizmetler devamlı olarak aynı kalitede sunulabilecektir (Çoker 1996: 19).

#### **11.10. İl Genel Yönetiminde Valilerin Seçimle Göreve Gelmesi ve Atanmış – Seçilmiş Yönetici İkilemi**

Türk yönetim geleneğinde bürokrasi ile siyaset bazı durumlarda uç noktalarda çakışmıştır. Yönetim yapımız içerisinde kamu görevlileri kimi zaman “boynu kıldan ince” bir duruma gelirken kimi zamanda “bürokratik oligarşi” hakimiyeti altında hüküm sürmüşlerdir. “Bürokratik oligarşi”yi bir güç olarak değerlendiren ve bu gücün zirvesine çıkanlar da olmuştur. Bu iki zihniyet algılaması gelişmiş demokratik ülkelerde bir denge üzerine oturtulmuşken Türkiye’de tam olarak yerine oturmayan ve benimsenmeyen unsurların olduğu bilinmektedir. Bu noktada atanmış ve seçilmiş yönetici ikilimi ortaya çıkmaktadır (Mahmutoğlu 2011: 155).

Bürokratik yönetimin işleyiş sürecinden, teknolojik gelişmelerden ve uzmanlık bilgisinden kaynaklanan sebeplerden dolayı bürokrasi vatandaştan uzaklaşarak kendi içine kapanmıştır. Dolayısıyla siyasal sisteme olan ihtiyacı bir dereceye kadar azalmış ve sahip olduğu imkânları kendi önceliği kapsamında kullanma yoluna gitmiştir. Ancak unutulmamalıdır ki atanmış bürokratlar halkı temsil etmezler. Bu özelliklerinden dolayı atanmış bürokratların seçilmişler kadar vatandaşların istek ve sorunlarına duyarlı olmadıkları yönünde yaygın bir inanç vardır (Mahmutoğlu 2011: 155).

Türkiye’de yöneticiler arasında yaşanan “seçilmişler-atanmışlar ikilemi” mülki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması konusunda atanmışlar açısından bir sorun olarak ortaya çıkmakla birlikte seçilmiş yerel yöneticilerin lehine bir durumun oluşmasını da istem dışı bir hale getirmektedir (Yaşamış 2005: 364).

Vali atamalarında hükümetlerin takip etmiş oldukları yöntem istisnaları da sıklıkla görülmekle birlikte genel olarak mülki yönetim amirleri veya diğer bir deyişle kaymakamlar arasından atamaktır. Dolayısıyla valiliğin “istisnai memurluk” niteliğinden kariyer mesleği haline geldiği ifade edilebilmektedir (Karasu 2003: 73).

Valilerin seçim yolu ile göreve gelmesinde vatandaşların talepleri ve hassasiyetleri dikkate alınması gerekmektedir. Vatandaşın vali atamalarına karşı bir tepki içerisinde olduğu ifade edilebilmektedir. Bu tepkinin kaynağı Karasu (2003: 76)’nın da alıntı yaptığı, Cahit Emre’nin bir televizyon programında ifade ettiği şu sözleri ile açıklanabilmektedir (Mülki İdarenin Geleceği, <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/83975.asp>, Erişim Tarihi: 26.12.2013):<sup>4</sup>

“... , halk vali ve kaymakamların seçimle iş başına gelmesini isterken, bunun arkasında yatan nedene bakmak lazım, bunu okumak gerekir. Halk, vali ve kaymakamların çalışmalarına, atanmalarına siyasal müdahalelerin yapılmış olmasından yıldırı için biz seçelim demektedir. Dolayısıyla seçim mutlak anlamda halkın seçim istediği yönünde yorumlanmamalı, bunun arkasında yatan, halkın bu yönde görüş bildirmesine neden olan gerekçeler üzerinde durmak gerekir. Biz çalışmamızda buna de yer verdik. Dolayısıyla mülki idare amirlerinin sistemin gereklerine göre öngörülen şekilde çalışabilmelerine olanak verecek, halkın içinde halka hizmet edebilecek yapıda ve koşullarda çalışmalarını sağlamak, halkın bu yönde belirttiği tepkiyi de büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır diye düşünüyorum.”

Merhum Vali Recep Yazıcıoğlu’nun aynı televizyon programındaki şu ifadesi valilerin seçimle göreve gelme arzusunun sebebinin açıklanmaktadır (Mülki İdarenin Geleceği, <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/83975.asp>, Erişim Tarihi: 26.12.2013): “...valiler seçilsin olayı,...valilerin siyasetten çok fazla etkilenmemeleri anlamında bir yapılanma talebi ve arzusudur.”

<sup>4</sup> 21.05.2001 tarihinde NTV kanalında yayınlanan, Oğuz Haksever’in sunduğu ve Yrd.Doç.Dr.Cahit Emre ve dönemin merkez valisi olan Merhum Recep Yazıcıoğlu’nun konuk olarak katıldığı, “Mülki İdarenin Geleceği” konulu “Yakın Plan” adlı televizyon programı. (Daha ayrıntılı bilgi için Bkz. <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/83975.asp>, Erişim Tarihi: 26.12.2013).

Valilik makamına ilk defa veya tekrar göreve gelme yolu ile yapılan atamalarda tecrübe ve liyakat unsuru yerine siyasi tercihlerin daha etkili olduğu görüşleri “yetenek ve deneyim” unsurlarının arka planda kalmasına sebep olmaktadır. İl yönetim birimlerinde devlet ve hükümet temsilcisi olarak görev yapan valinin atanması konusunda siyasilerin sürece dâhil olmaları sebebi ile atama olayları siyasallaşmış bir görünüm sergilemektedir. Bu sebepten dolayı valilerin atama yolu ile değil, seçim yolu ile göreve gelmelerini ifade eden “seçimli valilik” konusu Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması tartışmalarında gündeme gelmiştir (Gönül 1992: 52).

Valinin merkezi yönetimin il yönetim birimindeki “yetki genişliği” ilkesine dayanılarak hiyerarşik bir temsilcisi konumunda bulunmasından dolayı vali 1864 yılından günümüze kadar atama yolu ile göreve gelmiştir (Gönül 1992: 55).

Seçilmiş vali uygulamasının gündeme gelmesinde siyasal tercihlerin liyakat, yeterlilik, bilgi birikimi ve devlet kademesinde tecrübe gibi unsurların önüne geçmesi önemli rol oynamıştır. Seçimle göreve gelen vali uygulamasından beklenen valinin siyasal süreçten arındırılarak tarafsız olmasını sağlayabilmektir. Çünkü yönetimde meydana gelebilecek siyasallaşma yönetimin tarafsızlığını ortadan kaldıracak, yönetimde tarafsızlık ilkesi son bulacak ve hizmet sunumlarında tarafsız bir biçimde davranılmasına engel olacaktır (Günay 1999: 46-86).

Valilerin seçimle göreve gelmesi Türk kamu yönetiminin merkezi yönetim ilkelerine göre şekillenmiş uzun tarihi ve merkezîyetçi yapılanmasının bundan sonra yerinden yönetim ilkesine göre şekilleneceği veya bu ilke kapsamına taşınacağı anlamına gelmektedir. Valilerin seçimle göreve gelmesi sonucunda il sistemi yerel yönetimler ekseninde dönüşüme uğramış olacaktır (Gönül 1992: 60).

Devleti güçlü kılmak için merkezi yönetime ağırlık vermek ve yerel yönetimleri dışlamak anlayışı oldukça tutarsızdır. Çünkü gelişen dünyada yerel yönetimleri dışlamak ve sadece merkezi yönetime ağırlık vermek kabul edilemez bir durumdur. Mevcut durumda merkezi yönetimin ataması ile göreve gelen vali nasıl devleti temsil etmekteyse seçim yolu ile göreve gelen ve yerel yönetimlere doğru yönelişin bir anlayışını yansıtan seçimli vali uygulaması devleti temsil edebilmektedir. Çünkü yerel yönetimlerde devletin bir unsurdur ve kamu yönetimi sisteminde belli bir yer işgal etmektedir (Gönül 1992: 63).

Atanmış ve seçilmiş yönetici ikilemine katkı sağlayan bir diğer unsur da Osmanlı Devleti'nden başlayan ve günümüze kadar ulaşan devlet ile halk arasında yaşanan uzaklaşma veya ayrışmadır. Batı tarzı yönetim biçiminin benimsenmesi sonucu yöneticilerin uygulamaları Türk toplumunun günlük yaşantısına uymamış ve halk ile yöneticiler arasında bir uyumsuzluk meydana gelmiş ve birbirinden uzaklaşma dönemi başlamıştır. Bürokratlar yönetimi devam ettirmek ve düzeni sağlamak adına halkın değerlerini ve toplumsal gerçekleri hesaba katmadan uygulamalarını sürdürmüşlerdir. Bu durum da devlet ile halk arasında aşılabilir gibi duran engellerin oluşmasına sebep olmuştur. Merkezi yönetimin seçilmiş yerel yöneticilere atanmış bir bürokrat gibi davranması atanmış ve seçilmiş yönetici ikilemini kuvvetlendirmektedir (Mahmutoğlu 2011: 156).

Siyasi kadrolaşma uygulaması yetenekli, iyi eğitim görmüş ve devlet kademesinde tecrübe kazanmış kişilerin kamu görevlerine gelmesi yerine yeteneklerinden şüphe duyulan, eğitimi ve tecrübesi yetersiz kişilerin kamu görevlerine atanması sonucunu doğurmaktadır. Böylece kamu görevlileri kendilerini geliştirmek, kamu görevlerinde tecrübe kazanmak, beceri ve yeteneklerine katkı yapmak yerine siyasi sürece dahil olarak yükselmeyi tercih etmeleri olasılığı söz konusudur. Bu da göreve gelen kişilerin görevlerini taraflı bir biçimde kullanmalarının yolunu açabilecektir (Günay 1999: 86).

İl genel yönetiminde yaşanan sorunların aşılması yönünde gerek siyasi partiler gerekse de basın organları vasıtasıyla valilerin atama yolu ile değil de seçim yolu ile göreve gelmesi önerilmektedir. Böyle bir durumda seçimle göreve gelen valinin il genel yönetiminin hiyerarşik olarak en üst kısmında yer alması niteliğini korumasının yanında aynı zamanda vali il özel yönetiminin de en üst yetkilisi olarak görev yapacaktır. Ancak vali ister seçimle isterse de atama ile göreve gelsin valinin konumunda değişiklik yapılmaması amaçlanan hedefe ulaşılmasına engel olabilecektir. Çünkü vali il yönetim biriminde hem devletin, hem hükümetin ve hem de her bakanın ayrı ayrı olmak üzere temsilcisi konumundadır. Valinin seçimle göreve gelmesi ilkesinin benimsenmesi durumunda valinin mevcut konumunun değiştirilmemesi siyaset teorisine ters bir durumu gündeme getirecektir. Seçimle göreve gelecek bir valinin devletin, hükümetin ve her bakanın ayrı ayrı temsilcisi olması siyaset teorisi tarafından kabul edilecek bir durum olmadığı gibi mümkün de değildir. Çünkü seçimle göreve gelecek bir kişinin veya organın her şeyden önce tüzel bir kişiliğe sahip olan bir kurum veya kuruluşta yer alması



gerekmektedir. Bu konuda söylenebilecek farklı bir unsurda seçimle göreve gelecek olan bir valinin bütçe hazırlama imkânlarına sahip olması bir zorunluluk gereğidir. Aksi takdirde valiyi seçim sonucu göreve getirmenin bir anlamı olmayacaktır. Aynı zamanda seçimle göreve gelen bir kişinin hiyerarşik olarak amiri olması kabul edilemez. Başka bir kişinin emri altında olmadan sadece seçmene karşı sorumluluk taşıyan bir güvenceye kavuşturulması seçimle göreve gelecek olan bir valinin en büyük güvencesi ve hakkıdır. Böylece vali hükümetin değil kendi programını uygulama imkânına kavuşmuş olacaktır. Günümüzdeki uygulamada vali merkezi yönetimin taşradaki bir memuru konumundadır. Hiyerarşik olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Kendisine ait bir programı yoktur ve böyle bir program da üretemez. Vali hükümetin programını taşrada uygulayan bir aracı konumundadır. Vali bu konumundan dışarı çıkıp merkezi yönetimin temsilcisi olmak niteliğinden soyutlanarak ilde yalnızca il özel yönetiminin en üst amiri olarak görev yapacaksa seçimle iş başına gelmesi en uygun atama tercih yöntemi olacaktır. Ancak valinin böyle bir konuma sahip olması ilde yerel yönetim ağırlıklı bir yapılanmanın oluşturulmasını da beraberinde getirecektir. Böyle bir durumda da il genel yönetimi ortadan kalkacaktır. Dolayısıyla il genel yönetiminin üstlenmiş olduğu bütün fonksiyonları il özel yönetimi gerçekleştirecektir (Demir vd. 2011: 294-295; Ertabak 1998: 312; Demir vd. 1993: 26).

Seçimle göreve gelen valinin atama yolu ile göreve gelen valiye göre yetki kapsamında bazı farklılıkları vardır. Seçimle göreve gelen bir yöneticinin hiyerarşik olarak bir üstünün veya kendisine emir veren başka bir kişinin olmaması gerekmektedir. Böyle bir yönetici doğrudan seçmene karşı sorumlu olacaktır. Klasik valilik uygulamasında görüldüğü gibi merkezi yönetimin kendisine ilettiği talimatları uygulamak yerine kendi programını hazırlama ve uygulama imkânı olması gerekmektedir. Merkezi yönetimin taşradaki bir temsilcisi olmak niteliğini taşıyan bir yöneticinin seçimle göreve gelmesi uygulamada hiçbir şeyi değiştirmeyecektir. Ancak seçimle göreve gelen bir vali il genel yönetiminin başı olma niteliğini kaybederek yalnızca il özel yönetiminin başı olarak görev yapacak bir duruma geldiği takdirde il genel yönetimi ortadan kalkacaktır. Böyle bir durumda valinin devletin temsilcisi olmak niteliği kaybolmamaktadır (Ertabak 1998: 312-313).

Valinin seçimle göreve gelmesinin benimsendiği ve bu sayede il özel yönetimlerinin güçlendirildiği bir model ile eyalet sisteminin birbirine karıştırılmaması önem taşımaktadır. Başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve diğer benzeri ülkelerde uygulanan eyalet sistemi siyasi bir nitelik taşımaktadır. Bu yapılanma siyasi yerinden yönetimin bir sonucudur ve federal bir yapılanma olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer bir deyişle federal yapılanmanın bir parçasını oluşturmaktadır. Bu sistemde eyalet meclisi kanun yapma yetkisine sahiptir. Bunun aksine il özel yönetimi idari yerinden yönetim ilkesi kapsamında şekillenmiştir ve kanun yapma yetkisine sahip değildir. Görevini kanunlara uygun bir biçimde yönetsel kararlar alarak yerine getirmektedir (Demir vd. 2011: 295).

Atama yolu ile göreve gelen vali vatandaşa karşı herhangi bir sorumluluk içerisinde değildir. Yalnızca kendisini göreve getiren hükümete ve başbakana karşı hesap verme yükümlülüğü içerisinde. Vali atamalarında başbakanın iradesi birinci sırada yer almaktadır. Dolayısıyla valinin il genel yönetiminde sürdürdüğü tutumlar seçimle göreve gelmiş olan Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyetlerini ve hizmetlerini aksama noktasına getirebilmektedir. Kendisini vatandaşa karşı sorumlu hissetmeyen "Böyle bir vali ve karşısında halka karşı sorumlu bir belediye başkanı karşı karşıya geldiği zaman, Valinin yerel hizmetleri kilitleyerek engelleyerek kaybedeceği bir şey yok. Ancak Valiler de seçimle gelse belediye başkanı ile böyle bir çatışmaya girmesi mümkün değil. Belediye hizmetlerini kilitlemeleri mümkün değil çünkü böyle bir durumda seçimi kaybeder." (Valilerin Seçimle Gelmesi Tartışılmalı, <http://www.amirler.net/mulki-idare/valilerin-secimle-gelmesi-tartisilmali-h99060.html>, Erişim Tarihi: 24.06.2013)

Türkiye Cumhuriyeti tarihine bakıldığı zaman valinin seçimle göreve gelmesi yönetim sistemimize çok fazla yabancı bir durum değildir. Valinin seçimle göreve geldiği bir yapılanmada vatandaş bu durumu çok fazla yadırgamayacaktır. Nitekim Cumhuriyet'in ilk yıllarından 1944 yılına kadar tek parti dönemi yaşanmış ve bu aşırı merkeziyetçi yapılanmanın sonuçları yerel yönetimlerde de görülmüştür. Bu dönemde merkezi yönetim ile yerel yönetimleri birbirinden ayıracak keskin hatları bulmak oldukça güç bir hale gelmiştir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin birer uzantısı olarak görülmüştür. Bu durumu açıklayan en güzel iki örnek Ankara'da 18 yıl hem valilik hem de belediye başkanlığı yapan Nevzat Tandoğan ve İstanbul'da 8 yıl boyunca valilik ve belediye başkanlığını tek bir yerden yürüten Fahrettin Kerim Gökay'dır (Aydın 2011: 16).

Valilerin seçimle iş başına gelmediği bir sistem içerisinde ve bürokratlar ile siyasetçiler arasında yaşanan sorunlar olarak da adlandırılabilir Merhum Vali Recep Yazıcıoğlu'nun Selçuk Yalçındağ'dan alıntı yaptığı üç önemli sorun ortaya çıkmaktadır (Yazıcıoğlu 1992: 21; Yazıcıoğlu 1995: 44):

“Mevcut sistemde bürokratla politikacı arasında üç davranış şekli vardır.

- Bürokrat ile politikacı kavga eder, bürokrat makamını kaybeder.
- Bürokrat ile politikacı uzlaşır, koalisyon kurar, bürokrat bu sefer itibarını kaybeder (partizan memur).
- Her iki şıktan kaçınmak isteyen bugünkü bürokrat; eylemsiz, idare-i maslahatçı, gününü gün eden, karışma-görüşme-bulaşma politikasını benimseyen bir tavrın içerisine girer.”

Vali olarak atanan bir kişinin tarafsız olması gerekmektedir. Ancak valilerin bazı durumlarda ve kimi zaman tarafsız davranmadıkları konusunda iddialar öne sürülebilmektedir. Valilerin atama yolu yerine seçim yolu ile göreve gelmeleri uygulaması valileri politize olmaktan (Özbilgin 1995: 275) alıkoyacak bir yöntemdir.

Siyasi partiler ile valiler arasındaki ilişkiler oldukça yoğun bir biçimde yaşanmaktadır. Valiler seçimlerde siyasi partilerin listelerine girebilmekte, kazanan milletvekili olmakta ve kazanamayan adaylar ise vali olarak atanmaktadırlar. Böylece devletin temsilcisi olması gereken bu kişiler bir siyasi partinin temsilcisi gibi algılanmakta ve kendilerine duyulan güven azalmaktadır. Güven azalmasıyla birlikte vatandaşın devletin kendisi olarak gördüğü validen ve dolayısıyla devletten uzaklaşması ve bağların kopartması olasılığı bulunmaktadır (Günay 1999: 89).

Bu noktada seçilmiş ve atanmış kişilerin yönetimde bulunması başlı başına bir sorun olarak da görülmesi doğru değildir. Çünkü sadece atama yöntemi ile göreve geldikleri için birer yönetici olarak mülki yönetim amirlerini arka planda bırakmak hatalı bir yaklaşım tarzını oluşturacaktır. Günümüzde yönetim bilimsel yönü değer kazanmış bir faaliyet olarak değerlendirilmektedir. Yönetim profesyonel kişilerce yapılması gereken bir uğraştır. Mülki yönetim amirleri yönetim bilimi eğitimi almış, hukuk bilgisi bulunan ve çağdaş yönetim ilkelerinden haberdar olan profesyonel yöneticilerdir. Ancak seçim yolu ile göreve gelmiş bütün yerel yöneticiler için bu durumun aynı olduğunu ifade etmek oldukça zordur. Kamu yönetiminde dikkate alınan husus bir işin en iyi ve kamu yararına olacak bir biçimde

yapılmasıdır. Mülki yönetim amirlerinin ise yönetim konusunda yerel yöneticilerden bir eksiği bulunmamaktadır (Başa 2014: 10).

Valilerin seçimle göreve gelmesi konusunda mutlak bir sonuca varıldığını da şimdilik ifade etmek oldukça zordur. Bazı siyasi çevrelerce valilerin de belediye başkanları gibi seçimle göreve gelmesi konusu gündeme getirilirken, mülki yönetim amirlerinin büyük bir çoğunluğu seçimli valilik konusuna sıcak bakmamaktadır. “Nitekim 2002 yılı araştırmasında seçimli valilik önerisi % 68,7 oranında reddedilmiştir.” Seçimli valilik konusuna yakın durmamının sebebi Türkiye’nin koşullarına uygun olmadığı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Üniter yapıya sahip bir devlette valiler devletin temsilcisi konumundadırlar. Ancak valilerin seçimle geldiği bir sistem içerisinde valilerin devletin temsilciliği niteliklerine zarar gelebilecektir. Dolayısıyla valilerin merkezi yönetimden uzaklaştırılarak seçimle göreve gelmeleri durumu devletin üniter yapısına zarar verebileceği endişeleri taşınmaktadır (Başa 2007b: 23).

Sonuç itibarıyla açıklanması gereken son husus valilerin ve kaymakamların atama yolu ile göreve gelmesinin içeriğidir. Gerçekte vali ve kaymakamların atanmış kişiler olması tanımı dar bir anlama sahip olmaktadır. Bilindiği gibi Vali ilde hem devletin hem de hükümetin, kaymakam ise ilçede sadece hükümetin temsilcisi konumundadır. Dolayısıyla vali ve kaymakamlar il ve ilçelerde serbest seçimler sonucu iktidara gelmiş olan hükümeti temsil etmektedirler. Ancak bu temsil hükümetin veya iktidarın siyasi parti temsilcisi olmak niteliğinde değildir. Temsil kanunlaşmış devlet politikaları yönünden konu edilmektedir. Bununla birlikte hükümet de kanunlaşmış devlet görevlerinden sorumludur ve bu görevleri yerine getirebilmek için kanunlaşmış devlet yetkilerini kullanmaktadır. Hükümet merkezi yönetim adı altında bu görevlerini ve yetkilerini il ve ilçede mülki yönetim amirleri aracılığıyla kullanmaktadır. Farklı bir ifade ile mülki yönetim amirleri devlet ve hükümet adına kanunlaşmış devlet görevlerini yerine getirebilmek için devlet yetkilerini merkezi yönetim adına kullanmaktadırlar (Çoker 1999: 22).

## **12. Valilik Kurumunun Siyasileşmesi ve Varlığı Üzerine Tartışmalar**

Mülki yönetim sisteminde siyasileşme veya siyasallaşma olgusu önemli bir yer işgal etmektedir. Mülki yönetim sisteminin siyasetçilerle olan veya olması gereken ilişkileri sistemin siyasallaştığı yönünde bir algı oluşturmaktadır. Bu algının en önemli etkeni mülki

yönetim amiri olan vali ve kaymakamların atanmasında (özellikle valilerin) siyasal müdahalelerinin yoğunluğudur (Karasu 2003: 63).

Tek parti döneminde il valileri Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) il başkanları konumundaydılar. Aynı zamanda 5442 sayılı Kanun'un 9. maddesinde valinin ayrı ayrı her bakanın "siyasi yürütme" aracı olduğu yönündeki ifadesi valilik makamının siyasal bir kurum olduğu yönünde yanlış bir anlayışı meydana getirmektedir. Çok partili hayata geçtikten sonra günümüze kadar geçen süre içerisinde valilik makamını "partizan" uygulamalara alet etmeye çalışan siyasal eğilimlerin mevcut olmasının yanında vali olabilmek veya makamını garantiye almak amacıyla bu sürece isteyerek katılan vali veya vali adaylarının olması (Gönül 1992: 65-66) valilik makamının siyasallaştığı yönünde bir anlayışı meydana getirmiştir.

Bununla birlikte atanan vali ve kaymakamların siyasi görüşlerini görevlerinden önde tutmaları ve kendisini atayan hükümetin adamıymış gibi tavır sergilemeleri vatandaşın mülki yönetim sistemine ve amirlerine karşı bakış açısını değiştirmekte ve bu kavramların aslında siyasal bir olgu olduğu yönünde inanç beslemelerine sebep olmaktadır (Karasu 2003: 64).

İlerleyen zaman içerisinde sosyo-ekonomik gelişmeler ve siyasi meseleler açısından ülkemizde meydana gelen değişimler sonucunda valilik algısı "devlet baba" kavramından farklı bir boyuta taşınmıştır. Sivil toplum örgütlerinin ve diğer baskı gruplarının yönetimden beledikleri talepleri alınan kararlarda önemli rol oynamaktadır. Bunun farkına varan vatandaşlar alınacak veya alınmasını istedikleri herhangi bir karar öncesinde bir araya gelerek yönetimi etkilemeye çalışmaktadırlar. Dolayısıyla vatandaşlar valiyi de diğer tüm kamu görevlileri gibi kararlarında etkilenebilecek ve toplumun baskısını dikkate alması gereken bir görevli olarak görmektedirler. Vali üstlenmiş olduğu denetim ve koordinasyon hizmetlerinden genel bir yönetici olarak kabul görmelerinden dolayı hala önemini ve gerekliliğini korumaktadır (Günay 2001: 292).

Valilik makamı yönetim kültürümüzde önemli bir yer edinmiştir. Vali hem merkezi yönetim hem taşra yönetimi hem de il halkı açısından önemli bir konumda bulunmaktadır. Valilik kurumu ülkenin kalkınmasında önemli görevler üstlenmiş, kısıtlı imkânlarla önemli derecede hizmetlerin yapılmasında öncü olmuş ve zaman içerisinde kendisinden beklenen hizmetlerde bir değişiklik yaşanmasına rağmen kendisine vazgeçilebilecek bir kurum olmaktan oldukça uzak bir yer edinmiştir (Günay 2001: 293).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu vali atamaları konusunda herhangi bir koşul belirtmemiştir. Bununla birlikte 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da valilik makamını istisnai memurluk kadroları arasında saymıştır. Bu sebepten dolayı valilik makamına yapılacak atamalarda memur atama koşulları geçerli değildir. Hükümetin vali atamaları konusunda mutlak bir yetkisi bulunmaktadır. Hükümetler valilerin üstlenmiş olduğu önemli görevlerinden dolayı valilik makamına yapılacak olan atamaların ölçütlerini belirleyip sınırlandırmak girişimlerinde bulunmamışlardır. Vali olabilmek için mevcut hükümetin güvenini kazanmak ve devlet memuru olabilecek niteliklere sahip olmak yeterli görülmektedir. Bu anlayış ve uygulamalardan dolayı valilik makamı siyasi bir konum olarak değerlendirilmektedir (Günay 2001: 295).

Mülki yönetim sisteminin ve mülki yönetim amirlerinin vatandaşın ihtiyaçlarına cevap veremediği ve bu sistemin güncel gelişmelerden uzak kaldığı yönündeki görüşler özellikle 2012 yılından beri siyasi alanda tartışılmaktadır. Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) Bu tartışmaları farklı siyasi alanlarda sürekli olarak gündeme getirmektedir (Uslu 2014: 47).

BDP Genel Başkanı Selahattin Demirtaş valilik kurumunun varlığını şu sözleri ile eleştirmektedir: “Valilik denen kurum gereksiz bir kurumdur. ... Bizim önerdiğimiz sistemde valilik denen bir mekanizma yoktur.” (Selahattin Demirtaş: Valiliği kaldıracağız, Gazete Diyarbakır, 16.03.2012, <http://gazetediyarbakir.com/haber-3053-Demirtas-Valiligi-kaldiracagiz.html>, Erişim Tarihi: 18.06.2014).

Mülki yönetim sisteminin varlık tartışmasına ışık tutabilecek bir basın açıklaması 23.09.2013 tarihinde Türk İdareciler Derneği'nden gelmiştir. Basın açıklamasında sistemin geleceği hakkında şu noktalara vurgu yapılmıştır (Türk İdareciler Derneği Basın Açıklaması, 23.09.2013, [http://www.tid.web.tr/default\\_b0.aspx?id=389](http://www.tid.web.tr/default_b0.aspx?id=389), Erişim Tarihi: 18.06.2014):

“...Mülki İdare Amirliği Mesleği, sorumluluğunun büyüklüğü itibarıyla kamu yönetiminin temel yapı taşlarından birini teşkil etmektedir. Vatandaşlarımızın emniyet ve asayişinin sağlanmasında, temel hak ve özgürlüklerin korunmasında, kamu hizmetlerinin sunulmasında, devletin ve hükümetin politikaları ile yasal düzenlemelerin uygulanmasında, İdarecilerimiz önemli sorumluluk üstlenmişlerdir....

...Valiler ve Kaymakamlar kanunlar gereği, görevli buldukları il ve ilçelerde, Devleti ve Hükümeti temsil etmektedirler. Mülki İdare Amirlerince planlı ve programlı olarak yapılan hizmet ve çalışmaların Devlet adına yapıldığı asla gözden uzak tutulmamalıdır. Mülki İdare Amirleri vatandaş nezdinde tarafsızlığı ve güveni temsil etmektedirler....

...Hizmetinde buldukları halkın taleplerini ve ihtiyaçlarını devlet adına tespit edip gidermek, Mülki İdare Amirlerinin görevi ve aynı zamanda sorumluluklarıdır. Bu yönüyle vali ve kaymakamlar, milletine karşı devletin güler yüzü ve şefkatli elidir. Vali ve Kaymakamlar evrensel bilgi birikimleriyle ülkesine ve insanına hizmet vermektedirler....”

### **13. Bir Yerleşim Yerinin İl Olabilmesi İçin Taşınması Gereken Koşullar**

Türkiye’de il yönetim birimleri nesnel ölçütlerden yoksun bir biçimde kurulmuşlardır. İl yönetim birimleri genel olarak tarihi süreç içerisinde oluşumunu tamamlamış olan geleneklere göre kurulmuşlardır (Sanal 2000: 123).

Bir yerleşim yerinin il düzeyinde mülki yönetim birimi olarak kabul edilmesi için bir takım değişkenlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu değişkenlerin tespit edilebilmesi için başvuru yapılabilecek temel kaynaklar şunlardır: Yazılı hukuk metinleri, mülki yönetim sistemi hakkında yapılmış bilimsel araştırmalar, mülki yönetim amirlerinin ve akademisyenlerin görüşleri (Sanal 2000: 147).

Temel kaynaklardan yararlanılarak tespit edilebilecek değişkenler ise şunlardır: İl yapılması planlanan yerleşim yerinin merkezinin kent özelliğini taşıması; en uygun coğrafi alan büyüklüğü; yerleşim yerinin doğal afetlere karşı direnç gösterebilecek nitelikte olması; yerleşim yerinin en uygun nüfus sayısına sahip olması; yerleşim yerinin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ve diğer iller arasındaki konumu; kamu hizmetlerinin yeterlilik durumu; yerleşim yerinin güvenlik ve asayiş açısından taşıdığı risk derecesi; yerleşim yerinin il statüsüne kavuşturulması aşamasında yerel halkın taleplerinin durumu; yerleşim yerinde bulunan yönetsel birim sayısı; ilin kamu mali kesimine olan maliyeti ve katkıları gibi değişkenlerdir (Sanal 2000: 147).

Bir ilçe merkezinin il yapılması sonucunda zaman içerisinde kent özelliğini olması gereken seviyeye yükseltmesi veya gelişmesi beklenirken bu durumun tam tersi sonuçlar ile karşılaşılabilir. Dolayısıyla göç ve ekonomik koşullar gibi etkenlerin tam

anlamıyla çözüme kavuşturulamadığı bir ortamda il sayısının artırılması beklenen faydaları sağlayamayabilecektir. Bu sebepten dolayı bir yerleşim yerinin yönetsel statüsünün değiştirilmesi için önceden öngörülen ölçütlerin ve sınıflandırmaların olması gerekmektedir. Ancak Türkiye’de bir yerleşim yerinin yönetsel statüsünün değiştirilmesi konusunda herhangi bir ölçüt bulunmamaktadır. Nüfus oranı, coğrafi büyüklük, sosyal ve fiziki yapı gibi ölçütlerin dikkate alınmadığı görülmektedir. Sonuç olarak kırsal ile kentsel arasında bir yerlerde duran yerleşim birimleri meydana gelmiştir. Diğer bir ifadeyle köy özellikli ilçe merkezleri ve ilçe özellikli il merkezleri ortaya çıkmıştır. Bu duruma örnek olarak Kilis, Bartın, Ardahan, Karabük ve Bayburt gibi illerin il olduktan sonra nüfus oranı açısından ülke ortalamasının altında kalmış olması gösterilebilmektedir (Kahraman Özözen 2004: 60).

Bir ilçe merkezinin kanun yolu ile il statüsüne kavuşturulması o yerleşim biriminin şehir özelliklerine sahip olması için gerekli koşulları taşıdığı anlamına gelmemektedir. Bu noktada temel ölçüt şehir olarak kabul edilebilecek yerleşim biriminin o bölgede yaşayan nüfusun bütün ihtiyaçlarını karşılayabilecek özelliklere sahip olmasıdır. Bir yerleşim biriminin il olabilmesi için her şeyden önce gelişme potansiyellerine sahip olması gerekmektedir (Kahraman Özözen 2004: 61).

Bu ölçütlerin yanı sıra bir yerleşim yerinin il olabilmesi için dikkate alınması gereken diğer ölçütlerde şunlardır: Yerleşim yerinin arazi yapısı, ulaşım imkânları ve ulaşım yollarının yapım maliyetleri, ulaşımın kilometre biriminden uzunluğu, ulaşımın insan, araç ve gereç nitelikleri bakımından maliyeti, yerleşim yerinin ekonomik ve sosyal yönden belirli bir topluluğu kendisine çekebilecek niteliği, nüfus oranı, jeopolitik durumu ve önemi, kentleşme hızı ve(ya) olasılığı, gelir durumu, sahip olduğu ilçe ve köy sayısı, yaşanan sorunların ilçe düzeyinde çözümlenmesinin imkansız veya zor olması, bir ilçe merkezinin kaymakamlık örgütlenmesi ile yönetilemeyecek seviyeye ulaşması, il düzeyinde bir yönetim biriminin giderlerini karşılayabilecek maddi kaynakların varlığı veya yokluğu durumu, diğer illerle arasındaki uzaklık, ulusal güvenlik, yerleşim yerinin tarihi önemi, ana ulaşım yolları üzerinde yer alıp almadıkları, yerleşim yerinin turizm açısından önemi gibi birbirinden farklı ölçütlerin il kurulması aşamasında dikkate alınması gerekmektedir (Sanal 2000: 156).



#### 14. Mülki Yönetim Sisteminin ve Amirliğinin Toplum İçerisindeki Yeri

Mülki yönetim amirliği Türkiye açısından değerlendirilecek olunursa taşra kamu yönetimini merkezi yönetim adına yetki genişliği ilkesi kapsamında sürdüren bir meslek grubudur. Merkezi yönetimin “ajanı” olarak da ifade edilebilecek mülki yönetim amirliği mesleğine dâhil olan ve vali ve kaymakamdan oluşan iki temel unsur bulunmaktadır (Başa ve Yıldız 2011: 37).

Mülki yönetim amirliğini düzenleyen özel bir kanun dahi bulunmaktadır. 1930 yılında İçişleri Bakanlığı (Dahiliye Vekâleti) 1624 sayılı Dahiliye Vekâleti Merkez Teşkilât Ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun çıkartılmıştır. Bu kanun teşkilatın genel düzenini sağlamak için yürürlüğe konulmuştur. 19.06.1930 tarihli ve 1524 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 09.06.1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu İçişleri Bakanlığı kadrosunda görev yapan memurları ve dolayısıyla da mülki yönetim amirlerini ve teşkilatını düzenleyen önemli hükümler getirmiştir. Böylece mülki yönetim amirliği bu kanun ile birlikte gerçek anlamda kurumsallaşmıştır. Cumhuriyetin kurulmasının ardından yöneticilik, mülki yönetim amirliği ile birlikte profesyonelce yapılan bir meslek memurluğu haline getirilmiştir. Mülki yönetim amirliği mesleğinin temelini oluşturan ve çok eski bir tarihe dayanan kaymakamlık ise bir meslek memurluğu olarak varlığını korumaktadır (Başa ve Yıldız 2011: 38).

Mülki yönetim sisteminin ve amirliğinin toplum içerisindeki yeri, önemi ve vatandaşların bakış açısı zaman içerisinde değişebilmektedir. Ancak yaşanan birtakım olumsuzluklardan dolayı vatandaşların mülki yönetim sistemine ve amirliğine karşı olan bakış açısı olumsuz yönde değişmektedir. Bu değişimin temel nedenleri ikiye ayrılabilir: Birincisi vatandaşların kendi değer yargılarıyla sistemi değerlendirmeleri sonucu ortaya çıkan farklı algılar ve ikincisi ise dış etmenlerin neden olduğu vatandaş algısındaki değişimdir. İkinci etmen vatandaşları dolaylı yoldan mülki yönetim sistemi ve amirleri konusunda yönlendirmektedir (Karasu 2003: 58).

Türkiye’de herhangi bir sosyal olayda, kazada veya doğal afet durumunda valinin ve kaymakamın ne iş yaptığı vatandaş tarafından sorgulanmaktadır (Uslu 2014: 46). Kanımızca bu sorgulamanın temelinde vatandaşın mülki yönetim sistemine ve mülki yönetim amirlerine duyduğu güven ve hissettiği ihtiyaç yatmaktadır. Çünkü yaşanan sıkıntılı olaylarda valiyi ve kaymakamı yanında görmek isteyen vatandaş aksi bir durumda sistemi ve sistem içerisinde yer alan kişileri sorgulamaya başlamaktadır.

1980’li yıllardan itibaren kamu yönetiminin geleneksel yaklaşımından uzaklaşarak “işletmecilik” anlayışına doğru geçiş yapması ile birlikte alışılmış kamu yönetimi anlayışından kopmalar meydana gelmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin en temel kurumlarından biri olan mülki yönetim sistemi ve bu sisteminin yöneticileri olan mülki yönetim amirleri yaşanan bu gelişmelerden olumsuz yönde etkilenmişlerdir (Uslu 2014: 46).

Türkiye’de 1983 yılında Turgut Özal’ın liderliğinde iktidara gelen hükümetin devlet yönetimi konusunda gerçekleştirmiş olduğu uygulamalar mülki yönetim sistemi ve amirliği konusunda yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Özal Hükümeti’nin devletin küçültülmesi politikası sonucunda devletin ekonomiye olan müdahalesini kısıtlamış, sosyo-ekonomik müdahalelerden kaçınılmış ve kamu harcamalarında kısıtlamalara gidilmiştir. Bununla birlikte aynı dönemlerde mülki yönetim sisteminin geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapılmamakla birlikte sisteme müdahaleler de sıklaşmıştır. Bu müdahaleler sonucunda hem sistem kendisini geliştirememiş, hem de vatandaş sisteme karşı önyargılı bir tavır sergilemiştir. Bununla birlikte ülkemizde yaşanan askeri darbeler de mülki yönetim sisteminin güç kaybetmesine sebep olmuştur. Yaşanan her askeri darbe sonucunda mülki yönetim sistemi ve amirleri arka planda kalırken, aslında bir kolluk kuvveti olan ve İçişleri Bakanlığı’na dolayısıyla mülki yönetim sistemine bağlı olarak çalışan jandarmanın öne çıkması vatandaşın algısını değiştirmiştir. Mülki yönetim sisteminin talimatlarıyla görev yapması beklenen bir kurumun askeri darbe ile hiyerarşik düzeni bozması vatandaş için farklı bir algı oluşturmuştur (Karasu 2003: 59).

1950’li yıllardan sonra kurulan birçok bakanlığın teknik hizmetler adı altında taşra yönetim sistemini aşan bölgesel örgütlenmelere gitmeleri ve il yönetimini ve mülki yönetim amirlerini konu dışında bırakmaları sistemi bozan ve sistemin güç kaybederek statüsünün sarsılmasına sebep olan uygulamalar olmuştur (Karasu 2003: 60).

Mülki yönetim sisteminin vatandaş açısından arka planda kalmasının bir diğer sebebi de yerel yönetimlerin varlığı ve merkezden yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında var olan ilişkilidir. 1950’li yıllarda başlayan tarımda makineleşme hareketi beraberinde köyden kente göçü de hızlandırmıştır. Kırsalda insanın yaptığı işin makineler tarafından yapılmaya başlaması insanları kente yöneltmiş ve böylece ülkemizde kentleşme hareketi başlamıştır. Bu durum yerel yönetimleri ve özellikle belediyeleri önemli bir konuma taşımıştır. Belediyeler bir yerel yönetim birimi olarak sürekli bir gelişme grafiği

sergilemişleridir. Bu gelişmede en önemli katkı 1963 yılından itibaren belediye meclisinin yanı sıra belediye başkanının da seçim yolu ile göreve gelmesine ait olmuştur. Böylece belediyeler mülki yönetim sistemi karşısında daha cazip yönetim birimleri olarak algılanmaya başlanmıştır. Belediyelerin sahip oldukları mali kaynaklar ve başkanının halk tarafından seçilmesi mülki yönetim sistemine olumsuz bir biçimde yansımış, mülki yönetim sistemi belediyeler karşısında ve mülki yönetim amirleri ise belediye başkanları karşısında statü kaybına uğramıştır (Karasu 2003: 61-62).

Gelecek zamanda mülki yönetim sisteminden ve amirlerinden beklenen unsur adil bir yönetimin uygulamaya geçirilmesidir. Mülki yönetim amirlerinin adaletin temsilcisi olduğu inancı kapsamında adaletin yalnızca adliyelerde dağıtılmadığı ve ilk olarak yönetim sistemi içerisinde haklının hakkının verilmesi düşüncesi toplum içerisinde yaygın bir inanca dönüşme eğilimindedir. Çünkü toplumun tamamı yönetsel sistemin “müşterisi” konumundadır. Dolayısıyla müşterisi olunan yönetsel sistemde yaşanan olumsuzluklar veya haksızlıklar sonucunda adliyeye başvurulmaktadır. Diğer açıdan değerlendirilecek olunursa yönetsel sistemin kendi içerisinde adalet dağıtıcı bir fonksiyon üstlenmesi hataların ve haksızlıkların henüz işlem sırasında düzeltilmesi sonucunu meydana getirecek ve böylece hem vatandaşın mağdur edilmesinin önüne geçilebilecek hem de adliyeye başvuru sayısı azaltılabilecektir. Dolayısıyla adalet dağıtması gereken kurumun bizzat mülki yönetim sistemi olduğu sonucuna varılabilmektedir (Uslu 2014: 47).

### **15. Mülki Yönetim Sisteminde Asayiş ve Güvenlik Konularında Yaşanan Sorunlar**

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu valiyi il yönetim biriminin genel düzeninden ve güvenliğinden sorumlu tutmuştur. Bu kapsamda valiye önleyici kolluk yetkisi tanınmıştır. Bu yetkinin gerçek anlamda kullanılabilmesi için benzer yetkilere sahip olan kurumların aynı çatı altında toplanması gerekmektedir. Bu amaçla benzer görevleri yerine getiren polis ve jandarma birleştirilmelidir. 10.03.1983 tarih ve 2803 sayılı “Jandarma Teşkilat, Görev Ve Yetkileri Kanunu”nun 7. maddesine göre Jandarma’nın temel olarak *Mülki, Adli ve Askeri* olmak üzere üç farklı görevi bulunmaktadır. Kanunda Jandarma’nın mülki görevleri, “Emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için gerekli tedbirleri almak ve uygulamak, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korunmalarını yapmak.”; adli görevleri, “İşlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarda belirtilen işlemleri yapmak ve

bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmek.” ve askeri görevleri ise “Askeri kanun ve nizamların gereği görevlerle Genelkurmay Başkanlığınca verilen görevleri yapmak.” biçiminde ifade edilmiştir. Jandarmanın görev ve sorumluluk alanı 2803 sayılı Kanun’un 10. maddesinde polisin görev yaptığı alanın dışında olduğu belirtilmiştir. Bu alan il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan ve polis teşkilatının örgütlenmediği bölgeleri tanımlamaktadır. Jandarma teşkilatı personel açısından bu işi meslek olarak benimsemiş olan kişiler (subay, astsubay ve uzman jandarma) ve yasal zorunluluk gereği askerlik hizmeti yapan kişiler olmak üzere iki farklı unsurdan meydana gelmektedir. Polis ve jandarma İçişleri Bakanlığı’na bağlı kolluk kuvvetleridir. Bu iki kuvvetin birbirlerinden ayrı düşünülmesi müdahale gücünü zayıflatmaktadır. Bir gerçek olarak, jandarmanın İçişleri Bakanlığı’na tam anlamıyla bağlı olmadığı kanısı yüksektir. Ülkemizde polis ile jandarmanın arasında görev açısından herhangi bir fark olmadığı ifade edilebilmektedir. Jandarma kırsalda polisin yaptığı her işi yapmaktadır. Bununla birlikte Milli İstihbarat Teşkilatı’nın (MİT) yaptığı görevlerin bir kısmı veya benzerleri dahi jandarmaya verilmiştir. Diğer bir deyişle jandarma MİT gibi çalışmıştır ve geçmişte gizli operasyonlar yapmıştır. Ancak bir kolluk kuvveti olarak jandarmanın hukuk kapsamında seçilmiş ve görev yapan bir Bakana bağlılığı yoktur. İçişleri Bakanlığı’na olan bağlılığı gerçek anlamda bir bağlılık değildir. Jandarma Teşkilatı emirleri Genelkurmay Başkanlığı’ndan almaktadır. Dolayısıyla jandarma polis ile aynı çatı altında birleştirilmeli, ordudan ayrılmalı, askeri görevlerine son verilmeli ve “kır polisi” şeklinde istihdam edilmesi gerekmektedir. Bu görüş Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan “Avrupa Polis Etiği Kuralları” kapsamında önerilmekte ve üzerine vurgu yapılmaktadır. Farklı bir görüş olarak ise jandarma teşkilatının iki farklı unsurdan oluşmasından kaynaklanan sebeplerden dolayı polisin yerine getirdiği görevleri terk etmesi veya İçişleri Bakanlığı’na bağlı olacak biçimde ordudan ayrılarak sivilleştirilmesi gerekmektedir. Bunun gerekçesi olarak jandarmanın polislik görevlerini yerine getirmesidir. Dolayısıyla mülki yönetim amirlerinin jandarma üstünde daha fazla denetim gerçekleştirmesinin yolu açılmalıdır. Ayrıca mülki yönetim amirlerine jandarma veya kır polisi üzerinde izin verme ve sicil raporları düzenleme yetkileri verilmelidir. Mülki yönetim birimlerinde asayiş ve güvenliğin sağlanması konusunda mülki yönetim amirleri ve Jandarma Teşkilatı’nın arasındaki ilişkiler 12 Eylül 1980 askeri darbesinin sonuçlarına maruz kalmıştır. Valinin il yönetim biriminde görev yapan jandarma personelleri hakkında sicil kayıtlarını doldurma yetkisi 10.03.1983 tarih ve 2803 sayılı “Jandarma Teşkilat, Görev Ve Yetkileri Kanunu”

ile kaldırılmasına rağmen 20.08.1993 tarih ve 507 sayılı “Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile kısmen de olsa ek sicil verme yetkisi tanınmıştır. Ancak bu yetki uygulamada tam anlamıyla kullanılmamaktadır. Jandarma Teşkilatı tam olarak mülki yönetim sistemine bağlanmalıdır. Jandarma personelinin bir üst rütbeye geçişinde mülki yönetim amirleri tek söz sahibi olması veya görüşlerinin sonuca kesin bir biçimde etki etmesi gerekmektedir. Böylece dağınık bir yapılanmaya sahip olan kolluk kuvvetleri aynı çatı altında toplanabildiği gibi idarenin bütünlüğü de gerçek anlamda sağlanmış olacaktır. Aksi takdirde Jandarma Teşkilatı kısmen de olsa hem İçişleri Bakanlığı’na hem de organik anlamda Genelkurmay Başkanlığı’na bağlı olarak çift başlı bir yönetim altında polislik görevlerini yerine getiriyor olacaktır (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 117-127; Laçiner 2012: 64-227-269-270; Berksoy 2013: 28-28; Derdiman 1995: 77; Emre 2002a: 226; Kanun Hükmünde Kararname Listesi (1985-2005), <http://www.anayasa.gen.tr/khk-liste.htm>, Erişim Tarihi: 01.08.2013; Jandarma Teşkilat, Görev Ve Yetkileri Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2803.pdf>, Erişim Tarihi: 01.08.2013; Jandarmanın Yerine Kır Polisi, <http://gundem.milliyet.com.tr/jandarmanın-yerine-kir-polisi/gundem/gundemdetay/04.06.2012/1549220/default.htm>, Erişim Tarihi: 03.08.2013). Böylece yönetimin daha sade bir yapılanmaya kavuşturulması yönünde önemli bir adım atılmış olacaktır. Kurumsal düzenlemenin zorunluluk haline gelmesinden kaynaklanan sebeplerden dolayı birbirine yakın görevleri ve yetkileri olan kuruluşların birleştirilmesi gereği doğmaktadır. Bu sadeleşme sonucunda hizmetler daha etkin ve verimli bir biçimde sunulabilecektir (Kocabaş 1998: 11).

Asayiş ve güvenlik konularında bütün yetkiler sivil yöneticilerde olması gerekmektedir. Sivil yöneticilerin bu konularda bir yetersizlik veya ihmalleri söz konusu olduğu durumlarda ilgili kişilerin hukuk kuralları çerçevesinde cezalandırılması en uygun yol olacaktır. Bu kapsamda asayiş ve güvenliğin sağlanması konusu öne sürülerek mülki yönetim sisteminin zayıflatılması ve mülki yönetim amirlerinin yok sayılarak devre dışı bırakılmasının kabul edilebilir bir tarafı yoktur (Emre 2002a: 237).

Mülki yönetim sisteminin yaşamış olduğu en büyük sorunlardan birisi ana düzenleyici kanuni metin olan 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu”nun farklı kanunların yürürlüğe sokulması ile birlikte zayıflatılmış olmasıdır. Çünkü farklı kanunlar yolu ile mülki yönetim sistemine müdahale edilmektedir. Bu noktada güvenlik ve asayiş

konularında da mülki yönetim sisteminin yetkileri daraltılmış durumdadır. Bu duruma örnek olarak 2803 sayılı 10.03.1983 tarih ve 2803 sayılı “Jandarma Teşkilat, Görev Ve Yetkileri Kanunu” gösterilebilmektedir. Yukarıda da açıklandığı üzere 1980 askeri darbesinden sonra çıkarılan ve bir askeri dönem ürünü olan bu Kanun sonucunda mülki yönetim amirlerinin sorumluluğu altında görev yapan ve bir kolluk kuvveti olan Jandarma Teşkilatı dikkat çekecek bir oranda mülki yönetim sisteminden ayrılmıştır (Başa 2008b: 41).

2803 sayılı Kanun’un Altıncı Kısım ana başlığı ve Yürürlükten Kaldırılan ve Uygulanmayacak Olan Hükümler alt başlığı altında yer alan 25. maddenin (b) fıkrasının 4. maddesinde yer alan “5442 sayılı İl İdaresi Kanununun, Ve diğer kanunların, Bu Kanuna aykırı hükümleri Jandarma Teşkilatı için uygulanmaz” hükmü sonucunda mülki yönetim amirleri ile Jandarma Teşkilatı arasında yer alan ilişkinin tamamının ortadan kaldırıldığı yönünde bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Farklı bir ifade ile 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu”nda mülki yönetim amirlerine verilmiş olan asayiş ve güvenlik ile ilgili yetkiler Jandarma Teşkilatı açısından anlamsız bir hale getirilmiştir. Ancak bu noktada önemli bir çelişki mevcuttur. 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” güvenlik ve kolluk hizmetleri kapsamında mülki yönetim amirlerine oldukça fazla görev vermiştir. Bu görevler şunlardır (Başa 2008b: 42; 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev Ve Yetkileri Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2803.pdf>, Erişim Tarihi: 13.10.2014; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>, Erişim Tarihi: 13.10.2014):

“Madde 11 – A) Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür.

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

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

Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır. Bu hususta alınan ve ilan olunan karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66 ncı madde hükmü uygulanır.

Ç) Jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin il içine munhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak vali tarafından yerleri değiştirilebilir ve bundan hemen İçişleri, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarına bilgi verir.”

“Madde 18 – Valiler, vali muavini ile kaymakamların, il idare şube başkanlarının ve il ve bölge muhakemat müdürlerinin, genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiridirler.”

“Madde 19 – Valiler, genel ve özel kolluk mensuplarının mülki ödevlerine dokunan ve disiplin cezası uygulanmasını gerektiren hallerini görür ve öğrenirlerse 14 ncü maddenin (C) fıkrasındaki cezaları re'sen uygulıyacakları gibi gerekirse özel kanunlarında yazılı diğer disiplin cezalarının uygulanmasını da illerindeki genel ve özel kolluk kuvvetleri amirlerine emrederler. Kolluk amirleri özel kanun ve tüzüklerine göre gerekli disiplin cezasını uygulıyarak valiye bilgi verirler.”

Bu düzenlemeler Kanun'un 31/Ç 32. ve 34. maddelerinde kaymakamlar içinde düzenlenmiştir. Sonuç itibarıyla mülki yönetim sistemi ile Jandarma Teşkilatı arasında bir düzensizlik mevcuttur. Jandarma Teşkilatı veya diğer adıyla Jandarma Genel Komutanlığı iç güvenlik açısından emniyet ve asayişin sağlanmasında İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Dolayısıyla Jandarma Genel Komutanı da İçişleri Bakanı'nın emri altında görev yapmaktadır. Bu sebepten dolayı Jandarma Teşkilatı'nın taşrada görev yapan bütün personeli mülki yönetim amirlerine karşı sorumludurlar. Bu noktanın tek istisnası ise “maiyetlerinin sevk ve idaresinden, disiplin, eğitim, özlük hakları ile lojistik faaliyetlerin yürütülmesinden kendi amirlerine *karşı sorumlu*” olmalarıdır (Başa 2008b: 42).

Bu noktada Başa'nın (2008a-: 43) yapmış olduğu şu tespiti önem taşımaktadır: “Kanun maddesinden de kolayca anlaşılacağı üzere mahalli mülki idare amiri bir kolluk birimi olan jandarma teşkilatına “*emir veremeyecek*”, ancak “*isteklerini*” iletebilecektir. Oysa İl İdaresi Kanunu “*verilen emirleri yerine getirmekten*” bahsetmektedir.” (Başa 2008b: 43).

*İl Emniyet Müdürlerinin Vali Olarak Atanması:* Osmanlı Devleti'nde asayiş ve güvenlik hizmetleri merkezi yönetimin taşra yönetiminde önem verdiği ve temel olarak örgütlendiği hizmet konularının başında gelmiştir. Osmanlı yönetim sisteminde 19. yüzyıla kadar valiler taşrada askeri ve mülki yönetimi kendi ellerinde bulundurmaktaydılar. Zaman olarak 19. yüzyıl asayiş ve mülki yönetim işlerinin yürütülmesi açısından yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Taşrada asayiş ve güvenliğin sağlanmasında görev alan emniyet teşkilatının yanı sıra askeri niteliği bulunan jandarma teşkilatının da görevlendirilmesi bazı sorunları beraberinde getirmiştir (Emre 2002a: 224).

Valilik sivil bir görev olarak sivil devleti ve toplumu temsil etmektedir. Tek parti döneminin otoriter yönetim yapısı çok partili hayata geçilmesi sonucu kırılmış ve toplum bu kapsamda yeniden yapılandırılmıştır. Yaşanan bu değişim sonucunda mülki yönetim amirlerinin konumlarında ve görevlerinde değişiklikler yaşanmıştır. Batı'da emniyet teşkilatının yönetiminde sivil kaynaklı insanlar görev yapmaktadır. Türkiye'de ise polis kökenli emniyet müdürleri vali olarak atanmaktadır. Batı'nın bu uygulamasının temel amaçlarından birisi "polise karşı halkı korumak" olduğu ifade edilebilmektedir. Sivil kökenli kişilerin emniyet teşkilatının yönetimine getirilmesi uygulaması Almanya'da görülebilmektedir. Bununla birlikte Amerika Birleşik Devletleri'nde de emniyet müdürlerinin meslekten gelmediği sivil kaynaktan yerel otoritelerce atandığı bilinmektedir. Bu sistem Türkiye'ye yabancı değildir. 1950'li ve 60'lı yıllarda dahi böyle bir uygulamanın varlığı bilinmektedir. Ancak bu uygulamadan daha sonradan vazgeçildiği görülmektedir. Demokrasi ile yönetilen her ülkede emniyet müdürlerinin sivil kişilerden olması yönetimi daha işlevsel ve demokratik kılacağı düşüncesi daha cazip gelirken, her vali kararnamesinde mutlaka polis kökenli kişilerin vali olarak görevlendirildiğini görmekteyiz. Polis kökenli kişilerin vali olarak atanması ihtiyacının kaynağı nedir? Bu ihtiyacın kaynağını sivil olmayan bir felsefede aramak daha doğru olacaktır (Yazıcıoğlu 1999: 18-19).

Vali olarak atanacak olan kişilerin nitelikleri ve merkez valiliği konusunda nesnel sonuçlara varılamamış olması mülki idare amirliği mesleğinde statü kaybına sebep olmaktadır. Vali atamalarında kaymakam kökenli kişilerin yanı sıra meslekten olmayan, dışarıdan atanan ve özellikle hemen hemen hepsinin "emniyet kökenli" olması gerçek meslekleri mülki yönetim amirliği olan yöneticiler arasında huzursuzluk yaratmaktadır (Başa ve Yıldız 2011: 42).



Mülki yönetim amirliği bir meslek türüdür ve bir meslek türü olmasından dolayı mülki yönetim amiri olacak kişide hem akademik hem de uygulama düzeyinde mesleki bilgi sahibi olması gerekmektedir. Ancak mülki yönetim amirliği mesleğinde meslek bilgisinin veya akademik bilginin uygulama düzeyine göre daha az önem verildiği söylenebilmektedir. İyi bir mülki yönetim amirinin yetişmesi için mülki yönetim amiri olacak kişinin akademik düzeyde bu mesleği tahsil etmesi ve belirli bir süre çalışarak mesleki deneyim kazanması gerekmektedir. Sadece deneyim ile kazanılabilecek yeterlilikler mülki yönetim amiri olmak için yetersiz kalmaktadır. Emniyet görevlisi olmak için eğitim aldıktan ve emniyet teşkilatında görev yaptıktan sonra vali olarak atanan kişilerin eleştirildikleri konuların başında mülki yönetim amirliğinin olması gereken akademik ve deneyim özelliklerinden kaynaklanan sorunlar gelmektedir (Karasu 2002: 174). Bu açıdan değerlendirilecek olunursa emniyet personelinin mülki yönetim amiri olmaları için eğitim almadıkları bir gerçektir.

1971 yılında İçişleri Bakanlığı'nın il genel yönetimini konu alan İÇ-DÜZEN araştırmasında çok farklı hizmet alanlarını içeren başlıklarda mülki yönetim amirleri toplam olarak 827 adet görevden sorumlu tutulduğu tespit edilmiştir. 1971 yılından günümüze (2014) kadar 43 yıl geçmiştir. Aradan geçen bu kadar uzun yıllar içerisinde kamu hizmetlerinde çeşitlilik artmış ve ihtiyaçlar değişmiştir. Dolayısıyla değişen zaman içerisinde bu 827 adet göreve yenileri eklenmiştir (Emre 2002b: 241). Vali ve kaymakamların yaklaşık olarak bin sayısına yaklaşan görevlerinden biri de asayiş konusudur. Ancak bir mülki yönetim amirinin görevi veya uzmanlık alanı ayrı ayrı asayiş, eğitim, sağlık ve tarım gibi temel başlıklar değildir. Mülki yönetim amiri “yönetici” olarak görev yapmaktadır ve genel anlamda yönetmekten sorumludur. Yöneticilik niteliği veya genel yöneticilik mesleği bütün uzmanlık alanlarının temel işlevlerinin yerine getirilmesini gerektirmemektedir (Karasu 2002: 174). Aksi takdirde asayiş gerekçesi ile emniyet personelinin vali atanması uygulamasına benzer bir biçimde eğitim, sağlık, tarım, kültür ve diğer alanlardan da vali atanması uygulaması gündeme gelebilecektir. Böyle bir durumun varlığında mülki yönetim amirliği bir meslek olmaktan uzaklaşacak ve başka mesleklerden atamalar yapılan, sonradan kazanılabilecek ve bir meslek olarak ifade edilemeyecek bir konuma gelebilecektir.

Polis kökenli kişilerin vali olarak atanmaları özellikle mülkiye ve hukuk fakültelerinden mezun olan bürokratlar tarafından eleştirilmiştir. Bu konuda en sesli eleştiriyi yapan hukuk fakültesi kökenli (Merhum) Vali Recep Yazıcıoğlu'dur. (Merhum) Recep Yazıcıoğlu Erzincan Valisi olduğu sırada bu düşüncesini "Polisten vali olmaz" şeklinde dile getirmiştir. Bu düşüncenin temelinde uzun yıllar ilçelerde kaymakam olarak görev yapmış, vali yardımcılığı görevinde bulunmuş ve mülki yönetim amirliği mesleğinde tecrübe kazanmış mülkiye ve hukuk fakültelerinden mezun olmuş kişilerin vali olarak atanmalarının daha doğru olacağı görüşü yatmaktadır. Aynı zamanda sivil mülki yönetim amirleri dururken uzmanlık konuları yalnızca emniyet ile sınırlandırılmış il emniyet müdürlerinin vali olarak atanmalarına karşı çıkan bir diğer isim de 10. Cumhurbaşkanı Sayın Ahmet Necdet Sezer'dir. Sayın Ahmet Necdet Sezer'in Cumhurbaşkanlığı döneminde il emniyet müdürlerinin vali olarak atanmasını öngören kararnamelemler imzalanmadan geri çevrilmiştir. Bu uygulamaya 11 Haziran 2009 tarihli Bakanlar Kurulu'nun kararıyla son verilmiştir. Bu kapsamda dönemin Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ali Kolat Sivas iline vali olarak atanırken, dönemin İstanbul Emniyet Müdürü Celalettin Cerrah ise Osmaniye iline atanmıştır (Dikici 2010: 138-139).

İl düzeyinde ilin genel yöneticisi olan vali ile ilin emniyetinden sorumlu olan il emniyet müdürü arasında emir komuta açısından zaman zaman anlaşmazlıklar ortaya çıkabilmektedir. Bu anlaşmazlıkların temelini vali ile il emniyet müdürünün atanması konusunda siyasi referansın etkili olması oluşturmaktadır. İleri bir zamanda vali olabilmek ihtimalini taşıyan il emniyet müdürü ile vali arasında rakip ilişkisinden kaynaklanan anlaşmazlıklar yaşanabilmektedir (Akpınar 2011: 14).

Mülki yönetim amirliği mesleği dışından vali olarak atanan kişilerin "(özellikle emniyet kökenlilerin)" çalışmaları ne kadar iyi niyetli de olsa ister istemez görevlerini kendi uzmanlık alanları olan "emniyet ve asayiş" üzerinde yoğunlaştırmaktadırlar. Bu sebepten dolayı ilin ve il halkının diğer sorunları ve ihtiyaçları konusunda çözüme odaklanan fazla bir değer yaratamamaktadırlar. Bunun sebebi tüm meslek hayatı boyunca yalnızca "emniyet ve asayiş" konuları üzerine odaklanmış bir kişinin bir anda siyasi, sosyal ve yönetsel anlamda oldukça fazla görevden sorumlu tutulmasıdır. Doğal olarak kendi uzmanlık alanı dışındaki görevlerin üzerinde yeterinde durulmaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda vali olmak idealini taşıyan bir emniyet müdürünün siyasi

makamlarla yakın ilişkilere girmesi kolluk yetkisinin tarafsız ve etkin bir biçimde kullanılması zorunluluğunu tehlikeye düşürebilecektir (Başa 2007b: 19).

## 16. İl Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması

Türkiye'nin taşra yönetimi Osmanlı Devleti'nin kuruluşuna kadar giden yaklaşık olarak 700 yıllık bir geçmişe sahip olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Yönetim sistemi üzerinde özellikle Tanzimat Dönemi'nden sonra bir takım değişikliklerin yapılmasına rağmen taşra yönetimi kendi özelliklerini koruyarak varlığını devam ettirmiştir. Uzun ve köklü bir geçmişe sahip taşra yönetim sistemi günlük heves ve değişen küresel talepler karşısında arka plana atılmaması gerekmektedir. Bununla birlikte taşra yönetim sistemi de elbette yeniden yapılandırılabilir ve güncel gelişmelere uyarlanabilecek bir durumdadır. Dolayısıyla yeniliklere kapalı bir sistem değildir. Ancak bu noktada önemli olan sistemin “heba edilmemesi” gerçeğidir. Yapılan önerilerin tarihi bir mirasa sahip taşra yönetimini ortadan kaldıracak nitelikte değil, geleceğe güvenle taşıyabilecek nitelikte olması gerekmektedir (Çimen 2012a: 62).

Daha önce de vurgulandığı gibi il yönetimi sistemin sorunları bulunmaktadır. Sistemin mükemmel bir biçimde işlediği elbette iddia edilemez ancak var olan sorunları yüzünden sistemin gereksizliği de ifade edilemez. Bu sebepten dolayı sistemin iyileştirilmesi ve geleceğe güvenle taşınması için bir takım önerilerin sunulması gerekmektedir (Çimen 2012a: 62). Bu bölümün temel amacı da bu fikir üzerine kurgulanmıştır. Dolayısıyla izleyen başlıklarda il yönetimi sisteminin sorunlarından kurtulması ve varlığını devam ettirebilmesi için çeşitli öneriler sunulmaktadır.

Tanzimat Dönemi ile başlayan modernleşme hareketlerinde Batı tipi yönetim modelleri içerisinde özellikle Fransız yönetim modeline göre Türk kamu yönetimi sistemi yeniden şekillendirilmiştir. Yeni oluşturulan bu sistem üzerinde çok fazla durulmadan ve yeni incelemeler yapılmadan Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne olduğu gibi aktarılmıştır. Cumhuriyetle birlikte ülkenin ekonomik ve sosyal alanda kalkındırılmasında devletin ağırlığı hissedilmiştir. Devlet bu görevi üstlenmekle birlikte birçok yeni yapılanmayı da Türk kamu yönetimi sistemine dâhil etmiştir. Osmanlı Devleti'nden gelen ve yeni oluşturulan eklemeli sistem içerisinde eski ve yeni kavramlar bir arada bulunmaktaydı. Bu eklemeli yapı içerisinde kamu yönetiminin etkili ve verimli çalışması amacıyla zaman ilerledikçe kurumlar üzerinde yeni düzenlemeler yapılmış, bazı kurumlar

ortadan kaldırılırken bazılarının da işleyiş süreçleri tekrardan gözden geçirilmiştir (Dinçer ve Ersoy 1974: 73).

Türk kamu yönetimi alanında yapılan çalışmalar, yazılan kitaplar ve makaleler incelendiği zaman yönetimin yeniden yapılandırılması sorunu genel anlamda bir “mevzuat” sorunu olarak algılandığı ve bu kapsamda değerlendirildiği gerçeğine ulaşılmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, mevcut sorunlarının çözülmesi ve güncelliğinin sağlanabilmesi için bir takım yasal düzenlemelerin yapılması ve kanun çıkartılmasının gerektiği inancı günümüzde halen güncelliğini korumaktadır. Buna rağmen yönetimin yeniden yapılandırılması tek yönlü değil, sosyal ve toplumsal psikolojik unsurlarının önem kazandığı çok yönlü bir olgudur (Emre 2002c: 281).

Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda yapılması gereken en önemli husus merkezi yönetim, yerel yönetimler ve mülki yönetim sistemlerinin aralarındaki ilişkilerin belirli bir düzene oturtulmasıdır (Mahmutoğlu 2011: 143). Çünkü kamu yönetimi sistemi devlete iki yönlü olarak eşlik etmektedir. Birincisi toplumun devlet olarak örgütlenmesine yardımcı olan bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. İkincisi ise toplumun sahip olduğu bütün ekonomik, sosyal ve kültürel değerlerin ulusal ve uluslararası alanda temsil edilmesini sağlayan, toplumun yaşam şartlarını bir üst seviyeye taşıyan ve toplumun mutluluğunu ve huzurunu en üst düzeyde değerlendirmeye alan bir örgütlenme yapısı olmasından kaynaklanmaktadır (Dinçer ve Ersoy 1974: 81).

Artan nüfusun neden olduğu sorunlar, gelişen sanayi, ticari ve tarım sektörünün ihtiyaçları, iletişim alanında yaşanan hızlı gelişmeler ve bu gelişmelerin etkilediği bilinçli bir kamuoyunun varlığı ve demokrasi bilincinin eskiye göre daha fazla gelişmesi gibi nedenler merkezi yönetimin taşra yönetimini gözden geçirmesi ve çağdaş uygulamalarla gelişen dünyaya uyumunun sağlanması ihtiyacını meydana getirmiştir (Devlet Denetleme Kurulu Raporu 1999: 80).

Kamu yönetimi sistemi üzerinde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarının temel amaçları şu şekilde sıralanabilmektedir (Dinçer ve Ersoy 1974: 82-83):

- Anayasanın devlete yüklediği görevlerin gerçekleştirilmesine yardım etmek,
- Toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel hedeflerine erişebilmesine aracılık etmek,
- Toplum içerisinde adalet ve eşitlik sağlanabilmesine öncülük etmek,

- Toplumun bir bütün haline getirerek örgütlenmesine yardım etmek,
- Toplumun sosyo-ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmak,
- Kamu yönetimi sistemini değişen ve gelişen çevreye uyumunu sağlamak,
- Güncel gelişmelerden gerekli faydayı sağlamış yeni bir kamu yönetimi sistemi yaratmaktır.

Yönetimin yeniden yapılandırılması kolay bir süreç olmamakla birlikte üzerinde önemle durulması gereken önemli bir husustur. Yönetimin yeniden yapılandırılmasında yerleşik yönetsel geleneklerin ve mevcut yapının en iyi biçimde tahlil edilmesi yeniden yapılandırmadan başarılı bir sonuç elde edilmesi için önem taşımaktadır. Yeniden yapılandırma aşamasında bu iki unsurun öneminin ihmal edilmesi ve varlıklarının görmezden gelinmesi sonucu yeni bir düzenin kurulabilmesine karşın işleyen süreçte her şey eskiden olduğu gibi aynen devam edecektir. Hâlbuki yeniden yapılandırmada amaç her şeyin eskiden olduğu gibi devam etmesinin önüne geçebilmektedir. Yeniden yapılandırma hem zahmetli bir iştir hem de uzun zaman alan aşamalardan oluşmaktadır. Bu sebepten dolayı en kısa yoldan sonuca varmak, mülki yönetimin varlığına son vererek yürüttüğü işleri yerel yönetimlere devretmek gibi bir düşünce içerisine de girilmemesi gerekmektedir (Emre 2003: 127-128).

Mülki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması büyük bir zorunluluktur. Merkezi yönetimin taşra kuruluşları aracılığıyla yürüttüğü faaliyetler il sistemi içinde değerlendirildiği takdirde bütün yerel nitelik taşıyan hizmetlerin, bu hizmetleri yerine getiren kamu personelinin, maddi ve mali kaynakların ve imkânların il ve ilçe yerel yönetim birimlerine devredilmesi gerekmektedir. Böyle bir yapılanma içerisinde merkezi yönetimin ortaya çıkarttığı sakıncalar giderilebilecektir. Ancak merkezi yönetimin sakıncalarının yanında yararlarının da olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Bu sistem içerisinde merkezi yönetimin yararlarını koruyacak “yerinden yönetilen il sistemi” modeli ortaya çıkacaktır (Arslan ve Mahmutoğlu 2005: 94-95).

Günümüzde il yönetim sistemi sorunlu bir yapı izlenimi vermektedir. İl seviyesinde il genel yönetimi ve il özel yönetimi şeklinde iki farklı yönetim biçimi bulunmaktadır. Ancak bu iki farklı yönetim biçiminin başında aynı kişi olan vali bulunmaktadır. Bu çoklu sistem ilde gereksiz bürokrasiye ve işlerin etkinsiz bir biçimde yürütülmesine sebep olmaktadır. Bununla birlikte vali il özel yönetiminin faaliyetlerini il genel yönetiminin

teşkilat yapılanması ve imkânları ile yerine getirmektedir. Böyle bir durumda il sistemi içerisinde iki ayrı yapılanmanın aşırı bürokrasiye sebebiyet vermesi ve kaynak israfına sebep olması nedeniyle gereksizdir. Bunun yerine “il yerel yönetimi” adı altında yeni bir yapılanmaya gidilmesi daha uygun olacaktır. Bu sistem ilin bütün ihtiyaçlarını karşılayabilecek imkân ve yetkilerle donatılması sistemin işlevsiz bir hale gelmesini engelleyecektir. Bu kapsamda mülki yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi aşamasında demokratik ilkeler öncelikli olarak değerlendirilmelidir (Arslan ve Mahmutoglu 2005: 95-96).

Mülki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasında itici gücü oluşturan unsur özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmelerden kaynaklanan temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçiş sürecidir. Bu süreç yerinden yönetim anlayışının önem kazanmasına öncülük etmiştir (Arslan ve Mahmutoglu 2005: 106).

12.11.2012 tarihi itibarıyla mülki yönetim sistemi içerisinde 81 il, 918 ilçe, 634 bucak ve 34340 köy vardır (Yıllara Göre Mülki İdare Bölümleri, [http://www.illeridaresi.gov.tr/default\\_B0.aspx?content=104](http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?content=104), Erişim Tarihi: 21.06.2013). Bu kadar fazla yönetsel birimin yalnızca merkezi yönetimin konumlandığı Ankara’dan etkili ve verimli bir biçimde yönetilmesi imkânsızdır (Arslan ve Mahmutoglu 2005: 106).

Mülki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması sadece yönetsel ve teknik bir konu değil, aynı zamanda iktisadi boyutu da olan geniş bir çerçevede değerlendirilmesi gereken bir olgudur. Bu anlamda yönetimin doğasında ekonomi ile uyumlu olması gerekliliği yer almaktadır. Dolayısıyla mülki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması hususunda ilk önce değerlendirilmesi gereken konu iktisadi unsurlardır. Siyaset unsuru iktisadi boyutun ardından değerlendirilmesi gereken bir konudur (Akbulut 2011: 34).

Tarihsel açıdan değerlendirilecek olunursa mülki yönetim sistemi ile ulus devlet arasında doğrudan ve bölünemez bir ilişki söz konusu değildir. Ulus devlet tarihsel arka planda kapitalizmin bir ögesi olarak ortaya çıkmıştır. Farklı bir ifadeyle ulus devlet kapitalizmin siyasi bir şekli olarak doğmuştur. Ulus devlet örgütlenmesinin karşısı imparatorluk, krallık veya kent devleti yapılanmalarıdır. Kapitalizmin siyasi bir yapılanmasını meydana getiren ulus devlet kendi içerisinde federal ve üniter-tekçi devlet olmak üzere iki türe ayrılmaktadır. Bu anlamda tarihi süreç içerisinde değerlendirilecek olunursa federal devlet yapılanması ulus devletin karşılığı olarak değil, aksine ulus devletin

bir alt kademesi olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda bir devletin federal veya üniter şeklinde ayrışması o devletin belirleyici bir ölçütünü değil, devletin yönetim sisteminin yapılanmasını ifade etmektedir. Aynı zamanda üniter devletin il sınırları siyasi bir sınır olma niteliği taşımamaktadır (Akbulut 2011: 34).

Özellikle son dönemlerde valilik ve kaymakamlık sistemlerinin Avrupa Birliği (AB) ilkeleri ile uyumsuz bir yönetim biçimini ortaya koyduğu yönünde fikirler ileri sürülmektedir. Bu kapsamda valilerin atama yoluyla değil, seçim yolu ile göreve gelmesi, valilik ve kaymakamlıkların belediye başkanlığı çatısı altında birleştirilmesi tartışılan konular arasındadır. Ancak yapılan çeşitli araştırmalarda valilik makamının toplumun ihtiyaçlarını karşılaması yönünde bir ihtiyaç olduğunu gözler önüne sermektedir (Esen 2013a: 76). Çünkü valiler “saha adamı” ve valilik makamı da bir “kariyer mesleği”dir. Valilik güç bir meslek olarak vatandaş ile doğrudan iletişim kurmakta ve il düzeyinde yaşanan ve tıkanma seviyesine ulaşmış sorunları çözüme kavuşturabilen bir makamdır (Turgut ve Şahin 2011: 66).

Mülki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması konusunda yapılacak olan çalışmalarda ülkenin siyasi ve yönetim ilkeleri dikkate alınmak zorundadır. Türkiye bu kapsamda yerinden yönetim ilkesini benimseyerek yerele daha fazla yetki ve güç vermek tercihini benimserse il yönetim sisteminin yeni bir düzenleme ile güncel gelişmelere uyumunu sağlaması ve federal bir sisteme geçiş yapması gerekmektedir. Türkiye'nin katı merkezîyetçilik ilkesine tutunması demokrasi ilkeleri ile bağdaşmayan bir tutumdur. Türkiye bu tutumunu 1923 ile 1950 yılları arasında güçlü bir biçimde göstermiştir. Katı merkezîyetçilik ilkesinden uzaklaşarak yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesi, ancak bu iki sistemin aynı anda uygulamada görülmesi durumunda da yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetimin görev ve yetki paylaşımı konusunda nesnel değerlere önem verilmesi gerekmektedir. Aynı zamanda alınacak olan kararlarda ve uygulamalarda ülke değerlerinin dikkate alınması, idari bütünlüğün ve sosyal devlet ilkesinin sağlanmasına önem verilmelidir (Esen 2013a: 76).

Türkiye’de yönetimin yeniden yapılanması tartışmaları 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile farklı bir boyut kazanmıştır. Türkiye’nin devlet örgütlenmesi adem-i merkezîyetçilik ilkesi ışığında federal bir yapılanmaya doğru yöneltilmiştir. Bu kapsamda 27 Eylül 1980 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi’nde okunan Hükümet Programı Türkiye’nin federal bir yapılanmaya doğru götürülmek istendiğinin bir kanıtı niteliğindedir. Hükümet

Programı'nın "idarenin yeniden düzenlenmesi" konusunda göstermiş olduğu tutum Türkiye'nin taşrada yeni bir örgütlenme biçimine kavuşturulması yönünde atılmış bir adım olarak değerlendirilebilmektedir. Hükümet Programı'nda kamu yönetimindeki aşırı merkezîyetçilikten uzaklaşarak mülki ve yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılmasının vurgusu yapılmıştır. Bu amaçla taşrada *bölge örgütlenmesi* yoluna başvurulacağı belirtilmiştir. Bölge yönetimleri *mali, iktisadi ve teknik* alanlardan başlayarak geniş ölçüde yetkilendirileceği ve sayede de hizmet sunumlarının daha kolay bir hale geleceği öngörülmüştür (Keskin 2008: 5).

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123. maddesi'ne göre Türkiye'de yönetim sisteminin merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine göre düzenleneceği hükmü kabul edilmiştir. Bu hükme göre merkezi yönetim ile yerinden yönetim birimleri arasında bir dengenin olması veya kurulması gerekmektedir. Ancak uygulamada böyle bir dengenin varlığından söz edilememektedir. Valilik ve kaymakamlık sistemlerinin geleceği konusunda yapılan tartışmalarda bu dengenin ve "İdarenin Bütünlüğü" ilkesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Güçlü bir merkezi yönetimin yokluğunda sadece yerel düzeyde tasarlanmış bir mülki yönetim sistemi idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olmayacaktır. Aynı zamanda yerinden yönetim birimleri kendi aralarında bir bütünlük sağlayamayacak ve aralarında iletişim kopukluğu meydana gelebilecektir. Yerel yönetimleri güçlendirerek merkezi yönetimi zayıflatmak istikrarsızlığa sebebiyet verebilecektir. Bu sebepten dolayı iki yönetim ilkesi arasında kuvvetli bir dengenin sağlanması zorunludur. İdarenin bütünlüğü ilkesinin zarar görmesi veya kaldırılması durumunda 81 il kendiliğinden özerk bir yapılanma içerisine girecektir. Bu sebepten dolayı ülke yönetim sistemi ister başkanlık sistemi veya ister parlamenter sistem olsun başkanı veya hükümeti taşrada temsil edebilecek yönetsel bir yapılanmanın olması veya eski sistemin (Esen 2013a: 80-82) üzerinde değişiklikler yapılmak suretiyle çağdaş yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde valilik makamının konumu, kutsal devleti yüceltme amacı, merkezi yönetimin hedeflerini aşağı kesimde bulunan halka uyarılma ve kabul ettirme işlevi, vatandaşları "adam etmeye"(!) çalışan, devletin el sürülmemiş ortamını taşrada devamını sağlayan, yerelin iradesini değersizleştiren bir yetkiye sahip olduğu ifade edilmektedir (Mahmutoğlu 2011: 161).



Taşrada mülki yönetim amirlerinin yerel düzeyde vesayet uygulamasının birer uzantısı olarak görülmeleri mülki yönetim Amirliği mesleğine zarar vermektedir. Mülki yönetim amirlerinin halka daha yakın olmalarına çalışılması ve bu konuda daha demokratik düzenlemelerin yapılması sayesinde devlet ile vatandaşın arasında olan yabancılaşma ortadan kaldırılabilecektir (Mahmutoğlu 2011: 161). Bu amaç ve kapsamda vali ve kaymakamlar özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile ortak faaliyet içerisine girmeleri gerekmektedir. İkinci olarak devletin, vali ve kaymakamları daha işlevsel bir hale getirebilmek için merkezi yönetim anlayışından adem-i merkezîyetçilik anlayışına geçiş yapması önerilmektedir. Üçüncü olarak kamu faaliyetlerinde yaşanan açıkların ve bürokratikleşmenin vermiş olduğu zararların giderilmesi, vatandaşların yönetime katılımının sağlanması ve demokrasinin yerleşik bir duruma geçebilmesi için bu süreçte vali ve kaymakamlar etkin görevler üstlenmelidirler (Esen 2013b: 8).

Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik sürecinde yaşanan gelişmeler mülki yönetim sistemine olumsuz olarak yansımaktadır. Nitekim AB'nin öngördüğü yerel hizmetlerin yerel otoriteler tarafından yerine getirilmesi koşulu mülki yönetim sisteminin taşrada sadece merkezi yönetimi temsil etmek gibi dar bir niteliğe sahip olduğu yönünde ifadeler vurgulanmaktadır. Bu kapsamda mülki yönetim sisteminin varlığı sorgulanması gerekmektedir. Mülki yönetim sistemini merkezi yönetim tarafından kendisine ulaştırılan resmi evrakları onaylayan ve tebliğ eden bir unsur olarak görmek nitelikli insan kaynağını ve ülkenin sahip olduğu maddi kaynakların israf edilmesine sebebiyet verebilecektir (Mahmutoğlu 2011: 162).

Mülki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasında ve gerekliliğinin tartışılmasında önem taşıyan unsurlar şunlardır (Mahmutoğlu 2011: 162):

- Küreselleşme olgusu ve küresel piyasa ekonomisinin ihtiyaç duyduğu unsurlar.
- Ulusal pazarın benzer bir görünüm kazanması için yapılan katkılar.
- Küresel piyasa ölçeğinin uygulamaya konulmasında yaşanan güçlükler.
- En uygun ulusal ve küresel piyasanın gereklerinin karar aşamasında dikkate alınması zorunluluğu.

Türk merkezi yönetiminin taşra örgütlenmesi incelendiği takdirde illerin çok fonksiyonlu olduğu görülecektir. Ancak iller bu çok fonksiyonlu yapılanmaya cevap verebilecek gerekli donanıma sahip değildirler. Bu noksanlık çift yönlü olarak hem uzman kamu personelinin yokluğundan hem de küçük bir alana (coğrafi alan) sıkışık kalmış il

yönetim yapılanmasından kaynaklanmaktadır. Devletin sürekli olarak artan görevleri ve kamu hizmetlerinin çağdaş yönetim tekniklerine göre yerine getirilmesi ihtiyacı çok sayıda uzmanlaşmış personeli kamu kurumlarında istihdam etme zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Bu gerekliliği karşılayabilmek amacıyla merkezi yönetim tarafından çok sayıda ve tek işleve sahip bölge kuruluşları kurulmaktadır. Ancak bu tek işlevli yapılanmalar il sistemini daha fazla karmaşık bir durumun içerisine sokmaktadır. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdüm sorunu yaşanmaktadır. Bu sorunu çözebilmek için il sisteminin yeniden yapılandırılması, çağdaş yönetim tekniklerinden faydalanılarak il yönetim alanlarının daha geniş bir alana yayılması gerekmektedir. Bunun aksi olarak günümüz sisteminde iller daha fazla parçalanarak il içinden yeni iller çıkartılmakta ve böylece var olan sorun daha zor bir durum içerisine sokulmaktadır (Polatoğlu 2003: 125).

İl sisteminde yaşanan sorunların kaynağını il sisteminin kendisi olarak değerlendirerek il sistemini kaldırıp yerine yeni bir sistemin getirilmesi kolay bir iş değildir. Çünkü il sistemi anayasal güvenceye kavuşturulmuş bir sistemdir. Dolayısıyla il sisteminin kaldırılması veya yeni bir yönetim biçiminin getirilmesi Anayasada yapılacak bir değişikliğe muhtaçtır. Ancak günümüz siyasi koşulları içerisinde il sistemi gibi önemli bir konu hakkında parlamentoda yer alan bütün siyasi partilerin anayasada bir değişiklik yapabilecek bir çoğunluğa erişerek ortak bir karar almaları kolay gözükmemektedir. Bu zorluğun temel sebebi her ilin bir seçim bölgesini oluşturmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü il sisteminin değiştirilmesi, kaldırılması veya yeniden yapılandırılması seçim bölgelerini de değiştireceğinden dolayı değişikliğin nasıl yapılacağı konusunda bir uzlaşmaya varılması kolay olmayacaktır (Polatoğlu 2003: 165).

Mülki yönetim sisteminde yapılacak herhangi bir değişiklik valilik ve kaymakamlık sistemini de doğrudan etkileyecektir. Ancak bu değişiklik Türkiye'nin siyasi ve yönetsel yapısında da bir değişikliği zorunlu kılmaktadır. Eğer Türkiye yönetimde yerinden yönetim ilkesini benimseyecek ise il yönetim sisteminin mevcut yapılanmasından farklı bir düzenlemeye geçilmesi gerekmektedir. Bu değişim sürecinin sonunda ise federalizm uygulaması yönetim sistemimize uyarlanabilir (Esen 2013a: 76).

Mülki yönetim sisteminin geliştirilmesi, iyileştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi amacıyla yeterli düzeyde olmasa da bazı çalışmalar ve öneriler mevcuttur (Başa 2007a: 215). Bu çalışma ve önerilere aşağıda değinilmiştir.

### 16.1. Yerellik İlkesi Kapsamında Yerinden Yönetilen İl Sistemi

Mülki yönetim sisteminin karşılaştığı en büyük sorunlardan birisi artan oranda belediye, ilçe ve il kurulması sorunudur. Bu sorun vatandaşların devletten istek ve beklentileri ile doğrudan bağlantılıdır. Vatandaşlar yaşadıkları köylerinin alt ve üst yapılanmasının tamamlanarak belde seviyesine yükseltilmesini istemektedirler. Çünkü yaşadıkları köyün belde olması sonucunda belediye örgütü kurulacak ve böylece devlet yaşadıkları yere daha fazla yatırım yapacaktır. Aynı zamanda vatandaşlardan toplanacak olan vergi, resim ve harçlar gibi maddi unsurlar sayesinde yaşam yerleri vatandaşın ve devletin katkıları ile öncekine göre bir üst seviyeye yükselmiş olacaktır. Eskiden yaşamış oldukları düzensiz köy hayatı belde olduktan sonra düzenli bir kent yaşamına geçişin ilk adımını oluşturmaktadır. Bu ilk adımdan sonraki ikinci hedef beldelerin ilçe merkezi haline dönüştürülmesidir. Belirli bir coğrafi alanda konumlanmış birden çok beldenin sınırlarının birleştirilerek bir ilçe kurulması ve bu ilçenin de bir merkezinin olması amaçlanmaktadır. Bu noktada hangi beldenin ilçe merkezi olarak kabul edileceği tartışması başlamaktadır. Çünkü bir beldenin ilçe merkezi olması oraya bir kaymakamın atanması anlamını taşımaktadır. Kaymakam ile birlikte ilçeye “hakim, savcı, doktor, jandarma komutanı, tarım teknisyen ya da mühendisi, veteriner, milli eğitim müdürü, emniyet amiri ve tapu, nüfus gibi halkı yakından ilgilendiren kuruluşlar ve bunlara ilişkin diğer memurlar gelecek”tir. Dolayısıyla ilçe merkezi olmayı başaran belde diğer beldelere göre daha avantajlı konuma gelecektir. Bununla birlikte beldenin ekonomik yönden gelişimi olumlu yönde etkilenecek, günlük yaşamda bir canlılık yaşanmaya başlanacak ve vatandaşlar günlük olarak ihtiyaç duydukları her türlü hizmete daha kolay bir biçimde kavuşmuş olacaklardır (Çoker 1998: 181-182).

Gerçekte bir yönetim biriminin bir üst basamağa geçmesi sahip olduğu nüfusa göre şekillenmektedir. Belirli bir nüfus büyüklüğüne sahip olan bir yönetim birimi kendisini bir üst seviyedeki yönetim birimi ile kıyaslayarak o statüye kavuşmak istemektedir. Ancak bir yerleşim biriminin nüfusu sürekli olarak değişiklik gösterebilmektedir. Bir il veya ilçenin en uygun büyüklüğü ise nüfus ile değil, ulaşım ve iletişim olanakları ile doğrudan bağlantılıdır (Mutlu 1989: 21-22).

Bir ilçenin il olması talepleri de vatandaşların benzer eğilimlerinden kaynaklanmaktadır. Temel amaç, devletin kendilerine sunduğu hizmetlerden en kolay ve en fazla bir biçimde yararlanabilmektir. Sırasıyla belde, ilçe ve il olma taleplerinde

yaşanan artış bölgesel düzeyde sunulan hizmetlerin de önem kazanmasına sebep olmuştur (Çoker 1998: 182).

Bununla birlikte Türkiye'nin yönetim sistemi açısından iki önemli sorunu bulunmaktadır. İlk sorun Türkiye'nin üniter yapısının korunması hususudur. Türkiye'nin üniter yapısının korunabilmesi için yönetimin birlik ve bütünlüğüne zarar verebilecek her türlü uygulamadan uzak durulması ve bu amaç doğrultusunda ülkenin yönetim sistemi belirlenirken dikkatli davranılması gerekmektedir. Bu noktadaki amaç ülkenin etnik ve kültürel çeşitliliğinin korunmasıdır. İkinci sorun ise yönetimde aşırı merkeziyetçi uygulamaların yaratmış olduğu kaynak israfı, etkinlik ve verimlilikten uzaklaşma gibi olumsuzluklardır. Bu iki sorunun birlikte çözülmesi gerekmektedir (Çoker 1993: 483).

Bir ülkede merkezi yönetimin ağırlığının oranına göre yetki genişliği ilkesi ile donatılmış vali ve valilik makamının önemi ve gücü artarken yerinden yönetime ağırlık veren bir ülkede valinin ve valilik makamının önemi ve gücü azalacak ve böylece il sistemi değer kaybetmeye başlayacaktır. Dolayısıyla il sisteminin tartışılması konusunda ülkenin merkezden mi, yoksa yerinden mi yönetileceği veya bu iki unsurdan hangisinin ağırlık kazanacağına karar verilmesi gerekmektedir (Çoker 1998: 179).

Günümüz anlamıyla il sisteminde her il ve ilçede birer hükümet varmış gibi bir görünüm sergilenmektedir. Kamu hizmetlerinin görülmesi ve gereklerine göre bakanlıklar il ve ilçelerde örgütlenmişlerdir. Bu sebepten dolayı il ve ilçeler hükümetin küçültülmüş bir modeli konumdadırlar. Hükümet bu yönetsel birimlerde merkeziyetçilik ilkesine paralel bir biçimde faaliyetlerini yürütmektedir. Hükümetin emirlerini uygulamak, görevleri koordine etmek ve denetlemek için vali ve kaymakamlar görev yapmaktadırlar. Kısacası mülki yönetim amirleri ve taşrada örgütlenmiş bakanlık birimleri "il ve yerel bir hükümet gibi çalışmaktadırlar." (Çoker 2001: 6).

Kamu yönetiminin işlemlerini yerinden yönetim ilkeleri kapsamında yeniden şekillendirmek için üretilen modelin ülke birlik ve bütünlüğünü bozacak bir biçim almasına izin verilmemelidir. Bununla birlikte yalnızca ülkenin birlik ve bütünlüğünü sağlamak adına olumsuzlukları kanıtlanmış merkezden yönetim ilkesinin de tek yol olarak benimsenmemesi gerekmektedir (Çoker 1993: 483).

Yerelleşme kavramının yönetim sistemimizde kendisine yer bulmasından sonra merkezi yönetimin taşrada örgütlenme biçimini mülki yönetim sistemi ve yerel yönetim sistemi olarak değil, bunların tek bir çatı altında toplandığı bir yönetim modeli olarak

ortaya çıkması öngörülmüştür. Bu öngörüde mülki yönetim sistemi kaldırılarak yerel yönetimler daha fazla ağırlık kazanacak ve yerel nitelik taşıyan hizmetlerin sunulmasında tek bir merkez otorite olacaktır (Karasu 2003: 82).

Bu konuda adı geçen iki model önerisinden bahsedilebilmektedir: Birincisi mülki yönetimin ekonomik ve sosyal görevlerini yerel yönetim birimlerine devrederek sadece kolluk hizmetlerini ve sunulan hizmetler arasındaki koordinasyonu sağlayarak denetim işlevini yerine getirmesidir. İkincisi ise mülki yönetim sisteminin tamamen ortadan kaldırılarak bütün hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından sunulmasıdır. Böylece yerel yönetimler taşrada tek otorite olarak var olacaklardır (Karasu 2003: 82). Bu ikinci görüş “Yerinden Yönetilen İl Sistemi” (Çoker 2003: 33), diğer bir ifadeyle “her iki kurumunda birlikte var olduğu taşra yönetim modeli” (Karasu 2003: 95) kavramını ortaya çıkartmaktadır.

Yerinden yönetilen il sisteminin temelinde yerel yönetimlere verilen önem ve değer yer almaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler konusunda zaman zaman reformlar yapılmakta ve yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğine vurgu yapılmaktadır. Bu sistem ile birlikte hem yerel reformları gerçekleştirmek hem de il sisteminin yaşamış olduğu sorunları giderebilmek amaçlanmaktadır. Çünkü yerel yönetimlere gerçek anlamda tanınabilecek bir özerkliğin sonunun nereye varabileceği konusunda önceden tahmin yapmak oldukça zordur. Ancak il sistemini mevcut durumundan daha fazla yerel bir yönetsel birim haline getirilebilirse merkezi yönetimin kontrolünde bir yerinden yönetim modeli ortaya çıkartılmış olacaktır (Çoker 2001: 9-10).

Yerinden yönetilen il sisteminde valiler mevcut durumda olduğu gibi il yöneticisi olarak görev yapmaktadırlar. Diğer bir ifadeyle bu modelde vali yürütmenin başı olarak görevine devam etmektedir. Bununla birlikte denetimden yoksun bir model gerçek anlamda amacına ulaşamayacağı için yerinden yönetilen il sisteminde de denetim olmalıdır. Bu modelde merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri daha da güçlenecek ve merkezden yerele doğru yetki ve kaynak aktarımı kolaylaşacaktır. Bununla birlikte yerel düzeyde vali ve kaymakamlar gibi iyi yetişmiş ve profesyonel yöneticilerin görev yapması sağlanacaktır. Bu modelin yerinden yönetilen federalizm ile karıştırılmaması gerekmektedir. Çünkü bu model yerel yönetimleri bağımsız yönetsel birimler haline getirmeyi amaçlamamaktadır. Bu modelin hedefi yerel yönetimleri merkezi yönetimin

denetimi altında kamu hizmetlerini sunan birincil derecede sorumlu yönetsel birim konumuna yükseltmeyi amaçlamaktadır (Çoker 2001: 10).

Yirmi birinci yüzyıl Türkiye’inde toplumun yönetimden beklentileri fazlaşmıştır. Bu kapsamda; “Toplum artık yönetim sisteminden üstlendiği hizmetleri kaynak savurmadan, kamu yararı doğrultusunda, etkililik ve verimlilikle üretmesini istemenin yanında toplumdaki demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü yaşam özelemlerinin, yönetim sistemine somut olarak yansımaları da beklemektedir.” (TÜSİAD Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler 1995: 13).

Zaman içerisinde yapılan birçok araştırmanın sonuçları toplumun beklentilerine rağmen devletin yerel topluluklara hizmet üreten kesimlerinin kendilerinden beklenen faydaları sağlayamadığını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte merkeziyetçi anlayışın bu kesimlerde de etkili olmasından dolayı yerel demokrasinin gelişmesinde duraksamalar yaşanmaktadır (TÜSİAD Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler 1995: 13).

Bu durumda yapılması gereken en etkili yöntemin ne olduğu konusunda TÜSİAD’ın hazırlamış olduğu “Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler” adlı raporun şöyle bir öneri gündeme getirilmektedir: “Yönetim sistemimizin, (merkezin taşra kuruluşlarını ve yerel yönetimleri içerecek biçimde) yerel topluluklara hizmet üreten kesimini, cesur ve köktenci bir biçimde yeniden yapılandırmaktır.” (TÜSİAD Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler 1995: 14).

“Yerinden Yönetilen İl Sistemi” kavramsal olarak yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin il ve ilçe yöneticileri olan valiler ve kaymakamlar tarafından özerk bir yapılanma içerisinde yerine getirileceği il ve ilçe yerel yönetimlerini ifade etmektedir (Çoker 2003: 33). Diğer bir tanımla yerinden yönetilen il sistemi veya yerellik ilkesi kapsamında değerlendirilen il yönetimi yerel unsurların milli birlik ve bütünlük anlayışından ayrılması ve il sisteminin yetki paylaşımının yukarıdan aşağıda değil, aşağıdan yukarı olacak bir biçimde yeniden tasarlanması anlamına gelmektedir (Keskin 2008: 99).

Yerinden yönetilen il sistemi, il genel yönetimi ile il özel yönetimi arasında bir yerde olacaktır. Diğer bir deyişle yerinden yönetilen il sistemi, il genel yönetimi ile il özel yönetimini birbirlerinden ayrı birer yönetim unsuru olarak görmemektedir. Bununla birlikte yerinden yönetilen il sistemi bu iki unsurun birbirleri ile bütünleştiği bir sistem

içerisinde merkezi yönetimden yerel yönetime doğru bir geçişi ifade etmektedir (Çoker 1998: 184).

Böyle bir sistemin varlığında il yerel yönetiminde vali ve ilçe yerel yönetiminde kaymakam yürütme organı görevini üstlenecektir. Aynı zamanda mevcut görevlerinin de devam etmesi hizmet sunumları açısından daha uygun olacaktır. Bu sistem içerisinde özerk yapılı ve tam yetkili il ve ilçe yerel yönetim meclislerinin kurulması ve yerel nitelik taşıyan bütün hizmetlerin tek sorumlusu olması planlanmaktadır. Bu meclislerin özerk bir yapılanma içerisinde olmalarından dolayı merkezi yönetimin yalnızca uzaktan gözleme gibi çok fazla müdahaleci olmayan bir anlayışla vesayet yetkisinin bulunması yeterli olacaktır (Çoker 1998: 184-185).

Vali ve kaymakamların il ve ilçe yerel yönetimlerinde yürütme organı olarak görev yaptığı bir sistemin getirmiş olduğu bazı yararları bulunmaktadır. Bunlar yararlar şu şekilde sıralanabilmektedir (Çoker 1998: 188-189):

- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler devletin kamu hizmeti sunmasında kullanılan iki ayrı araç niteliğindedir. Dolayısıyla aynı amaç kapsamında bu iki unsurun bir bütün halinde birleştirilmesi devletin daha etkili ve verimli çalışmasını sağlayacaktır.
- Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan kaynak ve görev aktarımı konusunda merkezi yönetim daha güvenli bir biçimde hareket edebilecektir.
- Bu sistem ile birlikte yerel nitelik taşıyan hizmetlerin sunumu yerel yönetim meclisleri aracılığıyla daha kolay ve etkili bir biçimde gerçekleştirilebilecektir.
- Valiler ve kaymakamlar profesyonel yönetici olmak için eğitim aldıklarından dolayı merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dengeleyici bir unsur olarak yer alacaklardır. Bununla birlikte merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşları arasında olması gereken koordinasyonu sağlamak oldukça kolaylaşacaktır.
- İl ve ilçe yerel yönetiminin başında olacak olan valiler ve kaymakamlar ilerleyen süre içerisinde muhtemelen seçimle göreve gelecek olan yürütme organlarının göreve gelmesine kadar bu sisteme büyük bir işlerlik, işlevsellik, etkinlik ve verimlilik kazandırabileceklerdir.

İl yönetim birimlerinde yerinden yönetilen il sistemine geçilmesi bütün yönetsel, teknik ve siyasi faaliyetlerin merkezi yönetimde toplanması sorununu ortadan kaldıracaktır. Böylelikle merkezi yönetim daha temel konular üzerine yoğunlaşarak asli görevlerine daha fazla zaman ayırabilecektir (Çoker 1993: 485). Çünkü, zaten, il sistemi içerisinde yürütülen hizmetlerin büyük bir çoğunluğu yerel niteliktedir. Dolayısıyla bu hizmetlerin kendilerinden mesafe olarak uzak olan merkezi yönetim tarafından değil, yerinden planlanıp, yönetilmesi ve ardından sunulması gerekmektedir (Çoker 1998: 183).

Günümüzde il ve ilçelerde çok güçlü bir yönetsel yapı bulunmaktadır. Şöyle ki; günümüzde uygulanan il yönetimi sisteminde her il ve ilçede merkezi yönetimin küçültülmüş bir modeli olan hükümet yapısı bulunmaktadır. Kamu hizmetlerini yerine getirebilmek amacıyla merkezi yönetim bakanlıklar aracılığıyla il ve ilçelerde örgütlenmiş durumdadır. Dolayısıyla mülki yönetim amirleri ve bakanlıklar merkezi yönetime bağlı ancak yerel düzeyde örgütlenmiş birer hükümet gibi çalışmaktadırlar (Çoker 2003: 119-207). Ancak merkezi yönetim ve farklı bakanlıkların il yönetimi üzerindeki uygulamaları il yönetiminin bu güçlü kapasitesini zayıflatmaktadır. İl yönetimi sahip olduğu potansiyelini tam anlamıyla kullanamamaktadır. Bu sebepten dolayı il yönetimi yerine “Yerinden Yönetilen İl Sistemi” getirilmesi merkezi yönetimin ve bakanlıkların oluşturmuş olduğu sorunları ortadan kaldıracabileceği (Çoker 2003: 207) yönünde görüşler mevcuttur.

Yerinden yönetilen il düzeninde merkezi yönetim sahip olduğu yetkilerin tamamını yerele aktarmış olacaktır. İl sınırları içerisinde seçilmiş yöneticilerle birlikte valinin yerel hizmet sunumlarında daha özgürce davranmasının yolunun açılacağı gibi kamu hizmet sunumlarında daha etkili bir yapıya kavuşmuş olunacaktır (Çoker 2003: 207-208).

Yerinden yönetilen il sisteminin getireceği diğer faydalar ise şu şekilde sıralanabilmektedir (Çoker 1998: 194-195):

- Bu sistemde vatandaşların yönetime katılımı hem daha kolay olabilecek hem de vatandaşlar yönetimde sorumluluk sahibi olabileceklerdir.
- Yerel yönetim birimine vergi ödeyen vatandaşların yönetim üzerindeki denetimlerinin gücü artırılmış olacaktır. Böylece yönetim birimi üzerinde vesayetçi anlayıştan uzaklaşarak daha demokratik bir denetimin varlığı söz konusu olabilecektir.
- Bu sistem ile birlikte kamu görevleri, vatandaşa en yakın bir biçimde hizmeti sunabilecek yönetim birimlerine verilmektedir. Böylece etkili ve verimli



hizmet sunumları gerçekleştirilebilirken, aynı zamanda vatandaş ile yönetim birbirine yakınlaştırılmaktadır.

- Yerel nitelik taşıyan bütün hizmetlerin sunulacak yönetim sınırları içerisinde yalnızca bir yönetim biriminin sorumluluğuna verilmesi, bu hizmetler için gerekli olan bütün unsurların ve bütçenin vatandaşa en yakın yerel birimde ve tek bir yerde toplanması sayesinde planlama, koordinasyon, denetim ve kaynakların kullanımı kolaylaşabilecek ve örgütün etkinliği ve verimliliği arttırılabilecektir.
- Bu sistem ile birlikte yönetim birimlerinin arasında rekabet duygusunun gelişmesi sağlanabilecektir. Böylece yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlerin kalitesinde doğal bir artış gözlemlenebilecektir.
- Bu sistem sayesinde yerelin sorunlarını yerele devreden merkezi yönetim temel görevleri olan iç ve dış güvenlik, diplomasi, adalet... vs. gibi konulara daha fazla ağırlık verebilecektir.

Yerinden yönetilen il sisteminin zemini hazırlanırken il ve ilçe sayıları da önemli bir konuyu meydana getirmektedir. 1957-1989 yılları arasında yeni bir il kurulmadan Türkiye'nin il sayısı 32 yıl boyunca 67 olarak kalmıştır. Benzer biçimde 1950-1986 yılları arasında, 1950'li yıllarda kurulan üç yeni ilçe dışında, ilçe sayısı aynı kalmıştır. Ancak 1980'li yılların ortalarından itibaren il ve ilçe sayılarının arttırılması yönünde politikalar izlenmiştir. Aynı zamanda il ve ilçe sayılarının arttırılması konusunda ki söylemler farklı ortamlarda dile getirilmeye başlanmıştır (Keskin 2008: 94).

Dönemin başbakanı Turgut Özal bu konuda yapmış olduğu bir açıklamada Türkiye'deki illerin sayısının 100'e çıkarılacağını ve yeteri kadar yeni ilçenin kurulacağını ifade etmiştir. İl ve ilçe sayısında yapılması planlanan artışın sebebi Turgut Özal'ın dört yıl sonra cumhurbaşkanı olduğu dönemde açıklanmış ve Türkiye'nin yönetim yapısında kademe kademe bir değişikliğin söz konusu olacağı ifade edilmiştir. Değişikliğin temel hedefinde Türkiye'nin merkezden değil, yerinden yönetileceği amacı yer almaktaydı (Keskin 2008: 94).

Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın 08.06.1990 tarihinde 75. Dönem Kaymakamlık Kursu'nun sonunda yaptığı konuşmasında bu hedef açıkça ifade edilmektedir (Pıtırılı<sup>5</sup> 1993: 3-4; Keskin 2008: 94-95):

“...Bir başka önemli husus da dikkat ederseniz 1950’lerden bu tarafa ilçe sayımızda olan artıştır. Özellikle 1986’dan bu yana baktığımızda aşağı yukarı 572 olan ilçe sayısı bugün 250’den fazla artırılmıştır. Demek ki ilçelerimizde % 50’ye yakın bir artış vardır. İl sayımız da 50’de 63’tü, 60’da 67’ye geldi, uzun müddet 67 olarak devam etti. Şu anda il sayımız da 73’e gelmiştir. Türkiye’de önümüzdeki yıllarda bu rakamlar, yani il sayısı rakamları da 100’e doğru gidecektir. Gerekçesi basittir; Türkiye artık her şeyiyle *merkezden idare edilme* yerine, *yerinden idare edilmeye* ağırlık vermek mecburiyetindedir. Zaman içerisinde bu yerinden yönetimin daha da ağırlığını artırmaya mecburuz. Birdenbire yapamayız, ama kademe kademe yerinden yönetime ağırlık vermek mecburiyetindeyiz. Bunun için ilçelerimizin sayısı arttığı gibi, illerimizin sayısı da artacak ve meşgul olduğunuz, uğraştığımız bölgeler eskisine göre nispeten ufalacaktır. ...”

Değişen koşulların getirmiş olduğu zorunluluk gereği halk karar alma ve uygulamada pasif değil, aktif rol oynamak istemektedir. Diğer bir deyişle kendilerinden habersiz alınan kararlara mutlak bir biçimde uymak yerine karar alma ve uygulama aşamasında kendilerinin de aktif bir biçimde yer almasını yönetimden talep etmektedirler. Artık yönetim anlayışı da bu doğrultuda değişmekte ve yerelin sorunlarının çözümünün yerelde bulunması ve her sorun için merkezi yönetime başvuru yapılmaması yönünde bir anlayışa doğru gidilmektedir. Bu anlayışın temelinde bütün ülkelerde gözlemlenebildiği gibi yerelleşme olgusu yatmaktadır. Türkiye’de de valinin ve valilik makamının yerelleşme olgusu kapsamında yeniden değerlendirilmesi toplum tarafından talep edilmektedir (Günay 2001: 297).

Yerinden yönetilen il sistemi sonucunda valiliklerin yetki genişliği ilkesi altında merkezi yönetimin fonksiyonlarını yerel düzeyde gerçekleştirmeleri durumu sona erecek ve “özerklik esasına göre çalışan” ve merkezden yönetim adına değil, doğrudan kendi sahip olduğu tüzel kişiliği adına çalışan ve faaliyetlerde bulunan yerel ve bölgesel yönetimler tarafından yerine getirilecektir (Keskin 2009a: 475).

<sup>5</sup> Ali Pıtırılı, “8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ı Uğurlarken”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 399, 1993, s. 1-7. Adı geçen makalede Ali Pıtırılı tarafından aktarılan ve dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ın 08.06.1990 tarihinde 75. Dönem Kaymakamlık Kursu’nun sonunda yaptığı konuşmasından yapılan alıntıdır.

## 16.2. Mülki Yönetim Sisteminin ve Yöneticilerinin Başbakanlık Makamına Bağlanması Önerisi

Mülki yönetim sistemi İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer almaktadır. Ancak mülki yönetim sistemi hükümeti ve devleti temsil etmektedir. Bu durum temsil konusunda bir çelişkiyi ortaya çıkartmaktadır. Hükümeti ve devleti temsil eden bir sistem bir bakanlığın alt birimi olarak görülmesi temsil niteliğine zarar vermektedir. Bu sorunun aşılması amacıyla mülki yönetim sisteminin doğrudan Başbakanlık makamına bağlanması önerisi getirilmektedir. Böylece mülki yönetim sisteminin taşrada daha güçlü bir yapılanma içerisine girebileceği öngörülmektedir (Arslan ve Mahmutoglu 2011: 24).

Türk kamu yönetimi yapısına göre il ve ilçe yönetim birimleri sınırlarının içerisinde devleti ve devletin tüzel kişiliğini temsil eden mülki yönetim amirlerinin özlük işleri İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Farklı bir ifade ile mülki yönetim amirlerinin İçişleri Bakanlığı'na bağlı oldukları ifade edilebilmektedir. Ancak bu sistem içerisinde farklı bir durumun varlığı söz konusudur. Mülki yönetim amirleri il ve ilçede devleti temsil etmelerinin yanında her bakanlığın ayrı ayrı birer temsilcisi konumundadırlar. Ancak kaymakamlar valiler gibi bakanların siyasi yürütme organı olarak görev yapmazlar. Devleti temsil etme noktasında da bir ayrımın varlığından söz edilebilmektedir. Vali il yönetim biriminde devleti temsil ederken kaymakam ilçede görevlerini yerine getirirken valinin denetimi ve gözetimi altında hükümeti temsil etmektedir. Dolayısıyla bütün bakanlıkların ilgi alanına giren ve her bakanlıktan ayrı ayrı emir alabilen bir sistemin yalnızca İçişleri Bakanlığı tarafından özlük işlerinin düzenlenmesi değişik bir yönetim yapısını ortaya çıkartmaktadır (Fişek 1976: 285; Köksal 1969: 109).

Valinin görevlerinde yaşanan artış temsilcisi olduğu bakanlıklar düzeyinde farklılık göstermektedir. Valinin görevleri sayısal çokluğa göre sıralandığı takdirde en fazla görev bağlantısı İçişleri Bakanlığı ile olmaktadır. Valinin ve valilik makamının il yönetimi, idari kolluk, sivil savunma ve yerel yönetimler ile ilgili görevlerinin çokluğu, kendisini İçişleri Bakanlığı'nın bir taşra kuruluşu olarak algılanmasına sebep olmaktadır. Aynı zamanda valinin iç güvenlik ile ilgili görevlerinin fazlalığı valilik makamının ekonomik olarak daha fazla kaynağa ihtiyaç duymasına sebep olmaktadır. Valinin bu görevleri, özellikle iç güvenlik alanında, başarabilmesi için doğrudan Başbakanlığa bağlanması bir çözüm yolu olarak önerilmektedir (Tosun 1970: 54; Tamer 2001: 16).

Mülki yönetim sisteminin doğrudan Başbakanlık makamına bağlanması bu sistemin bütün sorunlarını bir anda çözeceği inancının çok fazla kabul görmeyeceği yönündeki fikirlerin yaygın olmasına rağmen “Yedi Kocalı Hüzmüzlükten kurtuluruz” düşüncesi ortaya çıkmaktadır. Bu düşüncenin temel çıkış noktası mülki yönetim amirlerinin sadece devletin değil aynı zamanda her bakanın ayrı ayrı birer temsilcisi olmaları gerçeğidir. Dolayısıyla mülki yönetim amirleri zaman zaman farklı bakanlıklardan farklı ve birbirleri ile çelişen talimatlar alabilmektedirler. Bir alanda gerçekleştirmiş oldukları faaliyeti bir başka talimat ile bozmak durumu içerisinde kalabilmektedirler. Sonuç itibarıyla mülki yönetim sisteminin bakanlık faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlayan Başbakanlık makamına bağlanması sonucunda gerçekleştirilen faaliyetlerde bir düzen yaratılmış olunabilecektir (Fişek 1976: 287).

Mülki yönetim sisteminin ve dolayısıyla mülki yönetim amirlerinin İçişleri Bakanlığı yerine doğrudan Başbakanlığa bağlanması yönünde ileri sürülen fikirlerin temel dayanak noktasını statü kaybeden mülki yönetim amirlerinin statülerinde yeniden güçlendirme çalışmalarının yapılması inancı ve ihtiyacı oluşturmaktadır. Böylece mülki yönetim amirleri doğrudan Başbakana bağlı olarak görev yapması bürokrasi alanında kuvvetli bir konuma gelebilecekleri sonucunu ortaya çıkartmaktadır. Ancak bu fikirlere muhalefet olarak sistemin İçişleri Bakanlığı’na bağlı kalmasını doğru bulan kişiler de vardır. Bu muhalefet görüşlerinin temel dayanak noktası da mülki yönetim sisteminin üstlenmiş olduğu görevlerin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Mülki yönetim sisteminin temel görevi kamu düzenini sağlamak ve istikrarlı bir biçimde sürdürmektedir. Ayrıca mülki yönetim sistemi görevlerini yerine getirirken İçişleri Bakanlığı aracılığı ile hükümete bağlanmaktadır. İçişleri Bakanlığı ülkenin iç güvenliğini ve düzeninin sağlanmasından sorumlu olan bir bakanlık türüdür. Mülki yönetim sistemi içerisinde görev yapan mülki yönetim amirleri de İçişleri Bakanlığı’nın taşradaki temsilcileridirler. Bu sebepten dolayı mülki yönetim amirlerinin doğrudan Başbakanlığa bağlanması yerine getirdiği görevleri açısından İçişleri Bakanlığı ile aralarında bir kopukluğun oluşmasına sebep olabilecektir. Güvenlik konusuna ek olarak mülki yönetim amirlerinin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkileri bulunmaktadır. Merkezi yönetim adına yerel yönetimler üzerinde gözetim ve denetimde bulunan bakanlık ise İçişleri Bakanlığı’dır. Dolayısıyla bu konuda da iki unsur arasında bir uyumsuzluk ve birbirlerinden uzaklaşma durumu söz konusu olabilecektir. Bu olumsuzluklardan dolayı mülki yönetim sisteminin ve bu sistem içerisinde görev yapan

yöneticilerin doğrudan Başbakanlığa bağlanması oldukça zor görülmekle birlikte sistemin İçişleri Bakanlığı bünyesinde kalması bir zorunluluk gereğidir (Karasu 2002: 153-154).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda düzenlendiği gibi vali ilde hükümetin ve devletin temsilcisi konumundadır. Ayrıca her bakanın ayrı ayrı olmak üzere il yönetim birimindeki temsilcisidir. Aynı şekilde kaymakamda ilçede “hükümetin temsilcisi”dir. Bu temsilcilik unvanlarından dolayı ve özellikle valinin il yönetim biriminde her bakanın ayrı ayrı temsilcisi olması durumu mülki yönetim amirlerinin sadece İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapmaları çelişkili bir durumu ortaya çıkartmaktadır (Karasu 2002: 153-154).

Mülki yönetim amirlerinin Başbakanlığa bağlanması veya İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapmaya devam etmeleri konusu çalışma ortamı, çalışma şartları, göreve alınma ve görevde yükselme gibi konuların yanında daha az önemsenmesi gereken bir husustur. Çünkü önemli olan özlük işlerini düzenlenmesi değil, çalışma şartlarının iyileştirilmesidir (Başa ve Yıldız 2011: 43; Karasu 2002: 156).

### **16.3. Mülki Yönetim Sisteminden İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı Sistemine Geçiş Önerisi**

1990'lı yılların sonlarından itibaren mülki yönetim sisteminin güç kaybetmeye başladığı ve taşra yönetim sisteminin mülki yönetim amirlerinin yetkilerinin dışına taşındığı yönünde olumsuzlukların yaşandığı belirtilmektedir. Merkezi yönetim mülki yönetim sistemini güçsüzleştirecek ve devre dışı bırakacak uygulamalar içerisine girmektedir. Bununla birlikte (daha öncede ifade edildiği gibi) il ve ilçe sayısında yaşanan normalin üstündeki artışlar, mülki yönetim amirlerinin statüsünde ve aldıkları ücretlerde yaşanan gerileme ve terör gibi faaliyetlerin sonucunda gerçekleşen toplumsal ve siyasal olaylar sonucunda mülki yönetim sistemi güç kaybetmeye başlamıştır. Sıralanan bu nedenler yerelleşme sürecinin bir aşaması olarak neoliberal devlet reformlarının taşra yönetim sistemini ortadan kaldırmak amacıyla kullandığı unsurları oluşturmaktadır. Yerelleşme mülki yönetim sisteminin kurtarıcısı olarak görülmektedir. Nitekim mülki yönetim amirleri arasında yapılan araştırmaya göre mülki yönetim amirlerinin çoğunluğu “il genel yönetiminin yürütmekte olduğu yerel nitelikteki hizmetlerin il özel idarelerine aktarılması” görüşünü desteklemektedirler. Aynı şekilde farklı bir öneri de “il genel yönetiminin bütünüyle kaldırılması, ilin yönetiminin il özel idaresince üstlenilmesi”dir. Bu öneri mülki yönetim amirlerinin yerelleşme kavramı üzerinden ifade etmek istedikleri

farklı bakış açısını yansıtmaktadır. Mülki yönetim amirlerinin “Türkiye her bakımdan yönetim sistemini desantralize etmek zorundadır. Özelleştirmenin tartışıldığı, Gümrük Birliği ve Avrupa Topluluğu ile entegrasyonlara hazırlandığı günümüzde, il idarelerinin görev, yetki ve kaynak kullanımı bakımından yeni düzenlemelere kavuşturulması gerekmektedir.” şeklindeki görüşleri illerin ve valilerin daha da güçlendirilmesi yönündeki önerilerinden oluşmaktadır. (Keskin 2008: 101; Yüksel 1995: 6).

01.07.2006 tarihinde kabul edildikten sonra 05.07.2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı “Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” sonucunda “birinci sınıf mülki idare amirliği” kavramı ortaya çıkmıştır. Kanunun amacı mülki yönetim hizmetleri sınıfında görev yapan kaymakamların ve kaymakamlık hakkını kazandıkları halde İçişleri Bakanlığı’nın merkez ve illerinde çalışan ve birinci sınıf mülki yönetim amiri statüsüne kavuşturulma koşullarını, değerlendirme yöntemini ve sürecini düzenlemektir. Aynı zamanda bu kanun ile mülki yönetim amirliği özel hizmet tazminat oranının yükseltilmesi hususunun düzenlenmesi amaçlanmıştır (Keskin 2008: 15; Kanun Bilgileri, [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.durumu?kanun\\_no=5540](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=5540), Erişim Tarihi: 15.06.2013).

01.07.2006 tarih ve 5540 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un kısa bir değerlendirmesini yapan Keskin (2008: 108-109) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun fiilen ortadan kalktığı yönündeki düşüncelerini şu ifadelerle dile getirmektedir:

“Yasa gerekçesinde vali ve kaymakam, yetki genişliği ilkesine göre hizmet gören il sistemi içinde, İçişleri Bakanlığı’na verilmiş görevleri, kendilerine bağlı teşkilatlar eliyle *merkezi hükümet adına* yürüten kamu görevlileri olarak tanımlanmıştır. Gerekçede valinin *devletin ve tek tek bakanların* temsilcisi olmak özelliğine yer verilmediği, yalnızca merkezi hükümetin temsilcisi olmak statüsünün vurgulandığı görülmektedir. Hükümetin temsilcisi olarak vali ve kaymakamın görev ve yetkileri ise yalnızca İçişleri Bakanlığı’nın faaliyet alanı ile sınırlandırılmıştır: İç güvenlik, kamu düzeni ve genel ahlakın korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması-kaldırılması, kaçakçılıkla mücadele, sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık

hizmetlerinin yürütülmesi ile yerel yönetimlerin yönlendirilmesi. Gerekçe, valilik ve kaymakamlık kurumunu, İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olarak tanımlamaktadır. Bu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun fiilen ortadan kalkması demektir.” (Keskin 2008: 108-109).

#### **16.4. İl Yönetimi Sistemi Hakkında 2008 Yılında “Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği Araştırması Projesi” Kapsamında Sunulan Çeşitli Öneriler**

2008 yılında Yrd.Doç.Dr.Cahit Emre'nin başkanlığında yapılan “Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği Araştırması Projesi” raporunda belirtildiği üzere il yönetimi sisteminin yeniden düzenlenmesi kapsamında yapılan öneriler ve anket araştırması sonucunda ortaya çıkan yüzdelik dilimler aşağıdadır (Emre 2002c: 291).

Anket çalışmasında ilk önce on üç konu başlığını oluşturan öneriler belirlenmiştir. Bu önerileri liste halinde görmek ve aldıkları yüzdesel sonuçlarını da belirtmek gerekirse aşağıdaki gibi sıralanabilmektedirler (Emre 2002c: 291):

1. Mülki Yönetim Sistemi Anayasal Bir Güvenceye Kavuşturulmalıdır (Mahmutoğlu 2011: 162).
2. Vali İl Özel Yönetimi'nin Yürütücüsü Konumunda Olmalıdır (% 95,7)
3. Yerel Nitelik Taşıyan Kamu Hizmetleri İl Özel İdaresine Devredilmelidir (% 93,6)
4. Vali İl Genel Meclisi Kararları İle İl Özel İdaresi Hizmetlerini Yürütülmeli (% 93,2)
5. Valiliklerde İhtiyaç Duyulan Uzman Personelin Esnek İstihdamı Sağlanmalıdır (% 90)
6. Vali Yardımcılıkları Güçlendirilmelidir (% 83,9)
7. İstanbul İline Uygun Özel Bir Yönetim Biçimi Geliştirilmelidir (% 74,4)
8. Merkez İlçe Kaymakamlıkları Alanında Çalışmalar Yapılmalıdır (% 64,2)
9. Valinin İl Genel Meclisi Kararlarını Geriye Döndürme Yetkisi Bulunmamalıdır (% 57,4)
10. Valiye Karşı Sorumlu Olacak Bir İl Genel Sekreterliği Birimi Kurulmalıdır (% 40,8)
11. İl Genel Yönetimi Kaldırılmalıdır (% 35,4)
12. Vali Seçimle Göreve Gelmelidir (% 27,2)
13. Vali Yardımcılıkları Kaldırılmalıdır (% 9,1)

14. Vali İl Özel İdaresi'nin Yürütücüsü Olma Konumundan Çıkartılmalıdır (% 6,6)

### **16.5. İl Yönetimi Danışma Kurulu Önerisi**

İl yönetimi sisteminin geliştirilmesi, mevcut sorunlarının çözümlenmesi ve geleceğe güvenle taşınabilmesi için Türkiye’de yapılan çalışmalar kanımızca yetersiz kalmaktadır. Çünkü sistemin sorunlarının varlığı mutlak bir sonuca ulaşamadığının da göstergesidir.

Bu amaçla il yönetimi sisteminin sorunlarına çözüm olabilmek veya yeni çözüm önerileri sunabilecek ve sistemin iyileştirilmesi için gerekli olan önlemleri zamanında alabilmek için belirli aralıklarla toplanacak bir danışma kuruluna ihtiyaç duyulmaktadır. Bu amaçla kurulacak olan bir İl Yönetimi Danışma Kurulu’nda Cumhurbaşkanı veya Başbakan’ın başkanlığında akademisyenler, (emekli ve görev başında bulunan) müsteşar, müsteşar yardımcıları, valiler ve kaymakamlar, siyasetçiler ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri yer almalıdır (Çimen 2012a: 6).

Ancak bu danışma kurulunun başında her zaman için Cumhurbaşkanı veya Başbakan’ın yer alması gerekli değildir. Kurul’un Başbakanlık Müsteşarı’nın başkanlığında toplanması ve sonuç bildirgesinin Cumhurbaşkanı’na ve Başbakan’a sunulması daha işlevsel olabilecektir. Gerekli görüldüğü takdirde sonuç bildirgesinin TBMM Genel Kurulu’nda tartışılması sonucunda bu konuda çıkarılan veya çıkarılacak olan kanunların yeniden şekillendirilmesi için imkân yaratılmış olacaktır.

### **16.6. Mülki Yönetim Sistemi veya Taşra Yönetimi Müsteşarlığı Önerisi**

Türkiye’de mülki yönetimi sistemini veya taşra yönetimini düzenleyecek bir makam bulunmamaktadır. 3056 sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”un “İdareyi Geliştirme Başkanlığı” başlığı altında yer alan 16. maddesinin (a) fıkrasında “Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamak,” şeklinde ifade edilen görevler İl Yönetimi Sistemi’ni iyileştirebilecek nitelikte değildir. Diğer bir anlatım tarzı ile Başkanlığın İl Yönetimi Sistemi’ne yönelik yapıcı bir çalışması veya önerisi olmamıştır (Çimen 2012a: 63-64: 3056 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3056.pdf>, Erişim Tarihi: 21.12.2014).



İçişleri Bakanlığı ise bu noktada ifade edilmeye çalışılan görevler kapsamında faaliyet göstermemektedir. İçişleri Bakanlığı mülki yönetim sistemi açısından değerlendirildiği takdirde daha çok mülki yönetim amirlerinin özlük işlemleri kapsamında faaliyet gösteren bir bakanlık türü olarak varlığını korumaktadır. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığı'nın mülki yönetim sistemini iyileştiren ve sorunlarına çözüm yolları üreten bir bakanlık olarak değerlendirmek oldukça zordur. 1930 tarihli ve 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda il yönetiminin başı olan mülki yönetim amirlerinin atanması, yerleştirilmesi ve özlük işlemlerinin gerçekleştirilmesi İçişleri Bakanlığı'na bırakılmıştır. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığı mülki yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi konusunda birinci dereceden yetkili bir bakanlık değildir. Diğer bir ifadeyle bakanlığın varlığı bu sistem üzerine kurgulanmış değildir. Bunun yanında 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” ve 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” il yönetiminin “nasıl düzenleneceği, görev ve yetkilerinin hangi makamlarca tanzim edileceği belli değildir.” Bununla birlikte İçişleri Bakanlığı'nın teşkilat yapılanması içerisinde yer alan İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün illerin kurulması, il sınırlarının tespit edilmesi ve düzenlenmesi ile ilgili görevlerinin bulunması il yönetimi sisteminin bağlı olduğu bir müdürlüğe işaret etmemektedir. Diğer yandan bu unsurların varlığından dolayı İçişleri Bakanlığı'nın il yönetimi sistemini düzenleyen, sorunlarına çare olan ve yeni öneriler getiren bir bakanlık olduğunun ifade edilmesi de kolay değildir (Çimen 2012a: 64).

Bununla birlikte özlük işlemlerinin İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenmesinden dolayı mülki yönetim amirlerinin İçişleri Bakanlığı'nın temsilcisi oldukları yönünden yanlış bir inanış da bulunmaktadır. Mülki yönetim amirleri ilde ve ilçede İçişleri Bakanlığı kadar diğer bütün bakanlıkların da temsilcisi konumundadırlar. Oysaki özlük işlemlerinin İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenmesi sistemin de aynı bakanlık tarafından düzenlenmesi anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla Türkiye'de İdareyi Geliştirme Başkanlığı'ndan başka Türk kamu yönetimi sistemini düzenleyebilecek, sorunlarına çare olabilecek ve yeni öneriler sunabilecek başka bir kurum bulunmamaktadır (Çimen 2012a: 64-65). Bu durum ise genel olarak Türk kamu yönetimi sistemi ve özel olarak da mülki yönetim sistemi açısından büyük bir eksikliği beraberinde getirmektedir. Bu eksikliğin giderilebilmesi için “Mülki Yönetim Sistemi Müsteşarlığı” veya “Taşra Yönetimi Müsteşarlığı”nın kurulması gerekmektedir.

Kurulacak olan bu müsteşarlığın temel görevi başta il yönetimi sistemi olmak üzere ilçe yönetimlerinin mevcut durumları ve sorunları incelenerek çözüm önerileri sunmaktır. Bu müsteşarlığın temel görevleri arasında mülki yönetim amirlerinin özlük işlemleri ile ilgilenmesi yer almamaktadır. Ancak mülki yönetim amirlerinin sistemden kaynaklanan sorunlarının giderilmesi de sistemin iyileştirilmesi çalışmalarına dâhildir. Bu sebepten dolayı hem mülki yönetim sisteminin hem de mülki yönetim amirlerinin sorunlarını değerlendirerek çözüm önerileri sunmak müsteşarlığın temel görevleri arasında yer almaktadır. Bu müsteşarlık basit bir bürokratik kurum olmaktan daha çok teşkilat yapısında istihdam edeceği uzman personel ile mülki yönetim sistemi alanında belirli aralıklarla yapacağı çalışmalar sonucunda değerlendirmeler yapacak ve bu değerlendirmeleri birer rapor haline getirdikten sonra Başbakanlık makamına sunacaktır. Dolayısıyla bu raporlar kapsamında sistemin iyileştirilmesi konusunda gerekli kanuni düzenlemelerin yapılması sağlanabilecektir. Başbakanlık makamı uygun gördüğü önerilerin kanunlaşabilmesi için TBMM Genel Kurulu'na sevk edebilecektir. Dolayısıyla yukarıda da bahsedildiği gibi bu müsteşarlık sıradan bir bürokratik kurum olmaktan daha çok işlevsel bir düşünce kuruluşu olarak Türk devlet teşkilatı sistemi içerisinde yer alabilecektir.

#### **16.7. Mülki Yönetim Sistemi Kanunu Çıkarılması Önerisi**

Mülki yönetim sistemi farklı kanunların düzenlenmesi ile çok boyutlu bir konuma gelmiştir. Sistemin işleyişi hakkında sistemi doğrudan veya dolaylı yönden etkileyen çeşitli kanunlar çıkarılmış ve çıkarılmaktadır. Ancak mülki yönetim sisteminin sahipsiz olduğu veya böyle bir anlamın çıkarılmaması için sistemi baştan sonuna kadar düzenleyebilecek bir Mülki Yönetim Sistemi Kanunu çıkarılması gerekmektedir.

Bu kanunun temel amacı mülki yönetim birimlerini ayrı ayrı değil, bir bütün olarak değerlendirerek düzenlemektir. İl ve ilçe yönetimleri kanun içerisinde ayrı başlıklar halinde düzenlenmekle birlikte sistemin işleyişi bir bütün halinde düzenlenmesi gerekmektedir. Mülki yönetim sisteminin işleyişi kapsamında ortaya çıkan sorunlara çözüm önerileri sunabilmek ve bu önerileri kanuni bir güvenceye kavuşturabilmek amacıyla zaman içerisinde TBMM'den çıkarılacak kararlar kapsamında kanuna ek maddeler dâhil edilebilecektir. Böylece sistemin işleyiş düzeni farklı amaçlarla çıkarılan, ancak mülki yönetim sistemini de etkilediği için dolayı yönden de olsa farklı kanunların eklemlenmesi sonucunda düzenlenmesi yerine kendisine ait bir kanun kapsamında

düzenlenmesi daha etkili sonuçların ortaya çıkmasına sebep olabilecektir. Böylece mülki yönetim sistemi “yamalı kanunların” etkisinden de arındırılmış olacaktır.

## **17. Dünyada İl Yönetiminde Örnek Uygulamalar**

Bu bölümde dünya genelinde uygulanan il yönetim sistemleri tarafımızca seçilen örnek uygulamalar kapsamında incelenecektir. Seçilen ülkeler üniter yapıya sahip ve il sisteminin etkili bir biçimde uygulandığı ülkeler olması sebebi ile tercih edilmişlerdir.

### **17.1. Fransa Valilik Sistemi**

Fransa kamu yönetimi ve mülki yönetim sisteminin incelenmesi Türk yönetim sisteminin anlaşılması bakımından önem taşımaktadır. Çünkü Osmanlı Devleti'nin modernleşmesi ve Cumhuriyet döneminde çeşitli yeniliklerin yapılmasında Fransa Devleti ve Fransız yönetim biçimi örnek model olarak alınmıştır. Bu benzerlikler günümüzde de devam etmektedir. Bunun yanında “Fransa kamu yönetimi, dünyadaki temel yönetim sistemlerinden birini oluşturmaktadır.” (Karahanoğulları 2004a: 23).

Bu yönetim sistemleri kısaca şu şekilde özetlenebilmektedir: “Anglo-Sakson (Minimal Devlet)”, “Kıta Avrupası: Alman (Organist)”, “Kıta Avrupası: Fransız (Napolyoncu)”, “İskandinav (Anglo-Sakson ve Alman Karması)” (Karahanoğulları 2004a: 23).

Fransız yönetim sistemini oluşturan Napolyoncu Devlet geleneği, devletin bölünmezliği ve bütünlüğü üzerine kurgulanmıştır. Bu sistemde toplumsal parçalanmışlığı, ulus bütünlüğü içerisinde eritmek temel hedeflerden birisidir. Napolyoncu yönetim anlayışı devlet yönetiminde aşırı merkeziyetçi bir sistemi temel almıştır. Bu sistem içerisinde illerde valiler aracılığıyla siyasal ve yönetsel anlamda merkeziyetçi bir yönetim modeli benimsenmiştir (Karahanoğulları 2004a: 24).

