

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programı

**TÜRKİYE’DE İLÇE YÖNETİM KADEMESİNİN YAPISAL VE İŞLEVSEL
DURUMU: ETKİN VE KATILIMCI BİR MODEL DENEMESİ**

İsmail Altan DEMİRAYAK

Doç.Dr. Hasan BURAN

Doktora Tezi

Malatya, 2014

KABUL VE ONAY

İsmail Altan DEMİRAYAK tarafından hazırlanan “Türkiye’de İlçe Yönetim Kademesinin Yapısal ve İşlevsel Durumu: Etkin ve Katılımcı Bir Model Denemesi” başlıklı bu çalışma 26.06.2014 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan

Doç.Dr. S. Mustafa ÖNEN



Üye

Doç.Dr. Hakan BURAN (Danışman)



Üye

Doç.Dr. Ahmet YATKIN



Üye

Yrd. Doç.Dr. Hayri KESER



Üye

Yrd. Doç.Dr. Gökhan TUNCEL



Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

(İMZA)

26.06.2014

Prof.Dr. Mehmet KARAGÖZ

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşulda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

26.06.2014

İsmail Altan DEMİRAYAK

ÖZET VE ANAHTAR KELİMELEER

(DEMİRAYAK, İsmail Altan), (Türkiye’de İlçe Yönetim Kademesinin Yapısal ve İşlevsel Durumu: Etkin ve Katılımcı Bir Model Denemesi), (Doktora Tezi), Malatya, (2014).

Türkiye’de ilçe yönetimi, merkezi idarenin taşradaki en büyük yönetim bölümleri olan illerin alt bölümleri olarak ikincil yönetim düzeyini ifade eder. Türkiye’nin idare tarihinde, güvenlik ve düzeni sağlamak ile vergi ve asker toplamak amacıyla oluşturulmuş ve dar alanda örgütlenmiş taşra yönetim anlayışı, 1950’lerden sonraki siyasal, toplumsal ve ekonomik değişimlere yanıt veremez duruma gelmiştir. Taşra yönetimi, ekonomik kalkınma ve gelişme, siyasal demokratikleşme, yerinden yönetim, sivil toplumun yönetime katılması, sivil-asker ilişkileri süreçlerinden etkilenecek yapısal (örgütsel) ve işlevsel olarak değişime uğramıştır. Bu değişim, ilçe yönetimi bakımından işlevlerinin azalması ve örgütsel yetersizlikler olarak ortaya çıkmaktadır.

Taşrada ilçe yönetiminden özerk kamu kuruluşları ile özel sektör kuruluşlarını öne çıkaran bölgeselleşme, uzmanlaşma ve özelleştirme eğilimi, askeri kolluk örgütlerini öne çıkaran sivil otoriteden bağımsız askeri örgütlenme eğilimi ve yerel yönetimler (büyükşehir belediyesi ve belediyeler) ve sivil toplum kuruluşlarını öne çıkaran ve yurttaşı odağa alan sivilleşme ve yerelleşme/metropolitenleşme eğilimi, ilçenin örgütsel ve işlevsel durumunun yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir.

İlçe yönetiminin yeniden düzenlenmesinin üç temel koşulu bulunmaktadır. İlki, ilçe yönetiminin fiziksel alan ve nüfus olarak optimal ölçeğe kavuşturulması ile bağlı olduğu il merkezine mesafesi ve kentleşme durumunu dikkate alarak metropol, merkez ve çevre ilçe olarak yönetsel türlerinin belirlenmesi ve tanımlanmasıdır. İkinci olarak, ilçe kamu kuruluşlarının ilçe genel yönetiminin hiyerarşik bütünlüğü çerçevesinde kalmasının sağlanması; kamu düzeni ve güvenliği, yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi, yerel kalkınma, sosyal yardım ve yoksullukla mücadele, tüzel kişilik kazanarak ilçe ölçeğinde yürütülebilir yerel hizmetleri üstlenme ana

işlevleri ile personel yönetimi, eşgüdüm, planlama ve denetim tali işlevlerinin yeniden düzenlenmesi ve etkinleştirilmesi gerekmektedir.

Üçüncü temel koşul, işlevsel durumdaki yeniden yapılanmadan sonra ilçenin, etkinlik/verimlilik ile katılım/demokratiklik ilkelerinin dengesini sağlayacak şekilde yapısal ve örgütsel olarak yeniden düzenlenmesidir. İlçe yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanması, kaymakamlığın başbakanlığa bağlanması, ilçe yönetiminde etkinliği sağlayacak yönetsel araçlar olarak ilçe kaymakamlığı örgütsel yapısında ihtisaslaşmış bürolar ile uzman personel kadrosunun öngörülmesi, bilgi iletişim teknolojisi altyapısının oluşturulması ve kaymakam yardımcılığının ihdası önem taşımaktadır. İlçenin örgütsel durumunda katılımı ve demokratikliği sağlayacak düzenlemeler ise ilçe ölçeğinde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin kurumsallaşmasını sağlayacak yönetsel araçların öngörülmesi, ilçe ölçeğinde katılımcı bir yerel meclisin oluşturulması, kaymakamlık bünyesindeki yönetsel ilçe kurul veya komisyonlarına yurttaş katılımının sağlanması ve kaymakamlığın performansının hiyerarşik denetiminin yanı sıra yurttaş ve sivil toplum denetimine açılmasıdır.

Anahtar Kelimeler

İlçe yönetimi, kaymakamlık, yapısal ve işlevsel durum, taşra yönetimi, ilçenin yeniden düzenlenmesi, ilçe yönetiminde etkinlik, yurttaş katılımı ve denetimi, ilçe yönetiminde yönetsel araçlar.

ABSTRACT AND KEY WORDS

(DEMİRAYAK, İsmail Altan), (Structural and Functional Status of the District Administration Level in Turkey: An Effective and Participatory Model Trial), (Ph.D. Thesis), Malatya, (2014).

The district administration in Turkey means the secondary management level under the supervision of the province which is the largest central government departments in country. Provincial administration approach that organised on a narrow area and be created for the purpose of providing security and public order and collection of taxes and recruitment of soldiers become unresponsive political, social and economic changes after 1950s. Provincial administration having been influenced by the processes of economic development and improvement, political democratization, decentralization, civil society participation in administration, civil-military relations has undergone a change structurally and functionally. This change is emerging as a reduction and decrease of functions and organizational deficiencies and incompetences in district administration.

Trend of regionalization, specialization and privatization which emphasizes autonomous public bodies from district administration and private sector organizations, trend of military organizations independent from civilian authority which emphasizes military police organizations, tendency to civilization which focuses on citizen benefits (which is citizen-focused) and decentralization/metropolitanization which highlights local governments (metropolitan municipalities and municipalities) and civil society organizations require reconstructing of the organizational (structural) and functional status of the district administration.

Reorganization of the district administration has three basic conditions. The first one is to be improved the district administration to the optimal scale in terms of physical area and population, to be determined and defined (identified) the administration forms (types) as metropolitan, non-metropolitan and central districts considering urbanization level and the distance to the province it bounds to (or the distance to the city center which it is related to). Secondly, It is essential to keep the

public institutions within the hierarchical unity of the district's general administration (to ensure integrity of the district public organizations at hierarchical framework of the district general administration), to be reorganized and activated basic functions of district administration such as providing public order and security, control of local governments, local or regional development, social welfare and struggling against poverty, sustaining local services which can provide around the district scale by winning the legal entity (by being reorganized and recognized as an local government) and its secondary functions such as personnel management, coordination, planning and administrative control.

After restructuring at the district's functional status, the third essential condition is that the district's structural reorganization to ensure a balance between the efficiency/productivity and participation/democratization principals. It's essential to build the district administration based on deconcentration principal (principle of authority width) and the district governorship connected to the premiership. It is also important to establish the infrastructure of information communication technology, the position of deputy 'district' governor and the expert staff positions and specialized offices in the organizational structure of the district governorship as managerial instruments which is providing efficiency of the district administration. The regulations/arrangements that are supposed to provide democratization and participation in the district administration are predicting administrative instruments which will ensure institutionalization of the principles of transparency and accountability on scale of the district, constructing and organizing a local council/assembly which is participatory on scale of the district (which represents the people of the district), ensuring and providing participation of the citizens in administrative commissions/boards within district governorship and opening to citizen and civil society control, besides hierarchical control of the district governorship's performance.

Key Words

District administration, district governorship, structural and functional status, provincial administration, reorganization of the district, effectiveness of the district

administration, citizen control and participation, managerial instruments in the district administration.

ÖNSÖZ

İlçe, hizmette halka yakınlık ilkesinin gerçekleştiği, yaygın ve ülke yüzeyine nüfuz etmiş bir yönetim örgütlenmesidir. İlçe yönetiminin başında bulunan kaymakamlık, kamu otoritesinin ve denetiminin sağlandığı bir yönetim kademesidir. İlçe mülki idaresi, kamu hizmeti sunan merkezi idarenin ilçe birimlerinin hiyerarşik yönetimi, eşgüdümü, planlaması ve denetimini gerçekleştirmektedir. İlçe yönetiminin başı olarak kaymakamlık konumu tarafsızlık, nesnellik, eşitlik, etkinlik ve katılım ilkeleri doğrultusunda kamu hizmetlerinin ilçe ölçeğinde yürütülmesinde ve eşgüdümün sağlanmasında önem taşır. Kaymakamlık, ekonomik ve toplumsal kalkınmayı gerçekleştirmede, toplumsal düzen ve asayiş sağlamada, hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesinde, yasalar ile kamu hizmetlerinin yurttaşlara eşit uygulanmasının sağlanmasında ve insan haklarının korunmasında önemli işlevleri olmakla birlikte; görev, yetki ve sorumluluklarında düzenleme yapılması gereken yönetsel bir konumu ifade etmektedir.

İlçe yönetim kademesi, ülke genelinde optimal fiziksel alan ve nüfus ölçeğine kavuşturulmalı ve yönetsel olarak yeniden tanımlanarak kentleşme düzeyine göre türleri belirlenmelidir. İlkesel olarak ilçe yönetimi, merkezi idarenin bütün ilçe kuruluşlarını hiyerarşik yönetimi ve çerçevesi içerisine almalı ve hiçbir ilçe kamu hizmet birimi ilçe genel yönetiminden ayrı ve özerk bir faaliyette bulunamamalıdır. Hiyerarşik bütünlüğü sağlanmış bir ilçe yönetiminin, kamu düzeni, yerel kalkınma, sosyal yardım, yerel yönetimlerin vesayet denetimi, tüzel kişilik kazanarak bazı yerel hizmetleri üstlenme, personel yönetimi, eşgüdüm, planlama ve denetleme işlevlerinde etkinliği sağlaması esastır. İşlevsel bakımdan güçlendirilmiş ilçe yönetiminin, işlevlerini etkin bir şekilde yürütmesini sağlayacak şekilde örgütlenmesi, kurumsal yapısını oluşturması önemli olmakla birlikte bu kurumsal yapının yurttaş ve sivil toplum katılım ve denetimine açılmasını sağlayacak kurum, kural ve mekanizmaları içeren yönetsel araçlar da geliştirilmelidir.

Doktora tezinin her aşamasında görüş ve eleştirileri ile destek veren tez danışmanım Doç.Dr. Hasan Buran'a, tez izleme ve doktora savunma sınavı sürecinde katkıda bulunan Doç.Dr. S.Mustafa Önen'e, Yrd. Doç. Dr. Hayri Keser'e, Doç.Dr. Ahmet Yatkın'a ve Yrd. Doç. Dr. Gökhan Tuncel'e teşekkürlerimi sunarım.

**TÜRKİYE’DE İLÇE YÖNETİM KADEMESİNİN YAPISAL VE İŞLEVSEL
DURUMU: ETKİN VE KATILIMCI BİR MODEL DENEMESİ**

İsmail Altan DEMİRAYAK

İÇİNDEKİLER

BİLDİRİM	ii
ÖZET VE ANAHTAR KELİMELELER	iii
ABSTRACT AND KEY WORDS	v
ÖNSÖZ	viii
KISALTMALAR LİSTESİ	xli
 BİRİNCİ BÖLÜM: GİRİŞ-YÖNTEM	 1
1. ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER	1
1.1. GİRİŞ	1
1.1.1. Konu ve Kapsam	1
1.1.2. Araştırmanın Önemi	3
1.1.3. Araştırmanın Amacı	5
1.1.4. Araştırmanın Denenceleri	7
1.1.5. Anahtar Kelime Tanımları	8
1.2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ	12
1.2.1. Bilgi Toplama ve İşleme Yöntemleri	12
1.2.2. Araştırmanın Sunuş Planı	14
 İKİNCİ BÖLÜM: BATI AVRUPA ÜLKELERİ VE TÜRKİYE’DE YAPISAL VE İŞLEVSEL AÇIDAN TAŞRA YÖNETİMİ	 16
2. DEVLETLERİN TAŞRA ÖRGÜTLENMESİNE KURAMSAL BAKIŞ	16
2.1. YÖNETİM BİÇİMLERİ	16
2.1.1. Üniter Yönetim Biçimi (Siyasal Merkezîyetçilik)	17
2.1.2. Federal Yönetim Biçimi (Siyasal Yerinden Yönetim)	18
2.2. MERKEZİN TAŞRA YÖNETİMİNE İLİŞKİN İLKELER	19
2.2.1. Merkezden Yönetim ve Merkezîyetçilik	19
2.2.2. Yerinden Yönetim ve Yerel Özerklik	22
2.3. TAŞRA YÖNETİM ÖRGÜTLENMELERİ	28
2.3.1. Merkezi Yönetimin Taşra Örgütlenme Kademeleri	29
2.3.2. Yerel Yönetimler (Mahalli İdareler)	30
3. BATI AVRUPA ÜLKELERİ TAŞRA YÖNETİMLERİ	33
3.1. BRİTANYA TAŞRA YÖNETİMİ	41
3.1.1. Taşra Yönetim Anlayışı	42
3.1.2. Taşra Yönetim Yapısı ve İşlevleri	44
3.2. İSKANDİNAV TAŞRA YÖNETİMİ	47
3.2.1. Taşra Yönetim Anlayışı	47
3.2.2. Taşra Yönetim Yapısı ve İşlevleri	48
3.3. KITA AVRUPA’SI TAŞRA YÖNETİMİ	51
3.3.1. Fransa Taşra Yönetimi	52
3.3.1.1. Taşra Yönetim Anlayışı	52

3.3.1.2. Taşra Yönetim Yapısı ve İşlevleri	58
3.3.1.2.1. Merkezin Taşra Kademesi ve Yerel Yönetim Olarak Bölge	58
3.3.1.2.2. Merkezin Taşra Kademesi ve Yerel Yönetim Olarak İl	60
3.3.1.2.3. Merkezin Taşra Kademesi Olarak İlçe	63
3.3.1.2.4. Yerel Yönetim Olarak Belediye	66
3.3.2. <i>Almanya Taşra Yönetimi</i>	68
3.3.2.1. Taşra Yönetim Anlayışı	68
3.3.2.2. Taşra Yönetim Yapısı ve İşlevleri	72
3.3.2.2.1. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatlanması	72
3.3.2.2.2. Yerel Yönetimler: İlçe ve Belediye	74
4. TÜRKİYE'DE MERKEZİN TAŞRA YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	95
4.1. OSMANLI DÖNEMİ	95
4.1.1. <i>Tanzimat Öncesi Dönem</i>	95
4.1.2. <i>Tanzimat Sonrası Dönem (1839-1921)</i>	100
4.1.2.1. 1839-1864 Yılları Arası Dönem	101
4.1.2.2. 1864-1921 Yılları Arası Dönem	103
4.2. GEÇİŞ DÖNEMİ (1921-1924)	108
4.3. CUMHURİYET DÖNEMİ	112
4.3.1. <i>Tek Partili Dönem</i>	113
4.3.2. <i>Çok Partili Dönem</i>	116
4.3.2.1. 1950-1980 Arası Dönem	116
4.3.2.2. 1980 Sonrası Dönem	123
5. TÜRKİYE'DE İLÇENİN FİZİKSEL ÖLÇEĞİ, YÖNETSEL KONUMU İLE YAPISAL VE İŞLEVSEL DURUMU	129
5.1. İLÇENİN FİZİKSEL ALAN VE NÜFUS DURUMU	129
5.2. İLÇENİN YÖNETSEL YAPI İÇİNDEKİ KONUMU	133
5.2.1. <i>İlçe Yönetiminin Yönetsel Yapıdaki Yeri ve Türleri</i>	133
5.2.2. <i>Merkezi İdarenin En Alt Kademesi Olarak Bucak</i>	136
5.3. İLÇE YÖNETİMİNİN YAPISAL VE İŞLEVSEL DURUMU	138
5.3.1. <i>Merkezi İdarenin İlçe Örgütlenmesinin Başlı Olarak Kaymakam</i>	138
5.3.1.1. Merkezi İdarenin İlçe Örgütlerinin Eşgüdümü ve Denetimi	142
5.3.1.2. Personel Yönetimine İlişkin Yetkiler	149
5.3.1.3. Kolluk Amirliği İşlevi	152
5.3.1.4. Kaymakam ile Askeri Teşkilat İlişkisi	159
5.3.2. <i>Yönetmelik Özerkleştirme ile Özelleştirmenin İlçe Yönetimine Etkileri</i>	163
5.3.3. <i>Yerel Yönetim Yürütme İşlevi</i>	169
5.3.3.1. İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	170
5.3.3.2. İl Özel İdaresinin İlçedeki Örgütlenmesi	171
5.3.4. <i>Yerel Yönetimlerle Vesayet İlişkileri</i>	173
5.3.4.1. Belediye ile İlişkiler	175
5.3.4.2. Köy ile İlişkiler	177
5.3.5. <i>Yerel Kalkınma İşlevi</i>	180
5.3.6. <i>Sosyal Yardım ve Yoksullukla Mücadele İşlevi</i>	186
5.3.7. <i>İlçe Yönetimine Katılım ve Kolektif Karar Alma</i>	189
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İLÇE YÖNETİM KADEMESİNE İLİŞKİN ETKİN VE KATILIMCI BİR MODEL DENEMESİ	199
6. İLÇENİN FİZİKSEL ÖLÇEĞİNİN VE YÖNETSEL KONUMUNUN YENİDEN DÜZENLENMESİ	199
6.1. ALANSAL VE DEMOGRAFİK OPTİMALİĞİN SAĞLANMASI	199
6.2. YÖNETSEL OLARAK YENİDEN TANIMLAMA VE GRUPLANDIRMA	210
6.2.1. <i>İlçenin Alt Bölümü Olarak Bucak Örgütlenmesinin Kurulması</i>	211
6.2.2. <i>Yeniden Yönetmelik Tanımlama: Metropol, Merkez ve Çevre İlçe</i>	217

7. İLÇE YÖNETİMİNİN İŞLEVSEL DURUMUNDA YENİDEN YAPILANMA	225
7.1. İLÇE MÜLKİ İDARE YAPISINDAN SAPMALARIN ÖNLENMESİ	226
7.2. İLÇENİN TÜZEL KİŞİLİK KAZANMASI TARTIŞMASI	262
7.3. İLÇEYE YEREL KALKINMA İŞLEVİ KAZANDIRMA	297
7.4. YEREL YÖNETİMLERLE VESAYET İLİŞKİLERİNDE ETKİNLİK	313
7.5. KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİĞİNİ SAĞLAMA İŞLEVİNDE YAPILANMA	340
7.5.1. İlçe Ölçeğinde Sivilleşmenin Sağlanması	341
7.5.2. Önleyici Kolluk Otoritesinde Yapılanma	343
7.6. SOSYAL YARDIM VE YOKSULLUKLA MÜCADELE İŞLEVİNDE YAPILANMA	377
7.7. PERSONEL YÖNETİMİ YETKİLERİNDE YAPILANMA	386
7.8. EŞGÜDÜM VE PLANLAMA YETKİSİNDE YAPILANMA	395
7.9. DENETİM VE GÖZETİM YETKİSİNDE YAPILANMA	404
8. İLÇE YÖNETİMİNİN ÖRGÜTSEL DURUMUNDA YENİDEN YAPILANMA	419
8.1. KAYMAKAMLIĞIN KURUMSAL STATÜSÜNDE YAPILANMA	420
8.1.1. İlçe Yönetiminin Yetki Genişliği İlkesine Dayanması	421
8.1.2. Kaymakamlığın Başbakanlığa Bağlanması	427
8.1.3. İlçe Yönetiminde Etkinliği Sağlayacak Yönetmelik Araçlar	428
8.1.3.1. E-devlet'in İlçe Düzeyinde Uygulanması	429
8.1.3.2. Kaymakamlık Bürolarının Etkinleştirilmesi	435
8.1.3.3. Kaymakam Yardımcılığı	438
8.2. KAYMAKAMLIK KURUMSAL YAPISINDA YURTTAŞ KATILIMI VE DENETİMİ	439
8.2.1. İlçe Düzeyinde Şeffaflık/Hesap Verebilirlik İlkelerinin Kurumsallaşması	452
8.2.2. İlçe Yerel Meclisinin Uygulanabilirliği Tartışması	458
8.2.3. İlçe Komisyonlarında Karar Almaya Katılım	466
8.2.4. Kaymakamın Performansının Denetimi	484
8.2.4.1. Hiyerarşik Denetim	485
8.2.4.2. Yurttaş ve Sivil Toplum Denetimi	486
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ	489
9. BULGULAR	489
10. ÖNERİLER	552
11. SONUÇ	619
KAYNAKÇA	685

KISALTMALAR LİSTESİ

A.B.	:	Avrupa Birliği
A.D.N.K.S.	:	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
A.F.A.D.	:	Afet ve Acil Durum
A.Ü.	:	Ankara Üniversitesi
A.Y.Y.Ö.Ş.	:	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BÜMKO	:	Bütçe ve Mali Kontrol
C.	:	Cilt
CDLR	:	The European Committee on Local and Regional Democracy
Çev.	:	Çeviren
Der.	:	Derleyen
D.K.M.P.	:	Doğa Koruma ve Milli Parklar
D.L.H.	:	Devlet Liman ve Havaalanı
D.M.K.	:	Devlet Memurları Kanunu
D.M.O.	:	Devlet Malzeme Ofisi
D.S.İ.	:	Devlet Su İşleri
Ed.	:	Editör
EMASYA	:	Emniyet Asayiş ve Yardımlaşma
E.Ü.A.Ş.	:	Elektrik Üretim Anonim Şirketi
İ.İ.B.F.	:	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İ.Ü.	:	İstanbul Üniversitesi
İ.K.H.B.	:	İlçe Kamu Hizmet Birliği
J.G.K.	:	Jandarma Genel Komutanlığı
K.H.K.	:	Kanun Hükmünde Kararname
K.H.G.B.	:	Köylere Hizmet Götürme Birliği
K.İ.T.	:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KASDEP	:	Kırsal Alanda Sosyal Destek Programı
KOSGEB	:	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KÖYDES	:	Köy Altyapılarının Desteklenmesi

md.	:	Madde
MERNİS	:	Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi
M.İ.B.K.	:	Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
MİHDER	:	Mahalli İdarelere Hizmet Derneği
M.İ.T.	:	Milli İstihbarat Teşkilatı
K.Y.T.K.T.	:	Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
No.	:	Numara
P.T.T.	:	Posta ve Telgraf Teşkilatı
P.V.S.K.	:	Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu
R.G.	:	Resmi Gazete
S.	:	Sayı
s.	:	Sayfa
S.B.F.	:	Siyasal Bilgiler Fakültesi
S.G.K.	:	Sahil Güvenlik Komutanlığı
SRAP	:	Sosyal Riski Azaltma Projesi
S.Y.D.V.	:	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
ŞÖNİM	:	Şiddet Önleme ve İzleme Merkezi
TEDAŞ	:	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
T.C.D.D.	:	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
T.S.K.	:	Türk Silahlı Kuvvetleri
TİGEM	:	Tarımsal İşletmeler Genel Müdürlüğü
T.İ.K.A.	:	Türkiye İşbirliği ve Kalkınma Ajansı
T.K.D.K.	:	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
T.M.M.O.B.	:	Türkiye Mimarlar ve Mühendis Odaları Birliği
TODAİE	:	Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
T.S.M.	:	Toplum Sağlığı Merkezi
yy.	:	Yüzyıl

BİRİNCİ BÖLÜM: GİRİŞ-YÖNTEM

1. ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Araştırmanın bu bölümünde araştırmanın konusu, kapsamı, önemi, amacı, denenceleri (varsayımları) ile anahtar sözcük ve kavramları ortaya konmuş ve ardından araştırmanın yöntemi çerçevesinde bilgi toplama ve işleme araçları ile araştırmanın sunuş planı açıklanmıştır.

1.1. GİRİŞ

Araştırmanın bu bölümünde konu, önem, amaç, denenceler ile anahtar kavramlar açıklanmıştır.

1.1.1. Konu ve Kapsam

Araştırma konusunu iki alt temel gruba ayırmak mümkündür. Birinci alt temel konu, günümüz Türkiye’inde ilçe yönetim kademesinin ya da düzeyinin kamu yönetimi yapısındaki örgütsel ve işlevsel durumudur. Söz konusu durum tespiti yapılırken öncelikle kuramsal olarak merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişkiler ile merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi değerlendirilmiştir. Bu teorik bakışın ardından ikinci olarak, Batı Avrupa ülkelerinde merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri, ana hatlarıyla merkezi idarenin taşra örgütlenme düzey veya bölümleri ile yerel yönetim yapıları incelenmiştir. Araştırma, doğrudan Türkiye ile başka ülkeler arasındaki bir mukayeseyi konu almaz. Araştırma kapsamında tüm ülkeleri inceleme olanağının mümkün olmadığı dikkate alınmalıdır. Bu yüzden araştırma kapsamında merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi ile merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilere farklı yaklaşımlar ortaya koyan Batı Avrupa’daki Anglo-Sakson, İskandinav ve Kıta Avrupası Alman ve Fransız kamu yönetimi anlayışlarına sahip ülke incelemelerine odaklanılmıştır. Söz konusu odaklanma yapılırken Türkiye’deki ilçe yönetim kademesine benzerlikleri bakımından Fransa ve Almanya’da ilçe düzeyindeki yönetimin örgütsel (yapısal) ve işlevsel durumu daha detaylı olarak irdelenmiştir. Durum tespitini yaparken üçüncü olarak, merkezi yönetimin taşra

örgütlenme kademeleri ile ilçe yönetiminin Türkiye’deki tarihsel gelişimi ve değişimi değerlendirilmiştir. Burada amaçlanan, ilçe mülki idaresinin günümüz Türkiye’indeki yapısal ve işlevsel durumunu; merkez-yerel yönetim ilişkileri ile merkezin taşra yönetimine ilişkin “kuramsal bakış”, “Batı Avrupa ülkeleri incelemeleri” ve “Türkiye’deki tarihsel gelişim süreci” ile karşılaştırarak ortaya koymaktır.

İkinci alt temel konu ise araştırma konusunun özünü oluşturmaktadır. Araştırmanın ikinci kesiminin sonunda Türkiye’de ilçe yönetiminin günümüzdeki yapısal ve işlevsel durumunu içeren tespit ortaya konmuştur. Üçüncü kesim ise Türkiye’de merkezi idarenin ilçe yönetiminin işlevlerini ve örgütsel durumunu yeniden düzenleyerek, “etkin ve katılımcı bir ilçe yönetimi denemesini/modelini” konu almaktadır.

Araştırmanın konusunu, ilçe yönetiminin yapısal ve işlevsel durumuna ilişkin bir model denemesi oluşturmaktadır. Modeli ortaya koymadan önce Türkiye’deki ilçe yönetiminin mevcut örgütsel ve işlevsel durumuna ilişkin saptama ve değerlendirme ile araştırmaya başlanmaktadır. Burada ilçe yönetimine ilişkin hem mevcut durum tespiti hem de model denemesi ortaya konurken, hiç şüphesiz ki, ilçe yönetiminin başı ve yürütücüsü olarak kaymakamın görev ve yetkileri de incelenmeli ve değerlendirilmelidir. Ancak araştırmanın adına uygun bir şekilde, kapsamın sınırlarını aşmamak ve zorlamamak için kaymakamlığın “mesleki ve toplumsal statüsü”ne ilişkin durum saptaması ile iyileştirme önerileri üzerinde durulmamaktadır. Zira araştırmanın adı doğrudan kaymakamlığa atıf yapmamakta, ilçe yönetiminin örgütsel ve işlevsel durumunu ilgilendirmektedir. Araştırma kapsamında kaymakamlığın görevleri, yetkileri ve işlevleri ile kamu yönetimi örgütlenmesindeki konumunu ve pozisyonunu ilgilendiren “yasal ve kurumsal statüsü” üzerinde durulmaktadır. Mesleğe giriş koşulları, özlük hakları, ücret, meslek içi eğitim, kariyer basamakları, yükselme olanakları, mesleki örgütlenmeleri ve toplumsallaşmaları gibi “mesleki statüye” ve toplumun mesleğe bakışını ve meslekten beklentilerini içeren “toplumsal statüye” ilişkin konular üzerinde durulmamaktadır. Esasen kaymakamlık konumunun mesleki ve toplumsal statüsüne ilişkin saptama ve değerlendirmeler ile buna ilişkin model denemesi, araştırmanın kapsam ve sınırlarını fazlasıyla genişletme riskini taşımakta olup ayrı bir

araştırmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu yüzden ilçe yönetiminin ana kamusal işlevlerinin ne olması gerektiği açıklandıktan sonra, ideal ilçe yönetim denemesine ilişkin olarak yalnızca kaymakamlığın yasal ve kurumsal statüsü üzerinde durulmuştur.

Merkezi idare ve yerel yönetim ana başlıkları etrafında, bir ülkenin tarihsel, siyasal ve sosyo-ekonomik koşulları çerçevesinde, ilçe yönetimi olarak spesifik bir konunun incelenmesinin, kamu yönetimi alanında akademik düzeyde önemli katkılar ve yararlar sunacağı değerlendirilebilir. Ayrıca doktora tez konusunun Batı Avrupa ülkelerinin taşra yönetim anlayışları ve yapıları içinde değerlendirilmesi, merkezi idarenin taşra örgütlenme yapısına ilişkin olarak Batı ülkelerinin ulaştığı durum konusunda bir fikir kazandıracak, bu fikri Türkiye ile karşılaştırma olanağı da sunacaktır. Bu karşılaştırmanın yanında, Türkiye'nin siyasal, sosyal ve ekonomik koşullarının kamu yönetimine ve merkezi idarenin ilçe mülki idaresine yansımaları ve etkileri de değerlendirilmiş olacaktır. Bu değerlendirme yapılırken, çağdaş yönetim anlayışına uygun bir şekilde, spesifik olarak bir ülkedeki (Türkiye) durum ve aynı zamanda kendine özgü bir taşra yönetim kademesi ya da bölümü (ilçe) üzerinde durularak, araştırma konusu somut bir çerçeveye oturtulacaktır. Genel itibarıyla merkezi idarenin taşra örgütlenmesi olarak mülki idareyi (il valiliği ve ilçe kaymakamlığı) ele almak yerine, ilçe ölçeğinde mülki idareyi ve kaymakamlık konumunu incelemek, sınırları belirli ve özgül bir alanda değerlendirme yapmayı kolaylaştırmaktadır.

1.1.2. Araştırmanın Önemi

Türkiye'de ilçe, merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde kamu hizmetlerinin topluma doğrudan sunulduğu, merkezi idarenin taşradaki en yaygın ve yurttaşın en yakın yönetim kademesi veya düzeyidir. İlçe, yurttaşın kamu otoritesiyle doğrudan iletişime geçtiği bir taşra yönetim bölümüdür. Türkiye, ilçe yönetim bölümü olarak 919 mülki bölüme ayrılmıştır ve ilçeler, bucak yönetiminin işlevini kaybettiği değerlendirildiğinde günümüzde merkezi idarenin kamu hizmet örgütlerinin taşrada kurulduğu en küçük ve çekirdek birimlerdir.

Türkiye’de merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi il, ilçe ve bucak düzeyinde üç kademelidir. Ancak günümüzde bucak (nahiye) yönetimi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda dayanağı olmakla birlikte, uygulamada varlığına son verilmiş ve işlevi kalmamış bir yönetim kademesidir. Dolayısıyla merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin uygulamada il ve ilçe olarak iki kademeli veya düzeyli olduğunu ifade etmek mümkündür.

Türkiye’de yerel yönetim yapısı ise il özel idaresi, belediye ve köy şeklinde üç çeşit örgütlenmeye sahiptir. İl özel idaresi “alansal” bir nitelik taşıırken, köy ve belediye belli bir yerleşim birimiyle sınırlı bir özellik gösteren yerel yönetimlerdir. İlçe genel yönetiminin, ilçe ölçeğindeki yerel yönetimler olarak belediyeler ve köylerle olan ilişkileri de yerel yönetimlerin hukuka uygun bir şekilde yerel hizmetleri yürütmelerinin sağlanması bakımından önem taşımaktadır. Ayrıca ilçe yönetiminin başı olarak kaymakam, il özel idaresinin ilçede yürüttüğü hizmetlerin de sorumluluğunu üstlenmektedir.

Türkiye’de merkezi yönetim, taşrada il ve ilçe müdürlüğü şeklinde örgütlenmektedir. İl genel yönetimine yakından bakıldığında, Bakanlıkların ve diğer merkezi idare kuruluşlarının (Genel Müdürlük/Başkanlık) il düzeyinde il müdürlüğü olarak yapılandığını, ancak ilçe düzeyinde her bakanlığın veya merkezi idare kuruluşunun taşra teşkilatının bulunmadığı ifade edilebilir. Türk kamu yönetimi anlayışında başkentin taşradaki temel ve optimal hizmet ve örgütlenme bölümü veya düzeyi il’dir. Ancak yurttışa en yakın örgütlenme bölümü ise ilçe’dir. İlçe mülki idaresinin yeniden yapılandırılması için kaymakamlığın yasal ve kurumsal statüsünün de yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak araştırmanın kapsamının sınırlılığının bir sonucu olarak, Türkiye’de ilçe yönetim kademesinin günümüzdeki yapısal ve işlevsel durumuna ilişkin saptama yapılırken, ilçe yönetim kademesinin başı ve yürütücüsü olarak kaymakamlık konumunun görev, yetki ve işlevleri değerlendirilmiş, mesleki ve toplumsal statüye ilişkin konular değerlendirme dışı bırakılmıştır. İlçe yönetimine ilişkin etkin ve katılımcı bir model denemesi yapılırken de, ilçe yönetiminin işlevsel durumu çerçevesinde kaymakamın görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi konusu irdelenmiş, mesleki ve toplumsal statüde ne gibi iyileştirmeler ve değişiklikler yapılabileceği üzerinde durulmamıştır. İlçe

yönetiminin işlevsel durumu yanında örgütsel/yapısal durumundaki yeniden düzenlemeler de hem etkinliği hem de katılımcılığı (demokratikliği) sağlamayı hedeflemektedir. Merkezi yönetimin taşradaki en yaygın örgütlenme bölümü olarak ilçe'nin yeniden düzenlenmesinin, merkezi idarenin ülkenin tüm yüzeyinde etkinlik, verimlilik, katılım ve demokratikliği gerçekleştirmesinin “önemli” bir unsuru veya parçası olacağı unutulmamalıdır.

1.1.3. Araştırmanın Amacı

Yönetimin yeniden yapılanması alanında, Türkiye'nin 1950'li yıllardan günümüze kadar devam eden dört önemli süreç ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir. İlki, ekonomik kalkınma ve gelişmenin gerektirdiği yönetsel yapıdaki “uzmanlaşma” ile merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasında “bölgeselleşme” sürecidir. İkincisi ise merkezi yönetim ve taşra teşkilatı karşısında siyasal, yerel ve toplumsal güç odakları olarak yerel yönetimleri, yerel siyasi seçilmişleri ve sivil toplum kuruluşlarını ortaya çıkaran “siyasal demokratikleşme”, “yerinden yönetim” ve “sivil toplum” anlayışının güçlenmesi süreci ve eğilimidir. Aslında ikinci süreç içerisinde yerel yönetimleri etkinleştirmeye dönük eğilimin, yalnızca ilçe düzeyindeki yerel yönetimlerin değil, ilçe'nin de bir bütün olarak büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluk alanına girerek “bölgeselleşme” benzeri bir eğilim olarak “metropolitenleşme” boyutunun bulunduğu belirtilmelidir. Zira her iki eğilim de il ve ilçe mülki idare yapısının bütünlüğünü bozan, il ve ilçe mülki yönetiminde sapmalara neden olan unsurlardır. Üçüncüsü, Türk kamu yönetiminde tarihsel bir geçmişi de bulunan yönetsel-askeri yapı ayrılığı süreci ve bu sürecin özellikle 2000'li yıllardan sonra değişim ve dönüşüm geçirerek sivil yönetim lehine bir “sivilleşme” eğilimi içermesidir. Bu süreç aynı zamanda mülki idarenin sivil bir otorite olarak kamu düzeni ve güvenliği işlevini yürütürken askeri nitelikli kolluk örgütlenmesi (jandarma genel komutanlığı ve sahil güvenlik komutanlığı) üzerindeki denetim ve gözetiminin etkinliğinin artmasına veya bu kolluk örgütlenmelerinin askeri niteliğinin kaldırılarak sivilleştirilmesine işaret eder. Sonuncu süreç, özellikle 1980'lerden sonra varlığını gösteren ve 2000'li yıllardan sonra hız kazanmış, kamu hizmetlerinde piyasa koşullarının geçerli olması eğilimi, devletin düzenleyici ve

denetleyici işlevinin öne çıkması, bazı kamusal işlev ve örgütlenmelerin “özerkleşmesi ve özelleşmesi” sürecidir.

Yukarıda ifade edilen birinci süreç hükümetin ve merkezi yönetimin taşrada il ve ilçe yönetim bölümleri üstünde “bölgesel” veya dışında “özerk” ve “uzmanlığa dayalı” örgütlenmesi eğilimidir ki, bu süreç aslında ilçe yönetiminin yapısal ve işlevsel durumuna yönelmiş en büyük tehdit olarak değerlendirilebilir. İlçe mülki idare yapısından sapma olarak tanımlanan bu sürecin ilçe yönetiminin etkinliğini olumsuz etkileyen çok önemli dinamikler içerdiği bilinmelidir. İkinci sürecin çerçevesi ise oldukça geniş olup, esasen ilçe yönetim düzeyinde ve kaymakamlık konumunda yerel paydaşlar olarak yerel yönetimler, yerel politik seçilmişler ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile “otorite ve yetki paylaşımı” ve ilçe yönetiminin işlevlerinin yerine getirilmesinde “işbirliği” kavramını gündeme getirmektedir. Diğer süreçlerdeki aktörler olarak asker, özel sektör kuruluşları ve özerk yönetsel yapıların ilçe yönetim bölümündeki konumlarına ilişkin incelemeler araştırmanın sağlıklı bir temele oturtulmasında çok önemli değerlendirmelerdir.

Araştırmanın amacı yukarıdaki süreç ve olgular çerçevesinde ilçe mülki yönetimine, kamu hizmetlerinin sunumunda eşgüdüm, planlama, denetim ve yürütme işlevleri vererek; ilçe yönetim kademesini etkin kılmanın modelini ortaya koymaktır. Söz konusu modeli ortaya koyarken kaymakamlık konumuna “kamu düzeni ve güvenliğini sağlama”, “yerel kalkınmayı gerçekleştirme”, “yoksullukla mücadele etme ve sosyal yardımda bulunma” ve “hukuk devleti anlayışını tesis etme” işlevlerini kazandırmaktır. Hukuk devleti anlayışının tesis edilmesi, ilçe ölçeğinde kamu hizmet birimlerinin ve özellikle de yerel yönetimlerin hukuka uygunluğunun sağlanması, önleyici kolluk otoritesini ve kolluğun sivil gözetimini sağlamak ile insan haklarının korunması unsurlarını kapsayan önemli ve kapsamlı bir kamusal işlevdir.

İlçe yönetiminin işlevlerinde yeniden yapılanma ve örgütsel/kurumsal yapısında etkinliği esas alan düzenlemeler önemli olmakla birlikte, kaymakamlık kurumsal yapısında katılım ve demokratiklik ilkeleri göz ardı edilmiş olur. Bu nedenle örgütsel ve işlevsel olarak yeniden düzenlenmiş bu etkin ilçe yönetim modeline, ilçe düzeyinde yurttaş katılım ve denetimini sağlayacak şekilde

saydamlık/şeffaflık kazandırmanın yol ve yöntemlerinin de ortaya konması amaçlanmalıdır.

1.1.4. Araştırmanın Denenceleri

D.1. Kaymakamlık, Türkiye'nin siyasal, toplumsal ve ekonomik koşullarından etkilenmek suretiyle örgütsel ve işlevsel durumunda değişim gösterse de, yönetim yapısına yerleşmiş ve eklemlenmiş, merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin ayrılmaz bir parçası olmuştur.

D.2. Türkiye'de 1950'lerden sonra başlayan ve 1980'lerde ivme kazanan siyasal, toplumsal ve ekonomik değişim süreci; dar alanda örgütlenmiş, küçük ve güçsüz yönetim birimlerine dayanan taşra yönetim anlayışının yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmaktadır.

D.3. Türkiye'de ekonomik gelişme sürecinin hızlanması, siyasal demokratikleşme, yerinden yönetim ve sivil toplumun güçlenmesi, sivil-asker ilişkileri ilçe yönetiminin yapısal ve işlevsel durumunu etkileyen temel dinamiklerdir.

D.4. Ekonomik kalkınma sürecinin bir sonucu olarak bölgesel veya uzmanlığa dayalı yahut özerk örgütlenme yapılarının kurulmasının ve kamu yönetiminde işletmecilik (özelleştirme) anlayışının ortaya çıkması ilçe yönetimini doğrudan etkilemekte ve kaymakamlığın kamu otoritesi alanını daraltmaktadır.

D.5. Kamu yönetiminde bölgeselleşme, özerkleşme veya uzmanlaşma ilçe kamu kuruluşlarının kaymakamlığı devre dışı bırakarak doğrudan kendi ilçe üstü örgütlerine bağlanmasına yol açmaktadır.

D.6. Siyasal demokratikleşme, yerinden yönetim ve sivil toplum anlayışının güçlenmesi, ilçe düzeyinde kaymakamlık kurumsal yapısında yurttaş katılım ve denetimi mekanizmalarının ortaya konmasını gerektirmektedir.

D.7. Siyasal demokratikleşme, sivil toplum ve yerinden yönetimin güçlenmesi sürecinin bir sonucu olarak ilçe mülki idaresi karşısında, yeni yerel aktörler/güç odakları/paydaşlar olarak mahalli idareler, yerel siyasi örgütler ve sivil toplum kuruluşları önem kazanmıştır.

D.9. İlçe ölçeğinde yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve yerel seçilmişlerden oluşan yapı ile ilçe yönetiminin işbirliği için; ilçe yönetiminde yurttaş katılımı ve denetimi ile ilçe yönetiminin demokratikleşmesi zorunluluğu doğmuştur.

D.10. 1980'lerden sonra kamu yönetiminde ortaya çıkan etkinlik/verimlilik/işletmecilik, katılım/saydamlık/sivilleşme ile yerelleşme/yerinden yönetim ilkeleri, ilçe yönetiminin işlevsel ve örgütsel durumunda yeniden yapılanmayı zorunlu kılmaktadır.

D.11. Kaymakamın yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, kamu düzenini sağlama/önleyici kolluk otoritesi ve ilçe kamu kuruluşları üzerindeki denetim ve gözetim yetkileri, ilçe düzeyinde hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesinin en önemli işlevleridir.

D.12. Türkiye’de devletin yerel kalkınma ve sosyal yardım ve yoksullukla mücadele fonksiyonlarının yerine getirilmesinde en işlevsel yönetim düzeyi ilçe ve en etkili önderlik modeli de kaymakamlıktır.

D.13. Türkiye’de ilçe genel yönetiminin yapısal (kurumsal) durumu, etkinlik ve verimlilik ile katılım ve demokratiklik ilkelerini bağdaştıran bir denge kurarak, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde örnek ve ideal bir modele dönüşebilir.

1.1.5. Anahtar Kelime Tanımları

Napolyoncu yönetsel anlayış (Bonapartizm): Küçük mülkiyete ve küçük aile işletmesine dayanan tarımsal ve sanayi yapısı içerisinde bürokrasinin, “güvenlik ve kamu düzenini sağlamak” ile “asker ve vergi toplamak” amaçlarını gerçekleştirmeyi hedeflediği, dar denetim ve otorite çevrelerine parçalanmış yönetim yapısına

dayanan yönetim anlayışıdır (Şaylan, 1976: 27–28). Toplumsal parçalanmışlığı aşarak ulus inşa etme projesini sağlamayı amaçlayan, aşırı merkezileşmiş bir yapıyı ortaya koyan; illerde valiler aracılığıyla tüm ülke çapında siyasal ve yönetsel yeknesaklık sağlayan, yönetimin tüm işleyişinin hukuksal çerçeve içine oturtulmuş olduğu yönetim anlayışıdır.

E-devlet: Çağdaş toplumlarda devlet ve birey ilişkilerinde, devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetler ile vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin, karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir.

Hukuk devleti: Devletin yasama ve yürütme organının (merkezi idare ve yerel yönetimlerle bir bütün olarak) karar ve işlemlerinin hukuka uygun olmasını esas alan ilkedir. Türkiye’de anayasa yargısı, idari ve mali yargı hukuk devleti denetimini yapan yargısal merciler olup, yüksek mahkemeleri ise Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Sayıştay’dır.

Hukukilik (tüze) denetimi: Yerel yönetimlerin organlarının oluşumu süreci ile yürütme ve karar organlarının işlem ve uygulamalarının mevzuata uygunluğunun denetlenmesidir.

İl genel (mülki) yönetimi: Merkezi idarenin taşradaki en büyük yönetim düzeyi olarak il’deki örgütlenmesidir.

İlçe genel (mülki) yönetimi: Merkezi idarenin taşradaki en büyük yönetim bölgesinin altında yer alan, daha alt kademedeki ya da ikincil düzeydeki yönetim kademesi olarak ilçe’deki örgütlenmesidir.

Nahiye (bucak): Merkezi idarenin taşradaki üçüncül kademedeki örgütlenmesi olup, bir kasaba merkezi etrafında yer alan köyler grubunun fiziksel alanını kapsar.

Kadı: Klasik Osmanlı yönetim yapısı içerisinde kaza yönetim kademesinde ve sancak merkezlerinde görev alan, mülki, yargısal ve mali yetkileri olan görevlidir (Ortaylı, 1976: 95).

Kamu yararı: Toplumun huzur, refah ve düzenini sağlama amacına uygun olarak; ekonomik ve sosyal dengenin sağlanması, toplumsal eşitsizliklerin giderilmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması, temel hak ve özgürlüklerin korunması unsurlarını içeren hukuksal kavramdır.

Kolluk: Devletin, kamu düzenini sağlamak ve korumak, suçu önleyici tedbirleri almak ile sanık ve suçluları yakalama gibi ödevlerini kapsayan hizmet ve bu hizmeti gören örgüttür.

Merkeziyetçilik: Kamu yönetiminde karar mekanizmalarının merkeze bağlı işletilmesi ve kararların merkez tarafından belirlenmesi, mali kaynak yönetiminin, her türlü personel işlemlerinin ve kamu hizmetlerinin organizasyonunun merkezi birimler tarafından yapılmasını ifade eder.

Merkezi yönetim: Kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar alma, planlama ve eşgüdümleme yetkilerine ve bütçe belirleme ve kaynak dağıtma otoritesine sahip başkent idaresidir.

Mülki idare: Taşra kamu yönetimini merkezi idare adına yetki genişliği esasına göre yürüten yönetsel yapı ve kademeyi ifade eder (Karasu, 2002: 35).

Patrimonyalizm: Babanın ailedeki otoritesinin ülkesel yönetimde geniş toplumsal katmanlara uyarlanmış tarzıdır. Bu sistemde hükümdar yasama, yürütme ve yargı gücünü elinde tutar. Hükümdar devleti patrimonyal bürokrasi aracılığıyla yönetir. Osmanlı Devleti'nin siyasi iktidar yapısının kul sisteminin iyi işlediği süre boyunca patrimonyal bir karakter taşıdığı ifade edilebilir. Patrimonyal yönetim, toplumla organik bağları olmayan kullar tarafından desteklenen bir rejimdir (Aslan, 2003: 245-246).

Siyasal popülizm: Devletin ve toplumun genel ve uzun vadeli yarar ve çıkarına dayalı değerlerine karşı, halk için karşı çıkmak adına kısa vadeli, hesapsız ve günöbirlik toplumsal faydalar sağlama anlayışını ifade etmektedir.

Sivil toplum: Siyasal ve yönetsel örgütlenmenin dışında kalan, toplumsal yararı veya toplumsal kesimlerin çıkarını hedefleyen birliktelik, gönüllölük ve dayanışma ilkelerine dayanan sosyal-ekonomik ilişkiler ve örgütlenmeler alanını ifade eden kavramdır.

Sivilleşme: Kamu yönetiminde kolluk başta olmak üzere belli kamusal işlevlerin askeri niteliğinin ortadan kaldırılması; kamu yönetiminin karar alma süreci ve işleyişinde sivil toplum katılımının sağlanması ve insan haklarına saygı, açıklık, şeffaflık, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin geçerli olmasıdır.

Subaşı: Klasik Osmanlı yönetim yapısında kaza yönetim biriminde yer alan, askeri ve mülki görevleri olan, tımar düzeni içerisinde orduya asker sağlayan görevlidir.

Subsidiarity: Bir kamu hizmetinin uygun koşullarda halka en yakın hangi birim tarafından yürütülmesi mümkünse o yönetim kademesince icra edilmesini öngören yönetim anlayışı, hizmette halka yakınlık ilkesidir (Keleş, 2009: 52-56; Aydemir, 2003: 1-3).

Toplum kalkınması: Yerel toplulukların, ekonomik, toplumsal ve ekinsel sorunlarını çözmek amacıyla giriştikleri çabaların devletçe her türlü olanaklarla desteklenmesine ve bu yönden ulusal düzeydeki kalkınma çabalarına katılmalarına dayalı eğitsel ve örgütsel süreçlerin tümüdür (Geray, 1999b: 11-12).

Yerel yönetim: Karar ve yürütme organları halk tarafından seçilmiş, tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip, belli bir coğrafi bölge veya yerleşim birimiyle sınırlı olarak yerel kamusal hizmetleri sunmakla görevli yönetsel kuruluşu ifade eder.

Yerinden yönetim: Merkeziyetçilik ilkesinin aksine, kamu hizmetlerinin özerk ve tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlerce görülmesi esasına dayanan anlayıştır.

Yerindelik denetimi: Merkezi idare tarafından, yerel yönetimlerin yürütme ve karar organlarının karar, işlem, eylem ve uygulamalarının yalnızca yasal mevzuata uygunluğunun değil; kamu yararı, toplum ihtiyaçları bakımından da yerindeliğinin denetlenmesidir.

Yetki genişliği: Bir yerin veya bir hizmetin başında bulunan görevliye, aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin tanınmasıdır. Yetki devri uygulamasının bir biçimidir.

Yönetişim: Kamu yönetiminde, açık ve öngörülebilir karar alma sürecinin, etkin ve profesyonel bir bürokratik yönetimin, eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin, kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplumun var olduğu, yönetim ve yürütme sürecinde yurttaşın katılımını ve denetimini öngören, yurttaş yönetim iletişim kanallarının açık olduğu yönetim yaklaşımıdır (Kösecik ve Özgür, 2005: 8-9).

Yönetsel vesayet: Yerel yönetimlerin devletin birliğini, genel yararı, kamu hizmetlerinin uyum ve dengesini ihlal edecek karar, eylem ve işlemlerini önlemek için konulmuş olan bir denetim yetkisidir. Yerel halkın mahalli idarelerin hukuk dışı veya keyfi işlemlerinden korunması için kullanılacağı kabul edilen, yasaya dayanan ve yasayla sınırlı olan, merkezi idarenin kanunda açıklıkla belirtilen durum ve koşullarda kullanabileceği hukuksal yetkidir.

1.2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Bu bölümde araştırmanın bilgi ve verilerinin toplanması ile işlenmesi ve değerlendirilmesi yöntemleri ile araştırmanın ana konu başlıklarının sunuş sıralaması ve planı açıklanmıştır.

1.2.1. Bilgi Toplama ve İşleme Yöntemleri

Araştırma kapsamında kuramsal düzeyde yazılmış akademik dergilerdeki yerli ve yabancı bilimsel makaleler, basılı eserler, doktora tezleri, yüksek lisans tezleri ile alan araştırması ile ilgili olarak basılı eserler taranarak değerlendirilmiştir.

Kuramsal araştırmalar olan makale, basılı eser ve tezler ile alan araştırmasına ilişkin basılı eserlerin incelenmesi ve işlenmesi sürecinde, Batı Avrupa ülkelerinin günümüz taşra yönetim yapısı ile Türkiye'nin idare tarihinde taşra yönetiminin yapısal ve işlevsel durumu, ilçe yönetim kademesi odağında karşılaştırma yöntemi ile analiz edilmektedir. Söz konusu karşılaştırmaların ardından Türkiye'de günümüzde ilçe yönetim kademesinin yapısal ve işlevsel durumu ile kaymakamın görev ve yetkileri betimleyici bir yöntemle açıklanmıştır. Son aşamada ise çağdaş kamu yönetimi yaklaşımları çerçevesinde, Türkiye'de ilçe yönetiminin örgütsel ve işlevsel durumu ile kaymakamın görev ve yetkilerine ilişkin olarak bir model denemesi ortaya konmaktadır.

Mülki idare amirliğinin durum ve sorunları üstüne yapılmış araştırmalar kuramsal ve alan araştırması olarak iki boyutta ortaya çıkmaktadır. Kuramsal düzeyde yapılmış araştırmaların basılı eser ve makale olarak yeterli sayıda olduğu ifade edilebilir. Ancak söz konusu çalışmaların mesleki dergilerle ve İçişleri Bakanlığı için yapılmış çalışmalarla sınırlı olması, mülki idare amirliği konumuna ilişkin durum, sorun ve beklentileri tarafsız bir bakış açısıyla, eleştirel ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun bakmayı engelleme olasılığı her zaman vardır. Başka bir ifadeyle araştırma konusunun bilimsel ve eleştirel bir çerçevede olması, mesleki ve kurumsal düzeyde değil, doktora ya da yüksek lisans düzeyinde akademik araştırmalara konu olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu bakımdan akademik düzeyde yapılmış kuramsal çalışmaların yeterli olduğu ifade edilemez. Ayrıca genel çerçevede mülki idare ve mülki idare amirliği konusunda çalışma yapmak önemli

olmakla birlikte, özgül olarak bir mülki idare birimi olan ilçe düzeyinde ve kaymakamlık konumu üzerinde çalışma yapma zorunluluğu da bulunmaktadır. Kuramsal çalışmalarda alan araştırmalarında olduğu gibi genel düzeyde mülki idarenin esas alındığı, özgül olarak ilçe yönetim düzeyi ve kaymakamlık konumuna dönük ayrıntılı çalışmaların yeterli olmadığı ifade edilebilir.

Kuramsal çalışmaların yanında, mülki idare amirliğinin durumu ve sorunları üzerine yapılmış “alan araştırmaları”na bakıldığında, bu alanda yapılmış ilk çalışma, Mümtaz Soysal, Turhan Feyzioğlu, Albert Gorvine ve Arif Payashlıoğlu tarafından hazırlanmış ve 1957 yılında A.Ü. S.B.F. tarafından yayınlanmış Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma’dır. Sonraki önemli çalışma ise “Managers of Modernization: Organizations and Elites in Turkey” adını taşıyan ve Leslie L.Roos ve Noralau P. Roos’un yazarı olduğu eser, “Harvard University Press” tarafından 1971 yılında basılmış olan bir araştırmadır. Bu araştırmanın ardından, Kurthan Fişek’in editörlüğünde Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem-Sorunlar adlı araştırma 1976 yılında Türk İdareciler Derneği tarafından yayınlanmıştır. Söz konusu akademik çalışmaların yanında İçişleri Bakanlığı İçdüzen Çalışmaları adı altında 1967 yılında başlayan ve 1971 yılında tamamlanan il genel yönetimi (il, ilçe ve bucak idaresi), kolluk, nüfus, sivil savunma ve mahalli idareler gibi ana konularda araştırmanın ilkelerini, bulgu ve çözüm önerilerini içeren 11 kitaplık bir rapor yayınlanmıştır. İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı tarafından 2002 yılında yayınlanan ve Cahit Emre, Tayfur Özşen, Metin Özügurlu ve Koray Karasu tarafından hazırlanan İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği adlı araştırma da son dönemde Türkiye’de mülki idare amirlerine ilişkin yapılmış en kapsamlı alan araştırması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kuramsal veya alan araştırmaları değerlendirildiğinde mülki idare ve kaymakamlık konumuna ilişkin olarak, mülki idare amirinin sadece bir teknokrat ya da siyasal iktidarın uygulayıcı bir memuru olmadığı temel yargısına ulaşıyoruz. Mülki idare amirinin ve kaymakamın taşrada en üst düzeyde karar veren, devlet örgütlenmesini ve devlet içindeki ilişkiler bütünü kavramış, kalkınma ve refah odaklı, halkın gereksinimlerine duyarlı, kamu kaynaklarını kamu yararına uygun biçimde kullanan bir “yerel önder” olduğu gerçeği ile karşı karşıyayız. Yurttaşlar da

mülki idare amirinin, çıkar çatışmalarının yoğun biçimde yaşandığı taşrada, bu çatışmaları kamu yararı ve kamu düzenine uygun biçimde yönetebilecek, geleneksel yönetsel işlevlerin yanında ekonomik-sosyal hizmetleri sunabilecek, girişimci özelliklere sahip bir kamu görevlisi olması beklentisi içindedir. Günümüz Türk Yönetim yapısında değişen sosyal ve ekonomik koşullarda mülki idarenin de yeniden yapılanması sürecinde mülki idare ve yerel yönetim birlikteliğinin ve işbirliğinin sağlanması gereksinimi ortaya çıkmıştır. Bu durum, genelde mülki idare ve özgül olarak kaymakamlık konumunun daha işlevsel, katılımcı ve etkin kılınması gereğini ve buna ilişkin bir model denemesini zorunlu olarak ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu kuramsal ve alan araştırmalarının temel katkısı, dünyadaki değişim sürecinde kaymakamlık konumunun işlevselliğini yitirdiği ve yerini yerel yönetimlere ya da başka yönetsel yapılara bırakması gerektiği savlarının aksine; Türkiye’deki 150 yıllık tarihsel geçmişi, birikimi ve deneyimini dikkate alma gerekliliğidir. Söz konusu birikim ve deneyim ile yurttaşın kaymakamlık konumundan beklentilerinin yüksekliği nedeniyle kaymakamlık konumunun Türk yönetim yapısının ayrılmaz bir parçası durumuna geldiği ve çağdaş yönetim anlayışı ve demokratik katılım çerçevesinde yeniden düzenlenmesi yargısına ulaşmamızdır.

1.2.2. Araştırmanın Sunuş Planı

Araştırma tarihsel ve betimsel yöntem kullanılarak ortaya konmuştur. Araştırma kapsamında öncelikle merkezi-yerel yönetim ilişkileri ile merkezin taşra yönetim örgütlenmesi kuramsal olarak değerlendirilmiş, ardından ilçe yönetim düzeyine benzer örgütlenmeleri kavramak için merkezi yönetimin taşradaki teşkilatlanması ve bu örgütlenmelerin yerel yönetimlerle ilişkilerinde Batı Avrupa’nın kamu yönetimi anlayışları açıklanmıştır. Avrupa coğrafyası kapsamında Kıta Avrupası’nın öne çıkan Fransa ve Almanya gibi belli başlı ülkeleri, İskandinav ülkeleri ile İngiltere’nin öncülük ettiği Anglo-Sakson yönetim anlayışının Avrupa’daki temsilcisi ülkeler değerlendirilmiştir. Söz konusu tespitin ardından, Türkiye’de yönetim kademesi olarak ilçe’nin yapısal ve işlevsel durumundaki tarihsel gelişimi ve değişimi betimleyici bir yöntemle ortaya konmuştur. Böylece ilçe mülki idaresi ve kaymakamlık konumu ülkenin siyasal, sosyal ve ekonomik koşulları çerçevesine oturtulmuştur. Merkezin taşra yönetimine ilişkin örgütlenme yapı ve

ilkelerini ortaya koyan kuramsal bakış, Batı Avrupa'daki kamu yönetimi uygulamaları ile Türkiye'deki ilçe yönetiminin tarihsel geçmişine ilişkin açıklamanın ardından, söz konusu alanlara ilişkin karşılaştırmayı da içerecek biçimde günümüzde Türkiye'deki ilçe yönetiminin yapısal ve işlevsel durumu ile kaymakamın görev ve yetkileri, betimleyici bir yöntemle ortaya konmuştur.

Son olarak, Türkiye'de ilçe yönetim kademesinin günümüzdeki işlevleri ve örgütlenmesi ile kaymakamın görev ve yetkileri dikkate alınarak, Türkiye'deki ilçe mülki idaresine ve kaymakamlık konumuna etkin ve katılımcı bir yapı kazandırmanın yolları normatif olarak ortaya konmaya çalışılmıştır. Başka bir ifadeyle kamu yönetimi sistemimiz içerisinde ilçe mülki idaresinde ve kaymakamlık konumunda, Türkiye'nin kendine özgü koşulları ve çağdaş yönetim anlayışı çerçevesinde ideal bir modele ulaşılmaya çalışılmıştır. Kuşkusuz ki bu ideal model önerisi, etkinliği ve katılımcılığı hedefleyen bir denemeden ibarettir.

İKİNCİ BÖLÜM: BATI AVRUPA ÜLKELERİ VE TÜRKİYE’DE YAPISAL VE İŞLEVSEL AÇIDAN TAŞRA YÖNETİMİ

2. DEVLETLERİN TAŞRA ÖRGÜTLENMESİNE KURAMSAL BAKIŞ

Bu bölümde devletlerin taşradaki yönetsel örgütlenmeleri bakımından yönetim biçimleri, merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri, merkezi yönetimin taşra örgütlenme kademeleri/düzeyleri ile yerel yönetim yapıları açıklanmış; böylece söz konusu açıklama kapsamında ilçe yönetim kademesinin genel çerçeve içindeki konumunun anlaşılması sağlanmıştır.

2.1. YÖNETİM BİÇİMLERİ

Devletler temel yönetim biçimleri bakımından değerlendirildiğinde iki tür devlet örgütlenmesi olduğu ifade edilebilir: Üniter devlet ve federal devlet. Burada yönetim biçimi, temel olarak yasama gücünü kullananların sayısına göre belirlenmektedir. Bu tasniflendirme, doğrudan yönetim sistemlerine değil yönetim biçimlerine ilişkindir. Devlet veya yönetim sistemi ise daha farklı bir kavram olup, devletin ekonomik yapı içindeki ilişkileri ile ilgilidir. Kapitalist veya sosyalist (komünist) devlet sistemi gibi nitelendirmeler devlet düzenine ilişkindir.

Yönetim biçimleri, devlet otoritesi ile bu otoriteden kaynaklanan kamusal işlevlerin ne kadarını merkezi idare uhdesinde tutulduğu ile ilişkilidir. Ulusal ve makro düzeydeki belli ve sınırlı sayıdaki kamusal işlevleri merkezi idarede bulunduran; bunun dışındaki bütün kamusal işlevlerine ilişkin politika belirleme ve karar alma, uygulama ve yargısal faaliyetleri alt kademedeki devletçiklere, bu devletçiklerin yasama, yürütme ve yargı organlarına bırakan yönetimin biçimi federalizmdir. Oysaki anayasal olarak yasama ve yargı erklerini bünyesinde bulunduran, kamusal otorite ve işlevleri uhdesinde bulunduran devletin yönetim biçimi üniterdir. Üniter yönetim biçiminde devletin yürütme organına ilişkin kamusal işlevlerini yerel yönetimlere devretmesi, yerel otoritelerin bu işlevlere kendiliğinden ve doğal olarak sahip oldukları anlamına gelmez.

2.1.1. Üniter Yönetim Biçimi (Siyasal Merkeziyetçilik)

Üniter devlet, yasama, yürütme ve yargı erklerinin merkezde toplandığı, egemenliğin paylaşılmadığı yönetim biçimine vurgu yapar. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin birliğini esas alan bu yönetim biçimine tek yapılı devlet de denmektedir (Teziç, 2013: 143; İba, 2008: 67). Siyasal bakımdan merkezden yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanması ve hukuki birliğin bulunmasını ifade eder. Siyasal bakımdan merkezden yönetime sahip (üniter) devletlerde yasa yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmaz; farklı bölgelere ve yerleşim birimlerine göre değişen yasalar geçerli değildir.

Öğretide yaygın olarak üniter devlet tanımı, geniş anlamda tek siyasal örgütlenmeye sahip olan, başka bir anlatımla tek merkezli devletler için kullanılır. Geniş anlamda üniter devletin temel ölçütü merkezi iktidarın tekliğidir. Bütün siyasal karar yetkisi tek bir merkezde toplanmıştır (Nalbant, 2012: 63).

Siyasal kararların tek elden ve merkezi hükümet tarafından alındığı ve tüm ülke ve ulusa eşit ve aynı biçimde uygulandığı devlet yapıları üniterdir. Üniter devlet, yönetsel merkeziyetçiliğin olduğu anlamına gelmez. Yasama ve yargı erklerinin alt egemen birimlere devredilmemesi anlamına gelir. Merkezi hükümet, yasama organı eliyle çıkartacağı yasa veya yasalarla merkezdeki yürütme gücünü ve bazı kamusal işlevleri uygun gördüğü yöntemlerle bölge, il, kent, kasaba, köy yönetimlerine devredebilir (Kalaycıoğlu, 2012: 2-30; Easton, 1953: 28).

Siyasi merkeziyetçilik olarak da tanımlanan üniter devlet sisteminde yürütme erkinin taşrada yerel yönetimlere devredilme ölçüsüne göre farklı yönetim biçimleri ortaya çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle yönetsel örgütlenmeleri açısından üniter devletler, yürütme organının merkezilik derecesine göre merkezi ve adem-i merkezi olarak ikiye ayrılmaktadır. Merkeziyetçi devletler, kamu hizmetlerini merkezde toplayan ve bu hizmetleri merkez ve merkez hiyerarşisinde yer alan kuruluşlarca yürütülmesine ağırlık veren devletlerdir. Adem-i merkeziyetçi devletler, yürütme erkine ilişkin kamusal yetkiler ve kaynakların merkezde değil, yerel yönetimlerde yoğunlaştığı devletlerdir. Yerinden yönetime ağırlık veren üniter devletlerde, yürütme erkinin fonksiyonları olan temel kamu hizmetleri başkentin taşradaki

örgütlenmelerince değil yerel yönetim birimlerince üstlenilmektedir. Örneğin İngiltere yerinden yönetim ilkesinin etkin olarak uygulandığı adem-i merkezi bir üniter devlet özelliği göstermektedir.

2.1.2. Federal Yönetim Biçimi (Siyasal Yerinden Yönetim)

Federasyon, egemenliğin ve devlet otoritesinin paylaşıldığı bir yönetim biçimidir. Federal devlet, üst siyasi erki oluşturan bir örgütlenme olarak alt egemen birimler olan federe devletçiklerin birlikteliğini sağlar. Bu yapıda yerel yönetimler, federe devletçikler çerçevesinde örgütlenebilir. Bu durumda yerel yönetimler ile federe devletçikler arasındaki ilişkinin niteliğine bakmak gerekecektir.

Federasyon yapısında federe birimlerin (eyaletler, kantonlar, landerler, vs.) yasama, yürütme ve yargı organları bulunmakta olup; federal devlet olarak üst siyasi erke dış politika, ekonomik ve mali politika, savunma gibi makro karar ve stratejiler alanında bağıdırlar. Federalizm, federal devlet ile federasyona üye federe birimler arasında anayasa ile güvence altına alınmış bir iktidar ve egemenlik bölünmesinin yapıldığı devlet şeklidir. Federalizm, egemenliği paylaşma ilkesidir (Hague ve Harrop, 2001: 202). Federe devletler, içişlerinde federal anayasa çerçevesinde serbest hareket ederler, kendi yasama, yürütme ve yargı organları bulunur; makro ya da federal düzeydeki alanlarda federal yasama organına ve federal anayasaya bağıdırlar (Parlak ve Caner, 2003: 2-3).

Federe devletlerin, federal devlet yetkisi dışında kalan alanlarda yasama, yürütme, yargı erkine sahip birer devletçik oldukları bu yapıda; yerel yönetim birimleri, federe devletçikler içinde yer alan kamu tüzel kişiliğine sahip örgütlenmelerdir. Federasyon yönetim biçimi, federe devletçiklerin siyasal otorite ve egemenlik kullanmaları nedeniyle, “siyasal yerinden yönetim biçimi” olarak da adlandırılmaktadır. Zira federalizmde, siyasal iktidar merkezinin, kendisine hiyerarşik olarak bağılı olmayan otoritelere yasama ve yargı alanında yetki devretmesi söz konusudur (Pirler ve diğerleri, 1995: 27). Devletin egemenliğe ilişkin erklerinin alt birimlerce de kullanılması nedeniyle, egemenliği kullanan birden fazla yapı olduğundan federal yönetim biçimine, karma yapılı devlet de denilmektedir (Teziç, 2013: 148-149; Uygun, 2007: 1-19).

2.2. MERKEZİN TAŞRA YÖNETİMİNE İLİŞKİN İLKELER

Siyasal bakımdan merkeziyetçi ülkelerde merkezi yönetimin yürütme erkine ilişkin kaynak, görev, yetki ve sorumluluklarını taşradaki hangi yönetsel örgütlenmeler aracılığıyla yürüteceği konusu merkezden ve yerinden yönetim ilkelerini gündeme getirmektedir. Federal ülkelerde siyasal yerinden yönetim anlayışı geçerli olduğundan, taşradaki federe devletlerin veya eyaletlerin yasama, yürütme, yargı erklerini, siyasal otorite ve egemenliği kullandığı ifade edilmişti. Dolayısıyla coğrafi olarak orta ve küçük ölçekteki ülkeler federal bir yönetim biçimine sahipse, otomatikman ve doğal olarak yerinden yönetim ilkesi de geçerli olacaktır. Ama coğrafi olarak büyük federal ülkelerde, federe devletin veya eyaletin taşradaki yürütme erkine ilişkin yetkilerini kendi eyalet coğrafi alanında eyaletin alt kademe yönetsel örgütlenmeleri veya yerel yönetim birimleri aracılığıyla kullanması durumu değerlendirilmelidir. Başka bir ifadeyle geniş coğrafi alana sahip federe devletlerde eyalet, kendi geniş coğrafi alanında yürütme erkine ilişkin otorite ve yetkisini kendi uhdesinde tuttuğu takdirde, pekâlâ merkeziyetçi bir anlayış sergilemiş olacaktır.

Üniter devlet otoritesi veya federe devlet (eyalet) otoritesinin, yönetsel olarak taşrada yerel yönetimlere aktarılması durumunda yönetsel yerinden yönetim ilkesi geçerlik kazanmış demektir. Merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri, idari bir anlam çerçevesinde, yürütme erkine ilişkin olarak kamusal hizmetlerin sunumunu yapacak taşra örgütlenme yapılarının hangisi olduğuna göre ortaya çıkmaktadır.

2.2.1. Merkezden Yönetim ve Merkeziyetçilik

Merkezden ya da merkezi yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla yetki ve kaynakların, söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi demektir (Eryılmaz, 2001: 59). İdari bir anlam taşıyan merkezden yönetim (idari/yönetsel merkeziyetçilik), söz konusu dar anlamıyla değerlendirildiğinde, kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisinin merkezi örgütlenmelerde toplanmasıdır. Katı idari merkeziyetçiliğin uygulandığı ülkelerde, merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan birimlere veya merkezin taşra örgütlenme kademelerine, bölge, il veya ilçe

kuruluşlarına geniş takdir yetkisi tanınmaz. Merkezden yönetim ilkesinde kamusal kaynak, mal ve hizmetler, başkentteki merkezi örgütlenmeler tarafından planlanmakta ve yönetilmektedir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin bütçe ile gelir ve giderler merkezden yönetilmektedir.

Merkeziyetçilik ilkesi karar alma, emir verme ve uygulama yetkisinin “devlet”in merkezinde, tek elde toplanması anlamına gelir. Bu yöntemde, taşrada hizmet üreten görevlilerin merkezden habersiz ve merkezin onayı olmadan karar almalarına izin verilmez. Bu durumda ise merkezin taşra birimlerinin karar alma ve uygulama serbestiyeti ve inisiyatifi bulunmayacaktır. Bu bakımdan tek başına bu yöntemin uygulanmasını örneklendirmek adına katı merkeziyetçiliğin merkeze sara hastalığının çırpınışlarını, merkezden uzak uçlarına ise felçliliğin hareketsizliğini getireceği şeklinde yorumlanmaktadır (Giritli, 1993: 15). “Temerküz” veya “concentration” olarak adlandırılan bu ilkenin yumuşatılması için farklı yöntemler uygulanmaktadır. Bunlar “yetki devri” ve “yetki genişliği” (adem-i temerküz veya deconcentration) yöntemleridir. Adem-i merkeziyetçilik veya yerinden yönetim ilkesi ile bu yöntemleri birbirine karıştırmamak gerekir.¹

Merkezi hükümete ait bazı görev ve yetkilerin genel yönetim hiyerarşisi dışında seçilmiş karar ve yürütme organlarından oluşan özel yerel birimlere devredilmesi anlamına gelen “yerinden yönetim” yabancı literatürde “devolution” kavramını içermektedir. Bazı Türkçe kaynaklarda “yetki göçerimi” olarak adlandırılan devolüsyon kavramı, merkezi yönetimin kendisinden bağımsız yerel otoriteler olarak yerel yönetimlere görev ve yetkileri devretmesi anlamına gelir. Yetki genişliği veya “deconcentration” ise merkeze ait bazı yetkilerin merkezin hiyerarşik yapısı içindeki örgütlere veya taşra kademelerine devredilmesidir. Merkeze ait bazı görev ve yetkilerin, merkezin hiyerarşik yapısı dışındaki örgütlere devredilmesi ise “delegation” olarak tanımlanmaktadır (Maddick, 1963: 23-24).

Merkezden yönetimin katı bir şekilde uygulanması durumunda, devletin merkezi örgütleri kaynakları ve geniş yetkileri kendi uhdelerinde bulunduru, örgütsel yapı içerisindeki kendi uzantısı olan taşra kademelerine ve diğer alt

¹ Yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan örgütler, örneğin belediyeler kendi içinde kurumsal olarak merkeziyetçi bir yapılanmayı benimseyebilir. Merkeziyetçilik (concentration/temerküz) özellikle büyükşehir belediyeleri gibi yerel yönetim kuruluşları için de geçerli bir ilke olabilir.

kademelere yetkilerini devretmezler ve taşra kademelerinin takdir hakları oldukça sınırlıdır. Hiyerarşik yapının katı bir şekilde uygulanmasının sakıncaları dikkate alındığında yetki devri ve yetki genişliği gibi yönetsel yöntemler uygulanarak, katı merkeziyetçi ilke yumuşatılmaktadır (Tortop ve Aykaç, 2008: 95-96). “Yetki devri”, sınırları ve kapsamı belirlenmiş bir konuda alt kademelere karar ve uygulama yetkisinin verilmesidir. O yüzden yetki devri, açık olarak sınırları belirlenmiş konularda ve devrin belirlendiği usul ve yöntemlerle yetkinin kullanılmasını gerektirip, yetkiyi devreden sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Bu bakımdan yetki genişliği yöntemi, yetki devrine göre daha esnek ve geniş kapsamlıdır.

Merkezi yönetimin taşradaki örgütlenmelerine kamusal kaynak, yetki ve sorumluluklarını devretmesi, yönetim bilimi yazınında yetki genişliği olarak tanımlanmaktadır. Yetki genişliği (deconcentration), merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimidir. Bu yöntemde merkezi yönetim, karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini kendi hiyerarşisi içinde yer alan alt birimlerin başındaki yöneticilere aktarmaktadır. Yetki genişliği sayesinde merkezi örgütlerin iş yükünün bir kısmı alt birimlere ve başkent dışındaki kuruluşlara aktarılmaktadır. Yetki genişliği, merkezi yönetimin üstlendiği işlevlerin daha etkin ve verimli bir biçimde yürütülmesi amacıyla geliştirilmiştir (Eryılmaz, 2001: 65). Merkezi yönetimin karar alma ve uygulamaya ilişkin bazı yetkilerini taşradaki birim yöneticilerine devretmekle beraber, söz konusu yetkinin merkezin hiyerarşik denetimine tabi olduğunu da ifade etmek gerekir. Dolayısıyla yurttaşlar, bu karar ve uygulamalara karşı hiyerarşi yoluyla üst makamlara itiraz edebilirler. Bu yönüyle yetki genişliği, yerinden yönetim ilkesinden ayrılmaktadır. Yetki genişliği, adem-i merkeziyetçiliğin bir türü değildir; merkeziyetçiliğin veya merkezden yönetim anlayışının veya ilkesinin yumuşatılmasını sağlayan bir yönetsel yöntemdir. Dolayısıyla yetki genişliğinin, adem-i merkeziyetçilikten farklı olarak “adem-i temerküz” olarak tanımlanması daha yerinde olur. Zira adem-i merkeziyetçilik, merkeze ait yetkilerin olmaması durumunu ifade eder, başka bir deyişle adem-i merkeziyetçilikte merkezi idare yetki ve işlevlerini, hiyerarşik yönetimi altında bulunmayan ve kendisinden özerk başka örgütlenmelere göçermiştir. Adem-i temerküz yöntemi, “merkezin yerinden yönetimi” olarak da adlandırılmaktadır.

2.2.2. Yerinden Yönetim ve Yerel Özerklik

Yerinden yönetim, yönetsel anlamıyla özerk bir yapıya, tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip olan, karar ve yürütme organları yerel halkın seçimiyle oluşturulan, yasayla kurulan yerel yönetim kuruluşlarının belli kamusal hizmetleri yürütmesini ifade eder. Adem-i merkeziyet ya da desantralizasyon (decentralization)² olarak da adlandırılan yerinden yönetim, yerel yönetimlerin yerel nitelikli bütün kamusal hizmetlerin yürütülmesinde görevli ve yetkili olmasına işaret eder. Burada görüldüğü gibi, “siyasal” yerinden yönetim (federalizm) değil “yönetsel” yerinden yönetim kavramı kastedilmektedir.

Adem-i merkeziyet “merkezi idareye tevdi edilmiş görevler dışındaki” ve “yerel topluluğun mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamaya dönük” bütün görevleri yerel yönetimlerin üstlenmesini de ihtiva eder. “Genel görev” ilkesine işaret eden bu tanımlama, yerinden yönetimin en güçlü tanımlamasını vurgular. Bu tanımlamalar yerel yönetimlerin denetimsiz faaliyette bulunacağı anlamına gelmez. Yerinden yönetim kurumları, yönetimde birliği sağlamak için genel yönetimin vesayet denetimi altındadır.

Yerinden yönetim, hizmet yönünden ve yer yönünden (coğrafi) yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır (Giritli, 1993: 21). Fonksiyonel (hizmet yönünden) yerinden yönetim, belirli bazı işlevlerin merkezi yönetimden alınarak özerk kuruluşlara aktarılmasıdır. Bazı kamusal fonksiyonlar, özerk bir statüye, kendi karar ve yürütme organlarına sahip olan, teknik ve uzmanlaşmış kurumlara transfer edilmektedir. Örnek olarak, yükseköğretim hizmetini yürüten üniversiteler veya kamusal mal/hizmet üreten kamu iktisadi teşebbüsleri verilebilir (Eryılmaz, 2001: 70-71). Coğrafi ya da mekan yerinden yönetim, merkezi yönetimin yürütme erkine ilişkin çoğunlukla yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin, karar ve yürütme organları yerel halkın seçimiyle belirlenen ve belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetsel örgütlenmelerce yürütülmesidir. Merkezden yönetim ilkesi, yerel ortak yararları korumada yetersiz kalmakta ve etkinliği ve verimliliği olumsuz etkilemektedir. Yerinden yönetim, yerel halkın yönetime katılması ve yerel ihtiyaçlara uygun hizmet

² Merkezin yerel nitelikli yetkilerini yerel yönetimlere tamamen devretmesi anlamında “yetki göçerimi” veya “devolution” kavramları da kullanılmaktadır.

üretmeyi amaçlayan, yasama ve yargı erklerinin merkezde kalması koşuluyla yürütme erkine ilişkin yetkilerin yerel yönetim birimlerine yasa ile verilmesi esasına dayanır (Görmez, 1989: 40). Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir (Tortop ve Aykaç, 2008: 98).

Farklı yerel yönetim modelleri olmakla birlikte Avrupa'nın, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde yerel yönetim kuruluşlarına önem ve öncelik veren bir anlayışının olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sunulmasında temel hizmet birimleri olması gerektiği, merkezi yönetimin ve onun taşra yönetim düzeylerinin ise yalnızca ülkesel nitelikteki hizmetleri yürütmekle sınırlı olması ve yerel yönetimler üzerinde hukukilik denetimini içeren bir gözetim yetkisinin bulunması esas alınmıştır. Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirme sürecinde yönetsel ve mali özerkliklerine de vurgu yapıldığı belirtilmelidir. Söz konusu vurguyu ortaya koyan en önemli irade, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 1985 yılında Avrupa Konseyi'nin yetkili organlarınca onaylanması olmuştur. Şart, merkezi idarenin taşra düzeylerinin ve dolayısıyla ilçe yönetim kademesinin, yerel yönetimlerle ilişkilerinin niteliğini belirlemesi bakımından Avrupa Konseyi'nin konuya yaklaşımını ortaya koyan bir belge özelliği taşımaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde özerk yerel yönetimin kapsamı, sınırlarının korunması, görevleriyle orantılı örgütlenme ve mali kaynaklara sahip olması gereği, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları, yerel yönetimlerin idari denetimi, mali kaynakları, birlik kurma ve katılma hakkı konularında hükümlere yer verilmektedir. Şart'ın ikinci bölümünde sözleşmeye taraf olan devletlerin sözleşme hükümlerinin uygulanmasına ilişkin yükümlülük ve sorumlulukları, üçüncü ve son bölümde ise uygulama ve yürürlük koşulları düzenlenmektedir (Keleş, 1995: 5-7).

Şart'ta, özerk yerel yönetim kurumunun anayasal ve yasal zemine sahip olması ilke edinilmiştir. Buna göre yerel yönetimlerin yasalar çerçevesinde, kendi sorumlulukları altında, yerel halkın hizmet gereksinimlerini karşılayacak kamu etkinliklerinin önemli bir bölümünü düzenleme hak ve olanağına sahip bulunmaları esas alınmıştır. Yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ve başka yönetimlere

verilmemiş olan her konuda, yerel yönetimlerin tam bir takdir hakkına sahip olması, özerkliğin ayrılmaz bir ögesidir. Bu kural, genel yetki (general competence) olarak bilinmektedir. Yerel yönetimlere bırakılmış olan yetkiler, yasalarla belirlenenler dışında, merkezi ya da bölgesel nitelikli başka yönetimlerce zayıflatılamaz ve sınırlandırılmaz (Keleş, 2009: 55). Bu ilke, yerel yönetim kurumları üzerindeki devlet rolünün ve denetiminin en az seviyeye indirilmesi gereğine işaret etmektedir (Aydemir, 2001: 37).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın üzerinde durulması ve incelenmesi gereken temel prensibinin “subsidiarity” olarak ifade edilen “yerellik” ve “hizmette halka yakınlık” ilkesi olduğu ifade edilmelidir. Kamu hizmetlerinin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi gerektiğini ortaya koyan bu ilke, Şart'ın 4. maddesinin 3.fıkrasında düzenlenmektedir. İlgili madde, “kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen yurttaşlara en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır...” düzenlemesi ile merkezi yönetime kamusal işlevlerin dağıtımında sınırlı olarak siyasi bir seçim hakkı verilmektedir. Bu ilke yönetim bilimi yazınında “yerelin önceliği”, “talilik” veya “merkezin ikincilliği” gibi kavramlarla da ifade edilmeye çalışılmaktadır (Arıkboğa, 1998: 18). Aslında bu ilke, merkezi yönetimin seçilmiş yönetimlere yetkilerini devretmesi (göçermesi) anlamına gelmez, aksine yerel nitelikli yetkilerin halka en yakın seçilmiş birimlere zaten ait olduğunu vurgular. Aslında yerinden yönetim ilkesinin kaçınılmazlığına işaret eder (CDLR, 1995: 41).

Kamusal sorumlulukların yurttaşlara en yakın olan yönetimlerce kullanılmasının esas olduğunu gösteren bu kuraldan ayrılmaya, Şart ancak iki koşulda izin vermektedir: Birincisi görevin kapsam ve niteliğinin bunu zorunlu kılması, ikincisi ise yerel yönetimlerin bu görevi yerine getirecek yetenek ve ekonomik güçten yoksun olmalarıdır. Kısaltılmış adı CDLR olan “The Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe/Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi”, zorunluluk ve yönetsel/mali kapasite yetersizliği nedenlerini, hizmette yerellik ilkesinin istisnai durumları olarak belirlemektedir (CDLR, 1995: 2-3; Keleş, 2009: 55). Fransızcası “subsidiarité”, İngilizcesi “subsidiarity” olarak ifade edilen bu ilkeyi Türkçe'ye “hizmette yerel önceliği” olarak çevirmek mümkündür (Toprak, 2010: 19). Ancak bu ilke merkezi

yönetime yalnızca yerel yönetimlere yeterli kaynak ve olanak sağlama şeklindeki pozitif yükümlülüklerine değil, aynı zamanda merkezi yönetimin yerel yönetimlerin işlerine karışmaması anlamını da kapsayan negatif yükümlülüklerine de işaret etmektedir (Keleş, 1995: 5). Aksi halde bu ilkenin bir diğer boyutuna göre bir hizmet, en alt seviyede ve halka en yakın olan yönetim birimi tarafından hiç yerine getirilemediği ya da etkin bir şekilde yerine getirilmediği zaman bir üst kademe tarafından üstlenilmelidir (Mengi, 1998: 29). Ayrıca unutulmaması gereken bir diğer vurgu, hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülmesinin demokrasinin bir gereği olduğudur. Ancak, hizmetin yerine getirilmesinde kapsam, nitelik, etkinlik ve ekonomik gerekler gerektiriyorsa bir üst yönetimin hizmeti üstlenmesi mümkündür (Üskül, 1995: 24; Güler, 2011: 310).

Şart'ın 6, 8, 9, 10, 11 ve 13. maddelerindeki düzenlemeler dikkate alındığında; Şart'ın öngördüğü özerklik ilkesinin diğer temel koşulları ortaya çıkmaktadır.³ Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan meclisler eliyle kullanmalarıdır. İkincisi, yerel yönetimlere serbestçe kullanabilecekleri, yeterli miktarda akçal kaynak sağlanmasıdır. Üçüncüsü, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmasıdır. Dördüncüsü, yerel yönetimlerin başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve birlikler kurabilme hakkının tanınmasıdır. Beşincisi ve sonuncusu ise, yerel yönetimlerin, anayasa ve yasalarla kendilerine tanınan yetkilerin serbestçe kullanılması ve yerel özerklik ilkesine saygı gösterilmesi için yargı yerlerine başvurma hakkına sahip olmalarını öngören yargı güvencesi ve yargısal korunma yöntemlerinin sağlanmasıdır (Keleş, 2009: 57).

³ Madde 6: “Yasal hükümlere zarar vermemek kaydıyla, yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçlara uyum ve etkin bir yönetim sağlayabilmek için kendi iç yönetim yapılarını serbestçe belirleyebilirler.” Madde 8: “Yerel yönetimlere, herhangi bir biçimde idari denetim, ancak Anayasa ve yasalarda belirtilen durum ve usullerle uygulanabilir. İdari denetim yasalar ve Anayasaya uygunluğun sağlanması amacını güder. Yerel yönetimlerin idari denetimi, denetim organının karışması, korunması istenen yararların önemi ile orantılı kaldığı sürece yerine getirilebilir.” Madde 9: “Yerel yönetimlere, ulusal ekonomi siyasetine uygun olarak ve yetkileri çerçevesinde serbestçe harcayabilecekleri, yeterli öz mali kaynak kullanma yetkisi verilir...” Madde 10: “Yerel yönetimler, topluma önderlik etme görevini yerine getirebilme ve karar almada uygun halk katılım türlerini belirleyebilmelidir...” Madde 11 ve 13 ise, yerel yönetimlerin yasalarla kendilerine verilen hak ve yetkileri korumak için yargı yoluna başvurabileceğini düzenlemektedir.

Şart'ın 4. maddesinin 2. ve 4.fıkraları yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları, yerel yönetimlere yetki devri, yerellik ve danışma konuları ele alınmıştır. Bu kapsamda, “yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanunla belirlenecektir.” Asıl önemli düzenleme ise, “yerel yönetimler kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaktır” şeklindedir. Genel görev ilkesi olarak belirlenen bu ilke, Türkiye’de uygulanmamaktadır. Son olarak, “yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlarca zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.” (Taş, 2003: 70).

Şart ile özerklik kavramı ifade edilirken, yerel yönetimlerin karar organlarının serbest seçimle göreve gelmeleri gerektiği ifade edilmiştir. Bu ifadeden, yürütme görevini yüklenen organların (belediye başkanı gibi) atamayla gelebilecekleri anlaşılmaktadır. Bazı Avrupa ülkelerinde bu yönde uygulamaların olduğu bilinmektedir (Yeter, 1996: 5).

Şart'ın öngördüğü subsidiarity kavramının yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini alttan yukarıya doğru gönüllü aktarımı anlamında da kullanılabileceğine olanak verdiği savlanmaktadır. Bu görüşe göre, kavramı “ikame etme” bağlamında “tek başına yapılma imkanı olmayanı beraberce yapmanın kaçınılmazlığı şeklinde algılamak da mümkündür (Baydarol, 1991: 19). Bu da göstermektedir ki, “subsidiarity” aslında bir örgütlenme ilkesidir ve alttan yukarıya doğru örgütlenme yapısında bir görev ve yetkiler kataloğu hazırlanması ve bu görev ve yetkilerin sahiplerinin tanımlanması önem taşımaktadır.

Türkiye, 1988 yılında imzaladığı Şart'ı, 3723 sayılı yasa ile 1992’de onaylamıştır. Türkiye’nin Şart’ı kabul ederken koymuş olduğu çekinceler, o konularda Şart'ın kurallarıyla kendisini bağlamaktan kaçınması anlamına gelmektedir. Söz konusu çekinceler⁴, akçal kaynakları ilgilendiren maddeler ile iç örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesine, mali kaynaklara ve vesayete ilişkin bazı maddeleri içermektedir (Keleş, 2009: 58). Söz konusu çekinceler, merkezi

⁴ Şart'ın şerh (çekince) konulan bölümleri: 4. madde paragraf 6, 6. madde paragraf 1, 7. madde paragraf 3, 8. madde paragraf 3, 9. madde paragraf 4, 6 ve 7, 10. madde paragraf 2 ve 11. maddedir.

idarenin taşra düzeylerinin ve dolayısıyla ilçe yönetim kademesinin yerel yönetimlerle ilişkilerine ilişkin olarak, Türkiye'nin anayasal ve yasal düzenlemeler yapmasında yerel yönetimlerin özerkliği doğrultusunda kendisini bağlayan ilke ve kurallara tabi olmaması bakımından önem taşımaktadır.

Yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasında “idari vesayet” ile “yerel özerklik” arasında bir dengenin varlığına ihtiyaç bulunmaktadır. Merkezi yönetim, yasalarla açık olarak belirtilen konularda, yerel yönetim kuruluşlarının karar ve işlemlerini hukuka uygunluk denetimine tabi tutmaktadır. Bu denetim yönetsel vesayet olarak tanımlanmaktadır. Yerel özerklik, yerel yönetimlerin yasalarla sınırları belirlenmiş alanda yerel nitelikli hizmetlere ilişkin olarak karar alma ve uygulama hakkına sahip olmalarıdır. Bu hakkın yerine getirilmesi için yerel yönetimlerin başka bir makam veya merciin ön izni veya onayı olmaksızın kesin karar alması, yerel yönetimin karar ve yürütme organlarının merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın yerel halk tarafından seçilmesi ve yerel yönetimin öz gelir kaynaklarına sahip bir bütçeye sahip olması koşullarının gerçekleşmesi gerekmektedir. Söz konusu koşullar da yerel özerkliğin tanımı kapsamında değerlendirilmelidir (Tortop ve Aykaç, 2008: 103-107).

Şart'ın yerel yönetimlerin denetimine ilişkin 8. maddesi kapsamında, “yerel yönetimlere, herhangi bir biçimde idari denetim, ancak anayasa ve yasalarda belirtilen durum ve usullerle uygulanabilir. İdari denetim yasalara ve anayasaya uygunluğun sağlanması amacını güder. Yerel yönetimlerin idari denetimi, denetim organının karışması, korunması istenen yararların önemi ile orantılı kaldığı süreçte yerine getirilebilir” düzenlemesi bulunmaktadır. Şart'ın bu anlamda temel felsefesi, yerel yönetimlerin denetim derecesinin, yerel özerklik durumunu gösteren önemli bir etken olduğu vurgusuna dayanmaktadır. Ancak üzerinde durulması gereken bir diğer önemli nokta ise Şart'ın üst düzey otoritelerin yerel yönetimlere sağladığı yetkiler konusunda idari denetim uygulayabileceğine işaret etmesidir. Aslında yerel yönetimin kendi faaliyet alanı dışında veya başka bir ifadeyle “mahalli nitelikli hizmetler” dışındaki, merkezi idarenin adına yürütmek üzere devrettiği yetkileri bakımından, idari denetimin hukukilik denetiminin ötesinde yerindelik denetimi yapabileceğine vurgu yapılmaktadır. Nitekim Alman ilçe'sinin federal yönetim veya eyalet yönetimi tarafından devredilen yetkilerinin kullanımında, üst merkezi

otoritenin yerindelik denetimi yapması olağan karşılanmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin kendi öz yerel yetkilerini kullanımında yalnızca hukukilik denetiminin mümkün olabileceği düzenlenmektedir.

Yerel özerkliğin temel koşulları organlarının seçimle oluşturulması, organlarının serbestçe karar alıp uygulaması, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde demokratik yöntemlerin uygulanmasıdır (Kingdom, 1991: 3; Hambleton ve Hoggett, 1990: 55). Yerel özerklik, idari ve mali bir anlam taşır. Federalizme işaret eden siyasal özerklik ile karıştırılmamalıdır. Siyasal özerklik, egemenliğin devrine ilişkin olup, merkezi yönetimin yürütme erki yanında; ekonomi, dış politika ve savunma gibi bazı alanlar dışında da olsa yasama ve yargısal erklerini alt egemen birimlere devretmesine vurgu yapar.

Yerel özerklik kavramı, merkezi yönetim için üç temel sorumluluk getirmektedir. Birinci olarak, merkezin ve yerel yönetim birimlerinin ayrı ayrı işlevlerinin bulunması ve buna ilişkin yasal tanımların yapılmasıdır. İkinci olarak, yerel yönetimin mali durumunu güçlendirici mali önlemler alınması, yerel yönetimlere öz gelir kaynakları tahsis edilmesi ve kendi bütçelerini belirleme yetkisinin verilmesidir. Sonuncu olarak ise merkezin yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının yönetsel işlemleri üzerindeki denetimin sınırlı ölçülere indirilmesidir. Zira merkezi denetim arttıkça mahalli teşebbüs azalır ve mahalli menfaatler zayıflar (Barber, 1969: 89; Hill, 1970: 147).

Sonuç olarak yerel özerkliğin idari ve mali bir anlam taşıdığı belirtilmelidir. Federalizme işaret eden siyasal özerlikle karıştırılmamalıdır. Yerel yönetimlerin örgütlenme, öz gelir kaynaklarına sahip olma ve yerel hizmetlere ilişkin karar alma ve uygulama serbestisi anlamına gelmektedir.

2.3. TAŞRA YÖNETİM ÖRGÜTLENMELERİ

Coğrafi olarak başkentin dışındaki yönetsel örgütlenmeler iki farklı biçimde ortaya çıkmaktadır. Birincisi merkezi yönetimin taşrada yetki genişliği esası çerçevesinde kamusal kaynak, yetki ve sorumluluklarını devrettiği, hiyerarşik olarak kendisine bağlı ve denetimine tabi olan, yürütme erkine ilişkin kamu hizmetlerini yürüttüğü yönetim kademeleridir. İkincisi ise yerel ölçekli kamu hizmetlerinin

devredildiği, yerel halkın seçimiyle belirlenmiş organları vasıtasıyla karar alıp uygulayan yerel yönetim kuruluşlarıdır.

2.3.1. Merkezi Yönetimin Taşra Örgütlenme Kademeleri

Devletlerin taşra örgütlenmesi “mülki yönetim” olarak tanımlanmaktadır. Merkezi yönetimin taşrada örgütlenme kademeleri ülkenin kamu hizmet gereksinimlerine, coğrafya durumuna ve ekonomik şartlara göre farklılık göstermektedir. Türkiye’de il, ilçe ve bucak şeklinde; Fransa’da ise bölge, il ve ilçe şeklinde üç kademeli taşra örgütlenmesi görülmektedir. İspanya ve İtalya gibi bazı ülkelerde ise merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi yalnızca bölge veya il şeklinde tek kademeli olabilmektedir. Merkezi yönetimin taşradaki örgütlenmesini yerel yönetim yapılarından ayırt etmek için “mülki yönetim” veya “genel yönetim” terimleri kullanılmaktadır. Örneğin Türkiye’de “il genel yönetimi” veya “il mülki idaresi”, başkentin il düzeyinde örgütlenme yapısını ifade eden tanımlamalardır. Bu bağlamda, Türkiye’de bir yerel yönetim birimi olarak il özel idaresinin adında yer alan özel sıfatının genel veya mülki yönetimden farklılığını ifade etmek üzere kullanıldığı daha açık bir biçimde anlaşılabilecektir. İl sistemiyle taşra yönetiminin düzenlendiği ve bölgesel yönetim kademesinin bulunmadığı ülkelere Türkiye’ye ilave olarak Norveç, Danimarka ve İtalya’yı da ekleyebiliriz. Mülki yönetimin il idaresine dayandığı merkezin taşrada kurduğu bu tür yapılanma iki model çerçevesinde örneklendirilir. Bunlardan birincisi fonksiyonel il sistemi, ikincisi ise kapsayıcı il sistemidir. İlkinde il yönetimi belli kamusal hizmetlerde yoğunlaşan ve yüklendiği işlevler esas alınarak örgütlenen bir özellik gösterirken, kapsayıcı il sisteminde merkezi yönetimin ülke coğrafyasında sorumlu olduğu tüm hizmetleri il ölçeğinde yerine getiren ve ülkenin tümüne aynı yönetim yapısıyla kurulan vilayetler söz konusudur. İtalya ilk sisteme örnek verilirken, Türkiye kapsayıcı valilik sistemini tam olarak yansıtmaktadır. Bilindiği gibi Türkiye’de Anayasaya göre illerin üzerinde bir mülki yönetim kademesi kurulamamaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 9).

Devletler merkezi idarenin yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşrada örgütlenmesi bakımından (mülki yönetim yönünden) sınıflandırıldığında, bölge yönetimi modeli ve il yönetimi modeli olmak üzere iki model karşımıza çıkmaktadır. Bölge yönetimi, sosyo-ekonomik eksenli ve mülki eksenli bölge yönetimi olarak iki

değişik şekilde uygulanmaktadır. Mülki eksenli bölge yönetimi, ülkenin merkezi yönetimi ile il veya benzeri yönetim kademesi arasında tam yetkili bir yönetim basamağı oluşturan, taşra yönetiminin temeli olarak veya en üst yerel yönetim kademesi olarak kurulan bölge idarelerine dayanan sistemdir. Belçika, İsviçre, Portekiz ve İspanya bu modele örnek verilebilir. Bazı ülkelerde bölge idareleri hem bir taşra yönetim birimi hem de il yerel yönetimlerinin üstünde bir yerel yönetim kademesi olarak da yer alabilir. Örneğin İngiltere’de salt bir yerel yönetim kademesi olarak fonksiyon üstlenen ve bölgesel bir meclisle hizmetlerini yürüten “county” adı verilen bölgesel birimler görülmektedir. Sosyo-ekonomik eksenli bölge yönetimleri ise daha çok planlama ve eşgüdüm amaçlı kurulmuş, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmak ve bölgeler arası dengesizlikleri gidermek amaçlı kuruluşlardır. Fransa da bu modele örnektir. İl sistemiyle taşra idaresinin düzenlendiği ve bölgesel yönetim kademesinin bulunmadığı ülkeler arasında Danimarka, Norveç, İtalya ve Türkiye sayılabilir (Parlak ve Caner, 2005: 7-9). Bölge yönetim modeli, aslında merkezi idarenin en büyük taşra kademesi olarak öngörülen bir yapıya işaret etmez; İngiliz “county”si, İsviçre kantonu gibi, temel kamu hizmetlerini yürüten ve buna ilişkin olarak politika belirleme sürecinde de, başkentin iradesinden bağımsız bir şekilde kendi bölgesel meclisiyle karar alabilen bir modele vurgu yapar.

2.3.2. Yerel Yönetimler (Mahalli İdareler)

Yerel yönetimler, karar ve yürütme organları yerel halkın seçimiyle belirlenmiş, yerel nitelikli kamu hizmetlerini yürütmek üzere devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir bütçeye ve tüzel kişiliğe sahip örgütlenmelerdir. Yerel yönetimler, devlet sınırları içinde yerleşmiş insan topluluklarının ortak ve yerel nitelikteki ihtiyacını karşılamak maksadıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır (Nadaroğlu, 1994: 3). Yerel yönetimler, kanunlarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel bütçe ve gelirlere sahip, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir (Özbudun, 2004: 41-42).

Yerel yönetimler, belirli bir yerleşim yerinde veya coğrafi alanda yaşayan yerel toplulukların gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulmuş, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkileri bulunan, özel gelir kaynaklarına, bütçeye ve personele

sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetim ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlerin sahip oldukları kriterler ya da özellikler, özgürlük veya özerklik, katılım ve etkinlik olarak kabul edilir. Bu özellikler yönetim bilimi yazınında liberal ve sosyal demokrat çizgideki görüşlerin öne çıkardığı ve desteklediği ilkeler olarak ortaya çıkmaktadır (King, 1991: 228-231).

Bazı görüşlere göre yerel yönetimler, aslında egemen devlet veya yarı-egemen eyalet devlet içindeki alt egemen coğrafi birimlerdir (Harloff, 1987: 27). Yerel özerklikten yararlanmakla beraber yerel yönetimlere alt egemen coğrafi birim demek fazla ileri bir yorum olarak değerlendirilebilir. Zira yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim bütünlüğü içinde yerel alan ve kuruluş ve örgütlenme ilkeleri, görev ve yetkileri ile gelir kaynakları merkezi yönetimin yasama organı tarafından belirlenen tüzel kişiliklerdir. Yerel yönetimler, yasaların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmek için kurulmuş tüzel kişiliklerdir (Mackintosh, 1968: 24).

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi bulunmaktadır. Ülkeden ülkeye değişmekle birlikte vesayet denetiminin kapsamı hukuka uygunluk denetiminden yerindelik denetimine kadar uzanan bir dizi denetim aracını içermektedir ve merkezi yönetimler, ülkenin birlik ve bütünlüğünü sağlamak adına yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal hedef, ilke ve standartları da belirlerler. Ancak yerel özerklik olarak tanımlanan ve yerel yönetimlerin yönetsel ve mali konularda karar alma ve uygulama şeklindeki hareket serbestisi de Avrupa Birliği politikaları kapsamında arzu edilen bir durumdur. Yerel özerklik yerel yönetimlerin kendi yerleşim yerlerindeki ihtiyaçlarını gidermek için kendi organları aracılığıyla karar almalarını ve uygulamalarını, karar ve yürütme organlarını yerel halkın seçimiyle belirleme haklarına sahip olmalarını ve kendi mali gelir kaynaklarını toplamayı ve yerel nitelikli hizmetler için harcamalarını içeren mali bağımsızlığı ifade etmektedir (Tortop, 1996: 11-12).

Yerel yönetimleri alt egemen birimler olarak değerlendirmenin mümkün olmadığını savunan görüşlere göre, yerel yönetimler yerel olmanın yanında genel yönetimin altında bir yer teşkil etmektedir (Jennings, 1948: 1-2). İlk olarak, merkezi yönetimden sonra gelen ikincil derecedeki yönetim birimleridir, görevleri kanunla

sınırlıdır ve parlamentoca ihdas edilen kurumlardır. İkinci olarak, organları yerel halkça seçilir. Üçüncü olarak, belirli bir coğrafi alanla sınırlıdırlar (Byrne, 1992: 3-4; Young, 1986: 9).

Yerel yönetimlerin gerekliliği üzerine görüşlerin temel gerekçeleri yönetim bilimi yazınında tartışılmakta ve değerlendirilmektedir. Öncelikle yerel yönetimler, demokratik düzenin yerleşmesinde önemli aracı kurumlardır. Merkezi yönetim ile yurttaşlar arasında ara kuruluşlar olarak merkezi otoritenin siyasi gücünü aşırı ölçüde kullanma durumuna karşı sınırlayıcı işlev görür. Ancak bu durum, kurumsal statüleri parlamentoca belirlendiğinden devlet egemenliğine karşı koyma anlamı taşımaz (Young, 1986: 7). Yerel yönetimleri önemseyen bazı görüşlere göre, bir ülkede yerel düzeyde topluluklarda demokratik bir katılım yoksa, o ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülmesine imkan yoktur (Hill, 1974: 22-25). Yerel katılımın öngörüldüğü bir yapıda, seçmenlerin ulusal düzeydeki temsilci seçimi sürecinde siyasal bir bilinç kazanabilmesi daha kolaydır (Günday, 2003: 65). İkinci olarak, demokrasinin altyapısını oluşturan siyasi eğitim yerleri ve siyasal bilinçlenme örgütleridir (Mill, 1912: 363-368; Chester, 1951: 20). Üçüncü olarak, yerel ihtiyaçların yerinde tespiti ve karşılanmasını sağlar. Merkezin aşırı yükü ve sorumluluğu azalır, etkin ve verimli hizmet sunumunun yolu açılır (Byrne, 1992: 5-8; Young, 1986: 16-17).

3. BATI AVRUPA ÜLKELERİ TAŞRA YÖNETİMLERİ

Araştırmanın bu bölümünde Batı Avrupa ülkelerinin merkezi yönetimin taşra kademeleri ve yerel yönetim örgütlenmelerine genel bir bakış yapılmış; Anglo-Sakson ülkeleri, İskandinav ülkeleri, Fransız modeline sahip Kıta Avrupa'sı ülkelerini temsilen Fransa, Alman modeline sahip Kıta Avrupa'sı ülkelerini temsilen Federal Almanya değerlendirme kapsamına alınmıştır. Anglo-Sakson ülkeleri kapsamında İngiltere ve bağlı ülkeleri, İskandinav ülkeleri kapsamında İsveç, Norveç, Finlandiya ve Danimarka üzerinde durulmuştur. Merkezi yönetimin taşra kademeleri bakımından, Kıta Avrupa'sı ülkelerinin Türkiye ile karşılaştırılmasının coğrafi büyüklük ve yönetsel sistemdeki benzerlikler nedeniyle daha uygun olduğu dikkate alınmıştır. Bu bakımdan Kıta Avrupa'sı taşra yönetiminin Türkiye ile karşılaştırma kapsamına alınarak, Kıta Avrupa'sı yönetim anlayışının temsilcisi Fransa ve Almanya'nın taşra yönetim anlayışları, yapıları ve ilçe yönetimleri açıklanmasına daha vurgulu odaklanılmıştır.

Türkiye'deki ilçe yönetimini incelemek için hem Avrupa ülkelerinin taşra yönetim anlayışları ve merkezi yönetimlerinin taşradaki örgütlenme kademeleri hem de Türkiye'deki tarihsel değişim süreci dikkate alınacaktır. Yani hem başka ülke ve sistemlerdeki durum ile hem de aynı ülkede geçmiş durum ile karşılaştırma yapmak üzere iki temel karşılaştırma yapılacaktır. Buradaki birinci karşılaştırma konusunun kapsamını Batı Avrupa ülkeleri ile sınırlı tutarken, öncelikle neden Kıta Avrupa'sı geleneğinin ve özgül olarak da neden Fransız ve Alman yönetim sistemlerinin karşılaştırma için seçildiğini açıklamak yerinde olacaktır. Ancak bu açıklamayı yapmazdan önce şu temel saptamayı da yapmak yararlı olacaktır: Karşılaştırma yöntemini uygularken Fransız ve Alman genel yönetim yapısı ve bu yapı içerisindeki ilçe yönetiminin günümüzdeki hukuksal, yapısal ve işlevsel durumu dikkate alınmış ve kaymakamlık konumunun mesleki ve toplumsal statüsüne ilişkin konular değerlendirilmemiştir. Buradaki kapsam, Fransa ve Almanya'nın günümüzdeki durumuna ve sadece ilçe yönetim biriminin yapısal ve işlevsel durumu ile ilçe kaymakamının görev ve yetkilerinin tespitine ilişkindir. Bu tespite ilave olarak Britanya ve İskandinav ülkelerindeki taşra yönetim yapılarını incelemek de Türkiye'deki ilçe yönetimi ile benzer yapıları araştırmak bakımından önem taşır.

Kamu yönetimi alanında karşılaştırmalı çalışmanın iki temel sorunu vardır: Birincisi karşılaştırmının amacına göre belirlenmiş varsayım ve önermeleri, ikincisi ise karşılaştırılacak birimleri belirleme güçlüğüdür (Güler, 2009: 25). İlçe yönetim kademesinin kamu yönetimi sistemi içindeki konumunun, kamu hizmetlerinde etkinliği ve yurttaş katılımını sağlamada ne ölçüde elverişli olduğu ve daha elverişli olmasını sağlayacak ne gibi yapısal ve işlevsel düzenlemelerin gerekli olduğu üzerinde durmak temel amaçtır. Bu amaca ulaşmak için de, Batı Avrupa ülkeleri ve Türkiye açısından ilçe yönetiminin örgütsel yapısı, yürüttüğü hizmetler ve işlevleri bakımından çağdaş yönetim yaklaşımlarına uygunluğunu ve toplumun gereksinimlerine ne ölçüde yanıt verebildiğini ortaya koymak gerekir. Öte yandan, iki farklı topluma ait belirli bir kurumun birbiriyle karşılaştırılabilir sayılması için seçilen birimlerin birbiriyle denkliğinin ortaya konulması gerekir. Farklı toplumlara ait kurumların görünüşleri bakımından benzerlikler sunması, bunların özü bakımından da benzer olduklarını garantileyen bir özellik değildir. Karşılaştırılan iki kurumun, içeriği ve bütünle ilişkisi bakımından da değerlendirilmesi gerekir (Güler, 2009: 25). İlçe yönetimini tanımlarken ve taşra yönetim yapısı içindeki konumunu belirlerken, eşdeğer kurumları karşılaştırma konusuna titizlikle eğilmek gerekir ve benzer olmayan kurumsal yapıları ya da yönetim birimlerini karşılaştırma yanılgısına düşülmemelidir. Ayrıca unutulmaması gereken bir diğer nokta, yönetsel sistemin, içinde yer aldığı toplumsal çevre ile sıkı bir etkileşim içinde bulunduğu ve bu toplumsal çevrenin oluşturduğu gelenek, görenek ve değer sistemlerince etkilendiğidir. Bu yüzden bir ülkenin kültürel kalıplarını, toplumsal değerlerini çözümleyip göz önünde bulundurmadan başka bir ülkede yerleştirilmiş yönetsel yöntem ve uygulamaları aktarmak beklenen sonuçları doğurmayacaktır (Heady, 1984a: 86-95).

Türkiye, Batılılaşma sürecine girmiş, Batı'nın elde ettiği toplumsal ve ekonomik gelişmişlik seviyesini yakalama hedefine yönelmiş ve bu süreçte öncelikli olarak yönetim alanında Batı tipi kurumsal yapıları ve hukuk sistemlerini öykünme yoluna girmiştir. Merkezi yönetim ile taşra yönetimi yapılanmasında ve yerel yönetimlerde Fransa modeli esas alınmış, hukuk sistemlerinde ise Almanya, İsviçre, İtalya ve Fransa öykünülen ve mevzuat aktarımı yapılan ülkeler olmuştur. Anglo-Sakson ülkeleri ile İskandinav ülkeleri, bu anlamda Türkiye'nin hukuk ve yönetsel

yapısında öykünülen ülkeler olmamıştır. Benzemezlik ve karşıtlık durumunun, yönetim sitemlerini karşılaştırmada ve üstünlük ya da zayıflıkları saptamada yararlı olduğu gerçeğini elbette yadsımamak gerekir. Ancak Anglo-Sakson liberalizminin ve İskandinav güçlü yerel özerklik anlayışının ortaya koyduğu yönetim kültürü içerisinde merkezi yönetimin taşradaki ilçe yönetim birimini karşılayacak bir yönetsel kademe bulunmamaktadır. Ancak bazı kıstaslar esas alınarak, bazı yönetim birimleri ile Türkiye'deki ilçe yönetimini birbirine benzetmeye çalışmak mümkün olabilir.

Fransız kamu yönetiminin Türkiye'dekine benzer ya da Türkiye'nin öykündüğü temel bir yönetim felsefesi ve ilkesine dayandığı görülmektedir. Bu temel ilke, Anglo-Sakson ve İskandinav yönetim kurumlarının hizmet (service) anlayışının aksine Fransız yönetim kurumlarının kuvvet (force) anlayışı içinde yapılanmış olduklarıdır. Çünkü bu kurumlar toplumsal uzlaşılar sonunda ve topluma hizmet vermekle yükümlü kuruluşlar olarak yaratılmamışlar, toplumsal değişimlerde kullanılacak araçlar olarak devlet tarafından üretilmişlerdir ve devletten doğmuşlardır. Anglo-Sakson veya İskandinav kurumları, zorlama ile değil doğal olarak ortaya çıkan (ad hoc) kurumlardır. İlçe yönetim birimi bu yönüyle değerlendirildiğinde, Fransa'da devrimden sonra Napolyon tarafından oluşturulan taşra yönetim yapısının, merkeziyetçi ve hiyerarşik bir yönetim basamaklandırması öngördüğü ifade edilebilir. İlçe yönetim biriminin (arrondissement) de bu anlamda merkezin taşradaki otoritesi ve denetiminin bir aracı olarak ne ölçüde bir ad hoc kurum olarak değerlendirilebileceği tartışılabilir. Fransız veya Türk ilçe'si bu anlamda, toplumsal dinamiklerin ve gereksinimlerin bir ürünü olarak doğmamıştır. Alman ilçe'si (kreise) ise aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olduğundan daha farklı bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.

Fransa ve Almanya modelleri, Türkiye'nin yönetim kültürü ve taşra yönetim yapısı bakımından karşılaştırmaya daha uygun bir özellik göstermektedir. Bir kere, Roma-Germen hukuk ailesinin temel kavramları ve kategorileri, Türk idare hukuku tarafından paylaşılmaktadır. Fransa, Roma-Germen hukuk sisteminin içinde idare hukukunun en yüksek düzeyde geliştiği ülke olmuştur (David ve Brierly, 1985: 83). İkinci olarak, karşılaştırılabilir birim olarak ilçe yönetimi, Almanya ve Fransa'da, Türkiye'deki benzer yapısal ve işlevsel özelliklere sahiptir. Üçüncü olarak, Fransa,

merkezi devlet ve ulusal birlik anlayışı ile dağılmakta olan imparatorluğun son döneminden itibaren Türkiye için model yönetsel yapı olarak görülmüştür (Timur, 2000: 90-91). Türkiye’de XIX. yy.’ın ortalarından itibaren taşra yönetim yapısında vilayetten sancağa, kazadan kariyeye (kırsal topluluk) inen tam hiyerarşik yapı, Fransız taşra yönetim modelinin etkileridir (Zürcher, 2000: 92-93). Dördüncü olarak, Anglo-Sakson yönetsel gelenekte devlet, hukuksal bir varlık olarak kabul edilmez ve hükümet kavramı esastır. Oysa Kıta Avrupa’sı ve Türkiye yönetsel geleneğinde devlet, tüzel kişiliği olan ve hukuksal ilişkilere giren bir varlıktır. İngiltere’de Taç (Crown) ve ABD’de Anayasa, hükümetleri aşan bir devlet sürekliliğine atıf yapsa da bu durum Kıta Avrupa’sı yönetsel sistemindeki devlet varlığı ile karşılaştırılmayacak kadar zayıftır. Örneğin Fransa’da devlet, siyasi partilerin ya da çıkar gruplarının temsil ettiklerinden daha yüksek çıkarları temsil eden bir unsur olarak algılanmaktadır (Nitas, 2003: 220).

Kıta Avrupa’sı coğrafyasında yer alan belli başlı ülkeler Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika, Avusturya, İsviçre, İspanya ve Portekiz’dir. Balkanlar, Orta ve Doğu Avrupa bölgeleri de coğrafi olarak Kıta Avrupa’sında yer almakla birlikte hem “Batı” kavramı kapsamında değerlendirilmesinden kaynaklanan güçlükler hem de araştırmanın kapsamını fazlasıyla genişletme riskinden dolayı dikkate alınmamıştır. İngiltere ve İrlanda, Anglo-Sakson yönetim kültürü ailesinin Avrupa’daki üyeleri; İsveç, Norveç, Finlandiya ve Danimarka da İskandinav yönetim anlayışının temsilcileri olarak değerlendirilebilir. Yönetim bilimi yazınında, bir görüşe göre Avrupa’da devletleri yönetim gelenekleri bakımından dört büyük modele ayırmak mümkündür. Bunlar Anglo-Sakson gelenek, İskandinav geleneği, Alman geleneği ve Napolyonik gelenektir (Loughlin ve Peters, 1997: 41-62; Loughlin, 2001: 185). Türkiye ve Fransa, Avrupa’da Napolyonik gelenek içinde yer almaktadır. Ancak bu geleneğin doğduğu ülke olan Fransa’da 1980’lerde başlayan yönetsel reformlar, bu geleneğin kaynağı olan ülkenin kamu yönetimi dizgesini önemli ölçüde değişime uğratmıştır. Türkiye’de ise 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetim reformları ile Fransa kadar radikal olmasa da, Napolyonik gelenekten sapma niteliğinde bazı değişimler yaşanmıştır.

Karşılaştırmada Alman ve Fransız yönetsel yapılarının esas alınması, Hollanda, Belçika, İsviçre, Avusturya, Portekiz, İspanya ve İtalya’nın

değerlendirilmemesi ise hem araştırma kapsamının sınırlılığını sağlama ihtiyacından hem de Türkiye’deki ilçe yönetim biriminin muadili ya da eşdeğeri özelliği olan yönetimlerin Fransız ve Alman yönetim yapısında daha belirgin olarak yer almasından kaynaklanmaktadır. *Bu noktada ilçe yönetim biriminin tanımını yaparak ve çerçevesini çizerek konuyu açıklamak mümkündür: Bir kere, ilçe yönetim birimi, üniter ülkelerde merkezi idarenin, federal ülkelerde ise eyalet yönetiminin taşradaki yönetim kademelerinden “ikincil kademe düzeyini” ifade eder. Yani ilçeler, başkentin veya eyalet merkezinin taşradaki “en büyük yönetim bölgeleri”nin altında yer alan hiyerarşik yönetim birim ve kademeleridir. Gerçekten de Alman eyalet yönetiminin orta kademe yönetim bölgelerinin (provinzen) bir alt basamağında ilçe (kreise) yer almaktadır. Fransa’da ise bölge’yi (région) planlama ve eşgüdüm kademesi olarak değerlendirdiğimizde, temel hizmet birimi olarak il’in (département/préfecture) alt basamağında ilçe (arrondissement/sous-préfecture) bulunmaktadır. İkinci olarak, ilçeler kendi yetki ve sorumluluk alanında belediye ve belediye altı yerleşim birimlerini kapsayan “alansal” yönetim birimleridir. Buradaki alansal terimi, belli bir yerleşim birimiyle veya kent merkezi ile sınırlı olmamak anlamında coğrafi bir bölgesel alana işaret eder. İlçe kırsal ve kentsel yerleşim yerlerini kapsayan coğrafi bir alandır, belediye veya köy gibi belli bir yerleşim yeriyle sınırlı değildir. İlçe, yetki alanındaki belediye ve belediye altı yerleşim birimleri üzerinde vesayet ve denetim yetkileri kullanabildiği gibi, söz konusu yerleşim birimlerinin yerel yönetim teşkilatlarının yürütemeyeceği kamu hizmetlerini ve görevleri de üstlenebilir. İlçe yönetim birimleri, tüzel kişiliğe ve özel bütçeye sahip yerel yönetimler olarak da oluşturulmuş olabilir. Ancak bu durum, merkezi idare veya eyalet yönetimi adına bazı görev ve sorumlulukları yürütmesine engel teşkil etmez. Bu son özelliği bakımından Türkiye ve Fransa önemli benzerlikler gösterirken, Alman ilçe’si onlardan farklılık göstermektedir. Zira Alman ilçe’si aynı zamanda bir yerel yönetim kuruluşudur. Ancak her üç ülkede de ilçe, fiziksel alan olarak kapsamında belediye ve belediye altı yerleşim birimlerini bulundurmaktadır. Alman ilçe’si yürütme organı olarak kaymakam kolluk, sivil savunma, vesayet denetimi gibi bazı yetkileri merkezi yönetim adına kullanarak mülki bir işlev görmektedir, oysaki Fransa ve Türkiye’de ilçe, merkezi yönetimin bütün işlevlerini taşrada yürüten bir mülki kademe olarak tanımlanmaktadır.*

İlçe'nin tanımlanmasında ortaya konan bu iki kıstası dikkate almak, karşılaştırma yöntemini uygularken kolaylık sağlayacaktır. Birinci kıstas bakımından İngiltere'deki "district" yönetim birimi uygunluk taşımaktadır. Zira en büyük yönetim bölgesi olarak "county" veya "shire" yönetimlerinin altındadır. Ancak "district" in altında yer alan "town" adı verilen birimler, Türkiye'deki köy veya mahalle birimlerine benzetilebilir. Ayrıca "district" ilçeden çok, Türkiye'deki ilçe belediyelerine benzetilebilir. Çünkü "district" yönetiminin Londra adına kullandığı mülki görevleri olmadığı gibi, kendi fiziksel alanının altında yer alan "town"lar üzerinde de bir vesayet denetimi söz konusu değildir. Oysaki Alman ilçe'si bir yerel yönetim olmasına rağmen, eyalet veya federal yönetim adına kapsamında yer alan "komün"ler üzerinde vesayet denetimi yetkisi kullanabilmektedir. İskandinav ülkeleri yalnızca il ve belediye olarak iki yerel yönetim türüne sahip olduğundan, ilçe'yi karşılayacak bir yönetsel birim bulunmamaktadır.

Devletleri temel ve yönetsel örgütlenme modelleri içinde değerlendirmek, Batı Avrupa ülkelerinin taşra yönetim yapısı ile Türkiye'nin taşra yönetim yapısını karşılaştırmak bakımından önem taşır. Temel örgütlenme bakımından devletler, üniter ve federal devlet olarak ikiye ayrılır. Yönetsel örgütlenmeleri açısından üniter devletler ise yürütme organının merkezilik derecesine göre merkezi ve adem-i merkezi olarak ikiye ayrılmaktadır. Merkeziyetçi devlet, kamu hizmetlerini merkezde toplayan ve bu hizmetleri merkez ve merkez hiyerarşisinde yer alan kuruluşlarca yürütülmesine ağırlık veren devletlerdir. Adem-i merkeziyetçi devletler, kamusal yetkiler ve kaynakların merkezde değil, yerel yönetimlerde yoğunlaştığı devletlerdir. Federal devletler, yapıları gereği adem-i merkezidir. Ancak üniter devletlerin de adem-i merkezi olması mümkündür. İngiltere, İrlanda, İskandinav ülkeleri (Danimarka, İsveç, Finlandiya, Norveç), Benelüks ülkeleri (Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) yerinden yönetim modelinin ilk akla gelen temsilcileridir (Parlak ve Caner, 2005: 3-6). Bu ülkeler üniter olmakla birlikte adem-i merkezi yönetime sahip olan ülkelerdir.

Devletlerin merkezi idarenin yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşrada örgütlenmesi bölge veya il yönetimi düzeyinde olabilmektedir. Mülki eksenli taşra yönetim kademeleri bulunan Batı ülkeleri olmakla beraber, bazı Batı ülkelerinde ise bölge veya il yönetimleri hem merkezin bir taşra yönetim kademesi hem de bir yerel

yönetim birimi olarak yer alabilir. Örneğin İngiltere’de salt bir yerel yönetim kuruluşu olarak fonksiyon üstlenen ve bölgesel bir meclis ile hizmetlerini yürüten “county” adı verilen bölgesel birimler görülmektedir.

Avrupa’da yönetsel yapı türlerine göre belirlenmiş söz konusu biçimsel gruplandırmanın yanında, yerel yönetimlerin merkezi idare ile olan ilişkilerinin niteliğine ve yerel yönetimlerin özerkliğinin ölçüsüne göre kamu yönetimi sistemlerini üç temel kategoriye ayırmak mümkündür: İngiliz yerel kendi kendini yönetim (local self-government) modeli/geleneği, Napolyoncu Fransız merkezi idareye dayalı entegrasyon modeli/geleneği ve merkezi ve yerel yönetim birlikteliğine dayalı Alman modeli/geleneği. Hiç şüphesiz ki ülkelerin siyasal, toplumsal ve ekonomik koşul ve dinamikleri nedeniyle, söz konusu modellerin gelişmekte olan kapitalist ülkelerde saf halde uygulanması mümkün olmadığı gibi söz konusu modellere kaynaklık eden ülkelerde de günümüzde değişim gösterdiği bir gerçektir.

Kamu yönetimi sistemleri, Avrupa ile sınırlı ve daha dar kapsamlı olarak farklı bir gruplandırmaya tabi tutulmuş ve Avrupa ile sınırlı ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliği boyutuyla bir gruplandırma yapılmıştı. Daha özgül olarak ulaştığımız üçlü tasniflendirmenin ayrıntılarını açıklamak, ilçe yönetim birimini bu genel çerçeve içerisine oturtmak bakımından yararlı olacaktır. Bunlar İngiliz kendi kendini yönetim (local self-government) geleneğine dayanan “ayrılma modeli (seperationist model)”, Fransız devletin birlik ve bölünmezliği ile merkezileşmesi anlayışına dayanan “devlet idaresine dayalı entegrasyon modeli” ve Alman yerel yönetimlerinin yerel nitelikli görevleri ile merkezi yönetim adına yürüttükleri aktarılmış ve devredilmiş görevleri birlikte yürütmeleri anlayışına dayalı “yerel yönetime dayalı entegrasyon modeli” olarak gruplandırılmaktadır (Kalabalık, 2005: 46).

İngiliz yerel yönetim modeli çerçevesinde, merkezi yönetimin taşrada devleti temsil eden bir temsilcisi olmadığını ve yerel yönetimlerin genel yetkili ve görevli olduklarını görüyoruz. İngiltere’de merkezi idare, taşra teşkilatına sahip olmaksızın yönetim yetkisine sahiptir. Ayrılma modeli (seperationist model) olarak adlandırılan bu anlayışta yerel hizmetlerin yerine getirilmesi yerel yönetimlerin yerinden yönetimine (self-government) bırakılmıştır (Kalabalık, 2005: 42). Doğrudan doğruya

yurttaşlara ulaşan tarım, eğitim, sağlık, spor, bayındırlık, kültür gibi yerel hizmetler merkezi idare yerine yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir. Alman yerel yönetim anlayışı ise çarpıcı bir özelliği ile dikkati çeker. İngiltere'den farklı olarak Almanya'da iki tür yerel yönetim olan belediye (komünen) ve ilçe (kreise), hem yerel nitelikli görev ve yetkiler kullanır hem de eyalet yönetimi ve merkezi federal yönetim tarafından kendilerine aktarılmış olan görev ve yetkileri merkezi yönetim (devlet) adına üstlenir ve yürütür. İngiliz modelinden farklı olarak, Alman yerel yönetimleri merkezi yönetim tarafından aktarılmış ve devredilmiş görev ve yetkilerin kullanımında, görev ve yetkiyi devreden merkezi yönetimin (federal veya eyalet yönetimi) vesayet denetimine tabidir. Başka bir ifadeyle Alman yerel yönetimleri, devlet yapısında yürütmenin (genel yönetimin) bir parçasıdır, federal ve eyalet yasalarının uygulayıcısıdır. İngiliz yerel yönetimleri açısından Londra tarafından aktarılmış ve devredilmiş bir görev anlayışının bulunmadığını belirtelim. İngiliz yerel yönetimleri temel kamu hizmetlerini yürütme görev ve yetkisine özü itibarıyla sahiptir. Fransız devlet idaresine dayalı entegrasyon modeli ise illerde valiler ve ilçelerde kaymakamlar aracılığıyla aşırı merkezileşmiş bir yapıyı varsayan ve tüm ülke çapında yönetsel yeknesaklık sağlayan bir örgütlenmeyi ortaya koymaktadır (Karahanoğulları, 2009: 43). Ancak Fransa'nın adını verdiği bu sistemden 1980'lerden itibaren gerçekleştirdiği yönetsel reformlarla bir kopuş gösterdiğini de ifade etmeliyiz. Şunu da belirtmek gerekir ki İngiltere'de de 1980'lerden sonra bakanlıkların ve spesifik hizmetleri yürütmekle sınırlı olarak kurulmuş merkezi kurumların (örneğin National Health Service, Social Benefit Agency), yerel yönetimler seviyesinde karar alma ve uygulama süreci ile ilgili izin, onay ve denetim yetkilerine sahip olduklarını ve bununla da kalmayıp yerel yönetimler seviyesine kadar uzanan taşra teşkilatları kurduklarını görüyoruz (Kalabalık, 2005: 43). Dolayısıyla söz konusu sistemlere adını veren ülkelerin kendileri de belli ölçüde değişime uğramaktadır ve bir sistemi saf durumuyla bir ülkede görmek olanaklı değildir.

Bu kategorilendirmelerde Fransa ve Almanya açısından ifade edilmesi gereken ve Türkiye için de geçerli olan benzerlik, her üç ülkede de hükümetten ayrı bir devlet tüzel kişiliği fikri ile olağanüstü bir yönetsel ve bürokratik devamlılığın söz konusu olmasıdır (Heady, 1984b: 14). Hükümet istikrarsızlıkları söz konusu

kamu yönetimi sistemlerinde herhangi bir sorun oluşturmaz. Zira devlet tüzel kişiliği ve onu temsil eden bürokrasi süreklidir. Bürokrasi tüm iktidarlara hizmet veren, millete bağımlı bir yapıdır ve siyasal istikrarsızlıklara rağmen devletin istikrarını sağlayan tek unsur, gittikçe genişleyen yetkilerle donatılan bürokrasidir (Çevikbaş, 1992: 165). Bu anlayışta üst bürokratlar da kendilerini kamu hizmetlisi olarak değil, devlet yetkilisi olarak görmektedir.

Balkanlar, Orta ve Doğu Avrupa bölgesi kamu yönetimi sistemleri kapsam dışına çıkarıldığında, Batı Avrupa ülkeleri olarak, Anglo-Sakson ve İskandinav yönetim modelleri ile Kıta Avrupa'sının iki temel yönetim modeli ile o modellerin öncüsü olan Fransa ve Almanya'yı genel yönetim yapısı ile değerlendirmek ve spesifik olarak da taşra yönetim yapısına ve ilçe yönetimlerinin yapısal ve işlevsel durumuna bakmak, araştırmanın temel konusuna eğilmek ve Türkiye ile karşılaştırma olanağına ulaşmak bakımından yararlı olacaktır. Hollanda, Belçika, Lüksemburg, İsviçre, Avusturya, İspanya, Portekiz ve İtalya, Kıta Avrupa'sının diğer önemli ülkeleri olarak, belli ölçüde Alman veya Fransız kamu yönetimi sistemlerinden etkilenmişlerdir. Bu kapsamda hem araştırmanın kapsam sınırlılığı hem de araştırmanın temel karşılaştırma birimi olan ilçe yönetimlerini inceleme gereğinin bir sonucu olarak, söz konusu ülkeler spesifik olarak incelenmeyecektir. Zaten İngiltere, Fransa, Almanya ve İskandinav ülkeleri dışında kalan diğer Batı Avrupa ülkeleri, sayılan ülkelerin yönetim dizgelerinden izler taşımaktadır.

3.1. BRİTANYA TAŞRA YÖNETİMİ

Britanya ülkelerinde taşra yönetiminin istisnalar bir tarafa münhasıran yerel yönetimlerden oluşmasına ve yerel yönetimlerin genel yetkili sayılmasına dayanan “taşra yönetim anlayışı” ile bu anlayış kapsamında faaliyette bulunan yerel yönetim örgütlenme türleri ve yerel yönetim yapılarının işlevleri üzerinde durulması önem taşımaktadır. Böylece Anglo-Sakson taşra yönetim yaklaşımının somutlaştırılması sağlanacak ve Britanya taşra yönetiminin kamu yönetimi dizgesi içindeki yerinin tespiti olanaklı olacaktır.

3.1.1. Taşra Yönetim Anlayışı

Avrupa Anglo-Sakson taşra yönetimi anlayışının, İngiliz kendi kendini yönetim (local self-government) geleneğine dayanan “ayrılma modeli (seperationist model)”ne sahip olduğu belirtilmişti. Yani İngiliz yerel yönetim modeli çerçevesinde, merkezi yönetimin taşrada devleti temsil eden bir temsilcisi olmadığını ve yerel yönetimlerin genel yetkili ve görevli olduklarını görüyoruz. İngiltere’de merkezi idare, taşra teşkilatına sahip olmaksızın yönetim yetkisine sahiptir. Ayrılma modeli (seperationist model) olarak adlandırılan bu anlayışta yerel hizmetlerin yerine getirilmesi yerel yönetimlerin yerinden yönetimine (self-government) bırakılmıştır. Alman yönetim anlayışında olduğu gibi, yerel yönetimler merkezi yönetim adına ve merkezi yönetimden kaynaklanan görev ve yetkiler kullanmazlar. Yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları, özü ve kaynağı itibarıyla kendine aittir. Bu yüzden de bazı görev ve yetkilerini yerine getirirken, merkezi yönetim adına ve onun vesayet denetimi altında yapmazlar.

ABD, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda, Japonya, İngiltere ve İrlanda’nın öncülük ettiği Anglo-Sakson kamu yönetimi sistemine sahip ülkeler, devlet-toplum ilişkilerinde çoğulculuğu esas alan, sınırlı veya tam federalizme dayanırlar. Anglo-Sakson dizgesi, devlet ya da merkezi iktidarın yerelleştiği ya da yerel yönetimlerin öne çıktığı, çoğulcu siyasal yapı, minimal ve çekirdek devlet, liberal ekonomik anlayışa dayanan bir yönetsel yapıya işaret eder. Anglo-Sakson yönetim yapısında yerel yönetimler anayasal bir statüye sahip değildirler, kurulmaları veya kaldırılmaları ulusal parlamentonun yetkisindedir. Ayrıca merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde bir denetim uygulamaması, merkezi idarenin taşra teşkilatı ile yerel yönetimler arasında bir iççeliğin bulunmaması esastır. Yerel yönetimlerle devlet arasındaki ilişkilerin niteliği yataydır (Parlak, 2002: 55). Anglo-Sakson ülkelerinin Avrupa’daki temsilcileri İngiltere ve bağlı ülkeleri olan Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda ile İrlanda’dır. Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya ve Kanada gibi ülkeler coğrafi olarak geniş yüzölçümlü ülkeler olmaları ve araştırma kapsamını fazlasıyla genişletmeme kaygısıyla değerlendirme dışı bırakılmıştır.

İngiltere, merkezi yönetimin taşrada mülki veya genel bir örgütlenmesinin bulunmadığı bir yönetim dizgesine sahiptir. Bu durumun doğal sonucu olarak taşrada

kamu hizmetleri, yerel yönetim kuruluşları tarafından sunulmaktadır. İngiliz kendi kendini yönetim geleneğine dayanan ayrılma modeli (seperationalist model) kapsamında, yerel yönetimler temel kamu hizmetlerini yürütme yetkisine özü itibariyle ve kendiliğinden sahiptir; merkezi yönetim tarafından aktarılmış, devredilmiş veya göçerilmiş görevleri yürütme anlayışı bulunmaz. Britanya’da belirli bir coğrafi alandan sorumlu olan ulusal hükümetin resmi bir görevlisine dayanan bir taşra yönetim sistemi bulunmamaktadır.

İngiltere’de metropol alanlarda yerel yönetimlerden farklı olarak bazı kamu hizmetleri, ortak yönetim kurulları olarak adlandırabileceğimiz “joint board”lar tarafından yürütülmektedir. Sivil savunma, itfaiye, katı ve sıvı atık yönetimi, toplu taşımacılık ve ulaşım gibi hizmetler bu kurullar aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Kolluk hizmetleri ise metropol bölgelerde (county) üyelerinin üçte biri sulh yargıçlarından, geri kalanı ilgili “district” meclisi üyelerinden (metropolitan “district”ler bir tür belediye olarak değerlendirilebilir) partilerin temsil oranında oluşturulan bir kurulca yürütülür. Metropol olmayan bölgelerde (shire) ise “district”lerin bir araya gelerek oluşturdukları komitece yönetilir. Üyelerin üçte biri sulh yargıçlarından oluşur. Söz konusu polis otoriteleri, ilgili yerel yönetim birimlerine bağlı veya sorumlu değildir. Londra polisinin ise “borough”lar ile hiçbir ilgisi olmayıp doğrudan İçişleri Bakanlığı’na bağlıdır (Bilgiç, 1997: 49-50). “Joint board”lar, tek amaçlı ve işlevli birimlerdir ve üyeleri, her ne kadar kendilerini seçen yerel yönetimlere kurumsal bir bağları olsa da idari olarak bağımsızdırlar (Stewart, 2000: 75).