Fransa merkezileşmiş üniter yapıya sahip bir devlettir. Bununla birlikte Fransa bölgesel yönetimlerinde yukarıdan aşağıya doğru hiyerarşik yapısını muhafaza ederek valilik sistemi yönetim modelini benimsemiş bir devlettir (Loughlin 2008: 559).

Yukarıda vurgulandığı gibi Fransa, Türkiye gibi üniter bir devlet yapılanmasına sahiptir. Bu sebepten dolayı Türkiye yönetim sistemi ile benzerlik taşımaktadır. Daha doğrusu Türk yönetim sistemi Fransız yönetim sistemini kendisine rol model olarak benimsemiştir (Özer 1993: 25).

Fransa'nın yönetsel olarak "(la France métropolitaine)" örgütlenme biçimi kısaca şu şekildedir: 96 il "(département)", 22 bölge "(région)", 329 ilçe "(arrondissements)" ve 36564 belde "(communes)" (Karahanoğulları 2004b: 8).

Fransa'da valilik kurumu "28 Pluviose an VIII Kanunu" ("*Fransa'da 1792-1806 yılları arasında kullanılan ve Fransız Devrim Takvimi veya Cumhuriyetçi Takvim olarak bilinen takvime ait aylardan birisidir. 20 Ocak-18 Şubat periyodunu kapsayan Pluviose yağmurlar dönemi anlamına gelmektedir*") ile ortaya çıkmıştır. Daha açık bir ifadeyle 28 Pluviose Kanunu'nun temel dayanak noktası veya üzerine kurgulandığı unsur valilik kurumudur. Fransa'da valilik kurumu Napoléon Bonapart döneminin bir ürünü olduğu kabul edilmektedir (Şengül 2012: 14).

Fransa'da valilik sistemi ilk olarak 1800 yılı dolaylarında çıkmıştır. Valilik sisteminin ortaya çıkış amacı Fransa'nın özellikle taşra düzeyindeki yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması gerekliliğidir. Valilik sistemi günümüze kadar farklı siyasal sistemler altında varlığını korumayı başarmıştır. Bu sebepten dolayı Fransa'nın köklü bir valilik sistemine sahip olduğu ifade edilebilmektedir. Valilik sistemi Fransa kamu yönetiminin taşradaki en temel birimidir. Bu sistemin başında bulunan en yüksek dereceli amir olan vali merkezi yönetimin ülkenin her tarafındaki temsilcisi konumundadır. Bu sebepten dolayı merkezi yönetimin taşradaki faaliyetleri valiler aracılığı ile sürdürülmektedir (Şengül 2012: 14).

Diğer bir ifadeyle Fransa'da valilik 1800 yılında Napolyon tarafından oluşturulmuştur. 1800 yılında Fransa'da her biri devleti temsil eden 90 tane il ("*de'partements*") bulunmaktaydı. Valilik sistemi, bir teori olarak, bölgesel yönetim sisteminin ekseninde yer almaktaydı. İllerin yönetiminde bulunan valiler Fransa Devleti'ni yerel alanda temsil etmektedirler. Bu kapsamda valiler yerel birliklerin kontrolünü sağlamak, merkezi yönetimin politikalarını yerel alanda uygulamak ve kamu düzenini sağlamaktan sorumlu tutulmuşlardır (Cole 2011: 387).

Geçen 200 yılın büyük bir kesiminde Fransa'da valilerin antik (eski) rejimde olduğu gibi güçlü baronlar haline gelmemeleri için çok fazla güçlendirilmemesi gerekliliği hâkimdi. Valilerin yerel düzeyde kısmi kararlar alan yöneticiler olarak varlıklarını

sürdüremeleri gerektiği düşüncesi bulunmaktaydı. Bu sebepten dolayı valilerin uygulama alanları daraltılmış ve bölgesel liderlik konumuna yükselmemeleri için yönetsel kapasiteleri sınırlandırılmıştır (Cole 2011: 387).

Valiler merkezi yönetimin taşradaki yürütme aracı olmalarını yanında aynı zamanda yerel yönetim birimleri ile doğrudan ilişkilendirilmişlerdir. Valiler, il yerel yönetim birimlerinin yürütme aracıdır. Bu sebepten dolayı valilerin yerel yönetim birimleri üzerinde vesayet denetimi yetkisi de bulunmaktadır. Bununla birlikte Fransa'da 1982 yılında yapılan yerel yönetim reformu ile birlikte valilerin yerel yönetim birimleri üzerindeki idari vesayet denetimi yetkilerinin hukuki denetim yetkisi biçiminde değiştirilmesi sonucunda valilerin sahip oldukları yetkilerinde kısıtlamalara gidilmiştir. Bu kısıtlamanın temel amacı valilerin mülki yönetim amirliği yetkilerinin ön plana çıkarılmasıdır (Şengül 2012: 14-16).

1958 yılından sonra il ("*de'partement*") yönetim birimleri ile bölgesel yönetim arasında bir ikilem meydana gelmiştir. İl valilerinin kamu hizmetlerini il yönetim birimleri üzerinden sürdürmesinin yanında kamu politikalarının bölgesel düzeyde de uygulanabileceği düşüncesi ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak Fransa'da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde bölgesel yönetim daha önemli bir hale gelmiştir. Savaş sonrası dönemde kalkınma için il yönetim birimleri yerine bölgesel yönetimlere görevler verilmiştir. Fransa'da bölgesel valilikler bölgeselleşme stratejilerinin ana teması olarak 1964 yılında oluşturulmuşlardır. Bölgesel valiliklerin hedefinde politika süreci yerine ekonomik kalkınma konuları yer almaktadır. Dolayısıyla 1964 yılı koşullarına göre değerlendirildiği takdirde bölgesel valiliklerin yalnızca kuruldukları bölgede ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek görevi bulunmaktadır. Ancak bu durum 1980'li yılların başlarında değişmeye başlamıştır. Bu tarihten itibaren bölgesel valiliklere siyasi görevler de verilmeye başlanmış ve siyasi ve yönetsel yerelleşme sürecinde önemli bir konuma yükseltilmiştir (Cole 2011: 388).

Federal sistemin aksine Fransız bölge yönetimleri yerel yönetimler üzerinde herhangi bir otorite kurmazlar. Aksine Fransız bölgeleri kendi amaçlarına ulaşabilmek ve başarılı olabilmek için alt seviyelerde yer alan yerel yönetsel birimlerle (il yönetim birimleri dahil) doğrudan ilişkili ve hatta onlara bağımlıdır (Cole 2011: 388-389).

1982 Reformu'ndan önce Fransa'da valilerin yönetim sistemi içerisinde (hem taşra hem de yerel yönetim düzeyinde) “kilit bir konumu” bulunmaktaydı. Valiler hem merkezden yönetimin taşra temsilcisi hem de il yerel yönetim birimlerinin başı konumunda bulunmaktaydılar. 1982 Reformu'na kadar illerde seçilmiş bir meclisin bulunmasına rağmen vali ilde en güçlü görevli konumunda bulunmaktaydı. Bu sebepten dolayı vali il düzeyindeki yerel yönetim birimlerinin gündemini oluşturmakta ve politikaların uygulanmasını sağlamaktaydı. Bununla birlikte belediye bütçeleri valinin onayından sonra yürürlüğe girmekte ve belediyelerin almış oldukları bazı kararlar vali tarafından reddedilebilmekteydi (Erbay 1999: 69).

Fransa'da ilk zamanlarda valilere verilen görevler kamu düzeninin sağlanması ile sınırlandırılmışken, 20. yüzyıldan sonra ülkenin sosyal ve ekonomik yönden kalkındırılması gibi görevlerin de eklenmesi sonucu (Şengül 2012: 14) valilik kurumu ülke yönetimi için önemli bir konuma getirilmiştir.

Fransa'da ki vali sayısı 200'den fazladır. Bu valilerden yaklaşık olarak 110 tanesi fiili olarak valilik görevinde bulunmakta ve diğer geri kalanlar ise merkezi yönetimin kendilerine vermiş oldukları farklı makam ve görevlerde aktif bir biçimde çalışmaktadırlar. Fransa'da valilik “hükümetin takdirine bırakılmış görevler” arasında yer almaktadır. “Hükümetin takdirine bırakılmış görevler” ise yönetsel alan ile siyasi alan arasında kalmış görevlerin tamamını ifade etmek için kullanılan bir tabirdir. Bu sebepten dolayı “hükümetin takdirine bırakılmış görevler”e atanacak olan kişilerin hükümetin güvenini kazanmış kişilerden seçilmesi genel kabul görmüş bir kuraldır (Canatan 2010: 48).

“Hükümetin takdirine bırakılmış görevler” konusu 1980'li yıllara kadar Fransa'da çok fazla tartışma konusu olmamıştır. Ancak 10 Mayıs 1981 yılında iktidara gelen François Mitterrand devlet birimlerinin önemli kademelerinde değişikliklere gitmiş ve bu kademelerde görev yapan kamu görevlileri de bu düzenlemelerden doğrudan etkilenmişlerdir (Canatan 2010: 48).

Fransa'da merkez ilde görevli olan vali “(Le Préfet du Département)” aynı zamanda bölge valisi “(Le Préfet de Région)” konumunda yer almakta ve bu valiliğin görevlerini de yerine getirmektedir. Fransız valisi ilde devleti temsil etmektedir. Görevli olduğu ilde merkezi yönetimin kendisine vermiş olduğu yerine getirmekte ve devlet hizmetlerini il düzeyinde gerçekleştirmektedir. Kaymakamlar “(Sous-Préfet)” ise ilçede “(Arrondissements)” valilerin emri altında görev yapmaktadırlar (Erbay 1999: 59).

Fransa’da 1982 Yerel Yönetim Reformu sonucunda valilik sisteminin kurumsal olarak vesayet yetkilerine son verilmiştir. Bu sebepten dolayı vali sadece yerel yönetim birimlerinin işlemlerini hukuk açısından denetleyebilmektedir. Bununla birlikte Reform sonucunda yerel çıkarların ulusal çıkarlara uygun hale getirilmesi durumu söz konusu olmuştur. Bir diğer sonuç ise Reform sonucunda getirilen yeniliğe göre yerel yönetimlerin kararları hiçbir makam tarafından onaylanmasına gerek kalmadan işlerlik kazanmaktadır. Ancak bu noktada bazı istisnai durumlar da söz konusu olabilmektedir. Yerel yönetim birimleri kararlarını yayımlamadan önce valilik makamının onayını almak veya bilgilendirmek zorundadır. Vali yerel yönetimler tarafından kendisine ulaştırılan faaliyetleri ve gerçekleştirilen işlemleri hukukilik yönünden inceleyerek gerekli gördüğü veya hukuka aykırı bulduğu kararları ve işlemleri idari yargıya taşıma yetkisine sahip kılınmıştır. Reform sonucunda valiler ile seçimle göreve gelen yerel yöneticiler arasında ayrışmalar ve çatışmalar yaşanacağı yönünde öngörüler ortaya çıkmıştır. Ancak uygulamada farklı sonuçlar meydana gelmiştir. Valinin kendisine gönderilen işlemler hakkında yerel yönetimlere yaptığı uyarılar yerel yönetim birimleri tarafından dikkate alınmaktadır. Reform sonucunda meydana gelen bu “yönetimsel işbirliği sayesinde idari yargıda uyuşmazlık konusu olan yerel yönetim işlem sayısı” beklenenin oldukça altında olmuştur (Şengül 2012: 19). Bu durum hakkında Paris Valisi Daniel Canepa şu açıklamayı yapmıştır: “...Vali olmak, tıkanmış durumları aşmak, uzlaştırmak, yerel unsurları harekete geçirmek, kamu menfaatleri için çözümler bulmak demektir. ...” (Turgut ve Şahin 2011: 66).

### **17.1.1. İstisnai Memur Olarak Vali**

Fransa’da valiler İçişleri Bakanı ve Başbakan’ın ortak teklifi sonucunda Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile göreve getirilmektedirler. 11 Ocak 1984 tarihli “Kamu Görevlilerinin Statüsüne İlişkin Kanun’un” 25. maddesinde istisnai memurluk olarak değerlendirilecek makamlara yapılacak atamaların bir kararname ile sonuca bağlanması hükmü benimsenmiştir. Bununla birlikte yüksek dereceli memurlar için atamalarda olduğu gibi görevden almalarda da aynı yöntemin kullanılacağı öngörülmüştür. Bu öngörü 85-779 sayılı ve 24 Temmuz 1985 tarihli Kararname ile kanuni olarak düzenlenmiştir. Daha açık bir ifadeyle Fransa’da valiler, atanması hükümetin takdirine bırakılmış kamu görevlileri arasında sayılmaktadırlar (Canatan 2010: 48).

Vali atamalarında en büyük paya kaymakamlar sahiptir. Vali olarak atanan her 5 validen biri kaymakam kökenlidir. Ancak hükümet vali atamalarında da mutlak bir serbestliğe sahiptir. Vali olarak atanabilmek için özel şartlar belirlenmemiş, kamu hizmetine girme hakkı bulunan her kişi vali olarak atanabilecek konumda oldukları kabul edilmiştir (Özer 1993: 26). Bu durumda hükümete atama serbestliği tanınmaktadır.

### 17.1.2. Valilerin Görevleri

Valiler Napolyon tarafından “küçük ayaklı imparatorlar” olarak tarif edilmişleridir. Bu tarif valilerin il düzeyinde sahip oldukları otoriteyi göstermesi bakımından oldukça anlamlıdır (Şengül 2012: 16).

1982 Reformu’ndan sonra valilerin görevlerinde değişimler yaşanmış ve valiler merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında arabulucu bir görev üstlenmişlerdir. Valiler hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetim birimlerinin il düzeyindeki taleplerini uygulamak ve birbirleri ile çakışan talepleri ise ortak bir noktada buluşturmak gibi uzlaştırıcı bir görev üstlenmişlerdir (Erbay 1999: 69).

2 Mart 1982 tarihli Kanun’a göre vali il düzeyinde bütün sivil işlemlerinden sorumlu en yüksek dereceli kamu görevlisidir. Vali il düzeyinde sivil işlemlerin yürütücüsü sıfatıyla şu yetkilere sahiptir (Karahanoğulları 2004: 8):

- Bakanlıklar tarafından coğrafi açıdan gerçekleştirilecek yetki devirlerinde söz konusu yetkinin devredilebileceği tek yetkili kişi ve makamdır.
- İl düzeyinde yönetsel komisyonların başkanıdır.
- Merkezi yönetimin taşraya gönderdiği her türlü yazışmanın tek muhatabıdır.
- Kamuya ait olan mallarının yönetiminden sorumludur.
- Taşra düzeyinde gerçekleştirilmesi gereken bütün hizmetlerin ikinci ita (ödeme) amiri konumundadır. Birinci ita amiri ise ilgili bakandır.

Fransa’da valilerin il düzeyindeki temel görevleri şu şekilde sıralanabilmektedir (Erbay 1999: 69; Fransız Topraklarının Siyasi ve İdari Organizasyonu, <http://www.ambafrance-cy.org/Fransiz-topraklarinin-siyasi-ve>, Erişim Tarihi: 23.12.2014):



- Vali ilde Başbakanı ve Bakanları temsil etmektedir.
- Adalet ve milli Eğitim dışında devletin diğer tüm yerel yönetim birimlerinin başıdır.
- İlde kanunlara uyulmasının temin edilmesi,
- Devletin ulusal çıkarlarının korunması,
- Bakanlıkların il düzeyindeki politikalarının uygulamaya konulmasında destek olunması,
- Seçilmiş kişilerden oluşan yerel konseyin ortağı olunması,
- İl düzeyinde ilin güvenliği, kamu düzeni ve sivil savunma hizmetlerinin gerçekleştirilmesi,
- Devletin yetki ve görevlerinin yerel düzeyde yerine getirilmesi,
- İl düzeyinde gerçekleştirilen faaliyetlerin kanunlara göre yerine getirilmesinin sağlanması,
- Gerekli alanlarda denetlemelerin ve kontrollerin yapılması,
- İl düzeyinde sosyal uyum problemlerinin giderilmesi,
- Seçimlerin yapılması,
- Yerel yönetimler arasında danışma, hakemlik ve arabuluculuk görevlerinin yerine getirilmesidir.

Günümüz uygulamasında ise vali yerel yönetimlerin gerçekleştirmiş oldukları işlemlerin yalnızca hukuka uygunluğunu denetlemektedirler. Bununla birlikte valiler yerel yönetimler ile devlet arasında gerçekleştirilen işlemler kapsamında ve sözleşmeye dayalı ilişkilerin kurulmasında da yetkili kılınmışlardır (Erbay 1999: 70).

Vali seçilmiş bir kişiyi hiç sebepten dolayı görevden alamaz. Seçilmiş kişinin görevden alınmasını gerektiren bir konuda son söz ceza mahkemelerine aittir. Diğer bir anlatım tarzı ile bu konuda ceza mahkemeleri yetkilidir. Görevlerini yerine getirmeyen belediye meclisinin varlığına son vermek Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun yetkisi dâhilindedir (Erbay 1999: 70).

Valiler görevlerini yerine getirirken diğer tüm bakanlardan emirler almakta ve özellikle İçişleri Bakanı'nın kendilerine vermiş olduğu görevleri mutlak bir biçimde yerine getirmekle mükellef kılınmışlardır (Şengül 2012: 15).

Valilerin ekonomi alanında sahip oldukları yetkileri ve görevleri zaman içerisinde fazlalaşmaktadır. Valiler işsizlik sorunu ve ticari işletmelerin karşılaştıkları sorunlar gibi nedenlerden dolayı ekonomi alanında yetkili kılınmışlardır. Bununla birlikte Avrupa Birliği'nin öneminin artması sonucunda valilere yeni görevler yüklenmiş ve valilerin ilk başta olduğu ulusal düzeyde kurgulanan görev alanları 1992 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonucunda yerel düzeye indirgenmiştir. Özellikle 1 Kasım 1993 tarihinde Avrupa Birliği antlaşmasının yürürlüğe girmesi sonucunda Fransız yönetim sistemi de kendisini yeni mevzuata uyarlama ihtiyacı hissetmiştir. Çünkü 1992 Maastricht Antlaşması devlet yönetiminde subsidiarite ilkesini benimsemiştir. Böylece Fransız valisi devlet, yerel yönetimler ve Avrupa Birliği politikalarının görev yaptığı ilde uyumlu bir biçimde uygulanabilmesinden sorumlu bir hale gelmişlerdir. Çünkü Avrupa Birliği mevzuatı ile birlikte valilere de yeni görevler düşmektedir (Şengül 2012: 19-20).

### **17.1.3. Fransız Valiliğinin Örgütsel Yapılanması**

Vali “(Préfet)” terimi Latince’de “başta bulunan” anlamına gelen “Praefectus” kelimesinden türetilmiştir. Fransız valilik kurumu örgütlenmesi ve genel anlamı itibarıyla Roma İmparatorluğu döneminde aynı işlevleri yerine getiren kuruma benzetilmektedir (Şengül 2012: 15).

Vali 1982-1988 yılları arasında bütün görevlerini ve unvanını “Hükümet Komiseri”ne devretmiştir. Ancak 1988 yılından itibaren vali unvanı tekrardan kullanılmaya başlanmıştır (Özer 1993: 25).

Valilik makamının örgütlenmesi konusunda ilk başta söylenmesi gereken husus valinin İçişleri Bakanı'na sıkı bir biçimde bağlı olduğu gerçeğidir. Ancak bu durum ilerleyen dönemlerde çıkarılan kanunlar ve bakanlıkların ve diğer kamu kuruluşlarının sayısında yaşanan artışlar kapsamında zayıflatılmıştır (Şengül 2012: 16).

Valilik örgütlenmesinde valilerin gerçek anlamdaki yardımcıları Fransız Ulusal Yönetim Okulu çıkışlı olan kaymakamlardır. Bununla birlikte genel sekreter, kaymakamlar ve il kurulu yöneticisi de valiye görevleri kapsamında yardımda bulunmaktadır (Karahanoğulları 2004b: 15). Bu görevlileri kısaca tanıtmakta fayda vardır.

*Genel Sekreter:* İl hizmetlerini yönetmekten ve valinin yokluğunda veya valinin mazeret bildirmesi sonucunda oluşan yokluğunda valilik makamına vekâlet etmekten sorumludur.

*Kaymakamlar:* İlçenin yönetiminden sorumlu en yüksek dereceli kamu görevlileridirler. İlçe düzeyinde valinin otoritesi altında devleti temsil etmektedirler. İlçede gerçekleştirilmesi gereken kamu hizmetlerinin koordinasyonu için gerekli olan işlemleri yerine getirmektedirler.

*İl Kurulu Yöneticisi:* İl yönetim kurulunun görev alanına giren her türlü işlemden sorumlu olan kişidir. Temel olarak il düzeyinde kamu düzeninin sağlanmasından sorumludur. Bununla birlikte 1992 yılından beri kaymakamlar belirli semtlerin geliştirilebilmesi için toplumsal sorunlara çözüm önerileri sunabilmek adına görevlendirilebilmektedirler.

Fransız yönetsel bölgelerinin orijinal görevleri genel olarak ekonomik gelişimi sağlamak ve ulusal kalkınma planları kapsamında bölgesel kalkınmayı güçlendirmektir. Bu görevler uzun yıllar boyunca sabit kalmakla birlikte ilerleyen zaman içerisinde bölgelere eğitim, ulaşım, sağlık ve ekonomik kalkınma için planlama görevleri de verilmiştir. Bölge yönetimleri görevlerinin birçoğunu merkezi yönetim, il ve komünlerle paylaşmaktadır. Buna rağmen özellikle 1990'lı yıllardan sonra merkezi yönetimin bölge yönetimleri üzerindeki hâkimiyeti arttırılmıştır. Böylece ulusal kalkınma planları dahilinde ekonominin planlanması ve geliştirilmesindeki ağırlık merkezi yönetime verilmiştir (Loughlin 2008: 563).

Şekil 4: Fransız Bölgesel Yönetim Sistemi

MERKEZİ YÖNETİM		
22 BÖLGE	96 İL	36.780 KOMÜN
Ekonomik Gelişim Bölgesel Planlama Eğitim, Öğretim ve Kültür Hizmetleri Bazı Sağlık Alanları Bazı Ulaşım Alanları	Sosyal ve Sağlık Hizmetleri Bölge ve Altyapı Planlaması Eğitim, Kültür ve Kültürel Miras Alanları Bazı Ekonomik Gelişim Alanları	Kentsel Planlama Bazı Sağlık ve Sosyal Hizmetler Eğitim, Öğretim ve Kültür Hizmetleri Ekonomik Gelişim, Altyapı Çalışmaları ve Çevre Hizmetleri Liman, Su Yolları ve Ulaşım Hizmetleri İskân Hizmetleri

**Kaynak:** John Loughlin. "The Slow Emergence Of The French Regions", *Policy & Politic*, Volume: 36, Number: 4, October 2008, p. 563.

Fransa'da farklı yönetsel birimler arasındaki ilişkiler aşağıdaki faktörler tarafından şekillendirilmektedir ( Loughlin 2008: 565):

- Merkezi devletin ve yönetiminin konumu,
- Bölgeler ve iller arasındaki ilişkiler,
- Çok sayıdaki komünlerin hem kendi aralarındaki, hem de bölge ve iller ile aralarındaki ilişkiler belirleyici olmaktadır.

Resim 2: Fransız Bölgeleri



**Kaynak:** John Loughlin. "The Slow Emergence Of The French Regions", *Policy & Politic*, Volume: 36, Number: 4, October 2008, p. 562.

## 17.2. İtalya Valilik sistemi

İtalya, Güney Avrupa'da yer alan ve Akdeniz'e en fazla kıyısı olan bir Avrupa ülkesidir. İtalya devlet ve kamu yönetimi teşkilatlanması açısından Fransa ve Türkiye ile benzerlik göstermektedir. Bu noktadaki tek istisnai durumu bölge yönetimleri oluşturmaktadır. İtalya'da merkezi yönetim oldukça önemli olmasına rağmen son 40 yıl içerisinde yerleşme konusunda önemli adımlar atılmıştır. Yerel yönetim birimlerinin hizmet alanları genişletilmiş ve imkânları kuvvetlendirilmiştir. İtalya'nın merkeziyetçi yapısı özellikle 1970'li yıllara kadar taşradaki il yönetimleri ile merkezi yönetimin arasındaki ilişkileri belirleyen önemli bir unsur olmuştur (Çevik vd. 2005: 115-116).

İtalya'daki merkeziyetçi yapılanmasının sebebi kısaca şu şekilde açıklanabilmektedir: 19. yüzyılda İtalyan Birliği'nin kurulmasının ardından liberaller siyasete egemen olmuştur. Ancak liberaller toplumun çok az bir kesimi tarafından destek görmekteydiler. Bu sebepten dolayı ciddi bir muhalefet ile karşı karşıya kalmışlardır. Bu muhalefet karşısında ülkenin birlik ve bütünlüğünü sağlamak adına bölgesel farklılıkları da dikkate alarak federalizme ve hatta en küçük bir yerelleşme hareketine bile karşı çıkmışlardır. Bu çabaların sonucunda ülkede Fransa benzeri katı bir merkeziyetçi yönetim yapısı benimsenmiştir. Katı merkeziyetçi yapı ülkede etkin bir yönetsel sistemin kurulmasını sağlamıştır (Çevik vd. 2005: 118).

İtalya'nın mevcut durumu 1861 yılında ilk kurulduğu günkü gibi merkeziyetçi bir yapılanmadır. Ancak yerel yönetimlerin (bölge, il, belediye) güçlendirilmesine özellikle 1970 yılından itibaren hız verilmiştir. 1990'lı yıllarda yeni kamu yönetimi anlayışı sonucunda idari reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda bağımsız idari otoriteler kurulmuştur. Benzer biçimde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi de ihmal edilmemiştir. Ancak bu süre içerisinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları olan il yönetim birimleri veya il valilikleri iç güvenliği (kolluk hizmetleri) sağlayan ve bu birimleri yöneten merkezi yönetimin taşra teşkilatı birimleri haline dönüştürülmüşlerdir (Çevik vd. 2005: 119).

İtalya üniter bir devlet olarak demokratik parlamenter sistemler yönetilmektedir. İtalyan Anayasası'nın birinci maddesinde ifade edildiği gibi İtalya bir "Cumhuriyet"tir. Anayasa'nın 114. maddesi İtalya Cumhuriyeti devletinin toprak üzerinde örgütlenme biçimini tarif etmektedir (Koçak 1996: 59; Türker 1998: 487; Tortop 1996: 63). Buna göre Cumhuriyet ilk önce bölgelere, ardından illere ve nihayetinde de bucaklara ayrılmaktadır. Anayasa'nın 128. maddesinde illerin ve bucakların özerk topluluklar olduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte 129. maddede de illerin ve bucakların "merkezci olmayan" bir yapılanmaya sahip oldukları ifade edilmektedir. Sonuç itibarıyla İtalya "bünyesinde siyasal yerinden yönetim unsurları da bulunan üniter" yapıya sahip bir devlet olarak varlığını sürdürmektedir (Türker 1998: 487).

İtalyan devletinin örgütlenme biçimi genel olarak merkeziyetçi yapılanma şeklinde gelişim göstermiştir. 19. yüzyılda bazı çevrelerce ülkenin yönetim ve örgütlenme yapısının federalizm ilkesi kapsamında şekillendirilmesi gerekliliği vurgulanmış, ancak merkeziyetçi yapılanmanın ülkenin birlik ve bütünlüğünü koruyacağı inancı federalizm ve diğer siyasi veya yönetsel yerinden yönetim oluşumlarına izin vermemiştir. Genel olarak İtalya'nın

yönetimsel biçimi “yetki genişliği ve yerinden yönetim anlayışlarının ağırlık kazandığı bir niteliğe bürünmüştür.” (Türker 1998: 493).

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı valilik sistemi üzerine kurgulanmıştır. Dolayısıyla merkezi yönetimin taşra işlemleri valiler aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bu durum Fransa ve Türkiye ile benzerlik göstermektedir. İtalya’da vali “(prefetto)” il yönetim biriminde devletin ve hükümetin temsilcisidir. İlde gerçekleştirilen bütün işlemler valinin denetimi ve sorumluluğu altındadır. Merkezi yönetimin taşra düzeyindeki bütün işlemlerini ilde vali koordine etmektedir. Bununla birlikte vali ilde kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanması ve il ve belediye seçimlerinin düzenli ve sağlıklı bir biçimde yapılmasından birinci dereceden sorumlu kamu görevlisidir. Ancak zaman içerisinde değişen koşullar sonucunda valini yetki ve görevlerinde bir azalma olmuştur. İtalyan valisi Türkiye örneğinde olduğu gibi merkezi yönetimin taşrada ki en temel temsilcisi, bütün işlemlerin koordinatörü ve denetleyicisi değil, İçişleri Bakanlığı’nın temsilcisi ve il yöneticisi konumuna gerilemiştir. Bu gerilemenin temel sebebi bakanlıkların il düzeyinde kendi temsilciliklerini kurması sonucu il düzeyinde kendilerini temsil edecek bir valiye ihtiyaç duymama ve diğer bir deyişle valiye ihtiyaç kalmamasıdır. Örneğin Maliye Bakanlığı vergileri toplayabilmek için kendisine ait taşra teşkilatı bulunmaktadır. Yaşanan gerilemenin ikinci sebebi ise yönetim sisteminde yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin önem ve ağırlık kazanmasıdır. 1970’li yıllarda bölgesel yönetimlerin kurulması ile birlikte merkezi yönetimin taşra teşkilatları oldukça zayıflamıştır. Bu zayıflamanın altında yatan neden önceden taşra teşkilatları tarafından yerine getirilen birçok hizmetin sorumluluğunun bölge yönetimlerine devredilmesidir (Türker 1998: 493).

İtalya’da valilikler Roma’da yer alan İçişleri Bakanlığı’nın yönetim merkezi ile işlerinin yerel düzeydeki temsilcisi arasındaki bağlantıyı sağlamaktadır. Valilikler il düzeyinde hükümeti temsil etmek ve genel konuları yönetmekten sorumlu olan devlet yönetiminin yerel temsilcisidirler. Valilik birimlerinin başında bulunan vali vatandaşların problemlerini çözebilmek için yerel yönetimlerle vatandaş arasında aracı bir görev üstlenmektedir (Gadda vd. 2003: 286).

İtalya’da vali il yönetim biriminde merkezi yönetimin gücünü bütün siyasal sürece müdahale ederek korumakta ve sağlamlaştırmaktadır. Bu durumda vali merkezi yönetimin il yönetim birimindeki istikrarını garanti altına alan bir ajan konumundadır. Buna rağmen vali yönettiği ilde bir bakan konumunda algılanmaktadır. Diğer bir ifadeyle “bir vali devlet

içerisinde ilde bir bakandan biraz daha fazla” anlam ifade etmektedir. Bu model Napolyon mirası olan Fransız kamu yönetimi sistemine benzer bir yaklaşım sergilemektedir. Fransa’da bir vali hala ilde “devletin otoritesinin garantisi” konumunda yer almaktadır (Armao 2014: 49-50).

İtalya’da eski zamanlardan beri var olan yerel yönetimlerin anayasal düzeyde tanınması 1947 yılında kabul edilen ve 1948 yılında yürürlüğe giren Anayasa ile olmuştur. Bölgesel yönetimlerin tanınması ise 1970 yılında mümkün olmuştur. Bu tarihten itibaren İtalya’da yerel yönetim ilkesi kapsamında 15 bölge kurulmuştur (Çevik vd. 2005: 120).





Resim 3: İtalya Haritası



**Kaynak:** Paul Ginsborg, A History of Contemporary Italy: Society and Politics, 1943-1988, Palgrave Macmillan, New York, The United States of America, 2003, s. 5.

### 17.2.1. Valilerin Görevleri

İtalya'da illerde görev yapan ve illeri temsil eden valiler Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadırlar (Tortop 1996: 63). İtalya'da merkezi yönetimin taşra teşkilatları valiler tarafından yönetilmektedir. Vali (prefect, prefetto) ilde devletin ve hükümetin

temsilciliğini yapmaktadır. İtalya'daki valilerin ve valilik birimlerinin genel bir değerlendirmesi Çevik ve diğerleri tarafından şu şekilde yapılmıştır (Çevik vd. 2005: 121): “Valiler illerdeki devlet hizmetlerinin denetlenmesi, koordine edilmesi ve kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması ile il ve belediye düzeyindeki seçimlerin sağlıklı bir şekilde yapılmasından sorumludur. Ancak zamanla yapılan değişiklikler ile valilerin yetki ve sorumluluklarında kısıtlamalar yapılmıştır. Günümüzde vali, merkezi idarenin taşradaki bütün unsurlarının koordinatörü ve denetleyicisi olmaktan çıkmış büyük oranda İçişleri Bakanlığı'nın ildeki yöneticisi konumuna gelmiştir. Bunun en büyük nedeni ise yerel ve bölgesel yönetimlere ağırlık verilmesi ve birçok hizmetin sunumunun bunlara bırakılmasıdır.” (Çevik vd. 2005: 121).

Vali (prefect, prefetto) il yönetiminden sorumlu olan en yüksek dereceli kamu görevlisidir. Vali doğrudan İçişleri Bakanı'na karşı sorumludur ve ilde merkezi yönetimin temsilcisi veya ajanı konumundadır. Valinin il yönetim birimindeki genel anlamda görevleri şu şekilde sıralanabilmektedir: Kamu güvenliğini sağlamak, ulusal politikaları il düzeyinde uygulamak ve kamu sağlığını korumak için genel tedbirleri almaktır. Vali profesyonel bir yöneticidir. İl meclisinin almış olduğu kararların uygunluğunu hukuki yönden inceleyerek nihai bir karar vermektedir. Bu konuda kendisine yardımcı olabilecek yardımcı bir meclis bulunmaktadır. Günümüz uygulamasında bölge ve yerel yönetimlerinin önem kazanması sonucunda valilerin yetkileri daraltılmış ve merkezi yönetimin il düzeyinde bütün faaliyetlerini yerine getiren niteliği yitirmiştir. Dolayısıyla valiler il düzeyinde İçişleri Bakanı'nın temsilcisi konuma gelmişlerdir (Koçak 1996: 62; Çevik vd. 2005: 121).

Valinin temel görevi ilde merkezi yönetimi temsil etmektir. Diğer bir ifadeyle hükümetin bütünlüğünü ilde valinin varlığı ile temsil edilmektedir. Valinin temel fonksiyonları yerel yönetimler üzerinde kontrolü sağlamak ve kamu düzenini ve güvenliğini temin etmektir. Bu bakımdan vali merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir tür basamak konumundadır (Armao 2014: 50).

İtalyan kamu hukukunun kurucusu ve Birinci Dünya Savaşı'nda İtalya'da Başbakanlık yapan Vittorio Emanuele Orlando valinin hem siyasi hem de yönetsel olarak karışık bir görevinin olduğunu şu sözleri ile ifade etmiştir: “Özellikle büyük şehirlerde vali olmak yalnızca katı bir biçimde bürokratik yeteneklere sahip olmak değil aynı zamanda hoşgörülü, açık ve yönlendirici bir zihne sahip olmayı gerektirmektedir. Bununla birlikte

siyasal meseleleri anlayabilen ve çözen bir yetenekten ziyade yönetsel konuların doğasına hâkim olmayı gerektirmektedir.” (Armao 2014: 51).

Vali olağanüstü bir suç işlediğini tespit ettiği “belediye ya da il başkanı ile yürütme kurulu ve meclis üyelerini” görevden uzaklaştırma yetkisine sahiptir. Vali merkezi yönetimin temsilcisi olarak kamu düzenini sağlamak, kamu sağlığı işlemlerini denetlemek ve gerekli tedbirleri almak, il genel meclisinin almış olduğu kararların hukuki yönden denetimlerini yapmak ve halkın güvenliğini tesis etmek gibi birinci dereceden sorumlu olduğu görevleri bulunmaktadır. Vali devlet faaliyetlerini il düzeyinde eşgüdümüne sokan bir görevi bulunmaktadır. Bununla birlikte polis, maliye, trafik denetleme ve yangın söndürme gibi valiyi doğrudan ilgilendiren hizmetlerin hepsi il düzeyinde örgütlenmiştir. Bu durum ise il yönetim sistemine halk, siyasal ve yönetsel örgütlenme üçlemesi açısından farklı bir anlam ve değer kazandırmıştır (Geray 1997: 61-63).

İtalyan valisinin siyasi karakteri merkezi yönetimin yerel yönetimler ve kurumları üzerindeki kontrolü ve simgesi gereklilik açısından sabit olmayan veya değişken siyasal bir arka plan oluşturmaktadır (Armao 2014: 51).

İtalyan valisinin görevleri maddeler halinde şu şekilde özetlenebilmektedir (Gadda vd. 2003: 286):

- İl düzeyinde hükümeti temsil etmek,
- Yerel yönetimlerin işlemleri hakkında başka bir karar organına danışmadan karar vermek ve tüm işlemlerini gerçekleştirmek,
- İl düzeyinde hükümetin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri yerel yönetim birimleri arasındaki koordinasyonu sağlayabilmek için denetlemek,
- İl düzeyinde faaliyet gösteren kamu kurumlarının yönetsel ihtiyaçlarını karşılamak adına uygun tedbirleri almak ve önleyici faaliyetleri kabul etmektir.

### **17.2.2. İtalyan Valiliğinin Örgütsel Yapılanması**

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra özellikle sol kanattan birçok İtalyan anayasa uzmanı 20 yıllık otoriter tutum sergileyen Faşist dönemin sembolü olduğu gerekçesi ile valilik sisteminin kaldırılmasını önermiştir. Bu sebepten dolayı 1948 İtalyan Anayasası valilik kurumuna hiç atıfta bulunmamıştır. Ancak 8 Mart 1949 tarih ve 277 sayılı Yasal

Hükümet Kanunu'nun 19. maddesi ile valilik kurumunun diğer yönetsel birimler ile ilişkisi resmi olarak tanımlanmış ve tanınmıştır (Armao 2014: 52).

İtalyan valilik sistemi Fransız sistemine göre tamamen farklı bir alternatif yapı önermektedir. Gerçekte bütünleşmiş bir çerçeve oluşturmayan İtalyan örneği ile bütünleşmiş bir sistem olan Fransız sistemi arasında derin bir ayrım söz konusudur. Bu iki valilik sistemi de birbirinden farklı özelliklere, farklı tarihi kökenlere ve farklı fonksiyonlara sahiptir (Armao 2014: 51).

İtalya'da iller hem merkezden yönetimin taşra uzantısı hem de bir yerel yönetim birimidirler. İl yerel yönetim biriminde doğrudan halk tarafından seçilmiş bir meclis görev yapmaktadır (Koçak 1996: 62). Bununla birlikte “merkez tarafından gönderilen vali (prefect) ile aynı ilde görev yapan il yönetimi ve belediye yönetim organları her yerel yönetim gibi seçimle işbaşına gelmektedir.” İl yönetiminin oranları “il genel meclisi”, “il daimi encümeni”, “il başkanı”dır (Çevik vd. 2005: 123).

İtalya'da illerin kurulması, kaldırılması veya il sınırlarının değiştirilmesi belediyelerin başvurusu ve ilgili bölgenin fikri ve onayı alındıktan sonra kanun yolu ile olmaktadır. İtalya'da il şu üç organdan meydana gelmektedir: İl Meclisi (Consiglio Provinciale), İl Encümeni (Giunta Provinciale) ve Başkan (Presidente) (Türker 1998: 496-497; Koçak 1996: 62; Geray 1997: 54).

İtalya'da 1982 yılında çıkarılan “Yerel Yönetimler Yasası” sonucunda belediyeler ve iller yönetsel örgütlenme içerisinde daha güçlü bir konuma getirilmişlerdir. İllerin örgütlenme yapısı içerisindeki temel görevleri belediye ve bölge yönetimleri arasında bir köprü vazifesi görmesidir (Geray 1997: 54). Diğer bir deyişle İtalya'da il yönetimi sisteminin temel işlevi bölge yönetimleri ile belediyeler arasında “bir süzgeç rolü oynamak” şeklinde ifade edilmektedir (Geray 1997: 63).

### **17.2.3. İl Yönetim Birimlerinin Görevleri**

İtalya'da il yönetim birimleri çok sayıda görevden sorumlu tutulmuşlardır. Bu görevler şu şekilde sıralanabilmektedir: Çevre koruma ve değerlendirme, doğal felaketlerden korunma ile ilgili önlemlerin alınması, hayati önem taşıyan toprak, içme ve kullanma suyu ve enerji kaynaklarının korunması, kültürel varlıkların korunması ve çeşitli amaçlar kapsamında kullanılması, kara ve iç sularda su canlılarını avlanması, çöp toplama işlemleri ve su akışlarını düzenlenmesi, il düzeyinde temizlik ve sağlık konularının

düzenlenmesi, lise seviyesinde eğitimin verilmesi, okul bina ve tesislerinin yaptırılması, yerel yönetim birimlerine ihtiyaç duydukları takdirde yönetsel ve teknik destek verilmesi, belediyelerle işbirliklerinin yapılması, bölge düzeyinde spor ve turizm faaliyetlerinin düzenlenmesi ve koordine edilmesi, yolların bakım ve onarımlarını yapılması, ulaşım imkânlarının iyileştirilmesi, bitki ve hayvan varlıklarının korunması, kamu sağlığının korunabilmesi için gerekli olan tedbirlerin alınması ve gerekli olan yönetsel işlemlerin yapılmasıdır (Türker 1998: 497; Koçak 1996: 62; Geray 1997: 69).

Bu görevlerinin yanında il yönetim birimi aynı zamanda aşağıdaki görevlerden de sorumlu tutulmuşlardır (Geray 1997: 70):

- Belediyelerin sunmuş oldukları önerileri bölgesel ekonomi, toprak kullanımı ve çevresel planlama amacıyla belirli bir düzene sokar,
- Bölgesel yasaların uyum içerisinde çalışması için faaliyetlerde bulunur,
- Bölgesel kalkınma planları hazırlar,
- Belediye hizmetlerinin belirli düzen içerisinde faaliyet göstermesini sağlar,
- İl düzeyinde alt yapı çalışmalarını yerlerinin belirlenmesini temin eder,
- Su kaynaklarının yerinin temin edilmesi ve il halkına temiz içme suyu sağlanmasından sorumludur.

Tablo 15: İtalya’da Yer Alan İl, İlçe Sayısı ve Nüfus Değerleri

SIRA NO	İL	NÜFUS	İLÇE SAYISI	SIRA NO	İL	NÜFUS	İLÇE SAYISI
1	Agrigento	446,081	43	56	Medio Campidano	100,624	28
2	Alessandria	427,354	190	57	Messina	648,062	108
3	Ancona	475,495	49	58	Milan	3,075,083	134
4	Aosta	127,844	74	59	Modena	688,376	47
5	Arezzo	344,437	39	60	Monza e della Brianza	850,684	55
6	Ascoli Piceno	210,711	33	61	Naples	3,055,339	92
7	Asti	217,978	118	62	Novara	367,022	88
8	Avellino	428,523	119	63	Nuoro	158,314	52
9	Bari	1,246,297	41	64	Ogliastra	57,321	23
10	Barletta-Andria-Trani	392,446	10	65	Olbia-Tempio	152,455	26
11	Belluno	209,364	69	66	Oristano	163,079	88
12	Benevento	283,651	78	67	Padova	927,848	104
13	Bergamo	1,094,062	244	68	Palermo	1,243,638	82
14	Biella	181,426	82	69	Parma	431,049	47
15	Bologna	990,681	60	70	Pavia	539,569	190
16	Bolzano	509,626	116	71	Perugia	657,873	59
17	Brescia	1,247,192	206	72	Pesaro e Urbino	363,388	60
18	Brindisi	399,835	20	73	Pescara	315,725	46
19	Cagliari	551,077	71	74	Piacenza	286,336	48
20	Caltanissetta	272,458	22	75	Pisa	413,602	39
21	Campobasso			76	Pistoia	287,445	22
22	Carbonia-Iglesias	127,958	23	77	Pordenone	312,911	51
23	Caserta	908,784	104	78	Potenza	376,182	100
24	Catania	359,716	58	79	Prato	248,292	7
25	Catanzaro	389,053	80	80	Ragusa	310,220	12
26	Chieti	592,504	104	81	Ravenna	386,111	18
27	Como	714,281	160	82	Reggio Calabria	550,323	97
28	Cosenza	361,812	155	83	Reggio Emilia	522,468	45
29	Cremona	171,666	115	84	Rieti	156,521	73
30	Crotone	589,102	27	85	Rimini	326,926	27
31	Cuneo	172,413	250	86	Rome	4,039,813	121
32	Enna	359,716	20	87	Rovigo	242,543	50
33	Fermo	175,143	40	88	Salerno	1,093,453	158
34	Ferrara	352,723	26	89	Sassari	329,551	66
35	Florence	987,354	44	90	Savona	280,837	69
36	Foggia	628,221	61	91	Siena	267,200	36
37	Forli-Cesena	392,817	30	92	Siracusa	399,469	21
38	Frosinone	493,229	91	93	Sondrio	181,101	78
39	Genoa	851,283	67	94	Taranto	582,814	29
40	Gorizia	140,650	25	95	Teramo	306,955	47
41	Grosseto	220,982	28	96	Terni	228,366	33
42	Imperia	214,290	67	97	Trapani	430,478	24
43	Isernia	87,124	52	98	Trento	530,308	217
44	La Spezia	218,717	32	99	Treviso	881,245	95
45	L'Aquila	300,774	108	100	Trieste	231,677	6
46	Latina	552,090	33	101	Turin	2,254,720	315
47	Lecce	801,190	97	102	Udine	536,622	136
48	Lecco	338,425	90	103	Varese	876,960	141
49	Livorno	335,631	20	104	Venice	847,983	44
50	Lodi	225,798	61	105	Verbano-Cusio-Ossola	160,143	77
51	Lucca	388,555	35	106	Vercelli	176,307	86
52	Macerata	320,418	57	107	Verona	907,352	98
53	Mantova	411,335	70	108	Vibo Valentia	162,252	50
54	Massa-Carrara	199,330	17	109	Vicenza	865,421	121
55	Matera	200,012	31	110	Viterbo	315,623	60

**Kaynak:** İtalyan İlleri, <http://en.comuni-italiani.it/province.html>, (Erişim Tarihi: 11.01.2015).

### 17.3. Japonya Valilik Sistemi

Japonya üniter yapıya sahip bir devlettir. Japonya'nın toprak üzerinde örgütlenme biçimi 1603-1868 yılları arasında değişiklik göstermiştir. Japonya yönetsel açıdan vilayetlerden daha küçük ve "Han" adı verilen yönetsel birimlere ayrılmıştır. Bu birimler ciddi anlamda bağımsızlığa sahip feodal beylikler olarak ortaya çıkmışlardır. Bu feodal beylikler Meiji hükümeti döneminde yapılan yönetsel reformlar kapsamında 1871 yılında kaldırılmışlardır. Bunların yerine merkeziyetçi bir sistem inşa edilmiştir. Yönetsel bölümlenmelerin temelini vilayet oluşturmakla birlikte kasaba ve köylerin yerinde en küçük yönetsel unsur olarak "Ku" adı verilen yerleşim yerleri kurulmuştur (Ulusoy ve Vural 2001: 24).

Japonya'da toplamda 3.61 milyon kişi kamu sektöründe çalışmaktadır. Bu kişilerden 0.66 milyonu ulusal hükümet çatısı altında ve geriye kalan 2.95 kişi de yerel yönetim birimlerinde görev yapmaktadır. Bu kesim Japonya'da çalışan bütün insanların % 5.5'ini oluşturmaktadır. Bu oran diğer ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça düşük bir seviyede kalmaktadır. Örneğin bu oran Fransa'da % 22, İsveç'te % 28, Almanya'da % 11 ve Amerika Birleşik Devletleri'nde % 14'tür (Inatsugu 2011: 29).

Japonya yönetim sistemini üç temel unsur oluşturmaktadır. Bu unsurlar şu şekilde sıralanabilmekle birlikte valilikler ve belediyeler yerel yönetim birimi sınıflandırmasına dâhil edilmişlerdir (Haktankaçmaz 2006: 70):

- Merkezi Yönetim
- Valilikler
- Belediyeler

Japonya'da valilikler Yerel Özerklik Kanunu kapsamında değerlendirilen birer yerel yönetim birimidirler. Yönetsel bölümlenme "iller(shi), ilçeler(cho-machi) ve köyler(son-mura)" şeklinde sıralanmaktadır. İller yapısal ve işlevsel anlamda bazı farklılıklar gösterse de halka yakınlığı açısından diğer yerel yönetim birimleri ile aynı temel özelliklere sahiptir. Japonya'da iller belediyelerin alt kademesi konumundadırlar ve hükümet tarafından düzenlenen "iller (shitei toshi)" ve diğerleri şeklinde iki türe ayrılmaktadır. (Ulusoy ve Vural 2001: 24-25).

Yerel Özerklik Kanunu Japon yerel yönetim sistemini valilikler (prefectures) ve belediyeler olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Yerel Özerklik Kanunu'nun hükümleri yerel yönetim birimlerinin yer aldığı bölgelere göre değişiklik gösterebilmektedir. Ancak hiçbir hüküm gerçekte var olmayan yeni bir özerk bölge yaratılması için yeterli değildir. Diğer bir ifade tarzı ile hiçbir hüküm var olmayan yeni bir özerk bölge yaratılması için yeterli kanuni yaptırım gücü içermemektedir. Bununla birlikte hiçbir hüküm var olan özerk bir bölgenin de kaldırılması adına sonuç ortaya çıkartmamaktadır. Çünkü kendi yetki alanı dâhilinde bundan sonra hiçbir bölge daha fazla özerkliğe sahip olamayacaktır. Diğer bir ifadeyle bölgelerin özerk oldukları sınırlarında genişleme durumu söz konusu değildir (CLAIR 2004: 1-2).

Japon mülki yönetim sistemi liyakat temeline dayanmaktadır. Kamu kurumlarında görev yapan bütün yöneticiler, memurlar ve diğer görevliler (kısaca bütün memurlar) kamu hizmetinde göstermiş oldukları başarılarla göre yükseltilmektedirler. Bununla birlikte ilk göreve alım ise benzer biçimde kamu hizmetlerinin gerekliliğine göre olmaktadır (Inatsugu 2011: 31). Farklı bir anlatın tarzı ile Japonya kamu personel yönetiminde kişiye göre iş değil, işin gereklerine göre ehliyetli kişi mantığı hâkimdir.

Japonya'da “vali” il yerel yönetim biriminin başı ve yürütme organıdır. Bununla birlikte il yönetim birimlerinin karar organı ise “il genel meclisi”dir. Bu sistem içerisinde hem vali hem de il genel meclisi seçimler sonucunda göreve gelmektedirler. Dört yıllık görev süresi için seçilen vali ve belediye başkanları bir sonraki seçimlerde tekrardan seçilme hakkına sahiptirler (İpek 2001: 176).

Japonya'da 47 valilik birimi ve 3200 belediye yönetimi yaklaşık olarak 126 milyon kişiye hizmet sunmakla mükelleftir. Yerel yönetim ilkesi 1947 Anayasası ile güvence altına alınmıştır. 1947 Anayasası valilerin, belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin doğrudan seçim yolu ile göreve getirileceği hükmünü benimsemiştir (Shun'ichi 2003: 21). Japonya 1888 yılında kabul ettiği yeni yerel özerklik sisteminden günümüze kadar geçen süre içerisinde 47 adet olan valilik birimlerinin sayısında herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Bu valiliklerin ana hatları 8. yüzyılda oluşturulan ve 1603 yılında Edo döneminde her bir Han yetki alanı ile devam eden “*ritsuryo*” sistemi ile başlamıştır (CLAIR 2012: 3).



Japonya’da valilikler sınırları içerisinde çok sayıda belediye birimlerini barındıran ve coğrafi olarak geniş bir alana yayılmış yerel yönetim birimleri olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Valilikler belediyelerden daha geniş bir alanda hizmet sunmakla mükellef olmalarına rağmen belediyeler ile aralarında astlık ve üstlük gibi ilişkiler var olmamaktadır. Japonya’da ki valilik sayısı 47’dir. Bu valiliklerin yüzölçümleri ve sınırları içerisinde barındırdıkları nüfus sayısı farklılıklar göstermektedir. Örneğin, Hokkaido valiliğinin coğrafi olarak yüzölçümü 83.452 km<sup>2</sup> iken, Kagawa valiliğinin yüzölçümü yalnızca 1875 km<sup>2</sup>’dir. Mart 2006 yılı itibarıyla Japonya’nın en büyük valiliği olan Tokyo valiliğinin nüfusu 12.586.000 kişi iken, Tottori valiliğinin nüfusu yalnızca 603.000 kişidir (Akdemir ve Berk 2010: 167-168).

### **17.3.1. Valilerin Görevleri**

Japonya’da yerel yönetim birimlerinin başı olan valiler doğrudan halk tarafından 4 yıllık görev süresi için seçilmektedirler (Akdemir ve Berk 2010: 168; Büyükbaş 2013: 63; Ohsugi 2009: 5). Valilikler merkezi hükümetin yönlendirmesi sonucunda merkezin ajanı olarak yerel yönetim birimleri üzerinde vesayet yetkilerini kullanmaktadırlar. Bununla birlikte valilerin genel olarak görevleri şu şekilde sıralanabilmektedir: “Polis hizmetleri, yol yapımı, su temini gibi bayındırlık işleri, sağlık hizmetleri, sosyal refah hizmetleri, yüksekokullar ve diğer yükseköğretim hizmetleri, kütüphane hizmetleri, konut ve işgücü yönetimi gibi hizmetleri yerine getirmektedirler.” (Akdemir ve Berk 2010: 168).

Japonya’da valilikler belediye yönetimlerinden daha geniş alan yönetimleri olarak tanımlanmaktadırlar. Valilik kurumunun geniş bir alanı yönetmekle sorumlu tutulması nedeniyle belediyeler arasında işbirliği ve koordinasyon gerektiren bütün işler valiliklerin sorumluluklarına verilmiştir. Bir diğer ifadeyle valilikler belediyeler tarafından yürütülmesi uygun görülmeyen veya imkânsız olan işlemleri ve faaliyetleri gerçekleştirmektedirler. Bu nitelik dışında kalan bütün işlemlerin belediyeler tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür (Canpolat ve Haktankaçmaz 2007: 68).

Japonya’da valilikler Yerel Özerklik Kanunu’nda “belediyeleri aşan geniş alan yönetimleri” şeklinde tanımlanmışlardır. Bununla birlikte kanunda valiliklerin statüleri ve temel sorumlulukları da sıralanmıştır. Buna göre valiliklerin sorumluluklarının kapsamı şu şekilde tarif edilebilmektedir: Japonya’da valilikler coğrafi açıdan geniş bir alanı ilgilendiren, belediyeler arasında işbirliğini ve koordinasyonu gerektiren ve ölçek

ekonomisi ve diğer farklı nedenlerden dolayı belediyeler tarafından yerine getirilemeyen hizmetlerin gerçekleştirilmesinden sorumlu tutulmuşlardır (Haktankaçmaz 2006: 73).

Japonya'da valilerin görevlerini Japonya'nın en önemli ili olan Tokyo üzerinden açıklamak daha gerçekçi olacaktır.

Japonya nüfusunun yaklaşık olarak % 10'u Tokyo ilinde yaşamaktadır. Tokyo dünya kentleri arasında nüfus yoğunluğu bakımından en fazla nüfusu barındıran kentler arasında yer almaktadır. Tokyo bir il yönetim birimi olmasının yanında geniş bir alanı kaplayan bir yerel yönetim birimidir. Dolayısıyla Tokyo'yu diğer illerden ayıran önemli bir tarafı bulunmamaktadır. Bununla birlikte Japonya'nın önemli bir kenti olan Tokyo'nun diğer illere göre farklı bir yönetsel yapısı bulunmaktadır. Tokyo yerel hizmetleri sunabilmek için 23 özel alt bölgeye (ilçeye) ayrılmıştır. Tokyo ilinin ilçeler ile yönetsel ilişkisi Tokyo'yu diğer illerden farklı bir konuma taşımaktadır. Tokyo il genel yönetimi ile il yerel yönetimini bir bütün halinde tutmaya çalışması bakımından da diğer illere göre örnek teşkil etmektedir (AREM Araştırma Projesi 2002: 226-227).

Tokyo il yönetimi sistemi yasama ("Tokyo Metropolitan Meclisi") ve yürütme ("Vali, yönetsel komisyonlar ve görevliler") organlarından meydana gelen ikili yapılanma ile yönetilmektedir. Tokyo Metropolitan Meclisinin görevleri şu şekilde sıralanabilmektedir: "...metropolitan alanını kapsayan kurallar koymak, bu düzenleyici kuralları değiştirmek ve yürürlükten kaldırmak, bütçeyi yapmak ve kesin hesapları onaylamak, seçim işleri komisyonu üyelerini seçmek ve seçimle belirlenen Vali'nin, vali yardımcısını atamasını kabul edip etmemek haklarına sahip bulunmaktadır. Ayrıca yine Tokyo halkının yasal temsilcisi olarak Meclis, yürütme organının yaptığı işleri denetleme ve soruşturma yetkilerine de sahiptir." (AREM Araştırma Projesi 2002: 227).

Tokyo'nun yürütme organını oluşturan valinin görevleri ise şunlardır: "...bir yerel yönetim birimi olan Tokyo metropolündeki hizmetlerin yönetiminden ve temsil edilmesinden sorumlu olan en üst yetkili durumundadır. Vali, iki ayrı kategoride işlerin yürütülmesinden sorumludur ve bu konularda yetki sahibidir. Bunlardan ilki yerel yönetim biriminin işleyişinden sorumluluk, diğeri de yasa veya Bakanlar Kurulu kararları ile kendisine verilmiş ulusal nitelikli işlerden sorumluluktur." (AREM Araştırma Projesi 2002: 227).

Japon valisinin görevleri maddeler halinde şu şekilde de sıralanabilmektedir (Ohsugi 2009: 5):

- İl yönetim birimini temsil etmek,
- Yönetim biriminin idari ve yürütme fonksiyonu işlemlerini gerçekleştirmek,
- Yürütme organı birimleri arasındaki koordinasyonu sağlamak,
- Yönetim birimi adına yapılan kanuni düzenlemeleri yayımlamak,
- Yönetim biriminde görev yapan denetçi personeli atamak, görevine son vermek ve görevleri kapsamında yönlendirmek,
- Memurların gerçekleştirmiş olduğu şüpheli veya sakıncalı işlemleri iptal etmek,
- Örgütsel değişimleri düzenlemek ve gerçekleştirmek,
- İl yönetim biriminde yer alan kamu kurumlarını denetlemek ve yönlendirmektir.

### **17.3.2. Japon Valiliğinin Örgütsel Yapılanması**

Coğrafi ve tarihi nedenlerin etkileri sonucu Japonya'da valilikler Hokkaido, Tohoku, Kanto, Chubu, Kinki, Chugoku, Shikoku, Kyushu ve Okinawa olmak üzere 9 ayrı bölgeye ayrılmaktadırlar. Tokyo (to), Hokkaido (do), Kyoto ve Osaka (fu) valilikleri tarihten gelen bir takım nedenlerden dolayı diğer valiliklerden farklı bir biçimde adlandırılmaktadırlar. Bununla birlikte başkent Tokyo'da 23 adet özel bölge yönetiminin olması dolayısıyla diğer valiliklerden farklı bir yönetim yapısını sahiptir. Bu özel bölge yönetimleri yalnızca Tokyo'da bulunmakta ve belediye yönetimlerine benzer görevleri yerine getirmektedir (Akdemir ve Berk 2010: 168).

Japonya'da valiliklerin sayısı Meiji döneminden ( 1868-1912) beri değişmeden kalmıştır. Valilik alanları 8. yüzyıldan beri var olan antik kurallar (veya kanunlar) kapsamında şekillendirilmiş olan yerel yönetsel birimlere dayandırılmaktadır (CLAIR 2006: 2).

Japonya'da 47 adet valilik bulunmaktadır. Bu valilikler şu şekilde sıralanabilmektedir: Hokkaido, Aomori, Iwate, Akita, Miyagi, Yamagata, Fukushima, Ibaraki, Tochigi, Gumma, Chiba, Saitama, Tokyo, Kanagawa, Niigata, Toyama, Ishikawa, Nagano, Gifu, Fukui, Yamanashi Shizuoka, Aichi, Shiga, Kyoto, Hyogo, Mie, Nara, Osaka, Wakayama, Tottori, Shimane, Okayama, Hiroshima, Yamaguchi, Kagawa, Tokushima, Ehime, Kochi, Fukuoka, Saga, Nagasaki, Oita, Kumamoto, Miyazaki, Kagoshima ve Okinawa (Japan Public Administration Country Profile 2006: 9).

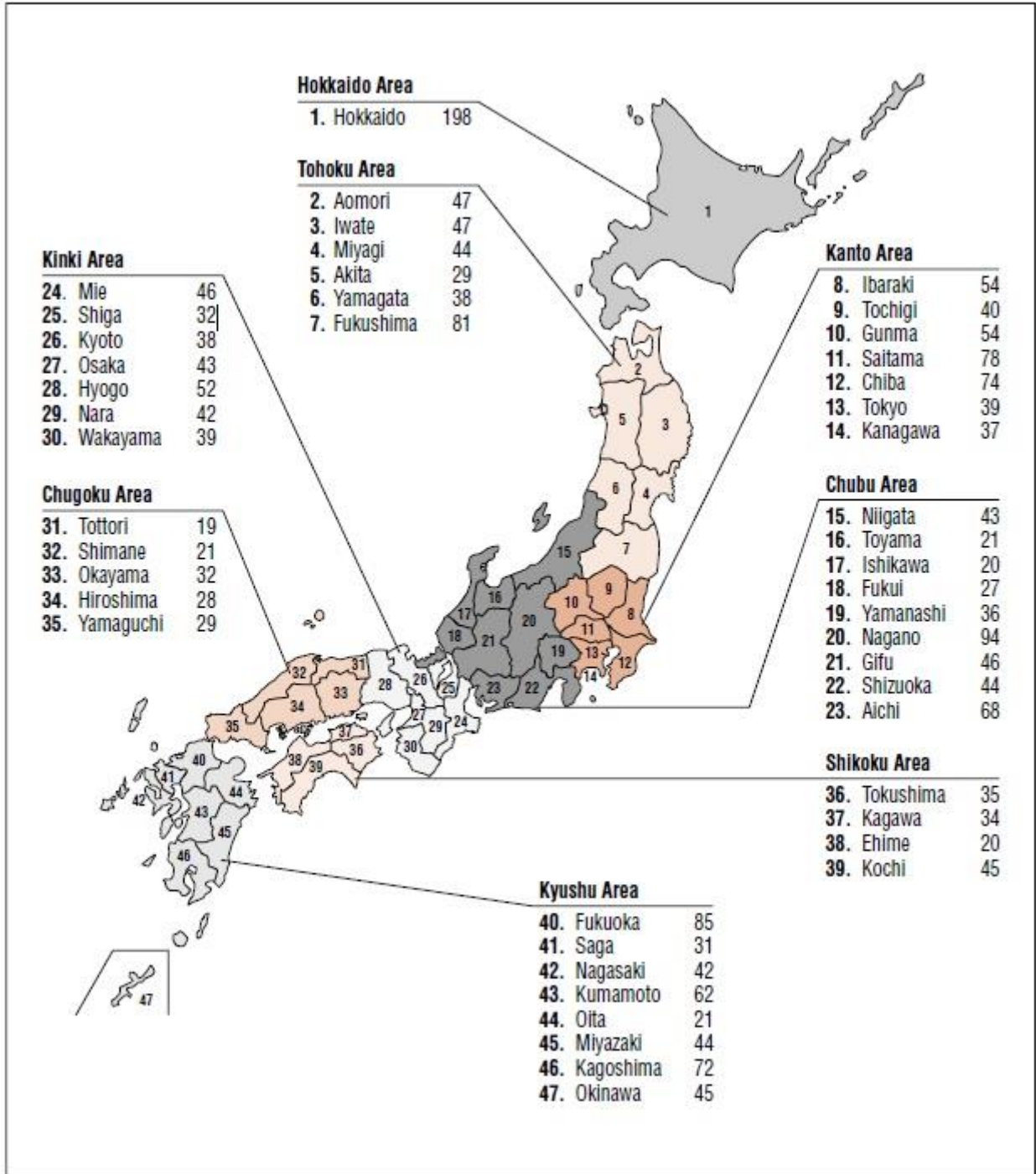
47 valilik içerisinde 610.000 nüfusa sahip Tottori en küçük valilik olma özelliğini taşımaktadır. Mie valiliği 1.8 milyon nüfusu ile Pasifik kıyısında ülkenin orta kesiminde yer almaktadır. Shizuoka valiliği de 3.7 milyon nüfusu ile Pasifik kıyısında ülkenin orta kesiminde yer almaktadır. Hokkaido valiliği 5.7 milyon nüfusu ile ülkenin en kuzeyinde yer almaktadır (Shun'ichi 2003: 38-40).

**Resim 4: Japonya'nın 8 Yönetsel Bölgesi ve 47 Valilik Birimi**



**Kaynak:** Japan Fact Sheet, Regions of Japan, <http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/02RegionsofJap.pdf>, (Erişim Tarihi: 09.01.2015).

Resim 5: Japonya'nın Valilik Birimleri



**Kaynak:** An Outline of Local Government in Japan, CLAIR Fact Sheet, <http://www.gdrc.org/uem/observatory/logov-japan.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.02.2015).

Japonya’da yerel yönetimler valilikler ve belediyeler olmak üzere iki seviyede örgütlenmiştir. Bununla birlikte şehirler, kasabalar ve köyler diğer örgütlenme birimleri olarak var olmaktadır. Bu örgütlenme birimlerinin tamamı hem belediyelerin hem de valiliklerin birer parçasıdır. Japonya’da resmi olarak bir kasabanın veya bir şehrin, diğer bir ifadeyle belediyelerin veya valiliklerin bir parçası olmayan hiçbir yönetsel birim veya alan mevcut değildir. Buna rağmen “özel kamu organları” şeklinde örgütlenmiş birkaç tane özel yapılanmalar da vardır. Bu bağlamda Japon sistemi Fransa ve Amerika Birleşik Devletleri’nden daha fazla İngiltere ile benzerlik göstermektedir (Reed 1986: 23).

**Tablo 16: Japon Valiliklerinin Nüfus Sayısı (1 Ekim 2010 Tarihinden İtibaren)**

NÜFUS	VALİLİKLER	NÜFUS	KENTLER	ÖZEL BÖLGELER	NÜFUS	KASABALAR VE KÖYLER
10 Milyon Üzeri	1	1 Milyon Üzeri	11		50.000 Üzeri	6
5 Milyon Üzeri	8	500.000 Üzeri	17	7	40.000 Üzeri	17
3 Milyon Üzeri	1	300.000 Üzeri	43	5	30.000 Üzeri	49
2 Milyon Üzeri	10	200.000 Üzeri	39	4	20.000 Üzeri	105
1 Milyon Üzeri	19	100.000 Üzeri	157	6	10.000 Üzeri	283
1 Milyon Altı	8	50.000 Üzeri	266		5000 Üzeri	244
		50.000 Üzeri	178	1	1000 Üzeri	211
		30.000 Altı	75		1000 Altı	26
TOPLAM	47	TOPLAM	786	23	TOPLAM	941

**Kaynak:** CLAIR (Council of Local Authorities for International Relations). “2012 Local Government in Japan”, 2012. [http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/pdf/jichi12\\_en.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/pdf/jichi12_en.pdf), (Erişim Tarihi: 16.02.2015).

## 18. 1989-1999 Yılları Arasında İl Yapılan İlçelerin Kanuni Dayanakları

Bu bölümde 1982 Anayasası'ndan sonra çıkarılan il kanunları ve il yapılan ilçeler dayanak noktaları ile incelenmiştir. 1989-1999 yılları arasında toplam 14 yeni il kurulmuştur. Bu illerin ilçe statüsünden il statüsüne yükseltilmelerinin dayanak noktalarına başta ilgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnameler olmak üzere farklı kaynaklara atıfta bulunarak aşağıda yer verilmiştir.

### 18.1. Aksaray, Kırıkkale, Bayburt ve Karaman'ı İl Yapan 3578 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları

21.06.1989 tarih ve 20202 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 15.06.1989 tarih ve 3578 sayılı "4 İl ve 5 İlçe Kurulması Hakkında Kanun" kapsamında Aksaray, Kırıkkale, Bayburt ve Karaman isimleri altında 4 yeni il kurulmuştur. Bu illerin 18. Dönem, 29. Cilt ve 2. Yasama Yılı'na ait olan TBMM Tutanak Dergisinde yayımlanan kurulma gerekçeleri maddeler halinde aşağıda sıralanmıştır (TBMM Tutanak Dergisi 1989: 220-257; Kılınç 2006: 147-148; Karagel 2010: 153-154):

- Yönetim birimlerinin "Turizm, ulaşım, sanayi, tarım, eğitim, bankacılık, haberleşme, ticaret, küçük sanayi ve diğer ekonomik ve sosyal değerlere sahipliği açısından Türkiye'de 40 vilayetin önünde ..." olması gerekçesi,
- Aksaray ilçesinin sahip olduğu 18 kasabanın birçoğunun nüfus sayısının 18 bin kişiyi geçmiş olması ve sanayi, tarım ve ticari faaliyetlerin gelişme gösterdiği bir merkez konumunda yer alması,
- "Toplumun geçirdiği ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmelerin idarî yapılanmada da değişiklik yaratacağı ..." düşüncesi,
- Gümüşhane iline bağlı olan Bayburt ilçesinin il yapılması suretiyle bölgenin gelişmesi adına merkez üssü olabileceği ve ilçenin il yapılması suretiyle kalkınabileceği öngörüsü,
- Ankara iline bağlı olan Kırıkkale ilçesinin il statüsüne yükseltilmesi sonucunda ilçenin ekonomik ve sosyal yönden kalkınabileceği ve emniyet ve asayiş konularında daha etkili sonuçların alınabileceği,
- Niğde iline bağlı olan Aksaray ilçesinin karayollarının kesişme noktasında yer almasını sebebi ile il statüsüne yükseltilmesi sonucunda ilçenin yer aldığı bölgede önemli bir tarım, ticaret ve sanayi bölgesi olabileceği ve turizm potansiyeline sahip

olması ve nüfus oranının yüksek olması dolayısıyla ilçe statüsünde kalması yönetsel birimin gelişmesinin önünde bir engel oluşturmakta olduğu,

- Konya iline bağlı olan Karaman ilçesinin ekonomik ve turistik açıdan belirli bir potansiyele sahip olması ve bu alanda bir cazibe merkezi olabileceği inancı yanında Konya ilinin çok fazla geniş sınırları içerisinde kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde sunulmadığı düşüncesi içerisine girilmesidir.

### **18.2. Batman ve Şırnak'ı İl Yapan 3647 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları**

18.05.1990 tarih ve 20522 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 16.05.1990 tarih ve 3647 sayılı "İki İl İle Beş İlçe Kurulması Ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" kapsamında Batman ve Şırnak isimleri altında iki yeni il kurulmuştur. Bu illerin 18. Dönem, 45. Cilt ve 3. Yasama Yılı'na ait olan TBMM Tutanak Dergisinde yayımlanan kurulma gerekçeleri şu şekilde ifade edilebilmektedir (TBMM Tutanak Dergisi 1990: 239-257; Kılınç 2006: 148; Karagel 2010: 154): Siirt iline bağlı olan Batman ve Şırnak ilçelerinin ekonomik ve sosyal yönden kalkınabilmesi, gelişme gösterdiği alanların daha etkili ve verimli bir biçimde takip edilmesi ve yönlendirilmesi, kamu hizmetlerinin halka daha etkili ve verimli bir biçimde sunulabilmesi ve bölgede yaşanan emniyet ve asayiş olaylarının daha güvenli bir biçimde yönetilebilmesi amacı ile Batman il statüsüne kavuşturulmuştur. Bu noktada özellikle Batman'ın petrol rezervlerine sahip olması il yapılması konusunda dikkate alınan bir diğer özelliği meydana getirmektedir.

### **18.3. Bartın'ı İl Yapan 3760 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları**

07.09.1991 tarih ve 20984 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 28.08.1991 tarih ve 3760 sayılı "Bartın İlinin Kurulması Hakkında Kanun" kapsamında Bartın ismi altında 1 yeni il kurulmuştur. Bu illerin 18. Dönem, 62. Cilt ve 5. Yasama Yılı'na ait olan TBMM Tutanak Dergisinde yayımlanan kurulma gerekçeleri şu şekilde ifade edilebilmektedir (TBMM Tutanak Dergisi 1991: 277; Kılınç 2006: 149; Karagel 2010: 154): Zonguldak iline bağlı olan Bartın ilçesinin sahip olduğu ekonomik ve sosyal yönden gelişme potansiyeli ve bugüne kadar göstermiş olduğu gelişmişlik seviyesi dikkate alındığı takdirde bulunduğu bölgede önemli bir merkez olabileceği düşüncesi ile Bartın ilçesinin il statüsüne kavuşturulması öngörülmüştür.



#### **18.4. Ardahan ve Iğdır'ı İl Yapan 3806 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları**

03.06.1992 tarih ve 21247 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 27.05.1992 tarih ve 3806 sayılı “Onüç İlçe Ve İki İl Kurulması Hakkında Kanun (Onüç İlçe ve İki İl Kurulması ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) ” kapsamında Ardahan ve Iğdır isimleri altında 2 yeni il kurulmuştur. Bu illerin 19. Dönem, 12. Cilt ve 1. Yasama Yılı'na ait olan TBMM Tutanak Dergisinde yayımlanan kurulma gerekçeleri şu şekilde ifade edilebilmektedir (TBMM Tutanak Dergisi 1992: 38-39; Kılınç 2006: 149; Karagel 2010: 155): Ardahan ilçesinin hayvancılıktan başka geçim kaynağının bulunmaması ve sanayileşme olanaklarına sahip olmaması sebebi ile sürekli olan Batı'ya ve çevre illere göç vermesi sonucunda nüfus oranının oldukça azalması il statüsüne yükseltilmesi sonucunda tersine döneceği düşüncesi ile Ardahan ilçesi il yapılmıştır. Bir diğer önemli husus ise Ardahan'ın sınır ticaretine elverişli bir coğrafyada yer almasıdır. Bu noktada Ardahan'ın 1921 ile 1926 yılları arasında zaten il olduğu vurgusu yapılmıştır. Bununla birlikte Kars iline bağlı olan Iğdır ilçesinin sulama projesi ile ekonomik anlamda gelişme kaydetmesi ve Kars ilinin sınırlarının oldukça geniş olması sonucunda Iğdır ilçesi il yapılmıştır. Kars ilinden bazı ilçelerin il yapılmasında sınır komşusu olan ülkelerde yaşanan gelişmelerde etkili olmuştur. Bu durum Sosyaldemokrat Halkçı Parti (SHP) adına konuşan milletvekili Zeki Nacitarhan tarafından şu sözlerle dile getirilmiştir:

“Kars'ın üç il haline getirilmesinin en önemli sebeplerinden birisi de, yanıbaşımızdaki komşumuzda son yıllardaki değişiklikler ve yeni cumhuriyetlerin oluşmasıdır. Bu yeni cumhuriyetlerin oluşmasıyla, Kars'ın sınır kapılarına kavuşturulması ve ticarî alanda bir atılım yapması, en önemli hedeflerimizden birisidir. Bugüne kadar, Kars, sadece hayvancılığa ve toprağa bağlı olduğu için ve hayvancılık da bugüne kadar olumlu yönde desteklenmediği için, gelişmemiştir, ilerleyememiş, insanlar göç etmek zorunda kalmıştır.”

#### **18.5. Karabük, Kilis ve Yalova'yı İl Yapan 550 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Dayanak Noktaları**

06.06.1995 tarih ve 22305 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 03.06.1995 tarih ve 550 sayılı “Sekiz İlçe Ve Üç İl Kurulması Ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Hükmünde Kararname” kapsamında Karabük, Kilis ve Yalova isimleri altında 3 yeni il kurulmuştur. Bu illerin 20. Dönem, 12. Cilt ve 2. Yasama Yılı’na ait olan TBMM Tutanak Dergisinde yayımlanan kurulma gerekçeleri şu şekilde ifade edilebilmektedir (TBMM Tutanak Dergisi 1995: 280-300; Kılınç 2006: 149; Karagel 2010: 155): Zonguldak iline bağlı olan Karabük ilçesinin ekonomik yönden gelişme göstermesi ve Zonguldak iline bağlı olmadan kendi başına yeter düzeyde ekonomik seviyeye erişebileceği düşüncesi ile Karabük il yapılmıştır. Bu noktada Karabük’ün Demir-Çelik üretimi konusundaki potansiyeli il yapılması sürecinde dikkate alınan önemli bir etken olmuştur. Benzer biçimde Gaziantep iline bağlı olan Kilis ilçesinin aşırı göç vermesi sonucunda nüfus oranının oldukça azalmış ve bu durumun önüne geçebilmek için sanayi açısından gelişme gösterebilmesi amacıyla il statüsüne kavuşturulması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle Kilis’in il yapılması sonucunda hem sanayileşebileceği hem de göç ile azalan nüfusun Kilis’e geri gelmesi sonucunda artabileceği düşüncesi ile Kilis il yapılmıştır. Yalova ilçesinin İstanbul’a olan yakınlığı, turizm açısından taşımış olduğu potansiyeli ve özellikle yaz aylarında nüfus oranının artması ilçe düzeyinde olan bir yönetsel birim için sorun teşkil etmekte ve il statüsüne yükseltilmesi gerektiği düşüncesi ile il yapılmıştır.

#### **18.6. Osmaniye’yi İl Yapan 4200 Sayılı Kanun’un Dayanak Noktaları**

28.10.1996 tarih ve 22801 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 24.10.1996 tarih ve 4200 sayılı “Üç İlçe Ve Bir İl Kurulması İle 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kapsamında Osmaniye ismi altında 1 yeni il kurulmuştur. Bu ilin 20. Dönem, 13. Cilt ve 2. Yasama Yılı’na ait olan TBMM Tutanak Dergisinde yayımlanan kurulma gerekçeleri şu şekilde ifade edilebilmektedir (TBMM Tutanak Dergisi 1996: 24; Kılınç 2006: 149; Karagel 2010: 155-156): Adana iline bağlı olan Osmaniye ilçesinin il olmasında etken olan unsurlar arasında Osmaniye ilçesinin komşusu olan il merkezlerine uzak bir coğrafi konumda yer alması etkili olmuştur. Bununla birlikte tarım ve ticaret alanlarında gelişme göstermesi ve kendi kendine yetebilecek bir seviyeye ulaşması Osmaniye ilçesinin il statüsüne yükseltilmesi açısından olumlu etken unsurları meydana getirmiştir. Aynı zamanda bir ilçe olarak nüfus oranının il düzeyinde olması da önemli bir etkeni meydana getirmiştir.

### **18.7. Düzce'yi İl Yapan 584 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Dayanak Noktaları**

09.12.1999 tarih ve 23901 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 03.12.1999 tarih ve 584 sayılı “Bir İl ve İki İlçe Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde, Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” kapsamında Düzce ismi altında 1 yeni il kurulmuştur. Bu ilin 21. Dönem, 18. Cilt ve 2. Yasama Yılı'na ait olan TBMM Tutanak Dergisinde yayımlanan kurulma gerekçeleri şu şekilde ifade edilebilmektedir (TBMM Tutanak Dergisi 1999: 310-319; Kılınç 2006: 150; Karagel 2010: 155-156): 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen ve merkez üssü Kocaeli iline bağlı Gölcük ilçesi olan Marmara Depremi ile 12 Kasım 1999 tarihinde meydana gelen ve merkez üssü Bolu iline bağlı Düzce ilçesi olan Düzce Depremi sonucunda büyük oranda can ve mal kayıpları yaşanmıştır. Bolu iline bağlı olan Düzce ilçesinin il statüsüne kavuşturulmasında meydana gelen bu depremlerden kaynaklanan kayıpların hızlı bir biçimde telafi edilebilmesi amacı önemli bir etken unsur olmuştur. Bu kapsamda bölgede kamu hizmetlerinin hızlı bir biçimde gerçekleştirilmesi ve bölgenin acil bir biçimde ekonomik ve sosyal yönden kalkındırılması Düzce'nin il yapılmasının diğer amaçlarını meydana getirmektedir.

**Tablo 17: 14 Yeni İlin İl Yapılmalarının Dayanak Noktaları**

SIRA NO	İL İSİMLERİ	İL YAPILMANIN DAYANAK NOKTALARI
1	<b>AKSARAY</b>	Ekonomik Gelişme Gösterme ve Diğer İllerle Bağlantılı Coğrafi Konum
2	<b>KIRIKKALE</b>	Ekonomik Gelişme Gösterme
3	<b>BAYBURT</b>	Ekonomik Gelişme Konusunda Potansiyele Sahip Olma ve Gelişme Gösterme İhtiyacı ve Tarihi Yönden Belirli Değerlere Sahip Olma
4	<b>KARAMAN</b>	Diğer İllerle Bağlantılı Coğrafi Konum ve Tarihi Yönden Belirli Değerlere Sahip Olma
5	<b>BATMAN</b>	Ekonomik Gelişme Gösterme ve Belirli Bir Oranda Nüfusa Sahip Olma
6	<b>ŞIRNAK</b>	Ekonomik Gelişme Konusunda Potansiyele Sahip Olma ve Gelişme Gösterme İhtiyacı ve Yönetim Biriminin Güvenlik Sorunları
7	<b>BARTIN</b>	Ekonomik Gelişme Gösterme
8	<b>ARDAHAN</b>	Ekonomik Gelişme Konusunda Potansiyele Sahip Olma ve Gelişme Gösterme İhtiyacı ve Yönetim Biriminden Sürekli Olarak Verilen Göç Sebebiyle Yaşanan Nüfus Kaybı
9	<b>İĞDIR</b>	Ekonomik Gelişme Gösterme ve Diğer İllerle Bağlantılı Coğrafi Konum
10	<b>KARABÜK</b>	Ekonomik Gelişme Gösterme ve Belirli Bir Oranda Nüfusa Sahip Olma
11	<b>KİLİS</b>	Yönetim Biriminden Sürekli Olarak Verilen Göç Sebebiyle Yaşanan Nüfus Kaybı
12	<b>YALOVA</b>	Diğer İllerle Bağlantılı Coğrafi Konum ve Belirli Bir Oranda Nüfusa Sahip Olma
13	<b>OSMANİYE</b>	Diğer İllerle Bağlantılı Coğrafi Konum ve Belirli Bir Oranda Nüfusa Sahip Olma
14	<b>DÜZCE</b>	17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 Tarihlerinde Yaşanan Doğal Afet (Deprem)

**Kaynak:** Gökçen Kılınç, “Türkiye’deki İlçelerin Kentleşme Derecelerine Göre İl Olma Potansiyellerinin Değerlendirilmesi”, *İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Temmuz 2006, s. 150; Hulusi Karagel, “Türkiye’de İdari Alanların Belirlenmesi ve Sorunları: Sumbas Örneği”, T.C. Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Coğrafya Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Elazığ 2010, s. 154.

## 19. Türk İl Yönetimi Sistemi Hakkında Sunulan Öneriler

Bu bölümde Türk il yönetimi sistemini daha etkili ve verimli bir hale getirebilecek çeşitli öneriler sunulmaktadır.

### 19.1. Yeni Bir İl Kurulması İçin Gerekli Olan Standartlar Tablosu Önerisi

Bir il yönetimi sisteminde her şeyden önce bir ilin kurulma sebepleri kesin kurallara bağlanması gerekmektedir. Anayasa’nın 126. maddesinde yer alan “coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre” ifadesi kesin bir sonucu ifade etmediği gibi adı geçen bu üç unsur herkes için farklı yorumlanabilecek niteliklere sahip olabilmektedir. Örneğin coğrafya durumu unsurundan neyin amaçlandığı kesin olarak belli değildir (Çimen 2012: 33). Hakkari ilinin coğrafi durumu ile Antalya ilinin coğrafi durumu arasında nasıl bir fark vardır ve hangi ölçüte göre bu farklar belirlenmektedir? Dolayısıyla ifade edilen unsurların içerik olarak genişletilmesi gerekmektedir. Bu amaçla bir yönetim

biriminin il olabilmesi için cevap vermesi gereken sorular aşağıda sıralanmıştır. Bu soruların temel kaynağı bir yönetim biriminin il yapılması aşamasında yer alan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin dayandığı ilke, temel kurallar ve gerekliliğini açıklayan nedenlerdir.

Aşağıdaki tablonun hazırlanmasında kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin dayandığı ilke, temel kurallar ve gerekliliğini açıklayan nedenler dikkate alındığı gibi farklı bir standart tablosunu oluşturan Kara Harp Okulu boy ve kilo standartlar tablosu örnek olarak alınmıştır. Örneğin Kara Harp Okulu’nda öğrenci olmak isteyen bir kişinin öğrencilik başvurusunda bulunabilmesi için boy ve kilo standardı önceden belirlenen ölçütlere göre uygun olması gerekmektedir. Bununla birlikte Kara Harp Okulu’nun “Genel Başvuru Koşulları” başlığı altında şu şekilde açık bir hüküm yer almaktadır: “Başvuruda bulunan adaylarda, TSK Sağlık Yeteneği Yönetmeliği esas alınarak hazırlanan boy ve ağırlık standartları aranır.” (Kara Harp Okulu Genel Başvuru Koşulları, <http://www.kho.edu.tr/basvuru/BasvuruKosullari.html>, Erişim Tarihi: 18.04.2015).

**Tablo 18: 18 ve Altı Yaş Grubunda Yer Alan Erkek Adaylar İçin Aranılacak Boy ve Kilo Standartları Tablosu**

YAŞ	BOY ALT SINIR (cm)	AĞIRLIK ALT SINIR (kg)	AĞIRLIK ÜST SINIR (kg)
16	164 cm	50	68
17	166 cm	51	71
18	168 cm	53	73

**Kaynak:** Kara Harp Okulu Öğrenci Adayları Boy-Kilo Standartları, [http://www.kho.edu.tr/basvuru/boy\\_kilo\\_standartlari.html](http://www.kho.edu.tr/basvuru/boy_kilo_standartlari.html), (Erişim Tarihi: 18.04.2015).

Kara Harp Okulu öğrencisi olabilmek için başvuruda bulunacak 18 yaş ve altı erkek adaylar için aranan boy ve ağırlık standardı tablosu yorumlandığı takdirde kesin sonuçlar elde edilebilecektir. Örneğin Kara Harp Okulu’nda öğrenci olmak isteyen 18 yaşında bir aday öğrencinin sahip olması gereken santimetre cinsinden boy ölçütü ve kilogram cinsinden beden ağırlığı ölçütü belirli sınırlar içerisinde olmak zorundadır. Bu ölçütlere göre 18 yaşındaki bir adayın 160 cm boy ve 80 kg ağırlık ile aday öğrenci olması imkânsızdır. Diğer bir ifadeyle Kara Harp Okulu öğrenci seçme komisyonu aday öğrenciye hazırlamış olduğu standartlar tablosu ile şu soruyu sormaktadır: “18 yaşında erkek bir aday

öğrenci olarak boyun santimetre cinsinden en az 168 cm uzunluğunda ve beden ağırlığın kilogram cinsinden 53 kg ve 73 kg arasında mıdır?” Bu sorunun cevabını 18 yaşındaki erkek bir aday öğrenci “Evet” olarak cevaplandırabiliyorsa aday öğrenci statüsünde değerlendirilebilmekte veya “Hayır” olarak cevaplandırıyorsa aday öğrenci olarak başvurusu kabul edilmemektedir. Bu noktada hazırlanan bu standart tablosu bir anket çalışması veya çoktan seçmeli bir test değil, aday öğrencinin sahip olması gereken nitelikleri belirten bir ölçüt tablosudur. Dolayısıyla böyle bir tablo hazırlarken 5’li veya 3’lü likert tipi ölçek analizi yapılması gerekmemekte ve istenilen amaca da uygun olmamaktadır. Dolayısıyla aşağıda önerilen tabloda da açık uçlu soruların veya likert tipi ölçek analizi sisteminin kullanılması amaç dışına çıkılması anlamına gelmektedir. Bu noktada vurgulanmak istenen husus il statüsüne yükselmek isteyen bir yönetsel birimin cevap vermesi gereken kesin soruların varlığıdır. 18 yaşındaki erkek bir aday öğrencinin boy ve kilo standartları tablosunda yer alan ölçütlere uygun olması gibi bir yönetsel birimin de il olabilmesi için belirli ölçütlere uygun olması gerekmektedir. Dolayısıyla aşağıda sorulan sorulara “Evet” veya “Hayır” cevabının verilmesi bir anket çalışması olarak değerlendirilmemektedir. Sorulan sorular bir yönetsel birimin sahip olması gereken standartların doğruluğunu yansıtabilecek niteliktedir. Örneğin aşağıdaki tabloda yer alan “Yönetsel Birimin Sınırları Mevcut Nüfusu Dâhilinde Taşıyabilecek Düzeyde midir?” sorusuna cevap vermek için il adayı bir yönetsel birimin “Evet” veya “Hayır” şeklinde bir cevap vermesi yeterlidir. Diğer bir ifadeyle “Katılıyorum”, “Katılmıyorum”, “Kararsızım” gibi soruların yöneltmesi bir standart tablosu oluşturmak için gerekli değildir. Bununla birlikte bu şekilde bir tablo oluşturabilmek için “Kararsızım” şeklinde bir seçeneğin tabloda yer alması amaç dışında kalmak olarak değerlendirilebilmektedir. Tekrardan Kara Harp Okulu’nun standartlar tablosundaki soruya dönmek gerekirse aday öğrenciye henüz başvuru aşamasında yöneltilen “18 yaşında erkek bir aday öğrenci olarak boyun santimetre cinsinden en az 168 cm uzunluğunda ve beden ağırlığın kilogram cinsinden 53 kg ve 73 kg arasında mıdır?” sorusuna aday öğrencinin “Kararsızım” veya “Katılmıyorum” şeklinde bir cevap vermesi beklenmemektedir. Çünkü bu standartlar gerçekçi ve kesin sonuç beklenen ölçütlerden oluşmaktadır. Aday öğrencinin verebileceği yalnızca “Evet” veya “Hayır” olmak üzere iki cevap vardır. Cevap “Evet” ise süreç devam etmekte veya cevap “Hayır” ise süreç henüz başlamadan son bulmaktadır.

Bu bölümde önerilen ölçütlerin soru listesi tablosu, standart tablosu, değerlendirme tablosu ve derecelendirme tablosu haline getirilmesi ve önerinin ana kurgusu tarafımızca yapılmış olmakla birlikte ölçütlerin belirlenmesi, temel sınırlarının çizilmesi ve cevaplandırılması gereken soruların temel karakteristik özelliklerinin hangi unsurları taşıyacağına ifade edilmesi aşamasında aşağıdaki kaynaklardan yararlanılmıştır. Buna göre kullanılan kaynakların (bu noktada) toplu bir biçimde yazımı önem taşımaktadır:

- 1982 Anayasası, [https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), (Erişim Tarihi: 18.04.2015).
- 10 Haziran 1949 Tarih ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.04.2015).
- 27 Eylül 1984 Tarih ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3046.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.04.2015).
- Aksaray, Kırıkkale, Bayburt ve Karaman'ı İl Yapan 3578 Sayılı Kanun,
- Batman ve Şırnak'ı İl Yapan 3647 Sayılı Kanun,
- Bartın'ı İl Yapan 3760 Sayılı Kanun,
- Ardahan ve Iğdır'ı İl Yapan 3806 Sayılı Kanun,
- Karabük, Kilis ve Yalova'yı İl Yapan 550 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname,
- Osmaniye'yi İl Yapan 4200 Sayılı Kanun,
- Düzce'yi İl Yapan 584 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname,
- Gökçen Kılınç, "Türkiye'deki İlçelerin Kentleşme Derecelerine Göre İl Olma Potansiyellerinin Değerlendirilmesi", *İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Temmuz 2006, s. 150,
- Hulusi Karagel, "Türkiye'de İdari Alanların Belirlenmesi ve Sorunları: Sumbas Örneği", T.C. Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Coğrafya Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Elazığ 2010, s. 71-81, 149-155.

- İl Genel Yönetimi Cilt: II, (İç – Düzen Genel Rapor Kitap: 5), T.C. İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayınları: 8, İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme Projesi, 1972 Ankara, s. 389-406.
- Muhittin Aliz, “İlçe Kurulmasında Bir Ölçüt Getirilemez mi?”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 71, Sayı: 423, Haziran 1999, ss. 109-118, s. 110-111,
- Servet Mutlu, “Kamu Yönetiminde Mekansal Örgütlenmenin Esasları ve Türkiye İçin Bazı Öneriler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 4, Aralık 1989, s. 21-46.





**Tablo 19: Yönetmel Birimin İl Olabilmesi İçin Cevaplanması Gereken Sorular Listesi**

<b>İl Olabilme Potansiyelini Ölçen Sorular</b>	<b>Cevap (Evet / Hayır)</b>
Yönetmel Birimin Sınırları Mevcut Nüfusu Dâhilinde Taşıyabilecek Düzeyde midir?	EVET
Yönetmel Birim İl Olduğu Takdirde Artabilecek Nüfus Oranını Karşılatabilecek Coğrafi Büyüklükte midir?	EVET
Yönetmel Birimin Güvenlik Sorunu Var mıdır?	HAYIR
Yönetmel Birimin Sanayileşme İmkânı Var mıdır?	EVET
Yönetmel Birimin Kentleşme İmkânı Var mıdır?	EVET
Yönetmel Birimin Mevcut Durumu Kentleşmiş Bir Görünüm Sergilemekte midir?	EVET
Yönetmel Birimin Mevcut Altyapı Sorunları Var mıdır?	HAYIR
Yönetmel Birimin Turizm İmkânı Var mıdır?	EVET
Yönetmel Birimin Coğrafi Şartları Kentleşme İçin Elverişli midir?	EVET
Yönetmel Birimin Yerleşim Yerleri Arasındaki Mesafeler Ulaşılabilecek Uzaklıkta mıdır?	EVET
Yönetmel Birimin Gelişme Potansiyeli Var mıdır?	EVET
Yönetmel Birimin Tarım ve Hayvancılık Konusundaki Potansiyeli Olumlu mudur?	EVET
Yönetmel Birimin Merkezi ile En Uzak Noktası Arasındaki Mesafe Ulaşılabılır Düzeyde midir?	EVET
Yönetmel Birim Havaalanına, Limana, Raylı Ulaşım Sistemlerine, Deniz ve Diğer Ulaşım İmkânlarına Sahip midir veya Sahip Olabilecek Düzeyde midir?	EVET
Yönetmel Birim Tarihi Miraslara Sahip midir?	EVET
Yönetmel Birimin Gecekondulaşma Sorunu Var mıdır?	HAYIR
Yönetmel Birim Belirli Bir Süre İçerisinde Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Düzeyde Gelişme Göstermiş midir?	EVET
Yönetmel Birimin Coğrafya Durumu Dikkate Alındığı Zaman, Akarsu Havzaları, Coğrafi Alanın Engebe Durumu, İklim Koşulları, Ulaşım Olanakları ve Ulaşım Olanaklarının Gelişme Durumu, Yeraltı ve Yerüstü Kaynakları ve Diğer Fiziksel Özellikleri İl Olabilmek İçin Yeterli ve Uygun Düzeyde midir?	EVET
Yönetmel Birimin Sahip Olduğu Ekonomik Koşulları, Yerel Doğal Kaynakları, Tarımsal ve Endüstriyel Üretim Olanakları, Ülke Ekonomisine Yapmış Olduğu Katma Değerlerin Büyüklüğü İl Olabilmek İçin Yeterli Düzeyde midir?	EVET
Yönetmel Birimin Ekonomik Yönden Etkinlik Durumu, Sahip Olduğu İşyerlerinin ve Finans Kurumlarının Sayısı İl Olabilmek İçin Yeterli Düzeyde midir?	EVET

Bir yönetmel birimin il olabilmesi için cevaplanması gereken sorular listesinin daha somut bir sonuç haline gelebilmesi adına listeyi değerlendirme tablosuna dönüştürmek gerekirse aşağıdaki değerlendirme ölçüt tablosu elde edilebilmektedir.

**Tablo 20: Bir Yönetmel Birimin İl Olabilmesi İçin Gerekli Olan Değerlendirme Ölçütleri**

Nüfus Oranı	Yönetmel Birimin Mevcut Nüfus Durumu Yeterli Düzeydedir
	Yönetmel Birim İl Olduktan Sonra Artabilecek Nüfus Oranını Taşıyabilecek Düzeydedir
Coğrafi Konum	Yönetmel Birimin Coğrafi Özelliği Yaşamaya Elverişlidir
	Yönetmel Birim Kentleşme Hareketlerine Uygun Coğrafi Özelliktir
Ekonomik Gelişmişlik Düzeyi	Yönetmel Birim Ekonomik Olarak Gelişme Potansiyeline Sahiptir
	Yönetmel Birim Ekonomik Olarak Gelişme Göstermektedir
Tarihsel Geçmiş ve Turizm Olanakları	Yönetmel Birim Tarihsel Bir Geçmiş Sahiptir
	Yönetmel Birim Turizm Olanaklarına Sahiptir
Güvenlik Sorunu	Yönetmel Birimin Önemli Güvenlik Sorunları Bulunmamaktadır
	Yönetmel Birimin İl Olması Durumunda Var Olan Güvenlik Durumu Muhafaza Edilebilecektir
Yer Altı ve Yer Üstü Kaynaklar	Yönetmel Birim Yer Altı ve Yer Üstü Kaynaklara Sahiptir
	Yönetmel Birim Yer Altı ve Yer Üstü Kaynaklarını İşletme Potansiyeline Sahiptir
Kentleşme Durumu	Yönetmel Birim Kentleşme Potansiyeline Sahiptir
	Yönetmel Birim Mevcut Durumda Kentleşmiş Durumdur
Ulaşım Olanakları	Yönetmel Birim Hava, Kara, Deniz ve Raylı Sistem Ulaşım Olanaklarına Sahiptir
	Yönetmel Birim Hava, Kara, Deniz ve Raylı Sistem Ulaşım Olanaklarını Uygulamaya Geçirebilme Potansiyeline Sahiptir
Yaşam Alanları Arasındaki Mesafe	Yönetmel Birim Yaşam Alanları Arasında Kısa Mesafelere Sahiptir
	Yönetmel Birim Yaşam Alanları Arasında Uzun Mesafelere Sahiptir, Ancak Ulaşım Olanakları Kısıtlı Değildir
Altyapı Durumu	Yönetmel Birimin Altyapı Sorunları Bulunmamaktadır
	Yönetmel Birim Altyapı Sistemleri Açısından Gelişmiş Durumdur
Sanayi, Hayvancılık ve Tarım Olanakları	Yönetmel Birimin Sanayi, Hayvancılık ve Tarım Olanakları ve Bu Olanakların Gelişme Gösterebilecek Potansiyeli Bulunmaktadır
	Yönetmel Birimin Sanayi, Hayvancılık ve Tarım Olanakları Açısından Gelişme Göstermektedir

Yukarıda sayılan ölçütlerin tek başlarına birer anlam ifade edebilmesi için öncelikle bir bütün halinde düşünüldükten sonra ölçütlerin kesin, yazılı, uygulanmaya hazır ve sonuçlarının ölçülebilir bir düzeye getirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte sıralanan ölçütler il yapılması planlanan yönetmel birimlerin sahip olması gereken nitelikleri de ifade etmektedir. Bu ölçütlerin değerlendirilebilmesi için yönetmel birimin değerlendirme

tablosunda doldurması ve cevap vermesi gereken derecelendirme ölçütlerinin aşağıdaki gibi olması önerilmektedir:

6.Mükemmel (İl Olabilme Ölçütlerine Kusursuz Bir Biçimde Sahip Olan Bir Sonuç)

5.Çok İyi (İl Olabilme Ölçütlerine Sahip Olan Bir Sonuç)

4.İyi (İl Olabilme Ölçütlerine Oldukça Yaklaşılmış Bir Sonuç)

3.Orta (İl Olabilme Ölçütlerine Kısmen Sahip Olan Bir Sonuç)

2.Zayıf (İl Olabilme Ölçütlerine Henüz Sahip Olmayan Bir Sonuç)

1.Yetersiz (İl Olabilme Ölçütlerinden Tamamen Uzak Bir Sonuç)

Bu ölçütleri yeni bir tabloda açıkça göstermek önerinin kurgusunu vurgulamak açısından önem taşımaktadır. (Bkz. Tablo 21)

**Tablo 21: İl Olabilme Ölçütlerini Derecelendirme Tablosu**

Ölçütler	Yetersiz	Zayıf	Orta	İyi	Çok İyi	Mükemmel
Nüfus Oranı						
Coğrafi Konum						
Ekonomik Gelişmişlik Düzeyi						
Tarihsel Geçmiş ve Turizm Olanakları						
Güvenlik Sorunu						
Yer Altı ve Yer Üstü Kaynaklar						
Kentleşme Durumu						
Ulaşım Olanakları						
Yaşam Alanları Arasındaki Mesafe						
Altyapı Durumu						
Sanayi, Hayvancılık ve Tarım Olanakları						

**Not:** İl olması istenen ilçenin durumunu değerlendirebilmek için ilgili kutucuklara “✓” işareti konulmalıdır.

## 19.2. Büyük Valilik Önerisi

10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinin 3. fıkrasında “Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir” (5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>, Erişim Tarihi: 29.12.2014) hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre birden fazla ili içine alan ve yetki genişliği ilkesi kapsamında görev yapan iller üstü bir yapılanmanın kurulmasında herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Bu yapılanmanın temel amacı vatandaşa daha kaliteli kamu hizmeti verebilmektir. Dolayısıyla valiliklerin kendi aralarında olması gereken iletişim,

işbirliği ve koordinasyonun sağlanması gerekliliği ve yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim veya kendisinin görevlendireceği bir makam tarafından idari vesayet yetkisi ile denetlenmesi kapsamında çıkabilecek herhangi bir sorunun çözümü için birden fazla ili içine alan “Büyük Valilik” biriminin kurulması önerilmektedir.

Büyük Valilik sisteminde aşağıda belirtilen illerin birleştirilmesi sonucunda 9 tane Büyük Valilik birimi ortaya çıkmaktadır. Büyük Valilik sisteminin temel görevlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- İl valiliklerinin görevleri kapsamında gerçekleştirmiş oldukları faaliyetleri destekleyici nitelikte denetlemek ve tespit edilen olumsuzluklar hakkında öneriler sunmak,
- İller arasındaki iletişimi ve koordinasyonu sağlamak,
- Kamu hizmetlerinin sunumu kapsamında il yönetimlerine yönlendirici nitelikte öneriler sunmak,
- İllerin yaşamış olduğu sorunları (yönetimsel, güvenlik, çevre vs.) hakkında diğer illerin tecrübelerinden hareket ederek farklı çözümsel öneriler sunmak,
- İl yönetiminde ortak bir aklın üretilebilmesini sağlamak,
- İllerin ortak faaliyetler içerisine girerek daha etkili ve hızlı bir biçimde kamu hizmeti üretebilmelerini sağlamak ve bu konuda yapılması gereken işlemleri desteklemek,
- Yerel yönetim birimleri ile il yönetimi arasındaki iletişimin yerel yönetimlerin özerkliğine zarar vermeyecek bir biçimde sürdürülmesini sağlamak,
- Yerel yönetim birimlerinin özerkliğine zarar verebilecek uygulamaların meydana gelmemesini sağlamak ve meydana gelmiş ise re’sen veya yerel yönetim birimleri tarafından yapılan başvuru sonucunda ilgili müdahale hakkında il yönetimi birimine düzeltici nitelikte öneriler sunmak,
- İller arasında tarım, hayvancılık ve madencilik gibi faaliyetlerin ortak bir şekilde yürütülerek daha fazla verim sağlanmasını temin etmektir.

Büyük Valilik sistemi bir bakıma iller arası “ombudsman” şeklinde faaliyet gösterecektir. Bu bağlamda değerlendirildiği takdirde Büyük Valilik sistemi pasif değil, aktif bir biçimde ve kendisine başvuru yapılmasını beklemeden her an faaliyet içerisinde olabilecek niteliğe sahip eylemli bir valilik uygulaması olarak öngörülmüştür. Ancak

Büyük Valilik sistemi ayrı bir valilik türü değildir. Büyük Valilik sistemi belirli sayıdaki il valiliğinin bir araya gelerek ortak bir çalışma grubu kurması düşüncesi üzerine şekillendirilen bir öneridir. Her ayrı gruba ait olan iller arasından seçilen il valiliğinin koordinatörlüğü altında ortak çalışma alanlarının oluşturulması ve aşağıda sıralanan ve öneriden beklenen faydaların gerçekleştirilmesi temel hedefler arasındadır. İller arasında koordinasyon sağlayacak ilin, tarihi ve kültürel değerlere sahip olması, uluslararası alanda diğer illere göre daha fazla tanınır olması, eğitim, sanayi ve yer altı kaynakları açısından dikkat çeken değerlere sahip olması gibi unsurlar tercih aşamasında değerlendirilen ölçütleri meydana getirmektedir.

Cumhuriyet tarihinde kamu hizmetlerinin daha büyük veya geniş bir alanda sunulabilmesi amacıyla küçük illerin birleştirilerek daha büyük illerin meydana getirilmesi girişimleri söz konusu olmuştur. Ancak bu girişimin temel mantığı birkaç ili birleştirerek bu illerden daha büyük bir il oluşturmaktır (Demiröz 1990: 57). Buna göre birleştirilen iller tek bir il örgütlenmesi altında toplanmış olmaktadır. Önerimizde ise illerin birleştirilmesi durumu söz konusu olmakla birlikte birleştirilen illerden daha büyük bir il oluşturma çabası bulunmamaktadır. Bu konuda birleştirme eylemi illerin bir araya gelerek ortak çalışmalar içerisine girebilmelerini ifade edebilmek için kullanılan bir yöntemdir. Geçmişte gerçekleştirilmeye çalışılan eylem ile önerimiz arasında kelime benzerliği dışında herhangi bir amaç bütünlüğü bulunmamaktadır. Örnek vermek gerekirse önerimizde sunulan IX. Büyük Valilik altında birleştirilmesi öngörülen iller kendi varlıklarını muhafaza edeceklerdir. Geçmişteki önerilen eylemin mantığına göre Tunceli, Diyarbakır, Batman, Mardin, Şırnak, Bingöl, Hakkari ve Siirt illeri birleştirilerek tek bir il adı altında yeni bir il kurulacaktır. Önerimizde ise bu illerin ortak faaliyetler içerisine girmeleri sonucunda konumlandıkları bölgeleri kalkındırmaları amacıyla yardımlaşma eylemleri söz konusudur. Bu iller arasından seçilen ilin de yalnızca koordinatörlük görevinin olması öngörülmektedir. Çünkü ortak girişilen her eylemi yönlendirmesi gereken bir öncünün bulunması zorunludur. Diğer açıdan değerlendirmek gerekirse Büyük Valilik sisteminde hükümetin müdahalesi söz konusu olmamakta, il yönetimlerinin ortak çalışmaları durumu varlık kazanmaktadır. Daha da basitleştirerek ifade etmek gerekirse Büyük Valilik sisteminin siyasi bir amacı kesinlikle bulunmamaktadır.

Benzer biçimde merkezi yönetimin coğrafi alan açısından küçük illeri birleştirerek daha geniş bir alanda faaliyet göstermesi isteğinin bir diğer girişimi de “Genel Müfettişlik” uygulamasıdır (Demiröz 1990: 58). Bu girişimin de Büyük Valilik sistemi ile ilişkisi bulunmamaktadır. Çünkü “Genel Müfettişlik” uygulamasında merkezi yönetimin toprak üzerinde örgütlenme durumu veya çabası söz konusudur. Önerimizde ise herhangi bir örgütlenme amacı yer almamaktadır. Daha gerçekçi bir ifade ile anlatmak gerekirse Büyük Valilik sisteminde belirlenen illerin kamu hizmetlerini daha etkili ve verimli bir biçimde sunabilmeleri için sanal olarak birleştirilmeleri öngörülmektedir. Büyük Valilik sisteminin kurgusunda bölge valiliği veya genel müfettişlik gibi bir uygulama amacı yer almamaktadır. Aksi takdirde merkezi yönetimin taşra düzeyinde örgütlenme biçiminin sorgulanmaya açılması tartışması gündeme gelebilecektir. Önerimiz ise böyle bir tartışmaya yer verebilecek herhangi bir amaç taşımamaktadır.

Büyük Valilik sisteminde illerin sınıflandırılması aşamasında “Genel Müfettişlik Bölgesi” tablosu tarafımızca yönlendirici bir öneri veya fikir olarak benimsenmiştir.

Genel Müfettişlik Bölgesi’nde müfettişlik alanları 14 bölgeye ayrılmış ve her bölgenin içerisinde yer alan iller belirtilmiştir<sup>6</sup> (Demiröz 1990: 59).

Bu öneriden beklenen fayda(lar) valilik birimlerinin daha etkili ve verimli hizmet sunabilmeleri için iller arasında iş birliğinin sağlanabilmesidir. Bununla birlikte yerel yönetim birimleri üzerindeki idari vesayet denetiminin yerel yönetimlerin özerkliğine zarar vermeden yürütülmesi için iller arası koordinasyonun sağlanması önerilmektedir. Bu koordinasyon türünün her grubun merkezi konumunda seçilen valilik biriminin başkanlığında sürdürülmesi öngörülmektedir. Yerel yönetimler tarafından gelen her türlü şikâyet veya merkezi valilik biriminin tespit etmiş olduğu yerel yönetimlerin özerkliğine zarar verebilecek uygulamalar ilgili valilik birimine bildirilerek adı geçen uygulamanın düzeltilmesinin talep edilmesi önerilmektedir. Böylece hem valilik birimlerinin kendi aralarında olması gereken koordinasyon sağlanmış olacak hem de yerel yönetimlerin özerkliği konusu güvence altına alınmış olacaktır. Bununla birlikte valilik birimlerinin veya il yönetimlerinin gerçekleştirmiş oldukları faaliyetlerin kamu hizmetlerinin

---

<sup>6</sup> Daha ayrıntılı bilgi için: (A. Nazif Demiröz. “Bölge Valiliği Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 4, Aralık 1990, ss. 55-70, s. 59.)

niteliklerinin artırılması amacıyla destek niteliğinde denetlenmesinin sağlanması öngörülmektedir.

**Tablo 22: Büyük Valilik Kapsamındaki İller**

<b>I. Büyük Valilik</b>	<b>II. Büyük Valilik</b>	<b>III. Büyük Valilik</b>
Edirne	İzmir*	Düzce
Kırklareli	Manisa	Bolu
Tekirdağ	Aydın	Eskişehir
İstanbul*	Denizli	Ankara*
Çanakkale	Muğla	Konya
Bursa	Uşak	Karaman
Kocaeli	Kütahya	Antalya
Sakarya	Afyonkarahisar	Burdur
Balıkesir	Bilecik	Kırıkkale
Yalova	Isparta	Karabük
<b>IV. Büyük Valilik</b>	<b>V. Büyük Valilik</b>	<b>VI. Büyük Valilik</b>
Zonguldak	Hatay	Samsun
Bartın	Kırşehir	Ordu
Yozgat	Nevşehir	Giresun
Kastamonu	Aksaray	Trabzon*
Çankırı*	Niğde	Gümüşhane
Çorum	Kayseri	Bayburt
Sinop	Adana*	Rize
Amasya	Mersin	Artvin
Tokat	Osmaniye	Ardahan
<b>VII. Büyük Valilik</b>	<b>VIII. Büyük Valilik</b>	<b>IX. Büyük Valilik</b>
Sivas	Kars	Tunceli
Kahramanmaraş	Iğdır	Diyarbakır*
Malatya	Ağrı	Batman
Adıyaman	Erzurum	Mardin
Gaziantep*	Erzincan	Şırnak
Kilis	Muş	Bingöl
Şanlıurfa	Bitlis	Hakkari
Elazığ	Van*	Siirt

\*İşaretli İller Büyük Valiliklerin Konumlanacağı İlleri İfade Etmektedir

### **19.3. Yerellik İlkesine Dayanan Yönetmel İşbirliği Kapsamında Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı Önerisi**

Bu önerinin temelinde merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il yönetim sistemi (valilik) ile yerel yönetimler arasında “yönetmel işbirliği”nin (Turgut ve Şahin 2011: 66) yapılması ihtiyacı yer almaktadır.



Bu önerimizde “yönetimsel işbirliği” kavramı altında somutlaştırmaya çalıştığımız kurgunun “yerel ortaklık” kavramı ile ilişkisi bulunmamaktadır. Bu açılımı biraz daha detaylandırmak gerekmektedir.

Yerel ortaklık kavramı ile ifade edilmek istenen husus yerel düzeyde farklı aktörlerin bir araya gelerek ortak amaçlarını gerçekleştirme düşüncesidir. Dolayısıyla yerel ortaklık uygulamasında ortak bir amacın varlığı ve farklı aktörlerin bu amacı gerçekleştirmek için bir araya gelerek katılımları söz konusudur. Yerel ortaklık merkezîyetçi yönetim anlayışının bir alternatifi olarak da değerlendirilebilmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiği takdirde yerel ortaklık dört adet temel değer üzerinde şekillenmektedir. Bu değerleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Öztoprak, 2007: 187-188):

- Yönetimde aşağıdan yukarıya doğru bir yönetim anlayışının benimsenmesi,
- Çok farklı aktörlerin katılımının olduğu bir ortaklık,
- Bütünleşmiş bir strateji,
- Yeniliklere (inovasyon) açık bir yönetim biçimidir.

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” şeklinde ifade edildiği gibi Türkiye'nin yönetimsel sistemi hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim ilkesine dayanmaktadır (1982 Anayasası, [http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), Erişim Tarihi: 03.01.2015; Esen 2013: 80).

Bu noktada ise önemli bir sorunla karşılaşılmaktadır. Anayasa'nın bu ifadesine göre merkezden yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında bir dengenin oluşturulması gerekmektedir. Ancak bu denge hiçbir zaman olması gerektiği gibi kurulamamaktadır (Çoker 2003: 28; Esen 2013a: 80). Genel olarak denge noktası merkezi yönetime doğru kaymış durumdadır. İktidardaki parti ile belediye başkanının partisi aynı olduğu durumda belediye başkanı fiilen valinin yetkilerini kullanırken, bu durumun tersi olduğu, diğer bir ifadeyle belediye başkanının muhalefet partisinden olduğu durumlarda yerel yönetim birimi ve belediye başkanı kendisini zayıf hissetmektedir. Bu dengenin nasıl ve hangi şartlar altında kurulacağı ise hükümetin takdirine bırakılmıştır. Bu ise her hükümet değişiminde farklı bir dengenin kurulacağı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetimin taşra teşkilatlarında yerellik ilkesinin benimsenmesi Anayasal düzeyde kabul

edilmelidir (Esen 2013a: 80). Bu amaca ulaşmak için de tarafımızca Anayasanın ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ilgili maddelerinde değişiklik yapılması önerilmektedir. Bu öneriyi şu şekilde somutlaştırmak gerekmektedir:

10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 3. maddesi'nin birinci fıkrasında yer alan "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" hükmünün "İllerin idaresi yetki genişliği ve yerellik ilkesi esasına dayanır" şeklinde değiştirilmesi önerilmektedir. Bu hükmün 1982 Anayasası'nın 126. maddesi'nin ikinci fıkrasına da uyarlanması önerilmektedir.

Bununla birlikte 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesi'nin birinci fıkrasında yer alan "Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır" hükmüne ek ve ikinci bir cümle olarak "Vali il yönetim biriminde merkezi yönetimin temsilcisi olmasının yanında yetkilerini merkezi yönetimden alan yerel bir yönetici konumundadır" hükmünün getirilmesi önerilmektedir.

Bu öneri kapsamında valinin il halkının yerel nitelik taşıyan sorunları ile doğrudan ilgilenmesi, gerekli durumlarda valilik makamı ile belediyenin ortak faaliyetlere girmesi, belediyeden gelebilecek bir talep doğrultusunda valilik makamının belediyeyi fikirsel, araç ve gereç ve personel (destek ekip) açısından desteklemesi önerilmektedir.

Böylece merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında değişken bir dengeğin varlığına son verilmiş olacaktır. Seçilmiş belediye başkanı ister iktidar partisinden isterse de muhalefet partisinden olsun il yönetim biriminde valinin yerellik ilkesi sonucunda hem merkezi yönetime hem de yerel yönetime olan mesafesinin eşit olması ile belediye başkanı da belirli bir dengede durmuş olacaktır. Çünkü valinin yerellik ilkesi kapsamında yeniden şekillendirilmesi sonucunda vali merkezi yönetimin temsilcisi konumunda olmasının yanında yerel yönetimler üzerinde vesayetçi bir kimlikten ziyade kendisinin de yerele yakın olduğu bir kimliğe sahip olmuş olacaktır. Sonuç itibarıyla bu süreç içerisinde belediye başkanı da kendisini dışlanmış hissetmeyecektir. Belediye başkanını yaşamış olduğu bu ikilemden kurtarmanın önerisi olarak valinin yerellik ilkesi kapsamında hem merkezi yönetime hem de yerel yönetime eşit mesafede durması önerisi öngörülmektedir. Valinin orta noktada durması belediye başkanının da iktidar ile muhalefet arasında belirsiz bir noktada durmaması için garanti oluşturacaktır. Çünkü vali kendisini merkezi yönetime yakın hisseder ve belediye başkanı da kendisini yerele yakın hisseder ise il yönetim

biriminde bir kutuplaşma meydana gelmiş olacaktır. Bu kutuplaşmanın ortadan kaldırılması için merkezi yönetimin taşra teşkilatlanmasını yerellik ilkesi kapsamında yeniden şekillendirmek gerekmektedir. Bu gerekçeler de önerimizin faydalarını oluşturan ana temayı meydana getirmektedir.

Bu sonucu Fransız valilik sisteminden örnek vererek açıklamak yerinde olacaktır. Fransa’da 1982 Yerel Yönetim Reformu sonucunda valilik sistemi vesayet makamı olmaktan çıkarılmıştır. Dolayısıyla vali sadece yerel yönetim birimlerinin işlemlerini hukukilik yönünden denetleyebilmektedir. Bununla birlikte Reform sonucunda yerel çıkarların ulusal çıkarlara uygun hale getirilmesi durumu önem taşımaktadır. Bunlara ek olarak yerel yönetimlerin kararları hiçbir makam tarafından onaylanmasına gerek kalmadan işlerlik kazanmaktadır. Ancak bazı durumlarda yerel yönetim birimleri kararlarını yayımlamadan önce valilik makamının onayını almak veya bilgilendirmek zorundadır. Vali kendisine gelen yerel yönetimlerin faaliyetlerini hukukilik yönünden inceleyerek gerekli gördüğü veya hukuka aykırı bulduğu kararları ve işlemleri idari yargıya taşıma yetkisine sahiptir. Reform sonucunda mülki yönetim amirleri ile yerel yönetim birimlerinin yöneticileri arasında ayrışmalar ve çatışmalar yaşanacağı yönünde öngörüler mevcut olmuştur. Ancak uygulamada farklı sonuçlar ortaya çıkmıştır. Valinin kendisine gönderilen işlemler hakkında yerel yönetimlere yaptığı uyarılar yerel yönetim birimleri tarafından dikkate alınmaktadır. Reform sonucunda meydana gelen bu “yönetimsel işbirliği sayesinde idari yargıda uyuşmazlık konusu olan yerel yönetim işlem sayısı” beklenenin oldukça altında olmuştur (Şengül 2012: 19). Bu durum hakkında Paris Valisi Daniel Canepa şu açıklamayı yapmıştır: “...Vali olmak, tıkanmış durumları aşmak, uzlaştırmak, yerel unsurları harekete geçirmek, kamu menfaatleri için çözümler bulmak demektir. ...” (Turgut ve Şahin 2011: 66). 1992 Maastricht Antlaşması’nda benimsenen Yerellik İlkesi sonucunda Fransız valisi “devlet, yerel yönetimler ve AB politikalarının kendi illinde uyumlu şekilde yürütülmesinden sorumlu hale” gelmiştir (Şengül 2012: 19).

#### **19.4. İller Yönetimi Komisyonu Önerisi**

Avrupa Birliği’ne üye olmak için Avrupa Konseyi’ne başvuran ülkeler hakkında Konsey tarafından görüş almak amacıyla Avrupa Komisyonu’na başvuruda bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu tarafından olumlu görüş alınmasının ardından Avrupa Parlamentosu’nun da uygundur görüşünün alınması gerekmektedir (Karluk 2011: 398). Bir diğer ifadeyle Avrupa Komisyonu aday ülkelere Kopenhag Kriterlerine uyum

sağlanması için yapılması gerekenleri uygulamaya geçirtmeye çalışmaktadır. Bununla birlikte aday ülkelere Avrupa Birliği müktesebatının benimsettirilmesi koşulu da Avrupa Komisyonu'nun görevleri arasındadır (Sobacı 2011: 89).

Dolayısıyla yukarıda anlatılanlardan çıkarılacak kısa sonuç şu şekilde ifade edilebilmektedir: Avrupa Birliği'ne tam üye olmak için başvuru yapan bir ülkenin adaylık statüsüne kavuşabilmesi için ilk önce Avrupa Komisyonu'ndan olumlu bir görüşün alınması zorunludur. Bu önerimizde Avrupa Komisyonu'nun bu niteliğinden hareketle "İller Yönetimi Komisyonu"nun kurulması öngörülmektedir. Bu Komisyon'un öngörülen görevi il statüsüne kavuşmak isteyen bir ilçenin il olabilmesi için gerekli şartları taşıyıp taşımadığı yönünde bir rapor düzenlemesidir. İl olmak isteyen bir ilçe ilk olarak "İller Yönetimi Komisyonu"nun olumlu görüşünü almak zorunda kalacaktır. Böylece il olma yeterliliğine sahip olmayan ilçelerin yalnızca siyasi nedenlerden dolayı il statüsüne kavuşturulması engellenerek hazinenin gereksiz bir biçimde zarara uğratılmasının önüne geçilebilecektir.

İller Yönetimi Komisyonu'nun fiili olarak valilik görevinde bulunan bir valinin başkanlığında göreve çağrıldığı zaman toplanması öngörülmektedir. Çünkü ilçeler sık aralıklarla il statüsüne kavuşturulmamaktadırlar. Diğer bir deyişle ilçelerin il statüsüne yükseltilmesi durumu her ay veya her yıl düzenli bir biçimde yaşanan bir olay değildir.

Bu Komisyonun 1 Başkan, 5 Başkan Yardımcısı, 1 Sekreter ve 20 vali üye ve 10 kaymakam üyeden oluşturulması öngörülmektedir. Komisyon'un başkanlığına komisyon çalışmaları başlamadan önceki ilk toplantıda üyeler arasından seçilecek bir valinin getirilmesi öngörülmektedir. Bu şekilde sadece ihtiyaç duyulan bir zamanda toplanan bir komisyon için sürekli bir başkanın seçilmesine gerek yoktur. Benzer biçimde başkan yardımcıları ve sekreter de ilk toplantıda başkan ile birlikte seçim sonucunda göreve gelmeleri öngörülmektedir. Bununla birlikte Komisyon'a üye kişilerin kimler olacağı sorusu gündeme gelmektedir. Bu Komisyon yukarıda belirtildiği gibi sürekli olarak varlığını koruyacak bir niteliğe sahip değildir. Bu sebepten dolayı Komisyon'un göreve çağırılması aşamasında tüm illere çağrıda bulunulacak ve Komisyon'a üye olmak isteyen kişiler arasından İçişleri Bakanlığı'nın tespit edeceği vali ve kaymakamlar Komisyon'da görev alabileceklerdir. Dolayısıyla başkan, başkan yardımcıları, sekreter ve diğer üyeler ile birlikte Komisyon'da görev alacak toplam kişi sayısı 37'dir.

Komisyon'un temel görevi il statüsüne kavuşturulması planlanan ilçeler hakkında il olabilir veya il olamaz konusunda rapor düzenlemektir. Bu sayede hem mülki yönetim amirlerinin bu alanda söz sahibi olması sağlanacak hem de "ilçeler siyasi amaçlarla il yapılıyor" söylemlerinin önüne geçilmiş olacaktır. Ancak bu noktada ifade edilmesi gereken önemli bir husus bulunmaktadır. Komisyon'un hazırlamış olduğu raporun mutlak bir biçimde yaptırım gücü bulunmamaktadır. Bu konudaki en son kararın merkezi yönetime ait olması önem taşımaktadır. Çünkü il kurmak kanun yolu ile olacağından dolayı hükümetin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde temsil edilen diğer siyasi partilerin konu hakkındaki görüşleri bağlayıcı niteliktedir.

Komisyonun çalışmalarını belirli ölçütleri dikkate alarak gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu ölçütler tarafımızca bir öneri olarak sunulan "Yeni Bir İl Kurulması İçin Gerekli Olan Standartlar Tablosu Önerisi"nde yer alan ölçütlerden meydana gelmektedir. Aksi takdirde bir ilçenin hangi ölçütler dikkate alınarak il yapılacağı sorunu gündeme gelebilecektir. Bu sorunun cevabını daha önceki önerimizde verdiğimizden dolayı yeni bir cevap üretmek uğraşına girilmemiştir.

### **19.5. Merkezi Yönetim İle Esnek Bütünleşen İl Yönetimi Önerisi**

Bu öneriyi detaylandırmadan önce Avrupa Birliği terminolojisinden alınan esneklikle ilgili kavramsal bir tanımlamanın ve açıklamanın verilmesi gerekmektedir.

Esneklik (flexibility) Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecinde rol oynayan bir kavramdır. Esneklik kavramı Roma Antlaşması'ndan itibaren kabul görmüş bir uygulamadır. Esneklik kavramı Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen aday ülkenin adaylık süreci boyunca ve tam üyelik aşamasına kadar geçen sürede Avrupa birliği müktesebatına ve politikalarına kendisini, yönetim sistemini ve siyasi sürecini hazırlaması için zaman vermektedir. Esneklik kavramı diğer bir yaklaşımla bir "geçiş dönemi" olarak da anlamlandırılabilir. Bununla birlikte esneklik uygulaması tek boyutlu değil, mevcut durumda üye olan veya tam üye olmaya çalışan ülkelerin Avrupa Birliği müktesebatının ve politikalarının kendilerine uygun olmayanlarını benimsememesi serbestliğini de getirmektedir (Dağdemir 2001: 22).

Avrupa'nın bütünleşmesi konusunda esneklik kavramı hakkındaki terminoloji incelendiği takdirde farklı çeşitlilikler ortaya çıkmaktadır. "*Çok vitesli Avrupa* (multi-speed Europe), *değişken geometriye sahip Avrupa* (Europe of variable geometry), *derecelendirilmiş*

*bütünleşme* (graduated integration), *yakın işbirliği* (closer cooperation), *güçlendirilmiş işbirliği* (enhanced cooperation), *ana çekirdek* (hard core), *tek merkezli içiçe geçmiş halkalar* (concentric circles), *à la carte Avrupa* (a la carte Europe)” gibi örnekler verilebilmektedir (Dağdemir 2001: 23).

Avrupa'nın bütünleşmesi aşamasında farklı üyelerin farklı düzeylerde bütünleştiği gözlemlenmektedir. Böylece farklılıkların meydana getirmiş olduğu değişken yapıya uyum sağlayabilmek için de uygun kurumsal ve hukuksal yapının oluşturulması gerekmektedir. Ancak üye olan ve tam üyelik için bekleyen ülkelerin “coğrafi” açıdan birbirlerinden farklılıklar gösterdiği bilinmektedir. Bu sebepten dolayı bütünleşme düzeyi ile “coğrafi” konum birbirleri ile doğrudan bağıntılıdır. Diğer bir deyişle Avrupa'nın bu bütünleşme sürecinde farklı coğrafyalarda yer alan farklı ülkelerin ortak bir noktada buluşturulmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir (Öniş ve Kutlay 2012: 11).

Önerimizin temelini oluşturan “*à la carte Avrupa* (a la carte Europe)” kavramının daha geniş bir çerçevede değerlendirilmesi gerekmektedir.

Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinde bir yaklaşım olarak değerlendirilen *à la carte Avrupa*'nın (a la carte Europe) temelini “üye ülkelere AB'nin ortak amaçları veya ortak politikaları içinden seçim serbestisi tanınması oluşturmaktadır.” Bu terim ise bir yemek menüsünden ilham alınarak Avrupa Birliği terminolojisine kazandırılmıştır. Avrupa Birliği'nde ortak amaçlar ve politikalar zengin bir yemek menüsüne benzetilmekte ve üye ülkeler ise menüden diledikleri ortak amacı ve politikayı seçebilmektedirler. Üye ülkelerin geniş bir alanda seçim serbestisi bulunmaktadır. Buna rağmen Avrupa Birliği'nin esas unsur olarak gördüğü ortak amaçların ve politikaların tamamının üye ülkeler tarafından koşulsuz bir biçimde benimsenmesi beklenmektedir (Dağdemir 2001: 24). Dolayısıyla esnekliğin ve seçim serbestliğinin Avrupa Birliği'nin bütünlüğüne zarar verebilecek uygulamalara karşı önlem olarak bir takım sınırlılıkları bulunmaktadır.

Bu önerimizde Avrupa Birliği'nin *à la carte Avrupa* modelinden hareketle Türkiye'deki illerin merkezi yönetimin belirlemiş olduğu politikalardan dilediklerini seçme ve seçmeme konusunda özgür olmaları öngörülmektedir. Çünkü Avrupa Birliği'ne üye olan ülkelerin coğrafi farklılıkları olduğu gibi Türkiye'deki illerin de coğrafi konumlarından kaynaklanan farklılıkları bulunmaktadır. Örneğin İstanbul ile Hakkari illeri birbirlerinden farklı oldukları gibi Antalya ile Trabzon illeri de birbirlerinden farklılıklar göstermektedirler. Dolayısıyla tek bir merkezden ortak olarak çıkarılan bütün politikaların

81 il için aynı seviyede uygulanması haksızlıklara sebebiyet verebilecektir. Örneğin merkezi yönetimin belirlemiş olduğu bir politika Bursa için çok uygun olabilmekte, ancak Van için çok fazla eylemsel bir niteliği bulunmayabilmektedir. Çünkü Bursa ile Van'ın buldukları coğrafya, gelişmişlik düzeyi, nüfus oranı, nüfusunun eğitim düzeyi, nüfusunun gelir düzeyi, güvenlik sorunu ve istihdam durumu gibi çok sayıda etken çeşitli farklılıklara sebebiyet vermektedir. Bu sebepten dolayı merkezi yönetimin politikalarının tamamının 81 il için mutlak bir biçimde mülki yönetim sistemi tarafından uygulanması haksızlıklara, kaynak israfına ve toplumsal huzursuzluklara sebebiyet verebilecektir.

Öneriyi daha fazla detaylandırmadan önce kamu politikasının niteliği üzerine kısa bir açıklamada bulunmak gerekmektedir.

Kamu politikası devletin ve toplumun karşılıklı iletişim aracıdır. Bu iletişim aracı devletin, hükümetin veya kamu yönetiminin yapmak istedikleri faaliyetler ile yapmak istemedikleri faaliyetlerin bütünüdür. Hükümet yapmak istediği ile yapmak istemediği faaliyetleri kamu politikası üzerinden somutlaştırmaktadır. Kamu politikaları çeşitlilik göstermektedir. Örneğin hükümetin eğitim, sağlık, milli savunma, iç güvenlik, çevre, enerji ve dış politika gibi alanlarda değişik kamu politikaları söz konusu olabilmektedir. Bir diğer ifadeyle kamu politikası hükümetin “hareket modeli” olarak belirginleşmektedir. Kamu politikalarının sayısının artması ve çeşitliliğinin fazlaşması vatandaşın yönetime katılımını daha fazla önemli hale getirmekte ve farklı talepleri gündeme taşımaktadır. Dolayısıyla demokrasinin gerekleri ile kamu politikalarının farklılaşması birbirlerini destekleyen bir süreci meydana getirmektedir (Kırışık ve Sezer, 2015: 201).

Bu öneride her ilin merkezi yönetimin politikalarından dilediklerini seçme ve uygulama serbestisine kavuşturulması öngörülmektedir. Bu bağlamda il yönetimlerinin devletin ve ayrı ayrı her bakanlığın il düzeyinde sekreterlik benzeri bir görev yaptığı algılamasından eylemsel bir görev anlayışına geçiş yapması öngörülmektedir. Bu politikaların il valisinin başkanlığında toplanacak bir kurul tarafından seçilmesi önerilmektedir. Bu kurulda vali, vali yardımcısı ve ile bağlı olan ilçelerin kaymakamlarının yer alması öngörülmektedir. Bu kurul görev yaptıkları ilin ihtiyaçlarını ve sorunlarını merkezi yönetimden daha iyi bilmekte ve tahlil edebilmektedir. Bu sebepten dolayı hem merkezi yönetimin politikalarının dışına çıkılmamış olacak, hem de il için en uygun politikanın seçilmesi mümkün olacaktır. Nitekim il için seçilen ve uygulamaya

konulan politika da merkezi yönetimin politikası olacaktır. İl yönetim biriminin kendisi yeni bir politika üretmeyecektir. Yalnızca çok sayıda politika arasından kendi ihtiyacına en uygun olan politikayı seçecek ve uygulayacaktır. Bu uygulama da il yönetim birimlerine kendi ihtiyaçları doğrultusunda esneklik ve esnek bir yönetim imkânı sağlayacaktır.

Bu öneri ile yetki genişliği ilkesinin birbirine karıştırılabilme olasılığı bulunmaktadır. Bu sebepten dolayı iki unsur arasındaki farklılıkları açık bir biçimde ifade etmek gerekmektedir.

Yetki genişliği kavramı 1982 Anayasası'nın 126. maddesi'nin ikinci fıkrasında yer alan bir yönetim ilkesidir (1982 Anayasası, [https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), Erişim Tarihi: 20.05.2016). Yetki genişliği ilkesi merkezden yönetimin sakıncalarına karşı üretilmiş bir çözüm önerisidir. Merkezi yönetim yetki genişliği ilkesi kapsamında il yönetimlerini kendi adına karar alma ve uygulama yeterliliğine kavuşturmaktadır. Böylece kendisinin yapması gereken, karar alma ve yürütmeyi ilgilendiren bir takım faaliyetleri il yönetimine devrederek aşırı iş yükünden kurtulmakta ve esas görevlerine daha fazla zaman ayırabilmektedir (Eryılmaz, 2012: 112). Bu öneride ise il yönetimlerinin kamu politikaları arasından seçim yapmaları öngörülmektedir. Bu seçimin de yalnızca vali tarafından değil, il düzeyinde kurulacak bir kurul tarafından ortak bir karar alınarak yapılmasının daha uygun olduğu düşünülmektedir. Bu kuruldaki çıkacak sonuç kapsamında il düzeyinde merkezi yönetimin politikalarının uygulanması veya uygulanmaması tercihinin yapılması öngörülmektedir.