Anglo-Sakson İngiliz taşra yönetim anlayışı, organları seçimle belirlenmiş yerel yönetimlerin kendi coğrafi alanlarında tek hizmet birimi olması prensibine dayanmaktadır. Ancak merkezi yönetim, yerel yönetim birimleri üzerinde hem yargısal hem de idari kontrol mekanizmaları kurmuştur. Örneğin yerel yönetimlerin kalkınma planları, müsadere emirleri ve meclis ile yurttaşlar arasında iskâna ilişkin anlaşmazlıklarda ilgili bakanlık onayına gereksinim vardır. Yine merkezi yönetimin bazı kamu görevlisi kadrolarında (sosyal hizmet yöneticileri veya eğitim personeli gibi) personel normlarını ve özelliklerini onaylama yetkisi bulunmaktadır. 1984 tarihli Yerel Yönetimler Mali Yasası ile kurulan “Hesapları Denetleme Komisyonu” tarafından yerel yönetimlerin harcamaları, yasalara uygunluk yönünden

denetlenmektedir. Yargısal olarak da mahkemeler, yerel yönetimlerin görevlerini ihmal etmeleri halinde, “writ of mandamus” denilen görevlerini yapması için emir yöneltir. Yerel yönetimlerin gücünü uygunsuz veya kötüye kullanımı durumunda, mahkeme tarafından “writ of certiorari” veya “writ of prohibition” denilen uygulamaya davet eder (Punnett, 1994: 404). Ayrıca İngiliz yerel yönetim yapıları içerisinde kamu hizmetleri ile ilgili olarak meclisin bünyesinde etkin işleyen komisyonlar (komite) kurulduğunu ifade etmeliyiz. Görüldüğü gibi Avrupa Anglo-Sakson taşra yönetim anlayışına göre yerel katılım ile yargısal ve yönetsel kontrol mekanizması, yerel yönetimlerde karar alma sürecinin hızını olumsuz olarak etkilese de şeffaflığı, açıklığı ve yasallığı sağlamaktadır.

3.1.2. Taşra Yönetim Yapısı ve İşlevleri

İngiltere ve Galler’de üç kademeli bir yerel yönetim dizgesi bulunmaktadır: County veya shire, district, parish veya township (Galler’de community). County’ler mahalli idare ünitelerinin en büyüğü ve en önemlisi konumundadır. “County”lerin belli sayıda “district”lere bölünmesi durumu söz konusu olup, “county”ler ve “district”ler birbirinden bağımsız seçilmiş yerel otoritelerdir. Her ikisinin metropoliten olan ve olmayan türleri bulunmaktadır. İngiltere’de 39 county (bir kısmı metropoliten county), 36 metropoliten district, 296 district ve 7000 parish (township) bulunmaktadır. İskoçya’da yerel yönetim dizgesi, “region” ve “district”lere dayanırken, Kuzey İrlanda’da “district”lerden oluşan tek kademeli bir yerel yönetim dizgesi bulunmaktadır. Londra ise ayrı bir statüye sahiptir. “Borough” adı verilen 32 belediye bölgesine ayrılmıştır (Nadaroğlu, 2001: 142-147). District ve borough, yapısal ve işlevsel olarak belediye statüsündeki yerel yönetimler olarak karşımıza çıkmaktadır (Kalabalık, 2005: 69). Parish (township) ise en az 150 seçmeni olan yerlerde zorunlu olarak kurulması gereken bir meclis tarafından yönetilen mahalle ve köy yönetimi özelliği göstermektedir (Gödekmerdan, 1990: 147-148).

County (shire), district ve parish (Galler’de community) olarak özetlenen üçlü yerel yönetim yapılanmasında; county’ler en eski ülke bölümleridir. En geniş yerel yönetim örgütlenmesi olarak metropoliten olmayan alanlardaki “county”ler

genellikle “shire” olarak adlandırılmaktadır. Borough’lar tarihsel olarak county’nin kontrolü dışında, kendi kendini yönetecek kadar büyümüş ve gelişmiş yerleşim yerleriydi. Günümüzde borough, Londra’daki yerel yönetimler için kullanılmaktadır. Fakat birçok kasaba uygulamada halen kendilerini gururla Kraliyet borough’ları olarak adlandırmaktadır. Bu adlandırmaların resmi bir değeri olmadığı belirtilmelidir. Parish’ler ise tarihsel kökeninde yerel bir klise merkezli köylerdi ve 19.yy.’dan itibaren yerel yönetimlerin içinde en küçük birimlerdir. Metropolitan alanlarda ve Londra’da yerel yönetimin sadece tek bir seçilmiş düzeyi mevcuttur: Metropolitan “district”ler ve Londra “borough”ları. Bunlar çok işlevli ve amaçlı yerel otoritelerdir, hizmet sunumu için diğer yerel yönetim birimleri ile sorumluluğu paylaşmak yerine diğer seçilmemiş birimlerle doğrudan işbirliğine girerler (Wilson ve Game, 1993: 61). İngiliz “parish” leri ile Gal toplulukları (community), yerel bir meclisle (council) yönetilen kırsal birimlerdir. Türkiye’deki köy ve ilçe’ye bağlı beldelerle benzerlik göstermektedir.

İngiltere’de metropolitan alanları kapsam dışına çıkardığımızda, “counties” adı verilen bölgeler, “county districts” denilen bölge illeri ve “parish” adı verilen köylerden oluşan üç kademeli bir yerel yönetim örgütlenme yapısı mevcuttur. Bazı kaynaklarda bu çeviri bölge yerine il olarak, il yerine de ilçe olarak kullanılabilir. İngiltere’nin yüzölçümü nispeten orta ölçekte olduğu değerlendirildiğinde bölge adlandırması çok uygun olmayabilir. Ancak yönetim bilimi literatüründe bölge kavramı, geniş bir özerkliğe sahip bir yerel yönetime işaret ettiğinden “county” ler bölge olarak da isimlendirilebilmektedir. Yani İngiliz “county”si fiziksel alan olarak olmasa da işlevsel olarak bölge olma özelliği göstermektedir. “Metropolitan counties” ile “metropolitan districts”, kentsel yerleşim yeriyle sınırlı veya alansal özelliği bulunmayan “belediyeler” olarak değerlendirilmelidir (Canpolat, 1999: 327). Bu yapı içerisinde Londra bir metropolitan alan olarak metropolitan belediyelere (metropolitan boroughs) ayrılmaktadır. Federal bir ülke olan İsviçre’deki kanton’un niteliği, üniter bir devlet olan İngiltere’deki county’yi andırmaktadır. Ancak İsviçre’de kantonlar, eyalet ve devletçik niteliğindeki yönetim otoriteleridir. İsviçre yerel yönetimleri, tek türdür ve kantonlar içinde yer alan komünlerden ibarettir. İngiltere’deki county ile İsviçre’deki kanton yönetimlerinin, bu ülkelerin yüzölçümlerinin Türkiye ile karşılaştırıldığında

alansal olarak Türkiye’deki il yönetim alanı ölçeğinde olduğu düşünülebilir. Ancak İngiliz county/shire yönetimi ile İsviçre’deki kanton yönetimlerinin, Türkiye’deki il özel yönetiminden çok daha fazla yetkili olduğu ve kamu hizmetlerinin önemli kısmını üstlendiği açıktır. İngiltere ve Galler’deki county, seçilmiş karar ve yürütme organları bulunan ve ulusal yürütme erkinin taşradaki “genel görevli” hizmet birimi iken, İsviçre kantonu ise eyalet veya devletçik niteliğinde, yürütme erki yanında yasama ve yargı erklerini de bünyesinde barındırır. Zira İngiltere üniter bir devlet iken, İsviçre federal bir devlettir. Türkiye’de merkezi yönetimin temel örgütlenme birimi olarak il genel yönetimi, temel taşra yönetim kademesidir. Aslında buradaki ince ayırım, İngiliz county’si ile İsviçre kantonu’nun, Türkiye’deki hem il özel yönetiminin hem de il genel yönetiminin işlevlerini bir yerinden yönetim örgütü olarak tek başına üstlenmiş olmasıdır. Dolayısıyla İngiliz county’si ile İsviçre kantonu’nun “bölgesel” niteliği ön plana çıkmaktadır. Buradaki bölgesel terimi siyasal bir anlama işaret etmekte ve merkezi yönetimin altında taşra yönetim yapısında seçilmiş bir meclis ve yürütme ile yönetilen, yönetsel özerkliğe sahip bir örgütlenme kastedilmektedir.

İngiltere’de en büyük alansal yerel yönetim örgütlenmesi olarak “county” karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’deki ilçe ile İngiltere’deki muadilini karşılaştırmak adına elimizdeki tek veri, en büyük taşra yönetim örgütlenmesinin altında yer alan taşra örgütlenme biriminin ne olduğunu tespit etme gerekliliğidir. Zira İngiltere’de merkezi yönetim olarak başkentin taşrada yetki genişliğine sahip örgütlenmesi bulunmamaktadır. İngiltere’de “county”lerin “district”lere bölündüğünü değerlendirdiğimizde, yerel yönetim birimleri olarak “metropolitan distirict”ler ile “district”ler karşımıza çıkmaktadır. Elbette ki Türkiye’de ilçe merkezi, belediye statüsünde bir yerel yönetime sahiptir; ilçenin bağlı belde belediyeleri ve köy tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Ancak bununla beraber Türk ilçesinin, en büyük taşra örgütlenme bölgelerinin altında bir örgütlenme kademesi olmak dışında İngiliz “district”leri ile benzerlik kurulabilecek başka bir özelliği bulunmamaktadır. Ancak ikincil yerel yönetim birimi olarak üstlendiği görev ve yetkiler, Türkiye’deki ilçe’nin yürütmesi gereken fonksiyonların ortaya konmasına yardımcı olabilir. İngiltere’de “county”lerin alt ve bağımsız bölümleri olarak “district”ler planlama, acil yardım planlaması, kültür, sanat ve turizm faaliyetleri, park ve yeşil alanlar, rekreasyon

faaliyetleri, çevre sağlığı, yaşlı evleri, çöp toplama ve sokak temizliği, seçmen kayıtları, konut edindirme ve onarımı gibi ikincil hizmetleri yürütmektedir. Metropolitan “district”lerin eğitim ve sosyal hizmetler gibi ilave faaliyet alanları olduğunu ve metropolitan olmayan “district”lere göre daha fazla görev alanı olduğunu görüyoruz (Bilgiç, 1997: 49). Oysaki “county”ler, ekonomik kalkınma-planlama, eğitim, koroner servisi, karayolları, kütüphaneler, anaokulları, ulaşım koordinasyonu, katı atık yönetimi, doğum, evlilik, ölüm kayıtları, soysal hizmetler, trafik kontrol, spor, yol güvenliği, refah devleti hakları, ticari standartlar gibi daha geniş yelpazede ve daha genel hizmetleri yürütürler. Bu da gösteriyor ki İngiliz “county” si kamu yönetimi sistemi içinde temel hizmet birimidir. İngiliz “district”leri ise klasik belediye hizmetleri yürütmekle beraber; ilave olarak acil yardım, seçmen kayıtları ve sosyal yardım gibi işlevler de üstlenmektedir.

3.2. İSKANDİNAV TAŞRA YÖNETİMİ

İskandinav ülkelerinin güçlü yerel özerklik ilkesine dayanan ve merkezin taşra örgütlenmesinin istisna yerel yönetim örgütlenmesinin ise asıl olduğu “taşra yönetim anlayışı” ile bu anlayışa göre faaliyette bulunan yerel yönetim örgütlenme türleri, yerel yönetim yapılarının işlevleri değerlendirilerek; İskandinav taşra yönetiminin kamu yönetimi dizgesi içindeki konumu saptanmış olacaktır.

3.2.1. Taşra Yönetim Anlayışı

İskandinav ülkelerinin taşra yönetiminde de, İngiliz yönetim modelinde olduğu gibi merkezin mülki veya genel taşra yönetim bölümlemesi bulunmamaktadır. Ancak bazı kamusal işlevler merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir⁵. Bunlar savunma, güvenlik ve kamu düzeni, ekonomik politika, yüksek öğretim, ana karayolları ve demiryolları, ticaret ve sanayi politikaları, sosyal güvenlik olarak sıralanabilir. Bu anlamda İskandinav yerel yönetimleri, taşrada genel görevli ve yetkili yönetim birimleridir.

⁵ Adalet ve dış politika, üniter veya federal bütün ülkelerde zaten merkezi yönetimin temel işlevi olarak kabul edilmektedir.

İsveç, Norveç, Finlandiya ve Danimarka'nın öncülük ettiği İskandinav kamu yönetimi sistemi, güçlü yerel özerkliğin egemen olduğu, devlet-toplum ilişkilerinde organik (devletin topluma şekil vermediği ve aksine toplumsal dinamiklerin devleti belirlediği, toplumsal gereksinimlere göre devlet örgütlenmesinin yapılandığı) ve kamu hukukunun esas olduğu bir yönetsel yapıdır. İskandinav yönetsel sistemi, yerel yönetimlerin hizmet sunma yetenekleri açısından Anglo-Sakson modelini andırmakla birlikte; farklı olarak, yerel demokrasinin daha güçlü olduğu bir modeldir. Yerel yönetimler, yasalarla verilmiş yetkilerin dışında ve üstünde genel bir yetkiye sahiptir. Yerel yönetimlerin anayasal statüleri, geniş bir yönetsel ve mali özerklikleri bulunmaktadır. İsviçre, Avusturya, Hollanda ve Japonya da belli yönlerden bu sistem içinde değerlendirilmektedir (Keleş, 2009: 77-81). İskandinav ülkelerinde, Anglo-Sakson anlayışa benzer şekilde yerel yönetimler genel yetkiye sahip örgütlenmeler olarak ve özü itibarıyla temel kamu hizmetlerini yürütmeye ehildir. Yani Federal Almanya'daki gibi merkezi yönetim adına, merkezi yönetimin devrettiği ve dolayısıyla merkezi yönetime karşı sorumlu oldukları (yerindelik denetimi olarak adlandırılan vesayet denetimine tabi oldukları) görev ve yetki kullanmazlar. Alman ilçe'sinin merkezi yönetim veya eyalet yönetimi adına kullandığı yetkiler bakımından vesayet denetimine tabi olduğu belirtilmelidir. İskandinav ülkelerinde devlet, sınırlı sayıdaki alanlarda (genel güvenlik, ulusal kara ve demiryolları, sosyal güvenlik, adalet, yüksek öğretim gibi) görev ve sorumluluk üstlenmektedir. Bunun dışında merkezi yönetimin taşrada hizmet yürüten, mülki veya genel bir taşra örgütlenmesi bulunmaz.

3.2.2. Taşra Yönetim Yapısı ve İşlevleri

İskandinav ülkelerinde Finlandiya hariç, yerel yönetim yapısı iki kademelidir. Yalnızca Finlandiya'da yerel yönetimler tek kademelidir ve belediyelerden oluşmaktadır. Diğerlerinde ise iki kademeli yapı, iller ve belediyelerden oluşmaktadır.

İsveç Krallığı, belediye ve kontluklardan oluşmaktadır. Karar alma gücü, seçilmiş meclislerce kullanılmaktadır. Belediye ve kontluk (county) meclislerinin görevlerini yürütmek için vergi koyma yetkileri bulunmaktadır (Ünusan, 1996: 13).

İsveç'te kontluklar, aynı zamanda merkezi hükümetin taşradaki alt örgütlenmeleri olarak faaliyet gösterirler. Sadece üç kent alanında (Göteborg, Malmö, Gotland) yerel yönetim olarak görev alan belediyeler, aynı zamanda kontluk olarak da faaliyette bulunur, görev ve sorumluluk üstlenirler. İl (kontluk veya county) meclisleri, il'in kendi giderlerini karşılamak için gelir vergisi koyma hakkına sahiptir.⁶ İsveç'te merkezi yönetim dış politika, savunma, adalet, güvenlik ve kamu düzeni, ekonomik politika, yüksek öğretim, ana yollar, uzun mesafeli iletişim, ticaret ve sanayi politikaları, konut politikası, sosyal güvenlik ve transferler alanında yetkilidir.⁷ Bunun dışındaki geniş bir hizmet alanında il ve belediyeler görevli ve yetkilidir. İl sağlık, tıbbi bakım, eğitim, kültür, turizm, bölgesel toplu taşımacılık alanında sorumluluk üstlenir. Belediye ise sosyal refah hizmeti uygulamaları (yaşlılar, engelliler, aileler), çevre, ilk ve orta öğretim, konut, sağlık koruma ve diğer geleneksel belediyecilik hizmetlerini yürütür. Belediyelere, merkezi yönetimin iznini almak koşuluyla, görev alanlarını genişletme yetkisi tanınmıştır (Kılıçkap, 2005: 236-238; IULA-EMME, 1993: 58). “County”, tek başına veya belediyelerle oluşturduğu birlikler kanalıyla yerel ulaşım ve iletişim, orta öğretim, halk eğitim, mesleki geliştirme, özürlü bakımı ve sosyal hizmetler ile sağlık hizmetlerini yürütmektedir. Kontluk veya belediyenin karar organları meclistir. Meclisin altında ise Türkiye'deki komisyonlar gibi komiteler yer alır. Meclis bazı konularda bir komiteye kendi yerine karar verme yetkisi verebilir. Yerel katılım yöntemlerini uygulamak bakımından da bu meclis komitelerinin önemli yetkileri bulunmaktadır. Türkiye'deki belediye meclis komisyonlarının veya il özel idaresi ihtisas komisyonlarının bu tarz karar alma yetkisi bulunmamaktadır. “County” yerel yönetiminin yürütme organı, Türkçe'ye encümen olarak çevrilebilen yürütme kuruldur.⁸ Tıpkı “county” gibi belediyenin de meclisin üyeleri arasından seçtiği bir encümeni bulunmaktadır. İl idare heyeti ve belediye idare heyeti olarak da ifade edilebilen bu encümenlerin başkanını, meclis seçer ve “yönetim kurulu” başkanı, ilin veya belediyenin siyasi lideridir. Ayrıca Türk idari örgütlenmesindeki genel sekreter

⁶ Ayrıntılı bilgi için <http://www.sweden.se/eng/Home/Society/Government-politics/Facts/Swedish-System-of-Government/> web adresine bakınız.

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Local Government in Sweden, 2005, Organizations, Activities and Finance, [http://www.nordinaling.se/Sve/Filarkiv/Kommunstyrelsen/Localauthorities](http://www.nordinaling.se/Sve/Filarkiv/Kommunstyrelsen/Localauthorities.pdf), pdf.

⁸ Encümen, yürütme kurulu veya yönetim kurulu olarak çevirmek mümkündür.

gibi “kommundirektor”, “kanslichef” veya “kommunchef” adıyla yerel yönetimin genel idaresinden ve personelinden sorumlu bir görevli atanır (Öztürk, 2003: 72). Bundan başka, Türkçe’ye “devlet il idare heyeti” veya “devlet county yönetim kurulu” olarak çevrilebilen “county administrative board”lar, il düzeyinde merkezi yönetim adına faaliyet gösteren, il kapsamındaki “county” ile belediyeler üzerinde gözetim ve denetim uygulayan kurullardır. “County” yönetim kurulu, merkezi yönetimin ildeki uzantısı olup, merkezden sağlanan hizmetlerin yürütücüsü konumundadır. “County” yönetim kurulu üyeleri “county” meclisi tarafından seçilmekte ve merkezi yönetim tarafından atanan vali kurula başkanlık etmektedir. Kurul, yasaların uygulanması, yerel polis ve adalet hizmetlerinin yönetimi ve bölgesel planlamadan sorumludur (IULA-EMME, 1993: 57-59). Planlama ve yönetimden sorumlu bu kurullar, yerel yönetimlerin kararlarına karşı belli alanlarda başvuruları inceleme makamları ve yurttaşlar için bir ilk itiraz merciidir.

İl idare heyetleri, bölge seviyesinde merkezi hükümet adına faaliyet gösterir. Bu heyetler hem planlama hem de yönetimden sorumludur. İl idare heyetlerinin başı hükümet tarafından atanan il valileridir (governors). Her il idare heyetinin 14 üyesi il meclislerinin teklifi üzerine hükümet tarafından atanır. İl idare heyetleri kendi bölgelerindeki belediyeler üzerinde gözetim ve denetim uygularlar ve özel kanunlarla korunan mahalli idarelerin kararlarına karşı yapılan başvuruların incelenme makamıdır (Öztürk, 2003: 76). Bu heyetler sosyal fiziki planlama, bölge politikası ve yönetimin sektörel planlaması üzerine yoğunlaşmışlardır (Council of Europe, 1997: 61). İsveç’te Ulusal Eğitim Kurumu ve Sağlık ve Refah Kurulu gibi bazı merkezi yönetim örgütlenmeleri, ulusal parlamento tarafından karar altına alınan eğitim, sağlık ve sosyal politikaların yerel düzeyde uygulanmasını gözetler ve denetler (Öztürk, 2003: 77).

Norveç de İsveç gibi belediye ve kontluklardan oluşur ve yalnızca başkent Oslo, hem belediye hem de kontluk statüsündedir. Aynı taşra yönetim yapısına sahip olan Danimarka’da ise iki kent (Kopenhag ve Frederiksberg) hem belediye hem de kontluk statüsündedir (Ünusan, 1996: 38-42).

Finlandiya’da yerel yönetim yapısının tek kademeli olduğunu ve belediyelerden oluştuğunu ifade etmiştik. Ancak, üyeleri, belediye meclisleri tarafından aday gösterilen belediye ortak kurulları bulunmaktadır. Bütün belediyeler

için zorunlu olan bu kurullar, özel hastaneler, özürlü bakımı ve bölgesel planlama kurullarıdır (Kalabalık, 2005: 603).

Danimarka’da genel güvenlik ve polis, sivil savunma ve acil durum planlaması ile adalet hizmetleri, ana otoyollar ile demiryolları merkezi yönetim tarafından üstlenilmiş olup, diğer bütün hizmetler yerel yönetimlerce yürütülmektedir. Temel hizmet birimi kontluklardır. İsveç de benzer bir özellik göstermektedir. Örneğin sivil savunma görevi, merkezi bir kuruluş olan Ulusal Sivil Savunma Ofisi tarafından yürütülmektedir (Ünüsân, 1996: 136). Yerel yönetimlerin görevleri bakımından en geniş faaliyet alanına sahip olduğu İskandinav ülkesi Norveç’tir. Norveç’te belediyeler, güvenlik ve polisten de sorumludurlar. Sivil savunma ve acil yardım konusunda da esas sorumlu birim belediyedir. Adalet görevi devlete verilmiştir. Yine ulusal yolların bakım ve yapımı, demiryolları ve uluslararası havaalanı taşımacılığı devletin asli görevidir. Limanların yönetimi ve işletmesi belediyelerdedir. Sağlık alanında koruyucu tedavi ve poliklinik hizmetleri ile eğitim alanında okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri belediyelerce; hastane hizmetleri ile orta öğretim hizmetleri kontluklarca yürütülmektedir. Yüksek öğretim hizmeti devlete ait bir görevdir. Tarım, ormancılık ve avcılık alanında görev belediye ve devlet işbirliği ile yürümektedir. Tek kademeli yerel yönetime sahip olan Finlandiya’da ise devletin adalet, genel güvenlik, yüksek öğretim, sosyal güvenlik, ana yollar, tarım ve ormancılık dışında bir faaliyet alanı bulunmamaktadır (Ünüsân, 1996: 137-138).

3.3. KITA AVRUPA’SI TAŞRA YÖNETİMİ

Kıta Avrupa’sı taşra yönetim dizgesi, İngiliz Anglo-Sakson ve İskandinav dizgesinden farklılık göstermektedir. Kıta Avrupa’sı taşra yönetiminde yerel yönetimlerden ayrı olarak merkezi idarenin taşra kademeleri örgütlenmiştir ve bu örgütlenmeleri temsil eden kamu görevlileri bulunmaktadır. Ancak merkezi idarenin örgütlenmediği taşra düzeylerinde bile, yerel yönetimlerin yürütme organlarına merkezi idare adına kullanılmak üzere, yine merkezi idare tarafından tevdi edilmiş olan işlevler bulunmaktadır ve bu görevler bakımından yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin yerindelik vesayet denetimi geçerlidir. Oysaki Anglo-Sakson veya İskandinav taşra yönetim dizgesinde, yerel yönetimler görev, yetki ve işlevlerini

merkezi idare adına kullanmazlar, üstlendikleri yerel kamu hizmetlerine kendiliğinden veya varlıklarının doğal sonucu olarak sahiptirler ve bu nedenle görev ve işlevleri bakımından merkezi idarenin yalnızca hukukilik denetimine tabidirler. Çünkü Anglo-Sakson veya İskandinav taşra yönetim dizgesinde yerel yönetimlere merkezi idare tarafından ve merkezi idare adına tevdi edilmiş görev ve sorumlulukların bulunduğu anlayışı yer almaz. Napolyoncu Fransız taşra yönetim dizgesinin uygulandığı 1980'lere kadar olan dönem bir tarafa bırakılacak olursa, Fransa artık günümüzde yerel yönetimlerin geniş bir yerel özerklikten yararlandığı ülke durumundadır. Alman yerel yönetimlerinin de yine geniş bir yerel özerklik ve yerinden yönetim anlayışından yararlandığı görülmektedir. Kıta Avrupa'sının iki ülkesi olarak Fransa ve Almanya, diğer Kıta Avrupa'sı ülkelerine örneklik etmiş ve taşra yönetim dizgeleri bakımından incelenmeye değer ülkeler olarak öne çıkmaktadır.

3.3.1. Fransa Taşra Yönetimi

Fransa'da tarihsel arka planıyla birlikte merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi ve merkezi yönetimin taşra kademeleri ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, görev ve yetki paylaşımına ilişkin "taşra yönetim felsefesi"nin ve merkezin taşra yönetim kademeleri ile yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel durumlarının incelenmesi, Fransız taşra yönetiminin sağlıklı değerlendirilmesi ve kamu yönetimi dizgesi içindeki yerinin saptanması bakımından önem taşımaktadır.

3.3.1.1. Taşra Yönetim Anlayışı

Fransa, devlet kavramına ayrı bir tüzel kişilik vermiş özelliği ile tarihsel geçmişinden bu yana bürokrasinin sürekliliğini esas almış bir ülkedir ve kamu yönetiminin faaliyet ve işlemlerinin çerçevesini oluşturmak üzere ayrı bir "yönetim hukuku" dizgesine sahiptir (Roskin, 2009: 171-173).

Feodal dönemde Fransa'da taşra yönetimi, feodal beylerin yerel senyör unvanıyla kamu hizmetlerini yürütmesi esasına dayanmaktaydı. Yerel senyörler, kendilerine bağlı ve vassal niteliğini taşıyan özel memurları eliyle bu görevleri yürütmekteydiler (Chapman, 1970: 6-7). Siyasal iktidarın taşra yönetiminin yerel

senyörlerce yürütüldüğü bu yapıda, yerel düzeyde danışma ve yargısal yetkileri bulunan kurullar da bulunmaktaydı. Soylular ve ruhban sınıfının yer aldığı bu kurullara, ayrıcalıklı kentlerin ileri gelen burjuvazi sınıfının da katılımıyla “etats-generaux” doğmuştur (Göze, 2000: 537-538).

XVI. yy.’dan itibaren ticaretin ve paraya dayalı ekonominin gelişmeye başlamasıyla birlikte, burjuvazi, tekdüze bir hukuk, yönetim ve güvenlik sistemini uygulayarak ticari faaliyetlerini güvenceye almak ve sermaye birikimini hızlandırmak istemiştir. Güçlü ve mutlak monarşiye dayanan ulusal birlik anlayışı gündeme gelmiştir. Bu dönemde, taşra yönetim yapısında da değişimler ortaya çıkmaya başlamıştır. İllerde merkezi hükümete karşı doğrudan sorumlu “intendant” unvanlı valiler bulundurulmaya başlamıştır. “Intendant”lar vergi, askerlik, bayındırlık ve vesayet gibi hizmetlerde etkinleşmeye başlamıştır. Ancak “intendant”lar, eski kurumların tasfiye edilememesi, aristokrasi ve ruhban sınıfının etkinliği, kamu personel sisteminin etkinleşmemesi nedenleriyle tam bir başarı sağlayamamıştır (Chapman, 1970: 11-13). 1789 Devrimi sonrasında kurulan ulusal parlamento, burjuvazinin istekleri doğrultusunda aristokrasi ve ruhban sınıfını siyasal iktidardan uzaklaştırmayı amaçlamıştır. Devrim yönetimi, taşra yönetim yapısını yeniden düzenlemiş; eyaletlere, piskoposluk, mahkeme ve tahsilât dairesi görev sahalarına dayanan karışık yönetsel yapıyı değiştirmiştir. Yetki genişliğine sahip ve merkeziyetçi yönetim anlayışına dayanan, ulusal birlikteliği sağlama amacına dönük 83 vilayet, alan ve nüfus eşitliği gözetilmeye çalışılarak kurulmuştur. Vilayet alanları, rasyonel ilkelerden çok, merkezi idarenin kontrol alanında olması amacı dikkate alınarak belirlenmiş; cumhuriyet ordusunun bir gün içerisinde süvari birlikleriyle ulaşabileceği mesafe il sisteminin sınırlarını belirlemiştir (Smith ve Heywood, 2000: 5-6). Departmanlar, Fransa’ya yönetsel birlik kazandırmak için oluşturulmuş bölümler olarak; nehir, dağ, vb. coğrafi öğelerden adını almış ve yapay sınırlara sahiptirler; sınırları akılcı esaslara dayanmamaktadır (Chapman, 1953: 13-15).

Fransa’da ulusal birliğin ve bölünmezliğin temel araçları olarak başta il ve vali olmak üzere, taşra örgütlenme kademeleri ve taşra yöneticileri öngörülmüştür (Nalbant, 2012: 96-104). Devrim sonrasında kurulan Konsüllük ve İmparatorluk dönemlerinde de söz konusu taşra yönetim yapısı korunmuştur. Özellikle

Napolyoncu yönetsel sistem, Fransız yönetim yapısını yaklaşık 170 yıl süreyle belirlemiştir. Roma'nın yönetim sistemine yeni bir anlam kazandıran bu yönetim anlayışı, ülkeyi ulusun mülkü sayan, devleti ulusun egemenlik hakkını kullanabilmesi için oluşturulmuş bir sistem olarak gören ve kamu görevlisini de kamusal gücün yasalar uyarınca davranmakla yükümlü bir aracı kabul eden bir felsefeye dayanır. Bonapartçılık, devletin ekonomiyi kontrolü ve gerektiğinde müdahalesi ile güçlü merkezi hükümet emrindeki bürokrasinin, ordu ve ruhban sınıfının desteğinde sosyo-ekonomik yapıyı değiştirecek bir araç kabul edilmesi esaslarını ilke edinmiştir (Nitas, 2003: 206).

Açık ve katı emir-komuta-haberleşme hattı, yetki ve görevlerin kademeler arasında kesin paylaşımı, kamusal otoritenin makam ve göreve bağlanması ve kamu personelinin yasaya ve amirine karşı tanımlanmış olan kesin sorumluluğu esastır. Bu esasın doğal sonucu olarak, her taşra kademesinde kamu güvenliğini, kamusal ahlakı ve sağlığı korumakla sorumlu bir devlet otoritesi bulunmaktadır; en alttan başlayarak komünlerde belediye başkanı (maires), ilçelerde kaymakam (subpréfet), illerde vali (préfet) ve en üstte içişleri bakanı. Bu düzende kamusal otorite merkezi hükümetten valiye ve ondan da ilçe ve komünlere aktarılır (Chapman, 1970: 17-19; Kalabalık, 2005: 44).

Genel olarak devrim felsefesi, özelde de Napolyon anlayışı, taşra örgütlerini ve özellikle komünleri, devrimin hedefi konumundaki ayrıcalıklı aristokrasi ve ruhban sınıflarının etkin olduğu birimler olarak görmüştür. 1789 Devrimi sonrasında Fransız yerel yönetimleri tasfiyeleri öngörülen aristokrat ve yüksek ruhban sınıfının karşı devrim üssü işlevini üstlendiklerinden, Cumhuriyetin birliği ve bölünmezliği ilkesine dayanan Jakobenlerin ve Napolyon'un tepkisini çekmişler ve bu reaksiyon, yerel yönetimlerin statüsünün merkezin hiyerarşik araçları olmaktan öteye gidememesine neden olmuştur. Dolayısıyla ayrıcalıklı sınıfların sosyo-ekonomik değişim çabalarını engellemeleri için, merkezi yönetimden yana tavır konularak, yerel yönetimlerin yetki ve görevleri kısıtlanmış, sürekli merkezin denetiminde kalmaları öngörülmüştür (Keleş, 2009: 45). Napolyon sonrası dönemde, XIX. yy.'ın ilk yarısından itibaren belli ölçüde merkeziyetçilik anlayışından ödün verilmeye başlamış, il ve ilçe genel meclislerinin seçimle gelmesi esası kabul edilip, meclislerin yetki ve görev alanları genişletilmiştir. Fransa'da devrimden bu tarafa geçen süre

içerisinde 1958 Anayasası ile kurulmuş 5. Cumhuriyet süreci yaşanmaktadır. Devrim'den 5. Cumhuriyet'e uzanan dönemde güçlü merkezi hükümete ve ona bağlı taşra yönetim yapısına ve ulusal birlik felsefesine dayalı bir kamu yönetimi anlayışı egemen olmuştur. 3. ve 4. Cumhuriyet'in klasik parlamenter sisteminin yaşandığı dönemlerin ardından gelen 5. Cumhuriyet Dönemi, geleneksel Fransız yönetim anlayışının kırılmasına neden olan önemli yönetsel reformların yaşandığı dönemdir. Yarı başkanlık sisteminin oturduğu bu dönemde Fransız yönetim yapısında 1964, 1972, 1982 ve 1992 yıllarında dört önemli değişim yaşanmıştır (Nitas, 2003: 211-212; Karahanoğulları, 2009: 93-95). Fransa'daki geleneksel mahalli idare ünitelerinin temel yapısı, 1981'e gelinceye kadar I.Napolyon dönemindeki merkeziyetçi özelliklerini korumuşlardır (Nadaroğlu, 2001: 153).

Bölgeler, 2 Haziran 1960 tarihli kararname ile önce bir kamu müessesesi (établissement public régional-bölgesel kamu kurumu) olarak kurulmuşlardır. 1964 yılı yönetsel reformları ile ekonomik koordinasyon amaçlı bölge valilikleri kurulmuş, 1972 yılında çıkarılan yasayla bölgelere tüzel kişilik kazandırılmıştır. Bölge 1981 sonlarına kadar sayısı 22'ye ulaşan tüzel kişiliğe ve mali otonomiye sahip kamu kuruluşuydu. 1982 yılında bölgelerin mahalli idare statüsü içinde örgütlenmesi kararlaştırılmış ve yerel yönetsel özgürlükleri artırılmıştır. 1992'de çıkarılan Cumhuriyetin Bölgesel İdaresi Hakkındaki Yasa ise, yerel yönetsel özgürlüklerde bir geri adım oluşturarak merkezin yetkilerinin önemli bir bölümünün valilere devrini sağlamıştır.

De Gaulle ve Fransız sağ'ının reform ideolojisi, il sisteminin revizesi, bölgesel yönetim yapılanmalarını da içeren yeni bir yerel yönetim sisteminin kurulması, merkezi yetkinin bölgelere aktarılması konularında odaklanır. Bu süreçte, bölgesel özerk idareler istenmemekte; yerel otoritelerin Paris'e bağımlılıklarının azalması ve kendi gelişim politikalarını belirlemelerini sağlamaları arzu edilmektedir. Ancak özellikle 1982, 1986 ve 1992 tarihli yasalarla daha çok derinleşen bu eğilimin bir bütünlük altında saklı yarı bir federalizmi öngördüğünü ve Fransa'da devletin yok olduğu sonucuna varmalarına neden olduğunu ortaya koyan görüşler de mevcuttur (Timsit, 1990: 1).

Fransa tekçi (üniter) bir devlettir. Fransa Anayasası'nda 2003 yılında yapılan değişikliklerle, devlet iktidar ve hizmetlerinin ülke coğrafyası üzerindeki

örgütlenmesine ilişkin terminoloji de değişmiştir. Değişiklikten önce, merkezi idare ve mahalli idare (*collectivité locale*) ayrımı mevcuttu; artık mahalli idare terimi yerine hem merkezi idarenin taşra örgütlenmesini hem de yerel yönetimleri ifade etmek üzere “ülkesel yönetim” (*collectivité territoriale*) terimi kullanılmaktadır. Fransa’da 2003 reformu ile bölge yönetimleri anayasal bir kurum olmuştur (Koçak, 2008: 136). Fransa’da 1992-2002 döneminde yapılan yasal düzenlemelerle, yerel demokrasinin ve işbirliğinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Yerel seçmenlerin bilgi alma ve girişimde bulunma hakları geliştirilmiş ve ülkesel yönetimlerin aralarında işbirliği yapma imkânlarını güçlendirmek için işbirliği yaparak yerel kamu kurumları oluşturabilmelerine olanak tanınmıştır. 2003 tarihli anayasa değişikliği ile ülkesel yönetimlerin düzenleme yetkileri ve mali özerklikleri artırılmış; ülkesel yönetimlere belirlenen konuda yasalara bağlı kalmadan hizmet üretebilme yetkisi tanınmış, yetkide halka yakınlık ilkesi anayasaya girmiş, yerel referandum ve yerel seçmenlerin dilekçe ile girişimde bulunabilmesi imkânı getirilmiştir. Yerel vergilerin oranlarını belirleme, vergi toplamada ülkesel yönetimlerin yetkilerinin güçlendirilmesinin yanı sıra, devletten ülkesel yönetimlere yapılacak her türlü yetki devrine yeterli mali kaynağın eşlik etmesi kurala bağlanmıştır (Karahanoğulları, 2009: 94-95). Fransa, son yasal ve anayasal düzenlemeler sonucunda belediye, il ve bölgeden oluşan “ülkesel yönetim birimleri”ndeki yapısal ve işlevsel değişikliklerle, özeleştirim (*ademi merkezîyet, décentralisation*) ilkesini önemli ölçüde gerçekleştirmiş; bunun yanı sıra hem merkezi idarenin taşra birimleri olan bölge, il ve ilçe yönetim kademeleri hem de ülkesel yönetim birimleri (özellikle belediyeler) aracılığıyla merkezi idarenin yetkilerini taşrada uygulamasını sağlayan bir mekanizma geliştirmiştir (yetki genişliği, *tevsii mezuniyet, deconcentration*). Cumhuriyet’in Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Yasa’ya ve Yetki Genişliğine İlişkin 1992 tarihli Kararname’ye uygun olarak, yetki genişliğine uğramış devlet hizmet birimleri, belirli bir coğrafi birimde, ulusal düzeyde belirlenmiş kamu politikası kararlarının hayata geçirilmesi, düzenlemelerin uygulanması ve kullanıcılara hizmet sunulması konusunda genel yetkili hale getirilmiştir. Yetki genişliği birimlerinin önemli bir çoğunluğu valinin otoritesi altında faaliyet göstermektedir. Devlet hizmetleri, ülke çapında dört düzeyde örgütlenmektedir: Belediye (*la commune*), ilçe (*arrondissement, sous-préfecture*), il (*le département, préfecture*), bölge (*la région*,

préfecture de région). Burada bölge, il ve ilçe düzeyinde merkezi idarenin atadığı bir temsilcinin bulunduğunu hatırlatmak gerekir. Belediyenin, organları seçimle belirlenmiş bir yerel yönetim kuruluşu olarak devlet hizmetlerini yürütmesi durumu söz konusudur.

Fransa’da tarihsel süreçteki merkezileşme eğilimine karşılık, yerel özerklik disipline edilse de gücünü kaybetmemiştir. Fransa’da üç basamaklı yerel yönetim sisteminin bulunduğu görülmektedir: Bölge (Région), İl (Département) ve Belediye (Commune). Bunun dışında merkezi yönetimin taşra yapılanmasında ise üç birim görülür: Bölge, il ve ilçe (arrondissement). Dolayısıyla bölge ve il, hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin teşkilatlandığı yönetsel birimlerdir. Dördü denizaşırı olmak üzere 26 bölge, 100 il, 336 ilçe ve 36.551 belediye (Fransa Anakarası’nda) bulunmaktadır (Erbay, 1999: 61-62).

Fransa’da temel yönetim birimi, Türkiye’de olduğu gibi il’dir. Personel ve mali güç, ilde odaklaşmıştır. Bölge ise planlama ve eşgüdüm birimi özelliği göstermektedir (Karaer, 1990: 51). Fransa, devletin ulusu ve ülkesi ile bölünmez bütünlüğü ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalmakla birlikte; Fransız yönetim kültüründe hizmetlerin ve yerel ihtiyaçların yerinden görülmesi ilkesi önemsenmektedir. 1982-2003 döneminde uygulanan yönetsel reform süreci de göstermektedir ki, Fransız yönetim kültürü mutlak yerel özerklik ilkesi ile donatılmıştır (West, 2003: 475). Ancak Fransa’da, ulus geleneği ile devletin birliği ve bütünlüğü sürecinin Avrupa’daki diğer uluslarla kıyaslandığında daha erken bir aşamada gerçekleşmesi devletin yönetimine doğrudan yansımıştır (Heady, 1984b: 5). Fransa’da yerel yönetim organlarının karar ve işlemlerinin herhangi bir onaya tabi olmaksızın uygulanma kabiliyeti bulunmakla birlikte, seçilmiş yerel yöneticilerin devlet adına kullandıkları yetkileri bakımından merkezi idareye karışma yetkisi ya da hiyerarşik bir yetkisi bulunmaktadır (Delcamp, 1994: 103). Bu da göstermektedir ki yerel yönetim yürütme organları, “devlet otoritesinden kaynaklanan” yetkileri bakımından yerindelik denetimine tabidir.

Fransa’da belediye başkanlarının Türkiye’den farklı olarak, nüfus kayıtlarını tutmak, evlenme boşanma istatistikleri hazırlamak, askerlik hizmeti için gençlerin sayımı ve askerlik işlerine bakmak, kimlik, pasaport, avlanma izni belgeleri işlemleri yapmak, hükümetin genel güvenliğe ilişkin emirlerinin uygulanması, istatistiklerin

toplanması, nüfus hizmetleri, doğum, evlenme ve ölüm belgeleri işlemleri, trafik düzeni ve güvenliğini sağlamak gibi görevleri vardır. Fransa’da belediye başkanının genel yönetimin bir ajanı gibi işlevler üstlendiği görülmektedir. Türkiye’de ise bu özellik belediye başkanları için belli ölçüde öngörülse de köy muhtarları bakımından öne çıkmaktadır (Kayıkçı, 2003: 38). Fransa’da belediye başkanlarına tevdi edilen bu işlevlerin çoğunluğunun Türkiye’de ilçe ölçeğinde kaymakam tarafından üstlenilen sorumluluklar olduğu bilinmektedir. Bu da Fransa’da kaymakamın, belediye başkanlarına ait olan söz konusu yetkiler bakımından görev ve yetki alanının Türkiye’deki kaymakama nazaran daha dar kapsamlı olduğunu göstermektedir.

3.3.1.2. Taşra Yönetim Yapısı ve İşlevleri

Bu bölümde Fransa’da merkezi yönetimin taşra kademesi (düzeyi) olarak bölge (région), il (département/préfecture) ve ilçe (arrondissement/sous-préfecture) ile yerel yönetim kuruluşları olarak bölge, il ve belediye (commune) örgütlenmelerinin yapısal ve işlevsel durumu incelenmiştir.

3.3.1.2.1. Merkezin Taşra Kademesi ve Yerel Yönetim Olarak Bölge

Bölge yönetimleri, bölgeler arasındaki az gelişmişlik durumuna merkezi bir yaklaşımla son vermek amacıyla kurulmuştur. 1964 tarihli kararname ile kurulmuş olan bölge, başlangıçta tüzel kişiliği, mali kaynakları ve örgütü olmayan bir yönetim kademesiydi. Bölgesel sınırlar, ekonomik planların hazırlanması ve uygulanmasında gerekli coğrafi alanı kapsayacak şekilde 14 Mart 1964 tarihli reform düzenlemesi ile ortaya çıktı. Bölge valiliklerini teşkil eden bu reformla, valinin başı olduğu bir kurumsal yapı oluşturuldu. Böylece Bölge valiliği, bölgenin yürütme organı olarak kurumsal bir yapılanmaya kavuşmuş oldu (Özer, 1994: 41-44).

Bölge, kendi alanında kalkınma faaliyetlerini uygulamak, sosyo-ekonomik bölgesel kalkınma planını hazırlamak, yatırım planlaması yapmak, taşra birimlerinin bölgesel ölçekteki çalışmalarını koordine etmek ve denetlemekle görevlidir. Bölge valiliği görevi, eşitler arası birinci prensibi doğrultusunda bölge merkezindeki il valisine verilmiştir. Bölgesel Yönetim Kurulu ve Ekonomik Kalkınma Komisyonu,

merkezi yönetimin taşra düzeyi olarak bölgenin iller arasında koordinasyonu sağlayan yönetim araçlarıdır.

5 Temmuz 1972 tarihli kanun ile bölge yerel yönetim statüsüne ulaştı. Bölge'nin, organları seçimle oluşturulan yerel yönetim statüsü kazanması, bölgesel ölçekteki yerel gereksinimlerin, yine bölgesel ölçekteki mal ve hizmetlerle giderilmesi esasına dayanmıştır. 1972 reformları ile bölge tüzel kişilik kazanmış, yönetsel kamu kurumu statüsü tanınmış ve bölge düzeyinde üç organ kurulmuştur. Birincisi bölge parlamenterleri, il yerel meclisi üyeleri ve belediye meclisi üyelerinden oluşan Bölge Konseyi, karar organı işlevine sahiptir. İkinci organ olan Ekonomik ve Sosyal Komite, danışma organı statüsündedir. Üçüncü organ yürütme organı olan Bölge Başkanı'dır. 1982'de başlayıp 1986'da tamamlanan reformlar ile bölgeye genel oya dayanan seçimler sonucu kurulan karar ve yürütme organı kazandırılmıştır. Bölgesel karar organı olan bölge meclisi, üyeleri arasından bölge encümenini ve gerçek anlamda yürütme organı olan bölge başkanını seçmektedir. Böylece bölge valisinin, bölge yerel yönetiminin yürütme organı olma işlevi ortadan kalkmıştır (Nitas, 2003: 237-238). Bölge yerel yönetiminin yürütme organı olma işlevine sahip olan Bölge Meclis Başkanı, başkan yardımcısıyla birlikte meclis üyeleri tarafından 3 yıllığına seçilmektedir. Bölge yerel yönetiminin yürütme organı olma işlevi kalmayan Bölge valisi, bölge merkezindeki ilin de valisi olmakla birlikte, bölgedeki il valilerinin hiyerarşik üstü değildir. Bölgedeki merkezi devlet kuruluşlarını yönetmek, bölge planlaması ve alan düzenlemesi faaliyetlerini eşgüdümleme ve devlet yatırım kredilerini bölüştürme konularında yetkilendirilmiştir. Bölge valisi, bölgedeki yetki genişliğine tabi tutulan devlet hizmetleri konusunda yetkilidir ve yetki genişliği hizmetlerinin bütçesi hazırlanırken program kaleminin belirlenmesinden önce ilgili bakana program önerilerinde bulunur.

1982 yılında başlayan reform süreci ile il ve bölge yerel yönetimlerinin yönetim ve yürütme yetkisinin validen seçilmişlere aktarılması, yerel yönetimler üzerinde yalnızca yasallık denetiminin yapılabileceği ilkesinin benimsenmesi, bölgenin bir yerinden yönetim birimi olarak kabul edilmesi ile yerel gereksinimlerin yerinden daha hızlı karşılandığı desantralize bir yapı hedeflenmiştir. 1984'ten

itibaren devlet ile bölge arasında plan anlaşmaları yapılmaya başlanmıştır (Kızılkaya, 2004: 94).

Bölge yönetiminin yerel yönetimlerle ilişkileri konusunda 1982 yılında yapılan bir düzenlemeyle birlikte, bölge yönetimlerine yerel yönetimleri ve diğer alt kademede bulunan taşra örgütlerini yasallık ve bütçe konularında denetleme yetkisi verilmiştir. Bununla birlikte, özel hiyerarşik yapıya sahip olan eğitim, genel sağlık ve çevre denetimi gibi hizmetler, bölge valisinin denetimi altında sayılmaz (Parlak ve Caner, 2005: 44). 1982-1986 dönemi reformları ile bölge yerel yönetiminin yürütme organı olma fonksiyonu kalmayan Bölge valisi, bölge mülki idare çevresinde devleti temsil eden ve bölgedeki genel yönetim hizmetlerini yürüten bir görevli olmuştur. Bölge valisi, bölge merkezi olan il'in de aynı zamanda il valisi de olduğundan bu görevine ek olarak; ulusal planın hazırlanması için bölge alanında gerekli bilgileri toplar, teklifleri hazırlar. Bu amaçla bölge valisi, Bölge Meclisi ve Ekonomik ve Sosyal Kurul'un görüşlerini alır. Bölgesinde ulusal planın uygulanmasını izler ve valiliğin yıllık faaliyetlerine ilişkin raporu Başbakan'a sunar. Bölge valisi, planın hazırlanması ve uygulanması için Devlet adına her türlü sözleşmeyi imzalar. Ulusal plan ve bölgesel plan arasındaki uyumu sağlamak ve gözetmek bölge valisinin görevidir (Sönmez, 2003: 227-228).

3.3.1.2.2. Merkezin Taşra Kademesi ve Yerel Yönetim Olarak İl

Fransa'da il, ülke yönetsel örgütlenmesinin temel bölümleri olarak Devrim'den sonra kurulmuş, 1871 tarihinde organik bir yasaya sahip olmuş ve yasal zemine oturmuştur. 17 Şubat 1800 tarihli yasayla, her il için bir vali öngörülmüş; vali il düzeyinde merkez adına tam yetkili bir yürütme organı konumunda olmuştur. Bu dönemde vali ve kaymakam, doğrudan merkez tarafından atanırken, belediye başkanları büyük belediyelerde valinin önerisi üzerine İçişleri Bakanı tarafından, küçük belediyelerde ise doğrudan vali tarafından atanmaktaydı. Napolyoncu yönetim anlayışının egemen olduğu bu dönem, tam bir yönetsel merkezileşme ve otoritarizm dönemi olmuştur (Nalbant, 1997: 87). 1831 ve 1833 tarihli yasalar ile il ve belediye düzeyinde seçimle belirlenmiş karar organları oluşturulmuş ve daha sonra bu birimler tüzel kişiliğe kavuşmuştur.

İl, Fransa’da hem bir yerel yönetim birimi hem de genel yönetimin bir basamağı ve yetki genişliği (déconcentration) ilkesine dayanan yönetsel bir teşkilattır. 2 Mart 1982 tarihinde yürürlüğe giren kanun, Fransız İl Yerel Yönetimi’nde yürütme görevini sürdüren valinin görevine son vermiştir. 1982 Reformuna kadar, illerde seçilmiş bir meclis olmasına rağmen, hükümet tarafından atanmış ve İçişleri bakanına karşı sorumlu olan vali, il meclisinin gündemini belirlemekte, politikalarını uygulamaktaydı; belediye bütçelerinin onay için valiyeye gönderilme zorunluluğu vardı ve belediyelerin bazı kararları valilikçe geçersiz sayılabiliyordu (Sönmez, 2003: 197-198).

İl düzeyinde merkezi yönetim ile yerel yönetimin birbirinden ayrılması ile merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki yönetsel vesayeti büyük ölçüde son bulmuştur. Yerel yönetim birimi olarak il, organları seçimle belirlenmiş bir yapıdır. Merkezi yönetimin taşradaki yönetim birimi olarak il ve başındaki vali (préfet), Fransız merkezi yönetiminin taşra uzantısının temel hizmet birimi özelliği göstermektedir. Ayrıca Paris’te güvenlik hizmetlerinden sorumlu olan ve başında vali statüsünde bir kamu görevlisinin bulunduğu “polis valiliği” kurulmuştur.

1982 Reformu sonrasında vali, il’de devlet otoritesinin emanet edildiği konum durumuna getirilmiştir. Valinin genel statüsü 1964 tarihli kararname ile düzenlenmiştir. Vali ilde devlet otoritesini temsil eder, bakanlıkların il kuruluşlarının yönetimini sağlar, taşra yönetim birimlerini koordine eder ve denetler, yerel yönetimlerle işbirliği yapar ve gerektiğinde yerel yönetim organlarının kararlarını idari yargıya götürür. Vali illerde güvenlik hizmetlerini (yönetsel polis ve ulusal jandarma hizmetleri) yürütür. Genel yönetim organı olarak vali, her şeyden önce kamu düzenini devam ettirmekten sorumludur. Bu alandaki görevlerini yerine getirmek için aralarında Paris’in de bulunduğu 7 ilde valinin emniyetten ve asayişten sorumlu yardımcısı olarak başka bir Polis Valisi de bulunmaktadır (Sönmez, 2003: 199). Askeri kurumlar ise valinin otoritesi dışındadır. Kısacası vali ilde başbakanı ve tek tek her bakanı temsil eder, il özel idareleri ve belediyelerin iş ve işlemleri ile bütçelerinin kanunlara uygun olarak “yürütülmesini” denetler, faaliyetleri bir ilin sınırını aşmayan devlet kuruluşlarını denetler, devleti temsil eden makam olarak yerel yönetimler ve devlet kuruluşları adına sözleşme yapar (Sönmez, 2003: 193-194).

Fransa’da Napolyoncu yönetim anlayışının bir gereği olarak, merkezi yönetimin taşra yöneticilerinin etkinliği öne çıkmaktaydı. Beşinci Cumhuriyet’ten sonra yönetsel sistem içerisinde başta valiler olmak üzere merkezin taşra yöneticilerinin bu statüsü zayıflamaya başladı. Ticaret, sosyal güvenlik ve çalışma, tarım, bayındırlık ve sanayi gibi alanlarda faaliyette bulunan bakanlıkların taşra örgütlenmeleri, valiliklerin kontrol otoritelerinin dışına çıkmaya başladı. Aynı durum yerel yönetimler üzerindeki “vasilik” (tutelle) rolünde de yaşandı. Vali, kamu düzenini koruyuculuk (guardian of public order) ve taşra düzeyinde koordinasyon işlevleriyle sınırlandırıldı (Anderson, 1970: 129-130). 1980’lerden sonraki yönetsel reformlarla birlikte yerel yönetimlerdeki yürütme organı olma fonksiyonunun ortadan kalkması ile valiler günümüzdeki konumuna ulaştı.

Vali, il yerel idaresinin yürütme organı işlevini yitirmiş ve il yerel yönetiminin uhdesine verilen yerel hizmetler ve bu hizmetleri yürüten örgütler il meclis başkanına bağlanmıştır. Bu süreçte Valinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmış olsa da idari yargıya başvurma yetkisi, valinin bu rolünün hala devam etmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla son yönetsel reformlarla yerel yönetim birimi olarak il’in karar organı il meclisi, icra organı ise il meclis başkanı olmuştur. İl meclis başkanı, il meclisinin siyasal başı olmanın yanında il yönetimi tüzel kişiliğinin yürütme organıdır, il meclisi tarafından 3 yıl için seçilir. İl meclis başkanının temel görevleri il yönetiminin bütçesini hazırlamak ve meclise sunmak, harcamaları denetlemek, ilin mallarını yönetmek ve faaliyet raporunu hazırlamaktır (Parlak ve Caner, 2005: 47).

Bayındırlık, eğitim (ortaokullar ve öğrenci taşımacılığı), sağlık, kültür, kırsal altyapı, alan düzenlemesi ve konut, yükseköğretim kurumlarının yapı donatımı, limanlar, sosyal politika ve hizmetlerle ilgili örgütler, il yerel yönetiminin görev alanında bulunduklarından valinin yetki alanı dışına çıkmışlardır (Karaer, 1990: 59; Karahanoğulları, 2009: 108-109). Valinin yerel özerklik eğilimi sürecinde uğradığı yetki erozyonu, 1992 tarihli kanunla öngörülen yetki genişliği şartı ile azaltılmış, bakan yetkilerinin valilere devri sağlanmış ve Vali Avrupa Hukuku’nu ilde uygulamakla görevlendirilmiştir; böylece İl, AB politikası ve ulusal politikanın uygulanmasında taşrada bir kademe olarak görülmüştür (Nitas, 2003: 240; Özer, 2000: 6). Ancak bu durum valinin, taşrada devleti temsil eden, sınırlı sayıdaki

merkezi yönetim taşra birimlerini denetleyen ve çalışmalarını gözetleyen, tüm yönetsel örgütlerin çalışmalarını hukuka uygunluk bağlamında ve yönetimin bütünlüğü ilkesi uyarınca gözeten, temsili nitelik taşıyan bir yetkiliye dönüştürüldüğü gerçeğini de değiştirmemektedir (Karaer, 1990: 60). Merkez ile yerel yönetimler arasında arabulucu olan vali, önemli bakanlıkların taşradaki teşkilatlarının (yetki genişliği hizmet birimleri) başı olarak çalışır. İl Valisi artık yalnızca güvenlik, kamu düzeni, sivil savunma hizmetlerini yürütmek; devletin yetki ve görevlerinin mahalli düzeyde kullanılmasını sağlamak, toplumsal uyumun sağlanması ve seçimlerin yapılması gibi görevleri üstlenmiştir (Erbay, 1999: 69).

3.3.1.2.3. Merkezin Taşra Kademesi Olarak İlçe

Fransa'da Devrim'den sonra kurulan ilçe, Almanya'daki gibi bir yerel yönetim birimi değil merkezi idarenin bir taşra kademesi ve bölümü özelliği göstermektedir. Alman ilçe'si ile benzerliği, belediye ve belediye altı yerleşim birimlerini alansal olarak kapsaması ve "merkezi yönetimin taşradaki en üst yönetim bölgesi" (Fransa'da il-département ve Almanya'da eyalet yönetim bölgesi-provinzen) ile "belediye" arasında bir yönetsel kademe olmasıdır.

Fransa'da sayıları 330'u bulan ilçe, ilin bir alt bölümüdür ve her il ortalama 3 veya 4 ilçeye bölünmüştür ve ilin merkez ilçesi bu sayıya dahildir. Fransa'da tüm kırsal alanı ifade eden ilçe, merkezi yönetimin taşrada yetki genişliği ile donatılan gerçek ilk örneğidir (Forges, 1992: 33; Özer, 1994: 33).

İlçe (arrondissement, sub-prefecture), Fransız taşra yönetim yapısında tam bir idari kimlik kazandırılmamış yönetsel bir kademedir. Valiye yardımcı bir personel olarak değerlendirilmiş olan kaymakam (sous-préfet), valinin denetimi altında çalışır. Kaymakamların görevleri valilere paralel olarak düzenlenmiştir. İlçede devletin temsilciliği görevini yaparlar. Güvenlik görevini merkezde polis, kırsal alanda jandarma aracılığıyla yürütürler. İlçe ölçeğindeki belediyeler arasında eşgüdüm görevini yürüten kaymakamlar, belediyelerin projeleri için kaynak bulmaya yardımcı olurlar (Erbay, 1999: 71-72; Sönmez, 2003: 221).

Başlangıçta ilçe, kendi kapsamındaki belediyeler üzerinde vesayet ve danışmanlık yetkisini merkez adına kullanmak için oluşturulmuştu. 1982 reformlarıyla birlikte, ilçenin yerel yönetimler üzerindeki söz konusu yetkileri

kaldırılmıştır. Sosyo-ekonomik kalkınma faaliyetlerini ilçe ölçeğinde yürüten kaymakamlıklar, valiliğin temsilcisi ve yardımcı birimi olarak varlığını sürdürmektedir (Nitas, 2003: 240). Kaymakam ilçede bulunan merkezi yönetim kuruluşlarının hizmetlerini koordine eder, Valinin emri altındadır ve valinin verdiği görevleri yapar. Kaymakam ilçede valinin temsilcisidir ve vali, kaymakama ilçeyi ilgilendiren tüm konularda imza yetkilerini devredebilir. Kaymakam, ilçenin ekonomik kalkınmasında önemli görevler üstlenmektedir. Kaymakam ilçede kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet emirlerinin uygulanmasını gözetler, halkın korunması, emniyeti ve asayişinden ve kamu düzeninin sürdürülmesinden sorumludur (Sönmez, 2003: 220).

Fransa’da kaymakamların statüsü 14 Mart 1964 tarih ve 64-260 sayılı Kararname ile düzenlenmiştir. Kaymakamlar valiliğe atamada bir kaynaktır ve en iyileri seçilerek atama yapılır. Ataması İçişleri Bakanı ve Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca yapılan kaymakamlar, bir kariyer mesleğine mensupturlar ve ENA çıkışlılar arasından sınavla mesleğe alınırlar. Ulusal Yöneticilik Okulu (ENA) mezunu yöneticiler ve diğer devlet kadrolarındaki kamu görevlileri arasından atanan kaymakamlar, valilik ve bakanlık düzeyinde değişik ünvanlı görevler de üstlenirler. Bu görevler vali yardımcılığı, özel kalem müdürlüğü ve bakanlık merkez teşkilatında yöneticilik gibi görevlerdir. İl merkezinin bulunduğu merkez ilçenin kaymakamlığı görevini de yürüten vali yardımcıları, valilikler bünyesindeki il kuruluşlarının hizmetlerini koordine eder (Sönmez, 2003: 220). Bütçede belirlenen kaymakam sayısının en fazla %15’i, doğrudan ENA mezunu olmayıp, diğer kamu görevlerinde bulunan memurlar arasından atanır. Emniyet komiserleri, ulusal ekonomi ve istatistik okulu yöneticileri, posta-telgraf ve telefon idaresi yöneticileri, silahlı sanayi ve yüksek teknik mühendis kadrosundan seçilen mühendisler, Paris Belediyesi’nde görevli yöneticiler ve taşrada görevli diğer yöneticiler, ENA’yı da bitirmek koşuluyla kaymakamlık kadrolarına atanabilirler. Söz konusu görevlerden atanan kaymakamların atama tekliflerinde İçişleri, Maliye ve Denizaşırı Ülkeler Bakanları’nın da imzası bulunur. 1982 tarihli kararnamede 1995 yılında yapılan değişikliklere göre, hükümeti temsil eden kaymakamın görevleri, mevzuatın uygulanmasını gözetmek, kamu düzeninin sürdürülmesine yardımcı olmak, yerel kalkınma ve alan düzenlemesine ilişkin ulusal politikalarla AB uygulamalarının

hayata geçirilebilmesi için devlet kuruluşlarının faaliyetlerini teşvik ve koordine etmek, yönetimin denetimine ve yerel yönetim meclislerinin toplantılarına katılmak, sivil savunma önlemleri ile doğal afetlere karşı hazırlanan planların uygulanmasını sağlamaktır (Nitas, 2003: 241). Fransız kaymakamının, kamu düzeni ve güvenliği, sivil savunma ve acil yardım planlaması işlevleri, merkezi yönetim adına yürüttüğü geleneksel hizmetlere ilişkindir. Bunun dışında burada, birinci olarak, kaymakamın ilçe ölçeğindeki yerel yönetimlerle işbirliğine ilişkin faaliyetleri; ikinci olarak da sosyal ve ekonomik kalkınmaya dönük faaliyetleri dikkati çekmektedir. Birinci olarak, Kaymakam, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesinde yakın bir işbirliğini sağlar, mevzuatın uygulanmasında ve anlaşılmasında yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunur, belediyeler arasında eşgüdüm görevini yerine getirir. Komünlerin (belediye) kararlarının ilçe düzeyinde ilk kontrolü kaymakamlarca yapılır. Kaymakamlar, yerel yönetimlerin kararlarına itirazı valilik aracılığıyla yapabilirler. İlk uyarı mektubu kaymakamlar tarafından yazılır, yerel yönetimlerin kaymakamlığın ikaz yazısına direnmesi durumunda idari yargıya itiraz başvurusu valilik tarafından yapılır. İkinci olarak, ilçe kaymakamının yerel kalkınma işlevinin Fransa’da önemsendiği ifade edilebilir. Fransa’da ekonomik ve sosyal nitelikli tüm faaliyetlerin özel olarak bir kaymakamın sorumluluğuna bırakılması hem anavatanda hem de denizaşırı ülkelerde 1959 yılında öngörülmüş ve 1988 yılından sonra da metropol alanların sosyo-ekonomik yönden geri kalmış bölgelerinin kalkınması ve gelişmesi için de kaymakamlar görevlendirilmiştir (Özer, 2000: 19; Sönmez, 2003: 221).

Fransa’da Paris’in kendine özgü bir kent yönetimi bulunmaktadır. İl yerel idaresi ile belediyenin bütünleştiği Paris Kent yönetim yapısında, kent tek bir yerel yönetimden oluşmaktadır. Paris’in 20 ilçesi bulunmaktadır ve 20 ilçe Paris kentinden ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan idari bölümlerlerdir. Paris’in ilçe sayıları artırılmış ve ilçe belediyelerinin yetkileri güçlendirilmiştir (Nalbant, 1997: 252). Fransa’daki diğer ilçe yönetim düzeyinde olmayan bir farklılık, Paris’in ilçelerinin halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşan ilçe meclisine (les conseil d’arrondissement) sahip olmasıdır. Üyelerinin üçte biri aynı zamanda Paris Meclisi’nde görev yapar. İlçe meclisi, kendilerini ilgilendiren konularda belediye meclisinin yanında danışma organı işlevi de görür, belediyenin yönetiminde karar

yetkileri bulunmaz (Durand, 1996: 89). İlçe meclisleri, ilçe belediye başkanını seçerler, belediye başkanı, Paris Belediye Başkanının vesayeti altında görev ve hizmetlerini yürütür. Lyon ve Marsilya da diğer metropolitan alanlar olarak, ilçe yönetim bölümlerine ve ilçe meclislerine sahiptir. Ancak Paris'ten farklı olarak, anakent belediyesi ile il yerel idaresi ayrı tüzel kişilikler olarak varlığını sürdürmektedir (Karahanoğulları, 2009: 112-113).

Fransa'da tarihsel geçmişinde Napolyon Bonaparte'nin temsilcisi olarak merkezi yönetimin otoritesini taşrada yürütmede etkin bir konumu bulunan ilçe kaymakamı, devleti temsil etme misyonunu sürdürmekle beraber rolü ve görevleri evrimleşmiş, yerel seçilmişler ve yerel paydaşlarla yereli güçlendirme, özellikle metropolitan alanlarda ekonomik, kültürel ve sosyal gelişmeyi sağlama, yerel kalkınmayı kolaylaştırma, aynı zamanda yerelde işbirliğini sağlayan hakemlik ve arabuluculuk yapma gibi işlevlerle donatılmış bir konum durumuna getirilmiştir.

Fransız kamu yönetimi dizgesinde kaymakam, valinin bir yardımcı konumu olarak değerlendirilmekte, valinin devrettiği kadar yetki ve inisiyatif kullanabilmektedir. Bu anlamıyla Alman ilçe'sinin yöneticisi gibi önemli yetkilere sahip olduğu ifade edilemez. Aslında Fransa'da "sous-prefet" in, Türkiye'deki karşılığı olan kaymakam merkezi yönetim adına daha fazla yetki ve inisiyatif kullanabilmektedir. Fransız kaymakamının belediyelerle vesayet ilişkilerinde valiye yardımcı olma, kamu düzeni ve kolluk işlevleri yürütme dışında kayda değer bir fonksiyonu olduğu ifade edilemez.

3.3.1.2.4. Yerel Yönetim Olarak Belediye

Fransız yerel yönetim geleneğinde; bölge, il ve belediye olarak basamaklandırılan birimlerden en önemlisini oluşturan, en eski tarihsel geçmişi bulunan ve doğrudan yerel yönetim anlayışının en belirgin örneğini teşkil eden yerel yönetim basamağı belediyedir. Fransa anakarasında 36.551 belediye bulunmakta ve 60 milyon Fransıza hizmet vermektedir. En küçük yerleşim alanında bile belediye örgütlenmesinin bulunduğu Fransa'da belediyeler, özerklik ve yerellik ilkeleri doğrultusunda faaliyette bulunan kurumlardır (Parlak ve Caner, 2005: 47).

Belediyenin genel karar organı doğrudan belde halkının oyuyla seçilen belediye meclisidir. Belediye başkanı, belediyenin yürütme organı olup, belediye

meclisinin gizli oyuyla seçilmektedir. Belediye başkanı, belediye hizmetlerinin yürütülmesinden belediye meclisine karşı sorumludur ve aynı zamanda merkezi yönetimin yereldeki bazı hizmetlerini de yürütür. Bir devlet görevlisi olma sıfatıyla, nüfus işlemlerinin yapılması, kriminal polis hizmetleri, seçim listelerinin hazırlanması ve seçimlerin organizasyonu, devlet tarafından verilen nüfus cüzdanı, pasaport, inşaat izinleri, askerlik yoklamaları, zorunlu eğitim çağındaki çocukların istatistiklerinin tutulması, belediye başkanının temel sorumluluklarıdır. Belediyenin kurul halinde çalışan bir yürütme organı yoktur, belediye başkanı bu fonksiyonu üstlenmektedir (Sönmez, 2003: 245-246; Türker, 1999: 266-267). Belediye başkanı tıpkı Alman ilçesindeki “landrat” gibi, merkezi idare adına işlevler yürütür. Bunlar kimlik, pasaport, avlanma izni belgeleri işlemleri, askerlik hizmeti için gençlerin sayımı, hükümetin genel güvenliğe ilişkin emirlerinin uygulanması, istatistiklerin toplanması, nüfus hizmetleri, doğum, evlenme ve ölüm belgeleri işlemleri ve benzeri kolluk işlemleridir. Bu görevleri nedeniyle vali ve kaymakama karşı doğrudan sorumludur. Devletin ajanı olarak yapılmasında ihmali olduğu durumlarda vali, diğer devlet memurları gibi belediye başkanına da disiplin cezası uygulayabilir (Sönmez, 2003: 248). Adli polis görevi, polis disiplin işlemleri nedeniyle polis mahkemesinde savcılık görevi de yürütür. Bu işlevi nedeniyle de cumhuriyet savcısının emri altında çalışır. Fransa’da genel güvenlikle ilgili olarak da, önleyici kolluk ve kent içi trafik hizmetleri veren ve zor kullanma yetkisi bulunmayan yerel polis teşkilatı, belediyeye bağlıdır. Fransa’da trafik düzeninden belediye sorumlu ve yetkili olup, trafik zabıtası ve polisi belediye başkanına bağlıdır (Sönmez, 2003: 247-249; Nitas, 2003: 244).

Fransa’da belediye, fiziksel altyapı, taşımacılık, itfaiye ve imar işleri gibi klasik belediye hizmetlerine ek olarak, anaokulu ve ilkokul hizmetleri, konut programını hazırlamak ve sosyal konutlar yapmak, bölge ile işbirliği halinde mesleki eğitim merkezleri açmak, kütüphaneler, müzeler, sosyal yardım ve sosyal hizmetler gibi faaliyetleri yürütür (Sönmez, 2003: 250; Nitas, 2003: 244). Fransız belediyelerinin, İngiltere ve Federal Almanya’daki örneklerle kıyaslandığında daha az yetki ve faaliyet alanı olduğu ifade edilebilir.

Fransa’da belediyelere ilişkin ifade edilecek bir diğer husus, belediye sayısının ülke yüzölçümüne göre oldukça fazla ve yarıdan fazlasının nüfusunun ise optimal olmadığıdır. Sayısı 36.551’e ulaşan Fransız belediyelerinin, sadece 37’sinin

nüfusu 100.000'nin üstünde olup, 34.500'ünün nüfusu 2.000'nin, 982'sinin nüfusu ise 50'nin altında bulunmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 154). Bu anlamda nüfusu belli bir miktarın altında kalmış yerleşim yerlerinde, belediye teşkilatlarının ve tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırılması gereği tartışılmakta; ancak Fransızların güçlü yerel yönetim geleneği ile belediye başkanlarının siyasi ağırlığı, bu duruma izin vermemektedir. Sonuç olarak Fransız belediye yönetimleri, irrasyonel ve verimsiz bir yapı ortaya koymaktadır. Belediye ve belediye altı yerleşim birimlerinin üzerinde bir tür üst “belediyeler birliği” statüsünde olan ve tüzel kişiliğe sahip Alman İlçe'si, söz konusu irrasyonel yapıya Fransızlar için bir çözüm oluşturabilir. Nüfusu çok küçük yerleşim yerlerinde belediye teşkilatlanmasını sürdüren bu yönetim anlayışının sürdürülemezliği ortadadır. Bu durum karşısında, belediye ve/veya belediye altı yerleşim birimleri için farklı, daha yalın ve daha az bürokratik bir yerel yönetim örgütlenmesi oluşturmak ve optimal ölçekte belediyeler üstü hizmet örgütleri kurmak, belediye ölçeğinde yürütülmesi uygun ve olanaklı olmayan kamu hizmetlerinin etkin ve rasyonel sunumunda yararlı olacaktır. Bu anlamda Alman ilçe'sinin yerel hizmetlerin sunumunda optimallliği sağlayan önemli bir yerel yönetim olduğu görülmektedir.

3.3.2. Almanya Taşra Yönetimi

Almanya'da merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi ile merkezi yönetimin taşra kademeleri ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, görev ve yetki paylaşımına ilişkin “taşra yönetim felsefesi” ile merkezin taşra yönetim kademeleri ve yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel durumlarının incelenmesi önem taşımaktadır. Alman taşra yönetimini değerlendirirken dikkate alınacak vurgu noktası, yerel yönetimlerin merkezi eyalet yönetimi tarafından göçerilmiş ve onun denetimi altında yürüttüğü görev ve sorumluluklarının bulunmasıdır.

3.3.2.1. Taşra Yönetim Anlayışı

Alman parlamentarizminin gelenekten yoksunluğuna karşılık 1871 yılında Alman Birliğinin kuruluşunu izleyen anayasal çizgi, yürütme erkinin üstünlüğünü benimseme yönünde gelişmiştir. 1871-1918 yılları arasındaki İmparatorluk rejiminin

ardından, parlamentarizmi tüm unsurlarıyla yaşama geçirmek isteyen ama başarısız olan Weimar rejimi, 1918-1933 yıllarında egemen olmuştur. Daha sonra ise otoriter ve belli ölçüde yasama yetkilerine sahip güçlü yürütme erkinin bulunduğu Nazi rejimi kısa bir dönem varlığını sürdürmüştür. II. Dünya Savaşı sonrası kurulan Federal Cumhuriyet rejimi, Almanya'nın günümüzdeki siyasal düzenidir. Tarihsel olarak dört döneme ayrılabilir olan Alman siyasal hayatı, yönetim anlayışı olarak federalizme ve eyaletlerin temel yetki, hizmet ve sorumluluk birimi olması esasına dayanmaktadır.

1949 Bonn Anayasası, 11 eyaletten oluşan federatif bir yapıyı esas almıştı. Doğu Almanya'nın da birleşmesiyle Federal Almanya, 16 eyaletli federal bir yapıya ulaşmıştır. Ülke 16 eyalete, eyaletler; yönetim bölgelerine, ilçelere ve belediyelere ayrılır. Hamburg, Bremen ve Berlin ise kent eyalet statüsünde olup taşra alanına ve yönetim birimlerine sahip değildir. Anayasa'nın 114. maddesinde yönetim bölgeleri (provinzen, bezirksregierung), 28. ve 106. maddelerinde ilçeler ve belediyeler düzenlenmiştir (Uzun, 2003: 603).

Federal Anayasa devleti, cumhuriyet, demokrasi, federalizm, hukuk devleti ve sosyal devlet olmak üzere beş temel üzerine inşa etmiştir. Devlete ait görev ve yetkilerin federal devletle eyaletler arasında bölüşümünde yasama dengesi federal devlet lehine, yürütme (dış politika ve savunma hariç) dengesi ise eyaletler lehine tesis edilmiştir. Eyalet hükümetlerinde dışişleri ve savunma bakanları yer almamaktadır. Eyaletler yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip olan devlet nitelikli siyasal yerinden yönetim birimleridir. Dolayısıyla Almanya'da kurumsal yapının çekirdeği olan eyalet yönetimi, asıl devlet yönetimi şeklinde nitelendirilebilir. Eyaletlerin taşra yönetim yapısında, hükümet ve bakanlık yönetiminin altında, orta kademe yönetim birimleri olan bölge veya il yönetimleri (provinzen), ilçe yönetimleri (kreise) ve belediyeler (komünler) ile özel yönetim birimleri (ormancılık, tarım gibi) bulunmaktadır (Uzun, 2003: 604-605). Almanya'da ilçe ve belediye, anayasal güvenceye sahip yerel yönetim birimleridir.

Federal Anayasaya göre devletin örgütsel yapısı, federalizm, yerel yönetim özerkliği ve güçler ayrımı olarak belirlenen üç temel ilkeye dayanmaktadır (Yalçındağ, 1989: 1). Almanya'da kamu yönetimine ilişkin genel örgütlenme kademeleri, federal yönetim (bundesverwaltung), eyalet yönetimi

(Landerverwaltungen), bölge yönetimi (regieverbundespräsidien, provinzen), ilçe (kreise, gemeinden), ilçeden bağımsız belediye (kent-ilçe veya bağımsız şehir, kreisfreistaedte), ilçeye bağlı belediye (kommunen) şeklindedir. Son iki basamakta yer alan ilçe ve belediye, yerel yönetim kuruluşu statüsündedir. Almanya’da ilçe ve belediye, tüzel kişiliği, bütçesi ve karar organları bulunan mahalli idarelerdir. İlçe (kreise) ve kent-ilçe (kreisfreistaedte) birimlerinin, İngiltere’deki metropoliten olmayan “district” ile metropoliten “district”i çağrıştırdığı ifade edilebilir. İngiliz sistemindeki “county” ve “shire” ayrımının da bu kıstasa göre yapıldığı belirtilmişti. Görünen o ki, Batı Avrupa sisteminde bir yerel yönetimin, metropoliten olan ve olmayan türleri bulunmakta, bu türlere göre yönetimlerin farklı örgütsel ve işlevsel yapılanmaları ortaya çıkmaktadır. Aslında bu durum Türkiye’de ilçe’ler için de yönetsel olarak gruplandırma yapılması gerektiği vurgusunu haklı çıkarmaktadır.

Federal Alman yerel yönetimlerinin temel özelliği ikili bir nitelik taşımalarıdır. Yerel yönetimler, Federal Yönetim ya da eyaletlerden devredilmiş olarak değil, kendi öz varlıklarından kaynaklanan bir hak olarak devlet gücünü taşıyan ve kamu tüzel kişiliğine sahip özerk birimler olmanın yanında, devlet yapısında yürütmenin (genel yönetimin) bir parçasıdırlar. Bu bağlamda belediye ve ilçe yerel yönetimi, Alman yurttaşının gözünde, “devlet kuruluşu” olarak görülen kuruluşlarla eşdeğerdedir. Almanya’da önemsenen yönetimde bütünlük ilkesinin doğal sonucu, yerel yönetim birimlerinin, kendilerine ve merkeze ait hemen tüm yerel kamu hizmetleri için alansal, çok amaçlı ve bütünleyici yönetim birimi niteliği kazanması olmuştur. Bu nedenle Alman kamu yönetimi dizgesinde yerel düzeyde merkez yönetiminin (Federal Yönetim ve Eyaletler), yerel yönetim birimlerinden bağımsız özel birimleri ayrık durum sayılmaktadır. Genel eğilim ve uygulama, giderek bu birimlerin yerel yönetim dizgesi ile bütünleştirilmesi yönündedir (Yalçındağ, 1989: 34).

Federal Alman taşra yönetimi, eyalet devlet, bölge ya da il yönetimi (regierungsbezirke), ilçe (kreise, landkreise), ilçe dizgesi dışındaki belediye (kreisfreie gemeinde-staedte), ilçe dizgesi içindeki belediye (kreisangerhörige gemeinde)’den oluşmaktadır. Bölge ya da il olarak dilimize çevirebileceğimiz yönetimlerin tüzel kişiliği yoktur. Kimi eyaletlerde bulunmayan söz konusu yönetim kademesi bir eyalet taşra birimidir. Eyalet taşra birimi olarak yürüttüğü hizmetler

yanında ilçe dizgesi dışındaki belediyeler üzerinde vesayet görevi de görmektedir. Söz konusu denetim yetkisi vali statüsünde bir üst yönetici (regierungs-praesident) tarafından yürütülür (Yalçındağ, 1989: 35).

Federal yönetim, ekonomi, dışişleri, savunma, sınır koruma ve ulaştırma alanlarında ülkesel (genel) yetkiye sahiptir. Söz konusu hizmetlerine ilişkin olarak orta ve alt düzeyde yönetsel birimler kurmak istisnai bir durumdur. Ülke topraklarında ulaştırma, demiryolları, posta, sosyal sigortalar, maliye, ordu, sınır koruma ve iş ve işçi bulma alanlarında çok az sayıda orta ve alt düzey taşra birimleri bulunmaktadır (Uzun, 2003: 610).

Federal Alman taşra yönetim yapısını iki boyutuyla değerlendirmek gerekmektedir: 1. Yerel yönetim basamaklandırması, 2. Eyalet yönetimi örgütsel basamaklandırması. Yerel yönetim basamaklandırması olarak üç basamaklı bir yapı olduğunu ifade edebiliriz: Eyalet, ilçe ve belediye. Eyalet, siyasal yerinden yönetim birimi olarak değerlendirilebilir. İlçe ve belediyeler ise yönetsel yerinden yönetim birimleridir. Bu yüzden yerel yönetim basamaklandırmasını ikili bir basamaklandırma olarak da değerlendirmek mümkündür.

Yerel yönetim dizgesi olarak üçlü basamaklandırmanın dışında, eyaletin örgütsel yönetim basamaklandırması da üç kademede ifade edilmektedir. Birinci kademe, eyalet merkezi hükümeti ve bakanlıklar teşkilatı; orta kademe yönetim birimi olan bölge yönetimleri ve en alt basamak yönetim birimi olan ilçedir. Ayrıca sadece yasalarda açıkça eyaletlere tevdi edilen yönetsel konularda görev yapan özel yönetim birimleri bulunmaktadır. Görüldüğü gibi ilçelerin alanı, aynı zamanda eyaletlerin en alt basamak yönetim birimlerinin alanını da oluşturmaktadır. Yasalarda aksi hüküm bulunmadıkça, eyaletlerin en alt basamak yönetimi, örgütsel olarak ilçe yerel yönetimi ile bütünleşmekte ve örtüşmektedir (Türk Belediyecilik Derneği, 1992: 76-77).

Federal Yönetim, eyaletler ve yerel yönetimler arasında kamusal harcamalar ile kamu görevlilerinin dağılımına baktığımızda, yerel yönetimlerin tüm kamusal harcamaların yaklaşık dörtte birini yaptığını, kamu görevlilerinin de üçte birinden çoğunu istihdam ettiğini görüyoruz (Yalçındağ, 1989: 37).

3.3.2.2. Taşra Yönetim Yapısı ve İşlevleri

Bu bölümde merkezi yönetim olarak eyalet yönetimi ve eyalet yönetiminin taşra yönetim düzeyi olarak dilimize il ya da bölge olarak çevirebileceğimiz provinzen yönetimi ile yerel yönetimler olarak ilçe (kreise) ve belediye (gemeinden/commune)'nin yapısal ve işlevsel durumu incelenmiştir.

3.3.2.2.1. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatlanması

Federal Almanya taşrada eyalet yönetimi (landesverwaltung), bölge yönetimleri (bezirksregierungen), ilçeler ve kent-ilçeler/ilçeden bağımsız kentler (kreise und kreisfreistadte) ve belediyeler (komüne) bulunmaktadır (Hennig, 1985: 31-52). Yönetimsel yapı açısından eyaletler üç gruba ayrılabilir: Büyük eyaletler, küçük eyaletler ve kent eyaletler. Büyük eyaletlerde, “bezirksregierug” denilen orta yönetimsel kademeler bulunmaktadır. Saarland ve Schelewig-Holstein gibi küçük eyaletlerde orta yönetimsel kademeler bulunmamaktadır. Üçüncü grupta yer alan kent eyaletlerinde ise orta yönetimsel kademe olarak kent bölgeleri yer almaktadır. Kent eyaletler, merkezi ve yerel hizmetleri birlikte yürütmektedir. Kent eyalet meclisi aynı zamanda kentin belediye meclisi gibi faaliyette bulunmakta, bölge yönetimleri (bezirksregierungen) ise Türkiye’de büyükşehir belediyelerindeki ilçe belediyelerine benzemektedir. Bölge veya il yönetimleri, merkezi yönetimin bir tür taşra organlarıdır ve bunlara söz konusu bölgelerdeki ilçeler ile ilçelerden bağımsız kentler (kent-ilçeler) bağlı bulunmaktadır (Karaer, 1989: 24).

Eyalet merkezi yönetimin idari yapılanmasının, üç kademeli olarak değerlendirildiği ifade edilmişti: Eyalet hükümeti ve eyalet bakanlıkları en üst eyalet birimleridir. Bölge yönetimleri, orta seviyede eyalet yönetimsel birimleridir. Üçüncü kademe eyalet birimleri ise ilçeler ve bir ilçeye bağlı olmayan kent-ilçe statüsündeki bağımsız büyükşehirlerdir. Ancak, Hamburg, Bremen ve Berlin olmak üzere üç eyalet kent devleti özelliği göstermekte ve yukarıda bahsedildiği gibi özel bir idari yapılanması bulunmaktadır. Schleswig-Holstein ve Saarland adlı iki eyalette ise orta kademe yönetimsel birim olan bölge yönetimleri bulunmadığı belirtilmişti. Eyalet üst yönetimi, içişleri, güvenlik (polis), maliye, adliye, kültür ve eğitim politikası, tarım, ulaştırma, çalışma ve sosyal işler hizmetlerini yürütür. İkinci kademedede yer alan orta

kademe eyalet yönetimleri olarak illere veya bölgelere ayrılmıştır. Başında eyalet işleri bakanına bağlı olan bir il veya bölge müdürü (Regierungs-praesident) bulunmaktadır. İlgili olduğu diğer görevler bakımından da diğer bakanlara bağlıdır. Ana görevi, merkezi birimler arasında eşgüdümü sağlamak, alt birimler ve yerel yönetimlerin denetimini gerçekleştirmektir. Başka bir ifadeyle, orta kademe eyalet yönetim birimleri veya bölge/il yönetimlerinin görevi, eyalet düzeyindeki kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve koordinasyonunu sağlamak ve yerel yönetim birimlerini denetlemektir. Orta kademe yönetim birimleri veya bölge yönetimleri aracılığıyla yönetimin birliği ilkesi gerçekleştirilmek istenmektedir (Koçdemir, 1998: 1-12). Bölge yönetim başkanları (regierungs-praesident), İçişleri Bakanlığı'nın yanı sıra, diğer görev alanlarına ilişkin olarak da eyalet bakanlarına karşı sorumludur. Eyaletin en alt düzey yönetim biriminin alanı, ilçenin alanını oluşturmaktadır. Bunun yanında kuzey ve batı Almanya bölgelerinde daha az, güney Almanya'da daha çok olmak üzere, ilçe basamağında sınırlı sayıda eyalet özel hizmet birimlerine de rastlanır: Yol, inşaat, su yönetimi, sağlık, veteriner ve tapu birimleri, bunlara örnek verilebilir. Ancak bu durum oldukça istisnaidir ve Alman yönetim dizgesinde temel hizmet birimi ilçe'dir.

Merkezi hükümetin eyalet aleyhine bazı görevleri devraldığı da görülmektedir. Bunların başlıcaları, üniversite ve yüksekokullar ile üniversite hastanelerinin genişletilmesi ve inşası, bölgesel ekonominin altyapısının ıslahı, tarımsal altyapı ve kıyıların korunmasıdır (Can, 2004: 20).

Doğrudan (dolaysız) eyalet yönetimleri, eyalet merkezi hükümet idaresi, orta kademeli yönetimler ve ilçe yönetimi basamaklandırması durumundayken, dolaylı eyalet yönetimleri ise kamu hukukuna ait vakıflar, birlikler, odalar ve belediyelerdir. Kamu hukukuna ait vakıflar, odalar veya birlikler sivil toplum anlayışının en önemli unsuru olarak Alman yönetim geleneği içinde yurttaş katılımının etkin ögesidir. Belediyeler ise işleyiş olarak eyalet yönetimlerinin merkezi güçlerinin yatay ekseninde eşit olarak dağıtıldığı tamamlayıcı bir güç odağı biçiminde faaliyet göstermektedir (Parlak ve Caner, 2005: 172).

3.3.2.2.2. Yerel Yönetimler: İlçe ve Belediye

Anayasa, yerel yönetimlerle demokrasi sürecini ve bu yönetim birimlerinin varlığını garantilemektedir. Ayrıca Anayasada yerinden yönetiminin eyaletler, ilçeler ve belediyelerde gerçekleşeceği hükme bağlanmıştır. Burada diğer hiçbir ülke anayasasında yer almayan bir güvence söz konusudur. Ayrıca yine aynı anayasada yerel yönetimlere, yerine getirecekleri yerel ve ortak nitelikte hizmetlerin yürütülme biçimini düzenleme yetkisi verilmiştir. Yerel yönetimlerin yerine getirecekleri hizmetler mevzuatla esas itibarıyla sınırlanmamıştır. Onlar yerel nitelikteki tüm hizmetleri yapmak durumundadırlar. Ayrıca yerinden yönetim garantisi tüm eyalet anayasasında yer almaktadır (Yeter, 1990: 70). İlçeler ve komünler aynı zamanda genel yönetimin de en alt organlarıdır. Almanya’da en küçük yerel yönetsel birimler olan komünler “kreise” adı altında bir örgütte birleşmişlerdir. Türkiye’de ise ilçe sadece mülki yönetim birimidir. Almanya’da ise mülki niteliğe de sahiptir (Karaer, 1989: 16). İlçe, komünler arasındaki edim gücü farklılıklarını komünlere parasal destek yoluyla gidermeye çalışmakta (dengeleme işlevi) veya komünlerin yerine getiremeyeceği hizmetleri ise bizzat görmektedir (tamamlama işlevi) (Karaer, 1989: 25).

İlçe kırsal yerel yönetim birimi olarak, kendi sınırları içinde temel yerel yönetim birimi olan belediyelerin yerine getiremedikleri hizmetleri, belediyeler arası nitelikteki hizmetleri (örneğin yol yapım ve bakımı) yürütürler. Bu niteliği ile bir üst kademe yerel yönetim birimidir. Ancak ilçe dizgesi içindeki belediyelerle arasında bir ast–üst ilişkisi yoktur. Dizge, yasalarla öngörülen çerçeve içinde ya da gönüllü iş birliği ve yardımlaşma esası üzerine kurulmuştur. Yerel nitelikli ana hizmetler belediyelerce yerine getirilirken, ilçenin devreye girmesi genellikle hizmetin belli bir standartta sunulmasını sağlamak amacıyla öngörülmüştür. Bunun altında yatan ana düşünce de ‘kentte ne varsa, aynı kalitede kırdaki da bulunmasıdır (Batal, 2010: 6).

Almanya’da ilçe örgütlenmesini yapısal ve işlevsel olarak anlatabilmek için belediye yapısını da irdelemek gerekmektedir. Zira ilçe, yapısal olarak değil ama yürüttüğü işlevler bakımından bir tür belediyeler birliği gibi hareket eden, kendi bünyesindeki belediyeleri aşan ve ilçe ölçeğinde yürütülmesi mümkün olabilen hizmetleri sunan bir yerel yönetim birimi özelliği göstermektedir. Yerel yönetim

yasalarının çoğunluğu ilçeyi aslında bir belediyeler birliği olarak tanımlar. Bu tanımlama, ilçelerle belediyelerin birbirlerini karşılıklı olarak desteklemeleri biçiminde nitelenen özelliğinden kaynaklanmaktadır. Alman özerk yönetim anlayışında belediyeler ve ilçeler, aynı oranda yerel toplulukların kendi kendilerini özgürce yönetmelerine olanak veren kurumlar olarak kabul edilmektedir. Güney ve Güneybatı Avrupa’da olduğu gibi geniş alanlı iller karşısında belediyelerin açık üstünlüğü kadar, Kuzey Avrupa ülkeleri ve Birleşik Krallık yasalarının öngördüğü birinci ve ikinci basamak yerel yönetim birimleri arasındaki kesin yetki ve görev ayrımı olgusu da Alman hukukuna yabancı gelmektedir (Türk Belediyecilik Derneği, 1992, 79). Alman yerel yönetimleri, hizmet ettikleri coğrafi alanda, yasaların başka bir şekilde belirlemediği bütün konularda kendi sorumlulukları içinde hizmet veren son kamu idaresi birimleridir (Schöber, 1991: 84).

Almanya’da iki temel yerel yönetim birimi, ilçe (kreise) ve belediyedir (gemeinden, commune). Alman yerel yönetimleri, idari ve mali özerkliği olan, karar organları seçimle oluşan kamu tüzel kişileridir (Öztürk, 1994: 108). Belediyeler de ilçe dizgesi içindeki belediyeler (kreisangehörige gemeinden) ve ilçe dizgesi dışındaki belediyeler (kreisfrei gemeinden) olmak üzere ikiye ayrılırlar. İlçe, belediyeler arası nitelikteki hizmetleri yerine getiren bir yerel yönetim birimidir ve belediyelerin üst kademe birimi olmayıp, ilçenin belediyelerle arasında bir hiyerarşik ilişki söz konusu değildir. Belediyelerle ilçe arasında işbirliği ve yardımlaşmaya dayalı işbölümü esastır.

Federal Almanya’da tarihi bir geçmişe sahip ilçe, bu günde önemli fonksiyonlar icra etmektedir. Kaynak kullanım ve yatırım planlamalarının odak merkezlerinin birini teşkil eden ilçe esasen şehir ve belediyelerle birlikte siyasetin ve yönetime ilişkin görevlerin olduğu vazgeçilmez bir yönetim birimidir (Yeter, 1991: 209).

Almanya’da yerel yönetimler, güçlü anayasal konumları, geniş hizmet kapasiteleri, mali kaynakları ve demokrasinin yerel düzeyde gerçekleşmesine anlamlı aracılıkları nedeniyle kamu yönetimi yapısında ağırlıklı bir yere sahiptirler. Federal Almanya’da yerel yönetimlerin görev ve yetki alanları oldukça geniştir. Türkiye’de merkezi yönetimin taşra kuruluşlarınca gerçekleştirilen hizmetlerin önemli bir kısmı belediyeler ve ilçeler tarafından gerçekleştirilmektedir (Uzun, 2003: 611). Yerel

yönetim birimleri, eyalet yönetiminin taşra kuruluşu olarak da faaliyette bulunmaktadır. Özellikle ilçeler ve ilçeden bağımsız kent-ilçeler, hem federal devlet hem de eyalet görevlerini yerine getirirler. Bu ikili işlev sayesinde ve görev alanlarında tek yetkili yönetsel birim kimliği ile hem hizmetler tek elden yürütülmüş olmakta hem de yönetsel eşgüdüm sağlanmaktadır. İlçenin, belediyeleri tamamlayıcı hizmetleri de yerel hizmetlerin ülke düzeyinde eşit dağılımını ve kamu hizmetlerinin standardizasyonunu sağladığı ifade edilebilir. Alman yönetim modelinde ilçe yerel yönetim birimi aracılığıyla gerçekleştirilmek istenen temel amaç, büyük kentlerde yerel topluluklara sunulan hizmetlerin benzerlerinin kırsal yöre toplulukları için de üretilmesidir (Yalçındağ, 1989: 38).

Federal Almanya’da yerel yönetimler, yasalarla herhangi bir yönetim birimi ya da kademesine bırakılmayan görevleri yerine getirme ve yeni hizmet alanları yaratma hakkına sahip bulunmaktadır. Genel görev ilkesinin egemen olduğu Alman yerel yönetim sisteminde, yerel yönetim birimi olarak ilçe ve belediye, yönetsel ve mali özerkliğe sahip, bağımsız karar alan ve karar organları seçimle belirlenen kamu tüzel kişilikleridir. Eyaletler, Anayasaya bağlı olarak yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yaparlar ve bunu yaparken de demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkeleri ile yerel yönetimlerin özerkliği ve görevle orantılı kaynak sağlanması ilkelerini gözetmek zorundadırlar. Federal Alman yerel yönetimleri ikili bir nitelik taşımaktadır. Birinci olarak özerk yerel yönetim olmaktan kaynaklanan yerel kamu hizmetlerini yürütürler. İkinci olarak ise federal yönetim ve eyalet adına kimi kamu hizmetlerini üstlenirler. Bu yönüyle devlet yapısında genel yönetimin bir parçasıdır.

Yerel yönetim sisteminde belediye ve ilçe olmak üzere iki basamaklı bir yapı olduğunu ifade etmiştik. Federal Almanya’da belediyeler, ilçe dizgesi içinde yer alan belediyeler ile ilçe dizgesi dışında yer alan kent-ilçe statüsündeki belediyelerdir. İlçe dizgesi içinde yer alan belediyeler, çoğunlukla kırsal belediye niteliğindedir. Zaten ilçe yönetim mekanizmasının temel mantığı küçük yerleşim yerlerindeki kamu hizmet standartlarını ve yaşam kalitesi ölçülerini yükseltmektir. Almanya’da küçük belediyelerin oranı, günümüzde hala azımsanmayacak düzeydedir. Örneğin 1980’lerin başlarında ilçe dizgesi içindeki belediyelerden yaklaşık % 75’inin nüfusu 5 binin altındaydı. Bu oranın günümüzde de fazla değişmediği görülmektedir.

İlçe dizgesi içinde ya da dışında olan belediyeler, özerk, kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim birimleridir. Aralarında organlar ve gelir kaynakları bakımından fark bulunmamaktadır. Görev ve örgütlenme açısından fark, ilçe dizgesi dışındaki belediyelerin, ilçenin de görevlerini yürütmeleri ve boyut farkının yarattığı görev ve iç örgüt çeşitliliğine sahip olmalarında ortaya çıkmaktadır. İkinci değişik durum, ilçe dizgesi dışındaki belediyeler için denetim yetkisinin valiye veya eyalet içişleri bakanına ait olmasıdır (Yalçındağ, 1992: 46; Yeter ve Koçdemir, 1997: 3).

Federal Almanya’da 91 belediye (Berlin, Hamburg, Bremen eyalet devletleri dahil) ilçe dizgesi dışındadır ve genellikle kent-stadt olarak adlandırılırlar. Aslında ilçe dizgesi içindeki kimi büyük belediyelerden de bu adı taşıyanlar vardır. Genellikle yerel yerleşimlere belli bir büyüklüğe erişince (bunun ölçüsü eyaletlere göre değişmektedir), ama ondan da önemlisi yerleşim biçimi, kültürel, ekonomik ve toplumsal yapı özellikleri açısından kentsel özellikler kazanmaları durumunda, ya da salt tarihsel olarak kazanılmış haklar nedeniyle kent adı verilmektedir (Yalçındağ, 1992: 50). Kısacası, ilçe dizgesi içindeki belediyelerin çoğunluğu kırsal belediye özelliği gösterirken, bir kısmı da nüfus ve diğer bazı gerekçelerle “stadt” özelliği göstermektedir. Bu özellikleriyle söz konusu belediyeler, ilçe dizgesi kapsamında olmakla birlikte, vesayet denetimi bakımından ilçe kaymakamına değil valiye bağlı bulunmaktadırlar. İlçe dizgesi içinde yer alan büyük belediyelerin (kreisangehörige gross staedte), bazılarının nüfusu yüz binin üzerindedir. Bu belediyeler, bir çok yönlerden ilçe yerel yönetimlerinden de güçlü kuruluşlardır. Bu tür belediyelere modelde, küçük belediyelere oranla daha çok merkez görevlerinin göçerildiği ve ilçenin kimi görevlerinin de verildiği görülmektedir. Bunların ilçe dizgesi dışına çıkarılmayışlarının nedeni, bu belediyelerin toplumsal ve ekonomik açılarından çevrelerinin merkezi durumunda olmaları ve önemli altyapı olanaklarına sahip bulunmalarıdır. İlçe modeli bu büyük belediyelerin işbirliğinden yararlar sağladığı için, bu belediyeler ilçe modeli dışına çıkarılmamışlardır.

Belediyeler fiziksel altyapı (su, elektrik, kanalizasyon, atık arıtımı, gaz, kentsel ısıtma, mezarlıklar, katı atık toplama, yeşil alanlar vb.), imar işleri, işyeri ve gıda denetimi, itfaiye gibi klasik belediye hizmetlerini yürütürler. Ayrıca eğitim, sağlık, kültür (kütüphane, müze, tiyatro, vb.), kamu güvenliği, sosyal hizmetler ve

sosyal yardım, ekonomik teşvik, gençlik-spor, ikamet ve istatistik gibi önemli ve geniş bir görev alanına sahiptirler.

İlçe dizgesi içindeki belediyeler ile ilçe yerel yönetimi arasındaki ilişki, ilke olarak işbirliği esasına dayanmaktadır. Bu amaçla kurulan özel mekanizmalar, örneğin kimi sınırlı uygulamalar dışında, özel komisyonlar ya da benzerleri yoktur. Kimi eyaletlerde kaymakamın, belediye başkanları ile belli aralarla düzenli eşgüdüm toplantıları yapmaları öngörülmüştür. İlçe yerel yönetimi, ilçe dizgesindeki belediyelerin özerk yönetimlerini tamamlamak ve geliştirmek zorundadır. İlçeler ve belediyeler, özerk yerel yönetime ilişkin görevleri, ortak çabalarla yerine getirmelidirler. Belediyelerle ilişkilerinde ilçe kendisini, yalnız ilçe halkının hizmetlerden eşit ve dengeli bir biçimde yararlanması için gerekli görevlerle sınırlamalıdır. Belediyelerin kaynak yetersizliği ya da tek tek belediyelerin alanlarının dışına taşan hizmet konularında, kamu yararı gerekçesi ile, ilçe bu hizmetleri kendi yetki ve sorumluluğu altında yürütmek üzere devralabilir. Yasa, bu tür kararlar için ilçe meclisi üye tamsayısının mutlak, kimi eyaletlerde de 2/3 çoğunluğunun sağlamasını gerekli görmektedir. Bu yasal zorunluluklar dışında ilçe ile dizgedeki belediyeler arasındaki ilişkiler, yerel demokrasinin çoğulcu yapısı içinde kamuoyunun ve onu temsil eden siyasi partiler ve diğer sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile geniş bir tartışma, pazarlık ve uyuşma ortamında düzenlenmektedir.

İlçe, görev alanında belediye ve belediye altı yerleşim birimlerini kapsayan bir alanda belli kamu hizmetlerini yürüten bir yerel yönetim kuruluşudur. Nüfusu 100.000'in üzerinde olan, ilçe örgütlenmesi dışında kalan, görev ve yetki alanı yalnızca kent alanıyla sınırlı olan bağımsız kent ya da kent-ilçe adı verilen yerel yönetim birimlerinin farklı bir statüsü bulunmaktadır. Kent-ilçeler, bir belediye teşkilatına sahip olması bakımından belediye; ancak klasik ilçenin kırsal görev alanı kapsamı ve görev alanı dışında bulunmaları bakımından da ilçe statüsündedirler. Sadece kent yerleşim alanıyla sınırlı olan ilçeler olma özelliğine sahiptirler. Kent-ilçe adı verilen bu yerel yönetim birimleri diğer daha düşük nüfuslu belediyelerden farklı olarak "ilçe", ancak diğer ilçeler gibi de kendi bünyesinde bağlı belediye ve belediye altı yerleşim birimleri ve kırsal alana sahip olmayışları ve sadece kent sınırları ile sınırlı olmaları bakımından da "kentsel bir belediye" özelliğindedir. İlçe

örgütlenmesi dışında tutulan söz konusu kent-ilçeler, nüfusu 100.000'in üzerinde olan kentlerdir (Akın, 2009: 439). Ancak kentin toplumsal ve ekonomik önemine göre de daha az nüfuslu ve kent-ilçe statüsünde yerleşim yerleri de bulunmaktadır. Kent-ilçeler hem belediye hem de ilçe fonksiyonlarını yerine getiren, herhangi bir ilçe yönetimine bağlı olmayan yerel yönetimlerdir. Kısacası belediyeler, belli bir ilçe ölçeğinde ve kapsamında görev yapan belediyeler ile kent-ilçe statüsündeki belediyeler olarak iki ayrı gruba ayrılmaktadır.

Nüfusu 100.000'nin altında bulunan belediye statüsündeki yerleşim birimlerini kapsayan ve bu anlamda bölgesel bir niteliğe sahip olan ilçeler, Türkiye'den ve Fransa'dan farklı olarak tüzel kişiliğe sahip birer yerel yönetim birimidir. Ama Türkiye'deki gibi mülki bölümlenmeye göre sınırlandırılmış bir coğrafi sahaya sahiptir ve bu alanda hizmet sunan, merkezi yönetimin taşradaki en alt birimi olma özelliğini taşımaktadır. Kısacası Alman İlçe'si hem yerel yönetim birimidir hem de eyalet yönetiminin ilçe ölçeğindeki bazı hizmetlerini eyalet adına yürüten taşra birimidir.

Federal Alman ilçeleri alan olarak ülke topraklarının % 95'ini kapsamakta ve ilçe ölçeğinde nüfusları 49.000-632.000 arasında değişen ilçelerde ülke nüfusunun yaklaşık % 65'i yaşamaktadır. İlçelerin ortalama nüfusları 170.000 ve yüzölçümleri de 1000 km²'dir, bir ilçenin ortalama personel sayısı da 500'ü geçer. Günümüzdeki ilçenin nüfus ve alan boyutları, 1965-1977 yılları arasında yerel yönetimler için gerçekleştirilen alan düzenlemesi ile belirlenmiştir (Türk Belediyecilik Derneği, 1992: 77-78).

Federal Almanya'nın Türkiye'nin 1/3'ü yüzölçüme sahip bir ülke olarak kırsal alan belediyelerinin sayıca fazlalığı yadırgatıcı gelebilir. Ancak 1960'larda 24 binin üzerinde küçük belediyesi bulunan Almanya, alan düzenlemesinden sonra bu sayıyı üçte bire kadar düşürmüştür. Alansal düzenlemenin temel mantığı, kırsal belediyelerin değişen ve sanayileşen ülke koşullarında yönetsel etkililik ve verimliliği sağlamada yetersizliği olmuştur. Alan düzenlemelerinin sonucunda 1960'larda ilçe sayısı 425, ilçe dizgesi içi belediye sayısı 24.282, ilçe dizgesi dışı belediye sayısı ise 135 iken; 1980'lerde bu sayılar 237, 8.402 ve 91 olmuştur. Görüldüğü gibi ilçe sayısı % 45 oranında azaltılmıştır (Yalçındağ, 1992: 49). Eski Doğu Almanya'da ise 189 olan ilçe sayısı birleşmeden sonra gerçekleştirilen

reformlarla 87'ye düşürülmüştür. Böylelikle toplam ilçe sayısı 324 olmuştur (Yeter ve Koçdemir, 1997: 3).

Düzenlemeden önce ülkedeki 425 ilçenin ortalama alanları 600 km², ortalama nüfusları 80 bin dolayındaydı. Düzenleme ile sayıları 237'ye indirilen ilçelerin boyutları da büyüdü. Bugünkü ilçelerin yarısından çoğu 100-200 bin nüfuslu olup, % 80'i ise 500-1500 km² alana sahiptir. 10 ilçenin nüfusu 400 binin üzerinde, 9'unun nüfusu 75 binin altındadır. 8 ilçenin alanı 2000 km²'nin üzerindedir. En büyük alanlı ilçe 2.860, en küçük alanlı ilçe ise 222 km²'dir (Yalçındağ, 1992: 31; Yeter ve Koçdemir, 1997: 4).

Alan düzenlemesi sonucunda küçük belediyelerin önemli oranda birleştirilerek daha büyük birimler oluşturulmasına karşın, günümüzde hala kırsal belediyelerin dörtte üçünün nüfusu beş binin altındadır. Ancak buna rağmen Alman taşra yönetim anlayışı, etkililik ve verimlilikle ilgili ölçek sorunlarına çözümü, bu belediyeleri ortadan kaldırmakta değil son basamakta ilçe yerel yönetimi mekanizmasını kullanmakta görmektedir. Böylece en üst düzeyde katılımı, yerel denetimi ve yerel demokrasiyi işletme yönelimini de göz ardı etmemektedir.

İlçe organları ilçe meclisi (Kreistag), ilçe encümeni (Kreisausschuss) ve kaymakamdır (der Landrat, der Oberkreisdirektor) (Taş, 2003: 53).

İlçe meclisi, ilçenin genel karar organıdır, üyeleri 5 yıl için seçilir. Üye sayısı, ilçe nüfusuna göre 33-120 arasında değişmektedir. Meclis ilçenin temel karar organıdır. Bütçeyi kabul etmek, ilçe personel kadrolarını belirlemek, yönetmelikler biçiminde (satzungs) kurallar koymak, ilçe tesislerinin kurulmasını kararlaştırmak, borçlanma kararlarını vermek ve eyalet yasalarının başka organlara bırakmadığı ilçe ile ilgili öteki tüm konularda karar verme yetkisi ilçe meclisine aittir. Meclis, seçimle belli süre için işbaşına getirdiği görevlileri süreleri dolmadan görevden alabilir (Kaplan, 1997: 97).

İlçe meclisi, ilçe hizmet birimlerinin başına gelecek görevlileri atar ve bazı eyaletlerde ilçe kaymakamını ve onunla birlikte yürütme görevini üstlenen ilçe encümenini seçer. Meclis başkanlığı görevi, eyaletlerce farklı biçimde düzenlenmiştir. Kimi eyaletlerde kaymakam, aynı zamanda meclis başkanıdır. Kimilerinde de meclis, başkanını kendi üyeleri arasından seçer. Meclis toplantıları kamuya açıktır. Ayrıca ilçe hemşerilerine özel toplantılarda soru sorma ve görüş

bildirme olanakları verilmektedir. Kararlarının uygulanma durumunu denetleyebilmek amacı ile meclise, yönetsel konularda bilgi istemek ve belgeleri inceleme yetkisi tanınmıştır. Meclis başkanı, meclis kararlarını yasalara aykırı olduğu gerekçesi ile veto etme yetkisine sahiptir. Meclis, kararında dayatırsa yönetsel yargı yolu açıktır. Ana komisyon dışında meclis gerek görürse, belli konularda komisyonlar oluşturabilir. Meclis, bütçenin karara bağlanması, yöneticilerin atanması ve yasal düzenlemelerin yapılması gibi önemli yetkilere sahiptir (Koçdemir, 1998: 44).

Baden-Württemberg dışındaki eyaletlerde, ilçe meclisinin görev alanına giren konularda uygulama kararları alan ve ilçe yöneticisi ile birlikte yürütme işlevine katılan bir ilçe komisyonu (encümeni) bulunmaktadır. Komisyonun, sayıları 7-17 arasında değişen üyeleri, genellikle kendi üyeleri arasından ilçe meclisince seçilir. Başkan kimi eyalette ilçe yöneticisi, kimilerinde de onur görevi olarak meclis başkanlığını yapan üyedir. Meclisçe seçilerek belli birimlerin başına getirilen birim yöneticilerine komisyonda üye olarak yer veren eyaletler de vardır. İlçe yönetiminde görevleri ve ağırlıkları eyaletlere göre farklılık göstermesine karşılık, komisyon, ilçe modelinin önemli bir organıdır. Bazı eyaletlerde ilçe meclisi tarafından seçilen ilçe encümenine, münhasıran meclise ait olmayan konularda karar yetkisi verilmiştir. Ama çoğunlukla yönetsel bir organ konumundadır (Uzun, 2003: 614).

Eyaletlere göre ilçe encümeni üç grup göreve sahiptir. İlçe meclisinin kararlarının hazırlanması ve meclisin seçilmiş komisyonları arasında eşgüdüm sağlanması ile görevli organ, ilçenin ikincil karar organı ve tam zamanlı üyelerden oluşan ilçenin kurul biçiminde çalışan ortak yönetim organı olarak ilçe encümenleri, farklı eyaletlerde farklı yapılarda yer almaktadır. İlçe yöneticisi, ilçe komisyonu ile birlikte ilçeyi yönetmektedir.

Federal Almanya'nın 13 adet taşralı eyaletinin hemen hepsinde, farklı konum ve fonksiyona sahip olmakla birlikte ilçe yöneticisi veya kaymakam bulunmaktadır. Çok sayıda eyalette kaymakam halk tarafından seçilmektedir. Bazılarında seçimi meclis yapmakta, bazılarında ise kaymakamlar belli bir geçiş döneminden sonra doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bazı eyaletlerde kaymakamın yanında bir de ilçe meclisleri tarafından seçilen ve temsili fonksiyonu bulunan temsilci bulunmaktadır.

Bazı eyaletlerde kaymakam, merkezî idarenin bir memurudur. Eyalet başbakanı tarafından, ilçe meclisinin muvafakati alınmak suretiyle atanır. Yerel idare niteliğindeki ilçe teşkilatı da kaymakamın yönetimine verilmiştir. Kaymakam ilçe idari teşkilatının başıdır. İlçe encümenine ve ilçe meclisine başkanlık eder. İlçeyi dışarıya karşı ve yargı önünde temsil eder. Eyalet hükümetinin ilçedeki temsilcisi de kaymakamdır. Kaymakam Bayern eyaleti dışındaki eyaletlerde tek dereceli seçimle değil, ilçe meclisi tarafından seçilir. Bayern'de ise doğrudan halk tarafından seçilir. Kaymakam hem mahalli bir memur, hem de eyalet idaresinin bir birimidir. Almanya'da eyalet yönetimi kaymakamın seçiminde ve atanmasında müdahale veya tasdik etme hakkına sahiptir. Alman taşra yönetim yapısında kaymakamın doğrudan halk veya ilçe meclisince seçilmesi durumunda ilçe, kendine ait bir organ olan kaymakamı devletin hizmetine sunmaktadır. Eyaletin kaymakamın atanması sürecinde onay makamı olması durumunda ise devlet, kaymakamını ilçe idaresinin hizmetine vermektedir.

İlçelerin görevleri tasnif edilmek istendiğinde, önce iki guruba ayırmak gerektiği ifade edilmişti. Bunların birincisi ilçelerin mahallî idare olarak yerine getirme durumunda oldukları “yerinden yönetim görevleri”, ikincisi ise ilçelerin en alt seviyedeki merkezî idare birimi olarak yürütmek durumunda oldukları işlerdir. Birinci gruptaki hizmetler de, ihtiyari ve zorunlu hizmetler olarak ikiye ayrılabilir. İhtiyari hizmetler ilçe yolları, toplu taşımacılık, millî parklar gibi belde seviyesini aşan hizmetler, yüzme havuzları, huzur evleri, özel nitelikte okullar gibi tamamlayıcı hizmetler ve beldelere malî yardım işleri gibi dengeleyici hizmetlerdir. Zorunlu hizmetler ise, mahallî sosyal yardım işleri, kurtarma işleri, imar planı uygulaması gibi işlerdir. İkinci grup görevler arasında yabancılar hukuku, afetlerden korunma hukuku, işyeri açmayla ilgili düzenlemeler, mahallî idareler üzerindeki idarî vesayet yetkisi, ilçe polisi gibi hizmetler de yer almaktadır.

İlçeler görevlerini yerine getirmek için gerekli olan mali kaynağı eyaletler, federal devlet, beldeler ve ilçeler arasında karmaşık bir mali yapı içinde elde etmektedir. İlçelerin kendilerine mahsus bir gelir kaynakları yoktur. Kendilerinin belirleyebildikleri gelir önemli ölçüde ilçe payından (kreisumlage) oluşmaktadır. Münferit beldeler tarafından sağlanması gereken ilçe payının miktarı ilçe meclisi

tarafından kararlaştırılır. Bunun yanında eyaletler ilçelere mali tevzin kapsamında genel amaçlı ya da amaçlı yardımlar yapmakta veya belli projelere katılmaktadırlar. Bunlara ilave olarak hizmetlerden alınan ücretler ve harçlar da gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Ancak her geçen gün artan hizmetler karşısında kamu kasaları genellikle yetersiz kaldığından, ilçeler idarenin modernleştirilmesi çalışmalarında başı çekmektedir.

Almanya'da ilçe yönetimi hizmetlerinde vatandaşların devre dışı kalmaması esastır. Vatandaşlar çok değişik yollarla görevlerin biçimlendirilmesinde ve uygulanmasında rol alırlar. Mahalli siyaseti birlikte oluşturmak isteyenler siyasi partiler ya da diğer katılım organizasyonları içinde yer alırlar. Aynı zamanda ilçe meclislerinin komisyonlarında uzman olarak katılım da mümkündür. İlçelerde halk günleri ve halk talepleri sözcüleri de bulunmaktadır.

İlçe sınırları içinde çok sayıda sosyal ve siyasi gruplar, kamusal veya özel hareketler içinde organize olmaktadır. Bunlar arasında ilçe spor dernekleri, kızıl haç, esnaf ve sanatkarlar cemiyeti veya siyasî partiler belirtilebilir. Elbette ki ilçe yerel yönetimi de bu platformların en başında gelmektedir. Halk için kaymakamlık binaları şehirlerdeki belediye binaları gibidir. Ancak ilçe birimlerinin iki yüzü vardır. Bir yandan saf mahalli işlerle ilgilenirler, diğer yandan da merkezi idare birimi olarak çalışırlar. Diğer bir ifadeyle devlet, görevlerini taşrada yerine getirmek için mahalli idare birimlerini kullanmaktadır. Böylece ilçe seviyesinde hem mahalli hem de merkezi idare görevleri yerine getirilmektedir.

İlçelerin görev alanları içinde dengeleyici ve tamamlayıcı bir fonksiyon ifa ettikleri ifade edilmişti. Buna ilişkin olarak, ilçe bütçesinden yapılan mali yardımlarla küçük ve mali bakımdan zayıf beldelerin projeleri himaye edilir. Diğer hallerde de ilçeler, beldelerin görevlerinin yerine getirilmesinde tamamlayıcı olur. Böylece mahalli hizmetlerin kıyasen eşit düzeyde sunulmasını garanti ederler. Bu durum ilkokulların, ortaokulların ve meslek liselerinin inşasında, çocuk bahçelerinin yapımı ve işletilmesinde, spor tesislerinde ve kültür varlıklarının korunmasında kendisini gösterir. Müzeler, yaşlılar yurtları, huzurevleri, yüzme havuzları, spor salonları veya su tedariki tesislerinde de ilçeler tamamlayıcı rol oynarlar.

Kaymakam, ilçe meclisine başkanlık yaparken ilçe yöneticisi adını, ilçe yönetiminin başı olarak da ilçe üst yöneticisi adını almaktadır (Kaplan, 1997: 97). İlçe üst yöneticiliği bağlamında, Devlet ya da eyaletler alt seviyede merkezi birim olarak ilçelere görev verdiklerinde bunun muhatabı kaymakam olmaktadır. Bu görevlere örnek olarak trafik ruhsatlarını, binalar ve işletmeler üzerinde denetim yetkisini gösterebiliriz. Bazı eyaletlerde alt seviye merkezi idare birimi olarak ilçe teşkilatı normal ilçe teşkilatından (meclis, komisyonlar vb) ayrılmış iken, bazılarında birleşiktir. İlçeler ve beldeler müstakil kamu tüzel kişilikleridir ve aralarında astlık üstlük ilişkisi bulunmamaktadır. Federal devletin yerel yönetimler üzerinde hiçbir vesayet denetimi yoktur. İlçeler ile bağlısı beldeler arasındaki ilişkiler, ne ilçelerin beldeler üzerinde amir durumunda olmasını, ne de beldelerin ilçe teşkilatını ve bu teşkilat için alınacak kararları belirleyebilmelerini mümkün kılmaktadır. Ancak federal devlet veya eyaletten yerel yönetimlerce gerçekleştirilmek üzere aktarılan işlevler bağlamında da “yerindelik denetimi” (fachaufsicht) uygulanmaktadır (Karaer, 1989: 27). Bilhassa yeniden birleşmeden sonra eski Doğu Almanya'da mahalli idare birimi olarak fonksiyonel durumda sadece ilçeler vardı. Geçiş döneminde ilçeler oralardaki beldeler için çok önemli fonksiyonları yerine getirdiler. Bu anlamda ilçeler Almanya'da temel hizmet birimi olarak büyük önem taşımaktadır.

Kaymakam, hem merkezi yönetimin taşradaki yönetim birimi ve eyalet hükümetinin ilçedeki temsilcisi, hem de ilçe yerel yönetiminin icra organıdır. İkinci sıfatıyla, ilçe halkının temsilcisi ve ilçe yönetim örgütünün amiridir. İlçe encümenine ve meclisine başkanlık eder. İlçe meclisi ve komisyonu kararlarının uygulayıcısı, ilçeye verilmiş yerel yönetim ve merkez yönetimi görevlerinin yürütücüsü olarak kaymakamın bu ikili işlevi, ilçe ölçeğinde merkezi yönetim ile yerel yönetimi bağdaştırmakta ve uzlaştırmaktadır (IULA-EMME, 1993: 53).

Kaymakam, bazı eyaletlerde halk veya ilçe meclisi tarafından seçilir. İlçe meclisi, kendi üyeleri arasından bu seçimi yapabildiği gibi, profesyonel bir yöneticiyi de bu göreve atayabilmektedir. Kaymakam, bazı eyaletlerde merkezi yönetimin kamu görevlisi statüsündedir ve eyalet başbakanınca ilçe meclisinin onayı ile atanır. Bayern'de ilçe halkı tarafından seçilmektedir. Rheinland-Pfalz Eyaletinde merkez yönetimin (eyalet) bir görevlisidir. İlçe meclisinin uygun görüşü alınarak eyalet başbakanınca atanır. Öteki eyaletlerde ise kaymakam, ilçe meclisince göreve getirilir.

Kaymakam için özel uzmanlık nitelikleri aranmaz, uygulamada üstün nitelikte bir avukat veya başarılı bir üst düzey yönetici olması gerektiği kabul edilir. Kaymakamların çoğu parti üyesidir. Bununla birlikte göreve getirilmelerinde yönetsel yetenekleri ve deneyimleri daha çok dikkate alınmaktadır. Karmaşık bir örgüt yapısına sahip çok sayıda birim yöneticisi, teknokrat ve bürokratin çalıştığı bir kuruluş olan ilçe yönetiminde kaymakam, görevliler, ilçe komisyonu, ilçe meclisi ve ilçe dizgesi içindeki belediyelerle çok yönlü ilişkilerinde başarılı olabilmek için parti bağlantılarından çok, yöneticilik niteliklerine güvenmek zorunda olan bir yöneticidir. Kaymakamın yerel yönetim birimleri ile merkez yönetimi arasında bir tür köprü görevi oluşturan, öte yandan ilçe düzeyinde yönetimde eşgüdümü ve bütünlüğü sağlayan önemli işlevi, ancak yansız ve üstün çabalarla başarıya ulaşabilmektedir. Zira İlçe yöneticisi, ilçe sistemi içindeki belediyelerin yerel yönetim görevleri üzerinde eyalet adına hukuka uygunluk denetimi, merkezi yönetimce göçerilmiş görevler üzerinde yerindelik denetimi yapar; ilçe yönetimini temsil eder, eyaletlerin çoğunda meclisin ve encümenin başkanıdır (Öztürk, 1997: 93). Bu rolü nedeniyle yansızlığı ve siyaset dışı konumu da önem taşımaktadır.

Yerel toplulukta önemli bir yeri olan kaymakamın bu konumu, kendisinin resmi görevindeki öteki kimi özellikleri ile de pekiştirilmektedir. İlçe kaymakamı, pek çok ilçede ilçe yönetiminin yanında, birçok sosyal ve ortak kuruluşun da yöneticiliğini ve başkanlığını yapmaktadır. Örneğin ilçede Kızılhaç örgütünün, tasarruf sandığının, planlama birliğinin, trafik, okul, enerji ve ekonomiyi geliştirmek amacıyla oluşturulmuş olan yerel kuruluşların başkanıdır (Yalçındağ, 1989: 47).

Kaymakam, ortak karar organlarının kararları için gerekli hazırlıkları yapar ve bu kararları uygular. Ayrıca eyaletin en alt yönetim basamağı olarak, ilçenin görevlerini, ilçeye devredilmiş görevleri (merkezin yerindelik denetimine tabi zorunlu görevler) ve günlük yönetsel işleri yürütür (Üstünışık, 1992: 10).

İlçe yönetiminin başı olarak, ilçe meclisinin ve komisyonun kararlarını uygular, acele durumlarda komisyon yerine karar alabilir. İlçenin görev alanına giren merkez yönetimi hizmetlerinin yürütülmesinden tek başına sorumludur. İlçe dizgesi içindeki belediyelerin yerel yönetim görevleri üzerinde eyalet adına hukuka uygunluk, merkez yönetimince belediyelere göçerilmiş görevler üzerinde de yerindelik denetimi yapar. İlçe dizgesi dışındaki bağımsız kentlere “ilçeden bağımsız

büyükşehir” de denilmektedir. Bunlar üzerindeki denetim konusunda vali ve eyalet içişleri bakanlığı yetkilidir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 62). İlçe dizgesi dışındaki, büyükşehir statüsündeki kentlerde belediye üzerindeki denetim yetkisi valiye (regierungs-praesident) aittir. İlçe dizgesi içinde olmakla birlikte, kimi nedenlerle dizge dışına çıkarılmamış olan büyükşehir statüsündeki kentlerin (Kreisangehörige Grosstaedte) de var olduğundan bahsetmiştik. Bunların da denetim yetkisi, ilçe dizgesi dışındaki belediyelerde olduğu gibi valiye aittir. Görüldüğü gibi eyaletin alt taşra kademe örgütlenmesi yerel yönetimler üzerinde vesayet denetiminin bir aracı olarak işlev görmektedir. Almanya’da tüzel kişiliğe sahip olmayan bu ara yönetim basamakları eyaletlerin birer taşra birimi gibi faaliyette bulunmakta ve bu ara yönetim basamaklarının başında Türkiye’deki valiye benzer bir görevli bulunmaktadır (Yalçındağ, 1989: 35).

İlçe dizgesi dışında örgütlenmiş kimi merkez kuruluşlarınca yürütülen hizmetler bağlamında kaymakamın görüşü alınır. İlçe yönetimini temsil eden kaymakam, eyaletlerin çoğunda meclisin ve komisyonun başkanıdır. İlçe meclisi ve komisyonunun kararlarını hukuka aykırılık ve yönetsel etkililik gerekçeleri ile veto etme yetkisi vardır. Bu organlar kararlarında ısrar ederse, konu valiye (regierungs-praesident) götürülür. Son söz yönetsel yargınıdır (Yalçındağ, 1989: 46).

Meclis, gerekli görürse eyaletlere göre 2/3 ya da 3/4 çoğunluk kararı ile, kendi seçtiği kaymakamı süresi dolmadan görevden alabilir. Kaymakam, eyaletlerin çoğunda meclisin ve komisyonun başkanıdır. Bununla birlikte kimi eyaletlerde oy hakkı yoktur. İki eyalette, meclis başkanlığı ile ilçe yöneticiliği birbirinden ayrılmıştır. Bu eyaletlerde meclis başkanlığını “landrat” unvanını taşıyan ve meclisçe seçilen bir üye yürütürken, yöneticilik görevini “ilçe üst direktörü-oberkreisdirektör” adı verilen profesyonel bir yönetici yerine getirmektedir.

Federal Alman yönetim dizgesi içinde ilçe, federal yönetim ve eyalet adına hizmet yürütme ile özerk yerel yönetim birimi olarak hizmet yürütme şeklindeki ikili işlevine uygun olarak, kamu hizmetlerinin üretilmesinde yönetsel birlik ve bütünlüğü sağlayan önemli bir yönetim kademesi özelliği göstermektedir (Yalçındağ, 1989: 41).

İlçelerin görevleri iki değişik kıstas kullanılarak gruplandırılabilir. Birinci kıstas, görevleri yasal olarak hangi otorite adına kullandığına göre farklılık göstermektedir. Bunlar özerk yerel yönetim birimi olarak yürütülen görevler, merkez

yönetimin yönlendirmesi doğrultusunda yürütülen görevler ve eyalet yönetiminin bir alt birimi olarak yürütülen görevlerdir. Birinci grup görevler, ilçenin, özerk yerel yönetim birimi olarak yerine getirdikleri yerinden yönetim hizmetlerini içermektedir. İkinci ve üçüncü grup görevler ise ilçenin federal devlet ve eyalet yönetimi olarak merkezi yönetim adına yaptıkları hizmetleri kapsamaktadır (Maurer, 1990: 493).

İlçenin yerel yönetim olarak yürüttüğü görevler, seçimlik ve zorunlu hizmetler olarak ikiye ayrılmaktadır. İlçe karar organı, ihtiyari (seçimlik) görevlerin yapılmasına kendisi karar verir, nasıl ve ne zaman yürütüleceğini de özgürce kararlaştırır. İlçenin yapmak zorunda olduğu görevler konusunda ise ilçe karar organı zorunlu görevlerin hangi yöntemle ve nasıl yürütüleceğine özgürce karar vermektedir. Merkez yönetimince ilçenin yerel yönetim görevleri bağlamında salt hukuka uygunluk denetimi yürütülür, yerindelik denetimi yapılamaz (Yalçındağ, 1989: 40). İhtiyari ve zorunlu görevler eyaletten eyalete değişmektedir. Sosyal nitelikli hizmetler ile kültür ve spor alanındaki görevler, genellikle isteğe bağlı görevler arasındadır.

Federal yönetimin yönlendirmesi doğrultusunda yürütülen görevler, yasa ile yerel yönetime göçürilmiş, ilke olarak merkez yönetimin görevleri arasında sayılan görevlerdir. Bu görevler bir tür zorunlu görev listesi olarak yasalarda sayılmaktadır ve merkez yönetimin belirlediği ilke ve yöntemlere uygun olarak yürütülür. Bu görevlerle ilgili olarak merkez yönetimin hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi uygulama yetkisi bulunmaktadır.

İlçenin eyalet yönetiminin bir alt birimi olarak yürütülen görevleri ise yürütülmesinden doğrudan doğruya kaymakamın yetkili olduğu ve ilçe meclisinin yasal yetkisinin bulunmadığı görevlerdir. Afet ve sivil savunma hizmetleri, yapı denetimi ve izni, yabancılarla ilgili hizmetler, ilçe dizgesi içindeki belediyelerin eyalet adına denetimi, bazı eyaletlerde polis hizmetleri bu kapsamda yer alan görevlerdir.

İkinci kıstas ise ilçelerin görevlerinin niteliklerine göre gruplandırılması esasına dayanır. Bu gruplandırma ilçelerin görevlerinin işlevsel yönden sınıflandırmasını ifade eder. Bunlar ihtiyari görevler ve zorunlu görevlerdir. İlçenin ihtiyari görevleri ise belediyeler üstü görevler, tamamlayıcı görevler ve dengeleyici

görevlerdir (Ünüsân, 1996: 7-18). Bu görevler aynı zamanda ilçenin özerk yerel yönetim birimi olarak yürüttükleri görevlerdir (Yalçındağ, 1992: 32-33).

Belediyeler-üstü görevler, ilçenin tüm yönetsel alanı ve bu alanda yaşayanların ortak gereksinimleri ile ilgili olan görevlerdir. İlçe kapsamındaki belediyelerin tek başına yapamadıkları ve belediye seviyesini aşan; belediyeler arası ilçe yollarının yapımı ve bakımı, yerleşim yerlerini birbirine bağlayan bölgesel ulaşım ve toplu taşımacılık, çevre korunması, milli parklar yönetimi, tüm ilçe halkının yararlanacağı tür hizmet kuruluşları (hastaneler, özürlüler bakım yurtları, müzeler), ilçe ölçeğinde turizmin geliştirilmesi, bölgesel ekonomik yapının geliştirilmesine ilişkin hizmetler ile belediye boyutlarını aşan ekonomik gelişme hizmetlerini bu kapsamda sayabiliriz.

Tamamlayıcı ilçe görevleri, ilçe dizgesi içindeki büyük belediyelerin yapabildikleri, buna karşılık küçük belediyelerin kaynak yetersizliği ve ölçek ekonomisi nedeniyle yerine getiremedikleri hizmetlerdir. Bu görevler, kapasite yetersizliği nedeni ile ilçe sistemi içindeki belediyeler tarafından başarı ile yürütülemeyen görevlerdir. Bu alanlarda ilçe, uygun yörelerde kuruluşlar oluşturarak ya da hizmet düzeni kurarak, küçük belediyelerin sınırları içinde yaşayanların da bu tür hizmetlerden yararlanmalarını sağlamaktadır. Bu hizmetler, belediyelerin kaynak yetersizliği nedeniyle yapamadığı yaşlılar evleri, gençlik yurtları, tiyatrolar, müzik okulları, müze yapımı, hastane gibi hizmet binalarının yapımı, özel nitelikli okullar ve anaokullarının yönetilmesi ve yakın toplu taşıma gibi tamamlayıcı hizmetlerdir.

İlçenin dengeleyici görevleri, dizge içinde akçalı kaynakları birbirinden çok farklı belediyeler arasında hizmet dengesi oluşturmak amacı ile yürütülmektedir. İlçenin bu amaçla yararlandığı araç, akçalı gücü yetersiz olan belediyelere, belli hizmetleri yürütmeleri için, akçalı yardım yapmaktır. Dengeleyici görevlerin amacı, ilçe sistemi içindeki belediyeler arasında hizmetlere ilişkin mali yüklerin hakça paylaşılmasını güvence altına almaktır. İlçenin üye belediyelere yardım ve destek sağladığı yönetsel araçları kapsayan bu hizmetler, belediyelere mali yardım yapılması gibi hizmetlerdir. Bu yardımın dengeleyici özelliği, akçalı gücü çok olan belediyelerden daha fazla ilçe payı (kreisumlage) alarak, güçsüz belediyelere aktarılmasındandır. Bu yolla ilçe, küçük belediyelerin, örneğin okullarının, çocuk yuvalarının, spor tesislerinin yapımına, yangın söndürme düzenlerinin kurulmasına,

belde yollarının yapım ve onarımına katkıda bulunmaktadır. Ayrıca küçük belediyelere teknik eleman yardımı yapılması, kimi görevler için küçük belediyelerin ilçe teknik personelinden yararlanmasına olanak sağlanması da bu tür görevler içinde yer almaktadır (Yalçındağ, 1992: 33-34).

İlçenin işlevsel yönden veya nitelikleri bakımından ikinci grup görevi olan zorunlu görevleri ise yasalarda ilçelerin zorunlu olarak yerine getireceği öngörülmüş olan görevlerdir. Bunlar merkezin belirlediği yöntemlerle yürütülen ve merkezi yönetim tarafından hem tüzel hem de yerindelik denetimine tabi olan görevlerdir. Sosyal yardım, sivil savunma ve kurtarma, ilçe ölçeğinde imar planı uygulaması, imar denetimi, katı atık depolama, atık arıtım ve değerlendirme hizmetleridir. Çoğunlukla kamu düzenine ilişkin söz konusu görevlerde yerindelik denetimi de uygulanmaktadır (Yeter ve Koçdemir, 1997: 7).

İlçenin birinci kıstasa göre, federal devlet veya eyaletler tarafından merkezi yönetim birimi olarak ilçelere verilen görevleri veya ikinci kıstasa göre işlevsel yönden zorunlu kabul edilen görevlerine baktığımızda; bu gruba giren görevlerin muhatabı ve birincil sorumlusu kaymakamdır. Yerel yönetimler üzerinde vesayet uygulanması, sosyal yardım, gençliğin korunması, konut yardımı, yapı denetimi ve planlama izinlerinin verilmesi, taşıt aracı trafik ruhsatları, trafik denetimi, yabancılar hukukuna ilişkin işlemler, yabancıların ikamet ve çalışma denetimleri, ateşli silahlar mevzuatının uygulanması, çevre koruma, meslek okulları, halk eğitim, eğitim bursları, kütüphaneler, müzeler, hastaneler, milli parklar, acil yardım, afet işleri, sivil savunma, ilçe polis hizmetleri, savaş etkilerinin ortadan kaldırılmasına yönelik hizmetler bu gruba giren görevlerdir. Bu görevler, İlçenin eyalet yönetiminin taşra birimi olarak, doğrudan kaymakamın sorumlu olduğu ve ilçe meclisinin herhangi bir karar yetkisinin bulunmadığı görevlerdir. Toplumsal nitelikli, kültürel ve sportif görevlerin yanı sıra, afet hizmetleri, yabancılarla ilgili hizmetler, yapı denetimi ve belediyelerin hukukilik denetimi, bu görevler arasındadır ve kaymakam, bu görevleri eyalet adına yürütmektedir (Karahanoğulları, 2009: 438-439).

Almanya'da ilçelerin işlevsel öneminin zaman içinde arttığı görülmektedir. İlçelerin 1965 ile 1980 yılları arasındaki karşılaştırmasına bakıldığında, ilçe denetimindeki ortaokul, ana-okulu, özel öğrenim veren kurumlar, meslek okulları, yetişkin eğitim merkezleri, sağlık danışma merkezleri, psikolojik danışma

merkezleri, ilçe hastane yatak sayıları ile ilçe yollarının uzunluğunda önemli miktarda artışlar meydana gelmiştir (Türk Belediyecilik Derneği, 1992: 79-80).

İlçenin özel önem taşıyan görevlerinden birisi çevrenin korunmasına ilişkin görevlerdir. Bu alana hava kirliliğinin önlenmesi, gıda sağlığı, katı atık yönetimi, doğanın ve kırsal alanların korunması, kanalizasyon sistemi ve suyunun temizliğinin sağlanması ve yer altı sularının kirlenmesinin önlenmesine ilişkin hizmetler girmektedir.

İlçenin iç örgütlenmesinde ortalama 20 hizmet biriminin var olduğu görülmektedir. Ana hizmet birimleri, personel, muhasebe ve belediye hesapları denetim, vezne ve ödemeler, hukuk işleri, kamu düzeni, yol trafiği, veteriner, okullar, kültür, sosyal hizmetler ve yardım, gençlik hizmetleri, sağlık, hastaneler, savaş zararlarının giderilmesi işleri, planlama, kadastro ve tapu, yapı işleri, konut yapımını destekleme ve fen işleri müdürlüğü. Bu müdürlükler uygulamada, hemen tüm ilçelerde dört ya da beş daire başkanlığı çerçevesinde bir araya gelmişlerdir. Her daire, çoğunlukla seçimle gelen bir yönetici tarafından yönetilmektedir.

İlçenin alan olarak, eyalet örgütlenme yapısının en alt basamak yönetim birimi olduğu ifade edilmişti. İlçe basamağındaki eyalet hizmet örgütleri, ayrı yönetsel birimler durumundadır. Güney ve Batı Almanya'daki eyaletlerde bu alt birimlerdeki görevlerin yürütülmesi için eyalet personeli de sağlamaktadırlar. Bununla birlikte, kaymakam, eyalet personelini yerel yönetim hizmetlerinde yerel yönetim personelini de eyalet görevlerinde istihdam etme yetkisine sahiptir. Eyalet alt basamak birimi tarafından yürütülen hizmetler listesine baktığımızda, yerel yönetimlerin denetimi, uzmanlık konularında yürütülen denetim, kamu hukuku kuruluşları, kurumları ve vakıflarının denetimi, yapı denetimi, okulların denetimi, ilçe sistemi içindeki belediyelerin hesaplarının denetimi gibi merkezi yönetimin otoritesini kullanmaya dönük yetkileri kapsayan görevler olduğu ifade edilebilir.

İlçenin denetimindeki temel hizmet kuruluşları olarak meslek okulları, ileri öğrenim sağlayan genel okullar, gece okulları, meslek kolejleri, teknik kolejler, kırsal alanda kurulmuş olan öğrenci yurtları, yetişkin eğitim merkezleri, eğitim rehberlik merkezleri, kütüphaneler, müzeler, ilçe sicil ofisi, çocuk bakım evleri, yaşlılar evleri, hastaneler, acil servis, gıda denetim birimleri, doğal parklar, yerel taşımacılık şirketleri, ilçe yolları, katı atık depolama ve yeniden kazanma tesisleri ve tasarruf

bankaları olarak sayabiliriz. Görüldüğü gibi ilçenin, eğitimden sağlık sektörüne, ekonomik kalkınmadan fiziksel altyapı hizmetlerine, sivil savunmadan kültür hizmetlerine kadar pek çok kamu hizmet alanında yatırım, yürütme ve denetim yetkisi bulunmaktadır. İlçenin kaymakam aracılığıyla yürüttüğü ve eyaletin kendisine devrettiği görevler arasında ise afet ve sivil savunma hizmetleri, trafik, imar işleri, yabancılara ilişkin hizmetler, belediyeler üzerindeki vesayet denetimi, sağlık, itfaiye, çevre koruması ve diğer klasik görevler ile bazı eyaletlerde polis hizmetlerini saymak mümkündür (Yeter, 1991: 204; Can, 2004: 21).

Görüldüğü gibi Federal Alman yönetim dizgesinde ilçe, merkez ile yerel yönetim görevlerini ikinciye ağırlık vererek bağdaştıran bir işleve sahiptir. İlçe, bu sayede kamu hizmetlerinin üretilmesinde yönetsel birlik ve bütünlüğü sağlayan önemli bir görev üstlenmektedir. Günümüz kamu yönetimi yapısında, ilçe yönetiminin görev alanı dışında, kimi hizmetleri merkezi yönetimin özel birimleri aracılığıyla yürütmekte direnen kuruluşlar bulunmaktadır. Maliye ve Çalışma Bakanlıklarının hizmetleri ile sağlık sigortası hizmetleri bunlar arasındadır. İlçe düzeyinde yürütülen hizmetlerin çok az bir kesimini oluşturmakla birlikte bunların da ilçenin, yönetsel dizgesi içine alınması yönünde güçlü bir akımın var olduğunu ifade edebiliriz (Yalçındağ, 1992: 34-35). İlçenin yerel yönetimlerin genel harcamaları içindeki payının ve görev yapan personelin giderek artması, ilçenin yönetim dizgesi içindeki önemini ortaya koymaktadır.

Özel gelir kaynakları olmayan ilçeler, mali kaynaklarını federal devlet, eyalet ve ilçe ve belediyelerin arasında oluşan karmaşık bir finansal yapıdan elde etmektedir. İlçe, mali yetkilerle ve özerklikle donatılmıştır. Bu yetkiler, ilçeye düzenli bir bütçe yönetimi çerçevesinde, kendi sorumluluğu altında kaynak yaratmak ve harcamalar yapmak için karar verme gücü sağlamaktadır. İlke olarak, bu hak ve yetki ilçeye, eyalet adına yürütmek üzere verilmiş olan görevlerin yürütülmesi için gerekli giderler konusunu da kapsamaktadır. Gelirler açısından da eyalet yasaları, ilçelere, yürüttükleri eyalet hizmetleri için yaptıkları giderleri karşılayacak kaynakları eyaletten isteme hakkını vermektedir. Eyaletin alt birimi olarak ilçenin yürüttüğü hizmetlerin mali yükünü ise, uygulamada harcamayı yerel yönetim birimi olarak önce ilçe yapmakla birlikte, eyaletler üstlenmektedir. Eyalet anayasalarının çoğunluğunda açıkça eyaletler, yüklerin ve kaynakların dengelenmesine ilişkin

ilkeler çerçevesinde, özerk yerel yönetim ve devredilmiş görevlerin yürütülmesi için gerekli mali kaynakları ilçelere sağlamakla yükümlü kılınmış ve eyaletlerin bu yükümlülüğü anayasal güvence altına alınmıştır. Eyaletler, ortak vergi hâsılatından ilçelere pay vermek zorundadırlar. Ayrıca Federal Anayasanın 106. maddesine göre, eyaletler isterlerse eyalet vergilerinin tümünü ya da bir kısmını ilçeye devredebilirler. Anayasanın 104. maddesi de yerel yönetimlerin işlevsel ve mali sorumlulukları arasındaki yakın ilişki ve dengeye vurgu yapmaktadır (Türk Belediyecilik Derneği, 1992: 84-85).

İlçe anayasalarla garanti altına alınmış özel vergilendirme yetkisine sahip değildir. Vergi açısından eyalet yasaları kimi vergileri ilçenin doğrudan salmasına olanak vermekte, kimileri için ilçenin yerel emlak, tüketim vergilerinden pay almasına olanak sağlanmaktadır. İlçe ayrıca öz geliri olarak resim ve harç salabilmektedir. Vergi ve harçların ilçe gelirleri arasındaki yeri önemsizdir. İlçe gelirleri arasında, ilçe dizgesi belediyeleri gelirlerinden aldığı ilçe payı önemli bir yer tutmaktadır. Geleneksel bir ilçe geliri olan bu pay, başlangıçta ilke olarak ilçenin öteki gelirlerinin yeterli olmaması durumunda yedek bir gelir kaynağı olarak düşünülmüşken günümüzde ilçenin en önemli gelir kaynaklarından birisini oluşturmaktadır. İlçenin önemli bir gelir kaynağı, Federal Yönetim ve Eyaletten yapılan yardımlardır. Yardımlar genel amaçlı ya da proje ilkesine göre yapılmaktadır. İlçe tasarruf sandıkları, ilçeye hem gelir sağlamak hem de ilçe için bir kredi kuruluşu olarak işlev yapmaktadır (Yeter ve Koçdemir, 1997: 12).

İlçenin gelir kaynaklarının ortalama üçte birini Federal Yönetim ve Eyalet yardımları oluştururken, diğer üçte birini de ilçe payı oluşturmaktadır. İlçe vergileri, harçlar ve krediler ise daha düşük oranda paya sahip olan gelir kaynaklarıdır (Yalçındağ, 1989: 44). İlçenin giderlerinin yaklaşık üçte birini sosyal güvenlik ve personel giderleri, ortalama %20'sini eğitim harcamaları, %10'unu ise bölgesel yerel yönetim birliklerine aktarılan paylar oluşturmaktadır. Sağlık, ulaştırma, konut ve kamu güvenliği de diğer kayda değer gider alanlarıdır. İlçelerde personel giderlerinin önemli bir pay oluşturmamasının nedeni, ilçelerde yapı denetimi, kadastro, veterinerlik ve sağlık gibi hizmet alanlarında üstün nitelikli teknik personelin istihdam edilmesidir (Yalçındağ, 1989: 44).

İlçeyi oluşturan belediyeler arasında hiyerarşik bir yapı veya bağımlılık olmayıp, sadece görevler bağlamında bir işbirliği bulunmaktadır. İlçenin, bağlı belediyeleri desteklemesi, tamamlaması ve geliştirmesi esastır. İlçe yönetim birimi, ilçe sınırlarındaki halka eşit ve aynı standartta hizmet sunumunu sağlar.

İlçeler ve ilçelerden bağımsız belediyelerin (kent-ilçe, kreisfreie stadte) denetim birimi eyalet organlarıdır. İlçelere bağlı belediyelerin denetimi ise merkezi yönetimin taşra teşkilatı kimliğiyle ilçeler tarafından yapılır. Denetim, yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimidir. Buna karşılık yerel yönetimlerin merkezi yönetim adına yaptıkları görevlerin yürütümünde yasallık denetiminin yanında yerindelik denetimi de yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin denetiminde bilgi alma, itiraz (hukuka aykırı kararların iptali veya değiştirilmesi), düzenleme (görevlerin belli sürede yerine getirilmesini isteme), yerine geçme (görevin yerel yönetim adına ve hesabına bizzat ya da üçüncü şahıslar tarafından yapılması), komiser atama (görevlerin tümünün veya bir bölümünün atanacak bir devlet komiserince yapılması) yöntemleri kullanılır. Bazı özel durumlarda da onaylama gerekliliği ve ibraz gerekliliği (bazı karar ve önlemlerin uygulama öncesi veya sonrası denetim birimine gösterilmesi) araçları da kullanılmaktadır. Yerel yönetimler, denetim birimlerinin bilgilenme dışındaki araçları kullanmalarına karşı idare mahkemesine dava açma hakkına sahiptirler. Ancak, merkezi yönetim adına kullanılan görevler için işletilen yerindelik denetimine karşı idari yargı yoluna gidemezler. İdari yargı yolu, ancak verilen karar veya işlemin yerinden yönetim alanına ait olduğu ve yerinden yönetim hakkını zedelediği iddiası halinde açıktır (Uzun, 2003: 615-616; Can, 2004: 20-25).

Anayasa hukukuna göre ilçelerin, özerk yerel yönetim görevleri bakımından gözetim ve denetimi yasalara uyulmasını sağlamak için yapılmaktadır. Eyaletlerin onaylama yetkileri çok sınırlı alanlarda kullanılmaktadır. Özellikle bütçe onayı ve personel işlemleri ile ilgili onaylama yetkileri kaldırılmış bulunmaktadır. Ancak, ilçeye devredilerek eyaletin vereceği direktifler doğrultusunda yürütülmesi öngörülmüş olan hizmetler üzerinde eyaletin yerindelik denetimi söz konusudur. Buna karşılık, ilke olarak, birçok eyalette denetim birimlerine, yalnızca genel talimat vermeleri ve tek tek işlemler ve kararlar için emir vermekten kaçınmaları yönünde açık ve zorlayıcı kurallar getirilmiş olduğu görülmektedir. İlçe üzerinde her iki tür

gözetleme ve denetim yetkisini kullanan makam, genelde eyaletlerin orta basamak yönetim kademesinin (eyalet yönetim bölgesi-provinzen) başındaki bir tür bölge müdürü ya da vali statüsündeki “Regierungs-praesident” ünvanlı bir yöneticidir. Orta basamak idare birimine sahip olmayan eyaletlerde (Schleswig-Holstein ve Saarland) bu yetki, İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır (Türk Belediyecilik Derneği, 1992: 87).

Almanya’da ilçe, yerel yönetim kuruluşu ve eyalet yönetiminin bir düzeyi olarak, anayasal yapı içinde hem yerel halkın katılımını sağlayan demokratik siyasal bir işleve sahipken hem de yönetim organizasyonu içinde yönetsel işlevi ile kamu hizmetlerini yürütür. Almanya’da belediye ve ilçenin özerk yerel yönetimler olarak görevleri olmakla birlikte, yapı denetimi, kimlik bildirimi, konut yapımının teşvik edilmesi gibi yönlendirilmiş zorunlu görevleri ile sağlık ve veteriner işleri yönetimi, nüfus, pasaport ve sigorta işleri yönetimi, konut alanı işletmeciliği, nüfus sayımı, seçim işleri gibi merkezi yönetimin devrettiği görevleri bakımından, merkezi yönetimin yerindelik ve hukukilik denetimine tabidir (Hoffschulte, 1994: 155). Bu da göstermektedir ki, merkezi yönetim adına otorite kullanan yerel yönetimlerin karar ve işlemleri bakımından yerindelik denetiminin uygulanması, yerel özerklik ilkesine aykırılık olarak değerlendirilmemektedir.

4. TÜRKİYE’DE MERKEZİN TAŞRA YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye’deki ilçe yönetiminin günümüzdeki durumunu tespit etmek için tarihsel gelişimi incelenerek karşılaştırılması gerekmektedir. Bu kapsamda Osmanlı taşra yönetim anlayışı ve yapısı, Tanzimat öncesi ve Tanzimat sonrası dönem olarak iki ayrı ana bölümde incelenmiş ve Tanzimat dönemi de alt bölümlere ayrılmıştır. Ardından Cumhuriyet taşra yönetim anlayışı ve yapısı, Cumhuriyet Geçiş Dönemi (1921-1924), Cumhuriyet Tek Parti Dönemi, Çok Partili Dönem (1950-1980 arası dönem ile 1980 sonrası dönem) olarak üç temel bölümde açıklanmıştır.

4.1. OSMANLI DÖNEMİ

Osmanlı taşra yönetiminin yapısı, doğrudan toprak düzeni ile ilgilidir. Tanzimat öncesi dönem, taşra yönetiminin tarımsal ekonomik faaliyete dayalı tımar sistemi ile desteklendiği kaza, sancak ve eyalet düzeyinde örgütlenmiştir. Bu taşra yönetim yapısı içerisinde belediye veya yerel yönetim tipi örgütlenmelere rastlanmaz. Tanzimat sonrası dönem ise Fransız Napolyoncu yönetim anlayışının bir sonucu olarak merkezi idarenin taşrada çeşitli düzeylerde örgütlendiği bir dönemdir. Vilayet, liva, kaza ve nahiye örgütlenmesinin olduğu bu yapıda, söz konusu yönetim kademeleri merkezi idarenin taşrada otoritesini tam anlamıyla tesis etmesinin araçları olarak öngörülmüştür. Tanzimat sonrası başlayan ve 1864 ve 1871 tarihli Vilayet Nizamnameleri ile ortaya konan bu taşra yönetim yapısında; ayrıca Batı tipi yerel yönetimler olarak il özel idaresi ile belediye örgütlenmeleri kurulmuştur. Batı tarzı yerel yönetimler dışında, kendine özgü bir yerel yönetim olarak köy tüzel kişilikleri de Türk yerel yönetim örgütlenmeleri içinde yerini almıştır.

4.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem

Klasik Osmanlı taşra yönetim yapısı, temelde tarımsal ekonomik yapıyla ilişkili olarak “tımar sistemi”ne dayanmaktaydı. Üreten ve kontrol eden iki toplumsal grup arasındaki ilişkiler sistemi olarak ifade edilebilen tımar düzeni, belirli bir yere

ait vergi gelirlerinin, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devredildiği ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklendiği; mali, idari ve askeri amaçları olan bir sistemdir. Dirlik olarak dağıtımı yapılan arazi gelirleri; merkezi hükümette görevli vezir rütbesindeki görevliler ile eyalet beylerbeylerine verilen vüzera hassı, sancakbeyi hassı, zeamet ve tımar olarak sınıflandırılmıştır (Ortaylı, 2007: 124). Tımarlı sipahi'yi, adeta bugünkü merkezi yönetimin küçük bir vergi memuru, posta müdürü veya jandarma subayı olarak değerlendirmek mümkündür. Geleneksel devletin, vergi tahsil güçlüğü ve kamu görevlerini yerine getirecek merkeziyetçi bir yönetime sahip olamayışı bu sistemi zorunlu kılmaktaydı. Zira merkezi idarenin ülke genelinde örgütlenmesi, ulaşım, bürokratik kayıt sistemleri ve haberleşme gibi teknolojik koşullardaki gelişmelerle birlikte ancak XIX. yüzyılda mümkün olabilmektedir.

Klasik Osmanlı yönetim örgütünü merkez ve eyalet başlıkları altında inceleyebiliriz. Merkez örgütü Padişah ve Saray, Divan-ı Hümayun, Vezir-i Azam ve Bab-ı Ali, İlmiye örgütü, Defterdarlık ve Maliye örgütü, Kapıkulu ocakları ve Donanma'dan oluşmaktaydı. Burada ilmiye örgütüne ilişkin olarak, sadece bilim adamları kadroları ile eğitim kurumlarını anlamamak gerektiğini ifade etmek gerekmektedir. İlmiye Şeyhülislam ve eyalet müftüleri, kazaskerler ve onlara bağlı müderris ve kadılarından oluşan geniş bir görevli grubuna işaret etmektedir. Bu örgüt, ülkenin yargı, yönetim ve kentsel alanda belediye hizmetlerinden sorumluydu. İlmiye sınıfının başlıca üç fonksiyonu olarak eğitim (tedris), ifta (fetva) ve yargı (kaza) ve yönetim görevi sayılabilir. Bu üç işlevi sırasıyla müderrisler, müftüler ve kadılar gerçekleştirmektedir (Ortaylı, 2007: 230).

Geleneksel toplum, ulaşım ve haberleşme teknolojisinde organik enerjiden yararlanan, güçlü bir merkezi denetimin kurulamadığı, mali yönden özerk birimlerden oluşan, bürokrasinin dar kadrolardan oluştuğu ve yaygın ihtisaslaşmanın bulunmadığı bir devlet sistemine sahiptir. Bu yapıda ancak güçsüz birimler üzerinde merkezi hükümet bir otorite ve bağ kurabilir. Osmanlı'da taşradaki birimler, bağımsız olarak ekonomik zenginlikten yoksundu. Oysaki Avrupa'da XI. yüzyıldan itibaren ekonomik zenginleşmenin etkisiyle küçük birimlerin giderek güçlenip bağımsızlaşması sonucunda feodalite doğmuştur. Fakat bir müddet sonra bu feodal birimler, güçlenen merkezi krallıklar tarafından yutulmaya başlamışlardır. Doğru

Akdeniz havzasında ise küçük birimler, güçlenecek bir ekonomik kaynak bulamadılar ve bağımsızlaşamadılar. Osmanlı siyasal yapısında çevre merkeze tamamen bağımlıydı; Osmanlı patrimonyalizminde yerel eşraf ve ayanlar, Avrupa'daki benzerlerinin aksine, toprak üzerinde geniş haklara sahip değillerdi; son olarak, Osmanlı sisteminde özgür kentler bulunmuyordu (Göymen, 2004: 31). Bu nedenle Osmanlı yönetim yapısında taşradaki yerleşim yerlerinin özerkleşerek merkezi idareden ayrı bir belediyeçilik örgütlenmesi oluşturmaları mümkün olamadı.

İlk devirlerde Osmanlı hükümdarları, bir bölgeyi idare etmek için iki yetkili yönetici tayin etmişlerdir. Sultan'ın icrai otoritesini temsil eden bir bey (ilk zamanlarda subaşı), onun yanında da hukuki otoriteyi temsil eden bir kadı tayin edilirdi. Demek ki imparatorluğun ilk kuruluş döneminde kadı'nın bey'den bağımsız olduğu ikili bir denge tesis edilmişti. Ancak ülkenin genişlemesi ile taşra yönetiminde eyalet ve sancak düzeyinde örgütlenmeler ortaya çıktı. Klasik Osmanlı döneminin temel yönetsel birimi sancaktı ve yönetimde sancak temeline dayanan bölümlenme, eyalet birimlerine rağmen XIX. yüzyıla kadar devam etmiştir. Klasik dönemde eyalet bir üst örgütlenmeden çok kontrolcü ve koordinatör işlevli bir birim olmuştur. Örneğin eyalet kadısı bulunmamaktaydı. Eyaletin başında beylerbeyi bulunur, mali işler için de tımar defterdarı ve hazine kethüdası yer alırdı (Ortaylı, 2007: 251-252). Eyalet, aslında vergi düzeni, askerlik, toprakların yönetimi ve güvenlik gereksinimlerini karşılamak için örgütlenmişti (Sönmez, 2003: 10). Osmanlı eyaleti, kendine özgü bir örgütlenme şeklini yansıtır. Eyaletler bütünüyle merkeze bağlı değildirler, esasen o dönemin ulaşım ve haberleşme olanakları ve merkezi yönetimin yapısal ve örgütsel özellikleri buna uygun değildir. Modern anlamda bir merkeziyetçilik olmamakla beraber, bir adem-i merkeziyetçiliğin de olduğu söylenemez. Çünkü eyaletlerin ne tüzel kişiliği ne de seçilmiş karar ve yürütme organları mevcuttu (Nadaroğlu, 2001: 177).

Sancak kamu hizmetleri bakımından temel birim ve tımar sistemine dahil olan idare birimi olmuştur. Sancakların başında ise sancak beyi bulunmaktadır ve sancaklar da kazalara ayrılmıştır. Her kazada birbirinden bağımsız subaşı ve kadı görev alırdı. Subaşı'nın yönettiği kazaların alt kademesinde de tımarlı sipahilerin bulunduğu köyler yer almaktaydı. Beylerbeyi hassı, sancak beyi hassı, zeamet ve sipahi tımarları, bu taşra yönetim sistemini finanse eden gelir kaynaklarıydı. Zira

geleneksel devlet, birçok hizmeti sunmakla birlikte, vergi toplamak ve maaş ödemek gibi faaliyetleri yapamazdı. Ayrıca Osmanlı geleneksel taşra yönetim anlayışının, Batılı anlamda yerel yönetimlere yabancı olduğunu ve XIX. yy.'ın başlarına kadar halkın yönetime katılmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirmedigini ifade edebiliriz (Görmez, 1997: 86). Beylerbeyi, sancakbeyi, subaşı, kadı ve sipahilerden oluşan yönetsel yapı, geleneksel devlet anlayışı içinde görece merkezci olarak ifade edilebilen bir yapıydı.

Günümüz kaymakamlık konumu, Osmanlı'nın geleneksel kaza yönetim yapısında, askeri, mülki ve mali yetkilere sahip "subaşı" ile mülki ve yargısal yetkilere sahip "kadı" mevkilerinde kökenini bulmuştur.

Kadı, sancak ve kaza düzeyinde görev alan ve padişah beratı ile atanan bir görevlidir. Terfisi ve çeşitli yerlerde görev yapma yöntemi, Osmanlı yönetsel yapısında geniş bir memuriyet hiyerarşisi olduğunu göstermektedir. Kadı, yargısal görevine ek olarak mülki, beledi ve askeri alanlarda da yetkilidir. Kadı askeri ve mülki görevleri itibariyle beylerbeyinden çok müstakil sayılamazdı. Ancak mahkemesinin vakıflar ve medreseler üzerindeki denetiminde bağımsız olduğu görülmektedir. Osmanlı taşrasında kadı, defterdar ve beylerbeyi/sancakbeyi idarece birbirini dengeleyen üç unsur olmuştur.

Klasik Osmanlı şehir idaresinde, beledi ve mülki yönetim işlevleri birbirinden ayrılmamıştır. Kadı şehrin yargı mercii, asayişin amiri, vakıfların denetçisi, beledi hizmet ve kolluk görevleri amiridir. Kadıya bağlı ve yeniçeri ocağı mensubu zabıt ve görevliler, genel güvenlik, temizlik ve imar nizamına kadar çeşitli alanlardaki kolluk görevlerini yerine getirirlerdi. Kadı, merkezden gelen emirleri ahaliye tebliğ, vergi tevzii gibi görevlere de sahipti. İstanbul kadısı doğrudan Bab-ı Ali'ye bağlıydı. Vilayetlerdeki kadılar o yerin beylerbeyi ve sancakbeylerinden bağımsızdı.

Osmanlı kent yönetiminde yerel hizmetlerden sorumlu olan kadılar, muhtesib, din görevlileri (imam ve papazlar), kocabaşı, mimarbaşı, esnaf ve lonca teşkilatı ve vakıflarla ilişkili olarak görevlerini icra etmekteydi. Esnafı denetleme, tüketim maddelerine narh koymak ve narh tespiti, tartı ve ölçü aletlerini kontrol, gıda güvenliğini sağlama, fiyat denetimi, temizlik kontrolünü muhtesib ünvanlı yardımcılarıyla yapar; altyapı tesislerini, bu hizmeti gören vakıfları ve imar nizamını korumayı, uzman bir görevli olan mimarbaşı ile yürütürdü. Klasik Osmanlı şehir

yönetiminde çarşı güvenliği ve temizliği esnaf ve lonca teşkilatınca sağlanır; eğitim, sağlık ve sosyal yardım, altyapı tesis ve hizmetleri vakıflarca yürütülürdü. Osmanlı kentinde her mahalle, çeşmesi, camisi, hamamı, mektebi ve külliyesi ile birlikte sosyal, kültürel ve yönetsel bir birimdi ve mahalledeki doğum-ölüm, evlenme, boşanma, nüfus hareketleri, yardımlaşma işleri mahallede kadı'nın temsilcisi olan imamlar tarafından yürütülürdü (Sönmez, 2003: 12-13). Kadının adli, mülki, mali ve beledi görevleri 1826 yılına kadar devam etti. Yeniçeriliğin kaldırılmasından sonra kadı'nın kontrolcü işlevlerini yerine getirecek imkanı ve iktidarı ortadan kalktı. 1826 yılında başkentte İhtisab Nazırlığı, eyaletlerde ihtisab müdürlükleri kuruldu. Şehirlerin kolluk ve beledi fonksiyonları, vergi tahsili bu müdürlüklere verildi. Kadı yargı mercii, noter ve vakıf denetçisi konumuna düştü. 1836'da kurulan Evkaf Nazırlığı'nın vakıf işlerini yüklenmesiyle, kadılar sadece yargı mercii olarak kaldı. İhtisab müdürlüklerinin görevi, 1846'da Zabtiye Müşiriyeti, 1845'te Polis teşkilatı kurulunca, yalnızca narh işleri ve esnaf kontrolü ile sınırlandı; modern belediye idarelerinin kurulmasıyla işlevini tamamen kaybetti.

Klasik Osmanlı yönetiminde her sancak, kazaya tekabül eden subaşılıklara ayrılmıştı. Subaşı, beylerbeyi ve sancakbeyleri tarafından ve onlara bağlı memur olarak tayin edilirdi. Beylerbeyi ve sancakbeyi tayin mektubunu kadıya bildirir ve bu durum sicile kaydolurdu. Subaşının iki temel görevi vardı. Birincisi, vergi toplama ve mali görevlerdir. İkincisi ise kolluk görevidir. Kolluk aslında kadı'nın görevi olmakla birlikte, subaşı bu görevi kadı adına yerine getirirdi. Kadı'nın hükümleri ile merkezden gelen emirleri uygulamak, suçları önlemek, suç işleyenleri takip etmek, yakalamak ve kovuşturmak ve kadının suçlu görüp hüküm verdiklerini cezalandırmak onun görevidir. Subaşı, adli polis, en yüksek emniyet görevlisi ve infaz memuru gibi işlevleriyle Osmanlı kadısının en başta gelen yardımcısıydı (Ortaylı, 2007: 284-285).

Osmanlı eyalet yönetiminde kadı-subaşı işbirliğine dayalı kaza yönetim yapısı Osmanlı Devleti'nin son döneminde değişime uğramıştır. Klasik Osmanlı döneminde otorite ve denetimin sağlanması için eyalet yönetiminin olabildiğince küçük birimlere ayrılması esastı. Dar denetim çevresi olarak belirlenen kaza, katı bir merkeziliğin aracıydı. Klasik Osmanlı döneminde (XVI. ve XIX. yy. arası), görece özerk yapısı olan eyaletler kapsam dışına alındığında, tipik taşra örgütlenmesi kaza-

sancak-beylerbeylik (eyalet) yapılanması şeklindeydi. Klasik Osmanlı döneminde temel yönetim birimi sancak olmuş, Tanzimat'tan sonra yerini vilayete bırakmıştır. Bu dönemde eyaletler, denetim ve eşgüdüm görevlerini yapan destek birimleri olmuş, sancak ise kamu hizmetlerinin görülmesinde temel birim işlevini üstlenmiştir. Klasik dönem askeri komutanlık ile mülki amirlik görevlerinin birleştiği bir dönemdir. Tanzimat'tan sonra sivil eğitim kurumlarının faaliyete geçmesiyle askeri, mülki ve mali görevler birbirinden ayrılmıştır (Ortaylı, 1976: 7–22).

Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesinden önce kaza yönetimine ilişkin olarak II. Mahmut döneminde kadıların sadece şeri yargı işlerinde yetkili sayılmasıyla, yönetim ve güvenlik işleri tamamen vali ve mutasarrıflara bırakılmıştır (Sencer, 1992: 76).

4.1.2. Tanzimat Sonrası Dönem (1839-1921)

Bu bölümde Tanzimat Fermanı'nın ilan edildiği 1839 yılından, imparatorluğun yıkıldığı, ulusal kurtuluş savaşı ve yeni cumhuriyetin temellerinin atıldığı 1921 Anayasası dönemine kadar olan 82 yıllık dönem incelenmiştir. Bu dönemde imparatorluğun taşra yönetim yapısı, Tanzimat Fermanı'nın ilan edildiği 1839 ile Vilayet Nizamnamesi'nin yürürlüğe girdiği 1864 yılları arasındaki dönem ile 1864 yılından 1921 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği yıl arasındaki dönem olmak üzere iki temel başlık altında incelenmiştir.

Tanzimat dönemi, Tanzimat Fermanı'nın ilan edildiği 1839 yılında başlayıp I. Meşrutiyetin ilan edildiği 1876 yılında sona eren bir dönemdir. Ancak Türkiye'nin taşra örgütlenmesinin yapısal ve işlevsel durumunda önemli değişikliklerin olduğu dönem, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlayan ve İmparatorluğun yıkılmasına kadar devam eden yaklaşık 57 yıllık dönemdir. Bu nedenle devletin taşra yönetimine ilişkin tasniflendirme yapılırken 1839-1876 yıllarını kapsayan ve Türk Anayasal tarihinde Tanzimat dönemi olarak adlandırılan dönem tek başına değerlendirme konusu yapılmamıştır. Bunun yerine Tanzimat sonrası dönemin ilk evresi olarak, klasik Osmanlı yönetim yapısından Napolyoncu Fransız yönetim yapısına geçiş dönemi olarak 1839-1864 yıllarını kapsayan çeyrek asırlık dönem ele alınmıştır.

Tanzimat'ın ilan edilmesinden sonraki dönemde devletin merkezi idarenin bakanlıklar şeklinde teşkilatlandığı ve taşra idaresinde ise eyalet, sancak (liva), kaza

şeklinde hiyerarşik bir örgütlenmenin esas alındığı dönemdir. Taşra idaresinde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile birlikte eyaletlerin bölünerek vilayetlere dönüştüğü ve vilayetlerin merkezi idarenin taşradaki en üst yönetim kademesi olarak düzenlendiği dönem başlamıştır. Bu dönemde Fransız tipi taşra örgütlenmesi vilayet, liva, kaza, nahiye olarak yeniden şekillenmiştir. Merkezi idarenin taşra yönetim düzeylerinin dar alanda örgütlenmiş, yukarıdan aşağıya katı bir hiyerarşik yönetim ve denetim zincirinin parçaları olarak düzenlenmesini ihtiva eden modern Fransız tipi taşra örgütlenmesinin kapsamlı ilk hukuksal çerçevesi 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesidir. 1864 tarihli Nizamname, Türk taşra yönetiminde bir milat olarak alınmıştır. Bu nedenle Tanzimat sonrası dönemin ikinci aşaması olarak, 1864-1921 tarihleri arasındaki kesit vurgu yapılacak önem ve değerdedir.

4.1.2.1. 1839-1864 Yılları Arası Dönem

Osmanlı taşra yönetiminde sarsılan merkezi otoriteyi yeniden kurmak, devleti mali, idari ve adli alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturmak için, 1839 yılından sonra bir dizi yönetsel reform düzenlemelerine girişildi.

Tanzimat dönemi, Osmanlı modernleşmesinde askeri alandaki yeniliklerin yeterli gelmeyeceği düşüncesinden hareketle adalet ve eşitlik ilkesine dayalı ve yasalara göre belirlenmiş bir yönetim anlayışını yerleştirmeye çalışmıştır. Taşrada otoriteyi ve halkın yasalar ve idare önünde eşitlik ve güvenliğinin tesisini hedefleyen Tanzimat döneminde Avrupa örneğine uygun bakanlıklar kuruldu ve sadrazamlık makamı başvekalete çevrildi (Tanör, 1998a: 97-98).

Tanzimat Fermanı'nın ilan edildiği 1839 yılından Vilayet Nizamnamesi'nin yürürlüğe girdiği 1864 yılına kadar, imparatorluğun taşra örgütlenmesi eyalet, sancak (liva) ve kazadan oluşmakta; eyaletlerin başında vali, herhangi bir eyalete bağlı olmayan liva (sancak) başında mutasarrıf, eyalete bağlı livaların (sancak) başında mirmiran ya da kaymakam, kazaların başında ise müdür ya da mütesellimler bulunmaktaydı. Tanzimat'ın ilk yıllarında devlet yönetimi taşra örgütlenmesinde 35 eyalet, 142 sancak ve 1320 kazadan oluşmaktaydı. 1864 Nizamnamesi ile eyaletler vilayetlere dönüştürülmüş ve vilayetler için son derece geniş bir çevre belirlenmiştir. Osmanlı idare yapısının bu yeni genel görünümü karşısında, yabancı gözlemciler, Osmanlı vilayeti için eyalet anlamında "province", buna karşılık liva (sancak) için de

“département” sözcüğünü tercih etmişlerdir (Nalbant, 2012: 141-142). Dolayısıyla sancak, Osmanlı Devleti’nin ilk ve ana yönetim birimi olmuştur.

Yeni mülki bölünmeye göre, iki tür sancak yönetim örgütlenmesinin ortaya çıktığı görülmektedir. Birincisi, herhangi bir eyalete bağlı olmayan müstakil sancaklar iken, diğeri bir eyalete bağlı olan sancaklardı. Bunlardan birincisinin başında mutasarrıf, diğerrinin başında kaymakam bulunurdu (İçişleri Bakanlığı, 1972: 9-10). 1864 Vilayet Nizamnamesi ile liva (sancak) yöneticisi konumunda olan kaymakamların, merkezi yönetimin daha alt kademesi olan kazaların başına getirilmesi uygulamasına geçilerek, kaymakamlık konumunun yönetim düzeyi düşürülmüştür (Çimen, 2005: 25). Yani Tanzimat sonrası dönemde, 1864 tarihine kadar kaymakamlık, eyaletlere bağlı livaların başında yer alan ve eyalet valisinden sonra gelen üst düzey bir konum olarak gözükmektedir.

Tanzimat’la birlikte taşrada vergi toplanmasında kullanılan iltizam yönteminden vazgeçilerek, mültezimlerin yerine “muhassıl” denilen geniş yetkili memurlar atandı. Bu değişiklik, vergi toplama yetkisini daha önce elinde tutan yerel güç odakları olarak “ayanın” taşra yönetimindeki rollerinin azaltılmasına yönelik bir girişim olarak ortaya çıkmıştır (Tanör, 1998a: 113). Ayrıca Osmanlı taşra idaresinde tek kişiye dayalı karar usulünün yerine meclislere dayalı bir örgütlenmeye geçilmesi söz konusu olmuştur (Nalbant, 2012: 131-135). Vali, mutasarrıf ve kaymakamın artık karar yetkisini meclisler ile paylaşma zorunluluğu, aslında yerel güç odakları olarak ayanların sisteme entegre edilmesinin de bir aracıydı.

1856 Islahat Fermanı’ndan sonra yayınlanan 22 Eylül 1858 tarihli Vülatı İzam ve Mutasarrıfını Kıram ile Kaymakamların ve Müdürlerin Vezâifini Şamil Talimat ile kaymakamların görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Kaymakamın liva (sancak) sınırları içerisinde kanun, nizamname ve emirleri uygulamakla görevli olduğu, sancak içinde bulunan mahkemelerin ve meclislerin, kaza müdürlerinin ve diğerr memurların hakkaniyet üzerine görev yapmalarını sağlamakla sorumlu bulunduğu belirtilmiştir. Sancağın emniyet ve asayişinden sorumlu olan kaymakamın, sancak içinde bulunan memurların teftiş ve gözetimi ile devlet gelirlerinin zamanında tahsilinin ve mültezimlerin ferman hükümlerine göre görev yapmalarının sağlanması ile de yetkili olduğunu görüyoruz. Herhangi bir eyalete bağlı olmayan sancak veya livalar bir tarafa bırakıldığında, eyalete bağlı

livaların başında bulunan kaymakamların, sancak veya yeni adıyla liva ölçeğindeki mahkemeler ile kaza ve daha alt düzey yönetim birimlerinin yöneticilerinin ve meclislerinin hakkaniyet içinde faaliyette bulunmalarını temin etme görevinin olması, kaymakama önemli bir mülki ve yargısal otorite sağlamıştır. Bu durum, mülki bir görev olması gereken kaymakamlığın, klasik dönemdeki kadılık mevkie kadar olmasa da, halen adli merciiler üzerinde de bir gözetim öngördüğünü göstermektedir. Kaymakamın “sancak (liva) ölçeğinde mahkemelerin hakkaniyet çerçevesinde yargısal faaliyette bulunmalarını sağlama görevi” günümüzdeki, yönetsel ve yargısal mercilerin birbirinden bağımsız olması gerektiği ilkesine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

4.1.2.2. 1864-1921 Yılları Arası Dönem

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı taşra yönetiminde Fransız “départemente” sistemi benimsenmiştir. Vilayet teşkilatının başında vali bulunmaktaydı ve Tanzimat’la birlikte valilerin askeri yetkileri alınmış, bu görev imparatorluğun Anadolu, Rumeli ve Arabistan topraklarına yayılan altı tane ordunun müşirlerine bırakılmıştır. Ülkenin altı ayrı ordu bölgesine ayrılmasıyla vilayet yöneticilerinin mülki amir durumuna gelmeleri sağlanmıştır.

Tanzimat hareketinin ortaya çıkardığı merkezilik eğilimi, Osmanlı eyalet yönetimini üç ana biçimde etkilemiştir. Birinci olarak, mali alanda yeni bir teşkilatlanmaya gidilmiştir. Maliye nezareti kurulmuş, ilk aşamada eyalet düzeyinde atanan muhassıllar ve muhassıl meclisleri aracılığıyla vergi tahsilatına çalışılmış, ancak daha sonra defterdarlık teşkilatı kurulmuştur. Defterdar, bu süreçte, vilayette merkezi hükümet tarafından atanan diğer memurlardan daha farklı ve bağımsız bir konumda olmuştur. İkinci olarak, mahalli kişi, zümre ve kümelerin devlet yönetimini etkileme sürecinin düzgün, hızlı ve eşitlikçi biçimde işlemesi için her bir taşra yönetim düzeyinde idare meclisleri kurulmuştur. İdare meclislerine ek olarak, vilayet idaresine ve yargı mercilerine yardımcı olmak üzere ziraat (tarım), sağlık, maarif (eğitim) ve nafia (bayındırlık) gibi uzmanlık komisyonları da kurulmuş; yerli halkın temsilcilerinin yer aldığı bu sistemde yöneticilerin etki ve denetimini kolaylaştırmak

amaçlanmıştı. Vilayetlerde ve livalarda teşekkül eden bu kurullar, yöre halkının merkezi idarenin temsilcilerine yardımcı olması amacı yanında, mahalli ileri gelenlerin de dini, etnik veya başkaca bir gerekçeyle ayrılıkçı eğilimlerini azaltma ve merkezi idare ile bütünleşmelerini sağlama amaçlarını da taşımaktaydı. Üçüncü olarak, merkezin yönetsel etkisini artırmak için eyaletlerin fizik sınırları daraltılmıştır. Devrim Fransa'sı gibi dar alanda teşkilatlanan, sayıca çok, hacimce küçük, paraca güçsüz yönetim birimleri müessir ve katı bir merkezcilik için en uygun tabandır (Ortaylı, 2007: 496). Eyaletler daraltılarak vilayetlere, sancaklar livalara dönüştürülmüş; vilayette vali, livada mutasarrıf ve kazada kaymakam en yetkili mülki amir konumuna getirilmiştir. Köylerde ise muhtarların seçimle göreve gelmesi esası benimsenmiştir. Her vilayet, liva ve kazada yöneticiye bağlı bir meclis-i idare'nin, vilayette ayrıca bir meclis-i umumi'nin teşkili öngörülmüştür. Ayrıca 1871 Vilayet Nizamnamesi ile de kaza ile köy arasında, köyler ve çiftliklerin bir araya gelmesinden oluşan nahiye'nin kurulması öngörüldü. Nahiye müdürünün yönetiminde, kendi görev alanına giren köylerin ihtiyar meclislerince gönderilen üyelere oluşan, nahiye düzeyinde bir meclis de oluşturulmuştu. 1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi'nde ise nahiye meclisinin seçimle belirlenmesi yanında, nahiye müdürünün de nahiye halkınca seçilmesi düzenlenmişti. Bu nizamname, nahiye'nin tüzel kişilik kazanması ve halkın seçtiği karar ve yürütme organlarından oluşmasını öngören birinci girişimdir. Nahiye'nin yerel yönetim olarak yapılandırılmasına ilişkin ikinci girişim ise 1921 Anayasası olacaktır.

Klasik Osmanlı taşra idaresinde; beylerbeyi, sancakbeyi, subaşı ve sipahi, komuta zinciriyle birbirine bağlı yöneticilerdi; ancak o dönem koşullarında etkin ve ayrıntılı bir denetim mekanizmaları bulunmamaktaydı. Yeni yönetim yapısında üstler, astların karar, fiil ve işlemlerini denetleme, onaylama ve geri çevirmede etkili olmuşlardır. Bu durum, sınır ve sorumlulukları belli bir yöneticiler hiyerarşisinin oluşmasına olanak vermiştir.

1871 tarihli Nizamname, 15 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı adlı yasaya kadar yürürlükte kaldı. Yeni yasa ile valiler güçlendirildi. Yasa'nın birinci kısmı il genel yönetimine ilişkin düzenlemeler içermekteydi, ikinci kısmı ise 1987 tarihli ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Yasası yürürlüğe girinceye kadar il'in yerel yönetim birimi olarak organik kanunu olma

özelliğini korumuştur. Yasa kapsamında vilayet merkezlerinde valinin yanında yardımcısı, mektupçu, defterdar, jandarma alay komutanı, naib, müftü, maarif, nafia, ziraat, polis, evkaf, nüfus, sıhhiye ve yabancı işler müdürü olmak üzere il şube müdürlerinin görev ve yetkileri belirlendi. 1913 tarihli Yasa'da, vilayet idare meclisi ve vilayet genel meclisi de varlığını korudu. Vilayet merkezinde merkez kazası oluşturuldu ve kaymakam ataması yapıldı (Sönmez, 2003, 22). 1913 tarihli Yasa, il'e tüzel kişilik tanıdı ve vilayeti mahalli idare birimi olarak gelir kaynaklarıyla donattı. Böylece il ölçeğinde genel ve yerel yönetim teşkilatlanması sağlanmış oldu (Eryılmaz, 1997: 53; Nadaroğlu, 2001: 182).

1876 Anayasası illerin yönetiminde iki ilkeden söz ediyordu. Bunlardan biri tevsii mezuniyet (yetki genişliği), diğeri ise tefrik-i vezaif (görevler ayrılığı) olarak adlandırılmıştı.⁹ Yeni Anayasa döneminde illerin yönetimine ilişkin bu iki yeni ilke, "Teşkili Vilayat Kanunu" adıyla hazırlanmış bir yasa ile düzenlenecekti. Ancak Mebusan Meclisi'nin 1878 yılı başında kapanması nedeniyle yürürlüğe girememiştir (Güler, 2011: 250). Türk yönetim bilimi yazınında tevsii mezuniyet (yetki genişliği), merkezden yönetimin bir şekli, tefriki vezaif (görevler ayrılığı) ise yerinden yönetimin tanımı olarak benimsenmiştir.

Osmanlı döneminde bazı düşünürlerce görevler ayrılığı olarak bilinen tefriki vezaif ilkesi ülke bütünlüğünün korunmasında sakıncalı bulunmaktaydı. Bu ilkeyi il, ilçe ve nahiyelerde uygulamanın siyasal birliğin dağılması anlamına geleceğini ifade eden görüşler bulunmaktaydı (Güler, 2000: 14-29). Bu katı merkezîyetçi anlayış, yerel nitelikli görevlerin ayrılarak yerel yönetimlere devredilmesi gerektiğini ortaya koyan çağdaş yönetim yaklaşımlarının Türkiye'de gelişimini engellemiştir.

1913 yılında yapılan "İdare-i Umumiye-i Vilayat Muvakkat Kanunu"nın ilk bölümü, 1876 Anayasası'nda yer verilen iki ilkeden biri olan "tevsii mezuniyet" ilkesi temelinde iş görece il genel yönetimine, ikinci bölümü "tefriki vezaif" ilkesince iş görece il özel yönetimi yapısına ayrılmıştır. İl genel yönetimi (idare-i umumiye-i vilayat) başlıklı ilk bölüm 1929 yılına, il özel yönetimi (idare-i hususiye-i vilayat) başlıklı ikinci bölüm ise 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1913 sistemine göre yetki genişliği, merkezi yönetime ait karar ve yürütme yetkisinin

⁹ Madde 108: "Vilayatin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezayıf kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır."

bir bölümünün bu yönetimin bir alt kademesindeki memurlara devri demektir. Fransızca karşılığı “deconcentration” olarak ifade edilen bu ilkede, yetkinin devredildiği kademe ilin genel yönetiminden sorumlu olmaktadır. Görevler ayrılığı ilkesi ise merkezi-genel görevler ile yerel nitelikli görevler arasında bir ayrım yapılması gerektiğine ilişkindir. Yerel nitelikli görevler yerel halkla ilgili ve halkın seçeceği temsilcilerden oluşan ayrı bir yapı tarafından yürütülecektir.

1913 tarihli vilayet yönetimine ilişkin muvakkat kanun ile iki ilke arasındaki ayrım oldukça netleştirilmekle birlikte, merkezi-genel görevleri üstlenmiş olan il genel yönetimi, merkezi yönetimin atadığı memurlardan oluşmakla beraber; faaliyetlerini bir idare meclisi vasıtasıyla yürütecektir. Bu meclisin adı daha sonra il idare kurulu adını almıştır. Atanmış memurların ağırlıkta olduğu idare meclisinde ruhani cemaat liderleri ile seçilmiş üyelerin de yer alması öngörülmüştür. Bir görüşe göre 1913 düzenlemesi bu yönüyle il genel yönetimini yalnızca memurlara bırakmamıştır (Güler, 2011: 252). Dini cemaat liderleri dışında seçimle idare meclisi üyesi olanlarda mülk ve servet sahiplerinin öne çıktığı görülmektedir. 1926 tarih ve 714 sayılı Yasa ile mülk sahipleri ile din adamları, il ve ilçe idare meclislerinden çıkarılmışlardır.

Tanzimat sonrası dönem, özellikle 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri düzenlemeleri ile birlikte merkezci ilkelere dayanan çağdaş vilayet yönetimini getirmiş; bu dönemde vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy biçiminde ortaya çıkan yönetim kademelenmesi uygulamaya geçmiştir. Vilayette vali, livada mutasarrıf ve kazada kaymakam en üst mülki amir konumunda olmuş, her bir yönetim kademesinde ruhani reisler, kamu görevlileri ve seçimle gelen üyelerden oluşan idare meclisleri oluşturulmuştur. İdare meclislerinin yetki ve konumlarının sembolik kaldığı bu yönetim yapısı içinde yeni Osmanlı taşra yönetiminde her üstün ast kademenin karar ve eylemlerini onaylayıp denetlediği oldukça hiyerarşik ve merkezci bir örgütlenme modeli ortaya konmuştur.

Tanzimat sonrasında iki önemli dönemde siyasal iktidar mücadelesinin doğal bir sonucu olarak, Osmanlı taşra yöneticisi geniş yetkilerle donatılmıştır. II. Abdülhamit döneminin örgütlü bir otokrasiye geçiş dönemi ile II. Meşrutiyet’in Tek Parti anlayışına dayalı İttihat ve Terakki dönemindeki siyasal kültür, bu durumu zorunlu kılmaktaydı. Ulaşım sisteminin yetersiz ve yönetim hiyerarşisinin

tabanındaki köylerin dağınık ve birbirinden kopuk oluşu, yetkilerin taşra yöneticilerine merkezden aktarılmasında abartılı bir durumu karşımıza çıkarmıştır. İttihat ve Terakki yönetiminin, taşra yöneticisine tek parti temsilciliğini de eklemesiyle; taşra yöneticisi siyasal işlevlerle de donatılmış oldu. Her iki dönemin temel yönetim anlayışını gerçekleştirmek üzere, vilayet sınırlarının daraltılması, liva ve kaza örgütlenmelerinin de buna uygun düzenlenmesi sonucunda dar fizik alanda merkezci denetim ve otoritenin tesisi hedeflenmiştir. Dar alanda örgütlenen yönetim birimleri, etkin ve katı bir merkezcilik için en uygun tabanı oluşturmuştur (Ortaylı, 1976: 21).

Tüm feodal toplumlarda yönetsel ve siyasal işlevler özdeştir. Aristokrasi, hem siyasal kararları alır hem de yönetim faaliyetini yürütür. Klasik Avrupa feodal yapısı gibi olmamakla birlikte klasik Osmanlı düzeni de siyaset-yönetim özdeşliğine örnek verilebilir. Tımar düzeninin desteklediği yönetici sınıf, Saray’a bağlı olarak karar alıcı ve yönetsel uygulayıcı konumundaydı. Öte yandan feodal yapının çözülmeye başlaması, siyaset-yönetim özdeşliğini hemen çözmez; siyasal ve yönetsel işleri yürüten sınıfsal tabanı değiştirir. Bu süreçte örneğin Fransa’da, burjuva sınıfının bürokraside yer tutmasıyla birlikte, feodal aristokrasi ile orta sınıf temsilcileri yönetim aygıtında birlikte yer almışlardır. Söz konusu feodal çözülüş sürecinde Osmanlı toprak düzeninde, tımar sisteminin çökmesiyle birlikte eyalet idaresindeki yönetici sınıfın yanında “ayan” adı verilen feodal yapıların ortaya çıktığını; ancak ardından gelen yönetsel reformlar ile Osmanlı’nın, Fransız merkeziyetçi yapısına öykünme girişimleri ile taşra yönetiminin yeniden şekillendiğini ifade edebiliriz. Burada bilinmesi gereken, siyaset ve yönetim arasındaki işlevsel farklılaşmanın ancak kapitalist bir toplumda ve burjuvazinin kesin egemenliği söz konusuysen belirecek bir olgu olduğudur. Siyasal tercihleri belirleyen parlamento yapısının yerleşmesiyle, yönetimin karar almadaki rolü bağımlı duruma gelecektir. Fransa’da devrimden sonra, aristokrasi ve ruhban dışındaki toplum kesiminin burjuvazi önderliğinde ortaya koyduğu parlamenter yapı ve gelenek, yönetimin siyaset kurumunun etki ve denetimine girmesi sürecini hızlandırmıştır. Oysaki Osmanlı son üççeyrek yüzyılında (özellikle de 1876 Parlamentosu ve sonrası dönemde), bu denli önemli bir ekonomik gelişmişliği ve onun doğurduğu burjuva sınıfını yaratamamıştır. Osmanlı’da XIX. yüzyılın ortalarından itibaren orta sınıfların gelişmeye başladığı

görülse de, yönetimi belirleyecek güce hiçbir zaman ulaşacak bir burjuvazi doğmadı. Parlamento ve yerel yönetim kurumları, Batı'nın emperyalist müdahalelerini önlemek amaçlı oluşturuldu. Ancak son dönemde Batı tipi eğitim kurumlarında yetişmiş asker-sivil bürokrat kesim, Batı tarzı ideolojik değerlerle devleti ve yönetimi reforme etme çabasında olmuştur. Osmanlı'nın son üç çeyrek yüzyılında devam eden bu çaba, Cumhuriyetin ilk döneminde de etkili olmuştur. İttihat ve Terakki ile Cumhuriyet Tek Parti yönetimi, merkez ve taşra yönetim yapısında siyaset-yönetim özdeşliği içindeki anlayış ve kültürü devam ettirmiştir.

4.2. GEÇİŞ DÖNEMİ (1921-1924)

Ulusal kurtuluş savaşının devam ettiği olağanüstü koşullarda I. TBMM tarafından kabul edilmiş olan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 3 yıllık kısa bir uygulama dönemine sahip olmakla birlikte, ortaya koyduğu ilkeler ile geleneksel Osmanlı taşra yönetim anlayışından önemli bir kopuşu ve farklılaşmayı ortaya koyması bakımından incelenmeye değerdir. Aslında Cumhuriyet dönemi taşra yönetim tarihini 1921 Anayasası ile başlatmak doğru olacaktır. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun maddelerinin yarısından fazlası taşra yönetimine ilişkindir. Bu Anayasanın getirdiği sisteme göre livalar kaldırılarak, vilayet, kaza ve nahiye adlarıyla üçlü bir taşra yönetimi oluşturulmuştur.

Anayasa'nın 3. maddesine göre Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Hükümeti "Büyük Millet Meclisi Hükümeti" unvanını taşır. Böylece TBMM hükümet sistemi ve kuvvetler birliği ilkeleriyle yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kendinde toplayarak merkezi yönetimin başı konumuna gelmiştir. Bununla beraber, TBMM, İcra Vekilleri Heyeti'nin hiyerarşik amiri konumundadır. İcra Vekilleri de yönetimlerindeki dairelerin hiyerarşik üstü olmakla birlikte TBMM'nin memurudurlar (Yayla, 1982: 119).

Merkezin taşra örgütlenmesi ise Anayasa'nın 10. maddesiyle düzenlenmiştir. Buna göre Türkiye coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler bakımından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar da nahiyelere ayrılmaktadır. Vilayetler valiler, kazalar kaymakamlar, nahiyeler ise nahiye müdürleri tarafından idare olunur. Vilayetler ve nahiyeler kendi hususi hayatlarında özerkliğe sahip tüzel kişilikler olmaları

dolayısıyla, hem merkezi hem yerel yönetim birimleri olarak ikili fonksiyon üstlenmektedir. Fakat kazaların tüzel kişiliği yoktur ve “yalnız idari ve inzibati cüz olarak” (md. 15) kabul edilmektedir (Berber, 2001: 72). Kazaların idaresinden vali emrinde olan ve TBMM tarafından atanan kaymakam sorumludur. Vali kazalarda kaymakamın hiyerarşik amiri olmakla birlikte, nahiyelede nahiye müdürleri ve vilayetlerde ise vilayet şurası reisleri üzerinde böyle bir yetkisi bulunmaz. Bunun sebebi bu iki organın seçimle işbaşına gelmesidir.

1921 Anayasası 24 maddelik metnin 14 maddesini yerel yönetimlere ayırması ve yönetim yapısının temelini yerel yönetimlere dayandırmasıyla Türkiye Cumhuriyet tarihinde bugüne kadar yapılan anayasalar arasında hem nitelik hem nicelik olarak yerel yönetimlere en fazla yer veren anayasa olma özelliğini korumaktadır. Merkezîyetçiliğin istisna, yerinden yönetimin asıl olduğu bu sistemde, organları seçimle belirlenmiş yerel yönetimlerin icrai karar alma yetkisini ve yerel özerkliği öngörmesiyle Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, bir “yerel katılım ve yerel demokrasi belgesi” niteliğindedir (Tanör, 1998b: 263).

Anayasa’nın 11. maddesi ile vilayetler tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip yerel yönetimler olarak öngörülmüş ve devletin egemenlik haklarından kaynaklanan temel yetkilerin dışında kalan evkaf, medreseler, eğitim, sağlık, iktisat, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işleri, vilayet şuralarının düzenleme ve yönetim alanına sokulmuştur. Böylece vilayetin yerel işleri dışında bırakılan hususlar istisnai görülerek, genel olarak her işin yerel olduğu kabul edilmiş ve yerellik ilkesi anayasal güvence altına alınmıştır (Berber, 2001: 76). Vilayet tüzel kişiliğinin organları vilayet şurası, vilayet reisi ve idare heyeti olarak belirlenmiştir. Vilayet şurası doğrudan doğruya ahali tarafından 2 yıl için seçilen üyelerden oluşmakta ve yılda 2 ay süreyle toplanmaktadır. Vilayet şurası adeta mahalli bir yasama organı gibi çalışmakta ve aldığı karar ve işlemler herhangi bir üst birimin iznine ve onayına tabi bulunmamaktadır. TBMM’nin vekili ve temsilcisi olan valinin de böyle bir idari vesayet yetkisi yoktur. “Vali yalnızca mahalli idareler üzerinde onların vaziyetini tetkik edici, gözetleyici ve umumi vezaif ile mahalli görevler arasında tearuz vukuunda müdahale edici bir pozisyonda olacaktır” (TBMM Zabıt Cerideleri, 1942-1959: 256). Vilayet reisi, şura üyeleri tarafından kendi aralarından seçtikleri icra amiri olarak vilayet şurası ve idare heyeti kararlarının yürütücüsü ve uygulayıcısıdır.

Vilayet şurası reisi ve çeşitli şubeleri yönetecek olan üyelerden oluşan idare heyeti ise, vilayet şurasının kararlarını uygulamakla görevli ve reise yardımcı bir kuruldur. Nahiye, anayasal güvenceye sahip ikinci yerel yönetim olarak 12. maddede hususi hayatında özerkliğe sahip bir tüzel kişilik ve halka en yakın yönetim birimi olarak değerlendirilmiştir. Nahiyelerin, nahiye halkınca doğrudan doğruya seçilen azalardan oluşan bir şurası (madde 18), şura tarafından seçilmiş bir idare heyeti ve nahiye müdürü bulunmaktadır (madde 17-19). Ancak idare heyetinin ve nahiye müdürünün şura üyeleri arasından seçilme zorunluluğu yoktur. “Nahiye Şurasının ve idare heyetinin kazai, iktisadi ve mali konularda var olan düzenleme yetkilerinin derecatı özel kanunlarla belirtilecektir” (madde 20). 1920’ler Anadolu’sunda yerel bir demokrasi girişimi olarak nahiyelere ilişkin özel kanun tasarısı, İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Lahiyası olarak kalmış ve uygulanamamıştır. Ancak bu yasa tasarısının, o dönemin taşra temsilcilerinden oluşan Büyük Millet Meclisi’nin köyün, taşranın ve Anadolu’nun merkeze karşı bir tepkisinin yansıması olarak ortaya çıkması oldukça dikkat çekici ve önemsenmesi gereken bir durumdur (Tanör, 1998b: 265). Belediyelerin ve köy muhtarlıklarının kaldırılmasını öngören söz konusu tasarı ile nahiyeler, geniş bir yönetsel ve mali özerklikten yararlanan Batı Avrupa’nın komün tarzı yerel yönetimlerine benzetilmeye ve dönüştürülmeye çalışılmıştır. Bu tasarı, liva ve kaza merkezlerindeki belediye örgütlenmelerini kaldırmış; nahiye merkezi ve etrafındaki kırsal yerleşim yerleriyle bütünlük gösteren bir yerel yönetim modeli ortaya konmuştur (Akın, 2001: 37). Bu yapıda kaymakamların nahiye müdürleri üzerinde hiyerarşik bir amir olmaları öngörülmemiştir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 21. maddesi, nahiyelerin bir veya birden fazla köyden meydana gelebileceği gibi, bir kasabanın da nahiye olabileceğini düzenlemektedir. Her kasabanın bir nahiye olarak kabul edilmesi dikkate alındığında 1921 Anayasası, kasaba ve nahiyeyi tek bir yerel yönetim birimi olarak görmektedir (Yayla, 1982: 127).

Nahiye yönetimine ilişkin yasa tasarısında Nahiye, organları seçimle işbaşına gelen ve devlet taşra örgütlenmesinin temel birimi olarak önemli görev, yetki ve sorumluluklarla donatılmıştır. Söz konusu tasarı kapsamında yerel halkın, merkezi yönetim kuruluşlarının kapısında bekletilmeden nüfus işlemleri, doğum tezkereleri, askerlik ve vergi kayıtlarını gerçekleştirmesi amaçlanmaktadır. “Bu sayede yerel

halkın hükümet kapısında sürünmekten kurtarılması sağlanarak, defterler, ferağ ve diğer tapu işlemleri, intikal muameleleri, ilmühaberler ve şahadetnamelerin tespit ve tanzimi için vesikalar nahiyelede kaydedilecek, köylü muameleleri takip etmek için uzun süre kaza merkezlerinde vakit kaybetmeyecektir. Ayrıca tapu, vergi, nüfus kaydı ve asker alımı gibi işlemlerin ilk aşamaları nahiyelede başlayacaktır (Akın, 2001: 17). Lahiya'nın 52. maddesi ile belediyelerin de kaldırılması öngörüldüğünden, belediyelere özgü geleneksel görevler de nahiyelede bırakılmaktaydı (TBMM Zabıt Cerideleri, 1958). Vilayet ve nahiye, iki önemli yerel yönetim olarak pek çok kamusal işlevle donatılmıştır. Vilayet ve nahiye şuralarının seçilmiş karar organları olarak düzenlenmesi ve önemli kamu hizmetlerini üstlenmesi, dönemin koşullarında fazlasıyla demokratik ve katılımcı bir model öngörmekteydi (Soysal, 2011: 183). Hatta günümüz Türkiye'sinde bile, yerel yönetimlerin bu denli özerk olduklarını ifade etmek mümkün değildir.

1921 Anayasası'nın yerel yönetim yapısı içinde kaza (ilçe) idaresinin tüzel kişilik kazandırılmayan, yalnızca merkezi yönetimin taşradaki yönetim kademesi ve düzeyi olarak kalmış olması, bu geleneğin 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde de devamı sonucunu doğurmuş ve günümüzde ilçe yönetim kademesinin işlevselliğine ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Hatta söz konusu tartışmaların 1921 Anayasası'nı onaylayan Birinci Meclis içerisinde de ortaya çıktığını belirtelim. Yalnızca güvenlik amaçlı ve yönetsel birimlerin eşgüdümü ve denetimini öngören, tüzel kişiliği bulunmayan ilçe yönetiminin bu durumuna çözüm olarak TBMM'de farklı görüşler ortaya atılmıştır. Birinci Meclis'in bazı mebuslarınca, vilayetlerin biraz küçük, nahiyelelerin biraz büyük yapılarak kazaların kaldırılması teklif edilmiş ve bu haliyle kazaların ara yerde bir düğüm ve ukde olacağı, kırtasiyeciliğe sebep olarak eski sistemin bir mikrobi mahiyetinde bulunacağı savunulmuştur (TBMM Zabıt Cerideleri, 1942-1959: 254-256).

1921 Anayasası ile birkaç köy ya da doğrudan bir kasabadan oluşan tüzel kişilik sahibi bir yerel yönetim ve aynı zamanda mülki yönetim kademesi olarak tanımlanan nahiye, ülke taşra yönetiminin tabanını ve temelini oluşturmaktaydı. Nahiye, yerel halkın temsili ile merkezi yönetimin gücünün iç içe geçirildiği bir yönetim birimi olarak düşünülmüştür. 1921-1924 yılları arasında hazırlanan nahiye kuruluşu yasa tasarıları ile "köy birliği" niteliğindeki bucakların birer "commune"

olarak iş göreceği, böylece devlet-köylü ilişkilerini daha çok yakınlaştıracak beklentisi bulunmaktaydı (Güler, 2011: 248).

Meşrutî monarşiden Cumhuriyete geçiş döneminde, 1921-1924 yılları arasında uygulanan Anayasa ile vilayet ve nahiye düzeyinde yerel yönetimlerin özerk bir örgütlenmeye sahip olması ve karar organı olarak şura'ların öne çıkması nedeniyle, bu yönetim yapısını "şuralara dayalı üniter devlet" olarak da tanımlamak mümkündür (Nalbant, 2012: 180). Ama bu şura'lı devletçiklere dayanan yapının federalizme yakın bir model öngördüğü de iddia edilebilir. Ancak bu iddianın aksine 1921 Anayasası'nın asıl amacının, şura'ları ulusal hükümetin bir parçası olarak öngörerek, kongre iktidarlarından devletleşmeye gidecek şekilde şura'ları da içine alan bir yapı kurmayı hedeflediği değerlendirilmelidir.

20 Ocak 1921 tarihli Anayasa'nın, Türk Anayasa Tarihi açısından yerel yönetimlere en çok yer veren anayasa olduğu ifade edilebilir. Tamamı 22 maddeden oluşan Anayasa'nın 12 maddesi il, kaza ve nahiyelere ayrılmıştır. Vilayet, kaza ve nahiye olmak üzere üçlü bir taşra yönetim kademelenmesini öngören Anayasa'da, vilayet ve nahiyelere tüzel kişilik verilmiş, ancak kazalara tüzel kişilik tanınmamıştır.

4.3. CUMHURİYET DÖNEMİ

Osmanlı'nın dar alanda örgütlenmiş yönetim birimlerine dayanan taşra yönetim yapısı, merkezi idarenin taşradaki etkinliğini ve otoritesini sağlayan bir örgütlenme olarak işlevsel olmuştur. Ancak Türkiye'de Fransız Napolyoncu yönetim anlayışına dayanan ve XIX. yüzyılın ortalarından beri süregelen bu anlayış Cumhuriyet'in ilk çeyrek yüzyılında işlevselliğini korumuş, 1950'lerden sonra ortaya çıkan siyasal, toplumsal ve ekonomik değişikliklerle işlevsizleşmiştir. Türkiye'de 1950 yılı, siyasal demokratikleşme sürecinin başlangıcı olarak önemli bir milattır. Bunun yanında, ekonomik kalkınma ve gelişmenin hız kazanmaya başladığı ve bunun devletin yeni işlevler üstlenerek il ve ilçe mülki yönetim yapılarının yetersiz gelmeye başladığı dönemin başlangıcı olması bakımından da 1950 yılı tarihsel gruplandırmada esas alınmıştır. Yani 1950 yılı Türkiye'de ekonomik kalkınma, kentleşme, nüfus artışı, siyasal demokratikleşme gibi dinamiklerin etkisiyle; ekonomik, toplumsal ve siyasal yapıdaki değişim için önemli bir başlangıç anlamı

taşımaktadır. Bu bakımdan Cumhuriyet dönemi taşra yönetimi, tek partili dönem ve çok partili dönem olarak iki temel döneme ayrılmıştır.

4.3.1. Tek Partili Dönem

Cumhuriyet, Osmanlı merkezilik anlayışının dar alanda örgütlenmiş küçük ve güçsüz yönetim birimlerine dayanan taşra yönetim anlayışını devralmıştır. Fransız yönetim anlayışının merkezci yapısı, ekonomik alanda küçük mülkiyete ve küçük üreticiye dayanmaktaydı. Osmanlı'nın son dönemi ve Cumhuriyetin ilk çeyrek yüzyılı, temel amacı “*güvenlik ve düzeni sağlamak*” ile “*vergi ve asker toplamak*” olan bu taşra örgütlenme yapısının işlevsel olduğu bir dönem olmuştur. Öncelikle bu dönemin işlevsel olmasını gerektiren toplumsal ve ekonomik koşullara bakmak gerekmektedir. Devrim sonrasında Fransız yönetiminde küçük mülkiyete ve küçük üreticiye dayanan ekonomik yapıda, devlet, toplumsal değişmeyi hızlandıracak güçlü bir orta sınıfa doğmasına önderlik yapmak ve pazar bütünleşmesini ve uluslaşmayı sağlamak için anti-feodal bir işlev görmüştür. Bonapartçılık olarak adlandırılan bu anlayış, güçlü hükümet, taşrada örgütlü ve egemen bürokrasi ve yenilmez ordu yönetsel araçlarına dayanmaktaydı. Fransa'da devrim sonrası kurulan merkeziyetçi yönetsel yapı, aristokrasi ve ruhban gibi devrim öncesi döneme ait sınıfların taşradaki etkinliklerinin kırılması için de yaşamsal önemde bir araçtı. Osmanlı toprak düzenine baktığımızda, XX. yüzyılın başlarında küçük aile işletmelerinin yaygın olduğunu ifade edebiliriz. 1913 sayımına göre, çiftçi ailelerin % 87'si küçük aile işletmesi olarak örgütlenmişti. Tarım dışı üretim de aynı şekilde, küçük esnafılık olarak örgütlenip yürütülmekteydi. Bu gevşek doku içinde, toplumsal değişimde ve pazar bütünleşmesinde ve de uluslaşmada, merkezi devletin ve bürokrasinin etkin bir rol oynaması gerektiği açıktı (Şaylan, 1976: 28-29). Osmanlı'nın Fransa'dan XIX. yy.'ın ikinci yarısında öykündüğü, merkezi yönetimin taşra örgütlenme yapısı ve anlayışı, Türkiye Cumhuriyeti tarafından da devralınmıştır.

Cumhuriyetle birlikte 1924 Anayasası kabul edilmiş ve parlamenter bir düzen oluşturulmaya çalışılmış; böylece siyaset-yönetim ayrılığının temelleri atılmıştır. Ancak bu temelin üzerine bina çıkılamamıştır. Kısa süreli iki denemeyi dışarıda bırakırsak 1923-1946 arası tek partili bir siyasal yapının ve 1923-1950 arası da tek

parti iktidarının olduğu dönemdir. CHP, esas itibariyle devlet memurlarına dayanan bir siyasal kuruluştur. TBMM'nin 1946 yılına kadarki kadrosunun ortalama %70'i devlet memuru kökenli milletvekillerinden oluşmaktaydı. Bunun yanında yönetim aygıtı da partinin alt örgütü veya yan kuruluşu olarak çalışmaktaydı. İçişleri Bakanı, CHP genel sekreterliği, il valileri ise parti il başkanlığı görevlerini yürütmekteydi. Büyük toprak sahibi ve tüccar gibi giderek güçlenen sınıflar da parti içinde etkinlik mücadelesi vermeye başlamışlardı. Ama CHP, bürokrasinin siyasal örgütü; bürokrasi de CHP'nin yönetsel örgütü durumundaydı. Bu dönemde bürokrasi ve kamu görevlileri, işlevlerini siyaset-yönetim ayrımı gözetmeyen Osmanlı geleneğine uygun olarak sürdürdüler (Şaylan, 1976: 43-44).

Cumhuriyet tek parti rejimi, İttihat ve Terakki'nin merkezîyetçi, devletçi ve otoriter yönetim tarzını devam ettirdi. Taşra yönetiminde halkın temsilcilerine sınırlı düzeyde yetki verilen bu dönemde, bürokratik yönetim aygıtı, toplumu değiştirme ve modernleştirme hedefi doğrultusunda ona egemen olmanın araçlarını kullandı. Vilayet idaresinde, 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat hükümlerinin yürürlükte olduğu bu dönemde, merkezin taşra yönetiminde görev alan vali ve kaymakamlar etkili bir rol aldılar. Tek parti döneminin bir sonucu olarak, parti temsilciliği gibi siyasal işlevlerle de donatılan merkezi idarenin taşra yöneticileri, yerel yönetim kurumları olan belediye ve köyler üzerinde de önemli vesayet yetkilerine sahiptiler.

Bu dönem, belediye ve köy yönetimleri için yasal düzenlemelerin yapıldığı dönem olmuştur. 53 yıl yürürlükte kalmış olan Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayetler Belediye Kanunu, yürürlükten kaldırılarak 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi denetim ve vesayet sistemi de getirilmiştir (Sönmez, 2003: 24; Atauz, 1984: 8; Dündükçü, 1980: 74). Köyler için de 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girmiştir. Organları bakımından doğrudan demokrasiyi andıran bir yapıya sahip olsa da, öz gelir kaynakları olmayan ve merkezi idarenin mali yardımlarına gereksinim duyan bir köy yönetim modeli ortaya çıkmış; bu anlamda köyler, gerçek bir yerinden yönetim birimi oluşturmaya yeterli bir bütçe ve örgütsel yapılanmaya sahip olamamıştır.

Tek parti döneminde merkezin taşra yönetiminde iki düzenleme dikkati çekmektedir. İlk olarak, Cumhuriyet tek parti yönetiminin, mülk ve servet sahipliğine

dayanan seçimle gelmiş üyeler ile dini cemaat liderlerini il ve ilçe genel yönetimi yapısı içinde yer alan il ve ilçe idare kurullarından çıkardığı görülmektedir. 1926 tarih ve 714 sayılı Yasa ile il ve ilçe genel yönetiminde, Osmanlı'dan kalma ve yurttaş katılımını sınırlı düzeyde öngören bu üye yapısından, sivil üyeler çıkarılmıştır. İkinci olarak, Osmanlı döneminden gelen merkezin taşra yönetim yapısı topluca 1929 yılında 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile değiştirilmiştir. Burada da il genel yönetiminin ilkesi kesin bir biçimde yetki genişliği olarak ifade edilmiştir (Keskin, 2009: 302).

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalan bir başka uygulama, devlet yönetim ve hizmetlerinin az sayıda bakanlığa bölünmüş olmasıdır. Bakanlık sayısı ortalama 12 olmuştur. Uzmanlıkları genel olan bakanlıklardan oluşan merkezi idare, taşrada sıkı bir merkezci anlayış içinde il esasına göre örgütlenmiştir. Bu yönetim yapısı 1949 tarihli ve 5442 sayılı, günümüzde de halen yürürlükte bulunan İl İdaresi Kanunu ile hukuki dayanağını ve ifadesini bulmuştur. Oysaki 1949 sonrası dönem, aslında toplumsal ve ekonomik yapıda değişmelerin başladığı ve yönetim sisteminin yeni işlevler edinme baskısını artan ölçüde duyduğu bir dönem olmuştur (Şaylan, 1976: 30). Başka bir ifadeyle, yasal düzenleme yarım asırlık bir gecikmeyle yürürlüğe girmiş, yeni dönemin toplumsal, ekonomik ve siyasal değişimlerinin ilk başlangıç dönemlerine denk gelmiştir.

Bu dönem merkezi yönetimin bütün hizmet ve işlevlerinin mülki idare bölümleri olan il ve ilçe ölçeğinde örgütlenmesini öngörmekteydi. Belli bir yerleşim bölgesinin devlet hizmetlerinden en fazla yararlanabilmesi, özellikle il merkezi ve ilçe merkezi olması koşuluna bağlıydı. Yönetim birimlerinin fizik alanlarının daraltılması, merkezci denetimin etkinliğini artırmak içindi. Ancak mülki bölümlerin temel hizmet birimi olması nedeniyle il ve ilçe olma isteklerinin de toplumsal tabanda fazlasıyla arttığını ifade edebiliriz. Özellikle 1950'lerin ortalarına kadar yerleşim yerlerinin yoğun bir şekilde il olma taleplerinin olduğunu görüyoruz (Şaylan, 1976: 32-33). 1950'lerden sonra ise küçük mülkiyete dayalı, gevşek dokulu toplum yapısının değişmeye başlaması ve devletin işlevlerinin yeni boyutlar kazanması, merkezi yönetimin taşradaki mülki bölümlenmesini işlevsizleştirmeye başlamıştır.

4.3.2. Çok Partili Dönem

Bu dönem iki temel başlıkta incelenecektir. Birinci olarak DP'nin iktidara gelmesiyle birlikte başlayan çok partili yaşam sürecinin ilk 30 yıllık dönemidir. Bu dönemin ilk on yılı 1924 Anayasası'nın, son yirmi yılı ise 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönem olsa da, aradaki farklılıkların merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde, il ve ilçe yönetim yapısında ayrı bir gruplandırmayı gerektirecek boyutta olmaması nedeniyle ve alt dönemler arası farklılıkları da incelemek suretiyle tek bir dönem olarak değerlendirilecektir. İkinci dönem ise Dünya'da ve Türkiye'de siyasal ve ekonomik değişimin yaşandığı 1980'ler milat alınarak, 1980'den günümüze kadar olan dönemde, Türkiye'nin merkezi yönetiminin taşra örgütlenme yapısı ile ilçe yönetiminin incelendiği dönem olacaktır.

4.3.2.1. 1950–1980 Arası Dönem

1950'lerden sonra başlayan değişimi sağlayan etmenler, Türkiye'de demokratik, katılımcı, saydam, hesap verebilir, yerinden yönetilen ve insana odaklanan bir yönetim sisteminin ortaya çıkmasını sağlamaya başladı. İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen dönemde yarışmaya dayalı siyasete geçilmesi ve temsili kurumların oluşturulması, nüfusun çoğalması ve kentleşme, tarımın makineleşmesi, sivil toplumun güçlenmesi, bireysel ve toplu haklara ilişkin taleplerin artması, kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması yönetimde anayasal ve kurumsal değişiklikleri zorunlu kılmaya başladı (Göymen, 2004: 32).

Osmanlı'nın son üççeyreği ile Cumhuriyet'in 1923-1950 döneminde egemen olan dar alanda örgütlenmiş mülki yönetim yapısının, söz konusu dönemlerin ekonomik ve toplumsal yapısına yanıt verdiği açıktı. Ancak toplumsal gelişme açısından belli bir tarihsel işlevi olan bu yönetim yapısı, 1950'lerden sonra hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Küçük mülkiyete dayalı ve gevşek dokulu toplum yapısı değişmiş; büyük tarım işletmelerinin sayısı artmış ve tarım sermayesinin yoğunlaşp merkezileştiği, sanayileşmenin hızlandığı, tarım ve ticaret kesimlerinde kapitalist dönüşümün sağlandığı bir döneme girilmiştir. Güçlenen sermaye sınıfı, devletin denetimini doğrudan doğruya ele geçirmeye yönelmiş ve kamu yönetimini, istediği yeni hizmetleri görmeye zorlamıştır. Karayolları, hava meydanları, limanlar, önemli

sulama tesisleri, enerji üretimi, banka ve sigortacılık, kamu fonlarının kullanımı ve teşvik ve kredi sistemlerinin uygulanması gibi alanlarda devletin işlevlerinde nitel ve nicel bir artış ortaya çıkmıştır. (Şaylan, 1976: 33–34; Tekeli ve Ortaylı, 1978: 122). Yatırımcı bakanlık ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarının, il sınırlarını aşacak şekilde uzmanlığa dayalı bölgesel örgütlenmelerle taşrada teşkilatlandığı bu dönem, il valiliği ve özellikle de ilçe kaymakamlığı sistemini önemli ölçüde etkisizleştirmiştir. Orman Bakanlığı, Devlet Su İşleri, YSE (Yol-Su-Elektrik), Toprak-Su, Toprak-İskan ve Zirai Mücadele Genel Müdürlüğü ve diğer iktisadi devlet teşekkülleri gibi önemli kamu harcamaları yapan kuruluşlar, bölge esasına göre örgütlenmişlerdir. Bölge müdürlükleri, bölge ölçeğindeki yatırımlara ilişkin olarak planlama, karar alma, ihale etme, uygulama ve denetleme süreçlerinde il ve ilçe mülki idaresini devre dışı bırakmışlardır.

Devletçe üstlenilen görevlerin kapsamındaki gelişmeler, uzmanlaşmaya dayalı örgüt tipleri ve yönetsel özerkliğe sahip kamu kuruluşları yaratmıştır. Zira devletin yeni hizmetleri teknoloji, uzman personel ve örgütsel yapı gerektiren önemli altyapı hizmetleri olmuştur. Ayrıca ülkenin hızla gelişen ulaşım ve haberleşme olanakları ve teknolojiye yeni gelişmeler, toplumsal hareketlilik ve etkileşmeyi artırmış; kentleşme ve nüfus artış hızı, örgütlenme hakkının hukuksal alt yapısının oluşması ve sivil toplum örgütlerinin gelişmesiyle toplumun devletten ve mülki idareden beklentileri daha önce düşünülmemeyecek boyutlara ulaşmıştır.

Devlet görevlerinin alan, kapsam ve içeriği sürekli artarken, bu görevleri yerine getirmesi gereken mülki idare yapısının daha da küçük parçalara ayrılması süreci yaşanmıştır. 1950’lerde 497 olan ilçe sayısı, 1965 yılında altıda-bir oranda artarak 575’e ulaşmıştır. Günümüzde bu sayı 919’dur. Hiçbir şekilde yönetsel etkinlik ilkesiyle bağdaşmayan, önemli ölçüde siyasal popülizmin bir aracı haline gelmiş ilçe kurulması süreci, devletin taşrada uzmanlaşmaya dayalı ve bölgesel örgütlenme süreciyle taban tabana zıt bir durumu ortaya çıkarmıştır. İlçelerin alansal ve nüfus durumlarının hizmet sunumunda optimal ölçekte olmayışı, ilçe mülki idaresinin çok değişik alanlara yayılmış ve birbiriyle ilgisiz geniş ve çeşitli görev ve faaliyet alanlarının varlığı ve ilçe mülki idaresinin devletin nitel ve nicel olarak artan ve değişen fonksiyonlarını üstlenecek uzman ve teknik personel ile olanaklara sahip olmayışı, ilçe idaresinin işlevselliğini yitirmesi sürecini hızlandırmıştır.

Mülki idare, yasal olarak var olan çok yönlü görevleri ve yetkilerine rağmen, uygulamada, özellikle üretime doğrudan doğruya etkili olan kamu hizmetleri üzerindeki denetimini kaybetmeye başlamıştır. Toplumun ekonomik denetiminde mülki amirlerin etkinliklerindeki düşüş, mülki idare birimlerinin ve özellikle ilçelerin boyutça küçük ve sayıca çok olmalarıyla açıklamak mümkündür. İlçe mülki idareleri, bu dönemde mali açıdan da önemli sorunlar yaşamış, yalnızca cari harcamalarını yürüten ve önemli yatırımları ilçeye kazandırma olanaklarına sahip olamayan yönetsel kademeler durumuna düşmüşlerdir. Bu dönemde mülki amirlik sisteminin iki geleneksel işlevle sınırlı kaldığı ifade edilebilir. Birincisi, güvenlik ve kolluk hizmetlerinin yürütülmesidir. Bu alanda ileride ayrıntılı olarak değinileceği üzere, jandarma teşkilatının mülki idareden görece özerk konumu da güvenlik hizmetlerinde tam yetkili bir mülki idare yapısının oluşmasına engel olmuştur. İkinci olarak, mülki idarenin temel işlev alanı yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkilerinin kullanılması olmuştur. Mülki amirler yasal olarak etkili vesayet yetkileri ile donatılmış da olsalar, belediyelerin siyasal yapısı ve siyaset kurumunun yönetim üzerindeki üstünlüğünün hakim olduğu bu dönemde, bu yetkilerini çok da etkin bir biçimde kullanamamışlardır. Köy yönetimleri üzerinde etkili olarak fiilen kullanılabilen vesayet yetkileri, köylerin öz gelir kaynakları olmayan ve bütçe olanakları yetersiz birimler olduğu düşünüldüğünde çok da anlamlı olmamıştır. Kaldı ki kırsal altyapı hizmetlerinin, ilçe ölçeğini aşacak kurumsal örgütler olan YSE (Yol Su Elektirik) Genel Müdürlüğü ve İl Özel İdarelerinin kısıtlı olanaklarıyla yürütüldüğü değerlendirildiğinde, ilçe kaymakamlarının köy yönetimleriyle olan ilişkilerin niteliği de hiyerarşik bir yasal görünümünden öte geçememiştir.

Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte “paternalist” ve “kadir-i mutlak devlet” anlayışının yerini “bireye hizmet eden devlet” almaya başlamıştır. Tek parti döneminin yöneten-yönetilen ilişkisine uyguladığı monolog koşulları ortadan kalkmış “milletin hizmetinde bürokrasi” prensibi yerleşmeye başlamıştır. DP’nin iktidarda olduğu 1950-1960 dönemi boyunca da yönetim-siyaset özdeşliği varlığını sürdürdü. DP’nin siyasal rakip kuruluşa yatkınlık gösteren bürokratlara karşı gösterdiği olumsuz tutum, CHP’nin yanında belli bir bürokrat ve kamu görevlisi kesimin de “özgürlük mücadelesi” adı altında bir direnişine neden olmuştur. Buradaki direnişin siyaset-yönetim özdeşliğine karşı da yapılmış olması ve bu

direnişin içinde muhalif bürokratların da yer alması, oldukça ironik bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetmel yapının siyasal yapı karşısındaki özerkliğini yitirdiği ve siyasal yapının başat-belirleyici duruma geldiği demokratikleşme sürecinde, mülki idarenin siyaset kurumunun etkisi altına girmesi ve yerinden yönetim anlayışının güçlenmesi eğilimi artmıştır. Yerel yönetimlerin üstünde mülki idarenin vesayet denetimi uygulayabilmesi, siyasal yapının yönetime egemen olduğu bir ortamda pratik olarak olanaksız hale gelmiştir. Ayrıca zaman içerisinde söz konusu pratik gerçeklik hukuksal bir anlam da kazanarak; siyasal demokratikleşme sürecinde mülki idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkileri budanmıştır.

Devletin işlevlerinde ortaya çıkan nitel ve nicel artış ve değişme ile devletin ekonomik alana girmesiyle birlikte, yöneticilik dışında meslekleri olan bir teknisyenler topluluğunun devlet aygıtındaki sayı ve etkinlikleri artmıştır. Mühendislik ve işletmecilik eğitimi almış yeni tür yöneticiler, geleneksel bürokratik rol ve değerlerin etkinliğini azaltmışlardır. Bunların başında da mülki idare ve kaymakamlık konumu gelmiştir.

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi ve ardından gelen 1961 Anayasal sistemi ile asker-sivil bürokrat kesimin, siyasal iktidar karşısında ve iktidarı paylaşacak biçimde yeni bürokratik kurumlar yaratma düşüncesi uygulamaya geçmiştir. Memurların hukuksal güvenceye kavuşturulması, Danıştay denetiminin genişletilmesi, Anayasa Mahkemesi yoluyla siyasal kararların denetlenmesi, Milli Güvenlik Kurulu ve Yüksek Planlama Kurulu gibi yeni düzenlemeler, siyaset kurumuna duyulan güvensizliğin ve mutlak iktidarı dizginlemenin araçları olarak öngörülmüştür. Ancak bürokrat kesimin, siyaset kurumu karşısında ve yönetmel yapı içinde görece özerklik kazanmasına rağmen, bu durumun 1950 öncesine dönüş anlamına gelmediği de görülmektedir. Zira 1965 sonrası kurulan AP iktidarlari döneminde de yüksek yönetici kadrolarla siyasal kadroların bütünleşme sürecine girdikleri ifade edilebilir. Bu durumu, bürokrat kesimin, değer sistemlerini yeniden yorumlayarak siyasal kadrolarla arasındaki çatışmayı yumuşattığı ve giderek uyuma dönüştürdüğü şeklinde yorumlamak mümkündür. 1965 sonrası dönemin, özellikle mülki idare açısından bakıldığında siyasal iktidar karşısında özerkliğin en az olduğu

ve yönetim-siyaset bütünleşmesinin en yüksek düzeye eriştiği bir dönem olduğunu belirtmekte yarar vardır (Şaylan, 1976: 49-51).

Görüldüğü gibi siyasal demokratikleşme ve yerinden yönetim anlayışının güçlenmeye başladığı bu dönem mülki idare ve kaymakamlık mesleğinin statüsü ve etkinliği üzerinde önemli etkilerde bulunmuştur. Mülki idareyi etkileyen bir diğer önemli konu da, askeri ve sivil yönetsel yapıların ayrışması süreci olmuştur. Ordunun siyasal yaşamdaki rolünün dönemsel olarak ağırlık kazanması ve askeri yapının il sınırlarını aşan biçimde örgütlenmesi mülki idarenin askeri hiyerarşi üzerindeki etkinliğini de zayıflatmıştır.

Cumhuriyet'ten bu yana sıkıyönetim şeklindeki olağanüstü yönetim yöntemlerine sıkça başvurulması, doğal afetlerin sonuçlarıyla mücadele edilmesi ve kaçakçılığın önlenmesi amaçları nedeniyle ordu, yönetimin faaliyet alanının içinde yer almıştır. Konuya daha geniş bir perspektiften baktığımızda, TSK'nin Türkiye'de modernleştirici ve kendisini rejimin sahibi ve koruyucusu olarak gören misyonu nedeniyle, siyasal ve sivil yönetsel yapı üzerinde dönemsel olarak yaptığı “askeri müdahaleler”, ordu'nun sivil yönetsel yapıdan ayrılığı ve özerkliğini canlı tutmuştur. İlk belirtilerini Osmanlı'da görmeye başladığımız askeri-idari yapı ayrışması 1960 askeri müdahalesinden sonra hızlanmıştır. Ardından gelen 1971 askeri muhtırası ve 1980 askeri darbesi ise bu süreci daha da derinleştirmiştir.

Türkiye'de askeri-idari yapı ayrışması konusuna mülki idare ve kaymakamlık açısından bakıldığında, ilçe mülki idaresinin üç temel konuda askeri birliklerden yardım istediğini görüyoruz: Asayiş ve güvenliğin sağlanması, doğal afetlerin zararlarıyla mücadele, kaçakçılığın önlenmesidir. İlçe mülki sınırlarında güvenliğin sağlanmasından birinci derecede sorumlu görevli kaymakamdır. Bu kapsamda kaymakam ilçede bütün kolluk kuvvetlerinin amiridir. Kaymakam, ilçede asayiş ve güvenlik görevini ilçe merkezinde emniyet, kırsalda ise jandarma teşkilatı aracılığıyla yürütür. İlçe jandarma personelinin, eğitim ile disiplin ve özlük bakımından Genelkurmay Başkanlığı'na bağlı olması, ilçe kaymakamının jandarma teşkilatı üzerindeki hiyerarşik bağı olumsuz etkilemektedir.

1980 askeri müdahalesine kadar geçen dönem içerisinde de askeri yapının sivil idareden görece özerk konumunun artarak devam etmesi, 1971 askeri muhtırası sonrasında MGK'nin işlevlerinde askeri yapı lehine yapılan değişiklik ve 1970-1980

döneminin çalkantılı siyasal mücadele sürecinde yaygın sıkıyönetim uygulamaları ile daha da pekişmiştir. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile zirveye çıkan askeri yapının özerkliği süreci güçlü tek parti iktidarları dışarıda bırakılacak olursa 2000’li yılların başlarına kadar devam etmiştir

Yerel yönetimlerin görev, yetki ve gelir kaynaklarında düzenlemelerin yapıldığı bu dönemdeki demokratik yapılanma çabalarına rağmen merkeziyetçi yapı değiştirilememiş, vesayetçi ve tepeden inme yaklaşım sürmüştür (Yazıcıoğlu, 1992: 17). 1960 askeri müdahalesinin ardından planlı kalkınma modeline geçilmiş ve bu modelin gerektirdiği uzmanlığa dayalı merkezi örgütsel yapılanmalar ve yatırımcı kuruluşlar ön plana çıkmıştır. Ancak bunun yanında 1961 Anayasası’nın yönetim ilkeleri bakımından güçlü merkeziyetçi uygulamaya tepki olarak daha az denetçi bir yapı öngördüğünü, mahalli idarelerin organlarının seçimle gelmesi ve organlık sıfatlarını yargı denetimi ile kaybetmesi ve görevleri ile orantılı mali kaynak sağlanması hükümleri ile mahalli idare özerkliğini güvence altına almış görünümündeydi. Yine bu dönemde belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi uygulamasına geçilmiş, seçimin vali tarafından onaylanması düzenlemesi kaldırılmıştır (Kurt, 2002: 186).

Bu dönemde yerel yönetimlere ilişkin demokratik ilkelerin tam anlamıyla yerleştiğini ifade etmek güçtür. Örneğin belediyelerin üst kademe personelinin atanması, imar planlarının onaylanması, imara ilişkin konularda denetim yapması, gecekondulu ve toplu konut alanlarında belediye meclisi kararına gerek olmaksızın imar planı yapma ve değiştirme yetkileri İmar ve İskân Bakanlığı’na verilmiştir (Tekeli, 1978: 213). Göç olgusu ve bunun yarattığı gecekondulaşma sürecinin olduğu bu dönemde şehirlerde belediyelere düşen hizmet yükünün arttığı, ancak kaynak aktarımının yetersiz kaldığını ifade edebiliriz.

1960 sonrası dönemin anlayışını ortaya koymak adına hazırlanmış ve 1963 tarihli Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri adını taşıyan, kısa adıyla MEHTAP raporu ile devlet ve belediyeler arasında işbölümü yapılması esası ortaya konmuştur. Ayrıca bu dönemin kalkınma planlarında da merkezi idarenin kısıtlayıcı ve mahalli teşebbüsleri önleyici bir idari vesayet yerine yol gösterici ve milli hedeflerle ahenkli bir idari vesayet ortaya konması anlayışları vurgulanmaktadır. Ancak bu anlayışı yansıtacak şekilde taşrada mülki idare amirleri ile yerel yönetimler

arasındaki vesayet ilişkilerini yeniden düzenleyen bir irade ortaya konmamıştır. Kısacası çok partili yaşama geçişten itibaren 1950 ile 1980 yıllarını kapsayan otuz yıllık dönem, yerel yönetimlere ve il idaresine ilişkin yasal düzenlemelerde köklü bir değişimin olmadığı bir dönem olmuştur. Ülkenin sosyal ve ekonomik yapısındaki değişim, yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin yasal düzenlemeleri beraberinde getirememiş, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olarak il ve ilçe'nin yapısal ve işlevsel durumunda da önemli değişiklikleri doğuramamıştır. Bu dönemin en önemli değişikliği yatırımcı bölgesel kuruluş örgütlenmeleri ile il ve ilçe mülki yönetiminden sapmaların ortaya çıkmaya başlamasıdır. Asıl önemli değişimin 1980 sonrası yaşandığını ifade etmek mümkündür. Zira 1980 yılı küresel olarak neo-liberal ekonomi politikalarının öne çıktığı ve kamu yönetiminde de etkinlik, verimlilik, katılım ve yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği dönemin miladıdır. Çünkü bu eğilimler; kamu yönetimine özerkleşme, uzmanlaşma, özelleşme, demokratikleşme, sivilleşme, şeffaflık, hesap verebilirlik niteliklerini kazandıran çağdaş yönetim yaklaşımlarını ortaya çıkartmıştır. Bunların başında yönetim bilimi yazınında ortaya konan yeni kamu yönetimi (new public management) ve yönetişim (governance) gibi yaklaşımlar gelmektedir.

Türkiye'de 1876 Anayasası ile ifadesini bulan, 1913 tarihli Muvakkat Kanun ile ayrıntılandırılan; illerin idaresinde yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerinin geçerli olacağına ilişkin düzenlemenin 1961 ve 1982 Anayasaları'nda yalnızca yetki genişliği olarak ifade edilmesi dikkate değerdir. Her iki Anayasa'da da illerin idaresinde tek ilke olarak yetki genişliği ilkesi benimsenmiştir. 1876 Anayasası ve 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı'nda il yönetiminde, yerel nitelikli görevlerin yerel yönetim kuruluşlarına verilmesine işaret eden "görevler ayrılığı (tefriki vezaif)" ilkesi yer almakta iken, bu ilke 1961 ve 1982 anayasal metinlerinde kaybolmuştur (Güler, 2011: 253-254). Bu da göstermektedir ki Cumhuriyet dönemi ile birlikte Anayasa koyucu, kamu görev ve işlevlerini ayırmak suretiyle, bir kısmını devlet otoritesi dışındaki yerel otoritelere verme anlayışına sahip olmamıştır.

4.3.2.2. 1980 Sonrası Dönem

Türkiye’de 1980 yılının yönetim anlayışında bir milat olarak değerlendirilmesinde ortaya çıkan iki temel etken bulunmaktadır. Birincisi, 24 Ocak 1980 Hükümet kararları ile serbest piyasa ekonomisine geçiş iradesinin ortaya konması ve ardından 1983 genel seçimleri ile iktidara gelen ANAP Hükümeti’nin ekonomik ve siyasal liberalizasyon, kamu yönetiminde etkinlik, özelleştirme ve yerelleşme politikasını yaşama geçirmesidir. İkincisi ise 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin ardından 1982 yılında yeni bir anayasal düzene geçilmesi ve devlet sisteminin yeniden düzenlenmesidir. Her iki sürecin de merkezi yönetimin taşra örgütlenmesini ve yerel yönetimlerin yapısını etkileyen temel unsurlar olarak karşımıza çıktığı görülmektedir.

Türkiye’de 1983 yılı genel seçimlerinden sonra iktidara gelen Turgut Özal Hükümetleri döneminde, kamu yönetiminin küçültülerek hizmetlerin piyasalaştırılmasına ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine çalışılmıştır. 1983-1989 yıllarını kapsayan bu dönem Devlet-piyasa dengesinde piyasa lehine dönüşümün gerçekleştiği ve ekonomik liberalizasyona geçilen bir dönem olmuştur (Gül ve Aktel, 2004: 84).

1982 Anayasası yerel yönetimlerde köy, belediye ve il olmak üzere üç türlü bir yapı öngörmüştür. Anayasa’nın 127. maddesinde “mahalli idareler” başlığı altında, mahalli idareleri “il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” olarak tanımlamıştır. Söz konusu tanımda yer alan karar organlarının seçmenler tarafından seçileceği ifadesi yürütme organının merkezi yönetimce de atanabilmesine kapı aralamıştır. Zira 1961 Anayasası’nda bu ifade “... genel karar organları halk tarafından seçilen...” şeklindeydi (Kurt, 2002: 192). Ayrıca 1982 Anayasası’nda idari vesayetin anayasal bir ilke halini aldığı görülmektedir. 127. maddeye göre merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde; yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel gereksinimlerin istenen biçimde karşılanması amaçlarıyla “idari vesayet” yetkisinin kullanılabileceği belirtilmiştir. Bu yetkinin, merkezi yönetimin

yerel yönetimlerin bütçeleri, bazı meclis kararları, personel işlemleri üzerinde yalnızca hukukilik denetimi değil aynı zamanda yerindelik denetimi de yapabileceğinin yolunu açtığını ifade edebiliriz. Ayrıca Anayasa’da belirtilen vesayete gerekçe oluşturan mahalli müşterek ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ve toplum yararı gibi kavramların da objektif kriterlerini belirlemenin güçlüğü de ortadadır (Yalçındağ, 1992: 10).

Görüldüğü gibi 1980 sonrası dönemin merkeziyetçi ve devlet yönetiminde otoriter anlayışı ortaya koyan yeni Anayasası karşısında, devlet-toplum ilişkilerinde özgürlükçülüğü ve çoğulculuğu ilke edinen, serbest piyasa ekonomisini yaşama geçirmeye uğraş veren, ekonomik ve toplumsal alanda liberal, yerinden yönetimin ve sivil toplumun güçlendirilmesi eğilimine sahip ANAP Hükümetlerinin iktidar süreci yaşanmıştır. Bu iki unsurun birbirleriyle çelişen süreçler olduğunu ifade etmek mümkündür. Çünkü ekonomik ve siyasi liberalleşmeyi öngören siyasal bir iktidarın politikalarını uygulamaya çalıştığı bir dönemde; anayasal çerçeve, devlet yönetim yapısında otoriter ve merkeziyetçi bir anlayışı yansıtmaktaydı. 12 Mart 1971 askeri muhtırası ve sonrasında da 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel katılım açısından 1961 Anayasası’nın gerisinde bir anayasal çerçeve belirlenmiştir (Güldiken ve Kaya, 2004: 105-111).

1980 sonrası dönemde belediye ve köy yerel yönetimleri için geçerli olan 442 sayılı ve 1924 tarihli Köy Kanunu ile 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu uygulanmaya devam etmiştir. Ancak 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu ile anakent alanlarında özel ve yetkili bir belediye modeli ortaya çıkmıştır. Anayasa’nın 127. maddesinde yer alan, “kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği” düzenlemesine dayanarak oluşturulan büyükşehir belediyesi yapısının, ilgili il ve ilçe mülki idaresinden daha özerk ve kapsamlı görev alanına sahip yerel yönetim örgütlenmelerinin yolunu açtığını ifade edebiliriz. Ayrıca bu dönemde belediyelerin vesayete tabi işlemlerinde azalma süreci de yaşanmaya başlamış ve buna ilişkin yasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin 1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu¹⁰ ile imar planı yapma, onaylama ve uygulama, yapı kullanma izni verme ile ilgili görev ve yetkiler belediyelere verilmiştir

¹⁰ 09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı RG’de yayımlanan Kanun.

(Karaer,1989: 125; Geray, 1977: 32). Gecekondu bölgelerinin iyileştirilmesi ve gecekondu yapımının önlenmesi konusunda Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın onayını öngören düzenlemeler 775 sayılı Gecekondu Yasası'nda yapılan değişikliklerle belediyelere devredilmiştir (Üstünişik, 1987: 44-45).

Yerel yönetim olarak il'in düzenlendiği 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatinin adının ve bazı maddelerinin değiştirilmesine ilişkin olarak, 1987 tarihli ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. Söz konusu Kanun'un 2. maddesi ile özel idarelerin, "Mahalli ve müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme ve turizmle ilgili görevleri ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri, imkânları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre" yürütmeleri öngörülmüştür. Ancak görevlerini yerine getirebilecek imkânları ne mali açıdan ne de teşkilat ve personel açısından bugüne kadar tam anlamıyla sağlayamamıştır. İl Özel İdaresi hizmetlerinin ilçelerde yürütülmesinden yasal olarak görevli ve sorumlu olan ilçe kaymakamları da, özel idarelerin mali ve örgütsel yetersizliğinden ilçe düzeyinde olumsuz etkilenmiştir. Kaldı ki 1980 sonrası dönemde il özel idarelerinin görev alanına giren çoğu hizmet alanı bölge müdürlükleri adı altında yatırımcı merkezi idare kuruluşlarının faaliyet alanı olmuş ve il özel idareleri, merkezi idare kuruluşlarının kaynak aktarımı yaptığı ölçüde hizmet üretebilen emanet sandıklarına dönüşmüştür.

Merkezi İdarenin taşra örgütlenmesinin düzenlendiği 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu da bu dönemde geçerliliğini sürdürerek günümüze kadar gelmiştir. Ancak vali ve kaymakamın hukuki durumu, görev ve yetkilerine ilişkin bu düzenlemenin uygulanabilirliği; 1980'lerde ortaya çıkan sivil toplum, yerinden yönetim, etkinlik ve verimliliği esas alan kamu yönetimi anlayışı, özelleştirme ve özerkleştirme eğilimleri karşısında sınırlanmış ve kısıtlanmıştır.

1980 sonrası dönemde ilçe yönetimine ilişkin spesifik olarak vurgulanması gereken süreçler bulunmaktadır. Birinci olarak bu dönemde ilk defa ilçe düzeyinde ve ilçe kaymakamı başkanlığında, bütçeye sahip bir tüzel kişilik kurulmuştur. Söz konusu tüzel kişilik, ilçe kaymakamının önemli bir sosyal yardım ve yoksullukla mücadele aracı olarak işlev gören sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarıdır. Kamu görevlileri ve yerel halktan temsilcilerin katıldığı, ilçe kaymakamının

başkanlığını yaptığı bir mütevellî heyet tarafından yönetilen ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları, 1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulmuştur. İkinci önem taşıyan süreç ise 1987 yılında başlayıp 1993 yılına kadar devam eden yeni ilçeler kurulma süreci ve eğilimidir. Bu eğilimin sonucu olarak, 1996 yılında il sayısı 80'e ilçe sayısı 849'a yükselmiştir (Yalçındağ, 1997: 15). Çoğunlukla siyasi popülizmin bir aracı olarak ortaya çıkan bu süreçte, yüzün üzerinde yeni ilçe kurulmasına ilişkin olarak yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu durumun sonucunda nüfus ve alan olarak optimal ölçekte olmayan yeni merkezi yönetim taşra kademeleri yaratılmış, taşra yönetiminde verimsiz ve irrasyonel bir yapı ortaya çıkmıştır. Yeni kurulan ilçeler kamu hizmet yatırımları ve örgütlenme bakımından yeterince desteklenememiş, yasal statüleri ilçe olmakla beraber sosyal ve ekonomik açıdan kent/şehir vasfına günümüzde dahi erişememiştir. Böylece idari bir birim olarak ilçe'nin hizmet sunma kapasitesi ve yeterliliği tartışılmaya ve eleştirilmeye başlamıştır. 1980 sonrası dönemde üzerinde durulması gereken üçüncü önemli süreç, 2005 yılında yapılan yerel yönetim reformu ile belediye ve il özel idarelerinin yapısal ve işlevsel durumunda değişiklik öngören yasal düzenlemelerdir. İlçe kaymakamının belediyeler üzerindeki vesayet yetkilerinde önemli ölçüde kısıtlamaya gidilen söz konusu yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin özerkliğini artıran düzenlemeler olmuştur. Belediyelerin bütçe, karar ve işlemlerine ilişkin olarak ilçe kaymakamının 1580 sayılı Belediye Kanununda yer alan vesayet yetkileri kaldırılmıştır. Bununla birlikte ilçe kaymakamının doğrudan icrai yetkilerini genişleten düzenlemeler de yapılmıştır. Örneğin 5355 sayılı ve 2005 tarihli Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile ilçe ölçeğinde köylere kırsal altyapı hizmetlerinin sunulması için, ilçe kaymakamının başkanlığında yatırımcı bir kuruluş olarak Köylere Hizmet Götürme Birlikleri kurulmuştur. Ancak bu yapı 2012 tarihli yeni Büyükşehir Kanunu ile ülkemizde yalnızca 51 ilde uygulanmaya devam edecektir. 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu ile 81 ilin 30'unda büyükşehir belediyesi ile ilin mülki sınırları bütünleştiğinden söz konusu Birlikler lağvedilerek, işlevleri Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir.

Türkiye'de 2000'li yıllardan sonra merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin farklı bir boyut kazandığı görülmektedir. Anayasa'nın 127. maddesinde, mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını

karşılama üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Buna karşılık 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası'nın 3. maddesi ile il özel yönetimi; il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, "idari ve mali özerkliğe sahip" kamu tüzel kişisidir. Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde de belde sakinlerinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya vurgu yapılmakta ve belediyelerin "idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" olduğuna işaret edilmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir gereği olarak Avrupa Konseyi Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin tavsiye kararına göre, yerel ve bölgesel özerklik ve "subsidiarite" ilkesine atıf yapılması Türkiye'den istenmekteydi (Güler, 2011: 310). Türkiye'de Anayasa'nın 127. maddesinde bir değişiklik veya ekleme yapılmadan, yerel yönetimlerin kurucu yasalarına yönetsel ve mali özerkliğe sahip olma ilkesi getirilerek ve yerel yönetimler üzerindeki yönetsel vesayet uygulamasının ortadan kaldırılması ile Konsey'in bu tavsiyesi yerine getirilmeye çalışılmıştır.

1980 sonrası dönem kaymakamlığın kamu güvenliği ve düzenini sağlama işlevlerini, artık yerel yönetimler veya yargısal merciler ile paylaşmaya başladığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde ilçe kaymakamlığının önleyici kolluk otoritesine ilişkin bazı yetkilerinin belediyelere ve yargısal mercilere geçtiğini ifade edebiliriz. Örneğin umuma açık yerlerin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine ilişkin yasal yetkiler, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile Belediye başkanlığı ve encümenine devredilmiştir. Ayrıca PYSK'de değişiklik öngören 2004 tarih ve 5259 sayılı Kanun ile umuma açık yerlerin kapatılması ve denetimine ilişkin düzenlemelerde mülki amirin yetkileri oldukça kısıtlanmıştır. 2007 tarih ve 5681 sayılı Yasa'yla PYSK'de yapılan değişiklikle de önleme araması yapılmasına ilişkin olarak arama kararı verme yetkisi sulh ceza yargıçlarına devredilmiştir.

Bu dönem, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım ilkelerinin geçerli olmaya başladığı ve bu anlayışın gerektirdiği kurallar ile kurumsal düzenlemelerin varlık kazandığı dönemdir. Elbette ki bu anlayışın, ilçe düzeyinde kaymakamlığın işlevsel ve kurumsal yapısını doğrudan etkilediği belirtilmelidir. 1980 sonrası dönemde ilçe yönetimde yapısal olarak ortaya çıkan

iki önemli gelişme ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları ile ilçe köylere hizmet götürme birliklerinin kurulmasıdır. Yine özellikle 2000’li yıllardan sonra, ilçe kaymakamı ve ilçedeki kaymakam başkanlığındaki komisyon veya kurulların görev ve sorumluluklarına ilişkin olarak yerel katılım olanaklarının öne çıkarıldığını, ilçe kaymakamının yerel yönetimlerle ilişkilerinde ise yerel yönetim özerkliğinin genişletilmeye çalışıldığını vurgulamak yerinde olacaktır.

5. TÜRKİYE’DE İLÇENİN FİZİKSEL ÖLÇEĞİ, YÖNETSEL KONUMU İLE YAPISAL VE İŞLEVSEL DURUMU

5.1. İLÇENİN FİZİKSEL ALAN VE NÜFUS DURUMU

Türkiye’de ilçe kurulması ancak yasa ile mümkündür. Anayasa’nın 126. maddesinde, “Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetinin gereklerine göre illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılması” öngörülmektedir. Anayasa ilçe ve bucak yönetim kademelerine değinmemiş, daha alt yönetim düzeyleri kurulmasını yasa koyucunun takdirine bırakmıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 1. maddesine göre de ülkenin coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin ilçelere, ilçelerin de bucaklara bölünmesi esası ve ilkesi getirilmiştir.

İlçe kurulmasına ilişkin, Anayasa’da ve ilgili Yasa’da ortaya konan nesnel kriterlere rağmen, Türkiye’nin özellikle 1950’lerden sonra yaşadığı çok partili dönem ve siyasal demokratikleşme sürecinde ilçe kurulması kararları siyasal popülizmin etkisinde kalmıştır. Coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri gibi nesnel koşullar dikkate alınmaksızın, son 50 yıllık dönemde kurulan ilçeler, siyasi kaygı ve gerekçelerin sonucunda ortaya çıkmıştır.

Merkezi yönetimin taşra kuruluşlarından olan ilçe, mülki yönetim bölümlemesinin de ikinci kademesini oluşturmaktadır. Eski bir geleneği olan ilçe yönetimi, gerek kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, gerek çevredeki toplumsal ve ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşır. 1982 Anayasası’nda ilçeler ile ilgili bir hüküm bulunmamakta olup, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre ilçelerin kurulması, kaldırılması ve bir ilden başka bir ile bağlanması ve adlarının değiştirilebilmesinin kanunla yapılabileceği hükmü getirilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, ilçe sayısı, illerin aksine genel bir artış eğilimi göstermiştir. 1925 yılında il sayısı 74 ilçe sayısı 315 iken 1953 yılı itibarıyla il sayısı 64’e düşerken 1950 yılında ilçe sayısı 434’e çıkmıştır. Bu tarihten itibaren il sayısında da artış olmuş ve 1996 yılında il sayısı 80’e ilçe sayısı 849’a yükselmiştir. (Yalçındağ, 1997: 15). Türkiye’de halen mevcut ilçelerin kuruluş ve dağılımında bir ölçü bulunmamaktadır. Birbirine çok yakın dört köyü olan ilçeler olduğu gibi

yüzden fazla köyü olan ilçeler de vardır. 1925 yılında 315 olan ilçe sayısı, bugün 919'a ulaşmıştır.

Türkiye'de 919 ilçe yönetim kademesi bulunmaktadır. 6360 sayılı ve 2012 tarihli Büyükşehir Kanunu ile 27 yeni ilçe kurulmuş, 14 il ise büyükşehir statüsüne kavuşturulmuştur. Yasa'dan önce büyükşehir statüsünde olan 16 büyükşehir bünyesinde yeni ilçe kurulması yoluna gidilmemiş, yalnızca büyükşehir il statüsüne kavuşan 14 il bünyesinde ilave 27 ilçe kurulmuştur. Söz konusu 27 ilçe, çoğunlukla 500 km²'nin altında yüzölçüme ve yüksek nüfus yoğunluğuna sahip "metropol" ilçelerdir.¹¹ 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu'ndan önce var olan 892 ilçenin bağlı olduğu belediye ve köy yerleşim birimleri nüfusları ile birlikte toplam nüfusları değerlendirildiğinde, 10.000 nüfusa kadar 183 adet ilçe, 10.000-30.000 nüfus aralığında 302, 30.000-50.000 nüfus aralığında 151, 50.000-250.000 nüfus aralığında 187 ve 250.000 nüfusun üzerinde 69 adet ilçe bulunmaktadır (TÜİK, 2011: 21-47). 6360 sayılı Yasa ile kurulan ilave 27 ilçenin 17'si nüfusu 50.000-250.000 aralığındaki gruba dahil edilebilir. Bunlardan 10 tanesi 250.000 nüfusun üzerinde gözükmektedir. Aydın-Efeler, Malatya-Yeşilyurt ve Battalgazi, K.Maraş-Onikişubat, Trabzon-Ortahisar, Ş.Urfa-Eyyubiye ve Haliliye, Van-İpekyolu, Denizli-Merkezefendi ve Pamukkale ilçeleri bu kapsamda değerlendirilebilir. Yeni kurulan 27 ilçenin yalnızca üçü 100.000 nüfusun altındadır (Mahalli İdarelere Hizmet Derneği, 2014: 31-61). Yeni Büyükşehir Yasası kapsamında bazı zaten var olan ilçeler ise komşu oldukları eski il merkez ilçesinin köy ve beldeleri ile il merkez belediyesinin mahallelerini de kapsayarak alan ve nüfusça büyümüşlerdir. Örneğin Malatya Battalgazi ve Yeşilyurt ilçeleri, Malatya eski il merkez ilçesine bağlı köy ve beldeler ile merkez il belediyesinin mahallelerini kapsayarak büyümüştür.

Yeni Büyükşehir Yasası ile 50.000-250.000 nüfus aralığındaki ilçe sayısı 204 olmuş, 250.000 nüfusun üzerindeki ilçe sayısı ise 79'a ulaşmıştır. Bu duruma göre Büyükşehir Yasası öncesinde ülkedeki 892 ilçenin % 54'ü 30.000 nüfusun, % 21'i ise 10.000 nüfusun altında bulunmaktadır. 30.000-50.000 nüfus aralığındaki ilçelerin oranı % 17 iken, 50.000-250.000 nüfus aralığındaki ilçelerin oranı %

¹¹ İstisnai olarak 2013 nüfus sayımına göre Muğla'nın eski merkez ilçesinden kurulan Menteşe 99.911, Seydikemer ise 59.660 nüfusa sahiptir. Tekirdağ Ergene ilçesi de 56.787 nüfusa sahiptir.

21'dir. İlçelerin yalnızca % 8'i 250.000 nüfusun üzerinde bulunmaktadır. Yeni Yasa kapsamında 50.000-250.000 nüfus aralığındaki gruba 17 ilçenin ilave edildiğini görmekteyiz. Bu durumda yukarıdaki oranlarda bir miktar değişiklik gündeme gelecektir. 250.000 nüfusun üzerindeki ilave edilen ilçe sayısının 10 olduğu dikkate alındığında toplam 919 ilçe içerisindeki oranı % 8,5 seviyesinde kalacak, yeni Yasa ile ilave edilen 17 ilçe değerlendirildiğinde ise 50.000-250.000 nüfus aralığındaki ilçe oranı (204/919) toplam ilçeler içerisinde % 22 seviyesinde olacaktır. 10.000 nüfusun altındaki 183 adet ilçe toplam ilçe sayısının % 20'sine, 10.000-30.000 nüfus aralığındaki 302 adet ilçe toplam ilçe sayısının % 33'üne ve 30.000-50.000 nüfus aralığındaki 151 adet ilçe ise toplam ilçe sayısının % 16,5'ine tekabül etmektedir. Yeni Büyükşehir Yasası ilçelerin nüfusa göre dağılım oranlamasını çok fazla değiştirmemiştir. Bu durumda Türkiye'de her beş ilçeden biri 10.000 nüfusun altında, toplam ilçelerin yarısı ise 30.000 nüfusun altındadır. Görüldüğü gibi Türkiye'deki ilçelerin yarısından fazlası düşük nüfuslu ilçelerdir.

İlçe nüfus büyüklüklerinin tespit edilmesinde 10.000, 30.000 ve 50.000 nüfusun eşik değerler olarak alınarak detaylandırılmasının sebebi, ilçenin alt kademesi olarak bucak örgütlenmesi kurulması gereken taşra bölümlerinin tespit edilmesinde kolaylık sağlamaktır.

İlçeler bağlı oldukları illere göre değerlendirildiğinde, illerin ortalama 11 ilçe alt kademesine bölündüğünü görüyoruz. En fazla ilçe sayısına sahip iller 39 ilçeli İstanbul, 31 ilçeli Konya, 30 ilçeli İzmir, 25 ilçeli Ankara, 20 ilçeli Erzurum, 19 ilçeli Antalya ve Kastamonu illeridir. Görüldüğü gibi büyükşehir statüsünde olan illerde ilçe sayısı fazla olmakta ve çoğunlukla de bu ilçeler, yüksek nüfuslu metropolitan ilçe özelliği göstermektedir. En az sayıda ilçeye sahip iller ise 2 ilçeli Bayburt, 3 ilçeli Bartın, Kilis, Hakkâri ve Iğdır, 5 ilçeli Muş, Niğde, Gümüşhane Uşak, Zonguldak, Karaman, Batman, Ardahan, Yalova ve Karabük, 6 ilçeli Amasya, Siirt, Aksaray, Şırnak ve Osmaniye illeridir. Bu durum il sınırlarında da yeniden düzenleme yapılarak iller arasındaki alan dengesizliklerinin giderilmesi gerektiğine işaret etmektedir. Ekonomik şartlar ve kamu hizmetleri bunu zorunlu kılmaktadır. Bir diğer çarpıcı durum, az sayıda ilçesi bulunan illerin, 1990'lardan sonra yapılan il kurma uygulamalarının sonucunda ortaya çıktığı gerçeğidir.

Türkiye’de ilçelerin alansal durumuna baktığımızda 500 km²’ye kadar olan ilçe sayısının 384, yüzölçümü 500-1500 km² arasında olan ilçe sayısının 406 ve 1500 km²’nin üzerinde yüzölçümü olan ilçe sayısının 102 olduğunu görüyoruz. Bu durumda ilçelerin % 43’ü 500 km²’nin altında yüzölçüme sahip olan ve optimal alansal büyüklüğe sahip olmayan ilçeler olduğunu ifade edebiliriz. Ancak ilk beş büyük il olan İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa’daki 126 ilçenin 73’ü anakent merkezi ve mücavir alanında kalmaktadır. Dolayısıyla anakent merkezinde veya mücavir alanında kalan söz konusu 73 ilçenin yüzölçümünün yüksek nüfus yoğunluğu nedeniyle 500 km²’nin altında kalması yönetimde etkinlik ve verimlilik açısından gerekli ve anlamlı olarak değerlendirilebilir. Metropol ilçelerin hizmet sunmak durumunda kaldığı nüfus kitlesinin diğerleriyle kıyaslanmayacak kadar fazla ölçekte olduğu görülebilir. Sonuç itibariyle Türkiye’de metropol alanda kalan 73 ilçe çıkarıldığında toplam 311 ilçenin 500 km²’nin altında kalan ve uygun ölçekte bulunmayan, yönetimde etkinlik ilkesine yanıt vermeyen ilçeler oldukları ifade edilebilir. Anakent alanlarındaki ilçeler dahil edilmediğinde, her üç ilçeden bir tanesi 500 km²’nin altındadır.¹² Yeni Büyükşehir Yasası kapsamında kurulan 27 ilçenin de çoğunluğu metropol eski merkez il belediyesinden türeyen ilçeler olarak metropol alanlardaki ilçelerdir ve çoğunlukla alansal olarak 500 km²’nin altındadırlar. Buradaki metropol terimini yasal veya hukuksal bir terim/statü olarak kullanmadığımızı, yalnızca nüfus yoğunluğu fazla kentsel yerleşim alanları için sosyo-ekonomik bir terim olarak kullandığımızı ifade etmekte yarar vardır.

Kent bilimsel anlamda metropol alanda kalan ilçe sayısı 100’e yakın bir sayı olarak öngörüldüğünde kalan çevre ilçe sayısı yaklaşık 820 civarında olmaktadır. Bu ilçelere, Yeni Büyükşehir Yasası kapsamına girmeyen 51 ilin merkez ilçeleri dahil değildir. Söz konusu 820 ilçenin 311’inin 500 km²’nin altında olduğu değerlendirildiğinde oldukça irrasyonel bir taşra fiziksel alan örgütlenmesi ile karşılaşmaktadır. Anakentleşen alan içerisinde kalmayan, taşra veya çevre ilçelerin % 38’i optimal olmayan fiziksel alana sahiptir. Bu durumda Türkiye’de merkezi idare, çevre ilçeler bakımından her üç ilçeden birinde oldukça küçük bir fiziksel alanda, yönetsel verimliliği sağlamayacak bir şekilde teşkilatlanmıştır.

¹² Ayrıntılı bilgi için bkz. www.yerelnet.org.

5.2. İLÇENİN YÖNETSEL YAPI İÇİNDEKİ KONUMU

İlçenin fiziksel alan ve hizmet edeceği nüfus ölçeği bakımından değerlendirilmesi yeterli değildir. Aynı zamanda ilçenin bulunduğu coğrafyanın sosyal ve ekonomik yapısı ve koşulları ile kentleşme derecesi dikkate alınarak, farklı kamusal ve yönetsel işlevlerle donatılması ve buna uygun hizmet birimlerine sahip olması ve örgütlenmesi gerekecektir. Merkez, metropol (anakent alanında bulunan) ve çevre ilçe statüleri, yönetsel örgütlenmeleri ve işlevleri farklı, merkezi idarenin taşra kademeleri olarak değerlendirilmelidir. Bu kapsamda bu bölümde ilçenin yönetsel yapı içindeki yeri ve türleri değerlendirilecek; ardından ilçenin bir alt kademesi/düzeyi olarak bucak yönetimi incelenecektir.

5.2.1. İlçe Yönetiminin Yönetsel Yapıdaki Yeri ve Türleri

Merkezi idarenin taşra örgütlenmesi açısından Anayasa'nın 126. maddesi ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 1. maddesine göre, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun'un 17. maddesinde, "ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır" düzenlemesi yer almaktadır. Görüldüğü gibi Bakanlıkların taşra teşkilatlanmasında bucak yönetim düzeyine kadar inilmemiştir. Kısacası devletin taşra örgütlenmesinde Anayasa yalnızca illeri, 3046 sayılı Yasa ise il ve ilçeleri esas almıştır. Oysaki 5442 sayılı Yasa merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde il, ilçe ve bucak örgütlenmesini düzenlemiştir. Merkezin taşra teşkilatlanmasında kaç düzeyli bir örgütlenme olması gerektiğinin yasal olarak açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Türkiye'de yasal mevzuat çerçevesinde, ilçe yönetiminin farklı görev ve yetkilere sahip türleri bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle ilçe, nüfusuna ve yüzölçümüne bakılmaksızın aynı işlevlere ve örgütlenmeye sahip, merkezi idarenin taşrada il'in altında yer alan yönetim düzeyi ve kademesidir. İlçe, il ile bucak arasında yer alan mülki idare bölümünün adıdır. İlçe mülki idare bölümü, idari sınırları içerisinde ilçe belediyesi, belde belediyeleri ve köyleri kapsamaktadır. İl

İdaresi Kanunu’nda açık hüküm bulunmamakla beraber, il merkezleri için öngörülen “merkez ilçe” terimi ise, diğer olağan ilçelerden farklı bir özellik göstermektedir. O da merkez ilçenin başında atanmış bir merkez ilçe kaymakamının bulunmamasıdır. Aslında büyükşehir statüsündeki illere bakıldığında kent bilimsel olarak anakent ve mücavir alanında kalan büyük nüfus yoğunluklu ilçeler için de ayrı bir yapısal ve işlevsel düzenleme yapılması gerekmektedir. Zira anakent ve mücavir alanındaki ilçeler, köy ve belde statüsünde yerleşim birimlerine sahip değildir ve yalnızca ilçe belediyesinin tüzel kişiliğe sahip olmayan mahallelerinden oluşmaktadır. Anakent ve mücavir alanı kapsamında yer alan bu ilçeler, bütünleşik kentsel yerleşim alanlarıdır. “Metropol ilçe” veya “büyükşehir ilçesi” olarak adlandırılabilen bu ilçelere bağlı yerleşim yerleri arasında fiziksel boşluklar bulunmaz, aynı zamanda bu ilçelerin ekonomisi çoğunlukla sanayi, ticaret ve hizmet sektörüne dayalı gözükmektedir.

1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun kapsamında, anakent sınırları içerisinde alt kademe belediyelerinin kurulması öngörülmüş, büyükşehir sınırları içerisinde yer alan alt kademe belediyeleri bir bütün olarak büyükşehir olan il’in merkez ilçesini oluşturmuştur. Büyükşehir statüsünde olmayan il merkezleri için ise durum farklıdır. İl merkezi tek bir belediye teşkilatına sahip olduğundan il merkez belediyesinin sınırları ve kapsamı ile merkez ilçenin alanı örtüşmez. İl merkez ilçesine bağlı köy ve beldeler ile il merkez belediyesi bir bütün olarak merkez ilçenin fiziksel alanını oluşturur. 3030 sayılı Yasa kapsamında Türkiye’de yer alan büyükşehir statüsündeki illerin anakent belediye alanında; bazılarında ilçe belediyeleri yer alırken (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa), diğerlerinde alt kademe belediyeleri yer almaktaydı. Yani 16 büyükşehir belediyesinin 11’inde alt kademe belediyeleri birer merkez ilçe oluşturmaktaydı. Örneğin Eskişehir büyükşehir belediyesi kapsamında Odunpazarı ve Tepebaşı alt kademe belediyeleri ile il merkez ilçesine bağlı köyler Eskişehir ilinin merkez ilçesini oluşturmaktaydı. Büyükşehir statüsündeki illerde zihinsel karışıklığa neden olan bu yapı 2008 yılındaki Yasa ile yeniden düzenlenmiştir. 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun kapsamında, büyükşehir belediyesi kapsamındaki alt kademe belediyeleri ilçeye dönüştürülmüş, bazı alt kademe belediyeleri kapatılarak ya da birleştirilerek yeni ilçeler kurulmuştur. Bu yasa ile büyükşehir belediyesinin alt kademe ilçe

belediyelerinin fiziksel alanı bir bütün olarak o ilin merkez ilçesinin fiziksel alanı ile örtüştürülmüştür. Böylece 16 büyükşehir belediyesi alanında alt kademe belediyesi kalmamış ve yeni kanun kapsamında 43 yeni ilçe kurulmuştur. Yasa kapsamında ilçe konumundaki bazı belediyelerin de kapatıldığı görülmektedir. Örneğin Eminönü ilçesi ve belediyesi kapatılarak, Fatih Belediyesi'ne bağlı mahalleye dönüştürülmüştür. Daha sonra ise 2012 tarih ve 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu ile Büyükşehir Belediyesi sayısı 30'a çıkarılmış, yeni kurulan 14 Büyükşehir Belediyesi kapsamında 27 yeni ilçe kurulmuştur. Ayrıca 30 Büyükşehir Belediyesinin sınırları ve görev alanı, il'in mülki alanıyla örtüştürülmüş ve söz konusu 30 büyükşehir belediyesi kapsamındaki bütün ilçeler büyükşehir belediyesine bağlı ilçelere dönüştürülmüş, söz konusu ilçelere bağlı belde ve köylerin tüzel kişiliği lağvedilerek Büyükşehir Belediyesi'nin mahallesine dönüştürülmüştür.

30 büyükşehir dışında kalan 51 il merkez belediyesi sınırları içerisinde merkez ilçe bulunmaktadır ve merkez ilçe kaymakamlığı görevini de fiilen o ilin valisi yürütmektedir. Ayrıca merkez ilçelerde, bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının ilçe idare şubesi veya müdürlüğü adı altında teşkilatlanması yaygın bir uygulama değildir. İstisnai olarak merkez ilçe nüfus müdürlüğü, tapu sicil müdürlüğü bulunmakla birlikte il müdürlükleri, merkez ilçeye de hizmet veren kuruluş niteliği göstermektedirler.

Merkez ilçenin nasıl yönetileceğine ilişkin olarak İl İdaresi Yasası'nda açık bir düzenleme yoktur. Yasa'nın 4. maddesinde, "İl İdaresinin başı mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur, bu teşkilat valini emri altındadır" hükmü ile 9. maddesinde "vali, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur" hükmü gereğince valiyi, merkez ilçenin de yönetiminden sorumlu ve yetkili tutmak gerekmektedir. Aksi halde merkez ilçede bir yönetim boşluğu doğması ve yaşanması sonucu ortaya çıkardı. Ancak valilerin il merkezi ile herhangi bir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin yönetimi ve işleyişi ile doğrudan doğruya meşgul olması, öteden beri tartışmalara neden olmakta ve merkez ilçe kaymakamlığının kurulmasının gerekliliği değerlendirilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 1972: 408).

Büyükşehir belediyeleri kapsamında ilçelerin kurulması ile 30 büyükşehir statüsündeki iller için sorun çözülmüş gözükmeyle birlikte, söz konusu ilçe

kaymakamlıklarının valiliklerle olan ilişkilerinin de düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca diğer 51 il bakımından konuya bakıldığında, İl İdaresi Kanunu kapsamında merkez ilçenin bir mülki kademe olarak kurulmasının dayanağının bulunmadığı, merkez ilçe teşkilatı ve kaymakamlığın kurulmasının mümkün olmadığı sonucuna varılmaktadır (Kubilay, 1998: 131). Bu yüzden büyükşehir olmayan il merkezleri için merkez ilçe statüsünün belirlenmesi ve merkez ilçe kaymakamlıklarının kurulması, merkez ilçe kapsamında yer alan yerel yönetimlerle ilişkiler ile merkez ilçe düzeyinde yürütülecek olan yerel kalkınma, kamu kuruluşları arasında eşgüdüm, denetim ve gözetim, planlama işlevlerinin yürütülmesi bakımından eksikliği görülen yönetsel boşluğun doldurulmasına yardımcı olacaktır. Zira merkez ilçe ve merkez ilçeye bağlı belde ve köylerde yaşayan yurttaşlar için muhatap yönetim kademesi il valiliği veya ilgili il müdürlükleri değil, merkez ilçe kaymakamlığı ve merkez ilçe müdürlükleri olmalıdır.

5.2.2. Merkezi İdarenin En Alt Kademesi Olarak Bucak

1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun kapsamında, bakanlıkların il ve ilçe düzeyinde örgütlenmesi esas alınmış, bucak düzeyinde örgütlenmesi öngörülmemiştir. İl İdaresi Kanunu, merkezi idarenin il, ilçe ve bucak düzeyinde örgütlenmesine cevaz vermektedir. Yasal olarak mülki yönetim için üçlü bir kademelenme öngörülmeyle birlikte, günümüzde Türkiye’de bucak yönetim kademesinin uygulamada var olmadığını görüyoruz.

Bucak idaresi 1858’de Türk idare yapısı içine yerleşmiş ve müdürü, müdür muavini ve meclisi seçimle işbaşına gelmekte iken, cumhuriyet döneminde bu durum değişmiştir. Bucak veya nahiye yönetimi, 1921 Anayasası döneminde en etkin ve güçlü dönemini yaşamıştır. 1921 Anayasası döneminde tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim olarak örgütlenmişti. Cumhuriyet dönemi ile birlikte bucak idaresinin tüm yetki ve sorumluluğu merkezi hükümet tarafından tayin olunan bucak müdürüne verilmiştir (Öktem, 1988: 291). Cumhuriyet tarihinde bucak sayısında pek bir artış görülmemiştir. İlk yıllarda bucak sayısı 673 iken, günümüzde hiç bucak bulunmamaktadır. Tam teşkilatlı bucak kurulması ile ilgili çalışmalar 1952 yılında başlayıp, 1957 yılında sona ermiştir. Bu süre içinde 7 adet Bakanlar Kurulu kararı ile toplam 253 bucak tam teşkilatlı hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu tarihe kadar, 940

olan bucakların çok azı tam teşkilatlı hale getirilebilmiştir. 1957 yılından sonra bu konudaki çalışmalar durdurulmuştur. Tam da bu yıllardan sonra Türkiye’de ilçe kurma eğiliminin arttığını ifade etmeliyiz. Bu dönemden sonra bucak kurma çalışmaları durmakla kalmamış ve aynı zamanda mevcut örgüt yavaş yavaş kaldırılarak fiilen basit bucaklara dönmüştür. Buralarda kamu hizmeti sunma işlevi olmayınca da yurttaş ilk kamu yönetimi kademesi olarak ilçe yönetiminin kapısını çalmak durumunda kalmıştır.

Bucak yönetimi günümüzde hukuken var olan, ama fiilen işlevselliği kalmamış bir yönetim düzeyidir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun bucaklarla ilgili maddeleri halen yürürlüktedir. 1957 yılından itibaren bucakların varlığına son verilmesi uygulaması 1980’lere kadar devam etmiştir. Bu süreçte bazı bucaklar ilçe yönetim kademesine dönüştürülürken, diğerleri de köy muhtarlığı durumuna getirilmiştir. Günümüzde köy statüsünde olup da daha önce bucak merkezi olan yerleşim yerlerinde çoğunlukla jandarma karakollarının var olduğunu görmekteyiz.

Her bucakta bucak müdürü en büyük hükümet memuru ve temsilcisidir. Bucağın genel idaresinden sorumludur. Bucak coğrafi alanındaki emniyet genel ve özel kolluk kuvvetlerinin amiridir. Bucak müdürü kanun, yönetmelik ve hükümet kararlarını bucak sınırları içinde yayınlar, ilan eder ve uygular. Vali ve kaymakamın emir ve talimatlarını yürütür. Bucak müdürlüğü bünyesinde tahrirat katipliği bulunur ve bucağa gelen evrak ve dilekçeleri kaydetme, ilgili yerlere gönderme, bucağa ait dosyaları tutma ve muhafaza etme, bucak müdürlüğünden gidecek yazıları yazma ve sevk etme işlerini yürütür. Bucaklarda bucak müdürlüğüne bağlı bucak jandarma takım komutanlığı ile emniyet komiserliğinin de kurulması öngörülmüştür. Jandarma takım komutanlığı bucağa bağlı köyler ve kırsal alanda sorumlu iken, emniyet komiserliğinin de bucak merkezinde görevli olması öngörülmüştür. Görüldüğü gibi bucak, İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatı gibi işlev gören bucak yönetimleri, daha çok kamu düzeni, kolluk ve asayiş görev ve sorumlulukları ağır basan bir yönetim düzeyi özelliği göstermiştir. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına İlişkin Yasa’ya bakıldığında yasa koyucunun da bucak yönetim kademesini, merkezi idarenin taşra düzeyi olarak görmediği anlaşılmaktadır.

5.3. İLÇE YÖNETİMİNİN YAPISAL VE İŞLEVSEL DURUMU

Bu bölümde ilçe yönetim düzeyi ya da kademesinin örgütlenme yapısı, ilçe yönetim kademesinin başı olarak kaymakamın görev, yetki ve sorumlulukları ile işlevleri ve ilçe düzeyindeki kolektif karar alma mekanizmaları incelenecek ve değerlendirilecektir.

5.3.1. Merkezi İdarenin İlçe Örgütlenmesinin Başı Olarak Kaymakam

Yönetsel örgütler Anayasaya göre ya yasa ile ya da yasanın verdiği yetkiye dayanılarak kurulur. Devletin ana yönetsel görevleri, genel yönetimi oluşturan kuruluşlar tarafından yürütülür. Genel yönetim başkent (Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar) ve taşra (bölge, il, ilçe, bucak) örgütlerinden oluşur (Gözübüyük, 1995: 78). Türkiye’de bölge yönetim örgütlenmesinin “mülki” bir anlam taşımadığını, yalnızca belli bir kamu hizmet örgütünün taşra uzantısı olduğunu ifade etmeliyiz. Anayasa’nın “merkezi idare” başlığını taşıyan 126. maddesinin 1.fıkrasında, “Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” denilmekte; 3. fıkrasında da “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacı ile birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği” hükme bağlanmaktadır. Anayasaya göre merkezi idarenin taşra teşkilatı iki grupta toplanmaktadır. Birincisi, ülkenin mülki taksimatına göre kurulacak olan mülki idare teşkilatları, ikincisi ise birden fazla ili içine alan ve belli bir kamu hizmet sunumuyla ilgili ve sınırlı olan bölge idareleridir.

Anayasanın 126. maddesinin 1. fıkrasında mülki idare teşkilat kademesi olarak sadece "il"den söz edilmekte ve ilin altında yer alacağı belirtilen öteki kademelerin nelerden ibaret olduğu belirtilmemektedir. Anayasa bu konuda, kanun koyucuya bir takdir yetkisi tanımaktadır. Kanun koyucu coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerini göz önünde bulundurarak, illeri daha alt kademeli bölümlere ayırabilecektir. Buna karşın, kanun koyucu, ilin üstünde genel yetkili ve görevli daha büyük bir birim oluşturamamaktadır. Genel

yönetiminin taşra teşkilatlanması açısından il esası kabul edilmiştir. Anayasa yetki genişliği esasını sadece illerin idaresinde öngörmektedir.