Yetki genişliği ilkesi kapsamında taşrada görev yapan ve il yönetiminin başı olan vali milli plan, program ve politikaları il seviyesinde ve ilin ihtiyaçları kapsamında yorumlayarak uygulamaya geçirmektedir. Böylece il yönetiminde belirli bir esnekliğe de kavuşmuş olmaktadır (Eryılmaz, 2012: 112-113). Bu önerimizde ise il yönetiminin mutlak bir biçimde kamu politikalarını uygulama zorunluluğu bulunmamaktadır.

Yetki genişliği ilkesinin bir diğer yorumu da merkezi yönetimin gerçekte kendisinin sahip olduğu yetkileri taşradaki temsilcisine devretmesi üzerinden yapılmaktadır (Çevik, 2012: 84-85). Bu önerimizde ise bir yetki devri söz konusu değildir. Yalnızca merkezi yönetimin belirlediği kamu politikaları arasından tercih yapmak hakkı söz konusudur. İl yönetimi kendisinin oluşturacağı bir kurulda il halkının çıkarlarını, ilin bulunduğu coğrafi konumunu, ekonomik gelişmişlik düzeyini, nüfus oranını, iklim şartlarını, istihdam



durumunu ve güvenlik açıklarını dikkate alarak merkezi yönetimin oluşturmuş olduğu kamu politikaları içerisinde kendisine en uygun olanını seçme hakkına sahip olacaktır.

Yetki genişliği ilkesinin ruhunda hizmetlerin çabuklaştırılması ve kırtasiyecilik sorunlarından uzaklaşılması gibi düşünceler yer almaktadır (Çevik, 2012: 84-85). Ancak önerimizde ise hizmetlerin çabuklaştırılması değil, ilin hangi hizmete ihtiyacının olduğunu kurul düzeyinde tespit ederek uygulamaya konulması düşüncesi yer almaktadır. Bir diğer açıdan değerlendirmek gerekirse bu kuruldaki çıkarılan sonuçların İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık makamlarına gönderilmesi önerilmektedir. Böylece merkezi yönetimin il yönetimleri hakkında alacak olduğu kararlara ve çıkarılacak yasal düzenlemelere öneri niteliğinde katılımın olması düşünülmektedir.

Bu öneri kapsamında merkezi yönetime kamu politikalarını belirlemesi aşamasında görev düşmektedir. Merkezi yönetim kamu politikalarını belirlerken daha esnek bir biçimde hareket etmeli ve il yönetimlerinin tercih hakkını kullanabilecek bir plan çerçevesinde politikalarını belirlemelidir.

Ancak bu öneride yukarıda Avrupa Birliği konusunda bahsedildiği gibi Türkiye'nin ortak hedefleri dışına çıkılmaması için özen gösterilmesi gerekmektedir. İl yönetimleri bu serbestliğe sadece il yönetimi ile ilgili olan konularda sahip olabilecektir. Örneğin hiçbir ilin Türkiye'nin ortak hedefleri dışına çıkabilecek bir uygulama içerisine girmesi öngörülmemekte ve böyle bir durum da kabul edilmemektedir.

#### **19.6. İl Yönetimi Sisteminde Coğrafi Bölgeler Komitesi Önerisi**

Avrupa Birliği uluslar üstü siyasi bir yapılanma olarak üyesi olan ulus-devletler üzerinde belirli bir otoriteye sahiptir. Avrupa Birliği'nin ulus-devletler üzerindeki hâkimiyetinin yanı sıra, kurucu antlaşmalar sonucunda yerellik ilkesine de vurgu yapmak amacıyla ulus-altı birimleri de dikkate almaktadır. Ulus-altı birimler olarak ifade edilen unsurlar üye ülkelerin yerel yönetimleri ve federal bölgeler olarak ifade edilebilmektedir. Avrupa Birliği içerisinde ulus-altı birimlerin temsili Bölgeler Komitesi aracılığı ile yapılmaktadır. Diğer bir ifadeyle Bölgeler Komitesi üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerini temsil etmektedir. Bölgeler Komitesi'nin temel niteliği danışma organı olmasıdır (Esen 2004: 89).

Bölgeler Komitesi Avrupa Birliği karar mekanizmalarına danışma organı niteliği ile 1992 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile birlikte girmiştir. Maastricht Antlaşması'nın temel özelliği Birlik yapılanmasında yerellik ilkesine vurgu yapmasıdır. Avrupa Birliği'nin kararlarının yerellik ilkesine uygun olması gerektiği öngörüsü Maastricht Antlaşması ile birlikte yazılı bir hale getirilmiştir. Böylece yerellik ilkesi Avrupa Birliği'nin her kararında ve uygulamasında dikkate alınması gereken bir ilke olma özelliğini kazanmıştır. Maastricht Antlaşması üye devletlerle Avrupa Birliği arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. Ancak antlaşmada ulus-altı birimlerin Avrupa birliği ile ilişkileri ve iletişimi yer almamaktaydı. Bu sebepten dolayı yerel yönetim birimlerinin Avrupa Birliği'nin yönetim sürecine katılmaları öngörülmemekle birlikte bu durumu düzenleyen herhangi bir belge veya kurum da bulunmamaktaydı. Bölgeler Komitesi'nin yapısı ise Avrupa Birliğine üye olan devletlerin sahip olduğu bölgeler ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden meydana gelmektedir. Bu temsilciler şu şekilde sıralanabilmektedir: “bölge/eyalet yönetimlerinin başkanları, bakanları, belediye başkanları, valiler, belediye ve il meclislerinin üyeleri gibi yerel/bölgesel önderlerdir.” (Esen 2004: 95, 98-99).

Bölgeler Komitesi'nin amacı belirli kararlar ve taslaklar üzerinde görüş belirtmektir. Bu kapsamda Bölgeler Komitesi çeşitli uzmanlık birimleri oluşturabilmektedir (Bölgeler Komitesi, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45637&l=1>, Erişim Tarihi: 20.02.2015). Bölgeler Komitesi bir yandan Avrupa Birliği'nin müktesebatının doğru bir biçimde uygulanmasını sağlamaya çalışırken diğer yandan yerellik ilkesinin gereği olan yerel kuralların ve halkın korunmasını sağlamaya çalışmaktadır (Bölgeler Komitesi, <http://www.bilecikab.gov.tr/icerik/abhakkinda/bolgelerkomitesi.asp>, Erişim Tarihi: 20.02.2015).

İl yönetimi sisteminde Coğrafi Bölgeler Komitesi önerisi Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi benzeri bir yapının bölgeler düzeyinde il sistemine uyarlanmasını içermektedir. Türkiye coğrafi açıdan yedi bölgeye ayrılmıştır. Bu yedi coğrafi bölgenin içerisinde iller yer almaktadır. Coğrafi Bölgeler Komitesi önerisi ile her bölgede yer alan iller bir bütün halinde düşünülerek kendi bölgelerini sosyal, ekonomik ve kültürel anlamda kalkındırabilmek için faaliyet göstermeleri öngörülmektedir. Bu noktada yerellik ilkesinin korunması ve faaliyetlerde yerellik ilkesinin ön plana çıkarılması temel hedefler arasında olacaktır. Bununla birlikte bölgeler arasında yardımlaşma sayesinde az gelişmiş veya

gelişmekte olan bölgelerin valilikler aracılığı ile kalkındırılması öngörülmektedir. Bu durum ise Coğrafi Bölgeler Komitesi önerisinin birinci dereceden faydasını meydana getirmektedir.

Coğrafi Bölgeler Komitesi'nin Avrupa Birliği uygulamasında olduğu gibi bölgeler arasında faaliyet göstermesi öngörülmektedir. Her bölgede yer alan illerin valilerinin doğal üyesi olduğu Bölgeler Komitesi bölgelerin kalkındırılması ve bölgelerin ve illerin sorunlarının çözümünde ortak bir aklın oluşturulması için danışma kurulu niteliğinde görev yapması öngörülmektedir. Bu noktada il valilerinin yaşamış oldukları sorunları il düzeyinden bölge düzeyine kadar değerlendirmeleri ve sorunlara akılcı çözüm önerileri sunmaları önerilmektedir. Profesyonel bir yönetici olan valinin bu gibi sorunları çözmek ve yenilik getirmek için önerilen bir komitede veya diğer bir ifadeyle danışma kurulunda pasif yöneticilik konumundan aktif yöneticilik ve liderlik konumuna yükselmeleri öngörülmektedir. Valiler, Komite'nin doğal üyesi olmakla birlikte kaymakamların da toplantılara katılarak kendilerinin de görev yaptıkları ilçelerin üst sınırlarını oluşturan illerin her türlü sorunu için görüş bildirmeleri sorunların çözümünde fayda sağlayabileceği gibi daha etkili bir il sisteminin ortaya çıkması için de olumlu bir yaklaşım olacaktır.

Aylık olarak toplanması öngörülen Coğrafi Bölgeler Komitesi'nin her toplantıda ele alması öngörülen konu başlıkları şunlardır: Güvenlik, sosyal ve kültürel kalkınma, yoksulluk, eğitim, yerel yönetimler ile il yönetimlerinin ortak çalışmaları, yerel yönetimlerin sorunları ve ilçelerin sorunlarıdır. Coğrafi Bölgeler Komitesi'nin aylık toplanma mekânı olarak kesin bir yerin ifade edilmesi uygun görülmemektedir. Aylık toplantıların her bölge içerisinde yer alan illerin valilik binası toplantı salonunda ve sırası ile yapılması öngörülmektedir.

Coğrafi Bölgeler Komitesi'nden beklenen faydaları maddeler halinde ve şu şekilde sıralamak mümkündür:

- İllerin yaşamış olduğu sorunlarına çözüm önerileri sunmak,
- Bölgelerin yaşamış olduğu sorunlarına çözüm önerileri sunmak,
- İllerin ve bölgelerin sosyal, ekonomik ve kültürel anlamda kalkındırılabilmesi için yapılması gerekenler hakkında karar almak,
- Yerellik ilkesinin işlevselliğini sağlamak ve uygulamaya yansıtma,
- Bölgeler arasında yardımlaşma sağlamak amacıyla yapılması gerekenlere karar vermek,

- Az gelişmiş veya gelişme gösteren bölgelerin valilikler aracılığı ile kalkındırılabilmesi için yapılması gerekenleri planlamak ve uygulama geçirmek,
- İl ve bölge düzeyinde ortak bir aklın ortaya çıkmasını sağlamak,
- İl ve bölge düzeyinde danışma kurulu kurmak ve böylece yaşanan sorunlara karşı farklı çözüm önerileri üretebilmek,
- İl ve bölge düzeyinde güvenlik, sosyal ve kültürel kalkınma, yoksulluk, eğitim gibi alanlarda yapılması gerekenleri planlamak,
- Yerel yönetimler ile il yönetimlerinin ortak çalışmalarını sağlayabilmek için yapılması gerekenleri planlamak,
- Yerel yönetimlerin ve ilçelerin sorunlarına çözümsel öneriler getirmek,
- İl ve bölge düzeyinde yapılması gereken faaliyetler kapsamında İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık makamlarına öneri niteliğinde teklifler sunmaktır.

Coğrafi Bölgeler Komitesi'nin almış olduğu kararlar öneri niteliğinde olması ve herhangi bir zorlayıcı niteliğe sahip olmaması öngörülmektedir. Coğrafi Bölgeler Komitesi'nden çıkan öneriler İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık makamlarına gönderilerek il yönetimi hakkında alınacak olan kararlara yol gösterici olması öngörülmektedir. Bununla birlikte Coğrafi Bölgeler Komitesi'nden çıkan önerilerin yıllık olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde de okunması ve çalışmalarının meclis üyeleri ile paylaşılması öngörülmektedir.

### **19.7. İl Yönetiminde Kademeli Valilik Sistemi ve Baş Vali Önerisi**

Kademeli valilik sisteminde tek kademeli bir vali yerine 3 kademedden veya dereceden oluşan vali önerisi öngörülmektedir. Bu durum kısaca şu şekilde açıklanabilmektedir: İl yöneticisi olarak atanacak olan bir valinin ilk önce “Üçüncü Sınıf Vali” olarak göreve başlaması ve bu konumda 3 yıl fiili olarak görev yapması öngörülmektedir. 3 yıllık görev süresini dolduran Üçüncü Sınıf Vali'nin, İkinci Sınıf Valiliğe yükseltilmesi ve bu konumda da 3 yıl görev yaptıktan sonra Birinci Sınıf Valiliğe yükseltilmesi öngörülmektedir. Aşağıda sınıflara ayrılan iller kapsamında Birinci Sınıf Vali'nin görev yapması öngörülen bir ile Üçüncü Sınıf Vali konumunda bulunan bir kişinin atanamaması öngörülmektedir.

Bununla birlikte 16.10.2006 Bakanlar Kurulu'nun 2006/11084 numaralı Kararı ile çıkarılan ve 28.10.2006 tarihli ve 26330 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltme Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik" in dikkate alınması gerekmektedir. Öneride ilgili yönetmeliğin bütün hükümleri geçerliliğini korumakla birlikte mülki yönetim amirleri arasında adı geçen valinin birinci, ikinci ve üçüncü sınıf vali şeklinde sınıflandırılması öngörülmektedir. Bu noktadaki temel amaç valilerin gerekli tecrübelerle sahip olmasını temin etmek amacıyla aşağıda sıralanan illerde görev yapmalarını sağlamaktır. Örneğin vali olarak ilk defa atanacak olan bir kişinin üçüncü sınıf valinin görev yapacağı iller arasında sayılan Karaman ilinde görev yapmadan doğrudan ikinci sınıf iller arasında sayılan Muğla iline veya birinci sınıf iller arasında sayılan Diyarbakır iline vali olarak atanması öngörülmemektedir.

Bu önerinin temel amacı farklı ihtiyaçlara ve hassasiyetlere sahip olan illerin daha tecrübeli valiler tarafından yönetilmesidir. Dolayısıyla özellikle ihtiyaçları çok olan ve çok sayıda hassasiyetleri bulunan Doğu illerinin mülki yönetim amirleri tarafından tecrübe kazanılacak yerler olarak değil, kazanılmış tecrübelerin uygulamaya geçirilmesi gereken yerler olarak görülmesi gerekmektedir. Bu anlayış hem mülki yönetim amirlerinin hem de merkezi yönetimin dikkate alması ve benimsemesi gereken bir unsuru meydana getirmektedir.

İllerin sınıflandırılması konusunda illerin gelişmişlik düzeyi, güvenlik sorunu olup olmadığı, nüfus oranı, bulunduğu coğrafya ve iklim koşulları, turizm olanakları, kentleşme düzeyi ve sanayileşme oranı dikkate alınmıştır.

**Tablo 23: 3 Kademeye Ayrılmış İl Tablosu<sup>7</sup>**

<b>İl Sınıflandırması</b>	<b>İller</b>
<b>Birinci Sınıf Valinin Görev Yapacağı İller</b>	Adana, Adıyaman, Ağrı, Ankara, Antalya, Ardahan, Batman, Bitlis, Bingöl, Bursa, Diyarbakır, Edirne, Erzurum, Gaziantep, Hakkari, Hatay, İstanbul, İzmir, Iğdır, Kahramanmaraş, Kars, Kırklareli, Kocaeli, Kilis, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Sivas, Şırnak, Tunceli, Van.
<b>İkinci Sınıf Valinin Görev Yapacağı İller</b>	Artvin, Bayburt, Çanakkale, Denizli, Elazığ, Erzincan, Eskişehir, Giresun, Gümüşhane, Sakarya, Kayseri, Konya, Ordu, Manisa, Muğla, Rize, Samsun, Tekirdağ, Trabzon.
<b>Üçüncü Sınıf Valinin Görev Yapacağı İller</b>	Afyonkarahisar, Aksaray, Amasya, Aydın, Balıkesir, Bartın, Bilecik, Bolu, Burdur, Çankırı, Çorum, Düzce, Isparta, Karabük, Karaman, Kastamonu, Kütahya, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Niğde, Osmaniye, Sinop, Uşak, Tokat, Zonguldak, Yalova, Yozgat.

Baş Vali ise merkezi yönetim tarafından atanacak ve Birinci Sınıf Valilik konumuna yükselmiş bir valinin 3 kademeye ayrılmış il yönetim birimlerinde denetçi olarak görev yapması öngörülen bir modeldir. Dolayısıyla öneri kapsamında Baş Vali Türkiye’de üç adet olacaktır. Baş Valilerin görev süresi normal şartlar altında 2 yıl olarak öngörülmektedir. Bu sürenin çok fazla uzatılmaması Birinci Sınıf Valilik konumuna yükselmiş kişilerin tecrübe ve fikirlerinden faydalanılması açısından önem taşımaktadır. Baş Valinin temel görevi hem il yönetimlerine hem de merkezi yönetime iller hakkında öneri niteliğinde fikirler sunması olarak öngörülmüştür. Bu sayede iller arasında koordinasyon sağlanacak ve sunulan fikirler kapsamında vatandaşların ve mülki yönetim amirlerinin sorunlarına daha etkili çözüm yollarının üretilmesi kolaylaşacaktır. Baş Vali’nin görev yerinin Ankara olması öngörülmekle birlikte görev alanına giren iller ile sürekli temas halinde olması ve her yıl önceden belirlenen zaman dilimlerinde sorumluluğu altında bulunan illeri dolaşarak ve valilikleri ziyaret ederek çeşitli incelemelerde bulunması öngörülmektedir. Bu sayede valileri merkez valisi olarak atayarak pasif konumda tutmak ve valilerin bilgi ve tecrübelerinden faydalanmadan işlevsiz bir durumda bekletmek sorunun da önüne geçilmesi öngörülmektedir.

<sup>7</sup> 3 Kademeye Ayrılmış İl Tablosunu’nun tarafımızca hazırlanması aşamasında 24 Haziran 1986 tarih ve 86/10782 Karar Numarası ile Bakanlar Kurulu’ndan çıkan ve 16 Temmuz 1986 tarih ve 19166 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliği”nin hükümlerinden ve “İllerin Sınıf Listesi” (Ek: I) Tablosundan faydalanılmıştır. (Bkz. Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliği, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.8610782.pdf>, Erişim Tarihi: 25.02.2015).

## BÖLÜM IV

### İL YÖNETİMİ MODEL ÖNERİSİ

Bu bölümde Türkiye'deki mevcut olan il yönetimi sistemini daha etkili ve verimli bir hale getirebilecek yeni bir model önerisi sunulmaktadır.

#### 1. Türkiye'de İl Yönetimi Sistemi İçin Bir Model Önerisi

Bu bölümde Türkiye'deki mevcut il yönetimi sistemini daha etkili ve verimli bir hale getirebilecek bir model önerisi sunulması öngörülmektedir. Türkiye'de il yönetimi sisteminin daha önceki bölümlerde açıklanan çok sayıda sorunu bulunmaktadır. Bu sorunların çıkış noktası il yönetimi sisteminin kesin ölçütlere dayanan bir takım nesnel değerlere sahip olmamasından kaynaklandığı şeklinde açıklanabilmektedir. Bu sorunlara çözüm önerileri sunmak için bilimsel çalışmalar ve raporlar hazırlanmıştır. Bu önerimiz ilgili Kanun, Kanun Hükmünde Kararnameler, bilimsel çalışmalar ve raporlar dikkate alınarak ve farklı ülkelerin il yönetimi sistemlerinin karşılaştırmalı analizleri yapılarak oluşturulmuştur. Mevcut il sisteminin vatandaşa daha etkili ve verimli bir biçimde hizmet sunabilmesi için sorunlarından arındırılması ve mevcut yapılanmaya yeni hizmet birimlerinin eklenmesi öngörülmektedir.

Önerdiğimiz yeni il sistemi modeli diğer ülkelerde (Fransa, İtalya ve Japonya) uygulanan il yönetimi sistemleri, Türkiye'deki mevzuat ve bilimsel çalışmalar dikkate alınarak mevcut sistemin sorunlu yönlerinin tespit edilmesinden elde edilen bilgiler doğrultusunda hazırlanmıştır. Önerilen yeni modelde var olan il yönetimi modelinin getirmiş olduğu yapı ve kurgusal sistemi temel alınarak, ortaya çıkan sorunları telafi edebilecek ve mevcut sistemi daha etkili ve verimli bir hale dönüştürebilecek bir model önerisi sunulmaktadır.

#### 2. Modelin Ana Hatları

Bu noktada önerilen modelin ana hatlarını aşağıdaki gibi açıklamakta fayda görülmektedir.

## 2.1. Modelin Adı

Türkiye’de il yönetimi sistemi genel anlamıyla valilik sistemi olarak da ifade edilebileceğinden dolayı önerilen model “Türkiye’de İl Yönetimi Sistemi” olarak adlandırılmıştır.

## 2.2. Modelin Amacı

Mevcut il yönetimi sisteminin daha etkili ve verimli bir biçimde çalışmasını sağlamayı öngören, mevcut sistemin işleyiş düzenindeki olumsuzluk, hata ve engelleri ortadan kaldırarak sistemi en iyileştiren ve öneri niteliği taşıyan bu modelin amacı 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na tabi olan il yönetim sisteminin

- yaşamış olduğu sorunlarının çözüme kavuşturulabilmesi;
- etkili ve verimli bir biçimde çalışabilmesinin yollarının aranması;
- başı konumunda bulunan valinin devletin ve hükümetin temsilcisi olmasından vaz geçilmeden ve üniter devlet yapılanması anlayışına zarar verilmeden yerleşme ilkesine uygun bir biçimde yeniden kurgulanması ve bu sayede halka daha yakın bir konuma gelmesi;
- halka hizmet sunumlarında etkililiğinin ve verimliliğinin yükseltilmesidir.

## 2.3. Modelin Önemi

Türkiye’de devletin toprak üzerinde örgütlenme biçimlerinden birisini oluşturan il yönetim birimleri devletin taşradaki temsilcisi veya diğer bir ifadeyle merkezi yönetimin küçültülmüş biçimidir. Mevcut sistemin başında olan vali 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 9. maddesi’nde ifade edildiği üzere “..., ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.” Dolayısıyla il yönetim birimi devletin ve hükümetin il düzeyi ölçeğinde kurgulanmış biçimi olduğu ifade edilebilmektedir. Bu sebepten ve gerçekten dolayı il yönetim sisteminin hem il halkına hem de merkezi yönetime karşı sorumlulukları dikkate alındığı takdirde mevcut durumundan daha fazla etkili ve verimli bir biçimde yönetilmesi ve faaliyet göstermesi gerekmektedir. Bu durum ise il yönetimi sistemini üzerinde çalışılması gereken bir unsur haline getirmektedir.



## 2.4. Modelin Kapsamı

Önerilen il yönetimi modelinin kapsamını 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun öngördüğü il yönetimi sistemi oluşturmaktadır. Bu kapsamda temel hedef il yönetimleri, il yönetimlerinin başı olan valiler ve valilik birimleridir. Dolayısıyla genel anlamda mülki yönetim sisteminin tamamı incelenmemektedir. Önerilen model yalnızca il yönetim birimi üzerinden kurgulanmıştır. Diğer bir ifadeyle mülki yönetim birimi olan ilçe ve il, ilçe ve büyükşehir düzeyinde örgütlenmiş yerel yönetim birimleri modelin kapsamı içerisinde değildirler. Modelde il yönetim birimi, vali, vali yardımcıları ve valilik birimleri temel unsur ve kaynak olarak kabul edilmişlerdir.

Bununla birlikte 1982 Anayasası'nın 126. maddesi'nde "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" hükmünde geçen "coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre" ifadesinin altının dolu olmaması bir eksiklik olarak görülmektedir. Bu sebepten dolayı öneri niteliğindeki model önerisinin en son aşamasında anayasada ifade edilen üç unsurun daha geniş kapsamda değerlendirilebilmesi için öneri niteliğinde ifadelere yer verilecektir.

Önerilen modelin getirmiş olduğu yeniliklerin Türkiye'de mevcut olan 81 il için uygulanabilecek düzeyde olmasına özen gösterilmiştir. Bu kapsamda bir ilin büyükşehir konumunda olup olmadığı model kapsamında herhangi bir sorun teşkil etmediğinden dolayı iller arasında bu şekilde bir ayrıma gidilmemiştir.

## 2.5. Model Önermede Kullanılan Bilimsel İnceleme Yöntemi

Model önerme aşamasında bilgi toplama yöntemi olarak "Nitel Veri Analizi" ve "Nitel Araştırma Yöntemi"nden yararlanılmıştır. Bu kapsamda bilimsel araştırma yöntemleri arasında yer alan Nitel Araştırma Yöntemi'nden bahsetmek yerinde olacaktır.

**Nitel Araştırma Yöntemi:** Nitel araştırma yöntemi gözlem, görüşme ve doküman analizi türündeki eylemlerden meydana gelen ve araştırılan konu hakkında veri elde etmeye yarayan tekniklerin kullanıldığı, algıların doğal ortamlarında incelenebildiği ve sonuçta gerçekçi ve bütüncül bir değer elde edilebildiği bilimsel bir araştırma yöntemidir (Ataseven 2012: 547). Konuyu biraz daha geniş bir alanda değerlendirmek gerekirse nitel araştırma sosyal bilimlerde sosyal olayların ve toplumsal değişmelerin anlaşılabilmesi için

kullanılan bir araştırma tekniği ve bilgi elde etme yöntemidir. Sayısal değerlere bağlı kalan nicel araştırma yöntemi ile kıyaslandığında nitel araştırma yöntemi bireylerin olaylara nasıl tepki verdiği ve bu tepkiden kaynaklanan sebeplerden dolayı olayları algılama biçimlerini ve sonuç itibarıyla yaşanan süreçten hangi ölçüde etkilendiklerini ortaya çıkarmaya çalışan bir yöntemdir. Nitel araştırma yöntemi bireylerin sosyal olayların sebeplerini çözebilmek, insan doğasını anlayabilmek, toplumsal sistemlerin ve kurumların niteliklerini ortaya çıkarabilmek için kurgulanmış bilimsel bir araştırma yöntemidir. Nitel araştırma yönteminin temel amacının sosyal bilimler alanında “kuram geliştirmek” olduğu ifade edilebilmektedir. Nitel araştırma yönteminde kuram geliştirmenin temel basamağını “örneklem seçimi” oluşturmaktadır (Özdemir 2010: 325-327). Bu kapsamda tarafımızca seçilen örneklem “il yönetimi sistemi”dir.

Nitel araştırma tekniğinin temel hedefinde insan doğasını anlamak vardır. İnsan doğasının bulunduğu ortam içerisinde hangi durumlarda nasıl ve neden tepki verdiğini araştırmak için nitel araştırma tekniği kullanılmaktadır. Bu teknikte araştırmacı incelemiş olduğu olgunun doğal ortamında ve gerçekçi verilere dayanarak olguyu bir bütün halinde değerlendirme imkânına sahiptir (Şimşek 2009: 40).

Nitel araştırma elde edilen bulguların dikkatli bir biçimde okunması ve değerlendirilmesi sonucunda verilerin türlerine göre ayrılarak araştırmanın sonuçlandırılması mantığı üzerine kurgulanmıştır (Karadağ 2014: 4).

Nitel araştırmada araştırmacı ulaşmak istediği veya öngördüğü sonuca istatistiksel faaliyetlerde ulaşamamaktadır. Nitel araştırma insanların ve kurumların yaşayışlarının, işleyiş düzenlerinin, fonksiyonlarının ve karşılıklı ilişkilerinin incelenebilmesi için en uygun bilimsel araştırma yöntemidir. Bu yöntemde sosyal olaylar kendi buldukları çevre içerisinde ve kendine özgü olaylar kapsamında değerlendirilmekte ve bu sayede anlamlandırılmaya çalışılmaktadır. Bu süreç olayların işleyiş düzenleri incelendikten sonra bir sonuç ortaya çıkartmak ve elde edilen sonuçları birbirleri ile karşılaştırarak bir kuram geliştirmek ile sonlandırılmaktadır (Uçak 2000: 257).

Dolayısıyla nitel araştırma yöntemi araştırmacıyı herhangi istatistiksel bir tabloya, veriye veya sayısal değerlere mahkûm etmeden özgür bir düşünce ortamında sonuç üretmeye yönelen bir tekniktir (Altunışık vd. 2010: 302). Bu sebepten dolayı tarafımızca önerilen modelde daha özgür düşünebilmek, sayısal verilere mahkûm olmamak ve

bireylerin bilimsel nitelik taşımayan sözlü ifadeleri ile modelimizi sınırlandırmamak için nitel araştırma yöntemi en uygun bilimsel yöntem olarak tercih edilmiştir.

Nitel araştırma yönteminde örneklem seçtikten sonra ikinci aşama olarak veri elde etme süreci gelmektedir. Bu noktada araştırmanın kapsamında nicel araştırma yönteminde olduğu gibi sayısal verilerin elde edilmesi amaçlanmamaktadır. Bu noktadaki temel amaç okuyucuya araştırılan konu hakkında gerçekçi, betimleyici ve nesnel verilere dayanan büyük bir tablo sunabilmektir (Özdemir 2010: 327).

Diğer bir ifadeyle nitel araştırma yöntemi toplanan verilerin bir bütün halinde değerlendirilmesinden sonra çeşitli analizler yapmaya dayanan bilimsel bir tekniktir. Nitel araştırma yöntemini kullanan bir araştırmacı çevresel algı, çevresel bilgiler ve süreç ile ilgili bilgiler olmak üzere üç tane veriye ihtiyaç duymaktadır. İhtiyaç duyulan bu üç tane veriyi elde edebilmek için ise “görüşme”, “gözlem” ve “yazılı dokümanların incelenmesi” tekniklerine başvuruda bulunulması gerekmektedir (Şimşek 2009: 40).

Model önerisi geliştirme aşamasında “Nitel Veri Analizi” tekniğinden de yararlanılmıştır. Nitel veri analizi tekniği araştırmacının elde etmiş olduğu verileri belirli bir düzen içerisinde sıralaması, sıralanan veri yığınlarını kendi içerisinde yorumlaması ve bu alanda yaşanan önemli değişimleri ve değişkenleri tespit etmesi süreçlerini içermektedir. Farklı bir anlatım tarzı ile araştırmacı nitel veri analizi tekniğini kullanarak araştırmaları sonucunda elde etmiş olduğu verilerden hareketle elde edilen veriler içerisinde saklı kalmış, yorumlanmaya ihtiyacı olan ve genel anlamda henüz keşfedilmemiş bilgileri ortaya çıkartmaya çalışmaktadır (Özdemir 2010: 327).

Nitel araştırma yönteminin araştırmacıya sağlamış olduğu önemli bir faydası araştırmacıyı nicel araştırma yönteminde olduğu gibi sayısal verilerle sınırlandırmak yerine daha geniş bir alanda araştırma yapmak ve süreç içerisinde karşılaşılan yeni durumlara göre araştırmanın kapsamını genişletmek veya daraltmak imkânı vermesidir. Dolayısıyla araştırmacı elde etmiş olduğu bulgular kapsamında araştırmasını yeniden şekillendirebilmektedir (Şimşek 2009: 41).

Nitel araştırma yönteminin sağlamış olduğu bir diğer önemli fayda da araştırmacıya belirli bir konu üzerinde çok boyutlu olarak odaklanma imkânı tanınmasıdır. Bununla birlikte araştırmanın araştırmacı tarafından yorumlanmasını sağlayan ve zihinsel faaliyetlerin daha fazla oranda kullanılmasını gerektiren bilimsel bir araştırma yöntemidir (Altunışık vd. 2010: 301).

Nitel araştırma yöntemi araştırmacının derinlemesine araştırma yapmasını ve olguları en ince ayrıntısına kadar analiz etmesini gerektirmektedir. Bununla birlikte araştırmacının araştırmış olduğu konuyu detayları ile birlikte açıklayabilmesi için nitel araştırma yöntemine başvurması gerekmektedir. Nitel araştırma yöntemi araştırmacıya kendi görüşlerini, bilgi birikimini ve deneyimlerini açıklayabilme imkânı tanımaktadır (Ataseven 2012: 548).

Nitel araştırmada nicel araştırmada olduğu gibi araştırmaya başlamadan önce ilgili konunun doğruluğunu veya yanlışlığını tecrübe etmek için bir hipotez oluşturma gerekliliği ve zorunluluğu bulunmamaktadır. Çünkü nitel araştırmada araştırmacının araştırmaları sonucunda toplamış olduğu kaynaklardan, verilerden ve dokümanlardan bir bütün halinde yararlanarak veya bu unsurları kullanarak bir kurama ulaşması gerekmektedir. Bu durum nitel araştırmanın da ruhunu oluşturmaktadır (Uçak 2000: 261).

Nitel araştırma yöntemi gerçekte genel bir tanımlama içerisinde değerlendirilmektedir. Nitel araştırma tekniğini sosyal bilimlerde kullanabilmek için alt unsurlarından veya modellerinden yararlanmak gerekmektedir. Nitel araştırma yönteminin veri toplamak ve analiz etmek için sahip olduğu “gözlem”, “görüşme” ve “doküman analizi” şeklinde sıralanabilen üç temel modeli bulunmaktadır (Şimşek 2009: 40). Nitel araştırma yönteminin diğer modelleri toplu halde aşağıda sıralanmıştır.

Nitel araştırma yöntemleri de kendi içerisinde “Fenomenolojik Analiz”, “İçerik Analizi”, “Betimsel Analiz”, “Yerleşik Kuram ve Sabit Karşılaştırma Analizi”, “Söylem Çözümlemesi” ve “Etnometodoji” olmak üzere altı farklı alt yöntem ayrılmış durumdadır (Özdemir 2010: 333-338). Model önerme aşamasında “İçerik Analizi Yöntemi” (Doküman İncelemesi) ve “Betimsel Analiz Yöntemi” kullanılmıştır.

***İçerik Analizi Yöntemi (Doküman İncelemesi):*** İçerik analizi yöntemi nitel araştırma teknikleri arasında oldukça yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. İçerik analizi yönteminin temelinde yazılı ve görsel bilgilerin analiz edilmesi sonucunda veri elde etme tekniği yer almaktadır. Araştırmacı yazılı ve görsel araştırma malzemelerini türlerine göre düzenlemekte ve bu kapsamda kategoriler elde etmektedir. Elde edilen kategoriler üzerinden araştırma sonuçlandırılmaya çalışılmaktadır (Özdemir 2010: 335).

Bir araştırmacı farklı unsurlar arasında karşılaştırma yaparak araştırmasını sonuçlandırmak ve aynı zamanda araştırması kapsamında okuyucuya olgular arasındaki farklılıkları sunmak istiyorsa içerik analizi yöntemi yararlanılabilecek en uygun tekniklerden birisini oluşturmaktadır (Altunışık vd. 2010: 322).

İçerik analizinde davranışlar doğrudan gözlemlenmek yerine doküman incelemesi yapılarak yorumlanmaya çalışılmaktadır. İncelenen dokümanlar yazarların kitapları veya makaleleri olabileceği gibi Kanun metinleri de olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle doküman olarak adlandırılan unsurları “iletişim materyalleri” olarak da genellemek mümkündür (Öğülmüş 1991: 213).

Doküman analizi yönteminin temelinde araştırılması amaçlanan konu hakkında üretilmiş ve veri içeren her türlü basılı dokümanın incelenmesi ve analizi yöntemi kullanılması yer almaktadır. Bu yöntem belirli bir konu hakkında oldukça geniş bir zaman dilimi içerisinde yazılmış dokümanların analizinin yapılmasını mümkün hale getirmektedir (Karadağ 2014: 4).

İçerik analizini gözlem yöntemi olarak değerlendirmek yanlış sonuçlara sebebiyet verebilecektir. Çünkü içerik analizi araştırma kapsamında elde edilen verilerin ve dokümanların analizini, yorumlanmasını ve çözümlemesini içeren bir yöntemdir. Bu yöntemde araştırmacı kişilere önceden belirlenmiş soruları yönlendirmek ve kişilerin davranışlarını gözlemlenmek yerine daha önceden bilimsel nitelik kazanmış dokümanları inceleyerek analiz etmekte ve bir sonuca varmaktadır. Bir diğer ifadeyle içerik analiz yöntemi karşılaştırmalı bilimin gereklerinin yerine getirildiği bir sonucu da ifade etmektedir (Öğülmüş 1991: 215). Bu noktada yeni bir model önerirken karşılaştırma tekniğinden faydalandığımızı tekrardan hatırlatmakta fayda görülmektedir.

İçerik analizi yönteminde araştırmacı elde etmiş olduğu bilgi ve belgeleri araştırmanın amacı kapsamında birleştirerek bütüncül bir değer elde etmeye ve bir sonuç ortaya çıkartmaya çalışmaktadır. İçerik analizi yöntemi bilimsel olarak tek başına bir araştırma yöntemi olarak kabul edilmektedir. İçerik analizi yöntemi araştırılan konu, olgu veya durum hakkında yazılmış dokümanların incelenmesi ve analiz edilmesi yöntemine dayanmaktadır. İçerik analizi yöntemi genel olarak “tarihçiler, antropologlar ve dil bilimciler” tarafından kullanılmakla birlikte sosyal bilimleri bir bütün şeklinde değerlendirildiği takdirde “sosyologlar ve psikologlar” tarafından da kullanılmaktadır. Bununla birlikte içerik analizi yöntemini kullanan sosyolog ve psikologlar tarafından

geliştirilmiş önemli kuramların var olduğunu da ifade etmek gerekmektedir (Şimşek 2009: 42). İçerik analizi yöntemi araştırmayı bilimsel bir temele dayandırmaktadır. Çünkü elde edilmeye çalışılan sonucun dayandığı temel unsurlar bilimsel veya hukuksal olarak kabul edilmiş materyallerden üretilmektedir (Öğülmüş 1991: 216).

**Betimsel Analiz Yöntemi:** Betimsel analiz yöntemi daha önceden elde edilmiş verilerin yorumlanması sürecini içermektedir. Bu noktadaki temel amaç araştırmacının elde etmiş olduğu verileri yorumladıktan sonra okuyucuya iletmesidir. Araştırmacı betimsel analiz yöntemini kullanarak değişik unsurlar arasındaki farklılıkları ve farklılıkların kaynaklandığı sebepleri birbirleri ile ilişkilendirerek yeni bir veri ortaya çıkartmaya çalışmaktadır. Diğer bir ifadeyle araştırmacı farklı unsurlar arasında karşılaştırma yaparak yeni bir model ortaya çıkartmaya çalışmaktadır (Özdemir 2010: 336).

Betimsel analiz yönteminin temel amacı araştırma kapsamında elde edilen verilerin belirli bir düzen ve sırada yorumlanmış bir biçimde okuyucuya sunulmasıdır. Bu amaçla verilen belirli bir mantık çerçevesinde yorumlanmaktadır. Neden-sonuç ilişkisi araştırmanın okuyucuya aktarılırken ortaya konulması gereken önemli bir niteliğini ifade etmektedir. Araştırmacı bu kapsamda bulgularını okuyucuya aktarmaya çalışmaktadır (Şimşek 2009: 45).

Betimsel analiz yönteminin amacı yorumlanmaya ihtiyaç duyulan ve okuyucular tarafından kolay bir biçimde anlaşılacak verilerin araştırmacı tarafından analiz edildikten sonra okuyucuya ulaştırılması üzerine kurgulanmıştır (Altunışık vd. 2010: 322).

Bu amaçla bilgi toplama yöntemi olarak yerli ve yabancı literatür taraması, Kanun, Kanun Hükmünde Kararname ve diğer yasal metinler ve düzenlemeler, konu hakkında yazılmış raporlar ve araştırmalar, örnek ülke (Fransa, İtalya ve Japonya) uygulamaları ile karşılaştırmalar ve nihayetinde yazarın kendi gözlem, bilgi birikimi ve deneyimi esas alınmıştır.

İncelemeler sonucunda elde edilen bilgiler tablo ve çizelgeler haline getirilerek değerlendirmeye alınmış ve yorumlamaya tabi tutulmuşlardır. Sonuç itibarıyla incelenen ve yorumlanan verilerden “Türkiye’de İl Yönetimi Sistemi” adı altında Türk il yönetimi sisteminin daha etkili ve verimli bir biçimde çalışabilmesi için yeni bir il yönetimi modeli geliştirilmeye çalışılmıştır.

## 2.6. Modelin Kurgulanma Yöntemi

Önerilen model 81 ilin sorunlu yönlerinin tespiti, yabancı ülke (Fransa, İtalya ve Japonya) il sistemi uygulamaları, il yönetimi sistemini konu edinen Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, bilimsel çalışmalar, araştırma raporları ve yeni model önerileri gibi literatür kaynaklarına dayalı teorik çalışmaların incelenmesi ve değerlendirilmesi sonucunda elde edilen bilgi birikimi üzerinden teorik olarak kurgulanmıştır.

Önerilen modelde mevcut il yönetimi sisteminin sorunlarını telafi edebilecek, hizmet sunumlarını etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirebilecek ve mevcut durumda olduğu gibi devletin üniter yapılanmasından uzaklaşmadan yeni bir model tasarlayan kurgusal bir yaklaşım benimsenmiştir.

## 2.7. Türkiye’de İl Yönetimi Sistemi Model Önerisinin Kaynakları

Türkiye’de uygulanması veya mevcut il yönetim sisteminin daha etkili ve verimli bir biçimde faaliyet gösterebilmesi için sunulan öneri niteliğindeki modelin temel kaynakları aşağıda yer almaktadır.

- 10.06.1949 Tarih ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu,
- 27.09.1984 Tarih ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun,
- 1963 yılında yayımlanan Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP),
- 1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu,
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) başta olmak üzere diğer Beş Yıllık Kalkınma Planları’nın il yönetimi sistemi veya devletin örgütlenmesi ile ilgili bölümleri,
- Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin Dayandığı İlke, Temel Kurallar ve Gerekliliğini Açıklayan Nedenler

- • Aksaray, Kırıkkale, Bayburt ve Karaman'ın İl Yapılmasıyla İlgili 3578 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları
- • Batman ve Şırnak'ın İl Yapılmasıyla İlgili 3647 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları
- • Bartın'ın İl yapılmasıyla İlgili 3760 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları
- • Ardahan ve Iğdır'ın İl Yapılmasıyla İlgili 3806 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları
- • Karabük, Kilis ve Yalova'nın İl Yapılmasıyla İlgili 550 Sayılı Kanun Hükümünde Kararname Dayanak Noktaları
- • Osmaniye'nin İl Yapılmasıyla İlgili 4200 Sayılı Kanun'un Dayanak Noktaları
- • Düzce'nin İl Yapılmasıyla İlgili 584 Sayılı Kanun Hükümünde Kararname Dayanak Noktaları
- 12.11.2012 tarih ve 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
- 04.04.2014 tarih ve 28962 sayılı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik,
- Merkezi nitelik taşıyan ve yalnızca tek bir yürütme, yasama ve yargı erkinin bulunduğu üniter yapıya sahip yabancı ülkelerde uygulanan il yönetim sistemleri (özellikle Fransa, İtalya ve Japonya ülkelerinin il yönetim modelleri örnek olarak alınmıştır),
- Ziya Çoker, *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, 2003.
- Konu hakkında yazılmış ve bilimsel değer kazanmış (kaynakçada yer verilen) diğer basılı dokümanlar.

## 2.8. Önerilen Modelden Beklenen Faydalar

“Türkiye’de İl Yönetimi Sistemi” adı altında önerilen model mevcut sistemi tamamen değiştiren veya yok sayan bir model önerisi değildir. Model önerisinin bu şekilde değerlendirilmemesi gerekmektedir. Önerilen modelin ruhunda var olan sistemin



sorunlarını giderebilecek, sistemin daha etkili ve verimli bir biçimde çalışmasını sağlayabilecek, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olan valinin ve valilik biriminin il halkına daha yakın olmasını sağlayabilecek bir yaklaşım yer almaktadır. Bu amaçla temel hedef yoktan var etmek yerine mevcut sistemi iyileştirebilecek ve mevcut sisteme eklemeler yapabilecek bir model önermektir. Dolayısıyla mevcut sistemin yapısında ve işleyiş sürecinde yeniden yapılanmalara gidilmesinin gerekliliği de vurgulanmaya çalışılmaktadır.

Önerilen modelde il yönetimi sisteminin gerek teşkilat yapılanmasında yer alan ve gerekse de teşkilat yapılanmasına dâhil olmayan birimler kapsamında etkinliğinin artırılması hedef alınmaktadır. Bu kapsamda valilik biriminin yerellik ilkesi kapsamında şekillendirilmesi sonucunda halka olduğundan daha yakın bir konuma geleceği ve devletin ve hükümetin temsilciliği görevini il düzeyinde ve iller arasında ortak bir akıl ortaya çıkararak yürüteceği öngörülmektedir. Bu kapsamda vatandaş herhangi bir sorun yaşadığı durum(lar)da doğrudan devletin üst yönetim birimleri yerine zaten devletin ve hükümetin temsilcisi olan valilik birimlerine başvuruda bulunabilecektir. Bu model içerisinde sunulan öneriler ve kurgulanan yeni kurumlar kapsamında büyük resmi biraz daha küçülterek ve sisteme yeni birimler eklemeyerek hem il yönetiminin yönetsel işlevselliğinin artırılması hem de il halkının daha refah bir ortamda yaşamasının sağlanması öngörülmektedir.

### **3. Türkiye’de İl Yönetimi Sistemi Modeli**

Uygulanması önerilen il yönetimi sistemi modelinin çağdaş kamu yönetimi anlayışının bir izdüşümü olması öngörülmektedir. Bu kapsamda il yönetimi sistemi devletin ve hükümetin temsilcisi olan valinin başkanlığında merkeziyetçilik anlayışından taviz vermeden ve az önce ifade edilen temsilcilik görevinin gereği olarak yerellik ilkesi kapsamında halka daha yakın bir model olması önerilmektedir. Bu kapsamda merkeziyetçilik ve yerellik ilkelerinin birbirlerine zıt kavramlar olarak değerlendirilmesine rağmen sunulan öneri kapsamında bu iki kavramın aynı model içerisinde bütünleşmesi gerektiği öngörülmekte ve model önerisi kapsamında bu öngörü çeşitli kurgularla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu durumun birbirine aykırı bir sonucu ortaya çıkartabileceği öngörüsünü dışlayarak sunulan öneride bütünleşmenin sağlanabileceği düşünülmektedir. Bununla birlikte il yönetim biriminde devletin ve hükümetin temsilcisi ve il yönetim biriminin başında olan valinin halka yakın olması ve gerektiği zaman ve durumlarda merkezi yönetime danışmadan ve yetki genişliği ilkesine dayanarak halka

hizmet götürmesi yerellik ilkesi ile zıtlık oluşturabilecek bir sonucu da ortaya çıkartmamaktadır. Dolayısıyla il yönetim biriminde hem merkeziyetçilik hem de yerellik ilkeleri bir bütün halinde yer alarak temel amaç olan il halkına en etkili, verimli ve hızlı bir biçimde hizmet götürülmesi amaçlanmaktadır.

Bu kapsamda bir il yönetiminin amaç tespiti yapılmıştır. İl yönetim biriminin temel amacı coğrafi bir alan olan ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olarak il halkına en kısa yoldan hizmet götürmek ve merkezi yönetimin kısa sayılabilecek bir sürede ulaşamayacağı ve anlık olarak hizmet sunamayacağı alanlarda hizmet sunmak ve vatandaşın gözünde merkezi yönetimi daha dar bir alana indirmektir. İl yönetim birimi ve birimin başı olan vali bu temel hedefi yetki genişliği ilkesine dayanarak ve Bernard Chantebout'ın ifade ettiği “vuran daima aynı çekiştir ama yalnızca sapı kısalmıştır” mantığı ile gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

### **3.1. İl Yönetimi Sisteminin Elemanları**

Öneri niteliğindeki il yönetimi sisteminin elemanları Vali, Vali Yardımcıları ve Valilik Birimleri'nden oluşmaktadır. Bununla birlikte 1982 Anayasası'nın 126. maddesi'nde yer alan ve 1991 tarihli KAYA Raporu'nda da belirtilen “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir” hükmünün korunması öngörülmektedir. Bu kapsamda Türkiye'de kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde sunulabilmesi için bölge kuruluşları niteliğinde yapılanmaların kurulmasında herhangi bir olumsuzluk öngörülmemektedir. Önerilen sistem aşağıda daha ayrıntılı bir biçimde ifade edilmiştir.

#### **3.1.1. Vali**

Önerilen modelde il yönetim biriminin başı olan valinin mevcut durumda olduğu gibi atama yöntemi ile göreve gelmesi öngörülmektedir. Çünkü 1991 tarihli Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu'nda da belirtildiği üzere valiler devletin ve hükümetin temsilcisi olarak hükümete karşı tarafsız bir konumda bulunamamaktadırlar. Bu durum KAYA Raporu'nda şu ifadelerle belirtilmiştir:

“Siyasal ve yönetsel yapı bütünleşmesinden valilerin önemli ölçüde etkilendikleri görülmektedir. Demokratik ülkelerde yönetimler, meclise dayalı hükümetlerin programlarını gerçekleştirmekle görevli işlevsel birer araç özelliğindedirler. Mülki idare amirleri (özellikle de valiler) hükümete karşı yansız olamazlar. Valiler; devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi olduklarına göre, görevleri ve konumları özel bir nitelik taşımaktadır. Valiler; genellikle kaymakamlar, vali yardımcılar ve üst düzey yöneticileri arasından seçilmekle birlikte, öteki meslekten kişiler arasından da seçilebilmektedirler.” (KAYA 1991: 151).

Bu öneride yukarıda yer alan ifadeler de dikkate alınarak valilik birimini yerellik ilkesi kapsamında yeniden şekillendirmek amacıyla valinin merkezi yönetim tarafından atanmasından önce il halkı tarafından bir ön seçime tabi tutulması önerilmektedir. İl yönetimi sisteminin yerellik ilkesi kapsamında şekillendirilmesi aşamasının Emekli Vali Ziya Çoker’in vurguladığı “Yerinden Yönetilen İl Sistemi” ile yakın bir ilişkisinin bulunduğu, ancak kurgusunun değişkenlik gösterdiği ifade edilebilmektedir.

Aday valilerin en az on yıldır kaymakamlık görevinde bulunmuş kişiler arasından seçilmeleri ve adayların bireysel başvuru yolu ile göreve talip olmaları veya doğrudan merkezi yönetim tarafından seçilerek ilan edilmeleri önerilmektedir. Aynı zamanda mülki yönetim Amirliği konumuna mülki yönetim dışından da görev atamasının yapılmasının önüne geçilmiş olacaktır. Aktif bir biçimde valilik görevinde bulunan kişiler ise merkezi yönetim tarafından yer değiştirme şeklinde değil, aday gösterilmek suretiyle yeniden bir ön seçime girmesi valinin çalışmalarının il halkı tarafından onaylandığının tescilinin yapılması adına önem taşımaktadır. Öneri kapsamında her vali görev yaptığı ilde en fazla 4 yıl için göreve getirilmelidir. Bununla birlikte örneğin Antalya ilinde 4 yıldır vali olarak görev yapan bir kişinin Ankara ilinde yapılacak valilik ön seçimine aday olmasında veya aday gösterilmesinde herhangi bir sorun görülmemektedir. Antalya ilinde aktif valilik görevi süresince gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri kendisinin referansı olacağından yeni bir ilde aday olması normal bir davranışı sergileyecektir.

Bu bağlamda kaymakamların vali olarak ilk defa atanacak olması durumu il halkı tarafından daha önceden valilik yapmamış bir kişinin valilik tecrübesine sahip kişi veya kişiler karşısında nasıl bir tercih durumunu ortaya çıkaracağı sorusu gündeme gelmektedir. Bu sorunun cevabı ise ilçe yöneticisi olan kaymakamların görev süreleri boyunca (bu süre en az on yıl olarak öngörülmüştür) ilçe halkı ile olan ilişkileri ve yapmış oldukları

hizmetler kendilerinin bir üst makama çıkabilmeleri için ihtiyaç duydukları referansı oluşturacaktır. Bununla birlikte aday valiler arasında en az bir kaymakamın var olmasının sağlanması da kaymakamları valilik konumuna yükseltebilmek için teşvik edici bir uygulama olacaktır. Böylece kaymakamlar görev yaptıkları ilçelerde daha istekli ve aktif bir biçimde görev yapacaklardır. Çünkü yukarıda da söz edildiği üzere kaymakamların ilçe halkı ile olan iletişimleri ve gerçekleştirmiş oldukları hizmetleri kendilerinin referansı olması yönünden önem taşımaktadır.

İlde yapılacak bir ön seçimden sonra en yüksek oyu alan ve ilk üçe giren üç vali adayı merkezi yönetimin takdiri ile ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi'nde belirtildiği gibi "İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin..." olunmaları önerilmektedir. Bu şekilde merkeziyetçilik ve yerellik ilkelerinin bir arada olabileceği tahayyül edilmektedir. Bununla birlikte halkın kendisine en yakın yöneticilerden biri olan valinin atanması konusunda söz sahibi olabileceği öngörülmektedir. Ön seçim sonucunda ilk üçe giren vali adayları arasından hangi sırada yer alan kişinin vali olarak atanacağı konusu ise hükümetin takdirine bırakılmıştır. Dolayısıyla ön seçimlerden birinci sırada çıkmak sonucu vali olarak atanmak için yeterli değildir. Bu noktada devletin ve hükümetin temsilcisi olacak bir kişinin hükümetin takdiri olmadan vali olarak atanması uygun görülmemektedir. İl halkı tarafından ilk üç sıraya konulan vali adaylarından hangisinin vali olarak atanacağı konusu önemli bir sorun teşkil etmemektedir. Çünkü il halkı vermiş olduğu oylar ile üç adayı da kabul ettiği izlenimini sergilemektedir. Bir diğer ifadeyle vali adayları ilk üç sıraya halkın oyu ile yerleşmiş olacaklarından dolayı halk tarafından kabul gördükleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Ancak vali seçimlerinde siyasi bir propagandaya başvurulması ve genel veya yerel seçimlerde olduğu gibi eylemsel faaliyetlere girilmesi önerilmemektedir. Vali adaylarının il valiliğinin internet sitesi üzerinden özgeçmişlerinin yayımlanması, ilgili güne kadar gerçekleştirmiş oldukları faaliyetlerinin yayımlanması ve bu sayede halka tanıtımlarının yapılması önerilmektedir. Vali ön seçimlerinde bilgi teknolojilerini de kullanmak mümkündür. Bu durumu şu şekilde açıklamak önem taşımaktadır: İl halkının kendilerine belirlenen süre içerisinde valilik internet sitesi üzerinden hem vali adaylarını tanıyabilecekleri hem de oylarını internet üzerinden kullanabilecekleri bir kolaylığa da sahip olabilmeleri öngörülmektedir. Bununla birlikte valilik internet sitesinde vali adaylarının kendilerini halka tanıtabilecekleri görüntülü ve sesli kısa videoların yer alması il halkı açısından yararlı olabilecektir. Ancak vali ön seçimlerinin mutlak bir biçimde

internet üzerinden yapılması gerekliliği veya zorunluluğu bulunmamaktadır. Uygun görüldüğü takdirde gizli oylama ve açık sayım ilkesi uyarınca basılı kâğıda mühür damgalamak şeklinde de oyların kullanılması durumu herhangi bir sorun teşkil etmemektedir.

Vali atamaları konusunda “Seçimli Vali” kurgusu kapsamında öneri geliştiren Gönül’ün düşüncesine göre bölge düzeyinde konumlanacak “Bölge Birlik Meclisleri”nin vali atamalarında söz hakkına sahip olması gerekmektedir. Bölge Birlik Meclisleri’nin hukuksal niteliğinin “yerel parlamento” düzeyinde olacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda Birlik’in üyelerinin il genel meclisi ile belediye meclis üyelerinden seçilecek olan ikişer veya üçer kişiden ve belirli sayıda olmak koşulu ile köy muhtarlarından meydana geleceği belirtilmiştir (Gönül 1992: 69). Bu noktada oluşturulacak bir “Bölge Birlik Meclisi”nin Türkiye’nin üniter devlet yapılanması içerisinde nasıl bir konumda bulunacağı tartışmalı bir konudur.

Gönül, “Bölge Birlik Meclisi”nin vali seçimi konusundaki görevini şu şekilde açıklamaktadır: “İşte bu meclislere, yasayla belirlenmiş “anayasal”, “genel” ve “özel” nitelik ve koşulları taşıyıp partili ya da partisiz istekliler arasından, bölgedeki her il için belli sayıdaki vali adaylarını saptayıp, bunlardan birisinin vali olarak atanmasını Bakanlar Kurulu’nun takdirine sunmak yetkisi verilebilir. Bu yol, bölge valileri için de geliştirilebilir.” (Gönül 1992: 69). Ancak bu yöntemin üniter devlet yapılanmasına uygunluğu tartışmalıdır. Bölge düzeyinde yapılacak ve üyelerinin özellikle belediye meclislerinden gelecek kişiler tarafından tamamlanacak bir meclisin oluşturulması ve bu meclisin vali atamalarında öneri niteliğinde de olsa söz hakkına sahip olması federal bir sistemin izlerini taşımaktadır. Bölge Meclisi’nin siyasi bir kimlik kazanmasının ardından eyalet sistemine geçiş ile birlikte valilerin il valiliğinden eyalet valiliğine geçişleri de mümkün olabilecektir. Önerinin üniter yapıyı bozabilecek bir diğer sakıncalı tarafı da “yerel parlamento” ifadesi üzerinden anlatılmaya çalışılmıştır. Önerinin bu doğrultuda değerlendirilmesi sonunda seçimli valilik konusunun açıklanması sırasında kullanılan “yerel parlamento” ifadesi ile üniter devlet yapılanması anlayışının birbirleriyle uyuşmadığı ifade edilebilmektedir (Çoker 2003: 66). Öneri sonucunda ortaya çıkan karışıklığın sebebi seçimle göreve gelenlerin devletin ve hükümetin temsilcisi olan üst düzey bir kamu görevlisi hakkında söz sahibi olmalarıdır. Çünkü belediye meclisi üyeleri seçimle göreve gelmekte ve bu kimselerin siyasi kimlikleri bulunmaktadır. Bununla

birlikte öneri kapsamında siyasi partiler ile ilişkisi bulunmayan, ancak seçimle göreve gelen köy muhtarlarının da valilerin göreve getirilmesi konusunda söz haklarının bulunması kanımızca üniter devlet yapılanması için uygun bir model önerisi değildir. Aynı zamanda köy muhtarlarının sayısının hangi değer ile ifade edileceği de ifade edilmemiştir. Gönül'ün bu önerisinin modelimiz kapsamında dikkate alınan kısmı yalnızca vali adaylarını Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunmak veya vali atamaları konusunda Bakanlar Kurulu'na teklif götürmek unsuru ile sınırlı durumdadır.

Önerilen modelde Fransa, İtalya, Japonya ve Türkiye il yönetimlerinin birbirleri ile karşılaştırmalı analizinden üretilen yeni bir kurgudan hareketle valilerin ve valilik makamının görevleri aşağıdaki gibi olması öngörülmektedir (Karahanoğulları 2004b: 15; Erbay 1999: 69; Fransız Topraklarının Siyasi ve İdari Organizasyonu, <http://www.ambafrance-cy.org/Fransiz-topraklarinin-siyasi-ve>, Erişim Tarihi: 23.12.2014; Türker 1998: 493; Gadda vd. 2003: 286; Ohsugi 2009: 5):

- Valilik makamı yönetsel anlamda il düzeyinde örgütlenmiş bütün komisyonların ve kurumların başkanı konumundadır.
- Vali mevcut durumda da olduğu gibi ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olmasından dolayı merkezi yönetimin taşradaki birinci dereceden muhatabıdır.
- Vali il düzeyinde gerçekleştirilecek olan her türlü faaliyetten birinci dereceden sorumludur.
- Vali il düzeyinde yasal mevzuatın uygulanmasından birinci dereceden sorumlu olan tek yetkilidir.
- Valilik makamı il halkının yönetim ile yaşamış olduğu sorunların birinci dereceden çözüm mercidir.
- Valiler il düzeyinde sosyal düzenin sağlanmasından ve il halkının kamu kurumları ile aralarında meydana gelebilecek herhangi bir sorunun çözülmesi ve devlet-vatandaş arasındaki sosyal uyumunun gerçekleştirilmesinden sorumludur.
- Maddi durumu iyi olmayan il halkına destek sağlamaktan sorumludur.
- Vali seçilmiş bir kişiyi görevinden alamamakta, ancak kanuna aykırı bulduğu işlemleri iptal etmek, yürütmesini durdurmak ve ilgili kişinin

sorumluluklarını yerine getirmesini sağlamak için hukuk sürecini başlatabilmektedir.

- Vali il düzeyinde bütün kamu kurum ve kuruluşlarının denetim aracıdır. Bu noktada hiçbir kamu kurum ve kuruluşuna imtiyaz tanınmamakta ve kamu tüzel kişiliği altında yer alan bütün kamu kurum ve kuruluşları bir bütün halinde değerlendirilmektedir.
- Vali il düzeyinde gerçekleştirilen bütün kamusal hizmetlerin koordinatörü konumundadır.
- Vali il düzeyinde ülkenin ve il halkının genel çıkarlarını korumaktan sorumludur.
- Vali il düzeyinde merkezi yönetimin çıkarmış olduğu kanunların uygulanma düzeyini sürekli olarak kontrol altında tutarak, ülkenin ve il halkının çıkarlarına zarar verdiğini tespit ettiği ilgili yasal düzenlemeyi gerekçeleri ile birlikte merkezi yönetime bildirmekten sorumludur.

### **3.1.2. Vali Yardımcıları**

Önerilen modelde valinin ön seçim sonrası merkezi yönetim tarafından atanmasının ardından valinin doğrudan kendisinin seçeceği ile bağlı ilçe kaymakamlarının vali yardımcısı olarak göreve getirilmesi önerilmektedir. Vali yardımcılığı için başlı başına bir kadro ayrılması yerine aktif kaymakamlık görevinde bulunan kişiler arasından seçilecek kişilerin kaymakamlık görevlerinin yanında vali yardımcılığı görevinde de bulunması önerilmektedir.

Vali yardımcıları doğrudan valiye bağlı olarak hizmet birimlerinden sorumlu olmaları önerilmektedir. Önerimizde her vali yardımcısının ilin nüfusu ve ilçe sayısına göre belirli bir sayıda hizmet biriminden sorumlu tutulması öngörülmektedir.

Bununla birlikte modelimizde “Vali Başyardımcısı” kadrosunun açılması da önerilmektedir. Çünkü valilik teşkilatının yeniden düzenlenmesi aşamasında öngördüğümüz “Valilik Genel Müfettişliği” biriminin valinin denetimi ve sorumluluğu altında vali başyardımcısı tarafından yürütülmesi öngörülmektedir.

### 3.1.3. Valilik Genel Sekreterliği

Valilik Genel Sekreterliği önerisinin çıkış noktası Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği uygulamasıdır. Her iki kurumun da birebir aynı olduğunu ifade etmemekle birlikte il yönetiminde de Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği benzeri bir kurumun kurulması gerekliliği üzerine vurgu yapılmaya çalışılmıştır. Valilik Genel Sekreterliği önerisi geliştirilirken aşğıdaki mevzuattan destek alınmıştır. Bu bağlamda ilgili mevzuat şu şekilde sıralanabilmektedir:

- 17.08.1983 Tarih ve 2879 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu
- 07.01.1988 Tarih ve 19687 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 01.01.1988 Tarih ve 7 Kararname Numaralı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- 20.08.1983 Tarih ve 18141 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan ve 1 Nolu Kararname Numaralı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Valilik genel sekreterliği biriminin görevi valilik birimi ile yerel yönetim birimleri arasındaki iletişimi sağlamaktır. Çünkü her iki yönetsel birim de aynı il sınırı içerisinde faaliyet göstermektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında hem merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının hem de yerel yönetim birimlerinin aynı temel hedef için faaliyet göstermelerinden dolayı her iki yönetsel birimin de arasında belirli bir iletişimin olması zorunluluk taşımaktadır. Ancak bu zorunluluğun ortaya çıkarttığı gerekliliklerin uygulayıcı sonuçlarının vesayet uygulaması şekline dönüşmemesi önem taşımaktadır.

Bu önerinin temel varsayımsal sorusu şu şekilde ifade edilebilmektedir: Aynı il sınırı içerisinde faaliyet gösteren ve temel hedefi ortak olan iki farklı yönetsel birimin birbirleri ile iletişimlerinin olmadığı düşünülebilir mi?

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi yerellik ilkesi kapsamında değerlendirildiği takdirde kanımızca yerel yönetimlerin özerkliğine zarar vermektedir. Çünkü merkezi yönetim idari vesayet yetkisini kullanırken yerel yönetimlerin özerkliğini belirli bir oranda kısıtlamış olmaktadır. Bu sebepten dolayı yapılacak yeni bir düzenlemede yerel yönetimlerin özerkliğini sınırlandırabilecek her türlü düzenlemeden kaçınmak gerekmektedir. Bununla birlikte yerel özerklik ile idari vesayet arasındaki yakın



ilişkiden doğan bütünlüğün de bozulmamasına özen gösterilmesi gerekmektedir. Çünkü idari vesayet, özerklik ilkesi kapsamında kamu gücünü kullananların kanunlar başta olmak üzere diğer hukuki mevzuata bağlı kalmasını teminat altına almaya çalışan bir denetim türüdür (Kent 2006: 126).

Bu kapsamda hem yerel yönetimlerin özerkliğini koruyabilmek hem de merkezi yönetimin kamu gücünü kullananların hukuki mevzuat içerisinde faaliyet göstermelerini teminat altına alabilmek için “Valilik Genel Sekreterliği” adı altında idari bir birimin kurulması önerilmektedir. Bu bağlamda merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan valilik birimi ile yerel yönetimler arasındaki iletişimin vesayet uygulamasının sakıncalarından kaçınarak yerel yönetimlerin özerkliğe zarar vermeden sağlanması önerilmektedir. Bununla birlikte valilik biriminin yerel yönetimler ile arasında gerçekleşen iletişimin vesayet uygulaması olarak anlaşılabilecek bir yöntemden uzak bir biçimde sürdürülmesi önem taşımaktadır. Dolayısıyla “Valilik Genel Sekreterliği” yerel yönetimlerin özerkliği alanında ilgili ve söz konusu olabilecek sorunların aşılabilmesi aşamasında görev yapacak bir birim olarak önerilmektedir.

Valilik genel sekreterliğinin valilik birimi ile yerel yönetimler arasındaki iletişimi genel sekreter aracılığı ile yapması önerilmektedir. Genel sekreterin faaliyetleri kapsamında valiye bağlı olarak görev yapması öngörülmektedir. Valilik genel sekreterliği birimi bir genel sekreter ve bir genel sekreter yardımcısından oluşması önerilmekte ve bu birimde ikiden fazla kişinin görev yapması kaynak israfına, kırtasiyeciliğe ve aşırı bürokrasiye sebebiyet verebileceği öngörüsünden hareketle önerilmemektedir.