Halen yürürlükte bulunan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre, mülki idare taksimatı il, ilçe ve bucaklardan oluşmakta ve bunların başında "mülki idare amiri" olarak nitelendirilen bir yönetici bulunmaktadır. İl sisteminde esas ilke, merkezi idare kuruluşlarının taşra teşkilatının il ve ilin alt bölümlerine göre düzenlenmesidir. Şimdiye kadar bir kısmı haklı sayılabilecek gerekçelere dayanmış olsa bile, her merkezi kuruluşa istediği şekilde bölge bölümleri ve bölge teşkilatı kurmak imkânı tanınması artık uygun bir davranış sayılamamaktadır. Böyle bir davranış ekonomik ve sosyal kalkınma amaçlarına ve bu amaçların başlıca aracı olan planlamaya aykırı düşebilmektedir. Bir diğer önemli husus da, bölge düzeyinde kurulan teşkilatların, kuruluş kanunlarıyla bölge yöneticilerine adeta yetki genişliği ilkesini gerçekleştirecek bazı yetkiler verilmesinin, 1982 Anayasasının taşra yönetimi açısından öngördüğü felsefeye aykırı bir düzenleme olmasıdır.

Bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 3046 sayılı Kanun'la kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik şekilde yürütülebilmek, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmak üzere bakanlıkların taşra örgütlenmesi üç şekilde öngörülmektedir. Bunlar il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları, doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarından oluşmaktadır. Bakanlıklar ve bağlı teşkilatların taşra kuruluşları 3046 sayılı Kanun'a, bakanlıkların kendi teşkilat kanunlarına ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esaslara uymak zorundadırlar.

Mülki yönetim bölümlerinden il'in altında olan ikinci yönetim kademesi ilçe'dir. İlçenin ülkemizde eski bir geleneği ve çevredeki sosyal ve iktisadi şartların geliştirilmesi yönünden önemli işlevleri vardır. İller gibi ilçeler de kanunla kurulur.

İlçe yönetiminde kaymakam, ilçe idare başkanları ve ilçe idare kuruluna önemli yetkiler verilmiştir (Kubilay, 1998: 119). 5442 Sayılı İl İdaresi Yasası'nın 31.maddesine göre İlçe yönetiminin başı olan Kaymakam kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Bunları ilçe idare şube başkanları vasıtasıyla ifa eder. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir.

İlde valilere tanınan görev, yetki ve sorumluluklar, ilçede belli ölçüde kaymakama tanınmıştır (Kalabalık, 1999: 94).

İlçe yönetiminin başı kaymakamdır. Kaymakam ilçenin yönetiminden sorumludur. Kaymakamın konumu valiye benzemektedir. Ancak vali ilde devletin ve hükümetin temsilcisi iken, ilçede kaymakamın devleti değil de hükümeti temsil yetkisi vardır. Kaymakam bütün faaliyetlerini valinin gözetim ve denetimi altında yapar. Kaymakam, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin seçimi, Bakanın tasvibi üzerine müşterek kararname ile atanır. Bir önemli fark da, kaymakamın vali gibi siyasi bir niteliğinin bulunmaması ve sadece bir meslek memuru olmasıdır (Eryılmaz, 2001: 105).

Kaymakamlık, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının ilçe hizmet birimlerinin denetimini ve eşgüdümünü sağlamanın yanında, bazı merkezi idare kuruluşlarının ilçe düzeyindeki işlevlerini yazı işleri müdürlüğü ve nüfus ve vatandaşlık müdürlüğü ile bizzat ve doğrudan yürütür. “Denetim ve eşgüdüm” ile “yürütme” şeklinde ortaya çıkan temel iki işlevine ek olarak kaymakamlık, ilçenin toplumsal ve ekonomik kalkınmasına dönük örgütsel yapılar ve yönetsel araç ve yöntemler de kullanarak ilçenin ekonomik ve toplumsal gereksinimlerine yanıt verir. İlçe düzeyinde örgütlenmiş sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı başkanı olarak kaymakamlık, yoksullukla mücadele ve toplumsal yardım görevini yürütür. Sınırlı görev alanı olan bir tür yerel yönetim birliği olarak işlev gören İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği’nin başkanı olarak da kırsal altyapı ve kalkınma hizmetlerini üstlenir.

Kaymakamın görev ve yetkilerini, sosyal, ekonomik ve idari görevler başlıkları altında incelemek mümkündür. Bunlardan en etkin olan idari görevlerdir. Kaymakam, ilçede dirlik ve düzeni sağlamakla yükümlüdür. Kaymakam ayrıca, yasa, tüzük, yönetmelik ve hükümetin kararlarının yayınlanmasını ve uygulanmasını sağlar; valinin talimatı ve emirlerini yürütmekle görevlidir. Valiler ilçeye ait bütün işleri doğrudan kaymakama yazarlar. Kaymakamlar, normal hallerde ilçenin işleri hakkında bağlı bulundukları valilerle yazışır ve görüşürler; olağanüstü hallerde, İçişleri Bakanlığı ve diğer bakanlıklar ile irtibat kurabilirlerse de, söz konusu irtibattan valiye bilgi vermekle yükümlüdürler (Eryılmaz, 1999: 105-107). İlçe içindeki bütün yazışmalar kaymakam aracılığı ile yapılır. Kaymakam normal olarak

yazışmalarını vali ile yapar. Olağanüstü hallerde kaymakam bakanlıklar ile doğrudan yazışabilir. Bu gibi hallerde durumu derhal valiye bildirmekle görevlidir (Özer, 1993: 503).

Kaymakamlar icraatlarını gerçekleştirirken 1949'da kabul edilen tek ve en önemli yasal dayanakları olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na başvurmaktadırlar. Ancak bu yasanın 1960'dan önceki devirlerde bile yetki ve sorumluluk açısından büyük eksiklikleri bulunmakta iken, bugün çok daha yetersiz olduğu açıktır. Özellikle kaymakamları devletin hemen bütün görevlerini yerine getirip, kontrolü ile sorumlu kılan yasa, buna karşılık olarak gerekli yetkileri, parasal kaynak ve teknik olanakları gösterip sağlayamamıştır. İlçe kaymakamının görev ve yetkilerine ilişkin olarak 5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nın dışında genel düzenleyici bir yasal metin bulunmamaktadır. 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'da bu hususta düzenleme bulunmamaktadır. 1700 sayılı Yasa'nın dahiliye memurlarının derece ve sınıflarının sayıldığı birinci maddesinde mülki idare amirleri ve dahiliye memurları tek tek sayılmış, beşinci maddesinde ise dahiliye memurlarının seçimi ve tayin usulleri düzenlenmiştir. 3152 sayılı Yasa'da ise ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı merkez örgütü ve bu arada hukuk müşavirleri ve valilerin merkezde görevlendirilmesi ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın 36. maddesinde on hizmet sınıfı öngörülmüştür. Kaymakam, 10 hizmet sınıfından birisi olan mülki idare amirliği hizmet sınıfında yer alan bir meslek olarak tanımlanmıştır.

Merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde temel hizmet birimi il'dir ve il genel yönetiminin başı vali'dir. 5442 sayılı Yasa'nın 4.maddesine göre, "il genel idaresinin başı ve mercii vali'dir." Yasa'nın 9. maddesinde ise valinin, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğu belirtilmektedir. Yasa'nın 27. maddesine göre ise, "ilçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur." Kaymakamın genel görev tanımını ortaya koyan bu yasal düzenleme çerçevesinde, genel yönetimin taşrada yürüttüğü hizmetlerle ilgili yasal ve yönetsel düzenlemeler ilçe kaymakamına pek çok görev, yetki ve sorumluluk yüklemektedir. İç Düzen

araştırmasında 1971 yılında mülki idare amirlerine çeşitli hizmet alanlarında verilmiş olan 827 görev saptanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 1972: 611-731).

Kaymakamlık yasa, tüzük, yönetmelik ve genelgelerle kendisine verilen görev, yetki ve sorumlulukları İçişleri Bakanlığı'nın Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği¹³ kapsamındaki büroları vasıtasıyla yürütür. Yönetmeliğin 10. maddesine göre, ilçe kaymakamlığı yazı işleri müdürlüğü bünyesinde evrak ve işlemler şefliğinin bulunması öngörülmüştür. Nüfusu elli binin üzerindeki ilçelerde ise hukuk işleri, mahalli idareler, bilgi işlem, sosyal etüt ve proje şefliği kurulabilecektir. Dolayısıyla düşük nüfuslu ilçelerde, söz konusu şeflikler bürolar olarak faaliyet göstermekte ve personel kadrosu olarak önemli sorunlar yaşanmaktadır. Ancak elli bin nüfusun altında olan ilçelerde belediye ve köy sayısı, güvenlik durumu, nüfus hareketleri, afet ve acil durum ihtiyaçları, sınır ve liman işleri, yatırım durumu, basın-yayın faaliyetleri dikkate alınarak Bakanlık onayı ile şeflikler kurulabilir.

5.3.1.1. Merkezi İdarenin İlçe Örgütlerinin Eşgüdümü ve Denetimi

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, vali ve kaymakamların hukuki durumu, görev ve yetkilerini düzenleyen temel yasal düzenlemedir. Bu düzenlemeye göre vali, devletin ve hükümetin temsilcisi iken, kaymakam yalnızca hükümetin temsilcisidir. Buradaki nüans, valinin il'de bir bütün olarak devlet tüzel kişiliğini; kaymakamın ise ilçede yalnızca bakanlıklardan oluşan bakanlar kurulunu temsil etmesidir. Hükümeti temsil konumunun bir sonucu olarak kaymakam, ilçe düzeyinde başbakanı temsil eden bir konumdur. 5442 sayılı Yasa'nın 9. maddesine göre "Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır." Bu sıfatla, valiler, ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Yasa'nın 27. maddesine göre "İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat adli ve askeri teşkilat hariç kaymakamın emri altındadır." Kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkilerine ilişkin olarak da

¹³ 27958 sayılı ve 08.06.2011 tarihli RG'de yayımlanan yönetmeliktir.

Yasa'nın 31. maddesinde önemli düzenlemeler bulunmaktadır. Buna göre "Kaymakam, kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir; Valiler, ilçeye ait bütün işleri doğrudan doğruya kaymakama yazarlar. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında bağlı bulundukları valilerle muhaberede bulunurlar. Ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muhabereleden valiye bilgi verirler; Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirler ilçe idare şube başkanlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ olunur; Kaymakam adli ve askeri teşkilat dışında kalan Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler ve teftiş ederler. Bu teftiş ve denetlemeyi bizzat veya idare şube başkanları veya validen talep edeceği Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlük müfettişleri vasıtasıyla ortaokul veya bu dereceli öğretim müesseselerini de bizzat veya ilgili müfettişleri marifetiyle denetler; Kaymakam, denetlemesi sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördüğü ilçe idare şube başkanlarını valinin muvafakatiyle, diğer memur ve müstahdemleri re'sen sorumluluğu altında işten el çektirebilir. Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur." Görüldüğü gibi kaymakam, merkezi idarenin görev ve sorumluluklarını ilçe düzeyinde yürütmek, eşgüdümlemek ve denetlemek adına önemli yetkilerle donatılmıştır. Ancak ülkenin siyasal, sosyal ve ekonomik yapısındaki değişimler ve bu değişimin kamu yönetimi örgütlenmesinde yarattığı etkiler 1949 tarihinde ortaya konmuş bu düzenlemelerin işlevselliğini belli ölçüde yitirmesine neden olmuştur.

Merkezi idare, bakanlıklar ve bakanlıklara bağlı veya ilgili olan genel müdürlük/başkanlık gibi kuruluşlardan oluşur. 3046 sayılı Yasa, bakanlıkların il ve ilçelerde müdürlük şeklinde örgütlenmesini esas almıştır. 5442 sayılı Yasa'da ise merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasının il, ilçe ve bucak düzeyinde olması öngörülmüştür. Dolayısıyla mülki yönetimin bucak düzeyinde örgütlenmesi yalnızca bucak müdürlüğü ve onun altında kolluk teşkilatı ve İçişleri Bakanlığı'nın

diğer hizmet birimleri şeklinde olabileceğini ifade edebiliriz. Diğer bakanlıkların bucak düzeyinde örgütlenmesine 3046 sayılı Yasa cevaz vermemektedir.

Bakanlıkların sayı ve türlerinde cumhuriyet kurulduğundan bu tarafa pek çok değişim yaşanmıştır. Cumhuriyetin ilk döneminde 10-12 civarında olan bakanlık sayısı, zamanla devletin faaliyetleriyle birlikte artmış ve özellikle 1970’lerden sonra koalisyon hükümetlerinin yaygınlaşmasıyla siyasal partiler arasında iktidar paylaşımını kolaylaştırmak için devlet bakanlıkları başta olmak üzere pek çok sayıda icracı bakanlık da kurulmuştur. Günümüzde ise 2011 tarihli kanun hükmünde kararnameler¹⁴ ile 4 başbakan yardımcılığı ihdas edilmiş, devlet bakanlıkları kaldırılmış ve icracı bakanlık sayısı 21 ile sınırlandırılmıştır. Daha önce devlet bakanlıklarına bağlı olan merkezi idare kuruluşları (genel müdürlükler, başkanlıklar) ya icracı bakanlıklara dönüştürülmüş ya da mevcut icracı bakanlıklara bağlanmış veya söz konusu bakanlıklarla ilgili kuruluşlara dönüştürülmüştür. 643 sayılı 3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve KHK’lerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK’nin 4. maddesine göre, 3046 sayılı Kanun’un eki cetvel değiştirilerek, yeniden düzenlenen 21 bakanlığın isim listesi sıralanmıştır: Adalet, Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Çevre ve Şehircilik, Orman ve Su, Dışişleri, Ekonomi, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Gençlik ve Spor, Gıda, Tarım ve Hayvancılık, Gümrük ve Ticaret, İçişleri, Kalkınma, Kültür ve Turizm, Maliye, Milli Eğitim, Milli Savunma, Sağlık, Ulaştırma, Haberleşme ve Denizcilik Bakanlıkları olarak 21 adet bakanlık ismi ve teşkilatlanması oluşturulmuştur. Söz konusu KHK kapsamında yeni kurulan veya adları değiştirilen icracı bakanlıkların bazılarının ilçe müdürlüğü teşkilatı bulunurken, bir kısmı yalnızca il düzeyinde örgütlenmiştir. Bazı bakanlıkların ve ilgili/bağlı kuruluşlarının bölge müdürlüğü olarak da örgütlenmesi söz konusudur. Örneğin Orman ve Su Bakanlığı’na “ilgili kuruluş” statüsünde bulunan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün taşradaki örgütlenmesi bölge müdürlükleri şeklindedir. Orman ve Su Bakanlığı’na “bağlı kuruluş” statüsünde bulunan Yaban Hayatı Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü de taşrada birden fazla ili içine alan bölge müdürlükleri ve daha alt düzeyde bazı ilçelerde şeflik olarak teşkilatlanmıştır.

¹⁴ 27.958 sayılı RG’de 08.06.2011 tarihli KHK’ler; 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 643,645, 648 sayılı KHK’ler ilgili bakanlıkların kuruluşuna ilişkindir.

İçişleri Bakanlığı'nın genel müdürlüklerinin veya başkanlıklarının il düzeyinde il müdürlüğü (Emniyet, Nüfus ve Vatandaşlık, Mahalli İdareler, Dernekler) olarak örgütlendiğini görüyoruz. Bu merkezi idare kuruluşlarından Emniyet Genel Müdürlüğü'nün ilçe müdürlüğü veya amirliği biçiminde örgütlendiğini, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün İlçe Nüfus müdürlüğü teşkilatının bulunduğunu ifade edebiliriz. Bunun dışında Dernekler Daire Başkanlığı'nın ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün, il müdürlükleri olmakla beraber ilçe düzeyinde yazı işleri müdürlüğü bünyesinde bürolar aracılığıyla hizmet verdiğini belirtmekte yarar vardır. Doğrudan Başbakanlığa bağlı olan Diyanet İşleri Başkanlığı, Afet ve Acil Durum Başkanlığı gibi kimi bakanlık dışındaki merkezi idare kuruluşlarının da il ve/veya ilçe düzeyinde örgütlendiğini belirtebiliriz. AFAD Başkanlığı'nın ilçe teşkilatı bulunmamakta, AFAD İl Müdürlüğünün ilçe düzeyinde sekreteryaya hizmetleri ilçe kaymakamlığı yazı işleri müdürlüğü marifetiyle yürütülmektedir. Bu teşkilat yapısı içinde ilçe, bakanlıkların veya genel müdürlük/başkanlık gibi diğer merkezi idare kuruluşlarının teşkilatlandığı bir alt yönetim kademesi özelliği göstermekte olup il genel yönetiminin daha küçük çaplı bir modelidir.

Merkezi idare örgütlenmesi içinde her bakanlığın taşra teşkilatlanması bulunmayabilir: Dışişleri Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı gibi. Bazı bakanlıklar ise yürüttüğü hizmetin niteliği gereğince ülkenin yalnızca belli bölgelerinde teşkilatlanmıştır: Gümrük ve Ticaret Bakanlığı gibi. Gümrük Müdürlükleri ülkenin kara sınır kapılarında ve hava ve deniz limanlarında teşkilatlanmıştır. Bazı bakanlıkların ise yalnızca il düzeyinde teşkilatlandığını, ancak ilçe düzeyinde örgütlenmediğini görmekteyiz: Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi. Bazı Bakanlıklar ise nüfusu yoğun ilçelerde örgütlenirken, diğer ilçelerde teşkilatlanmamaktadır. Örneğin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, sosyal hizmet merkezi müdürlüğü adı altında 408 ilçede örgütlenmekte ve diğer ilçelere de söz konusu ilçelerdeki örgütleri vasıtasıyla hizmet vermeyi planlamaktadır. Bazı merkezi idare kuruluşları ise doğrudan Başbakanlığa bağlı kuruluşlar olarak taşrada örgütlenmiştir. Diyanet İşleri Başkanlığı, MİT Müsteşarlığı, Afet ve Acil Durum Merkezi (AFAD) Başkanlığı gibi. MİT Müsteşarlığı, ülke içi ve dışı istihbarat

örgütlenmesi olarak yurt çapında bölgeler düzeyinde örgütlenmekte ve il merkezlerinde de temsilcilikleri bulunmaktadır. AFAD Başkanlığı da yalnızca İl Müdürlüğü şeklinde örgütlenmiştir. Diyanet İşleri Başkanlığı ise diğer bakanlıklar gibi mülki yönetim sistemi altında il ve ilçe müftülüğü olarak örgütlenmiştir. İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatlanması ise diğer bakanlıklardan farklı bir görünüm göstermektedir. Diğer bakanlıkların taşra teşkilatları bakanlığın il ve ilçe müdürlüğü biçiminde iken, İçişleri Bakanlığı'nın Bakanlık İl ve İlçe Müdürlüğü örgütlenmesi bulunmamakta, Bakanlığa bağlı Genel Müdürlüklerin İl ve İlçe Müdürlükleri bulunmaktadır. Mahalli İdareler İl Müdürlüğü, Nüfus ve Vatandaşlık İl/İlçe Müdürlüğü, Emniyet İl Müdürlüğü ve İlçe Müdürlüğü/Amirliği gibi. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü gibi bazı genel müdürlükler de il ve ilçe merkezlerinde müdürlük olarak teşkilatlanmıştır.

İlçede ilçe yönetimine dâhil dairelerin başında bulunan memurlara "ilçe idare şube başkanları" denir. İlçede bulunan başlıca idare şube başkanları, İlçe yazı işleri müdürü, mal müdürü, sağlık müdürü (eski adlarıyla hükümet tabibi, sağlık grup başkanı), tarım müdürü, milli eğitim müdürü, emniyet müdürü/amiri, jandarma komutanı, nüfus müdürü, tapu sicil müdürü, müftü gibi unvanlardan oluşmaktadır. Yukarıda sayılan müdürlükler genel olarak her ilçede bulunan müdürlüklerdir ve bazılarının adları zaman içinde değişime uğramıştır (hükümet tabibi unvanının, önce sağlık grup başkanı ve günümüzde ilçe sağlık müdürü unvanına dönüşmesi gibi). Nüfusu fazla olan ilçelerde ise vergi dairesi müdürlüğü, sosyal güvenlik merkezi müdürlüğü, sosyal hizmet merkezi müdürlüğü gibi teşkilatlanmalar da bulunmaktadır. İlçenin konumuna ya da coğrafî, ekonomik ve yönetsel nedenlere bağlı olarak, bu müdürlüklerin sayısı artmakta ve çeşitlenmektedir. Örneğin, sınır ilçelerinde pasaport ve gümrük gibi bazı teşkilatları kurmak gerekebilir. İlçe idare şube başkanları, kendi şubelerine ait işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludurlar (Özer, 1993: 504).

Cumhuriyet döneminin başlarında taşra yönetimine ilişkin iki temel ilkenin egemen olduğunu görmekteyiz. İlki, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin mülki idare birimlerinin içinde olması ilkesidir. İkincisi ise mülki idare amirinin bu örgütün tam yetkili ve yalnızca merkeze karşı sorumlu olan başı olduğudur. Bu

sistemde mülki idare amirine bir statü ve hiyerarşi üstünlüğü tanınmaktaydı. Özellikle 1950'lerden sonra devletin işlevlerindeki nitel ve nicel artışın bir sonucu olarak merkezi yönetimin taşra teşkilatlanmasında bir anlayış değişikliği ortaya çıkmıştır. Son zamanlarda ilçelerde kurulan bazı müdürlükler mülki teşkilatın dışında örgütlenmekte, bu da koordinasyon problemlerine ve hizmetin istenen düzeyde sunulamamasına neden olmaktadır. Bazen de çok önemsiz konularda ya da aynı birim içerisinde yapılabilecek hizmetlerde ayrı örgütlenmeler kurulması çok sayıda ilçe idare şube başkanlığı oluşmasına neden olmaktadır.

Maliye Bakanlığı taşra teşkilatlanması il düzeyinde defterdarlık, ilçe düzeyinde mal müdürlüğü ve nüfusu yoğun ilçelerde ise vergi dairesi müdürlüğü ve mal müdürlüğü şeklindeyken, Bakanlık teşkilat yapısı içerisinde Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuş ve taşrada bölge ve il düzeyinde örgütlenmiş, nüfusu yoğun olan ilçelerdeki vergi dairesi müdürlükleri de Gelir İdaresi Bölge Başkanlıklarına bağlanmıştır.¹⁵ Görüldüğü gibi devletin gelir toplama işlevini yürüten örgütlenmesi özerkleşmiş ve merkezi idarenin taşra mülki yönetiminin yürütme ve denetim yetki alanının dışına çıkarılmıştır. Bazı bakanlıkların ilçe düzeyinde taşra teşkilatları bulunmamaktadır: Sanayi Bakanlığı, Turizm ve Kültür Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ilçe teşkilatı bulunmayan bakanlıklardır.¹⁶

Ulaştırma Bakanlığı genel müdürlüklerinin taşrada bölge müdürlüğü, şeflik ve ulaşım istasyonu özelliğine göre istasyon, havaalanı, liman müdürlüğü olarak teşkilatlandığını görüyoruz. Devlet Liman ve Hava Meydanları (DLH) İnşaatı Bölge Müdürlüğü, Karayolları Bölge Müdürlüğü, Karayolları Şefliği, TCDD Bölge Müdürlüğü, TCDD İstasyon Şefliği, Havaalanı ve Liman Müdürlüğü gibi örgütlenmeler olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁷ Kültür Turizm Bakanlığının ilçedeki Kütüphane Müdürlüğü veya Müze Müdürlüğü, Orman-Su Bakanlığının DSİ Bölge müdürlüğü, Orman Bölge Müdürlüğü, Doğa Koruma ve Milli Parklar Bölge Müdürlüğü, Orman İşletme Müdürlüğü, Milli Parklar Şefliği gibi taşra örgütlenmeleri İl ve İlçe düzeyinde mülki yönetimin yürütme, eşgüdüm ve denetim

¹⁵ 2005 tarih ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

¹⁶ İlçe Halk Kütüphaneleri, Kültür ve Turizm Bakanlığı Kütüphaneler Genel Müdürlüğü'nün; Müze Müdürlükleri ise Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü'nün bir taşra birimi olarak değerlendirilebilir.

¹⁷ 1987 tarih ve 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

yetki alanı dışına çıkmış örgütlenme örnekleridir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığının sınır kapılarındaki, liman ve havaalanlarındaki gümrük müdürlükleri de aynı kapsamda değerlendirilebilir. Yine Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın bazı Genel Müdürlüklerinin taşrada işlevlerini yürütmek üzere Ticaret İl Müdürlüklerinin teşkilatlandığını, ilçe düzeyinde herhangi bir örgütlenmenin bulunmadığını ifade edebiliriz. Enerji Bakanlığına bağlı EÜAŞ'a ait termik ve hidroelektrik santralleri de il veya ilçe merkezinde olup olmadığı önemli olmaksızın müstakil işletme müdürlükleri olarak örgütlenmiştir. Tüm bu örnekler göstermektedir ki özellikle yatırımcı özellik gösteren ve yürüttüğü hizmetlerin niteliği itibarıyla teknik uzmanlık yönü bulunan merkezi idare kuruluşları taşrada mülki yönetimin hiyerarşik yetki ve denetim alanında değildir. İlçe'de örgütlenmiş olan bu tür kamu kuruluşlarının yöneticileri, ilçe kaymakamının sevk ve idaresinde değil, hiyerarşik üst idari amirinin (bölge müdürü veya genel müdür) emir ve komuta zinciri altında faaliyetlerini yürütmektedir. Bunun dışında İçişleri Bakanlığının Nüfus ve Vatandaşlık İşleri ile Emniyet Genel Müdürlüğünün ilçe örgütleri, Diyanet İşleri Başkanlığına bağlı ilçe müftülüğü; Tapu-Kadastro Genel Müdürlüğüne bağlı ilçe müdürlükleri, Sağlık, Tarım, Maliye, Milli Eğitim Bakanlıklarına bağlı ilçe müdürlükleri doğrudan ilçe kaymakamının hiyerarşik yetki ve denetimi altındadır.

Sağlık Bakanlığı da koruyucu sağlık hizmetlerini Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı, İl Halk Sağlığı Müdürlüğü ve İlçe Sağlık Müdürlüğü/İlçe Sağlık Grup Başkanlığı olarak örgütlemiş; tedavi hizmetleri faaliyetini de Kamu Hastaneler Kurumu Başkanlığı, Kamu Hastaneler Birliği ve Hastane Yöneticiliği biçiminde teşkilatlandırmıştır. İlçe merkezinde bulunan hastane yöneticisi ve onun altındaki hastane başhekiminin ilçe kaymakamı ile hiyerarşik bir bağı kalmamış, ilçe kaymakamı yalnızca ilçe sağlık müdürü ve toplum sağlığı sorumlu hekimi üzerinde koruyucu sağlık hizmetleri ile aile sağlığı hekimlerince yürütülen birinci basamaktaki ayakta tedavi hizmetleri üzerinde hiyerarşik yetkiye sahip kılınmıştır.¹⁸

Merkezi idarenin bölge, il ve ilçe düzeyindeki teşkilatlanmalarının bir örneklik ve yeknesaklık göstermediğini, her bir bakanlığın veya bağlı/ilgili merkezi idare kuruluşunun ilçe örgütlenmesinin olmadığını, ilçede örgütlenmiş bazı hizmet

¹⁸ 2011 tarih ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK.

birimlerinin ise ilçe kaymakamının hiyerarşik yetki ve denetimi dışına çıkarıldığını ifade etmek mümkündür. Özellikle yatırımcı kuruluşlar ile KİT statüsündeki kamu kuruluşlarının (Termik Santral-Hidroelektrik Santral Müdürlüğü gibi) veya yapılan hizmetin niteliği gereği teknik ve uzmanlık boyutu ön plana çıkan PTT Müdürlüğü, SGK Merkezi Müdürlüğü gibi ilçe hizmet birimlerinin, kaymakamlık ile doğrudan hukuksal bir bağı bulunmamaktadır. Bazı hizmet birimleri de (gümrük müdürlüğü gibi) coğrafi özelliği gereği yalnızca belli ilçelerde bulunmaktadır. Elektrik Dağıtım hizmeti gibi bazı kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sonucunda TEDAŞ'ın işletme şeflikleri de özel sektör işletmeciliğinde faaliyette bulunan hizmet birimlerine dönüşmüştür. Yerel yönetimlerin ön plana çıkmasının mülki idare sisteminden ve ilçe kaymakamlığının görev ve yetki alanından sapmalar oluşturmaları gerçeği yanında, merkezi idarenin il ve ilçe düzeyindeki örgütlenme durumu da kaymakamlık açısından benzer bir sorunu karşımıza çıkarmaktadır.

5.3.1.2. Personel Yönetimine İlişkin Yetkiler

İlçe kaymakamı, ilçe mülki idaresine bağlı kamu kurum ve kuruluş personeli üzerinde eşgüdüm, gözetim ve denetim sorumluluğuna sahiptir. İlçe kaymakamı personel üzerindeki söz konusu sorumluluğunu izin, sicil verme, ödüllendirme, disiplin cezası veya ceza hukuku soruşturması kapsamında soruşturma izni verme, koordinasyon toplantıları icra etme, denetleme şeklinde kullanmaktadır.

Disiplin, kamu hizmetlerinin yürütülmesini ve kamu kuruluşlarının iç düzenini korumak ve sağlamak için uygulanan kural ve yaptırımlar bütünüdür. İlçe kaymakamının 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'ndan kaynaklanan önemli disiplin yetkileri bulunmaktadır. 657 sayılı Yasa'nın 124. maddesinde "Disiplin amirleri, kurumların kuruluş ve görev özellikleri dikkate alınarak Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşüne dayanılarak özel yönetmeliklerinde tayin ve tespit edilecek amirlerdir" düzenlemesi bulunmaktadır. Bu hükme istinaden disiplin amirlerinin tayin ve tespitine ilişkin esaslar Bakanlar Kurulu'nca yürürlüğe konulan genel mahiyetteki, 24.10.1982 tarih ve 27848 sayılı RG'de yayımlanan Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik'in 16. maddesinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda kaymakam ilçe teşkilatındaki diğer disiplin amirlerine göre en üst disiplin amiridirler. Kaymakamın bir üst disiplin amiri ise validir.

657 sayılı Yasa'nın 126. maddesinde, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler, il disiplin kurulunun kararına dayanan hallerde valiler tarafından verileceği düzenlenmektedir. İlçe kaymakamı, anayasa, il idaresi yasası ve kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunları kapsamında sayılan atamaya yetkili amirler arasında yer almamaktadır.

657 sayılı Yasa'nın 126. maddesine göre uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını doğrudan verme yetkisi disiplin amirlerine aittir. Genel yönetmeliğin 18. maddesinde, bir üst disiplin amiri sıfatıyla disiplin amirlerinin uyarma ve kınama cezalarına karşı yapılan itirazları inceleme, verilen cezayı aynen kabul etme, hafifletme veya tamamen kaldırma yetkisi düzenlenmekteydi. 657 sayılı Yasa'nın 135. maddesinde uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı bir üst disiplin amirine değil disiplin kuruluna itiraz öngörülmüştür. 657 sayılı Yasa'nın 135. maddesini değiştiren 13.02.2011 tarih ve 6111 sayılı Yasa'nın 113. maddesine göre, "Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir." Bu kapsamda ilçede disiplin amirleri tarafından verilen söz konusu cezalara karşı bir üst disiplin amiri olarak ilçe kaymakamına itiraz edilmesi mümkün değildir.

657 sayılı Yasa'nın 137. maddesine göre, hakkında adli veya disiplin soruşturması yürütülen memurlar hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulanabilmektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanun'un 31. maddesinin D bendine göre ilçelerde kaymakamlar, ilçe idare şube başkanları da dahil olmak üzere, yönetimi altındaki her memuru görevden uzaklaştırabilir. Ancak, ilçe idare şube başkanlarının görevden uzaklaştırılmasında valinin muvafakatinin alınması gerekmektedir. Mahalli idarelerin seçimle gelmiş organları bakımından durum farklıdır. Anayasa'nın 127. maddesine göre mahalli idarelerin seçimle göreve gelmiş organlarını ancak İçişleri Bakanı görevden uzaklaştırabilir.

İlçe kaymakamının ilçe personeli üzerindeki bir diğer önemli denetim ve gözetim yetkisi, ilçedeki memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin verme yetkisidir. 4483 sayılı ve 1999 tarihli Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki

Yasa'nın 3. maddesine göre, ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında soruşturma izni yetkisi kaymakama aittir.

İlçe kaymakamının ilçedeki kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamaya dönük önemli yetkilerinden ikisinden bahsedilebilir. Birinci olarak, İl İdaresi Yasası'nın 40. maddesinde, Kaymakamın, lüzum gördüğü zamanlarda ilçe idare şube başkanlarıyla diğer memurları ve belediye ve ticaret ve ziraat odaları başkanlarını çeşitli işler ve kanunların tatbikatı üzerinde görüşmek üzere heyet halinde toplayabileceği düzenlenmektedir. Yine söz konusu maddede, toplantılar için yapılan çağrıya gelmemenin vazifeden kaçınma sayılacağına ve toplantıda alınan kararların valiye bildirilmesi gerektiğine hükmedilmiştir. İkinci olarak ilçede kaymakamın denetim yetkisini oldukça geniş bir şekilde düzenleyen ilgili yasanın 31. maddesinin 4 bendidir. Buna göre, "Kaymakamlar, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen daire ve müesseseler¹⁹ dışında kalan bütün Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler ve teftiş ederler. Bu teftiş ve denetlemeyi bizzat veya idare şube başkanları veya validen talep edeceği Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlük müfettişleri vasıtasıyla, ortaokul veya bu dereceli öğretim müesseselerini de bizzat veya ilgili müfettişleri marifetiyle denetlerler."

Kamu görevlilerinin görev ve çalışma performanslarının amirlerce değerlendirilmesini öngören sicil verme uygulaması kaldırılmıştır. İstisnai olarak bazı kamu kurumlarının belli unvanlardaki personelinin değerlendirme raporları hariç olmak üzere, 657 sayılı Yasa'da yapılan değişiklikle sicil uygulamasına son verilmiştir.²⁰ Ancak İlçe kaymakamının kamu görevlisinin performansını değerlendirmeye dönük olarak başarı belgesi adı altında taltif yetkisi bulunmaktadır. 657 sayılı Yasa'nın 122. maddesinde, memurlara merkezde bağlı veya ilgili bakanın, illerde valinin, ilçelerde ise kaymakamın başarı belgesi verebileceği düzenlenmiştir. Bunun dışında kaymakama, memurlar üzerinde herhangi bir ödüllendirme aracı verilmemiştir.

¹⁹ Kaymakamın denetim yetkisi kapsamında adli ve askeri teşkilat personeli bulunmamaktadır.

²⁰ 2011 tarih ve 6111 sayılı Yasa'nın 111. maddesi.

5.3.1.3. Kolluk Amirliği İşlevi

Kolluk, kamu güvenliği ve düzeninin bozulmasını önleme, bozulduktan sonra da geri getirilmesini sağlamaya ilişkin görev, hizmet, faaliyet ve etkinlikleri ifade eder. Kamu esenliği, güvenliği ve sağlığını korumak amacıyla düzenlenmiş yasalar çerçevesinde alınan idari tedbirler, hukuki tasarruflar ve hürriyet tahditleri kolluk kavramı içerisinde yer almaktadır (Derbil, 1959: 463-464; Günday, 2003: 245-246; Gözübüyük, 1991: 185).

Kolluk genel ve özel kolluk olarak iki temel sınıflandırmaya tabidir. Genel kolluk polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatını ifade ederken, özel kolluk ise özel bir yasa ile kurulan ve görev ve yetki alanı genel kolluğa göre sınırlı olan köy bekçisi ve korucusu, orman muhafaza memuru, gümrük muhafaza memuru ve belediye zabıtası gibi daha küçük bir birimi kapsayan kolluk güçleri anlaşılmaktadır.

3201 sayılı ve 1937 tarihli Emniyet Teşkilatı Kanunu polisi idari, adli ve siyasi olarak üçe ayırmıştır. Buradaki sınıflandırma kapsamında yalnızca idari kolluk kavramı üzerinde durulmuş ve kolluk örgütleri ile kaymakamın ilişkileri idari kolluk çerçevesinde incelenmiştir. İdari kolluk faaliyetlerinin amacı kamu düzeninin korunması ve sağlanması olup, bu amaç doğrultusunda yetkililere icrai karar alma ve uygulamak için gerekli maddi işlemleri yapma ayrıcalığını tanımaktır (Gözübüyük ve Tan, 1998: 186).

Türkiye’de asayiş ve güvenlik hizmeti, genel yönetimin taşra örgütlenmesinde ana hizmet alanlarından biri olagelmıştır. Klasik Osmanlı döneminde taşrada savunma ve iç güvenlik hizmetleri valilerin mülki otoritesinin altında yürütölmekteydi. Sancaklarda sancak beyi de aynı otoriteye sahip bulunmaktaydı. Kazalarda kadıların ise mülki, yargısal ve kolluk (asayiş/güvenlik) görevleri mevcuttu. 19. yüzyılda nahiye, kaza, liva ve vilayet yönetim örgütlenmesinin oluşturulmasının ardından mülki idarenin savunma hizmeti görevi ayrıştırılarak askeri teşkilatlara verilmiştir. Asayiş ve güvenlik hizmetleri de şehir merkezlerinde emniyet örgütönce, kırsal alanda ise aynı zamanda bir askeri güç olan jandarma teşkilatı eliyle yürütölmeye başlamıştır (Ortaylı, 1976: 15; Emre, 2002: 224).

Cumhuriyet döneminde asayiş ve güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi sorumluluğu İçişleri Bakanlığı'na ve taşrada da vali, kaymakam ve bucak müdürlerine aittir. Günümüzde de yasal durum değişmemiştir. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 29. maddesine göre Bakanlığın üç bağlı kuruluşu bulunmaktadır: Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'dır. 1982 tarih ve 2692 sayılı yasayla kurulmuş olan Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın Jandarma Genel Komutanlığı'ndan farklı olarak Bakanlık ile ilişkisi son derece zayıftır. Sınır ve Kıyı güvenliğinden birinci derecede İçişleri Bakanı sorumlu olmakla birlikte, 2692 sayılı yasada sahil güvenlik komutanlığının İçişleri Bakanlığına sorumlu olduğuna ilişkin açık bir ifade yer almamaktadır. 2692 sayılı Yasa'nın 2. maddesine göre, "Sahil Güvenlik Komutanlığı, TSK kadro ve kuruluşu içersinde olup, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır." Oysaki 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetki Kanun'un 4. maddesinde Genel Komutanın Bakana karşı sorumlu olduğu açıkça yazmaktadır. 2692 sayılı Yasa'nın 11. maddesine göre, sahil güvenlik komutanlığının mülki idare amirleri ile ilişkileri asayiş ve güvenlik amiri biçiminde değil, "gerektiğinde işbirliği yapılacak makamlardan biri" olarak düzenlenmiştir. Oysaki İl İdaresi Yasası'nın 11. ve 32. maddelerinde vali ve kaymakamların sınır ve kıyı güvenliğinden sorumlu oldukları düzenlenmiştir (Emre, 2002: 224).

Jandarma Genel Komutanlığı, kırsal alanda asayiş hizmeti veren bir kolluk teşkilatıdır ve temel örgütlenme yasası 12 Eylül askeri darbesinden sonra kabul edilen 1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'dur. Buna göre Genel Komutanlığın görevleri mülki, adli, askeri ve diğer görevler olmak üzere dört başlık altında toplanmaktadır. Jandarma'nın ana görevi, emniyet, asayiş ve kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önleyici tedbirler almak, suçların işlenmesini müteakiben suç ve suçluları ortaya çıkarmak, yakalamak ve suç delilleri ile birlikte adli makamlara intikal ettirmektir (Sarıbrahimoğlu, 2006a: 97).

Asteğmen ve albay rütbesindeki subayların, astsubay ve uzman jandarma personelinin atanması Jandarma Genel Komutanlığınca yapılmaktadır. Genel Komutanlığa bağlı generallerin atanması ise Genel Komutanın gerekçe göstermesi,

Genelkurmay Başkanının teklifi, İçişleri Bakanının önerisi, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı müşterek kararname ile gerçekleştirilmektedir (Sarıbrahimoğlu, 2006a: 97).

İlçe kaymakamı ile jandarma personeli arasındaki hiyerarşik ilişkinin ve bağın zayıf niteliğini belirlemek açısından önemli bir düzenleme de 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'dur. Jandarma personeli Jandarma subay, astsubay, uzman jandarma, askeri öğrenci, erbaş ve erler ile sivil memur ve işçilerden oluşmaktadır. Jandarma subay ve astsubaylarının temini, eğitimi, terfi, izin, sicil ve ödül işlemleri TSK Personel Kanunu esaslarına göre yürütülmektedir. İlçe kaymakamlarının ilçe jandarma komutanlığındaki personel hakkında sicil düzenleme ve disiplin cezası verme yetkisi bulunmamaktadır, yalnızca uzman jandarma personeli hakkında mülki sicil düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca 2803 sayılı Yasa'nın Ek 3. maddesine göre ilçe jandarma komutanı ile karakol komutanlarının izne ayrılmasında mülki amirin uygun görüşü alınması zorunludur.

İl İdaresi Yasası'nın 32. maddesine göre, "Kaymakam ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir; suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları hükümlerinin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir." 2803 sayılı Yasa'ya ve bu yasaya dayanarak çıkarılmış yönetmeliğe göre, mülki idare amirlerinin Jandarmaya emir vermesi söz konusu değildir, ancak istekte bulunabilirler. 1983 yılındaki yasayla mülki idare amirlerinin jandarma personelinin özlük işlemleri bakımından yetkileri ortadan kaldırılmış, ancak 1993 yılında çıkarılan 507 sayılı KHK ile 2803 sayılı Yasa'ya hükümler eklenmiş, sicil ve disiplin konularında kısmi bir ilerleme sağlanmıştır. Buna göre, "İl Jandarma Alay ve İlçe Jandarma Bölük Komutanları hakkında mesleki sicillerinden ayrı olarak, valilerce mülki sicil düzenlenir." (1993 tarih ve 21692 sayılı RG'de yayımlanan 507 sayılı KHK'nin 3. maddesi ile eklenen 2803 sayılı yasanın Ek 2.maddesi). Buna ek olarak "il ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarına izin verilmesinde ve izinli olarak görevden ayrılmasında mahalli mülki amirin uygun görüşü alınır." (2803 sayılı Yasa Ek madde 3). Aynı KHK ile 2803 sayılı Yasa'nın 15. maddesine eklenen

“Jandarmanın mülki görevlerini ilgilendiren ve disiplin cezasını gerektiren fiilleri ortaya çıktığında valiler, il jandarma alay komutanından; kaymakamlar, ilçe jandarma bölük komutanından gereken cezanın verilmesini talep ederler. Alay ve bölük komutanları bunlar hakkında, askeri mevzuat çerçevesinde gerekli işlemi yaparlar” hükmüyle de disiplin konusunda dolaylı bir yetki mülki idare amirlerine verilmiştir.

İlçe kaymakamının ilçedeki jandarma komutanı ve diğer jandarma personeli üzerinde özlük işlem bakımından yetkisi olmadığı gibi denetim yetkisi de bulunmamaktadır. Bu yetki 507 sayılı KHK kapsamında İçişleri Bakanlığı ve valilere aittir. 2803 sayılı Yasa’nın ek 2. ve 3. maddelerinde, izne ayrılmada uygun görüş verme ve disiplin cezası verilmesini talep etme gibi sınırlı yetkilerin bulunduğu görülmektedir. Bunun dışında uzman çavuş statüsündeki jandarma personeline mülki sicil verme dışında, jandarma personeli üzerinde sicil ve özlük işlemler bakımından yetkisi bulunmadığı gibi, ilçe jandarma komutanlığı üzerinde kaymakamın denetim yetkisi de yoktur.

Kırsal alanda asayiş hizmeti veren jandarmanın yanında şehirlerde ve ilçe merkezlerinde kolluk görevini yürüten emniyet teşkilatının, ilçe kaymakamının hiyerarşik gözetim ve denetim yetkisi altında olduğu ifade edilebilir. 3201 sayılı ve 1937 tarihli Emniyet Teşkilatı Kanunu ile 2559 sayılı ve 1934 tarihli Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nda yer alan hükümler, mülki idare amirine önemli yetkiler vermektedir. 5442 sayılı Yasa’nın 32. maddesi de ilçe kaymakamının görev ve yetkileri konusunda genel ve özel kolluk kuvvetleri üzerindeki emir verme, istihdam etme, yer değiştirme ve denetleme-gözetim yetkilerinin genel dayanağını oluşturmaktadır. 3201 sayılı Yasa’nın 3. maddesinde umumi zabıta polis ve jandarma olarak tanımlanmaktadır. Yasa’nın 16. maddesinde ise Emniyet Genel Müdürlüğü’nün taşra teşkilatının illerde il emniyet müdürlükleri, ilçelerde ilçe emniyet müdürlükleri veya emniyet amirlikleri ile güvenlik hizmetlerine ilişkin diğer birimlerden oluştuğu düzenlenmektedir. 84. maddenin 3. fıkrasında ilçe kaymakamının emniyet personeli üzerindeki disiplin yetkilerinden bahsedilmektedir: “Kaymakam başkomiser, muadili ve daha aşağı derecede olan emniyet teşkilatı mensuplarına ihtar, tevbih, üç günlüğe kadar maaş kat’ı cezası verebilir.” 2559 sayılı PVSK’nin 22. maddesinde ise polisin, bu kanunda yazılı vazife ve salahiyetlerinin

yapılması ve kullanılması için en büyük mülkiye amirinin vereceği emirleri yerine getireceği düzenlemesi yer almaktadır.

PVSK'ye göre polisin mülki idare amirleriyle ilişkilerinde önleyici nitelikteki görev ve yetkileri gündeme gelmektedir. Mülki idare amirleri suç işlenmesi sonrası, kamu düzeninin korunması adına adli mercilere emir veremez. Kanuna göre, kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olan kolluğa sadece, önleyici görev ve yetkileri çerçevesinde emir verilebilir (Arslan ve Eryılmaz, 2006, 5). PVSK'nin 2. maddesine göre, bazı durumlarda yetkili amir tarafından verilen sözlü emirlerin geciktirilmeksizin yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu emirlerin yazılı olarak verilmesi istenmez, emir derhal yerine getirilir ve bu hallerde emrin yerine getirilmesinden doğabilecek sorumluluk emri verene aittir. Sözlü emir verilebilecek durumlar 13 madde halinde sayılmıştır ve bu durumlarda ilçe kaymakamı “yetkili amir” sıfatıyla kolluğa sözlü emir verebilir.

1961 tarihli Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösteren Yönetmelik, mülki idare amirleri ile kolluk kuvvetleri arasındaki ilişkinin genel esaslarını düzenlemiştir. Yönetmeliğin 3. maddesi'ne göre, “İl, ilçe ve bucakların emniyet ve asayişinden doğrudan doğruya vali, kaymakam ve bucak müdürleri sorumludur. Bunların icra vasıtaları jandarma kumandanları, emniyet müdür, amir veya memurlarıdır. Bu teşekküllerin iyi vazife görmemelerinden ve maksada uygun bir tarzda kullanılmamalarından idare amirlerine karşı kendi kumandan veya emniyet müdür ve amirleri sorumludurlar. Bir il dahilinde emniyet ve asayişin muhafazası için jandarma ve emniyet ve diğer hususi zabıta kuvvetlerini kullanmak ve bu kuvvetlerin birbirine yardımını temin etmek en büyük mülkiye amirinin yetkisi cümlesindendir.”

İlçe kaymakamının önleyici kolluk yetkileri zaman içerisinde demokrasinin işlerlik kazanmasının bir gereği olarak değişime ve erozyona uğramıştır. Arama yetkisi, ifade özgürlüğüne müdahale etme yetkisi, sporda şiddetin önlenmesi yetkisi, kişilerin adreslerinden ayrılmasına müsaade etme yetkisi, işyeri, dernek ve lokalleri faaliyetten men etme yetkisi, dernek faaliyetlerine müdahale etme yetkisi, hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını denetim ve gözetim altında tutma, çalışma izni verilmesi, taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüzlerin önlenmesi, grev ve

lokavtların kontrolü yetkisi bunlar arasında sayılabilir. Söz konusu yetkilerin zaman içerisinde değişime uğradığı ve bazı önleyici kolluk yetkilerinin belediye başkanı, belediye encümeni ve sulh ceza hakimine geçtiği görülmektedir.

Yukarıdaki durumun tersi olarak, daha önce cumhuriyet savcısına ait olan yetkilerin mülki amirlere geçtiği de ifade edilebilir. 6352 sayılı ve 2012 tarihli, Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun'un 94. maddesi ve 5252 sayılı Kanun'un 7. maddesinin 4. fıkrasında yer alan "cumhuriyet savcısı" ibaresi "mülki amir" şeklinde değiştirilmiştir.²¹ Yargının yükünü azaltmaya dönük bu düzenlemede özellikle, Karayolları Trafik Kanunu'nu ihlalden kaynaklanan ve cumhuriyet savcılığınca verilen yaptırımların mülki amirliklere devredildiğini görüyoruz.

2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'na göre mülki amirlere idari para cezası verme veya mülkiyeti kamuya geçirme yaptırımlarını verme yetkisi mülki amirlere verilmiştir. Dilencilik, kumar, kimlik bildirmeme, sarhoşluk, gürültü gibi yasada sayılmış kabahatlere idari yaptırımlar öngören yasa, kolluk, belediye zabıta görevlileri, belediye encümeni veya mülki amirlere çeşitli idari yaptırımlar uygulama yetkisi vermektedir.

Kadına yönelik şiddetin önlenmesi konusunda da mülki amirlikler önemli görev ve sorumluluklar üstlenmiştir. 2012 tarih ve 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun kapsamında, mülki amir tarafından verilecek koruyucu tedbir kararları ilçe düzeyinde kaymakam tarafından kullanılan kolluk yetkileridir.

3091 sayılı Kanun da ilçe kaymakamının önemli bir önleyici kolluk yetkisi olarak karşımıza çıkmaktadır. 1984 tarih ve 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkındaki Kanun kapsamında, "Taşınmaz mallara tecavüz veya müdahale edilmesi halinde; taşınmaz mal merkez ilçe sınırları içinde ise, il valisi veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde ise kaymakamlar tarafından bu tecavüz veya müdahalenin önlenmesine karar verilir ve taşınmaz mal yerinde zilyedine teslim edilir."

²¹ 5252 sayılı yasanın "hafif hapis ve hafif para cezalarının idari para cezalarına dönüştürülmesi" başlıklı 7. Maddesinde, idari para cezasına karar vermeye mülki amir yetkilidir.

İlçe kaymakamının önemli bir kolluk yetkisi afet ve acil durumlarda karşımıza çıkmaktadır. 7269 sayılı ve 1959 tarihli Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un 6. maddesinde mülkiye amirlerine verilen olağanüstü yetkiler düzenlenmiştir: “Afetlerin meydana gelmesinden sonra vali ve kaymakamlar (askerler ve hakim sınıfından bulunanlar hariç olmak üzere) 18 - 65 yaş arasındaki bütün erkeklerle görev vermeye, bedeli, ücreti veya kirası sonradan ödenmek üzere canlı, cansız, resmi ve özel her türlü taşıt araçlarına ve gerekli makine, alet ve edevatına el koymaya ve hiçbir kayda ve merasime tabi olmaksızın tedavi, kurtarma, yedirme, giydirme ve barındırma gibi işlerle bu gibi işlerin gerektirdiği acil satın almaları ve kiralamayı yapmaya, Devlete, mahalli idarelere, evkafa, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile bunlara bağlı kurumlara ilişkin her türlü taşınmaz malları; yetmemesi halinde de diğer tüzel kişiler ile gerçek kişilere ait bina ve müstemilatı ile bahçe ve arsa gibi araziye geçici olarak işgale yetkilidir. Bu yetkinin kullanma süresi, afetin sona ermesinden itibaren 15 gündür. Bu süre, gerektiğinde İmar ve İskan Bakanlığınca²² uzatılabilir. Yedirme, giydirme, barındırma, onarım için afetzedelere nakdi ödemede bulunulması önleme için harcama yapılması İmar ve İskan Bakanlığının muvafakatine bağlıdır. Bu madde gereğince yapılacak harcamalar ve ödemeler borçlandırmaya tabi tutulmaz. Kendilerinden yardım istenilen afet bölgesi civarındaki vali ve kaymakamlar yukarıdaki fıkralarda yazılı yetkilerini kullanarak bütün imkan ve vasıtalarla yardıma mecburdurlar.”

Afetler ve olağanüstü doğal olaylar karşısında ilçe ölçeğinde kaymakamın önemli kamu düzeni işlevlerine sahip kılınması önem taşımaktadır. 18-65 yaş arası erkeklerle görev verme, taşıt araçları ile makine, araç ve gerece el koyma, ivedi satın alma ve kiralama yapma, belediyeler dahil kamu kuruluşlarına ait taşınmazlara el koyma yetkilerini içeren “kamu düzeni otoritesi”nin gerektirdiği emir ve işlemlere riayet edilmemesinin cezai sorumlulukları da düzenlenmelidir. Ayrıca orman yangınlarında askeri, iktisadi devlet teşekkülleri ve belediyelere ait araçlara, akaryakıt bedeli Orman Genel Müdürlüğü'nce ödenmek şartıyla ücretsiz kullandırma yetkisinin kaymakama ait olduğu görülmektedir (Sönmez, 2003: 83-85). Bu yetkinin

²² Son düzenleme ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak ifade edilmelidir.

orman yangınları ile sınırlandırılmaması ve doğal afetlerin tümünde kaymakamlığın benzer bir yetkiye sahip kılınması gerekmektedir.

5.3.1.4. Kaymakam ile Askeri Teşkilat İlişkisi

İlde olduğu gibi ilçede de askeri makamlar ile adli makamlar kaymakamın genel denetimi dışında tutulmuştur. 5442 sayılı Yasa'nın 4, 9, 13, 27, 31 ve 42. maddelerinde vali, kaymakam ve bucak müdürlerinin askeri ve adli teşkilat haricindeki kuruluşlar üzerinde yürütme ve denetim yetkileri bulunduğu işaret etmektedir. Kaymakamın ilçe idaresi ve teşkilatı başlıklı 27. maddesinde, "İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (Dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır." Kaymakamın hukuki durumu, görev ve yetkileri başlıklı 31. maddesinin ç bendinde, "Kaymakamlar, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen daire ve müesseseler dışında kalan bütün Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler ve teftiş ederler." Yasanın 4. maddesinde, "Hâkimler Kanunu ile İcra ve İflas Kanununda yazılı yargıç, Cumhuriyet savcısı ve yargıç sınıfında bulunanlarla bu kanunlarda yazılı adalet memurları, askeri birlikler, askeri fabrika ve müesseseler, askerlik daire ve şubeleri bu madde hükmünden müstesnadır" hükmüyle yasanın uygulanmasındaki istisnaları düzenlenmiştir.

Askeri birliklerin amiri olmayan mülki idare amirlerinin asayiş ve güvenlik sorunuyla karşı karşıya kaldığında askeri birliklerden yardım istemesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Asayiş amaçlı istenen yardımın demokratik ülkelerde aranan belli koşulları bulunmaktadır. Bir kere, yardım isteme girişimi sivil makamlardan gelmelidir. İkinci olarak, askeri birliklerle olan işbirliğinin yol, yöntem ve sınırları çok kesin çizgilerle belirlenmelidir. Son olarak, işbirliği süresince denetim, kolluk hizmetinden birinci derecede sorumlu olan sivil makamlarda olmalıdır; çünkü askeri birliklerin bu koşullarda yürüttüğü hizmet savunma hizmeti değil kolluk hizmetidir (Güran, 1970: 99-100).

İl İdaresi Yasasının 11/D maddesi kapsamında, valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri takdirde, en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir.

Yasa'nın 32/E maddesinde ilçe kaymakamına askeri birliklerden doğrudan yardım isteme yetkisi verilmemekte, validen yardım isteyebileceği düzenlenmektedir. 11/D maddesi kapsamında yardım isteme sürecini vali yönetecektir. İlgili yasa maddesine göre, "Kaymakam, ilçe çevresinde çıkabilecek olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak bulunmayacağı kanısına varır veya ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa hemen valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri (Kara, Deniz ve Hava) komutanlara da haber verir; Yardıma gelen askeri kuvvet bu kanunun 11/D maddesi uyarınca kendisine verilecek görevi yerine getirir."

Türkiye'de 28 Şubat 1997 MGK kararları ile ortaya çıkan askeri müdahale sürecinin öncesinde, 4 Eylül 1996 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan kanunla, İl İdaresi Yasası'nın 11/D maddesi değiştirilmiş, kapsam genişletilerek ayrıntılı hükümler konulmuş ve sınır ötesi operasyonu mümkün kılacak şekilde düzenlenmiştir. Madde metninde yer alan, "Birden fazla ili içine alan olaylarda ilgili valilerin isteği üzerine aynı veya farklı askeri birlik komutanlarından kuvvet tahsis edilmesi durumunda iller veya kuvvetler arasında işbirliği, koordinasyon, kuvvet kaydırması, emir komuta ilişkileri ve gerekli görülen diğer hususlar yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde Genelkurmay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek esaslara göre yürütülür." hükmüne dayanılarak, 7 Temmuz 1997 günü EMASYA adı verilen protokol imzalanmıştır. İl İdaresi Yasası'nın ilgili maddesinin iptali için açılan dava üzerine Anayasa Mahkemesi'nin 6 Ocak 1999 gün ve 1996/68 Esas ve 1999/1 Karar sayılı hükmüyle 11/D maddesinin bazı kısımları iptal edilmiş ve bu iptal kararı üzerine 24 Haziran 2003 günlü RG'de yayımlanan kanunla 11/D maddesi bir kere daha değiştirilmiştir.

Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında imzalanmış bir protokole dayanan, kısaltılmış adıyla EMASYA olarak ifade edilen emniyet ve asayiş yardımına ilişkin protokol ile farklı bir asayiş ve güvenlik rejimi yaratıldığı

görülmektedir. Anayasa’da düzenlenen Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim yöntemleri dışında, EMASYA ile ortaya konan protokol, İl İdaresi Yasası’nın 11. maddesi hükümlerini de aşacak biçimde askeri birlik komutanlarına önemli bir inisiyatif sağlamaktaydı. Söz konusu protokol, 2011 yılı itibariyle yürürlükten kaldırılmış, İçişleri Bakanlığı ile Genelkurmay Başkanlığı arasındaki protokol sona erdirilmiştir.

EMASYA Protokolü’nün 9. maddesi, “...olayların şekil değiştirerek birçok bölgede, geniş halk kitlelerine yaygınlaşması, şiddete, katliama ve anayasal düzeni bozmaya yönelmesi durumunda... EMASYA Komutanlıkları (bölge/tali) olayları yakından takip eder ve birliklerin hazırlıklarını tamamlar. Olaylara müdahale edilebilecek toplanma bölgelerinde, birlikleri hazır bulundurur. Olayların gelişmesini değerlendirir. Başta mülki amirler olmak üzere, ilgili kademelere bilgi verir ve gecikmenin yaratacağı mahsurları ortadan kaldırmak için olaylara müdahale eder. Bu ve benzeri durumlarda olayların yaygınlaşmasını önlemek ve olayları bastırmak esas alınır.” Bu düzenlemeden anlaşılacağı gibi, EMASYA komutanlarına, herhangi bir talep olmaksızın doğrudan olaylara müdahale yetkisi verilmektedir. 5442 sayılı Yasa’nın öngördüğü sivil makamların istemde bulunması ilkesine aykırı olan bu protokol, mülki idare amirlerini asayiş ve güvenlikten sorumlu tek makam olmaktan çıkarak adeta bilgi verilecek memur konumuna indirgemekteydi (Emre, 2002: 234). Yine protokolün 20. maddesinde EMASYA Bölge ve Tali Komutanlıkları nezdinde “müşterek istihbarat merkezleri” de kurulmuştu. 22. maddede ise bu merkezlere ilişkin olarak, “EMASYA Bölge Komutanlığının belirleyeceği zaman, şekil ve usullerle çalışmalarını ve istihbarat bilgilerini takdim ederler ve karşılıklı istihbarat mübadelesinde bulunurlar. Elde edilen sonuçlardan ilgili valiye bilgi verilir” düzenlemesi yer almaktaydı. Bütün bu düzenlemelere ek olarak Genelkurmay Başkanlığı tarafından yayımlanmış olan EMASYA Direktifi ile mülki idare amirlerini gerektiğinde hangi askeri birliklerden yardım isteyecekleri belirlenmiş, EMASYA görevi için belli komutanlıklar görevlendirilmiş (EMASYA Bölge ve Tali Komutanlıkları), bu Komutanlıklara sorumluluk sahasındaki her il ve ilçeye genelde tabur, mecbur kalındığında bir üst rütbeli subayın komutasında olmak şartıyla bölük seviyesinde birlikler tahsis edilmişti. 4 Şubat 2010 tarihine kadar yürürlükte kalmış olan EMASYA Protokolü, 1996’lı yıllardan sonra ülkenin içinde bulunduğu asker vesayetçi yönetim anlayışının önemli uygulamalarından birisiydi.

Anayasa Mahkemesi'nin EMASYA protokolünün dayanağını oluşturan 11/D maddesindeki ilgili düzenlemeyi iptalinin ardından Protokol değişmemiştir. Bu nedenle protokol ile dayanağı yasa maddesi arasında uyum sorunu ortaya çıkmıştır. 11/D maddesinde “birden fazla ili içine alan olaylarla ilgili olarak yardım istenmesi” ifadesi yer almakta iken, protokolde “bir veya birden fazla ilde” denilerek adeta kanun koyucunun yerine geçilmiştir. Hukuk normları hiyerarşisinde protokol diye bir düzenleme yer almamaktadır. Protokol, yasada yer almayan ve yasa ile düzenlenmesi gereken önemli hususları içermektedir. İl ve ilçelerde güvenlik koordinasyon komisyonlarının kurulması, askeri birliklerin valinin talebi olmadığı bazı durumlarda kendiliğinden olaylara müdahale etmesi, valileri bağlayıcı ve sınırlandırıcı düzenlemelere yer vermesi söz konusu olmuştur. Ayrıca protokolde öngörülen, kolluk kuvvetleri dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet araç-gereç ve malzemelerinin EMASYA Komutanlarının emrine, hareket ve kontrolüne verilmesi konusu seferberlik ve savaş hali dışında yasal değildir. Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal rejimleri ise Anayasada düzenlenmiş diğer olağan dışı yönetim usulleridir ve bu hallerde bile yönetim ve otorite sivil idari makamlarda kalmaya devam etmektedir. Kaldı ki 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'na göre genel güvenlik ve asayişten İçişleri Bakanı sorumludur ve ancak gerektiğinde Bakanlar Kurulu kararıyla askeri güçlerden yararlanacağı belirtilmiştir.

Ulusal savunma hizmeti, jandarma ve sahil güvenlik komutanlığı dışında, kara, hava ve deniz kuvvetlerini ve asker alma hizmetlerine bakan askerlik şube başkanlıkları olarak taşrada teşkilatlanmış olup, Genelkurmay Başkanlığının hiyerarşik yetki ve denetimi altındadır. İlçelerde duruma göre hava, deniz, kara birliklerinin birkaçı bir arada bulunabilmektedir. Ayrıca Askerlik şube başkanlıkları da nüfusça yoğun ilçe merkezlerinde örgütlenmiştir. İlçe kaymakamının kara, hava ve deniz kuvvetlerinin ilçede konuşlanmış birlikleri ile arasında herhangi bir hukuki ve hiyerarşik bağ bulunmamaktadır; yalnızca askerlik şube başkanlıkları ile yasal bir bağı bulunmaktadır. Kaymakamın askerlik şubesi ile olan ilişkisi asker alma faaliyetlerinde asker adaylarının kolluk aracılığıyla takibi ve askerlik işlemlerinde ilçe idare kurulu aracılığıyla idari para cezası uygulaması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

5.3.2. Yönetmel Özerkleştirme ile Özeleştirirmenin İlçe Yönetimine Etkileri

Türk kamu yönetiminin yapısı, 1980’li yıllarda başlayan ve yapısal reformlar adı altında küreselleşme, özelleştirme ve yerelleştirme süreçlerinden geçerek yeniden düzenlenmektedir (Güler, 2011: 17). Devletin ekonomiden el çekmesi, sosyal işlevlerinden arınması, kamu harcamalarının kısılması, geleneksel devlet işlevlerini yerine getirirken de etkililik ve verimlilik anlayışının egemen kılınması için kamu yönetiminin “işletmeselleşmesi”, başka bir deyişle özel kesim işletmelerine benzetilmesi ve bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi imtiyazının özel sektör kuruluşlarına devredilmesi temel hedefler olarak belirlendi (Emre, 2002: 301).

Ekonomilerin yeniden yapılanmasının bir yolu olarak adlandırılan özelleştirminin tanımı ve uygulaması ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Özelleştirme her ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal yapısına göre biçimlenen ve yorumlanan bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Şirketleri düzenleyen yasalarda, şirket hisselerinin en az % 50'sinin özel kesime satışını sağlayacak şekilde oluşturulması anlamında kullanılan özelleştirmede temel düşünce, piyasa güçlerinin rolünü artırarak sanayideki verimliliği daha iyi bir seviyeye ulaştırmaktır (Beesley ve Littlechild, 1993: 296). Demek ki özelleştirme kavramı ile kamu kesimine ait kuruluşların hisse senetlerinin, yerli ve yabancı gerçek ya da tüzel kişilere satışı anlaşılmaktadır. Hisse senedi satışıyla devlete ait varlıkların özel şahıslara devri, dünyada sık görülen bir uygulamadır, Ancak, özelleştirme sadece devlete ait kuruluşların özel kesime satılması değildir. Devletin veya kamu kesimine ait kurumların, monopol oldukları sahaları serbestleştirme veya özel sektöre açmaları, ihale yöntemi ile bazı işlerin özel kesime yaptırılması, özel sektör kuruluşlarına yatırım amacı ile teşviklerin verilmesi de özelleştirmedir (Ceylan ve Vergiliel, 1989: 65-66). Bu açıdan bakıldığında özelleştirme kavramı kamu kesiminin sahip olduğu ticari ve sınaî teşebbüslerin mülkiyet, yönetim ve denetimlerinin tamamen veya kısmen özel kişi ve kuruluşlara devredilmesi, kamusal veya yarı kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının ya da üretiminin özelleştirilmesi, kamu hizmetlerinin ihale, imtiyaz verme gibi yollarla özel kesime yaptırılması, kiralama ve finansal kiralama, ortak yatırım ve hizmet alımları için yardımda bulunulması, piyasa

mekanizmasının işlemlerini engelleyen her türlü yasal ve kurumsal serbestleşmenin sağlanması düzenleme ve uygulamalarını kapsamaktadır (Sammel, 1987: 38-42).

Kamu yönetiminin özel sektör anlayışı içerisinde bürokratik, hantal ve mekanik yapısını yeniden düzenleyerek idare hukukunun normları ile kendini kısıtlamayan, hızlı karar alan ve uygulayan, esnek örgütlenme yapılanmalarına kavuşturulması gerektiği anlayışı egemen olmuştur (Bennis, 1993: 12-13). Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management), hem kamu hizmetlerinde özelleştirme hem de kamu hizmeti sunan kamu yönetimi örgütlenmelerinin yeniden yapılanmasını öngören bir anlayış olarak ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetimini hantallaştıran temel unsurlar, işlevsel rekabet yetersizliği, bürokrasi ve siyaset arasındaki yetki ve görev paylaşımının belirsizliği ile örgüt içi ve kamu hizmeti örgütü ile yurttaş arasındaki bilgi paylaşımı, haberleşme ve iletişim yetersizliği olarak değerlendirilebilir. Bu sorunlar, kamu hizmetlerinin işlevsel rekabete açılması ve hizmet üreten örgütlerin kurumsal performansının denetimi, kamu kesiminde sorumlulukların açık biçimde yeniden tanımlanması ve siyasetin kamu hizmet birimleri üzerindeki etkisinin azaltılması ve kamu hizmet örgütündeki birimlerin kendileri ve hizmet alan toplum arasında bilgi paylaşımı ve iletişimin olanaklı hale getirilmesiyle giderilebilir (Eren, 2002: 63). Burada söz konusu hantallığa ve verimsizliğe çözüm olarak ileri sürülebilecek şekilde performans ve rekabete dayalı yönetim, özerkleşme, e-devlet ve yerel katılım/yurttaş katılımı gibi yöntemler ortaya çıkmaktadır. Ancak bu yöntemler yerine devletler kökten çözüm olarak “özelleştirme” yöntemini uygulayarak, kamu hizmet sunma hakkı ve imtiyazını özel sektör kuruluşlarına devredebilmektedir.

Türkiye’de kamu iktisadi kuruluşları olarak adlandırılan, kamusal mal ve hizmet üreten ekonomik ve yatırımcı kuruluşların işletme hakları ve mülkiyetlerinin özel sektöre devredilme süreci 1980’lerden itibaren tartışılmaya ve uygulanmaya başlamış bir süreçtir. Demir-çelik, Petro-kimya, rafineri, elektrik üretimi, çimento, tekstil, şeker gibi geleneksel olarak ve doğası gereği özel sektör tarafından yürütülmesi gereken sanayi tesislerindeki işletme haklarının veya mülkiyetlerinin devri süreci bir kenara bırakıldığında; doğrudan yurttaşın yararlandığı kamu hizmetlerinin özelleştirme sürecinin il ve ilçe mülki yönetimine yansımaları üzerinde durulabilir.

Sağlık, eğitim gibi alanlarda özel sektör kuruluşlarının faaliyette bulunması, kamu-özel sektör birlikteliğinde hizmetlerin topluma götürülmesini sağlamak bakımından yararlıdır. Ancak özellikle sağlık alanında kamu kuruluşlarının özel sektör yapılanmalarına benzetilmeye dönük yasal düzenleme ve uygulamaları, doğrudan il ve ilçe mülki yönetiminden sapmalara yol açmış durumdadır.

Türkiye’de özel öğretim kurumlarının ilçe düzeyinde milli eğitim müdürlüklerinin denetiminde faaliyette bulunmaları söz konusu olsa da bu eğitim kurumları, diğer kamuya ait eğitim kurumlarından görece daha özerk bir statüye sahip olmaktadır. Yani bu okullar kamusal olmayan nitelikleri ile yalnızca gözetim ve denetim altında bulunan kurumlar olarak kalmaktadır. Bu durum bile eğitimde özelleştirmenin, kamu otoritesi ve denetimi dışına çıkma sonucunu doğurduğu görülebilir.

Türkiye’de 2011 tarih ve 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında Sağlık Bakanlığı Kamu Hastaneler Kurumu Başkanlığı koordinasyonunda tüzel kişiliğe ve karar ve yönetim organlarına sahip Kamu Hastaneler Birlikleri kurulmuştur. İlçelerde hizmet veren kamu hastaneleri, bağlı olduğu Kamu Hastane Birliğinin sevk ve idaresine bırakılmıştır. Hastane yöneticisi, doğrudan Birlik Genel Sekreteri tarafından atanmakta olup, hastane yöneticisi ile diğer personelin ilçe kaymakamı ile herhangi bir hiyerarşik bağı kalmamıştır. Aynı durum ayakta tedavi hizmetleri ve koruyucu sağlık hizmetleri bakımından da geçerlidir. Sağlık Bakanlığı bünyesinde Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı eşgüdümünde İl Halk Sağlığı Müdürlükleri kurulmuş, ilçelerde aile sağlığı merkezi ile toplum sağlığı merkezi oluşturulmuştur. Aile hekimleri, Sağlık Bakanlığı bünyesinde sözleşmeli olarak görev yapan sağlık personelleri olarak, görev ve hizmetlerinin yürütülmesinde ilçe sağlık müdürlükleri ile il halk sağlığı müdürlüklerinin sevk ve idaresinde sorumluluk üstlenmektedirler. Görüldüğü gibi İl İdaresi Yasası’nda vali ve kaymakamın başında bulunduğu il ve ilçe idaresinden yeni sapmalar ortaya çıkmıştır. Yeni düzenleme kapsamında Bakanlık merkez teşkilatı bünyesinde Kamu Hastaneler Kurumu ve Halk Sağlığı Kurumu kurulmuş, taşrada ise il sağlık müdürlüğü, halk sağlığı müdürlüğü ve hastaneler birliği genel sekreterliği şeklinde üçlü bir yapılanmaya gidilmiş; ilçelerde ise koruyucu sağlık hizmetleri ve aile sağlığı merkezinden sorumlu “toplum sağlığı sorumlu hekimliği”

ile acil sağlık hizmetlerinden sorumlu “ilçe sağlık m¼d¼rl¼đ¼” ile doğrudan genel sekreterliğe bağlı “hastane y¼neticiliđi” ihdas edilmiştir. Aile sağlığı hekimlerinin s¼zleřmeli olarak istihdamı bile başlı başına koruyucu sağlık hizmetleri ile ayakta tedavi hizmetlerinin ¼zelleřmesi anlamına gelmektedir. Zira aile hekimleri, kendi olanakları ile sağlık hizmetini sunma karşılığında, Sağlık Bakanlığı’ndan ¼cret almaktadır. Kamuya ait bina ve olanaklar, koruyucu sağlık ve ayakta tedavi hizmeti sunan aile hekimlerine bedelsiz sunulmamakta, aile hekimleri ¼zel işletme niteliğinde faaliyette bulunarak kendi sabit giderlerini karşılayan yarı-kamusal g¼revlilere d¼n¼řmektedir. B¼ylece aile sağlığı merkezleri bu anlamda devletle yaptıkları s¼zleřme karşılığında hizmet veren birimlere d¼n¼řt¼r¼lm¼řt¼r.

Elektrik dağıtımı ile bakım-onarım hizmetleri de ¼zelleřtirme ¼ncesinde TEDAş İşletme şeflikleri tarafından y¼r¼t¼lmekte iken, artık ¼zel sekt¼r firmalarına devredilmiştir. Bu durumda da yurttaşın elektrik dağıtımına ilişkin talep ve isteklerinin değerlendirilmesinde ilçe m¼lki y¼netiminin g¼rev alması m¼mk¼n g¼z¼kmemektedir. Elektrik ¼retim ve iletim ¼rg¼tlenmesinin de ¼zelleřtirmesi T¼rkiye’de b¼y¼k ¼lç¼de tamamlanmış durumdadır. İlçede faaliyette bulunan bu kuruluşların, ilçe m¼lki y¼netimi ile doğrudan bir bağlantısı bulunmadığını belirtelim.

T¼rkiye’de haberleşme ve telekom¼nikasyon hizmetleri ¼nceleri PTT (Posta Telefon ve Telgraf Teşkilatı), daha sonra T¼rk Telekom A.ř. ve g¼n¼m¼zde de ¼zel bir şirket tarafından y¼r¼t¼lmektedir. Telekom¼nikasyon dışında kalan posta ve telgraf hizmetleri ise A.ř. olarak ¼rg¼tlenmiř olan PTT tarafından y¼r¼t¼lmeye devam etmektedir. PTT, posta-telefon ve telgraf hizmetlerinin genel teşkilatlanması iken T¼rk Telekom A.ř.’nin kurulmasının ardından, yalnızca posta, telgraf ve kargo hizmetlerini y¼r¼ten Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT)’na ve ardından da A.ř.’ye d¼n¼řm¼řt¼r. 28655 sayılı ve 23.05.2013 tarihli RG’de yayımlanan 6475 sayılı ve 9.5.2013 tarihli Posta Hizmetleri Kanunu’nun 21 ve devamı maddelerinde Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim şirketi kuruluşu, faaliyet konuları ve teşkilatı d¼zenlenmektedir. 27. maddesinde, PTT personelinin 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların s¼zleřmeli personel hakkındaki h¼k¼mlerine tabi olmaksızın idari hizmet s¼zleřmesi ile istihdam edilmesi d¼zenlenmektedir. 2013 tarih ve 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu’na g¼re PTT’nin A.ř. olarak sermayesinin tamamı Hazineye

aittir. Kanun'un 22. maddesine göre; PTT, posta, koli, kargo ve lojistik hizmetleri, pul basımı ve satımı, bankalarla yapacağı sözleşmeler doğrultusunda bankalara destek hizmeti, parasal posta hizmeti, ödeme hizmeti sunma, adres bilgi kayıt sistemi ve elektronik sertifika hizmet sağlayıcılığı, elektronik ortam dahil her türlü tebligat ve telgraf hizmetine ilişkin faaliyetleri yürütür. Bu durumda ilçedeki PTT şube müdürlüğü A.Ş. statüsündeki bir genel müdürlüğün taşra birimi ve ilçe telekom birimi ise özel şirketin ilçedeki hizmet birimi olarak, ilçe kaymakamlığının veya ilçe genel yönetiminin hiyerarşik alt örgütlenmesi olmaktan çıkmıştır. Bu örneklerden birisi yönetsel özerkleşmenin, diğeri ise özelleştirmenin ilçe düzeyindeki yansıması olarak değerlendirilebilir.

Kaymakamlık bünyesinde yürütülen asayiş ve güvenlik, nüfus, acil yardım planlaması, dernek denetimi, yerel yönetimler üzerindeki vesayet ve gözetim gibi geleneksel hizmetlerin özelleştirmeye konu olmadığını ifade edebiliriz. Ayrıca milli eğitim, gıda, tarım ve hayvancılık, diyanet, tapu, kadastro, maliye gibi diğer ilçe kamu kuruluşları da kaymakamın gözetim ve denetiminde hizmetlerini sürdürmektedir. Ancak özelleşme ve özerkleşme sürecinin, söz konusu geleneksel kamusal işlevlerde de etkili ve geçerli olması mümkündür. Örneğin kadastro gibi bazı hizmetlerin özelleştirildiği dikkatlerden kaçırılmamalıdır. Özellikle büyük İlçelerdeki kadastro hizmetlerinin LİHKAB adı verilen lisanslı harita kadastro birimlerine yani özel sektöre devredilmesi süreci başlamıştır. Bu durumda nüfus yoğunluğu fazla olan ilçelerde harita ve kadastro hizmetlerinin yürütülmesinde ilçe mülki yönetiminin eşgüdüm ve gözetim yetkisinin olamayacağını belirtmekte yarar vardır. 16.06.2005 tarih ve 5368 sayılı Lisanslı Harita Kadastro Mühendisleri ve Büroları Hakkındaki Kanun kapsamında, kadastro teknik hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamak üzere lisanslı harita kadastro birimlerinin kurulması düzenlenmektedir. Uygulama yönetmeliği de bulunan söz konusu kanun ile tıpkı noterlik gibi harita ve kadastro hizmetlerini belli bir tarife bedeli üzerinden yurttaşa sunacak olan yarı-kamusal bürolar oluşturulmaktadır. Bu durum, harita ve kadastro hizmetlerinin özelleştirilmesi olarak değerlendirilebileceği gibi, noterlik tarzı bir özerkleştirme olarak da görülebilir.

Türkiye’de kamu yönetiminde özerkleşme üst kurullaşma olarak karşımıza çıkmaktadır.²³ Kamu tüzel kişiliğine haiz ve idari-mali özerkliğe sahip bu kuruluşların devlet alımları, bankacılık, rekabet, iletişim, enerji ve tarımsal sanayi gibi hassas alanlarda; bakanlıklara “bağlı kuruluş” olarak öngörülmemeyen ve aksine bakanlık sistemine “paralel örgütler” konumunda oldukları savlanmaktadır (Bayramoğlu, 2005: 386-411; Güler, 2011: 325-328). Ancak söz konusu örgütlenmelerin taşra kademeleri bulunmadığından il ve ilçe mülki yönetimlerini doğrudan ilgilendirmemektedir. Bakanlıkların kamusal işlevlerini kendi bağlı kuruluşları ve ana hizmet örgütleri bünyesinde tutmaması ve özerk düzenleyici kurumlara devretmesi; bu kamusal işlevler bakımından bakanlıkların il veya ilçe örgütlerinin fonksiyonu üstlenememesi sonucunu doğuracaktır. Bu anlamda yönetsel yapıdaki bu özerkleşmenin il ve ilçe yönetimine “dolaylı” bir etkisi olduğu görülmektedir.

Türkiye’de il ve ilçe mülki yönetim yapısında yönetsel özerkleştirmenin etkisi altına aldığı önemli bir süreç kalkınmaya dönük önlemleri içeren proje yapımı ve uygulama faaliyetlerinin, bölge düzeyinde örgütlenmiş kalkınma ajanslarına devredilmesi sürecidir. Türkiye’de GAP ve DAP gibi bölge kalkınma idareleri örnekleri bulunmakla beraber, tüm ülke geneline yayılmış özerk örgütlenmeler olarak bölge kalkınma ajansları, 2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile yasal dayanak kazanmıştır (Güler, 2011: 330-331).

6360 sayılı Büyükşehir Kanunu kapsamında 30 büyükşehir belediyesi aynı zamanda ilin tüm mülki alanında kırsal altyapı hizmetlerini yürütecektir. Bu kapsamda Büyükşehir Belediyelerinin, ilçelerde geleneksel olarak İl Özel İdaresi ve İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği tarafından yürütülen yol, içmesuyu, kanalizasyon, katı atık yönetimi, tarımsal sulama gibi kırsal altyapı hizmetlerini ilçelerde teşkilatlanarak doğrudan Büyükşehir Belediyesi’nin yürütmesi söz konusu olabileceği gibi, belediyelerin bu hizmetleri veya bazılarını özelleştirerek yürütmesi gündeme gelebilir. Bu anlamda Büyükşehir Belediyesi de devasa metropolitan bir

²³ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkollü İçkiler Piyasası Kurumu, Şeker Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (Son ikisi, 5018 sayılı Yasa’nın düzenleyici kurumlar listesinde yer almaz).

örgütlenme olarak diğer bölgesel kuruluşlardan farklı bir statüde olmayacaktır. Yani mülki idareden bağımsız bir örgütlenme yapısı içinde kırsal alandaki altyapı hizmetlerini yürütecektir. İlçe ölçeğinde yerel bir hizmet olarak, ilçe kaymakamının başında bulunduğu bir yerel yönetim birliği olarak köylere hizmet götürme birliğince yürütülen bu hizmetlerin, kaymakamın etkisi ve dahli dışına çıkması, kaymakamın gözetimi ve denetimi dışındaki özerk örgütlenmeler olarak Büyükşehir Belediyesine bağlı su idaresi, kanalizasyon idaresi, ulaştırma idaresi gibi büyük örgütlenmelerin inisiyatifinde yürütülmesi gündeme gelecektir.

5.3.3. Yerel Yönetim Yürütme İşlevi

İlçe yönetim kademesi, merkezi idarenin taşradaki il'den sonra gelen ikincil yönetim düzeyi olarak kaymakamın yürütme, eşgüdüm ve denetleme sorumluluğu altında faaliyette bulunan ilçe hizmet örgütlerinin bütünüdür. İlçe mülki idaresi olarak ifade edilen yönetim kademesinin, merkezi idarenin ilçedeki kamu hizmet birimleri yanında, bazı yerel hizmetleri üstlenen yerel yönetimlerin yürütme ve karar organlarında yer aldığını görüyoruz. Aslında bu durum, ilçe genel yönetiminin başı olarak kaymakamın, yerel hizmetleri üstlenen tüzel kişiliklerin icra ve/veya karar organlarında yer almasını ifade etmektedir.

Türkiye'de ilçe, Federal Almanya'da olduğu gibi bir yerel yönetim değildir. Yani ilçenin bir tüzel kişiliği ve karar organları, ayrı bir bütçesi bulunmamaktadır. Türk yönetim sisteminde yönetsel kademe olarak ilçelerin tüzel kişiliği yoktur. Yönetim bilimi yazınında ilçenin başında bulunan kaymakamın konumunu güçlendirmek için, ilçeye tüzel kişilik tanınması ve maddi olanaklar sağlanması gerektiğini savlayan görüşler bulunmaktadır.

İlçe kaymakamı, ilçe ölçeğindeki köy tüzel kişiliklerinin birlikteliğinden oluşan köylere hizmet götürme birliğinin yürütme organı ve birlik meclisinin de başkanı olarak işlev görmektedir. Aynı zamanda ilçe mülki idaresi, bir yerel yönetim kuruluşu olarak il özel idaresinin ilçedeki hizmetlerinin yürütülmesinde görev almakta, il özel idaresinin icra organı olan valinin görev ve yetkilerinin ilçede kullanılmasına yardımcı olmakta, özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden vali adına ve karşısında sorumlu olmaktadır.

5.3.3.1. İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği

İlçe ölçeğindeki köy tüzel kişiliklerinin Köylere Hizmet Götürme Birliği adı altında Birlik kurmalarının geçmişi 1980’li yıllara kadar geriye gitmektedir. O dönemin ilçe kaymakamlarının ilçe düzeyinde yerel bir bütçe oluşturma ve yerel hizmetleri yerinden yürütme gereksinimlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış olan Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin 2005 yılına kadar herhangi bir yasal dayanakları ve bütçe olanakları bulunmamaktaydı. İlçe ölçeğinde köylerin yol, içme suyu, kanalizasyon ve tarımsal sulama gibi kırsal altyapı hizmetlerinin yerinden yürütülmesi için Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin yasal bir statüye ve bütçe olanaklarına kavuşturulması gerekmektedir.

Kırsal alandaki önemli örgütlenme ve işbirliği biçimlerinden olan yerel yönetim birlikleri aracılığıyla, hizmetin gerektirdiği uygun ölçekte hizmet birimleri oluşturularak ortak ihtiyaçların karşılanmasında güç birliğine gidilmektedir. Bu birliklerin çoğunluğunu uygulamada köylere hizmet götürme birlikleri ve sulama birlikleri oluşturmaktaydı. KHGB modeli, kırsal kesimde altyapı hizmetleri ve gelir getirici hizmetlerin geliştirilip yaygınlaştırılmasında yerel kaynakları harekete geçirmeyi amaçlayan, kaymakamların geliştirdiği bir kalkınma modeli olarak kırsal alanın büyük bir bölümünde uygulanmaktaydı (Kara ve Palabıyık, 2007: 27).

1984’ten önce, Toprak-Su ve YSE (Yol, Su, Elektrik İşleri Genel Müdürlüğü), 1984-2005 yılları arasında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, ülkenin kırsal altyapı hizmetlerinin yürütülmesinden sorumluydu. Genel Müdürlük, taşrada Bölge ve İl Müdürlükleri şeklinde örgütlenmişti ve yatırım planlaması yapma ve karar alma süreçlerinde köy muhtarlıkları ve ilçe kaymakamlıkları devre dışı bırakılmıştı. Yıllık yatırım programları ile belirlenmiş kırsal altyapı hizmetlerinin, kurumun kendi işçisi, makine-ekipmanı olarak yapması anlamına gelen idari işgücü ile yürütülmesi veya hizmet alımı ve ihale yöntemi ile yürütülmesi ve uygulanması ile denetlenmesi süreçlerinde ilçe mülki idaresinin ve köy muhtarlıklarının hiçbir inisiyatifi bulunmamaktaydı.

2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 18.maddesi ile Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin yasal dayanağı oluşturulmuştur. Buna göre, “İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon

ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir. Bakanlar Kurulu, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir. Birlik başkanı merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır. Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur.” Görüldüğü gibi yasa koyucu, kırsal altyapı ve kalkınma hizmetlerinin merkeziyetçi bir yapıda değil, ilçe düzeyinde ve ilçe kaymakamı başkanlığında, yerel siyasi seçilmişler ve köy muhtarlarının katılımıyla oluşturulmuş olan Köylere Hizmet Götürme Birliği tarafından yürütülmesi ve uygulanması yönündeki iradesini ortaya koymuştur.

Yasa’nın ilgili maddesinin 3.fıkrasında, “Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler” düzenlemesi bulunmaktadır. Bu düzenleme sayesinde Köylere Hizmet Götürme Birliği, merkezi hükümet bütçesinden KÖYDES (Köy Altyapılarını Destekleme) Programı kapsamında doğrudan aldığı kaynakları kullanırken, aynı zamanda İl Özel İdaresi ile merkezi yatırımcı kuruluşlar adına da ilçe düzeyinde hizmet ve yatırım yürütebilmektedir.

5.3.3.2. İl Özel İdaresinin İlçedeki Örgütlenmesi

İl Özel İdaresi, Türkiye’deki yerel yönetim kuruluşları arasında kendi görev alanı içerisinde “alansal” özelliği ile belediye ve köy yönetimlerinden farklıdır. Belediye ve köy, belli bir yerleşim birimiyle sınırlı yerel yönetim kuruluşlarıdır. Kent ya da şehir yerleşimleri ile köy yerleşimleri mahalli nitelikteki hizmetlerini belediye ve köy yönetimleri aracılığıyla karşılamaktadır. İl Özel İdaresi’nin “bölgesel” ya da “alansal” özelliği, merkeziyetçi yapı içerisinde coğrafi bir anlam taşımakta, Avrupa

lkelerindeki eşdeğer kuruluşları gibi özerk, yeterli öz kaynaklara sahip ve yerel seçmenlerin seçimiyle oluşturulmuş yürütme organına sahip kuruluşlar değildir. Ancak son yasal düzenlemeler ile bu konuda önemli adımların atıldığını da ifade etmek mümkündür.

2005 tarih ve 5302 sayılı Yasa öncesinde il özel idareleri, 1984 tarih ve 3360 sayılı İl zel İdaresi Kanunu ile düzenlenmişti. Buna göre, kaymakamlar, valinin vereceği özel idare hizmetlerini yaparlar ve hizmetlerin yürütülmesinden de valiye karşı sorumludurlar. Ayrıca 5442 sayılı İl İdaresi Yasası 31. maddesinde kaymakamlar özel idarelerle bunlara bağlı bütün kuruluşları denetler ve teftiş ederler düzenlemesi bulunmaktadır. Yani nceki yasa kapsamında kaymakamın il özel idaresi ile olan ilişkisi, valinin vereceği görevlerin yerine getirilmesi ile sınırlıdır. Bunun yanında kaymakamların ürettikleri projeler sonucu özel idareden finansal kaynak temin etmeleri mümkün olmakla birlikte, burada da yetki ve inisiyatif vali ve il genel meclisinin elindedir.

2005 tarihli ve 5302 sayılı İl zel İdaresi Kanunu’na göre, İl zel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin evre düzeni plnı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, ocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta ğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, evre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.

İl zel İdaresi’nin yürütme organı Vali’dir. Yasa’nın 32. maddesinde, Vali’nin görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebileceği düzenlenmektedir. 46. maddeye göre ise “İl zel idaresi bütçesiyle denek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır.” 63. maddeye göre, vali yardımcıları ve kaymakamlar, valinin verdiği il özel idaresinin görevlerini yapmakla yükümlü ve bu görevlerin yapılmasından valiye karşı

sorumludur. Görüldüğü gibi İl Özel İdaresi hizmetlerinin ilçe düzeyinde yürütülmesinde ilçe kaymakamlarının sorumlulukları bulunmaktadır.

Yasa'nın 9. ve devamı maddelerine göre, İl Özel İdaresi'nin karar organı İl Genel Meclisi olup, ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur ve başkanını kendi üyeleri arasından seçer. Madde 16'ya göre ise İl genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra il genel meclisinde karara bağlanır. Söz konusu düzenlemeye göre İl Genel Meclisi'nin karar alma sürecinde, ilçe kaymakamlarının komisyonlara görüş bildirme şeklinde belli ölçüde sürece dahil edildiğini görüyoruz.

Yasa'nın 35. maddesine göre, ilçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilâtı oluşturulabilir. Bu yönüyle de ilçe özel idare müdürlükleri, İl Özel İdare hizmetlerinin ilçe düzeyinde yürütülmesi sürecinde ilçe kaymakamına bağlı ve sorumlu olarak görev yapmaktadır.

5.3.4. Yerel Yönetimlerle Vesayet İlişkileri

Vesayet denetimi, hukuka uygunluk ve yerindelik olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. 1982 Anayasası, vesayet denetimini, yalnızca hukuka uygunluk ilkesi ile sınırlandırmamış, ona yerindelik unsurunu da eklemiştir. Anayasanın 127. maddesinde, “Merkezi yönetim, mahalli yönetimler üzerinde mahalli hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklindedir. Bu düzenleme ile 1982 Anayasası, “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” amaçlarını kapsayan yerindelik denetimi anlayışını getirmiştir. Vesayet denetiminin yerel yönetimin eylem veya işleminden önce veya sonra olması mümkündür. Türkiye'nin yönetim

yapısını öykündüğü Fransa’da 1980’lerin başında başlayan yönetim reformu ile yerel yönetimler üzerindeki önsel (a priori) vesayet denetimi yetkisi kaldırılmıştır. İşlem yapıldıktan sonra uygulanabilecek olan denetim ise yalnızca işlemin hukuk kurallarına uygunluğunun denetlenmesi biçiminde olmaktadır. Bir işlemin hukuk kurallarına uygun olup olmadığının gündeme getirilmesinin takdiri ise valilere bırakılmıştır. Valinin, işlemi idari yargıya intikal ettirmeden önce ilgili yerel yönetim birimine işlemi geri alması veya yasaya uygun duruma getirmesi isteminde bulunması da mümkündür. Görüldüğü gibi Fransa’da belediyelerin ve diğer yerel yönetimlerin işlemlerine idari yargıda itiraz etme yetkisi kaymakamlara verilmemiş olup, yalnızca valiler tarafından kullanılabilir. Türkiye’de belediyeler üzerindeki vesayet yetkilerinin son yasal düzenlemeler ile oldukça azaltıldığı görülmektedir. Belediye meclis kararlarının bile mülki idare amirince idari yargıya götürülmesi mümkün değildir. Bu haliyle Türkiye’deki uygulamanın Fransa’dan daha çok yerel özerklik anlayışını ön planda tuttuğu ifade edilebilir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin niteliğini belirlemede, özellikle 1980’li yıllardan sonra “demokratikleşme” kavramının ön plana çıktığını ve de demokratikleşme yolunda üç önemli sürecin anahtar rolü oynadığını görmekteyiz: Küreselleşme, özelleştirme ve yerelleştirme (Mahmutoğlu, 2006, 1). Küreselleşmenin kamu yönetimine etkileri bağlamında konuya bakıldığında; yönetime, yönetilenlerin katılımlarının sağlanması için yerinden yönetim, yetki ve sorumluluk devri, iletişim ve yönetişim ve geri bildirim gibi tekniklerin kullanılmasının gündeme geldiği görülmektedir (Özer, 2006, 147). Söz konusu tekniklerin ortaya çıkardığı yerellik anlayışı, günümüz çağdaş kamu yönetiminin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Kavram olarak yerellik, yerel yönetimlerin yürütmekle sorumlu oldukları bütün görevleri kendi imkanları çerçevesinde yerine getirmelerini öngörmektedir. Yerellik aynı zamanda özerklik kavramını da gündeme getirir ve merkezi yönetimin taşra temsilcilerinin uyguladığı vesayet ve denetim araçlarının azaltılması gereğini ortaya çıkarır. Yerelleşmenin genel ölçütleri siyasal, fonksiyonel ve mali olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. Siyasal kriter, yerel yönetimlerin meclis üyelerinin, başkanlarının ve yürütme organlarının seçimle işbaşına gelmeleri ve yargısal bir karar olmaksızın görevden el çektileridir. Fonksiyonel ölçüt yerel yönetimlerin sağlık, eğitim, kültür,

ulaştırma ve altyapı gibi başlıca görevleri üstlenmesidir. Mali ölçüt ise yerel yönetimlere vergilendirme ve vergi oranlarının tespiti yetkisinin verilmesi ve yeterli miktarda kaynak aktarılmasını ifade etmektedir (Güler, 2000, 26). Türkiye’de kaymakamın ilçe ölçeğindeki belediye ve köy yerel yönetimleri üzerinde uyguladığı vesayet araçlarını yerellik ve özerklik kavramları çerçevesinde değerlendirdiğimizde söz konusu ölçütlerin ne ölçüde karşılandığı konusunda belediyelerin önemli mesafe kat ettikleri, ancak köylerin kaymakamın ağır vesayet denetimi ve otoritesi altında bulunduğunu ifade etmek mümkündür.

Kaymakam, ilçe ölçeğindeki yerel yönetimler olan ilçe belediyesi, belde belediyeleri ve köyler ile vesayet ilişkisi içerisinde bulunmaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılından beri yürürlüktedir ve kaymakam ile köy arasındaki vesayet ilişkisinin niteliği o dönemden bu tarafa değişmemiştir. Ancak kaymakamlığın belediyelerle olan vesayet, gözetim ve denetim ilişkileri 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu’nun yürürlükte olduğu dönemde oldukça katı bir şekilde uygulanmaktaydı. Söz konusu yasanın yerini alan 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ise mülki idarenin belediyeler üzerindeki vesayet ve denetim yetkisi ve otoritesinin önemli ölçüde zayıflatıldığı bir düzenleme olmuştur.

5.3.4.1. Belediye ile İlişkiler

İlçe ölçeğindeki belediyeler, ilçe merkezindeki belediye ile ilçeye bağlı belde ya da kasaba statüsünde olan yerleşim yerlerindeki yerel yönetim kuruluşlarıdır. Belde niteliği taşıyan belediyeler, her ilçede bulunmayabilir ve çoğunlukla 1980’li yıllardan önce bucak (nahiye) statüsünde bulunan yerleşim yerlerini ifade etmektedir. Bucak (nahiye) statüsünde olup da günümüzde köy statüsüne dönüşmüş olan yerleşim yerleri de bulunmaktadır.

İlçe merkezi nüfus kriterine bakılmaksızın otomatikman belediye teşkilatının kurulduğu ve “ilçe belediyesi” statüsünde olan yerleşim yeridir. İl ve ilçe kurulması yasa ile mümkündür. 5393 sayılı Yasa’nın 4. maddesine göre, yasa ile kurulmuş bir ilçenin merkezini oluşturan yerleşim yerinde belediye kurulması zorunludur. İlçeye bağlı yerleşim yerlerinden nüfusu 5000’in üzerinde olanlarında belediye kurulabilir.

Türkiye’de Cumhuriyet tarihi boyunca 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu yürürlükte kalmış ve uygulanmıştır. Üççeyrek asır uygulanan yasa, merkezi

idarenin ve mülki idarenin belediyeler üzerindeki gözetim, denetim ve vesayet yetkilerinin ağırlıklı olarak uygulanmasına olanak sağlamaktaydı. Yasanın 15. maddesi belediyenin vazifeleri başlığı altında liste yöntemi ile belediyelerin görev ve faaliyet alanlarını sınırları belirlenmiş bir şekilde tanımlamaktaydı. Yasanın 122. maddesine göre belediye bütçesinin mahallin en büyük mülkiye amiri tarafından onaylanması zorunluydu. Ayrıca belediyelerin harcamaları üzerinde de İçişleri Bakanlığı'nın mali denetim yetkisi ve sorumluluğu bulunmaktaydı. Yasa'nın 71. maddesinde ise belediye meclis kararlarının 7 gün içerisinde mahallin mülkiye amiri tarafından onaylanması esası getirilmişti. Görüldüğü gibi Yasa'nın ilçe kaymakamına ilçe ve ilçeye bağlı belde belediyeleri üzerinde etkin ve ağır bir vesayet ve denetim yetkisi öngördüğü ifade edilebilir.

2005 tarihli ve 5393 sayılı yeni Belediye Yasası ile merkezi idarenin taşradaki temsilcilerinin belediyeler üzerindeki vesayet ve denetim yetkilerinde yerel yönetimler lehine düzenlemeler yapıldı. Yeni Yasa'da belediyelerin görev ve faaliyet alanları genişletilmiştir. 14. maddede ortaya konan faaliyet alanları, önceki yasada belediyeler için öngörülen görev alanlarına ilave olarak şehir içi trafik, okul binaları yapım, bakım ve onarımı, sağlık tesisleri açılması ve işletilmesi, gençlik ve spor ve sosyal hizmet ve yardım gibi merkezi idarenin “geleneksel” görev ve faaliyet alanları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca yeni Yasa'nın 15. maddesinde, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak” belediyenin yetkileri arasında sayılmıştır. Yeni Yasa kesinleşen belediye meclis kararlarının mahalli mülki amirce onaylanması kuralını kaldırmıştır. Yasa'nın 23. maddesinin son fıkrasına göre, “kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.” Görüldüğü gibi ilçe kaymakamının ilçe ve belde belediye meclis kararları üzerinde onaylama şeklinde bir vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Yasanın ilgili maddesinde mülki idare amirinin kesinleşen meclis kararları aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurma yetkisi bulunmaktaydı. Ancak söz konusu yetkisi Anayasa Mahkemesi'nin 4.2.2010 tarih ve 2010/9 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. 55. maddede ise belediyelerin dış denetiminin, idari işlemler boyutuyla ve hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığınca yapılabileceği, mali ve akçalı denetiminin ise 5018 sayılı Kamu

Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında Sayıştay tarafından yapılabileceği düzenlenmektedir.

İlçe ve belde belediyelerin karar ve icra organlarının bazı işlemlerinin kaymakam onayına tabi olduğu istisnai olarak görülmektedir. Örneğin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 6. maddesine göre belediye encümenince alınan kamulaştırmaya esas kamu yararı kararı ilçe kaymakamının onayına tabidir. Bu tarz örnekleri artırmak ve sıralamak çok mümkün değildir.

5.3.4.2. Köy ile İlişkiler

Türkiye'de 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile ilk defa köy yönetimlerinden söz edilerek, organları, görev ve yetkileri ile kuruluşları düzenlenmiştir. 1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi ile nüfusu 200'den az olan yerler köy olarak kabul edilmiştir. Köy idaresinin açıkça tüzel kişilik olarak idari yapıda yerini alması ise 17 Mart 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ile mümkün olmuştur.

Türkiye'de yerel yönetim kuruluşu olarak köy, 1924 tarihli ve 442 sayılı yasa ile düzenlenmektedir. Avrupa ülkelerinde örneğine rastlanmayan bu yerel yönetim türü, bir kamu tüzel kişisi olarak muhtar, ihtiyar heyeti ve köy derneği organlarına sahiptir. Yasa'nın 1. maddesi bucak, ilçe ve il merkezleri dışında nüfusu iki binden aşağı olan yerleşim yerlerinin, köy statüsünde olacağını düzenlemektedir. Yasa'nın 12, 13 ve 14. maddelerinde köyün görev alanı "köy işleri" başlığı altında düzenlenmiştir. Bu düzenlemede içme suyu, kanalizasyon, çevre temizliği ve düzenlemesi, ağaçlandırma, köy içi yollar, çevre sağlığı konularında köye zorunlu görevler verildiği görülmektedir. Yeterli bütçe ve örgütlenme olanaklarına sahip olmayan köy, yerel yönetim olarak söz konusu zorunlu görevlerini yapamamakta, köyün gereksinimi olan fiziksel ve toplumsal altyapı hizmetlerinin karşılanmasında merkezi idareye bağımlı bir durumda bulunmaktadır. Köy'ün organları muhtar, ihtiyar heyeti ve köy derneğidir. Muhtar, köydeki seçmenlerin oyuyla seçilen yürütme organı iken, ihtiyar heyeti de aynı yöntemle seçilen karar organıdır. Köy derneği ise köyde ikamet eden tüm seçmenlerden oluşan genel karar organı özelliği göstermektedir.

Yasa, muhtara ikili bir işlev vermiştir. 35. madde ve devamında muhtarın yürüteceği görevler, devlet işleri ve köy işleri olarak gruplandırılmaktadır. Kamu düzeni ve güvenliği ile yasa ve diğer düzenlemelerin halka duyurulmasına ilişkin görevleri olan muhtar, seçilmiş bir yerel yönetim kuruluşu organı olmaktan uzak bir nitelikte, ilçe kaymakamının gözetim ve denetiminde görev yapan bir görevli statüsündedir. Yasa'nın 41. maddesinde, "il merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır" hükmü yer almaktadır. Görüldüğü gibi yerel yönetimlerin organlarının organlık vasfını yitirmelerinin ancak yargı kararıyla mümkün olacağına ilişkin ve yerel yönetimlerin özerkliğini sağlamaya dönük temel ilkenin geçerli olmadığı açıktır. Köy muhtarı ve ihtiyar heyeti üzerinde il ve ilçe idare kurullarının kararı ile uygulanan başka cezai müeyyideler ve yaptırımlar da bulunmaktadır. 46. maddeye göre, "zorunlu işleri gördürmeyen ve toplanması zorunlu olan paraları toplamayan veya toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar heyeti üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca para cezasına hükmedilir." 45. maddeye göre ise, yetkili idare kurulu kararıyla köy parasının harcanmasında yolsuzluk olduğunun anlaşılması üzerine, köy muhtarı ve ihtiyar heyeti üyelerinin malları satılarak köy parasının ödettirileceği düzenlenmektedir. 45. maddedeki yetkinin, yönetsel bir vesayet yetkisinden öte yargısal bir nitelik taşıdığı açıktır.

Yasa'nın 12. maddesinde, köye ilişkin isteğe bağlı görevlerin zorunlu görev durumuna getirilmesi için köy derneğinin yarısından çoğunun kararı ve kaymakamın onayı gerekmektedir. 40. maddede ise köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarının kaymakam tarafından bozulabileceğine hükmetmektedir. Burada açıkça kaymakam, bir yerel yönetim kuruluşu olarak köyün yürütme organının kararlarını "hukukilik denetimi" dışında "yerindelik denetimi"ne tabi tutmaktadır. Söz konusu yetki, köyün organı olarak muhtarın kararlarını "iptal" yetkisi mahiyetindedir. 43. maddede ise "ihtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeye çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından

gösterilen yolda yapılır” düzenlemesi gereğince, vesayet makamlarınca ihtiyar heyetinin görev ve faaliyet alanlarının öncelik durumuna göre belirlendiği görülmektedir. 442 sayılı Köy Kanunu’nda düzenleme olmamakla beraber, 1942 tarihli Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi’nin 11. maddesinde köy bütçesinin vali ve kaymakamlarca onaylanacağına hükmedilmektedir. Yine 1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 6. maddesine göre köy ihtiyar heyetince alınan kamulaştırmaya esas olacak kamu yararı kararları ilçe kaymakamının onayına tabidir.

Köy Kanunu’nun 3. maddesine göre köyün ihtiyar heyetince çizilmiş sınırlarının yetkili il veya ilçe idare kurullarınca onaylanması gerekmektedir. Yine yasanın 5. maddesinde ise köyler arasındaki sınır anlaşmazlıklarının yetkili idare kurullarınca çözülmesi mümkündür. Söz konusu il ve ilçe idare kurullarının başkanı da vali ve kaymakamdır.

Köy’ün temel gelir kaynaklarından en önemlisi sayılabilecek olanı, köylünün köyün zorunlu işleri için ödemek durumunda oldukları parasal katkılar olan salmadır. Köy Kanunu’nun 95. maddesine göre, salmanın yasa hükümlerine aykırılığına ve nispetsizliğine dair yapılan itiraz üzerine köy ihtiyar heyetinin vereceği kararlara karşı on beş gün içinde kaymakam veya valiye müracaat edilebilir, konu söz konusu makamlar tarafından karara bağlanır. Görüldüğü gibi söz konusu yetki, doğrudan köy ihtiyar heyetinin “yerine geçme” mahiyetinde olan bir vesayet yetkisidir.

Köylerin eylem ve işlemleri üzerinde yönetsel gözetim niteliğinde yetkiler de bulunmaktadır. Yasa’nın 43. maddesine göre, “İhtiyar heyetinin sıraya koyduğu işlerde evvel yapılması gereken sağlık, yol, mektep işlerinin geriye bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen şekilde yapılır.” 48. Maddede ise, “iki veya daha çok köyleri ilgilendiren işler için bu köylerin ihtiyar heyetleri aralarında anlaşamazlarsa, bunlardan birinin istemesi üzerine köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali köylerin ihtiyar heyetlerini toplayarak işi halleder” düzenlemesi yer almaktadır.

Köy personeli üzerinde kaymakamın yetkileri, 86. maddesinde köy camisine imam seçiminde ve 70. maddesinde ihtiyar heyeti kararı ile istihdam edilen köy korucularının işe başlamalarına emir ve onay verme biçiminde karşımıza çıkmaktadır.

Köyler günümüzde örgütlenme yapıları ve bütçe olanakları bakımından yetersiz yerel yönetim kuruluşları olarak, merkezi yönetime bağımlıdır. Organlarının kararları üzerinde kaymakam ve valinin yerindelik denetimi yapma yetkisi bulunmaktadır.

Türkiye’de 34.500’e yakın sayısı olan köylerin artan göç olgusu karşısında nüfusları hızla azalmaktadır. Mevcut köylerin yaklaşık % 80’inin nüfusunun 250’nin altında yerleşim yerleri olduğunu görmekteyiz. Günümüzün gereksinimlerine uymayan 1924 tarihli Yasa da açıkça göstermektedir ki, köy organlarının hukuki durumu, görev ve yetkileri üzerinde düzenleme yapılması gereken bir yerel yönetim kuruluşu olarak karşımıza çıkmaktadır.

5.3.5. Yerel Kalkınma İşlevi

Toplum kalkınması, yerel toplulukların, ekonomik ve toplumsal sorunlarını çözmek amacıyla giriştikleri çabaların devletçe her türlü olanaklarla desteklenmesine ve bu yönden ulusal düzeydeki kalkınma çabalarına katılmalarına dayalı örgütsel, ekonomik ve eğitsel süreçlerin tümüdür (Geray, 1999b: 11–12). Toplum kalkınması, tüm bir toplumun hayat seviyesini yükseltmeye yönelmiş, toplumun işbirliğini sağlayan ve toplum inisiyatifine dayanan bir harekettir (Türkdoğan, 1967: 15). Toplum kalkınması küçük toplulukların, içinde yaşadıkları geri ekonomik, kültürel ve sosyal şartların iyileştirilmesi amacıyla, bu toplulukları terk edilmişlikten kurtarıp milli bünyeye bağlanması ve ulusal kalkınma çalışmalarına bu toplulukların da kendilerine düşen katılışlarda bulunmasının sağlanmasıdır (Çağlar, 1969: 12).

Yerel kalkınmanın hangi düzeyde gerçekleştirilebileceğine ilişkin tartışma ve değerlendirmeler bulunmakla birlikte, bunun için en uygun yerleşim biriminin ilçe olması daha yaygın bir kanaat olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira ilçenin daha alt düzeyinde yer alan belde (kasaba) ile köy yerleşim yerleri, yerel kalkınma için gerekli ekonomik ve toplumsal potansiyeli ve dinamizmi sağlamaktan uzaktır. İl veya bölge merkezi düzeyinde konuya yaklaşmak ise yerel kalkınmanın kendi mantıksal çerçevesine uygun düşmeyecektir.

Modern ulus-devletin aşiret, köy ve kasaba topluluklarını dönüştürerek ulus-devletin sınırları içinde bir toplum oluşturması son iki yüzyılda dünyada gözlemlenen bir süreçtir. Toplum kalkınması, Doğu toplumlarında devlet merkezli

bir süreç olarak değerlendirilmiş ve bu değerlendirme, Batı'da sivil toplumun var olduğu, Doğu ve İslam toplumlarında olmadığı kabulüne dayanmıştır. 1980'lere kadar toplum kalkınması yaklaşımları azgelişmişlik kuramı üzerinden ilerlemiş, Türkiye'de ve Doğu toplumlarında Batı tipi kurumların öykünülmesi süreci olarak algılanmıştır. 1980'lerden sonra sağlık, eğitim, beslenme, kadınların statüsünün yükseltilmesi, çocuk sağlığının iyileştirilmesi, toplum katılımı ve afetlere hazırlıklı olma konularında yürütülen toplum kalkınması projelerinde merkezi idarenin yanında, yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının da devreye girmiş olduğunu görüyoruz. 1980'lerden sonra toplumsal gelişme çerçeveleri ve kalkınmacı paradigmlar, küresel dünyaya bütünleşme ve liberalleşme hedeflerine yönelik olmuştur.

Türkiye'de Cumhuriyetin kuruluş döneminde köy nüfusunun toplam nüfusun %70'den fazlasını oluşturduğu dikkate alındığında, toplum kalkınması yaklaşımlarının kırsal alana ilişkin olduğu ifade edilebilir. 1927'de Türkiye'de köy sayısı 39.901, köy nüfusu 10 milyonun biraz üzerinde ve köy nüfusunun, ülke nüfusuna oranı ise %75.8'dir. 1960'ta köy sayısı 34.548, köy nüfusunun ülke nüfusuna oranı ise %68.1'dir. 1980'de bu oranın %56.1, 2000'de %35, 2008'de ise %16.8 olduğunu görüyoruz. 2008'de Türkiye'deki köy sayısı 34.146'ya düşmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 318). Bu yüzden 1970'lere kadar algı toplum kalkınmasının kırsala dönük olduğu yönünde olmuştur. Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı'na kadar köyde tarım, ekonomi, kültür, bayındırlık alanlarında dikkati çekecek bir harekete girililmemiş olduğunu, düzenli bir idarenin kurulması ve asayişin sağlanması çabalarının ön planda tutulduğunu söyleyebiliriz (Yavuz, 1964: 21). Toplum kalkınması çabaları, 1950'lerde başlamış ve 1960'lardan itibaren güncel bir değerlendirme konusu haline gelmiştir.

Küçük toplum birimlerinde girişim gücünün özendirilmesi ve kooperatifçilik, üzerinde odaklanan temel toplum kalkınması konuları arasında yer almaktaydı. Sonraki dönemlerde kentsel alandaki küçük ve dezavantajlı toplulukların da toplum kalkınması kapsamına alınabileceği varsayılmıştır (Geray, 1974: 319-335). Toplum kalkınmasında yerel toplumun eğitimi, bilinçlendirilmesi ve örgütlenmesi önemli başarı koşulları olarak değerlendirilmiştir.

Türkiye’de toplum kalkınmasının ele alınıp tartışıldığı dönem 1960’lı yıllardır ve tarım ülkesi olma niteliklerinin ağır bastığı bu dönemde 1960 nüfus sayımı sonuçlarına göre toplam nüfusun % 68’ini köy nüfusu oluşturmaktaydı. 1960’ların bu özelliği nedeniyle Türkiye’de toplum kalkınması, “köy kalkınması” ya da “kırsal kalkınma” olarak algılanmıştır (Gül, 1965: 75). Günümüz itibariyle kırsal ya da köy nitelemesi ile toplum nitelemesi yerine “yerel kalkınma” kavramını kullanmak yerinde olacaktır. Yerel kalkınmanın örgütsel yönü, toplulukların birlik, dernek, cemiyet ve kooperatif gibi gönüllü kuruluşlar oluşturmalarını desteklemektedir. Kırsal kesimde kooperatifleşme sürecinde eğitim, liderlik ve örgütlenmeden kaynaklanan önemli sorunlar yaşandığından ve diğer sivil toplum kuruluşu örgütlenmelerindeki yetersizlikler karşısında, yerel topluluk örgütlenmelerinin kırsal kalkınmada başarılı sonuçlar alamamaları sonucu doğmuştur. Buna karşılık merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri olan kaymakamların önderliğindeki köy birlikleri, kırsal ve yerel kalkınma çabalarına önemli katkılarda bulunmuştur (Kara ve Palabıyık, 2005, 103-104).

5442 sayılı Yasa’nın içeriğinin kaymakamlarca "sorumluluk verilmez, alınır" şeklinde geniş biçimde yorumlanmasıdır ki, kaymakamın halkın gözünde bugüne kadar güvenilir bir otorite olarak kalmasını sağlayabilmiştir. Kamu yönetiminde gittikçe önemli bir konu olarak tartışılan önderlik, kaymakamlığın uzun geçmişi içinde kırsal altyapı, toplumsal hizmetler ve yerel kalkınmaya ilişkin en iyi örneklerini yine kaymakamlarda bulmuştur. Bu tarihsel başarılar nedeniyle toplumumuzun ulaştırılmak istenen yeni hedeflerde, kaymakamların gerekli önderliği, koordinatörlüğü yapacak bir tercih, lider tipi olacağı yabancı uzmanlar tarafından da açıkça belirtilmiştir (Ceylan, 1977: 38). Plan ve programların hazırlanmasında, pilot bölge çalışmalarında rol alan Hintli uzman Abit Hussain, Türkiye’den ayrılırken verdiği raporda, ilçenin toplum kalkınmasında en iyi tercih olacağını, ilçelerin başında kaymakamlar gibi gerekli önderliği, koordinatörlüğü yapacak genç ve değerli liderlerin bulunduğunu belirtmektedir (Ceylan, 1974: 38). TODAİE’nin 1963 tarihli MEHTAP Raporu’nda, mülki idare sistemi ve taşra yönetimi sorumluluğunu vali ve kaymakamlarda toplamanın ve yerel kalkındırma görevlerini kaymakamların sorumluluğuna vermenin önemi vurgulanmaktadır (TODAİE, 1963: 51).

Yerel kalkınmanın çeşitli unsurları olduğunu ifade edebiliriz. Söz konusu unsurlar, yerel topluluğun toplumsal, ekonomik ve kültürel gereksinimlerini karşılamaya dönük tedbir ve hizmetleri içeren kapsamlı bileşenlerdir. Bu bileşenlerin sayısını artırmak ve çeşitlendirmek mümkün olmakla beraber, yerel toplulukların ihtiyaçlar hiyerarşisini dikkate alarak sıralamak mümkündür. Bir yerel topluluğun öncelikli gereksinimi, sağlıklı bir çevrede yaşama ihtiyacıdır. İçme suyu, kanalizasyon, tarımsal sulama, elektrik, yol ve konut (barınma) bu gereksinimi karşılayacak olan temel fiziksel altyapı hizmetleridir. Asgari yaşam standartları olarak değerlendirebileceğimiz söz konusu altyapı hizmetlerinin, Türkiye’de ilçe ölçeğinde ve kırsal yerleşim birimlerimizde tam anlamıyla olmasa da önemli ölçüde karşılandığı ifade edilebilir. İlçe ölçeğinde kurulan KHGB aracılığıyla, 2005’ten sonra gerçekleştirilen hizmetlerle fiziksel altyapı hizmetlerinin nitelik ve niceliğinde önemli bir artış yaşanmıştır. Buna rağmen Türkiye’de fiziksel altyapı hizmetlerinde tarımsal sulama, kanalizasyon ve sağlıklı konut açısından eksikliklerin olduğu da yadsınamaz bir gerçektir. Yerel topluluklar için önemli gereksinimlerden bir diğeri de toplumsal altyapı hizmetleridir. Söz konusu hizmetlerin başında eğitim, sağlık ve kültür hizmetleri gelmektedir. Bu bileşenin önemi, kent olanaklarından yoksun kalan yerel toplulukların fırsat eşitliği yoluyla eğitim alarak toplumsal hareketlilik olanağına sahip olması, aynı zamanda da koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetleri yoluyla sağlıklı yaşam olanağından yararlanması yolunu açmaktır. Yerel kalkınmanın önemli bileşenlerinden bir diğeri ise yerel topluluğun gelir getirici ekonomik faaliyetlerle desteklenmesidir. Burada amaçlanan yerel topluluğun üretken kılınması, gelir getirici ekonomik faaliyetlere yönelerek gelir düzeyinin artırılması ve istihdam olanaklarına sahip olmasıdır.

Yerel kalkınma çeşitli boyutları bulunan bir olgudur ve ilçe düzeyinde sürdürülmesi için ilçe kaymakamlarının çeşitli yönetsel araç ve yöntemlerle gerçekleştirmek istedikleri bir hedeftir. Türkiye’de Cumhuriyetten sonra ivme kazanan modernleşme çabalarının taşrada uygulanmasında aktif görev alan kaymakamlar, merkezi idarenin kısıtlı olanakları ile yerel kaynakları bir araya getirerek yerel sorunlara çözüm üretmenin gayreti içerisinde olmuşlardır.

Yerel kalkınmanın ilçe düzeyinde gerçekleştirilmesinin önemli engellerinden birisi, ilçe’nin bütçeye ve tüzel kişiliğe sahip bir ekonomik birim ya da örgütlenme

olmayışıdır. Bu durum ilçe kaymakamlarını, 1980’lerin sonlarından itibaren yeni arayışlar içerisine sokmuştur. İlçe ölçeğindeki köy yönetimlerini birleştirerek köylere hizmet götürme birliği adı altında bir tür yerel yönetim birliği kurulmaya başlamıştır. Ancak bu Birlikler, yasal dayanağı yeterli açıklıkta ve öz akçalı kaynakları bulunmayan örgütlenmelerdi. 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 133. maddesinde, “Belde ve köyler, vilayet idare-i hususiyeleri kendilerine kanunlarla verilen mecburi veya ihtiyari vazifelerin bir veya bir kaçını müşterek tesisat ve idare ile ifa için birlik tesis edebilirler” düzenlemesi gereğince kurulan Köy Birlikleri, ilçe ölçeğinde kırsal fiziksel ve toplumsal altyapı hizmetlerini yürütmeye çabalamıştır. Bazı ilçelerde üretilen tarım veya hayvancılığa dayalı ürünlerin üretim veya pazarlanma sürecine de giren Köy Birlikleri, bu sayede mali kaynak sorununa çözüm üretmeye çalışmışlardır. Örneğin süt üreticilerinin sütün toplanması, depolanması ve pazarlanması gereksinimlerini karşılayan söz konusu Birlikler, çiftçi ve üreticilerin tarımsal gelir düzeylerinin yükseltilmesine katkıda bulunmuştur. 2004 tarihli Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yasal bir statüye kavuşan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, son dönemde merkezi bütçe olanakları içerisinde köylere fiziksel altyapı hizmetlerinin götürülmesinde önemli bir fonksiyon üstlenmiştir. 2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa kapsamında 30 ilde büyükşehir belediyelerinin sınırlarının vilayet sınırları ile örtüşmesi sonucunda, il ölçeğindeki belde belediyeleri ve köyler, büyükşehir belediyelerine bağlı mahallelere dönüştürülmüştür. Dolayısıyla bu kapsamda ilçe ölçeğinde köylerin birlikteliğinden oluşan K.H.G.B.’lerin de tüzel kişiliğe sahip hiçbir üyesi kalmayacağından söz konusu 30 anakent statüsündeki vilayette tüzel kişiliği sona ermiştir.

İlçe düzeyinde yerel kalkınma, geçmişten günümüze anlamı değişen bir olgudur. Cumhuriyetin ilk yarım yüzyılında, kırsal alanda yol, su, elektrik gibi temel gereksinimler ön sırada iken, sonrasında eğitim, sağlık, konut, kültür, tarımsal sulama gibi ikincil gereksinimlerin karşılanması süreci yaşanmıştır. Ancak günümüzde artık, kırsal alanda istihdam olanakları ve gelir getirici ekonomik faaliyetler en önemli gereksinim konularıdır. Tarımsal ve hayvancılığa dayalı üretimde çeşitlilik, alternatif yaratma ve pazara dönüklük, işleme, depolama ve ambalajlama tesislerinin kurulması, çiftçilerin örgütlenmesi, merkezi bütçe olanakları ve Avrupa Birliği fonlarından etkin yararlanma konuları temel gündem hususlarıdır.

Bu temel hususların değerlendirilmesi ve kırsal alanda üreticilerin desteklenmesi, ilçe kaymakamlıklarının yürüttüğü faaliyetlerdir. Söz konusu faaliyetlere, kırsal alanda ortaya konan sağlık, eğitim, sosyal yardım ve kültür hizmetleri gibi alanları da dahil etmek mümkündür.

Yerel kalkınmanın önemli unsurları arasında ifade edilen gelir getirici ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi önemli bir koşul olarak görülmektedir. Bununla bağlantılı olarak da sosyal yardım ve yoksullukla mücadele de ilçe kaymakamlıklarının etkin olarak yürüttüğü faaliyetler olmuştur. Türkiye’de I. Özal Hükümeti döneminde 1986 yılında il ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurularak, yoksul yurttaşlara ayni ve nakdi yardımlar sağlayan bir yapılanmaya gidilmiştir. Sonraki dönemlerde ilçe vakıfları, müteveli heyetinde sivil ve halktan üyelerin ağırlıkta olduğu ve ilçe kaymakamının başkanlığında yönetilen bir örgütlenmeye dönüştürülmüştür. Ayrıca yardım yöntemlerinin çeşitliliği artırılmış, genel sağlık sigortası, şartlı eğitim ve sağlık yardımı, dul maaşı, yaşlılık maaşı, özürllük ücreti, evde bakım hizmetleri ücreti, asker ailesi yardımı gibi sosyal yardım araçları uygulamaya geçirilmiştir. Tüm bu sosyal yardım araçları, çalışma ve istihdam olanağından yoksun yoksul yurttaşların kırsal alanda yaşam standartlarını belli bir seviyede tutmaya dönük yöntemler olmuştur. Buna ek olarak çalışma gücü ve olanağına sahip yurttaşlara da gelir getirici ve istihdam sağlayıcı, karşılıksız ekonomik katkı sağlayacak ekonomik projeler de gerçekleştirilmiş ve uygulanmıştır.

Toplum kalkınması çalışmaları ile yerel yönetim birliklerinin temel hedefi, küçük yerel toplulukların hızlı ve dengeli şekilde kalkınmalarını sağlamak için yerel potansiyelleri harekete geçirerek kalkınma sürecine sokmaktır. Toplum kalkınması çalışmalarıyla hedeflenenler arasında kırsal alana hizmet götüren kamu kuruluşları arasında eşgüdüm sağlanması, yerel topluluğun sorunlarının bilincine vararak bu sorunların çözümünde devlet tarafından yapılan çalışmalara destek olmaları da vardır. Yerel yönetim birlikleri, yerel toplulukların sorunlarını tanıyıp çözümlemede, demokratik alışkanlıkları kazandırmada kendi özkaynaklarını birleştirerek, merkezi yönetim yardımlarının etkin ve verimli bir şekilde yerel hizmetlere kanalize edilmesine olanak sağlamaktadır. Kısaca her iki kavram arasında da amaç birliği vardır; her ikisi de gelişmekte olan ülkelerin kırsal alanlarına yönelik kalkınma çabalarında birer kalkınma aracı olma özelliğine sahiptir. Kırsal alanların hızlı ve

dengeli şekilde kalkınmaları ve yerel halkın ortak sorunlarının çözümüne katılmaları açısından birbirlerini tamamlayan yöntemlerdir (Gönül, 1977, 138).

5.3.6. Sosyal Yardım ve Yoksullukla Mücadele İşlevi

Son dönem izlenen neo-liberal ekonomi politikaları ve küreselleşme sürecinin de etkisiyle tüm dünyada yoksulluk artmış, ülkeler arası gelir farklılıkları derinleşmiştir. Ekonomik ve toplumsal bir yeniden yapılanma dönemi olan 1980'ler sonrasında Türkiye'de de yoksulluk ve gelir dağılımı eşitsizliğinin arttığı gözlenmiştir. Ekonomi politikaları, küreselleşme, ekonomik krizler sonrasında toplumsal tabakalaşma, kentsel yerleşim örüntüleri ve kültürel yapılanmalarda ortaya çıkan yeni dinamikler yoksulluğun özellikle kentlerde daha görünür bir nitelik edinmesine yol açmış, toplumun farklı kesimleri arasındaki gelir uçurumları büyümüştür. Türkiye'de 24 Ocak 1980 İstikrar Paketi uygulamalarıyla birlikte gerçek ücretlerin hızla düşmesi ve gelir dağılımının bozulması, bu programa yönelik eleştiri ve muhalefetin artmasına neden olmuş, böyle bir toplumsal ortamda görevdeki hükümet, 29 Mayıs 1986'da TBMM'de kabul edilen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunu (SYDTF) oluşturmuştur. Bu Fonun kuruluşu, uygulanan ekonomi programına yönelik eleştirilere bir yanıt olarak değerlendirilebilir (Şenses, 1999: 427-428). Fonun amacı, herhangi bir sosyal güvenlik ağına dâhil olmayan yoksul ve muhtaç durumdaki kişilere yardım sağlamak, sosyal adaleti pekiştirici önlemler almak ve gelir dağılımının iyileşmesine katkıda bulunmak olarak tanımlanmaktadır. Fonun harcama kalemleri arasında eğitim ve çeşitli projelere yönelik desteklerin yanı sıra kırsal alanı geliştirmeye yönelik çalışmaları teşvik kalemleri bulunmaktadır. Fonun en büyük harcama kalemini ise sağlık destek programı, yaygın ismiyle 'Yeşil Kart Sistemi' oluşturmaktaydı. Herhangi bir sosyal güvenlik sistemi tarafından kapsanmayan kişilerin sağlık harcamalarını karşılayan Yeşil Kart uygulaması 1992'den beri yürürlükte olup, günümüzde genel sağlık sigortası adıyla devam etmektedir. Aynı dönemde ülkedeki yoksul kesimin daha sistematik bir yardıma gereksinim duyduğu gerçeğinden hareketle, Dünya Bankası'nın finansal ve teknik desteği ile Sosyal Riski Azaltma Projesi başlatılmış ve Şartlı Nakit Transferleri (ŞNT) uygulamasına geçilmiştir. Türkiye'de düzenli bir nakit sosyal yardım sistemini

yerleştirmek açısından ilk örnek uygulama olan şNT ile temel eēitim ve saēlık hizmeti alabilmeleri için nüfusun en yoksul yüzde 6'lık kesimi hedef alınmakta, Saēlık Bakanlıēının koordineli çalışması ile düzenli saēlık kontrollerinin sürdürülmesi koşulu ile 0-6 yaş ocuēu olan ailelere ocuk başına şartlı Saēlık Yardımı adı altında nakit ödeme yapılmaktadır. Milli Eēitim Bakanlıēı ile eēēdml olarak ise temel eēitim faaliyetine devam etmek koşuluyla şartlı Eēitim Yardımı adı altında ilkēretim aēındaki çocuklar ile ortaēretim aēındaki çocuklara nakdi ödeme yapılmaktadır.²⁴ Türkiye'de 2001 krizinden sonra benimsenen bir başka yoksullukla mücadele aracı da bireyleri giriřimciliēe teşvik etmek üzere uygulamaya başlanan mikro-kredi projeleridir. Mikro-finans projeleri ile gerek kır gerek kentte bireyleri kendi işlerini kurmaya teşvik etmek ve girişimcilik potansiyellerini yaşama geçirmelerini saēlamak amaçlanmaktadır. Böylece bireylerin olası kriz durumlarına hazırlıklı olmaları ve bu tür durumlarda çözümleri devletten beklemek yerine kendi kapasite ve becerilerini devreye sokmaları istenmektedir. Özellikle yoksul kadınların girişimcilik potansiyellerini desteklemeyi amaçlayan mikro finans projeleri çeşitli Vakıflar tarafından uygulanmaktadır.

İlçe kaymakamlıēı, sosyal politikalar bakımından özel hukuk tüzel kiřiliēine sahip vakıf aracılıēıyla ilçede sosyal yardım hizmetlerini yürütmektedir. 3294 sayılı ve 1986 tarihli Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, “fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiēinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir daēılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini saēlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek” amacı doērultusunda düzenlenmiş bir yasal metin olarak karşımıza çıkmaktadır. Yasanın 7. maddesine göre, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları, 3294 sayılı kanunun amacına uygun çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede kurulmuştur. Sosyal Yardımlar Genel Mdrlēnn taşradaki faaliyetleri Türkiye çapında 1000 (919 ilçe ve 81 il) il ve ilçede her ilde vali ve her ilçede kaymakam bařkanlıēında oluşturulmuş Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılıēıyla yürütülmektedir. Böylece bu

²⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. www.sosyalyardimlar.gov.tr.

Vakıflar, devlet ile yoksul vatandaşlar arasında sosyal yardımların doğrudan ve en kısa sürede vatandaşa ulaştırılması açısından bir köprü görevi görmektedirler. Vakıfların karar organları, "Vakıf Mütevelli Heyeti"dir. İl ve ilçelerdeki tüm yardım programları, bu mütevelli heyetlerin kararları ile yürürlüğe girmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ile Genel Müdürlük arasında hiyerarşi olmayıp, Vakıflar özel hukuk tüzel kişiliği şeklinde örgütlenmişlerdir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu oluşturularak il ve ilçe vakıfları desteklenmektedir. Fonun yardım faaliyetleri il ve ilçelerde bulunan 1000 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) kanalıyla yürütülmektedir. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM), Türkiye’de sosyal yardım hizmetlerini en yaygın, kapsamlı ve organize biçimde yürüten kuruluştur. SYGM, sosyal yardım faaliyetlerini 1986 yılında çıkarılan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile oluşturulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarıyla yürütmektedir. Bu kaynakları yine aynı yasa ile tüm il ve ilçede oluşturulan ve başkanlıklarını illerde Valilerin ilçelerde ise Kaymakamların yaptığı 1000 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) aracılığıyla kullanmaktadır. Sosyal yardımların hedef kitlesi söz konusu yasa ile belirlenmiş olup, sosyal güvencesi bulunmayan fakir ve muhtaç vatandaşlardan oluşmaktadır. Yoksul bireylere temel ihtiyaçlarının (gıda, eğitim, yakacak, barınma, sağlık, gibi) karşılanmasına yönelik yardımlar yapılmakta, ayrıca çalışabilir durumda bulunanların üretken hale getirilmesine yönelik olarak proje destekleri vermektedir.²⁵

Gelir dağılımında adaletin sağlanamadığı veya az olduğu ülkelerde yoksulluk olgusuyla tanımlanan bir kesim bulunacaktır. Her ülkenin makro düzeyde büyümede süreklilik ve gelir farkının azaltılmasında süreklilik esasını sağlaması, yoksullukla mücadelenin temel çözümü ve koşuludur. Bu koşulları sağlamada yeterli olunamadığı takdirde, sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardım araçları devreye girmektedir. Sosyal yardım, bu yöntemler içerisinde karşılıksız olarak yapılan ve muhtaçlık koşuluna dayanan destekleri ifade eder (Kılıç ve Çetinkaya, 2012: 93-94). Türkiye’de 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı adıyla yeni bir bakanlık kurulmuştur. İlgili bakanlık bünyesinde Sosyal Yardımlar Genel

²⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. www.sosyalyardimlar.gov.tr

Müdürlüğü devletin sosyal yardım politikalarını düzenleme ve uygulama görevini üstlenmiştir. Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi merkezi kamu kuruluşlarının da belli ölçüde sosyal yardım araçlarını uyguladığı ifade edilebilir. Genel Müdürlüğün sosyal yardım faaliyetleri taşrada bölge müdürleri vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir.

Sosyal yardım araçları, sağlık yardımları, gıda, barınma ve yakacak gibi ayni yardımlar, yaşlı ve özürlü ücretleri, şartlı eğitim ve sağlık yardımları, nakdi yardımlar gibi farklı türde yardımlardır. Bu yardımları da çoğunlukla il ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarınca yürütülmektedir. Vakıflar aynı zamanda sosyal riski azaltma programı kapsamında, yoksul kesimlerin gelir getirici faaliyetlerle desteklenmesine dönük desteklerde de bulunmaktadır. Yani yalnızca periyodik nakdi yardım, ayni ve nakdi yardımlar gibi “karşılıksız yardımlar” dışında, yoksulların üretken kılınmalarına dönük tedbirler de almaktadır. Bu yönüyle ilçe ölçeğinde önemli bir yoksullukla mücadele işlevi görmektedir.

Türkiye hızla yoksulluk ve gelir dağılımı adaletsizliği sorunlarının büyüyen önemini kabul etmek ve bütüncül, kapsamlı bir yaklaşımla yoksullukla mücadele konusunda etkin, verimli politikalar üretmek, bu alanda hizmet sunan kuruluşların kurumsal kapasitesini artırmak zorundadır (Gürses, 2007: 72). Bu zorunluluk karşısında uygulanacak politika araçları arasında yer alan kurumsal bir yapı olarak ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının nasıl bir rol üstlenmesi gerektiği ve işlevlerinin yeniden nasıl yapılandırılacağı üzerinde durulması önem taşımaktadır.

5.3.7. İlçe Yönetimine Katılım ve Kolektif Karar Alma

1980’lerde uygulamaya konulan liberal politikaların etkisi ile temsili demokrasinin daha katılımcı bir yöne kaymasını sağlamak üzere, merkezi yönetim dışında yerel yönetimlerin özerkliği ve daha geniş bir görev alanında faaliyette bulunması esas alınmıştır. Ancak yerel yönetimlerin görev ve faaliyet alanının genişlemesinin ve merkezin vesayet denetiminin azaltılmasının, tek başına yerel demokrasinin kurumsallaşmasına yeterli olmadığı da anlaşılmıştır. Ayrıca yerel yönetimler dışında merkezi yönetim kuruluşlarının veya merkezin taşra idaresinin de karar alma ve uygulama sürecinde, “sivil” kişi, grup ve örgütler olarak yerel paydaşlarla işbirliğini esas alan yurttaş ve sivil toplum katılım ve denetimine

açılması gündeme gelmiştir. Yönetişim (governance) olarak ifade edilen bir yönetim bilimi kavramı, katılımcı, demokratik, insan haklarına saygılı, saydam, yolsuzluklardan arınmış, etkili ve verimli işleyen, yurttaş gereksinimlerine duyarlı, denetlenebilir ve hesap verebilir bir kamu yönetimine işaret etmektedir (Emre, 2002: 302-304). Genel yönetimin yürüttüğü hizmetlerin bir kısmının yerel yönetimlere aktarılması ve merkezi yönetimin bazı fonksiyonlarının siyasi veya yönetsel dış etkilere bağımsızlaşmış, etkinliği ve verimliliği esas alan özerk kurumlara devredilmesi, kamu yönetiminde 1980'lerden sonra ortaya çıkan “yerelleşme” ve “uzmanlaşma” eğiliminin bir sonucudur. Türkiye’de yönetim anlayışının, kamu yönetiminde işletmecilik ilkesini esas alan özerkleşme, özelleştirme ve uzmanlaşma boyutu ile yerinden yönetimi esas alan yerelleşme boyutu öne çıkmakla beraber, yurttaş katılım ve denetimi boyutu ihmal edilmiştir.

İl ve ilçe düzeyinde merkezi yönetimin atadığı mülki idare amirlerinin başkanlığında komisyonlar aracılığıyla kolektif karar alma mekanizmalarının gelişimi, merkezin taşra yönetimine sivil toplum ve yurttaş katılımını ve denetimini sağlamaktadır. Ancak bu komisyonların etkin işleminin belli önkoşulları olduğu da unutulmamalıdır. Bunların başında aktif yurttaşlık kavramının geçerli olması ve sivil toplum örgütlerinin kurumsallaştığı bir toplumsal ortamın varlığı gelmektedir. Siyasal ve yönetsel alanda ortak yararlarla ilgili her türlü kararın halkın iradesini yansıtması için yurttaşın edilgen bir konumdan aktif bir konuma taşınması gerekmektedir. Demokrasinin içselleştirilmesi, onun bir yaşama kültürü olarak benimsenmesine bağlıdır. Aile, okul, mahalle, semt ve kent düzeyinde demokratik yaşam felsefesinin benimsenmesi, kural ve mekanizmalarının oluşturulması önem taşımaktadır (Çukurçayır, 2005: 213; Dağı ve Polat, 2004: 6). Bir sosyopolitik sistemde bütün ilgili aktörlerin etkileşimine dayalı ve hiç birini karar alma süreçlerinin dışında bırakmayan bir yapı ya da ortaklık olarak tanımlanan yönetim, hükümet dışı kişi, grup ve örgütlerin yönetsel etkinliklere katılımına vurgu yapan bir ilkedir. Katılımcı bir yönetim için seçimler dışında öngörülen yöntemler veya mekanizmalar, yarı doğrudan demokrasi uygulamaları, yurttaş girişimleri, forumlar, kamuoyu yoklamaları ve anketler, halk toplantıları, sanal yollarla etkileşim, gönüllülük, telefonla istek bildirim hattı kurulması, dilekçe, vb. yönetsel enstrümanlardır (Çukurçayır, 2005: 221-230). Görüldüğü gibi ilçe yönetiminde

komisyon veya kurullarda sivil yurttaş katılımının ölçüsü veya ne kadar sağlandığı bir tarafa, bu yöntemin bile tek başına yurttaş katılım ve denetimini sağlamaya yeterli olmadığı değerlendirilmelidir.

İlçe yönetim kademesinin veya düzeyinin başı ve yürütücüsü kaymakamdır. Kaymakam, merkezi idare adına yönetimin yürütme fonksiyonunu yerine getirmenin yanında, merkezi idarenin ilçe örgütlenmelerinin işleyişini denetleme, gözetleme ve eşgüdümleme yetkilerini kullanır. Kaymakam görev ve yetkilerini kullanırken tek başına karar alıp uyguladığı gibi kolektif karar aldığı durumlar da vardır. Kolektif karar alma mekanizmasını işleten, ilçe düzeyinde oluşturulmuş ve başkanlığını ilçe kaymakamının yaptığı kurul ya da komisyonlar bulunmaktadır. Söz konusu kurullar ilgili olduğu ilçe idare şubesinin sekretaryasında faaliyetlerini yürütür. Türkiye’de yasa ile ilçe düzeyinde kurulan kurul veya komisyonların listesi bir hayli uzundur. Askerlik Meclisi, İlçe Umumi Hıfzısıhha Meclisi, Çeltik Komisyonu, Milli Müdafaa Mükellefiyeti Komisyonu, Çiftçi Malları Murakabe Heyeti, İlçe İdare Şube Başkanları Toplantısı, Bucak Meclis ve Komisyonu, İlçe İdare Kurulu, Takdir Komisyonu, Belirleme Koordinasyon Kurulu ve Anlaşmazlıkları Çözümleme Komitesi, Merkez Yazım Kurulu, Hasar Tespit Kurulu, Trafik Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Av Komisyonu, Spor Güvenlik Kurulu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Mütevelli Heyeti’dir. Kanun hükmünde kararnamelerle kurulan komisyonlar ise Sayım Komitesi ve Yapı Denetim Komisyonu’dur. Tüzük hükümleri ile kurulan komisyonlar Tapu Komisyonu, Zührevi Hastalıklar ve Fuhuşla Mücadele Komisyonuna Yardım Kurulu, Sivil Savunma Fonu İdari Komisyonu, İmam-Hatip Kadroları Dağıtımında Sıralama Kurulu, Uyuşmazlığı Çözümleme Komisyonu, Grev ve Lokavt Danışma Kurulu, Seferberlik ve Savaş Hazırlıkları Toplantısı, Türk Hava Kurumu Şube Genel Kurul ve Yönetim Kurulu’dur. Bakanlar Kurulu yönetmelikleri kapsamında kurulan komisyonlar Seçme ve Değerlendirme Kurulu, Asayiş Toplantısı, Gelir Tespit Komisyonu, Yangın Koordinasyon Kurulu, Orman Yangınları ile Mücadele Komisyonu, Hasar Tespit Komisyonları, Kutlama Komiteleri, Olağanüstü Hal Büroları, Kurtarma ve Yardım Komitesi, Hayvan Sağlık Zabıtası Komisyonu, Kültür Etkinliklerini Düzenleme Komitesi, Orman Haftası ve Ağaç Bayramı Düzenleme Kurulu, Güvenlik Komisyonu, Fındık Komisyonu, Spor Güvenlik Kurulu, Çarşı ve Mahalle Bekçiliği Sınav Komisyonu, Halk Eğitim

Planlama ve İşbirliği Kurulu, Öğretmenler Günü İlçe Kutlama Kurulu, Genel Nüfus Sayımı Sayım Komiteleri, Asayiş Hareket Merkezi, Ahilik Kültürü Haftası İlçe Kutlama Komitesi, Turizm Faaliyetleri Düzenleme Komitesi, Zeytinciliğin Islahı Komisyonu, Kurban Hizmetleri Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Anma Komiteleri, İnsan Hakları Kurulu, Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Kriz Merkezi, Terör Mağduru İstihdamı ile İlgili Komisyon, Tarifelere İtiraz Komisyonu, Tahkim Komisyonu'dur. Genelgelerle kurulan komisyonlar ise Kuduzla Savaş Özel Komisyonu, Erken Kuzu Kesimini Önleme Koordinasyon Kurulu, Satın Alma İşleri İnceleme Kurulu, Askeri Firar, Bakaya, Yoklama Kaçağı, İzinsiz ve Saklıların Yakalanması ile İlgili Komisyon, Gençlik Haftası Düzenleme Komiteleri, Muhtaç Çiftçi Tespit Komisyonu, Türk Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfı Fahri Yardım Komitesi, Gönüllü Hizmetler Komisyonu, Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Meslek Komitesi'dir (Özgürel, 2005: 9-87).

Yukarıda sayılan komisyon veya komiteler, ilçe kaymakamının başkanlığında ilgili olduğu alanda görev ve yetkili ilçe idare şubeleri, sivil toplum kuruluşu ve yerel yönetim temsilcilerinden oluşan ve kendi alanlarında karar alma yetkisine sahip olan kurullardır.

İlçe kaymakamlığının kurumsal yapısında önemli işlevleri olan kurullar ve komisyonların en önemlisi "İlçe İdare Kurulu"dur. Kaymakam başkanlığında, yazı işleri müdürü, mal müdürü, ilçe sağlık müdürü, milli eğitim müdürü ve gıda, tarım ve hayvancılık müdürü ve gerekli olduğu durumlarda askerlik şube başkanından oluşur; idari, istişari ve kazai görevleri vardır.

4483 sayılı ve 1999 tarihli Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun öncesinde, ilçe idare kurulları, göreviyle ilgili olarak suç işlediği iddia edilen memurlar ve diğer kamu görevlilerinin "lüzum-u muhakemesine veya men-i muhakemesine" karar verme yetkisine sahipti. Kamu görevlilerinin memuriyetlerine ilişkin işlediği iddia edilen suçlarla ilgili yargılanmasına izin verme makamı ilçe idare kuruluydu. Bu yetki, 1998 tarih ve 4483 sayılı yasa ile ilçe belediye başkanı hariç ilçedeki kamu görevlileri bakımından kaymakama devredilmiştir. Yine kurul ilçede, 1976 tarih ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun kapsamında muhtaçlık ve sakatlık ücreti ile 3816 sayılı ve 1993

tarıhli kanun kapsamında yoksul vatandaşların ücretsiz olarak sağlık hizmetlerinden yararlanması için yeşil kart verilmesine ilişkin karar vermekteydi. Söz konusu yetkiler de ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı müteveli heyetine devredilmiştir. “662 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile Bazı Kanun ve KHK’lerde Değışiklik Yapılmasına Dair” 633 sayılı KHK (3 ve 9. maddeleri) ile 1.7.1976 günlü ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun’un, 1. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “İl veya İlçe İdare Heyetlerinden” ibaresinin “İl veya İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarından”, 8. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında yer alan “İl veya İlçe İdare Kurullarının” ibarelerinin “İl veya İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının” şeklinde değıştirilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesince İdare kurullarından müteveli heyetlerine yetki devrini öngören söz konusu düzenlemelerin iptaline karar verilmiştir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın 25.01.2013 tarih ve 28539 sayılı RG’de yayımlanan, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Yönetmelik’in 5, 6 ve 7. maddelerinde, başvurunun vakfa yapılması, değılendirme ve incelemenin vakıfça yürütölmesi ve kararın vakıf müteveli heyetince verilmesi düzenlenmiştir. Görölüğü gibi ilçe idare kurulunun, yetkilerinde önemli bir erozyona uğradığını ifade etmek mümkündür. Ancak Anayasa Mahkemesince ilçe idare kurulundan alınarak müteveli heyete devredilen bu yetkilerin, kamusal yetkiler olduğı gerekçesiyle iptaline karar verilmiş ve yasama organına yasal boşluk olmaması için dokuz ay içerisinde düzenleme yapma zorunluluğı getirilmiştir.²⁶ 28103 (Mükerrer) sayılı ve 2 Kasım 2011 tarihli RG’de yayımlanan 662 sayılı KHK ile bakanlığın görevleri arasında, “sosyal yardıma hak kazanılmasında ve genel sağlık sigortalılığının tespitinde esas alınacak gelir tespit testlerine ilişkin usul ve esasları belirlemek, bu testleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarıyla işbirliği yaparak uygulamak” şeklinde düzenleme yapılmıştır. Dolayısıyla yeşil kart uygulamasının yerine geçen genel sağlık sigortası

²⁶ Anayasa Mahkemesinin 03.04.2013 günlü ve 2012/127 Esas No’lu kararı.

inceleme ve tespit işlemlerinde de karar verme yetkisi vakıf mütevelli heyetine devredilmiştir.

İlçe idare kurulu, askerlikle ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi ile askerlik mevzuatından kaynaklanan idari yaptırım kararı alma, yoklama kaçağı olanlara idari para cezası verme, askerlik yükümlülerinin askerlik hizmetinden çıkarılarak yedeğe aktarılması gibi yetkilere sahiptir. Söz konusu gündem konularını görüşmek üzere ilgili askerlik şube başkanı da kurul üyesi olarak toplantıya katılır ve oy kullanır. Kurul, ilçe içerisindeki beldeler ve köyler arasındaki sınır uyuşmazlıklarında karar verme yetki ve sorumluluğuna sahiptir. Ayrıca 1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu madde 5/a kapsamında, ilçe idare kurulu, “aynı ilçe sınırları içindeki birden çok köy ve belediye yararına kamulaştırmalarda” kamu yararı kararı verecek merciler arasında sayılmaktadır. Aynı yasanın madde 6/b hükmüne göre de ilçe idare kurulunun kamu yararı kararı vali onayına tabidir. 15. maddesinde ise, ilçe idare kurullarının kamulaştırma bedellerinin tespitine ilişkin olarak her yıl mühendis ve mimarlardan oluşan 15 kişilik bir bilirkişi listesini oluşturması ve valiliklere bildirmesi görevi bulunmaktadır.

5442 sayılı ve 1949 tarihli İl İdaresi Yasası’na göre ilçe idare kurulunun kararlarına karşı il idare kuruluna itiraz edilebilir. 27958 sayılı RG’de yayımlanan ve 2011 tarihli İçişleri Bakanlığı’nın Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nin 62. maddesine göre, “Kurulda ancak başkanlıkça havale edilmiş konular görüşülebilir.”

İlçe düzeyindeki komisyonların tamamını derinlemesine irdelemek yerine yalnızca yasayla ve yasa gücünde kararnamelerle kurulmuş olanlara bakıldığında, komisyon üyeleri ile komisyonun görev, yetki ve sorumlulukları bakımından, ilgili komisyonların karar alma sürecine yurttaş ve sivil toplum katılımını ve denetimini sağlamaktan uzak olduğu değerlendirilebilir. Söz konusu kurul veya komisyonların üyeleri aşağıda açıklanmıştır. Yurttaş katılımı bakımından söz konusu kurullarda yalnızca kamu kurumu niteliğindeki kamu kuruluşları ile yerel yönetimlerin temsilcileri göze çarpmakta olup, bunun dışında yurttaşın katılım veya denetimine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

Askerlik Meclisi, 1111 sayılı ve 1927 tarihli Askerlik Kanunu kapsamında mahalli en büyük mülkiye memurunun başkanlığında, askerlik şube başkanı, nüfus müdürü, belediye temsilcisi, iki hekimden oluşur.

İlçe Umumi Hıfzıssıhha Meclisi, 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu 24. Maddesine göre, “Kazalarda kaymakamın riyaseti altında hükümet tabibi, mevcut ise bir hükümet baytarı ve askeri tabip, belediye tabibi ve serbest icrayı sanat eden ve kaymakam tarafından intihap edilen bir tabip ve serbest eczacı ile belediye başkanından tereküp eder.”

Çeltik Komisyonu, 1936 tarihli ve 3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu’na göre kaymakam başkanlığında, ziraat odası başkanı, ziraat müdürü, nafia mühendisi veya fen memuru, hükümet tabibi ve çeltik ekimi ile uğraşanlardan birinden oluşur.

Milli Müdafaa Mükellefiyeti Komisyonu, 1939 tarihli ve 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu kapsamında, kaza merkezinde kaymakam başkanlığında, mal müdürü, askerlik şube başkanı, askerlik şubesi bulunmayan yerlerde jandarma komutanı, belediye ile ticaret ve sanayi odası tarafından seçilen birer temsilciden oluşur.

Çiftçi Malları Murakabe Heyeti, 1941 tarih ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun kapsamında, kazada kaymakam başkanlığında, ziraat ve veteriner müdür veya memurları ile koruma meclisince seçilmiş azalardan oluşur.

İlçe İdare Şube Başkanları Toplantısı, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 40. Maddesi kapsamında, kaymakamın lüzum gördüğü zamanlarda ilçe idare şube başkanları ile diğer memurları ve belediye, ticaret ve ziraat odası başkanını kanunların tatbikatı üzerinde görüşmek üzere heyet halinde toplayacağı düzenlenmiştir.

Bucak Meclis ve Komisyonu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre, bucak sınırları içindeki köy ve kasabaların mahalli müşterek ihtiyaçlarını düzenlemek üzere bucak müdürü başkanlığında, bucağa bağlı belediye meclisleri ve köy ihtiyar kurulları tarafından seçilecek birer üyeden oluşur. Bucağın sağlık görevlisi, veterineri, ziraat görevlisi ve başöğretmenleri meclisin doğal üyesidir. Kaymakam, ilçe merkez bucağının meclis ve komisyonları ile ilçeye bağlı bucaklarınkine de lüzum gördüğü hallerde başkanlık edebilir.

Takdir Komisyonu, 213 sayılı ve 1961 tarihli Vergi Usul Kanununa göre, ilçede mal müdürünün (vergi dairesi müdürlüğü olan ilçelerde vergi dairesi müdürünün) başkanlığında, bunların tevkil edecekleri iki memur ile seçilmiş iki üyeden oluşur.

Belirleme Koordinasyon Kurulu ve Anlaşmazlıkları Çözümleme Komitesi, 507 sayılı ve 1964 tarihli Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamında, bu kanuna tabi kuruluşlar arasında veya üyelik bakımından çıkacak anlaşmazlıkları çözümlmek üzere, ilçede kaymakam başkanlığında ilgili dernek ve odaların birer temsilcisinden oluşur.

Merkez Yazım Kurulu, 1543 sayılı ve 1972 tarihli Genel Nüfus Yazımı Kanununa göre, yazım işleri için ilçede kaymakamın başkanlığında, askerlik şube başkanı, jandarma komutanı, belediye başkanları, nüfus müdür veya memurlarından oluşur.

Hasar Tespit Kurulu, 2090 sayılı ve 1977 tarihli Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun kapsamında, ilçede kaymakam başkanlığında, ilçe ziraat mühendisliği, ilçe veteriner hekimliği, mal müdürlüğü, ziraat bankası, ziraat odası ile ilgili muhtarlar ve belediye olan yerlerde çiftçi mallarını koruma başkanlığı yetkililerinden oluşur.

Trafik Komisyonu, 2918 sayılı ve 1983 tarihli Karayolları Trafik Kanununa göre, ilçede kaymakam başkanlığında, belediye, emniyet, jandarma, milli eğitim, karayolları ve şoförler odası temsilcisinden oluşur. İlçe komisyon kararı, il komisyon kararının onayına tabidir.

Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, 4077 sayılı ve 1995 tarihli Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanuna göre, ilçede kaymakam başkanlığında, belediye, baro, ticaret ve sanayi odası ile esnaf odası temsilcisi ile tüketici örgütlerinin seçeceği bir üyeden oluşur.

Av Komisyonu, 4915 sayılı ve 2003 tarihli Kara Avcılığı Kanunu kapsamında, valiliğin takdirine bağlı olarak, ilçede kaymakam başkanlığında, doğa koruma ve milli parklar bölge müdürlüğü, tarım müdürlüğü, milli eğitim müdürlüğü, spor ve gençlik hizmetleri müdürlüğü, jandarma teşkilatı ile gönüllü kuruluşları temsilen birer, mahalli avcı kuruluşlarından üç üyeden oluşur. Kararları il av komisyonu onayına tabidir.

Spor Güvenlik Kurulu, 5194 sayılı ve 2004 tarihli Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanuna göre, ilçede kaymakam başkanlığında, belediye, jandarma, emniyet, spor ve gençlik hizmetleri, sağlık, ilgili federasyon ve gerekli görülecek spor kulüplerinin yetkilileri ile basın kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur.

Yapı Denetim Komisyonu, 595 sayılı ve 2000 tarihli Yapı Denetimi Hakkında KHK kapsamında, ilçede kaymakam koordinatörlüğünde, kaymakamlık, çevre ve şehircilik müdürlüğü, ilçe belediyesi ve ilgili meslek odası temsilcilerinden oluşur. Komisyon, yapı denetim kuruluşlarının faaliyetlerini izlemek, denetim faaliyetleri sırasında ortaya çıkabilecek ihtilafları çözümlmek, yapı müteahhidinin itirazını karara bağlamak, yapı sorumlularının sicil raporlarını düzenlemekle görevlidir.

Bunların dışında tüzük, yönetmelik ve genelge kapsamında kurulmuş komisyonlardan öne çıkanları da değerlendirilmelidir. Bu komisyonlarda yurttaş ve sivil toplum kuruluşu katılımını görmek adına, kamu görevlisi olmayan sivil üyelere bakıldığında; Hasar Tespit Komisyonu'nda ziraat odası başkanı, ilgili muhtarlar ve belediye teşkilatı olan yerlerde çiftçi mallarını koruma başkanı bulunmaktadır. Olağanüstü Hal Büroları, Kurtarma ve Yardım Komitesi'nde ve Grev ve Lokavt Danışma Kurulu'nda sivil üye öngörülmemiştir. Fındık Komisyonu'nda sanayi-ticaret odası, ziraat odası ve Fiskobirlik temsilcisi görev alır. Halk Eğitim Planlama ve İşbirliği Kurulu'nda ise belediye başkanı, ziraat odası başkanı, ticaret ve sanayi odası başkanı sivil üyelerdir. İnsan Hakları Kurulu'nda belediye başkanı, il genel meclisinin ilçe temsilcilerinden biri, TBMM'de grubu bulunan siyasi parti ilçe başkanları, ilçede görev yapan bir avukat, meslek odalarından veya sendikadan bir temsilci, mahalli basın kuruluşlarından bir temsilci, mahalle muhtarlarından bir temsilci, okul aile birliklerinden bir temsilci, sivil toplum kuruluşlarından başvuranlardan kaymakamlıkça belirlenecek en az iki temsilci sivil üyeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Tahkim Komisyonu, çiftçi kayıt sistemi yönetmeliği kapsamında çiftçilere yapılacak tarımsal desteklemelere ilişkin karar verme ve itiraz ve uyuşmazlıkları değerlendirmek üzere oluşturulmuş olup, komisyonda sivil üye olarak yalnızca ziraat odası temsilcisi bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi ilçe düzeyindeki kurul veya komisyon sayısı oldukça fazla, faaliyette bulundukları ve karar aldıkları konular ise oldukça çeşitlidir. Kurullarda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları temsilcileri görülmektedir. Bu durumun yurttaş katılımını sağlamak bakımından yeterli olmadığı değerlendirilmelidir. Bu kurullardan belki de güncelliğini koruyan ve işlevleri itibarıyla en önemlileri olarak değerlendirilecekler idare kurulu, insan hakları kurulu, trafik komisyonu, umumi hıfzıssıhha meclisi ve tüketici sorunları hakem heyetidir. Diğerleri düzenli olarak toplanmadığı gibi işlevsel olmaktan da uzaktır. Bakanlıkların yeni kurumsal düzenlemeleri ile birlikte söz konusu kurul sayıları artmaktadır. Örneğin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından düzenlenen bir yönerge ile ilçe düzeyinde kaymakam başkanlığında çocuk hakları koordinasyon kurulu adıyla ve çocuk haklarının korunmasına yönelik olarak bir komisyon oluşturulmuştur. İlçe düzeyinde yasa, tüzük, yönetmelik veya genelgelerle kurulmuş komisyon veya kurul sayısı 70'e yaklaşmıştır (Özgürel, 2005: 93-96).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İLÇE YÖNETİM KADEMESİNE İLİŞKİN ETKİN VE KATILIMCI BİR MODEL DENEMESİ

6. İLÇENİN FİZİKSEL ÖLÇEĞİNİN VE YÖNETSEL KONUMUNUN YENİDEN DÜZENLENMESİ

5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nın 1. maddesine göre, illerin coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre ilçelere, ilçelerin de bucaklara bölünmesi esası getirilmiştir. Anayasa'nın 126. maddesinde ise söz konusu kriterlere göre ülkenin illere ve illerin de daha alt kademeli bölümlere ayrılması öngörülmüştür. Anayasa'ya göre il'in üzerinde bir mülki yönetim bölümü oluşturmak mümkün olmadığı gibi, illerin de daha alt kademeli bölümlere ayrılması anayasal bir zorunluluk göstermez. Böyle olmakla beraber, il bir yönetim kademesi olarak "hizmette halka yakınlık" prensibinin işlerlik kazanmasını sağlayamayacak kadar geniş ve büyük bir yönetim bölümü özelliği gösterir. Hizmet gerekleri açısından ilin daha alt kademeli bölümlere ayrılmasının önemi yadsınmamalıdır.

İlçenin ölçek sorunu iki boyutuyla karşımıza çıkmaktadır. İlk olarak Türkiye'de ilçeler, yüzölçümü ve nüfusları bakımından optimal bir özelliğe sahip değildir. Türkiye'de ilçelerin yarısından fazlasının kamu hizmetlerinin sunulması için gerekli ve uygun olan nüfusa ve alana sahip olamadığı görülmektedir. İkinci olarak ilçe, Türkiye'de içinde bulunduğu sosyal ve ekonomik gelişmişlik koşullarına bakılmaksızın aynı yapısal ve işlevsel duruma sahiptir. Yani kırsal veya kentsel durumu, sosyo-ekonomik gelişmişliği, ulaşım olanakları ve il merkezine yakınlığı dikkate alınmadan, ilçeler aynı yönetsel işlevlere ve örgütlenme yapısına sahiptir.

6.1. ALANSAL VE DEMOGRAFİK OPTİMALİĞİN SAĞLANMASI

1982 Anayasası'nın 126. maddesinde coğrafya durumu, iktisadi şartlar ve kamu hizmet gerekleri olarak ifade edilen kriterlerin getirilmesine rağmen, il ve ilçelerin idari alanlarının tespiti sırasında bu konulara doğrudan ilgilenen idari coğrafyadan yararlanılmamıştır. Oysaki il veya ilçe, yönetsel bölümler olmakla birlikte, "coğrafi mekan" olarak doğal coğrafya ve sosyo-ekonomik coğrafya yönünden çeşitli unsurları bünyesinde bulundurmalıdır (Özçağlar, 2005: 3-4). Ülke

coğrafyasına sadece toprak ve su olarak bakmamak, sosyal, ekonomik ve doğal unsurları da barındıran “havza” temelli bir yaklaşım geliştirmek yerinde olacaktır. Bu yüzden Anayasa’da ifade edilen kriterlerle ilçe ve illerin mülki alanlarının yeniden düzenlenmesinde coğrafya, ekonomi, yönetim ve sosyoloji bilimlerinin ilke ve yöntemlerinden birlikte yararlanılmalıdır.

Türkiye’nin idari bölünüş sistematığı il, ilçe, bucak ile köy ve belediyelerin yerleşim alanları olarak ifade edilebilir. Ülke coğrafyası mülki idare bölümlenmesi olarak il, ilçe ve bucaktan oluşmakla birlikte, kırsal yerleşim yerlerinde köy ve kentsel yerleşim yerlerinde belediye denilen yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Bir diğer yerel yönetim birimi olan il özel idaresi, ilin mülki alanında görevli ve yetkilidir. İl özel idaresi “alansal” yerel yönetim iken, köy ve belediye yerleşim yeriyle sınırlı “çekirdek idari alan” özelliği göstermektedir. Onun içindir ki yeni 2012 tarih ve 6360 sayılı On dört İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkındaki Yasa kapsamında, Türkiye’de önceki on altı büyükşehir belediyesi ile birlikte toplamda otuz ilde büyükşehir belediyesinin ilin mülki alanında görevli ve yetkili kılınması, belediyelerin kuruluş mantığı ve hizmet alanı ile çelişmektedir.

Yerel yönetim birimlerinin kamusal hizmetlerinin sunumu için gerekli olan maddi, insani ve teknik kaynakları tek başlarına idare edemedikleri vurgusu iktisat yazınındaki ölçek ekonomileri yaklaşımına dayandırılır. Ölçek ekonomisi anlayışına göre, hizmetin üretildiği alana yayılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyete bağlı olarak ortalama maliyeti azaltır ve belirli bir nüfus büyüklüğünde ortalama maliyet minimum olur. Daha sonraki her nüfus ilaveleri, marjinal maliyetteki hızlı yükselişlere bağlı olarak ortalama maliyeti artırır (Akgül, 2003: 252). Bu nedenle birim alanda hizmetin ortalama maliyetinin en düşük olduğu optimal nüfus miktarını tespit etmek önem taşır. Nüfus açısından optimal yerel yönetim büyüklüğü, ortalama maliyeti minimum yapan nüfus büyüklüğüne eşittir. Dolayısıyla optimal yerel yönetim büyüklüğü, kişi başına hizmet maliyetinin daha fazla düşmediği ve kişi başına hizmet maliyetinin yükselmeye başladığı noktadaki büyüklük olarak ifade edilir (Topal, 2005: 450). Sonuç olarak, yerel idarelerde fiziksel alan ve nüfus olarak hizmet ölçeğinin optimum seviyeye dek büyümesinin önemli yararlar sağlayacağı ifade edilebilir. Bunlar optimum alan ve nüfusa sahip yerel idarede istihdam edilen işgücünün işbölümü ve uzmanlaşma yoluyla etkinliğinin artırılması, kamu hizmet

üretiminde gerekli olan teknolojik altyapı, araç ve gereç kapasitesinin sağlayacağı verimlilik, teknolojik altyapının etkin kullanımı sonucunda hizmet maliyetlerinin azalması, kaliteli yönetici, danışman ve uzman personel istihdamının yaratacağı kurumsal vizyon anlayışının gelişmesi ve kurumsal performansın artmasıdır (Kızılboğa ve Alıcı, 2013: 361).

Türkiye’de yüzölçüm ve nüfus itibariyle optimal ölçekte yerel idarelerin örgütlenmesi gerektiği anlayışı son dönemdeki yerel yönetim yasalarında kendisini göstermiştir. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası ile bir yerleşim yerinin belediye olabilmesi için en az 5.000 nüfus ve merkeze 5.000 metrelik mesafe şartı esas alınmıştır. Dolayısıyla bir yerin belediye sayılabilmesi için 5 km²’lik alan içerisinde yaşayan nüfusun 5.000 olması gerektiği şartı aranmaktadır. Önceki 1580 sayılı Belediye Yasası’nda 2.000 nüfus ve merkeze 500 metrelik mesafe şartı aranmaktaydı. 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile de büyükşehir belediyesi kurulması için 750.000 nüfus şartı getirilmiştir. Ayrıca Yasa’nın 3. maddesi ile büyükşehir belediyesinin en az 3 ilçe belediyesini kapsamı öngörülmüştür. 3030 sayılı önceki Büyükşehir Belediyesi Yasası’nda nüfus şartı aranmamaktaydı. Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile büyükşehir belediyesi nüfusunun miktarına göre görev ve sorumluluk alanını belirlemek üzere, şehir merkezinden itibaren 20, 30 ve 50 km’lik mesafeler tespit edildi. Görüldüğü gibi yasa koyucunun kentsel hizmetler bakımından optimal bir ölçek belirleme çabasında olduğu değerlendirilebilir. Ancak aynı anlayışın il ve ilçelerin mülki alanları ve nüfusları için de geçerli olması ve bu doğrultuda il ve ilçeler için de yüzölçüm-nüfus kriterine dayalı yeniden düzenleme çalışmalarına öncelik verilmesi gerekmektedir.

İçişleri Bakanlığı’nın verilerine göre 2005 yılında Türkiye’de 35.133 köy idari alanı ve 3154 kentsel idari alan olmak üzere toplam 38.287 “çekirdek idari alan” bulunmaktadır (Özçağlar, 2005: 5). Türkiye’de 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nın 4. maddesine göre, “Mevcut belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10 km uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il merkezi belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” hükmü getirilmiştir. Ayrıca Yasa’nın 2.

maddesinde ise, “Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülki sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu 1 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km, nüfusu 1 milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km, nüfusu 2 milyondan fazla büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur. Bu sınırlar içinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelir. Bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşür. Orman köylerinin tüzel kişiliği devam eder” düzenlemesi bulunmaktadır. Bu düzenleme ile Türkiye’de köy sayısının azaltılması süreci başlamış ve 2008 tarih ve 5747 sayılı Yasa ile bu süreç devam etmiştir. Bu yasa ile 16 büyükşehir belediyesinden bazılarının alanlarında yeni ilçeler kurulmuş ve bu kapsamda büyükşehir belediyesinin anakent alanına mücavir köyler ve beldeler kapatılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Dolayısıyla bu yasa kapsamında Türkiye’de köy ve belediye sayısının azaldığı görülmektedir. 6360 sayılı ve 2012 tarihli Büyükşehir Belediyesi Yasası kapsamında ise büyükhşehre dönüşen otuz ilde ilçelere bağlı bütün köyler ve beldelerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştüğünden, ülkedeki köy ve belediye sayısı bir hayli düşecektir. Ancak büyükşehir olan iller dışındaki 51 ilde ise nüfusu 2000’in altındaki belediyeler de köye dönüşmüştür ve bu belediyeler köy sayısına dâhil edilecektir. Yasa’nın bu düzenlemesinin yönetim ilkeleri ve kamu hizmet gerekleri bakımından yerinde olduğu değerlendirilebilir. Ancak mahalle, Türkiye’de idari yapı içerisinde bir yerleşim yeri alanında (kırsal veya kentsel yerleşim alanı) birbiriyle bütünleşmiş alt yerleşim yerlerini ifade eder. Bu anlamda 2012 tarih ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası kapsamında mahalleye dönüşen köy veya belediye yerleşim yerlerinin, bağlandıkları ilçe merkezi ile arasında uzun fiziksel mesafelerin olması ve bağlandıkları ilçe merkezinin (ve anakent alanının) kentsel yerleşimiyle fiziksel ve sosyo-ekonomik olarak bütünleşmemiş olmaları dikkate alındığında, yeni Büyükşehir Yasası’nın söz konusu düzenlemelerinin belediyelerin üstleneceği geleneksel işlevlerinin yürütülmesi bakımından yerinde olmadığı değerlendirilmelidir.

Bu çerçevede ilçe mülki alanlarının belirlenmesinde, birbirleriyle karşılıklı etkileşim halinde bulunan çekirdek yerel yönetim alanları olarak köy ve beldeler ile diğer doğal ve fiziksel alanların merkezi bir yerleşme (ilçe merkezi) etrafında yana gelmesiyle “ilçe alanları” oluşacaktır. Burada ilçe alanlarının belirlenmesinde dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, ilçeye bağlı köy ve beldelerin ilçe merkeziyle sosyal ve ekonomik ilişkilerinin yoğunluğu, ilçe merkezinin etrafındaki köy ve beldeler için bir cazibe merkezi olması ile ilçe merkezi ile bağlı köy ve beldeler arasındaki fiziksel erişim ve ulaşım olanağıdır. Zira bir köy veya beldenin, yönetsel olarak bağlı olduğu ilçe merkezi ile olan ulaşımının önünde önemli coğrafi engeller bulunuyorsa, söz konusu köy veya belde sosyal ve ekonomik ilişkilerini daha kolay erişebildiği başka bir ilçe merkezi ile sürdürmek zorunda kalabilir. Dolayısıyla ilçelerin optimal fiziksel alanlarının belirlenmesinde bu kriterlere dikkat edilmesi gerekecektir.

Türkiye’de 919 ilçe yönetim bölümü bulunmaktadır. Bu sayıya büyükşehir statüsünde olmayan 51 il merkezi de dahil edilmelidir. Zira büyükşehir statüsünde bulunan il sayısı 30’dur ve bu illerin kentsel merkezinde ilçe veya ilçeler bulunmakla beraber, diğer 51 il merkezi yasal olarak bir “merkez ilçe” statüsüne sahip değildir.²⁷ Dolayısıyla toplam ilçe sayısı ülkemizde 970 ilçe olarak değerlendirilmelidir. Büyükşehir olmayan illerin merkez ilçeleri bir tarafa bırakıldığında 919 ilçe arasında da alan ve nüfus durumları dikkate alınarak bir yeniden düzenleme yapılması gerekliliği ortadadır. Yeni taşra yönetim modelimizde metropol ilçe olarak, 6360 sayılı yeni Büyükşehir Yasası öncesinde büyükşehir sınırları içerisinde kalan ilçeleri varsaymaktayız. Başka bir ifadeyle 6360 sayılı Yasa’dan önce yürürlüğe giren 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun çerçevesindeki ilçeler ile 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası döneminde kurulmuş ilçeler, sosyo-ekonomik gelişmişlik ve kentsel niteliği dikkate alınarak “metropol ilçe” kategorisinde yer almalıdır.

²⁷ Büyükşehir olarak Ordu ilinin “kentsel” merkezinde sadece bir ilçe (Altınordu) bulunurken, Ankara ilinin “kentsel/metropol” merkezinde yedi ilçe (Çankaya, Etimesgut, Yenimahalle, Keçiören, Altındağ, Mamak, Sincan) bulunmaktadır. Buradaki kentsel teriminin bir kentbilim nitelemesi olduğu ifade edilmelidir. Zira yeni Büyükşehir Kanunu kapsamında 30 büyükşehir statüsündeki ilin bütün ilçeleri büyükşehir alanında ve ironik bir şekilde metropol ilçe vasfındadır. Yani yasal bir statü olarak metropol ilçe vasfına kavuşmuş olan ilçeler, sosyo-ekonomik koşullar ve kentbilim çerçevesinde metropol olamayacak olan ilçelerdir.

İlçelerin Türkiye’deki nüfus yoğunluğu değerlendirildiğinde asgari nüfus miktarının çevre ilçeler bakımından 25.000 ila 30.000 olduğu değerlendirilmektedir. Ancak bu değerlendirme az sayıda köy ve belde bulunan, ancak merkez nüfusu yeterli miktarda olabilen ilçeler için geçerli bir kural olmayacaktır. Örneğin ilçe merkezi 10.000 nüfusun üzerinde olup da bağlı olduğu köy ve/veya belde nüfusu fazla olmayan ve bu durumda, toplam nüfusu 30.000’i bulamayan ilçeler olabilir. Böyle olmakla beraber bu durum istisnai olarak karşımıza çıkmaktadır. 10.000-30.000 aralığındaki ilçelerin farklı bir statüye kavuşturulmaları, ilçeden daha küçük bir örgütlenme ile yeniden yapılandırılmaları, belli başlı kamu hizmet birimleri ile sınırlı olarak temel işlevlerle donatılmaları taşra yönetim anlayışı bakımından daha rasyonel bir çözüm olacaktır. 10.000 nüfusun altındaki ilçelerin ise bir bütün olarak lağvedilmesi yönetsel etkinlik ve verimlilik bakımından zorunlu bir koşuldur.

Türkiye’de ilçe merkezi ve bağlı köy/beldeleri ile toplam nüfusu 10.000’in altında olan 183 adet ilçe bulunmaktadır. Çoğunlukla ilçe merkezi nüfusu 2000’i bile bulmayan bu ilçelerin birbirine sınır olanların birleştirilerek bir bucağa dönüştürülmesi²⁸ ya da komşu olduğu en yakın ilçe merkezine köy veya belde olarak bağlanmasından başka çözüm gözükmemektedir. Günümüzde ilçe olmanın yerel ilçe halkı için önemli bir prestij nedeni olduğu değerlendirildiğinde, bunu sağlayacak yasal düzenlemenin oldukça radikal bir karar ve siyasi iktidarlar açısından gerçekleştirilmesi ne denli güç bir tasarruf olduğu ifade edilmelidir. Türkiye’de 10.000-30.000 nüfus aralığında oldukça fazla sayıda ilçe olduğu görülmektedir. Bu nüfus aralığındaki 302 adet ilçe, Türkiye’deki ilçe sayısının neredeyse üçte birini oluşturmaktadır. Bu ilçelere bucak adı altında özel bir statü verilmesi ve bir taşra yönetim örgütlenmesinin oluşturulması faydalı olacaktır.

Türkiye’de 30.000-50.000 nüfus aralığında 151 ilçe bulunmaktadır. Bu ilçeler sosyal ve ekonomik gelişmişlik bakımından ilçe olmaya en uygun yerleşim yerleridir. Bu ilçeler çoğunlukla “çevre ilçe” özelliği göstermektedir. Bunlar yeni ilçe yönetim modelimizde 81 il çapında illerin en küçük ölçekli ilçeleri olarak karşımıza çıkacaktır. Ancak büyükşehir statüsünde olmayan 51 ilden bazılarının il merkezlerini ve bağlı köy/beldelerini oluşturan merkez ilçelerin bazılarının bu nüfus aralığında

²⁸ Örneğin Kastamonu ili Azdavay ve Pınarbaşı ilçeleri, birleştğinde bile toplam olarak 30.000 nüfusa ulaşamayan ilçelerdir. Birleştirilerek bir bucak olmaları uygundur.

olduğunu görüyoruz. Yani bazı il merkezleri, ilin merkez ilçe kent nüfusu ve bağlı köy ve beldeleri ile bile dahi 50.000 nüfusa erişemediği görülmektedir. Artvin ili merkez ilçesi, Ardahan ili merkez ilçesi örneğinde olduğu gibi bazı illerin merkez ilçelerinin yaklaşık 50.000 civarına ancak ulaşabildiği görülmektedir. İstisnalar bir tarafa söz konusu nüfus aralığındaki ilçeler çoğunlukla çevre ilçe özelliği göstermektedir, büyükşehir statüsüne giren 30 ilde ise yasal olarak kentsel/metropol ilçe statüsünde olsa da sosyo-ekonomik olarak metropol niteliğini sağlayamayan, yasal olarak metropol ama fiiliyatta çevre ilçe özelliği gösteren ilçeler de bu kategoriye girmektedir. Bu ilçeler özelliği gereği kırsal nitelikte, ekonomisi tarım ve hayvancılığa dayalı, sanayi ve hizmet sektörünün gelişmediği ilçelerdir. Bunların dışında kalan ilçelerin (50.000 nüfusun üzerindeki) 6360 sayılı yeni Büyükşehir Kanunu ile birlikte sayısının 283 (204+79) olduğunu görüyoruz.

2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa'nın anakent ve mücavir alanı dışındaki uzak çevre ilçeleri de büyükşehir belediyesi kapsamına almasının, kent bilim ilkelerine aykırı olarak yeni zihinsel karışıklıklara neden olduğu açıktır. Özetle 30 büyükşehir belediyesi statüsündeki illerdeki ilçelerin hepsi metropol/anakent ilçesi konumuna getirilmiştir. 30 büyükşehir belediyesinin İstanbul ve Kocaeli illeri istisna tutulduğunda ilin mülki alanının tamamında yetkilendirilmesi kent bilim ilkeleri ile bağdaşmaz. Bu nedenle söz konusu 2 il hariç, diğer 28 büyükşehir belediyesinin anakent ve mücavir alanının yeniden belirlenmesi ve kent bilim ilkeleri bakımından metropol ilçe olarak nitelendirilebilecek ilçeleri kapsamı, diğer ilçelerin ise büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluk alanına girmeyen ilçeler olarak kalması yönündeki yeni bir yasal düzenleme yerinde olacaktır.

6360 sayılı Yasa'nın öngördüğü statüyü bir kenara bırakarak sosyal ve ekonomik olarak ve anakent ile bütünleşip bütünleşememe koşulunu dikkate alarak, mevcut 30 büyükşehir ilin ilçelerinin yaklaşık üçte biri 250.000 nüfusun üzerindedir. Kalan üçte ikilik kısmın ise yine anakentle bütünleşmemiş olan, sosyal ve ekonomik özelliği gereği gelişmiş ve belli ölçüde sanayi ve hizmet sektöründe ilerlemiş olmakla beraber, kırsal alanı ve yerleşim yerleri, kırsal ekonomik faaliyetleri bulunan ve tarım ve hayvancılık sektörünün canlı olduğu ilçeler olduğunu görmekteyiz. Örneğin Aydın ilinin Nazilli ilçesi, yeni yasal düzenlemede Aydın anakentinin metropol ilçesi statüsünde olmakla beraber, kent bilim tekniği açısından metropol

değil çevre ilçedir ve ekonomisi çoğunlukla tarım ve tarımsal sanayiye dayalıdır. Ankara-Beypazarı, Manisa-Alaşehir, Kahramanmaraş-Elbistan, Şanlıurfa-Siverek gibi örnekleri çoğaltmak mümkündür. Burada başka bir ironik durum yeni yasa ile ilin anakent belediyesinin metropol ilçesine dönüştürülmüş bazı ilçelerin bırakın metropol ilçeyi, çevre ilçe statüsünde bile olamayacak kadar il merkezine uzak ve küçük ölçekli ilçeler olduğu gerçeğidir. Eskişehir'in hemen hemen bütün ilçeleri bu özelliği göstermektedir.

250.000 nüfusun üzerindeki ilçeler yaklaşık 80 adet olup, bunlar çoğunlukla ve gerçekçi olarak metropol ilçelerdir. Yani anakent merkezinde yer alan ve anakent ile bütünleşmiş, kentsel özelliği öne çıkan ilçelerdir. Bu ilçelerin ilçe kaymakamlıklarının varlığı bile tartışmalı bir konudur. Zira metropol ilçelerde, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin etkin ve aktif bir şekilde hizmet yürüttükleri ve ilçe kaymakamlıklarının sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı bünyesinde yoksullukla mücadele hizmetleri, nüfus ve vatandaşlık müdürlüğü bünyesinde nüfus hizmetleri, yazı işleri müdürlüğü bünyesinde planlama, dernekler, mahalli idareler ile ilgili yazışma ve veri toplama-işleme-envanter oluşturma iş ve işlemleri, gözetim ve denetim faaliyetleri ile ulusal törenlerde temsil hizmetlerinden öteye geçemediği görülmektedir. Ayrıca İl İdaresi Yasası'na tabi olarak merkezi idarenin ilçe kuruluşlarının gözetim, denetim ve eşgüdüm hizmetlerini çok etkin olamamakla birlikte yürütmeye çalışmaktadır. Bu durum metropol ilçelerde ilçe kaymakamlığının hukuksal durumunu, örgütlenmesini ve işlevlerini tartışılır hale getirmiştir. Örneğin Çankaya ilçesinde, ilçe ve büyükşehir belediyesinin aktif olduğu bir yapıda, yukarıda sayılanlar dışındaki sağlık ve eğitim gibi temel kamu hizmetlerinin ilçe örgütlerinin bile kendi il müdürlükleri ile yazıştığı, kendi il müdürlüklerinin emir, kumanda ve eşgüdümünde çalıştıkları fiili bir durum olarak karşımızda durmaktadır. Bu gerçeklik metropol ilçelerde ilçe kaymakamının ve ilçe mülki idaresinin yeniden düzenlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

50.000-250.000 nüfus aralığındaki ilçe sayısının 204 olduğunu ifade etmiştik, bu sayıya büyükşehir statüsünde olmayan 51 ilin merkez ilçesi de dahil edilmelidir. Söz konusu 51 ilin merkez ilçesi çoğunlukla bu nüfus aralığındadır. Sivas, Elazığ gibi bazı illerin merkez ilçeleri 250.000 nüfusu geçmektedir. Ancak bu tür merkez ilçelerin tam anlamıyla metropol olduğunu ifade etmek güçtür, zira bu merkez

ilçelerin bağlı kırsal yerleşim yerleri ve bunların da tarımsal faaliyetleri bulunmaktadır. Aynı zamanda yeni yasa ile büyükşehir statüsüne kavuşmuş bazı illerin kentsel olarak metropol²⁹ özelliği gösteren bazı ilçelerinin de 250.000 nüfusun altında olduğunu görüyoruz: Balıkesir Karasi ve Altıeylül ilçeleri, Manisa Şehzadeler ve Yunussemre ilçeleri, Muğla Menteşe ve Seydikemer ilçeleri, Tekirdağ Süleymanpaşa ve Kapaklı ilçeleri. Burada 6360 sayılı Yasa'nın bir ilin büyükşehir olması için il ölçeğinde 750.000 nüfus sınırını esas aldığını ve Yasa'dan önce bağlı ilçeleri nüfusça büyük ama il merkez nüfusu küçük olan illerin merkez ilçelerinin dönüştürülmesi ve bölünmesi ile kurulan yeni ilçelerin 250.000 nüfusun altında kaldığını ifade edebiliriz. 250.000 nüfusun üzerindeki ilçeler 79 adet olup, bunlar çoğunlukla ve gerçekçi olarak metropol ilçelerdir. Bu sayıya, 6360 sayılı Yasa ile kurulmuş 27 ilçenin 250.000 nüfusun altındaki 17 adedi de dahil edilmelidir. Bu ilçeler yasal olarak metropol ilçelerdir, nüfusları 250.000'den aşağı olsa da ileride bu sınırı geçecek şekilde gelişme ve büyüme potansiyeli olan ilçeler olarak değerlendirilmelidir. Bu bakımdan yeniden düzenleme yapılırken, 30 büyükşehirdeki anakentle bütünleşmiş bütün ilçeler³⁰ (nüfusu 250.000'in altında olsa da) metropol ilçe sınıfına dahil edilmeli, bu ilçelerin metropol ilçe adıyla örgütsel ve işlevsel yapısı yeniden dizayn edilmelidir. Bu kapsamdaki ilçe sayısı yaklaşık 100 (79+17) civarındadır. Ancak bir istisna olarak kalan 51 ildeki merkez ilçelerden nüfusu 250.000'i geçenlerin, bağlı kırsal yerleşim birimleri, tarım ekonomileri ve göç olgusu ile azalan nüfusları değerlendirildiğinde, bu ilçelerin merkez ilçe adıyla yeniden yapılandırılması ve diğer çevre ilçeler gibi bir örgütsel ve işlevsel yapıya sahip kılınması gerekmektedir.

İlçeleri alansal olarak değerlendirdiğimizde toplam 919 ilçenin 411'inin alanı 500 km²'nin altındadır. Bu ilçelerin yaklaşık 96'sının kentsel olarak metropol ilçe olduğu (6360 sayılı Yasa kapsamındaki 30 ilin anakent merkezindeki ilçeler) değerlendirildiğinde kalan sayı yaklaşık 300 civarındadır. 51 büyükşehir olmayan il merkez ilçelerinin alansal olarak çoğunlukla 500 km²'nin üzerinde olduğu

²⁹ Kırsal ekonomik yapıdan ziyade sanayi ve hizmet sektörü ön plana çıkmış, kent sosyal yaşamı ve ekonomisine sahip olan, göç alan ve büyüyen yerleşim yerleridir.

³⁰ Burada yeni modelimizde Büyükşehir statüsündeki illerin anakent alanındaki ilçelerinin tamamı (nüfusu 250.000'in altındaki, Balıkesir'in Karasi ilçesi ile 250.000'in üzerindeki, Ankara'nın Çankaya ilçesi ayırt edilmeden) metropol ilçe olarak değerlendirilmiştir.

değerlendirilebilir. Altında olanlar da, il merkez ilçelerinin nüfus yoğunluğunun nispeten yüksekliği dikkate alındığında tolere edilebilir. Ancak diğer 300 civarındaki çevre ilçenin 500 km²'nin altında ilçeler olarak, nüfus yoğunluğu son derece düşük ve bağlı köy/belde gibi yerleşim yerleri sayıca az ve tüm bu yönleriyle ilçe örgütlenmesi oluşturulması, merkezi idarenin taşra yapılanması bakımından son derece verimsiz bir durum ortaya çıkarmaktadır. Sadece 4 köyü bulunan, Kayseri ilinin Özvatan ilçesi gibi bu ilçeler son derece irrasyonel bir yönetsel yapıya sahip olduğumuzu göstermektedir. Yeni Büyükşehir Yasası kapsamında Özvatan ilçesinin köyleri, ilçelerinin mahallesi statüsüne kavuşacaklar ve Özvatan ilçesi kentbilimsel olarak değil ama yasal olarak metropol ilçe, büyükşehirin ilçesi olacak olsa da, sosyo-ekonomik durumun yasal durumla örtüşmediğini açık bir biçimde görmekteyiz. Özvatan ilçesi toplam nüfusu 10.000'in altında (2013 yılı verilerine göre 4942 kişi) olduğu gibi yüzölçümü de 500 km²'nin altındadır. Görüldüğü gibi metropol ilçeler hariç, küçük alana sahip ilçe sayısının toplam ilçeler içindeki oranı % 30'a yakındır. Bu ilçelerin komşu ilçelerle birleştirilmesi veya komşu ilçelere bağlı bucaklar olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yeni ideal modelimize uygun olarak ilçelerin optimal nüfus ve alan kriterlerini belirlememiz sonucunda, merkezi ve bağlı yerleşim yerleri ile toplam nüfusu 10.000'in ve yüzölçümü 500 km²'nin altındaki ilçelerin köylere veya beldelere dönüştürülmesi, 10.000-30.000 nüfus aralığındaki ilçelerin "etkin örgütlenmiş" bucaklara dönüştürülmesi; yüzölçümü 500 km²'nin ve nüfusu 30.000'in üzerindeki ilçelerin ise metropol, merkez ve çevre ilçe statüleri ile yeniden düzenlenmeleri gerekmektedir. Bu durumda 10.000-30.000 nüfus aralığındaki 302 adet ilçe bucak statüsünde yeniden örgütlenmelidir. Yine yüzölçümü 500 km²'nin altında olan yaklaşık 300 civarında ilçe de aynı kapsamda ya tamamen kapatılarak belde veya köye dönüşmesi ya da bucak statüsü verilmesi gereken ilçelerdir. Zaten alansal olarak küçük ilçelerin toplam nüfusu ya 10.000'in altında ya da 10.000-30.000 nüfus aralığındadır. 10.000 nüfusun altındaki ilçe sayısının 183 olduğunu biliyoruz. Bu genel değerlendirme çerçevesinde Türkiye'nin 183 ilçesi tamamen lağvedilmeli, yaklaşık 300 civarında bucak yönetim kademesi oluşturulmalıdır.

Türkiye'de 51 il merkezindeki merkez ilçeler hariç toplam ilçe sayısının 919 olduğunu görüyoruz. Lağvedilen ve dönüştürülen ilçelerden sonra kalan 434 ilçe

içerisinde ise 30.000-250.000 nüfus aralığındaki çevre ilçe sayısının 350’lerde olduğu öngörülebilir. Bunlardan yeni kurulmuş 17 ilçenin nüfusu 250.000’in altında olsa da metropol ilçe kategorisine dahil edilmelidir. Bu durumda 250.000 nüfusun üzerinde olan veya büyükşehir statüsündeki illerin anakent merkezinde bulunan metropol ilçe sayısı ise yaklaşık 96 (79+17) adettir. Söz konusu çevre ve metropol ilçelere, büyükşehir statüsünde olmayan 51 ilin merkez ilçeleri de dahil edildiğinde toplam ilçe sayısı yaklaşık 485’lerde öngörülmüştür. Yaklaşık 300 bucak yönetim kademesi ve 500’e yakın ilçe örgütlenmesi oluşturmak suretiyle, mevcut durumuyla 1000’e yakın ilçe sayısı bulunan ülkenin taşra yönetim örgütlenmesini etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre yeniden düzenlemek mümkündür.

İlçeler bağlı oldukları illere göre değerlendirildiğinde illerin az sayıda ilçeye sahip olmasının da bir başka sorun alanı olduğunu görüyoruz. Az sayıda ilçeye sahip olan 2 ilçeli Bayburt, 3 ilçeli Bartın, Kilis, Hakkâri ve Iğdır, 5 ilçeli Muş, Niğde, Gümüşhane, Uşak, Zonguldak, Karaman, Batman, Ardahan, Yalova ve Karabük illerine, komşu illerinin yakın ilçelerini dahi etmek hizmet gerekleri bakımından yararlı olacaktır. Yani yalnızca ilçeleri alan, nüfus ve yönetsel açıdan yeniden düzenlemek yeterli değildir. İller için de “alansal” bir yeniden düzenleme ve reform çalışması yapılmalıdır. Böylece az sayıda ilçesi bulunan ve küçük yüzölçüme sahip olan, büyükşehir statüsünde olmayan bu illerin alanlarının genişletilmesi, dahil olan ilçelerin bağlı oldukları il merkezlerine olan mesafelerini de yakınlaştıracaktır.

Türkiye’de bu konuya değinen DPT raporu, “ekonomik ve verimli olmayan az nüfuslu yerel yönetim tiplerini bırakmak ve daha büyük alan ve nüfus boyutunda kurulacak teşkilattan daha fazla verim sağlanabilecek daha birleşik ve toplu bir mali güçle ekonomik hizmet üretecek, yeni bir yerel yönetim tipi oluşturmak gerekir” değerlendirmesini içermektedir (DPT, 1991: 127). Yerel yönetimler açısından optimumluktan uzaklaşmanın hizmet maliyetlerini artırdığı ve kalkınma yolunda kullanılacak kaynakların israfına yol açtığı vurgusu, yönetim bilimi yazınında değerlendirilmekte ve paylaşılmaktadır (Berber ve Topal, 1996: 446). Aynı durumun merkezi yönetimin taşra örgütlenmeleri olarak il ve ilçelerin optimumluğu bakımından da geçerli olduğu bilinmelidir.

6.2. YÖNETSEL OLARAK YENİDEN TANIMLAMA VE GRUPLANDIRMA

İlçe, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde yönetim kademelenmesinin ikinci basamağıdır. Daha önceki adlandırmasıyla kaza, yargılama işlevi ile kadının görev yeri, kadılık anlamına gelen Arapça bir sözcüktür. İslami yönetim geleneğinden gelen bu terim, 1839 Tanzimat Fermanı ile birlikte, dinsel yargılamanın yerini laik yargılamanın almasıyla birlikte yönetsel birimi ifade etmeye başlayarak nitelik değiştirdi. Kaza sözcüğünün yönetsel anlam taşıması 1842 yılına rastlar (Çadircı, 1989: 237-257). Başlangıçta kaza müdürü tarafından yönetilen bu yönetsel birim, 1867 yılından sonra kaymakam adlı yöneticiler tarafından yönetilmeye başlandı. Kazanın 1876 Anayasası'nda bir yönetsel kademe olarak yer aldığı, 1921 ve 1924 Anayasaları'nda da bu düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir (Güler, 2011: 246). Ancak 1961 ve 1982 Anayasaları'nda ilçenin anayasal metinlerde düzenlenmesi yoluna gidilmediği görülmektedir.

Türkiye'de ilçe, ilin bir alt yönetim bölgesi anlamına gelmektedir. Yönetsel olarak ilçe, bir ilin en büyük parçası ve birden fazla köy ve kent (belediye) yerleşimlerinden oluşan “yerleşmeler topluluğunun genel yönetiminin gerçekleştirildiği” yönetsel coğrafi birim olarak tanımlanabilir (Güler, 2011: 247). Cumhuriyet'in ilk çeyreğinde yönetim sisteminin belkemiği olarak görülen ilçe, 1950'lerden sonra başlayan hızlı sosyo-ekonomik değişim sonucunda işlevsizleştirilmeye başlamıştır. 1960'lardan sonra ilçe sayısındaki hızlı artış ve bucakların kapatılarak ilçeye dönüşmesi süreci, ilçelerin optimal ölçeğini ve yönetsel etkinliğini kaybetmesine neden olmuştur.

Kamu yönetiminde, merkezden yönetim-yerinden yönetim ayrımı, belirli sınırlı bir coğrafi alan (territory) üzerinde konumlanmıştır. Bu bağlamda, genelde “merkez” halktan uzaklık ve coğrafi kopuş ile eleştirilirken, “yerel” ise halka yakınlık (proximity) ve demokratiklik bağlamında ele alınmıştır. Oysa merkezi yerelden ayıran ulusal düzeyde karar alma ve kaynak dağıtım tekelidir. Bunun tersi biçimde, yerinden yönetim için asıl olan, coğrafi olarak merkezden uzaklığının yanında ulusal ölçekte karar alma gücünden yoksunluğudur. Bu ayrımın göz ardı edilmesi, merkezden yönetimin halka uzak olduğu, hantallığı artırdığı, yerinden yönetimin de halka daha yakın olduğu ve demokrasi ile etkinliği ve verimliliği temsil

ettiği şeklindeki yargının literatüre (yazına) egemen olmasını sağlamıştır (Çiner ve Karakaya, 2013: 65). Oysa merkezi yönetimin taşra kademeleri olarak il ve ilçe, bakanlıkların yetki devri yaptığı örgütlenmeler olarak, elbette ki “yerel” veya “yerinden” bir yönetim anlayışının etkinliğini sağlayabilirler. Bu anlamda yönetsel olarak belli kamusal işlevlerin verilmesi ile ilçe de, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesini sağlayan bir taşra yönetim bölümü olabilir. Bunun için öncelikle, ilçe’nin alt bölümleri olarak bucakların oluşturulması ve belli kamusal işlevlerle donatılması gerekecektir. Bu sayede bucak merkezi ve bağlı yerleşim yerlerindeki yurttaşların, merkezi yönetimin halka götürmesi gereken hizmetlerden halka en yakın mesafeden sunulması gerekenlerin örgütsel kademesi kurulacaktır. Bunun yanında ilçe’nin de merkezi ve bağlı yerleşim yerlerinin sosyo-ekonomik özelliklerine göre metropol (kentsel-metropol yerle bütünleşmiş) veya çevre (kırsal) ilçe olarak iki temel kategoriye ayrılması, bu özelliklerine göre farklı yönetsel işlevlere sahip olması yerinde olacaktır. Bu gruplandırmanın yanında, büyükşehir belediyesine sahip olmayan illerin merkez ilçelerinin de örgütlenmesi gerekliliği bulunmaktadır. Zira ilin merkez ilçesi de bağlı yerleşim yerleri ile valilik görev alanı dışında örgütlenmesi gereken bir yönetim kademesi ve ayrı bir ilçe türü olarak değerlendirilmelidir.

6.2.1. İlçenin Alt Bölümü Olarak Bucak Örgütlenmesinin Kurulması

Bucak, eski kullanımıyla nahiye, yönetim kademelenmesinin üçüncü basamağıdır. İlk kez yönetim kademesi olarak Tanzimat sonrasında 1842 yılında ortaya çıkmıştır. Yönetim yapısında varlık gösteren bir kademe haline gelişi 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlar (Güler, 2011: 248).

Bucak, köy gibi yerel topluluklara yakın bir yönetim basamağıdır. Osmanlı yönetim sisteminde merkezin taşra yönetim basamağı dışında yerel yönetim olarak yer alması 1871 yılına rastlar. İlk kez 1871 tarihli İdare-i Umumiyyeyi Vilayat Nizamnamesi ile nahiye yönetim birimi, yerel topluluğu temsil edici nitelikte kurulmuştur. 1876 tarihli Bucak Yönetmeliği (Nevahi Nizamnamesi) ile de bucağın bu niteliği daha da belirginleşmiştir (Tönük, 1945: 200).

1921 Anayasası ile bucaklara tüzel kişilik ve yönetsel özerklik kazandırma isteğine karşılık, 1924 Anayasası ile bu düzenlemeden vazgeçilmiş ve İl İdaresi Yasası ile nahiye veya bucak yönetimi, bazı yerel hizmetleri yürüten, merkezi idarenin taşra kademesi olarak değerlendirilmiştir. 1924 Anayasası nahiyei yine çevre köy ve kasabalardan oluşan toplayıcı birim olarak öngörmüş, ancak bu kademeye tüzel kişilik vermemiştir. 1929 yılında çıkan İl İdaresi Kanunu nahiyelerin nahiye müdürü ve içişleri memurluğu sistemi çerçevesinde kurumlaşmasını öngörmüş, uygulamalar “tam teşekküllü nahiye” yaratmak hedefi üzerinden sürdürülmüştür (Güler, 2011: 249). Ancak yasanın yürürlüğe girmesinden itibaren yaklaşık otuz yıllık bir zaman içerisinde bile mevcut bucakların ancak % 20 kadarı tam örgütlü bir duruma getirilebilmiştir. Bununla birlikte tam örgütlü duruma getirilen bucaklarda da, bucak meclislerinin ve komisyonlarının hemen hiçbir varlık gösteremediği bilinmektedir (Payaslıoğlu, 1966: 46-57). Aynı zamanda 1970’lerin sonunda bile, bucaklar merkez yönetiminin taşra bölümü olarak da gelişmemiştir. Tam örgütlü olmayan bir bucağın görevlileri bucak müdürü, jandarma onbaşı ve bir manga jandarma eri, tahrirat katibi ve nüfus memurundan oluşmuştu. Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da ise birçok bucakta nüfus memuru ve tahrirat katibi (yazı işleri görevlisi) de bulunmamaktaydı. Dolayısıyla uzun yıllardan beri bucağı etkin bir yönetim birimine dönüştürme çabaları sonuç vermemiş ve başarılı olamamıştır. Bunun sonucunda 1980’lerden sonra bucak uygulamasından vazgeçilmesi süreci başlamış ve günümüzde hiçbir bucak örgütlenmesi kalmamıştır. Bu sürecin temel nedeni, bucakların yeterli alan ve nüfus ölçeğine sahip olmayan taşra bölümleri olarak örgütlenmesidir. Aynı zamanda da yeterli personel ve mali olanaklara sahip olamamasıdır. Bu süreç 1970’lerden sonra bucakların çoğunlukla ilçeye dönüşmesi uygulamasını doğurmuş, 1980’lerin sonu ile 1990’ların başında ilçeleşme süreci ivme kazanmıştır. Bu durum karşısında eskinin yeterli optimal ölçeğe sahip olmayan bucaklarının, yönetsel yetersizliği olan ilçelere dönüşmesi; merkezi idarenin taşra yönetim örgütlenmesinde irrasyonel ve verimsiz bir yapıyı ortaya çıkarmıştır.

Oysaki bucak 1949'da yenilenen İl İdaresi Kanunu için oldukça temel bir öneme sahiptir. Yasal olarak yürürlükte olan sisteme göre, bucakların yönetimi sadece müdür ve memurlara bırakılmamıştır. Yönetimde atanmış kamu görevlileri yanında yerel temsilcilere de yer açan bir düzenleme yapılmıştır. Yasa'da bağlı köy

ve kasabaları temsil eden birer kişinin bulunduğu “bucak meclisi” ve meclisin kendi içinden seçeceği dört kişiden oluşan “bucak komisyonu” kurulması öngörülmüştür. Meclis beş yıl, komisyon bir yıl süreyle görev yapacaktır (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, madde 41-56). Bucak yönetiminde öngörülen bu katılımcı yapının, bucakların tekrar hayatiyet kazanması ile birlikte uygulanabilir olduğu değerlendirilse de ilçe düzeyinde katılımcı bir platform oluşturulması daha yerinde olacaktır. Bu bakımdan bucak temel kamu hizmetlerinin görüldüğü (koruyucu sağlık ve ayakta tedavi hizmetleri, temel eğitim, din hizmetleri, nüfus, tapu, sosyal yardım ve güvenlik hizmetleri, vb.) yönetsel bir birim olarak görülmeli, yerel katılım boyutu ilçe düzeyinde sağlanmalıdır. Yasa’daki bucak meclisi ile bucak komisyonunun katılımcılığı sağlasa da yönetsel etkinlik ve verimlilik bakımından yararlı olduğunu savlamak zor gözükmemektedir. Zira bir yerel yönetim örgütlenmesinin katılımcı karar organlarının olması için yeterli örgütsel ve mali kapasiteye de sahip olması gerektiği unutulmamalıdır.

Bucakların Türkiye’de artan ilçeleşme eğilimi karşısında uygulamada ortadan kalktığı görülmektedir. Günümüzde bazı eski bucak merkezleri ise köy veya belde statüsündedir. Bucakların fiilen ortadan kalkmasına ilişkin bu durum, 1933 tarih ve 2270 sayılı Nahiye Müdürlerinin Tayini Sureti Hakkında Yasa’nın 2007 yılında uygulama olanağı kalmamış yasalardan sayılarak ortadan kaldırılmasıyla da bir anlamda hukuken tescil edilmiştir.³¹

Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu kapsamında ülkenin coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin ilçelere ve ilçelerin de bucaklara ayrılması öngörülmüştür. Ancak 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun’a göre ise, Bakanlıkların taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır. Öncelikle söz konusu yasa kapsamında Bakanlıkların bucak düzeyinde de örgütlenmesini sağlayacak bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Böylece İl İdaresi Yasası kapsamında yalnızca İçişleri Bakanlığı’nın taşra yönetim düzeyi özelliği gösteren bucak yönetimine mülki bir anlam yüklemek mümkün olabilecektir. Bucak yönetim kademesi günümüzde yasal dayanağı olmakla

³¹ 02.05.2007 tarih ve 26510 sayılı RG’de yayımlanan 5637 sayılı Kanun.

beraber uygulamada varlığına son verilmiş bir yönetim bölümüdür. İl İdaresi Kanunu'nda bucak yönetim kademesi ayrıntılı olarak düzenlenmiştir, asayiş ve kolluk görevleri ağır basan bir yönetim düzeyi özelliği göstermektedir. Mevcut yasal düzenlemeler, İçişleri Bakanlığı dışındaki diğer bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarının bucak düzeyinde örgütlenmesine olanak vermemektedir. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun kapsamında, bucak merkezlerinde İçişleri, Sağlık, Milli Eğitim, Maliye Bakanlıklarının bazı taşra birimleri ile Diyanet İşleri Başkanlığı, Afet ve Acil Durum Başkanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün taşra birimlerinin kurulmasının ve örgütlenmesinin yolu açılmalıdır. Aksi halde mevcut yasal çerçevede bucak düzeyinde yalnızca kolluk teşkilatı ile İçişleri Bakanlığı'nın diğer hizmet birimlerinin örgütlenmesi mümkündür. Oysaki ülke genelinde alansal ve demografik olarak ortadan kaldırılması gereken ilçeler yerine bucak yönetim düzeyleri oluşturmak, söz konusu bucak yönetim bölümleri kapsamında İçişleri Bakanlığı'nın taşra hizmet birimleri yanında, yerel kalkınma ve sosyal yardım işlevlerini yürüten diğer merkezi idare kuruluşlarının taşra hizmet birimlerini örgütlemek faydalı olacaktır. Böylelikle ilçe yönetim bölümü çerçevesinde yer alıp da bucak yönetim bölümünde yer alması gerekmeyen taşra hizmet birimlerinin olmamasının sağlayacağı ekonomik verimlilik yanında, toplum kalkınmasında köylerin koordine edilmesinde görev alabilecek bir yönetim kademesi olarak bucak yönetimi düşünülmüş olacaktır. Yeni örgütlenme yapısı içerisinde bazı merkezi idare kuruluşlarının bucak müdürlüğü adı altında örgütlenmesi gerekmez, şart da değildir. Bucak merkezi ve bağlı yerleşim yerlerindeki okul müdürlükleri, aile sağlığı hekimleri, ibadethane din görevlileri, tapu ve nüfus memurları doğrudan bucak müdürüne bağlı olarak çalışacak kamu görevlileri olacaktır. Bucak merkezinde İçişleri Bakanlığı'nın hizmet birimleri ile sosyal yardımlaşma vakfı ve kamu harcama ve gelir toplama işlevini yürüten muhasebe ve gelir hizmet birimleri ile afet ve acil durum hizmet birimleri de bucak müdürlüğüne bağlı alt şube müdürlükleri veya şeflikler olarak teşkilatlandırılabilir.

Bucak merkezlerinde Bucak Müdürlüğü adında bir koordinatör birim oluşturulması, Müdürlük hiyerarşisi altında İçişleri Bakanlığı'nın taşra birimleri olarak nüfus ve vatandaşlık, mahalli idareler, dernekler, planlama olarak büro

hizmetleri ile emniyet ve jandarma olarak da kolluk hizmetleri yürütülmelidir. Yine Bucak Müdürlüğü çatısı altında, İçişleri Bakanlığı dışındaki bazı merkezi idare örgütlerinin taşra birimleri de kurulmalıdır. Afet ve acil durum hizmetleri ile tapu ve kadastro hizmetleri bu kapsamda değerlendirilebilir. Bunların dışında bucak merkezinde ve bucağa bağlı yerleşim yerlerinde eğitim, sağlık ve diyanet hizmetleri yürüten okullar, aile sağlığı merkezleri ve camiler bulunmaktadır. Buradaki okul müdürleri, aile sağlığı hekimleri ile cami din görevlileri de bucak müdürlüğünün gözetimi, denetimi ve eşgüdümü altında çalışacak olan kamu görevlileri olmalıdır. Son noktada bucak merkezinde sosyal yardım ve sosyal hizmetler görevini yürütecek sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının bulunması zorunluluğudur. Zira bucak merkezi ve bağlı yerleşim yerlerinde yaşayan yurttaşların her türlü sosyal yardım aracından yararlanması için ulaşılabilir hizmet birimlerine gereksinimleri bulunmaktadır. İlçe'deki yapıya benzer bir şekilde bucak merkezinde bucak müdürünün başkanlığında bir sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfının kurulması önemli bir gerekliliktir.

Bucak Müdürlüğü bünyesindeki tüm bu hizmet birimlerinin harcamalarını yürütecek ve bucak genelindeki vergi toplama hizmetlerini yürütecek ve bağlı olduğu ilçe mal müdürlüğüne tabi birer muhasebe ve gelir hizmetleri bürosunun kurulması gerekmektedir. Böylece bucak ölçeğinde yurttaşların temel kamu hizmetleri alması sağlanmış olacak ve aynı zamanda kamu yönetimi taşrada hantal ve irrasyonel bir örgütlenmeden kurtularak kamu sektöründe verimlilik ve etkinlik sağlanacaktır. Burada istisnai olarak ifade edilmesi gereken bir husus, bucak merkezlerinde bazı nedenlerle farklı kamu hizmet örgütlenmeleri kurulabilir. Örneğin orman varlığı fazla olan bucaklarda orman işletme müdürlüğü veya doğa koruma bölgeleri yoğun olan bucaklarda doğa koruma ve milli parklar şefliği gibi örgütlenmeler olması gerekebilir. Ancak özel durumu olan bucaklar dışında genel olarak bucak merkezi ve bağlı köylerinde, İçişleri Bakanlığı'nın ana hizmet birimlerinin, Milli Eğitim, Aile ve Sosyal Politikalar ve Sağlık Bakanlığı'nın bazı hizmet kuruluşlarının ve Diyanet İşleri Başkanlığı, Afet ve Acil Durum Başkanlığı gibi merkezi idare kuruluşlarının taşra birimlerinin yer alması öngörülmelidir. Böylece belli bir alan ve nüfus yoğunluğu ölçeğinin altında kalan bucak ve bağlı yerleşim yerleri alanında, ilçenin

öngördüğü şekilde bütün bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının taşra teşkilatlarını oluşturma zorunluluğu ortadan kalkmış olacaktır.

Belli bir alansal ve nüfus ölçeğini aşamamış ilçelerin lağvedilerek yerine çekirdek bir örgütlenmeye sahip, etkin ve verimli işleyen bucak yönetimlerinin kurulması sağlanmalıdır. İl İdaresi Yasası bucak yönetim kademesinin kurulmasına cevaz vermektedir. Aynı şekilde Bakanlıkların Kuruluş ve Teşkilat Yasası'nın da bucak örgütlenmesinin kurulmasını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. İl İdaresi Yasası'nın 41. maddesine göre bucak, coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmetler bakımından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare birimi olarak tanımlanmıştır (Eryılmaz, 1995: 106). Bucak il genel yönetimi içinde bucak idare bölümünde kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü kuruluşların birbirleriyle ilişkilerini düzenlemek, bunları denetim ve gözetim altında bulundurarak belirli bir amaca yöneltmek için oluşturulmuş birimler olarak tanımlanmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 1972: 154). Buna göre bucak yönetiminin amacı coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmet bakımlarından aralarında ilişki bulunan köy ve kasabalarda kamu hizmetlerini verimli, etkili, süratli bir biçimde halka götürmek, bu hizmetlerden eşit yararlanmayı sağlamak, bazı görevleri mahallinde yerine getirmek, koordine etmek, yönetmek ve denetlemek olmalıdır (Aydın ve Uran, 2006: 27). Burada üzerinde durulması gereken temel konu, bucak düzeyinde yerine getirilmesi gereken görevleri ve kamu hizmetlerini tespit etmek ve böylelikle hangi kamu hizmet örgütlenmelerinin bucak düzeyinde kurulacağına karar vermektir. Her kamu hizmet biriminin bucak düzeyinde teşkilatlanması, ilçe örgütlenmesine benzer bir yapıyı ortaya çıkarır ve bu durum, merkezi idarenin taşra örgütlenme yapısında ve işlevlerindeki hantallık sorununun çözümüne yardımcı olmaz. Ancak şunu da çok dikkatle gözden kaçırmamak gerekir ki, ülkenin mülki idare bölünüşünde bucakların tasfiye edilmesi, köy sayısı fazla olan ilçelerin iş yükünü artırmıştır. 1970'li yıllarda ortaya çıkan köy kent veya merkez köy gibi yönetsel projeler, aslında bucak teşkilatının ne denli önemli olduğunu ortaya koymaktaydı (Özçağlar, 2005: 23).

Bucak teşkilatı, küçük ve minyatür bir ilçe örgütlenmesi gibi yurttaşın temel gereksinimlerine cevap verecek kamu hizmet birimlerinden oluşmalıdır. Eğitim, koruyucu sağlık ve birinci basamak ayakta tedavi hizmetleri, diyanet, güvenlik,

nüfus, tapu ve sosyal yardım hizmetleri bu birimlerin başında gelmektedir. Eğitim, sağlık ve diyanet hizmetlerini yürüten okul, aile sağlığı hekimliği, ibadethane hizmet yerlerinin üst koordinatörü ve denetim amiri bucak müdürü olmalı; ayrıca bucak müdürlüğü hiyerarşik yönetimi altında emniyet komiserliği, nüfus memurluğu, tapu memurluğu ile sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı bucak şube şefliği örgütlenmeleri yer almalıdır. İlçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfının gözetim ve denetiminde bucak düzeyinde şubelerinin oluşturulması ve bu şube şefliklerinin yoksul yurttaşların tespiti, hane araştırması, proje üretimi gibi fonksiyonları üstlenmesi yerinde olacaktır. İlçe sosyal yardımlaşma vakfı mütevelli heyeti yine yetkili karar mercii olmalı ve vakıf kendi bütçesinden bağlı bucak şube şefliklerine sosyal yardımları yurttaşlara dağıtılmak üzere göndermelidir. Görüldüğü gibi mini bir ilçe örgütlenmesi olarak bucak teşkilatının yeniden kurulması hem temel hizmetlerde yurttaşın yakın başvuru mekanizmasını işletecek hem de ilçe örgütlenmesinin neden olacağı ekonomik kaynak israfının önüne geçilmiş olacaktır.

6.2.2. Yeniden Yönetişel Tanımlama: Metropol, Merkez ve Çevre İlçe

Türkiye’de mevcut 919 ilçenin hepsi de nüfus ve yüzölçümleri, sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyi, kentsel veya kırsal özelliği dikkate alınmaksızın aynı örgütsel ve işlevsel yapıya sahiptir. İlçe yönetiminin farklı görev ve yetkilere sahip türlerinin bulunması, kamu hizmetlerinin sunumunda ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik açısından önem taşır. Türkiye’de 6360 sayılı Büyükşehir Yasası kapsamındaki 30 ilin “bütünleşmiş anakent merkezinde” yer alan ilçeler, çoğunlukla 250.000 nüfusun üzerinde olan metropol özellik gösteren ilçelerdir. Bu ilçelerin sayısı 100 civarındadır. Bu ilçelerin sosyal ve ekonomik seviyesi gelişmiş, sanayi, ticaret ve hizmet sektörünün ağır bastığı, kırsal ve tarıma dayalı bağlı yerleşim birimleri olmayan ilçeler olduğu görülmektedir. Anakent merkezlerindeki söz konusu ilçeler, “metropol/kentsel ilçe” veya “büyükşehir ilçesi” adıyla yeniden örgütlenmesi ve işlevleri sınırlandırılması gereken ilçelerdir. Zira kentleşme olgusunun yaşandığı, nüfusu büyüyen ve göç alan bu ilçelerin ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi kamu hizmetlerinin sunumunda aktif rol oynayan aktörlerdir. İlçe kaymakamlıklarının metropol ilçelerde varlığı bile tartışmalı bir konudur ve söz konusu ilçeler yerel demokrasinin daha çok işlerlik kazandığı yerleşim yerleridir. Bu

bakımdan metropol ilçe, çekirdek bir örgütlenme yapısına sahip olmalı, örgütsel yapısı küçültülmeli, bazı işlevleri kaldırılmalıdır. Metropol ilçe düzeyinde İçişleri Bakanlığının birimleri olarak ilçe kaymakamlığı bünyesinde nüfus ve vatandaşlık, dernekler, mahalli idareler, planlama gibi hizmetlerin yürütülmesi için gerekli bürolardan oluşan çekirdek bir örgütlenme oluşturulması yanında; sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı yine kaymakamın başkanlığında yoksullukla mücadele ve sosyal yardım işlevlerini yürütebilmelidir. İçişleri Bakanlığı'nın icrai bir fonksiyonu olarak kolluk hizmetleri de metropol ilçenin emniyet müdürlüğü aracılığıyla yürütülmektedir. Bu birimin hizmetlerinin yürütülmesini bizzat sağlama, gözetleme, denetleme ve eşgüdümleme bakımından, metropol ilçe kaymakamlığının kolluk otoritesini etkin bir şekilde üstlenmesi gerekmektedir.

Metropol ilçe kaymakamlığı bünyesinde ilçenin sosyal ve ekonomik konularında planlama, derneklerin kurulma ve işleyiş sürecinde gözetim ve denetim, ilçeye bağlı mahalleler ve ilçe belediyesi olarak mahalli idare karar ve işlemleri üzerinde gözetim ve vesayet hizmetlerini yürüten etkin bir “masa başı/ofis” örgütlenmesi oluşturulmalıdır. Metropol ilçe kaymakamlığı öncelikli olarak sosyal ve ekonomik veri toplama, işleme, değerlendirme, planlama hizmetleri sunacak; ikinci olarak sivil toplum kuruluşları olan dernekler ile mahalli idare olan ilçe belediyesi üzerinde gözetim, denetim ve vesayet makamı olacak; üçüncü olarak ise nüfus, vatandaşlık ve emniyet hizmetleri gibi İçişleri Bakanlığı'nın icracı birimlerinin doğrudan yürütücüsü fonksiyonunu üstlenecek; dördüncü olarak sosyal yardım hizmetlerinin sahada uygulanmasını sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı aracılığıyla sağlayacaktır. İçişleri Bakanlığı dışındaki Bakanlıkların ve diğer merkezi idare kuruluşlarının taşra teşkilatlarının bazılarının metropol ilçe düzeyinde ilçe müdürlüğü olarak örgütlenmesi yerine ilçe belediyesine bağlı alt birimlere dönüştürülmesi mümkündür. Metropol ilçe kaymakamlığı, İçişleri Bakanlığı ile önem taşıyan bazı merkezi idare kuruluşlarının taşra teşkilatlarını kapsamalıdır. Diyanet İşleri Başkanlığı ilçe müftülüğü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tapu ve kadastro ilçe müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı ilçe toplum sağlığı hekimliği, ilçe sağlık müdürlüğü, Maliye Bakanlığı taşra birimleri metropol ilçe düzeyinde kaymakamlığa bağlı

birimler olarak örgütlendirilebilir. Bunun dışında ilçe müdürlüğü olarak teşkilatlanan diğer kamusal işlevler, ilçe belediyesinin alt birimlerince yürütülmelidir.³²

Metropol ilçe (anakent ilçesi) kaymakamlığının bu çekirdek örgütlenme yapısı dışında, diğer bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarının ilçe belediyelerine devredilen hizmet birimlerinin ve ilçe belediyelerince üstlenilen işlevlerinin mevzuata uygun yerine getirilip getirilmediğinin denetimini yapma sorumluluğu bulunmalıdır. Bu nedenle çekirdek örgütlenme yapısı dışında kalan diğer merkezi idare kuruluşlarının metropol ilçe kuruluşlarının listesinin oluşturulması önem taşır. Merkez ve çevre ilçeler için bütün merkezi idare kuruluşlarının ilçe kuruluşları öngörülürken, metropol ilçelerde ilçe belediyesine devredilmesi mümkün olamayacak olanların ayrıştırılması gerekmektedir. Tapu ilçe müdürlüğü, kadastro ilçe birimi, milli eğitim ilçe müdürlüğü, ilçe toplum sağlığı sorumlu hekimliği, ilçe sağlık müdürlüğü metropol ilçe kaymakamlığına bağlı olarak, kaymakamlığın eşgüdüm ve gözetiminde faaliyette bulunması gereken kuruluşlardır. Bazı ilçe kuruluşlarının ise metropol ilçelerde teşkilatlanmasına bile gerek bulunmayabilir. Bu kuruluşların işlevlerinin doğrudan ilçe belediyelerine devri yerinde olabilir. Gıda denetimi, sosyal hizmetler, gençlik ve spor hizmetleri, turizm ve kültür hizmetleri, kütüphanecilik hizmetleri bu kapsamda değerlendirilebilir. Burada amaçlanan belli bir nüfus ölçeğine sahip anakent ilçesi belediyelerinin tıpkı Alman kent-ilçesi (kreisfreie gemeinde-staedte/ kreisfreistaedte) veya İngiliz “metropolitan district” gibi güçlendirilmesi ve üstlendiği kamusal işlevlerin ve hizmetlerin artırılmasıdır.

Bu haliyle metropol ilçe kaymakamlıkları, bağlı bulundukları ilin anakent alanında il valisinin hizmet yükünü üstlenmiş olacak, il valisi ile il müdürlükleri metropol/anakent alanındaki ilçelerde planlama, eşgüdüm ve denetim dışında başka bir hizmet yükü ile karşı karşıya kalmayacaktır. Aynı durum büyükşehir statüsünde olmayan illerin merkez ilçeleri için de geçerlidir.

Almanya’da ilçe ve belediye, tüzel kişiliği, bütçesi ve karar organları bulunan mahalli idarelerdir. İlçe (komünen) ve kent-ilçe (kreisfreistaedte) birimlerinin, İngiltere’deki metropolitan olmayan “district” ile metropolitan “district”i çağrıştırdığı ifade edilebilir. İngiliz sistemindeki “county” ve “shire” ayrımının da bu

³² Gıda, tarım ve hayvancılık, gençlik ve spor, turizm ve kültür, sosyal hizmetler, kütüphane, müze, milli parklar, afet ve acil durum yönetimi, vb.

kıstasa göre yapıldığı belirtilmişti. Görünen o ki, Batı Avrupa sisteminde bir yerel yönetimin, metropol olan ve olmayan türleri bulunmakta, bu türlere göre yönetimlerin farklı örgütsel ve işlevsel yapılanmaları ortaya çıkmaktadır. Aslında bu durum Türkiye’de ilçe’ler için de yönetsel olarak gruplandırma yapılması gerektiği vurgusunu haklı çıkarmaktadır.

Metropol ilçe kaymakamının başkanlığını yaptığı ve farklı hizmet alanlarında karar alan komisyonların durumunun ne olacağı da değerlendirilmelidir. Metropol ilçe yapısı içerisinde ilçe emniyet müdürlüğünün sekretaryasını yürüttüğü ilçe trafik komisyonlarının görev, yetki ve sorumluluğu bulunmamaktadır. Metropol ilçe ölçeğindeki trafik hizmetlerine ilişkin olarak ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi yetki ve sorumluluk üstlenmiştir. Bunun dışında ilçe kaymakamlığı yazı işleri müdürlüğünün sekretaryasını yürüttüğü ilçe idare kurulu, tüketici sorunları hakem heyeti gibi kurullar hizmet ve faaliyetlerini sürdürecektir. İlçe kaymakamının başkanlığını yaptığı ve diğer ilçe kuruluşlarının sekretaryasını yürüttüğü diğer komisyonlara baktığımızda; bu komisyonların bazılarının işlevsiz kalması nedeniyle yürütülememesi durumu vardır. Tarım desteklemelerine ilişkin olarak İlçe Tahkim Komisyonu, Av Komisyonu, Umumi Hıfzısıhha Meclisi veya Çiftçi Malları Murakabe Heyeti gibi. Bu komisyonların bazıları, metropol ilçede söz konusu faaliyetin konusu olmaması nedeniyle işlevsiz kalmış olan ve ilga edilmesi gereken komisyonlardır; bazıları ise işlevleri, ilgili ilçe belediyesine devredilerek kaldırılması gereken komisyonlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Genel itibariyle çevre ve merkez ilçelerde kaymakamın başkanlığını yaptığı kurul veya komisyonların muhafaza edilmesi gerekirken, metropol ilçe kaymakamının başkanlığını yaptığı kurul ve komisyonların bazılarının kaldırılması veya ilgili metropol ilçe belediye sorumluluğuna devredilmesi yönetimde işlevsellik sağlamak adına yararlı olacaktır. Metropol ilçelerde söz konusu işlevleri yürüten komisyon veya kurulların görevlerini, pekala metropol ilçe belediye meclisinin veya meclis alt komisyonlarının üstlenmesi mümkündür.

İlçe türleri bakımından asıl üzerinde durulması gereken ilçe türü, “çevre ilçe”dir. Çevre ilçe, metropol olmayan, anakent merkezinde yer almayan ilçedir. Çevre ilçe tanımlaması için iki koşul ifade edilebilir: İlk olarak, toplam nüfusu 250.000’in altında bulunmak, ikinci olarak da Türkiye’de büyükşehir statüsünde

bulunan 30 ilin anakent merkezi ile bütünleşmemiş olmaktadır.³³ Söz konusu 30 ilin anakent merkezi ile bütünleşmiş olan bütün ilçeler nüfusu 250.000'in altında da olsa metropol ilçe statüsünde olmalıdır. Zira bu ilçeler hem orta vadede nüfus artış kapasitesi ile büyüme eğiliminde olan ve anakent ile bütünlük gösteren ilçelerdir. Toplam nüfusu 30.000 ila 250.000 aralığında yer alabilen ilçeler olarak çevre ilçeler, merkezi idare kuruluşlarının bütün taşra örgütlerini tek çatı altında toplayan yönetim kademeleri olarak örgütlenmelidir ve buna uygun işlevler verilmelidir.

2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa ile birlikte Türkiye'de 30 vilayet büyükşehir statüsüne kavuşturulmuştur. Bu 30 vilayette metropol ilçeler, bağlı kırsal yerleşim birim ve alanları olmayan anakent merkezinde bulunan ilçeler iken çevre ilçeler, 30 büyükşehir kapsamında yer alan nüfusu 250.000'in altında ve anakent merkezine mesafesi bulunan, anakent merkezi ile arasında fiziksel boşlukların bulunduğu ilçelerdir. Bu bakımdan yeni büyükşehir yasası kapsamında anakent ilçesi olarak değerlendirilen bu ilçelerin bağlı köylerinin ve beldelerinin en azından belli nüfusa sahip olanlarının tüzel kişiliği kaldırılmamalı ve kırsal mahalli idare birimleri olarak varlıklarını sürdürmelidirler. Örneğin Ankara iline uzak mesafede bulunan ve Ankara anakent yerleşim merkezi ile arasında fiziksel boşlukların (dağ, ova, göl, vs.) bulunduğu Ayaş, Beypazarı, Güdül veya Nallıhan ilçelerini yasal olarak metropol büyükşehir ilçesi olarak kabul etmek, bu ilçelerin sosyo-ekonomik olarak ve kent bilim ilkelerine göre büyükşehir ilçesi oldukları anlamına gelmez. Ayrıca çevre ilçeler aynı zamanda diğer büyükşehir statüsünde olmayan 51 ile bağlı olan ve il merkezi dışında yer alan diğer bütün ilçelerdir.

Çevre ilçe, sosyal ve ekonomik gelişme sürecinde olan, yoğun nüfuslu olanlarında sanayi ve hizmet sektörü de ön plana çıkmakla beraber, hepsinde de kırsal ve tarımsal ekonominin ağır bastığı ilçedir. Çevre ilçe bu yönüyle yerel kalkınma politikalarının uygulanması gereken önemli bir yönetim kademesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Çevre ilçe, Büyükşehir belediyesinin gelişme ve genişleme alanında yer almayan, büyükşehir veya anakent alanıyla bütünleşme eğiliminde

³³ Söz konusu 30 büyükşehir statüsündeki ilin merkez ilçelerinin hepsinin de metropol olduğunu savlamak da mümkün değildir. Zira bu 30 ilin bazılarının büyükşehir statüsünde değerlendirilmesi de kent bilim ilkeleri bakımından tartışmalıdır. Zira bu illerin bazılarının merkezlerinde kırsal yerleşim yerleri ve ağırlıklı tarım ekonomisi koşulları bulunmaktadır. Ordu, Balıkesir, Malatya, Mardin, Kahramanmaraş, Şanlıurfa, Van anakent merkezi gibi.

bulunmayan, büyükşehir alanının kentsel genişleme sahasına girmeyen, bağlı olduğu ilin kent merkezi ile arasında belli bir fiziksel mesafenin yer aldığı ilçe türüdür.

Son olarak Türkiye’de önemli bir eksiklik, büyükşehir olmayan 51 il merkezinin ve bağlı belde ve köylerinin bir “merkez ilçe” örgütlenmesine sahip olmamasıdır. Bu eksiklik uzun dönemden beri Türkiye’de tartışla gelmektedir. Ancak yönetim bilimi alanındaki geçmişten beri ifade edilen bu tartışmalara rağmen sonuç alınamamıştır (Şensoy, 1969). Türkiye’de merkez ilçe uygulamasının oldukça eski bir tarihsel geçmişi bulunmaktadır. Türkiye’de İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkat adını alan tasarı bazı değişikliklerle 1913 tarihinde “Geçici Kanun” şeklinde yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun döneminde, ülkede yönetim yapısı içinde vilayet önemli ve temel bir yönetim düzeyi olarak değerlendirilmiş ve vilayet düzeyinde bazı il idare şube başkanlarından oluşan “vilayet idare meclisi” kurulmuştur. Vilayet genel meclisi ise varlığını korumayı sürdürmüştür. Sadece, il merkezlerinde bir “merkez kazası” oluşturularak, buraya bir “kaymakam” tayin edilmiştir (Tanör, 1992: 104). Türkiye’de günümüzde merkez ilçe, mevzuatta ve idari literatürde yer alan bir tanımlamadır. Bu tanımlamaya göre merkez ilçe, il merkezi ile bunun etrafında olup diğer kaymakamlıklara bağlanmamış bucak, köy ve kasabaları kapsamaktadır. Diğer ilçelerde kaymakamlar tarafından yapılan görev ve hizmetler bu alanda valilerce yerine getirilmektedir. Böylece valiler ilin genel yönetimine ek olarak, merkez ilçeleri de bir kaymakam gibi yönetmek durumunda kalmaktadır. Bir idari bölüm olarak sayılmamakla beraber yönetsel coğrafi bir terime işaret eden merkez ilçenin ne suretle yönetileceğine ilişkin olarak örgüt, yetki ve görev kanunu olarak İl İdaresi Kanununda açık bir hüküm yoktur. Yasa’daki valinin il idaresinin başı mercii olması ve bakanlıkların kuruluş yasalarına göre illerde lüzumu kadar teşkilatının bulunacağı ve bu teşkilatın valinin emri altında olacağı hükümlerine istinaden valiyi, merkez ilçenin yönetiminden sorumlu ve yetkili kabul etmek gerekmektedir (İçişleri Bakanlığı, 1972: 408). Valinin il merkezi ile herhangi bir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin işleri ile de meşgul olan bir konum olarak faaliyette bulunması eleştirilmekte ve tartışılmaktadır. Kısa adı MEHTAP olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi raporunda il merkezlerinde merkez ilçe kaymakamlıklarının kurulması önerisi yer almaktaydı. Büyükşehir merkezi olan illerde 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe

Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 43 yeni ilçe kurulmuş, bazı ilçelerin tüzel kişiliği kaldırılarak diğer ilçelere bağlanmış veya dahil edilmiş, daha önce alt kademe belediyesi olan büyükşehir sınırlarındaki belediyeler ilçe belediyelerine dönüştürülmüş ve ilçe kaymakamlıkları kurulmuştur. 2012 tarih ve 6360 sayılı yeni yasa ile büyükşehir belediyesi sınırları, bütün vilayet alanına genişletilmiştir. 30 büyükşehirde belediye alanı ilin mülki alanına genişletilmiş ve böylece yasal olarak 30 büyükşehirdeki bütün ilçeler metropol ilçeye dönüştürülmüştür. Buradaki metropol teriminin yasada geçen bir terim olmadığını, anakent alanındaki ilçe anlamında kullanıldığını hatırlatmak gerekir. Ancak bu ilçelerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik seviyesinin düşüklüğü ve anakent merkezi ile uygulamada bütünleşememiş yerleşim yerleri olduğu da göz ardı edilmemelidir. Dolayısıyla söz konusu 30 ilde, başında kaymakamlık örgütü kurulmamış olan hiçbir ilçe kalmamış olup, diğer 51 ilde olduğu gibi il merkezinde ilçe örgütü kurulmamasından dolayı büyükşehir statüsündeki ilin valisinin ayrıca da bir merkez ilçe kaymakamlığı sorumluluğu bulunmamaktadır. Diğer 51 il açısından merkez ilçelerde il müdürlüklerinin de ilçe örgütlenmesi bulunmamaktadır. Merkez ilçe kaymakamlığı kurulmasıyla, il müdürlüklerinin de ilçede örgütlenmesi mümkün olacak, böylelikle il müdürlüklerinin merkez ilçede yürütmekte oldukları rutin kamu hizmetleri ile bürokratik işlemler bu tür ilçe örgütlerine bırakılabilecektir. Rutin işlerin yükünden kurtulmuş olan küçük fakat güçlü il müdürlüklerinin, uzman olarak valiye alanlarıyla ilgili teknik yardım ve danışmanlık hizmetleri ile ilçe örgütlerinin eşgüdümünü daha etkili bir şekilde yerine getirmeleri sağlanmış olacaktır. (Aydın ve Uran, 2006: 25).

Bir ilde il merkezi ile hiçbir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin oluşturduğu alana merkez ilçe denir. Bu ilçeler yasal olarak ilçe statüsüne kavuşturulmamış yerleşim yerleridir ve söz konusu merkez ilçelerin kaymakamlığı görevini fiilen bağlı olduğu ilin valiliği yürütmektedir. İlçe kurulması kanuni düzenleme ile olacağından merkez ilçelerin kurulmasına dönük olarak yasa çıkarılması gerekmektedir. Çünkü mevcut uygulamada il valisi ilinin merkez ilçesinin kaymakamlığını da üstlenmiş görmektedir (Şahin, 1999: 23). Ayrıca il müdürlüklerinin de merkez ilçe düzeyinde ve ölçeğinde örgütlenmedikleri, il müdürlüğünün merkez ilçede hizmet verdiğini görüyoruz. Çünkü 3046 sayılı ve 1984

tarıhli Yasa, Bakanlıkların il ve ilçe kuruluşları oluşturabileceğine hükmetmektedir. İl valisi bakımından bu durumun ciddi bir hizmet yükü getireceği açıktır. Oysaki temel hizmet birimi ilçe kaymakamlığı olmalı, valilik koordinasyon, gözetim ve denetim makamı olarak işlev görmelidir. Merkez ilçelerin de  evre ilçeler gibi merkezi idarenin bütün taşra kuruluşlarını bütünleyen bir yönetim kademesi olarak örgütlenmesi faydalı olacaktır. “Merkez ilçeler” de “ evre ilçeler” gibi her ne kadar ilin kent merkezini kapsasa da gelişmekte olan, kırsal yerleşim birimleri yer alan ve tarım ekonomisine sahip ilçelerdir. Halen yürürlükte olan İl İdaresi Yasası ile merkez ilçenin bir mülki kademe olarak kurulmasının kabul edilmediğini, bu nedenle halen yürürlükte bulunan mevzuat açısından merkez ilçe  rg t  ve dolayısıyla kaymakamlığın kurulmasının mümkün olmadığını, böyle bir örgütün kurulmasının yasal düzenlemeyi gerektirdiğini görüyoruz (Kubilay, 1998: 131).

Sonuç itibariyle toplam nüfusu 30.000’in ve fiziksel alanı da 500 km²’nin altında olan ilçelerin lağvedilmesi ve yerine bucak örgütlenmesinin ikame edilmesi yanında; nüfus yoğunluğu yüksek anakent alanındaki metropol ilçelerinin de daha küçük bir örgütlenme yapısı ile yeniden düzenlenmesi, bazı kamusal işlevlerinin ilçe belediyelerine devredilmesi yönetsel etkinlik ve verimlilik ilkelerinin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Elbette ki devletin taşra örgütlenmesindeki bu genel yapı içerisine, büyükşehir olmayan illerdeki merkez ilçelerde de merkez ilçe kaymakamlığının ve mülki yönetiminin dahil edilmesi gerekmektedir. Yeni ideal ilçe yönetim model denemesinde merkez ve  evre ilçelerin tam anlamıyla örgütlenmiş, yapısal ve işlevsel olarak güçlendirilmiş ilçe türleri olması gerektiği değerlendirilmektedir. Her ne kadar metropol (anakent) ilçe yönetimi de bazı fonksiyonları bakımından kapsamı daraltılmış olsa da; metropol ilçe kaymakamlığının, İçişleri Bakanlığı hizmet birimlerinin geleneksel işlevleri, sosyal yardım ve yoksullukla mücadele, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama, önleyici kolluk, ilçe kamu kuruluşlarını denetim ve gözetim ile yerel yönetimlerin etkin hukukilik denetimini gerçekleştirmesi gerektiği de dikkate alınmalı ve önemsenmelidir.

7. İLÇE YÖNETİMİNİN İŞLEVSEL DURUMUNDA YENİDEN YAPILANMA

Mülki idare, merkezi yönetimin il ve ilçe düzeyinde örgütlenmesine işaret eder. İl ve ilçe mülki idaresi, devlet yönetiminin taşradaki parçaları veya bölümleridir. Mülk sözcüğü, Türkçe'ye Arapça'dan geçmiş olup, ülke ya da memleket anlamına gelmektedir ve mülki idare de ülke yönetimi demektir. Ancak ülke yönetimi, devletten bağımsız düşünülemez. Bu yüzden il ve ilçe mülki idaresi, devletin işlevlerinin coğrafi alanda somutlaşmış biçimidir (Çiner ve Karakaya, 2013: 67). Mülki idarenin taşralığı, coğrafya bağlamında anlamlıdır. Mülki idareyi merkezden farklı konumlandırıp taşra olarak sınıflandıran yaklaşım, işlevsel boyutu ihmal etmekte, konuya sadece bir yönüyle, yani mekansal konumlanma açısından bakmaktadır. Oysaki ilçe mülki idaresi, sadece merkezi yönetimin uzantısı ya da taşrası değil, gölgesi, bir başka ifadeyle izdüşümüdür (Tosun, 1970: 1). O yüzden merkezin gölgesi olarak tanımlanan mülki idarenin zayıflaması, merkezin de zayıflaması anlamına gelir.

Merkezi temsil eden ilçe mülki idaresinin ya da ilçe genel yönetiminin, belli bir fiziksel coğrafyada, işlevsel anlamda da görev, yetki ve hizmet alanlarının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Yukarıda fiziksel coğrafyanın ve nüfusun en uygun ölçekte yeniden düzenlenmesi ve ilçe'nin yönetsel alt bölümleri ile yönetsel türleri (çeşitleri) değerlendirilmiş olmasının yanında, iki temel başlık olarak ilçeye hangi kamusal otoritenin, kamusal işlevlerin ve yönetsel yetkilerin yüklenmesi gerektiği (işlevsel boyut) ve ilçe'nin kurumsal yapısı ve statüsü ile örgütlenmesinin nasıl olması gerektiği ilave edilmelidir. Zira kamusal işlevlerle donatılmış bir ilçe genel idaresinin, bu işlevleri ve işlevlere ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları yürütecek örgütsel ve kurumsal bir yapıya sahip olması gerektiği de unutulmamalıdır. Başka bir deyişle, ilçenin optimal yüzölçüm ve nüfusa sahip olacak şekilde yeniden düzenlenmesi ardından, ilçenin bulunduğu yerin kentleşme düzeyi, anakentle bütünleşme derecesi, sosyal ve ekonomik koşullarına göre yönetsel türlerinin tespiti gerekmektedir. Ancak bu iki yeniden düzenleme, ilçe yönetimine ilişkin etkin ve katılımcı bir model ortaya koymak için yeterli değildir. Bunun için ilçe yönetiminin işlevsel (görev, yetki, sorumlulukları ve faaliyet alanlarının

belirlenmesi) ve örgütsel (kurumsal, yapısal) boyutlarıyla yeniden düzenlenmesi zorunluluğu bulunmaktadır. İlçe yönetiminin işlevsel boyutu, “ilçe mülki (genel) idaresinde bütünlüğü sağlama”nın yanında, “tüzel kişilik kazanarak bazı yerel hizmetleri yerinden yürütme”, “yerel kalkınma”, “yerel yönetimlerin etkin vesayet denetimini yapma”, “kamu düzeni ve güvenliğini sağlama”, “sosyal yardım ve yoksullukla mücadele etme”, “yasal statüsü kapsamında personel yönetimi, planlama ve eşgüdüm, denetim ve gözetim yetkilerini etkin kullanma” fonksiyonlarını kapsayan bütüncül bir yeniden yapılanmaya işaret etmektedir.

7.1. İLÇE MÜLKİ İDARE YAPISINDAN SAPMALARIN ÖNLENMESİ

Türkiye’de ilçe mülki idare yapısından sapmaların önlenmesi, ilçe mülki idare yapısında bütünlüğün sağlanması ve ilçe kamu kuruluşlarının tamamının ilçe mülki idare amirinin hiyerarşik yönetim, gözetim, denetim ve eşgüdümü altında olmasının sağlanmasına dönük yönetsel düzenlemelerin yapılması gerekliliğine vurgu yapmaktadır.

Türkiye’de 1950’li yıllarda devletin öncelikle enerji, altyapı ve iletişim gibi alanlarda başlattığı mülki idare bölümlenmesini devre dışı bırakan bölgeselleşme ve özerkleşme süreci, daha sonraki dönemlerde diğer hizmet alanlarını da kapsayarak genişlemiş, günümüzde ise özelleştirme ve yerelleşme adıyla metropolitenleşme politikaları ekseninde dönüşüme uğramıştır. 6360 sayılı yeni Büyükşehir Yasası, büyükşehir belediyelerinin vilayetlerinin mülki alanını kapsayacak şekilde altyapı ve diğer belediyeçilik hizmetlerini yürütmesini öngörmektedir. Özelleştirme süreci ise özellikle enerji üretim ve dağıtım, ulaşım, iletişim, haberleşme ve telekomünikasyon gibi alanlarda artık mülki idare bölümlenmesi çerçevesi içinde veya dışında hiçbir şekilde kamu kuruluşlarının görev ve sorumluluk alanında bulunmaması sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla 1950’lerde başlayan ve günümüze dek uzanan kamu yönetiminin taşra örgütlenmesinde bölgeselleşme, uzmanlaşma ve özerkleşme eğiliminin mülki idareyi etkisizleştirme sorununa ilave olarak; 2000’li yıllardan itibaren metropolitenleşme ve özelleştirme sürecinin de benzer sorunlara yol açtığı görülmektedir.

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerini ve kamu otoritesini tüm ülkeye yaymak üzere, yetki genişliğinden yararlanır. Yetki genişliği ilkesi merkezden yönetimin merkeziyetçilik düzeyini belirleyen ölçüdür (Özay, 2004: 189). Merkezi yönetimin yetkilerinin alansal olarak yayılması anlamına gelmektedir. Anayasa, “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” düzenlemesi ile vilayeti yetki genişliğinden yararlandırmış, ilçe veya bucak bu anlamda merkezi yönetimin yetkilerinin devredildiği fiziksel alanlar veya yönetim bölümleri arasında zikredilmemiştir. Bu anayasal ilkenin, bucaklar için olmasa da ilçeler için de düzenlenmesi, ilçe genel yönetimin (mülki idaresinin) işlevsel boyutunda etkinliği sağlaması bakımından yerinde olacaktır.

Türkiye’de ilk olarak mülki idare bölümlenmesi dışına çıkmaya dönük taşra örgütlenmelerini kuran merkezi idare kuruluşları Karayolları Genel Müdürlüğü, Orman Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü olmuştur (Tamer, 2001: 74). Türkiye’nin İkinci Dünya Savaşı sonrasında liberalleşme sürecine girmesi, IMF (Uluslararası Para Fonu) üyesi olması ve Marshall Yardım Programından yararlanması önemli değişimleri de beraberinde getirmiştir. Zira öncelikli olarak tarımsal gelişme ve ihracatın desteklenmesi, taşımacılık, ulaşım ve iletişim alanlarındaki altyapıya öncelik verilmesi ile mümkün olabilirdi (Gülalp, 1987: 39; Keyder, 1993: 177). Türkiye’de 1960’larda tarım ve ticaret sermayesinin birikimini destekleyen modelden, iç pazara yönelik üretim yapan sanayi sermayesine dayalı bir modele geçilmiş, ithal ikamecilik denen bu model çerçevesinde yeni gelişen özel sanayiye nihai mal üretmesi için ihtiyaç duyulan ara ürünlerin üretimini gerçekleştirecek devlet yatırımlarına öncelik verilmiştir. Kamu kesiminin katkıları ile demir-çelik, bakır alüminyum, Petro-kimya, kimya, inşaat malzemeleri gibi temel ara mallar üretilerek, maliyetinin altında fiyatlarla sanayinin girdi ihtiyacını ucuza karşılamış, yine bu arada gübre gibi bazı ara ürün üretimi ve satışı ile de tarımın da girdi ihtiyaçları ucuza karşılanmıştır (Boratav, 1990: 96-97).

1961 Anayasası’nın 115. maddesi “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirebilir” hükmüyle, bölgesel kuruluşlara anayasal bir nitelik kazandırmıştır (Tortop, 1990: 107). 1960’lardan itibaren anayasal dayanak kazanan

kamu kuruluşlarının bölgeselleşmesi ve mülki idare sisteminden bağımsızlaşması süreci, altyapı, enerji, ulaşım ve haberleşme alanlarının dışında yeni alanlara genişlemeye başlamış, 1970’lerden itibaren tarım ve imalat sanayi, konut, ulaştırma, turizm, sağlık hizmetleri, ticaret, gümrük, çalışma ve sosyal güvenlik, istatistik ve güvenlik gibi alanlara yayılmıştır (Özdinç, 2009: 6-7). Her biri farklı yasaya dayandığı için, bölgesel kuruluşların idari, hukuki ve mali statüleri de birbirinden farklı olmuştur (Payaslıoğlu, 1966: 67-68). Bu bölgesel kuruluşlardan bazıları alt birim kurmayıp hizmetlerini il sistemine giren kuruluşlara gördürmektedirler. Bu tip bölgesel kuruluşların “sunilikleri”nin açık bir göstergesi olan bu durumda, il kuruluşlarının hem mülki idareye hem de bölge kuruluşuna bağlı olmak gibi çelişkileri de beraberinde getirdiğini belirtelim. Ayrıca birden fazla ili içine alan bölgelerin alanlarının birbirleriyle uyuşmadığı, hatta aynı bakanlığa bağlı bölge kuruluşlarında bile kapsadıkları alanların farklılığı ve bunların birbirinden bağımsız ve ilgisiz bir yapıda olması, bölge merkezleri arasında farklılıklar olması kamu yönetiminin taşra örgütlenmesinde işbirliği ve eşgüdüm sorunlarını gündeme getirmiştir ve getirmeye devam etmektedir (Türe, 1998: 67-69). Ayrıca şunu da belirtmekte yarar bulunmaktadır ki bölgesel kuruluşlar temelde fonksiyonel sisteme göre kurulmaktadır. Yani bir kamusal işlevin örgütlenmesi ve bu işleve ilişkin karar mekanizmasının esnek ve hızlı yürütülmesi esasına dayanır. Mülki yönetim yapısı il ve ilçenin belli bir kamusal işlevle sınırlı olmaksızın, “genel kamu otoritesi” nin merkezi karar mekanizması yoluyla işler. Oysaki fonksiyonel örgütlenme, birden çok karar merkezine olanak vermesi nedeniyle, daha çok liberal ve yerinden yönetimci eğilimlerin güçlü olduğu ülkelerde gelişmiştir (Tosun, 1970: 106). Aslında Türkiye’de devletin hem idari hem de ekonomik faaliyetleri için uygun bir çerçeve olan il ve ilçeler, 1950’lerden sonra ihtiyaca cevap veremez hale gelmiştir. Ekonomik, ticari ve sosyal yapının değişmesi ve genişlemesi nedeniyle il ve ilçe idari yapıları, “sosyal, ekonomik ve ticari bedene” dar gelmeye başlamıştır (Şaylan, 1988: 13).

Bölgeselleşme yukarıdaki “ekonomik yapı”nın yarattığı dinamiklerin yanında, “siyasi” gerekçelerle de desteklenmiş ve güçlendirilmiştir. Bakanların taşrada kendi icraatlarını yürütecek kamu görevlileri ile doğrudan ilişki kurmak istemesi, hızlı ulaşım ve haberleşme karşısında valilik veya kaymakamlık yoluyla ve

aracılığıyla ilişki kurmanın gecikmelere yol açması bu siyasi gerekçeler arasında sayılabilir (Tamer, 2001: 34-36). Merkezi idarenin siyasi temsilcisi olarak bakanın ve onun atadığı yarı-siyasi makam olarak genel müdürün, mülki idare amiri ile kuracağı iletişimden kaynaklanacak gecikmeye tahammül edememesi, hatta mülki idare amirini başka bir bakanlık olarak İçişleri Bakanlığı'nın temsilcisi gibi algılayıp buna gerek duymaması “siyasi” sorun alanları olarak gözükmektedir. 1980'lerden sonra bölgeselleşme eğilimi, mülki idare amirinin denetiminden çıkma ve hızlı karar alıp uygulama gibi teknik nedenlere dayansa da; örgütsel büyüme, yeni yöneticilik makamları oluşturma, yeni parasal olanaklar sağlama gibi irrasyonel nedenlerle de artmaya başlamıştır. Bu durum Türkiye'de mülki idare yapısından sapmaların artık tümüyle yönetsel, teknik ve ekonomik zorunluluklardan kaynaklanmadığını göstermektedir.

Anayasa'nın 126. maddesinin 3. fıkrasında “kamu hizmetlerinin görülmesinde verimi ve uyumu sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan, merkezi yönetim teşkilatı kurulabileceği” düzenlenmiştir. Bu madde, 1982 sonrasında kurulan bölgesel kuruluşların anayasal dayanağı olmuştur. Buradaki anayasal düzenlemenin 1961 Anayasası'nın aynı konuyu düzenleyen 115. maddesinin 3. fıkrasından bazı farklılıklar göstermektedir. İlk olarak, belli kamu hizmetleri ifadesindeki “belli” sıfatı çıkarılmış; ikinci olarak, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacı getirilmiştir. Ancak iki düzenlemenin birbirinden ayrıldığı çok önemli bir nokta, 1982 Anayasası'na göre kurulan bölgesel merkezi yönetim örgütlerinin kuruluş ilkesinin, 1961'de olduğu gibi “yetki genişliği” olarak tanımlanmamasıdır. Anayasa yetki genişliği ilkesini, sadece il yönetimi için temel ilke olarak öngörerek, mülki idarenin ana birimi olarak ili korumuştur. Dolayısıyla, 1961 Anayasası bazı kamu hizmetlerinin il üstü merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülmesi çerçevesinde “yetki genişliği” ilkesine dayalı bir bölgesel örgütlenme düzenlemesi yapmaktadır. Buna karşılık, 1982 Anayasası bölge kuruluşları açısından yetki genişliği öngörmemekte, yalnızca kamu hizmeti ölçütüne bağlı kalarak yetkili bir merkezi yönetim örgütünün kurulabilmesine cevaz vermektedir (Nalbant, 1997: 194). 1980'lerden sonra kamu yönetiminin gözden geçirilmesine ilişkin olarak bakanlıklar arası çalışma grupları oluşturulmuş, 54 ilde bölge örgütünün bulunduğu ve bölgesel birim sayısının toplamının 733'e ulaştığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda

bölgesel düzeyde valilik biçiminde koordinasyon makamlarının oluşturulması, bölgesel kuruluşların merkez ve alan farklılıklarının giderilerek standart ve fonksiyonel bölgelere göre örgütlenmesi önerilmiştir (Tunbul, 1991: 15-16). Bu önerilerin dikkate alınması durumunda, Fransa tipinde tüzel kişiliğe sahip bölge örgütlenmelerine gidilmesinin önü açılabilirdi. Nitekim I. Özal Hükümeti döneminde ülke genelinde bölge valiliklerinin kurulmasına ilişkin yasal düzenleme girişimi olsa da, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Bu girişim ve önerilerin aksine, 1990'lı yılların başında yapılan Kamu Yönetimi Araştırmasında (KAYA) Anayasa'ya göre ilin merkezi yönetim örgütlerinin en üst kademesi olduğu ve birden çok ili içine alan merkezi yönetim örgütü olarak bölgenin ise istisnai bir örgüt olduğu değerlendirilmiştir. Bu bağlamda bölge kuruluşlarının kalkınma yönetiminin bir gereğı olarak ve il ve ilçe örgütü kurulmasına gerek olmayan hizmetler için kurulması ama yine de kesin bir zorunluluk olmadıkça bölgesel örgütlenme yoluna gidilmemesi şeklindedir (TODAİE, 1991: 169-171).

Türkiye'de bölgesel örgütlenme yapısındaki plansızlık ve dağınıklık farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Bölgesel örgütlerin bazılarının aynı veya benzer amaçlı olduğu halde ayrı ayrı Bakanlıklara bağılı olarak düzenlendikleri görülmektedir. Bu durum, merkezi hükümet kuruluşları arasındaki görev karışımının taşraya yansımalarının doğal bir sonucudur. Bölgesel örgütler isimleri bakımından farklılıklar göstermektedir. Örneğin bölge müdürlüğü (vakıflar, karayolları), bölge başkanlığı (verem savaş bölge başkanlığı) ya da bölge reisliği gibi isimler kullanılabilir. Bazı bölgesel örgütler ise kuruluşlarını numaralandırmaktadır. Aynı il merkezini bölge merkezi olarak alan bölgesel örgütlerin bölge ve kod numaralarında farklılıklar bulunmaktadır. Bazı bölgeler ise yalnızca bir ili kapsamaktadır. Bölgesel örgütlerin alt birimlerinin isimleri de değişiklik göstermektedir. Bazı bölge müdürlüklerinin taşradaki alt birimi şube şeflikleri, bazılarının ise şube mühendisliği adını almaktadır. Bazı bölgesel örgütlerin alt birimi yokken, bazılarının yalnızca illerde, bir kısmının ise il ve ilçelerde, hatta daha alt kademelerde birimleri bulunmaktadır. Bölgesel düzeyde örgütlenmeye imkan sağlayan hukuki metinlerin büyük çoğunluğunda amaçlar açık olarak düzenlenmemiştir (Türe, 1998: 68-69). Tüm bunlar göstermektedir ki Türkiye'de bölgesel örgütlenme yapısında plansız ve irrasyonel bir durum bulunmaktadır.

Türkiye’de bölge yönetimlerinin tarihsel geçmişine bakıldığında daha çok asayiş amaçlı örnekleri görmek mümkündür. Genel müfettişlik adıyla güvenlik amaçlı bölge yönetimleri kurulmuştur. Yine 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkındaki KHK, 1987 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiş ve belli illerde uygulanması hüküm altına alınmıştır. Mülki amaçlı bölge örgütlenmesi olarak ise 1984 tarih ve 71 sayılı Bölge Valiliği kurulması hakkındaki KHK uygulanmadan yeni bir yasal düzenleme ile ortadan kaldırılmıştır. Bu modeller güvenlik ve kamu düzeni gerekçelerine dayalı olarak ortaya çıkmış olup, il ve ilçe mülki idare yapısından sapma anlamına gelmemektedir. Aynı şekilde Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) veya serbest bölgeler gibi uygulamalar kalkınma veya ticaret amaçlı örgütlenmeler olarak işlevsel yapılanmalardır. Ancak bunun dışındaki belli kamu hizmetlerini yürüten merkezi idare kuruluşu olarak bakanlık/genel müdürlük/başkanlıkların taşra uzantıları anlamında bölgesel örgütlenmelerin yönetsel etkinlik ve bütünlük anlamında yararlı ve yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.

5442 sayılı ve 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu’na göre kaymakam ilçe genel idaresinin başı ve merciidir, ilçenin her türlü genel gidişini takip etmekten ve ilçenin genel idaresinden sorumludur ve hükümetin temsilcisidir. Ama yönetim yapısında özerkleşme, özelleşme, yerelleşme, katılım ve demokratikleşme olguları ilçe kaymakamının il genel yönetimine tabi olan kuruluşlarının gözetim, denetim ve hiyerarşik yetkisinden sapmaları gündeme getirmektedir. Bakanlıklar veya bağlı ve ilgili genel müdürlükleri ile diğer merkezi idare kuruluşlarının (Başkanlık, Müsteşarlık, vb.) bölge, il ve ilçe düzeyinde örgütlendiğini görmekteyiz. Adalet, ulusal istihbarat ve savunma hizmetlerini yürüten merkezi idare kuruluşları istisna tutulduğunda, diğer merkezi idare kuruluşlarının taşra teşkilatlarının il ve ilçe mülki (genel) yönetim yapısı dışına çıkma eğilimi gösterdiğini ifade edebiliriz. Bu durumu, il düzeyinde değerlendirdiğimizde il kuruluşlarının, valiliği atlayarak doğrudan bölge kuruluşuna veya merkezi idare kuruluşuna bağlı faaliyette bulunması olarak değerlendirebiliriz. Bu durum, ilçe kuruluşları açısından bakıldığında da, ilçe mülki yönetimini aşarak veya devre dışı bırakarak, doğrudan il kuruluşuna veya bölge kuruluşuna bağlı faaliyette bulunma özerkliğine sahip olmak olarak tanımlanabilir. Bazen ilçe kuruluşu doğrudan merkezi idare kuruluşuna bağlı olabilmektedir. Örneğin bir ilçe ölçeğinde faaliyette bulunan enerji üretim santrali (Hidro-elektrik

veya Termik santral gibi) işletmesi müdürlüğü, arada il veya bölge kuruluşu olmadığından doğrudan Enerji Bakanlığı Enerji Üretim A.Ş. Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak hizmet üretmektedir. E.Ü.A.Ş.'nin yönetim kurulu tarafından onaylanan “Taşra Teşkilatı Görev, Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği” kapsamında (5. ve 6. maddelerde), taşradaki işletme müdürlüklerinin, “üst düzey kamu yöneticileri, mülki amirleri ve gerekli izin prosedürünü tamamlamış olan yabancı heyetleri karşılamak, santral hakkında bilgi vermek” ile “genel müdürlük tarafından düzenlenen toplantılara ve il valiliklerince düzenlenen il koordinasyon kurulu toplantılarına katılmak” görev ve sorumluluğunun bulunduğu düzenlenmektedir. Görüldüğü gibi elektrik üretimi yapan santral işletmeleri ile yardımcı hizmet birimleri, bir ilçe ölçeğinde faaliyet göstermelerine rağmen ilçe kaymakamlığının gözetim, denetim ve hiyerarşik otoritesi altında bulunmamaktadır. Santral işletme müdürünün santral hakkında bilgi vereceği üst düzey kamu yöneticileri veya yabancı heyetlerle birlikte ilçe kaymakamı da zikredilmektedir. Bir ilçenin her türlü genel idaresinden ve gidişatından sorumlu bir makam olarak kaymakamlık, yönetmelikte belirtilen diğer görevliler gibi “bilgi verilen” bir konuma indirgenmektedir. Buradaki bilgi vermenin, santralin kurumsal performansına ilişkin denetimi ilgilendiren bir bilgi verme değil, yalnızca santrali genel olarak tanıtmak anlamını taşıdığı açıktır. Yine yönetmelik gereğince santral müdürlüğüne, ilçe ölçeğinde kaymakam başkanlığında gerçekleştirilen ilçe idare şube başkanları toplantısına katılma görevi de yüklenmemiş, yalnızca vali başkanlığındaki il koordinasyon kurulu toplantılarına katılma sorumluluğu getirilmiştir. Elektrik üretim hizmeti, önemli bir kamusal işlev olarak uzmanlığa dayalı bir özellik göstermekle birlikte, ilçe ölçeğinde faaliyet gösteren bir kamu kuruluşu olması nedeniyle, işletme müdürünün de ilçe idare şube başkanı sıfatıyla ilçe koordinasyon toplantılarına katılması, santralin kurumsal performansına ilişkin olarak kaymakamlığa da düzenli raporlar sunma yükümlülüğünün bulunması ve işletme müdürü ve diğer yardımcı yönetici konumundaki personel üzerinde kaymakamlığın disiplin amirliği yetkisinin bulunması yerinde olacaktır. Ceza soruşturması sürecinde ilçe kaymakamının 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Yasa uyarınca “soruşturma izni vermeye yetkili” makam olduğu değerlendirildiğinde, aynı durumun disiplin soruşturmaları için de geçerli olması gerekmektedir. Disiplin

soruşturmasını yürütecek birimin yine Genel Müdürlüğün veya Bakanlığın Teftiş Kurulu olması halinde, konunun teknik ve uzmanlık gerektiren boyutunun yürütülmesinde herhangi bir sorun yaşanmayacaktır.

İl İdaresi Yasası'nın ruhuna uygun olarak adalet ve yargı hizmetleri ile savunma hizmetlerinin il ve ilçe mülki yönetimi dışında olması yerindedir. Adalet Bakanlığı'nın il ve ilçe düzeyinde teşkilatlanması bulunmayıp, taşrada bağımsız idari ve adli yargı mercileri görev ve sorumluluklarını yürütmektedir. Milli Savunma Bakanlığı'nın da asker alma hizmetlerini yürüten askerlik şubeleri dışındaki askeri birlik komutanlıkları da askeri teşkilat yapısı içerisindeki hiyerarşik üstlerinin gözetim ve denetiminde görev icra etmektedir. Aslında bu iki kamusal işleve ilave olarak ulusal istihbarat hizmetinin ve teşkilatının da dahil edilmesi uygun olacaktır. Ulusal istihbarat, ülkenin genel ve dış güvenliğine dönük hizmet üreten ve doğrudan merkezi siyasi hükümete bağlı faaliyette bulunması gereken bir özellik göstermektedir. Bu bakımdan MİT Müsteşarlığı'nın bölge, il ve ilçe kuruluşlarının doğrudan vali veya kaymakama bağlı olarak faaliyette bulunması gerekmez; il valisi ve ilçe kaymakamı ile koordineli çalışmasını gerektirecek mekanizmalar geliştirilmesi yeterlidir.

Kaymakam, yasal olarak ilçe düzeyinde idare şube başkanları üzerinde otorite tesis eden bir konumdur. İlçe idare şube başkanları, kendi şubelerine taalluk eden yasa, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarıyla kendi dairelerine tevdi edilmiş olan görevlerin sürat ve intizam halinde görülmesinden doğrudan kaymakama karşı sorumludur. İdare şube başkanları, kaymakam tarafından verilen emirleri yerine getirmek ve tevdi edilen işler hakkında gereken tetkikleri yaparak mütalaalarını zamanında bildirmek ve istenilen her türlü malumatı vermekle mükelleftirler. Ayrıca kaymakam, emir ve nezaretlerine tabi dairelerde suiistimallerin ve açık kanunsuz hareketlerin yapılmasından sorumludur. Ayrıca kaymakam ilçede kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasından doğan şikayetleri dinler, gerekli tedbirleri alır ve emirleri verir. İl İdaresi Yasası ile öngörülen söz konusu düzenlemeler göstermektedir ki, ilçe idare şubeleri ilçe mülki idare yapısının hiyerarşik alt birimleri olarak faaliyet göstermelidir. Ancak İl İdaresi Yasası'nın genel ruhuna aykırı olarak, ilçede faaliyette bulunan bazı şubelerin ilçe mülki idare yapısından sapmalar gösterdiğini görmekteyiz.

İl İdaresi Yasası'nın genel ruhu ve anlayışı ilçeyi mülki bir yönetim bütünlüğü içinde değerlendirmekte ve buna uygun bir şekilde ilçe kaymakamına görev, yetki ve sorumluluklar yüklemektedir. Bu anlayış yasanın orijinal metninde o kadar hakimdi ki, kaymakam ilçede adalet hizmetleri ile cumhuriyet savcılığının faaliyetleri konusunda bile yetki sahibiydi. Yasanın 33. maddesine göre kaymakam, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak sorabilmekteydi. Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklama zorunluluğundaydı. Kaymakam, alacağı cevaba göre işi valiye yazma yetkisine sahipti. Yasa'da "kaymakam, cezaevlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısı ile birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetim altında bulundurur. İlçenin düzen ve güvenliğiyle ilgili işlerde kamu davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidir" düzenlemesi bulunmaktaydı. Görüldüğü gibi kaymakam bu düzenlemelerle, ilçe düzeyinde Hükümetin bir üyesi olan Adalet Bakanının temsilcisi gibi işlev görmektedir. Bu bakımdan söz konusu düzenlemeler, Cumhuriyet savcılarının yürüttüğü hazırlık soruşturmalarının gizliliğine zarar vermeyecek şekilde yumuşatılarak yeniden yürürlüğe konulmalıdır. Zira ilçe ölçeğinde mülki yönetimin bütünlüğünün sağlanması kapsamında, doğrudan hazırlık soruşturması veya yargılama sürecine müdahale etmeksizin, cumhuriyet savcılığının idari işlemlerinin gözetimi, halkın adalet hizmetlerinin işleyişinden kaynaklanan yakınmalarının adli makamlara iletilmesi ve kamuyu ilgilendiren, ilçenin genel düzeni ve güvenliğiyle yakından alakalı olarak yürütülen hazırlık soruşturmasının gidişatı hakkında bilgi istenmesi konularında kaymakamın inisiyatif kullanması uygun olacaktır. Bu anlamda İl İdaresi Yasası'nın kaymakama bu yetkiyi veren ancak yürürlükten kaldırılan ilgili maddesinin yeniden düzenlenmesi yerinde olacaktır.

İl İdaresi Yasası'nın savcıların ilçenin düzen ve güvenliğini ilgilendiren hazırlık soruşturmalarında veya adalet dairelerinde işlerin gecikmesi durumunda gecikme sebepleri konusunda kaymakama bilgi verme, cezaevlerinin muhafazası ile tutuklu ve hükümlülerin sağlık şartlarını kaymakam ile birlikte gözetim ve denetim altında bulundurmaya ilişkin düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. Bu

düzenlemelerin, adalet hizmetleri bakımından ilçe mülki yönetiminde bütünlüğü sağlayan yönleri olmakla beraber, savcıların hazırlık soruşturması faaliyetlerinin gizliliği ve yargı bağımsızlığı ilkelerini ne ölçüde zedelediği de tartışmalıdır.

28858 sayılı ve 21.12.2013 tarihli RG’de yayımlanan Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’e göre, adli kolluk sorumlusu, mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından adli kolluğun komutanını, amirini veya sorumlusunu; en üst dereceli kolluk amiri ise il emniyet müdürü ve ilçe emniyet müdürü veya amiri, il jandarma komutanı ve ilçe ve merkez ilçe jandarma komutanı, sahil güvenlik birlik komutanı, gümrük muhafaza kaçakçılık ve istihbarat müdürünü ifade etmektedir. Yönetmeliğin 2. maddesinde ise en üst dereceli kolluk amirinin adli olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirmesi gerektiği düzenlenmişti. 3. maddesinde ise adli kolluk görevlilerinin kendilerine yapılan bir suça ilişkin ihbar veya şikayetleri, el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri derhal cumhuriyet başsavcılığına ve en üst dereceli kolluk amirine bildirmesi gerektiği düzenlenmişti. Ayrıca Yönetmelik’te en üst dereceli kolluk amirinin, adli kolluk hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla adli kolluk görevlileri üzerinde gözetim, denetim, planlama ve işbölümü yapmaya ve diğer idari tedbirleri almaya yetkili olduğu düzenlenmiştir. Ancak Danıştay 10. Dairesi, kolluk amirinin adli olayları mülki idare amirine derhal bildirmesi ve cumhuriyet savcısının soruşturmaları cumhuriyet başsavcısına bildirmesini zorunlu kılan hükümlerinin yürütmesini durdurmuştur.³⁴

Türkiye’de adli kolluk görevlerinin yürütülmesi sürecinde cumhuriyet savcılığının hazırlık soruşturması faaliyetleri ile adli kolluk görevlilerinin savcılığın talimatı ile yürüttüğü faaliyetleri üzerinde mülki idare amirinin gözetimini ve bilgilenmesini veya haberdar olmasını sağlayan düzenlemeler zaman içerisinde ya yasa koyucu tarafından ya da idari yargı mercilerince ortadan kaldırılmıştır.

Anayasa’nın 126. maddesinin 3. fıkrasında, “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacı ile birden çok ili içine alan merkezi

³⁴ Danıştay 10. Dairesi’nin 2013/8108 esas no’lu ve 27.12.2013 tarihli kararı.

idare teşkilatı kurulabileceği” düzenlemesi bulunmaktadır. Anayasa’ya göre, mülki yönetim veya genel yönetim anlamında merkezi yönetimin taşra teşkilatını kapsayıcı yönetimin ancak il düzeyinde kurulması mümkündür. Türkiye’de özellikle 1950’lerden sonra başlayan sosyal ve ekonomik gelişmenin yarattığı bir sonuç olarak uzmanlığa dayalı, bölgesel ve il mülki yönetim sisteminin dışında, belli hizmet konularıyla sınırlı merkezi idarenin taşra örgütlenmeleri kurulmaya başladı. Söz konusu bölgesel örgütlenmelerin, il ve ilçe teşkilatları da il ve ilçe mülki yönetiminin dışına çıkma ve doğrudan bölge müdürlüğünün hiyerarşik gözetim, denetim ve sorumluluğu altına girme eğilimine girdiler. Bu durumda ilçe ölçeğinde kaymakamın denetim ve sorumluluğu dışında merkezi idarenin taşra teşkilatları oluştu. Söz konusu merkezi idare taşra birimleri teknik ve uzmanlığa dayalı hizmet kuruluşları olarak karşımıza çıkmaktadır. İlçede faaliyette bulunan enerji üretim santral işletmeleri (hidro-elektrik veya termik santral işletmeleri, TKİ’ye (Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü) ait kömür işletmeleri veya diğer maden işletmeleri gibi), devlet demir yolları istasyon müdürlükleri veya şeflikleri, liman işletmeleri, orman işletmeleri, posta-telgraf işletmeleri, devlet banka şubeleri, sosyal güvenlik merkezleri gibi ilçe kuruluşları doğrudan bağlı oldukları bölge müdürlüğü/başkanlığı veya genel müdürlüğünün hiyerarşik gözetimi altında örgütlenmiştir. Bu taşra birimlerinin uzmanlık gerektiren örgütlenmeler olduğu açıktır, ancak birer kamu kuruluşu olmaları nedeniyle en azından idari iş ve işlemleri boyutuyla ilçe kaymakamlığının mülki yönetim çerçevesine dahil edilmesi gerekmektedir. İşletmenin yönetici veya müdürlerinin izin kullanımlarının kaymakam onayına tabi olması, yönetsel işlemler ile bu işlemlere ilişkin harcamaları bakımından ilçe kaymakamlığının denetiminde yer alması, ilçedeki söz konusu işletmelerin yıllık faaliyet raporlarını ilçe kaymakamlığına sunma zorunluluğunun getirilmesi, koordinasyonu gerektiren hususlarda ilçe kaymakamlığının işbirliği ve yönlendirme yetkilerine sahip olması ilçe mülki idare yapısında bütünlüğü sağlamak bakımından yararlı olacaktır. Yukarıda ifade edilen söz konusu işletmelerin bazılarının özel sektöre devri de gündemde olup, özelleştirme sonucunda kamu mülkiyetinden çıkma sürecinde olan işletmeler olduğu da dikkate alınmalıdır.

Merkezi idarenin taşra kuruluşlarının bölgeselleşme, uzmanlaşma ve özerkleşme yoluyla ilçe örgütlerini de, ilçe mülki yönetimini atlayarak ve aşarak

doğrudan kendi bölgesel veya özerk yönetimlerinin hiyerarşisine bağlamaları sorunu, 1950'lerden sonra Türkiye'nin gündemine girmiştir. Türkiye'de 1950'lerden itibaren ekonomik dönüşüme uygun ve ekonomik kalkınmayı zorunlu kılan daha geniş örgütlenme yapıları olarak merkezi idarenin bölgesel kuruluşlarının ve iktisadi devlet teşekküllerinin ortaya çıktığını görüyoruz. Devletin merkezci anlayışının ekonomik kalkınma ve yatırım gereksinimini il seviyesinin üzerindeki bölge örgütlenmeleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri eliyle karşılama politikası, genelde bir bütün olarak mülki amirlik konumunu ilgilendirmekle birlikte, kaymakamlık konumunu daha fazla etkilemiştir. Enerji Bakanlığı E.Ü.A.Ş. Genel Müdürlüğü gibi merkezi kuruluşlarının ilçede bulunan işletmelerinin, ilçe mülki idaresinden bağımsız ve özerk örgütlenmeler olduğunu görüyoruz. Benzer durum Orman ve Su Bakanlığı Orman Genel Müdürlüğü'nün ilçede bulunan orman işletme müdürlüklerinin statüsü için de geçerlidir. Uzmanlık gerektiren hizmetlerin ilçedeki işletmelerinin doğrudan yatırımcı genel müdürlüğe veya il'in de üzerinde örgütlenmiş bölge müdürlüğüne bağlı olduğunu ifade edebiliriz. Bazen kara, hava ve deniz ulaşımı gibi iller arası alanları kapsayan ve koordine edilmesi gereken hizmetler bakımından bu hizmetlerin ilçede örgütlenmiş kuruluşlarının doğrudan bağlı oldukları Genel Müdürlüğün veya Bölge Müdürlüğünün hiyerarşisinde bulunması durumu da ortaya çıkabilir. Teknik uzmanlık gerektiren veya özelliği gereği ilçe düzeyinde yönetilmesi uygun olmayan hizmetlerin ilçe örgütlerinin, doğrudan ilçe mülki yönetiminin hiyerarşisinde bulunması; söz konusu hizmetlerin etkinliği, verimliliği ve optimalliliği bakımından sorunlar yaratır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2006 tarih ve 5502 sayılı Yasa kapsamında kurularak Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur (Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar) Genel Müdürlüklerini tek çatı altında toplamıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili bir kuruluşu olarak örgütlenen Kurum, sosyal güvenliğe ilişkin politika belirleme ve uygulama işlevini üstlenmiştir. Yasa'nın Kurumun taşra teşkilatı başlıklı 27. maddesinde, "Başkanlığın taşra teşkilâtı, her ilde kurulan sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı olarak kurulacak sosyal güvenlik merkezlerinden oluşur. İl ve ilçelerde nüfus, sigortalı ve genel sağlık sigortalısı sayısı, işyeri sayısı, işlem yoğunluğu ve belirlenecek diğer kriterler

doğrultusunda yeteri kadar sosyal güvenlik merkezi kurulabilir veya kaldırılabilir” düzenlemesi bulunmaktadır. Yasa kapsamında sosyal güvenlik merkezlerinin doğrudan Kurum İl Müdürlüklerinin hiyerarşik gözetim ve denetimi altında faaliyette bulunması da İl İdaresi Yasası’nın genel ruhuna ve anlayışına aykırılık oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik merkezi müdürlüğünün il müdürlüğü ile olan yazışma ve haberleşmesinin kaymakamlık vasıtasıyla olması, yıllık kurumsal faaliyet raporlarının kaymakamlığa sunulması, ilçe kaymakamının kurumun ilçe müdürü üzerinde disiplin ve sicil amirliği yetkisinin bulunması, ilçe kaymakamlığının sosyal güvenlik merkezinin kurumsal performansını denetleme ve gözetleme görevinin olması; sosyal güvenlik hizmetlerinin ilçe mülki idare yapısından sapmasının önlenmesi ve genel yönetimin ilçe ölçeğindeki bütünlüğünün sağlanması bakımından uygulanması gereken koşullardır.