Bu noktaya kadar açıklanmaya çalışılan sistemde merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan valilik birimi ile yerel yönetimlerin arasındaki iletişimin niteliğinin ne olduğu veya bu kavram ile hangi unsurun açıklanmaya çalışıldığı üzerinde durmak önem taşımaktadır. Önerimizde kullandığımız iletişim kavramının niteliği yerel yönetim birimleri üzerindeki idari vesayet denetimi yetkisinin altlık ve üstlük şeklinde algılanmasının önüne geçilmesi üzerine kurgulanmıştır. Yerel kamu hizmeti sunmak ile mükellef olan yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerinin yerel özerklik ilkesine zarar verilmeden denetlenmesinin (idari denetim yapılmasının) ve uygunsuz olarak görülen faaliyetlerin baskıcı bir zihniyet ile değil, ilgili birimler ile iletişim kurularak düzeltilmesinin talep edilmesi şeklinde algılanması gerekmektedir. Bu iletişimin de “Valilik Genel Sekreterliği” aracılığı ile yapılması öngörülmektedir. Bununla birlikte “Valilik Genel Sekreterliği”nin yerel yönetim

birimlerinin hem merkezi yönetim hem de valilik birimi ile yaşamış oldukları sorunlarına çözümsel öneriler sunabilecek ve valilik birimi ile yerel yönetimleri uyum içerisinde çalıştırabilecek bir niteliğinin olduğu da öngörülmektedir.

“Valilik Genel Sekreterliği”nin bir diğer uğraş alanı da yerel yönetimlerin yerel kamu hizmeti sunma aşamasında yetersiz kaldığı durumlarda ihtiyaç duyduğu desteğin valilik tarafından sağlanabilmesi için koordinatör birim olarak görev yapmasıdır. Yerel yönetimlerin bu gibi durumlar karşısında doğrudan merkezi yönetime başvurması ve (belki de) uzun zaman alabilecek yazışmalar içerisinde girmesi yerine taşrada devletin ve hükümetin temsilcisi olan birim ile iletişime geçerek faaliyetlerini sürdürmesi ve il halkına kamu hizmeti sunabilmesi kolaylaşmış olacaktır.

“Valilik Genel Sekreterliği”nin bu noktada uzlaştırıcı, çözümleyici, denetleyici ve önerici bir niteliği ile faaliyet göstermesi öngörülmektedir. “Valilik Genel Sekreterliği”nin çalışmalarının her ay düzenli bir biçimde il valisine sunulması ve yerel yönetimlerin faaliyetleri hakkında valiye bilgi verilmesi, yerel yönetim birimlerinin yaşamış oldukları sorunlarının valiye iletilmesi ve bu konuda üretilen çözümlerin valinin denetimine sunulması önerilmektedir.

### **3.1.4. Valilik Genel Müfettişliği**

Valilik Genel Müfettişliği Fransa İçişleri Bakanlığı'nın kuruluşları arasında yer alan “İdare Genel Müfettişliği” birimden benzetilerek Türk valilik makamlarında yer alması öngörülen ve önerilen bir birimdir.

Fransa'da yer alan “İdare Genel Müfettişliği” İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak bakanlıklar arasında görev yapmaktadır. Bu birimin temel görevleri şu şekilde sıralanabilmektedir (Nitas 2003: 230):

- Bakanlıkların gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri ve yerine getirmiş oldukları hizmetleri denetlemek,
- Bakanlık birimleri ile yerel yönetim birimleri arasında koordinasyon sağlayarak denetimlerde bulunmak,
- Kamu kurumlarının ekonomik ve yönetsel gelişimlerini takip ederek analizler yapmak,

- İçişleri Bakanlığı'nın kendi içerisinde veya yabancı işleri bakanlıkları arasında yürütülen projelere katılmaktır.

Valilik Genel Müfettişliği ilde valinin denetimi ve birinci dereceden sorumluluğu altında vali başyardımcısı tarafından yürütülmesi öngörülmektedir. Önerilen bu müfettişliğin görevleri şu şekilde sıralanabilmektedir:

- Valilik biriminin il düzeyinde gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri koordine etmek ve işlem süreci içerisinde ve sonrasında sonuçları denetlemek,
- İl düzeyinde yer alan yerel yönetim birimleri ile valilik ve kaymakamlık birimlerinin arasındaki koordinasyonu ve iletişimi sağlamak,
- İl düzeyinde valilik makamına bağlı bütün kamu kurum, kuruluş ve personellerini görevleri kapsamında denetlemek,
- Her ay düzenli bir biçimde il düzeyinde gerçekleştirilen faaliyetler kapsamında il valisini bilgilendirmek,
- Valilik biriminin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler ve hizmetler kapsamında İçişleri Bakanlığı'na sunulmak üzere ve il valisinin onayından geçtikten sonra aylık olarak bir faaliyet raporu düzenlemek,
- İlçe kaymakamlarını ve ilçe faaliyetlerini denetlemek,
- İlçeler arasındaki iletişim ve koordinasyonu sağlamak,
- Vatandaşların valilik makamına bağlı olan hizmet birimleri ve il müdürlükleri ile yaşamış oldukları sorunları kapsamında ortaya çıkan şikâyetlerini kabul etmek ve sonuçlandırmak,
- Kamu kurumlarının faaliyetleri kapsamında tasarruflu olmalarını temin edebilmek için çeşitli denetimler yapmak,
- Denetimler sonucunda tasarruflu olabilmek için ekonomi açısından eksik bulunan konuları tespit etmek,
- Kamu kaynaklarının hesapsız bir biçimde tüketildiği durumların tespit edilmesi üzerine iyileştirici tedbirler almak,
- İl yönetiminin daha etkili ve verimli faaliyet gösterebilmesi için yeni projeler geliştirmektir.

Önerimizde sunulan Valilik Genel Müfettişliği ile Mülkiye Teftiş Kurulu ve Mülkiye Müfettişliği birbirleriyle karıştırılmaması gerekmektedir.

Türk kamu yönetimi denetim sisteminde teftiş kurullarının önemli bir yeri vardır. Kamu yönetimi sistemimizde yer alan teftiş ve denetim birimlerinin temel dayanak noktası 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun” ve yönetim birimlerinin kendi kurum kanunlarıdır. Teftiş kurumlarının çalışma şekil ve esasları ise teşkilatların kendi kanunlarını temel alarak çıkartmış oldukları tüzük ve yönetmelikler kapsamında belirlenmektedir. Örneğin, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın düzenlemesi 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un 15. maddesi kapsamında yapılmıştır (Sözen ve Algan 2009: 49).

Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde Mülkiye Teftiş Kurulu’nun önemli bir yeri bulunmaktadır (Sözen ve Algan 2009: 50). İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak çalışan Mülkiye Teftiş Kurulu’nun görevleri 14.02.1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’a ve 01.08.1985 tarih ve 85/9750 numaralı Bakanlar Kurulu kararına dayanılarak çıkarılan ve 12.09.1985 tarih ve 18866 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün 5. maddesi’nde şu şekilde ifade edilebilmektedir (İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/2.5.859750.pdf>, Erişim Tarihi: 28.04.2015):

- “Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek,”
- “Yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların personeli ve mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme araştırma ve soruşturma yapmak,”
- “Çeşitli konuları incelemek ve araştırmak,”
- “Bakanlığın merkez, il ve ilçe kuruluşlarıyla mahalli idareler kuruluşlarında özel teftişler yapmak,”

- “Teftiş rapor ve layihalarıyla soruşturma rapor ve fezlekelerini inceleyip değerlendirmek,”
- “Müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak, Bakanlık ve bağlı kuruluşların denetim programları arasında uyum sağlamak,”
- “Yönetmelikleri uyarınca kaymakam adaylarıyla mahalli idareler kontrolörü adaylarının müfettişler yanında deneme ve yetiştirilmelerini sağlamak,”
- “Kanunlarla ve bu Tüzükle verilen diğer görevleri yapmak.”

Bu konudaki önerimizle ilgili önemli ayırım noktası teftiş kurulunun mülki yönetim sisteminin tamamı ile ilgilenmesi ve genel anlamda görev kapsamının İçişleri Bakanlığı'na bağlı birimlerin üzerinde odaklanmasıdır. Tarafımızca sunulan önerinin görev alanı ise mülki yönetim sisteminin tamamı değil, yalnızca il yönetim sistemi veya valilik makamıdır. Dolayısıyla Mülkiye Teftiş Kurulu ile Valilik Genel Müfettişliği önerisinin aynı kapsamda değerlendirilmemesi gerekmektedir. Çünkü önerimizin görev ve denetim kapsamı yalnızca bağlı olduğu il sınırları içinde kalmaktadır.

### **3.2. Valilik Birimleri**

Önerilen modelde valilik makamının aşağıda yer alan birimler desteğinde yönetilmesi önerilmektedir. Ancak bu noktada aşağıdaki tabloda da görülebileceği üzere her il için aynı sayıda valilik biriminin olması gerektiğini vurgulamak olanaksızdır. Bu durum KAYA Raporu'nda şu şekilde ifade edilmiştir:

“Her il için geçerli olacak kadro sayısını burada önermek olanaklı değildir. Bu nedenle burada, illerin özelliklerine göre, kısmen değiştirilerek uygulanabilecek bir valilik örgütlenmesinden söz edilecektir.” (KAYA 1991: 153).

Ancak her il valiliği için standart bir biçimde var olması öngörülen valilik birimleri şu şekilde sıralanabilmektedir:

- “İl Yazı İşleri Müdürlüğü”
- “İl İdare Kurulu Müdürlüğü”
- “İl Mahalli İdareler Müdürlüğü”
- “İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü”
- “İl Basın Ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü”

- “Özel Kalem Müdürlüğü”
- “Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü”

Bu kapsamda öncelikle örnek olarak seçilen illerde mevcut durumda var olan valilik birimleri veya hizmet birimlerinin sıralanması önem taşımaktadır. (Bkz. Tablo 24)



**Tablo 24: İstanbul, Düzce, Van ve Trabzon Valilik Birimleri**

<b>İstanbul</b>	<b>Düzce</b>	<b>Van</b>	<b>Trabzon</b>
İl Özel Kalem Müdürlüğü • İdari Hizmetler Ve Koordinasyon Şefliği	İl Özel Kalem Müdürlüğü • İdari Hizmetler Ve Koordinasyon Şefliği • Protokol Şefliği	İl Özel Kalem Müdürlüğü • İdari Hizmetler Ve Koordinasyon Şefliği	İl Özel Kalem Müdürlüğü
İl Yazı İşleri Müdürlüğü • Evrak Şefliği • İşlemler Şefliği	İl Yazı İşleri Müdürlüğü	İl Yazı İşleri Müdürlüğü • Evrak Şefliği • İşlemler Şefliği	İl Yazı İşleri Müdürlüğü • Evrak Şefliği • İşlemler Şefliği • Destek Hizmetleri Şefliği
İl Planlama Ve Koordinasyon Müdürlüğü	İl Planlama Ve Koordinasyon Müdürlüğü	İl Planlama Ve Koordinasyon Müdürlüğü	İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü
İl İdare Kurulu Müdürlüğü	İl İdare Kurulu Müdürlüğü	İl İdare Kurulu Müdürlüğü	İl İdare Kurulu Müdürlüğü
İl Mahalli İdareler Müdürlüğü	İl Mahalli İdareler Müdürlüğü	İl Mahalli İdareler Müdürlüğü	İl Mahalli İdareler Müdürlüğü
İl Basın Ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü	İl Basın Ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü	İl Basın Ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü	İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü
İl Sosyal Etüt Ve Proje Müdürlüğü	İl Sosyal Etüt Ve Proje Müdürlüğü	Protokol Şube Müdürlüğü	İl Sosyal Etüt ve Proje Müdürlüğü
İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü	İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü	İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü	İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü
Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü • Dava İşleri Şefliği	Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü • Hukuk İşleri Şefliği • Dava İşleri Şefliği	Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü • Hukuk İşleri Şefliği • Dava İşleri Şefliği	Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü • Hukuk İşleri Şefliği
Protokol Şube Müdürlüğü	112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü	Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü	İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü
Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü	Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü		İl Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü
Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı • Yatırım izleme Müdürlüğü, • Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, • Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, • 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü, • İdari Ve Mali İşler Müdürlüğü, • Doğal Kaynaklar, Ruhsat Ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü	İl Göç İdaresi Müdürlüğü		Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı • Yatırım izleme Müdürlüğü, • Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, • Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, • 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü, • İdari Ve Mali İşler Müdürlüğü, • Doğal Kaynaklar, Ruhsat Ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü
İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü			İl Göç İdaresi Müdürlüğü
			İl Dernekler Müdürlüğü

**Kaynak:** İstanbul Valiliği Hizmet Birimleri, <http://www.istanbul.gov.tr/?pid=91>,  
<http://www.istanbul.gov.tr/tr/hizmetlerimiz/e-hizmetler?p=2>;  
<http://www.istanbul.gov.tr/tr/hizmetlerimiz/hizmet-standartlari>, (Erişim Tarihi: 19.04.2015; 15.03.2016);

Düzce Valilik Birimleri, <http://www.duzce.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 19.04.2015; 15.03.2016); Van Valilik Birimleri, <http://www.van.gov.tr/index.php?icerik=127&goster=127>; <http://www.van.gov.tr/vbirimleri>, (Erişim Tarihi: 19.04.2015; 15.03.2016); Trabzon Valilik Birimleri, [http://www.trabzon.gov.tr/index.php?p=icerik\\_&cid=59](http://www.trabzon.gov.tr/index.php?p=icerik_&cid=59); <http://www.trabzon.gov.tr/valilik-birimleri>; <http://www.trabzon.gov.tr/iletisim>, (Erişim Tarihi: 19.04.2015; 15.03.2016).

### 3.2.1. İl Yazı İşleri Müdürlüğü

08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı’nın Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nin 15. maddesi’nde il yazı işleri müdürlüğünün görevleri maddeler halinde sıralanmıştır. Bu kapsamda il yazı işleri müdürlüğü “Evrak Şefliği”, “İşlemler Şefliği” ve “Destek Hizmetleri Şefliği”<sup>8</sup> olmak üzere üç birimden oluşmaktadır. Evrak Şefliği, valilik birimine ulaştırılan yazılı veya elektronik her türlü bilgi, belge ve başvuruları ilk olarak kabul eden, belirli bir düzende sıralamaya tabi tutan ve vali tarafından verilen diğer görevleri yerine getiren bir birimdir. İşlemler Şefliği valilik biriminin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerle ilgili işlemleri yürütmekten sorumlu olan bir birimdir. Destek hizmetleri Şefliği ise valilik birimine ait olan bina, araç ve gereçlerin bakım, onarım ve iyileştirme işlemleri ile ilgilenen ve genel anlamda valilik biriminin maddi unsurlarını hedef alan bir birimdir (27958 Sayılı Resmi Gazete, 21.04.2015).

### 3.2.2. İl İdare Kurulu Müdürlüğü

08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı’nın Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nin 16. maddesi’nde il yazı işleri müdürlüğünün görevleri maddeler halinde sıralanmıştır. Buna göre İl İdare Kurulu Müdürlüğü genel anlamda valilik biriminin yönetsel işlemleri ile ilgilenmekte ve çeşitli kanunların (4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, 2942 sayılı

<sup>8</sup> 30.08.2014 tarih ve 29104 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı’nın Valilik Ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev Ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliği’nin 3. Maddesi ile bu birim hakkında değişikliğe gidilmiştir. Buna göre: “MADDE 3 – Aynı Yönetmeliğin 9 uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (3) numaralı alt bendi yürürlükten kaldırılmış ve aynı fıkranın (ğ) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir. “ğ) İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü,” ”.



Kamulaştırma Kanunu, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu) valilik birimine yüklemiş olduğu görevleri yerine getirmektedir (27958 Sayılı Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 21.04.2015).

### **3.2.3. İl Mahalli İdareler Müdürlüğü**

08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı’nın Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nin 17. maddesi’nde il mahalli idareler müdürlüğünün görevleri maddeler halinde sıralanmıştır. Bu kapsamda il mahalli idareler müdürlüğü mahalli idareleri ilgilendiren kanunlar (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu) gereğince valilik birimine yüklenen sorumlulukları yerine getirmekle mükellef kılınmıştır. Bununla birlikte mahalli idarelerin kurmuş olduğu işletme ve tesisler hakkında valiliğin vesayet yetkisini yürütmesinde veya kullanmasında birinci dereceden sorumlu olan bir birimdir. Bir diğer önemli görevi ise il sınırları içerisinde belediye kurulması ve bazı köylerin bağlı birimlerin belediyelerle birleşme işlemlerini gerçekleştirmektir (27958 Sayılı Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 21.04.2015).

### **3.2.4. İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü**

30.08.2014 tarih ve 29104 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı’nın Valilik Ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev Ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’in 23. Maddesi’nde idari hizmetler şube müdürlüğünün görevleri maddeler halinde sıralanmıştır. Buna göre valilik biriminin maddi unsurları kapsamında görevlendirilen birim valilik biriminin haber merkezinin hizmet ve faaliyetlerinden de sorumlu tutulmuştur (29104 Sayılı Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 21.04.2015).

### **3.2.5. İl Basın Ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü**

08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı’nın Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nin 18. maddesi’nde idari hizmetler şube müdürlüğünün görevleri\_maddeler halinde sıralanmıştır. Buna göre bu birimin temel hedefinde yazılı ve görsel basında ve diğer kitle iletişim unsurlarında il ve valilik hakkında çıkan haberleri değerlendirmek ve

yorumlamak yer almaktadır. Bununla birlikte valinin talimatı ile basına açıklama yapılması gerektiği konularda ilgili faaliyetleri gerçekleştirmek ve basın bildirisini hazırlamak da bu birimin görevleri arasındadır. Basın mensupları sarı basın kartı işlemleri için bu birime başvuru yapmaları gerekmektedir. Bununla birlikte Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) ile ilgili faaliyetleri gerçekleştirme de bu birimin görevleri arasında sayılmıştır (27958 Sayılı Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 21.04.2015).

### **3.2.6. Özel Kalem Müdürlüğü**

08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı’nın Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nin 19. maddesi’nde özel kalem müdürlüğünün görevleri maddeler halinde sıralanmıştır. Bu kapsamda il özel kalem müdürlüğü “İdari Hizmetler ve Koordinasyon Şefliği” ve “Protokol Şefliği” olmak üzere iki birimden oluşmaktadır. İdari hizmetler ve koordinasyon şefliği valinin özel nitelik taşıyan yazışma ve diğer iletişimini yürütmek, valinin görev ve izin işlemleri faaliyetlerini takip etmek ve yerine getirmek, valilik makamı için gerekli olan bilgi ve belgeleri hazırlamak, sunum ve toplantılar için gerekli olan metinlerini valilik makamı için toplamak, hazırlamak ve gerekli şartlar altında muhafazalarını sağlamak, valinin koruma hizmetleri için gerekli olan işlemleri yürütmek, özel kalem müdürlüğüne bağlı birimlerin evrak ve arşiv işlemlerini yürütmek, askeri birliklerden yardım istenilmesini gerektiren olayların meydana gelmesi durumunda ilgili birimlerle gerekli olan yazışmaları yapmak, sıkı yönetimin ilan edildiği durumlarda askeri birimler ile valilik makamı arasındaki iletişimi koordine etmektir. Protokol şefliği ise protokol şube müdürlüğünün bulunmadığı illerde bu birimin görevini yerine getirmekten sorumlu tutulmuştur (27958 Sayılı Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 21.04.2015).

#### **3.2.6.1. Valilik Makamı Koordinasyon Şefliği**

Önerimiz kapsamında sunulan valilik makamı koordinasyon şefliği mevcut durumda var olan ve özel kalem müdürlüğü biriminin bir alt hizmet birimi şeklinde örgütlenmiş olan “İdari Hizmetler ve Koordinasyon Şefliği”nden farklı bir görev kurgusuna sahiptir. Bu kapsamda Valilik Makamı Koordinasyon Şefliği kurum içi hizmetleri düzenleyen, alt birimler arasındaki iletişimi ve koordinasyonu sağlayan ve makam ile vatandaşın iletişimini temin eden bir birim olarak önerilmektedir. Bu noktada Valilik Makamı Koordinasyon Şefliği’nin bir diğer görevi kurum içinde çalışan asli veya sözleşmeli

personelin kurumun işleyiş düzeninden veya amir-memur ilişkilerinden kaynaklanan her türlü sorunu veya sorunları ile ilgilenmektir. Bununla birlikte vali, valilik birimleri ve il halkı arasında olması gereken kuvvetli ilişkinin koordine edilmesi ve halkın valilik makamından uzak kalmamasını temin edebilecek bir biçimde aracı kurum niteliğinde faaliyet göstermesi önerilmektedir. Çünkü vali 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesi'nde de ifade edildiği üzere "..., ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır." Dolayısıyla devletin yüzü şeklinde nitelendirilebilecek bir makam ile halk arasında iletişim konusunda hiç bir engelin olmaması ve eğer bir takım engeller varsa da bu engelleri kaldırabilecek aktif bir birimin kurulması gerekmektedir. Bu sebeplerden dolayı "Valilik Makamı Koordinasyon Şefliği" hem kurum içi iletişimi hem de vali, valilik birimi ve il halkı arasında olması gereken iletişimi sağlamak, düzenlemek ve koordine etmekle görevli kılınması önerilmektedir. Bu birimde bir koordinasyon şefi ve bir memurun çalışması önerilmektedir. İl nüfusunun sayısal verileri dikkate alındığı takdirde çalışan memur sayısı hizmetleri aksatmamak amacıyla artırılabilir.

Bu şeflikte görev yapan şef ve memurun kendilerine kurum içinden veya halk tarafından gelen veya ulaştırılan öneri, dilek veya şikâyetleri kabul ettikten sonra değerlendirmeye alması, sorunları çözümlenmeye çalışmak amacıyla ilgili birimler ile paylaşması ve aylık olarak hazırlanmış olduğu raporları valiye sunması öngörülmektedir. Bu sayede yönetimde şeffaflık ilkesinin uygulamaya geçirilebilmesi adına etken bir unsur meydana getirilmiş olacaktır.

### **3.2.6.2. Valilik Konseyi ve Valiler Konseyi Koordinatörlüğü**

Önerilerimiz arasında yer alan Valilik Konseyi ile Valiler Konseyi daha sonra açıklanacağı üzere aynı kavramı ve sonucu ifade etmemektedirler. Valilik Konseyi il sınırları içerisinde çok aktörlü yönetim modelini uygulamaya geçirebilmek ve il düzeyinde ortak bir aklın ortaya çıkmasını sağlayabilmek amacıyla önerilmiş bir modeldir. Valilik Konseyi'nin üyeleri arasında il sınırları içerisinde örgütlenmiş sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri, il idare şube başkanları, kaymakamlık birimleri, il, ilçe ve büyükşehir belediye başkanları, üniversite rektörleri, rektör yardımcıları ve fakülte dekanlarının olması önerilmektedir.

Valiler Konseyi ise daha geniş bir çerçevede 81 ili içine alan bir yönetim anlayışı üzerine kurgulanmıştır. Her ilin kendi içinde yaşamış olduğu sorunlara yaklaşımı farklı olabilmektedir. Dolayısıyla herhangi bir ilin yaşamış olduğu sorunlarına karşı göstermiş olduğu bir yaklaşım tarzı bir diğer ilin kendi sorunlarına çözüm önerisi üretebilmesi için örnek model olabilmektedir. Bu sebepten dolayı bu noktada da 81 il valisinden oluşturulacak bir konseyin illerin sorunlarına çözüm önerisi niteliğinde öneriler sunması önerilmektedir.

Bu noktada da valilik konseyi ve valiler konseyinin üretmiş olduğu öneriler ve bulmuş olduğu çözümlerin koordinesini sağlayacak ve her ilin geriye kalan 80 il ile ortak bir biçimde hareket ederek ortaya çıkarılan ortak akıldan faydalanmasını koordine edebilecek bir birime ihtiyaç duyulmaktadır. Bu noktada da özel kalem müdürlüğü birimi altında örgütlenmiş bir koordinatörlüğe ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaçtan dolayı Valilik Konseyi ve Valiler Konseyi Koordinatörlüğü'nün kurulması önerilmektedir.

### **3.2.7. Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü**

08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı'nın Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin 21. Maddesi'nde hukuk işleri şube müdürlüğünün görevleri maddeler halinde sıralanmıştır. Bu kapsamda il yazı işleri müdürlüğü "Hukuk İşleri Şefliği" ve "Dava İşleri Şefliği" olmak üzere iki birimden oluşmaktadır. Hukuk İşleri Şefliği genel anlamda valilik biriminin ulusal ve uluslararası hukuki metinlerin getirmiş olduğu zorunlulukları yerine getirmekle ve bu konudaki işlemleri gerçekleştirmekle sorumlu tutulmuş bir birimdir. Diğer bir ifadeyle mevzuatın getirmiş olduğu yükümlülükleri yerine getirmekle sorumlu tutulmuştur. Dava İşleri Şefliği ise valilik biriminin taraf olduğu dava işlemlerinin takip edilmesinden birinci dereceden sorumlu olan bir birimdir. Bu kapsamda dava işleri şefliği dava ile ilgili olan bilgi ve belgeleri hazırlamak, haksız bir biçimde suç duyurusunda bulunan kişiler hakkında hukuki süreci başlatmak gibi işlemleri yürütmektedir. Aynı zamanda mahkeme tarafından verilen kararın gereklerini yerine getirmek için ilgili kararın sonuçları hakkında bilgi toplamak ve valilik makamını bu konuda bilgilendirmek de görevleri arasında sayılmıştır (27958 Sayılı Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 21.04.2015).

### 3.2.8. İl Düzeyinde Sivil Toplum Kuruluşları Danışma Kurulu

Mülki yönetim sistemine ve profesyonel yönetici konumunda bulunan mülki yönetim amirlerine gerçekleştirmiş oldukları faaliyetler kapsamında dün ihtiyaç olduğu gibi bugün de ihtiyaç duyulacağı öngörülmektedir. Dolayısıyla devletin temsilcisi konumunda bulunan mülki yönetim sistemi ve amirliği mesleği geçmişte olduğu gibi günümüzde de hizmet gerçekleştirmek konusunda öncü bir konumda yer almaktadır. Mülki yönetim amirliği vatandaşın devletten beklediği faaliyetleri anında cevaplandırır ve profesyonel yönetici olma özelliğinden kaynaklanan sorumluluk bilinci içerisinde görev yapmaya çalışan bir meslek türüdür (Bedük 2014: 7).

Mülki yönetim sistemi ve amirliği üstlenmiş oldukları görevler ve gerçekleştirmiş oldukları faaliyetler kapsamında Türk kamu yönetimi sisteminin temel unsurlarından birisini oluşturmaktadır. Mülki yönetim sistemi il ve ilçede emniyet ve asayişin sağlanması, insan haklarının korunması, kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına kadar götürülmesi gibi görevleri bulunmaktadır. Bununla birlikte mülki yönetim sisteminin devletin ve hükümetin temsilcisi olmasından dolayı kamu politikalarının uygulanmasında önemli görevler üstlenmektedir (Uslu 2014: 48). Kanımızca bu durum mülki yönetim sistemini ve amirlerini kamu hizmeti sunumlarında önemli bir konuma yükseltmektedir.

Sivil toplum unsuru kavramsal bir bakış açısı ile incelendiği takdirde devlet örgütü dışında yer alan ve sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel faaliyetleri gönüllü kişi ve kuruluşlar aracılığıyla yürüten bir birliktelik olarak tanımlanabilmektedir. Bu tanımdan hareketle sivil toplumun son dönemlerde çok farklı alanlarda etkin olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Bu sebepten dolayı devlet dışı örgütlenmeler yaşanan toplumsal ve siyasal olayları daha iyi algılayabilmek ve topluma anlatabilmek için önem taşıyan birer değer haline gelmişlerdir (Talas 2011: 388).

Sivil toplumun özünde “çoğulculuk”, “kamusallık”, “özellik” ve “yasallık” unsurları yer almaktadır. Bu kapsamda çoğulculuk toplum içerisinde yaşayan bireylerin veya toplulukların birbirlerine karşı özerk olmalarını; kamusallık toplulukların sosyal hayatta birbirlerine karşı sorumlu olmalarını ve özellikle her bireyin tek ve eşsiz olmasını ve yasallık ise sosyal yaşamda uymaları gereken kurallar bütününe vurgulamaktadır (Bayhan 2002: 6).

Mülki yönetim sistemi “insanın hak ve hürriyetinin garanti altına alındığı, hukukun üstünlüğüne önem verildiği, yönetim ve yönetişim meselesinin çözümlenebildiği bir sistem olarak” değerlendirilmektedir. Mülki yönetim sisteminin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler yalnızca yönetsel ve bürokratik işlemler değildir. Bu şekilde bir değerlendirme mülki yönetim sistemini dar bir alana sıkıştırmaktadır. Bu sistemin ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan kalkınmanın aracı bir unsuru olduğu ifade edilebilmektedir. Dolayısıyla bu sistemin temelinde insan unsuru yer almaktadır. Vatandaş ile iç içe olmanın getirmiş olduğu bir zorunluluk olarak vatandaşın yönetime katılması ve yönetime beklentilerini sunması önem taşımaktadır. Bu önem gereği sivil toplum kuruluşları ile ortak faaliyetlere girilmesi gerekmektedir. Bu gereklilik Saffet Arıkan Bedük tarafından şu şekilde ifade edilmektedir: “Biz artık dört duvar arasında kalarak değil, doğrudan doğruya insana yani o insanları temsil eden sivil toplum örgütleriyle de beraber çalışıp onların beklentilerine cevap verebilecek bir anlayışı ve bir uygulamayı gerçekleştirmek durumundayız.” Çünkü devletin rolü vatandaşına yalnızca hizmet sunmak ile sınırlı değildir. Devlet özel sektörü, toplumdaki bireyleri ve sivil toplum kuruluşlarını destekleyerek güçlendirmek zorundadır. Devlet sivil toplum örgütlerini yönetimin ortağı olarak kabul etmek zorundadır. Böylece vatandaşın yönetime katılımı daha kolaylaşmış olacaktır. Bununla birlikte devlet de yönetsel anlamda güçlenmiş olacaktır. Bu amaçlara ulaşabilmek için mülki yönetim sistemi ile sivil toplum kuruluşlarını bir araya getirmek gerekmektedir. Mülki yönetim amirleri sorumlu oldukları yönetsel birimlerde sivil toplum kuruluşlarının desteği, katkı ve önerileri sonucunda daha etkili ve verimli ve çözüme yakın faaliyetler gerçekleştirebileceklerdir. Bu noktada önemli olan husus mülki yönetim amirlerinin sivil toplum kuruluşlarının desteğini alarak yeni imkânlar yaratmaları ve yeni yatırımların gerçekleşmesine katkı sağlamalarıdır. Bu bağlamda illerde valilerin başkanlığında ve ilçelerde kaymakamların başkanlığında sivil toplum örgütlerinin katılımının olduğu danışma kurullarının kurulması hem demokratik yönetim hem de katılımcı yönetim açısından olumlu bir gelişme olacaktır (Bedük 2014: 8-9).

Sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan bir danışma kurulunun illerde valilerin, ilçelerde kaymakamların başkanlığında her ay düzenli bir biçimde toplanarak il ve ilçenin sorunları, halkın beklentileri ve diğer konu edilecek gündem maddeleri hakkında çözüm önerilerini tartışması öngörülmektedir. Bu sayede il ve ilçe yönetimlerinde “Sivil Toplum Kuruluşları Danışma Kurulu”nun katılımcı yönetimi hayata geçirecek bir uygulama olacağı öngörülmektedir. Önerinin temel olarak il düzeyinde örgütlenmesi

öngörülmele birlikte ilçe düzeyinde örgütlenmiş sivil toplum kuruluşlarının da görüş, öneri ve şikâyetlerinin dikkate alınabilmesi amacıyla ilçelerde kaymakamların başkanlığında kurulların kurulması önem taşımaktadır. Bu kurullardan çıkacak sonuçların kaymakamlık birimi tarafından bir rapor haline getirilerek “İl Düzeyinde Sivil Toplum Kuruluşları Danışma Kurulu”na sunulması önerilmektedir. Bu öneriden beklenen temel fayda il yönetimine halkın daha aktif bir biçimde katılımının sağlanması ve il yönetimi ile halk arasında sağlanacak bu iletişim olanağı kapsamında halkın istekleri, şikâyetleri ve sorunları hakkında il yönetimi ile doğrudan iletişime geçebilme imkânını kazanmaları öngörülmektedir.

Bu öngörünün temelinde sivil toplum kuruluşlarının meydana gelen sorunların çözümünde birinci dereceden sorumluluk alabilecek kuruluşlar olduğu ve yaşanan sorunlara doğrudan müdahaleyi sağlayabilecekleri inancı yer almaktadır (Talas 2011: 393).

### **3.2.9. İl Düzeyinde Yerel Sorumlulukları Geliştirme Komisyonu**

Fransa’da 1976 yılında kurulan “Yerel Sorumlulukları Geliştirme Komisyonu”nun temel amacı merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin arasındaki görev bölüşümünü düzenleyebilmektedir (Batal 2011: 79).

Fransa’da geleneksel merkeziyetçiliğin ortaya çıkartmış olduğu sorunların giderilebilmesi için yerinden yönetim reformu yapılmıştır. Bu reform geleneksel merkeziyetçiliğe karşı çıkışın bir sembolü olduğu bilinmektedir. Bir diğer ifadeyle reform geleneksel merkeziyetçiliğe karşı çıkan bir niteliğe sahiptir. Bu amaçla kurulan “Yerel Sorumlulukları Geliştirme Komisyonu” yetkilerin merkezden yerele doğru kaydırılması için bir basamak olarak kullanılmaktadır (Keleş 1995: 13).

Hizmette halka yakınlık, hizmette halka yakın olmak veya yerellik ilkesi yerel halkın kendi sorunlarına çözüm(ler) bulabilmesi ve halkın yönetime katılarak kıt kaynakların gerçekte ihtiyaç duyulan veya olması gereken yerde kullanılması anlamını içermektedir. Devletin veya merkezi yönetimin yerellik ilkesi kapsamındaki temel görevi yerel sorumlulukları geliştirmektir. Bir diğer ifadeyle devletin yerel düzeydeki birimlerin sorumluluklarını gerçekleştiremeyecek duruma gelmesi aşamasında müdahale etmesi kabul görmektedir. Yerellik ilkesinin bir diğer anlamı da merkezi yönetimin veya yerele göre üst seviyede bulunan yönetsel bir birimin yerel düzeyde konumlanmış birimlere yardım etmesi unsurunu da içermektedir (Keleş 1995: 3-5).

Türkiye’de de il düzeyinde kurulması öngörülen “Yerel Sorumlulukları Geliştirme Komisyonu” aracılığı ile ilde devletin ve hükümetin temsilciliğini yapan valilik kurumu ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı konusunda bir uzlaşma komisyonu meydana getirilmiş olacaktır. Bu sayede merkezin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi de müdahaleci olmaktan sıyrılarak uzlaşmacı bir kimliğe bürünmüş olacaktır. Bu noktada önemli olan husus merkezi yönetimin vesayet denetiminden vaz geçmesi değil, bu denetim türünü yerel yönetim birimleri ile uzlaşarak sürdürmesidir.

Bu öneriden beklenen fayda valilik kurumu ile yerel yönetim birimleri arasında bir uzlaşma komisyonu meydana getirerek il düzeyinde sunulacak hizmetlerin yerel niteliğinin artırılması veya yerel yönetim birimleri tarafından daha fazla oranda yerine getirilebilmesinin sağlanmasıdır. Bu noktada yukarıda da ifade edildiği gibi hizmetlerin merkeziyetçi bir yönetim anlayışı ile değil, yerinden yönetim anlayışı kapsamında yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilmesinin sağlanması öngörülmektedir. Ancak bu noktada idari vesayet uygulamasından vaz geçmeden yalnızca yumuşatılarak ve bir uzlaşma komisyonu çatısı altında denetimlerin yapılması önerilmektedir. Bu sayede yerel nitelik taşıyan hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi ve yerel yönetimlerin özerkliğinin de muhafaza edilmesi öngörülmektedir.

Türkiye’de her ilde kurulması önerilen “Yerel Sorumlulukları Geliştirme Komisyonu”nun bir yıl içerisinde en az iki defa toplanması öngörülmektedir. Bununla birlikte ihtiyaç duyulduğu durumlarda belirlenen yer ve saatte toplanması uygun görülmektedir. Komisyon’un üyelerinin vali, büyükşehir belediye veya il belediye başkanı, kaymakamlar ve ilçe belediye başkanlarından oluşması ve Komisyon’un başkanının vali olması öngörülmektedir. Komisyon’un gündem maddeleri ilin yaşamış olduğu sorunlarına göre değişkenlik gösterebilmektedir. Her üyenin il düzeyinde tespit etmiş olduğu sorunları komisyona taşıyarak çözüm önerileri sunulması için görüşmeye açabilmesi öngörülmektedir. Bu noktada vali hem yerel yönetimlerin faaliyetlerini inceleyebilecek hem de yerel yönetimlerin sorunlarına çözüm önerileri üretebilecektir. Bu sayede idari vesayet uygulaması yaptırımcı niteliğinden uzaklaşarak uzlaşmacı bir niteliğe sahip olacaktır. Aynı zamanda merkezi yönetim idari vesayet denetimi yetkisinden vaz geçmeden yerel yönetimleri daha etkili bir biçimde denetleyebilecektir. Bir başka açıdan değerlendirmek gerekirse idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında her yönetsel birimin gerçekte bir bütünü ifade ettiği yönündeki kabulün merkezi yönetim ile yerel yönetimin



ortak çalıştığı, uzlaşmaya vardığı ve ilin ve il halkının yaşamış olduğu sorunlara birbirinden kopuk olmayan bir yaklaşım ile çözümlerin üretildiği bir ortamın varlığı öngörülmektedir. Bu noktada valilerin, “ben devletin ve hükümetin temsilcisiyim ve yerel sorunlar ile ilgilenmem” ve belediye başkanlarının, “ben yerel halkın temsilcisiyim devletin bütünselliği ile ilgilenmem” gibi bir yaklaşım içerisine girmemeleri için merkezi yönetimi ve yerel yönetimleri aynı ortamda toplamak önem taşımaktadır.

### 3.2.10. Danışmanlık Hizmet Birimi

İnsanların kendi aralarında ve kurumlarla olan ilişkilerinde genel olarak kendi zihinlerinde canlandırdıkları model belirleyici bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte kişisel tecrübeler ve algılar da önemli etkenler olarak varlıklarını korumaktadırlar. İnsanların algılarındaki değişim karşısındaki kişinin hal ve tavırları, konuşması, giyimi ve yüz ifadeleri gibi çok sayıda etken tarafından değiştirilebilmekte veya etkilenebilmektedir. Vatandaşa hizmetin kötü muamele yaparak sunulması hizmet kalitesini düşürmektedir. Bu kapsamda verilen hizmetin kalitesinin üst düzeyde olması veya iyi bir hizmet sunumunun olup olmasının hiçbir önemi yoktur. Dolayısıyla il ve ilçede devletin ve hükümetin temsilcisi olan bir diğer ifadeyle devletin birinci dereceden yüzü olan valilik ve kaymakamlıkların vatandaş ile iletişimi hizmet kalitesini doğrudan etkileyen önemli bir unsurdur (Gökçe ve Gökçe 2014: 17).

Prof.Dr.Orhan Gökçe ve Prof.Dr.Gülise Gökçe'nin İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen “Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Algısı” projesinin verileri temel alınarak hazırlanan sonuçlara göre valilik ve kaymakamlıkta vatandaşın nasıl davranıldığına yüzdesel olarak sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir (Gökçe ve Gökçe 2014: 17).

**Tablo 25:Valilikte Danışmanlık Hizmeti Sunumu**

Seçenekler	%
Evet	16.1
Hayır	19.0
Fikrim yok	64.9
<b>TOPLAM</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** Orhan Gökçe ve Gülise Gökçe. “Mülki İdare Ve Toplum İlişkisi”, *Vilayet Nizamnamesinin 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu*, 6-7 Kasım 2014, İçişleri Bakanlığı ve TODAİE, Ankara, s. 17.

Bu tablodan çıkan sonuca göre vatandaşların valiliğe gittiğinde kendisine danışma hizmeti verilmediğini ifade edenlerin oranı %19 iken, verildiğini ifade edenlerin oranı %16.1'dir. Dolayısıyla danışma hizmeti almayanların oranı daha fazla olduğu tespit edilmiştir (Gökçe ve Gökçe 2014: 18).

Bu tablodan çıkan sonucun daha gerçekçi açıklamasını Orhan Gökçe ve Gülise Gökçe şu şekilde yapmaktadırlar: “İlk intiba, kurumla ilk karşılaşmada oluşur. Eğer vatandaşa danışma hizmeti verilmez, ona nereye veya kime gideceği söylenmez ise, zaten biraz çekingen bir psikolojide olan vatandaş, kendini daha tedirgin hissetmektedir. Eğer vatandaşa danışmanlık hizmeti verilse (bazı yerlerde bu hizmetler verilmektedir), o zaman vatandaş, üzerindeki tedirginliği atacak, güveni artacaktır. Bunun olmadığı durumlarda vatandaş hangi kalitede hizmet alırsa alsın, memnun olmayacaktır.” (Gökçe ve Gökçe 2014: 18).

Bununla birlikte kendisine danışma hizmeti verilen vatandaşın memnuniyet oranları ise aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 26: Verilen Danışmanlık Hizmetinden Memnuniyet Düzeyi**

Seçenekler	%
Evet	17.5
Hayır	13.7
Fikrim yok	68.8
<b>TOPLAM</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** Orhan Gökçe ve Gülise Gökçe. “Mülki İdare Ve Toplum İlişkisi”, *Vilayet Nizamnamesinin 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu*, 6-7 Kasım 2014, İçişleri Bakanlığı ve TODAİE, Ankara, s. 18.

İlde devletin ve hükümetin temsilcisi olan valilik kurumunun kendisini vatandaşa daha yakın hissettirmesi gerekmektedir. Vatandaş eğitim düzeyinin yetersiz olması, bilgisizlik, cahillik, endişe, devlet kurumlarına karşı mesafeli davranma vs. gibi sebeplerden dolayı valilik kurumuna başvurmaya, valilik binasına gitmeye ve sorununu valilik makamına anlatmaya çekinebilmektedir. Herhangi bir çekingenlik göstermese dahi nasıl ve nereye başvuru yapacağını bilemeyebilmektedir. Bu sebepten dolayı valiliklerde vatandaşı güler yüzle karşılayacak, yönlendirecek ve gerekli işlemlerin nasıl ve hangi sıra ile yapılmasını anlatacak bir danışmanlık biriminin kurulması önerilmektedir. Bu öneri kapsamında vatandaş ile devletin bütünleşmesi ve vatandaşın sadece yönetilenler olmadığı aynı zamanda yönetimin aktif birer unsurları oldukları gerçeğinin de vurgulanması öngörülmektedir.

### 3.2.11. İl Yönetimi İç Güvenlik Başkanlığı

“İç Güvenlik” kavramı bir ülkenin ulusal sınırları içerisindeki güvenliğini ve özellikle de terör eylemlerini konu edinmektedir. İç Güvenlik kavramı ilk defa 2001 yılında “21.yüzyılda ABD Ulusal Güvenliği Hakkındaki Ulusal Komisyonun Raporu” ile terörle mücadele konusunda literatüre kazandırılmıştır. Ancak kavram Amerika Birleşik Devletleri’nde 11 Eylül 2001 tarihinde yaşanan olaylar sonucunda yaygınlık kazanmıştır. Bu sebepten dolayı 11 Eylül 2001 tarihi iç güvenlik konuları hakkında önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur. İç Güvenlik kavramı yalnızca ulusal sınırlar içerisinde bir ülkenin terörle mücadele etmesini veya vatandaşların güvenliklerini sağlamayı ifade etmemektedir. Bu kavram ülke sınırları içerisinde yer alan ve güvenlikle ilgili bütün güçlerin, birimlerin ve teşkilatların bir araya getirilerek ortak bir savunma sisteminin oluşturulmasını içermektedir. Böylece iç güvenlik meselesi daha geniş bir açıdan değerlendirilerek kurumlar ve birimler arasında yaşanabilen koordinasyonsuzluğa da engel olacaktır. Çünkü koordinasyonsuzluk sorunu ihmalleri, verimsizliği ve güvenlik açıklarının kapatılamaması sorununu da beraberinde getirmektedir. İç Güvenlik kavramı yönetim biliminde yer alan “komuta birliği”, “verimlilik”, “etkinlik”, “koordinasyon” ve “strateji” gibi temel kavramlar ile doğrudan bağlantılıdır (Yılmaz 2012: 20).

Türkiye’de iç güvenlik ile mücadelede yer alan kurumlar İçişleri Bakanlığı’nın çatısı altında toplanmıştır. Bu alanda düzenleme yapmak için 14.02.1985 tarihinde 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun çıkartılmıştır (Yılmaz 2012: 21; 3152 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>, Erişim Tarihi: 07.02.2015). Kanun’un amacı 1. madde’de şu şekilde açıklanmıştır: “Bu Kanunun amacı, yurdun iç güvenliğinin ve asayişinin sağlanması, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların yapılması, mahalli idarelerin yönlendirilmesi, kaçakçılığın men ve takibi, yurt sathında sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi için İçişleri Bakanlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.” (3152 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>, Erişim Tarihi: 07.02.2015).

3152 sayılı Kanun’un 29. maddesi’nde belirtilen ve Türkiye’de iç güvenlik (iç güvenliğin sağlanmasından ve düzenlenmesinden) sorumlu olan ve İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak görev yapan kurumlar şunlardır: “Emniyet Genel Müdürlüğü”, “Jandarma

Genel Komutanlığı”, “Sahil Güvenlik Komutanlığı”, “Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı”, “Göç İdaresi Genel Müdürlüğü”dür (Yılmaz 2012: 21; 3152 Sayılı Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>, Erişim Tarihi: 07.02.2015).

Amerika Birleşik Devletleri’nde yer alan İç Güvenlik Birimi’nin (*The Department of Homeland Security*) temel görevi Amerika’nın güvenliğini, emniyetini sağlamak ve terör ve diğer zararlı eylemlere karşı devlete esnek hareket kabiliyetini kazandırmaktır. İç Güvenlik Birimi hem kamu kurumları hem de özel kurumlar ile birlikte ülkenin güvenliğini sağlamayı amaç edinmiştir. İç Güvenlik Birimi federal devletler, yerel ve bölgesel yönetimler arasında ortaklık ilişkisine dayanan toplu bilgi paylaşımı üzerinden iç güvenlik konularını değerlendirmektedir (Department of Homeland Security, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/homeland.pdf>, Erişim Tarihi: 07.02.2015).

Bu noktaya kadar anlatılanlardan çıkartılmak istenen sonuç Türkiye’de de Amerika Birleşik Devletleri’nde yer alan ve iç güvenlikten sorumlu olan bir birimin kurulmasıdır. Ancak bu birimin bakanlık düzeyinde olması öngörülmemektedir. İç Güvenlik Başkanlığı adı altında oluşturulması planlanan ve güvenlik yönetim birimi niteliğinde olması düşünülen kurumun il düzeyinde ve valinin başkanlığı altında örgütlenmesi öngörülmektedir. Bu başkanlığın her ilde ayrı ayrı yer alması uygun görülmektedir. İç Güvenlik Başkanlığı’nın temel amacı iç güvenliğin il düzeyinde sağlanmasıdır. Böylece güvenlik sistemi ulusal düzeyden il düzeyine indirilerek özellikle terör ile mücadelede ve diğer asayiş bozan örgütlü yapılanmalar ile etkin bir biçimde mücadele edilmesi öngörülmektedir.

İç Güvenlik Başkanlığı’nın başında il valisi ve yardımcıları olarak da il vali yardımcılarının olması öngörülmektedir. Başkanlığın diğer üyeleri ilçe kaymakamları, il emniyet müdürü, il jandarma komutanı ve kıyı kesimlerinde yer alan iller için en yüksek rütbeli sahil güvenlik komutanıdır. Bu üyelerden oluşturulacak bir kurul il içerisinde faaliyet gösteren veya teşebbüste bulunan terör eylemlerini önlemek ve var olan ile mücadele etmek adına gerekli önlemlerin alınması için görev yapacaktır. İç Güvenlik Başkanlığı’ndan beklenen fayda il sınırları içerisinde devletin ve vatandaşların güvenliğini sağlayıcı tedbirlerin alınması ve bu konuda yapılması gerekenler hakkında farklı önerilerin ortaya çıkartılmasıdır. Ülke içerisinde yaşanan terör eylemleri ve diğer zararlı faaliyetler il düzeyinde yok edilebildiği takdirde ülke genelinde de güvenlik sorununun çözümleneceği

öngörülmektedir. Dolayısıyla terör ve diğer zararlı faaliyetler ile mücadele etmek için iç güvenliği il düzeyine indirmek gerekmektedir. İç Güvenlik Başkanlığı üyelerinden oluşan kurul her ay düzenli bir biçimde toplanarak eylem planları hazırlaması öngörülmektedir. Hazırlanan eylem planları, terörle mücadele kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçları ile birlikte bir rapor haline getirilerek İçişleri Bakanlığı'na aylık periyodlar ile sunulması öngörülmektedir. Bu kapsamda İç Güvenlik Başkanlığı'na teşkilatlanma ve diğer giderlerin karşılanması için merkezi bütçeden belirli bir oranda kaynak ayrılması gerekmektedir.

### **3.2.12. İl Yönetimi Kalkınma Birliği Kurulu**

Uluslararası Kalkınma Birliği (International Development Association) 1960 yılında Dünya Bankası'nın alt gurubu olarak gelişmekte olan ülkelere maddi yardım sağlamak amacıyla kurulmuştur. Bu kurum yoksul ülkelerin kalkınma ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla finansal yardım sağlamaktadır. Bununla birlikte Uluslararası Kalkınma Birliği yoksul ülkelerin gelişmelerini sağlayabilmek, ülkeler arasındaki eşitsizlikleri ortadan kaldırmak ve insanların yaşam koşullarını iyileştirebilmek amacıyla ihtiyacı olan ülkelere finansal destek sağlamaktadır (The World Bank's Fund For The Poorest, <http://www.worldbank.org/ida/what-is-ida/fund-for-the-poorest.pdf>, Erişim Tarihi: 23.02.2015).

Uluslararası Kalkınma Birliği Afrika'nın en yoksul ülkelerine sağlık, eğitim, altyapı, tarım ve ekonomi alanlarında destek vermektedir. Bu kapsamda Uluslararası Kalkınma Birliği yenilikçi bir yapılanmaya sahiptir (Uluslararası Kalkınma Birliği'nin (IDA) Temel Kuralları, <http://www.worldbank.org/ida/papers/ABCs/ABC-IDA-Core-Tr.pdf>, Erişim Tarihi: 23.02.2015).

Uluslararası Kalkınma Birliği benzeri bu yapılanma önerisinde "İl Yönetimi Kalkınma Birliği Kurulu" adı altında Türkiye'nin her ilinde oluşturulacak bir kalkınma birliğinin iller arasındaki gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırması öngörülmektedir. Bu öngörü önerinin en temel faydasını meydana getirmektedir. İl Yönetimi Kalkınma Birliği'nin bu amaca ulaşabilmesi için il valisi, kaymakamlar, belediye başkanları, sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ve sanayicilerden oluşacak bir kurul kapsamında çalışması öngörülmektedir. Bu kurulun ilin sosyal, ekonomik, eğitim, sağlık, tarım, sanayi ve

kentleşme gibi konuları ve sorunları üzerine çözümsel öneriler ortaya çıkartması öngörülmektedir. Bu da önerinin ikinci dereceden faydasını meydana getirmektedir.

İl kurulunun her altı ayda bir toplanması öngörülmektedir. Ancak kurulun istenilen zamanda ve yerde toplanabilecek niteliğe ve esnekliğe sahip olması önem taşımaktadır. Bu bağlamda kurulun iletişim kanallarının sürekli bir biçimde açık tutulması gerekmektedir. Her il kurulu kendisinin çalışmaları sonucunda ortaya çıkarttığı sonuçları bir rapor haline getirerek 81 il valisinin oluşturacağı bir üst kurul kapsamında tartışmaya açması öngörülmektedir. Bu kurul illerin eğitim, sağlık, tarım, güvenlik, ekonomik ve sosyal alanlarda yaşamış oldukları sıkıntıları çözmek için öneriler sunacak, yenilikler getirecek ve iller arasında yardımlaşma sağlayacaktır. Bununla birlikte “İl Yönetimi Kalkınma Birliği Kurulu”nun tespit ettiği sorunlar kapsamında üretmiş olduğu çözümsel önerilerin kendi illerinde uygulamaya konulması ve sonuçlarının raporlar halinde yazılı bir hale getirilerek arşivlemesi ve üst kurula sunulması diğer iller açısından da yönlendirici bir nitelik taşıyacaktır. Diğer açıdan konuyu genişletmek gerekirse üretilen çözümler kapsamında uygulanan işlemlerin sürdürülebilirlik açısından arşiv kayıtları ile karşılaştırılması önem taşımaktadır. Çünkü sorunlara karşı uygulanan farklı çözümsel yöntemlerin işe yaradığını veya hangi alanlarda eksikliklerin yaşandığı yalnızca kayıt tutularak tespit edilebilecektir. Bu bağlamda üretilen çözümlerin işlevselliğinin de denetimi yapılmış olacaktır.

Bu öneri kapsamında 81 ilin valisinden oluşacak bir üst kurulun yılda bir kez olmak üzere toplanması öngörülmektedir. Üst kurulun illerin yaşamış oldukları sorunlarına ve sıkıntılarına çözüm önerileri getirmesi, sağlık, eğitim, altyapı, ulaşım, tarım, sanayi ve ekonomi alanlarında çözümsel öneriler sunması ve kuruldaki kararların il valileri tarafından kendi illerinde uygulanarak yenilik yaratılması öngörülmektedir. 81 il valisinin üst kurul olarak her yıl düzenli bir biçimde toplanması öngörülmekle birlikte önceden belirlenemeyen olumsuz sebeplerden dolayı toplanılmadığı durumlarda İl Yönetimi Kalkınma Birliği Kurulları’ndan çıkan raporların posta yolu ile üst kurula ulaştırılması imkânının da sağlanması önem taşımaktadır. Böylece üst kurulun her yıl düzenli bir biçimde toplanması durumunun zaman ve iş gücü kaybına sebep olabileceği düşüncesinin de çözüme kavuşturulması öngörülmektedir. Bu amaçla başkent Ankara’da konumlanacak “İl Yönetimi Kalkınma Birliği Üst Kurulu”nun da kurulması ve Ankara ilinin “İl Yönetimi Kalkınma Birliği Kurulu”nun genel sekreterlik görevini de üstlenmesi önerilmektedir. Üst kurulun genel sekreterinin Ankara Valisi olması uygun görülmekte ve İstanbul, Ankara ve

İzmir Valileri'nin üst kurulun daimi üyeleri olmaları önerilmektedir. Bu noktada Ankara Valisi'nin hem genel sekreterlik hem de daimi üyelik görevini aynı anda yürütmesinin üst kurulun çalışmalarının etkinliği açısından yararlı olacağı düşünülmektedir.

### 3.2.13. İl Yönetiminde Sivil Güvenlik Kurulu

İl yönetiminde sivil güvenlik önerisinin dayanak noktası İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün hazırlamış olduğu Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın teknik açıdan destek verdiği ve Avrupa Birliği'nin sağlamış olduğu mali kaynaklarla devam ettirilen “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi”dir. Bu projenin de çıkış noktası dünyada hızla gelişen Yeni Kamu Yönetimi ve yönetim uygulamalarının gerekleridir. Bu uygulamalar halkın yönetimde söz sahibi olmalarını ve yönetime aktif bir biçimde katılmalarını öngörmektedir. Yönetime katılımın yalnızca yönetsel veya kentsel konular ile sınırlandırılmaması gerekmektedir. Dolayısıyla halkın yönetime katılımı halkı ilgilendiren her konu ile doğrudan ilişkilidir. Bu konular arasında halkın güvenlikle ilgili yerel ihtiyaçları da girmektedir. Bu öneride kent halkının kendilerini doğrudan ilgilendiren yerel güvenlik alanında hazırlanacak olan planların oluşum sürecine katılmaları öngörülmektedir. Proje'nin temel amacı güvenlik güçleri üzerine bir baskı kurmak veya onları faaliyetleri kapsamında kuralcı bir biçimde yönlendirmek değil, kent güvenliğinin sağlanması konusunda ortak bir aklın ortaya çıkmasına imkân yaratmaktır. Kent halkının katılımcı bir anlayışla güvenlik güçlerine kent güvenliğinin nasıl daha iyi bir biçimde sağlanabileceği konusunda yardımcı olması hedeflenmektedir. Bu noktada bu proje kapsamında yerellik ilkesine de vurgu yapılmaktadır (Babahanoğlu 2014: 100).

Sivil Gözetim Projesi'nin temel amaçları şu şekilde sıralanabilmektedir (Koyuncu 2010: 113; İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi, <http://www.illeridaresi.gov.tr/İller/İllericerik.aspx?icerik=177>, <http://www.illeridaresi.gov.tr/İller/İllericerik.aspx?icerik=177>, Erişim Tarihi: 10.05.2015):

- Vatandaşların demokratik haklarını ve kişi hak ve özgürlüklerini kullanmalarını teminat altına almak,
- İçişleri Bakanlığı'nın ve mülki yönetim amirlerinin kolluk kuvvetlerini denetleme ve gözetleme yetkilerini aktif bir biçimde kullanmalarını temin etmek,

- Sivil gözetim sayesinde güvenlik konularına vatandaşları da dâhil ederek daha açık bir güvenlik uygulamasını başlatabilmek,
- Kolluk hizmetlerini vatandaş odaklı bir hale getirmek,
- Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecine katkı sağlamak,
- Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini özgürce yaşamalarını teminat altına almaktır.

Sivil Gözetim uygulaması Avrupa'da köklü bir geçmişe sahip bir uygulamadır. Türkiye'de ise henüz bu kavram yeni olmakla birlikte tartışma ortamı istenilen seviyeye gelememiştir. Kavramın Türkiye açısından yeni olması ve kendisine sağlam bir tartışma ortamı bulamamasından dolayı farklı anlamlara gelebilecek şekilde yorumlanabilmektedir. Bu yanlış yorumlardan en önemlisi kolluk güçlerinin vatandaşlar tarafından denetlenebileceği anlayışıdır. Ancak sivil gözetimden amaçlanan sonuç ile Türkiye'deki anlamlandırılan sonuç aynı değildir. Dolayısıyla bu yanlış anlaşılmayı giderebilmek için şu kısa açıklamayı ve tanımlamayı yapmak gerekmektedir (Koyuncu 2010: 113-114; İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi, <http://www.illeridaresi.gov.tr/iller/illericerik.aspx?icerik=177>, <http://www.illeridaresi.gov.tr/iller/illericerik.aspx?icerik=177>, Erişim Tarihi: 10.05.2015):

“Kolluk birimlerinin faaliyetleri ile bunların dayanağını oluşturan politikaların aşamalı ve sürekli olarak sivil otoriteler tarafından izlenmesi”dir.

Sivil gözetim veya il düzeyinde oluşturulabilecek bir sivil güvenlik kurulu ile kolluk kuvvetlerinin sivil toplum kuruluşları tarafından denetleneceği veya yönlendirileceği gibi yanlış bir anlam ortaya çıkarılmaması gerekmektedir. Bu noktada yapılması gereken açıklama şudur: İl güvenliğinin sağlanabilmesi için yalnızca kolluk kuvvetlerinin çalışmaları veya plan ve programları değil, aynı zamanda mülki yönetimin, sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların ortak katılımı ile oluşturulabilecek bir güvenlik programını uygulamaya geçirebilmek önen taşımaktadır (Yavuzdoğan ve Şimşek Akın 2015: 194-195).

Türkiye'de kolluk kuvvetlerinin sivil denetim alanında faaliyet gösterdiği önemli bir örnek bulunmaktadır. “Toplum Destekli Polis” uygulaması bu konuya verilebilecek en güzel örneklerden birisini oluşturmaktadır. Bu konuda 2009 yılında bir yönetmelik çıkmış ve yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla Türkiye aslında bu sisteme yabancı değildir. Bu sayede yerel düzeyde halkın kolluk faaliyetlerine katılımı söz konusu olabilmektedir. Toplum



Destekli Polis uygulamasının amacı halkın bu konuya katılımını sağlamak ve toplumdaki destek olarak güvenlik politikaları geliştirebilmektir. Bu konuda başarılı olabilmek için polis ile vatandaşın karşılıklı olarak etkileşime girmesi gerekmektedir (Yavuzdoğan ve Şimşek Akın 2015: 201-202).

Bu noktaya ifade edilen sivil kavramı asker ve polis olmayan kişileri tanımlamak için kullanılan geniş bir çerçeveyi ifade etmektedir. Bu çerçevenin kapsamını hükümet, yargı, kamu denetim organları, sivil toplum kuruluşları vs. gibi unsurlar oluşturmaktadır. Bu sistemin Türkiye’de de uygulanabilmesi için İstanbul, Erzurum ve Niğde illeri pilot uygulama illeri olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda geçici niteliğe sahip ve valinin başkanlığında toplanacak bir tartışma komisyonu oluşturulmuştur. Bu komisyonun bir diğer adı da “Yerel Güvenlik Komisyonu”dur. “Yerel Güvenlik Komisyonu” valiliklere güvenlik politikaları kapsamında koordinasyon hizmetlerini etkin bir biçimde kullanmalarına imkân tanımaktadır. Böylece valiler il düzeyinde güvenlik sorunları kapsamında stratejik planlar yapabileceklerdir. Bu komisyondan beklenen fayda yerel düzeyde güvenlik sorunlarını önleyici niteliği ile değerlendirmeye alması ve kolluk kuvvetleri arasında koordinasyonu sağlayarak güvenlik hizmetinin tekbir yerden yürütülmesini sağlamasıdır (Koyuncu 2010: 114; İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi, <http://www.illeridaresi.gov.tr/iller/illericerik.aspx?icerik=177>, <http://www.illeridaresi.gov.tr/i-g-venlik-sekt-r-n-n-sivil-g-zetiminin-gelistirilmesi>, Erişim Tarihi: 10.05.2015).

Bu öneri ile birlikte illerde valilerin ve ilçelerde kaymakamların güvenlik konusunda daha aktif bir konumda bulunmaları amaçlanmaktadır. Diğer bir açıdan değerlendirildiği takdirde kolluk güçlerine kanunlar kapsamında kişi hak ve özgürlüklerine müdahale etme yetkisi tanınmıştır. Dolayısıyla bu yetki ile kolluk güçleri diğer kamu personellerinden ayrılmaktadırlar. Böyle bir yetkiyi kullanacak olan personel ile kurumların görevleri kapsamında sivil bir denetime tabi tutulması insan hakları ve demokratik bir yönetim açısından önem taşımaktadır. Kolluk güçleri hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla sivil alanlara müdahale etme yetkisi ile donatılmışken sivil bir otoritenin de kolluk güçlerini gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler kapsamında denetlemesi önem taşımaktadır. Sivil gözetim uygulamaları Türkiye için yeni bir kavram olmakla birlikte Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa için yaklaşık olarak 40 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Türkiye için yeni bir kavram olmasından dolayı sivil gözetim, kolluk kuvvetlerinin vatandaşlar

tarafından denetleneceği gibi yanlış algılamalara sebebiyet verebilmektedir (Babahanoğlu 2014: 101).

Bu noktada uluslararası bir tanımlamaya sahip olan sivil gözetim kavramını açıklamakta fayda görülmektedir: ““Kolluk kuvvetleri ve faaliyetleri ile bunların dayanağını oluşturan politikaların çok katmanlı ve sürekli olarak sivil otoriteler tarafından izlenmesi””dir. Bir diğer tanımlama ile sivil gözetim şu şekilde açıklanabilmektedir:

“...“hükümetten bağımsız organizasyonları (hakların savunucusu, ombudsman, bağımsız kolluk şikayet mekanizması, vb.)” ve bazen de sınırlı düzeyde (örneğin nezarethanelerde) teftiş yapmak üzere kamu otoriteleri tarafından resmen tanınmış olan vatandaş gruplarını kapsamaktadır (insan hakları kurulu üyeleri gibi).” (Babahanoğlu 2014: 101; Türkiye’de Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Projesi – Aşama II, <http://www.sivilgozetim.org.tr/Hakkimizda.aspx>, Erişim Tarihi: 27.02.2015).

Bu öneride il düzeyinde sivil toplum kuruluşlarının aktif bir biçimde görev yapacağı bir kurulun oluşturulması öngörülmektedir. Bu kurulun başında valilerin yer alması önerilmektedir. Böylece mülki yönetim sisteminin iç güvenlik konusunda daha aktif bir hale gelmesi sağlanmış olacaktır. Kurulun diğer üyeleri ise ilçe kaymakamları, il emniyet müdürü, il jandarma komutanı ve kıyı kesiminde yer alan iller için en yüksek rütbeli sahil güvenlik komutanıdır. Bu noktada oluşturulacak kurulda yalnızca örgütlü halk topluluğu olan sivil toplum kuruluşlarının yer alması kurulun demokratik yapısını daraltacağı öngörülmektedir. Böyle bir soruna sebebiyet vermemesi için Sivil Güvenlik Kurulu’na bireysel katılımın sağlanması gerekmektedir. Kurul’un her ay düzenli bir biçimde toplanması, mülki yönetim amirlerinin, kolluk gücü yetkililerinin ve sivil toplum kuruluşlarının fikirlerinin dinlenmesi, değerlendirilmesi ve il güvenliği hakkındaki çözümlenmeyi bekleyen sorunlara çarelerin üretilmesi öngörülmektedir. Aynı zamanda Kurul’a bireysel katılımın sağlanabilmesi için elektronik posta, faks (belgegeçer) ve mektup ile şikâyetlerin iletilmesi ve çözümsel önerilerin sunulmasının olanağının yaratılması gerekmektedir. Çünkü il sınırları içerisinde yaşayan her bireyin kendisini doğrudan ilgilendiren güvenlik, genel asayiş ve kent yaşamını sıkıntıya sokan konular hakkında fikir beyan etme hakkı bulunmaktadır.

Sivil Güvenlik Kurulunun temel hedefleri ve sağlayabileceği faydalar şu şekilde sıralanabilmektedir (Türkiye’de Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Projesi – Aşama II, <http://www.sivilgozetim.org.tr/Hakkimizda.aspx>, Erişim Tarihi: 27.02.2015):

- Sivil Güvenlik Kurulu'nun çalışmaları sonucunda kolluk kuvvetleri ile sivil toplum kuruluşlarının ve sürece bireysel katılmak isteyen vatandaşların arasında il güvenliği üzerine ortak bir anlayış ve ortak bir akıl geliştirmek,
- Avrupa Birliği'nin üzerine sıklıkla vurgu yaptığı yerellik ilkesinin güvenlik konuları ile bütünleşmesini sağlamak ve Türkiye'de bu alanda kanuni düzenlemelerin yapılması için olanak yaratmak,
- Kolluk kuvvetlerinin etkin bir biçimde denetlenebilmesi için İçişleri Bakanlığı'nın, il ve ilçe yönetimlerinin denetim kapasitelerini arttırmaktır.

### 3.2.14. Valilik Konseyi

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğü'nde konsey kavramı iki şekilde tanımlanmaktadır: Bu tanımlamalara göre konsey, “Yönetim görevi yüklenmiş kimselerden oluşan topluluk” ve “Bazı sorunları görüşüp tartışmak için toplanan meclis” Anlamlarına gelmektedir (Türk Dil Kurumu Sözlüğü, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&view=bts](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts), Erişim Tarihi: 07.01.2015). Valilik Konseyi önerisinin çıkış noktası 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi'nde ifade edilen Kent Konseyleri'dir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi kent konseylerini şu şekilde tanımlamıştır: “Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehriyet bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.” Aynı maddenin ikinci fıkrasında kent konseylerinin katılımcıları sıralanmıştır. Buna göre kent konseylerinin katılımcıları şu şekilde sıralanabilmektedir: “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları”, “sendikalar”, “noterler”, (varsa) “üniversitelerin temsilcileri”, “sivil toplum örgütlerinin temsilcileri”, “siyasî partilerin temsilcileri”, “kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri”, “mahalle muhtarlarının temsilcileri” ve “diğer ilgili kişi ve kurumlar” oluşmaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 05.01.2015).