Son dönemde uzmanlık gerektiren veya ilçe ölçeğinde yönetimi ve eşgüdümü mümkün olmayan hizmetler dışında, sağlık, sosyal hizmetler, vergi toplama ve gelir idaresi gibi hizmetlerin de ilçe mülki yönetiminin dışına çıkarak özerkleşme çabasına girmesi eğilimi ortaya çıkmıştır. Bu durumun en güncel uygulamalarının başında Sağlık Bakanlığı bünyesinde yataklı tedavi hizmetlerinin özerkleşmesi sürecidir. Sağlık Bakanlığı bünyesinde Kamu Hastaneler Birliği kurulmuş, ülke yüzeyinde ise özerk ve ayrı tüzel kişiliğe sahip Kamu Hastaneler Birlikleri Kurulmuştur. Bu kapsamda ilçelerdeki devlet hastanelerinin yönetimi doğrudan Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreterliğine bağlanmıştır. Hastane Yöneticisi ünvanlı, ilçe devlet hastanesinin en üst amiri, doğrudan doğruya bağlı olduğu Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreteri’nin hiyerarşik yönetimi, gözetimi ve denetimi altındadır. Merkezi idarenin taşra birimlerinin bölgeselleşmesi yanında özerkleşmesi eğilimi de günümüzde yaşanmakta ve bu durum ilçe ölçeğindeki bazı kamu kuruluşlarının, doğrudan söz konusu özerk örgütlenmelerin hiyerarşik gözetimi altına girmektedir. İlçelerde faaliyet gösteren devlet hastaneleri bu kapsamdadır. 2011 tarih ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’nin 29. maddesi ile Bakanlık bünyesinde bağlı kuruluş olarak Türkiye Kamu Hastaneler Kurumu’nun kurulması ve yataklı tedavi hizmetleri ile ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerinin verilmesi öngörülmüştür. Söz konusu Yasa Gücünde Kararname’nin 25. maddesinde Bakanlığın taşra teşkilatı düzenlenmiştir. Buna göre

Bakanlığın taşra teşkilatı illerde kurulan il sağlık müdürlükleri ile ihtiyaca göre ilçelerde kurulan ilçe sağlık müdürlüklerinden oluşur. İl sağlık müdürleri Bakanlığın ildeki temsilcisi ve valinin sağlık müşaviridir. İl sağlık müdürlüğü, bağlı kuruluşların il teşkilatının koordinasyonunu yapar ve uyumlu çalışmasını gözetir. Sağlık hizmetleri yönünden ilin durumunu Bakanlıkça belirlenen aralıklarla Bakanlığa rapor eder. Acil sağlık hizmetleri il ve ilçe sağlık müdürlükleri tarafından yürütülür. Bu müdürlükler söz konusu hizmetlerin yürütülmesi için kamu ve özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişilere ait tüm sağlık kurum ve kuruluşlarının sevk ve idaresinden sorumlu ve bu konuda yetkilidir. Görüldüğü gibi ilde il sağlık müdürlüğünün acil sağlık hizmetlerinin yürütülmesinden ve Bakanlığın bağlı kuruluşlarının taşra teşkilatlarının (Kamu Hastaneler Birliği ile Halk Sağlığı Müdürlüğü) eşgüdümünden sorumlu olduğu düzenlenmiştir. Bu sorumluluğun ilçe düzeyinde ilçe sağlık müdürlüğüne ait olduğuna ilişkin açık bir düzenleme yoktur. Bakanlığın bağlı kuruluşu olarak Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının ilçedeki temsilcisi olarak toplum sağlığı sorumlu hekimliği ve Kamu Hastaneler Kurumu Başkanlığının ilçedeki uzantısı olarak da hastane yöneticiliği teşkilatlanmıştır. İlçe toplum sağlığı merkezi ve toplum sağlığı sorumlu hekimliğinin ilçe kaymakamına bağlı olarak aile sağlığı hekimliği hizmetlerinin yürütülmesini ne ölçüde gerçekleştirebildiği değerlendirilmelidir.

İlçe sağlık müdürlüğünün acil sağlık hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olduğu yasa gücündeki kararnamede açıkça düzenlenmektedir. İlçe sağlık müdürlüğü, bu bakımdan doğrudan ilçe kaymakamının hiyerarşik gözetim ve denetiminde yer almaktadır. Bu anlamda ilçe ölçeğinde faaliyette bulunan 112 acil sağlık birimleri personeli, ilçe sağlık müdürlüğü ve ilçe kaymakamlığının hiyerarşik yönetimi altında hizmetlerini yürütmelidir. Aynı durum ilçe düzeyinde hizmet yürüten aile hekimlerinin, ilçe toplum sağlığı sorumlu hekimliği ve ilçe kaymakamlığı hiyerarşik gözetiminde sorumluluklarını yürütmek şeklinde olmalıdır.

KHK'nin 30. maddesinde taşrada ayrı tüzel kişiliklere sahip Kamu Hastaneler Birliklerinin kurulması düzenlenmiştir. Buna göre Birlik teşkilatı, genel sekreterlik ve hastane yöneticiliklerinden oluşmakta olup genel sekreterlik Birliğin en üst karar ve yürütme organıdır. Dolayısıyla ilçedeki kamu hastanesinin yöneticiliği, ilçe kaymakamının değil bağlı olduğu Kamu Hastaneler Birliği'nin Genel Sekreterinin

hiyerarşik gözetim ve denetiminde olmaktadır. Bu durumda ilçede sunulan ikinci basamak sağlık ve yataklı tedavi hizmetlerinin, ilçe mülki idaresi çerçevesi ve kapsamı dışına çıktığını ifade edebiliriz. Açıkçası kamu hastaneler birliklerinin kurulması, il mülki yönetim yapısından bile bir sapma niteliği göstermektedir. Zira Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreterliği, il valisine değil doğrudan Bakanlık Kamu Hastaneler Kurumu'na bağlı çalışmaktadır. Sağlık Bakanlığı'nın, bünyesindeki uzman hekim, pratisyen hekim ve yardımcı sağlık personelinin ülke yüzeyinde dengeli bir şekilde dağıtılması için, merkezi bir personel atama ve yer değiştirme sistemi kurması ve bu sistemi işletecek merkezi bir örgütlenme yapması gerekmektedir. Ayrıca kamu hastanelerinin ilaç ve tıbbi cihaz gibi gereksinimlerini de merkezi bir yöntemle İl Sağlık Müdürlükleri vasıtasıyla ve merkezi olarak yönetmesi ve yönlendirmesi de hizmet gerekleri bakımından yararlı olacaktır. Kamu hastanelerinin teknik tıbbi donanım ve teknik personel gereksiniminin merkezi bir karar ve yürütme örgütlenmesi vasıtasıyla yürütülmesi zorunludur, ancak bu iki temel hizmet alanı dışında ilçedeki kamu hastanesinin rutin idari işlemlerinin, hastane yöneticisi ve başhekim de dahil personelinin disiplin ve performans değerlendirme gibi özlük işlemlerinin kaymakamın sorumluluğunda ve gözetiminde yürütülmesi, yönetici makamlarına atamalarda kaymakamın uygun görüşünün alınması konularında yasal düzenleme yapılması, ilçe mülki idare yapısından sapmaların önlenmesi bakımından yararlı olacaktır. İlçelerdeki devlet hastanelerinin de bu anlayış çerçevesinde ilçe kaymakamlığına bağlı kamu kuruluşlarına dönüştürülmesi elzemdir.

Sağlık Bakanlığının ilçedeki teşkilatlanmasının çok parçalı bir yapı gösterdiğini görüyoruz. İlçe düzeyinde kamu hastane yöneticiliği, toplum sağlığı sorumlu hekimliği ve sağlık müdürlüğü/sağlık grup başkanlığı birimleri bulunmaktadır. Acil sağlık hizmetlerinin yürütülmesinden ilçe sağlık müdürlüğünün sorumlu olduğu kararnamede açıkça düzenlenmektedir. İlçe sağlık müdürlüğünün Bakanlığın bağlı kuruluşlarının ilçe teşkilatlarını eşgüdümleyeceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. İlçe ölçeğinde yürütülen aile sağlığı hekimliği, birinci basamak bir sağlık hizmeti olarak ayakta tedavi hizmetlerini kapsamaktadır. Bu kapsamda TSM bünyesinde toplum sağlığı sorumlu hekiminin bu hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini gözetim altında tuttuğu görülmektedir. TSM

aynı zamanda koruyucu sağlık hizmetlerini de kendi personel ve teşkilatı ile yurutmekle sorumludur. Bu yapı içerisinde ilçedeki devlet hastane yoneticiliğinin doğrudan bağlı olduğu ilin kamu hastaneler birliği genel sekreterliğine bağlı olduğunu, hastane yoneticiliğinin, personelin ceza soruşturma izni verilmesi sureci dişında ilçe kaymakamlığı ile hiçbir hiyerarşik hukuksal bağının bulunmadığını değerlendirdiğimizde; ilçe oleğinde sağlık hizmetlerinin yurutulmesinde bir koordinasyonsuzluk yaşanmasının muhtemel olduğu da gorulebilir. Bu taşra teşkilatlanmasının ilçe kaymakamının hiyerarşik gozetim ve denetiminde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Aile sağlığı merkezi ve aile hekimlerinin faaliyetlerini yonlendiren toplum sağlığı sorumlu hekiminin kaymakamın hiyerarşik gozetiminde, aile hekimlerinin performansını denetlemesi, buna ilişkin raporları kaymakamlığa sunması ve ilçe kaymakamlarının aile hekimlerinin sozleşme çerçevesinde ongorulen sorumluluklarını aksatması durumunda disiplin yaptırımları uygulama ve nihayetinde sozleşmeyi feshetme yetkilerine sahip olması, koruyucu sağlık ve ayakta tedavi hizmetlerinin kaymakamın gozetiminde yurutulmesinin sağlanması için gereklidir ve onem taşımaktadır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Mudurluğu'nun taşra teşkilatı olarak 400'un uzerinde ilçe merkezinde oluşturulan ve birden fazla ilçeyi kapsayan sosyal hizmet merkezi mudurlukleri de ilçe mulki yonetiminden sapmanın guncel onnekleri arasındadır. 2013 tarih ve 28554 sayılı RG'de yayımlanan Sosyal Hizmet Merkezleri Yonetmeliği'ne gore, ilçelerde Genel Mudurluğu'nun teklifi ve Bakan onayı ile sosyal hizmet merkezi mudurluklerinin kurulması ongorulmuştur. Yonetmeliğe gore sosyal hizmet merkezleri sosyal hizmet mudahalesinin ve takibinin gerçekleştirilmesi, ocuk, geç, kadın, erkek, engelli, yaşlı bireylere ve ailelerine koruyucu, onleyici, destekleyici, geliştirici, rehberlik ve danışmanlık odaklı sosyal hizmetlerin sunulmasından sorumludur. 8. maddede ise bu genel amaç doğrultusunda sosyal hizmet merkezi muduru başkanlığında komisyon kurulması duzenlenmektedir. Yonetmelik kapsamında sosyal hizmet merkezleri ve komisyonlar uzerinde ilçe kaymakamlıklarına gozetim ve denetim yetkisi verilmemiş, soz konusu merkezlerin kurumsal stratejisinin belirlenmesi ve kurumsal performansının olulmesinde de kaymakamlığa herhangi bir inisiyatif bırakılmamıştır. Bu anlamda soz konusu Yonetmeliğin sorunlu olduğu

değerlendirilebilir. Ancak sosyal hizmet merkezi müdürlükleri birden fazla ilçeyi kapsayan görev alanına sahip oldukları takdirde, hangi ilçe kaymakamlığının gözetiminde faaliyette bulunacağı sorunu gündeme gelmektedir. Böyle olmakla beraber, alan ve nüfus bakımından Türkiye’deki ilçelerin optimal ölçeğe kavuşması sağlanırsa, her ilçede bir sosyal hizmet merkezinin kurulması mümkün olabilecektir.

Bakanlıkların veya bağlı Genel Müdürlüklerinin taşra teşkilatları olarak örgütlenen ilçe idare şubelerinin, İl İdaresi Yasası’nın ruhuna uygun olarak ilçe kaymakamlığının hiyerarşisi, emir ve komutası altında yürütülmesi gerekmektedir. Uzmanlık gerektiren ve/veya ilçe ölçeğini aşan hizmet alanları hariç tutulduğunda; sağlık, eğitim, kolluk (emniyet, jandarma ve sahil güvenlik), nüfus ve vatandaşlık, gençlik ve spor, maliye, gıda, tarım ve hayvancılık, afet ve acil durum, tapu ve kadastro, aile ve sosyal hizmetler, kültür ve turizm, diyanet hizmetlerine ilişkin ilçe örgütleri bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Bu değerlendirmeye aykırılık oluşturan bir diğer güncel konu gelir idaresi bölge başkanlıkları ve vergi dairesi müdürlüklerinin teşkilatlanmasıdır. 5345 sayılı ve 2005 tarihli Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun kapsamında Maliye Bakanlığı bünyesinde bir Başkanlık kurulmuştur. Yasa’nın 23. maddesine göre Başkanlığın taşra teşkilatının doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde vergi dairesi müdürlüklerinden oluşacağı düzenlenmiştir. Yasa kapsamında vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişikliklerin Bakanlar Kurulunca belirlenmesi öngörülmüştür. Görüldüğü gibi Bakanlar Kurulu birden fazla ili içine alacak şekilde vergi dairesi başkanlıkları kurabilmektedir. Yasa’nın 25. maddesinde, vergi dairesi başkanının, vergi dairesi başkanlığının amiri olduğu; yetki alanındaki işlemlerin mevzuat hükümlerine göre yürütülmesi ve izlenmesi, vergi inceleme ve denetimlerinin gerçekleştirilmesi, kendisine bağlı birimlerin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmelerinin sağlanması, mükelleflere kanunların uygulanmasına ilişkin görüş bildirilmesi, mükellef haklarının gözetilmesi, faaliyetleri hakkında Başkanlığın bilgilendirilmesi, kanunlara aykırı hareketi görülenler hakkında takibatta bulunulması ve emrine atanan personelin özlük işlemlerinin yürütülmesinden doğrudan Başkanlığa karşı sorumlu olduğu düzenlenmiştir. Vergi dairesi başkanının, bulunduğu il valisine karşı değil doğrudan Gelir İdaresi

Başkanına karşı sorumlu olması, ilçe düzeyinde örgütlenmiş vergi dairesi müdürlüklerinin de ilçe kaymakamlığının değil, bağlı olduğu vergi dairesi başkanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığının hiyerarşisi altında olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Vergi toplama hizmeti, uzmanlık gerektiren bir kamu hizmet alanı olarak kabul edilmelidir; ancak ilçe kaymakamlığının ilçede faaliyette bulunan vergi dairesi müdürlüklerinin rutin idari işlemleri, personelinin izin, disiplin işlemleri ile performansının denetimi konularından yetki ve sorumluluk üstlenemeyeceği anlamına gelmemelidir. Devletin diğer asli fonksiyonlarının örgütlenmesinin ilçe kaymakamına bağlı olması gibi vergi toplama işlevinin ve örgütlenmesinin de ilçe kaymakamlığı çatısı altında yer alması İl İdaresi Yasası'nın ruhuna daha uygun düşmektedir.

Bölgesel örgütlenme eğiliminin, iç güvenlik hizmetlerinde bile uygulanması, bu anlamda ilçe güvenlik birimlerinin bölge teşkilatlarını sevk ve idaresine tabi olmasını ve ilçe mülki idaresinden sapmayı gündeme getirmektedir. 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 5. maddesine göre, "Emniyet ve asayiş ile görevli jandarma birliklerinin kuruluş ve konuş'larının düzenlenmesinde zorunlu haller dışında mülki taksimat esas alınır. Ancak hizmette verim ve etkinliğin sağlanması amacıyla birden çok ili içine alan bölgelerde teşkilatlanma da göz önünde bulundurulur." Yasa'nın 17. maddesinde, yalnızca bir yerde bölge komutanlıklarından bahsedilmektedir. Jandarma Teşkilatı, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği, bölge komutanlıklarını ayrıntılı bir biçimde düzenlemektedir. Bölge sınırları içerisinde, il ve ilçe jandarma komutanlıklarını doğrudan yönlendirme yetkisi bölge komutanlıklarına verilmiştir. Bu örgütlenme yapısının, bölge valiliğinin kurulmasını öngören 1983 tarih ve 71 sayılı KHK'ye dayandırıldığını görmekteyiz. Ancak söz konusu KHK'nin TBMM'ce 1984 tarih ve 3036 sayılı yasayla reddedilmesinin ardından, bölge jandarma komutanlıklarının mülki örgütlenme altyapısı da ortadan kalkmıştı.

İl İdaresi Yasası'na göre bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Adli ve askeri teşkilat hariç bu birimler kaymakamın emri altındadır. Bu durum ilçe yönetiminin "mülki" anlamına ve yönüne işaret eder. Başka bir ifadeyle ilçe yönetimi, başkentin merkezi idare kuruluşlarının ilçe ölçeğinde ve düzeyindeki örgütlerinin üzerinde bütünleyici bir yönetim kademesidir.

Yasa'ya göre kaymakam ilçenin her yönden genel idare ve gidişatını düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. İlçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanlar ilçe idare şube başkanlarıdır. İlçe idare şube başkanları, kendi şubeleriyle ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarıyla, kendi dairelerine tevdi edilmiş olan görevlerin sürat ve intizamla görülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur. İlçe idare şube başkanları, kaymakam tarafından verilen emirleri yerine getirmek ve tevdi edilen işler hakkında gereken tetkikleri yaparak mütalaalarını zamanında bildirmek ve istenilen her türlü malumatı vermekle mükelleftirler. Görüldüğü gibi merkezin ilçe örgütleri olarak, yasadaki ifadesiyle “ilçe idare şube”leri ilçe mülki yönetiminin örgütsel yapısının ayrılmaz bir parçasıdır. Yasa'nın ruhu ilçe örgütlerini organik bir bütünlüğün parçaları, kaymakamlığı ise bu organizmanın beyni olarak değerlendirmektedir. İlçe yönetimine “mülki” anlamını veren nokta da buradadır.

Bu yapının dışında yerel yönetimler olarak ilçe belediyesi, belde belediyeleri ve köyler yer almaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği ilçe mülki yönetiminden sapma süreci ile ilişkili olmakla birlikte, doğrudan konuyla bağlantılı değildir. Ancak yerelleşme olarak adlandırabileceğimiz bir başka olgudan bahsetmek gereğini ortaya koyar. İlçe yönetiminin bazı fonksiyonlarının ve örgütsel yapılarının yerel yönetimlere devredilmesi ilçe mülki yönetiminden bir sapma anlamına gelmektedir. Buradaki yerel yönetimler ilçe belediyesi olabileceği gibi büyükşehir belediyesi de olabilir. Nitekim 6360 sayılı yeni Büyükşehir Kanunu kapsamında ilçe'nin kırsal alanındaki altyapı hizmetleri ve bu hizmetleri yürüten kırsal altyapı birimleri (İlçe özel idare müdürlüğü ve şantiyesi, ilçe köylere hizmet götürme birliği gibi) doğrudan büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Burada “metropolitenleşme” ya da “büyükşehirleşme” olgusunun yasal bir çerçeve kazanarak kırsal altyapı hizmetlerinde ilçe kaymakamlığını devre dışı bırakarak ilçe mülki idare yapısından önemli bir sapma özelliği gösterdiğini ifade etmeliyiz. Zira ilçede ilçe yönetimine dahil dairelerin başında bulunan memurlara “ilçe idare şube başkanları” denir. İlçenin konumuna ya da coğrafi, ekonomik ve idari nedenlere bağlı olarak ilçe idare şubelerinin sayısı artmakta ve çeşitlenmektedir. Örneğin, sınır ilçelerinde pasaport ve gümrük gibi bazı teşkilatları kurmak gerekebilir. İlçe idare şube başkanları, kendi şubelerine ait işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludurlar (Özer, 1993:

504). Burada büyükşehir belediyesine bağlı olarak ilçe ölçeğinde yol, ulaştırma, su, kanalizasyon gibi kırsal altyapı hizmetlerini yürütecek olan örgütlenmelerin ilçe kaymakamına değil doğrudan büyükşehir belediye başkanına bağlı olarak faaliyette bulunacağını görmekteyiz. Bu durumda, ilçe kaymakamlığının ilçe özel idare müdürlüğü ve ilçe köylere hizmet götürme birliği vasıtasıyla ilçenin belediye sınırı dışındaki kırsal alanında yürüttüğü içme suyu, kanalizasyon, tarımsal sulama, yol hizmetlerinin Büyükşehir belediyesinin taşra örgütlerine bırakılmasının yerleşme veya yerinden yönetim olgusuna ne kadar katkı sunduğu tartışmalıdır. Çünkü söz konusu hizmetlere ilave olarak ilçe merkezinin içme suyu ve kanalizasyon hizmetleri ile ilçe içi ana yollar, mezarlık ve itfaiye hizmetleri de büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Görüldüğü gibi metropolitenleşme denilen bu yapı içerisinde yalnızca ‘atanmış’ ilçe kaymakamı değil, aynı zamanda ‘seçilmiş’ ilçe belediye başkanı da devre dışı bırakılmış ve işlevsizleştirilmiştir. Zira yasa kapsamında ilçe merkezi dışında bağlı köy ve beldeler mahalle olarak ilçe belediyesine bağlansa da, ilçe belediyesi kendi fiziksel alanında içme suyu, ana yollar, kanalizasyon ve atık su yönetimi, katı atıkların toplanması, bertarafı ve yönetimi, itfaiye, mezarlıklar, mezbahane hizmetleri, ulaşım, imar planlaması görev ve sorumluluklarına sahip olamayacaktır. Söz konusu hizmetler, doğrudan Büyükşehir Belediyesi tarafından sunulacaktır.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun değerlendirildiğinde, Türkiye’de 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve görev, yetki ve sorumlulukları büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. 30 büyükşehirde büyükşehir belediyesinin sınırı vilayetin mülki sınırına genişletilmiştir. Bu durumda 51 ilde il özel idaresi ile il belediyesi kendi görev alanlarında hizmet verirken, 30 ilde büyükşehir belediyesi ilin tamamında hizmet vermeye başlamıştır. Türkiye’de bu kanun ile “bütünleşik kentsel bir yerleşim yeri” veya “anakent ve mücavir alanı” ile sınırlı bir özellik gösteren büyükşehir belediyesi, ilgili olduğu vilayetin bütün fiziksel alanında yer alan tüm yerleşim yerlerini (ilçe belediyelerini muhafaza ederek, diğer belediyeleri ve köyleri mahalleye dönüştürerek) ve bunlar arasında yerleşim olmayan fiziksel boşlukları

(dağ, ova, göl, vb.) kapsayan “alansal” bir yerel yönetime dönüştürülmüştür. Aslında söz konusu yasal düzenleme, büyükşehir belediyelerini il özel idaremsi bir niteliğe kavuşturmuş, belli bir kent yerleşimiyle değil kırsal ve kentsel yerleşim yerleri ile fiziksel boşluk alanları kapsayan alansal/bölgesel bir görev alanı olan yerel yönetimler haline getirmiştir.

Yerel yönetim birimlerinin sürekli büyüme eğilimi göstermesi, yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik önemli bir tehdit teşkil etmektedir (Lapple, 1993: 81). Bu anlamda Türkiye’de 2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa ile düzenlenen metropolitenleşme veya büyükşehir belediyesinin ilin mülki alanındaki yetki genişlemesi, belediyenin de özelliklerinin ve niteliklerinin kaybolmasına neden olacaktır. Bu durumda büyükşehir belediyesi kapsamında yer alan ilçelerin hakları veya yerel topluluklar, yaşadıkları yerleşim yerlerinin sorunlarıyla ilgilenemeyecek, yönetim ve işleyişine katılma isteklerini kaybedeceklerdir. Büyükşehir belediyesi ilin mülki alanında görev ve yetkilerini kullanırken, bağlı ilçeleri ve mahallelerin katılımını öngörmeyen oldukça büyük ölçekli bir örgütlenmeye sahip olacaktır. Bu yönüyle büyükşehir belediyesinin görev alanının ve örgütsel yapısının genişletilmesinin, yerinden yönetim anlayışını tesis etme amacını gerçekleştirmeye yönelik olduğunu savlamak hiç de gerçekçi olmaz.

Afet ve acil durum hizmetleri, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü adı altında İçişleri Bakanlığı bünyesinde yürütülmekte ve İl sivil savunma müdürlükleri ile belli bir büyüklüğe sahip ilçelerde ise ilçe müdürlükleri kadrosu ihdas edilmekteydi. Sivil savunma şefliği kadrosu verilmeyen ilçelerde ise hizmetler, kaymakamlık yazı işleri müdürlüğü bünyesindeki sivil savunma bürosu vasıtasıyla yürütülmekteydi. 2009 tarih ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamında Başbakanlık bünyesinde bir Başkanlık kurulmuş, taşrada ise il müdürlükleri ve sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlüklerinin oluşturulması öngörülmüştür. Yeni ideal merkezi idarenin ilçe düzeyindeki taşra örgütlenmesi modelinde, ilçelerin alansal ve nüfus olarak optimal ölçekte olacağı değerlendirildiğinde, mevzuat kapsamında afet (deprem, sel, vb.) ile acil durum (yangın, iltica hareketleri, toplumsal olaylar) öncesinde, sırasında ve sonrasında alınacak tedbirler kapsamında ilçe düzeyinde planlama ve eşgüdüm hizmeti verecek bir ilçe müdürlüğü ile ilçe müdürlüğünün yönetiminde sivil savunma

arama ve kurtarma birliklerinin oluşturulması yararlı olacaktır. Bu anlamda söz konusu başkanlığın (AFAD) yeniden İçişleri Bakanlığı bünyesinde örgütlenmesi gerekmektedir. Zira başbakanlık doğrudan icracı hizmet birimlerini kapsamına almak yerine, hizmet üreten Bakanlıkları koordine eden bir siyasi makamdır. Olağanüstü hal, savaş ve seferberlik durumu gibi olağanüstü yönetim biçimlerinin uygulandığı dönemlerde de il ve ilçe mülki idaresi bünyesinde örgütlenmiş, afet ve acil durum merkezleri aktif görev alacak şekilde yeniden örgütlenmelidir. Afet ve acil durum hizmetleri, eski bilinen adıyla sivil savunmanın bir genel müdürlük olarak İçişleri Bakanlığı bünyesine alınması yönetsel etkinlik ve eşgüdüm ihtiyacının karşılanması bakımından daha yerindedir. Türkiye’de ilçe kaymakamlığı bünyesindeki ilçe idare şubeleri iki temel kategoriye ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi, İçişleri Bakanlığı’nın ana hizmet birimi olan genel müdürlüklerinin ilçe müdürlükleridir. İlçe emniyet müdürlüğü/amirliği, nüfus müdürlüğü, yazı işleri müdürlüğü (mahalli idareler bürosu), ilçe jandarma komutanlığı bunlar arasındadır. Jandarma’nın konumuna ilişkin ayrıntılı değerlendirmeler yapılmış, örgütlenmesi konusunda sivilleşmesi ve emniyet teşkilatı bünyesine alınması gerektiği değerlendirilmiştir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün taşrada il müdürlüğü teşkilatı olduğuna göre, ilçede de bir ilçe müdürlüğü örgütlenmesinin olması yerinde olacaktır. Çünkü yeni ideal ilçe yönetim modelinde, ilçe ölçeğindeki yerel yönetimlerin hukukilik bakımından vesayet denetiminin etkin bir şekilde sağlanması bunu zorunlu kılmaktadır. Afet ve acil durum hizmetlerinin de ilçe sivil savunma müdürlüğü şeklinde teşkilatlanması, doğrudan kolluğa ve kamu düzenine müteallik bir faaliyetin kaymakamlık bünyesinde örgütlenmesini sağlaması bakımından yerindedir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan bir diğer ana hizmet birimi Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’dür. 28821 sayılı ve 14.11.2013 tarihli RG’de yayımlanan İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’ne göre il ve ilçe müdürlüklerinin kurulması öngörülmüş ve Yönetmeliğin 4. maddesinde söz konusu il ve ilçe müdürlüklerinin çalışma usul ve esaslarının Bakanlıkça çıkarılacak yönergeyle belirleneceği düzenlenmektedir. Yönetmelik kapsamında göçmen geri gönderme merkezi, kabul ve barınma merkezi ile insan ticareti mağdurları sığınma evi gibi birimler öngörülmektedir. AFAD Başkanlığı veya yeniden kurulması önerilen sivil savunma genel müdürlüğü

kapsamındaki mültecilerin nakli ve barınması faaliyetlerinin de Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün hizmet ve faaliyet alanına alınması yerinde olacaktır.

Birinci grupta yer alan İçişleri Bakanlığı'nın ana hizmet birimlerinin ilçe düzeyindeki örgütlenmesinden başka, ikinci grupta yer alan ilçe örgütlenmeleri ise İçişleri Bakanlığı dışındaki Bakanlık, Başkanlık veya Genel Müdürlüklerin taşra birimleridir. Söz konusu birimler çoğunlukla milli eğitim, gıda, tarım ve hayvancılık, gençlik hizmetleri ve spor müdürlüğü gibi "ilçe müdürlüğü" olarak örgütlenmektedir. Bunlardan bir kısmı ise sosyal hizmet merkezi, sosyal güvenlik merkezi müdürlüğü gibi "merkez müdürlüğü" veya orman işletme müdürlüğü gibi "işletme müdürlüğü" olarak teşkilatlanmaktadır. Bazıları ise ilçe kadastro birimi gibi "birim", karayolları, demiryolları, doğa koruma ve milli parklar şube şefliği gibi "şeflik" veya ilçe müftülüğü gibi doğrudan ilgili birimin başındakinin mesleki "unvanı" altında teşkilatlanabilmektedir. Aslında söz konusu ilçe teşkilatlarının "müdürlük" gibi standart bir isimle örgütlenmeleri, merkezi yönetimin taşra teşkilatlanmasında bir örneklik (yeknesaklık) sağlamak bakımından yerinde olacaktır.

Bazı kamu hizmet birimlerinin, teknolojik olanaklardaki gelişmeler karşısında ilçe kuruluşlarını kapatması ve merkezi olarak söz konusu hizmeti yürütecek teknolojik altyapı ve donanım kurması mümkün olabilmektedir. Örneğin pek çok ilçede Meteoroloji Bölge Müdürlüklerine bağlı olarak ilçe müdürlükleri faaliyette iken, söz konusu ilçe kuruluşları kapatılarak meteorolojik verileri görüntüleyebilen otomatik meteorolojik gözlem istasyonları kurulmuştur.

2012 tarih ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile otuz ilde Büyükşehir Belediyesi sınırlarının ilin mülki alanına genişletilmesi sonucunda, ilçelere bağlı belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve söz konusu yerleşim yerleri mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Yasa kapsamına girmeyen 51 ilde ise il özel idareleri kırsal altyapı hizmetlerini yürütecektir. İlçelerde köylere hizmet götürme birlikleri ve özel idare müdürlükleri, bu görev ve sorumlulukları yürütecektir. Bu ikili yapının ülke genelinde bir uyumsuzluk yaratması kaçınılmazdır. Elbette ki Avrupa ülkelerindeki gibi anakent alanları için özel yönetim biçimleri uygulanması, anakent yönetiminde tek başlılığın ve eşgüdümün sağlanması için yönetsel bir zorunluluk olabilir. Paris veya Londra gibi örneklerde de görüldüğü gibi büyük kent merkezleri ve mücavir alanlarını kapsayacak şekilde tek bir yerel

yönetim birimi teşkilatlanmış ve tek bir genel karar organı aracılığıyla hizmetler yürütülmektedir. Ancak özel yönetim biçimlerinin, anakent alanı ve mücavir alanı dışında, arada fiziksel boşlukları (dağ, göl, ova, vb.) bulunan pek çok yerleşim yerini (ilçe merkezleri, beldeler ve köyler) kapsayacak şekilde örgütlenmesi ve yetkilendirilmesi, Büyükşehir Belediyesi yönetim anlayışının genel ruhuna aykırı olacaktır. Esasen büyükşehir belediyesinin yalnızca anakent ve anakentleşme baskısı yaşayan mücavir alanında görev ve yetki üstlenmesi, belediyeçilik mantığına ve ruhuna uygun düşmektedir. Türkiye’de İstanbul, Kocaeli ve kıyı İzmir gibi alanlarda özel anakent yönetim biçimlerinin öngörülmesi yönetimde etkinlik ve verimlilik bakımından yararlı olacaktır. Ancak Ankara, Konya veya Bursa gibi anakent merkezi ve mücavir alanına ortalama 250-350 km yarı çapı bulunan yerleşim yerlerini kapsaması ve kapsadığı yerleşim yerlerinin (ilçelerin metropol ilçe, bağlı belde ve köylerin ise metropol mahalle) metropol olarak nitelendirilmesi kent bilim ilkelerine ve gerçeklerine aykırı düşmektedir. Bu yüzden yeni ideal modelimiz çerçevesinde ilçeler yeterli alansal ve nüfus büyüklüğüne kavuşturulacağından, her ilçe merkezinde ilçeye bağlı bucak ve köylere hizmet götürecek şekilde tüzel kişiliğe sahip “ilçe kamu hizmet birliği”nin kurulması faydalı olacaktır. Bu şubeler ilçe özel idare müdürlüğü bünyesinde faaliyette bulunacaklardır. İl Özel İdaresi, Türkiye’de 1913 yılından beri tüzel kişiliğe haiz bir yerel yönetim olarak yüz yıllık bir geçmişe ve deneyime sahiptir. Bu yüzden Türkiye’deki anakent alanlarının gelişmeleri dikkate alındığında İstanbul ve Kocaeli hariç tutulmak üzere kalan 79 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliği korunmalıdır. Diğer iki anakent alanında büyükşehir belediyesi, vilayetin mülki alanından sorumlu tek yerel yönetim olarak teşkilatlanabilir.³⁵ 79 ilden 28’inde büyükşehir belediyeleri kendi anakent ve mücavir alanındaki metropol ilçeleri kapsayacak şekilde faaliyette bulunmalıdır. Bu yapıda il özel idareleri, 79 ilde tüzel kişiliğini korumalıdır. Aynı zamanda adında geçen özel terimi yerine il yerel idareleri olarak isminin değiştirilmesi de yönetim bilimi terminolojisine daha uygun olacaktır. Bu yapı içerisinde iki ilde büyükşehir belediyesi, bütün vilayet alanında fiziksel altyapı hizmetlerini yürütecek, diğer büyükşehir belediyeleri ise yalnızca kendi anakent ve mücavir alanına giren metropol

³⁵ İstanbul ve Kocaeli dışındaki diğer anakentlere bakıldığında hiçbirisinin anakent alanı ile vilayet alanının kentleşme olgusu ve kent bilim ilkeleri çerçevesinde örtüşmediği görülmektedir.

ilçelerde fiziksel altyapı hizmetlerini üstlenecektir. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesi, anakent ve mücavir alanına giren metropol ilçelere hizmet götürecektir, kapsamı dışında kalan ve kentsel gelişme ve yayılma alanına girmeyen çevre ilçelere Ankara İl Yerel İdaresi kırsal altyapı hizmetlerini sunacaktır. İki büyük anakent dışındaki diğer büyükşehir belediyeleri de bu kapsamda değerlendirilmelidir. Dolayısıyla söz konusu illerde, il yerel idareleri ilçelerin kırsal altyapı hizmetlerini yürütecek ve aynı zamanda merkezi idare adına yatırımların yürütülmesi ve eşgüdümünü sağlayacaktır. İl yerel idareleri, ilçelerin temsilcilerinin de katılımını öngörecektir. İl yerel idareleri, ilçelerin temsilcilerinin de katılımını öngörecektir. İl yerel idaresi yapısı, yerel seçilmişler ve merkezi idare tarafından atanmışların birlikteliğini ve katılımını öngören bir örgütlenmeyi içermelidir.

Merkezi idare kuruluşlarının her ilçe düzeyinde örgütlenmesi gerekemeyebilir. Bir kere, bazı ilçeler söz konusu hizmetin gerektirdiği coğrafi bir konumda olmayabilir. Merkezi idare kuruluşları coğrafi konumu gereği yalnızca bazı ilçelerde ulaşım, gümrük, sınır kapısı ve benzeri hizmetler bakımından teşkilatlanabilir. İkinci olarak ise bazı merkezi idare kuruluşlarının yalnızca il müdürlüğü düzeyinde örgütlendiği ilçelerde kuruluşlarının bulunmadığı ifade edilebilir. Bu durumun ilçenin ekonomik koşulları ve coğrafi konumu ile ilgili olduğunu veya söz konusu il müdürlüklerinin genel olarak ilçe düzeyinde örgütlenme yoluna gitmediğini görmekteyiz. Birinci duruma örnek olarak, yalnızca bazı sınır ilçelerinde gümrük müdürlüklerinin, bazı kıyı ilçelerde ise sahil güvenlik birlik komutanlıklarının, demiryolu güzergâhında bulunan bazı ilçelerde ise devlet demiryolları istasyon şefliklerinin veya enerji santrali bulunan ilçelerde santral işletme müdürlüklerinin, sivil hava meydanı, liman ve sınır kapısı bulunan ilçelerdeki müdürlüklerin veya doğa koruma ve milli park bulunan ilçelerdeki DKMP şefliklerinin teşkilatlanması verilebilir. İkinci tip kuruluşlar ise ilçede teşkilatlanmamış olan çevre ve şehircilik, kültür ve turizm, afet ve acil durum, gümrük ve ticaret, bilim, teknoloji ve sanayi hizmetleridir. Söz konusu hizmetler için yalnızca il düzeyinde örgütlenme kurulmuştur.

Sivil hava meydanı, limanlar ve sınır kapıları bulunan yerlerin sevk ve idaresi konusunda, söz konusu yerler doğrudan kamu düzeni ile kolluk faaliyetleriyle yakından ilgili faaliyetleri kapsadığından, kaymakamların gözetimi, denetimi ve

yönetimi altında bulunmalıdır. Bilindiği gibi sivil hava meydanları ile limanlar, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın ilgili genel müdürlükleri ile sınır kapıları ve gümrük müdürlükleri ise Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın ilgili genel müdürlüğü ile ilişkilidir. Ancak söz konusu yerler, yolcu ve yük taşımacılığının yapıldığı, ülkeler arası ticaretin gerçekleştiği, asayiş ve güvenliğin sağlanması ile kaçakçılığın önlenmesi konularında doğrudan mülki idare amirlerinin görev alanına giren faaliyetlerin yürütüldüğü yerlerdir. Bu bakımdan söz konusu yerlerdeki kamu hizmet birimlerinin tamamının, il merkezinde ise merkez ilçe kaymakam yardımcısının, ilçe mülki sınırlarında ise ilçe kaymakam yardımcısının tam hiyerarşik yönetimi, gözetimi, sevk ve idaresi altında olması yerinde olacaktır. Böylece sivil hava meydanı, liman, sınır ve gümrük kapılarında mülki idare amirlerinin yönetiminde kurumsallaşma sağlanmış olacaktır. Bu sayede, ilçe sınırları içinde söz konusu kamu hizmetlerinin de ilçe kaymakamlığının görev alanına girmesi, bu hizmetler bakımından ilçe mülki idare yapısından sapmaların önlenmesi sağlanacaktır.

Türkiye'de sınır illerdeki ilçelerde kaymakamlıklar sınır makamları olarak görevlendirilmişlerdir. Sınır makamı olarak kaymakamlar, sınır bölgesinde huzur ve asayişin temini, kaçakçılık ve sınırda işlenen diğer suçların önlenmesi, sınır olayları ve anlaşmazlıklarının çözümlenmesi için ilgili mevzuat³⁶, ülkeler arası antlaşmalar ve protokoller çerçevesinde temas ve işbirliği yaparlar. Bu yapı içerisinde sınır makamı olarak kaymakama, kendi sınır bölgesi içerisinde alınması gereken tedbirler ve koordinasyonu gerektirecek hususlarda değerlendirme yapılmak üzere, hudut birlik komutanlıkları, hudut karakolları ve gümrük müdürlükleri ile mutad toplantılar yapılması, buna ilişkin olarak kaymakam başkanlığında komite oluşturulması yerinde olacaktır. Bu komisyonunun düzenli olarak toplanması ve bağlayıcı kararlar alması, kaymakamın sınır bölgesinde askeri birlikler ile gümrük teşkilatı üzerindeki koordinasyonu sağlama işlevini pekiştirecektir. Özellikle bu komisyon marifetiyle kaçakçılık ve sınırda işlenen suçlar ile kontrolsüz göçmen hareketlerinin önlenmesi için etkin tedbirler alınabilmelidir. Ayrıca Türkiye'de birinci derece sınır makamı

³⁶ 12.03.1935 tarih ve 2952 sayılı RG'de yayımlanan Hudut Teşkilatının Vazifelerine ve Gümrük Muhafaza Teşkilatının Kaçakçılığın Men ve Takibi Hususunda Mıntıklarındaki Valilerle Vazife Münasebetlerine Dair Nizamname, 21.03.1991 tarih ve 20821 sayılı RG'de yayımlanan Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Yönetmelik.

kaymakamlar, ikinci derece sınır makamı ise valilerdir. Sınır makamlarının başkanlığında heyetler oluşturularak muhatap ülke heyeti ile mutad görüşmeler (mülakat) yapılmaktadır. Sınır mülakatlarında sınır birliklerini temsilen heyete katılan subayın statüsü “hudut müşaviri”dir (Kurt ve Çöğgün, 2007: 68).

Türkiye’de AB müktesebatına uyum kapsamında, kara ve deniz sınırlarının gözetimi ile hudut kapılarının kontrolü görevlerinden sorumlu, asker olmayan profesyonel bir yapılanmanın zorunlu olduğu, uyuşturucu ve insan (göçmen) kaçakçılığı gibi suçlarla mücadelenin de bu profesyonel birimin sorumluluğunda olması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu kapsamda İçişleri Bakanlığı bünyesinde entegre sınır yönetiminin oluşturulmasına ilişkin mevzuat ve kurumsal yapının oluşturulması süreci devam etmektedir (Kurt ve Çöğgün, 2007: 78-84). Türkiye’de sınır kapıları, yolcu giriş ve çıkışının sağlandığı ve İçişleri Bakanlığı’nın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen yerlerdir. Gümrük kapısı ise gümrük bölgesine giriş ve çıkışın yapıldığı kapılardır. Türkiye’de gümrük bölgelerine giriş ve çıkış ancak gümrük kapılarından yapılabilir. Gümrük bölgesi ise denizlerde kara ve iç suları ile kıyı bölgesinde sahilden içeri doğru, karada ise gümrük hattından (siyasi sınır) içeri doğru 30 km derinliğindeki alanı kapsar. Boğazlarda Marmara Denizi, İstanbul Limanı ve gümrük işlemleri yapılan hava meydanları da gümrük bölgesi sayılır (Kurt ve Çöğgün, 2007: 26-27). Sınırdaki sınır ve gümrük kapıları haricinde, uzun kara ve deniz sınırları boyunca uyuşturucu, akaryakıt, silah ve mühimmat veya göçmen kaçakçılığının önlenmesi hususunda sivil birimlerin ne kadar etkili olabileceği tartışmalıdır. Uzun deniz ve kara sınırları boyunca, sınır güvenliğinden sorumlu Kara Kuvvetleri ve Sahil Güvenlik Komutanlığı olarak belirlenmiş olup, askeri teşkilat ve olanaklar çerçevesinde hakimiyetin daha etkin sağlanabileceği değerlendirilmelidir. Sahil Güvenlik Komutanlığı yerine Deniz Kuvvetleri Komutanlığı’nın görev alması ise daha yerinde olabilir. Sınır ve gümrük kapılarında ise güvenliğin sağlanması doğrudan sivil birimlere verilmelidir. Gümrük kaçakçılığının önlenmesi veya sınır kapılarında güvenliğin sağlanması konusunda gümrük muhafaza teşkilatı ile genel kolluk birimi olarak emniyet teşkilatının görev alması yerinde olacaktır. Bu güvenlik birimlerinin doğrudan ilçe kaymakamının hiyerarşik yönetiminde olması, kaymakamın kolluk amirliği işlevinin doğal bir sonucudur. Ayrıca kaymakamın gümrük kapısı bulunan ilçelerde, gümrük müdürlüğü

ile gümrük muhafaza teşkilatı üzerinde doğrudan hiyerarşik yönetim, gözetim ve denetiminin sağlanması, ilçe mülki yönetiminde bütünlüğün sağlanmasının zorunlu bir gereğidir. Başka bir deyişle bir mülki idare amiri (bu amir görevli kaymakam yardımcısı olabilir) doğrudan gümrük teşkilatının başı olarak görev ve işlev görmelidir. Son olarak sivil hava meydanları ve limanlarda da kaymakamların etkinliklerinin artırılması, ilçe mülki idaresinden sapmaların önlenmesinde önem taşımaktadır. Mülki idare amirleri, sınır kapıları, sivil hava meydanları ve limanlarda güvenliğin sağlanmasına yönelik olarak can ve mal emniyetinin temini, giriş ve çıkışlarla ilgili görev ve hizmetlerin düzenli ve etkili bir şekilde yürütülmesi, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve eşgüdümün gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması, kuruluşların denetlenmesi görevlerini yürütürler (Kurt ve Çöğgün, 2007: 115). 5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nın ek 1. maddesi (Ek: 29.8.1996-4178 sayılı Yasa/2. madde) kapsamında valilere verilen bu yetkinin, vali tarafından mülki idare amiri görevlendirmek suretiyle kullanılacağı düzenlenmektedir. Oysaki bu görevin otomatikman sınır kapısı, hava meydanı veya liman bulunan ilçenin kaymakamı tarafından kullanılabileceği düzenlenmeliydi. Ayrıca Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Yönetmelik³⁷ gereğince güvenlik ve güvenliği dolaylı ilgilendiren görev ve hizmetleri yürütmekle sorumludurlar. Yönetmelik kapsamına giren kuruluşların teknik nitelikteki hizmetleri ile ticari faaliyetleri dışındaki güvenlik veya güvenlikle dolaylı olarak ilişkili diğer hizmetlerinin valinin gözetim ve denetiminde olacağı düzenlenmiştir. Hangi faaliyetlerin teknik veya ticari mahiyette olacağının tespiti ve bu kapsamın belirlenmesi konusunun tartışmalı olduğu değerlendirilmelidir. Ayrıca söz konusu yönetmeliğin, hava meydanı, liman veya sınır kapısının bulunduğu ilçenin kaymakamına atıf yapması yerinde olacaktır. Tüm bu yeniden düzenlemeler, ilçe mülki idare yapısından sapmaları önlemeye dönük etkili düzenlemelerdir.

Bazı merkezi idare kuruluşlarının il veya ilçe düzeyinde örgütlenmesinin mümkün ve gerekli olmadığı görülmektedir. Örneğin Ekonomi Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, TİKA (Türkiye İşbirliği ve Kalkınma Ajansı) gibi. Bu merkezi idare kuruluşlarının bazılarının teknik olarak ülke içinde

³⁷ 14.08.1997 tarih ve 23080 sayılı RG'de yayımlanan Yönetmelik.

örgütlenmesi hizmet alanı ile ilgisi bakımından anlamsızdır. Diğerlerinin ise yürüttükleri kamusal işlevler, merkezi planlama ve uygulamayı gerektirdiğinden taşrada örgütlenme ihtiyacı bulunmamaktadır. Diğer bazı merkezi idare kuruluşları ise ülke genelinde yalnızca bölge veya il düzeyinde örgütlenmekte, hiçbir ilçede teşkilatlanmamaktadır. Vakıflar Genel Müdürlüğü, MTA gibi kuruluşlar yalnızca bölge düzeyinde örgütlenmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Ticaret Genel Müdürlüğü, AFAD Başkanlığı gibi merkezi idare kuruluşları ise yalnızca il düzeyinde örgütlenmektedir. DSİ veya Karayolları Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar ise bölge düzeyinde örgütlenmekle birlikte, bazı il veya ilçelerde şube müdürlüğü veya şeflik olarak teşkilatlanmaktadır. Devlet su işleri ve karayolları hizmet gerekleri bakımından söz konusu hizmetlerin ölçek olarak sunumu bazı ilçelerde ve etrafındaki ilçeleri de kapsayacak şekilde örgütlenmeyi zorunlu kılmaktadır. Ancak bu örgütlenmede il mülki sınır kriterine dikkat edilmesi, en azından il ölçeğinde mülki saptmayı önlemek bakımından yararlı olacaktır. Örneğin Ankara'nın Beypazarı ilçesinde örgütlenmiş karayolları şefliğinin, Ankara'nın diğer ilçelerindeki karayolları ağını da kapsamı olağandır. Ancak görev ve sorumluluk sahasının Bolu'nun ilçelerini de kapsamı, mülki yönetim yapısında saptalara neden olmaktadır. Bazı durumlarda ise il mülki sınırını koruma kuralı uygulanamaz. Örneğin Küre Dağları Milli Parklar Şefliği, milli parkın kapsadığı alan itibarıyla Kastamonu'nun Küre, Cide, Şenpazar, Azdavay ve Pınarbaşı ilçeleri ile birlikte Bartın ilinin Ulus ve Kurucuşile ilçelerini de kapsayabilir. Bu durumda milli park sahasının il mülki sınırına göre ikiye ayrılması ve ikili yönetimi öngörülemez. DSİ şube müdürlükleri de il merkezlerinde teşkilatlanmakta olup, yatırım planlaması ve inşaat yapım süreçlerinde görev almakta; inşaatı bitirilen yatırım tesislerini ilgisine göre, enerji amaçlı ise Enerji Bakanlığı'na, sulama amaçlı ise çiftçilerin kuracağı sulama kooperatiflerine işletmesini veya işletmesinin denetimini devretmektedir. Bu genel yapı içerisinde söz konusu ilçe kuruluşlarının, demiryolları, karayolları, milli parklar ve doğa koruma alanları gibi ilçe ölçeğini aşanları, elbette ki kaymakamın gözetim ve denetiminde olamayacaktır. Bu kuruluşlardan yalnızca ilçe ölçeğinde örgütlenmiş olanlarının ilçe kaymakamlığının mülki görev alanı ve hiyerarşik denetimi altına girmesi gerekmektedir. Sivil hava meydanları, liman, sınır kapıları yönetimi ile gümrük

müdürlükleri, orman işletme müdürlükleri bu kapsamda değerlendirilmelidir. Ayrıca yalnızca il düzeyinde örgütlenmiş bazı il müdürlüklerinin, örneğin Sanayi İl Müdürlüğünün veya Ticaret İl Müdürlüğünün, ilçe kaymakamlığı yazı işleri müdürlüğü bünyesinde irtibat bürolarının ve görevlilerinin olması da yürüttükleri hizmetlerin ilçe ölçeğinde planlanması ve denetimi bakımından yerinde olacaktır.

Mülki sistemde valilik ve kaymakamlık, bakanlıkların taşra örgütleri eliyle çalışan, il genel yönetimini ve ilçe genel yönetimini bu örgütler aracılığıyla gerçekleştiren yönetim örgütlenmeleridir. Bu nedenle eğer bakanlıklar taşrada örgütlenmezlerse valilik ve kaymakamlık sistemi genel yönetimi sürdürme koşullarını yitirecektir (Güler, 2011: 275-276).

Merkezi idare kuruluşlarının ilçe düzeyindeki örgütlenmelerini bu genel çerçeve içerisinde dört temel gruba ayırmak mümkün olacaktır. Birinci olarak ilçe düzeyinde örgütlenmiş olan, ancak birden fazla ilçeyi kapsayan görev ve hizmetleri yürüten, karayolları şefliği, demiryolları istasyon şefliği veya doğa koruma ve milli parklar şefliği gibi örgütlenmelerdir. Bu şefliklerin, yıllık faaliyet raporlarını kaymakamlıklara düzenli olarak göndermesi ve ilçe kaymakamlığının koordinasyona ilişkin toplantılara katılma ve toplantıda alınan kararlara uyma zorunluluğunun sağlanması yerinde olacaktır. İkinci grup kuruluşlar, uzmanlık gerektiren görev icra eden gümrük müdürlükleri, sınır kapıları yönetimi, sivil hava meydanları veya liman yönetimleri, müze müdürlükleri, enerji üretim işletme müdürlükleri, orman işletme müdürlükleri, sosyal güvenlik merkezi müdürlükleri gibi kuruluşlardır. Bunlardan enerji üretim santralleri gibi kuruluşların yalnızca işletme müdürünün ilçe kaymakamından izin alma ve işletmenin yıllık kurumsal performansının kaymakamca denetlenmesi gibi temel bir gözetim görevinin olması yeterlidir. Ancak bunun dışındaki diğer kuruluşlarının faaliyet konuları ne kadar uzmanlık gerektirse de kaymakamlık profesyonel uğraş alanı olarak, söz konusu kamusal işlevlerde kurumsal ve mesleği yeterliğini ve kapasitesini artırmak durumundadır. Üçüncü grup kuruluşlar, merkezi idare kuruluşlarının yalnızca il düzeyinde örgütlendiği, Ticaret, Sanayi, Çevre ve Şehircilik, Kültür ve Turizm İl Müdürlüklerinin ve Vakıflar Bölge Müdürlüğünün irtibat ve hizmet büroları olmalı ve ilçe kaymakamlığı yazı işleri müdürlüğü bünyesinde faaliyet yürütmelidir. Dördüncü grup kuruluşlar ise geleneksel kamu hizmetlerini yürüten kuruluşlar olmalıdır. Bu kuruluşlar,

kaymakamlığa hiyerarşik bir hukuksal bağla irtibatlı olmalı, kaymakamlığın gözetim ve denetiminde işlev görmelidir. Bu kuruluşlara ilişkin yatırım planlaması kaymakamlıklarca yapılmalı ve yatırım kararları alınması için kesinkes kaymakamlığın uygun görüşü ve teklifinin aranması zorunlu olmalıdır. Güvenlik (polis, jandarma ve sahil güvenlik), milli eğitim, sağlık, aile, sosyal politikalar ve hizmetler, diyanet, kütüphanecilik, maliye ve gelir toplama, gıda, tarım ve hayvancılık, nüfus ve vatandaşlık, gençlik ve spor, afet ve acil durum, tapu ve kadastro gibi hizmetler ilçe müdürlükleri şeklinde örgütlenmeli ve ilçe mülki idare yapısı içerisinde hizmet vermesi sağlanmalıdır.

Bu genel çerçeve değerlendirildiğinde, ilçe kaymakamlığının birinci ve dördüncü gruba giren kuruluşların en üst amiri üzerinde hiyerarşik yetkileri olması, ilçe kuruluşlarının gözetimi ve denetimini yapması, ilçe kuruluşlarının eşgüdümünü yürütmesi, yatırım planlamasını gerçekleştirmesi ilçe mülki yönetiminden sapmaların önüne geçmeyi sağlayan koşullardır. Ancak bu koşullara ilave olarak, ilçe kaymakamlığının söz konusu ilçe kuruluşlarının kendi mevzuatının uygulanması sürecinde karar alma, uygulama ve kamusal işlem yapma mekanizmalarına katılması elzemdir. Bu katılma söz konusu ilçe kuruluşlarının sekretaryalığını yaptığı ilçe komisyonlarına başkanlık yapma şeklinde ortaya çıkabileceği gibi, kaymakamlığın makam olarak da katılması biçiminde ortaya çıkabilir. İlçe trafik komisyonu, tüketici hakem heyeti, asayiş komisyonu gibi komisyonlar, söz konusu ilçe kuruluşlarının görev alanlarına taalluk eder ve bu anlamıyla söz konusu kurullarda kaymakamın başkanlık yapması, ilgili ilçe kuruluşlarının görev alanlarına ilişkin mülki bir bütünlük sağlar. Ayrıca kaymakamlık makam olarak da ilçe kuruluşlarının iç işleyişi ve hizmet üretme sürecindeki mekanizmalarda bizzat yetkili kılınmıştır ve bu yetkili kılınma çerçevesi veya yelpazesi genişletilmelidir. Örneğin Maliye Bakanlığı bünyesinde harcama ve gelir toplama işlevine ilişkin olarak, 1961 tarih ve 213 sayılı Vergi Usul Yasası'nda kaymakam vergi yasalarının uygulanmasında ilgili memur ve komisyonlara yardımda bulunma, takdir komisyonuna mesleki kuruluşlarca üye seçilememesi halinde bu üyeleri seçme gibi yüzeysel görevlere sahip olup, bu yetki hizmetin işleyişine ilişkin değildir. 6183 sayılı ve 1953 tarihli Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Yasa uyarınca alacaklı kamu idaresinin talebi üzerine ihtiyati haciz kararı verme ve tahsil dairelerince düzenlenen haciz varakalarını

onaylama yetkisi kaymakamdadır. 2011 tarih ve 659 sayılı Kamu İdarelerinde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesi Hakkındaki KHK kapsamında, belli bir tutara kadar olan devlet alacaklarının dava ve icra yoluyla takibinden vazgeçilmesi yetkisinin mülki amirliklere devri düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında ilçe kaymakamının ilçe kuruluşlarının mal ve hizmet alımlarındaki ihale onay yetkilisi olma ve diğer harcama ve ödemelerinde ise muhasebe yetkilisi olması hususunda kaymakamın yetki alanını daraltan düzenlemeler yapılmıştır. Bu nedenle söz konusu Yasa'nın kaymakama, 1050 sayılı Genel Muhasebe Yasası'nda olduğu gibi, belli bir tutarı geçen ve devlet hazinesi adına tahakkuk eden harcamaları tasdik etme, ita amiri sıfatıyla ödeme emirlerini imzalama konusunda inisiyatif vermesi yararlı olacaktır. Yine 2886 sayılı Devlet İhale Yasası'na göre ilçe kuruluşları adına ihale işlemi onayı verme, ihale komisyonu oluşturma, ihale sonucunda idare adına sözleşme imzalama yetkileri münhasıran ilçe kaymakamına ait olmalıdır. Yine 4734 sayılı Kamu İhale Yasası kapsamında da aynı yetkiler ilçe kaymakamınca üstlenilmelidir. Milli emlak hizmetleri bakımından da hazine adına kayıtlı taşınmaz satış, kiralama ve irtifak hakkı tesis edilmesi süreçlerinde ilçe kaymakamlığının inisiyatif kullanması da bu kapsamda değerlendirilmelidir. Görüldüğü gibi maliye ve gelir toplama işlevi, kamusal bir faaliyet olarak ilçe ölçeğinde, ilçe kaymakamlığının mekanizmayı işleten çarkın bir dişlisi olarak yer aldığı bir konuma sahip olduğu kamusal bir hizmet faaliyeti olarak değerlendirilmelidir. Bu örneğin yukarıda ifade edilen diğer merkezi idare kuruluşlarının ilçe hizmet birimleri için de geçerli olması sağlanmazsa, ilçe ölçeğinde mülki idarenin veya ilçe genel yönetiminin bütünlüğünün sağlanması mümkün olmaz. Dolayısıyla eğitim, sağlık, gıda, tarım ve hayvancılık hizmetleri gibi geleneksel ve ana kamusal işlevler bakımından da aynı durum geçerli olmalıdır. Ancak son dönemde siyasi iradenin ilçe yönetiminde ortaya koyduğu eğilim, söz konusu anlayışa zıt bir şekilde, ilçe genel idaresindeki bütünlüğü zedeler niteliktedir. Örneğin 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu³⁸ ile kaymakamın ilçe kamu kuruluşları için var olan ita amirliği ve harcama yetkilisi yetkileri sona ermiş, kamu kuruluşlarının yöneticilerine

³⁸ 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı RG'de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası.

devredilmiştir. Kaymakam, yalnızca kaymakamlık hizmet birimlerinin (yazı işleri müdürlüğü, nüfus müdürlüğü), ilçe özel idare müdürlüğü ile mal müdürlüğünün harcamaları ve ödemeleri için harcama yetkilisi olarak işlev görmeye başlamıştır. Burada, ilçe kamu kuruluşlarında çalışan kamu görevlilerinin maaşının bile ödenmesine kadar, elbette ki her harcamanın kaymakam onayında olması, kaymakamlık için bir iş yükü oluşturacağı gibi, işlemlerin uzaması ve ilçe yönetiminde bir hantallık sorununu doğuracağı açıktır. Ancak, ilçe kamu kuruluşlarının yaptığı ödeme ve harcamaların kaymakam onayına tabi olması, onların faaliyetlerinin denetim ve gözetim altında tutulmasını sağlamak bakımından önem taşımaktaydı. Ayrıca ilçe kamu kuruluşlarının demirbaş alımı, taşınmazlarının bakım ve onarımı gibi ihale yöntemi ile harcama yapılmasını gerektiren durumlarda, ihale sürecinde serbest rekabetin oluşup oluşmadığı ve ihale bedelinin yerinde olup olmadığını denetlemek ve bu anlamda yolsuzlukla mücadelede önleyici bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktaydı. Bu durumda ilçe kaymakamı, ilçedeki kamu kuruluşlarının önemli harcamaları ile uyguladığı ihaleleri, dönemsel olarak denetleyerek olumsuzlukları tespit edebilecektir. Bu denetimin, ilçe kamu kuruluşlarının faaliyetleri sırasında, mekanizma içerisinde kaymakamın da yer almasıyla daha etkin olabileceği değerlendirilmelidir. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasası'nın, kamu kuruluşlarının harcamalarının tek elden ve kaymakamlık vasıtasıyla yürütülmesi uygulamasını kaldırması nedeniyle, ilçe genel yönetiminde ilçe kuruluşları üzerinde kaymakamın gözetiminin azalması sonucu ortaya çıkmaktadır.

İl İdaresi Yasası'na göre, “İlçe idare şube başkanları, kendi şubelerini ilgilendiren kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarıyla kendi dairelerine tevdi edilmiş olan görevlerin sürat ve intizam dâhilinde görülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur. Kaymakam tarafından verilen emirleri yerine getirmek ve tevdi edilen işler hakkında gereken tetkikleri yaparak mütalaalarını zamanında bildirmek ve istenilen her türlü malumatı vermekle mükelleftirler.” Görüldüğü gibi yasanın temel mantığı, merkezi idare kuruluşlarının ilçe birimlerinin doğrudan kaymakama bağlı olarak faaliyette bulunmasıdır. Ancak son dönemde kurulan ve teşkilatlanan bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının bu temel ilkenin dışına çıkma eğiliminde olduğunu görmekteyiz. Bakanlıkların kuruluşuna

ilişkin düzenlemeler yasa veya yasa gücünde kararnameler olduğundan, her yeni düzenlemenin bir önceki yasa olan İl İdaresi Yasası'nın söz konusu hükmünü devre dışı bıraktığını ifade edebiliriz.

Merkezi idare kuruluşlarının ilçe birimlerinin il ile olan haberleşme ve yazışmalarının kaymakamlık vasıtasıyla yapılması ilçe mülki idare yapısında bütünlüğü sağlayan ve sapmaları önleyen bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. İl İdaresi Yasası sadece ilçe idare şubelerinin değil, yerel yönetimlerin de aynı kapsamda kaymakamlık aracılığıyla yazışmasını öngörmektedir. Buna göre ilgili yasanın hükmü, "İlçe çevresindeki belediyelerin başkanları ile köy muhtarları kendi idarelerinin iş ve ihtiyaçları ile ilgili yazışmalarını kaymakamlık vasıtasıyla yaparlar" şeklindeydi. Ancak 5393 sayılı ve 2005 tarihli Belediye Kanunu kapsamında belediyeler bakımından bu zorunluluk ortadan kalkmıştır. Bu zorunluluğun tekrar getirilmesi ilçe kaymakamlığının, belediyeler üzerinde bir vesayet otoritesi olarak değerlendirilmemeli, ilçe ölçeğinde yerel yönetimlerle birlikte bir bütün olarak ilçe idaresinin iş ve işlemlerinin tek elden yürütülmesi ve takibinin, ilçe idaresinin eşgüdümlü ve bütüncül bir anlayışla işleyişini sağlayacağı değerlendirilmelidir.

İlçe genel yönetiminde bütünlüğün sağlanması konusuna başka bir pencereden bakış, hükümetin 2003 tarihindeki kamu yönetimi temel kanunu girişimi olmuştur. Bu girişim, bir tüzel kişilik olarak il özel idaresinin merkezi idarenin pek çok kuruluşunun işlevlerini üstlenmesini veya bu kuruluşların taşrada lağvedilerek il özel idareleri çatısı altına alınmasını kapsamaktaydı. Türkiye'de Yedinci Kalkınma Planı (1996-2000) ile altyapı hizmetlerinin il temelinde yerel yönetimlerce sağlanması, ancak olanak ve kaynakların ortak kullanılması amacıyla bölgesel düzeyde yerel yönetim birlikleri oluşturulması öngörülmektedir. Ayrıca 2003 tarihli Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı, kamu yönetimi alanında neoliberalleşme sürecinin yasal ve yönetsel bir zeminde sağlamlaştırılması çabası olmanın yanında, bölgesel kuruluşlar açısından kapatılmalarının açık bir şekilde ifade edildiği bir yasa girişimi olmuştur. Yasa tasarısında taşrada örgütlenecek olan bakanlıklar milli savunma, adalet, maliye, içişleri, milli eğitim ve çalışma ve sosyal güvenlik bakanlıkları olmak üzere altı

bakanlık öngörülmüştür.³⁹ Sağlık, tarım, ulaştırma, kültür, turizm, gençlik ve spor, aile ve sosyal politikalar gibi hizmet kapsamı çok geniş olan bakanlıkların ise taşrada örgütlenmemesi düzenlenmişti. Söz konusu bakanlıkların bölge, il ve ilçe örgütleri il özel idarelerine devredilmişti. Bu değişiklikle istenilen, kamu hizmetlerini “devlet hizmeti” olmaktan çıkarıp yerel yönetimlere devretmek ve “yerel yönetim hukuku” kapsamında görülmesini sağlamaktır. Zira merkezi yönetim için faaliyet ilkesi “harcamaya (gereksinmeye) göre gelir yaratmaktır. Oysa yerel yönetimlerde çalışma ilkesi gelire göre harcama yapmaktır. Devletin vergi toplama ve para basma şeklinde kaynak yaratma iradesi ve gücü bulunmaktadır. Yerel yönetimlerse böyle bir güce sahip olmadığından harcamalarını gelirine göre yapmak zorunda kalacaklardır. Dolayısıyla siyasal iktidarların, yerelleşme eğilimi ile sosyal devlet olmak yükünden kurutulmak ve mali disiplin politikasıyla güdülen borç ödemelerini güvence altına almak amacını taşıdıkları da iddia edilebilir (Güler, 2011: 277). Bir görüşe göre, mülki idare yapısından saparak bölgeselleşme, 1980’lerden sonraki neoliberal dışa açılma sürecinde sermayeye yeni alanlar açılması için altyapı ve diğer kamusal hizmet alanlarında özelleştirme ve yerelleşme eğilimiyle birlikte mevcut bölgesel örgütlerin işlevlerinin değişmesi veya kaldırılarak yerel yönetimlere devri, yeni bölgesel örgütler oluşturma etkilerini ortaya çıkarmıştır. 2000’li yıllarda hem eski bölgesel kuruluşların kapatılmak istenmesi hem de yeni bölgesel örgütlenmelerin ortaya çıkması şeklinde ortaya çıkan çelişkili durumun, küresel kapitalizmle “ayağa takılan” önceki sermaye birikim sürecine ait kurumsal dünyanın eritilerek yerine yenisinin oluşturulmasının sancıları şeklinde anlaşılmasını mümkün kılmaktadır (Özdiñ, 2009: 21).

2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu adı altında hazırlanan yasa tasarısı yasalaşsaydı, 1950’li yıllardan beri kamu yönetimi alanındaki bölgeselleşme ve uzmanlaşma süreci farklı bir mecraya kayacaktı (Özdiñ, 2009: 1-2). Bölgeselleşme bakanlıklar, onlara bağlı ya da ilgili kamu kuruluşlarının bir kısmının hizmet alanlarının gereklerine göre mülki idare bölümlemesinin dışında bölgesel düzeyde örgütlenmesini, il veya ilçe kuruluşlarının da doğrudan bölge teşkilatlanmasının gözetim ve denetiminde olmasını ifade eder. Ayrıca bu

³⁹ Tasarı’nın orijinal metninde taşrada teşkilatlanan bakanlık sayısı beş iken, sonradan milli eğitim bakanlığı altıncı bakanlık olarak eklenmiştir.

kuruluşlara dair tartışmanın bir diğer boyutu da mülki idarenin temel il, ilçe ve bucak şeklindeki bölümlenmesinin içine dahil edilmemeleri, taşra kuruluşlarının birden fazla ilçeyi ve hatta bazen de farklı illere bağlı ilçeleri kapsaması gibi mülki idare sistemini etkisizleştiren uygulamalardır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı, yerinden yönetimin güçlendirilmesine vurgu yapmış ve Bakanlık sayısını 15 olarak belirleyip, bunlardan yalnızca 6 tanesinin taşra teşkilatının korunmasını öngörmüştür. Diğer 9 bakanlığın taşra teşkilatlarının ise il özel idarelerine devredilmesi öngörülmüştür. Bu yöntem, her ne kadar yerel yönetim olarak il özel idarelerini etkinleştirse de, sonuçta merkezi idarenin taşra kuruluşlarını mülki idare bölümlenmesi olarak vilayetin ve daha alt bölümler olarak ilçeler çerçevesine almaktaydı. İlçe kaymakamlarının, il özel idaresinin ilçedeki hizmetlerinin yürütülmesinden ilçe ölçeğinde sorumlu olduğu değerlendirildiğinde, tasarının öngördüğü yapının en azından bir mülki bölüm olarak ilçe düzeyinde ilçe özel idare müdürlüğü çatısı altında sürdürülmesi sonucunu doğuracağı açıktır. Ancak ilçe kaymakamının il özel idare yapısı içindeki konumu doğru ve yerinde bir şekilde anlamlandırılmazsa söz konusu Tasarı'nın ilçe kaymakamlarını devre dışı bırakan bir tablo ortaya çıkaracağı da bilinmelidir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT), bakanlıkların önemli bir çoğunluğuna taşrada örgütlenme yasağı getirmekteydi. Kapsam dışında kalacak bakanlıkların milli savunma, içişleri, adalet, çalışma ve sosyal güvenlik ve sonradan eklenmiş şekilde milli eğitim olduğu görülmektedir. Milli Savunma Bakanlığı askeri yönetim, Adalet Bakanlığı ise adliye yönetimiyle ilgili olduğundan zaten il ve ilçe mülki yönetim yapısı kapsamında değerlendirilemez. İçişleri Bakanlığı'nın taşra örgütü ise valilik-kaymakamlık ana bünyesinde örgütlü olduğundan kapsam dışında tutulmasının bir anlamı yoktur. Bu durumda şayet taşra örgütlenmesi ve işlevleri il özel idaresine devredilen diğer kamusal işlevlerin il ve ilçe mülki yönetim yapısı kapsamı dışına çıkacağı açıktır. Tasarı, mülki yönetimi tarım, eğitim, sağlık, bayındırlık ve benzeri işleri göremez hale getirecek ve mülki yönetimin içini boşaltacaktı. Ayrıca ilçe idare şube başkanlıkları da ortadan kalkacağından idare kurulları da üyesiz bırakılarak işlevsizleştirilecekti. Yönetimsel araçları ve örgütü olmayan mülki yönetim yapısından, il ve ilçelerde “genel yönetimi” sürdürmesi beklenemez. Bu halde, kaymakamlıkların da “genel temsil” ve “genel gözetim”

birimine dönüştürülmesi gerekecekti (Güler, 2011: 276). Tasarı, il özel idaresinin ilçe örgütlenmesinin başının kaymakam olduğu ve kaymakamın il özel idaresinin karar ve uygulama sürecine katılabildiği bir mekanizma öngörerek yumuşatılabilirdi. Ancak bu haliyle bile ilçe mülki yönetim yapısı bakımından önemli bir sapma oluşturacağı gerçeğini değiştirmezdi.

7.2. İLÇENİN TÜZEL KİŞİLİK KAZANMASI TARTIŞMASI

İlçenin tüzel kişilik kazanması ve ilçe ölçeğinde bir yerel yönetim kurulması öteden beri yönetim bilimi yazınında tartışılan bir konudur. İlçe ölçeğinde yürütülmesi mümkün olan kamu hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesi için parasal kaynağın ve finansmanın yerelde karşılanması önem taşımaktadır. Yine ilçe ölçeğinde bütçe olanaklarına ve teknik personel kadrosuna sahip bir yerel yönetim, kamu yatırımlarının ilçe düzeyinde gerçekleştirilmesini sağlama, yerel nitelikli kamu hizmetlerini yürütme sürecinde aktif rol oynayabilir. Bu tip bir yerel yönetim örgütlenmesi, Alman ilçe yönetiminde olduğu gibi yerel demokrasi ve katılımın gerçekleştirilmesine de önemli katkılarda bulunacaktır. Alman ilçe'si bu anlamda yalnızca yerel demokrasinin bir gereği olarak doğmamıştır. Aynı zamanda bu durum, belediye ölçeğinde veya düzeyinde yürütülmesi mümkün ve verimli olmayan yerel hizmetlerin, ölçek ekonomisinin bir sonucu olarak bir tür üst çatı olarak örgütlenmiş belediyeler birliği gibi işlev gören ilçe'ler vasıtasıyla yürütülmesini zorunlu kılmıştır. Alman ilçe'sinin seçilmiş bir meclisinin olması ve bu meclisin belli bir süre ile sınırlı olarak bir profesyonel yönetici ataması, söz konusu taşra yönetim modelinde yerel katılım ve demokrasi ile etkinlik ve verimlilik ilkelerini ne kadar uyumlaştırabildiklerinin göstergesidir.

Türkiye'de ilin bir yerel yönetim olarak tüzel kişilik kazanmasının geçmişi 1913 tarihli İdare-i Umumiyyeyi Vilayet Kanunu Muvakkatı'na kadar dayanmaktadır. Vilayet Umumi Meclisi adıyla, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinde düzenlenen bu meclisler, vilayet düzeyinde sadece yerel temsilcilerden oluşan ve vilayet halkının istek ve sorunlarının vilayetin yöneticilerine aktarıldığı, sadece danışma görevi yürüten bir organdı (Ortaylı, 2000: 89). 1913 tarihli Vilayet Geçici Kanunu ile bu meclisler, il özel idaresi adı verilen bir tüzel kişiliğin organına dönüştürüldüler. Türkiye'nin idare tarihine bakıldığında, yüzyılı aşkın tüzel kişilik geçmişi olan bu

yerel yönetimin günümüzde bile örgütlenme, görev ve yetkileri ile mali yapısı ve gelir kaynakları konusunda önemli sorun ve darboğazlar ile karşı karşıya kaldığı bilinmektedir. Öyle ki Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 2005 yılında ilga edilerek, il özel idarelerine devrinin ardından il özel idareleri, köy hizmetleri personelinin ücretlerinin ödenmesinde bile Maliye Bakanlığı'nın düzenli mali desteğine bağımlı kalmışlardır. Türkiye'de ilçenin tüzel kişilik kazanması tartışması bağlamında önemsenmesi gereken bir husus, merkezi idarenin bir taşra düzeyi olarak teşkilatlanmış olan nahiye yönetiminin tarihsel geçmişinde tüzel kişilik kazanma ve yerel yönetime dönüştürülme yönünde somut girişimlerde bulunulmasıdır. Yani Türkiye'nin taşra yönetim tarihine bakıldığında ilginç bir şekilde ilçe'nin değil, nahiye'nin tüzel kişilik kazanması ve yerel yönetime dönüştürülmesine dönük çaba ve girişimlere rastlanmaktadır. Türkiye'de merkeziyetçi anlayışa karşı Batı'nın dayatmaları veya kendi iç dinamikleri (toplumsal tabandan gelen talepler veya yerel toplulukların talepleri) ile tarihsel olarak da gündeme gelmiş olan nahiyelerin karar ve yürütme organlarının seçimle belirlenmesine dönük çabaları ortaya konmuştu. Yani Türkiye'de yerelin tüzel kişilik kazanması deneyimi kaza veya ilçe olarak değil, nahiye olarak gündeme gelmiş ve vurgulanmıştır.

İl gibi geniş ölçekli bir yerel yönetimin bile mali, örgütsel ve yapısal sorunlar yaşadığı Türkiye'de ilçe düzeyinin daha alt düzeyi olarak nahiye ölçeğinde tüzel kişilik kazanma girişimleri oldukça anlamlı ve incelenmeye değerdir. Köylerin ve köy altı yerleşim yerlerinin (kısaca kırsal alanın) bir kasaba merkezinde bir araya gelerek seçimle gelmiş bir yürütme ve karar organı vasıtasıyla yerel hizmetleri yürütme çabalarının ilki 1876 tarihli İdareyi Nevahi Nizamnamesi'ne, ikincisi ise 1921 Anayasası olan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na dayanmaktaydı. Her iki girişimin de kısa süreli olarak uygulanmaya çalışıldığı, hatta uygulandıkları birkaç yıllık dönemde bile ülkenin yalnızca belli bölgelerinde gerçekleştirilebildiği görülmektedir. Birinci girişimin Batı ülkelerinin bir dış zorlaması; diğerinin ise merkezin ceberut ve baskıcı yönetimine karşı Anadolu kırsalı ve köylüsünün toplumsal taleplerine I. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerininin tercümanlık yapmasının bir sonucu olarak ortaya çıktığı ifade edilebilir.

Türkiye'de temel hizmet birimi il'dir. Ayrıca günümüzde il sayısının 81'e çıktığı değerlendirildiğinde, il sınırlarının yeniden belirlenmesi ve az sayıda ilçesi

bulunan illerin fiziksel alanlarının genişletilmesiyle ülke genelinde temel kamu hizmetlerinin il düzeyinde yürütülmesi için yeterli fiziksel alana sahip olacakları değerlendirilebilir. Belki önemli ölçüde anakentleşme baskısı ile karşı karşıya kalmış İstanbul ve Kocaeli illeri için mülki il sınırlarını kapsayacak şekilde büyükşehir belediyeleri, “ilin genelinde tek yerel yönetim kuruluşu” olarak öngörülebilir. Batı Avrupa’da Londra veya Paris’te bunun örneklerini görmek mümkündür. Ancak Türkiye’de sınırlarının genelinde anakentleşme baskısı yaşamayan ve kırsal alana sahip olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğini muhafaza etmesi, yerel demokrasi ve yerinden yönetim anlayışının bir gereği olarak görülmelidir. İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı bir yapıda, büyükşehir belediyesinin görev alanı dışında kalan hizmet alanlarında merkezi idarenin il ve ilçe müdürlükleri sorumluluk üstlenecektir.

İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmadığı iller açısından duruma bakıldığında bile, il özel idareleri merkezi idare kuruluşlarının yerel yüklenicisi veya emanet sandığı gibi işlev görmektedir ve hala merkezi idare kuruluşlarının il ve ilçe müdürlüklerinin varlıklarını sürdürmesi de oldukça irrasyonel bir taşra yönetim yapısı ortaya koymaktadır. Zira Başkent’in merkezi idare kuruluşlarının tamamının il ve ilçe düzeyinde müstakil müdürlük olarak teşkilatlanması, hantal bir merkeziyetçi yapıyı doğurmaktadır. Bunun yerine merkezi idarenin bazı kuruluşlarının il düzeyinde il özel idaresi altında, ilçe düzeyinde ise ilçe özel idare müdürlüğü bünyesinde şube müdürlüklerine dönüştürülmesi etkinlik ve verimlilik ilkelerinin gerçekleştirilmesi bakımından yararlıdır. Örneğin gençlik ve spor, kültür ve turizm, aile ve sosyal hizmetler il özel idareleri bünyesinde teşkilatlanabilecek olan, bakanlıklarının ise merkezi idare bünyesinde (herhangi bir bakanlık çerçevesinde) genel müdürlük olarak öngörülebileceği kamusal işlevlerdir. Bu genel müdürlükler, il özel idarelerinin yürüteceği hizmetler için politika belirleme, planlama ve denetleme işlevleriyle sınırlı olarak faaliyette bulunmalıdır. Bu hizmetler için, il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden zorunlu pay ayrılması, planlama ve denetim faaliyetinin ise yine bağlı oldukları Bakanlıkça yapılması söz konusu hizmetlerin işleyişini olumlu etkileyecektir. Hatta milli eğitim, sağlık gibi hizmetler için de aynı durum öngörülebilir. Örneğin Milli Eğitim Bakanlığı yalnızca öğretmen ve eğitim yöneticilerinin istihdamı, ataması, yer değiştirmesi ve özlük haklarına ilişkin olarak

inisiyatif kullanmalı, ikinci olarak da eğitim-öğretim politikası ve müfredatı belirleme ve planlama yapma ile denetleme işlevine sahip olmalıdır. Bunun dışındaki bütün işlevleri il özel idarelerine devredilebilmelidir. Elbette ki bu değerlendirme araştırmanın konusunu doğrudan ilgilendirmemekle beraber, bazı merkezi idare kuruluşlarının il ve ilçe teşkilatlarının kaldırılarak il özel idarelerine devrinin gerekliliğine ilişkin bir tartışmaya vurgu yapmak bakımından yararlıdır. Nitekim 2003 yılında TBMM gündemine getirilen ancak yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı bu gereksinime vurgu yapmaktaydı. Bu vurgulama yeni ideal ilçe yönetim modelinde öngörülmemekle beraber, farklı bir bakış açısını ortaya koymak bakımından önemlidir. Aslında bu tarz bir yapı, ilçe düzeyinde değil bir bütün olarak merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde ve il ölçeğindeki yönetim teşkilatlanmasında radikal bir değişimi ifade etmektedir. Bu anlamda ilçe ölçeğinde ortaya konan yeni ideal modelimizin sınırlarını ve kapsamını aşan bir alternatif model önerisi sunmaktadır. Ancak taşra yönetiminde oldukça ufuk açıcı bir alternatif taşra yönetim modeli olarak değerlendirmeye değerdir.

Yerel yönetim modellerine ilişkin öneriler değerlendirilirken, yerel özerkliği esas alan iki temel model olduğu savlanmaktadır. Birinci alternatif, “hizmetlerin yerel yönetimlere devri”, ikinci alternatif ise “merkezden hükümet edilir, yerinden yönetilir” ilkesidir. Birinci alternatifte, klasik devlet yönetimindeki adalet, güvenlik, askerlik (savunma) gibi işlevlerin merkezce görülmesi, yerel düzeydeki hizmetlerin ise kentlerde belediyelerce, kırsalda ise köyler, demokratik yerel yönetimler olarak il ve ilçelerce yürütülmesidir. Köyün yapamadığı hizmetlerin ilçe yerel yönetimlerince üstlenilmesi öngörülmektedir. Bu alternatifte merkezin hiçbir şekilde herhangi bir taşra teşkilatlanması öngörülmemektedir. İkinci alternatifte ise merkezi yönetimin işlevi ülke yüzeyinde politika üretmek, hedef ve ilkeleri belirlemek, planlamak ve denetlemektir. Yerel hizmetlerin yerel meclislere sahip yerel yönetimlerce görülmesi, ancak merkezi yönetimin taşradaki ajanları eliyle denetimin olması gerekliliği ifade edilmektedir. Vali ve kaymakamları, yönlendirici ve denetleyici olarak sistemde tutan bu modelde de, yerel ölçekli tüm hizmetlerin yerel yönetimlerce planlanması, programlanması ve yürütülmesi öngörülmektedir (Tamer, 1992: 137-144).

İlçenin tüzel kişilik kazanması başlığı altında, öncelikli olarak ilçe düzeyinde kaymakamın “yerel yönetim yürütme” işlevinde mevzuatta ve uygulamada yaşanan

sorunların ortaya konması gerekmektedir. Kaymakamın yerel yönetim yürütme işlevini iki ana başlıkta değerlendirmek mümkündür. Birinci ana başlık kapsamında, bilindiği üzere ilçe kaymakamı, il özel idaresinin ilçedeki temsilcisi ve ilçe özel idare teşkilatının başı olarak, il özel idaresinin ilçedeki hizmetlerinin yürütülmesinden yetkili ve sorumludur. Ancak bu sorumluluğunun çerçevesi ortaya konduktan sonra, il özel idaresi yapısını koruyarak, ilçe yönetiminin bu yapıya nasıl dahil edilebileceğinin kurumsal ve yönetsel mekanizmaları geliştirilmelidir. İkinci ana başlık ise ilçe kaymakamının başı olduğu, ilçe düzeyinde kırsal altyapı hizmetlerini yürüten Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin yasal durumu ve uygulamada yaşanan sorunların tespiti. Bu birliklerin örgütsel ve mali kapasitesi ile işlev ve görev alanının durumunun ne kadar yeterli olduğu bu sorunların tespitinde cevaplandırılması gereken sorular olacaktır. Köye yönelik fiziki altyapı hizmetlerini sunan, ilçe ölçeğindeki köylerin birleşimi ile oluşan, köy muhtarlarının Birlik Meclisi adıyla genel karar organı olduğu bu yapının değerlendirilmesi, ilçe özel idaresinin kurulması tartışmalarında somut uygulama örneği ve deneme olarak önemli bir dayanak oluşturacaktır.

Birinci ana başlık etrafında konuyu değerlendirdiğimizde, ilçe kaymakamının il özel idaresi ile olan ilişkileri ile ilçe özel idare teşkilatının durumu değerlendirilmelidir. Bunun için öncelikle il özel idaresinin yasal çerçevesi belirlenmelidir. 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Yasası ile yeniden düzenlenmiş, yüz yıllık tarihsel geçmişe ve tecrübeye sahip olan, alansal nitelik taşıyan bir yerel yönetim olarak İl Özel İdaresi, Anayasa'nın 127. maddesinde ifadesini bulan ilin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş bir tüzel kişiliktir. Anayasanın bu düzenlemesi, Türkiye'de il özel idaresine genel yetki veya genellik ilkesi olarak adlandırılan bir fonksiyon yüklemektedir. Ancak Yasa'nın 6. maddesinde görevleri, sayma yöntemi ile mülki ve belediye sınırları esas alınarak yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca Yasa'nın 7. maddesinin a fıkrasıyla, "kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için" her türlü faaliyette bulunma yetkisi tanınmaktadır. Bu durum il özel idaresi için genel yetki ilkesi ile liste ilkesinin geçerli olduğunu göstermektedir (Ökmen ve Parlak, 2008: 137). Oysaki belediyeler için getirilmiş olan, "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak yetkisine

ve kanunlarla başka bir kamu kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapma ve yaptırmak” görevi, Anayasa Mahkemesi’nin kararı üzerine iptal edilmiştir. Görüldüğü gibi yasal mevzuata göre genel yetki ilkesinden yararlanma bakımından il özel idareleri belediyelere göre öncelikli kılınmıştır (Öner, 2006: 79-80).

Yasa’da liste yöntemi ile sıralanan görev ve yetkiler, mülki ve il belediyesi sınırları içerisinde olmak üzere iki gruba ayrılmıştır. İl belediyesi sınırları içerisinde eğitim (arsa temini, yapım, bakım ve onarım), coğrafi ve kent bilgileri (çevre düzeni planı, bayındırlık, iskan, toprağın korunması), ekonomik kalkınma (yoksullara mikro kredi vermek, tarım, sanayi, ticarete ilişkin hizmetler), sağlık ve sosyo-kültürel hizmetler (gençlik ve spor, kültür, sanat, turizm, sağlık, yaşlı, kadın, çocuk, özürlü ve düşkünlere yönelik hizmetler) sıralanabilir. İl belediyesi sınırları dışında imar, yol, su ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri, çevre, katı atık, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçeler, sosyo-kültürel hizmetler olarak gençlik, spor, kültür ve turizm hizmetleri, kolluk ve sivil savunma hizmetleri olarak trafik, acil yardım ve kurtarma, acil durum planları (yangın, deprem gibi doğal afetlerden korunma amacıyla plan yapmak, ekip ve donanımı hazırlamak) olarak özetlenebilir. Bu görevlerine ilave olarak görev alanına girmeyen ancak başka bir kurumun da görev alanına girmemiş olan konularda il halkının ihtiyaçlarını da karşılama sorumluluğuna sahiptir. Yasa’nın 7. maddesi de dikkate alındığında, il özel idareleri, merkezi idare kuruluşlarının finansal kaynağını aktardığı ve görev alanına giren hizmetlerde sorumluluk üstlenmektedir. Görüldüğü gibi, 5302 sayılı Yasa çerçevesinde, il özel idarelerinin görevlerine iki şekilde yaklaşmak mümkündür. Buna göre, ilk olarak, mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla gençlik, spor, tarım, kültür, sosyal hizmetler,⁴⁰ bayındırlık ve iskan hizmetleri, çevre, imar, yol, su, kanalizasyon hizmetleri yer almaktadır. İkinci olarak, il özel idarelerinin, bakanlıklar ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarının kendi bütçelerinden il sınırları içinde yürütecekleri hizmetler için, yani genel idare hizmetleri için ayırdıkları ödeneklerin kullanımı görevi bulunmaktadır. Bu ikinci işlevi ile il özel idareleri, bir tür

⁴⁰ 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (RG: 8.6.2011 tarih ve 27958 mükerrer sayılı) ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kapatılarak, taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları ile bu kuruluşların personelinin, tüm varlıklarının üç yıl içinde il özel idarelerine devredileceği hükme bağlanmıştır.

merkezden yönetim işlevi yerine getirmektedir. Ancak merkezi idare tarafından aktarılan ödeneklerin tahsis amacı dışında kullanılamaması, yılı içinde harcanamaması halinde ilgili bakanın onayı ile aynı amaçla veya başka bir amaçla kullanılmak üzere başka bir il özel idaresine aktarılması olanağının bulunması nedeniyle, kaynak dağıtımında il özel idaresinin etkisinin bulunmadığı, bu görevler itibariyle il özel idaresinin merkezi yönetimin yerel kamu hizmeti yükleniciliğini, bir başka deyişle “taşeronluğunu” yaptığı görülmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 84).

5302 sayılı Kanun’da yer alan vesayet yetkileri, meclis kararlarının kesinleşmesi, meclisin bilgi edinme ve denetim yolları, meclis üyeliğinin sona ermesi, meclisin feshi, görevden uzaklaştırma, norm kadro ve personel istihdamı, denetimin kapsamı ve türleri, faaliyet raporu, hizmetlerde aksama, borçlanma, bütçe içi işletme kurulması, yurt dışı ilişkileri başlıkları altında sıralanmıştır. Söz konusu vesayet yetkileri içerisinde vali’nin önemli bir fonksiyon üstlendiği görülmektedir. Ancak vali, bu vesayet yetkilerini il özel idaresinin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organı olarak değil, merkezi yönetimin ajanı olarak kullanmaktadır. Benzer bir durum köylere hizmet götürme birlikleri için de geçerlidir. 28.4.2007 tarih ve 26506 sayılı RG’de yayımlanan K.H.G.B. İhale Yönetmeliği’nde (m.36), mülki idare amirlerinin başkanlığında toplanan birlik encümenlerinin ihaleye ilişkin kararlarının, aynı mülki amirlerce onaylanması ya da iptal edilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. Burada da, kaymakamın çift yönlü fonksiyonu söz konusudur. Zira kaymakam, köylere hizmet götürme birliğinin bir yandan organik bir parçası olarak karar alırken, diğer yandan da merkezi idarenin bir ajanı olarak vesayet yetkisi kullanmaktadır.

İl özel idaresi üzerindeki vesayet yetkileri, doğrudan araştırma konusu ile ilgili değildir. İlçe yönetimine ilişkin ideal model denemesi ortaya koyarken il ölçeğinde bir yerel yönetimin nasıl denetleneceği araştırmanın kapsamına girmez. Ancak böyle olmakla beraber; bu konunun bazı boyutları ile ilçe kaymakamlığıyla ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Örneğin, il özel idaresinin ilçe’ye ilişkin hizmetlerinde meclisin ve alt komisyonlarının karar alma sürecine, kaymakamların katılımının sağlanması yerinde olacaktır. Ayrıca il özel idaresinin, ilçe’de yürütülen hizmetlerinin denetimi konusunda kaymakamın yetkilendirilmesi de gerekmektedir. Tüm bu yetkiler, ilçe kaymakamının il özel idaresi organları veya işlemleri üzerinde

vesayet yetkisi olarak değil, il valisi adına ilçeye ilişkin özel idare hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini denetleme yetkisi olarak yeniden düzenlenmelidir.

Yasa'nın 38. maddesinde, il özel idarelerinin mali işlemler dışındaki işlemlerinin İçişleri Bakanlığı ve vali tarafından denetleneceği düzenlenmiştir. Ayrıca 70. maddede de, İl İdaresi Yasası'nın bu kanuna aykırı hükümlerinin uygulanamayacağı düzenlendiğinden; kaymakamların İl İdaresi Yasası'ndan kaynaklanan denetim yetkisi ortadan kalkmış bulunmaktadır. İlçelerde kaymakama bağlı özel idare teşkilatının kurulabileceği yasada düzenlenmiştir. Yasa'nın 16. maddesinde il genel meclisinde eğitim, kültür, sosyal hizmetler, imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe gibi ihtisas komisyonlarının kurulması öngörülmüştür. Bu komisyonlarda kaymakamlar, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, meslek kuruluşları veya sivil toplum kuruluşu temsilcileri oy hakkı olmaksızın, faaliyet alanlarına giren konularda toplantılara katılma ve görüş bildirme hakkına sahiptirler. Görüldüğü gibi ilçe kaymakamları, il özel idaresinin örgütlenme yapısı veya karar mekanizmaları içerisinde yer almamaktadır. Aynı zamanda kaymakamlar, il özel idaresinin idari denetimi konusunda bile yetki sahibi değildir. Bu genel yapı içinde yalnızca il özel idare hizmetlerinin ilçede yürütülmesinde, valinin yetkilendirmesi halinde inisiyatif kullanabilmektedir. Bu durum, "kaymakam, il özel idare yapısının neresindedir?" sorusunu gündeme getirmektedir. Aslında bu soru, ilçe kaymakamının il özel idarenin örgütlenme yapısı ve karar alma mekanizmalarının dışında kaldığı sorununa işaret etmektedir. Dolayısıyla söz konusu sorunun çözümü, kaymakamın il özel idare yapısına katılımının sağlanması mı yoksa ilçe ölçeğinde kaymakamın başkanlığında ilçe özel veya yerel idaresi adıyla ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim oluşturulması mı gerektiği seçenekleri incelenmeli ve değerlendirilmelidir. Birinci seçenek, ilçenin il özel idaresinin bir şubesi olarak güçlendirilmesi ve ayrıca bir özerk ilçe yerel yönetimine gerek olmadığı argümanıdır. İkinci seçenek ise güçlendirilmiş bir il özel idaresi yanında ve onunla paralel çalışmak üzere, ilçede köy ve belediyelerin gerçekleştiremediği yerel hizmetleri üstlenmiş tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim kurulması yaklaşımıdır. Üçüncü yol ise farklı bir perspektif sunabilir. Şöyle ki, ilçede tüzel kişiliğe sahip, katılımcı bir yerel yönetim oluşturulup, bu kuruluş il özel idaresinin ilçedeki şubesi ve belli kamusal işlevlere ilişkin kamu yatırımlarının emanet sandığı ve ihale ve kontrol birimi olarak değerlendirilebilir.

İkinci ana başlık etrafında ilçe düzeyinde köy hizmetleri ile kırsal altyapı hizmetlerinin yerelleştirilmesi alanında, 1980’li yıllarda 1580 sayılı Belediye Yasası kapsamında kaymakamların öncülüğünde kurulmaya başlanan ve 2005 yılında Mahalli İdare Birlikleri Yasası ile yasal dayanağa kavuşan köylere hizmet götürme birliği (KHGB) uygulamasının değerlendirilmesi önem taşımaktadır.

Kaymakamların öncülüğünde, ilçe ölçeğindeki köylerin birlikteliliğinden bir tüzel kişilik oluşturulması, 1580 sayılı eski Belediye Yasası’na dayanmaktaydı. Buradaki temel ironi, bir yerel yönetim birliği olarak kurulan KHGB’lerin, üyesi oldukları köy yerel yönetimlerinin inisiyatifi ile değil, merkezi yönetimin bir ajanı olarak kaymakamlar tarafından kurulmuş olmalarıydı. Yerel yönetimlerin “belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla” kendi aralarında birlik kurmaları, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde Bakanlar Kurulu’nun iznine bağlanmış, aynı maddede, “Birliklerin yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” düzenlemesi yer almıştır. Anayasa’nın bu düzenlemesine rağmen, 2005 yılına kadar mahalli idare birliklerine ilişkin olarak özel bir yasal düzenleme yapılmamıştır. 1580 sayılı eski Belediye Yasası’nın ilgili maddelerinde (m.133-148), birliklerin meclis ve encümen üyelerinin kendi organları içinden seçileceği öngörülmüştür. Birlik başkanının da birlik meclisi içinden seçileceği öngörülmesine rağmen, yasaya aykırı bir şekilde, özellikle köylere hizmet götürme birliklerinin tüzüklerinde, kaymakamın başkanlık etmesi düzenlemesi yer almıştır. Yine birlik tüzüklerinde, birlik meclisi ve encümeninde, ilçe birim amirlerinin de doğal üye olması yönünde düzenlemeler yer almıştır. Zaten bu birliklerin üyesi olduğu köy yönetimlerinin de mali yapıları zayıf olduğundan ve öz gelir kaynakları da öngörülmendiğinden, kurulan KHGB’ler önemli mali darboğazlar yaşamıştır. Ancak bu dönemde bazı illerde valiler, il özel idarelerinin ve köy hizmetleri teşkilatının etkin çalışmamasını da gerekçe göstererek, kendi kişisel girişimleriyle il özel idaresi bütçesinden KHGB’lere kaynak aktararak, hizmetlerin yerinde ve hızlı görülmesini ve ilçe kaymakamının bu hizmetleri sahiplenmesini sağlamışlardır. Ancak bu tarz uygulamalar, il özel idaresinin kaynaklarının kullanımında il genel meclisi ve il encümeni gibi ilin seçilmiş temsilcilerinden oluşan organları devre dışı bıraktığından, yerel siyasetçilerin tepkisini çekmiştir. İl özel idarelerinin 2002 tarih ve 4734 sayılı

Kamu İhale Kanununa tabi olması karşısında, il özel idarelerinin kaynak aktarımı yoluyla yalnızca köylerin fiziki altyapı hizmetlerini yürütmediği, aynı zamanda ilçelerde yapılması planlanan okul, hastane, sosyal tesis, vb. birçok kamu yatırımının köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi uygulamasının örnekleri görülmeye başlamıştır. Zira yeni ihale yasası köyler hariç diğer bütün mahalli idareleri kapsamına almış olduğundan, 2007 tarihli ihale yönetmeliği yürürlüğe girene kadar KHGB'ler kendi tüzüklerindeki satın alma ve ihale yöntemine tabi olmuşlardır. Ancak il özel idaresinin mali kaynaklarının KHGB'lere aktarılmasının yasal dayanağının olmaması nedeniyle, Sayıştay tarafından yapılan mali denetimde de sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu konudaki yasal boşluk, 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası ile giderilmiştir. Zira bu yasa, sadece il özel idarelerinin değil yatırımcı diğer kamu kuruluşlarının da ilçelerin köylerinde planladıkları yatırımlarını, ödeneği veya parasal kaynağını KHGB'lere aktarmak suretiyle KHGB'ler vasıtasıyla ihale edip uygulayabilmelerine cevaz vermiştir. Bu nedenlerle, yeni Mahalli İdare Birlikleri Yasası yürürlüğe girinceye kadar KHGB'ler tekrar işlevsizleşmeye başlamış, yalnızca süt birliği gibi bazı tarım veya hayvancılığa dayalı ürünlerin depolanması ve pazarlanması sürecine girerek öz gelir kaynağı yaratabilenler ayakta kalabilmiş, onlar da sınırlı düzeyde ilçedeki kamu hizmetlerine ve ilçe kamu kuruluşlarının kırtasiye, demirbaş, vb. cari harcamalarına destek olmaktan öteye geçememiştir.

Türkiye'de kırsal alanda altyapı ve kalkınmaya dönük hizmetleri yürütmek için kaymakamların öncülüğünde kurulan KHGB modeli, Mahalli İdare Birlikleri Yasası yürürlüğe girinceye kadar, kıt kamu kaynaklarından azami ölçüde fayda sağlamaya gayret etmiştir. Ancak birliklerde tarımsal üreticilerin ve halkın yönetime doğrudan katılımı öngörülmemektedir. Ayrıca üreticinin ürünlerin işlenmesi, pazarlanması, depolanması ve kırsal altyapı hizmetlerinin projelendirilmesi konusundaki kararlara katılımı sınırlı kalmakta, kamu yetkilileri alınan kararlarda daha etkili olmaktadır. Son olarak, kaymakamların görev yerlerinin değiştirilmesi, birliklerin ve uygulamaların sürekliliğini olumsuz yönde etkilemekteydi (DPT, 2006a: 24-25). Bu eleştirilerde haklılık payı bulunmaktadır. Nitekim yeni 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası ile tarımsal ürünlerin pazarlanması ve üretimi sürecinden KHGB'ler çıkarılarak, bu görev tarımsal üretici birliklerine

devredilmiştir. 5355 sayılı Yasa ile katılıma ilişkin eleştiri konusuna yanıt olarak yeterli düzenleme yapıldığı ifade edilemez. Yalnızca Birlik Meclisi'ne köy muhtarlarına ilave olarak il genel meclisi üyeleri dahil edilmiş, Birlik Encümeninde ise kaymakam dışındaki atanmış diğer kamu görevlilerinin görev alması yerine, Birlik Meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği dört temsilcinin görev alacağı düzenlenmiştir. Mahalli İdare Birlikleri Kanunun (MİBK) 8. maddesinde, kurulacak mahalli idare birlikleri kapsamında il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için ise köy muhtarı, birlik meclisinin doğal üyesi olarak sayılmıştır. Ancak istisnai olarak KHGB'lerin düzenlendiği maddelerde, kaymakam köylere hizmet götürme birliğinin yürütme organı olarak birlik başkanı ve birlik encümeni ile birlik meclisinin başkanı olarak yetkilendirilmiştir. Bu hususun, köyler birliğinin bir yerel yönetim birliği örgütlenmesi olması nedeniyle yerel özerklik ilkesine aykırılık oluşturduğu ifade edilebilir. Ancak birlik meclisi üyesi muhtar ve ilçeyi temsil eden il genel meclis üyelerinin kendi aralarından bir Birlik Meclisi başkanı seçmesinin ve kaymakamın yalnızca KHGB'nin yürütme organı olarak Birlik Başkanı olarak yetkilendirilmesinin ne gibi etkiler doğurabileceği de incelenmeli ve değerlendirilmelidir. Bir adım daha ilerlendiğinde, Birliğin yürütme organı olan Birlik Başkanının da seçimle belirlenmesi konusu gündeme getirilebilir. Ancak tüm bu değerlendirmeler yapılırken, yönetsel etkinlik ve verimlilik ilkelerinin de yerel özerklik kadar önemli olduğu bilinmelidir. Ayrıca yerel düzeyde uzmanlığa sahip ve profesyonel bir yöneticinin yürütme organının başı olarak, günümüz koşullarında Birlik Meclisi içinden çıkması mümkün gözükmemektedir. Zaten yeni düzenlemede karar organı olan Birlik Meclisinde tamamen seçilmiş üyeler olarak köy muhtarları ve il genel meclis üyelerinin yer alması, yönetim organı olan Birlik Encümeninde ise iki muhtar, iki il genel meclis üyesinin birlik meclisinin seçimiyle belirlenmesi, yerel katılım bakımından oldukça yerinde ve yeterli düzenlemelerdir.

Türkiye'de 1961 Anayasası ile birlikte mahalli idarelerin birlik kurmalarının yolu açılmıştır (madde 166/4). Ancak 1982 Anayasası ile birlikte, bu birliklerin “belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla” ve “Bakanlar Kurulu izni ile” kurulabileceği düzenlenmiştir. Böylece mahalli idarelerin genel amaçlı birlik kurmaları ve izne tabi olmaksızın birlik kurmalarının önüne geçilmek istenmiştir (Emre, 2000: 311). Bu düzenlemenin, AYYÖŞ'nin 10. maddesi olan, “yerel

makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilirler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabilirler” düzenlemesine aykırı olduğu açıktır. İl özel idareleri, belediyeler ve köylerin aralarında birlik kurmalarının koşullarının kendi yerel yönetim yasalarıyla düzenlenmesinin yarattığı karmaşayı önlemek adına, 2005 tarihli ve 5355 sayılı Yasa hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur. Yeni yasa ile birlik kurulması konusunda Bakanlar Kurulundan izin alınması gerektiği, genel amaçlı ve amacı açıkça belirtilmeyen birlik kurulamayacağı hükmü korunmaktadır.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun KHGB’leri ilgilendiren düzenlemelerine bakıldığında, karar ve yürütme organlarının oluşumu ve örgütsel yapısı yeniden düzenlenmiştir. MİBK’de norm kadroya uygun olarak birlik teşkilatının birlik müdürü, yazı işleri ve mali işler birimleriyle, birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler biriminden oluşacağı belirtilmektedir (madde 17). Daha önce 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nun ilgili maddesine uydurularak kurulmaya çalışılan KHGB’ler için, ayrı bir başlık altında düzenlemenin yapıldığı MİBK ile KHGB’lerin görevleri ve işlevleri yeniden düzenlenmiştir. MİBK’nin 18. maddesi oldukça önemli ve değerlidir. Bu maddeye göre, kamu kurumları köye yönelik hizmetlerini KHGB aracılığıyla gerçekleştirebileceklerdir. Bunun için gereken kaynağın ilgili birliklere aktarılacağı ve söz konusu işin birliğin tabi olduğu esas ve usullere göre sonuçlandırılacağı belirtilmektedir. Ancak İl özel idareleri dışındaki hiçbir kamu kuruluşu bu yöntemi uygulamamış, köye yönelik hizmetlerin yürütülmesinde birliklerden yararlanmamışlardır. Karayolları Genel Müdürlüğü’nün bölünmüş yol ihalelerinin yapılması için KHGB’lerin kullanılması dışında, uygulamada bu maddenin çok işlevsel kullanılmadığı ifade edilebilir. Örneğin ilçe ölçeğinde TEDAŞ’ın elektrifikasyon yenileme ve onarım işlerinin ihalesi ve uygulanmasında, ilçede inşa edilecek bir okul binasının yapım ihalesi ve uygulamasında, pekâlâ bu maddenin işletilerek KHGB’lerin kullanılması mümkün olabilirdi. Ancak bu uygulama, kaynağı gönderecek olan ilgili kamu kuruluşunun takdirine bırakıldığından, Birliklerin kendiliğinden inisiyatif kullanması söz konusu değildir. Bu maddenin kamu kuruluşlarının inisiyatifine bırakılmadan uygulanması yerinde olurdu. Aslında bu madde, kırsal altyapı hizmetleri dışında, ilçe ölçeğinde uygulanması mümkün belli başlı yerel kamu hizmetlerine ilişkin yatırımları

uygulamak üzere ve bazı yerel hizmetleri kapsayacak şekilde, ilçe ölçeğinde “Kamu Hizmet Birliği” gibi bir tüzel kişilik oluşturulmasının önemine işaret etmektedir. Bu kapsamda, tüzel kişilik sahibi bir örgütlenmenin kırsal altyapı, kırsal kalkınma, eğitim, sağlık, gençlik ve spor, kültür ve turizm, sosyal hizmetler gibi pek çok kamu hizmetine ilişkin yatırımların uygulanmasında etkin ve işlevsel kılınabileceğine işaret etmekte ve vurgu yapmaktadır.

Türkiye’de KHGB’lerin tekrar etkinlik kazanması, 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası’nın yürürlüğe girmesi ile olmuştur. Yine bu tarihten itibaren, yürürlüğe konulan Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi kapsamında, merkezi bütçe ödeneklerinin doğrudan köylere hizmet götürme birliklerine aktarılması yoluna gidilmiştir. Köylerin fiziksel altyapı hizmetlerini yürütmekle görevli yerel yönetim kuruluşu il özel idaresi olmasına rağmen, il özel idarelerinin mali imkânlarının fazlasıyla üzerinde merkezi bütçe kaynağının birliklere aktarılması, kırsal altyapı hizmetlerinde il özel idarelerine “paralel” bir mekanizma oluşmasına neden olmuştur (Pınar ve diğerleri, 2009: 73). Ayrıca 28.04.2007 tarih ve 26506 sayılı RG’de yayımlanan Köylere Hizmet Götürme Birliği İhale Yönetmeliği ile birliklere Kamu İhale Kanunu sistemi dışında, daha az prosedürlü ve daha hızlı bir ihale uygulama olanağı getirilmiştir.

2005 yılında yasal çerçevesi ve dayanağı belirlenen KHGB’lerin bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmesi konusu tartışmalıdır. Anayasada yerel yönetimlerin amacı, yerel müşterek ihtiyaçların karşılanması olarak tanımlanmakta; kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenleneceği belirtilmektedir. Ayrıca karar organlarının da demokratik seçim yöntemiyle oluşturulması düzenlenmektedir. Yine merkezi yönetimin belli amaçlarla yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olması da bir diğer anayasal ilkedir. Anayasal ölçütler dikkate alındığında, KHGB’lerin başkanlığı ilçelerde kaymakamlar tarafından yürütülmektedir. Ayrıca birlik meclisi için doğrudan seçmenler tarafından bir seçim yapılmamakta, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçenin il genel meclis üyeleri otomatik olarak meclis üyesi olmaktadır. Birlik encümeni ise, birlik meclisinin kendi içinden seçtiği iki köy muhtarı ve iki il genel meclisi üyesinden oluşmaktadır. Batı Avrupa ülkelerinde seçilmiş yerel yönetici bile genellikle semboldür ve temsil niteliği vardır. Bu ülkelerde ilgili meclislerce, sorumlu bir

profesyonel yönetici atanmaktadır ve bu yönetici yürütmeden sorumlu olmaktadır. Genel olarak karar organı olan yerel meclisler ve onların seçtiği komisyon veya komiteler yetkilidir. KHGB’lerde ise esas yetkili karar organı birlik meclisi ve birlik encümenidir. Aslında Batı Avrupa modelinde de yerel yönetim meclis ve komisyonları teknik birimlerle müşterek çalıştıklarından ortak karar almaktadırlar. KHGB modeline demokratik gerekçelerle yapılan eleştirinin temelinde, halk temsilcileri ile profesyonel teknisyenlerin bir araya getirilmesinin öneminin anlaşılamamasından kaynaklanan anlayış etkili olmaktadır. Türkiye’de temel yanlış, örneğin belediyelerde seçilen belediye başkanının yöneticilik ve uzmanlık deneyimi olmasa bile, mutlak yetkili bir seçilmiş ve icraatın başı olarak değerlendirilmesidir (Yazıcıoğlu, 1999: 111). Oysaki Batı Avrupa ülkelerinde yerel yönetim meclis ve komisyonları dışında, mutlak yetkili seçilmiş bir makam ihdas edilmemiştir. Yerel yönetim meclislerinin başkanı veya yürütme organı olan yönetim kurullarının başı olarak meclislerin seçtiği makamlar, yalnızca ilgili yerel yönetimin siyasi lideri ve temsilcisidirler. Batı Avrupa ülkeleri yerel yönetim modelinde teknokratlarla işbirliği içerisinde meclis alt komisyonları faaliyetleri yürütülmektedir. Alman ilçe’inde kreise adı verilen ilçenin meclisinin atadığı profesyonel yönetici, ilçeyi temsil ötesinde eyalet adına bazı önemli yetkileri kullanmakla birlikte, faaliyet raporunu ilçe meclisine sunmak ve onaylatmak zorundadır. İngiliz ve İskandinav yerel yönetimlerinde ise yerel yönetim meclislerinin alt komisyonlarının yurttaş katılımını da içerecek şekilde, teknokratlarla işbirliği halinde yerel hizmetlerin uygulanmasına ilişkin kararlar aldıkları değerlendirilebilir.

KHGB yürütme organı olarak birlik başkanının halk tarafından seçilmemesi, özerklikleri bakımından eleştirilebilecek bir durum olmakla birlikte, birliklerin yerel yönetim kuruluşu olmasının bir engel koşulu olarak da değerlendirilmemelidir. Zira yüz yıllık köklü bir tarihsel geçmişe sahip olan il özel idaresinin de yürütme organı ve başı vali’dir. Ancak birlik meclis başkanının kaymakam olması, meclisin genel karar organı olması nedeniyle yerinden yönetim ilkesi ile bağdaşmaz. Ayrıca birlik meclisinin doğrudan seçmenlerin demokratik seçim yöntemi ile oluşmaması da, birliklerin gerçek anlamda bir yerel yönetim olarak değerlendirilmesine engel teşkil etmektedir. Birlikler köylerdeki fiziki altyapı hizmetleri ile diğer yatırımcı kamu kuruluşları adına yürütülen kamu hizmet yatırımlarını üstlendiklerinden, amacı

bakımından köylerin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya dönük oldukları ifade edilebilir. Ancak ilçe ölçeğindeki köy alanları dışında ilçe merkez veya bağlı belde belediyeleri sınırları içerisinde birlikler, diğer kamu kuruluşları adına yatırım yapamamaktaydılar⁴¹ Mahalli İdare Birlikleri Yasası buna cevaz vermemekteydi. Aynı zamanda birlikler, kırsal alanda tarımsal ürünlerin üretimi ve pazarlanması konusunda da faaliyette bulunamamaktadır. Bu yasal engel, kırsal kalkınma faaliyetleri bakımından birliklerin faaliyet konusunun ve kapsamının daraltıldığını göstermektedir.

Yasaya göre KHGB'lerin Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması kuralının, Anayasanın mahalli idare birliklerinin yasayla kurulması ölçütünü karşılamadığını göstermektedir. Aslında KHGB'ler için tam anlamıyla bir yerel yönetim statüsü öngörmek veya yerel yönetim birimine dönüştürmek de gerekli olmayabilir. Bu bakımdan adının ve kapsamının genişletildiği, yerel demokratik katılım olanaklarının artırıldığı ve asıl yatırımcı yerel yönetim olarak il özel idaresine yatırım teklifi verme gücüne ve otoritesine sahip bir yapıya dönüştürülmesi daha yerindedir.

Mahalli idare birliklerinin kuruluş mantığı incelendiğinde, mahalli idare birimlerinin kendi ölçeklerini aşan belli hizmetleri karşılamak için ve gelirleri de üye mahalli idare birimlerinin katkılarıyla oluşan, hukuki yapısı mahalli idare birimlerinin kendi mevzuatına bağlı olan kamu tüzel kişileridir. KHGB'ler, ilçe ölçeğindeki köylerin kendiliğinden veya kendi iradeleriyle bir araya gelmeleriyle oluşan bir yapı değildir. Öncelikle kaymakamların girişimleri ile kurulma süreci başlatılan ve 2005 yılında yasal dayanak kazanmış köyler birliğidir. Ayrıca KÖYDES Projesinde olduğu gibi merkezi bütçeden veya il özel idaresinden gelir aktarılması ile hizmet üretebilen, öz mali kaynakları bulunmayan “geçici yapılar” özelliği göstermektedir. İl özel idarelerinin bile gelirlerinin % 88.8'lik bölümünün merkezi yönetim tarafından gönderilen ödeneklerden oluştuğu değerlendirildiğinde merkeze ne kadar bağımlı oldukları görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2010: 98-99). Bu merkeze mali bağımlılık durumu KHGB'ler açısından % 100'dür. Buna rağmen 1970'lerin sonundan itibaren belirmeye başlayan ve 2005 yılında yasal statüye

⁴¹ Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda 27.04.2008 tarih ve 5793 sayılı Yasa'nın 44. maddesi ile yapılan değişiklikle, “birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına” tabi olmaksızın yatırım yapılabileceği düzenlenmiştir.

kavuşturulan köylere hizmet götürme birlikleri deneyiminden ve örneğinden, ileride ilçelerde kurulabilecek demokratik bir yerel yönetim birimi olarak “ilçe özel idaresi”nin kurulmasında mutlaka yararlanılması gerektiğini savunan görüşler de bulunmaktadır (Ulu, 2000: 101). Ancak köylere hizmet götürme birliklerine merkezi bütçeden yapılan KÖYDES projesi ödenekleri bir kenara bırakıldığında yeterli mali kapasiteye hiçbir şekilde ulaşamadığı değerlendirilmelidir. KHGB’ler, ilçe düzeyinde önemli bir yerel yönetim örgütlenme örneği oluşturmakla beraber, mali yapısının zayıflığı ve öz gelir kaynaklarının bulunmaması ile örgütlenmeden kaynaklanan sorunları ve kurumsallaşamamaları nedeniyle önemli eksiklikleri bulunmaktadır. Uygulamada birlikler teknik personel istihdam edemeyen, birlik müdürlüğü ve yazı işleri bürosu faaliyetlerinin diğer atanmış merkezi idare kamu görevlilerince karşılandığı bir örgütlenme yapısına sahiptir. Ayrıca merkezi bütçe desteği çıkarıldığında hiçbir öz gelir kaynağı bulunmayan yerel yönetim birlikleri özelliği göstermektedir. Kaymakamların özverili çabaları ile bütün üreticileri veya süt üreticileri birliği gibi adlar altında tarımsal ürün pazarlama sürecinde birliklere kaynak aktardıkları, kömür tevzii uygulaması ile gelir temin ettikleri veya köy bütçelerinden katkı almaya gayret ederek bir KHGB bütçesi oluşturma girişimleri geçmiş deneyim ve uygulamalardan anlaşılmaktadır (Sönmez, 2003: 182-183). Ancak bu gelir kaynaklarının sürekliliği yoktur ve yerel düzeydeki köy birimlerinin ekonomik güçlerinin sınırlılığı nedeniyle sürdürülebilir gözükmemektedir. Ayrıca 2005 tarih ve 5355 sayılı yeni Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da zaten köylere hizmet götürme birliklerinin tarımsal ürünlerin üretimi ve pazarlanması sürecinde görev alamayacağını düzenlemekte, bu tür faaliyetleri birlikler için kesinkes yasaklamaktadır. Bu durumda KHGB’ler için öngörülebilecek bir öz gelir kaynağı yaratma şansı ve olanağı ortadan kalkmaktadır. Dolayısıyla KHGB’ler KÖYDES programı kapsamında merkezi bütçe ve diğer yatırım programları bakımından da başta il özel idaresi olmak üzere başka kamu kuruluşlarının aktaracağı parasal kaynak ve ödeneğe muhtaç yerel yönetim birlikleridir. Belli bir program dışında köylere ve birliklere genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarılmaması halinde bu yapının mali ve kurumsal sürdürülebilirliği bulunmamaktadır.

KÖYDES Projesi, yerelleşme politikaları bağlamında, yeni bir kaynak dağıtım ve karar alma mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır (Pınar ve diğerleri,

2009: 5). Bu projenin kaynağının tamamı merkezi yönetim tarafından gönderilen ödeneklerden oluşmaktadır. Ödeneklerin proje temelinde ilçeler arasında dağıtımı İl Tahsisat Komisyonu tarafından belirlenmektedir. Bu komisyon vali başkanlığında, il genel meclisi başkanı, il özel idaresi genel sekreteri, il sağlık müdürü, il çevre ve şehircilik müdürü, il gıda, tarım ve hayvancılık müdürü, il özel idaresinin ilgili birim amirleri ve kaymakamlardan oluşmaktadır. Projelerin izlenmesinden ilçelerde kaymakamlar sorumludur. Projenin merkezi düzeyde mali ve hukuki denetiminden ise İçişleri Bakanlığı sorumludur.⁴²

2005 yılı başlarında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü 5286 sayılı Yasa ile kaldırılmış, görevleri, personeli ve kaynakları Kocaeli ve İstanbul'da Büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine devredilmiştir. Ancak il özel idareleri, genel müdürlükten devraldığı araç parkının giderleri ile personelinin maaşlarını ödeme konusunda, günümüzde tamamen merkezi idareye bağımlı durumdadır. İl özel idarelerinin mali kapasitesi yeterli gelmediğinden köylere yönelik kırsal altyapı hizmetleri KÖYDES programı kapsamında yerine getirilebilmiştir. Bu duruma çözüm olarak, il özel idarelerinin öz gelir kaynaklarını artırmak yerine, 2012 tarih ve 6360 sayılı yeni Büyükşehir Yasası ile otuz ilde tamamen tüzel kişiliklerinin kaldırılması yoluna gidilmiştir. Diğer 51 ilde ise il özel idarelerinin KÖYDES programı vasıtasıyla desteklenmeye devam edilmemesi durumunda köylere dönük kırsal altyapı hizmetlerinde sorunlar yaşanması kaçınılmazdır.

KÖYDES Projesi kapsamında kaynak dağıtım yetkisinin İl Tahsisat Komisyonuna bırakılması, ilçelere aktarılan kaynakların ise KHGB Encümen kararı ile köylere dağıtılmasının “demokratik” yönü ve yerinden yönetim ilkesine uygunluğu tartışmalıdır. Söz konusu kaynak İl özel idarelerine aktarılmış ve bunlar tarafından kullanılmış olsaydı, il özel idaresinin halk tarafından seçilmiş il genel meclisi kararı ile olacağından yerinden yönetim anlayışına daha uygun karşılanabilirdi. Burada siyasi otorite, demokrasi ve etkinlik arasındaki tercihini ikinciden yana kullanmış gözükmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 79).

⁴² 18.04.2012 tarih ve 2012/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nda 2008 yılında yapılan değişiklikle, “bakanlıklar ve diğer merkezi yönetim kuruluşları ile il özel idarelerinin, köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Aktarma işlemi il özel idarelerinde valinin onayı ile yapılır. Bu takdirde iş, birliğin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Bakanlıklar ve diğer merkezi yönetim kuruluşları ile il özel idareleri tarafından aktarılabilecek ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilir” düzenlemesi getirilmiştir. Görüldüğü gibi KHGB’ler, görev alanı dışında ve yerel nitelikli olmayan hizmetleri sunma imkanına sahip olmaktadır. Ancak bir yerel yönetimin ayırt edici özelliği, coğrafi sınırları ve yerel nitelikli görev sınırlarının olmasıdır. Bu düzenleme ile KHGB, merkezi yönetimin ve il özel idaresinin “taşra kuruluşu” konumuna getirilmektedir. Zaten mali kaynağın da bu kuruluşlardan gönderilmesi, KHGB’lerin bir taşeron alt birim olarak kullanımına benzemektedir. Ayrıca il özel idaresinin KHGB’lere kaynak aktarımında valinin yetkili kılınması, yerelleşme ve yerinden yönetim anlayışından bir sapma özelliği gösterir. Zira il özel idaresi, bir yerinden yönetim olarak yatırım planlamasını kendi karar organları ile belirlemekte, ancak söz konusu mali kaynağın kullanılmasında ve yatırımların uygulanmasında hangi yöntemin kullanılacağına, KHGB’ler vasıtasıyla yapılmasına vali karar vermektedir.

Kırsal altyapı hizmetlerinin il özel idarelerine devredilmesi önemli bir yerelleşme olarak değerlendirilmelidir, ancak KÖYDES Projesi ile merkezi bütçe kaynağının kullanılması ve yatırım planlaması, uygulaması süreçlerinde İl Tahsisat Komisyonu ile ardından ilçe KHGB encümeninin yetkilendirilmesi, yerelleşme politikasından uzaklaşmayı göstermektedir. Ayrıca KHGB’lere, onları yerel hizmetleri yürüten birimler olmaktan çıkararak, merkezi yönetimin veya il özel idaresinin taşeronu olma rolünün verilmesi; birliklerin ihale yönetmeliğindeki esneklik ve daha az prosedürlü süreç nedeniyle, kamu hizmetlerinin daha hızlı sunumunu veya kamu yatırımlarının daha çabuk sonuçlandırılmasını sağlama amacına dönüktür.

Türkiye’de ilçelere tüzel kişilik verilmesi, ilçe yerel idaresi kurulması tartışmaları değerlendirildiğinde; köylere hizmet götürme birliğinin, mevcut yapısı ve görevleriyle adı konulmamış bir ilçe yerel yönetimine dönüştüğü iddia edilmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 80). KHGB’ler, 2008 yılında çıkarılan yasa değişikliği ile, “köylere” hizmet götürme işlevi yanında, diğer kamu hizmetlerini de merkezi idare veya il özel idaresi adına yürütme olanağına sahip olmuştur. Ancak başka kamu kuruluşlarına ait mali kaynağın aktarımıyla diğer hizmetleri yürütebilmesi, valinin takdirine bırakılmıştır. Aslında burada merkezi yönetimin ve il özel idaresinin yatırımları uygulama sürecindeki ihale yönteminin kuralları ve sınırlamalarının dışına çıkılmak istenmiştir. Yani söz konusu düzenlemenin, merkezi yönetimin veya il özel idaresinin hizmetlerini, KHGB’ler vasıtasıyla “yerelleştirme” amacı taşımadığı açıktır.

Türkiye’de kırsal altyapı hizmetleri bakımından köylere hizmet götürme birlikleri modeli ile önemli bir yaklaşım değişikliği olduğu savlanmaktadır. Buna göre, ilçe köyleri için gerekli yatırım ve harcama konuları KHGB tarafından belirlenmekte, ardından belirlenmiş ihtiyaçların projelendirilmesi ve hatta denetiminin de yapılması için il özel idaresine gönderilmektedir. Bu yeni çalışma düzeni, ilçe genel yönetimi mercii olan kaymakamlıkları il genel yönetimiyle değil, il özel idaresiyle iş yürütür konumuna getirmiştir. Çalışma düzeninde mülki idare sisteminin kaymakamlık-valilik (köy hizmetleri il müdürlüğü)- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü zincirinin yerini KHGB-il özel idaresi zinciri almıştır (Güler, 2011: 264-265). Oysaki bu proje yönetim zincirine ilişkin yeni yaklaşımın, ilçe kaymakamlığını kırsal altyapı hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde daha etkin kıldığı gözden kaçırılmaktadır. Çünkü eski sistemde ilçe ölçeğindeki kırsal altyapı hizmetlerinin yatırım programının hazırlanmasında ve teklif edilmesinde kaymakamlıklar inisiyatif kullanamamaktaydı. İl ölçeğinde genel bütçe finansmanlı kırsal altyapı yatırım programı Köy Hizmetleri Bölge Müdürlüğünün teklifi ve Genel Müdürlüğün onayı ile geçerlik kazanmaktaydı. Yatırım projelerinin hazırlanması, ihale edilmesi ve denetlenmesini içeren “uygulama” sürecinde de bölge müdürlüğünün etkin olduğu bir mekanizma bulunmaktaydı.

Yönetim bilimi yazınında geçmişten beri, yerel nitelikli hizmetlerin, merkezi idarenin taşra kuruluşları aracılığıyla yürütülmesinin ekonomik olmadığı ve il

ve/veya ilçe yerel yönetimleri vasıtasıyla yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir (Çoker, 1995: 127-128). Bu değerlendirmelerde ilçe yönetiminin kapsadığı ilçe merkezi dışındaki bağlı kırsal alanında yol, içme suyu, kanalizasyon, tarımsal sulama, imar, katı atık toplama, çevre sağlığı, tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi gibi hizmetleri ve bir bütün olarak ilçe ölçeğinde eğitim, sağlık, spor ve beden terbiyesi, bayındırlık gibi hizmetleri sunabilecek en uygun yönetim örgütlenmesi olarak ilçe özel idaresi ortaya atılmaktadır. İlçe düzeyinde deneme niteliğinde bir demokratik yerel yönetim birimine salık verilmesi 1970’li yılların başından itibaren Bakanlar Kurulunca görevlendirilen idari reform danışma kurulu ve TODAİE tarafından yapılan çalışma ve hazırlanan raporlarda incelenmektedir. Kırsal alanlarda demokratik bir yerel yönetim olarak ilçe özel idaresinin kurulmasına ilişkin talebin en temel gerekçesi, kırsal alandaki belediyelerin ve köylerin, kendilerine yasal olarak verilen pek çok hizmeti yapacak mali ve örgütsel yapıya sahip olamamalarıdır (Çoker, 1995: 131).

Türkiye’de ilçe, merkezi idarenin taşradaki ilden sonra gelen ikinci yönetim düzeyidir. Günümüzde 919’a varan ilçe sayısının oldukça fazla olduğu, ilçelerin de alan ve nüfus olarak optimal bir ölçeğe sahip olması gerektiği bilinmektedir. Aksi takdirde ilçelere tüzel kişilik kazandırılması, yeterli örgütsel yapıya ve mali kaynağa sahip olmayan, kendi kendine yetemeyen ve yerel nitelikli hizmetleri sunamayan bir yerel yönetim modelinin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Ancak ilçenin, hemşehrlik ve aidiyet bağına sağlamak bakımından ilçe ölçeğindeki halkta bir bütünlük ve dayanışma ruhunu yansıttığını da kabul etmeliyiz. İlçe; merkezi, bağlı beldeleri ve köylerinde yaşayan yurttaşları ve seçmenleri arasında birliktelik anlayışını ortaya koyan, yurttaşlar arasında ilçenin gereksinimlerinin ve buna ilişkin sorun alanlarının önemsendiği, tartışıldığı ve değerlendirildiği bir sosyo-politik yerleşim yerleri topluluğudur. Başka bir deyişle ilçe, yalnızca merkezi idarenin mülki bir örgütlenme kademesi olarak “yönetimsel” bir anlam taşımaz, aynı zamanda “sosyal” ve “siyasal” bir topluluğa da işaret eder. Bu bakımdan ilçe düzeyinde demokratik bir yerel yönetimin kurulmasının, yerel katılım ve yerel hizmetlerde etkinlik ilkelerine yanıt verebileceği savı ortaya atılabilir.

Bu yapı içerisinde, il özel idaresinin geniş alanı kapsayan ve önemli görevleri üstlenmesi, ilçe yerel yönetiminin ise daha yerel nitelikli kamusal işlevleri yürütmesi

öngörülmektedir. Tıpkı büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri ile olan ilişkileri ve görev paylaşımında olduğu gibi, il özel idaresi ile ilçe özel idareleri arasında da görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı söz konusu olacaktır. Bu sav üzerinde değerlendirme yapmak gerekirse, hangi yerel hizmetlerin ilçe ölçeğini aşacağı ve il özel idaresine bırakılması gerektiği konusu incelenmeli ve tartışılmalıdır. Aksi takdirde, ilçe özel idaresinin mali gücünü ve örgütsel kapasitesini aşacak görev ve hizmet yükü altında kalması sorunu ile karşı karşıya kalınabilir.

Yönetmelik etkinliğin sağlanması için temel hizmet biriminin olabilecek ölçüde büyük alana ve çok nüfusa sahip olması, buna karşılık yerel topluluğun siyasal sürece etkin bir şekilde katılabilmesi için de boyutlarının olabildiğince küçük tutulmasına ihtiyaç vardır. Yerel topluluğun yönetimi yakın denetimi altında tutması, siyasal ve yönetmelik süreçlere etkin biçimde katılması amacıyla ilçe düzeyinde demokratik bir yerel yönetim öngörülmektedir. Ancak Türkiye’de ilçe’nin mevcut alansal ve nüfus yapısıyla yönetmelik etkinliği ne kadar sağladığı tartışmalıdır. Avrupa ülkeleri ve ABD’de genel eğilim, bazı yerel hizmetlerin köy düzeyinin üstünde, bir küme köyü ve kasabayı kapsayacak şekilde kırsal birimlerin, üst basamaktaki kırsal yöre demokratik yerel yönetim birimine devredilmesi şeklindedir. Almanya ve İngiltere gibi bazı ülkelerdeki anlayış ise kırsal küçük birimlerin, merkezi nitelikteki bir küçük kentle birleştirilmesi yöntemine vurgu yapar. Yine gelişmekte olan ülkelerde de, örneğin Hindistan’da bu birimlerin ortalama 400 km yarıçaplı bir alanı kapsayan ve 66.000 nüfusa sahip olmaları öngörülmüştür. BM tarafından oluşturulan bir araştırma grubu aynı amaçla, 35 km yarıçaplı bir alanı kapsayan ve 50.000 nüfuslu bir birimi uygun bulmaktadır (Yalçındağ, 1977: 61-63). Elbette ki bu ölçek, ülkelerin genel büyüklüğüne, coğrafi şartlarına ve nüfus yoğunluğuna göre değişim gösterebilir.

Türkiye’de il’in altında demokratik bir yerel yönetim biriminin kurulması tartışmalarında, köy veya bucağın toplum kalkınması için elverişli ölçeğe ve kapasiteye sahip olmadığı, en uygun yönetim düzeyinin ilçe olduğu savunulmaktadır. Bu savı ortaya atarken de, ilçenin etrafındaki köy ve kasabalar için ekonomik, sosyal ve kültürel bir çekim merkezi olduğu ve köylünün köy işlerinin görülmesinde kaymakama olan güveni olduğu değerlendirilmektedir (Akdağ, 1974: 401).

Demokratik bir ilçe yerel yönetiminin sağlayacağı yararlar hizmetin ilçeden kırsal alana daha kolaylıkla ulaştırılabileceği ve yerel hizmetlerin halkın

gereksinimlerine daha çok yanıt verebileceği anlayışı ile yönetsel etkinlikle ilişkili gerekçelerdir. İlçe düzeyindeki politikacıların kamu hizmetleri üzerinde daha yetkili ve sorumlu duruma gelmeleri, yerel halkın siyasal eğitiminin daha kolaylıkla sağlanacağı, kırsal yöre halkının yönetimi daha kolay denetleyebileceği ise yerel katılım ve yerel demokrasi ile ilişkilidir (Yalçındağ, 1977: 71). Elbette ki bu olumlu gerekçeleri ve yararları dikkate alan bir yaklaşım ortaya atarken de, günümüzdeki ilçelerin alansal ve nüfus olarak optimallığı ne ölçüde sağlayabildiğini tartışmak gerekecektir. Zira bu genel yapı, yeterli personel ve akçalı olanaklara kavuşturulamamış, teknik hizmetleri etkinlikle yürütmeye yetecek kadar örgütsel kapasitesi bulunmayan, kendi kendine yetemeyen yönetsel birimler doğurabileceği de göz ardı edilmemelidir. Küçük ölçekli ilçelerde, ilçe yerel yönetiminin meclisinin belli siyasi veya ekonomik çıkar gruplarının tekeline geçmesi, karar alma mekanizmalarının belli kişi veya kümelerin çıkarlarına hizmet edecek şekilde yönlendirilmesi ihtimali de bulunmaktadır.

Bazı görüşlere göre il özel yönetiminin varlık nedenlerinin tartışıldığı bir dönemde, bir de ilçe düzeyinde kırsal yörelere temel hizmet birimi işlevini görecektir bir demokratik yerel yönetim kuruluşu fikrinin, il'in işlevini ve etkinliğini azaltacağı iddia edilmektedir (Yavuz, 1966: 3-4). 1960'ların sonunda bile, merkezi idarenin artan bölgeselleşme eğilimi karşısında örgütsel ve mali sorunlar yaşayan il özel idarelerinin işlevselliğini yitirdiği algısı, günümüzde merkezi yönetimin artan uzmanlaşma eğilimi ile daha da artmaktadır. Bu algı karşısında, bazı küçük ve orta ölçekli illerde özkaynakları ile yatırım yapma kapasitesine ve örgütsel yapıya sahip olmayan, merkezi idarenin finansal desteğine ihtiyaç duyan il özel idarelerinin sorunları çözülememişken; yeniden aynı darboğazla karşı karşıya kalacak ilçe yerel yönetimlerinin oluşturulmasının yerinde olmayacağı değerlendirilmektedir. Bu algının bir önemli sonucu 2012 tarih ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası'nın yürürlüğe girmesi olmuştur. Yasa koyucu, il özel idarelerinin etkinliğini ve işlevselliğini yitirdiği anlayışı çerçevesinde, nüfusu 750.000'i geçen 30 büyükşehirde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son vermiş, bu idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını ilin mülki alanını kapsayacak şekilde büyükşehir belediyelerine devretmiştir.

Özellikle 1960 ve 1970'lerde Türkiye'de ilçe özel yönetiminin kurulması gerektiğini ifade eden anlayışa göre, köy de bir yerel yönetim olarak varlığını

sürdürmelidir. Kırsal yerleşim yapısının dağınık ve parçalı olduğu bir ülkede, köy topluluğunun kendi içinde örgütlenmesi ve köyün kapasitesini aşan yerel hizmetlerin ise ilçe özel yönetimince karşılanması savlanmaktadır. Bu sava göre ilçe düzeyini aşan hizmetlerin tespit edilmesi ve daha üst birim olarak il özel idaresi tarafından üstlenilmesi esastır (Gözübüyük, 1967: 100; Yalçındağ, 1977: 75). O dönemde kırsal alanda yaşanan altyapı sorunları ile tarım alanında yaşanan eksiklikler, sağlık ve eğitim gibi toplumsal altyapı hizmetlerindeki yetersizlikler köy yerel yönetiminin varlığını koruması, ilçe yerel yönetiminin ise kurularak desteklenmesi anlayışını doğurmaktaydı. O dönem koşullarında ülke nüfusunun yarıdan fazlasının kırsal alanda yaşadığı ve kırsal alanın nüfus yoğunluğu dikkate alındığında, söz konusu gerekçeler haklı görülebilir. Ancak günümüzde ülke nüfusunun yaklaşık % 70'i şehir ve büyükşehirlerde yaşamaktadır ve yerel hizmetlerin götürüleceği kırsal alandaki hedef kitle göç vermeye devam etmekte ve kırsal alan nüfusu giderek azalmaktadır.

İlçe özel yönetiminin kurulması gerektiği savı, kırsal yöre topluluğunun demokratik katılımını ve denetimini öngördüğünden, ilçedeki seçmenlerin oylarıyla belirlenecek bir ilçe meclisinin karar organı olmasını da içermektedir. Yürütme organı olarak, merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olarak kaymakamın değerlendirildiği bu yapıda, yerel demokrasi ve katılım ile merkezi yönetimin bütünlüğü anlayışı uzlaştırılmak istenmiştir (Yalçındağ, 1977: 76-89). Yürütme organının merkezi yönetimin taşra temsilcisi olarak kaymakam olması yerine, Alman ilçe'sinde olduğu gibi ilçe meclisinin atadığı ve meclise karşı siyasi sorumluluğu bulunan bir profesyonel yönetici olması mümkündür. Bundan başka, Türkiye'de ilçe özel yönetimin yürütme organının doğrudan ilçe halkının seçtiği veya ilçe meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği bir yerel siyasi makam olmasının uygulanabilirliği de tartışılabilir. İlçe yönetimine yurttaş katılımı ve denetimi başlığında tekrar değerlendirilecek olan bu konuda, bir yerel yönetim kuruluşu olarak ilçe'nin kurulmasının gerekip gerekmediği, kurulması yerinde ise ilçe meclisinin uygulanabilirliği tartışılmalı ve değerlendirilmelidir. İlçe yönetiminde yurttaş katılım ve denetimi için ilçe meclisinin uygulanabilirliği mümkündür, ancak ilçe özel idaresinin tüzel kişilik kazanmasının zorunlu bir sonucu olarak görülmemelidir. İlçe özel idaresi kurulmadan da pekâlâ ilçe halkının ve yurttaşının yönetime katılımı ve

yönetimi denetlemesinin yöntemleri belirlenebilir ve uygulanabilir. Bunun için ilçe'nin illa ki tüzel kişilik kazanması gerektiği savı yerinde olmaz.

İl özel idaresinin işlevsizleşme sürecinin altında yatan temel etmen kendisine yüklenen görev ve sorumluluk alanı ile birlikte merkezi yönetimin bölge ve il kuruluşlarının da aynı kamusal faaliyetleri yürütmesidir. Dolayısıyla ilçe özel yönetimi kurulması ve görev alanının belirlenmesi sürecinde, ilçe ölçeğindeki yerel hizmetlerden sorumlu merkezi idarenin ilçe kuruluşlarının da faaliyette bulunması aynı sorunu ortaya çıkaracaktır. Bu nedenle il düzeyinde ortaya çıkan paralel örgütsel ve işlevsel yapının⁴³ ilçe'ye de yansıtılması, ilçe yerel (özel) yönetimi uygulamasının anlamsızlaşması sorununu doğuracaktır.

Demokratik bir ilçe yerel yönetiminin kurulmasından sonra, yerel birime vesayet altında tutulan bir yaklaşımla değil, merkez yönetiminin destek ve yardımını sağlamaya yönelmiş bir anlayışla bakılması savunulmakta ve bunun için gerekli olan önlemler sıralanmaktadır. İlçe yerel yönetiminin organlarının karar ve eylemlerinden dolayı dışarıdan bir yasallık denetimine tabi olması ve bu denetimin cezalandırma değil eğitici amaçlı uygulanması bu önlemlerin başında gelmektedir. İlçe yerel yönetiminde planlama ve programlama sürecinin egemen kılınması, kaynaklar ve gereksinimler arasındaki dengenin sağlanması, sağlanamaması durumunda kaynak bulmak için yerel topluluğun veya organların harekete geçirilmesi gerekecektir. Ayrıca ilçe yerel yönetiminin, merkez yönetimince saptanan hizmet standartlarını belirlemesi ve bunlara uyulmasını denetlemesi de önem taşıyacaktır (Yalçındağ, 1977: 129-132). Görüldüğü gibi demokratik bir ilçe yerel yönetiminin kurulmasını savunanların, aynı zamanda bu yerel birimin örgütsel ve işlevsel durumuna ilişkin merkezi yönetimin yardım ve desteğini ifade eden yaklaşımları, ilçe yerel yönetimin oluşturulması düşüncesinin uygulanabilirliği ve etkinliği üzerindeki kuşkuları da içermektedir. Kurumsallaşmak, yeterli örgütsel kapasiteye, yeterli uzman ve kalifiye personele sahip olmak, yerel demokrasi kültürünü kazanmak, bazı küçük illerin ölçeğinde ve il özel idarelerinde bile sağlanamazken; yeni kurulacak ilçe yerel yönetimlerinde nasıl sağlanacağı önemli bir soru olarak karşımızda durmaktadır. Ayrıca ilçe yerel yönetimi karar organı olan ilçe meclisinin, yerel demokrasi ve

⁴³ İl düzeyinde il özel idaresi ile merkezi idarenin il kuruluşlarının görev ve işlevleri çakışmaktadır.

katılımı sağlayacak şekilde işleyip işleyemeyeceği, karar mekanizmalarının nasıl işleyeceği, ilçe meclisi ile kaymakam ilişkilerinin durumu, kaymakamın vesayet yetkilerinin neler olabileceği, ilçe meclisinin kaymakamın faaliyetlerini ve performansını denetlemesi konuları değerlendirilmesi gereken sorun alanlarıdır. Demokratik katılım ve yerel demokrasi kültürünü özümsememiş bir ilçe meclisi, karar mekanizmalarında kamu yararı ve yönetsel etkinlik ilkesine uygun olmayan kararlar alabilir. Bu ihtimale karşılık, karar ve işlemleri üzerinde kaymakama onay veya veto yetkilerinin verilmesi, ilçe yerel yönetiminin demokratik bir birim olma özelliğini zedeleyecektir. Tüm bu sorun alanları, ilçe yerel yönetiminin uygulanabilirliği konusunda çözümlenmesi gereken alanlardır. Ayrıca Batı Avrupa ülkelerine baktığımızda iki alansal tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim biriminin aynı fiziksel alanda faaliyette bulunduğu görülmemektedir. Fransa'da yerel yönetimler belediye, il ve bölge olmak üzere üç türdür. Bunlardan il ve bölge belli bir fiziksel alanda faaliyette bulunan tüzel kişilikler iken, belediye (komün) yalnızca yerleşim yeri ile sınırlı bir yerel yönetim türüdür. Fransa'da 20 bölge bulunmaktadır ve bu bölgeler, kendi alanlarında birden fazla ili kapsamaktadır. Bu durumda illerin de görev alanları ile örtüşmektedir. Ancak bölge'nin daha çok planlama ve koordinasyon amacıyla kurulmuş bir yerel yönetim olduğu değerlendirildiğinde bu ikilik sorunu ortadan kalkmış gözükmemektedir. Şayet Türkiye'de ilçe yerel yönetimleri kurulacaksa, il özel idarelerinin mevcut yapısal ve işlevsel haliyle devamı; görev alanlarında çatışma yaratacaktır. İlçe ölçeğindeki yerel hizmetler ile il ölçeğinde yürütülebilecek yerel hizmetleri ayırarak dağıtmak, örgütsel yapıda çok parçalı bir tablo ortaya çıkaracaktır. Zaten bu durumda örgütsel, mali ve personel olanakları fazlasıyla dağıtılmış olacaktır. Fransa modelinde olduğu gibi il özel idarelerini planlama, ekonomik kalkınma ve koordinasyon işlevleriyle sınırlı tutup, ilçe yerel yönetimini temel hizmet birimi yapmak da ilçenin ölçeğini aşan kimi kamu hizmetlerinin ilçe'ye yüklenmesi zorunluluğunu doğuracaktır. Zira Fransa'da 20 adet bölge ile 100 adet il arasında böyle bir denge sağlanabilirken; Türkiye'de 81 adet il ile 500'ün üzerinde ilçe arasında aynı dengenin sağlanması mümkün değildir. Almanya modeline baktığımızda yerel yönetimler iki türdür: Belediye ve ilçe. Almanya'da eyaletlerin alt yönetim bölgeleri bulunmakla birlikte, onlar eyalet merkezi yönetim kuruluşlarının örgütlendiği bir alt yönetim basamaklarıdır ve bu

yönetim basamaklarının tüzel kişiliği yoktur. İlçe ise tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim olarak alansal bir özellik taşır ve kapsadığı belediyelerin bir tür “üst belediyeler birliği” gibi işlev görür. Almanya’da belediye, yerleşim yeri ile sınırlı olan yerel yönetimdir. Görüldüğü gibi Alman ilçe’si bir ilçe meclisi aracılığıyla karar almakta ve onun atadığı bir ilçe yöneticisi tarafından yönetilmektedir. Almanya’da bunun dışında bir alansal yerel yönetim bulunmamaktadır. İngiltere’de ise “county” ve “shire” aynı işlevi görmekte, diğer yerel yönetimler ise yerleşim yeriyle (kent veya kırsal yerleşim yeri) sınırlı görev üstlenmektedir. İskandinav ülkelerinde ise belediye ve il olmak üzere iki tür yerel yönetim bulunmaktadır. Görüldüğü gibi Batı Avrupa deneyimi de göstermektedir ki, bir ülkede alansal olarak birden fazla kentsel veya kırsal yerleşim yerlerini ve onların çevresindeki fiziksel alanları kapsayan yerel yönetimlerden yalnızca bir adet bulunmaktadır. Bunlara Fransa’da “département”, Almanya’da “kreis” veya “gemeinden”, İngiltere’de “county” veya “shire”, İskandinav ülkelerinde “kontluk” terimleri kullanılmaktadır. Türkiye’de ilçe yerel yönetiminin kurulması tartışması yapılırken bu gerçeklik göz ardı edilmemeli, alansal olarak faaliyette bulunacak ve genel görev ilkesine sahip iki demokratik yerel yönetimin uygulamada ne gibi sorunlar yaratacağı, ortaya çıkaracağı eşgüdümsüzlük, yönetsel etkinlik ve verimliliğe aykırılık ve işbirliği sorunları dikkatli bir şekilde irdelenmelidir.

İlçe yerel yönetimlerinin kurulması savlarının değerlendirilmesinde dikkat edilmesi gereken bir diğer husus, Türkiye’deki ilçelerin çok farklı sosyal, kültürel ve ekonomik düzey farklılıklarıdır. Demokratik katılım kültürü konusunda yeterince gelişmemiş, ekonomik yapısı zayıf ilçelerde özerk demokratik yönetimin işleyişinin ne gibi sorunlar doğuracağı bilinmelidir. Bu bakımdan bazı ilçelere özerk yerel yönetim statüsü verilmesi, bazılarının ise merkezi yönetimin destek ve yardımında işletilmesi savları da çok anlamlı gözükmemektedir (Yalçındağ, 1977: 143). Kaldı ki bu ilçelerin mali olanaklar ve personel yetersizlikleri ile de karşılaşma olasılığı çok yüksektir.

Kırsal alanda demokratik bir yerel yönetim olarak öngörülen ilçe özel yönetiminin yürütme organının nasıl belirleneceği konusunda da yönetim bilimi yazınında farklı değerlendirmeler bulunmaktadır. Burada “yerel topluluğun taleplerine duyarlılık” ile “yönetsel etkinlik ve verimlilik” arasında dengeyi

sağlayacak ara çözümler de öngörülmektedir. Örneğin Türk yönetim sisteminin bu anlamda, Federal Almanya'daki ilçe yöneticisi (oberkreisdirektör-landrat) gibi demokratik yerel yönetim kurumu değerleri ile profesyonel yönetici yararlarını bağdaştırmaya çalışan bir modele göre yeniden düzenlenmesinin olanakları tartışılabilir. Federal Alman modelinde ilçe yöneticisi, ilçe meclisi (kreistag) tarafından atanmış ve meclise karşı sorumlu olan profesyonel bir yöneticidir. İlçe özel idaresinin yürütme organı olarak, merkezi yönetimce atanmış bir kaymakamın belirlenmesi durumunda, kaymakama ilçe özel idaresinin işleyişine ilişkin uygulama ve değerlendirme sürecinde görev alacak bir kurulun oluşturulması düşüncesi de tartışılmaktadır. Elbette ki yürütme organı ile meclis arasındaki ilişkilerin boyutu da önem taşımaktadır. İlçe meclisinin kaymakamın çalışmalarını denetlemek bakımından hiçbir yetkisi olmaması gerektiği, mülki idare amirleri arasında yapılan anket çalışmalarında ağırlıklı görüş olarak ortaya çıkmaktadır (Yalçındağ, 1977: 134). Ancak Alman ilçe'sinde ilçe meclisi, ilçe yöneticisinin faaliyet raporunu üçte iki çoğunlukla onaylamadığı takdirde, yürütme organının görevi sona ermektedir. Elbette ki Türkiye'de bu denli katı bir uygulama olanaksız gözükmeyle birlikte, hakkında güvensizlik kararı verilen kaymakam hakkındaki kararın üst merkezi idare makamlarınca onaya tabi olması, örneğin vali gibi bir üst makamın onayı olmaksızın uygulanabilir olmaması ve onay işleminin ardından ilgili kaymakamın görev yeri değişikliğinin yapılması gibi ara çözüm yöntemleri değerlendirilebilir.

İlçe özel veya yerel yönetiminin kurulmasının önündeki bir diğer engel Anayasa'dır. Zira Anayasa'nın 127. maddesi il, belediye ve köyü yerel yönetim olarak düzenlemektedir. Bu anlamda genel görev ilkesine sahip bir ilçe yerel yönetiminin kurulması için anayasal bir değişiklik zorunludur (Aytaç, 1970: 181-182; Aldan, 1978: 48-49). Ancak ilçe ölçeğinde, belli kamu hizmetleri ile sınırlı bir tüzel kişilik olarak örgütlenmiş bir ilçe kamu hizmetleri birliğinin kurulması, bu tüzel kişiliğin bir karar organının oluşturulması mümkündür. Yine bu yapının dışında ilçe ölçeğinde işlev görecektir, doğrudan seçmenler tarafından seçilmemiş olan, ancak seçmenlerin başka yerel yönetim organları için seçtiği temsilcilerin yer aldığı (muhtar, belediye başkanı, il genel meclis üyesi, meslek kuruluşu başkanı) bir ilçe meclisinin kurulmasının önünde anayasal bir engel yoktur. Bu platformlar taşra siyasal kültürüne de yeni bir anlam katacak ve ilçe düzeyinde yerel politikacı ile

atanmış bürokratlar arasında işbirliği anlayışını geliştirecek, aslında bir bütün olarak ilçe ölçeğinde sorumluluk bilinci kazandıracaktır. Bu durum bürokrat-politikacı çatışmasının azaltacak mekanizmaları da ortaya çıkaracaktır.

İlçe yerel yönetimlerinin görevlerinin ne olması gerektiği konusunda, örgütsel ve mali kapasitesine uygun olacak şekilde görev listesinin belirlenmesine salık verilmektedir. Bunu yaparken de katı bir liste yöntemini uygulamanın yaratacağı sakıncalar değerlendirilmeli ve esnek bir görevlendirme sisteminin düşünülmesi gerektiği savunulmaktadır. Aynı zamanda ilçe yerel yönetiminin yürüteceği hizmetlerde, ilçe ölçeğindeki belediye ve köy yönetimleri ile de işbirliği olanaklarının geliştirilmesine vurgu yapılmaktadır (Yalçındağ, 1977: 89-90). Türkiye’de 1970’li yılların koşulları içerisinde aynı zamanda söz konusu görevlerin ilçe ölçeğinde yürütülmesi mümkün olacak olan köy yerleşim yerleri ve kırsal alana yönelik hizmetlerin olması gerektiği ortaya atılmaktadır. Bunlar yol, içme suyu, tarımsal sulama, kanalizasyon gibi kırsal altyapı hizmetleri yanında; çevre ve halk sağlığına yönelik tedbir ve denetimler, halk eğitim, yerel ekonomik işletmeleri desteklemek, köy mezarlıkları için teknik ve mali yardım konuları öne çıkmaktadır. Görüldüğü gibi bu hizmetler, ilçe ölçeğini aşmayan faaliyetlerdir. Köy elektrik dağıtım hatları, köy yerleşik alan planlaması ve köy imar planı, organize sanayi bölgeleri, taş, kum ve maden ocaklarına ilişkin ruhsat ve denetim, eğitim ve sağlık hizmetleri yatırımları gibi hizmetler ise il ölçeğinde il özel idaresince yapılması gereken hizmetler arasında değerlendirilmiştir (Yalçındağ, 1977: 92-98). Bu gruplandırmanın zamanın koşulları içerisinde uygun olduğu ve günümüzde de geçerli olduğu değerlendirilebilir. İlçe özel yönetimine yüklenen görevler, ilçe ölçeğini aşmayan ve yerel nitelikli görevler olarak kabul edilebilir. Ancak söz konusu hizmetler için ilçe ölçeğinde bir yerel yönetim kurulmasının verimlilik ve etkinlik ilkelerini ne ölçüde karşılayabileceği dikkatli analiz edilmelidir. Kırsal altyapı hizmetleri dışında eğitim ve sağlığa ilişkin hizmetler, ilçe merkezinde ilçe sağlık müdürlüğü ve aile sağlığı merkezi tarafından sunulmakta olup, eğitim ve sağlık kurumlarının artan göç olgusu karşısında kırsal alanda teşkilatlanması gerekliliği azalmaktadır. Kırsal altyapı hizmetleri konusunda ise sadece bu hizmetler için ayrı bir tüzel kişilik kurulmasının etkinliği sorgulanabilir. İlçelerde 5345 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası kapsamında kurulmuş olan Köylere Hizmet Götürme Birliği

(KHGB) zaten kırsal altyapı hizmetlerini ilçe ölçeğinde yürütmekte, Hükümetin Köy Altyapılarını Destekleme Programı kapsamında doğrudan merkezi idare bütçesinden ve İl özel İdare bütçesinden finansal kaynak kullanmakta; yatırımlarını yürütürken il özel idaresinin teknik personelinden ve makine ekipmanından yararlanmaktadır. Bu yapı içerisinde KHGB'ler yalnızca, ilçe merkezi ve beldelerde eğitim, sağlık ve diğer hizmet alanlarındaki yatırım tesislerinin yapımı için il özel idaresi bütçesinden kaynak ve ödenek kullanımı yapamamaktadır. Zira mevzuat, yalnızca kırsal alana dönük ve köylerdeki hizmetlerine ilişkin yatırımların ve tesislerin yapımı, bakımı ve onarımı için il özel İdare bütçesinden KHGB'lere kaynak aktarımı yapılmasına cevaz vermektedir. Aslında KHGB'lerin adının ilçe kamu hizmet birliği olarak değiştirilmesi, katı bir liste yöntemi ile görevlerinin belirlenerek il özel idaresi bütçesinden yapım, bakım ve onarım için kaynak aktarımının yapılmasının sağlanması, KHGB'nin organları olan birlik başkanı, encümeni ve meclisi gibi İKHB'nin de yürütme organı olarak kaymakam ve karar organı olarak da ilçedeki köy ve mahalle muhtarlarının kendi arasından gizli oyla seçeceği üyeler ve il genel meclis üyeleri ile ilgili kamu kuruluşu yöneticilerinden oluşan bir birlik komisyonunun veya yönetim kurulunun oluşturulması uygun olacaktır. Tüzel kişiliğe sahip olacak olan İKHB'nin görevleri liste yöntemi ile belirlenecektir. Katı görev listesi olarak da, kırsal altyapı (içme suyu, yol, tarımsal sulama, kanalizasyon), köylerin imar planlaması, ilçe merkezi ve kırsal alanı dahil eğitim ve sağlık tesislerinin yapım, bakım ve onarımı belirlenmelidir. Zira söz konusu görev listesinin uygulanması için, ilçedeki seçmenlerin oyuyla belirlenmiş bir ilçe meclisinin karar organı olduğu ve tüzel kişiliğe sahip bir ilçe yerel yönetiminin kurulması etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. İlçe kamu hizmet birliği, il özel idaresinin yatırım programı kapsamındaki kırsal altyapı, kırsal imar, eğitim ve sağlık hizmetlerini bir emanet sandığı gibi faaliyette bulunarak, etkin ve süratli bir şekilde ihale ederek veya hizmet alımı yaparak çözümleyebilecektir. Kırsal alandaki elektrik dağıtım hizmetleri de bu kapsama alınabilir olmasına karşın, Türkiye çapında elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi nedeniyle bu hizmet alanı kapsam dışında tutulacaktır. İKHB'nin imar ve inşaat süreçlerinde etüt, proje, ihale ve uygulama yapmak üzere teknik bir personel kadrosuna sahip olması veya hizmet alımı yapması zorunludur.

İKHB'nin görev alanına girmeyen hizmet alanlarında, il özel idaresinin ilçeler adına doğrudan proje-etüt ile yapım, bakım ve onarıma ilişkin yatırım ihalesi yapması mümkün olabileceği gibi, söz konusu iş ve işlemlere ilişkin finansal kaynağı veya ödeneği ilçe özel idare müdürlüğüne göndermesi de söz konusu olabilir. İkinci durumda ilçe kaymakamı, ilçe özel idare müdürlüğü bünyesinde ita amiri olarak proje-etüt veya yapım-bakım-onarım işinin ihalesini yaptırır ve onaylar. Gerek İKHB'nin kendisinin yaptığı gerekse de il özel idaresinin parasal kaynağını ilçe özel idare müdürlüğüne göndererek yaptırdığı işler için görev alacak teknik personel kadrosunun nasıl istihdam edileceği üzerinde durulmalıdır. Elektrik, makine ve tesisat, inşaat ile imar planlaması konularındaki mühendislerin, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (eski adıyla bayındırlık ve iskan) ilçe müdürlüğünün kurularak burada istihdamı ve bu ilçe müdürlüğünün ve müdürlüğün teknik mühendis kadrosunun doğrudan ilçe kaymakamlığına bağlı olarak faaliyette bulunması düşünülebilir. Söz konusu teknik personel kadrosunun ilçe özel idare teşkilatında istihdamı da alternatif çözüm olabilir. Bu durumda il özel idaresinin ilçedeki yatırımlarının etüt edilmesi, projelendirilmesi, planlanması ve uygulanması süreçlerini yürütmek üzere ilçe özel idaresi bünyesinde uzman bir ekip bulunacaktır. Böylece söz konusu teknik personel kadrosu iki kamusal fonksiyonu, yani hem İKHB'nin yatırım programını hem de il özel idaresinin kendi yatırım programını üstlenmiş olacaktır. Bu yapıda İKHB'nin ilçede yürüttüğü yatırım programının finansmanının önemli bir kısmı il özel idaresince karşılanacağından eşgüdüksüzlük sorunu da yaşanmayacaktır.

İl özel idaresinin, örgütlenme yapısı, yerel seçilmişler ile merkezi yönetimin temsilcilerinin uzlaştırılması ve işbirliğini zorunlu kılan organlarının kuruluş özelliği ve kapsadığı fiziksel alan ve hizmet ettiği nüfus miktarının kamu hizmetlerinin gerektirdiği ölçek ekonomisine uygunluğu dikkate alınmalıdır. Bu yüzden il özel idarelerinde bazı yönetsel reformlar yapılarak temel hizmet birimine dönüştürülmesi mümkündür. Bunun için ilk olarak, il özel idarelerinin mali yapılarının güçlendirilmesi ve gelir kaynaklarına kavuşturulması gerekmektedir. İkinci olarak, taşra teşkilatlarının güçlendirilmesi ve uzman personelin ilçe özel idare birimlerinde istihdam edilmesi önemlidir. Üçüncü olarak; ilçelerin, kaymakam önderliğinde bir yerel katılımı öngörecektir şekilde il genel meclisinin karar mekanizmalarında söz sahibi olması sağlanmalıdır. Yalnızca birkaç genel meclis üyesi seçilmesinin ve il

genel meclisine gönderilmesinin, o ilçenin il özel idaresi ve il genel meclisi nezdinde temsilini sağlamada yeterli olamayacağı açıktır. Son olarak, ilçe kaymakamının il özel idaresi ile olan ilişkisinin niteliği belirlenmeli, yönetsel bağı kurulmalıdır. Buna ek olarak ilçe kaymakamlığı kurumsal yapısı içerisinde, il özel idaresinin ilgili ilçeye ilişkin yürüteceği yatırım faaliyetlerinin yerinden uygulanmasını sağlayacak örgütsel yapılar oluşturulmalıdır. Bu durum yatırımların uygulanmasında etkinlik ve verimliliği sağlamak adına zorunludur. Aksi durumda il özel idareleri, artan iş yükü karşısında yatırımlara ilişkin ihale yapma ve kontrol mekanizmalarını etkin ve hızlı bir şekilde yürütemezler. Görüldüğü gibi yeni ilçe yönetim modeli çerçevesinde, bu koşullardan üçüncüsü ilçe meclisine, dördüncüsü ise ilçe kamu hizmet birliğine işaret etmektedir.

AYYÖŞ'nin temel prensibinin merkezi idarenin faaliyet konularının tek tek belirlenmesi, bunun dışındaki bütün hizmet alanlarında yerel yönetimlerin yetkili kılınmasıdır. Ancak burada temel tartışma konusu hangi yerel yönetimin öne çıkması gerektiğidir. 2003 yılında TBMM gündemine getirilen ancak yasalaşamayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, AYYÖŞ'nin bu prensibine uygun olarak, merkezi yönetimin göreceği hizmetleri maddeler halinde sayarak, diğer tüm hizmet alanlarını yerel yönetimlere bırakmıştır. KYTKT ile merkezi yönetim, yerel yönetimlerle eşgüdüm sağlayan, hizmetlerin hukuka, ulusal politika ve standartlara uygunluğunu denetleyen bir konuma getirilmekteydi (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 21-38). Tasarı'nın diğer önemli ilkesi olan katılım, kamu yönetiminin meşruiyetini ve demokratikliğini artırmak açısından önemlidir. Ancak KYTKT'nin 5. maddesi f bendinde katılım ilkesi, “kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır” biçiminde düzenlenmektedir. Katılımın bu oldukça sınırlı tanımı, doğrudan halk katılımı yol ve yöntemlerini kapsamamakta ve oldukça dar bir yorum ve düzenleme olarak kalmaktadır. Tasarı'nın yurttaş katılımı ve hemşehrilik bilinci oluşturmaya dönük hiçbir mekanizma veya yöntem öngörmemesi, yönetimde yurttaş denetimini sağlayamama sonucunu doğuracağından önemli bir eksikliktir (Gül, 2005: 51-52).

Tasarı'nın amacı, bakanlıklarca ve mülki yönetimlerce yürütülen işlevlerin il özel idaresi ve belediyelere devrini sağlamaktır. Böylece kamu hizmetleri merkezi

yönetimden ve devlet tüzel kişiliğinden alınmış, yerel yönetimlere devredilmiş olacaktı. Bu yaklaşımın savunması ise “hizmeti halka en yakın yerden vermek” olarak yapılıyordu. Oysa bakanlıklarca planlanan hizmetler, hali hazırda da “yerinden”, il ve ilçelerden verilmektedir. Merkeziyetçilik, yetki genişliği ilkesi ile yumuşatılabilir. Hizmette halka yakınlık diye adlandırılan gereksinme, bu sözün herkes tarafından algılanan anlamıyla ele alındığında çok anlamlı ve inandırıcı değildir (Güler, 2011: 276-277).

Merkezi idarenin bu taşra yönetim anlayışının değişmesi için, çağdaş Batı demokrasilerinin uygulamalarını değerlendirmek, yerel hizmetleri üstlenecek örgütsel yapıya sahip bir yerel yönetim türü belirlemek gerekmektedir. Bu anlayışa en uygun yerel yönetim türünün il özel idareleri olduğu değerlendirilmelidir. Zira kapsadığı fiziksel alan ve nüfus, yerel hizmetlerin gerektirdiği ölçek ekonomisine uygundur. Örgütsel yapısı ve yürütme ve karar organlarının oluşumunda ise Türkiye’nin siyasal ve toplumsal koşulları dikkate alınarak, yerel seçilmişler ile merkezi yönetimin taşra temsilcilerinin işbirliğini ortaya koymak, kısacası yerel katılım ve yerel demokrasi ile yönetsel etkinlik ve verimlilik ilkelerini uzlaştırmak gerekmektedir.

İl özel idarelerinin mevcut örgütsel yapısı içerisinde karar ve yürütme organlarının işleyişinde, ilçe kaymakamlıklarının hukuki bağı veya etkinlikleri bulunmamaktadır. İl genel meclisi bünyesinde ihtisas komisyonlarının oluşturulması öngörülmekte; ihtisas komisyonlarının ise her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlaması suretiyle oluşturulması düzenlenmektedir. Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabileceği ve görüş bildirebileceği düzenlenmektedir (Ökmen, 2008: 9). Görüldüğü gibi kaymakamlar, ihtisas komisyonlarında görüş bildirme işlevi ile sınırlandırılmışlardır. Uygulamada da hiçbir kaymakamın ihtisas komisyonlarına kendiliğinden katılması ve görüş bildirmesine rastlanılmamıştır. Bu nedenle il genel meclisinin karar alma sürecinde, yalnızca kaymakamın değil aynı zamanda

kaymakamın başkanlığını yaptığı bir ilçe meclisinin katılımının sağlanmasının yöntem ve mekanizmalarının neler olabileceği tartışılmalı ve değerlendirilmelidir.

Türkiye’de ülke yüzölçümüne göre il sayısı 81 olup, bu sayı yeterli taşra bölümlenmesi olarak değerlendirilebilir. Bu iller bazı geniş alanlı olanları hariç tutulduğunda, yerel hizmetleri taşraya götürmede uygun mesafeye ve fiziksel ölçeğe sahiptirler. Bu bakımdan geniş yüzölçümlü illerin bazı ilçelerinin, komşu küçük illere bağlanması uygun bir çözüm gibi gözükmektedir. Böylece 81 il de birbirine yakın optimal fiziksel ölçeğe kavuşacaklardır. Bu yapı içinde il özel idaresinin adının il yerel idaresi olarak değiştirilmesi, öz gelir kaynaklarının artırılması ve ilçe örgütlenmelerinin güçlendirilmesi daha uygun bir çözüm olarak değerlendirilebilir. Ölçek ekonomisinin bir gereği olarak optimal alana sahip bir il yerel idaresi, yeniden düzenlenecek ilçelerde örgütsel yapısını kurmak suretiyle pekala etkin hizmet sunabilir. Bu yerel hizmetlerden yararlanmak için tüzel kişiliğe sahip bir ilçe özel idaresinin kurulması yönetsel etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile bağdaşmaz. İl yerel idaresinin yatırım programının belirlenmesi sürecinde aktif görev alacak bir ilçe meclisi kurulması öngörülebilir. İl yerel idaresinin ilçe meclislerinden gelecek yatırım tekliflerine göre hareket etmesi ve bu süreçte ilçe kaymakamı başkanlığındaki ilçe meclisinin teklifinin alınması zorunlu kılınabilir. Elbette ki bu yatırım teklifi, il yerel yönetiminin o ilçe için nüfusuna ve yerleşim sayısına göre ayıracağı payı aşmayacak tutar ve miktarda olacaktır. Böylece ilçe halkı, il yerel yönetiminin yatırım planlamasına doğrudan katılmış olacaktır. Bu durumda ilçe düzeyinde iki karar organı ortaya çıkmaktadır. Birincisi İKHB komisyonu olup, ilçe ölçeğindeki köy ve mahalle muhtarlarının kendi aralarından gizli oyla seçecekleri üyeler ve il genel meclis üyeleri ile ilgili ilçe kamu kuruluşu yöneticilerini kapsamaktadır. Bu komisyonu ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı mütevelli heyeti gibi görmek ve değerlendirmek gerekmektedir. Zira bu komisyon, ihale birimi veya ihaleye yetkili komisyon olmanın yanında İKHB’nin kamusal kaynağı kullanmasının gözetleyicisi olarak değerlendirilmelidir. Zaten il özel idaresinin denetim birimi olan makam veya merciiler de İKHB komisyonu ile İKHB komisyon başkanı olarak kaymakamın karar ve işlemlerini düzenli olarak denetleyecektir. İkincisi ise yılda yalnızca bir kez toplanacak olan ve il özel idaresine ilçeye ilişkin yatırım teklifini sunacak olan ilçe yerel meclisi olacaktır. İlçe yerel meclisinin nasıl

oluşacağına ilişkin olarak farklı yöntemler ortaya konabilir. Bunlardan birisi, ilçedeki seçmenlerin oyuyla belirlenmiş bir meclis oluşturulması fikridir. Ancak söz konusu meclisin tek bir işlevi olması nedeniyle bu yöntem fazlasıyla külfetli ve zaman alıcı olarak görülebilir. Diğer yöntem, ilçedeki hali hazırda seçilmişlerden oluşan bir ilçe yerel meclisi oluşturulmasıdır. Bu meclisin sekreteryasını ilçe kaymakamlığı yazı işleri müdürlüğünün yürütmesi yerinde olacaktır. İlçe yerel meclisi, il özel idaresinin ilçe için ayırdığı kamusal kaynağın dağılımına ilişkin bir “yatırım teklifi” hazırlamak ve sunmakla görevli ve sorumlu olacaktır. İlçe yerel meclisi önceliklerini dikkate alarak, bu kaynağın tamamını tek bir yatırıma aktarabilir (örneğin ilçeye bir sulama barajı yapılması gibi) veya değişik kamu hizmet alanlarındaki yatırım tesislerinin yapım, bakım ve onarımına ilişkin program belirleyebilir. İlçe yerel meclisi İKHB’nin görev alanına giren konularda da yatırım programı teklif edebilir. Zira İKHB, yatırım programı kararı alan bir katılımcı-demokratik birim olarak öngörülmekten öte, il özel idaresinin yalnızca kırsal altyapı, eğitim ve sağlık alanındaki yatırımlarının yürütülmesini sağlayan bir emanet sandığı veya ihale birimi olarak işlev görecektir. Asıl karar alıcı ve inisiyatif kullanıcı birim ilçe yerel meclisi olacaktır. İlçe yerel meclisi, kaymakamın başkanlığında, ilçe ölçeğindeki merkez ve nüfusu en az 2000’i geçen beldelerin belediye başkanları, köy ve mahalle muhtarları, ilçeyi temsil eden il genel meclis üyeleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (esnaf ve sanatkârlar odası, esnaf ve sanatkârlar kooperatifi, şoförler odası, baro, kızılây derneği, ziraat odası, vb.) başkanlarından oluşacaktır. İlçe yerel meclisindeki bu yapının oldukça katılımcı olduğu değerlendirilebilir. İl özel idaresine ilçeye ilişkin yatırım programını teklif etmek gibi “tek işlevli” olması değerlendirildiğinde, sekreteryasının ilçe yazı işleri müdürlüğünde olması ve yılın yalnızca bir ayında faaliyette bulunması öngörülebilir. Elbette ki bu model, yerinden yönetim ilkesine dayalı tam katılımcı bir anlayışı ortaya koymamaktadır. Ancak mevcut uygulamada ilçe’ye ilişkin il özel idaresinin yapacağı yatırımlarda, yalnızca seçilmiş bir kaç il genel meclis üyesinin genel meclisin karar alma sürecine katıldığı mevcut sürece kıyasla ilçe’nin sivil ve politik seçilmiş aktörlerinin katılımını sağlayan alternatif bir karar alma mekanizması olarak değerlendirilmelidir. Bu yapıda ilçe yerel meclisinde, her ne kadar halkın doğrudan seçimiyle belirlenmiş bir katılım olmasa da, yerel topluluğun katılım olanakları bakımından değerli bir katkı

sağladığı, halkın dolaylı yoldan seçtiği temsilcilerin yer aldığı bir platform olarak değerlendirilmelidir.

İl genel meclisinde ilgili ilçeyi temsilen zaten seçilmiş il genel meclis üyelerinin bulunduğu ve ilçe halkı tarafından seçilmiş temsilciler yoluyla ilçeye ilişkin yatırım programının il özel idaresi nezdinde belirlenmesinin mümkün olduğu savunulabilir. Bu durumda ilçe meclisi uygulaması yerel katılım bakımından gereksiz ve karar alma sürecini uzatan, yönetsel etkinlikten uzak bir yöntem olarak değerlendirilebilir. Ancak yerel politikacılar olarak il genel meclis üyelerinin, siyasi prim yapma veya toplumda saygın olma amacına dönük olarak, yerel hizmetlerde tek başına karar alıcı pozisyona yükseltilmeleri; ilçe ölçeğinde yurttaşın katılım olanaklarını tıkayacak bir sonuç doğuracaktır. Öyle ki köylere hizmet götürme birlikleri uygulamasının ortaya çıkmasının bile, hizmetlerin görülmesinde kaymakam ve köy muhtarları işbirliğinde yerel politik etkileri dışlayan bir mekanizma geliştirdiğinden, yerel politikacıların rahatsız oldukları bir yapı ortaya koyduğu iddia edilmektedir (Ulu, 2000: 217).

İl genel meclisinin, ilçe yerel meclisinin yatırım teklifi ile bağımlı olması, genel meclisin karar alma iradesine bir müdahale olarak görülebilir ve hukukiliği tartışılabilir. İl genel meclisi, il halkının demokratik seçim yoluyla oluşturduğu bir karar organıdır. Bu bakımdan, ilçe yerel meclisinin yatırım teklifinin, il genel meclisine alınarak aynen veya değiştirilerek kabul edilmesi yahut hiç onaylanmayarak başka bir yatırım planlaması kararının alınması yerel yönetim hukukuna daha uygun olacaktır. Ancak bu durumda bile ilçe yerel meclisinin sunacağı yatırım planlaması teklifi, il genel meclisi için yol gösterici olacak ve aynı zamanda ilçe'nin öncelikleri ve gereksinimlerini il genel meclisinin değerlendirmesine sunma olanağını sağlayacaktır. Bu yönüyle bile ilçe yerel meclisi, ilçe düzeyinde yurttaş katılımını sağlaması bakımından oldukça demokratik bir kurumsal yapı olacaktır.

İlçe ölçeğindeki yerel kamu hizmetlerine ilişkin yatırım ve diğer cari harcamalarının bir tüzel kişilik tarafından gerçekleştirilmesi etkinlik ve verimlilik bakımından yararlı olacaktır. Güçlü bir il özel idaresi yapısı içinde il ölçeğinde yatırım planlamasının yapılması ve karara bağlanması yanında, bu yatırım planlamasının ilçe düzeyinde etkinlikle uygulanmasının önemli bir aracı olarak "ilçe

kamu hizmet birliği”ni değerlendirmek gerekmektedir. Kırsal fiziksel altyapı, kırsal ekonomik altyapı (kırsal kalkınma hizmetleri) ile ilçe genelindeki eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, gençlik ve spor hizmetleri, kültür ve turizm hizmetleri gibi alanlara ilişkin yatırımlar ve bu hizmetlere ilişkin faaliyetler İKHB tarafından yürütülebilir.

7.3. İLÇEYE YEREL KALKINMA İŞLEVİ KAZANDIRMA

Türkiye’de kır-kent arasındaki farklılıkların ve dengesizliklerin artması, kırsal yerleşimlerin dağınık olması ve sayısal çokluğu, kırsal alanda sınırlı istihdam olanakları, tarımda verimliliğin düşüklüğü, tarım arazisinin parçalı olması, örgütlenme eksiliği, kırsal alanda yaşayanların gelirinin ülke ortalamasının altında olması ve ayrıca bu sorunların kırdan kente göç hareketini yoğunlaştırması gibi kırsal alanlardaki temel sorunlar, “kırsal kalkınma” ya da “toplum kalkınması” yahut “yerel kalkınma” politika ve stratejilerinin ortaya konması, buna ilişkin plan ve yöntemlerin uygulanması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır (Çelik, 2005: 61). Kırsal kalkınma stratejisi ile amaçlanan, kır-kent arasındaki farklılıkların azaltılması ve kırsal alana götürülemeyen hizmetlerin bu alanlara sunulmasıdır.

Optimal fiziksel alan ve nüfus kriterine kavuşturulmak koşuluyla ilçe, yerel kalkınmanın en ideal birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira ilçenin altında bulunan bucak yönetiminin sosyal ve ekonomik yapısı ve ölçeği, yerel kalkınmanın uygulanması için yeterli kapasiteyi sunamaz. Bunun dışındaki ilçe yönetim örgütlenmelerinde, büyükşehirlerdeki metropol ilçeleri bir kenara bıraktığımızda sosyal ve ekonomik yapısının esas itibarıyla tarım sektörüne ve ilave olarak da hizmet sektörünün bazı kollarına dayandığını ifade edebiliriz. Dolayısıyla ilçenin tüzel kişilik kazanması ve ekonomik bir birim olmasını da sağlamak koşuluyla, ilçe yönetiminde yerel kalkınma araç ve yöntemlerini ortaya koyma zorunluluğu tartışılmaktadır. İlçe ölçeğinde kırsal kalkınma için gerekli olan faaliyetlerin başında sosyal ve ekonomik potansiyelin tespiti, strateji ve plan hazırlanması ve uygulanmasına dönük yöntemlerin belirlenmesidir. Bu hazırlık süreci için ilçe düzeyinde kurumsal bir yapının oluşturulması, kurumsal faaliyetlerin yasal çerçevesinin belirlenmesi ve yerel kalkınmaya dönük araç ve yöntemler için finansman olanaklarının sağlanması gerekecektir. İlçe kaymakamını, kırsal kalkınma

önderi olarak belirleyip, bu önderliğin kurumsal ve yasal altyapısını oluşturmak yerinde olacaktır.

Kırsal kalkınma alanında, ilçe ölçeğinde yapılması gerekenleri belirlemek için Türkiye'nin kırsal kalkınma politikasını tarihsel geçmişi içerisinde değerlendirmek, yaşanan sorun ve darboğazları analiz etmek; ileriye dönük ilçe ölçeğinde başarılı bir yerel kalkınma planlaması yapmak için gereklidir. Türkiye'de kalkınma planlarında kırsal kalkınma; toplum kalkınması, köy ve köylü sorunu, köy kalkınması, kalkınmada öncelikli yöreler ve bölgesel gelişme başlıkları altında incelenmiştir. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemlerinde (1963-1973), kırsal alanların kalkındırılması için "toplum kalkınması yöntemi" kabul edilmiş, planların öngörülerinde arasında kredilendirme, pazarlama kolaylıkları, kooperatifleşme, toprak reformu, toprağın toplulaştırılması, halkın eğitilmesi ve örgütlenmesi, tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektörlere aktarılması yer almıştır. Üçüncü Plan döneminde, ilk kez merkez köy yaklaşımına yer verilmiştir. Merkez köylere, kırsal yerleşme düzenini değiştirecek ve köylünün yaşam düzeyini yükseltecek bir araç olarak bakılmıştır. Dördüncü Plan (1979-1983) da benzer hedefleri ortaya koymuş; toprak reformu, kooperatifleşme, köykent kırsal kalkınma araçları olarak sayılmıştır. Bu planla ilk kez kalkınmada öncelikli yöreler kavramı geliştirilerek, bölgesel gelişme anlayışı ile geniş kapsamlı projeler hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır. Bu vurgunun sonucu olarak da, Güneydoğu Anadolu Bölgesi Projesi (GAP) hayata geçirilmiştir. Beşinci Plan (1985-1989), kırsal kesime sosyal ve ekonomik hizmetlerin götürülmesi, merkez köylerin araç olarak kullanılması, başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi olmak üzere kalkınmada öncelikli yörelerin kalkındırılması, tarım topraklarının mülkiyetinden kaynaklanan sorunların çözümlenmesi, tarımsal işletmelerin küçülmesinin önlenmesi hedeflenmiştir. Altıncı Plan da kamu kaynaklarının tahsisinde kalkınmada öncelikli yöreler yararına bir uygulama yapılması, bu yörelere imalat sanayisi, madencilik ve bunlara dayalı sanayilerin kurulmasında devletin öncülük yapması önerilmiştir. Bunun dışında tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez köy ve kasabalara yönlendirilmesi, kırsal alanda tarım dışı ekonomik faaliyet kollarının desteklenmesi, toprağın rasyonel kullanımı için tedbirler alınması, kırsal alandaki ailelerin eğitim ve kültür düzeylerinin yükseltilmesi, kırsal alana götürülen sağlık hizmetlerinin

yaygınlaştırılması, köye hizmet götüren kamu kuruluşları arasında koordinasyonun geliştirilmesi hedeflenmiştir. Yedinci Plan döneminde, arazi kullanım planlarının bulunmayışı, tarım alanlarının tarım dışı kullanımlarının artışı, arazi mülkiyetinde dengesiz dağılım, küçük tarımsal işletmelerin sayısının artması temel sorunlar olarak ifade edilmiştir. Bu sorunların çözümüne yönelik olarak da kırsal altyapının oluşturulması, su ve toprak yasasının çıkarılması, arazi toplulaştırması, tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanımının önlenmesi, bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi için bölge gelişme planlarının hazırlanması, merkez köy ve tarım reformu tedbirleri ortaya konmuştur. Sekizinci ve Dokuzuncu plan dönemlerinde benzer şekilde, bölgeler arası dengesizliklerin en aza indirilmesi, kırsal yöre nüfusunun refah düzeyinin yükseltilmesi, kırsal alanda istihdamın artırılması, insan gücü kaynaklarının geliştirilmesi, kırsal nüfusun gelirinin artırılması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, etkili örgütlenme ve katılımcılığın desteklenmesi hedefleri vurgulanmaya devam etmiştir. Söz konusu planlarda kırsal kalkınmanın sağlanması için sivil toplum örgütlerinin kalkınma sürecine katılımlarını artırıcı düzenlemeler yapılması önemli bir vurgu olarak değerlendirilebilir. Kırsal altyapı hizmetlerinin desteklenmesinde merkezi kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının eşgüdümü, sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde yerel potansiyellerin harekete geçirilmesi, tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi, sulama projeleri, arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetlerinin yürütülmesi, kırsal alanda girişimciliğin desteklenmesi diğer tedbirler ve yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır (Çelik, 2005: 62-63). Dolayısıyla kalkınma planlarında ortaya konan tüm bu hedef ve tedbirler, ilçe ölçeğinde kırsal kalkınma hizmetlerinin yürütülmesinde bir genel strateji ortaya koymaktadır.

Kırsal alan, kent diye tanımladığımız yerleşme alanlarının dışında kalan, tarım ve hayvancılıkla ilgili etkinliklerin yapıldığı alanları da içeren bucak, köy, mezra ve kom gibi adlarla anılan ve çeşitli ölçütlere göre kent sayılma aşamasına gelemeyen kasabaları da kapsayan insan yerleşimleri olarak tanımlanmaktadır (Geray, 1999a: 63). Kırsal alan, yerleşme dokusunun seyrek ve nüfus yoğunluğunun düşük olduğu alanlardır (DPT, 2006a: 10). Türkiye’de kentsel ve kırsal alan ayrımında nüfus ölçütü esas alınmış ve 2 binin hemen üzerinde bir nüfusa sahip olan yerleşim yerleri kentsel alana dahil edilmiştir. Oysaki bu ayrımın yapılmasında

kullanılan ölçütlerin arasında nüfusun niceliği olmasının yanında, nüfus yoğunluğu, ekonomik işlevler ve nüfusun doğa ile olan ilişkileri dikkate alınmalıdır (Günaydın, 2001: 1). 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası ile belediye kurulmasındaki nüfus ölçütü 2 binden 5 bine çıkarılmıştır. Kırsal alan, OECD'nin tanımına göre nüfus yoğunluğu km² başına 150 kişinin altında olduğu yerlerdir. AB tarafından da kabul edilen bu tanımlama doğrultusunda kırsal alandaki sorunların çözümü üzerinde politikalar geliştirilmiştir. 1988 yılında AB Komisyonu tarafından hazırlanan Kırsal Toplumun Geleceği isimli Tebliğ'de kırsal kalkınma için belirlenmiş hedefler, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması, tarım yeniden düzenlenirken, kırsal ekonominin bir bütün olarak ele alınması ve çevrenin ve kırsal mirasın korunmasıdır. AB'nin kırsal kalkınma politikaları ise tarımın çok fonksiyonlu olmasının sağlanması, kırsal ekonomiye çok sektörlü ve entegre yaklaşım, kırsal kalkınma yardımlarında esneklik, kırsal alanda yerinden yönetim, kırsal kalkınma programlarının hazırlanması ve yönetilmesinde şeffaflıktır (Csaki ve Lerman, 2002: 1-30).

Türkiye'nin AB üyeliği sürecinde AB Komisyonu'nun 2001'de yapılması gerekenleri içeren Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kırsal kalkınma alanında mevzuat uyumunun tamamlanması ve kurumsal yapının Birlik politikalarını uygulayabilecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekliliği vurgulanmıştır (Urkan, 2002: 1-20). Bu belgeye uygun bir şekilde Türkiye Hükümeti tarafından hazırlanan Ulusal Program kapsamında kırsal kalkınma tedbirleri ortaya konmuştur. Bunlar, kırsal altyapının iyileştirilmesi, arazilerin toplulaştırılması ve optimum işletme büyüklüğü dikkate alınarak yeniden parsellenmesi, amaç dışı kullanımının önlenmesi, doğal kaynakların korunması, toprak ve su kaynaklarının yönetimi, üretici örgütlenmelerinin sağlanması, tarım dışı gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve tarım sanayi entegrasyonu yolu ile tarımda çalışan nüfusun azaltılması, tarımsal işletmelerde yatırımın sağlanması, çevreye uyumlu tarımsal üretimin, organik tarımın geliştirilmesi, tarımsal ürünlerin pazarlanması için gereken organizasyonların geliştirilmesi, mesleki eğitimin yaygınlaştırılmasıdır.

AB'nin temel prensibi olarak, kırsal kalkınma projelerinin yararlanıcılar tarafından hazırlanması, kamu kuruluşlarının yararlanıcı olmaması, kamu'nun doğrudan yatırımcı olmaması ve düzenleyici bir rol üstlenmesi öngörülmektedir. Bu

kapsamda Türkiye’de ilçe ölçeğinde kaymakamlık ve ona bağlı bir kırsal kalkınma bürosunun, kurumsal bir anlayış içerisinde ilçe kırsal kalkınma planını ve stratejisini hazırlaması, merkezi hükümet bütçesi veya AB ve diğer uluslar arası fonlardan doğrudan yararlanıcı olacak olan üreticiler ile üretici örgütlenmelerine rehberlik etmesi, yol göstermesi, proje hazırlama sürecinde destek olması sağlanmalıdır.

Türkiye’de AB’ye uyum sürecinde kırsal kalkınmaya dönük ulusal politikaya dayalı uygulamaların, hiç şüphesiz ki ilçe ölçeğinde yürütülecek kırsal kalkınma çabalarına önemli bir altyapı oluşturacaktır. Bu uygulamalar, tarım politikalarının uygulanmasında Tarımda Yeniden Yapılanma ve Destekleme Kurulunun oluşturulması, üreticilerin kayıtlarının yapılması amacıyla Çiftçi Kayıt Sisteminin oluşturulması, ürün çeşitlendirilmesine yönelik alternatif ürün projesinin yürütülmesi, meraların sınırlarının belirlenmesi ve mera ıslah uygulamalarının yapılması, üreticilere doğrudan gelir desteği uygulanması, kırsal alanda arazi toplulaştırma çalışmalarının yapılması ve tarım arazilerinin miras yoluyla bölünmesinin önlenmesine ilişkin yasal düzenlemenin yaşama geçirilmesidir.

Türkiye’de 1963 sonrasında kırsal alana dönük olarak ortaya çıkan önemli bir yaklaşım bir köyü merkeze alarak etrafındaki köyler grubunu hedef alan örnek köy, köy kent, merkez köy ve tarım-kent yaklaşımları olmuştur. Söz konusu yaklaşımlar bir köyü merkez alarak fiziksel altyapı hizmetleri ile eğitim ve sağlık başta olmak üzere toplumsal altyapı hizmetlerini, cazibe merkezi olarak belirlenmiş köylere götürmeyi amaçlamıştır. Ancak köy grubunu oluşturan alanda sosyal ve ekonomik değişimi sağlamak ve kırsal yerleşim düzenindeki dağınıklığa son vermek gibi iddialı hedeflere ulaşmayı sağlayamamış, yalnızca kırsal yerleşmelerin fiziki görünümünü değiştirmeyi ön plana almış ve köylülerin katılımı ile örgütlenmesi ihmal edilmiştir. Toplum kalkınması yaklaşımının alt uygulamaları olarak değerlendirilen bu yöntemlerin kırsal alana dönük yararlı faaliyetler olduğu ifade edilebilir. Ancak toplum kalkınması yaklaşımı ilk kez BM tarafından ortaya konulan tanımıyla, “küçük toplulukların içinde bulundukları ekonomik, toplumsal ve kültürel koşulları iyileştirmek, ulusal bütünlüğü gerçekleştirmek ve küçük toplulukların ulusal gelişmeye katılımlarını sağlamak için, topluluğun kendi çabalarının devletin bu konudaki çabaları ile birleştirilmesidir.” (Kongar, 1971: 134; Sönmez, 2003: 153-158). Toplum kalkınması yaklaşımı kırsal alanda yaşayanların örgütlenmesi, idare ile

işbirliği ve eşgüdümü sağlaması, hizmetlere fiziki ve mali gücü ile katılımı ve hizmetleri benimsemesi ve koruması esaslarına dayanmalıdır. Aksi takdirde bu esasları taşımadan girişilen kırsal kalkınma projeleri başarısız olmaya mahkûmdur. Ayrıca Türkiye’de bir diğer sorun alanı kırsal kalkınma politikalarının DPT ve Kalkınma Bakanlığı, Tarım Bakanlığı ve ilgili kuruluşları, Orman-Su Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve yerel yönetimler gibi farklı kurumsal yapılanmalarla sürdürülmesi ve bu kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanamamasıdır. Bu durumda ilçe düzeyinde söz konusu kuruluşların taşra birimleri ile kaymakamlık arasında da bir işbirliği ve eşgüdüm sorunu gündeme gelecektir.

Toplum kalkınması yaklaşımının çok yönlü kırsal alan planlaması yaklaşımına dönüşmesi gerekmektedir. Kırsal alana çok yönlü bakılması anlayışının ilçe ölçeğinde yürütülmesi ve kırsal alanda aile planlaması, eğitim, sağlık, sosyal hizmetler planlaması, üretim, pazarlama, tarımda yeni tekniklerin uygulanması, toprağın etkin bir şekilde kullanılması, tarım arazilerinin toplulaştırılması ve parçalanmasının önlenmesi, toprağın ve doğal kaynakların korunması (çevre boyutu), örgütlenme ve kooperatiflerin desteklenmesi, kredi ve finansman olanaklarının sağlanması, bu yaklaşımın ana faaliyet konuları olmalıdır. Bu ana faaliyet konuları uygulanırken yetişmiş bir uzman personel kadrosu istihdam edilerek merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında eşgüdümün gerçekleştirilmesi ve ilçe düzeyinde yürütülen planların bölgesel gelişme planları ile uyumlu olması sağlanmalıdır.

Türkiye’nin Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi adıyla ve DPT aracılığıyla belirlediği kırsal kalkınma yaklaşımı, kırsal alanın gelişiminde çok yönlü bir değerlendirmeyi destekler mahiyettedir. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinde kırsal ekonominin geliştirilmesi ve kırsal alanda yaşam kalitesinin yükseltilmesi amacıyla, 1) Kırsal ekonominin pazarla entegrasyonuna yönelik altyapının geliştirilmesi, 2) işletmelerin ve kırsal nüfusun hizmetlere erişiminin kolaylaştırılması, 3) kırsal alan ve yerleşmelerin sağlıklı, yaşanabilir, sürdürülebilir iş ve yaşama ortamı olarak güçlendirilmesine yönelik olarak, fiziki altyapının iyileştirilmesi, toplumsal altyapı hizmetlerinin etkinliğinin artırılması vurgulanmaktadır (Kara ve Palabıyık, 2007: 36-37). Bunun için de kırsal alana altyapı hizmetleri götüren birliklerin (sulama ve

altyapı birlikleri gibi) desteklenmesi gerektiği de bu stratejinin başarısı için önemli bir koşul olduğu değerlendirilmelidir.

Türkiye’de kırsal kalkınma politikası ve stratejisi ile buna ilişkin yöntemlerin ilçe ölçeğinde uygulanabilmesi için, öncelikli olarak ülke düzeyinde kurumsal bir yapılanmanın olması ve bu kurumsal yapılanmanın diğer politika belirleme ve uygulama ile ilgili diğer kamu kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği ve eşgüdümü sağlayacak yasal çerçevenin saptanması gerekmektedir. Bu yasal ve kurumsal çerçeve içerisinde ilçe kaymakamlıkları da belirlenmiş politikaların uygulanmasında aktif görev almalıdır. Zira ilçe, kırsal kalkınma uygulamaları için en uygun ve optimal ölçekli yönetim bölümü ve sosyal ve ekonomik bir birimdir. Ancak bu kırsal kalkınma politikasının ülke genelinde tekdüze belirlenmesi ve uygulanması yerinde olmayacaktır. Bu anlamda bölgesel gelişme strateji ve yöneltilerinin ortaya konması gerekmektedir. Kırsal kalkınma planlamalarının bölgesel yapılması, bölgelerin fiziki, sosyal ve ekonomik bir havza olmasına dikkat edilmesi, buna uygun olarak bölgelerin tespit edilmesi ve bölgesel gelişme planlarının bölgenin potansiyelleri ve coğrafi, sosyal ve ekonomik verileri dikkate alarak hazırlanması önem taşır. Bu koşullarda bölgesel kalkınma planları hazırlandığında başarı şansı artacaktır. Bu strateji ve planlamanın uygulanmasında ise en uygun birim ya da fiziksel alan ilçe’dir. Bu genel anlayışı ortaya koymakla birlikte Türkiye’de 1970’lerden günümüze bölgesel gelişme politika ve stratejisinin etkin bir şekilde ortaya konmadığı görülmektedir. Türkiye’de doğal kaynakların korunması ve değerlendirilmesi, kırsal kesimdeki sosyo-ekonomik farklılıkların en aza indirilmesi amacıyla, merkezi hükümet bütçesi ve uluslar arası kuruluşların finansmanı ile bir veya iki il bazında planlanan kırsal kalkınma programları uygulanmaktadır. Bu programların temel hedefleri, çiftçilerin bitkisel ve hayvansal üretimdeki verimliliğini artırmak suretiyle gelir düzeylerini yükseltmek, uygulandığı illerdeki çiftçi ailelerinin yaşam düzeylerini yükseltmek, kırsal alandan kentlere olan göçü durdurmak, yeni ve alternatif üretim alanları açmak, altyapı hizmetlerini gerçekleştirmektir. Dönemsel olarak uygulanmış söz konusu kırsal kalkınma projeleri, Çorum-Çankırı K.K.P. (1976-1984), Erzurum K.K.P. (1982-1989), Bingöl-Muş K.K.P. (1990-1999), Yozgat K.K.P. (1991-1998), Erzincan-Sivas K.K.P. (2004-2010) ve Ordu-Giresun K.K.P. (1998-2005)’dir. Türkiye’de uygulanan

bu dış kaynaklı kırsal kalkınma projeleri iki kuruluş tarafından kredili olarak finanse edilmiştir. Bunlar Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD)'dur. Görüldüğü gibi söz konusu projeler, belli bir süreyle sınırlı ve dönemsel olup, dış finansman kredisi ile ve uluslararası kuruluşların denetiminde yürütülmüştür. Oysaki kırsal kalkınma projelerinin birkaç ili değil bölgeyi kapsayan bir planlama çerçevesinde ve optimal alan ve nüfus ölçeğine kavuşturulmuş, yeniden düzenlenmiş ilçeler düzeyinde uygulanması gerekmektedir. Bu kurumsal yapının, ilçe düzeyinde kaymakamlık bünyesinde ofis örgütlenmesine gitmesi, kırsal kalkınma faaliyetlerinin yerinde gözetimi ve denetimi bakımından fayda sağlayacaktır.

Türkiye'de kırsal kalkınmaya dönük faaliyetlerde istenen başarıya ulaşılamamasının çeşitli nedenleri olduğu değerlendirilebilir. Yukarıda ifade edildiği gibi, öncelikli etken bölge ölçeğinde politika ve planlama yapılmayışıdır. Ayrıca Türkiye'de kırsal kalkınma çabaları, fiziki altyapı sorunlarının giderilmesine yoğunlaşmış, sosyal ve ekonomik sorunların giderilmesine dönük tedbirler göz ardı edilmiştir. Başka bir ifadeyle, kırsal kesimde yaşayanların yaşam kalitesini artırmaya dönük toplumsal altyapı hizmetleri (eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, kültür, vb.) ile gelir düzeylerini artırmaya dönük (tarım ve hayvancılığa dayalı üretimde verimlilik, pazarlama, kredilendirme ve finansman, tarla içi fiziksel düzenlemeler, tarım arazilerinin parçalanmasının önlenmesi, tarımsal sulama, tarımsal girdi maliyetlerinin azaltılması, tarım ve hayvancılığa dayalı ürünlerin katma değerinin yükseltilmesi, vb.) ekonomik tedbirler gözden kaçırılmış veya tam anlamıyla uygulanamamıştır. Türkiye'de kırsal alanın fiziki altyapı sorunları da büyük ölçüde giderilmekle birlikte, sosyal ve ekonomik sektör boyutu ihmal edildiğinden kırsal kalkınma projelerinde olumlu sonuç elde edilememektedir. Türkiye'de kırsal alanda içmesuyu, yol, kanalizasyon (atık su yönetimi), katı atık toplama ve değerlendirme, elektrifikasyon ve haberleşme fiziki altyapı hizmetleri olarak, tarihsel geçmişi itibariyle farklı kurum ve kuruluşlarca üstlenilmiş ve yürütülmüştür. Elektrik dağıtım altyapısı TEK (Türkiye Elektrik Kurumu) ve TEDAŞ (Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.) ve daha sonra 14 bölgede kurulmuş elektrik dağıtım A.Ş.'ler tarafından yürütülmüş olup günümüzde de kamuya ait olan bu bölgesel anonim şirketler özelleştirilmiştir. Böylece ülkede elektrik dağıtım, bakım ve onarım

hizmetleri özel şirketler vasıtasıyla yürütülmektedir. Haberleşme ve telekomünikasyon hizmetleri, önceleri PTT (Posta Telefon ve Telgraf Teşkilatı), daha sonra Türk Telekom A.Ş. ve günümüzde de özel bir şirket tarafından yürütülmektedir. İçme suyu, yol, kanalizasyon, katı atık hizmetleri gibi fiziki altyapı hizmetleri yanında diğer kırsal kalkınma hizmetlerini de üstlenmiş olan kurum olarak öncelikle Toprak-Su, ardından Yol-Su-Elektrik (YSE) genel müdürlüğü kurulmuş, 1980’lerden itibaren Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) teşkilatı oluşturulmuş ve en sonunda da 2005 yılında KHGM ilga edilerek, söz konusu görev ve hizmetler il özel idarelerine devredilmiştir. 2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa ile birlikte Türkiye’nin 30 ilinde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verildiğinden, bu illerin kırsal alanındaki köylerin yeni adıyla “mahalle”lerin fiziki altyapı hizmetleri Büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Ancak diğer 51 vilayette il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları devam etmektedir. Günümüzde fiziki altyapı hizmetleri bakımından Türkiye’nin kırsal alanında önemli bir sorun kalmamıştır. Ancak sosyal altyapı ve ekonomik altyapı hizmetlerinin sınırlı düzeyde uygulanması, kırsal alandan kentlere göçün hızını azaltmakla beraber önlemeye yeterli gelememiştir.

Kırsal kalkınma, kırsal alanda fiziki, sosyal ve ekonomik altyapı hizmetlerinin “bütüncül bir bakışla” ve “bölgesel düzeyde” planlanmasını ve yürütülmesini içermelidir. Bu üç boyutlu ve bölge bazlı kırsal kalkınma yaklaşımına, sürdürülebilirlik boyutunun katılması ve doğal ve çevresel değerlerin korunması ve geliştirilmesini de desteklemesi ile yerel toplulukların katılımı ve örgütlenmesini de içermesi önem taşımaktadır. Özetlemek gerekirse, kırsal kalkınma bölgesel düzeyde oluşturulmuş kurumsal bir örgütlenme tarafından planlama ve koordinasyon işlevinin yerine getirildiği, kalkınma araçlarının ilçe düzeyinde uygulandığı; fiziki, sosyal ve ekonomik altyapıyı bütüncül olarak sağlamaya dönük, yerel toplulukların örgütlenmesi ve katılımını öngören ve çevresel-doğal değerleri koruma anlayışına sahip sürdürülebilir bir politika olarak tanımlanmalıdır.

Nitekim Türkiye’de planlama hizmeti veren kamu kuruluşlarınca da bu kırsal kalkınma tanımlaması esas alınmaktadır. Buna göre kırsal kalkınma, kırsal alanda sürdürülebilir doğal kaynak kullanımını esas alarak, bir taraftan kırsal kesimin gelir düzeyinin ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi yoluyla gelişmişlik farklarının

azaltılması amacına yönelik, diğer taraftan çevresel ve kültürel değerlerin korunmasını ve geliştirilmesini gözetken, yerelde farklılaşan sosyal, kültürel ve ekonomik özellikleri, ihtiyaçları, potansiyelleri ve dinamikleri dikkate alarak çok sektörlü yaklaşımla planlanan faaliyetler bütünüdür (DPT, 2006b: 3).

Kırsal kalkınma politikasının planlanacağı ve uygulanacağı fiziksel mekanın tespiti ile üç boyutlu hizmet alanını kapsama süreci, çevresel değerlerin sürdürülebilirliği ile katılım-örgütlenme ilkelerini asla dışlamamalıdır. Bu iki temel ilkenin dışlandığı bir kırsal kalkınma politikası, istediği kadar doğru tespit edilmiş bir bölge planlaması ile üç temel hizmet alanını kapsarsa kapsasın uzun soluklu ve ömürlü olamaz. Zira doğal ve çevresel değerlerin korunmasına dönük tedbirleri içermeyen bir kırsal kalkınma politikası, kırsal alanda yaşayacak bir sonraki kuşakların yaşamını ve üretim yapmasını sağlayacak toprak, su, hava ve diğer çevresel değerlerin yok olmasına ve kalitesinin düşmesine neden olur. Kırsal alanın üretim ve yaşam alanı kalitesi ve niteliği korunması gereken hava, toprak ve su kaynaklarını içeren “çevre”dir. İkinci temel ilke olan katılım ve örgütlenme de olmazsa, kırsal kesimin hizmetleri benimsemesi ve kırsal kalkınma faaliyetlerini yürütmesini sağlayamayacaktır. Bu yüzden Türkiye’de kırsal kalkınma politikasının başarılı olmasının önemli bir koşulu olarak, kırsal kesimdeki yerel halkın katılım ve örgütlenmesinin sağlanması gerekir. Bu anlamda merkezi karar organlarınca yukarıdan aşağıya planlanıp uygulanan tepeden inmeci yaklaşımdan vazgeçilmesi, kırsal kesimdeki üreticileri ve üretici örgütlenmelerinin sisteme katılımını sağlayan mekanizmaların geliştirilmesi önem taşımaktadır. Kırsal kesimdeki örgütlenme yapıları kooperatif, şirket veya dernek olarak ortaya çıkabilir ve ekonomik altyapı hizmetlerinin sürdürülebilirliği için bu yerel topluluk bütünleşmesi sağlanmalıdır. Aslında katılım ve örgütlenme, yerel topluluğun hizmetleri sahiplenmesi ve benimsemesi ile birliktelik ve işbirliği anlayışını ortaya koyması bakımından anlamlıdır. Kırsal kalkınma projeleri, kırsal alanda asla kamu kuruluşlarınca veya yerel yönetimlerce uygulanmamalı, kırsal alanda yaşayan üreticilerin doğrudan yararlanıcı oldukları bir anlayış ortaya konmalıdır. Bu durum elbette ki kırsal kalkınma yöntem ve araçlarının ilçe ölçeğinde uygulanmasında, ilçe kaymakamlığının yönlendirici, yol gösterici, rehberlik edici, gözetleyici ve denetleyici işlevinin olması gerektiği gerçeğini ortadan kaldırmamalıdır.

Türkiye’de kırsal kalkınmanın örgütsel yönü, yerel topluluğun birlik, dernek, cemiyet ve kooperatif gibi gönüllü kuruluşlar oluşturmaları esasına dayanır. Ancak kırsal alandaki kooperatifleşme deneyimlerinin eğitim yetersizliği, bilinç eksikliği, dayanışma anlayışının zayıflığı ve liderlik gibi sorunlar nedeniyle başarısızlıkla sonuçlandığını görüyoruz. Bu nedenle Türkiye’de bazı başarılı kırsal örgütlenme örnekleri olmakla birlikte, son otuz yıllık dönem içerisinde merkezi idarenin taşra temsilcisi olarak kaymakamın başkanlığını yaptığı, 2005 yılından beri de yasal statüsü belirlenmiş köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla önemli kırsal kalkınma hizmetleri yürütülmüştür. Köy birliklerinin başkanı olan kaymakamların yeterli eğitim düzeyi ile önderlik vasıflarına sahip olması, bu anlamda başarıyı sağlamıştır (Kara ve Palabıyık, 2005: 103-104). Fiziki altyapı hizmetlerine ilave olarak, köy birlikleri bazı tarımsal veya hayvancılık ürünlerinin pazarlanması ve işlenmesine sürecine de katkıda bulunmuştur. Ancak 2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası kapsamında, KHGB’lerin tarımsal ürünlerin üretimi ve pazarlanması, faaliyet konuları arasından çıkarılmıştır. Bunun yerine tarımsal veya hayvancılık faaliyetinin niteliğine göre üreticilerin, birlikler kurmalarına ilişkin yasal düzenleme yapılmış, bu birlik yapısının içine de atanmış kamu yöneticileri dahil edilmemiştir. Günümüzde kırsal alanda tarımsal kalkınma kooperatifleri ile üretici birlikleri, tarım ve hayvancılığa dayalı üretim, pazarlama ve işleme sürecinde aktif rol almalıdır. Ancak finansman, örgütlenme, liderlik, proje desteği sağlanmalıdır. Bunun için de ilçe düzeyinde kaymakamın ve kırsal kalkınmadan sorumlu oluşturulacak merkezi kamu kuruluşunun ilçe örgütünün rehberlik, yol göstericilik, gözetim ve denetim yapması yerinde olacaktır.

Kırsal kalkınma politikasında yasal ve kurumsal bir çerçevenin belirlenmesi gerektiği ifade edilmişti. Bir kere, ülke genelinde politika belirlemek üzere ulusal bir kırsal kalkınma kurumunun oluşturulması yerinde olacaktır. Türkiye’de kırsal alana hizmet eden kuruluşlar başkentte Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, bağlı kuruluşu olarak Tarımsal Destekleme ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü, ilgili kuruluş olarak Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK), İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Kalkınma Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Orman-Su Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olarak öne çıkmaktadır. Taşrada ise sırasıyla il tarım müdürlükleri, TKDK il koordinatörlükleri,

il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile köylere hizmet götürme birlikleri, kalkınma ajansları, il planlama ve koordinasyon müdürlükleri, DSİ bölge ve şube müdürlükleri, Orman bölge müdürlüğü bünyesindeki orman-köy ilişkileri (or-köy) şube müdürlükleri ve orman işletme müdürlükleri, sosyal yardımlaşma ve dayanışma il ve ilçe vakıfları olarak sayılabilir. Bu kurumsal yapının çok parçalı ve dağınık olması, kırsal kalkınma hizmetlerinin yürütülmesinde işbirliği ve eşgüdüm sorunlarına yol açmaktadır. Bu yapılardan bazıları salt kırsal kalkınma işlevi verilmeyen kurumlardır. Örneğin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kadın, çocuk ve ailenin korunması ve sosyal hizmetleri yürütme yanında, sosyal yardımlaşma ve dayanışma hizmetleri adı altında yoksullukla da mücadele etmektedir. Yoksul kesimin desteklenmesi sürecinde, kırsal kesimdeki yoksul ailelere, tarım ve hayvancılığa dayalı ve diğer istihdama dönük kredi ve destek imkânları il ve ilçe sosyal yardımlaşma vakıfları aracılığıyla sağlanmaktadır. Bu kuruluşlardan bazılarının görev alanları ise çakışmakta veya çatışmaktadır. Örneğin TKDK il koordinatörlükleri ile kalkınma ajansları aynı illerde birbirinden bağımsız olarak kırsal kalkınma projelerine finansman desteği vermektedir. Dolayısıyla bu parçalı yapı yerine, birbirine benzer işlevleri yürüten kurumların birleştirilmesi, tek çatı altında örgütlenmesi, bölgesel düzeyde planlayıcı ve eşgüdümci bir kurumsal yapı kurulması, ilçelerde ise bu kurumsal yapının ofisleri vasıtasıyla kırsal kalkınma politikasının sosyal ve ekonomik altyapı hizmetleri alanının yürütülmesi, fiziki altyapı hizmetlerinin yerel yönetimlerce sürdürülmesi faydalı olacaktır.

Türkiye’de 2006 yılında Yüksek Planlama Kurulu’nca kabul edilmiş Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi’nde kırsal ekonominin ve kırsal alanda yaşam kalitesinin yükseltilmesi amacıyla: 1) Kırsal ekonominin pazarla entegrasyonuna yönelik altyapının geliştirilmesi, 2) İşletmelerin ve kırsal nüfusun hizmetlere erişiminin kolaylaştırılması, 3) Kırsal alan ve yerleşmelerin yaşanabilir ve sürdürülebilir ortamlar olmasını sağlayacak fiziki altyapının iyileştirilmesinin önemi belirtilmektedir (DPT, 2006b: 21-22). DPT tarafından hazırlanan Kırsal Alanda İşbirliği ve Örgütlenme Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda yerel topluluğun demokratik, katılımcı, şeffaf ve etkin işbirliğine dayalı örgütlenmesinin tesis edilmesi vurgulanmaktadır. Ayrıca Rapor’da kırsal kalkınma amacına ulaşabilmek için, valilik ve kaymakamlıklar ile mahalli idarelerin idari, kurumsal ve mali kapasitelerinin

güçlendirilmesi, yerel düzeyde ortak proje geliştirme ve projeleri sürdürülebilir uygulamalara dönüştürme kapasitesinin oluşturulması gibi konularda alınacak tedbirlere dikkat çekmektedir (DPT, 2006a: 58-69). Görüldüğü gibi kırsal kalkınma konusunda merkezi yönetimin taşra düzeyleri olarak il valilikleri ve ilçe kaymakamlıklarının kapasitesinin artırılması vurgusu, DPT'nin raporlarında da kendini göstermektedir. Bu durum da kırsal kalkınma politikası araç ve yöntemlerinin yürütülmesinde, ilçe kaymakamlarının başında bulunduğu merkezi yönetimin kırsal kalkınmaya dönük ilçe örgütlenmesinin önemini bir kez daha pekiştirmektedir.

Türkiye'de kalkınmaya dönük olarak, kamu kuruluşlarına, yerel yönetimlere, kooperatiflere ve sivil toplum kuruluşlarına kredi, finansal destek veya hibe desteği sağlayan çeşitli kurumsal mekanizmalar bulunmakta, bunlardan bazıları AB, BM gibi uluslar arası finansman kuruluşlarının mali kaynağı ile bazıları ise merkezi idare kuruluşlarının bütçe olanakları içinde ve söz konusu merkezi idare kuruluşlarının taşradaki bölge ve il kuruluşları bünyesinde teşkilatlanmaktadır. Birinci grup dahilinde, bölgesel olarak birkaç ili kapsayan Kalkınma Ajansları veya BM'nin veya Dünya Bankası'nın yukarıda ifade edilen kırsal kalkınma kurumları da bazı illerde teşkilatlanmıştır. Bunun dışında Orman Bölge Müdürlüğü Or-Köy Şube Müdürlüğü, Gıda, Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü Kırsal Kalkınma Şubesi Müdürlüğü, Sanayi Bakanlığı KOSGEB Müdürlüğü, Tarım Bakanlığı TKDK İl Koordinatörlüğü öne çıkan kuruluşlar arasındadır.

Son dönemde AB kaynağı kullanan bölge kalkınma ajansları⁴⁴, öne çıkan kalkınma araçları arasında yer almaktadır. Aynı zamanda söz konusu bölge kalkınma ajanslarının, kurumsal yapıları ve faaliyetleri konusunda endişeler dile getirilmektedir. Yasa ile 26 adet bölge kalkınma ajansı kurulması, bunların faaliyet esas ve usulleri düzenlenmiş; ajanslar da kuruluş kararnamelerinin yayınlamalarının ardından fiilen çalışmalara başlamıştır. Kalkınma ajansları, kamu kuruluşları, yerel yönetimler, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak, yerel potansiyeli harekete geçirmek amacıyla, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen politikalarla

⁴⁴ 2006 tarih ve 5449 sayılı Bölge Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Yasa.

uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulmuşlardır (Toprak, 2010: 98-109).

Kalkınma ajansları, kamu, özel ve sivil toplum işbirliğine dayalı olarak faaliyette bulunmaktadır. Yönetişimci katılımcılık anlayışını yaşama geçirmek amacıyla kuruldukları anlaşılmaktadır. Yasa, ajansları tüzel kişilik sahibi kılmış, çalışma düzeninde kural özel hukuk hükümleri olarak öngörülmüştür. Ancak Yasa'da kamu hukukuna bağlı olabileceği durumlar belirtilmiştir. Ajansın bu kendine özgü yapısı, şirket statüsündeki idarelere ya da kamu hukukuna tabi kamu kuruluşlarına benzemeyip, her ikisinin karışımı gibi gözükmektedir (Güler, 2011: 332).

Bölge kalkınma ajanslarına karşı eleştirel yaklaşımlar da ortaya konmuştur. Buna göre bu ajansların AB ülkelerindeki kalkınma ajanslarına benzemediği, oradaki ajansların ticaret odalarının çalışma ofisleri gibi faaliyette bulunduğu; Türkiye'de ise bu ajanslar ile özel sektöre kamu gücü verildiği, kamu gücü kullanan ama özel hukuka tabi olan bir kurum yaratıldığı, merkezin sahip olması gereken iktisadi planlama görevlerinin verildiği, üniter siyasi yapının iktisadi yaşam birliği sayesinde korunduğu ve bu yapının parçalanabileceği, federatif yapıya yol açabileceği gibi iddialar ortaya atılmıştır. Oysaki mevcut kurumsal yapılanma içerisinde bölge kalkınma ajanslarının yönetim kurulu başkanının vali olması, yönetim kurulu üyelerinin kalkınma kurulunca seçilmesi, kalkınma kurulunda ise kamu kuruluşları, yerel yönetimler, üniversiteler, sanayi, ticaret ve ziraat odaları gibi kamu meslek kuruluşları ile özel sektör kuruluşlarının temsilcilerinin yer aldığı, katılımcı bir yapı oluşturulduğu görülmektedir.

Ajansın teşkilat yapısı içerisinde kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik, yatırım destek ofisleri yer almaktadır. Bunlardan yatırım destek ofisleri, yatırımcılara ücretsiz hizmet verecek birimler olarak öngörülmüştür. Ofislere yapılmış başvurulara yatırımcının devlete resmi başvurusu olarak kabul edilmektedir (Güler, 2011: 333). Yatırımcının bölgeye yatırım yapma sürecinde, diğer kamu kuruluşları ile olan ilişkilerinin bu ofislerce sağlanmasının öngörülmesi yerinde bir hizmet olarak değerlendirilebilir. Ancak bu ofislerin ilçe düzeyinde de kurulması ve kaymakamın eşgüdümü ve gözetiminde faaliyette bulunması yararlı olacaktır.

Ajansların yönetim kurulu üyeleri vali, büyükşehir veya il belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, sanayi ve ticaret odası başkanları ile kalkınma kurulunca seçilecek özel kesim ve sivil toplum kesiminden üç temsilciden oluşmaktadır. Bu yapı içerisinde kalkınma kurulunda ilçe kaymakamlarının da doğal üye olarak yer almaları yerinde olacaktır. Ayrıca yönetim kuruluna, kamu kesiminden de temsilci seçilmesinin yolu açılmalıdır. Son olarak da, ajansların ilçe düzeyinde büro olarak örgütlenmesi ve bu büroların ilçe kaymakamının gözetim ve denetiminde faaliyette bulunması yerinde bir uygulama olacaktır. Bu düzenlemeler, karar mekanizmalarında il ve ilçe mülki idare amirlerini sisteme dâhil edecek ve merkezi yönetimin temsilcilerinin yer aldığı bu yapı, kalkınma ajanslarına karşı yönetim bilimi yazınında belirtilen eleştiri veya endişeleri de ortadan kaldıracaktır.

2006 yılının başında çıkarılan 5449 sayılı Yasa, kamu tüzel kişisi olmayan ajansları, merkezi yönetimde DPT'nin sorumluluğuna vermiştir. Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan öncelikle DPT Müsteşarlığı ve ardından da Kalkınma Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Kalkınma Bakanlığı'nın taşrada ilgili bir kuruluşu öngörülen ajansların, bölgelerinin sosyal ve ekonomik yapısına dönük önemli tespitler yaptıkları görülmektedir. Buna ilave olarak ulusal planların hazırlanmasında tespit ettikleri veriler ışığında bölgelerine ilişkin öncelikleri ortaya koyarak çalışma programları hazırlamalarının yolu açılmalı, böylece ulusal kalkınma planlarının toplumun çeşitli kesimlerinin beklentilerinden kopuk ve merkezi planlar olarak ortaya çıkmalarının önüne geçilmelidir. Son noktada, ajansların kısa süreli geçmiş deneyimleri dikkate alındığında, kayda değer ve önemli mali kaynak kullanmadığı ve bu kaynakların bölgelerin sosyo-ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmeye yeterli olmadığı da değerlendirilmelidir.⁴⁵

Bölge kalkınma ajanslarının statüsü ve yönetsel durumu konusunda farklı değerlendirmeler olmakla beraber, bu kuruluşların il ve ilçe esaslı mülki idare sisteminden sapma anlamına gelmediğini savlayan görüşler bulunmaktadır. Ancak ajanslar tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak devlet tüzel kişiliği içinde erimiş olan mülki yönetim yapısının dışındadırlar. Ayrıca hizmet bakımından yerinden yönetim

⁴⁵ Ankara Kalkınma Ajansı'nın 2013 yılı için ilan ettiği mali destek programı, yalnızca 15 milyon TL'lik bir kaynağın dağıtımını öngörmektedir. Ankara ölçeğinde bu kaynak oldukça yetersiz olup, yeni kurulmuş olan TKDK İl Koordinatörlüğünün planladığı kaynağın çok altındadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.ankaraka.org.tr/tr/>

kuruluşlarına da benzememektedir. Zira ajanslar, belli bir coğrafya parçasında yetkili kılınmış ve yetki alanları içindeki hizmetleri konu bakımından sınırlanmamış örgütlenmelerdir. Merkezi yönetimle olan ilişkileri hiyerarşik veya yönetsel vesayet olarak da tanımlanmamıştır. Örgütlenmesi ve çalışma ilkeleri bakımından, yönetsel ve kamusal kaynak kullanan, piyasa aktörlerinin kullanımına açık, özel ve sivil paydaşları bulunan bir yönetim kurumlaşması olarak tanımlanmaktadır (Güler, 2011: 337-338).

Ajansların yönetim kurullarında il valilerinin bulunması, ülkenin 26 bölgeye ayrılması ve her bölgede kalkınma ajansı adıyla bir yönetsel kurum yaratılmasına rağmen, il mülki yönetiminde sapmayı önlemekte olduğu savı, bu iddiayı destekler mahiyettedir. Ancak bölge kalkınma ajanslarının yönetim kurulu ve kalkınma kurulu üyeleri arasında ilçe kaymakamlarının tamamıyla bulunmaması bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Ajansların bölge düzeyinde bir mülki yönetim kademesi olmadığı açıktır, ayrıca ajans yapısı bir bölge yerel yönetimine de benzememektedir. Yalnızca bölge düzeyinde yaratılmış bir yönetim kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır

İlçe yönetimini de yakından ilgilendiren en temel sorun kalkınmaya dönük oluşturulmuş kurumsal yapının dağınık ve parçalı olmasıdır. Bu parçalar içerisinde de kaymakamın hiçbir işlevselliği bulunmamaktadır. Bu yönetsel örgütlerin karar alma süreçlerinde veya taşra yapılanmalarında kaymakamın yer alması, ilçelerin temsilini sağlamak bakımından yerinde olacaktır. Kalkınmaya dönük olarak kurulmuş olan kurumsal yapıların farklı bakanlıklarla ilişkilendirilmiş olmaları, farklı ve birbirinden kopuk örgütlenmeleri olduğu değerlendirilmektedir. Bu parçalı yapı içinde yer alan kalkınmaya dönük örgütler arasında işbirliği, eşgüdüm ve koordinasyonu sağlayacak hiçbir mekanizma öngörülmemiştir. Bu parçalı yapının sürdürülebilirliği tartışmalıdır. Çözüm olarak bir kere, dış finansman veya merkezi hükümet bütçesi kullanan bu kuruluşların tek bir çatı altında toplanması ve belli branşlara göre bölümlendirilmesi gerekmektedir. Böylece aynı alanda veya konuda proje finansmanlarının önüne geçilecektir. İkinci olarak, ayrı kurumsal örgütlenmelerin yarattığı ekonomik verimsizlik ve kaynakların etkin kullanılmaması sorunu giderilecektir. Üçüncüsü ve en önemlisi de kalkınmaya dönük bütüncül bir yaklaşım ortaya konulabilecek, bölgesel kalkınmada eşgüdüm ve işbirliği sorunu ortadan kalkacaktır. Bu kurumsal yapının tek bir çatı altında ve il düzeyinde

yapılması gerekmektedir. Bu durum ülkenin mülki bölümlmesine uygun olmalıdır ki, diğer merkezi idare il kuruluşları ile koordinasyon sorunlarının önüne geçilebilmelidir. İl düzeyindeki bu örgütlenmenin ilçe düzeyinde kaymakamlık bünyesinde bürolarının hizmet vermesi, ilçe ölçeğinde kamu kuruluşlarının, yerel yönetimlerin, kooperatiflerin, sivil toplum kuruluşlarının veya özel teşebbüs işletmelerinin “ilçe kalkınma büroları” vasıtasıyla müracaatlarının alınımı, başvuruclara rehberlik edilmesine, kalkınmaya dönük proje eğitim faaliyetlerinin yapılmasına katkıda bulunacaktır. Mevcut kalkınmaya dönük yapılar, ilçe düzeyinde örgütlenmemiştir. Hem ilçe örgütlenmesinin olmamasının yaratacağı boşluklar tamamlanmalı, hem de bu yapıların tek çatı altında birleştirilerek farklı bölümler arasındaki eşgüdüm gerçekleştirilmelidir. İl Kalkınma Örgütlenmesinin ilçedeki bürosunun faaliyetlerinin gözetimi, koordinasyonu ve denetiminde, ilçe kaymakamının yetkilendirilmesi de yararlı ve yerinde bir uygulama olacak, bu durum kaymakamın kırsal kalkınma önderi olma işlevini pekiştirecektir. İl ölçeğinde oluşturulacak tek kalkınmaya dönük örgütlenme kamu kaynakları, uzman personeli bakımından etkinlik sağlayacak ve il ölçeğinde yürütülecek kalkınmaya dönük projelerde koordinasyon sorunlarını ortadan kaldıracaktır.

7.4. YEREL YÖNETİMLERLE VESAYET İLİŞKİLERİNDE ETKİNLİK

Demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak ortaya atılan yerelleşme, yetkilerin, mali kaynakların transferi ve örgütsel kapasitenin artırılması gibi farklı boyutları olan birleşik bir kavramdır. Yerelleşme, merkezin gücünü yerelle paylaşmasını ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini öngören bir kamu politikasıdır. Yerel yönetimlerin organlarının seçimle oluşumu, organlarının kararlarının onaya tabi olmaksızın uygulanabilirliği, öz mali kaynaklara sahip olması ve yerel nitelikli bütün hizmetleri üstlenebilmesi (görev, yetki ve sorumluluklarının artırılması), yerel özerklik kavramının ana koşullarıdır. Bu kapsamda, ilçe düzeyinde merkezi yönetim adına kaymakamın yerel yönetimler olarak belediyeler ve köylerle olan ilişkilerinin, “yerel özerklik” ilkesini ne ölçüde karşıladığı değerlendirilmelidir.

Yerelleşme ve yerel özerklik ilkelerinin, ilçe ölçeğinde belediye ve köy yerel yönetimleri için geçerlik kazanmasını savunmak, yurttaş katılımı ve yerel demokrasi bağlamında olumlu karşılanan bir yaklaşımdır. Ancak “hukuk devleti” ilkesinin bir

ülkede geçerlik kazanabilmesi için devletin temel erkleri olarak yasamanın faaliyetlerinin anayasa yargısı, yürütme organının ise idari yargının denetiminde olması esastır (Sabuncu, 2012: 87-91; Eroğul, 2013: 308). Aslında burada ifade edilen devletin egemenliği kullanan erklerinin hukukla bağlı olmasıdır (Erdoğan, 2012: 123-130). Yürütme erkinin bazı işlevlerini devrettiği yerel yönetimler de hukuka bağlı olmak zorundadır ve yalnızca idari yargı denetiminde olması yeterli değildir. Aynı zamanda merkezi yönetimin ve onun taşra görevlilerinin denetiminde olması da önem taşımaktadır.

Yürütme organı, yasama organının belirlediği politika ve düzenlemeler çerçevesinde merkezi idare, onun taşra örgütlenmesi ve yerel yönetimleri de kapsayan bir erki ifade eder. Merkezi idarenin taşra örgütlenmesi karar ve işlemlerinde idari yargı denetimine tabi olduğu gibi, bir üst yönetim kademesinin veya merkezi idarenin hiyerarşik denetimine de tabidir. Yerel yönetimlerin karar ve yürütme organları halk tarafından seçildiği için, karar ve işlemlerinin yalnızca idari yargının hukukilik denetimine tabi olması “hukuk devleti” prensibini gerçekleştirmek bakımından ne derecede yeterli olacaktır? Yerel yönetimler üzerinde “yerindelik denetimi”nin uygulanması gerektiği savı ortaya atılmamakla beraber, yerel yönetimlerin bazı karar ve işlemlerinin merkezi idarenin taşradaki ajanları tarafından yasal mevzuata uygunluk bakımından denetlenmesi veya onaylanması yerinde olacaktır. Ancak belediyelerin kamu düzeni ve güvenliği ile genel sağlığı ilgilendiren, kolluk otoritesine ilişkin olan karar ve işlemleri yerindelik denetimi kapsamında değerlendirilmelidir. İlçe düzeyinde belediyelerin meclis ve başkanlarının karar, işlem ve uygulamalarının, ilçedeki yurttaşlar tarafından hemşehri sıfatlarını kullanarak idari yargıda yargısal denetime tabi tutulmasını beklemek, “hukukilik denetimi”nin gerçekleştirilmesinde çok da etkin bir yöntem olarak görülemez. İlçe ölçeğinde belediyeler, elbette ki yerinden yönetim anlayışının gerektirdiği yerel özerklikten yararlanmalıdırlar. Ancak bu durum belediyelerin, mülki idare amiri tarafından “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması”, “kamu yararı” veya “kamu görevlerinde birliğin sağlanması” gibi sınırları belirsiz kıstaslar açısından değil “yasal mevzuata uygunluk” bakımından izin, onay ve denetleme işlemlerine tabi tutulmalıdır. Özetle, ilk olarak, vesayet denetimi, kamu düzeni ve güvenliği, genel sağlık, kolluk otoritesinin kullanılması gibi alanları ihtiva etmelidir.

İkinci olarak, yasal mevzuata uygunluk bakımından onaya tabi olmalı veya denetlenmelidir.⁴⁶ Bu durum ilçe ölçeğinde hukuk devleti ilkesinin yerel yönetimler bakımından da geçerli olması gerektiği kuralının doğal bir sonucudur.

Vesayet denetimi, devlet tüzel kişiliği dışında yer alan kamu tüzel kişilerinin denetlenmesiyle ilgilidir. Bu kamu tüzel kişileri, yer ve hizmet itibarıyla yerinden yönetim kuruluşları olup, kendi bünyelerinde bir hiyerarşiye ve iç hiyerarşik denetim mekanizmalarına sahip olsalar da, merkezi idare hiyerarşisinden ve hiyerarşik denetim mekanizmasından ayrı bir denetim sistemine, yani vesayet denetimine de tabidirler. Bu denetim mekanizması, yerinden yönetim sisteminin uygulanmasının zorunlu sonucu olarak ortaya çıkmış bu kamu tüzel kişilerinin etkinliklerinin, devletin bütünlüğünü tehdit edici ve kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde uyumunu zedeleyici sonuçlar doğurmasını engellemek amacıyla oluşturulmuştur (Günday, 1995: 73; Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1993: 290; Özkan, 1995: 36).

Anayasa'nın 127. maddesi "il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileridir" şeklindedir. Bu kapsamda Türkiye'de yerel yönetimleri il özel idaresi, belediye ve köy olarak görmekteyiz. İlçe ölçeğinde kaymakamın vesayet ilişkisinde bulunabileceği yerel yönetimler, ilçe belediyesi, ilçeye bağlı belde belediyeleri ve köyler olarak karşımıza çıkmaktadır.

İlçe kaymakamlığının yerel yönetimlerle ilişkileri, ilçe belediyesi ve ilçeye bağlı belde belediyeleri ile olan ilişkileri ile ilçeye bağlı köylerle olan ilişkileri şeklindedir. Türkiye'de bu ilişkilerin niteliği tarihsel süreç içerisinde yerinden yönetim ilkesinin güçlenmesi eğilimi ile yerel demokrasi adına ve lehine değişim göstermektedir.

İdari vesayet, yerel yönetimlerin kararları, işlemleri, organları ve görevlileri üzerinde söz konusu olmakta ve merkezi yönetim ve taşradaki temsilcileri tarafından kullanılmaktadır. İdari vesayet denetimi, kanuna dayanan ve kanunla belirlenen bir yetkidir. Bu yetkiyi kullanacak makam ve organlar da yine yasa ile belirlenmektedir

⁴⁶ Örneğin belediye başkanının, umuma açık bir işyerine içkili yer ruhsatı vermesi için o işyerinin karayolu kıyı kenar çizgisine mesafesi 100 metre olmalıdır. Bu koşul tutmadan bir içkili yer ruhsatı verme işleminin önüne geçmek için, başkanın verdiği bu ruhsatın kaymakamın onayına tabi olması gerekmektedir. Zira belediye başkanının bu işlemi, kolluğa ilişkin bir işlemidir.

(Eryılmaz, 1999: 165). Bu denetim mekanizması yerel yönetimler açısından Anayasa'nın 127. maddesinde, "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir" düzenlemesi ile açıklığa kavuşturulmuştur. Anayasa'nın vesayet denetimi anlayışında yer alan "idarenin bütünlüğünün ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması" amacının objektif kriterlerinin olduğu ifade edilebilir. Ancak toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçları, hukuki veya yasal denetimi değil, "yerindelik denetimini" zorunlu kılmaktadır. Söz konusu objektif ve hukuki kriterlere dayanmayan denetim ilkeleri yerine, idari vesayetin hukukilik veya yasallık ilkesiyle sınırlandırılması gerekir. Bunun için de yerel yönetimlerin organlarının karar, eylem ve işlemlerinin yasal tanımlarının açık bir şekilde yapılması, bu yasal çerçeve içerisinde faaliyette bulunmasının nesnel denetim kriterlerinin ortaya konması gerekecektir. Zira yerel yönetimler için genel görev tanımlarının yapılması, aynı alanda faaliyette bulunan diğer merkezi idare taşra kuruluşları ile olan görev alanı çakışması veya çatışması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum aynı zamanda kamu kaynaklarının, aynı hizmet alanında yetkili birden fazla ilgili kuruluş arasında koordinein sağlanaması nedeniyle verimli ve etkili kullanılamaması sonucunu doğuracaktır.

Türkiye'de belediyelerin geleneksel belediyeçilik hizmetleri dışında eğitim, sağlık, gençlik ve spor, sosyal yardım, kültür ve turizm gibi alanlarda aktif görev aldığını görmekteyiz. Bu durumda aynı kamu hizmet alanında sorumluluk üstlenmiş diğer merkezi idare taşra kuruluşları ile belediyeler arasında eşgüdümsüzlük sorunu gündeme gelmektedir. Bu sorunun il özel idarelerini kapsamadığını ifade etmeliyiz. Zira il özel idaresi, merkezi idare kuruluşlarının genel bütçe kaynaklarının aktarıldığı ve dolayısıyla merkezi idare taşra (il) kuruluşlarıyla sürekli koordinasyon içerisinde faaliyette bulunan bir yerel yönetim özelliği göstermektedir. Belki büyükşehir sınırları içerisindeki metropol ilçe belediyelerinin ilave kamusal işlevler üstlenmesi ve merkezi idarenin bazı taşra kuruluşlarının görev ve sorumluluklarının belediyelere devredilerek lağvedilmesi uygun olabilir. Bu durumda merkezi idarenin taşra temsilcisi olarak metropol ilçe kaymakamı etkin bir yerindelik denetimi uygulayarak

belediyenin yasal görev ve yetkilerini yasalara uygun kullanmasını sağlayabilecektir. İl özel idarelerine merkezi yönetimce finansal destek verilmesi örneğinde olduğu gibi metropol ilçe belediyelerine de destek verilmesi öngörülebilirse de metropol ilçe belediyelerinin yeterli öz mali kapasiteye sahip oldukları değerlendirilmelidir.

Belli bir kamu hizmet alanında sorumlu ve kaynak kullanan tek bir yönetsel kuruluş olmalı, söz konusu kamu hizmet alanında belediye yetkili ve sorumlu olacaksa, hizmetin yürütülmesi için gerekli özkaynağa sahip kılınmalı veya sadece bu hizmette kullanılmak koşuluyla belediyelere merkezi finansal kaynak aktarımı yapılmalıdır. Türkiye’de il düzeyinde özel idarenin görev alanı ile merkezi idare kuruluşlarının görev alanının örtüşmesi, hizmetin yürütülmesi bakımından bir sorun teşkil etmemektedir. Zira il özel idareleri il ölçeğinde faaliyette bulunan ve alansal nitelik taşıyan yerel yönetim kuruluşlarıdır. Ayrıca il özel idareleri, merkezi idare kuruluşları ile işbirliği ve eşgüdümü sağlayacak şekilde ortak bütçe oluşturabilmektedir ve özel idarenin örgütlenme yapısı içerisinde, merkezi idare kuruluşları adına yapılacak yatırımları yürütmek ve denetlemek için bir imar ve bayındırlık birimi kurulmuştur. Tüm bu gerekçeler dikkate alındığında Türkiye’de özel idare ile merkezi idare kuruluşları arasında bir koordinasyonsuzluk sorunu olmadığı ifade edilebilir. Ancak bu durumun belediyeler için geçerli olduğu iddia edilemez. Bu yüzden belediyelerin geleneksel görev ve sorumluluk alanlarının liste yöntemiyle yasada düzenlenmesi ve buna ilişkin hizmetleri yürütecek yeterli özkaynağa sahip olması gerekmektedir. Bunlar imar planı ve uygulaması, inşaat denetimi, içmesuyu, yol, kanalizasyon, itfaiye, park, bahçe ve yeşil alanlar, mezarlıklar, ulaşım ve taşımacılık gibi geleneksel belediyeçilik hizmetlerini kapsar. Ayrıca merkezi idare kuruluşlarınca yürütülen bazı hizmetler niteliği gereği belli bir yerleşim yeri düzeyinde ve ölçeğinde sürdürülebilir. Bu tip hizmetler için merkezi idare kuruluşlarının ayrıca örgütlenmesi ve kaynak ayırması anlamsızdır. Gençlik ve spor hizmetleri, kütüphanecilik, kültür ve turizm hizmetleri bu kapsamda değerlendirilebilir. Belediye sınırları içinde yer alan spor tesisinin veya kütüphanenin, merkezi bir bütçe ve örgütlenme yapısı içinde yönetilmesi gereksizdir, kamu kaynaklarının israfına neden olmaktadır. Ama elbette ki, bazı hizmetler vardır ki niteliği gereği bir yerleşim yeriyle sınırlı olmayan ve “alansal” bir özellik gösteren hizmetlerdir. Bunlar şehirlerarası karayolları, demiryolları, hava meydanları gibi

hizmetlerdir. Bunların dışında bazı hizmetlerin ülke ölçeğinde bir politika ve planlama ile yürütülmesi elzemdir; eğitim, sağlık ve sosyal yardım gibi. Bazı hizmetleri ise niteliği gereği teknik uzmanlık gerektirir, enerji üretimi ve dağıtımı veya müzecilik gibi. Kamu hizmetleri tüm boyutlarıyla değerlendirildiğinde belediyenin fiziksel sorumluluk alanı ve örgütsel-mali yapısıyla orantılı bir şekilde görev alanlarının belirlenmesi ve söz konusu görev alanına ilişkin özkaynağa sahip kılınması gerekmektedir.

Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olarak ilçe ölçeğinde merkez ve belde belediyelerinin belli ölçüde yerel özerklikten yararlanması, elbette ki yerel demokrasinin bir gereğidir. Ancak bu durum, belediyelere, yasalar ve diğer düzenlemeler çerçevesi içinde kalmaksızın, bağımsız faaliyette bulunmaları hakkını vermez.

Merkezi idarenin taşradaki temsilcileri ile belediyeler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde 1930-2005 yılları arasında yetmiş yılı aşkın bir süre uygulanan 1580 sayılı Belediye Yasası oldukça vesayetçi hükümler içermektedir. Yasa'nın 5. maddesine göre belediye sınırları belediye meclisi kararı ve ilgili idare kurulunun görüşü ile valiliğin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşirdi. 6. maddesinde ise beldeler arasında sınır uyuşmazlıklarında belediye meclisi görüşü, yerel idare heyetinin gerekçeli kararı ve il idare heyetinin kararı ile sonuca bağlanırdı. 7. maddede ise belde kısımlarının ayrılması sürecinde mülki idare amirinin etkin katkısı vardı. 8. maddede ise bir belediye sınırı içinde mahallelerin ihdası, ilgası veya birleştirilmesi sürecinde belediye meclisi ve mahalli idare kurulunun kararı ile valinin tasdiki gerekmektedir. Yasa'nın 56. maddesine göre belediye meclisinin gizli toplantı kararı alması durumunda mülki amirin gizli celseye bizzat katılabileceği düzenlenmişti. 70. maddede meclisin müzakere ederek karara bağlayacağı 16 fıkralık işler düzenlenmiştir. 71. maddede ise bunlardan 10 fıkralık işlerin ancak mahalli mülki amirin onayı ile yürürlük kazanabileceği belirtilmişti. 72. maddede ise belediyelerin 25 seneyi aşan borçlanmalarına il idare heyetinin görüşü, valinin muvafakati ve Danıştay'ın kararı ile izin verilebileceği düzenlenmiştir. Yasa'nın 73. maddesi oldukça dikkat çekicidir. Belediye meclisinin onaya tabi olmayan kararlarına karşı on gün içinde il merkezi olmayan belediyelerde valiliğe, il merkezi olan belediyelerde ise İçişleri Bakanlığına itiraz olunabileceği

düzenlenmiştir. 74. madde hükmü ise olağan veya olağanüstü toplantılar dışında veya yasal görev ve yetkilere aykırı olarak alınan yahut devlet yasa ve tüzüklerine ters düşer durumda alınan belediye meclisi kararları il merkezi dışında valinin isteği üzerine il idare heyeti tarafından, il merkez belediyelerinde ise İçişleri Bakanının isteği üzerine Danıştay tarafından geçersiz bulunarak iptal edilebilmesini düzenlemekteydi. Yasa'nın 76. maddesine göre belediye meclisince başkanın faaliyet raporunun yetersiz görülmesi üzerine, ilgili meclis kararı en büyük mülki amire gönderilmekteydi. İl merkezi olan belediyelerde valinin, olmayan yerlerde kaymakamın gerekçeli ve kanaatli görüşü Danıştay'a sunulmaktaydı. Yine Yasa'nın 87. maddesine göre, belediye başkanı belediye encümenince alınmış bir kararı mevzuata veya genel yarara aykırı gördüğü takdirde kararın yürütülmesini askıya alarak, kararı mahalli idare heyetine gönderme hakkı bulunmaktaydı. 94. maddede ise Bakanlar Kurulunca görülecek lüzum üzerine tespit edilecek belediyelerden il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı, il merkezi dışında valilikçe belediye başkanı ataması yapılabilirdi; yine bu belediyelerde başkanlık İçişleri Bakanlığının önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile vali ve kaymakamların görevlerine eklenebilirdi. Yasa'nın 96. maddesine göre, 94. maddedeki esaslar uyarınca belediye başkanı ataması yapılan belediyelerin memurlarının vali veya kaymakamca göreve getirilmesi ve görevden alınması düzenlenmekteydi. 97. maddede belediye başkanı ile belediye encümeni arasında uyuşmazlık ortaya çıkması halinde uyuşmazlık hakkında belediye meclisi karar vermekte ve bu karara karşı encümenin veya başkanın valiye başvurusu halinde, il merkezi belediyelerde il idare heyeti görüşü ile Danıştay'ca, il merkez dışı belediyelerde il idare heyetince verilen kararla kesin hükmündeydi. Yine Yasa'nın 122 ve 123. maddeleri belediye bütçesini onaylama yetkisini vali ve kaymakamlara vermiştir (Aytaç, 2006: 19-22).

1580 sayılı Yasa'nın ağır vesayet hükümlerinin, yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkeleri ile bağdaşmadığı açıkça ortadaydı. Bu anlayışın bir sonucu olarak yeni Belediye Yasası, 2005 tarihinde yürürlüğe girmiş ve belediyelerin faaliyet alanlarını genişleterek, örgütlenme ve karar alıp uygulama özerkliklerini artırmıştır.

İlçe belediyesi ve belde belediyeleri, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında görev ve sorumluluklarını yürütmektedir. 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası'ndan farklı olarak, bu yasa kapsamında belediyeler daha fazla

idari ve mali özerklikten yararlanmaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın belediyeler üzerinde mali ve harcamalara ilişkin denetim yetkisi bulunmamaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Bütçe Kanunu kapsamında mali denetim yetkisi Sayıştay tarafından kullanılabilir. Yeni belediye yasası ile belediye bütçesinin kesinlik kazanması için ilçe kaymakamının onayı koşulu da kaldırılmıştır. Yasa'nın 84. maddesinde, ilgili yasanın hükümleri ile İl İdaresi Yasası hükümlerinin çatışması veya uyumsuzluğu durumunda, İl İdaresi Yasası hükümlerinin uygulanmayacağı düzenlenmektedir. Bu durumda ilçe kaymakamının denetimden kaynaklanan yetkilerinin, yeni belediye yasası kapsamında uygulanamayacağı açıktır. Merkezi yönetimin taşra yönetimini düzenleyen genel bir yasa özelliği gösteren İl İdaresi Yasası'nın özel bir düzenlemeyle işlerliğinin azaltılması, merkezi yönetimin taşra düzeyindeki örgütlenmesi ve işlevlerinde etkinliğini zayıflatmaktadır.

İlçe ve belde belediyeleri üzerinde Sayıştay'ın etkin ve verimli denetim hizmeti sunabilmesi mümkün değildir ve bu anlamda belediyelerin mali denetiminin hukuka uygunluk bakımından yapılması ve ilçe kaymakamlığının bu konuda yetkilendirilmesi, ilçe yönetimindeki bütünlüğü ve yerel yönetimlerin yolsuzluk ve usulsüzlüklerine karşı etkin önlem almayı sağlamak bakımından zorunludur. İlçe belediyesi ve ilçeye bağlı belde belediyelerinin bütçesi ve kesin hesabı, Belediye Yasası kapsamında belediyelerin yürütmesi gereken görev ve sorumlulukları ne ölçüde karşılayabildiğini ve Belediye Gelirleri Yasası kapsamında toplaması zorunlu olan vergi, resim, harç ve diğer gelir kaynaklarını ne ölçüde tahsil edebildiğini gösteren yönetsel işlemlerdir. Bu yönüyle ilçe kaymakamlığının tetkik ederek onaylaması gereken mali işlemleri kapsamaktadır.

2005 tarihli Yasa, idari vesayetin tamamen kalkması değil hafifletilmesi ve nitelik değiştirmesine yöneliktir. Yasa'nın 4. maddesinde belediye kurulması, 6. maddesinde belediye sınırlarının kesinleşmesi, 7. maddesinde sınır uyuşmazlıklarının karara bağlanması, 9. maddesinde mahalle kurulması, 10. maddesinde belediye adının değiştirilmesi, 23. maddesinde meclis kararlarının yedi gün içinde mülki amire gönderilmesi, 26. maddesinde başkanın faaliyet raporunun yetersiz görülmesi, 29. maddede belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi, 30. maddede belediye meclisinin feshedilmesi, 44. maddede belediye başkanının görevini terk etmesi, 57. maddesinde belediye hizmetlerinin aksaması, 81.

maddesinde cadde, sokak ve meydanlara ad verilmesi süreçlerinde merkezi idarenin vesayet yetkileri bulunmaktadır. Ancak genel itibariyle bakıldığında söz konusu vesayet yetkilerinin çoğunlukla Valilik, İçişleri Bakanlığı ve Danıştay’ca kullanıldığı, bu süreçlerde kaymakamlığın etkin bir konumunun bulunmadığı değerlendirilebilir.

Türkiye’de 1580 sayılı Belediye Kanunu, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki ağır vesayeti nedeniyle eleştirilmiş, bu çerçevede yapılan yeni düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki esaslara uygun bir biçimde, söz konusu vesayet yetkilerinin önemli bir kısmı kaldırılmıştır. 1580 sayılı eski Yasa ile 5393 sayılı yeni Yasa arasında, iki ana konuda farklılık olduğunu vurgulamak yerinde olacaktır. İlki, belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları ile mülki görev ve sorumluluk dengesindeki farklılaşmadır. İkincisi ise merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinin en kritik çerçevesini oluşturan idari vesayet ilişkisindeki değişimdir. Birinci konuya baktığımızda, eski Yasa’nın 15. maddesinde belediyenin görevlerinin 80 madde halinde liste olarak sayıldığını, görevlerin sayma yöntemiyle belirlenmesinin ve genişletilmesine olanak verilmemesinin, yerel özerklik ilkesi ile bağdaşmadığı iddia edilmekteydi. Yeni Yasa’nın 14. maddesinde ise, yapılacak hizmetlerin sayılıp sıralanması yöntemi yerine, hizmet başlıkları (imar, su ve kanalizasyon, çevre, kültür, sanat, temizlik, zabıta, turizm, tanıtım, vb.) sayılarak belediyelere esneklik sağlanmıştır. Böylece belediyelerin görev alanı genişletilmiştir. Bir görüşe göre bu genişleme merkezi görevler alanına doğru değil, yerel ihtiyaçlarda yaşanan değişim paralelinde olmuştur (Çiner ve Karakaya, 2013: 81-82). Ancak bu genişlemenin ülke koşullarında belediyelerin, yerel topluluğun mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması yanında, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarınca da yürütülen kimi hizmetleri de kapsadığı değerlendirilmelidir. Eğitim, sağlık, kültür, turizm ve tanıtma, sosyal yardım ve benzeri kamusal işlevler merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin üstlendiği görevler olmasına rağmen, belediyelerce de yürütülen görevler de olmuştur. Bu durumun kamusal işlevlerin yürütülmesinde birden fazla kuruluşun yetkili olmasının yaratacağı eşgüdüm sorununun yanında, kamu kaynaklarının kullanımında verimsizliği doğuracaktır. Dolayısıyla kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Anayasa'nın merkezi yönetimin yerel yönetimlerin kararları üzerinde vesayet uygulanması gerektiği yönündeki esası dikkate alındığında, “idari vesayet yetkisi bakımından mevzuatta kavram ve kapsam kargaşası vardır. Bunun nedeni, Anayasa’da açıkça düzenlenmiş olmasına karşın, yasalarda ve uygulamada bu hükmün dikkate alınmamış olmasıdır” (Bayındır, 2007: 230-231).

1982 Anayasası’nın 127. maddesine göre, merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu düzenlenmiştir. Ancak yerel yönetimlere ilişkin reform yasaları, yerel karar organlarının verdiği kararlar üzerinde mülki idareye tanınan tasdik veya değiştirerek onama gibi yetkileri büyük ölçüde kaldırmış, bunların yerine yerel yönetimlerin kararlarını idari yargıya taşıma yetkisini getirmiştir. Bu yetkinin niteliği gereği idari vesayet yetkisi olup olmadığı tartışmalıdır. Anayasa Mahkemesi, bu yetkiyi bir idari vesayet yetkisi olarak görmemektedir. Yüksek mahkeme, Anayasada yer alan idarenin bütünlüğü ilkesinin ancak “idari vesayet” araçlarıyla sağlanabileceğini belirterek, gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu⁴⁷ ile gerekse de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu⁴⁸ ile mülki idareye tanınan “hukuka aykırı meclis kararlarını idari yargıya götürme” yetkisini, bu amaca uygun bir araç olarak görmeyerek, yani idari vesayeti sağlamak bakımından yetersiz görerek iptal etmiştir (Çiner ve Karakaya, 2013: 86). Anayasa’da yer alan tanıma göre, yönetsel vesayetin temel amaçları, “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi”, “kamu görevlerinde birliğin sağlanması”, “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması”dır. Bu amaçlar hukuka uygunluk denetiminin ötesinde, yerindelik denetimini içermektedir. Oysaki 5393 ve 5302 sayılı yasalardaki mülki amirlere verilen meclis kararlarını idari yargıya taşıma yetkisi, hukuka aykırılık koşuluna bağlanmıştır. Kaldı ki, idari yargı mercileri de, hukuka aykırılık nedeniyle idari eylem ve işlemleri iptal edebilmekte, idarenin yerine geçerek yerindelik denetimi yapamamaktadır.⁴⁹ Ayrıca Danıştay aynı kararı ile mülki idare amirlerinin belediye meclisi ve valilerin de il genel meclisi kararları aleyhine idari yargı mercilerine başvurusunu, iptal davası olarak değerlendirmiştir. Bu durumda,

⁴⁷ Anayasa Mahkemesi, 4.2.2010, E.2008/27, K. 2010/29. RG: 21.06.2010, 27619.

⁴⁸ Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3. RG: 29.12.2007, 26741.

⁴⁹ Danıştay İdari İşler Kurulu, 22.12.2009, E. 2009/15, K. 2009/19.

yerel yönetimlerin işlemlerinde hemşehri hukuku çerçevesinde, zaten yerelde yaşayan tüm vatandaşların dava ehliyetlerinin bulunduğu değerlendirildiğinde,⁵⁰ mülki idare amirlerine özgü bir yetki olmadığı görülebilecektir. Ancak Anayasa'nın idari vesayetin yasa ile belirlenmesi ve idari vesayetin bulunduğu ilişkin düzenlemesi, yasa koyucuya idari vesayete ilişkin olarak düzenleme yapması zorunluluğunu doğurmaktadır. Bu durumda Anayasa Mahkemesi'nin vesayetin güçlendirilmesi adına vesayetin kaldırılması sonucunu doğurduğunu da belirtmek gerekir.

5393 sayılı Belediye Yasası'nın 23. maddesinin 5. fıkrasında yer alan “mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir” hükmü Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 tarih ve 2008/27 Esas, 2010/29 Karar no'lu ile 2008/28 Esas, 2010/30 Karar no'lu kararlarıyla iptal edilmiş, iptal hükümlerinin kararların Resmi Gazete'de yayımından bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir. Söz konusu kararlar 22.06.2010 tarihli ve 27619 sayılı RG'de yayımlanmış ve bir yıl sonra yürürlüğe girmiştir. Böyle olmakla beraber, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 18.03.2013 tarihli ve 2012/1896 Esas ve 2013/914 Karar sayılı kararında, “...vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilen mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilme yetkisi her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ise de, iptal kararının gerekçesi ... dikkate alındığında, mahalli idarelerin “mahalli” niteliği aşan kamu hizmetlerine ilişkin iş ve işlemlerine karşı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesi kapsamında sübjektif dava ehliyeti bulunan mülki idare amiri tarafından dava açılabilceği sonucuna varılmış olup, mahkeme kararının ehliyeteye ilişkin kısmının onanması gerekir ...” hükmüne varılmıştır. Niğde Belediye Meclisi'nin imar planı değişikliğine dair kararının idari yargıya götürülmesine ilişkin olan söz konusu hükmün, iki boyutuyla değerlendirilmesi gerekmektedir. İlk olarak, Danıştay kararında belediye meclisinin yerel niteliği aşan kamu hizmetlerine ilişkin iş ve işlemler aleyhine mülki idare amirince dava açılabilceğine hükmetmiştir. Yani mülki idare amirinin yerel nitelikteki meclis kararları aleyhine dava açma ehliyeti bulunmamaktadır. İkinci olarak, sübjektif dava ehliyeti davacı yönünden menfaat ve

⁵⁰ Danıştay 14. Daire, 23.6.2008, E. 2007/4549, K. 2008/5019; 06.03.2009, E. 2008/10609, K. 2009/2685.

hak ihlali kapsamında değerlendirilmek suretiyle, mülki idare amirinin dava açma hakkı, bir bakıma hemşehri hukukundan kaynaklanan herhangi bir belde sakininin sahip olduğu hakka indirgenmektedir.

1988 tarihli Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin, "Mahalli İdarelerin Yazışmaları" başlıklı 7. maddesi, "Mahalli idarelerin, 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun hükümleri hariç, genel idarenin merkez kuruluşları ile olan yazışmalarını valilik; bir ilçeye bağlı belediyelerin, köylerin ve bunların kurduğu birliklerin il merkez kuruluşları ile ilgili yazışmaları kaymakamlık kanalıyla yapılır" düzenlemesi bulunmaktaydı. Bu düzenleme yeni Belediye Yasası kapsamında kaldırılmıştır ve belediyeler merkezi idare kuruluşları ile doğrudan yazışma yapabilmektedir. İlçe düzeyinde baktığımızda, ilçe merkez belediyesi ile ilçeye bağlı belde belediyelerinin kaymakamın bilgisi ve gözetimi ve eşgüdümü altında olmadan, il merkez kuruluşları veya başkent merkezi idare kuruluşları ile doğrudan yazışması ilçe idaresinin bütünlüğünü bozmaktadır. Aynı zamanda İl İdaresi Yasası'nda, ilçenin genel idaresinden ve her türlü genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten kaymakamın sorumlu olduğuna ilişkin düzenleme ile uyumlu olmadığı da ifade edilmelidir. Elbette ki, bu durum kaymakamlığın mahalli idareler adına yazışma yetkisine sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Kaymakamlık kanalıyla veya vasıtasıyla yazışma yapılmasının, kaymakamlığın mahalli idareler üzerinde takdir hakkına dayanarak kullandığı bir vesayet yetkisi olarak görülmemesi, kaymakamlığın yalnızca ilçe ölçeğindeki mahalli idarelerin il merkezi idare kuruluşları ile olan irtibat ve iletişiminden 'haberdar' olması anlamı taşıdığı değerlendirilmelidir. Mahalli İdarelerin ilçe kaymakamlığı aracılığıyla yazışması koşulları, bu değerlendirme ışığında düzenlenmeli ve bu durumun yasal hükümleri ortaya konmalıdır. Kaldı ki, merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının ortak bir otomasyon sistemi içinde bulunması, e-devlet uygulamaları kapsamında ilçe ölçeğinde yazışmaların ve kamu kuruluşlarının verilerinin bir bütünlük içerisinde tek bir bilgisayar veri tabanında tutulması bakımından gereklidir.

İlçe kaymakamlığı yazı işleri müdürlüğü örgütsel yapısı içerisinde mahalli idareler bürosu bulunmaktadır. Türkiye'de söz konusu büronun etkin ve verimli çalışmadığını görmekteyiz. Bunun temel nedeni kaymakamlığın belediyeler üzerindeki yasallık denetimi adıyla yeterince vesayet denetim yetkilerine sahip

olmamasıdır. Aynı zamanda da söz konusu büroda, belediye ve köylerin mevzuata uyumunu gözetim ve denetim yeterliğine sahip uzman personel bulunmamaktadır. Söz konusu bürolar, yerel yönetimlerin hukukilik denetimini yapma yeterliğine ve uzmanlığına sahip olacak şekilde örgütlenmeli ve yeniden düzenlenmelidir.

Belediye kurulmasında, köylerin belediye yapılmasında ve belediye imar ve mücavir alan sınırlarının saptanması konusunda ilçe ölçeğinde kaymakamın ve ilçe idare kurulunun yetkilerinin bulunmadığını, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası'nda bu konulara ilişkin olarak vali, il idare kurulu ve il genel meclisinin mekanizmayı il ölçeğinde işleten makam veya organlar olduğunu görüyorduk. Yeni Belediye Yasası kapsamında durumu değerlendirdiğimizde de ilçe kaymakamlığının önemli bir inisiyatif kullanamadığı görülmektedir. Yasa'nın belediye kurulması ve sınırları başlıklı 4. maddesinde, "Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahallî seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur" düzenlemesi dikkate alındığında; köylerin belediyeye dönüşmesi sürecinde kaymakamlık, yalnızca başvuru yapılan makam olarak değerlendirilmektedir. Bir köyün tek başına veya birden fazla köyle birleşerek belediyeye dönüşmesi sürecini, vali kendiliğinden uygun görerek de başlatabilmektedir. İlçe ölçeğinde söz konusu yetkinin yasal koşulları sağlaması halinde, doğrudan ilçe kaymakamınca başlatılması daha yerinde bir uygulama olacaktır. Yasa'nın 6. maddesinde belediye sınırlarının kesinleşmesinde, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın uygun görüşü üzerine valinin onayı gerekmektedir. Burada da ilçe ölçeği içinde kalan sınır tespitlerinde kaymakamlık veya ilçe idare kurulunun onay makamı olması yerinde olacaktır. Yalnızca il ölçeğinde ilçeler arasındaki sınır uyuşmazlıkları ve tespitinde valinin veya il idare kurulunun onay işlemi aranmalıdır. Yasa'nın 8. maddesinde, belde, köy veya bunların kısımlarının bir başka belediyeye katılmasında, fiziksel mesafe koşulu ile ikamet eden seçmenlerin yarısından fazlasının başvurusu koşulu aranmaktadır. Bu süreçte kaymakamlığın uygun görüşünün alınması yararlı olacaktır. Zira ilçe

kaymakamı, katılacak belediyenin bütçe ve kesin hesabını onaylayan makam olarak, söz konusu belediyenin kendisine katılacak yeni yerleşim yerlerine hizmet götürme kapasitesini daha uygun değerlendirebilecektir. Yasa'nın mahalle ve yönetimi başlığını taşıyan 9. maddesinde, "Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur" düzenlemesinin de oldukça merkeziyetçi bir yaklaşımı yansıttığını ifade etmek gerekir. Söz konusu yetkinin ilçe kaymakamlığı düzeyinde kullanılması yerinde ve yeterlidir. Yasa'nın 11. maddesinin ilçe kaymakamını ilgilendiren boyutu değerlendirildiğinde; nüfusu 50.000'i geçen ilçe belediyelerine 5 km'den daha kısa mesafede bulunan köy veya beldelerin katılması sürecinde, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müsterek kararname ile söz konusu yerel yönetimlerin tüzel kişiliği kaldırılarak, yakın ilçe belediyesine bağlanması mümkündür. Bu süreçte ilçe kaymakamlığının görüşünün alınmayışı bir eksiklik olarak değerlendirilmelidir. Zira söz konusu belde veya köyler, merkezi idarenin ve il özel idaresinin ilçedeki temsilcisi sıfatıyla ilçe kaymakamının hizmet götürdüğü yerleşim yerleridir. 50.000 nüfusun üzerinde bir ilçe merkezi belediyesi bulunan ilçelerde, kaymakamın elbette ki büyüyen ve genişleyen merkez belediyesinin çevresindeki yerel yönetimlerin tüzel kişiliğini kaldırarak kendisine bağlaması sürecinde inisiyatif kullanması uygun olacaktır. Bu sürecin kaymakamın teklifi, Danıştay'ın görüşü ve valinin onayı ile tamamlanması daha yerinde bir uygulamadır. Nüfusu 2000'in altına düşen beldelerin köye dönüştürülmesi sürecinde de benzer bir yöntemin uygulanması yerinde olacaktır. Görüldüğü gibi söz konusu yeniden düzenlemeler, merkeziyetçi bir anlayışın yerine, idari yargı merciininin uygun görüşünü dikkate alacak şekilde, kaymakamın teklifi ve valinin onayını esas alacak düzenlemelerdir, yasal koşulları ortaya konmuş bir süreçte merkezi idarenin taşra temsilcilerine inisiyatif kazandırmaktadır.

İlçe kaymakamının belediye meclisi ile olan ilişkileri, önceki yasa kapsamında oldukça vesayetçi bir nitelik göstermekteydi. Şöyle ki ilçe merkez ve belde belediyelerinde belediye meclislerinin bütçeleri ve kesin hesapları, ek ödenek, bütçe değişikliği ve fonlar arası aktarma, belediye vergi ve resimlerine ilişkin olanlar dışında, görülecek hizmetler karşılığı alınacak ücretler, belediye zabıta yönetimine

ilişkin kararları kaymakamın onayıyla yürürlüğe girmektedir. Yine belediyenin borç verme ve alma ile ilgili belediye meclis kararları da onaya bağlıdır. Belediyenin çalışma ve gelişme plan ve programı, imar programı kaymakamca onaylanması gereken işlemler arasındadır. Ayrıca ilçe belediye sınırları içinde mahalleler kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarının ve sınırlarının değiştirilmesi belediye meclisinin ve ilçe idare kurulunun kararı ve valinin onayı ile yapılmaktadır.

Görüldüğü gibi 1930 tarihli ve 1580 sayılı Yasa kapsamında belediye meclisinin pek çok karar ve işlemi ilçe kaymakamının onayına tabiydi. Söz konusu yasanın oldukça vesayetçi yönleri olması nedeniyle, 2005 tarih ve 5393 sayılı yeni Belediye Yasası kapsamında söz konusu onay yetkilerinin tamamı kaldırılmıştır. Yasanın ilk metninde yer alan mülki idare amirlerinin kesinleşen belediye meclis kararları aleyhine 10 gün içinde idari yargıya gideceğine ilişkin düzenlemenin Anayasa Mahkemesi'nce iptali karşısında, ilçe ölçeğinde belediyelerin eylem ve işlemlerinin hukukilik denetimi konusunda önemli bir boşluk olduğu görülmelidir. İlçe merkez ve belde belediyelerinin meclislerinin yasaya aykırı karar ve işlemlerinin idari yargı denetimine tabi olması ve bu denetim mekanizmasının mülki idare amirlerince işletilmesi gerekmektedir. İl İdare Yasası kapsamında hukuki durumu ve yetkilerinin düzenlendiği 31. maddede, kaymakamın kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasını sağlaması gerektiği düzenlenmiştir. İlçe merkez ve belde belediyelerinin belediye meclislerinin her türlü kararları olmamakla beraber, yalnızca bütçe ve kesin hesabına ilişkin kararının ilçe kaymakamınca onaylanması, ilçe ölçeğinde idarenin bütünlüğünün sağlanması bakımından yararlı olacaktır. Fransa'da belediye bütçesi, mali özerkliğin önemli bir sonucu olarak, belediye meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe konulmakta ve devletin temsilcilerine sunulmaktadır. Merkezi hükümet tarafından bir ön kontrol söz konusu değildir. Ancak daha sonra, bağımsız yargı mercii olan bölgesel saymanlar tarafından, bütçe dengesi üzerinde ve bütçenin gerekli ve zorunlu tüm harcamaları içerip içermediği konusunda denetleme yapılabilmektedir. Buna ek olarak valinin, kaymakamın ve vatandaşın, belediye bütçesi konusunda idare mahkemesinde itiraz hakları vardır (Woehrling, 1995: 122). Belediye bütçesinin genel dengesi üzerinde Türkiye'de Sayıştay tarafından bir denetim öngörüldüğü ifade edilemez. Sayıştay, yalnızca belediye harcamalarının mali mevzuata uygunluğu bakımından bir denetim

yapmaktadır. Bu durumda bütçenin, belediyenin asli görevlerini yerine getirmeyi sağlayacak şekilde dengeli bir kaynak dağılımını yapıp yapmadığı konusunda bir boşluk olduğu ortadadır. Bu anlamda Türkiye’de ilçe ölçeğindeki belediyelerin bütçesinin, kaymakamın maliye görevlileri vasıtasıyla bir denetim mekanizması oluşturarak bütçenin onaylanması sürecinde yer alması, belediyelerce halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak bakımından zorunludur. Fransız belediyelerinde ödeme işlerini yürüten ve denetleyen sayman bakanlık tarafından atanmaktadır; Türkiye’de devlet memurluğu statüsünde bulunan belediye personeli tarafından yürütülen saymanlık görevi, Fransa’da bakanlıkça atanmış bir görevli tarafından yürütülse de sayman belediye başkanının emri altında çalışmaktadır (Toprak, 1997: 75-76).

Belediye meclislerinin kararlarına karşı idari yargıya başvurma mekanizması yönetsel yapısını öykündüğümüz ve 1980’lerden sonra yerinden yönetim lehine değişime uğramış Fransa’da işletilmeye devam etmektedir. Fransız ilçe kaymakamı, ilçe ölçeğindeki belediyelerin meclis kararlarının idari yargıya götürülmesi sürecinde yer almakta, vali tarafından idari yargıya götürme kararı verilmektedir. Yerel özerkliği son dönemde tam anlamıyla uygulayan bir ülke olarak Fransa’da bile yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin hukukilik denetiminin sağlanması gerekliliği yadsınmamıştır. Bu durum karşısında Türkiye’de de belediye meclis kararlarının idari yargı mekanizması çerçevesinde denetiminde ilçe kaymakamına inisiyatif sağlanması, ilçe ölçeğinde idarenin bütünlüğünün, idarenin hukuka uygunluğunun ve kamu yararının sağlanması bakımından önem taşımaktadır.

5393 sayılı Yasa’nın “Hizmetlerde Aksama” başlıklı 57. maddesinde, “belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilmezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca

belediyeye ayrılan paydan kesilerek valilik emrine gönderilir. Sulh hukuk hakimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir” düzenlemesi bulunmaktadır. Bu madde, belediyelerin yerel hizmetleri yürütmelerindeki aksamanın “halkın huzuru, sağlığı ve esenliği”ni korumak için giderilmesine dönük bir tedbirdir. Ancak İçişleri Bakanlığı’nın talebi ile hizmette aksamanın tespit edilmesi oldukça merkeziyetçi bir denetim anlayışını ortaya koymaktadır. Bu talebin belediyeler için kaymakam, büyükşehir belediyeleri için ise vali tarafından yapılması yerinde olacaktır. Ayrıca talebin sulh hukuk hakimine yapılması da anlamsızdır, zira Türkiye idari yargı sistemine sahip bir ülkedir. Hizmette aksamanın giderilmesine ilişkin talebin, vali veya kaymakamca yapılması, tespiti yapmada ise il ve ilçe idare kurullarının yetkili olması, belediyelerce il ve ilçe idare kurullarının kararlarına karşı ise idari yargı mercilerine başvurulması yerinde olacaktır.

Yasa’nın 57. maddesi açıkça yerindelik denetimini içeren bir vesayet yetkisidir. Bu yetkinin olağanüstü durumlarda kullanılması gerektiği açıktır. “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister” düzenlemesi konuya oldukça merkeziyetçi bir bakış ihtiva etmektedir. Buradaki İçişleri Bakanına verilen yetkinin ilçe ölçeğindeki belediyelerde kaymakama, il belediyelerinde ise valiye verilmesi uygundur. Zira bir ilçe belediyesindeki hizmetlerin durumunu, en iyi o ilçenin genel idaresinden sorumlu kaymakamın değerlendireceğine şüphe yoktur.

5393 sayılı Belediye Yasası ile mülki idareye verilen vesayet yetkilerindeki sayısal azalmanın, vesayetin etkisini azaltmadığı da ifade edilebilir. Örneğin Yasa’da “hizmetlerde aksama” başlıklı 57. madde ile getirilen vesayet yetkisi, belediye hizmetlerinin yürütümüne merkezden yönetimin el koyması anlamına gelmektedir. İlgili düzenlemenin katı vesayetçi olduğu iddiaları olmakla birlikte, belediyenin örgütsel ve mali açıdan söz konusu yerel hizmetleri yerine getirmekte yetersiz

kalmasının, yerel topluluğun mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması ve kamu yararı bakımından yerindedir. Ayrıca bu yetkinin ilçe ölçeğinde, yerinde tespit ve değerlendirmeyi en iyi yapabilecek kamu görevlisi olması nedeniyle, ilgisine göre kaymakam veya vali tarafından kullanılması uygun olacaktır.

5393 sayılı Yasa'nın 15/2. maddesinde, "belediye (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir" hükmüyle İçişleri Bakanlığı'na karar yetkisi vermiştir. Yine aynı maddede sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edilebilmektedir. Burada İçişleri Bakanlığına verilen karar ve onay yetkilerinin kaymakam tarafından kullanılması yerindedir.

Yasa'nın 68. maddesi, belediyelerin en son kesinleşen bütçe gelirlerinin % 10'unu geçen borçlanmalarında belediye meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu kararı ile İçişleri Bakanlığı'nın onayını gerektiğini düzenlemektedir. Yeni ilçe yönetim modelinde belediye bütçesini onaylama yetkisine sahip makam olarak bu onaylama yetkisinin kaymakam tarafından kullanılması yerindedir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na göre, köy ihtiyar kurulu ile belediye encümenince alınan kamu yararı kararlarının kaymakamın onayına tabi olduğu düzenlenmiştir. Burada il merkezlerinde valiye verilen yetkinin merkez ilçe kaymakamına devredilmesi yerinde olacaktır.

Onaylama yetkileri dışında, belediyenin bazı işlemleri yapmazdan önce vesayet makamlarından izin almasının zorunlu olduğu durumlar vardır. Örneğin 5393 sayılı Yasa'nın 71. maddesinde, belediyenin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle, bütçe içinde işletme kurarak yapabileceği düzenlenmiştir. Bu bütçe içi işletmelerin kaymakam onayı ile kurulması şeklinde düzenleme yapılması ve aynı zamanda belediye tarafından kurulmuş bütçe dışı belediye iktisadi teşebbüslerinin ve şirketlerinin de kaymakamlık denetimi altında faaliyetlerini yürütmelerini öngörecektir bir mekanizma oluşturulmalıdır.

5393 sayılı Yasa'da onaylama ve izin verme şeklinde ortaya çıkan vesayet yetkileri düzenlenmişken, değiştirerek onaylama (düzeltme) veya yerine geçme (ikame) şeklinde yetkilere rastlanmaz. Ancak 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9.

Maddesinde imar planları ile ilgili olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılan yetkiler bulunmaktadır. İmar planlamasına ilişkin süreçler konusunda ilçe kaymakamlığının, imar mevzuatına ilişkin teknik bir inceleme yaptırması ile onaylama yapmasına ilişkin mekanizmalar değerlendirilmelidir.

Meclis kararlarının yeniden görüşülmesini isteme ve iade etme yetkisi, il özel idarelerinde il genel meclisi kararlarında valiye tanınmış bir yetkidir. Kamu düzenini ve yararını gerektiren belli alanlarla sınırlı olmak üzere, ilçe kaymakamının da bazı belediye meclis kararlarını iade etme ve yeniden görüşülmesini isteme yetkinse sahip olması yerinde olacaktır. Zira ilçe kaymakamının belediye meclis kararlarını yalnızca idari yargı mercilerinde iptalini talep etme yetkisi, ilçede kamu düzeni ve yararını korumak bakımından yeterli gelmeyebilir. Kaldı ki mevcut yasal düzenlemelerde kaymakama, belediye meclis kararlarını idari yargıya götürme yetkisinin verilmemesinin önemli bir yönetsel boşluk yarattığı değerlendirilmelidir. Bu durumda kaymakamın hukuka aykırılık taşıyabilen belediye meclis kararlarını yargı denetimini harekete geçirerek iptal ettirme olanağı bulunmamaktadır.

Belediye meclisinin feshedilmesi Yasa'nın 30. maddesinde, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi durumunda İçişleri Bakanlığı bildirimi ve Danıştay kararı ile mümkün olabilmektedir. Kaymakamlığın bildirimi ve yetkili bölge idare mahkemesinin kararı ile bu mekanizmanın işletilmesi mümkündür.

Belediyelerin organları üzerindeki yönetsel vesayet denetimi konusunda 5393 sayılı Yasa'nın 47. maddesinde öngörülen "görevden uzaklaştırma" yetkisi üzerinde durulması gereken bir husustur. Anayasa'nın 127. maddesinin 4. fıkrası ile 5393 sayılı Yasa'nın 47. maddesinde, görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma açılan yerel yönetim organlarının veya üyelerinin, geçici bir tedbir olarak kesin hüküm çıkıncaya kadar görevden uzaklaştırılması yetkisi İçişleri Bakanı'na verilmiştir. Bu yetkinin oldukça merkeziyetçi bir vesayet yetkisi olduğu ve ilçe idare kurulunca kullanılabilecek bir yetki olduğu değerlendirilmelidir. Ancak hakkında adli soruşturma yürütülen her belediye başkanının veya belediye meclis üyesinin görevden uzaklaştırma tedbirine maruz kalmasının nesnel koşullarının yasal bir düzenlemeye konu yapılması yerinde olacaktır. Aksi halde subjektif, keyfi veya

partizan bir takım nedenlerle, seçilmiş belediye başkanlarının veya belediye meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılmasının önü açılmış olur.

5393 sayılı Yasa'nın 26. maddesinde öngörülen belediye başkanının faaliyet raporunun dörtte üç çoğunlukla belediye meclisince yeterli görülmemesi kararının mahalli mülki amire gönderilmesi, valinin gerekçeli görüşünün Danıştay'a bildirim ve Danıştay'ın kararı ile belediye başkanı başkanlıktan düşmektedir. Bu düzenlemenin kaymakamlığın gerekçeli görüşü ve bölge idare mahkemesinin kararı şeklinde değiştirilmesi yerinde olacaktır.

5393 sayılı Yasa'nın 44. maddesindeki belediye başkanının görevini terk etmesine ilişkin olarak mülki amirce durumun tespiti ardından İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu ve Danıştay'ın kararı ile belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi düzenlemesi bulunmaktadır. Ayrıca 29. maddesinde belediye meclis üyelerinin meclis toplantılarına katılmamasına ilişkin olarak meclisin salt çoğunluğunun tespiti ile birlikte valinin bildirim ve Danıştay kararı ile belediye meclis üyeliğinin düşmesi düzenlenmektedir. Bu mekanizmada yargısal denetimi harekete geçirecek olan, bildirimde bulunacak veya başvurma yetkisine sahip olan makamın kaymakam olması yerindedir. Ardından bölge idare mahkemesi yargısal kararı verebilecektir.