Kent konseyleri yerel yönetim uygulamasının somut şeklidir. Yerel yönetim ise çok aktörlü ve çok boyutlu yönetim şeklinin bir yansımasıdır. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş aşamasında yönetimde köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu süreç içerisinde yeni düşünceler, yeni yapılanmalar, yeni ilişkiler ve yeni yönetim modelleri

ortaya çıkmıştır. Bu yeni oluşumların hepsi mevcut yönetim modellerinin sorgulanmasına sebep olmuştur. Yönetim ihtiyacı yükselen oranda artmakla birlikte yeni yönetim modellerinin çıkış noktası yönetime vatandaşın da dâhil edilmesi olmuştur. Bu amaçla yönetişim kavramı ortaya atılmıştır. Yönetişim kavramı Dünya Bankası tarafından 1989 yılında yayımlanan “Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth; A Long Term Perspective Study” isimli Rapor’da “iyi yönetişim” biçimiyle kendisine yer bulmuştur (Kerman vd. 2011: 14-15).

Yönetişim kavramı karar alma süreçlerinde devletin yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da yer almasını öngörmektedir. Yerel düzeyde yönetişim ise katılımcıların yönetim sürecine en kolay biçiminde dâhil olmasının yollarını açacak bir kavram olduğu benimsenmiştir. Çünkü yönetime katılım yukarıdan aşağıya veya ulusal düzeyden yerel düzeye doğru artış göstermektedir. Aynı zamanda bu sıralama katılım yollarını ve yöntemlerini de kolaylaştırmaktadır. Yerel yönetişim demokratik kavramsal boyutu ile katılımcılara daha fazla söz hakkı tanıyan yeni bir kurgu olarak ortaya çıkmaktadır (Kerman vd. 2011: 16-17).

Kent konseyleri yerel düzeyde kent yönetimlerine katılımı arttıracak yapılanma olarak ortaya çıkmıştır. Bir diğer ifadeyle Kent konseyleri yerel hedeflerin belirlenmesinde ve yerel sorunların çözümünde ortak aklın oluşturulması için yerel halkı ortak bir noktada buluşturan demokratik yapılanmalardır. Kent konseylerinin katılımcıları devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Bununla birlikte örgütlenmemiş yerel halk da bireysel veya toplu olarak Kent konseylerinde kendilerine yer bulabilmekte kent yönetimi hakkında söz sahibi olabilmektedirler. Kent konseyleri yönetimde “ortaklık” modelinin uygulamaya geçirildiği, katılımcılık, demokrasi ve yönetişim ilkelerinin gereklerinin yerel demokrasiyi güçlendirmesi için kullanıldığı bir araç niteliğindedir. Yapılanmanın özünde yer alan yönetişim ilkesi sonucunda çok aktörlü yönetim düşüncesi uygulamaya geçirilebilmektedir (Bozkurt 2014: 235).

Kent konseylerinin temel amaçları şu şekilde sıralanabilmektedir (Görmez ve Altınışık 2011: 43-44):

- Kentin esenliğinin sağlanabilmesi için kenti doğrudan ilgilendiren faaliyetleri gerçekleştirmek,
- Kent halkının yaşanabilir bir kent sınırları içerisinde yaşayabilmesi için alınması gereken önlemleri uygulamaya geçirmek,

- Kentin çevre düzeninin sağlanabilmesi için gerekli olan faaliyetleri uygulamaya geçirmek,
- Kent yönetiminin daha demokratik ve katılımcı olabilmesi için girişilen çabaları yönetime uygulayabilmektir.

Kent konseyi benzeri uygulamalar il düzeyinde de farklı isimler altında uygulanabilmektedir. Örneğin “İl Konseyi”, “İl Kurultayı”, “İlçe Kurultayı” gibi isimler altında uygulamaya geçirilebilmektedir (Kaypak 2011: 141).

Valilik Konseyi önerisinde valilik bünyesinde kurulacak bir birimin aylık periyotlarda toplanarak il yönetiminde ortak bir aklın meydana çıkarılması öngörülmektedir. Bu sayede merkezi yönetimin temsilcisi konumunda bulunan il yönetiminin yerel düzeyde yerel halkın da katılımı ile daha ileri bir seviyeye taşınması öngörülmektedir. Valilik Konseyi'nin aylık toplantılarında ana gündemin il valisi tarafından belirlenmesi önerilmekle birlikte Konsey'in diğer katılımcılarının tartışmaya açmak istedikleri bütün başlıkların aynı toplantıda tartışılması önem taşımaktadır. Bu kapsamda her ay düzenli bir biçimde tartışılması önerilen ana konu başlıkları şunlardır: Eğitim, sağlık, istihdam, kentleşme, çevre, göç, sanayi, kalkınma, sosyal yardımlaşma, kültürel mirasların korunması, turizm, tarım ve hayvancılıktır. Bununla birlikte kıyı kesimlerinde yer alan iller için balıkçılık faaliyetleridir.

Ancak bu öngöründe yalnızca yerel halk ile valilik kurumunun ortak akıl oluşturması öngörülmemektedir. Bu öneri kapsamında konseyin başkanı il valisi olmakla birlikte konseye sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, özel sektör temsilcileri, il müdürleri (hukuk işleri müdürü, defterdar, il milli eğitim müdürü, il çevre ve şehircilik müdürü, il sağlık müdürü, il gıda, tarım ve hayvancılık müdürü, emniyet müdürü, nüfus müdürü, jandarma komutanı), ilçe kaymakamları, il, ilçe ve büyükşehir belediye başkanları, üniversite rektörleri, rektör yardımcıları ve fakülte dekanlarının da katılımı öngörülmektedir. Bu sayede il genel yönetiminin il yerel yönetimi modeline yaklaşması kolaylaşabilecektir. Böylece il genel yönetimi merkezi yönetimin temsilcisi olmaktan uzaklaşmadan yerel düzeyde yerel halkın da temsilcisi olmak konumuna kavuşabilecektir. Dolayısıyla il genel yönetimi yalnızca merkezi yönetimin kendisine ulaştırmış olduğu emirleri yerine getiren bürokratik ve pasif bir kurum olmaktan uzaklaşarak eylemli, gelişmelere açık ve aktif bir yönetim birimi olabilecektir. Böylece merkezi yönetimin iş

yükü de azalabilecek ve temel görevleri olan milli savunma, adalet, milli eğitim, genel sağlık gibi hizmetlere daha fazla zaman ayırabilecektir.

Önerilen bu yöntem ile il genel yönetimi il düzeyinde gerçekleştirilen yerel ve genel bütün faaliyetlerin içerisinde doğrudan yer alabilecek ve hukuka aykırı gördüğü veya milli çıkarlara ters düşen uygulamaları anında tespit ederek henüz meydana gelmeden ve olumsuz bir sonuç üretmeden ortadan kaldırabilme imkânına kavuşmuş olabilecektir. Bu önerinin en önemli faydası il düzeyinde ortak aklın ortaya çıkartılması suretiyle yönetimde yönetim modelinin uygulamaya geçirilebileceği öngörüsüdür.

Valilik Konseyi'nden beklenen faydaları maddeler halinde şu şekilde sıralamak mümkündür:

- İl yönetiminde ortak bir akıl yaratmak,
- Çok aktörlü yönetim modeline uygun olarak farklı unsurları il yönetimine dahil etmek,
- İl genel yönetimini merkezi yönetimden uzaklaştırmadan il yerel yönetimi modeline yaklaştırmak,
- İl yönetiminde farklı unsurların fikirlerinden faydalanmak,
- İl yönetiminde farklı aktörlerin yer aldığı bir danışma kurulu kurmak,
- İlin yaşamış olduğu sorunlara farklı kesimlerin farklı bakış açısı ile yaklaşmak ve çözümsel öneriler sunmak,
- İl yönetimi seviyesinde çok aktörlü yönetim modelini uygulamaya geçirebilmek,
- Özel sektörün taleplerinin il seviyesinde dinlenmesini, değerlendirilmesini ve çözüme kavuşturulmasını sağlamak,
- İlin sorunlarını il sınırları içerisinde katılımcı bir yaklaşım tarzı ile çözümlenmek,
- İlin yaşanabilir bir mekân haline getirilebilmesi için öneriler sunmak ve olumlu görülen önerileri uygulamaya geçirmek için gerekli olan kararları almaktır.

Sonuç itibarıyla Valilik Konseyi önerisinin bir danışma meclisi ve ortak akıl üreten bir düşünce topluluğu niteliğinde olduğu öngörülmektedir. Bu noktadaki temel amaç il yönetiminde çok aktörlü yönetim modelinin il halkı ve yukarıda sıralanan diğer unsurlarla

birlikte uygulamaya geçirilmesi ve il düzeyinde ortak bir aklın ortaya çıkartılabilmesi hedefidir.

### 3.2.15. Valiler Konseyi

Konsey kavramının yukarıda verilen tanımlamasına tekrardan değinmek önem taşımaktadır. Buna göre konsey, “Yönetim görevi yüklenmiş kimselerden oluşan topluluk” ve “Bazı sorunları görüşüp tartışmak için toplanan meclis” şeklinde tanımlanabilmektedir (Türk Dil Kurumu Sözlüğü, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&view=bts](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts), Erişim Tarihi: 07.01.2015). Dolayısıyla bu öneride valilerin de yönetim görevi üstlenmiş kişiler olarak kendi aralarında oluşturacakları bir konsey öngörülmektedir. Bu konseyin temel amacı ve faydası il yönetim birimlerinin sorularının görüşüldükten sonra ortak bir aklın ve çözüm önerilerinin ortaya çıkarılmasıdır. Her il kendi bulunduğu coğrafi konuma göre farklı ihtiyaçlara sahip olabilmektedir. Bununla birlikte illerin ihtiyaçlarının farklı olmasından, halkının adet ve geleneklerinden, bulunduğu coğrafi konumdan, iklim şartlarından, denize kıyısı olup olmadığından, nüfus sayısından ve gelişme oranından kaynaklanan sebeplerden dolayı tecrübeleri de farklılık göstermektedir. Bu farklı tecrübeler farklı iller için çözüm önerisi olabilecek niteliktedir. Örneğin İstanbul ilinin yaşamış olduğu ve çözüme kavuşturduğu bir sorun başka bir il için kendi sorunları adına çözüm olabilmektedir. Bu sebepten dolayı bu tecrübelerin tartışılabileceği ve çözüm önerilerinin sunulabileceği bir konseyin toplanması öngörülmektedir.

Valiler Konseyi Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) var olan Ulusal Valiler Birliği’ne (The National Governors Association (NGA)) benzetilebilmektedir. Ulusal Valiler Birliği eyalet sistemine göre örgütlenmiş olan ABD’nin 55 eyalet valisinin katılımı ile oluşturulan bir kurumdur. Bu kurum 55 eyalet valisinin görüşmeleri sonucunda ortaya çıkartmış oldukları sonuçları tek bir ses olarak merkezi yönetime iletilmesini sağlayan aracı bir unsurdur. Bununla birlikte bu kurum veya birlik merkezi yönetim tarafından çıkarılan kanuni düzenlemeler hakkında merkezi yönetime görüş bildirmekte ve eyalet düzeyinde yaşamış oldukları sorunları kendileri tarafından üretilmiş çözüm önerileri ile birlikte merkezi yönetime ulaştırmaktadır. Bununla birlikte Ulusal Valiler Birliği göreve yeni başlamış veya mevcut durumda görevde olan ancak çeşitli sorunlar yaşayan valilere yönetim ve diğer konularda destek sağlamaktadırlar (The National Governors Association, <http://www.nga.org/cms/about>, Erişim Tarihi: 27.04.2015). Tarafımızca önerilen konseyde

de yaptığımız vurgu kapsamında Türkiye genelinde görev yapan 81 il valisinden ortaya çıkan ortak bir aklın sonuçlarının merkezi yönetime iletilmesi öngörülmektedir.

Valiler Konseyi'ne 81 il valisinin katılımı öngörülmektedir. Konsey'in merkezinin Ankara olması planlanmakla birlikte değişik zamanlarda şartları müsait olan başka illerde de toplanılması uygun görülmektedir. Valiler Konseyi'nin asil üyeleri 81 ilin aktif valilerinin olması öngörülmekle birlikte sonuç kısmında öneri sunabilecek emekli ve merkez valilerinin de dinleyici olarak yer alması ortak aklın ve farklı çözüm önerilerinin ortaya çıkabilmesi adına olumlu bir yaklaşım olacaktır.

Valiler Konseyi'nin yönetsel yapılanmasının 1 Başkan, 5 Başkan Yardımcısı ve 1 Genel Sekreter'den oluşturulması öngörülmektedir. Başkan, Başkan Yardımcıları ve Genel Sekreter her yıl 81 il valisinin kendi aralarından yapacağı seçimle belirlenmesi hem demokratik bir yönetim yapılanması olması adına hem de Konsey'in dinamikliği adına faydalı olacağı öngörülmektedir.

Valiler Konseyi'nin her 6 ayda bir toplanması öngörülmektedir. Ancak gerekli görüldüğü durumlarda ve Konsey Başkanı'nın çağrısı üzerine toplanma aralığı farklılık gösterebilmektedir.

Valiler Konseyi'nin her toplantısından sonra çıkan kararların "Sonuç Bildirgesi" başlığı altında toplanması ve başta Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığı olmak üzere diğer tüm bakanlıklara gönderilmesi öngörülmektedir. Çünkü mülki yönetim sistemi merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi ve diğer bir deyişle uzantısıdır. Mülki yönetim sisteminin önerilerinin de merkezi yönetim tarafından dikkate alınması hem merkezi yönetimi güçlendirecek hem de vatandaşların huzur ve refahına katkı sağlanmış olacaktır. Çünkü aktif bir biçimde il yöneticiliği yapan valiler doğrudan hem ilin sorunları hem de vatandaş ile yüz yüze kalmalarından dolayı merkezi yönetimin il düzeyinde politika belirlerken gözden kaçırabileceği hususları tespit edebilmek açısından daha kolay bir sonucu ortaya çıkartabilmektedirler. Bu öneriden beklenen bir diğer fayda da il yönetimi açısından çıkarılacak kanun ve diğer mevzuat hükümleri kapsamında merkezi yönetime öneriler sunmaktır. Dolayısıyla üst düzey bir yöneticinin yöneticilik görevi sırasında aktif bir sürece dâhil olması öngörülmektedir.

Valiler Konseyi'nin en önemli görevi vali atamaları konusunda olması öngörülmektedir. Bilindiği üzere Türkiye'de valiler 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi'ndeki hükme göre atanmaktadırlar. Buna göre; "Valiler,



İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar” şeklinde ifade edildiği gibi merkezi yönetim tarafından atanmaktadırlar. Bu durumda herhangi bir değişikliğin yapılması öngörülmemekle birlikte vali atamaları konusunda Valiler Konseyi tarafından öneri niteliğinde vali adaylarının gösterilmesi öngörülmektedir. Böylece valilerin siyasi kimliklerinin yok edilmeden yalnızca zayıflatılarak yönetici kimliklerinin ortaya çıkartılması da sağlanmış olacaktır.

Vali atamalarında yaşanan sakıncaların veya sorunların giderilebilmesi için tarafımızca önerilen bu yöntemin bir diğer fikrinsel kökeni de Dr.Mustafa Gönül’ün “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler” adlı makalesinde yer almaktadır<sup>9</sup>. Ancak temel kurgu Amerika Birleşik Devletleri Ulusal Valiler Birliği örneği üzerinden tamamlanmıştır.

Gönül, vali olacak kişilerin seçimi aşamasında hükümete öneri sunabilecek ve “Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfından” oluşturulacak bir kurulun görevlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu kurulun temel görevi vali atamaları konusunda “vali olabilecek adayları” tespit ederek hükümete öneri niteliğinde bir rapor halinde sunmaktır (Gönül 1992: 57). Tarafımızca sunulan öneride ise ayrı bir yapılanmanın (Kurul’un) kurulmasının gerekli olmadığı düşüncesi içerisindeyiz. Çünkü oluşturulacak bir Kurul’da görev yapacak kişilerin sayısı belirli bir seviyede kalacak ve diğer eylemli valilerin söz hakkı bulunmayacaktır. Böylece ayrı bir bürokratik ve hiyerarşik bir yapılanmanın meydana getirilmesinin yolu açılabilir. Aynı zamanda vali olmak isteyen kişilerin bu Kurul üyeleri ile yakın iletişim içerisine girmek isteyebilecekleri olasılığını da göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Valiler Konseyi’nde ise 81 il valisinin tamamı söz hakkına sahip olacak ve her toplantıda (yukarıda da belirtildiği gibi) Konsey’in yönetim kurulu geçici olarak seçilecektir. Böylece sabit bir oturum yönetiminin olmamasından dolayı her toplantıda bütün valilere görev hakkı tanınmış olacaktır. Bir diğer ifadeyle Valiler Konseyi’nin oturum (veya toplantı) yönetimi dinamik bir konumda bulunacaktır.

Valiler Konseyi’nin öngörülen diğer görevleri şunlardır:

- İl yönetim birimlerinin sorunlarını tespit etmek ve çözüm önerileri üretmek,
- Farklı illerin farklı tecrübelerini paylaşarak ideal bir il yönetiminin ortaya çıkmasını sağlamak,

<sup>9</sup> Daha ayrıntılı bilgi için: (Bkz. Mustafa Gönül, “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 3, Eylül, 1992, s. 51-70, s. 69.)

- Güvenlik sorunları yaşayan illerin huzur ve refahının sağlanabilmesi amacıyla gerekli tedbir önlemlerinin alınabilmesi için öneriler üretebilmek,
- Yabancı devletlerin il yönetimlerinin incelenmesi sonucunda uygun görülen modellerin, uygulamaların ve çözüm önerilerinin Türkiye'ye uyarlanmasını sağlamak,
- İlçe sorunlarını tartışmak ve çözüm önerileri sunmak,
- Kaymakamların performanslarını değerlendirmek ve Sonuç Bildirgesi'nde bu değerlendirmelere yer vermek,
- İl emniyetinden sorumlu olan yönetici sınıfındaki emniyet görevlilerinin performans değerlendirmelerini yapmak ve Sonuç Bildirgesi'nde bu değerlendirmelere yer vermek,
- İl İdare Şube Başkanları'nın çalışmalarını değerlendirmek ve Sonuç Bildirgesi'nde bu değerlendirmelere yer vermek,
- İl yönetim birimlerinin yerel yönetim birimleri ile olan ilişkilerinin değerlendirmesi yapmak,
- Yerel yönetim birimlerinin çalışmalarını, uygulamalarını ve faaliyetlerini merkezi yönetimin vesayet denetimi yetkisi kapsamında değerlendirmek ve Sonuç Bildirgesi'nde bu değerlendirmelere yer vermektir.

### **3.2.16. Kentsel Gelişme İzleme ve Koordinasyon Birimi**

Kentleşme kent alanlarında yaşayan insanların nüfuslarının artmasını ifade eden bir kavramdır. Bu kavram kırsal kesimin dağınık, plansız ve düzensiz yaşantısından vazgeçilerek planlı, düzenli ve belirli mekânlar kapsamında yoğunlaşmış yaşam alanlarına geçiş yapılması şekliyle ortaya çıkmaktadır (Şahin 2010: 6).

Kentleşme temelde sanayi devriminin bir sonucudur. Bu sebepten dolayı kentleşme sanayi devriminin ortaya çıkartmış olduğu toplumsal ve mekânsal değişimleri yansıtmaktadır. Türkiye'de II. Dünya Savaşı sonrasında yönetsel ve toplumsal alanlarda hızlı bir dönüşüm süresi yaşanmaya başlanmıştır. Bu dönüşüm sürecinden kentsel mekânlar da doğrudan etkilenmiştir. Nüfus sayısında yaşanan hızlı artış, tarımda makineleşme ve kentsel alanların çekiciliği kırdan kente göçü hızlandırmıştır. Bu süreç içerisinde kentler gelişmeye başlamıştır. Kentsel Gelişme ile ifade edilmek istenen husus kentlerin mekânsal, toplumsal sosyal yönden gelişme göstermesidir. Kentsel Gelişme

özellikle son yıllarda “kent imarı” ve “kentsel planlama” unsurları ile kentlerin mekânsal gelişimini sağlayan niteliği ile dikkat çeker bir hale gelmiştir (Özel 2005: 120-121).

Bu önerinin temel hedefi “kent imarı” ve “kentsel planlama” kavramlarının kentsel gelişme açısından taşımış oldukları öneme vurgu yapmaktır. Bu amaçla valilerin illerde imar denetimi konusunda birinci dereceden yetkilendirilmesi gerekmektedir. Aynı zamanda illerde valilerin başkanlığında “Kentsel Gelişme İzleme ve Koordinasyon Birimi”nin kurulması gerekmektedir. Kentsel Gelişme İzleme ve Koordinasyon Birimi’nin illerde büyükşehir belediyesi veya il belediyesi ile koordineli bir biçimde çalışması öngörülmektedir.

Kentsel Gelişme İzleme ve Koordinasyon Birimi’nin görevleri şu şekilde sıralanabilmektedir:

- İllerde büyükşehir belediyeleri veya il belediyeleri ile koordineli bir biçimde çalışarak yapı imar denetimlerini gerçekleştirmek ve süreci takip etmek,
- İllerde kentsel gelişmeyi sağlamak,
- Çarpık, düzensiz ve kanun dışı yapılaşma ile mücadele etmek,
- Yapıların deprem gibi doğal afetlere karşı dayanıklılıklarını denetlemek,
- Eski dere yatağı, kum zemin veya kaygan toprak alanları üzerinde yapı inşa edilmesini engelleyici tedbirler almak,
- İllerde okul, öğrenci yurdu, hastane ve kamu binaları gibi toplu yaşama ve iş görme yapılarının düzenli denetimlerini sağlamak,
- Özel yapı denetim firmalarını yetkilendirmek ve çalışmalarını kapsamında denetlemek,
- Eski ve tehlike yaratan yapıları güvenli bir biçimde yıkmak,
- Yapılarda kullanılan malzemelerin kalitesini denetlemek,
- Kentlerde yaşam kalitesinin geliştirilmesine katkı sağlamak,
- Mahallelerin doğasına zarar verebilecek yapılanmalara karşı gerekli olan tedbirleri almaktır.

Kentsel Gelişme İzleme ve Koordinasyon Birimi’nden beklenen faydalar şunlardır:

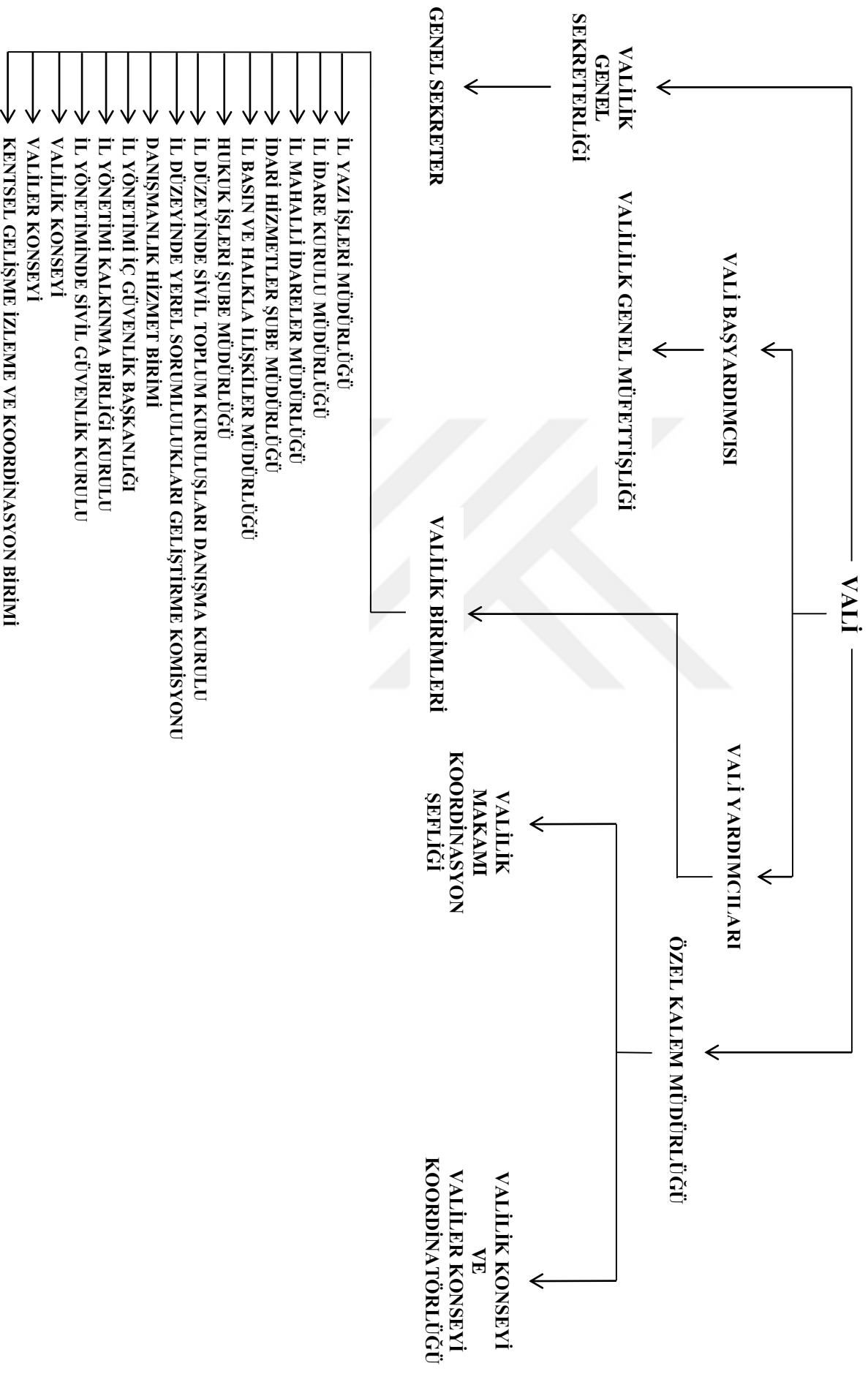
- Valilik dâhilinde kurulacak bu birimin büyükşehir belediyesi veya il belediyesi ile koordineli bir biçimde çalışması sonucunda çarpık kentleşme, hukuk dışı kentleşme, dayanıksız yapılaşma, uygunsuz zemin üzerinde inşa edilme gibi

olumsuzluklar ile mücadele edilmiş olacaktır. Bu mücadelenin merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ortak bir çabası ile gerçekleştirilmesi sonucunda kentsel gelişmenin yalnızca yerel değil, aynı zamanda merkezi yönetimi ilgilendiren bir konu olduğunun da vurgusu yapılacaktır. Bu kapsamda merkezi yönetimin bu alanda ayrı bir kaynak ayırmasının da mümkün olabileceği öngörülmektedir.

- Kent imarının, yapı ve zemin denetiminin, doğal afetler ile mücadele kapsamında belirli standartları geliştirmenin tek bir merkezden koordine edilerek ortak bir uygulamanın sağlanması hedeflenmektedir. Bu sayede merkezi yönetimin de sürece dahil olması önem taşımaktadır.
- Özel yapı denetim firmalarının nasıl ve hangi ölçütler ile çalıştığının denetimlerinin yapılması ve gerekli şartlarda müdahale edilmesi sağlanacaktır.
- Yapı denetimleri konusunda yaşanabilecek herhangi bir eksiklik, yetersizlik ve yolsuzluk sorunlarına fırsat verilmesinin önüne geçilmiş olacaktır.
- Deprem gibi ülkenin tamamını ilgilendiren çok boyutlu doğal afetler ile il düzeyinde tek bir merkezden koordineli bir biçimde mücadele edilmesine olanak tanınmış olacaktır.
- İmar planlama alanında yerel yönetimler ve merkezi yönetimin koordineli bir biçimde çalışması kolaylaşacaktır.
- İmar planlaması konusunda yaşanabilecek herhangi bir aksaklığın, yolsuzluğun ve kanun dışılık durumunun tespit edilmesi kolaylaşacak ve gerekli yerlerde müdahale edebilme imkânı yaratılmış olacaktır.
- Planlı, koordineli ve denetimli bir yapılanma sayesinde yaşam kalitesi artırılmış olacaktır.
- Kentleşmenin yalnızca belirli alanlarda yoğun bir biçimde değil, kentin geneline düzenli bir biçimde dağıtılmasının koordinasyonunu yapmak kolaylaşacaktır.

Kentsel Gelişme İzleme ve Koordinasyon Birimi'nin başında il valisi olacaktır. Birim'de görevlendirilecek memurların tamamı valilik personelinden olması öngörülmektedir. Ancak Birim'in çalışmaları kapsamında ilçe ve il veya büyükşehir belediyesi ile sürekli bir biçimde iletişim halinde olması öngörülmektedir.

Şekil 5: Türkiye'de İl Yönetimi Sistemi Teşkilat Şeması (Model Önerisi)



## SONUÇ

Mülki idare sistemi köken açısından eski dönemlere dayanmakta olup Osmanlı Devleti'nden bir miras olarak Türkiye Cumhuriyeti'ne geçiş yapmıştır. Bu mirasın bütüncül bir yaklaşım ile değerlendirilmesinden sonra devletin taşra yönetim sistemi şeklinde algılanması daha gerçekçi değerlendirmelerin yapılabilmesi açısından önem taşımaktadır.

Taşra yönetiminin Türkiye Cumhuriyeti devleti açısından önemi anayasada kendisine yer bulacak kadar büyüktür. 1982 Anayasası'nın 126. maddesi'nin birinci fıkrasında "... merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" hükmü yer almakta ve ikinci fıkrasında ise illerin idaresinin yetki genişliği ilkesine dayanacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla il yönetimi sistemi üzerinde önemle durulması gereken bir yapılanmadır. Bununla birlikte 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesi'ne göre; "Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır." Buna göre il yönetiminin başında bulunan vali yalnızca ili yöneten kişi değil, aynı zamanda devletin ve hükümetin il sınırları içerisinde görünen yüzü, tutan eli ve konuşan dilidir. İl halkının devleti ve hükümeti valinin izinden takip etmesi ve sorunlarının birinci dereceden çözüm merkezi olarak valiyi ve valilik makamını görmesi gerekmektedir. Bu gerekliliğin ilkesel hali de yetki genişliği ilkesi kapsamında kendisini göstermektedir. Devlet, vatandaşın sorunlarının hızlı ve kolay bir biçimde çözümlenmesi, bürokratik engellerle karşılaşılmasından ve vatandaşın mağdur edilmemesi için il yöneticisi olan valiye kendisine sormadan karar alma yetkisi tanımıştır. Vali bu yetkisini kullanarak il halkının sorunlarına yerel düzeyde çözümler üretmektedir. Ancak bu durum uygulamada gerçek anlamda olması gerektiği gibi işlememektedir. Bu çalışmada il yönetiminin yerellik ilkesi kapsamında yeniden modellenerek yönetim sistemimize kazandırılması çabası içerisine girilmiştir. Bu çabanın bir diğer kurgusu da 1982 Anayasası'nın 126. maddesi'nde ifade edilen örgütlenme biçiminin dayanması gereken ölçütlerin belirsizliğine bir çözüm önerisi sunmak oluşturmaktadır. Merkezi yönetimin taşrada coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre örgütleneceği hükme bağlanmakla birlikte bu unsurların nasıl bir sonuç ortaya çıkarttığı konusunda farklı anlamlandırmalar söz konusu olabilmektedir. Örneğin coğrafya durumundan yöneticilerin ve vatandaşların nasıl

bir anlam çıkarması gerektiği sorusunun cevabının verilmesi gerekmektedir. Bu gereklilik de göz önünde bulundurularak bu tür belirsizliklerin ortadan kaldırılabilmesi için il yönetimi sistemine farklı çözümsel öneriler sunulmuştur.

Mevcut durumda yerellik ilkesinin kurgulanmış olduğu unsurlar çerçevesinde mülki yönetim sistemi yerel yönetimler karşısında güç kaybetmeye başlamıştır. Özellikle ilçe, il ve büyükşehir belediyelerine gösterilen özen karşısında mülki yönetim sistemi sahipsiz bir konuma düşürülmektedir. Bu noktada üzerine vurgu yapılması gereken konu, mülki yönetim sisteminin yerel yönetimlere göre daha fazla önem taşıdığıdır. Çünkü üniter devlet yapılanması içerisinde ve idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında bütün yönetim birimleri ülkenin birliği, bütünlüğü ve vatandaşın refahı için görev yapmaktadır. Devletin ve hükümetin temsilciliğini üstlenen bir sistemin seçilmişler karşısında önemsizleştirilerek arka plana atılması kabul edilebilir bir yaklaşım tarzı değildir.

Türkiye'nin mevcut yapılanmasında vali seçimiyle göreve gelmemektedir. Bu sebepten dolayı valilik makamının ve valinin siyasi bir kimliği de bulunmamaktadır. Valinin siyasi yönden yürütme aracı olması ancak hükümetin siyasi programı kapsamında değerlendirilebilecek bir anlama sahiptir.

Bu çalışmada tarafımızca ilaç tedavisi yöntemi olarak tarif edilen ve il yönetimi sisteminin daha etkili ve verimli bir biçimde çalışmasını sağlayabilecek yedi adet özgün öneri sunulmuştur. Bu önerilerin niteliği il yönetiminin mevcut durumda yaşamış olduğu sorunlarına çözümsel yaklaşımlar sergileyebilecek ölçütedir. Öneriler geliştirilirken uygulanabilirlik düzeyleri ve yaşanan sorunlara çözüm olabilecek veya üretebilecek nitelikte olmaları göz önünde bulundurulmuştur.

1982 Anayasası'nın 126. maddesi ile 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 1. maddesi'nde ifade edilen merkezi yönetimin kuruluş açısından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre bölümleneceği hükmünün ne anlama geldiğini açıklayabilmek ve içeriğini genişletebilmek amacıyla tarafımızca standartlar tablosu geliştirilmiş ve il konumuna yükselmek isteyen bir ilçenin cevaplaması gereken soru listesi hazırlanmıştır. Bu önerimizde vurgulanmak istenen husus yeni bir il kurulmasının ölçütlerinin kesin hükümlere bağlanması gerekliliğini bir tablo haline getirerek ve ardından kontrol listesine dönüştürerek ilçelerin siyasi sebeplerden dolayı il yapıldığı şikâyetlerinin önüne geçebilmektir. Örneğin tablolarımızda ifade edilen ölçütlere sahip olmayan bir ilçenin yalnızca hükümetin siyasi kararı ile il yapılması hem

kaynak israfına sebep olabilecek hem de il olmanın değerini aşağılara çekebilecektir. Bu bağlamda değerlendirildiği takdirde ilçelerin il yapılmadan önce cevap verilmesi gereken kesin soruların varlığı kaçınılmazdır. Bu sorulara cevap veremeyen ilçelerin il yapılmaması gerektiğini vurgulamak önerinin ruhunda yer almaktadır. Tarafımızca oluşturulan tablolarda yer alan ölçütlerin il kurulması aşamasında hükümet tarafından dikkate alınması durumunda kamunun kıt kaynaklarının siyasi sebeplerden dolayı hesapsızca tüketilmesi sorununun önüne geçilebileceği inancı içerisindeyiz. Çünkü belirli bir aşamaya gelebilmek veya bir değere ulaşabilmek için sahip olunması gereken niteliklerin varlığı yaşamın her aşamasında mevcuttur. Bu açıdan değerlendirildiği takdirde ilçelerin yalnızca coğrafya durumu, kamu hizmetlerinin gerekleri ve ekonomik şartlar olmak üzere altlarının doldurulması gereken üç ölçüt kapsamında il yapılmaları durumu cevaplandırılması gereken soruları da beraberinde getirmektedir. Bu noktada yapılmaya çalışılan uğraş bir ilçenin il olabilmesi için gerekli olan ölçüt tablosunu meydana getirebilmektir.

Büyük Valilik Önerisi'nde 81 il 9 kümeye bölümlenmiştir. Bu noktadaki temel amaç aynı coğrafya üzerinde konumlanan ve birbirine tarihi değer, sanayi ve turizm geliri, eğitim kapasitesi, tarım, hayvancılık ve sağlık olanakları açısından yakın olan illerin yaşamış oldukları sorunlarına ortak çözümlerin üretilebilmesi için bir bütün haline gelebilmelerini sağlayabilmektir. Bununla birlikte illerin asayiş ve güvenlik sorunlarının bulunup bulunmadığı da dikkat edilen ölçütler arasında yer almaktadır. Büyük Valilik altında konumlanmış 9 valilik biriminin temel görevleri illerin yaşamış olduğu sorunlarına çözümsel öneriler sunmak, valiliklerin faaliyetlerini denetlemek ve iller arasında dayanışmayı arttırmaktır. Büyük Valilik Sistemi'nin iller arasında "ombudsman" benzeri bir görevi yerine getirmesi ve böylece iller arasında olması gereken işbirliğinin de artırılması öngörülmektedir. Büyük Valilik'lerin konumlanacağı illerin seçimi aşamasında 9 il içerisinde en fazla gelişmişlik gösteren, bulunduğu coğrafyada ekonomik, sanayi, eğitim, turizm ve kültürel miras değerlerine sahip olan, dünya genelinde diğer illere göre daha fazla tanınan, sosyal gelişmişlik açısından dikkat çeken ve önemli ölçüde öne çıkan iller tercih edilmiştir. Bu ölçütler dikkate alınmakla birlikte son tercih aşamasında ise önerinin sahibi olarak kendi tercih hakkımızı da kullandığımızı ifade etmek gerekmektedir.

Merkezi yönetimin taşra teşkilatının yerellik ilkesi kapsamında şekillendirilmesi gerekliliğine vurgu yapılan önerimizde ise valilik birimi ile yerel yönetimlerin arasında olması gereken yönetsel işbirliğinin sağlanması hususuna dikkat çekilmiştir. Bu önerinin



çıkış noktası 1982 Anayasası'nın 123. maddesi'nin idareyi bir bütün olarak kabul eden hükmüne dayandırılmaktadır. Bu hükme göre merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir dengenin kurulması gerekmektedir. Ancak genel yapı dikkatli bir biçimde incelendiği takdirde dengenin merkezi yönetime doğru kaymış olduğu görülebilecektir. Böyle bir durumun ortaya çıkmasında Türkiye'nin üniter yapıya sahip olmasının da etkisinin olduğu dikkatten kaçırılmaması gereken bir durumdur. Bununla birlikte çalışmada Türkiye'nin üniter yapısına zarar verebilecek hiçbir unsura yer verilmediğini ifade etmek gerekmektedir. Dolayısıyla önerimiz kapsamında hem üniter yapının muhafaza edilmesi hem de yerel yönetimler ile merkezi yönetimin arasında bir denge noktasının yakalanması gerekliliğinin orta yolunu bulmak temel amaç olarak belirlenmiştir. Bu amaç kapsamında merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il yönetimi ve il yöneticisinin başı konumunda bulunan vali ile il halkı arasında yerel nitelikli sorunların çözümlenebilmesi için bir köprünün kurulmasına çalışılmıştır. Bununla birlikte yerel yönetimler ile il yönetiminin işbirliği içerisine girmeleri ve özellikle il yönetiminin yerel yönetimleri (ihtiyaç durumunda) fikirsel, araç-gereç ve personel açısından desteklemesi hedeflenmektedir. Böylece iki yönetsel birim arasında bir denge noktasının yakalanması ve üniter devlet yapılanması dışına çıkılmadan ve vesayetçi yaklaşıma başvurmadan bütünlüğün sağlanması hedeflenmektedir.

Tarafımızca sunulan bir diğer öneri de "İller Yönetimi Komisyonu Önerisi"dir. Bu öneri kapsamında il yapılması planlanan veya istenen bir ilçenin il olabilmesi için gerekli şartları taşıyıp taşımadığı yönünde rapor düzenleyecek bir komisyonun oluşturulması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Böylece ilçelerin siyasi sebeplerden dolayı il yapılıyor söylemlerinin önüne geçilebileceği öngörülmektedir. Bir diğer açıdan değerlendirildiği takdirde mülki yönetim amirlerinin bu konuda söz sahibi olmaları gerekliliğine de vurgu yapılmaktadır. Çünkü ilçe ve il, mülki yönetim amirleri tarafından yönetilmekte ve kendi yönettikleri yönetsel birimler hakkında söz sahibi olmalarının yöneticilik niteliklerinin tamamlanması adına olumlu bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir. Bu önerimiz ile yukarıda söz ettiğimiz standartlar tablosu önerisi bir bütünlük taşımaktadır.

Bu noktada ifade edilmesi gereken önemli bir husus bulunmaktadır. Tarafımızca sunulan önerilerin tamamı ile üniter devlet yapılanmasından uzaklaşmadan ve merkezi yönetimin birinci dereceden taşra teşkilatı olan il yönetimini yerellik ilkesi kapsamında yeniden şekillendirerek bir bütünlük oluşturmaya çalışan il yönetimi modelimiz birbirleri

ile bağlantılıdır. Bir diğer açıklama ile tarafımızca sunulan yedi özgün öneri ile kendi alanında orijinalliği ile öne çıkan il yönetimi modeli birbirlerini tamamlayan unsurları meydana getirmektedirler. Çalışma dikkatli bir biçimde incelendiği takdirde her unsurun birbiri ile bağlantılı olduğu görülebilecektir. Bu bağlantı il yönetimi sisteminin yerellik ilkesi kapsamında yeniden şekillenmesi gerekliliği üzerinden sağlanmaya çalışılmıştır.

Devlet, hükümet olarak ifade edilen insan topluluğu tarafından yönetilmektedir. Her hükümetin devleti yönetim politikası birbirinden farklılık gösterebilmektedir. Bu noktada kabul edilmesi gereken husus devletin yönetim geleneği ve toplumun sahip olduğu hassas değerlerin kırmızı çizgi haline getirilerek her hükümet tarafından dikkate alınmasıdır. Bunun dışında hükümetlerin devleti yönetim politikalarını belirleme aşamasında kendi takdirleri kapsamında özgür olduklarını kabul etmek doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu kısa açıklamadan sonra önerimize dönmek gerekirse aşırı merkezîyetçiliğin sebep olduğu sorunları ortadan kaldırmak için il yönetiminin merkezi yönetimin belirlemiş olduğu politikalardan kendi işine yarayacak olanı seçmesi özgürlüğüne kavuşturulması gerekmektedir. Bu öneri Avrupa Birliği uygulamasından ilham alınarak Türk il yönetimi sistemine kazandırılmaya çalışılmıştır. Bu noktada il yönetimlerinin üniter devlet yapılanmasının hassasiyetlerine dikkat ederek hareket etmesi gerekliliğine ve özellikle il yönetimlerinin kendilerinin politika üretmeyeceğine vurgu yapılmaya çalışılmıştır. İl yönetimlerinin uygulayacakları politikalar merkezi yönetime ait olacaktır. İl yönetimleri ise çok sayıda politika arasından kendi işine yarayacak olanı veya olanlarını seçmesi öngörülmektedir.

Her il gerek bulunduğu coğrafi alan ve gerekse de diğer değişkenler açısından birbirlerinden farklılık gösterebilmektedir. Örneğin İstanbul ile Hakkari illerinin değişkenleri ile Trabzon ile İzmir illerinin değişkenleri birbirlerinden farklılık göstermektedir. Örnekleri genişletmek gerekirse spordan hayvancılığa, güvenlikten ekonomiye kadar geniş bir alanda sınıflandırma yapmak gerekmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiği takdirde sahip oldukları hayvancılık ve kış sporları (eğlenceleri) potansiyelleri açısından öne çıkan Erzurum ve Kars illeri ile güvenlik ve asayiş sorunlarının hızlı bir biçimde çözüme kavuşturulması gereken Diyarbakır ve Muş gibi iller birbirleri ile aynı nitelikleri taşımamaktadırlar. Çünkü Türkiye'deki mevcut 81 il "güvenlik, iklim, ekonomik, gelişmişlik, coğrafi konum, sosyolojik yapı" gibi değişkenler kapsamında birbirlerinden farklılaşmaktadırlar (Çimen 2012: 65). Bir diğer açıdan

değerlendirmek gerekirse değişken olarak tarif edilmeye çalışılan husus da ilgili farklılıkları vurgulamaya çalışılan kavramsal bir ifadedir. Devleti yöneten hükümetin eğitimden, güvenliğe ve sağlıktan sosyal yaşama kadar geniş bir çerçevede değerlendirilebilecek kamu politikaları mevcuttur. Bu önerimizde il yönetiminin hükümetin ilgili kamu politikalarından ihtiyaç duyduklarını almaları ve il sınırları içerisinde uygulamaları önerilmektedir. Bu noktada hükümete de görev düşmekte ve önerimiz kapsamında kamu politikalarını belirlerken biraz daha esnek davranması önem taşımaktadır. Örneğin İstanbul ili için hükümetin iç güvenlik politikasının uygulanmasına gerek yok ise hükümetin il yönetimine ilgili politikayı uygulaması için baskı yapmasına da gerek yoktur. Çünkü merkezi yönetim İstanbul'un gereklerini İstanbul il yönetiminden daha iyi bilememektedir. Bu noktada da çalışmamızın ruhunu oluşturan il yönetimi sisteminin yerellik ilkesi kapsamında şekillendirilmesi durumuna da vurgu yapılmaktadır.

Bir diğer önerimiz ise “Coğrafi Bölgeler Komitesi”dir. Bu önerimizde Türkiye'nin yedi coğrafi bölgeye ayrılmış olduğu ölçütünden hareketle her bölgede yer alan illerin bir bütün halinde düşünülmesi gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. İllerin, içerisinde yer aldıkları coğrafi bölgeyi sosyal, ekonomik ve kültürel anlamda kalkındırabilmek için faaliyet göstermeleri öngörülmektedir. Bu önerimiz dahilinde il yönetimleri yerellik ilkesi kapsamında şekillendirilmeye çalışılmaktadır. Bununla birlikte coğrafi bölgeler arasında yardımlaşma gerekliliğine vurgu yapılarak gelişmişlik düzeyinin eşitlenebileceğine dikkat çekilmeye çalışılmaktadır. Coğrafi Bölgeler Komitesi'ne üye olan valilerin coğrafi bölgenin kalkındırılması için öneriler sunması öngörülmektedir. Böylece Komite'nin bir danışma kurulu haline gelebileceği düşünülmektedir. İl yöneticisi olan valililerin ve illerin yaşamış oldukları sorunlarının çözüme kavuşturulması aşamasında coğrafi bölge düzeyinde ortak bir aklın ortaya çıkarılması gerekliliği önerinin ruhunda yer almaktadır. Coğrafi Bölgeler Komitesi'nin aylık olarak toplanması ve her toplantıda güvenlik, eğitim, sosyal kalkınma, yerel yönetimlerin sorunları, illerin sorunları, il ve yerel yönetim birimlerinin ilişkileri ve ilçelerin sorunları hakkında bir tartışma ortamının yaratılması öngörülmektedir. Coğrafi Bölgeler Komitesi'nden çıkan kararların yaptırım niteliklerinin bulunmadığını ifade etmek gerekmektedir. Komite'den çıkan kararların İçişleri Bakanlığı'na ve Başbakanlık makamına gönderilmesi merkezi yönetimin taşra için üreteceği kamu politikalarını belirlemesi aşamasında yönlendirici nitelikli olması açısından önem taşımaktadır.

Bir diğ er önerimizi oluşturan husus ise valilik sisteminin kademeli bir yapıya kavuşturulması ve Baş Vali unvanı ile yeni bir kadro ihdas edilmesi üzerine kurgulanmıştır. Kademeli valilik isteminde en az 3 kademedan oluşan il sistemi önerisi geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu önerinin temel amacı farklı hassasiyetlere sahip olan illerin tecrübeli valiler tarafından yönetilmesi gerekliliğine vurgu yapmaktır. İllerin sınıflandırılması aşamasından illerin gelişmişlik düzeyi, güvenlik sorunu olup olmadığı, sahip olduğu nüfus oranı, konumlandığı coğrafi alan ve iklim koşulları, turizm olanaklarının varlığı, kentleşme düzeyi ve sanayileşme oranı dikkate alınmıştır. Bu önerimizde ifade edilmesi gereken husus illerin ve valilerin hiyerarşik olarak sınıflandırmaya tabi tutulmadığıdır. Örneğin birinci sınıf valinin görev yapacağı il olan Adana'nın diğ er illere göre üstün bir konumda olmadığı gibi Adana valisinin de diğ er valiler karşısında hiyerarşik bir üstünlüğü bulunmamaktadır. Bu noktadaki amacımız yalnızca tecrübeli valilerin kendilerine ihtiyaç duyulan yerlerde görevlendirilmesi gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Baş Vali önerimizde ise benzer biçimde hiyerarşik bir sınıflandırma durumu söz konusu değildir. Bu noktada da Baş Valinin üç kademeye ayrılmış illerde denetçi konumunda bulunması öngörülmektedir. Ancak ifade edilen denetçilik kavramı yaptırımcı bir zihniyete sahip değildir. Baş Vali kadrosu ile amaçlanan sonuç tecrübeli valilerin tecrübelerinden faydalanabilmektir. Bu sayede iller arasında koordinasyon sağlanabilecek ve valilerin ve il yönetimlerinin yaşamış oldukları sorunlarına etkili çözümlerin üretilebilmesi olanağı yaratılmış olabilecektir.

Bu çalışmada devletin birliği, bütünlüğü ve vatandaşın refahı dikkate alınarak ve idarenin bütünlüğü ilkesine zarar vermeyecek bir biçimde il yönetimi sistemini yerellik ilkesi kapsamında yeniden kurgulayarak yeni bir model önerilmiştir. Bu modelin en büyük özelliği özgün bir yapılanmayı önermesi ve yerellik ilkesinin üniter yapıya zarar vermeden il yönetimi sistemine uyarlanmasıdır. Bu bağlamda il yönetimi sistemine yeni kurumların kazandırılması öngörülmüş ve önerilen her yeni kurumun mutlak bir biçimde alt yapısı oluşturulmuştur. Bir diğ er ifadeyle önerilen hiçbir kurumun kurgusu eksik olarak bırakılmamıştır. Model önermeden önce de il yönetimi sisteminin daha etkili ve verimli bir biçimde faaliyet gösterebilmesi için farklı öneriler sunulmuştur. Dolayısıyla bu öneriler dikkate alındığı ve uygulamaya konulduğu takdirde, mevcut sistemin yaşamış olduğu sorunlarından arınacağı ve bu konu hakkında ileride çalışma yapacaklar için bir referans noktası oluşturacağı umulmaktadır.

Önerilen il yönetimi modeli kapsamında mevcut durumda Türkiye’de var olmayan çok sayıda valilik hizmet biriminin ve il yönetimi sistemini oluşturan diğer unsurların kurgusu yapılmıştır. Bütünsel açıdan değerlendirildiği takdirde ise önerilen model kapsamlı bir il yönetimi sistemini kurgulamaktadır. Bu kurgunun alt benliğinde merkezi yönetimin taşra teşkilatının yerellik ilkesi kapsamında nasıl şekillendirilebileceği unsuru yer almaktadır. Tarafımızca önerilen valilik hizmet birimlerinin temel hedefinde il yönetimini, il yöneticisi olan valiyi ve valilik hizmet birimlerini il halkına yaklaştırabilmek ideali yer almaktadır. Bu amaçla bir teşkilat şeması çizilmiş ve hangi hizmet biriminin kime veya hangi makama bağlı olarak faaliyet göstereceği ve il yönetimi sisteminin hangi aşamasında yer alacağı şematik olarak gösterilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda vali başyardımcısı kadrosunun ihdas edilmesi gerekliliği üzerine de vurgu yapılmıştır. Bu model kapsamında üzerine vurgu yapılmaya çalışılan husus üniter devlet yapılanması dışına çıkmadan ve idarenin bütünlüğü ilkesine zarar vermeden merkezi yönetimin taşra teşkilatının yerellik ilkesi kapsamında nasıl şekillendirilebileceğinin kurgusunu yapmaktır. Yerellik ilkesi yalnızca yerel yönetimleri ilgilendiren bir kavrammış gibi görünmesine rağmen, temel amacı halkın ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetsel birim tarafından yerine getirilmesi gerekliliğini vurgulamaktır. Bu noktada önerilen model kapsamında yerel yönetim birimlerini dışlayıcı bir amaç taşınmamakla birlikte il yönetimini halka yakınlaştırmaya çalışılmaktadır. Vatandaşın yalnızca çöpünün toplanması, şehir içi ulaşımının sağlanması, itfaiye hizmetlerinin sunulması ve diğer yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ile kamu hizmetlerinin tamamının yerine getirildiğinin savunması içerisine girilememektedir. Vatandaş merkezi yönetimin sunmuş olduğu çok sayıda kamu hizmetine de ulaşmak zorundadır. Bunun için de merkezi yönetimin taşra teşkilatının aktif bir biçimde kullanılması gerekmektedir. Aksi takdirde her vatandaş sorununun çözümünü Cumhurbaşkanlığı makamında, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde, başbakanlıkta ve bakanlıklarda aramaya kalkması çözümü zor sorunları ortaya çıkartabilecektir. Bu sorunlara çözüm olabilmek için merkezi yönetimin taşra teşkilatının aktif bir biçimde görev yapması önerilmektedir. Bu öneri kapsamında da yeni ve özgün bir il yönetimi modeli tasarlanmıştır.

## KAYNAKÇA

- Abadan, Yavuz. “Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 14 Sayı: 1, 1957, s. 3-37.
- Acar, İbrahim Attila; İsmail Kitapçı. “Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 157, Temmuz-Aralık 2009, s. 85-104.
- Adıgüzel, Şenol; Murat Tek. “6360 Sayılı Yasa ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 3, Temmuz 2014, s. 73-102.
- Akbulut, Ö. Örsan. “Küresel Dönemde Ulus - Devlet Ve Mülki İdari Yapılanma”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Ocak-Şubat 2011, s. 34-35.
- Akdemir, Tekin; Serkan Benk. “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler”, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 11, 2010, s. 163-186.
- Akıllıoğlu, Tekin. “Yönetim Hukukumuz ve Geleceği”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 146-157.
- Akpınar, Mahmut. “Türkiye’de İl Düzeyinde Güvenlik Aktörleri Arasındaki İlişkiler”, *e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, Sayı: 116, Ekim 2011, s. 1-19.
- <[http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=TÜRKİYE'DE IL DÜZEYİNDE GÜVENLİK AKTÖRLERİ İLİŞKİLER&kimlik=1279840195&url=makaleler/makpınar-1.pdf](http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=TÜRKİYE'DE_IL_DÜZEYİNDE_GÜVENLİK_AKTÖRLERİ_İLİŞKİLER&kimlik=1279840195&url=makaleler/makpınar-1.pdf)> ; <<http://www.e-akademi.org/makaleler/makpınar-1.pdf>> (Erişim Tarihi: 06.09.2013).
- Aksoy, Şinasi; Aykut Polatoğlu. “The Turkish Administrative System: Concepts and Issues”, (Chapter 20), *Comparative Bureaucratic Systems*, (Edited by Krishna K. Tummala), 2005, pp. 435-459.
- Aksoy, Bekir. “Yönetimin Etkinleştirilmesinde Yetki Genişliği”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 127-130.
- Akyıldız, Ali. *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 2004.
- Aldan, Mehmet. “Vali Atamaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 1, Mart 1988, s. 101-105.
- Aldanmaz, Orhan. “İnsan Onuru Işığında Kişisel Özerklik ve Yerellik İlkesi”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1-2, 2010, s. 79-109.
- Alıcı, Orhan Veli. “Küreselleşme-Yerelleşme ve Yerel Yönetimlerde Yaşanan Dönüşüm”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı: 29, Mayıs 2008, s. 85-89.
- Aliz, Muhittin. “İlçe Kurulmasında Bir Ölçüt Getirilemez mi?”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 71, Sayı: 423, Haziran 1999, s. 109-118.
- Altunışık, Remzi; Recai Coşkun; Serkan Bayraktaroğlu; Engin Yıldırım. *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri - SPSS Uygulamalı*, Geliştirilmiş 6. Baskı, Sakarya Yayıncılık, ISBN 978-605-4229-09-3, Sakarya 2010.

- Apan, Ahmet. "AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 450, Mart 2006, s. 29-41.
- Apan, Ahmet. "Bölge Kavramı ve Bölge Kalkınma Ajansları", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 4, Ekim 2004, s. 39-58.
- Armao, Gaetano. "The Role of the Prefect in the Italian Legal System", *Institute of Advanced Legal Studies (IALS) Student Law Review*, Volume: 1, Issue: 2, Spring 2014, pp. 49-68.
- AREM Araştırma Projesi, "Kentiçi Ulaşım ve Gelişmiş Büyükşehirlerde Ulaşım Yönetimi", *Kentiçi Ulaşım Ve Trafik Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Trafik Hizmetlerinin Yerel Yönetimlere Devri Araştırması Projesi*, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM), 2002.
- Arıkboğa, Erbay. "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", *Yerel Politikalar Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 3, Ocak / Haziran 2013, s.48-96.
- Arslan, Nagehan Talat; Abdulkadir Mahmutoğlu. "Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişim ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği", *Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler*, (Editör: Nagehan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayıncılık, 1. Baskı, Bursa 2011, s. 13-35.
- Arslan, Nagehan Talat. "Yerelleşme, Özerklik Ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme", *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 32, No:2, Aralık 2008, s. 263-282.
- Arslan, Nagehan Talat; Abdulkadir Mahmutoğlu. "Türkiye'de İdari Reform Düşüncesi Çerçevesinde Mülki İdare Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Bir Değerlendirme", *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, (Editör: Nagehan Talat Arslan), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s. 83-110.
- Aslan, Seyfettin; Abdullah Yılmaz. "Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Doç.Dr. Feramuz AYDOĞAN'ın Anısına, Cilt: 2, Sayı: 1, 2001, s. 287-297.
- Aslaner, Abdullah. "Birinci İdareciler Kongresi", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mart-Nisan 2013, s. 90-91.
- Arslan, Kahraman. "Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:4, Sayı:7, Bahar Dönemi, 2005, s.275-294.
- Atatürk ve İdare. "Atatürk ve İdare", *Türk İdare Dergisi*, Cumhuriyetimizin 60 ıncı Yıldönümü Özel Sayısı, Yıl: 55, Sayı: 362, Ekim 1983, s. 1-297.
- Atay, Ender Ethem. "Anayasa Kavramının Tanımı, Hazırlanması Ve Değiştirilmesi Arasındaki İlişki", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 1-2, 2008, s. 503-549.
- Ataöv, Anlı; Sevin Osman. "Türkiye'de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım", *METU JFA (Journal Of The Faculty Of Architecture)*, Cilt: 24, No: 2, 2007, s. 57-82.

- Ataseven, Burçin. “Nitel Bilimsel Araştırmalarda Veri Kalitesinin Önemi”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 33, Sayı: 2, 2012, s. 543-564.
- Atik, A. Hakan. *Serbest Bölge ve Türkiye’de Serbest Bölgeler*, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Kalkınma Araştırma Raporları, GA/98-1-1, Araştırma Müdürlüğü, Ankara Ocak 1998.
- Avşarbay, Aslan. “Yönetimde Değişime Direnmek Yerine Hazırlanmak Gerekir”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Temmuz - Ağustos - Eylül 2014, s. 39-41.
- Aydın, Yakup. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci”, *SAYDER (Sayıştay Denetçileri Derneği) Dış Denetim Dergisi*, Sayı: 4, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, s. 11-20.
- Aydın, Ahmet Hamdi. *Türk Kamu Yönetimi Sistemi-Niteliği-Örgütü-Sorunları*, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2009.
- Ayk, Mustafa. “Mülki İdare Şurası”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 435, Haziran 2002, s. 1-32.
- Aykaç, Burhan; Hüseyin Yayman; Mehmet Akif Özer. “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, 2003, s. 153-179.
- Aykaç, Burhan. “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 1999, s. 1-12.
- Babahanoğlu, Nesim. “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi ve Yeşilyurt İlçesi Pilot Çalışmaları”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 162, Temmuz - Ağustos - Eylül 2014, s. 100-105.
- Bagaka, Obuya. *Restructuring the Provincial Administration: An Insider’s View*, Constitution Working Paper Series No: 3, Society for International Development (SID), ISBN No. 978-9966-029-00-3, 2011. <<http://www.sidint.net/docs/WP3.pdf>> (Erişim Tarihi: 13.02.2014).
- Barlas, Emin; Berkan Karagöz. “Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve”, *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, 2007, s. 155-174.
- Başa, Şafak. Mülkiyeliler Birliği “Bürokrasi Yuvarlak Masa Toplantısı” İçin Hazırlanan Konuşma Metni, “1980 Sonrası Dönemde Mülki İdarede Dönüşüm”, <<https://independent.academia.edu/%C5%9EAFKBA%C5%9EAM%C3%9CLK%C4%B0YEBA%C5%9EM%C3%9CFETT%C4%B0%C5%9E%C4%B0%C4%B0%C3%87%C4%B0%C5%9ELER%C4%B0BAKANLI%C4%9EIM%C3%BCiki-%C4%B0dare>>, 2014, s.1-14, (Erişim Tarihi: 14.10.2014).
- Başa, Şafak. “Ülkemizde Uygulanan Mülki Yönetim Sistemi”, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü öğrencilerine 2008 yılında verilen konferans notudur, 2008a, s. 1-53, <[https://www.academia.edu/6582346/T%C3%9CRK%C4%B0YEDE\\_M%C3%9CLK%C4%B0\\_Y%C3%96NET%C4%B0M\\_S%C4%B0STEM%C4%B0\\_KONFERANS\\_](https://www.academia.edu/6582346/T%C3%9CRK%C4%B0YEDE_M%C3%9CLK%C4%B0_Y%C3%96NET%C4%B0M_S%C4%B0STEM%C4%B0_KONFERANS_)>, (Erişim Tarihi: 24.10.2014).



- Başa, Şafak. “İl İdaresi Kanunu Ne Durumda?”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 127, Mart-Nisan 2008b, s. 39-44.
- Başa, Şafa. “Mülki İdare Birimlerinin Yeniden Düzenlenmesi”, <[https://www.academia.edu/6446122/MULKI\\_IDARE\\_BIRIMLERININ\\_YENIDEN\\_DUZENLENMESI\\_MAKALE\\_](https://www.academia.edu/6446122/MULKI_IDARE_BIRIMLERININ_YENIDEN_DUZENLENMESI_MAKALE_)>, 2008c, s. 1-12, (Erişim Tarihi: 14.10.2014).
- Başa, Şafak. *1980 Sonrası Dönemde Mülki İdarede Dönüşüm*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Projesi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2007a, Ankara.
- Başa, Şafak. “Vali Atamalarında Yöntem Sorunu”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Kasım-Aralık 2007b, Cilt: 12, Sayı: 125, s: 18-23.
- Başa, Şafak; Mete Yıldız. “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Düzenlemesi Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, Ekim 2011, s. 34-64.
- Batal, Salih. “Avrupa Birliği Yönetime Katılım İlkesinin Türkiye Uygulaması Örneği: Kent Konseyleri”, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 6-7 Mayıs 2011, 1. Baskı Temmuz 2011, Bursa, s. 74-93.
- Bayhan, Vehbi. “Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm”, *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 26, No: 1, Mayıs 2002, s. 1-13.
- Bayram, İlhan. (Röportaj) “Bilgide Ve Deneyimde Eksik Kalınan Yerlerde Bilgi Talep Etmekten Çekinilmemelidir”, *Yeni Büyükşehirlere Doğru, Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı: 774-775, Ekim-Kasım 2012, s. 32-38.
- Bedük, Saffet Arıkan. “Mülki İdare Amirliği Sistemi Kendisini Yenilemek Durumundadır”, Türk idareciler Derneği Genel Başkanı Saffet Arıkan BEDÜK’ün Değişen Yönetim Paradigması ve Karar Mekanizmalarına Katılım Çalıştayında yaptığı konuşma Metni, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Temmuz - Ağustos - Eylül 2014, s. 6-10.
- Bedük, Saffet Arıkan. “Mülki İdare Sisteminin Sorunları”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 143, Ocak-Şubat 2011, s. 29-32.
- Behlülgil, Mefahir. *İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz (1299-1992)*, BDS Yayınları, İstanbul 1992.
- Berksoy, Biriz. *Türkiye’de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları*, TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisi (Güvenlik Sektörü 4), (Yayıma Hazırlayanlar: Zeynep Başer, Özdeş Özbay; Editör: Belgin Çınar), TESEV Yayınları, Nisan 2013.
- Bizet, Bernard. “Deconcentration versus Decentralisation of Administration in France: A Centre-Periphery Dilemma”, *Canadian Journal of Regional Science*, Vol: 25, No: 3, Autumn 2002, pp. 475-490.
- Bozan, Mahmut. “Yerelleşme Sürecinde Valilerin Rol Tanımları”, *Yerel ve Bölgesel Kalkınma: Küresel ve Yerel Bakış Açılıarı*, T.C. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Doç. Dr. Süleyman Yaman Koçak’a Armağan), (Editörler: Buğra Özer ve Güven Şeker), Manisa 2013, s. 153-162.

- Bozatatay, Şeniz Anbarlı ve Konur Alp Demir, “Osmanlı Adli ve İdari Sisteminde Kadılık: Kurumsal Bir Değerlendirme”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 5, Cilt: 6, Sayı: 10, Bahar 2014, 71-89.
- Bozkurt, Yavuz. “Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye’de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 40, Nisan 2014, s. 229-240.
- Bozkurt, Ömer; Turgay Ergun; Seriyeye Sezen (ed.). *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)*, 2. Baskı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Yayın No:342, Ankara 2008.
- Bozkurt, Enver; Mehmet Özcan. “Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1, 2001, s. 1-21.
- Bozlağan, Recep. “Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler”, *Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, (Editörler: Davut Dursun ve Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul 1998, s. 167-181.
- Bulut, Yakup. “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 35, Sayı: 4, Aralık 2002, s. 17-42.
- Bulur, Alper. “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Arabuluculuk Yöntemi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 65, Sayı: 4, Güz 2007, s. 30-46.
- Büyükbaş, Hakkı. “Japon Siyasal Sisteminin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme (1868-2003)”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 28, Nisan 2013, s. 43-73.
- Can, Ergüder. “Kalkınma Ajansları “İzmir Örneği” ”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 121, Mart-Nisan 2007, s. 38-40.
- Canatan, Bilal. “Valilerin Atanması ve Görevden Alınması Konusunda Fransa’daki Durum”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 140. Sayı, Temmuz-Ağustos 2010, s. 48-49.
- Canatan, Bilal. *Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi (Subsidiarität, subsidiarité, subsidiarity)*, Galeri Kültür Yayınları, Ankara 2001.
- Cangir, Mehmet. *Merkeziyetçilik Ademi Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2011.
- Canpolat, Hasan; M.İlker Haktankaçmaz. “Japonya’da Yerel Yönetimler Maliyesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, Nisan 2007, s. 67-94.
- Cengiz, İbrahim. “Türkiye’de Mülki İdare Bölümlerinin Yeniden Düzenlenmesi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 158. Sayı, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2013, s. 54-56.
- Cem, Cemil. “Türk Kamu Yönetimi Üzerinde Araştırmalar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 3, Eylül 1976, s. 66-77.
- Ceylan, Aydemir. “Kaymakamlığın Yeni Boyutları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 1, 1977, s. 35-61.

- Chauvin, Francis. “L’exercice de l’Autorité au sein de l’Etat:Le Préfet et Ses Collaborateurs”, CURAPP, La loi du 28 Pluiose an VIII deux cents ans après: Survivance ou Pérennité, Paris: PUF, 2000, pp. 145-154.
- Cole, Alistair. “Prefects in Search of a Role in a Europeanised France “, *Journal of Public Policy*, Volume: 31, Issue: 03, December 2011 , pp. 385-407. (doi: 10.1017/S0143814X11000122, Published online by Cambridge University Press 07 Nov 2011).
- Coşkun, Gülçin Balamir. “Althusius ve Yerindenlik İkesinin Kökenleri”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 37, Ekim 2007, s. 1-16.
- Coşkun, Bayram. “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş Ve Genel Bir Değerlendirme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 448, Eylül 2005, s. 13-47.
- Coşkun, Bayram; Ahmet Nohutçu. “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, (Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), 1. Basım, Beta Yayınevi, İstanbul 2005.
- Çakan, Işıl. “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: “Merkezileşme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 39, Sayı: 4, Aralık 2006, s. 45-73.
- Çanga, Eda. “Kalkınma Ajansları”, *Kamu Yönetimi Çalışmaları Kamu Yönetimi ve Reform (Kamu Yönetimi Çalışmaları Kamu Yönetimi ve Reform, Sayı: 09)*, Ankara 2010, s. 227-259.
- Çapar, Selim. “Osmanlı Taşra Yönetiminin Evrimi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2011, s. 36-40.
- Çavdar, Tefvik. “1329 (1913) İdare-i Vilayet Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 1, Mart 1983, s. 3-22.
- Çevik, Hasan Hüseyin; Alptekin Taşçı ve Yusuf Aydın. “İtalyan Kolluk Yönetimi”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 4, 2005, s. 115-143.
- Çevik, Hasan Hüseyin. *Kamu Yönetimi Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar*, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2012.
- Çiftçınar, Remzi. “Yeni İl Özel İdaresi Yasası’na Eleştirel Bir Bakış”, *Yasama Dergisi*, Sayı: 2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006, s. 123-145.
- Çiner, Can Umut; Oral Karakaya. “Merkez – Yerel İlişkileri Ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 68, No: 2, 2013, s. 63-93.
- Çimen, Adnan. *İl İdaresi Sisteminin Geleceği Açısından Değişimi Okumak Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara 2012a.
- Çimen, Adnan. “Nereye Kadar Mülki İdare? 2023 Yolunda Bir “OLMAK YA DA OLMAMAK” Analizi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Eylül-Ekim-Kasım, 2012b, s. 12-22.
- Çimen, Adnan, “ ‘Kaymakamlık Mesleği’ Açısından Mülki İdarenin Kısa Tarihi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı:455, 2007, s. 189-206.
- Çoker, Ziya. *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara 2003.

- Çoker, Ziya. “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 436, Eylül 2002, s. 1-38.
- Çoker, Ziya. “Yerinden Yönetilen İl (İl Sistemi Üzerine Öneriler)”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 89, Kasım-Aralık 2001, s. 5-10.
- Çoker, Ziya. *Belediye ve Mülki İdare Amirleri İlişkileri*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Belediye Yönetimi Dizisi/4, Birinci Baskı, Ankara Aralık 1999.
- Çoker, Ziya. “İçişleri Bakanlığı Örgüt ve Hizmetlerinde Çağdaş ve Kaliteli Yönetim İlkelerine Göre Yeniden Düzenleme Stratejisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, Yıl: 70, Aralık 1998, s. 163-196.
- Çoker, Ziya. *Yönetim ve Siyaset: Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları*, Kazancı Matbaacılık, ISBN 975-96025-0-4, İstanbul 1996.
- Çoker, Ziya. “Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995a, s. 174-189.
- Çoker, Ziya. *Yönetimde Yeniden Yapılanma Kırsal Yörede Yeni Bir Yönetim Modeli*, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Baskı: Çetin Ofset, İstanbul 1995b.
- Çoker, Ziya. “Mülki İdare Amirliği ve Geleceği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 401, Yıl: 65, Aralık 1993, s. 471-492.
- Çukurçayır, Mehmet Akif. “Mülki İdareyi Yeniden Düşünmek”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Temmuz - Ağustos - Eylül 2014, s. 23-27.
- Çukurçayır, M.Akif. “Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Haberleri Türkiye’nin Kabusu!”,  
<http://www.yenimeram.com.tr/yeni-buyuksehir-belediyeleri-kanunu-haberleri-turkiyenin-kabusu-2647yy.htm> ; <http://www.yenimeram.com.tr/%C2%93yeni-buyuksehir-belediyeleri-kanunu%C2%94-haberleri-turkiye%C2%92nin-kabusu-33815.htm>, Yeni Meram, 28.05.2012, (Erişim Tarihi: 13.11.2014; 15.05.2015).
- Dağdemir, Elif Uçkan. “Avrupa Birliği’nin Bütünleşme Sürecinde Esneklik Kavramı: Amsterdam Antlaşması Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 56, Sayı: 2, 2001, s. 21-41.
- Dale, Peter; Bengt Kjellson; Hayk Sahakyan; Heinz Koenig; Peter Creuzer; Chryssy Potsiou; Arvo Kokkonen; Bronislovas Mikuta; Alexey Overchuk; Juraj Valis; Bozena Lipej; Ana Solchaga; Ted Beardsall; Guennadi Vinogradov; Gerhard Muggenhuber; Paul van der Molen; Helge Onsrud; Daniel Steudler; Richard Baldwin; Steve Kelway; Mr. John Manthorpe. *Land Administration In The Unece Region Development Trends And Main Principles*, Economic Commission For Europe, United Nations New York and Geneva, 2005.
- Demir, Konur Alp. “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Yeni Yerel Yönetim Sistemi: Mahalle Yönetimine Geçiş Köy Yönetiminin Sonu mu?”, *Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları* olan Uluslararası XI. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR XI), 31 Ekim-2 Kasım 2013, Samsun, Bildiriler Kitabı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2014, s. 243-256.

- Demir, Konur Alp. “Klasik Kamu Yönetimi Yapısından Yerelleşmeye Geçiş: Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme”, *ANEMON Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:2 Sayı:2 Aralık: 2014, s. 151-171.
- Demir, Fevzi; Zeynel Bakıcı; Serkan Çınarlı. *Etkin Demokratik Hukuk Devleti*, Orion Kitabevi, Ankara 2011.
- Demir, Fevzi; Şükrü Karatepe; Bilal Eryılmaz. *Türkiye’de İl Yönetimin Yeniden Yapılanması*, Görüşler-2, Ege Sanayicileri ve İşadamları Derneği (ESİAD) Yayını, Yayın No:93/G-2, İzmir 1993.
- Demircan, Esra Siverekli. “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 30, Ocak-Haziran 2008, s.99-128.
- Derdiman, Ramazan Cengiz. *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı Temel Bilgiler İdari Teşkilat Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Alfa Yayınevi, İstanbul 2003.
- Derdiman, Ramazan Cengiz. “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 4, Aralık 1995, s. 65-80.
- Demiröz, A. Nazif. “Bölge Valiliği Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 4, Aralık 1990, s. 55-70.
- Devlet Denetleme Kurulu Raporu, *Merkezi Hükümetin Taşra Örgütlenmesi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri İle İlgili İnceleme ve Araştırma Raporu*, (Yayımlanmamış Rapor), Raporun Sayısı: 1999/2, Raporun Tarihi: 02 Şubat 1999.
- Dikici, Ali. “Osmanlı’dan Devralınan Uygulama: Mülkî İdare Amirlerinin Polis Yöneticisi, Polis Yöneticilerinin Mülkî İdare Amiri Olması”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, Mart 2010, s. 121-144.
- Diñer, Ömer; Cevdet Yılmaz. *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık, Ankara Ekim 2003.
- Diñer, Ali. “Mevcut Yönetim Sistemi Türkiye’yi Bölünmeye ve Parçalanmaya Götürüyor!”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 219-221.
- Diñer, Nabi; Turan Ersoy. “Kamu Yönetimini Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 4, Aralık 1974, s. 73-92.
- Duran, Lütfi. “Türk Kaymakamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 2, Eylül 1973, s. 3-14.
- Efe, Ayla. “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, *Karadeniz Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 22, Yaz 2009, s. 87-113.
- Ekinci, Ekrem Buğra. “Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler”, *Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 6, Cilt: 1, Güz 2008, s. 7-84.
- Emre, Cahit. *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayıncılık (Yayınevi), Ankara 2003.

- Emre, Cahit. “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar”, (Mülki Yönetim Sistemi), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, (Editör: Cahit Emre), (Mülki İdare Araştırması (MİAR) Grubu: Cahit Emre, Tayfur Özşen, Metin Özüğurlu, Koray Karasu), Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002a, s. 215-239.
- Emre, Cahit. “Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi ve Sorunları”, (Mülki Yönetim Sistemi), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, (Editör: Cahit Emre), (Mülki İdare Araştırması (MİAR) Grubu: Cahit Emre, Tayfur Özşen, Metin Özüğurlu, Koray Karasu), Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002b, s. 241-266.
- Emre, Cahit. “Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış”, (Mülki Yönetim Sistemi), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, (Editör: Cahit Emre), (Mülki İdare Araştırması (MİAR) Grubu: Cahit Emre, Tayfur Özşen, Metin Özüğurlu, Koray Karasu), Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002c, s. 281-299.
- Emre, Cahit. “Mülki Yönetim Sisteminde İlişkiler ve Sorunlar”, (Mülki Yönetim Sistemi), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, (Editör: Cahit Emre), (Mülki İdare Araştırması (MİAR) Grubu: Cahit Emre, Tayfur Özşen, Metin Özüğurlu, Koray Karasu), Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002d, s. 267-280.
- Emini, Filiz Tufan. “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, 2009, s. 31-48.
- Erbay, Yusuf. “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 2, Nisan 1999, s. 58-74.
- Ergun, Turgay. “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık 1991, s. 11-23.
- Ertabak, Ülkü. “İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılanması”, *Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, (Editörler: Davut Dursun ve Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul 1998, s. 309-318.
- Ersoy, Neşet. “AİHS Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Yetkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Mart 2006, s. 1-27.
- Ersoy, Arif. “Sosyal Değişme ve Yeniden Yapılanma Olgusu”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 50-53.
- Eryılmaz, Bilâl. *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli 2012.
- Eryılmaz, Bilâl. *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, 3. Baskı, İşaret Yayınları, İstanbul Mart 2010.
- Esen, Kasım. “Anayasa Çalışmaları Kapsamında Valilik, Kaymakamlık Sistemi Nereye Gidiyor?”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 155, Mart-Nisan 2013a, s. 76-83.
- Esen, Kasım. “Hükümet Uygulamalarına Göre İdarenin Geliştirilmesi ve Mülkî İdare”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 158, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2013b, s. 8-12.
- Esen, Selin. “Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 59, Sayı: 4, 2004, s. 89-122.

- Fişek, Kurthan. “Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Durum ve Sorunları Üstüne Araştırma”, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sisteminin ve Taşra Yöneticilerinin Sorunları Üstüne Bir Araştırma, *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem-Sorunlar*, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Ankara 1976, s. 181-306.
- Gadda, Lara; Emilio Bugli Innocenti and Alberto Savoldelli. “KIWI: Building Innovative Knowledge Management Infrastructure within European Public Administration. The Case of Prefecture of Milan”, *Knowledge Management in Electronic Government*, (Ed. Maria A. Wimmer), 4th IFIP International Working Conference, KMGov 2003 Rhodes, Greece, May 2003, Springer Publisher, 2003, Germany, pp. 285-297.
- Gelekcı, Cahit. “Küreselleşme -Yerelleşme İlişkisi”, *Sosyoloji Konferansları Dergisi*, Sayı: 31, 2005, s. 263- 277.
- Genç, Fatma Neval. “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı, 2014, s.1-29.
- Gençoğlu, Mustafa. “1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 2, Sayı: 1, Nisan 2011, s. 29-50.
- Geray, Cevat. “Ülke Ülke Yerel Yönetimler - İtalya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1, Ocak 1997, s. 53-76.
- Geray, Cevat. “KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, Ocak 1993, s. 9-17.
- Ginsborg, Paul. *A History of Contemporary Italy: Society and Politics, 1943-1988*, Palgrave Macmillan, New York, The United States of America, 2003.
- Gökpınar, Hacı Hasan. “Bir Kaymakamın Gözünden Mülkî İdaredeki Dönüşüm”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mart-Nisan 2014, s. 51-55.
- Gökçe, Orhan ve Gülise Gökçe. “Mülki İdare Ve Toplum İlişkisi”, *Vilayet Nizamnamesinin 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu*, 6-7 Kasım 2014, İçişleri Bakanlığı ve TODAİE, Ankara, 2014, s. 1-22.
- Gözler, Kemal. *Kısa Anayasa Hukuku*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 8. Baskı, Bursa Şubat 2013.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 13. Baskı, Bursa 2011.
- Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Metodolojisi*, İkinci Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 1999.
- Gözübüyük, A. Şeref. *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Güncelleştirilmiş 11. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2010.
- Gürsoy, Erol Zihni. “Cumhuriyet Döneminde Yeni İl ve İlçe Kurulmasındaki Yaklaşımlar”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 458, Mart 2008, s. 81-94.
- Gürsoy, Erol Zihni. “Cumhuriyetin 75. Yılında ve 21. Yüzyılın Eşiğinde Çağdaş Yönetim ve Mülki İdare Amirliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, Yıl: 70, Aralık 1998, s. 197-216.

- Günay, Ö. Faruk. “Mülki İdare Şurası ve Sonrasında Yapılması Gerekenler”, Mülki İdare Şurası Özel Sayı 25-27 Nisan 2002 Ankara, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 92, Mayıs-Haziran 2002, s. 33-35.
- Günay, Ö. Faruk. “Türkiye’de İl Yöneticisi Olarak Vali”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 226, 2001, s. 289-332.
- Günay, Ö. Faruk. *Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model*, Birinci Baskı, Özemek Matbaası, Sivas 1999.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Kitapevi, Ankara 2011.
- Gönül, Mustafa. “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 3, Eylül 1992, s. 51-70.
- Görel, İsmail Hakkı. *İl İdaresi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınlarından: No.22-4, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., Ankara 1952.
- Görmez, Kemal; Harika Uçar Altınışık. “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri”, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 6-7 Mayıs 2011, 1. Baskı, Temmuz 2011, Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi – 1, Bursa, s. 30-50.
- Güleç, H.Başol. “Kitle Psikolojisi ve Mülki İdare Amiri”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 140. Sayı, Temmuz-Ağustos 2010, s. 23-25.
- Güler, Birgül Ayman. “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”, <<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CENSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf>>, 09.10.2012, (Erişim Tarihi: 13.11.2014).
- Güler, Birgül Ayman. *Türkiye’nin Yönetimi –Yapı-*, 3. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara Ekim 2011.
- Güler, Birgül Ayman. *Devlette Reform Yazıları Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyon Siyasi-İdari Liberizasyon*, (YAYED-Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği işbirliğiyle hazırlanmıştır.), Paragraf Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2005a.
- Güler, Birgül Ayman. “22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 246, 2005b, s. 89-120.
- Güler, Birgül Ayman. “Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *İzmir Barosu 15 Aralık 2003 Konferansı*, İzmir Barosu Bülteni Eki Ayrı Bası, Şubat 2004, s. 1-37.  
<<http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/izmirbaro.pdf>>, (Erişim Tarihi: 09.11.2014).
- Güler, Birgül Ayman. “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkezizetçilik mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan 2000, s. 14-29.
- Gülöksüz, Yiğit. “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimler”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 131-132.
- Günel, Alpay; Senem Atvur ve Kadriye Okudan Dernek. “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 3, 2014, s. 55-70.



- Halaçoğlu, Yusuf. *XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilâtı ve sosyal Yapı*, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Sayı: 127, 5. Baskı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 2003.
- Haktankaçmaz, M.İlker. “Örgütsel Yapı, İşleyiş ve Organlar Bakımından Japonya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 4, Ekim 2006, s. 69-86.
- Hossain, Md. Awal. “Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh”, Department of Public Administration, University of Rajshahi, Rajshahi, Bangladesh, 2005. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan019445.pdf>>, (Erişim Tarihi: 07.03.2014).
- İç Düzen Genel Rapor Kitap: 5, İl Genel Yönetimi, Cilt: II, T.C. İçişleri Bakanlığı, İç-Düzen Yayınları: 8, İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme Projesi, Ankara 1972.
- İnalcık, Halil. *Osmanlı İmparatorluğu Klâsik Çağ (1300-1600)*, (Çeviren: Ruşen Sezer), Yapı Kredi Yayınları (YKY), 17. Baskı, İstanbul Mart 2012.
- Inatsugu, Hiroaki. “The System of Bureaucrats in Japan”, *Japanese Politics Today: From Karaoke to Kabuki Democracy*, (Editör: Takashi Inoguchi, Purnendra Jain), Palgrave Macmillan Publishers, United States of America, 2011, pp.29-51.
- İpek, Cemalettin. “Japonya’da Yerel Yönetimler ve Eğitim” *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, 2001, s.175-187.
- İzci, Ferit ve Menaf Turan. “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 1, 2013, s. 117-152.
- Japan Public Administration Country Profile, Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, January 2006. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023314.pdf>> (Erişim Tarihi: 25.12.2014).
- Kabaalioğlu, Haluk Abdullah. *Türkiye’nin İdari Teşkilatı İdare Hukuku Dersleri Cilt: I*, Özdem Kardeşler Matbaası, İstanbul 1983.
- Karadağ, Ruhan. “Okuma İlgisi, Tutumları ve Alışkanlığı Konusunda Yapılmış Çalışmaların Lisansüstü Tezlere Dayalı Analizi: YÖK ve ProQuest Veri Tabanları Örnekleme”, *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 35, 2014/1, s. 1-17.
- Kahraman Özözen, Selver. “Türkiye’de Yerleşim Birimlerinde İdari Statü Değişikliğinin Seçimlere Yansımaları”, *Ege Coğrafya Dergisi*, Cilt:13, Sayı:1-2, 2004, s.59-71.
- Kalabalık, Halil. “Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 425, Yıl: 71, Aralık 1999, s. 61-103.
- Kalkan, Sarp. “Özel Sektör ve Mülki Amir İlişkisi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 143. Sayı, Ocak-Şubat 2011, s. 20-21.

- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)*, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 238, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara 1991.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları Yayın No: 238, ISBN - 975 - 7669 - 17 - 2, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara -1991.
- <[http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8\\_ek.pdf](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf)>, (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- Karaer, Tacettin. “Kalkınma Planları ve İdari Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 24 Sayı: 2, Haziran 1991, s. 43-65.
- Karaer, Tacettin. “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 1, Mart 1987a, s. 59-76.
- Karaer, Tacettin. “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerinde Bir Deneme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 2, Haziran 1987b, s. 25-46.
- Karagel, Hulusi. “Türkiye’de İdari Alanların Belirlenmesi ve Sorunları: Sumbas Örneği”, T.C. Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Coğrafya Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Elazığ 2010.
- Karakılçık, Yusuf; Ayşe Özcan. “Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 4, Ekim 2005, s. 5-30.
- Karasu, Mithat Arman. “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği-”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 1, 2013, s. 1-17.
- Karasu, Koray. “Yerelleşme Söylemi Ve Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 11, 2009, s. 1-43.
- Karasu, Koray. “Halkın Mülki İdareye Bakışı”, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 1, (Mülki İdare Araştırma Grubu: Cahit Emre, Tayfur Özşen, Metin Özügürlü, Koray Karasu), ISBN: 975-585-380-4, Devran Matbaacılık, Ankara Aralık 2003, s. 33-101 (Ekleri: s. 101-123).
- Karasu, Koray. “Mülki İdare Amirliği Mesleği”, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, (Editör: Cahit Emre), (Mülki İdare Araştırması (MİAR) Grubu: Cahit Emre, Tayfur Özşen, Metin Özügürlü, Koray Karasu), Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002, s. 113-212.
- Karaosmanoğlu, İbrahim. (Röportaj) “Başarının Sırrı Kararda Gizlidir”, Yeni Büyükşehirlere Doğru, *Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı: 774-775, Ekim-Kasım 2012, s. 14-16.
- Karahanoğulları, Onur. “Fransa”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM), ISBN 975 - 482 - 673 - 0, Ankara, Aralık 2004a, s. 20-84.

- Karahanogullari, Onur. "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi Fransa Cumhuriyeti 2004", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi(KAYAUM), Aralık 2004b, <<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/kars-frans-2004.doc>>, (Erişim Tarihi: 23.12.2014).
- Kartal, Nazım. "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare", *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, İlkbahar 2013, s. 1-24.
- Kartal, Nazım. *Muhassıllık Meclislerinden 5302 Sayılı Kanuna Türkiye'de İl Özel İdareleri*, 1. Baskı, Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 009, Ağrı 2012.
- Karluk, S. Rıdvan. *Avrupa Birliği Kuruluşu Gelişmesi Genişlemesi Kurumları*, 10. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2011.
- Kaya, Safiye. "Dünya Bankası ve Türkiye", *Sayıştay Dergisi Sayı*, Sayı: 46-47, Temmuz-Aralık 2002, s. 3-42.
- Kayasü, Serap; Suna Yaşar. "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler", *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Ankara, 2007, s. 199 - 213.
- Kayıkçı, Sabrina. "643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye'de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 1, Mart 2013, s. 23-51.
- Kayıkçı, Sabrina. "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 3, Temmuz 2003, s. 22-47.
- Kaypak, Şafak. "Katılımcı Yönetim Mekanizması Olarak Kent Konseyleri", *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 6-7 Mayıs 2011, 1. Baskı, Temmuz 2011, Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi – 1, Bursa, 2011, s. 133-157.
- Keleş, Ruşen. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş 8. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul 2012a.
- Keleş, Ruşen. "Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını", KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu 6-7 Aralık 2012 Ankara, *Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar Ve Büyükşehirler Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı*, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2012b, s. 1-12.
- Keleş, Ruşen. *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, 2. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1998a.
- Keleş, Ruşen. "Bölge Gerçeği ve Avrupa", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 2, Nisan 1998b, s. 3-10.
- Keleş, Ruşen. "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, Ocak 1995, s. 3-14.
- Kent, Bülent. "Almanya'da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1, 2006, s.123-142.

- Kerman, Uysal; Yakup Altan; Mehmet Aktel; Mustafa Lamba. “Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri”, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 6-7 Mayıs 2011, 1. Baskı, Temmuz 2011, Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi – 1, Bursa, 2011, s. 13-29.
- Keskin, Nuray Ertürk. *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2009a.
- Keskin, Nuray Ertürk. “Mülki İdare Sistemi: Genel Yönetimden Esnek Gözetime”, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın (KAYAUM) No: 5, Barış Övgün (Editör) Tayfun Çınar, Erdal Eren, Selime Güzelsarı, Koray Karasu, Kamil Karatepe, Nuray Ertürk Keskin, Sonay Bayramoğlu Özügurlu, Abuzer Pınar, Ozan Zengin, Ankara, Ekim 2009b, s. 117-128.
- Keskin, Nuray Ertürk. “İl Yönetimi Sisteminde Değişim”, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, Sayı: 6, Mart 2008, s. 88-117.
- Keskin, Nuray Ertürk. “Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu”, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, Sayı: 5, Aralık 2007, s. 119-174.
- Kılavuz, Raci. “İdari Reform Olgusu ve Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 420, Yıl: 70, Aralık 1998, s. 163-184.
- Kılıç, Selda. “Tanzimat’ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Valilik Kurumu”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 45, 2009, s. 43-62.
- Kılıç, Orhan. “18.Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devletinin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 31, Ocak-Şubat 2000, Ankara, s. 442-459.
- Kılınç, Gökçen. “Türkiye’deki İlçelerin Kentleşme Derecelerine Göre İl Olma Potansiyellerinin Değerlendirilmesi”, *İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Temmuz 2006.
- Kırışik, Fatih; Özcan Sezer. “Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin (BIT) Kamu Politikası Oluşturma Sürecindeki Rolü”, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 11, Yıl: 11, Sayı: 2, 2015, s. 199-215.
- Kırışik, Fatih. “Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Namık Kemal Üniversitesi Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri (Paper on Social Sciences)*, ISSN 1308-4453 (Print), ISSN 1308-4895 (Internet), No: 5, Ekim 2013, s. 1-21.
- Kızılboğa, Ruveyda; Kamil Özaslan. “İl Özel İdaresi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, 2013 Hatay KAYSEM 8 Bildiri Kitabı, 1. Baskı, PEGEM Akademi, 2013, Ankara, s. 789-802.
- Kocabaş, Fatih. *Merkezi hükümetin Taşra örgütlenmesi, İçinde Bulunduğu Sorunlar Ve Çözüm Önerileri (Rapor)*, Mart 1998, Ordu. <<http://www.muratpasa.gov.tr/sayfalar/idare4.pdf>> (Erişim Tarihi: 01.08.2013).

- Koçak, Hüseyin. “Küreselleşme Ve Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi Ve Kentsel Yaşam”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 10, Yıl: 2009, s. 133-142.
- Koçak, Hüseyin. “Ülke Ülke Yerel Yönetimler - İtalya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 4, Temmuz 1996, s. 57-66.
- Koçdemir, Kadir. “Cumhuriyetin 75. Yılında Optimum İdari Ölçek ve Mahalli İdare Birlikleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, Yıl: 70, Aralık 1998, s. 403-419.
- Koyuncu, Erhan. “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı:142, Kasım-Aralık 2010, s. 113-115.
- Köksal, Erhan. “Türkiye’de Vali ve Kaymakamların Fonksiyon ve Yetkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, Mart 1969, s. 108-124.
- Kubilay, Metin. “Türkiye’de Mülki İdare Sistemi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 70, Sayı: 420, Eylül 1998, s. 111-134.
- Küçükyağcı, Nazmi. “Bucakların İşlevsizleştirilmesinde Merkez/Merkezi Siyasetin Rolü”, Ankara 2013, ISBN: 978-605-86393-3-1, s. 8. <<http://www.igb.gov.tr/Forms/Makalelerimiz.aspx>> (Erişim Tarihi: 14.09.2013).
- Laçiner, Sedat. *Dışımızdaki PKK İçimizdeki İsrail (Söyleşi: Alper Özgen)*, Hayykitap Yayınevi, 3. Baskı, İstanbul Mart 2012.
- Lamba, Mustafa. “Osmanlı’dan Günümüze Türk Kamu Yönetimde Merkezîyetçilik-Adem-i Merkezîyetçilik Üzerine Bir İnceleme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, 2010, s. 131-156.
- Litvack, Jennie; Jessica Seddon (Edited by). “Decentralization Briefing Notes”, World Bank Institute WBI Working Papers in collaboration with PREM network, 2000. <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf>>, (Erişim Tarihi: 22.11.2014).
- Loughlin, John. “The Slow Emergence Of The French Regions”, *Policy & Politic*, Volume: 36, Number: 4, October 2008, pp. 559-571.
- Mahmutoğlu, Abdulkadir. “Türkiye’de Merkezi Yönetim - Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 471-472, Haziran - Eylül 2011, s. 143-168.
- Malizia, Raffaele; Emanuela Tassa. “Administrative Decentralization versus Fiscal Federalism. Some remarks based on the Italian and European Countries' evidence”, *Villa Mondragone International Economic Seminar on Rules, International Economy and Growth CEIS*, University of Rome Tor Vergata, 23-24 June 2004.
- Meriç, Osman. “Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet”, Fehmi Yavuz’a Armağan, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*, Ankara, 1983.
- Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş Ve Görevleri, Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu, *Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları*, İkinci Baskı, Ankara 1966.

- Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP), Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş Ve Görevleri, Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu, ANKARA – 1966 (İkinci Baskı), Birinci Baskı: 1963. <[http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c\\_ek.pdf](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c_ek.pdf)>, (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- Metin, Yüksel; Yakup Altan. “Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 3, 2011, s.131-147.
- Muchera, Nyariki Joshua. “The Provincial Administration versus the Devolved System of Governance in Kenya”, April 2, 2011. <<http://ssrn.com/abstract=2360534>> or <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2360534>> (Erişim Tarihi: 12.02.2014).
- Muşmal, Hüseyin. “Tanzimat Reformlarının Uygulanması Hakkında Konya Valisi Selim Paşa’ya Verilen Talimât-ı Seniyye”, *Manas Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 19, 2008, s. 105-116.
- Mutlu, Servet. “Kamu Yönetiminde Mekansal Örgütlenmenin Esasları ve Türkiye İçin Bazı Öneriler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 4, Aralık 1989, s. 21-46.
- Nalbant, Atilla. *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul Ocak 2012.
- Nalbant, Atilla. “Bölgesel Devlet: Yeni bir Devlet Biçimi Mi? (I) Kuramsal Temeller”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 2, Haziran 1996, s. 39-70.
- Naliş, Seyfettin. “Taşra Düzeyinde Devlet ve İçişleri Bakanlığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 14 Sayı: 3, Eylül 1981, s. 83-86.
- Nitas, Koraltay, *Dünyada Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Yirmibirinci Yüzyılda Yönetim, “Fransa Yönetim Sistemi”*, (Editör: Koraltay Nitas) T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2003, s. 201-278.
- Ohsugi, Satoru. “The Organization of Local Government Administration in Japan”, Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.11, Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Tokyo, 2009. <<http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/BunyabetsuNo11en.pdf>>, (Erişim Tarihi: 22.01.2015).
- Ortaylı, İlber. *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)*, 2. Basım (Tıpkıbasım), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları (Basımevi), VII. Dizi, Sayı: 178, Ankara 2011.
- Ortaylı, İlber. *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, 3. Baskı, Ankara Şubat 2010.
- Ortaylı, İlber. “Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi”, *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem-Sorunlar*, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Ankara 1976, s. 1-22.
- Öğülmüş, Selahattin. “İçerik Çözümlemesi”, *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, Cilt: 24 Sayı: 1, 1991, s. 213-228.

- Ökmen, Mustafa; Recep Arslan. “Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı, 2014, s.88-101.
- Ökmen, Mustafa; Bekir Parlak. *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Alfa Aktüel Yayınları, Birinci Baskı, Bursa Mart 2008.
- Önen, Nizam; Cenk Reyhan. “Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye’de Ülke Yönetimi: Halkçılık Beyannamesi, Teşkilat-ı Esasiye ve Yasalaşamayan Kanun Tasarıları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 42, Sayı: 4, Aralık 2009, s. 1-23.
- Öniş, Ziya; Mustafa Kutlay. “Ekonomik Bütünleşme/Siyasal Parçalanmışlık Paradoksu: Avro Krizi ve Avrupa Birliği’nin Geleceği”, *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 33, Bahar 2012, s. 3-22.
- Özbilgin, Mustafa Tevfik. “Mülki İdare Amirliği Sisteminde Reform Yapılmalıdır”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 273-276.
- Özcan, Ahmet Şahin. “Yerinden Yönetim İlkesi Açısından İl-İlçe Yönetimleri Ve İlçe Valisi Önerisi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 147, Eylül-Ekim 2011, s. 70-73.
- Özcan, Mehmet. “Subsidiarite İlkesinin AB’de Uygulanması”, <<http://www.cu.edu.tr/insanlar/mceker/avrupa%20birli%C4%9Fi%20hukuku/Subsidiarite%20%C4%B0lkesinin%20AB.doc>> (Erişim Tarihi: 29.11.2014).
- Özçağlar, Ali. *İdari Coğrafya*, 1. Baskı, Ümit Ofset Matbaacılık, ISBN: 978-975-93704-5-9, Ankara, 2011.
- Özçağlar, Ali. “Türkiye’de Mülki İdare Bölümlerinin İdari Coğrafya Analizi”, *Coğrafi Bilimler Dergisi*, Cilt:3, Sayı:1, 2005, s. 1-25.
- Özçelik, Fatih. “19. YY Ve 20. YY Başlarında Ege Adaları’nın İdari Yapısı Ve M. 1903 (H. 1321) Tarihli Salname’ye Göre Cezayir-i Bahr-i Sefid Vilayeti’nin Genel İdari Birimleri”, *Düzce Üniversitesi Yönetim ve Eğitim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, Aralık 2012, s. 1-17.
- Özdemir, Murat. “Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1, 2010, s. 323-343.
- Özel, Mehmet. “Kentsel Gelişme Ve Kentleşme Sürecinde Niğde”, *Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Sayı:2, Cilt:5, Aralık, 2005, s. 120-144.
- Özel, Mehmet. “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 3, Temmuz 2000, s. 25-43.
- Özer, M. Akif. “Küreselleşme Kısacasında Yönetim”, *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 4, ISSN 1300-3526, Temmuz-Ağustos 2008, s. 22-39.
- Özer, Ahmet. “Yeni Yasalarda Mülki İdareye Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 454, Mart 2007, s. 1-7.
- Özer, M. Akif. “Küreselleşme, Yerelleşme Ve Kamu Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 450, Mart 2006, s.141-166.

- Özer, Ahmet. “Bürokrat-Politikacı İlişkileri İle Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 71, Sayı: 423, Haziran 1999, s. 1-26.
- Özer, Ahmet. “Fransa’da Valilerin Statüsünde Son Durum”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, Mart 1993, s. 25-28.
- Özkan, Gürsel. “... ve Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti’nin Ulus Devlet Olarak Tasfiye Süreci”, *21. Yüzyıl Dergisi*, (Kerkük, Telafer, Kerkük Sayısı), Sayı: 1, Ocak Şubat Mart 2007, s. 73-100.
- Öztoprak, Abdullah Abid (2007). “İl İstihdam Kurullarının İl İstihdam Ortaklıklarına Dönüşümü”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 454, Mart, s. 179-196.
- Öztürk, İlhan. “Dünya Bankası Politikaları”, *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1, Haziran 2006, s. 36-55.
- Özuguşurlu, Sonay Bayramoğlu. “1929: Yönetimde Merkezîyetçiliğin İnşası”, *Açıklamalı, Yönetim Zamandizini, 1929 – 1939*, (Editör: Birgül Ayman Güler), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 2, Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 2007, s. 28-29.
- Parlak, Bekir; Zahid Sobacı. *Ulusal Ve Kültürel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori Ve Pratik*, Gözden Geçirilmiş ve Geliştirilmiş Dördüncü Baskı, MKM Yayınları, Bursa 2012.
- Parlak, Bekir. *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri*, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1. Baskı, İstanbul 2011a.
- Parlak, Bekir. *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, MKM Yayıncılık, Bursa Kasım 2011b.
- Parlak, Bekir. “Osmanlı Devletinde Taşra Yönetimi Reformları: Eyaletten Vilayete Kalıcı Dönüşüm”, *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, (Der. Necat Akyıldız, Saadet Aydın, Arif Erençin, Selime Güzelsarı, Nuran Aytemur Sağıroğlu), KAYFOR 2008, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 350, 1. Baskı, Kasım 2009, s. 31-45.
- Parlak, Bekir. “Osmanlı Devleti’nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal ve Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Yıl:3, Sayı:11, Kasım 2001-Ocak 2002, s. 37-50.
- Payaslıoğlu, Arif T.. *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerinde Bir İnceleme*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilâtı Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1966.
- Pıtırılı, Ali. “8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ı Uğurlarken”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 399, 1993, s. 1-7.
- Polat, Kerim. “Yetki Kanunlarının “Konu” ve “İvedilik, Zorunluluk ve Önemlilik” Unsurları Bakımından Yargısal Denetimi”, *Yasama Dergisi*, Sayı: 15, Mayıs–Haziran–Temmuz–Ağustos 2010, s. 93-113.
- Polatoğlu, Aykut. *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Genişletilmiş 2. Baskı, ODTÜ Yayıncılık (METU Press), Ankara 2003.
- Polatoğlu, Aykut. “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 4, Aralık 1985, s. 27-40.



- Reed, R. Steven. *Japanese Prefectures and Policymaking*, University of Pittsburgh Press, ISBN: 0-8229-3527-9, United states of America, 1986.
- Reyhan, Cenk. “Bir Belge – Yerel Yönetim Metinleri (XX) 1913 Tarihli Vilâyet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, Ocak 2000a, s. 129-154.
- Reyhan, Cenk. “Bir Belge – Yerel Yönetim Metinleri (XXI) 1871 Tarihli Vilâyet Genel İdaresindeki Değişikliğe Dair Geçici Kanun”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan 2000b, s. 100-114.
- Sanal, Recep. *Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi*, Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu (APK) Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 535, APK: 42, Ankara 2000.
- Sanal, Recep. "Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Deseniindeki Değişmeler", *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 22, Kasım 1998, s. 173-200.
- Sarı, Abdulkadir. “Şura’nın Ardından (Başyazı)”, Mülki İdare Şurası Özel Sayı 25-27 Nisan 2002 Ankara, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 92, Mayıs-Haziran 2002, s. 3.
- Satish M.. *Civil Service Reform*, Centre For Good Governance. Hyderabad, 2004. <<http://www.cgg.gov.in/workingpapers/CivilServicesReform.pdf>> (Erişim Tarihi: 19.02.2014).
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı: 2507 – Özel İhtisas Komisyonu: 527, Ankara 2000.
- Sencer, Muzaffer. “Son Düzenlemelere Göre Türkiye’de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 1, Mart 1985, s. 24-45.
- Sencer, Muzaffer. “Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 2, Haziran 1984a, s. 21-44.
- Sencer, Muzaffer. “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 3, Eylül 1984b, s. 46-71.
- Sevic, Zeljko; Aleksandra Rabrenovic. “Depolitisation of the Public Administration: Towards the Civil Service”, Paper Presented at the *NISPAcee Annual Conference*, Prague, 18-20 March 1998. (6th NISPAcee Annual Conference Public Administration and Social Policies in Central and Eastern Europe March 18 - March 20, 1998 Prague, Czech Republic).
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet. “Bir Belge - Yerel Yönetim Metinleri (III) Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, Mart 1996, s. 67-81.
- Sezer, Özcan; Tarık Vural. “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, *Maliye Dergisi*, Sayı 159, Temmuz-Aralık 2010, s. 203-219.

- Sezer, Yasin. “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Çerçevesinde “Türkiye’de İl Genel Yönetimi” Hakkında Bir İnceleme”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, (Editör: Nagehan Talat Arslan), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s. 169-190.
- Sığrı, Ünal; Yavuz Ercil. *Türklerde Yönetim Gelenekleri ve Türk Yönetim Tarihi*, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, I. Bası, İstanbul 2000.
- Siverekli, Esra. “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 73, Sayı: 431, Haziran 2001, s. 121-133.
- Sharma, Chanchal Kumar. “Decentralization Dilemma: Measuring The Degree And Evaluating The Outcomes”, *The Indian Journal of Political Science*, Volume: 67, No: 1, Jan-Mar., 2006, pp. 49-64.
- Shun’ichi, Furukawa. “Decentralization in Japan”, Japan's Road to Pluralism: Transforming Local Communities in the Global Era; (ed. Furukawa Shun’ichi and Toshihiro Menju), Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2003, pp. 21-45. <[http://www.jcie.org/researchpdfs/RoadPluralism/plu\\_furukawa.pdf](http://www.jcie.org/researchpdfs/RoadPluralism/plu_furukawa.pdf)>, (Erişim Tarihi: 09.01.2015).
- Sobacı, Mehmet Zahid. “Avrupa Birliği Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye’de Reform Üzerine Bir Analiz”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 10, No: 1, 2011, s. 85-100.
- Sözen, Süleyman; Bülent Algan. *İyi Yönetişim*, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 654, Pozitif Matbaacılık, ISBN NO: 978-605-378-054-0, Ankara 2009.
- Sürgit, Kenan. “12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 3, Eylül 1980, s. 39-77.
- Sürgit, Kenan. “İdari ve İktisadi Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yeniden Düzenlenmesi Ne Şekilde Ele Alınmalıdır?”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, Haziran 1969, s. 77-88.
- Sürgit, Kenan. “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, Haziran 1968a, s. 3-17.
- Sürgit, Kenan. “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, Eylül 1968b, s. 1-10.
- Şahin, Yusuf. *Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi*, Güncellenmiş 3. Baskı, Murathan Yayınevi, Trabzon 2011.
- Şahin, Yusuf. *Kentleşme Politikası*, 1. Bası, Murathan Yayınevi, Trabzon 2010.
- Şahin, Yeşim. “İl Sistemi mi, Geniş Alan Yerel Yönetimi mi? Türkiye’de İl Sayısını Arttırmak Suretiyle Yerel Düzeyde Daha Çok Ekonomi ve Daha Çok Demokrasi Sağlanır mı?”, *Friedrich Ebert Vakfı Tarafından 07.12.1996 tarihinde Ankara’da “İl Sistemi mi Geniş Alan Yerel Yönetimini- Türkiye’de İl Sayısını Arttırmak Yerel Düzeyde Daha Çok “Ekonomi” ve Daha Çok “Demokrasi” Getirir mi?” Başlıklı Yuvarlak Masa Toplantısında Sunulan Tebliğ’dir*, FES İstanbul Basım Çözüm Reklam, İstanbul Aralık 1998, s. 49-80.

- Şaylan, Gencay. “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezcilik”, Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Amirliği Sisteminin Tarih Mirası ve Ana Gelişme Süreçleri, *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem-Sorunlar*, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Ankara 1976, s. 25-38.
- Şengül, Ramazan. “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, 2012, s. 13-21.
- Şengül, Ramazan. *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Kocaeli 2011.
- Şimşek, Hüseyin. “Eğitim Tarihi Araştırmalarında Yöntem Sorunu”, *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, cilt: 42, Sayı: 1, 2009, s. 33-51.
- Talas, Mustafa. “Sivil Toplum Kuruluşları Ve Türkiye Perspektifi”, *TÜBAR (Türklük Bilimi Araştırmaları) Dergisi*, Cilt: 29, Bahar 2011, s. 387-401.
- Taner, Ahmet. “Yerelleşen Kamu Hizmetleri Ve Dış Denetim Boyutu”, *SAYDER Dış Denetim Dergisi*, Sayı: 4, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, s. 145-153.
- Tamer, Mustafa. *İl Özel İdaresi*, Üçüncü Baskı, Tamer Matbaacılık, Ankara 2003.
- Tamer, Mustafa. *Kalkınma ve Bölge Valiliği*, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Yayın No: 2572, Ankara 2001.
- Tatar, Taner. *Türk Yönetim Sistemi*, Turan Yayıncılık, İstanbul 1997.
- TBB (Türkiye Belediyeler Birliği), “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin Rehber”, 13.06.2014, <[http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber\\_ve\\_bilgi\\_notlari/6360\\_torba\\_personel\\_rehber.pdf](http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/6360_torba_personel_rehber.pdf)>, (Erişim Tarihi: 18.11.2014).
- Toker, Cem; Mehmet Firig; Elif Miskioğlu. “Mülki İdare Şurası”, Mülki İdare Şurası Özel Sayı 25-27 Nisan 2002 Ankara, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 92, Mayıs-Haziran 2002, s. 36-42.
- Tortop, Nuri; Eyüp G.İsbir; Burhan Aykaç; Hüseyin Yayman; M.Akif Özer. *Yönetim Bilimi*, 9. Basım, Nobel Yayınevi, Ankara 2012.
- Tortop, Nuri. “Ülke Ülke Yerel Yönetimler-İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 3, Mayıs 1996, s. 63-70.
- Tosun, Mustafa. *Türkiye’de Valilik Sistemi*, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 118, Sevinç Matbaası, Ankara 1970.
- Tutum, Cahit. “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 133-145.
- Tutum, Cahit. *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Toplumsal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayınları, Yayın No: 3, Ankara 1994.

- Tutum, Cahit. “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu”, *Günümüz Türkiye’inde Mülki İdare Amirliği Sisteminin Nitel ve Nicel Görünüşü*, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Ankara 1976a, s. 146-159.
- Tutum, Cahit. “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 9 Sayı: 4, Aralık 1976b, s. 9-32.
- Tural, Erkan. “Bir Belge - 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Talimâtname’si”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1, Ocak 2005, s. 71-91.
- Tural, Erkan. “Bir Belge- 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamname’si”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 2, Nisan 2004a, s. 93-123.
- Tural, Erkan. “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu’nun En Uzun Asrı ve 1864 – Tuna Vilayet Nizamnameleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 3, Temmuz 2004b, s. 83-113.
- Turgut, Kasım. “Türkiye’de Anayasalarda Âdem-i Merkeziyet Düşüncesi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2011, s. 13-18.
- Turgut, Kasım; Mehmet Şahin. “Fransa’da Reformlar Mülki İdarenin Rolünü Azaltmaktan Ziyade Devlet Hizmetlerinin Eş Güdümlü Rolünü Artırmıştır”, (EASTR Genel Başkanı Paris Valisi Daniel Canepa ile Röportaj), *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2011, s. 66-68.
- Türker, Muammer. “İtalya Yönetim Sistemi”, *Dünyada Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim)*, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM), Ankara, 1998, s. 483-515. <[http://www.arem.gov.tr/ortak\\_icerik/arem/Projeler/21yy/italya.pdf](http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/italya.pdf)> (Erişim Tarihi: 24.12.2014).
- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) Raporu, *Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler*, Yayın No. TÜSİAD – T / 95 – 9 / 184, Eylül 1995.
- Türe, İlknur. “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 2, Haziran 1998, s. 63-79.
- Uçak, Nazan Özenç. “Sosyal Bilimler ve Kütüphanecilik Alanında Nitel Araştırma Yöntemlerinin Kullanımı”, *Bilgi Dünyası Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2000, s. 255-279.
- Uçar, Ahmet. “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi İle Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, 2004, s. 97-109.
- Ulusoy, Ahmet ve Tarık Vural. “Japonya’da Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:6, Sayı:6, Haziran 2001, s. 24-31.
- Uslu, Adem. “Mülki İdarenin Geleceği”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mart-Nisan 2014, s. 46-50.

- UNDP (United Nations Development Programme). “Decentralization: A Sampling of Definitions”, *UNDP(United Nations Development Programme)-Government of Germany Evaluation of UNDP Role in Decentralization and Local Governance Working Paper*, October, 1999. <[http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization\\_working\\_report.PDF](http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF)> (Erişim Tarihi: 04.02.2014).
- Yalçındağ, Selçuk. “Yönetimsel Etkililik, Demokrasi ve İl Sayısının Arttırılması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 30, Sayı: 1, Mart 1997, s. 11-41.
- Yalçındağ, Selçuk. “İl Sisteminin Güçlendirilmesi Çözüm Mü?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, Mart 1996, s. 3-14.
- Yalçındağ, Selçuk. “Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 4 Sayı: 2, Haziran 1971, s. 24-31.
- Yaşamış, Firuz Demir. “Türkiye’de Yönetimin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, (Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), 1. Basım, Beta Yayınevi, İstanbul 2005.
- Yavuzdoğan, Seçkin; Şimşek Akın, Havva. “Kolluğun Sivil Gözetimi”, *TAAD (Türkiye Adalet Akademisi Dergisi)*, Yıl: 6, Sayı: 20, 2015, s. 191-220.
- Yayla, Yıldızhan. “Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 120-126.
- Yayla, Yıldızhan. “İlin Başkentle Ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt:2, Sayı: 1, Ocak-Nisan 1981, s. 25-33.
- Yazıcıoğlu, Recep. “Polis Devleti”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1, 1999, s. 15-21.
- Yazıcıoğlu, Recep. “Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 34-49.
- Yazıcıoğlu, Recep. “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi (I)”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, Mart 1992, s. 15-26.
- Yenişen, Rıdvan. “Türkiye’de İdarenin Yeniden Düzenlenmesi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 158-160.
- Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, Türk Sanayicileri Ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Yayın No. TÜSİAD-T/97 – 207, Ocak 1997.
- Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, Türk Sanayicileri Ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Yayın No. TÜSİAD-T/95 - 9/184, Eylül 1995.
- Yıldırım, Uğur; Pelin Aliyev. “Fransa Yerel Yönetimler Sisteminde Belediyelerarası İşbirliği Kamu Kurumu: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı İçin Bir Model Önerisi”, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, 2013 Hatay KAYSEM 8 Bildiri Kitabı, 1. Baskı, PEGEM Akademi, Ankara, 2013, s. 803-815.

- Yıldırım, Uğur; Yakup Bulut; Şaban Tanıyıcı; Demet Dönmez Orhan. “İl Genel ve Belediye Meclis Üyelerinin Yerel Yönetimler Konusunda Avrupa Birliğine İlişkin Yaklaşımları: Hatay Örneği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 17, 2012, s. 1-16.
- Yıldırım, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri I (İdare)*, Mimoza Yayınları, Konya 2005.
- Yıldırım, Turan. *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, 3. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul 2002.
- Yıldız, Cemal. “Türkiye'nin Yönetim Yapısında Yetki Paylaşımı (Mülki İdare Amirliği ile Merkezi Yönetim Kuruluşları Arasında Yetki Paylaşımı)”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2011, s. 30-35.
- Yılmaz, Sefer. “Türkiye'nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 3, 2012, s. 17-40.
- Yılmaz, Halil. “Giderken Siyasetçiye, Dönerken Yargıya mı?”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 121, Mart-Nisan 2007a, s. 13-16.
- Yılmaz, Dilşat. ““Yetki Genişliği” İlkesi Üzerine Bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1-2, Haziran – Aralık 2007b, s. 1245-1254.
- Yüksel, Fatih. “Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı”, *Kamu Yönetimi*, (Editörler: Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara Şubat 2004, s. 1-22.
- Yüksel, Alaaddin, “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 4, 1995, s. 3-7.
- Zengin, Ozan. “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt: 2, 2014, s. 91-116.

### İNTERNET KAYNAKLARI

- Anayasa Mahkemesi Kararı (Esas Sayısı: 1995/35; Karar Sayısı: 1995/26; Karar Günü: 04.07.1995), <<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e965c6c1-1ef2-46cf-8bb8-d56cae453a0e?excludeGereke=False&wordsOnly=False>>, (Erişim Tarihi: 27.04.2014).
- An Outline of Local Government in Japan, CLAIR Fact Sheet, <<http://www.gdrc.org/uem/observatory/logov-japan.pdf>>, (Erişim Tarihi: 05.02.2015).
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, <[http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf)>, (Erişim Tarihi: 27.10.2014).
- Birleşmiş Milletler Antlaşması, 1945, <<http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/35501-Birlesmis-Milletler-Antlasmasi.pdf>>, (Erişim Tarihi: 08.01.2015).

- Bölgeler Komitesi,  
<<http://www.bilecikab.gov.tr/icerik/abhakkinda/bolgelerkomitesi.asp>>,  
(Erişim Tarihi: 20.02.2015).
- CLAIR (Council of Local Authorities for International Relations). “2012 Local Government in Japan”, 2012.  
<[http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/pdf/jichi12\\_en.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/pdf/jichi12_en.pdf)>, (Erişim Tarihi: 16.02.2015).
- CLAIR (Council of Local Authorities for International Relations). “Local Government in Japan”, 2006. <<http://www.jlgc.org/pdfs/en/localg2006.pdf>>, (Erişim Tarihi: 25.12.2014).
- CLAIR (Council of Local Authorities for International Relations). “Local Government in Japan”, 2004. <[http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER\\_1.pdf](http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_1.pdf)> (Erişim Tarihi: 25.12.2014).
- Department of Homeland Security,  
<<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/homeland.pdf>>, (Erişim Tarihi: 07.02.2015).
- Düzce Valilik Birimleri,  
<<http://www.duzce.gov.tr/>>, (Erişim Tarihi: 19.04.2015; 15.03.2016).
- Evren’in 8 Eyaleti,  
<<http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=6037244&tarih=2007-03-01>>  
(Erişim Tarihi: 19.05.2013).
- Fransız Topraklarının Siyasi ve İdari Organizasyonu,  
<<http://www.ambafrance-cy.org/Fransiz-topraklarinin-siyasi-ve>>, (Erişim Tarihi: 23.12.2014).
- GAP Nedir?,  
<<http://www.gap.gov.tr/gap/gap-nedir#this>>, (Erişim Tarihi: 18.04.2013).
- İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/2.5.859750.pdf>>, (Erişim Tarihi: 28.04.2015).
- İstanbul Valiliği Hizmet Birimleri, <<http://www.istanbul.gov.tr/?pid=91>>,  
<<http://www.istanbul.gov.tr/tr/hizmetlerimiz/e-hizmetler?p=2>>;  
<<http://www.istanbul.gov.tr/tr/hizmetlerimiz/hizmet-standartlari>> (Erişim Tarihi: 19.04.2015; 15.03.2016).
- İtalyan İlleri, <<http://en.comuni-italiani.it/province.html>>, (Erişim Tarihi: 11.01.2015).
- Jandarmanın Yerine Kır Polisi, <<http://gundem.milliyet.com.tr/jandarmanin-yerine-kir-polisi/gundem/gundemdetay/04.06.2012/1549220/default.htm>>, (Erişim Tarihi: 03.08.2013).

Japan Fact Sheet, Regions of Japan,

<<http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/02RegionsofJap.pdf>>, (Erişim Tarihi: 09.01.2015).

Kanunlar,

<[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_erisim.tutanak\\_hazirla?v\\_meclis=1&v\\_donem=7&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=&v\\_birlesim=&v\\_sayfa=&v\\_anabaslik=KANUNLAR&v\\_altbaslik=&v\\_mv=&v\\_sb=&v\\_ozet=&v\\_kelime=&v\\_bastarih=&v\\_bit\\_tarih=>](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_erisim.tutanak_hazirla?v_meclis=1&v_donem=7&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabaslik=KANUNLAR&v_altbaslik=&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=&v_bit_tarih=>)>, (Erişim Tarihi: 06.07.2013).

Kanun Hükümünde Kararname Listesi (1985-2005),

<<http://www.anayasa.gen.tr/khk-liste.htm>>, (Erişim Tarihi: 01.08.2013).

Kanun Bilgileri,

<[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.durumu?kanun\\_no=5540](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=5540)>, (Erişim Tarihi: 15.06.2013).

Kalkınma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname,

<<http://mevzuat.dpt.gov.tr/khk/641.pdf>>, (Erişim Tarihi: 06.06.2013).

Kara Harp Okulu Genel Başvuru Koşulları,

<<http://www.kho.edu.tr/basvuru/BasvuruKosullari.html>>, (Erişim Tarihi: 18.04.2015).

Kara Harp Okulu Öğrenci Adayları Boy-Kilo Standartları,

<[http://www.kho.edu.tr/basvuru/boy\\_kilo\\_standartlari.html](http://www.kho.edu.tr/basvuru/boy_kilo_standartlari.html)>, (Erişim Tarihi: 18.04.2015).

Kaya, Erol. Türkiye'de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu, “Vesayet”,

<<http://www.pendik.bel.tr/bpi.asp?caid=298&cid=2464>> (Erişim Tarihi: 22.08.2012).

Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Sitesi, 1945 Anayasası,

<<http://www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm>> (Erişim Tarihi: 30.09.2014).

Küçükyavaş, Nazmi. “Bucakların İşlevsizleştirilmesinde Merkezin/Merkezi siyasetin Rolü”, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık, ISBN: 978-605-86393-3-1, Ankara 2013.

<<http://www.igb.gov.tr/Forms/Makalelerimiz.aspx>> (Erişim Tarihi: 05.07.2013; 14.09.2013).

Lizbon (Avrupa Birliği Antlaşmasına ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmaya Düzenleme Getiren) Antlaşması, 2007. <<http://www.bumko.gov.tr/TR,1173/aetatab-antlasmalari-ve-temel-belgeleri.html>> ve

<<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2857,lizbontrpdf.pdf?0>> (Erişim Tarihi: 23.11.2014).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972),

<<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf>> (Erişim Tarihi: 09.03.2014).



İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi,  
<<http://www.illeridaresi.gov.tr/iller/illericerik.aspx?icerik=177>>, (Erişim Tarihi: 10.05.2015).

Merkezde Görevlendirilen Valilerin Görev ve Çalışma Yönetmeliği,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.4696&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>>, (Erişim Tarihi: 24.08.2013).

Mülki İdarenin Geleceği,  
<<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/83975.asp>>, (Erişim Tarihi: 26.12.2013).  
(21.05.2001 tarihinde NTV kanalında yayınlanan, Oğuz Haksever'in sunduğu Yrd.Doç.Dr.Cahit Emre ve dönemin merkez valisi olan Merhum Recep Yazıcıoğlu'nun konuk olarak katıldığı, "Mülki İdarenin Geleceği" konulu "Yakın Plan" adlı televizyon programı).

Mülki İdare Birimleri,  
<<https://www.eicisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>>, (Erişim Tarihi: 25.05.2014).

Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliği,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.8610782.pdf>>, (Erişim Tarihi: 25.02.2015).

Teşkilatı Esasiye Kanunu,  
<<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>> (Erişim Tarihi: 07.04.2013).

Selahattin Demirtaş: Valiliği kaldıracağız, Gazete Diyarbakır, 16.03.2012,  
<<http://gazetediyarbakir.com/haber-3053-Demirtas-Valiligi-kaldiracagiz.html>>, (Erişim Tarihi: 18.06.2014).

Türkiye'de Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Projesi – Aşama II,  
<<http://www.sivilgozetim.org.tr/Hakkimizda.aspx>>, (Erişim Tarihi: 27.02.2015).

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, Bölgeler Komitesi,  
<<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45637&l=1>> (Erişim Tarihi: 20.02.2015).

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük,  
<[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GT.S.51666255c7b284.16968048](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GT.S.51666255c7b284.16968048)> (Erişim Tarihi: 11.04.2013).

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük,  
<<http://tdkterim.gov.tr/bts/>> (Erişim Tarihi: 09.03.2013; 22.03.2013).

Türk Dil Kurumu Sözlüğü,  
<[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.51dc3fe1a81c66.07409622](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.51dc3fe1a81c66.07409622)>, (Erişim Tarihi: 09.07.2013).

Türk Dil Kurumu Sözlüğü,

<[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&view=bts](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts)>, (Erişim Tarihi: 07.01.2015).

Türkiye’de Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Projesi – Aşama II,

<<http://www.sivilgozetim.org.tr/Hakkimizda.aspx>>, (Erişim Tarihi: 27.02.2015).

Türk İdareciler Derneği Basın Açıklaması, 23.09.2013,

<[http://www.tid.web.tr/default\\_b0.aspx?id=389](http://www.tid.web.tr/default_b0.aspx?id=389)>, (Erişim Tarihi: 18.06.2014).

Türkiye İstatistik Kurumu, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi,

<<http://rapory.tuik.gov.tr/18-11-2014-13:53:09-111188515611772798622139737739.pdf>>, (Erişim Tarihi: 18.11.2014).

Türkiye İstatistik Kurumu, Nüfus ve Demografi, Yıllara Göre İl Nüfusları (2007-2015),

<<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>>, (Erişim Tarihi: 18.09.2015).

Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri,

<<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>>, (Erişim Tarihi: 16.11.2014).

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, Bölgeler Komitesi,

<<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45637&l=1>> (Erişim Tarihi: 20.02.2015).

TBMM Tutanak Dergisi, (1999), 02.12.1999, 28. Birleşim, Dönem:21, Cilt:18, Yasama Yılı:2.<<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c018/tbmm21018028.pdf>>, (Erişim Tarihi: 20.04.2015).

TBMM Tutanak Dergisi, (1996), 24.10.1996, 12. Birleşim, Dönem:20, Cilt:13, Yasama Yılı:2.<<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c013/tbmm20013012.pdf>>, (Erişim Tarihi: 20.04.2015).

TBMM Tutanak Dergisi, (1995), 23.10.1996, 11. Birleşim, Dönem:20, Cilt:12, Yasama Yılı:2.<<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c012/tbmm20012011.pdf>>, (Erişim Tarihi: 20.04.2015).

TBMM Tutanak Dergisi, (1992), 27.05.1992, 81. Birleşim, Dönem:19, Cilt:12, Yasama Yılı:1.<<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c012/tbmm19012081.pdf>>, (Erişim Tarihi: 20.04.2015).

TBMM Tutanak Dergisi, (1991), 28.08.1991, 135. Birleşim, Dönem:18, Cilt:62, Yasama Yılı:5.<<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c062/tbmm18062135.pdf>>, (Erişim Tarihi: 20.04.2015).

TBMM Tutanak Dergisi, (1990), 17.05.1990, 115. Birleşim, Dönem:18, Cilt:45, Yasama Yılı:3.<<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c045/tbmm18045115.pdf>>, (Erişim Tarihi: 20.04.2015).

TBMM Tutanak Dergisi, (1989), 15.06.1989, 102. Birleşim, Dönem:18, Cilt:29,Yasama Yılı:2.

<<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c029/tbmm18029102.pdf>>, (Erişim Tarihi: 20.04.2015).

TBMM Tutanak Dergisi, B: 61, 14.02.1985, 0: 1.

<<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c013/b061/tbmm170130610026.pdf>>, (Erişim Tarihi: 28.03.2014).

Trabzon Valilik Birimleri,

<[http://www.trabzon.gov.tr/index.php?p=icerik\\_&cid=59](http://www.trabzon.gov.tr/index.php?p=icerik_&cid=59)>,

<<http://www.trabzon.gov.tr/valilik-birimleri>>, <<http://www.trabzon.gov.tr/iletisim>> (Erişim Tarihi: 19.04.2015; 15.03.2016).

The National Governors Association,

<<http://www.nga.org/cms/about>>,( Erişim Tarihi: 27.04.2015).

The World Bank's Fund For The Poorest,

<<http://www.worldbank.org/ida/what-is-ida/fund-for-the-poorest.pdf>>, (Erişim Tarihi: 23.02.2015).

The Principle Of Subsidiarity (2014),

<[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_1.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf)>, (Erişim Tarihi: 06.11.2014).

Uluslararası Kalkınma Birliği'nin (IDA) Temel Kuralları,

<<http://www.worldbank.org/ida/papers/ABCs/ABC-IDA-Core-Tr.pdf>>, (Erişim Tarihi: 23.02.2015).

Valilerin Seçimle Gelmesi Tartışılmalı,

<<http://www.amirler.net/mulki-idare/valilerin-secimle-gelmesi-tartisilmali-h99060.html>>, (Erişim Tarihi: 24.06.2013).

Valilikler,

<[https://www.e-icisleri.gov.tr/GeneleAcikSayfalar/IlBilgileri/il\\_bilgileri\\_haritasi.aspx](https://www.e-icisleri.gov.tr/GeneleAcikSayfalar/IlBilgileri/il_bilgileri_haritasi.aspx)>, (Erişim Tarihi: 08.03.2014).

Van Valilik Birimleri,

<<http://www.van.gov.tr/index.php?icerik=127&goster=127>>,

<<http://www.van.gov.tr/vbirimleri>>, (Erişim Tarihi: 19.04.2015; 15.03.2016).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000),

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>>, (Erişim Tarihi: 29.04.2015).

Yıllara Göre Mülki İdare Bölümleri,

<[http://www.illeridaresi.gov.tr/default\\_BO.aspx?content=104](http://www.illeridaresi.gov.tr/default_BO.aspx?content=104)>, (Erişim Tarihi: 21.06.2013; 03.08.2013).

- 1924 Anayasası,  
<<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>> (Erişim Tarihi: 08.04.2013).
- 1961 Anayasası,  
<<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>>, (Erişim Tarihi: 09.05.2013; 15.04.2013; 20.10.2014).
- 1982 Anayasası,  
<[http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)>, (Erişim Tarihi: 30.03.2013; 20.10.2014; 20.05.2016).
- 1982 Anayasası,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>>, (Erişim Tarihi: 15.03.2014).
- 1700 Sayılı Dahiliye Memurları Kanunu,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1700.pdf>> (Erişim Tarihi: 09.03.2013).
- 18181 Sayılı Resmi Gazete,  
<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18181.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18181.pdf>>, (Erişim Tarihi: 05.10.2014).
- 18785 Sayılı Resmi Gazete,  
<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18785.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18785.pdf>>, (Erişim Tarihi: 18.04.2013).
- 17.08.1983 Tarih ve 2879 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2879.pdf>>, (Erişim Tarihi: 28.04.2015).
- 07.01.1988 Tarih ve 19687 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 01.01.1988 Tarih ve 7 Kararname Numaralı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,  
<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19687.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19687.pdf>>, (Erişim Tarihi: 28.04.2015 ).
- 20.08.1983 Tarih ve 18141 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan ve 1 Nolu Kararname Numaralı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,  
<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18141.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18141.pdf>>, (Erişim Tarihi: 28.04.2015).

- 19517 Sayılı Resmi Gazete,  
<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19517.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19517.pdf>>, (Erişim Tarihi: 18.04.2013).
- 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev Ve Yetkileri Kanunu,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2803.pdf>>, (Erişim Tarihi: 01.08.2013).
- 28962 Sayılı Resmi Gazete,  
<<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm>>, (Erişim Tarihi: 06.12.2014).
- 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3046.pdf>>, (Erişim Tarihi: 28.10.2014; 18.04.2015).
- 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükümünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.3046&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>> ; <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3046.pdf>>, (Erişim Tarihi: 09.04.2013; 18.04.2015).
- 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3056.pdf>>, (Erişim Tarihi: 21.12.2014).
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=1.5.3152&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=3152>>;  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>> (Erişim Tarihi: 09.04.2013).
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>>, (Erişim Tarihi: 07.02.2015).
- 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4483.pdf>> (Erişim Tarihi: 11.04.2013).

- 4445 Sayılı Dahiliye Vekâleti Merkez Teşkilât ve Vazifeleri Hakkındaki 1624 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun,  
<[http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc025/kanuntbmmc025/kanuntbmmc02504445.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc025/kanuntbmmc025/kanuntbmmc02504445.pdf)>, (Erişim Tarihi: 06.07.2013).
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>> (Erişim Tarihi: 09.03.2013; 12.04.2013).
- 11.09.2014 Tarih ve 29116 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete,  
<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140911m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140911m1.htm>>, (Erişim Tarihi: 23.10.2014).
- 10.09.2014 Tarih ve 6552 Sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6552.pdf>>, (Erişim Tarihi: 23.10.2014).
- 06.03.2008 Tarih ve 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf>>, (Erişim Tarihi: 23.10.2014).
- 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>>, (Erişim Tarihi: 29.10.2014).
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>>, (Erişim Tarihi: 13.10.2014).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>>, (Erişim Tarihi: 10.11.2014).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>>, (Erişim Tarihi: 11.11.2014).
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>>, (Erişim Tarihi: 11.11.2014).

- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>>, (Erişim Tarihi: 11.11.2014).
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>>, (Erişim Tarihi: 28.05.2014).
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>>, (Erişim Tarihi: 23.03.2014).
- İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi, <<http://www.illeridaresi.gov.tr/iller/illericerik.aspx?icerik=177>>, <<http://www.illeridaresi.gov.tr/iller/illericerik.aspx?icerik=177>> (Erişim Tarihi: 10.05.2015).
- 1982 Anayasası, <[http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)>, (Erişim Tarihi: 30.03.2013; 20.10.2014).
- 1982 Anayasası, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>>, (Erişim Tarihi: 15.03.2014).
- 27958 sayılı Resmi Gazete, <<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608.htm>>,( Erişim Tarihi: 21.04.2015).
- 28962 Sayılı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik, <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm>>,(Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, <<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=1.5.3152&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=3152>>; <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>> (Erişim Tarihi: 09.04.2013).
- 3578 Sayılı 4 İl ve 5 İlçe Kurulması Hakkında Kanun, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3578.pdf>>, (Erişim Tarihi: 25.04.2015).

- 3647 Sayılı İki İl ile Beş İlçe Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3647.pdf>>, (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- 3760 Sayılı Bartın İlinin Kurulması Hakkında Kanun, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3760.pdf>>, (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- 3806 Sayılı Onüç İlçe Ve İki İl Kurulması Hakkında Kanun, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3806.pdf>>, (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- 4200 Sayılı Üç İlçe ve Bir İl Kurulması ile 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4200.pdf>>, (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- 550 Sayılı Sekiz İlçe Ve Üç İl Kurulması Ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.550.pdf>>, (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- 584 Sayılı Bir İl ve İki İlçe Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde, Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.584.pdf>>, (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>>, (Erişim Tarihi: 11.11.2014).
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>>, (Erişim Tarihi: 13.10.2014).
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>>, (Erişim Tarihi: 29.04.2015).