5393 sayılı Yasa'nın 49. maddesine göre, belediyelerin norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenmektedir. Bu ilkeler çerçevesinde belediyelerin norm kadroları belediye meclisince belirlenmekte ve belediye personeli belediye başkanınca atanmaktadır. Belediyelerin bütçe olanakları çerçevesinde ve genel standartlara uygun olarak personel istihdamında, ilçe kaymakamlığının uygun görüşünün aranması zorunlu bir koşul olarak yasal düzenlemede yer alması yerinde olacaktır. Bu kapsam içerisine belediyelerin sürekli işçi kadroları dışında geçici işçi kadrolarının da dahil edilmesi, kaymakamın uygun görüşü ve valinin onayı olmaksızın geçici işçi kadrosuna personel istihdam edilmemesi, belediyelerin siyasi mülahazalarla ve popülist yaklaşımlarla kayırmacılık yapmalarının önüne geçecektir. Böylece belediyelerin fazla geçici işçi personeli istihdam eden verimsiz kuruluşlar olmalarının önüne geçilecektir.

Genel itibariyle baktığımızda, 5393 sayılı Yasa'nın, tıpkı önceki yasa gibi, bir idari yargı mercii olarak Danıştay'a birçok vesayet yetkisi verdiği görülmektedir.

Yasa koyucu, yasanın, belediyelerin kuruluşuna ilişkin 4, tüzel kişiliğin sona erdirilmesine ilişkin 11, belediyenin yetkileri ve imtiyazlarına ilişkin 15, meclisin bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin 26, meclis üyeliğinin sona ermesine ilişkin 29, belediye meclisinin feshine ilişkin 30, belediye başkanlığının sona ermesine ilişkin 44. maddelerinde inceleme ve karar verme yeri olarak Danıştay'ı görevli görerek bu konudaki iradesini açıkça göstermiştir (Çiner ve Karakaya, 2013: 83). Belediyenin organlarının oluşumu veya organlık sıfatını kaybetmeye ilişkin söz konusu vesayet yetkilerinin, idari yargı makamlarında olması Anayasa'nın da temel ilkesine uygundur.

İlçeye bağlı belde belediye başkanlarının görev alanlarına ilişkin olarak ceza soruşturmalarına tabi tutulmasında izin verme yetkisi ilçe kaymakamındadır. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Yasa kapsamında, haklarında ceza soruşturması izni istenen belde belediye başkanları hakkında soruşturma yapma ve izin verme yetkisi ilçe kaymakamına aittir. İlçe belediye başkanları için bu yetki İçişleri Bakanına aittir. İlçe kaymakamının ilçe düzeyinde merkezi yönetimin bir temsilcisi olarak, ilçe belediye başkanı için de aynı yetkiyi kullanması daha yerinde bir uygulama olacaktır.

Belediyelerin belli hizmetlerine ilişkin olarak ilçe kaymakamının yönetsel bazı yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkiler gözetim, eşgüdüm ve denetim işlevlerini içeren bayındırlık ve imar, çevre sağlığı, trafik, milli savunma ve sivil savunma, tarım ve orman ve sağlık hizmetlerini kapsamaktadır. Kaymakam, afet ve acil durumlarda 18-65 yaş arasındaki erkekleri zorla çalıştırma, belediyeler de dahil kamu kurum ve kuruluşlarının taşıt araçları, makine ve teçhizatı ile her türlü taşınmazına el koymaya yetkilidir. 2872 sayılı Çevre Kanunu, Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği ile Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği kapsamında atıkların depolanması ve bertarafında mülki idare amirleri ile belediyeler arasında ortak çalışma ve işbirliğini gerektiren düzenlemeler bulunmaktadır. Trafik hizmetleri konusunda belediye başkanının üyesi olduğu, kaymakamın başkanlığını yaptığı ilçe trafik komisyonu ilçe içi trafik konularında düzenleme yapmaya yetkilidir. Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu kapsamında savaş ve seferberlik durumunda ilçedeki kamu ve özel kuruluşlara ait taşıt araçları, makine ve teçhizat ile insan kaynağının planlanması ve sevk edilmesi esasları ilçe kaymakamlığınca düzenlenmektedir. Yine

sivil savunma ve acil yardım planlaması konularında da ilçe kaymakamlıklarının önemli görev ve sorumluluklar üstlendiklerini ifade edebiliriz. Kamu kuruluşlarının sivil savunma ve sabotajlara karşı korunmaya ilişkin hazırladıkları planlar, ilçe kaymakamınca onaylanmakta ve uygulanması sağlanmaktadır. 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Yasası ve Yönetmeliği, hayvan hastalıklarıyla mücadele esaslarını düzenlemiştir. Bu kapsamda belediyelerin her yıl bütçelerine yeterli miktarda ödenek koyma zorunlulukları bulunmaktadır. Belediyelerin mezbaha ve et kesim yerleri ilçe tarım müdürlüğü veterinerlerince denetlenmektedir, ancak ilçe kaymakamının emriyle faaliyetten durdurmaya kadar birtakım idari yaptırımlar uygulanabilmesinin yolunun açılması toplum sağlığının korunması bakımından önem taşımaktadır.

Sağlık hizmetleri alanında faaliyet gösteren belediyeye ait hastane ve sağlık kuruluşlarında verilecek hizmetlerin fiyat ve tarifeleri Sağlık Bakanlığınca tespit edilmektedir. Söz konusu tarifelere uyulup uyulmadığının gözetim ve denetimi konusunda ilçe kaymakamlığı toplum sağlığı sorumlu hekimliklerine yetki ve inisiyatif verilmesi yararlı olacaktır. Yine belediyeye ait kreş, hamam ve kaplıca tarifeleri belediye meclisince kararlaştırılmakla beraber, ilçe kaymakamının onayına tabi olması gereken işlemler arasında değerlendirilmelidir.

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası'nda belediye sınırlarının, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşeceği düzenlemesi yer almaktadır. Yine yasaya göre bir il dahilindeki belediye veya köyler arasındaki sınır uyuşmazlığının çözümü konusunda, ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar heyeti ve kaymakamın görüşlerinin valiliğe iletilmesi öngörülmektedir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. Yine yasaya göre, köylerin belediye kurması süreci, bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine gerçekleşir.

Belediye başkanının faaliyetlerinin yeterli görülmemesi konusunda belediye meclisinin üye tamsayısının dörtte üçünün kararı gerekmektedir. Yasanın 26.

maddesine göre ise “Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir” düzenlemesi yer almaktadır. Bu konuda ilçe kaymakamının söz konusu kararı onaylamasının ardından geçerlik kazanması yönündeki düzenleme, belediye başkanının siyasi mülahazalarla etki altına alınmasının önüne geçecektir. Bazı durumlarda kaymakam, belediye başkanının görevini yerine getirmesi konusunda tespit yapma yetkisine sahip kılınmıştır. Yasa’ya göre, belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi halinde görevine son verme süreci başlamaktadır.

İlçe kaymakamının belediye meclisi kararları üzerindeki onay yetkileri oldukça sınırlı alanlara ilişkindir. Bunlardan bir tanesi, “Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar mülkî idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer” şeklindeki düzenlemedir.

Yasa’ya göre kent vizyonunu belirlemek üzere bir Kent Konseyi’nin oluşturulması öngörülmekle beraber, Kent Konseyi’nin örgütsel yapısı içerisinde mülki idare amirine yer ve işlev verilmemiştir. Yasaya göre, “Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik 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. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri

Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.”⁵¹ Yönetmeliğin kent konseyi üyeliği başlıklı 8. maddesinde kent konseylerinin genel kuruluna mahallin en büyük mülki idare amirinin veya görevlendireceği temsilcisinin katılacağı, ayrıca da sayısı 10’u geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin katılımı düzenlemesi ile yetinilmiştir. Kent konseyi başkanının ise genel kurulun seçimiyle belirlenmesi öngörülmüştür. Kent konseyine mülki amirin üye olması halinde, kent konseyi başkanı olabilmek için genel kurul önünde aday olması ve seçime girmesi gerekecektir. Oysaki İlçe ölçeğinde oluşturulacak bir kent konseyinde ilçe kaymakamının başkanlık yapması, kent konseyinin kurumsal yapısı ve işleyişinde aktif görev alması öngörülmeliydi.

İlçe kaymakamının yerel yönetimlerle ilişkilerinin bir diğer boyutu köylerle olan ilişkileridir. Kaymakamın köylerle ilişkilerinde, kaymakamlığın vesayet uygulamalarının hukuka uygunluk denetimi sınırını aştığını, yerindelik denetimi yapıldığını ve hatta bazı durumlarda ilçe kaymakamının, köy muhtarı veya köy ihtiyar heyeti kararlarını bozarak, bunların yerine karar almaya kadar uzanan ağır vesayet yetkilerine sahip olduğunu ifade edebiliriz. Bu durumun bir yerel yönetim olarak köylerin yerel özerkliği ilkesi ile bağdaşmayan yetki ve uygulamalar olduğunu görmekteyiz.

Türkiye’de köy ve mahalle muhtarlıkları, belediye ve il özel idaresi gibi Fransa’dan alınma bir mahalli idare bölümü olmayıp, Türk toplumunun siyasi ve yönetsel gereksinimlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu, Cumhuriyet döneminin ilk yasal düzenlemelerinden birisi olarak sosyo-ekonomik değişimlere göre yeniden ele alınması gereken bir yasadır. Köyler, mali imkânlarının yetersizliği nedeniyle gerçek bir mahalli idare birimi haline gelememişler ve merkezi idarenin adeta birer şubesi gibi görülmüşlerdir (Eryılmaz, 1997: 211). Köyler, gerek merkezi yönetim bütçesinden düzenli bir pay alamamaları, gerekse de önemli bir bölümünün öz gelirlerinin bulunmaması nedeniyle, mali açıdan merkezden yönetime tam bağımlı durumdadırlar. Bu anlamda, Türkiye’de köylerin yerellikleri veya yerinden yönetim oluşları, karar organlarının seçimle gelmesi dışında işlevsel değildir (Çiner ve Karakaya, 2013: 74).

⁵¹ 08.10.2006 tarih ve 26313 tarihli RG’de yayımlanan İçişleri Bakanlığı Kent Konseyi Yönetmeliği.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile mülki yapımızın vazgeçilmez bir kurumu olan köy yönetimleri, 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile tüzel kişilik kazanmıştır. Kaymakamın köy idareleri ve muhtarlar üzerinde Anayasa'nın idari vesayet yetkisi ile İl İdaresi Yasası'ndaki genel gözetim ve denetim yetkisinden kaynaklanan bir vesayet yetkisi bulunmakla birlikte; köy kanunun düzenlemeleri dikkate alındığında bu denetim yetkisinin en ağır bir şekilde temayüz ettiğini açık bir biçimde görmek mümkündür.

İl İdaresi Yasasına göre, kaymakam her yıl düzenli olarak ilçeye bağlı köyleri teftiş ederler. Muhtarlıklar, üst makamlarla olan yazışmalarını valilik ve kaymakamlık büroları aracılığıyla yapabilirler. Bir ilçeye bağlı köyler arasındaki sınır anlaşmazlıklarında, ilçe idare kurulu karar vermektedir. Söz konusu düzenlemeler dışında Köy Kanununa baktığımızda, kaymakamın köy muhtarı ve ihtiyar heyeti karar ve işlemleri üzerinde oldukça vesayetçi bir anlayışın sergilendiğini görmekteyiz. Bu durumun yerinden yönetim anlayışı ile bağdaşmayacak ölçüde katı bir vesayetçilik ortaya koyduğunu ve bu anlayışın yumuşatılması gerektiğini ifade etmeliyiz.

Yasa'ya göre köydeki seçmenlerden oluşan topluluğa köy derneği denilmektedir. Köy derneği adeta bir doğrudan demokrasi örneğini ifade etmekle birlikte, kendisine yasayla yüklenen hizmetler artık önemini kaybetmiş veya merkezi idareye geçmiştir. Bu durumyla köy derneğinin kaldırılması, ihtiyar heyeti (meclisi) ile birleştirilmesi ve köy ihtiyar heyetinin aza sayısının artırılması yararlı olacaktır. Bu durumda köyün icra ve yürütme organı muhtar, karar organı ise ihtiyar heyeti olacaktır. Köy derneği, köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu hale getirilmesine karar vermek, muhtar veya ihtiyar heyeti ile köy tüzel kişiliği arasındaki davalarda köy tüzel kişiliğini temsil edecek kişiyi seçmek, köy imamını seçmek, köy imamı ve bekçisinin ücretini tespit etmek gibi yetkilere sahip bir organ olarak günümüzde tamamen işlevsiz kalmıştır. Köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu hale getirilmesine ilişkin Köy Derneği kararının kaymakamın onayına tabi olduğunu belirtmeliyiz. Köye yönelik hizmetlerin İl Özel İdaresi tarafından yürütüldüğü dikkate alındığında köylü için zorunlu hale getirilen işlerin ne olduğunun tespit edilmesi de önemli bir görev olarak değerlendirilmemelidir. Köy ihtiyar heyeti, köy tüzel kişiliğinin asıl karar organıdır. İhtiyar heyeti kararları çoğunlukla kaymakam onayına tabidir. Bu

durumun yerinden yönetim anlayışı ile uygunluk göstermediği ifade edilmelidir. İhtiyar heyetinin köylüye mali yük getiren salma kararlarına karşı köylünün kaymakama itiraz etme hakkı vardır. İhtiyar heyetinin köylüye salma salması, köyün öncelik sırasına koyduğu sağlık, yol, eğitim gibi işlerde köylüye angarya adıyla imece yöntemi uygulaması, günümüz koşullarında uygulanması demokratik kabul edilemeyecek işlemlerdir. İşlerin geri bırakıldığının kaymakamca öğrenilmesi halinde, kaymakamın gösterdiği yol ve yöntemle ihtiyar heyetince işlerin tamamlanması zorunluluğunun getirilmesi de bu kapsamda değerlendirilmelidir. Günümüz siyasi ve toplumsal koşullarında uygulanması mümkün olmayan, demokratik hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşmayan bu yasal düzenlemelerin kaldırılması, merkezi idare kuruluşları ve il özel idaresince köye götürülecek kırsal altyapı hizmetlerinden dolayı, belediye hizmetlerinde olduğu gibi yasal bir mali yük veya vergi getirilmesi daha hukuki bir uygulama olacaktır. Köyün de belediye gibi öz gelir kaynaklarına kavuşturulması ve ihtiyar heyetince karara bağlanan köy bütçesinin kaymakam onayına tabi olması, kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılması bakımından yararlı olacaktır. Bütçe ve kesin hesap dışındaki ihtiyar heyet kararlarının kaymakam onayına tabi tutulması, yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkeleri ile bağdaşmaz. Bu yapı içerisinde köylerin de alan ve nüfus olarak yeniden düzenlenmesi, belli bir hane ve nüfus kriterinin altındaki köylerin en yakın büyük köy merkezine bağlı mahalle olarak bağlanması da yerinden yönetimde optimal ölçeğin sağlanması bakımından gerekli ve yararlı olacaktır.

Kaymakamın köy muhtarları ile olan vesayet ilişkilerine baktığımızda, köyün tüzel kişiliğini temsil eden bir organ olarak katı bir gözetim ve denetimin altındadır. Köy muhtarının, genel yönetimin köyde bir görevlisi olarak, yasaları ve hükümet kararlarını ilan ve uygulama görev ve sorumluluğu bulunmaktadır. Bu yönüyle ve bu görev alanına ilişkin olarak, kaymakamın gözetim ve denetiminde bulunması tabiidir. Ancak köy tüzel kişiliğinin başı olarak muhtarın, Köy Kanunun 41. maddesine göre görevi yapmaması durumunda ilçe idare kurulu kararıyla görevden uzaklaştırılması veya görevine son verilmesi mümkündür. Yine yasaya göre muhtarın köy yararına olmayan karar ve işlemleri kaymakam tarafından bozulabilmektedir. Ancak kaymakam, muhtarın işlemini bozarken köy yararına ve yasalara aykırılığını gerekçeli olarak açıklama zorunluluğu vardır. Böyle olmakla birlikte, muhtarın karar

ve işlemleri üzerindeki bu bozma yetkisinin, bir hukukilik denetiminden öte bir yerindelik denetimi olduğu görülmektedir. Köy muhtarlarının izin almaları kaymakam onayına tabidir. Köy tüzel kişiliğinin yürütme organı olarak muhtarın, bütün karar ve işlemlerinin kaymakamca yerindelik denetimine tabi olması yerine, belli görev alanlarıyla sınırlanması ve denetime tabi olduğu karar ve işlemlerinin liste halinde belirlenmesi, yerinden yönetim anlayışına daha uygun düşecektir. Köy tüzel kişiliğine köy kâtibi, korucusu veya bekçisi istihdamında kaymakam onayının aranması veya köydeki çiftçi mallarının ve taşınmazlarının korunması konusunda kaymakamın muhtara talimat verme ve uygulatma görevinin bulunması gibi. Zira bu konular genel idarenin başı olarak kaymakamın köydeki kolluk ve güvenlik yetkilerine işaret eden mahiyettedir. Yine köy hesap talimatnamesine uygun bir şekilde, köy ihtiyar heyeti kararına dayanan ve banka hesabında tutulan köy bütçesinden harcama yapma emrinin kaymakam işlemi ile yürütülmesi de kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımı için gereklidir.

Bir yerel yönetim olan köyün seçilmiş organı durumundaki köy muhtarlığı ile ihtiyar meclisi üyeliği, diğer yerel yönetimlerden farklı olarak idari kararlarla son bulabilmektedir. İl ve ilçe idare kurullarına tanınan bu yetkinin yargısal bir niteliği olmasına rağmen, 1982 tarih ve 2576 sayılı Yasa'nın 15/1. maddesinde yer alan “idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş bulunan görev ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona erer” düzenlemesi uyarınca sona erdiğine yönelik görüşlere rağmen; Anayasa Mahkemesi, kurulların bu görevlerinin devam etmesine karar vermiştir.⁵² Uygulamada köyün seçilmiş organı durumunda olan köy muhtarlığı ile ihtiyar meclisi üyeliği görevlerine son veren idare kurulu kararına karşı idare mahkemesine başvurulabilmektedir. Bu durumun yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevinin sona ermesinin yargısal kararla olabileceğine ilişkin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Anayasa hükümlerine uygun olmadığı açıktır.

Köy muhtarlarının görevine ilişkin olarak işlediği suçlardan dolayı yargılanmasının 1998 tarih ve 4483 sayılı Yasa uyarınca, kaymakamın soruşturma

⁵² Anayasa Mahkemesi'nin 24.09.1987 gün ve 1987/4 Esas ve 1987/20 Karar No'lu Kararı'nda özetle, il ve ilçe idare kurullarının yargısal usul ve kararlarla muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarma görevi, 2576 sayılı Kanun ile idare mahkemelerine verilmemiş ve idare mahkemelerinin görev alanına alınmamış olup, kurulların bu husustaki görev ve yetkileri sona ermemiştir.

izni vermesine tabi olduğu düzenlenmiştir. Ancak köy ihtiyar kurulu üyelerine ilişkin bir hüküm bulunmadığından yargılanmalarının genel hükümlere tabi olduğu değerlendirilebilir (Pınar, 2000: 137). Ancak ihtiyar kurulu üyelerinin muhtarla birlikte suç işlediği iddiası durumunda kaymakamın soruşturma iznine tabi olması söz konusu olacağı savlanmaktadır (Topuz ve Özkaya, 2003: 149). Bu hususun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Kaymakamın köy tüzel kişiliği ile olan ilişkilerinde, belediye ile olan ilişkilerden farklı olarak vesayetin uygulanmasında “hukuka uygunluk” yanında “kamu yararı”nın sağlanması amacına yönelik olarak da uygulanması, köy yönetiminin örgütlenmesindeki yetersizlikler ve köyün toplumsal koşulları dikkate alındığında yararlı ve yerinde olacaktır. Ancak mevcut Köy Yasası’nın öngördüğü katı vesayetçi ve yerindelik denetimini öne çıkaran anlayışın yumuşatılması gerektiği de ifade edilmelidir. Zira köy yönetimleri de tıpkı belediyeler gibi bir yerel yönetim birimidir. Bu anlamda yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkesinin gerektirdiği koşulların köyler için de sağlanması gerekmektedir. Köy yönetimi, Batı Avrupa ülkelerinde karşılığı bulunmayan bir yerel yönetim olarak değerlendirilebilir. Kıta Avrupası ülkelerinde kırsal veya kentsel bütün yerleşim yerleri, komün yani belediye statüsündedir. Oysaki Türkiye’de köy yerleşimleri için, belediyelerden farklı bir yönetim modeli ortaya konmuştur. Aslında bu orijinal model, kırsal alandaki köylülerin yerel katılım ve demokrasi anlayışlarını geliştirmek, yerel hizmetlerde sorumluluk ve hizmetleri sahiplenme kültürünü kazandıracak bir platform olarak anlamlı ve önemlidir.

7.5. KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİĞİNİ SAĞLAMA İŞLEVİNDE YAPILANMA

İlçe düzeyinde kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması, ilçe mülki yönetiminin veya genel yönetiminin ana işlevidir. İlçe kaymakamı da bu anlamda kamusal görev, yetki ve sorumluluklara sahip kılınmıştır. Kamu düzeni ve güvenliğini sağlama işlevi, özü itibarıyla silahlı ve zor kullanma gücüne sahip olan kolluk kuvvetleri vasıtasıyla sağlanır. Dolayısıyla bu kamusal işlevin yeniden yapılanması sürecinde, çağdaş demokratik ilkelerin bir gereği olarak bu işlevlerin sivil otoritenin gözetimi, denetimi ve sorumluluğu altında yürütülmesi, hukuk

kuralları ile bağılı olması gerekmektedir. Ayrıca sivil otoritenin de, insan haklarının korunmasına ilişkin uygulamalarda etkin bir şekilde görev alması da önem taşımaktadır. Kolluk işlevlerinin yerine getirilmesini gözetim altında tutan ve insan haklarının korunmasına ilişkin önlemler alan “sivil otorite”nin kendisinin karar ve işlemlerinin de hukuk ve etik kuralları bağlamında denetlenmesi de vurgulanması gereken bir diğere önemli konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

7.5.1. İlçe Ölçeğinde Sivilleşmenin Sağlanması

İlçe mülki idaresinin, kamu güvenliği ve düzeninin sağlanması işlevlerini bütüncül bir şekilde ilçe ölçeğinde tam yetkili olarak kapsamayı ve bu kapsayışı da ilçe kaymakamının görev, yetki ve sorumlulukları biçiminde somutlaştırması, aslında AB uyum sürecinin en önemli gereklerinden biri olarak “sivilleşme” olgusunun kamu yönetiminde yerleşmesi bakımından yerinde olacaktır. Aslında doğru ifadeyle sivilleşme olgusunun önemli ölçüde yerleşmesini sağlayacaktır.

İlçe ölçeğinde sivilleşmenin iki önemli boyutu olduğu ifade edilebilir. Birincisi kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin işlevlerin militer örgütlenmelerce üstlenilmemesine vurgu yaparken, ikincisi ise zaten sivil otoritelerce üstlenilen kamu düzenini sağlamaya dönük işlevlerin yürütülmesi sürecinde insan hakları ihlallerinin önlenmesine dönük gözetim ve denetim mekanizmalarının oluşturulması ve önlemler alınmasına işaret eder.

Sivilleşmenin ilk boyutu, kamu düzenini ve güvenliğini sağlayan kuruluşların militer niteliğinin kaldırılmasıdır. Türkiye’de kolluk işlevini kullanan jandarma ve sahil güvenlik gibi askeri nitelikli kuruluşların yeniden düzenlenmesi ve sivil mülki otorite olarak ilde valiye ve ilçede kaymakama bağılı olarak faaliyette bulunmasıdır. Bu konu, kolluk kuvvetlerinin sivil gözetimi ve denetimini vurgulamaktadır. Ancak her ne kadar yönetim bilimi yazınında sıkça üzerinde durulsa da, mülki idare ve asker ilişkileri ile ulusal sınır yönetimi bakımından aynı vurguyu yapmak yerinde olmaz. Zira ulusal savunma işlevi, ülkenin dışarıdan gelebilecek tehditlere karşı korunması, sınırlarının güvenliği de dahil devletin ve ülkenin genel bütünlüğünü korumak amaçlı kara, deniz ve hava kuvvetleri komutanlıklarından oluşan TSK veya Genelkurmay Başkanlığı olarak teşkilatlanmıştır. Askeri teşkilatın kamu düzeni ve güvenliği gibi kolluk görev ve yetkilerinin üzerinden alınarak, yalnızca ulusal

savunma işlevine sahip olması, başka bir ifadeyle yalnızca “asli işlevine” sahip olmasının sağlanması yeterlidir. Bu teşkilatın merkezi siyasi otoritenin ve yasama organının emrinde olması da, günümüzün çağdaş demokrasi prensibinin bir gereğidir. Kolluk kuvvetlerinin, ülke içerisinde kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanmasında yetersiz kalması durumunda ise ilde valilerin ilçede ise kaymakamların en yakın askeri birliklerden yardım istemesinin yasal düzenlemeye kavuşturulması; yardım üzerine gelen askeri birlikler ile komutanının, üstlendikleri işlev “geçici olarak” bir kolluk ve kamu güvenliği işlevi olduğundan, kolluk amiri sıfatıyla vali veya kaymakamın emrinde görev alması konuları yasal olarak açık bir düzenlemeye kavuşturulmalıdır. Aksi takdirde askeri birlik komutanlıklarına, kamu güvenliği ve kolluk işlevlerinde inisiyatif verecek şekilde EMASYA tarzı askeri vesayetçi mekanizmaların işletilmesinin önü açılmış olacaktır. Özetle askeri teşkilatın taşradaki örgütlenmelerinin, ilde valiye ve ilçede kaymakama bağlı olması, bu askeri birliklerin hiyerarşik gözetim ve denetimin sivil mülki makamlarda olması, ulusal savunma işlevinde uzmanlığın ve merkezi emir-komuta zincirinin sağlanması bakımından yerinde olmaz. Ancak asker alma işlemleri ile sınır güvenliğinin (kara ve deniz hudutları) sağlanması bakımından, taşradaki askeri birlik komutanlıkları ile sivil mülki idareciler arasından eşgüdümü gerektiren mekanizmalar geliştirilebilir. Ulusal sınır yönetiminin sivilleşmesini savunan görüşlere rağmen, sınır güvenliğinin ulusal savunmanın ayrılmaz bir parçası ve unsuru olduğu değerlendirildiğinde, bu görüşün çok da yerinde olmadığı savunulabilir. Gümrük ve sınır kapılarındaki asayiş ve güvenlik hizmetlerinin, sivil mülki idarenin gözetim ve denetiminde kolluk kuvvetleri tarafından yürütülmesi, elbette ki bu kapsamın dışında tutulmalıdır. Yani ulusal sınır yönetimi ve güvenliği, sınır ve gümrük kapıları haricinde TSK tarafından sağlanmalıdır.

İlçe ölçeğinde sivilleşmenin ikinci önemli boyutu ise ilçe kaymakamına insan haklarının korunması konusunda görev ve sorumluluklar verilmesidir. İlçe insan hakları kurulu vasıtasıyla, ilçe düzeyinde insan hakları ihlallerine ilişkin yurttaşların yakınma ve şikâyetleri alınmaktadır. Bu haliyle insan hakları kurulları, yurttaşın insan hakları ihlallerine uğradığına ilişkin yaptırım gücü olmayan tespitler yapmakla yetinen, kararları ilgili kamu kurum veya kuruluşlarına bir uygulanma yükümlülüğü getirmeyen kurullardır. Bu kurul yapısının kurumsallaşması ve kararlarının yaptırım

gücü taşıması gerekmektedir. Aksi takdirde insan haklarının korunmasına dönük etkin çözümler getiremeyecek, almış olduğu kararlar yalnızca insan hakları ihlalinin olduğu tespitinden öte geçemeyecektir. İlçe kaymakamının kadın ve çocuk haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda bazı yetkilere sahip olduğu bilinmektedir. İnsan haklarını korumada kaymakama verilen bu yetkiler esasen kolluk otoritesine ilişkin yetkililerdir. Kadın, çocuk, engelli gibi dezavantajlı grupların korunmasında ilçe kaymakamı kolluk yetkileri kullanmakta veya koordinasyon işlevleri yürütebilmektedir. Örneğin 2005 tarih ve 5395 sayılı Çocuk Koruma Yasası ile uygulama yönetmeliği kapsamında il ve ilçe koordinasyon kurullarının kurulmasına ilişkin yönerge çıkarılmış, çocukların korunması, haklarının güvence altına alınması, ihmal ve istismarların önlenmesi, koruyucu tedbirler alan kamu kuruluşlarını izlemek amacıyla ilçelerde kaymakam başkanlığında kurullar oluşturulmuştur. Kadına karşı şiddetle mücadelede, sokak çocuklarının korunmasında, kadın sığınma evlerinin açılmasında kaymakamların kolluk görevleriyle yetkilendirilmeleri yanında, mali yardım yöntemleri üzerinde de durulmalıdır. Yine terörle mücadelede insan hakları boyutuna yönelik sosyal nitelikli bazı kamu politikalarının oluşturulması ve ilçe kaymakamlıklarının bu politikaların uygulanmasında aktif görev almaları sağlanmalıdır. Terörden doğan zararların karşılanması⁵³ ve köye dönüş ve rehabilitasyon projesi (KDRP) gibi uygulamaların genişletilmesi bu kapsamda değerlendirilebilir.

7.5.2. Önleyici Kolluk Otoritesinde Yapılanma

Kolluk, suçu önleme veya önlenememesi durumunda fiili ve faili araştırma suretiyle suçla mücadele eden ve zor kullanma yetkisine sahip olan silahlı birimi ifade eder. 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 1. maddesine göre, polisin genel emniyetle ilgili görevleri iki kısımdır. Birincisi mevzuat çerçevesinde kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce, bu yasa hükümleri dairesinde önünü almak; ikincisi ise işlenmiş olan bir suç hakkında Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası ve diğer yasalarda yazılı görevleri yapmaktır. Bu

⁵³ 27.07.2004 tarih ve 25535 sayılı RG'de yayımlanan Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılama Hakkında Kanun.

kapsamda polisin mülki idare amirleriyle ve kaymakamla olan ilişkilerinde birinci olarak düzenlenen önleyici nitelikteki görev ve yetkileri gündeme gelmektedir. Dolayısıyla kaymakam, PVSK kapsamında kolluğa kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması için önleyici görev ve sorumluluğunu yerine getirmeye dönük olarak talimat verebilir. Elbette ki, bu talimatların, Anayasa'nın 137. maddesine uygun olarak hukuka uygun olması ve konusunun suç teşkil etmemesi gerekmektedir. Kaymakamların kolluğa ilişkin görev ve yetkileri İl İdaresi Yasası'nın 32. maddesinde düzenlenmiştir. Kaymakamın, ilçe sınırları içerisinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvetlerinin amiri olduğu; ilçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, emniyet ve kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisine sahip olduğu düzenlenmektedir. Bu düzenlemeler açıkça göstermektedir ki kaymakam önleyici kolluk otoritesini kullanan bir makamdır. Önleyici kolluk otoritesinin gerektirdiği görev ve yetkilere sahip olmak üzere, kamu düzeni ve güvenliği, genel sağlık ve toplumun huzurunu sağlamaya dönük olarak yönetsel tedbirler alma ve bu hususa ilişkin olarak yetki genişliği ilkesi çerçevesinde düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olması gerektiği değerlendirilmelidir.

Türkiye'de iç güvenlik hizmetleri, tanımı gereği bir hizmet (service) sektörü olup, diğer kamu hizmetlerinde olması gerektiği gibi, “sivil katılım ve denetime açık”, “şeffaf” ve “hesap verebilirlik” niteliklerine sahip olmalıdır. Güvenlik hizmeti, dış güvenlik (savunma) ve iç güvenlik (kolluk) olmak üzere işbölümünü ve iki temel uzmanlık alanını doğurmuştur. Polislik veya kolluk olarak adlandırılan iç güvenlik, sivil bir hizmet alanıdır. Türkiye'de iç güvenlik hizmetleri polis, jandarma ve sahil güvenlik olmak üzere üç ayrı yapılanma ile yerine getirilmektedir. Ancak iç güvenlik hizmetlerinde yaşanan değişim ve gelişim ile birlikte ve iç güvenlik teşkilatlarının artan görev yükü karşısında, bazı yetkilerinin, yerel yönetimlerin zabıta birimleri ile özel güvenlik sektörüne (private security sector) devredilmesi sonucu ortaya çıkmıştır. İç güvenlik hizmetlerini yürüten teşkilatların il ve ilçe düzeyindeki taşra birimlerinin, ilde vali ve ilçede kaymakam ile olan hiyerarşik ilişkilerinin durumu ve demokratik ve sivil gözetim ve denetimin sağlanmasına ilişkin yöntemlerin ortaya konması önemli bir inceleme ve değerlendirme alanıdır. Bu değerlendirme alanı, Kaymakamın önleyici kolluk otoritesi ve kamu güvenliği işlevinde yeniden yapılanmanın birinci konusunu oluşturur. İkinci inceleme alanı ise kolluk otoritesini

kullanan iç güvenlik teşkilatlarının, yerel yönetimler ve belediyelere devrettikleri fonksiyonlarının neler olması gerektiği, yerel yönetimlerce ilçe düzeyinde uygulanan kolluk görev ve yetkilerinin etkinliğinin tartışılması; ilçe kaymakamının ilçe ölçeğinde kolluk otoritesini kullanan birinci derecede sorumlu makam olarak, yerel yönetimlere devredilen kolluk yetkileri üzerindeki gözetim ve denetiminin ne ölçüde olması gerektiğidir. Özel güvenlik sektörüne devredilen kolluk görev ve yetkileri bakımından da aynı değerlendirmenin yapılması gerekmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 32. maddesi gereğince kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları ile hükümlerinin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir. Kaymakam memleketin sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.

İlgili yasaya göre, ilçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindendir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır. Bu hususta alınan ve ilan edilen karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında eski Türk Ceza Kanunu'nun 526. maddesi hükmü uygulanmaktaydı. 526. maddeye göre, "Yetkili makamlar tarafından adli işlemler dolayısıyla ya da kamu güvenliği ve kamu düzeni veya genel sağlığın korunması düşüncesiyle kanun ve nizamlara aykırı olmayarak verilen bir buyruğu dinlemeyen veya bu yolda alınmış bir önleme uymayan kimse, eylem ayrı bir suç oluşturmadığı takdirde, üç aydan altı aya kadar hafif hapis ve bin liradan üç bin liraya kadar hafif para cezasıyla cezalandırılır." Söz konusu düzenleme yeni Ceza Yasası'nda yer almamaktadır. Kamu düzeninin, güvenliğinin veya genel sağlığın korunması amacıyla kaymakamca alınmış bir idari emir veya tedbire uymayı sağlamaya dönük olan bu düzenlemenin yürürlükten kaldırılması, kaymakamın önleyici kolluk otoritesini olumsuz etkilemiştir. Zira orman yangını veya doğal afetlerle mücadele gibi durumlarda kaymakam tarafından verilen buyrukların yurttaşlarca yerine getirilmesini sağlayan önemli bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktaydı. Bu

bakımdan kamu güvenliği, düzeni ve sağlığını korumak gibi genel bir amaca dayanarak kaymakama verilen “yönetmelik emir verme” veya “yönetmelik tedbir alma” yetkisinin amaç ve yöntemlerinin somutlaştırılması ve uymayanlara uygulanacak yaptırımın da yeniden Ceza Yasası kapsamına alınması, kaymakamın önleyici kolluk otoritesi ve kamu güvenliği işlevinde etkinliği sağlayacak bir yöntem olacaktır.

Türkiye’de polis, jandarma ve sahil güvenlik kolluk kuvvetleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan son ikisi doğrudan “militer” yapılanmaya sahip olup, ne yerel düzeyde ne de ulusal düzeyde kurumsallaşmış sivil gözetim ve denetim mekanizmalarına sahip değildir. PYSK md. 25’e göre polis teşkilatı bulunmayan yerlerde jandarma bu yasadaki kaynaklanan yetkileri kullanabilmektedir. Yine Sahil Güvenlik Komutanlığı Yasası’nın 5. maddesine göre, sahil güvenlik kuvvetleri Jandarma ve Polise tanınan bütün kolluk yetkilerine sahiptir. İç güvenlik açısından ülke topraklarının yaklaşık % 92’si jandarma teşkilatının görev sahası içindedir. Aslında 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yasası’na göre, polis birimlerinin kurulamadığı yerleşim yerlerinde bu görevi, jandarma “geçici” olarak yerine getirmektedir. Yasaya göre il ve ilçe belediye hudutları dışında ve polis teşkilatı kurulamayan yerlerde jandarma yetkilidir. Cumhuriyetin ilk yıllarında devletin kolluk teşkilatının şartları ve yetersizlikleri karşısında, jandarmanın bir kolluk kuvveti olarak iç güvenlik hizmetlerinde istihdamı arızî bir durum olarak ortaya çıkmıştır. Fransa, Belçika ve İspanya gibi bazı Kıta Avrupa’sı ülkelerinde de iç güvenlik hizmeti yapan jandarma teşkilatları bulunmakla beraber bunlar, Türkiye’deki gibi katı bir militer kurumsal yapıya sahip olmayıp, sivil yönetimin kontrol ve denetimi altındadır. Bu ülkelerin bazılarında jandarma teşkilatları lağvedilmiş, Fransa gibi bazı ülkelerde ise kırsal alandaki iç güvenlik hizmetlerinin polise devredilmesi süreci devam etmektedir (Bergmans, 2004: 5-39).

Önemi ve rolü ne olursa olsun hiçbir kamu hizmet alanı sivil gözetim ve denetimin dışında tutulamaz. İç güvenlik hizmetlerini de bu bağlamda değerlendirmek gerekmektedir. Sivil bir görevi yerine getiren bir kurumun asker olması esas alınarak görevin askerleştirilmesi yerine kurumun sivilleşmesi veya sivil otoritenin gözetim ve denetimine tabi olması gerekmektedir. Çünkü çağdaş dünyanın yaşadığı değişim yönü militerleşme değil daha fazla sivilleşmedir. Bunun yöntemi de iç güvenlik hizmetleri ve teşkilatlarında, şeffaflık (transparency), hesap verebilirlik

(accountability) ve sivil gözetim (civillian oversight) ve katılma (civil participation) dır.

Kırsal alanda güvenlik hizmetini sunan jandarma teşkilatı, İngiltere'nin başını çektiği Anglo-Sakson ülkeleri ile İskandinav ülkelerinde yer almamaktadır. Kıta Avrupa'sında ise, örneğin Fransa'da jandarmanın sivil katılım ve denetime açık yapılanmalar olduğunu görmekteyiz. Fransız Jandarmasının Genel Müdürü de sivil olmaktadır. Türkiye'de ülke topraklarında kırsal yerleşim alanlarının dağınıklığı ve terör sorunu değerlendirildiğinde, jandarmanın lağvedilerek emniyet genel müdürlüğü bünyesinde bir "kırsal polis" birimine dönüşme koşullarının zorluğu görülebilir. Ancak "askeri" bir yapılanmanın iç güvenlik ve kolluk görevini yürütmesinin demokratikleşme eğilimi ile de çatıştığı gözden kaçırılmamalıdır. Bu anlamda emniyet genel müdürlüğü çatısı altında bir kırsal polis teşkilatının oluşturulması en demokratik uygulama olacaktır. Ancak böyle bir kurumsal yapılanmanın en başta personel istihdamı gibi "ekonomik" maliyetleri olduğu da değerlendirilmelidir.

Türkiye'de kentsel alanda kolluk hizmetini sunan polis teşkilatının da merkezi siyasi otoritenin denetimi altında olmakla birlikte, yerel düzeyde herhangi bir sivil katılım ve denetime açık olmayan bir iç güvenlik örgütü olduğunu ifade edebiliriz. Avrupa polis etiği kurallarını düzenleyen Yönetmeliğe göre iç güvenlik hizmeti üreten kolluk kuvvetleri devlete, vatandaşa ve vatandaşın temsilcilerine hesap verebilmelidir (Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği, md. 59). Yönetmeliğin 60. maddesine göre ise devletin kolluk örgütü üzerindeki denetimi yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında bölüştürülmelidir. Türkiye'de polis teşkilatı üzerinde bir sivil toplum katılım ve denetiminin olduğundan söz edilemez. Ancak devletin temel organlarının denetimi mevcuttur. Yasama organının denetimi, siyasi makamların güvenlik politikasını ve güvenlik teşkilatının işleyiş kurallarını içeren yasaları belirlemesi ve düzenlemesi şeklindedir. Yargı denetimi, suç işlendikten sonra yürütülen adli kolluk hizmetlerinin adli makamların gözetim ve denetiminde yürütülmesini öngörmektedir. Yürütme organının kolluk güçleri üzerindeki denetimi, il düzeyinde vali, ilçede ise kaymakamın gözetim ve denetiminde, suç işlenmesini önlemeye, kamu düzen ve güvenliğini sağlamaya dönüktür. Bu anlamda ilçe ölçeğinde polis teşkilatının kaymakamın "önleyici kolluk amirliği" altında faaliyet

yürüttüğünü görmekteyiz. Kaymakamın polis teşkilatı üzerindeki hiyerarşik görev ve yetkilerinin jandarma ve sahil güvenlik teşkilatı üzerinde de sağlanması, demokratik anlayışın bir gereğidir. Esasen Türkiye’de terör sorunu da dikkate alındığında ayrı ve profesyonel bir kolluk örgütlenmesi olarak terörle mücadele biriminin oluşturulması da gerekmektedir. Türkiye’de iç güvenlik hizmeti üreten yardımcı kolluk kuvveti olarak köy koruculuğu yapılanmasından da vazgeçilmelidir. Bu durumda Emniyet Genel Müdürlüğü çatısı altında iç güvenlik teşkilatı, “şehir polisi”, “kır polisi”, “sahil koruma” ve “terörle mücadele polisi” olmak üzere dört ayrı kurumsal yapılanmaya sahip olmalı; söz konusu kurumsal yapılanmalar ilde vali ve ilçede kaymakamın hiyerarşik gözetim ve denetimi altında faaliyetlerini yürütmelidir. Türkiye’de son dönemde sınır güvenliği konusunun, askeri kuvvetlerden alınarak yeni kurulması planlanan sivil bir kolluk teşkilatına devredilmesi tartışılmakta ve değerlendirilmektedir. Ülkenin kara sınırlarının uzunluğu ve güvenlik sorunları dikkate alındığında, sınır güvenliği için sivil bir örgütlenme oluşturulmasının yararlı olmayacağı değerlendirilmelidir. Esasen kara sınırlarının güvenliği ve sınır koruma faaliyeti, bir dış güvenlik faaliyeti olarak görülmeli ve askeri kuvvetler tarafından yürütülmelidir. Bu amaçla TSK bünyesinde Kara Kuvvetleri Komutanlığı’nın sorumluluk üstlenmesi, Türkiye’nin kara sınırlarının korunması ve güvenliğinin sağlanması faaliyetinin merkezi yönetimini sağlamak bakımından gereklidir. Bu anlamda sınır ilçelerde bulunan askeri sınır birliklerinin, ilçe kaymakamı ve il valisinin eşgüdümünde diğer iç güvenlik birimleri ile koordinasyonu sağlanmalıdır.

Kolluk teşkilatının söz konusu örgütlenme yapısı içerisinde Emniyet Genel Müdürlüğü çatısı altına, ilde vali ve ilçede kaymakamın gözetim ve denetimine tabi tutulması elbette ki yeterli değildir. Aynı zamanda APEY’in ilke ve kuralları gereğince sivil toplum ve yurttaş katılım ve denetiminin de öngörülmesi gerekmektedir. Türkiye’de bu anlamda ilçe düzeyinde sivil toplum katılımını öngören tek mekanizma ilçe insan hakları kurulunun varlığıdır. İlçe ve il insan hakları kurulları, sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin de katıldığı komisyonlar olarak, insan haklarına aykırı uygulamalara ilişkin yakınma ve şikayetleri incelemekte, ancak verdiği kararlar itibariyle yaptırım gücü bulunmamakta ve yalnızca inceleme konularında durum tespiti yapmaktadırlar. İlçe insan hakları kurulunun üyeleri arasında her ne kadar sivil toplum örgütleri temsilcileri yer alsada

bu kurula başkanlık eden kaymakamın hem merkezi hükümet tarafından atanmış olması hem de kaymakamın yurttaşın şikâyet edeceği kolluk kuvvetlerinin amiri olması, bu kurulun ideal bir demokratik sivil gözetim mekanizması öngöremeyeceği ortadadır. Her il ve ilçede kurulan kurullar yanında başkentte Başbakanlık bünyesinde İnsan Hakları Başkanlığı da mevcut sistem ve yapı içerisinde, Türkiye’de insan haklarını ihlal eden uygulamalara karşı gözetim amaçlı bir devlet kurumudur. Bu yapının aksine Batı’da ve özellikle Anglo-Sakson ülkelerinde bağımsız polis şikayet otoriteleri (Independent Police Complaint Authority) biçiminde sivil toplum yapılanmasına ilişkin örnekler bulunmaktadır.

Türkiye’de İnsan hakları kurulları şeklindeki bu yapılanma yanında Doğu ve Güneydoğu Türkiye’de terörden zarar gören vatandaşların zararlarının tazminine ilişkin olarak da, 2004 tarih ve 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılansısı Hakkında Yasa ile 2004 tarih ve 25619 sayılı RG’de yayımlanan ve aynı adı taşıyan Yönetmelik kapsamında illerde valinin görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında “zarar tespit komisyonu”nun kurulması düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 8. maddesinde, kaymakamlık yalnızca ilgili komisyona göndermek üzere başvuruları alan bir müracaat makamı olarak değerlendirilmiştir. İlçe kaymakamlarının, söz konusu komisyonun kendi ilçelerinde vuku bulmuş olan terör zararlarına ilişkin tespitlerine dair kararlarda üye olarak katılımının sağlanması yerinde bir uygulama olacaktır.

Türkiye’de 2803 sayılı Jandarma Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Yasa kapsamında Jandarma personelinin atama, disiplin ve diğer özlük işlemlerinde taşrada mülki idare amirlerinin inisiyatif sahibi olamadığı ifade edilmişti. Jandarma yerine kırsal polis teşkilatının kurularak Emniyet Genel Müdürlüğü çatısı altına alınması bu sorunun giderilmesinde en etkili kurumsal çözümdür. Sahil Güvenlik Komutanlığı yapılanması için de aynı durum geçerlidir. Ancak söz konusu kurumsal yapıların polis teşkilatı bünyesine alınması, mülki idare amirlerinin tam anlamıyla bir gözetim ve denetim yetkisi kullanabileceği anlamına gelmez. Zira uygulamada kaymakamların ilçe emniyet müdürü/amiri üzerinde, göreve atama ve görevden alma sürecinde görüş bildirme şeklinde bile inisiyatif kullanamadığı yönünde yakınmaları bulunmaktadır. Ayrıca buna ilave olarak, il emniyet müdürünün ilçe emniyet müdürü üzerindeki resmi yetki ve etkilerinin kaymakamdan daha fazla olduğu

değerlendirilmektedir. Oysaki İl İdaresi Yasası'na göre ilçe içerisinde kaymakam, valinin tasvibiyle ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici veya sürekli olarak yerlerini değiştirebilir. Kaymakamın söz konusu yasal yetkisinin, ilçe ölçeğinde kolluk personelinin görev dağılımını sağlamada kaymakama, önemli bir inisiyatif sağladığı görülmektedir. İlçe emniyet müdürünün atanması, il düzeyinde tesis edilmesi gereken bir yönetsel işlem olarak, il emniyet müdürünün görüşü ve valinin onayı ile gerçekleşmektedir. Bu bakımdan söz konusu yakınmanın yerinde olmadığı değerlendirilmelidir. Görevden alınması veya başka bir kadroya atanması süreci, olağan yasal süresinin dışında ve bir idari/adli soruşturmaya dayalı olarak yapılıyorsa, elbette ki bu durumda ilçe kaymakamının uygun görüşünün alınması gerekmektedir. Yeni model çerçevesinde ilçe ölçeğinde şehir polisi, kır polisi, varsa sahil koruma ve terörle mücadele polisi teşkilatlarının başında bulunan amirlerin ve diğer personelinin izin, sicil ve disiplin gibi bütün işlemlerinin ilçe kaymakamı tarafından yürütülmesi demokratik kolluk anlayışının bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Jandarma ve sahil güvenlik komutanlıklarının fazlasıyla “askeri” nitelik gösteren ve kaymakamın gözetim ve denetimi dışında kalmış yapılanmaları, bu gerekliliği doğrulamaktadır.

Öngörülen kolluk teşkilat yapısı çerçevesinde ilçede kaymakam başkanlığında oluşturulan ilçe asayiş toplantısı yeniden yapılandırılmalıdır. Bu kapsamda ilçe asayiş komisyonu, ilçe kısal polis, şehir polisi ve varsa sahil koruma ile terörle mücadele polisi amirlerinin katılımıyla oluşturulmalıdır. Söz konusu komisyonun kararları, ilçe kaymakamının önleyici güvenlik hizmetlerinin yürütülmesine ve kolluk birimlerinin eşgüdümüne ilişkin her türlü talimatlarının kayda alınarak uygulanması özelliğine sahip ve yaptırım gücü olan kararlar olmalıdır. Ayrıca il düzeyinde de ilçe kaymakamlarının aylık İl Emniyet Komisyon toplantılarına katılması ve söz konusu komisyonda, kaymakamın ilçesini ilgilendiren kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin konularda görüş bildirdiği ve kararlarda söz sahibi olabildiği bir kurumsal yapıya dönüştürülmelidir.

6815 sayılı Sınır, Kıyı ve Karasularımızın Muhafaza ve Emniyeti ve Kaçakçılığın Men ve Takibi İşlerinin Dâhiliye Vekaletine Devri Hakkında Kanun gereğince İçişleri Bakanlığı sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyeti ile gümrük bölgesinde kaçakçılığın men'i, takibi ve tahkikini yapar. Kaçak eşya, her

türlü silah, mühimmat, patlayıcı ve uyuşturucu maddelerin bulunduğu şüphe edilen hususi evlerle müştemilatında arama izni verir. Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun gereğince kaçakçılığın gerçekleştiğini öğrendikleri an kanunun zabıtaya verdiği vazifenin yapılmasını ve durumdan bilgi verilmesini ister. Kaçakçılık olayı askeri ihtisas mahkemeleri bölgesinde olmuş ise kaçakçılığın men, takip ve tahkike memur olanlarla gümrük muhafaza kıta kumandanlığının müşterek çalışmasını sağlar. Görüldüğü gibi kaçakçılık suçu ile mücadele kapsamında sınır güvenliğini sağlayan askeri kuvvetler ile gümrük muhafaza kuvvetleri devreye girmektedir. Gümrük muhafaza kuvvetleri, sivil kolluk kuvveti olarak gümrük sınır kapılarında Gümrük Müdürlüklerinin hiyerarşik denetiminde olmakla birlikte, ilçe düzeyinde ilgili ilçe kaymakamının, gümrük teşkilatı il düzeyinde ise ilgili merkez ilçe kaymakamının gözetim ve denetiminde olmalıdır.

Türkiye’de genel kolluk polis, jandarma ve sahil güvenlikten oluşmaktadır. Sahil güvenlik teşkilatı, tıpkı Jandarma gibi askeri ve disiplin yönünden Genelkurmay Başkanlığına bağlı bir Komutanlık olarak örgütlenmiştir. Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK), Jandarma teşkilatı gibi müstakil bir kuvvet komutanlığı veya Genel Komutanlık olarak teşkilatlanmamakla birlikte, sivil otoriteden özerk bir örgütlenme ve işleyiş yapısına sahiptir.

Türkiye’de kolluk örgütlenmesi bakımından polis teşkilatının önemli bir değişim ve dönüşüm gösterdiği görülmektedir. Polis teşkilatının polislik dışında hizmet sağladığı alanları sivil birimlere terk etme⁵⁴, asli polislik hizmetine yönelme, güvenlik hizmetinin bir kısmını özel sektöre devretme, toplum destekli polislik gibi projelerle yönetişimi ve yurttaş katılımını öne çıkarma bu değişimin farklı boyutlarıdır. Kolluğun bu değişimi sürecinde Türkiye’de Jandarmanın yeniden düzenlenmesi konusunda da farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi Jandarma’nın Emniyet Teşkilatı bünyesine alınarak bir tür “kır polisi” olarak örgütlenmesidir. İkincisi ise Jandarma’nın yeni şartlara uyum sağlayarak devam ettirilmesi savıdır (Altundaş, 2013: 417).

Jandarma Genel Komutanlığı (JGK)’nın benzer şekilde sivil otoriteden özerk örgütlenme ve işleyiş yapısı, il ve ilçe düzeyinde mülki idare amirlerinin etkinliği ve

⁵⁴ Örneğin dernek denetim hizmetleri, Emniyet teşkilatı bünyesinden alınarak İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı’na ve il ve ilçelerde dernekler bürolarına devredilmiştir.

denetimini olumsuz etkilemektedir. JGK'nın 1983 tarih ve 2803 sayılı Teşkilat Yasası'na göre görevleri mülki, adli, askeri ve diğer görevler olmak üzere dört başlık altında toplanmıştır. Bu anlamda JGK'nın ilçe örgütlenmesi, mülki görevleri yönünden ilçe kaymakamının gözetim ve denetiminde faaliyet göstermek zorundadır ve ilçedeki personelinin de özlük, disiplin, performans denetimi yönünden kaymakamın kolluk amirliği hiyerarşisinde olması gerekmektedir. Teşkilat yasasına göre, “Kaymakam emniyet ve asayiş ile kamu düzenini korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için gerekli tedbirleri almak ve uygulamak, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korumalarını yapmak amacıyla jandarma kuvvetlerine emir verir.” Yine kaymakamın, jandarma ve emniyet teşkilatı kendi sorumluluk sahasında yetersiz kalır veya kalacakları anlaşılırsa birbirlerinin sorumluluk sahasında geçici olarak görevlendirme yetkisi bulunmaktadır.

JGK personeli subay, astsubay, uzman jandarma, askeri öğrenci, erbaş ve erler ile sivil memur ve işçilerden oluşmakta ve jandarma subay ve astsubaylarının temini ve eğitimi ile terfi, izin, sicil ve ödül işlemleri, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu esaslarına göre yürütülmektedir (Sarıbrahimoğlu, 2006a: 97). Hâlbuki bu yetkinin İçişleri Bakanlığı ile taşrada vali ve kaymakamlarda bulunması, kolluk otoritesinin mülki idari makamlarda olmasının doğal ve yasal sonucu olmalıdır. Ayrıca jandarma subay, astsubay ve uzmanlarının atanmalarının Genel Komutanlıkça yapılması, generallerin atanmasının ise Genelkurmay Başkanının teklifi ile olması da aynı kapsamda değerlendirilmeli ve eleştirilmelidir. İlçe düzeyinde kaymakamın ilçe jandarma komutanı ile karakol komutanlarının izin almasında görüş bildirme ile uzman jandarmalara mülki sicil düzenleme dışında kayda değer bir gözetim ve denetim yetkileri bulunmamaktadır. JGK'nın askeri niteliğinin sonuçları dışında mülki görevlerinin denetimi bakımından ilçe kaymakamının İl İdaresi Yasası'ndan kaynaklanan genel denetim yetkisini ve Kolluk amirliği vasfını görmezden gelerek devre dışı bırakan bir önemli değerlendirme ve tartışma konusu da, ilçe jandarma komutanlığının denetim yetkisinin yalnızca Valilik ile İçişleri Bakanlığına verilmiş olmasıdır. Yine vali ve kaymakamların jandarma personeline doğrudan doğruya re'sen disiplin cezası vermek veya disiplin soruşturması açmak yetkileri bulunmamaktadır. Jandarma personeli, mülki

görevlerini yerine getirirken disiplin cezasını gerektiren bir suç işlediği takdirde vali, il jandarma komutandan; kaymakam ise ilçe jandarma komutanından gereken disiplin cezasının verilmesini talep eder. Vali ve kaymakamların disiplin cezası verilmesine ilişkin talepleri üzerine il ve ilçe jandarma komutanları, ilgililer hakkında askeri mevzuat çerçevesinde gerekli işlemi yaparlar. Bu düzenlemenin jandarma personeli üzerindeki demokratik sivil denetimi uygulama anlayışından hayli uzak olduğu görülmektedir. İlçedeki Jandarma personelinin, mülki görevlerini icra ederken işlemiş oldukları suçlardan dolayı ön inceleme yapma ve soruşturma izni verme yetkisi kaymakama verilmiştir. Jandarma personeli hakkında yapılan ön inceleme sürecinde görevden uzaklaştırılmaları mümkündür. İl jandarma komutanının görevden uzaklaştırılabilmesi, valinin teklifi ve Jandarma genel komutanının uygun görmesi ve İçişleri Bakanının onayı ile gerçekleşir. Bunun dışında il jandarma karargah mensupları ile ilçe ve karakollarda görevli jandarma personeli, il jandarma komutanının teklifi ve valinin onayıyla görevden uzaklaştırılabilir. Görüldüğü gibi kaymakamların, ilçe jandarma personeli hakkında görevden uzaklaştırma yetkisi kullanması mümkün değildir. İlçe kaymakamının, ilçe jandarma subay ve astsubay personeli üzerinde ceza soruşturmasına dayalı olarak görevden uzaklaştırma tedbiri uygulanmasında hiçbir inisiyatif olmadığı görülmektedir.

Yalnızca 3466 sayılı Uzman Jandarma Yasasına tabi olan uzman jandarma çavuşlarının sivil otoritenin gözetimi, denetimi ve hiyerarşik bağlılığı altında olduğunu değerlendirdiğimizde, Türkiye’de de buna benzer bir yapının kurulması da bir seçenek olarak görülebilir. Fransa’da Jandarma teşkilatı bir genel müdürlük statüsünde örgütlenmiş olup, Genel Müdürü de her zaman sivil olmaktadır. Tüm bu açıklamalar ışığında Türkiye’den farklı olarak, Fransız Jandarmasının askeri bir nitelik taşımasına rağmen sivil Fransız Jandarmasının vali ve kaymakama bağlı olarak faaliyette bulunan kolluk kuvvetleri olduğu da değerlendirilmelidir.

Türkiye’de Jandarma’nın polis teşkilatı bünyesine alınarak ilga edilmesine dönük görüşler güçlü bir şekilde ortaya konmaktadır. Bu sav, Jandarma’nın mevcut yapısı ile devletin değişen rolüne ve yurttaş beklentilerine yanıt veremediğini vurgulamaktadır. Bu savı destekleyen önemli gerekçelerin bulunduğu ifade edilmelidir. Bu gerekçelerin başında, şehirleşmenin giderek artması ile kırsal alanların daralması, nüfusun önemli bir kısmının kentlerde yaşaması gelmektedir.

Buna göre, kent ve kırsal bölgeler geçmişte olduğu gibi kesin sınırlarla birbirinden ayrılamamakta, bazen kentler genişleyerek eski kırsal bölgeleri de içine almakta veya anakent dışında şehirden uzak ancak ekonomik açıdan anakente bağımlı uydu kentler giderek çoğalmaktadır. İkinci önemli gerekçe, uluslar arası örgütlerin polis teşkilatlarını öne çıkarması ve desteklemesi eğilimidir. Örneğin Türkiye'nin 2008 tarihli 3. Ulusal AB Programında iç güvenlik birimlerinin modernizasyonu ile ilgili olarak, güvenlik hizmetinin hukukun üstünlüğü ve insan hakları çerçevesinde, kolluk kuvvetlerinin profesyonel ve uzmanlaşmış birimleri tarafından yerine getirilmesinin esas olduğu vurgulanmaktadır (Altundaş, 2013: 421). Yine Avrupa ülkelerinin bazılarında (Fransa, İtalya, Hollanda, Portekiz) varlığını sürdüren Jandarma'ya suç ve suçluyla mücadele ana işlevinden çok ortaya çıkması muhtemel bölgesel sorunlar, iç karışıklıklar, düşük yoğunluklu savaş, afet durumlarında ilk müdahale gücü olarak işlev verilmektedir. Üçüncü önemli neden olarak güvenlikte özelleştirme ve uzmanlaşma, Jandarma'nın klasik önleyici görevlerinin önemini azaltmaktadır. Türkiye'de 2004 yılına kadar sınırlı tutulan özel güvenlik hizmetlerinin kapsamı, 5188 sayılı Özel Güvenlik Kanunu ile genişletilmiş ve devletin güç kullanma tekeli kısırlanmıştır. Ayrıca giderek bir suçla mücadele kolluğuna dönüşen, asli kolluk görevlerine geri çekilen polis karşısında jandarma kırsal bölgelerde trafiği yönetmek, yol ve önemli tesislerin güvenliğini sağlamak, çevre ve ormanı korumak, ülke topraklarını güvence altına almak gibi klasik koruma misyonu dışına çıkamamaktadır. Jandarmanın kaldırılmasını savunan dördüncü gerekçe ise askeri statülü jandarmanın insan hakları ve demokrasiye aykırılık teşkil ettiği düşüncesidir. Buna göre, kendi içerisinde bütüncül, askerileştirilmiş jandarma görevlilerinin emirleri sorgusuzca takip etmek zorunda olması insan hakları ihlallerini kolaylaştıracaktır (Koszeg, 2001: 5). Yine askeri polis olarak jandarmanın sivil idari denetimi yetersiz olduğu gibi, yasama ve yargısal denetimi de sınırlıdır. Buna bağlı olarak jandarmanın hesap verebilirliği azalmakta ve jandarma tarafından vatandaşlara yönelik özensiz ve kaba davranışlar artmaktadır. Bu iddialar aslında tarihsel olgularla da desteklenmektedir. Örneğin İspanya'da Franko yönetimi zamanında, İspanya Jandarması (Guardia Civil), rejimin muhalefeti ve aykırılıkları ezmek için kullandığı temel enstrüman olarak görülmüştür. Son gerekçe olarak, jandarmanın katı merkezîyetçi ve hiyerarşik yapısının yerelleşme ilkesi ile çeliştiği ifade edilmelidir.

Polis ile hizmet ettiği halk arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi için yerleşme en iyi yöntem olarak görülmektedir. Polis teşkilatının demokratikleşmesi için güvenlik hizmetlerinin yerleşmesinin tartışıldığı bir dünyada jandarmanın paramiliter (kuvvete dayalı) ve hiyerarşik modelinin, yerleşmiş ve katılımcı modele nasıl evrilebileceği önemli bir sorun alanıdır (Arap ve Şahin, 2010: 53). Polis teşkilatının yerleşme projesi olarak sunulan toplum destekli polislik (community policing), yerelin ihtiyaç ve taleplerine göre ve vatandaş odaklı bir anlayışı uygulamaya çalışmaktadır. Türkiye’de Toplum Destekli Polislik Yönetmeliği’nin 9. maddesindeki hizmette yerellik, 10. maddesindeki topluma yakın olma ve 11. maddesindeki toplumsal taleplere duyarlı yaklaşım ilkeleri polis teşkilatının artık hizmette yerleşmeye öncelik verdiğini göstermektedir. Bu doğrultuda il ve ilçelerde vali ve kaymakam başkanlığında güvenlik danışma kurulları oluşturulmaktadır. Böylece toplumla danışma, bir iç güvenlik hizmet kuralı haline getirilmiştir. Buna karşılık, askeri tip örgütlenmelerde hiyerarşik katı merkezi yapıların, askeri gereklilikleri nedeniyle bu tarzda yerleşmesi kolay olmamaktadır. Yine jandarmanın yerel ve belediye otoriteleri ile karşılıklı etkileşimi de yapısal olarak uygulanamamaktadır (Weber, 2001: 54).

Jandarmanın tamamen lağvedilerek Emniyet Teşkilatı bünyesine kır polisi olarak bağlanması savının yanında, varlığını yeniden düzenlenerek devam ettirmesi gerektiğini savunan görüşler de bulunmaktadır. Bu savı destekleyen temel gerekçelerden birincisi, kırsal bölgelerin güvenliğinin sağlanması için sabit veya seyyar hizmet veren karakollara ihtiyaç duyulduğu gerçeğidir. Örneğin Fransa’da ilçe ve daha küçük yerleşim yerlerinde “brigade-karakol komutanlığı” olarak teşkilatlanan jandarmanın, konuşlandığı bölgede sabit olması ve yerel vatandaşlarla aynı koşullarda yaşaması, görev yaptığı coğrafi ve beşeri şartları daha iyi özümsemesine imkan vermektedir. Bu özellikler, jandarmanın hizmet sunma sürecinde baskıcı ve zorlayıcı yönlerini telafi etmektedir. Türkiye’de ise statik veya hareketli jandarma birliklerinin kırsal bölgelerde kurulması, kırsal alanda asayişin sağlanması ve ülke topraklarının korunması ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Ayrıca cezaevlerinin korunması, kırsal bölgede orman varlıklarının, tarihi ve çevresel değerlerin korunması, sınır güvenliğinin sağlanması gibi pek çok önemli işlevleri de üstlenmektedir. Jandarmanın varlığını sürdürmesini savunan görüşün ikinci gerekçesi

olarak kırsal bölge koşullarında görev yapabilecek personele ihtiyaç duyulmasıdır. Merkezi otoriteden uzak mahrum bölgelerde personel istihdam etmenin zorlukları karşısında, zorunlu askeri göreve sahip personel ile insani güç ihtiyacının karşılanabileceği değerlendirilmektedir. Türkiye’de zabitanın tevhidî konusunda yapılan değerlendirmelerde, kırsal bölgelerde memur statülü polis istihdam etmenin bütçeye aşırı yük getireceği ve kırsal bölgede sosyo-ekonomik imkanlardan yoksun olarak çalışabilecek personel temininin zor olduğu, kırsal bölgede çalışmanın askeri disiplin ve fiziksel dayanıklılık gerektirdiği gerçeğidir (TODAİE, 1963: 140-142). Üçüncü gerekçe ise ikili yapıya sahip güvenlik örgütlenmesinin demokrasi için güvence teşkil ettiği görüşüdür. İngiltere gibi tek polis teşkilatının bulunduğu ülkelerde, bu durum karar alma mekanizmasının yerelleşmesi ile telafi edilmektedir. Polis ve jandarma ayrımı, bütün silahlı gücün tek bir teşkilatın eline ve tekeline verilmemesi açısından demokratik düzen için bir garanti oluşturmaktadır (Mawby, 1999: 24). Jandarmayı muhafaza etme gereğini ortaya koyan dördüncü gerekçe, kamu düzeninin sağlanmasının sadece güvenlikle sınırlı olmadığıdır. Asayişî sağlamak olarak ifade edilen suç ve suçluya mücadele dışında, geniş anlamıyla kamu düzenini etkin bir şekilde sağlanması için jandarmanın varlığını sürdürmesi gerekmektedir. Ülke çapında toplumsal olaylar, tabii afetler, iç karışıklıklar, terör, başkaldırı durumlarında askeri statülü bir polis biriminin ülke genelinde kamu düzeninin korunmasında işlevsel olabileceği değerlendirilmektedir. Askeri nitelikli bir polis gücünün, hiyerarşik yapısı ve lojistik bağı nedeniyle ordu ile birleşebilmesi ve ordu ile koordineli faaliyette bulunabilmesi daha kolaydır. Yani jandarmanın, olağanüstü durumlarda ordu komutanlıklarının emrinde çalışabilme uyumluluğu bulunmaktadır (Altundaş, 2013: 429). Sonuncu gerekçe ise jandarmanın kapatılarak polis bünyesine alınmasına gerek olmadığı, bunun yerine jandarmanın ilga edilmeden de sivil otoriteye bağlanmasının zaten mümkün olduğu görüşüdür. Buna göre Türkiye’de Jandarma Genel Komutanlığı’nın merkezde İçişleri Bakanlığı’na bağlanması, taşrada ise il valisi ve ilçe kaymakamının denetimi altına girmesine dönük düzenlemeler yapılabilir. Ayrıca jandarma bünyesindeki teknik ve bilimsel polislik hizmetlerinin (parmak izi, genetik, laboratuvar hizmetleri, vb.), haberleşme ve iletişim ağı, silah ve ekipman olanakları bakımından jandarma ile polis birimlerinin birleştirilmesi ve ortak koordinasyonunun sağlanmasına dönük tedbirler alınabilir.

Jandarmanın varlığına ilişkin tartışmalar dikkate alınırken, stratejik yerlerin korunması gibi statik görevlerin nasıl üstlenileceği, olağanüstü toplumsal veya doğal olaylara müdahale, jandarmanın sorumluluk alanı olan kırsal bölgenin fizik ve demografik olarak daralma süreci, kent ve kırsalın bütünleşmesi, suçların bölgesel, ulusal ve hatta uluslar arası bir nitelik kazanması, suç niteliğinin değişerek daha karmaşık ve organize bir hale dönüşmesi, güvenlik hizmetlerinde Batı standartlarında yerleşme, toplum taleplerine duyarlılık ve vatandaş odaklılık gereksinimi değerlendirilmesi gereken sorun alanlarıdır. Bu sorun alanlarına çözüm olarak jandarmanın lağvedilerek polis teşkilatına görev ve işlevlerinin devredilmesi veya jandarmanın varlığını muhafaza ederek çağın gereklerine göre yeniden düzenlenmesi olmak üzere iki seçenek yönetim bilimi yazınında tartışılmalıdır. İkinci seçenek Fransa için öne çıkmakta ve Fransa’da jandarmaya hala ihtiyaç duyulduğu güçlü bir şekilde savunulmaktadır. Buna göre Fransa’da jandarma sivil otoritelerin denetimi altına alınarak, sivilleşme, uzmanlaşma ve adli kolluk alanına yoğunlaşma gibi reformlarla değişime yanıt vermesi hedeflenmektedir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı, ülke coğrafyasındaki egemenlik kurduğu deniz ve karasuları ile iç liman ve körfezlerinde, kamu düzenini ve güvenliğini korumak ve her türlü kaçakçılığı önlemek amacıyla 1982 tarih ve 2692 sayılı Yasa ile kurulmuştur. Sahil Güvenlik Komutanı, Genelkurmay Başkanı tarafından atanmaktadır. Jandarma Genel Komutanı’nın asayiş hizmetleri açısından İçişleri Bakanlığına karşı sorumlu olduğu düzenlenmişken, Sahil Güvenlik Komutanının söz konusu sorumluluğu düzenlenmemiştir (Sarıbrahimoğlu, 2006b: 109). SGK, su ürünleri, gümrük, umumi hıfzıssıhha ve çevre mevzuatına aykırı eylemleri önlemek ve suçluları yakalamak ve adli işlemleri yürütmek yetkilerine de sahiptir. Dolayısıyla SGK da mülki görevler yürütmektedir. Ancak vali ve kaymakamlar, iç güvenliğin ve kamu düzeninin sağlanmasından Türkiye’nin karasularında da sorumlu olduğuna göre, SGK’nin il ve ilçelerdeki örgütlenmeleri ve kolluk kuvvetleri üzerinde hiyerarşik denetim ve gözetim yetkilerine sahip olmak zorundadırlar. Buna rağmen SGK taşra birimlerinin vali ve kaymakamlarla ilişkilerinde, ne 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Yasası ne de SGK’nin İdari ve Adli Görevlerine İlişkin Tüzük kapsamında hiçbir hiyerarşik bağılıktan bahsedilmemiştir. SGK teşkilatı, TSK kadro yapısı ve kuruluş teşkilatı içerisinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte, sahil güvenlik

personelinin idari görevlerini yerine getirirken görevleri sebebiyle işledikleri iddia edilen suçlar kapsamında yargılanmaları konusunda ön inceleme yapma ve soruşturma izni verme yetkisi ilde valiye, ilçede ise kaymakama verilmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde, denize kıyısı olan şehir merkezlerinde teşkilatlanmış Deniz Polisi ile Sahil Güvenlik Komutanlığı birimleri arasındaki işbirliği ve koordinasyona ilişkin bir protokol bulunmaktadır. Buna rağmen söz konusu işbirliği ve eşgüdümün sağlanamadığı ifade edilebilir. SGK'nin taşra bölgesindeki Birlik Komutanlıkları, ilçede bile olsalar kaymakamlarca değil, ancak valilerce denetlenebilmektedir.

Günümüzde denizlerdeki başlıca güvenlik sorunları yasa dışı göç, terör ve terörist örgütlerle bağlantılı suçlar, deniz haydutluğu, kaçakçılık, uyuşturucu trafiği ve deniz kaynaklarına yönelik suçlardır. Deniz emniyet ve güvenliğinin sağlanabilmesi ve deniz çevresi ve kaynaklarının korunmasına yönelik olarak sahil güvenlik teşkilatının etkin bir şekilde örgütlendirilmesi önem taşımaktadır. Batı ülkelerinde sahil güvenlik teşkilatlarının İçişleri, Kamu Güvenliği veya Ulaştırma Bakanlığı gibi “sivil” otoritelere bağlı oldukları görülmektedir (Balkan ve Yılmaz, 2013: 214). Ancak dünyadaki sahil güvenlik teşkilatlarının Genelkurmay Başkanlığı veya Savunma Bakanlığına bağlı olmasından çok, askeri hiyerarşik bir yapı ve komuta altında olduğu ve personelinin askeri eğitim ve esaslara tabi olduğu görülmektedir. Bu anlamda sahil güvenlik teşkilatlarının askeri veya yarı askeri (paramiliter) statülerinin öne çıktığı değerlendirilebilir. Ancak bu statünün bazı ülkeler bakımından barış dönemlerinde bile deniz güvenliği ve ulusal güvenlik bakımından ülkelerin deniz yetki alanlarındaki caydırıcılığını sağlamaya dönük olduğu ifade edilmelidir (Goldstein, 2010: 30).

Türkiye’de Cumhuriyet döneminde yürürlüğe konulan Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun ve Gümrük Tarifesi Kanunu ile gümrük vergileri artırılmış, kaçakçılık olaylarındaki artışlarla birlikte; gümrük hizmetlerinin etkin şekilde yürütülmesi, deniz yoluyla yapılan kaçakçılığın önlenmesi ve kara sularımızın güvenliğinin sağlanması amacıyla 1931 yılında Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı kurulmuştur. Bu komutanlığın emrindeki deniz teşkilatına askeri kimlik kazandırılmış ve kara sularındaki güvenliğin sağlanması görev de bu komutanlığa verilmiştir. Görev yönünden Gümrük ve Tekel Bakanlığına, deniz

hudutlarının güvenliği ve personelin eğitimi bakımından Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak 1956 yılına kadar faaliyetlerini sürdürmüştür. 1956 tarihinde kabul edilen 6815 sayılı “Sınır, Kıyı ve Karasularımızın Muhafaza ve Emniyeti ve Kaçakçılığın Men ve Takibi İşlerinin Dâhiliye Vekaletine Devri Hakkında Kanun”un yürürlüğe girmesiyle; sınır, kıyı ve kara sularının korunması ve kaçakçılığın önlenmesi görevi İçişleri Bakanlığına tevdi edilmiştir. Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı ise lağvedilmiş, İçişleri Bakanlığına bağlı Jandarma Genel Komutanlığı görev ve işlevlerini üstlenmiştir. Ancak 1960’lardan itibaren Türkiye’nin jeo-stratejik konumu ve kıyıların uzunluğu dikkate alınarak müstakil bir sahil güvenlik teşkilatının kurulmasının önemi ortaya çıkmıştır. Yine bazı Bakanlıkların kara suları ve denizlerle ilgili hizmetlerinde yasalarla çıkarılan çeşitli yasakları uygulayacak yeterli güvenlik güçlerinin bulunmaması nedeniyle de Sahil Güvenlik Komutanlığı kurulması çalışmaları hız kazanmıştır. Böylelikle, 1982 yılında çıkarılan 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu ile İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapmak üzere ve askeri yapıda bir komutanlık kurulmuştur (Balkan ve Yılmaz, 2013: 217-218). Bu teşkilatın askeri niteliği kriz ve savaş zamanlarında Deniz Kuvvetleri emrinde ülke savunmasına destek sağlamakla görevlendirilmesini sağlamaya dönük değerlendirilebilir.

Türkiye’de denizlerde emniyeti ve kamu düzenini sağlama işlevi konusunda Deniz Kuvvetleri Komutanlığı, SGK ve Emniyet Genel Müdürlüğü arasındaki karmaşanın giderilmesi gerekmektedir. AB üyesi ülkelerde söz konusu sahil koruma ve kıyılarda emniyeti sağlama işlevi, Denizcilik Müsteşarlığı gibi sivil kurumlara verilmekte veya bazı ilgili bakanlıklar arasında paylaştırılmaktadır. Sonuç olarak Türkiye’de sahil güvenlik teşkilatı, İçişleri Bakanlığına bağlı bir kolluk teşkilatı olmasına rağmen, vali ve kaymakamlar yönünden hiçbir bağılılığı bulunmamaktadır. Sahil güvenlik teşkilatının, sivil idareye bağılılığı ve mülki idare amirleri ile olan ilişkileri jandarmanın da gerisindedir. Aslında Türkiye’de polis, jandarma ve sahil güvenlik arasında eşgüdümün ve işbirliğinin sağlanması ile genel idari kolluk teşkilatları üzerindeki sivil otoritenin gerçekleştirilmesi, bu üç kurumun tek çatı altında toplanması ile mümkün olabilecektir.

Emniyet Teşkilat Kanunu’nun 3. maddesine göre, özel idari kolluk, genel idari kolluk haricinde kalan ve özel kanunlarına göre oluşturulup belirli görevleri

yürüten zabıtabdır. Belediye zabıtabası ve köy koruculuğu özel idari kolluk kapsamında değerdendirilmektedir. Özel idari kolluk bakımından ilçe ölçeğinde kaymakamın gözetim ve denetim yetkisinin bulunması gerektiği açıktır. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 38. maddesinin m fıkrasında belediye başkanlarının, “belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri alma” görevi olduğu düzenlenmiştir. Bu durumda belediyelerin kolluk görevlerinin genel sağlık, dirlik ve esenliğin korunmasına yönelik faaliyetler olduğu görölmektedir. Köy Kanunu'nda ise köy sınırları içinde herkesin can, mal ve ırzını korumak için köy korucularının istihdamı öngörölmüştür. Belediye zabıtabası belediye tüzel kişiliğinin bir personeli olarak belediye başkanına bağlı görev yapmakla beraber, görevlerinin mahiyeti gereği bir kolluk görevlisidir. Bu yönüyle belediye zabıtabasının performans denetimi ve buna ilişkin sicil ilçe kaymakamınca düzenlenmelidir. Ayrıca belediye zabıtabasına ilişkin disiplin işlemleri belediye başkanının görüşü veya teklifi ve ilçe kaymakamının onayı ile yürürlük kazanmalıdır. Belediye disiplin kurulunca verilmesi gereken disiplin tecziyesi işlemlerinde de, kurulun kararı ilçe kaymakamının onayına tabi kılınmalıdır. Mahalli idarelerce yürütölen söz konusu kolluk faaliyetinden dolayı, yerel yönetimlerin başı olan muhtar ve belediye başkanlarının kaymakama karşı sorumlu olması ve yalnızca kolluk görevleri nedeniyle uygulayacakları yaptırım ve cezai işlemlerin kaymakamın onayı ile yürürlüğe girmesi, ilçe düzeyinde kaymakamın bütün kolluk hizmetlerinden sorumlu olması ve genel ve özel bütün kolluk kuvvetlerinin amiri olması ilkesinin zorunlu bir gereği ve sonucu olmalıdır.

Genel kolluk ve özel kolluk dışında, hizmet kolları olarak adlandırabileceğimiz bir kolluk kuvveti grubu bulunmaktadır. Hizmet kolları, genel ve özel kolluk faaliyetinin dışında, sadece belli bir hizmet alanıyla sınırlı olarak faaliyette bulunan, spesifik olarak o hizmetin icrası için gerekli olacak kadar belli ve sınırlı yetkileri bulunan bir kolluk kuvvetidir. Orman, av, gümrük, turizm, tarım, maliye, çevre kolluk faaliyetleri, ilgili hizmeti veren Bakanlık veya yönetsel kuruluşun görev ve sorumluluğundadır (Günday, 2003: 253). Bu hizmetlerden bazıları silahlı kolluk kuvveti olarak teşkilatlanarak faaliyetlerini yürötmektedir. Örneğin orman veya gümrük muhafaza teşkilatları bu kapsamda değerdendirilebilir. Söz konusu teşkilatlara verilen yetkiler esas itibariyle adli nitelikte olup arama,

yakalama, el koyma ve bu amaçla zor kullanmayı içermektedir. Bu bakımdan özel kolluk kuvvetlerinde olduğu gibi, hizmet kolluk teşkilatı ve faaliyetleri üzerinde de ilçe kaymakamının inisiyatif kullanması esas olmalıdır.

Devletin genel kolluk görevlilerinin özel veya kamuya ait bütün kuruluşların fiziksel alanlarında veya toplumsal katılımın olduğu bütün toplantı ve etkinliklerde güvenliği sağlaması beklenemez (Arslan, 2004: 10). Türkiye’de özel güvenlik alanında çıkarılan ilk yasa 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun’dur. Bu yasada kurum ve kuruluşlar için özel güvenlik birimlerinin oluşturulması zorunluydu. Daha sonra 2004 tarih ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile 2495 sayılı Yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni yasa ile ticari nitelik taşıyan bir özel güvenlik sektörü oluşturulmuş, özel güvenlik birimlerinin oluşturulması kuruluşların takdirine bırakılmış ve özel güvenlik hizmeti, özel güvenlik şirketlerinden satın alınan bir hizmete dönüştürülmüştür (Aydın, 2005: 71). Özel Güvenlik Teşkilatı Kanunu kapsamında özel güvenlik görevlileri, korumakla sorumlu oldukları kurum veya kuruluşun fiziksel alanında ve sınırlı konularda kolluk yetkileri kullanabilmektedir. Özel güvenlik teşkilatı dışında ifade edilen söz konusu özel kolluk kuvvetlerinin, görev alanlarının özelliğine göre, yeni kolluk teşkilatı yapısı içinde kırsal polis veya şehir polisi teşkilatının gözetim ve denetimine alınması ve bu yönüyle de doğrudan sicil düzenleme, performans denetimi ve disiplin işlemlerinin de ilçe kaymakamınca yürütülmesi, kaymakamın ilçedeki genel ve özel kolluk kuvvetlerinin amiri olduğuna ilişkin yasal düzenlemenin genel bir düzenleme olmaktan çıkmasını, somutlaşmasını ve uygulanabilir olmasını sağlayacaktır. Elbette ki özel veya kamuya ait binalarda güvenlikten sorumlu özel güvenlik görevlilerinin, ilgili kurumun yöneticisinin gözetim ve denetiminde olması yerindedir. Ancak söz konusu özel güvenlik görevlilerinin eğitimi veya disiplinli çalışmalarının sağlanması konusunda ilçe düzeyinde emniyet müdürüne yetki verilmesi yararlı olacaktır.

İlçe yönetiminde kaymakamın kolluk yetkileri yalnızca emniyet ve jandarma teşkilatının işlevlerine ilişkin olarak ortaya çıkmaz. Ailenin korunması, kadına yönelik şiddetin önlenmesi, can güvenliği olmadığı iddiasıyla çağrı üzerine koruma tedbiri verilmesi, gıdaların üretimi, tüketimi ve pazarlanması sürecinde izin verilmesi ve denetim yapılması, afetin olumsuz sonuçlarının giderilmesi ve acil yardım

hizmetlerinin yürütülmesi gibi pek çok alanda kamu düzeni, kamu güvenliği ve genel sağlığı korumaya dönük olarak kolluk yetkileri kullanır. Bu görev ve yetkilerini makam olarak tek başına kullanabildiği gibi, bu alana ilişkin kurulmuş komisyon marifetiyle de kullanabilir. Deprem, yangın, su baskını, heyelan, çığ ve benzeri afetlerin meydana gelmesinden sonra, asker ve adliye sınıfında olanlar hariç olmak üzere 18-65 yaş arasındaki bütün erkeklere görev vermeye, gerekli makine, araç ve gereçlere el koymaya ve hiçbir kayıt ve koşula bağlı olmaksızın tedavi, kurtarma, iache ve barındırma gibi işleri yaptırmaya ve bu işlerle ilgili ivedi satın almaları ve kiralamayı yapmaya, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarına ait taşınmazlara el koymaya yetkilidir. Orman yangınları durumunda da benzer yetkilere sahiptir. Grev ve lokavtlarda işyerlerinde emniyet, koruma ve sağlık işlerini düzenlemek, günlük yaşam için zorunlu ihtiyaçları karşılamaya dönük tedbirler almak yetkisine sahiptir ve bu önlemleri alma ve uygulama sürecinde grev ve lokavt danışma kurulu oluşturabilir (Sönmez, 2003: 86-89). 2006 tarih ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu kapsamında, adres bildirimine ilişkin olarak usulsüzlük durumlarında yaptırım uygulama, 5326 sayılı Kabahatler Yasası gereğince düzenlenen kabahat eylemleri karşısında mülkiyeti kamuya geçirme cezası veya idari para cezası ile tecziye etme yetkisi, Koruma Hizmetleri Yönetmeliği'nin 10/A maddesi uyarınca savcılığın talebi üzerine can güvenliği olmadığı iddiasında bulunanlar hakkında çağrı üzerine koruma tedbiri uygulama yetkisi, 2872 sayılı Çevre Yasası'ndan kaynaklanan idari yaptırım yetkileri, 1380 sayılı Yasa gereğince avcılık faaliyetlerindeki yasaklara uymama karşılığında idari para cezası verme yetkisi, 2003 tarih ve 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu ile 2521 sayılı Yasa'nın 14. maddesi kapsamında yivsiz tüfek ruhsatı verilmesi yetkisi, ilçe kaymakamının kolluk yetkileri arasında sayılabilir. Yine 2003 tarih ve 4928 sayılı Yasa'nın 9. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanununa, "il, ilçe ve kasabalarda mülki idare amirinin izni olmak ve imar mevzuatına uygun olmak şartıyla ibadethane yapılabilir" ifadesi eklenerek kaymakama başka bir kolluk yetkisi tevdi edilmiştir. 4925 sayılı Karayolu Taşıma Yasası kapsamında, kaymakamın idari para cezası verme yetkileri bulunmaktadır. 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu kapsamında, umuma açık istirahat yerlerinde konaklayanların kayıtlarının yapılmaması durumunda veya çalışma amacıyla ilçeye gelerek istihdam edilenlerin kimlik bildiriminde bulunmamaları halinde, kaymakam

tarafından idari para cezası uygulanır. 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkındaki Kanun'un 8. maddesine aykırı olarak, belge almaksızın tarımsal sulama veya içme suyu amaçlı su kuyusu açtırmak fiili de kaymakamın idari para cezası ile tecziye uyguladığı faaliyetlerdir. Yine 3285 sayılı Hayvan Sağlığı Zabıtası Kanunu'na muhalefet ederek, menşei şahadetnamesiz veya veteriner sağlık raporsuz hayvan nakilleri de kaymakam tarafından idari para cezası ile cezalandırılmaktadır. 2004 tarih ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesi Hakkındaki Yasa kapsamında da kaymakamın ilçe tarım müdürlüğü aracılığıyla gıda üreten ve satan işyerleri üzerinde idari para cezası ve diğer yaptırımları uygulama yetkisi bulunmaktadır. Çevre Yasası kapsamında da kaymakama verilen idari yaptırım yetkileri mevcuttur. Yine 3213 sayılı Maden Kanunu gereğince, sevk fişi ve sevkiyat güzergâhı üzerindeki en yakın kantardan alınmış kantar belgesi ile nakledilmeyen her türlü madeni geçici olarak zapt etme ve tutanak düzenleyerek evrakı adli makamlara tevdi etme yetkisi bulunmaktadır. 775 sayılı Gecekondu Yasası gereğince, yasaya aykırı yapıların yıkılmasında belediyelerin talebi üzerine gerekli yardımı yapar. Bu örnekleri artırmak mümkündür. Kaymakamın 5326 sayılı Kabahatler Yasası kapsamındaki fiiller ile diğer yasa, yönetmelik ve genelgelerde belirtilen faaliyetler karşısında idari yaptırımlar uygulaması yönünde düzenlemeler bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeler, kaymakamın kolluk otoritesini tesis etmesi yanında, yargı mercilerinin iş yükünü azaltması bakımından etkinliği sağlamaktadır. Ancak toplumun genel sağlığı, çevrenin korunması, kamunun yararı için öngörölmüş söz konusu kolluk yetkilerinden bazıları ilçede teşkilatı bulunan kuruluşlar vasıtasıyla yürütölebilmekte iken, bazı yaptırımların uygulanmasında ilçe kaymakamına yardımcı olacak bir ilçe müdürlüğü veya teşkilatı bulunmamaktadır. Örneğin Gıda Kanunu kapsamında yaptırım uygulama yetkisi, ilçe gıda, tarım ve hayvancılık müdürlüğü aracılığıyla yürütölürken; çevre mevzuatına uygunluğu sağlayacak uygulamalarda bir çevre ilçe müdürlüğünün varlığından söz edemeyiz. Hatta bazı ilçelerde, gıda denetçiliği sertifikasına sahip yeterli personel veya gıda mühendisi bulunmadığından ilçe gıda, tarım ve hayvancılık müdürlüklerinin bu işlevleri yerine getirmesi mümkün olamamaktadır.

Kadına karşı şiddetin önlenmesi konusunda, 08.03.2012 tarih ve 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun kapsamında

mülki amir tarafından verilecek koruyucu tedbir kararları düzenlenmiştir. Buna göre korunan kişi hakkında barınma yeri sağlanması, geçici maddi yardım yapılması, rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilmesi, geçici koruma altına alınması, kreş imkanı sağlanması tedbirleri kaymakam kararı ile uygulanabilir. Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde barınma yeri sağlama ve geçici koruma altına alma işlemlerine ilişkin kolluk amirince alınan kararlar kaymakamca onaylanmalıdır. Ancak Yasa'nın ilgili maddelerinin uygulanması sürecinde bazı sorun alanları bulunmaktadır. Bir kere, barınma yeri sağlanmasında Bakanlığa ait barınma yerlerinin yetersiz olduğu değerlendirilebilir. Kolluğun talebi halinde kamuya ait sosyal tesislerde geçici barınma kararına ilişkin olarak, barınma bedelinin nasıl karşılanacağı konusunda uygulamada sorunlar yaşanmaktadır. Yine Yasa'nın 17. maddesinde düzenlenen, maddi yardımların Bakanlıkça karşılanması sürecini yönlendirecek ve koordine edecek bir ilçe müdürlüğü teşkilatlanmamıştır. 15. maddede psikolojik ve sosyal rehberlik hizmetinin sunulacağı şiddet önleme ve izleme merkezleri (ŞÖNİM) tarafından verilecek hizmetlere korunan kişinin erişim olanakları üzerinde durulmamıştır. Ayrıca 10. maddenin 3. fıkrasında hayati tehlikesi bulunan kişinin geçici koruma altına alınması sürecinde kaymakamlığın bu tedbiri uygulayabilecek yeterli sayıda kolluk personeli bulunmamaktadır.

5871 sayılı Yardım Toplama Yasası kapsamında yardım toplama faaliyetlerine izin verilmesinden, 3257 sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu gereğince eserlerin dağıtım ve gösterimi sırasındaki denetimi ile işletme belgesiz ve bandrolsüz eserleri toplattırma ve savcıga suç duyurusunda bulunma yetkisine veya 2946 sayılı Kamu Konutları Yasası'na aykırı olarak, kamu konutlarını haksız yere işgal edenleri veya konutta oturma hakkını kaybetmesine rağmen çıkmayanları kolluk kuvvetleri vasıtasıyla zorla çıkartma yetkisine kadar değişik alanlarda kolluk yetkileri kullanmaktadır.

Kaymakamın ilçede faaliyette bulunan siyasi partiler, sendikalar veya kooperatiflerle de ilgili olarak bilgi sahibi olma şeklinde bir yetki kullandığını görüyoruz. 2820 sayılı Siyasi Partiler Yasası'na göre, partilerin ilçe teşkilatlarındaki organlarında göreve getirilenlerin kimlik bilgilerini ihtiva eden bildirim alır. Yine 1163 sayılı Kooperatifler Yasası'na göre, kooperatiflerin genel kurul toplantı tarihi, yeri ve gündemi hakkındaki bildirim alma yetkisi bulunmaktadır. 2821 sayılı

Sendikalar Kanunu'na göre, sendikaların seçim yapılacak genel kurul toplantıları ile ilgili bildirimini alma yetkisi vardır. Görüldüğü gibi söz konusu yetkiler, genel kurul yeri ve tarihi konusunda mülki makamın bilgilendirilerek gerekli emniyet tedbirlerini almasını sağlamaya dönük yerinde düzenlemelerdir.

Kaymakamın 775 sayılı Gecekondu Yasası'na göre, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, hazineye, özel idarelere ve katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapıları devlet zabıtası ve imkânlarıyla talep üzerine yıktırma görevi bulunmaktadır.

Kaymakam, umumi hayatı etkileyen tabii afetlerde ve acil durumlarda da önemli görev ve sorumluluklara sahiptir. Orman yangınları ile mücadele kapsamında kaymakamın bizzat orman yangın alanına gitme, yangınla mücadeleyi yönetme ödevi bulunmaktadır. 6831 sayılı Orman Kanunu'na göre, orman yangınına söndürmeye gelenler ihtiyaca kâfi gelmezse yangın mahalline yardımcı gönderir ve bizzat gider. 7216 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu ile 6/3150 sayılı Sivil Savunma ile İlgili Teşkil ve Tedbirler Tüzüğüne göre, kaymakam sivil savunmanın kurulması, donatılması, sevk ve idaresi, kontrolü ve çalıştırılmasından bizzat sorumludur. Türkiye'de İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Sivil Savunma Genel Müdürlüğü lağvedilerek; Başbakanlık bünyesinde Afet ve Acil Durum (AFAD) Başkanlığı kurulmuştur. AFAD Başkanlığı, illerde il müdürlüğü şeklinde teşkilatlanmış olup afet ve acil durum planlaması yapmakla görevlidir. AFAD'ın ilçelerde teşkilatlanmasının bulunmayışı, afet planlaması, afetin zararlı etkilerinin giderilmesi ve acil yardım planlamasının yapılması süreçlerinde kaymakamlığın hizmet üretmesini olumsuz etkilemektedir. Afet ve acil durum planlamasının yürütülmesinde kaymakamlık bünyesinde bir AFAD ilçe müdürlüğünün oluşturulması gerekmektedir.

Kaymakamın basın ve matbaa faaliyetleri üzerinde de kolluk yetkileri bulunmaktadır. 5681 sayılı Matbaalar Yasası'na göre, "matbaa kurulmadan evvel verilecek beyannameyi ve basılan her eserden ikişer nüshayı alır." 5680 sayılı Basın Kanunu'na göre, mevkute çıkarmak isteyen yabancı gerçek ve tüzel kişilerin müracaatlarını mütalaasıyla beraber İçişleri Bakanlığına gönderir. Çıkarılacak mevkute ile ilgili olarak hazırlanan beyanname ve eklerini alır. Beyanname

verilmeden yayın yapılması veya beyannamenin yasaya uygun olmaması halinde yayının durdurulması için savcılık aracılığıyla asliye ceza mahkemesine başvurur.

298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun gereğince, asılı kaldıkları sürece, sandık seçmen listelerinin korunması için gerekli tedbirleri alır. Kaymakam, ilçe seçim kurulu başkanı tarafından istenen her türlü yardımı yapar. Fiilen seçimleri izler ve neticeleri üst makamlara bildirir.

Kaymakamın kolluk yetkileri o kadar dağınık ve farklı mevzuat hükümlerinden kaynaklanmaktadır ki, aslında bu düzenlemelerin çerçeve bir yasal metin kapsamına alınması yararlı olacaktır.

Kaymakamın ilçe düzeyinde bütün kamu kuruluşlarının ve ilçe idare şubelerinin “genel yöneticisi” olmasının bir gereği ve sonucu olarak; ilçe düzeyinde mali, ekonomik, sanayi, ticaret, tabii kaynaklar, tarım, orman, iskân, sağlık, sosyal ve kültürel işlere ilişkin, çevre ve turizm gibi pek çok önemli sektörel alanda görev ve sorumluluk üstlenmektedir. Söz konusu alanlar, devletin topluma sunduğu temel hizmet sektörleri olarak karşımıza çıkmaktadır ve söz konusu alanlar, merkezi idarenin düzenleme yaptığı, yönetimi için örgütlendiği hizmet alanlarıdır.

Kaymakamın kolluk yetkilerinin bir diğer boyutunu ilçede içkili yer bölgesi belirlenmesi, içkili yer ruhsatı verilmesi, umuma açık yerlerin kapatılması konularının oluşturduğu değerlendirilebilir. Sıhhi ve gayrisıhhi işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine ilişkin olarak 2005 yılı öncesinde mülki idare amirlerinin ve kolluğun önemli görev ve yetkileri bulunmaktaydı. 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı RG’de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile ruhsat vermeye yetkili idareler; belediye sınırı ve mücavir alan dışında il özel idaresi, büyükşehir belediyesi ve mücavir alan içinde yetki durumuna göre büyükşehir belediyesi veya büyükşehir ilçe belediyesi, belediye ve mücavir alan içerisinde belediye olarak tanımlanmıştır. Yönetmeliğe göre, içkili yer bölgesi, mülki idare amirinin genel güvenlik ve asayiş durumundaki görüşü doğrultusunda belediye sınırları ve mücavir alan içinde belediye meclisi, bu sınırlar dışında il genel meclisi tarafından tespit edilir. Söz konusu yetkinin, doğrudan kolluk görevinin kullanılmasına ilişkin olması nedeniyle yerel yönetimlerin genel karar organlarınca verilmesi yerinde değildir. Ayrıca ilçe ölçeğinde, belediye ve mücavir alanda belediye meclisini, dışında ise il genel

meclisini yetkilendirerek bir koordinasyonsuzluk oluşturma riski bulunmaktadır. Bu konuda ilçe kaymakamının başkanlığında; ilçe emniyet müdürü, jandarma komutanı, ilçe ve belde belediye başkanları ile il genel meclisinin ilçeyi temsil eden üyelerinin üyesi olduğu bir içkili yer bölgesi tespit komisyonunun oluşturulması uygun olacaktır. Zira bu komisyon marifetiyle içkili yer bölgesinin tespiti, söz konusu işlemin genel güvenliği ilgilendiren bir boyut taşıması nedeniyle daha yararlıdır. 2004 tarih ve 5259 sayılı Yasa ile değiştirilen PVSK'nin 7. maddesi umuma açık dinlenme ve eğlence yerlerine ruhsat verme yetkisini belediyelere ve il özel idarelerine bırakmıştır. Umuma açık yerler ile gayrisihhî müesseselerin açılma ruhsatı verilmesi yetkisinin yerel yönetimlerde olması yerinden yönetim anlayışının bir gereği olarak uygun olarak değerlendirilmelidir. Sıhhi ve gayrisihhî işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesi yetkisinin, yerel yönetimlerde yer alması yerinde ve yararlı bir uygulamadır. Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat verme işlemi sürecinde, “açılacak yerin genel güvenlik ve asayişin korunması açısından kolaylıkla kontrol edilebilecek bir konumda” olup olmadığına ilişkin kolluk birimlerinin görüşü, mülki amir vasıtasıyla birlikte ruhsat vermeye yetkili yerel yönetime bildirilmektedir. Bu anlamda ilgili Yönetmeliğin sorunlu olduğu ifade edilebilir. Zira kolluk birimlerinin görüşünün kaymakamlık vasıtasıyla ruhsat vermeye yetkili yerel yönetim makamlarına bildirilmesinin hukuki değeri konusunda bir açıklık bulunmaktadır. Bu görüşün ruhsat verme işleminin gerçekleşmesi için gerekli ve zorunlu bir görüş mü olduğu, yoksa yalnızca yerel yönetim makamlarına yol gösterici bir mahiyet mi taşıdığı açıklığa kavuşturulmalıdır. Kaymakam, ilçede kolluk yetkilerine sahip bir otorite kullanıyorsa, söz konusu görüşün bağlayıcı ve ruhsat işleminin zorunlu ve olması gereken bir koşulu gerektirdiği açıktır.

İlgili yönetmeliğin açılış ve kapanış saatleri başlıklı 33. maddesine göre, “umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin açılış ve kapanış saatleri belediye sınırları içinde belediye encümeni, bu yerler dışında il encümeni tarafından tespit edilir” düzenlemesi yer almaktadır. Bu hususta kolluk görüşü ve mahallin en büyük mülki amirinin onayının alınmaması, kaymakamlığın kolluk otoritesi sorumluluğu ile bağdaşmamaktadır.

Ruhsat verme süreci dışında, söz konusu işyerlerinin yasaya ve yönetmeliğe aykırı faaliyetlerinden dolayı idari para cezası çarptırılmaları veya süreli veya süresiz faaliyetten men edilmeleri yetkilerinin, önleyici kolluk amirleri olarak ilçe kaymakamlarına ait olması gerekmektedir. İlgili Yönetmelik kapsamında kolluk denetimi başlıklı 37. maddesinde, “kolluğun, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini genel güvenlik ve asayiş yönünden denetleyeceği, denetimler sırasında tespit edilen mevzuata aykırı hususların, yetkili idarelere gereği yapılmak üzere bildirileceği” düzenlenmektedir. 2559 sayılı PYSK’nin 6. maddesine göre ise kolluk tarafından düzenlenen tespit tutanağının, mülki amir vasıtasıyla ruhsat vermeye yetkili idareye gönderilmesi ve yetkili idarece de en geç yedi gün içerisinde yapılan işlem sonucunun mülki makama bildirilmesi düzenlenmiştir. Bu durumda da yine kaymakam vasıtasıyla yerel yönetim makamlarından mevzuata aykırı faaliyette bulunan işyerleri için idari ceza yaptırımı uygulanması talep edilmektedir. Görüldüğü gibi yine, kolluk otoritesine sahip bir makam olarak kaymakamlık, ruhsat verme sürecinde görüş bildirme konusunda olduğu gibi, mevzuata aykırılıklardan dolayı idari yaptırım uygulama talebini yerel yönetim makamlarına iletmekle yetkilendirilmiştir. Burada kolluk otoritesini kullanan makam olarak kaymakam, kolluğa ilişkin yetkilerin kullanımında, sanki kendisinin üst makamı gibi algılanacak şekilde yerel yönetim makamlarından talepte bulunmakta veya yerel yönetim makamlarına görüş bildirmektedir. Aksine bu sürecin işleyişi, genel kollukça veya yerel yönetimin zabıtasınca yapılacak denetim ve tespitin ardından, ilgili yerel yönetim başkanının teklifi ve ilçe kaymakamının onayı ile kolluk yaptırımı uygulanması şeklinde olmalıdır.

Mevzuata aykırı faaliyette bulundukları polis veya jandarma tarafından kesin delillerle tespit edilen bazı umuma açık yerlerin ruhsatlarının mahallin en büyük mülki amiri tarafından otuz günü geçmemek kaydıyla faaliyetten men edilebileceği düzenlenmektedir. PYSK’nin 8. maddesine göre, kumar oynanan umuma açık yerler ile özel ve resmi kurum ve kuruluşlara ait lokaller, uyuşturucu madde imal edilen, satılan, kullandırılan ve bulundurulanan yerler, mevzuata aykırı faaliyet gösteren genelevler, fuhuş yapılan yerler, devletin anayasal düzenine zararı dokunacak faaliyette bulunulan yerler, derneklere, sendikalara ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile benzeri kuruluşlara ait lokallerden üyeleri dışında umuma açık

yer durumuna geldiği tespit edilen yerler bu kapsamda değerlendirilmektedir. Kaymakama verilen bu kapatma yetkisinin süresi 30 gün ile sınırlıdır. Söz konusu sürenin üst sınırının artırılması ve kapatma koşullarının genişletilmesi, kaymakamın umuma açık yerler üzerinde önleyici kolluk görevini etkin bir şekilde kullanabilmesi bakımından yararlı olacaktır. Örneğin umuma açık yerlerde sürekli olarak, asayişe müessir olayların vuku bulması da kaymakama kapatma yetkisini kullanma olanağını vermelidir. Ayrıca PVSK'nin 8. maddesinde, faaliyetten meni gerektirecek durumların tekrarı halinde, mahallin en büyük mülkiye amirinin bildirimi üzerine, ruhsat iptali müeyyidesinin uygulanabilmesi de yerinde bir düzenlemedir.

İlçe kaymakamının ülke sınırları arasında kaçakçılığın önlenmesi ve takibi konusunda özel kolluk yetkileri ile donatıldığını görmekteyiz. 6815 sayılı Sınır, Kıyı ve Karasularımızın Muhafaza ve Emniyeti ve Kaçakçılığın Men ve Takibi İşlerinin Dahiliye Vekaletine Devri Hakkında Kanun gereğince sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyeti ile gümrük bölgesinde kaçakçılığın men'i, takibi ve tahkikini yapmak; kaçak eşya, her türlü silah, mühimmat, patlayıcı ve uyuşturucu maddelerin bulunduğu şüphe edilen hususi evlerle müstemilatında arama izni vermek yetkilerine sahiptir. Yine Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun gereğince, "kaçakçılığın vukuunu öğrendikleri an kanunun zabıtaya verdiği vazifenin yapılmasını ve durumdan bilgi verilmesini ister. Kaçakçık vukuatı askeri ihtisas mahkemelerinin mıntikalarında vuku bulmuş ise kaçakçılığı men, takip ve tahkike memur olanlarla gümrük muhafaza kıta kumandanlığının müşterek çalışmasını sağlar." Gümrük sınır kapısı bulunan sınır ilçelerde görev yapan kaymakamların, gümrük teşkilatı ve gümrük muhafaza faaliyetlerine ilişkin olarak yetkilerinin yeniden düzenlenmesi; sınır kapısı bulunmayan sınır ilçelerde ise sınırların güvenliğinden sorumlu askeri birliklerle eşgüdümü ve gözetimi sağlayacak düzenlemeler yapılması yerinde olacaktır. Zira sınır ve kıyı ilçelerde, gümrük işlemlerinin yürütülmesi, Pasaport Yasası'nın uygulanması ve kaçakçılığın takibi ve önlenmesi konuları da, doğrudan kamu düzeni ve güvenliğini ve dolayısıyla ilçe kaymakamının kolluk otoritesini ilgilendiren hususlardır.

2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'na göre olağanüstü hal ilan edilen yerlerle gerek görülen diğer yerlerde kaymakam başkanlığında olağanüstü hal bürosu oluşturulur. Kaymakam uygun göreceği kamu görevlilerini, olağanüstü hal süresince

bu bürolarda kendi kadroları ile çalıştırabilir. Yine kaymakam, valinin isteği üzerine olağanüstü halin gerektirdiği durumlarda mahalli idare organlarınca alınacak ve tesis edilecek tasarrufların tamamına veya belli konulara ilişkin olanlarına kendi onayıyla yürürlük kazandırır.

Önleyici arama, ifade özgürlüğüne müdahale etme, sporda şiddetin önlenmesi, kişilerin adreslerinden ayrılmasına müsaade etme, işyeri, dernek ve lokalleri faaliyetten men etme ve kapatma, dernek faaliyetlerine müdahale etme, çalışma izni verilmesi, taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüzlerin önlenmesi, grev ve lokavtların kontrolü yetkileri; ilçe kaymakamının önleyici kolluk otoritesini kullandığı belli başlı uygulamalardır.

Önleyici kolluk yetkileri içerisinde üzerinde önemle durulması gerekli olan yetki, önleme araması yapmaya ilişkindir. PVSK’de 2007 tarih ve 5681 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle önleme araması yapma yetkisi sulh ceza yargıçlığına verilmiştir. Bu durumun İl İdaresi Kanunu kapsamında kaymakamın suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alması gerektiğine ilişkin görev ve sorumluluğunu yerine getirmesini güçleştireceği açıktır. Yasanın 32. maddesinin 4 bendine göre, “ilçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindendir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır.” Görüldüğü gibi İl İdaresi Yasası’nda açıkça önleyici kolluk yetkisinin ilçe kaymakamında olduğu düzenlenmektedir. Buna rağmen önleme amaçlı aramanın yapılabilmesi için hakim kararı gerektiği düzenlenmiştir. Ancak gecikmesinde sakınca olan hallerde, kanunla yetkili kılınan merciin yazılı emri üzerine durdurma ve arama yapılabilir. Bu hallerde, kolluk amirleri önleme aramasının yapılmasına karar veremez. Kolluk, kamu düzenini korumak için yasada belirtilen koşullarda arama yapmak istediğinde, aramanın gerekçelerini de belirterek, mahallin en büyük mülki amirine yazılı olarak başvurur. Gecikmesinde sakınca olan bir hal yoksa mülki amir, talebi uygun bulursa yazılı arama emri verir. Bu halde verilen arama emri, 24 saat içinde görevli hakimim onayına sunulur. Hakim tarafından verilen kararlar aleyhine, mülki amir tarafından kanun yollarına başvurulabilir. Hakim kararı gerektirmeyen haller de mevzuatta sayılmıştır. Devletçe kamu hizmetine özgülenmiş bina ve tesislerin giriş ve çıkışında,

5442 sayılı Yasa kapsamında sivil hava meydanları, liman ve sınır kapılarında, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu kapsamında olağanüstü hal ilan edilen yerlerde, 1402 sayılı Sıkıyönetim Yasası kapsamında sıkıyönetim ilan edilen yerlerde, 1961 tarih ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun kapsamında silah taşıma yasağına uyulup uyulmadığının denetlenmesinde yapılan aramalarda yargıç kararı gerekmemektedir. İlçe düzeyinde önleme araması yapılmasını gerektiren hallerin genişletilmesi, kaymakamın önleyici kolluk otoritesinin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu için potansiyel tehlike kaynağı oluşturulabilecek yerlerde kaymakam kararı ile önleme amaçlı durdurma ve arama yapılabilmelidir. 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu kapsamına giren toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yapıldığı yerde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya sendikaların ve özel hukuk tüzel kişilerinin genel kurul toplantılarının yapıldığı yerlerin yakın çevresinde, halkın topluca bulunduğu veya toplanabileceği yerlerde, umumi veya umuma açık yerlerde, spor müsabakalarının yapıldığı spor tesislerinde, öğrenci yurtları ve eğitim kurumlarında, yerleşim yerlerinin giriş ve çıkışlarında, her türlü toplu taşıma araçlarında kamu için tehlike oluşturabilecek somut olgulara dayanan makul sebeplerin varlığı halinde önleme araması yapılabilmelidir.

Kaymakamın ifade özgürlüğüne müdahale etme yetkisi, önleyici bir kolluk yetkisi olarak 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası'nda düzenlenmiştir. Toplantı ve gösteri yürüyüşü yer ve güzergahının belirlenmesi, hükümet komiseri atama, toplantıları erteleme veya yasaklama, kanuna aykırı toplantı ve gösteri yürüyüşlerini dağıtma, çağrı ve propaganda malzemelerinin asılacağı yeri belirleme, kanuna aykırı toplantıya özendirme ve kışkırtmayı menetme bu kapsamda değerlendirilen önleyici kolluk yetkileridir. Kaymakamın kanuna aykırı olan veya kanuna uygun olarak başlayıp da sonradan kanuna aykırı hale gelen toplantı ve gösteri yürüyüşlerini gerekirse zor kullanarak dağıtma yetkisi bulunmaktadır.

Kaymakamın PVSK ek madde 3'e göre, devletin bütünlüğü, genel güvenliği ve anayasa düzeni ile kaçakçılık ve uyuşturucu maddelerle ilgili olarak yaptığı suç soruşturmaları sırasında ifadesine başvurulacak olanlara veya vatandaşlık durumu ile kimlik tespiti yapılınca kadar tespit edilmiş olan kişilerden, ikametgah veya iş

adreslerinden ayrılmamalarını yazılı olarak istemesi mümkündür. Bu anlamda kaymakam, kişilerin adreslerinden ayrılmasına müsaade etme yetkisi kullanmaktadır.

Anayasa'nın 33. maddesine göre, "Herkes önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma hürriyetine sahiptir." Ancak bu durum derneklerin tamamen denetimsiz bir şekilde faaliyette bulundukları anlamına gelmez. 2004 tarih ve 5253 sayılı Dernekler Yasası, mülki idare amirlerine bazı denetleme yetkileri tanımaktadır. Dernekler faaliyetlerini, gelir ve giderlerini gösteren bilgileri her yıl mülki idare amirliklerine bir beyanname ile bildirmekle yükümlüdürler. Yasa'nın 19. maddesi gereği, "gerekli görülen hallerde, derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermedikleri, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun tutup tutmadıkları İçişleri Bakanı veya mülki idare amiri tarafından denetletilebilir." Aynı maddeye göre, "bu denetimlerde kolluk kuvveti mensupları görevlendirilemez." Ayrıca derneklere yönelik denetimlerin en az yirmi dört saat önce derneklere bildirilmesi gerekir. 2005 tarihli Dernekler Yönetmeliği'nin 59. maddesine göre ise derneklerin lokal açma izni alabilmesi için kolluk güçlerinin incelemesi sonucunda olumlu görüş bildirmesi şartı aranmaktadır. Yönetmeliğin 65. Maddesinde ise, mülki idare amirliklerince derneklere ait lokallerin" açma ve işletme belgesinde belirtilen şartlara göre işletilip işletilmediğinin" denetlenebileceği belirtilmektedir. Derneklere üzerinde kullanılan söz konusu denetim yetkilerinin etkin bir şekilde kullanılabilmesi için kaymakamlık bünyesindeki dernekler bürosunda, mevzuat bilgisi ve yeterliğine sahip personel bulundurulması elzemdir. Hatta söz konusu büronun sivil toplum kuruluşları denetim bürosu olarak yeniden düzenlenmesi, dernekler dışında ilçede faaliyette bulunan vakıflar ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ilçe şubelerinin denetimini de kapsamı gerekmektedir. Örneğin ilçelerde kurulu vakıfların denetiminin, Vakıflar Genel Müdürlüğü denetim birimlerince uzun zaman aralıklarında denetlenmesi veya Vakıflar Bölge Müdürlüğüne gözetim altında bulundurulması, denetimin merkeziyetçiliği bakımından etkili olamayacaktır. Söz konusu denetimin Kaymakamlıktaki bir büro aracılığıyla yapılarak Vakıflar Bölge Müdürlüğü'ne sunulması, yetki genişliği ilkesinin uygulanmasının somut bir örneği olarak değerlendirilmelidir. Sivil toplum kuruluşları üzerindeki söz konusu denetim anlayışı, onların faaliyetleri ve organlarının işleyişi üzerinde bir yerindelik denetimi

olmamalı, yalnızca mevzuata ve hukuka uygun bir şekilde faaliyetlerini yürütmelerini sağlayan bir gözetim uygulaması olmalıdır. Aksi halde merkezi idarenin, sivil toplum üzerinde anti-demokratik bir baskı aracı olarak kullanılma riski ortaya çıkar.

PVSK'nin 12. maddesi, bayanların umuma açık yerlerde çalışmalarını mülki idare amirinin iznine bağlamaktaydı. Yine çalışma izni için de 21 yaş sınırı getirilmekteydi. Kaymakama çalışma izni verme yetkisi sunan bu düzenleme, uygulamada ilçelerde önemli bir gereksinime işaret etmektedir. Zira ilçe düzeyinde umuma açık eğlence ve istirahat yerlerinde kadın istihdamının olumsuz sonuçları yaşanabilmektedir. Kadın istihdamının belli işyerleri için geçerli olmak üzere kaymakamlıkların iznine tabi tutulması, kadın istismarının önlenmesi, fuhuşla mücadele kapsamında gerekli ve önemlidir.

3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüz ve Müdahalelerin Önlenmesi Hakkındaki Yasa kapsamında, kaymakam ilçe içersinde taşınmaz bir mala yapılan müdahale veya tecavüzleri önleme yetkisine sahiptir. Taşınmaz malın maliki veya zilyedi tarafından yapılacak bir müracaat ile kaymakamlıkça bir soruşturma yürütülür. Bu soruşturmanın sonucunda, müdahale veya tecavüzün önlenmesi kararı verilirse, taşınmaz mal yerinde ve o andaki durumu ile malike veya zilyedine teslim edilir. Bu anlamıyla kararın infaz kabiliyeti üzerinde farklı değerlendirmeler yapılabilir. Ancak kaymakamın verdiği infaz kararının, müdahale veya tecavüze neden olan somut yapı veya müstemilatının ortadan kaldırılması olanağını vermez. Bu anlamıyla Kaymakamlığın men kararları, adli makamlarda delil niteliği taşımaktan öteye gitmez. Bu bakımdan Kaymakamlığın infaz kararlarının, uygulanabilir olması, yaptırım gücünün bulunması ve müdahaleye neden olan bütün somut engelleri kaldırma olanağını sunması gerekmektedir. Aksi halde bu yasa, taşınmaza müdahale fiilinin adliyeye intikal etmesinden önce yapılmış bir bilirkişi incelemesinden öte bir değer taşımaz; kaldı ki konunun adli makamlara intikali durumunda bile mahkemece kaymakamlığın aldığı karar tersine bir karar çıkma ihtimalini ortadan kaldırmaz. Bu bakımdan Kaymakama verilen müdahaleyi men etme yetkisi ya yaptırım gücüne kavuşturulmalı ya da söz konusu yetki tamamen adli makamlara verilmelidir. İkinci durumda adli makamların iş yükü artacağı değerlendirilmelidir. Ancak mevcut uygulamanın devamı halinde, aynı

konuda hem idari hem de adli makamları meşgul eden bir durum oluşmakta; aynı konuda mükerrer inceleme sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu durum idari ve adli makamların aynı konuda işlem yaparak gereksiz bir işlem yükü oluşturmaktadır.

Kaymakamların önleyici kolluk otoritesine ilişkin bir diğer önemli konu, grev ve lokavtların kontrolü yetkisidir. 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun 50. maddesine göre, "Grev ve lokavt halinde mahallin en büyük mülki amiri, grev ve lokavtın uygulandığı işyerlerinde gerekli emniyet, inzibat, koruma, sağlık işlerini düzenlemeye yetkili kılınmıştır. Ayrıca halkın günlük yaşamı için zaruri olan ve aksaması muhtemel hizmet ve ihtiyaçları karşılayacak önlemleri de alır." Grev ve lokavtlarda mülki amirlerce alınacak önlemlerin niteliği, kapsamı ve uygulanış şekli Bakanlar Kurulu'nun 1989 tarih ve 89/1447 sayılı kararı ile yürürlüğe konulan, "Grev ve Lokavtlarda Mülki Amirlerce Alınacak Önlemlere İlişkin Tüzük" ile düzenlenmiştir. Tüzük'ün 20. maddesi kapsamında kaymakam, grev ve lokavtlarda halkın sağlığı ve günlük hayatı için zaruri bulunan gereksinimlerin karşılanmasında ve hizmetlerin yürütülmesinde ortaya çıkabilecek aksamaları gidermek amacıyla, 5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nın 9. ve 32. maddeleri gereğince genel emirler çıkarmaya, bunları ilan ve uygulamaya yetkilidirler. Tüzük hükümleri gereğince, grev ve lokavt uygulanan yerlerde gerekli önlemlerin alınmasına yardımcı olmak amacıyla kendi başkanlığında bir grev ve lokavt danışma kurulu kurabilir. Grev ve lokavt sırasında alınacak tedbirleri düzenleyen grev ve lokavt önlemler planı hazırlattırır. Grev ve lokavt kararının uygulanacağını karşı tarafa tebliği ile birlikte işyerinde kendisiyle haberleşme bağlantısı olan güvenlik ve inzibat noktaları kurdurur. Tüzük gereğince yerine getirilmesi zorunlu olan yükümlülöklere toplu olarak aykırı hareket edilmesi veya kamu düzenini bozacak hareketlere girişilmesi hallerinde ilgili kişileri uyarır, uyarıyı dinlemezlerse yakalatarak etkisiz hale getirir ve olay yerinden uzaklaştırır. İlgili işyerleri ve çevresinde kişilerin üstü, araçları ve eşyasını arattırabilir. Söz konusu düzenlemelerin, grev ve lokavtın ilçe ölçeğinde yaşamı olumsuz etkilemesi karşısında ilçe kaymakamına önemli ve yeterli bir kolluk otoritesi sağladığı ifade edilebilir. Ancak günümüz koşullarında uygulama kabiliyeti tartışmalı düzenlemeler de bulunmaktadır. Örneğin Tüzük gereğince, grev veya lokavt nedeniyle sıkıntısı çekilen ihtiyaç maddelerinin il veya ilçe sınırları içinden veya dışından getirilmesi ve bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarının ve KİT'lerin

araç, gereç ve personelinin çalıştırılması; temin ettirilen ihtiyaç maddelerini, oluşturulan bir kurul vasıtasıyla ve onayladığı bedel üzerinden halka dağıtması yetkileri günümüzde uygulanabilir ve gerçekçi düzenlemeler olarak gözükmemektedir.

İlçe kaymakamı bazı kolluk yetkilerini kolektif karar mekanizmaları içinde almaktadır. Trafiğin düzenlenmesinde ilçe trafik komisyonları veya Avcılık faaliyetlerinin düzenlenmesinde Av Komisyonları gibi, belli ve spesifik alanlarda kaymakamın başkanlığını yaptığı ilçe komisyonları karar almakta ve bu kararların uygulanması kaymakamın gözetiminde ve sorumluluğunda olmaktadır. Kolluk görevine ilişkin olarak ilçe ölçeğinde bir kolektif karar süreci olarak bu konu, ilçe yönetimine yurttaş katılımı başlığında tekrar incelenecektir.

Türkiye’de ilçe ölçeğinde oluşturulmuş, tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olmadığından kaymakamın görev ve faaliyetlerinden dolayı sorumlu olduğu bir ilçe meclisi bulunmamaktadır. İlçe meclisi kurulmasına ilişkin tartışmalara, ilçe yönetiminde yurttaş katılımı ve denetimi başlığında tekrar değinilecek olmakla beraber; bu konunun uygulanan bir örneği olarak Almanya’daki durumu değerlendirmekte yarar vardır. Almanya’da ilçe yönetimi, hem tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim hem de eyalet yönetiminin taşra düzeyi veya kademesi olarak işlev görmektedir. Almanya’da ilçe kaymakamlığı, bu anlamıyla iki işlevli bir kamu görevidir. Alman kaymakamı, kolluk kuvvetlerinin amiri olarak polis hizmetlerinin yürütülmesinden, kamu düzeni ve güvenliğinden dolayı bağlı olduğu eyalet yönetimine karşı sorumludur. Alman kaymakamının ilçe meclisine karşı sorumlu olduğu görev alanı içerisinde, kolluk ve güvenlik hizmetleri bulunmaz. Esasen federal devlet veya eyaletler tarafından merkezi yönetim birimi olarak ilçelere verilen görevleri ile ilçelerin işlevsel yönden zorunlu kabul edilen görevlerine baktığımızda; bu gruba giren görevlerin muhatabı ve birincil sorumlusu kaymakamdır. Yerel yönetimler üzerinde vesayet uygulanması, sosyal yardım, gençliğin korunması, konut yardımı, yapı denetimi ve planlama izinlerinin verilmesi, taşıt aracı trafik ruhsatları, trafik denetimi, yabancılar hukukuna ilişkin işlemler, yabancıların ikamet ve çalışma denetimleri, ateşli silahlar mevzuatının uygulanması, çevre koruma, meslek okulları, halk eğitim, eğitim bursları, kütüphaneler, müzeler, hastaneler, milli parklar, acil yardım, afet işleri, sivil savunma, ilçe polis hizmetleri,

savaş etkilerinin ortadan kaldırılmasına yönelik hizmetler bu gruba giren görevlerdir. Bu görevler, İlçenin eyalet yönetiminin taşra birimi olarak, doğrudan kaymakamın sorumlu olduğu ve ilçe meclisinin herhangi bir karar yetkisinin bulunmadığı görevlerdir. Görüldüğü gibi söz konusu görevler arasında kaymakamın önleyici kolluk otoritesine işaret eden görevler de bulunmaktadır. Fransız ilçe kaymakamı açısından durumu değerlendirdiğimizde, kaymakamın bu şekilde ikili işlevi olmadığından bu tarz bir ayrıma gitmeye gerek yoktur. Fransa’da ilçe bir yerel yönetim birimi değildir, yalnızca başkentten taşrada bir yönetim kademesidir ve başında bulunan ilçe kaymakamı da polis ve jandarma hizmetlerini yürüten kolluğun amiri vasfındadır. Ancak Fransa’da vurgulanması gereken önemli bir nokta, belediyelerin de belli kolluk görevleri yürütüyor olmasıdır. Söz konusu kolluk hizmetleri, Türkiye’deki belediye zabıtasının yürüttüğü geleneksel belediye faaliyetlerine ilişkin kolluk faaliyetleri yanında, merkezi idarenin taşra kolluk birimlerinin yürüttüğü hizmetlerin bazılarını da kapsamaktadır. Fransa’da belediyenin genel karar organı doğrudan belde halkının oyuyla seçilen belediye meclisidir. Belediye başkanı, belediyenin yürütme organı olup, belediye meclisinin gizli oyuyla seçilmektedir. Belediye başkanı, belediye hizmetlerinin yürütülmesinden belediye meclisine karşı sorumludur ve aynı zamanda merkezi yönetimin yereldeki bazı hizmetlerini de yürütür. Bir devlet görevlisi olma sıfatıyla, nüfus işlemlerinin yapılması, kriminal polis hizmetleri, seçim listelerinin hazırlanması ve seçimlerin organizasyonu, devlet tarafından verilen nüfus cüzdanı, pasaport, inşaat izinleri, askerlik yoklamaları, zorunlu eğitim çağındaki çocukların istatistiklerinin tutulması, belediye başkanının temel sorumluluklarıdır. Fransa’da belediye, fiziksel altyapı, taşımacılık, itfaiye ve imar işleri gibi klasik belediye hizmetlerine ek olarak, anaokulu ve ilkokul hizmetleri, konut programını hazırlamak ve sosyal konutlar yapmak, bölge ile işbirliği halinde mesleki eğitim merkezleri açmak ve sosyal hizmetler faaliyetleri yürütür. Genel güvenlikle ilgili olarak da, belediyeye bağlı olan, önleyici kolluk ve kent içi trafik hizmetleri veren ve zor kullanma yetkisi bulunmayan yerel bir polis teşkilatı da bulunmaktadır. Görüldüğü gibi Fransa’da belediyeye bağlı yerel polis teşkilatı, Fransız genel kolluğu olarak polisin bazı görev ve işlevlerini üstlenmiştir. Türkiye’de kent içi trafik hizmetleri ve önleyici kolluk hizmetlerini yürüten ve belediyeye bağlı bir yerel polis teşkilatının örneği

bulunmamaktadır. Aslında yerel polis örneği de Türkiye koşullarında uygulanabilir gözükmemektedir. Elbette ki belediye başkanının, merkezi idare adına yürütmekle sorumlu olacağı ve belediye meclisine karşı sorumlu olmadığı bir kolluk görev listesi oluşturmak mümkündür. Ancak tıpkı Alman ilçe kaymakamında olduğu gibi Fransız belediye başkanına, önleyici kolluk görevine ilişkin olarak devlet (merkezi idare) adına bir sorumluluk yüklemek, aynı zamanda Fransa’da ilçe ölçeğinde merkezi idareyi temsil eden bir kaymakamın bulunması nedeniyle, ilçe düzeyinde kolluk görevinin yürütülmesinde iki başlılık yaratacaktır. Dolayısıyla burada amaçlanan ilçe düzeyinde kolluk görevinin tek merkezden yürütümü, eşgüdümü, gözetimi ve denetimi gerektiği ilkesi olumsuz etkilenecektir. Alman ilçe’inde ilçe kaymakamı, ilçe yerel yönetiminin yürütme organı olarak görev yapsa da, aynı zamanda ilçe düzeyinde merkezi idarenin “tek” temsilcisi konumunda olduğundan Alman kaymakamının polis hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olması yerinde değerlendirilebilir. Kamu düzeni ve güvenliğini sağlamaya dönük olarak önleyici kolluk otoritesi, taşrada münhasıran merkezi idarenin temsilcisine ait olmalıdır. Bu bakımdan Fransa’daki uygulamanın yerel seçilmiş ile atanmış arasında, önleyici kolluk otoritesinin uygulanmasında bir koordinasyonsuzluk yaratma olasılığı bulunmaktadır.

Türkiye’de şayet kaymakamlık konumu korunacaksa, kolluk yetki ve işlevleri de uhdesinde kalmalıdır. Kaymakamlığın ilgası söz konusu olacaksa Alman yerel yönetim başkanlarına devredilen “eyalet yetkileri”nin yerindelik vesayet denetimine tabi olduğu bilinmelidir. Yani kaymakamlığın muhafaza edildiği bir yapı çerçevesinde kolluk yetkisi belediye başkanınca kullanılacaksa bile, bu yetki Alman yönetim anlayışına uygun bir şekilde kaymakamın onayına tabi tutulmalıdır.

7.6. SOSYAL YARDIM VE YOKSULLUKLA MÜCADELE İŞLEVİNDE YAPILANMA

1980’lerde başlayan liberalizasyon süreci, devletin sosyal işlevlerini azaltmış, ve bunun sonucu olarak da ortaya çıkan toplumsal sorunları önlemeye yönelik sosyal politika ve yardım mekanizmalarının kurulmasını gündeme getirmiştir. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yoksullukla mücadelenin makro ekonomik gelişmenin sağlanması, sanayi ve hizmet sektörlerinin gelişerek istihdam

olanaklarının artırılması, tarım sektöründe gelir düzeyinin yükseltilmesi ve devletin sosyal güvenlik işlevlerinin etkinleştirilmesi ile mümkün olabileceği bilinmelidir. Oysaki gelişmekte olan ülkelerde, neoliberal politikaların sonucunda ortaya çıkan yoksulluğu kaldırmaya değil azaltmaya yönelik politikalar öne çıkmakta ve buna ilişkin fonlar ise Dünya Bankası tarafından yönlendirilmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 70). Türkiye’deki sosyal politika ve yardım araçlarının da bu anlamda yoksul toplum kesimlerinin üretken kılınması, istihdamı ve sosyal güvenlik sistemine dahil edilmesini kapsamaktan çok, yoksulluğun azaltılmasına dönük yöntemleri içerdiği ifade edilebilir. Türkiye’de 1986 yılında, yardıma muhtaç yurttaşların desteklenmesi, yoksulluğun hafifletilmesi ve gelir dağılımındaki adaleti sağlamak amacıyla 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu⁵⁵ kapsamında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur. Bilindiği gibi bu dönemde, kamu mali yönetimi açısından bütçe dışı fon uygulamalarının yaygın olduğundan Fonun kullanımı dönemin ruhuna ve mali araçlarına uygun bir şekilde oluşturulmuştur. Fonun kullanımı, tüm il ve ilçelerde mülki idare amirleri başkanlığında kurulan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına verilmiştir. Söz konusu vakıflar, diğer vakıflardan farklı nitelikte olup kuruluşu, organları, tescil yetkisi, gelirleri, amacı gibi konularda diğer vakıflardan ayrılmaktadır, ayrı bir yasal statüye sahiptir. 2004 yılına kadar Başbakanlığa bağlı bir Fon Genel Sekreterliğince yürütülen sistem, Dünya Bankası ile 2001 yılında imzalanan sosyal riski azaltma projesi çerçevesinde dönüştürülmüş ve 2004’te genel müdürlük olarak örgütlenmiştir⁵⁶ (Güler, 2011: 263-264).

Yoksullukla mücadelenin önemli araçlarından biri olan sosyal yardımlar, muhtaç kişilere devlet tarafından karşılıksız olarak yapılan ayni ve nakdi transferlerdir. Son yıllarda sosyal yardım sistemlerinin kapsamı gerek dünyadaki pek çok ülkede gerekse Türkiye’de giderek genişlemekte ve yapılan yardım harcamaları artmaktadır. Sistemin kapsamındaki genişleme ve harcamalarındaki artış; sunulan hizmetin ihtiyacı karşılayıp karşılamadığı ve kaynakların daha etkin nasıl kullanılacağı hususlarını önemli hale getirmektedir. Bu başlık altında sosyal yardım

⁵⁵ 14.06.1986 tarih ve 19134 sayılı RG’de yayımlanan 3294 sayılı Kanun.

⁵⁶ 09.12.2004 tarihli RG’de yayımlanan 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

hizmeti dar anlamıyla değerlendirilmektedir. Zira devletin sosyal koruma sistemi, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, aktif istihdam politikaları gibi geniş bir kapsama sahiptir. Bu anlamda sosyal yardım, sosyal koruma sisteminin en dış halkasını oluşturmaktadır. Sosyal koruma (güvence) kavramını genel değerlendirdiğimizde, bireyin istihdam edilmesi, sosyal güvenlik ve sağlık olanaklarından yararlanması, eğitim ve fırsat eşitliğinin sağlanması gibi unsurlar, bireyin yaşamını güvence içerisinde sürdürmesine, idame ettirmesine ve dolayısıyla yoksulluğu tamamen ortadan kaldırmaya dönük tedbirlerdir. Sosyal yardım araçları, özellikle Türkiye’de vakıflar vasıtasıyla yoksul kesimin yoksulluk ve maddi yoksunluklarını azaltmaya dönük, yoksullukla tam anlamıyla kalıcı olarak mücadele etmeye yönelemeyen önlemlerdir. Elbette ki, devletin yurttaşlarına sosyal koruma sağlama olanakları, sosyal devlet ilkesini ne ölçüde sağlayabildiği ile ilgili bir tartışma olmakla birlikte; devletin yurttaşlarına sosyal koruma sağlaması, devletin mali yapısı ve bütçe olanakları, ülkenin makro ekonomik koşulları, sanayi ve hizmet sektörlerinin sermaye yapısı ve gücü gibi pek çok etmene ve koşula bağlıdır.

Sosyal yardım, toplumun en dezavantajlı kesiminin sosyal sigorta, sosyal hizmetler ve ayni ve nakdi yardımlarla desteklenmesini kapsamaktadır. Türkiye’de 2011 tarih ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK ile birlikte, sosyal yardımlar tek bir bakanlık çatısı altında toplanmıştır. Bakanlığın ana hizmet birimleri, sosyal yardıma ilişkin ana kamusal işlevlerini de ortaya koymaktadır: Aile ve toplum hizmetleri, çocuk hizmetleri, kadının statüsünün geliştirilmesi, engelli ve yaşlı hizmetleri, sosyal yardımlar. Bu ana işlevlerden Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün sosyal hizmet merkezi müdürlükleri olarak, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları olarak ilçe düzeyinde teşkilatlandığını ifade edebiliriz. Elbette ki il müdürlüklerinin bünyesinde engelli, yaşlı, kadın ve çocuklara yönelik hizmetler veren kuruluşlar da bulunmaktadır. İlçe kaymakamlığını ilgilendiren en önemli teşkilatlanma, ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarıdır. 1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında, 7. maddesinde her il ve ilçede vakıfların kurulması öngörülmüştür. İhtiyaç sahibi vatandaşlara ayni ve nakdi yardım yapmak amacıyla kurulmuş olan vakıfların zaman içinde örgütlenme yapısı değişmiş ve uyguladığı

sosyal yardım araçları sayısı da artmıştır. Yasa'nın, 2004 tarih ve 5263 sayılı Yasa'nın 19. maddesi ile değişik 7. madde ve ikinci fıkrasına göre, vakfın tabii başkanı mülki idare amiri olup, ilçelerde belediye başkanı, mal müdürü, milli eğitim müdürü, sağlık müdürü, tarım müdürü ve müftü doğal üyedir. Ayrıca il genel meclisinin seçimiyle belirlenmiş halktan üyeler ve sivil toplum kuruluşu temsilcileri ile köy ve mahalle muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri üyeler de belli dönemler halinde seçimle gelen heyet üyelerini oluşturmaktadır. Bu müteveli heyet yapısı içerisinde, ilçeye bağlı mahalle ve köy muhtarlarını ve ilçe ölçeğinde faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşu temsilcilerini temsil eden üyelerin yer alması, sosyal yardım hizmetlerinde ilçe düzeyinde katılımın sağlanması bakımından yerindedir. Ancak il genel meclisince hayırsever vatandaşlar arasından müteveli heyete üye seçilmesinin, yerel siyaset koşullarında olumsuz etkiler doğurabileceği değerlendirilmeli ve farklı bir yöntemle yurttaş katılımını sağlamanın önü açılmalıdır.

Sosyal yardım sisteminin değişen ihtiyaçlara cevap verebilmesi ve sisteme aktarılan kaynağın etkin olarak kullanılabilmesi için; sistemde bazı değişikliklere ve yeni uygulamalara ihtiyaç duyulmaktadır. Sistemin en önemli eksikliği sosyal yardım programlarıyla istihdam arasındaki bağlantının mevcut olmayışıdır. Çalışabilecek durumda olup çalışmayan ve muhtaç durumda oluşu için sosyal yardım alanlar açısından bu bağlantının kurulması gerekmektedir. Sosyal yardım programlarının hedef kitleleri belirlenirken, yoksulluğa karşı dezavantajlı konumda bulunan kesimlere öncelik tanınmalıdır. Özellikle ülkenin kalkınmasında beşeri sermayenin önemi dikkate alınarak; çocuklu ailelere özel önem verilmesi, gerekiyorsa bu ailelerin düzenli sosyal yardım programlarından, bu programların istihdam bağlantısı kurularak, yararlandırılmaları gerekmektedir.

İlçe SYDV, bir özel hukuk tüzel kişisidir ve vakıf tüzüğü ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu çerçevesinde faaliyetlerini yürütmektedir. Vakıflara kaynak aktaran organ, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu'dur. Kurul kararları Başbakan'ın onayı ile yürürlüğe girmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ise Fon'un yürütme organı niteliğindedir ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanmıştır. Vakıflara yapacakları ayni ve nakdi yardımlar için

periyodik paylar aktarılmaktadır. Vakıf ihtiyaç sahibi ailelere nakdi yardım yapabileceği gibi, aynı yardımda da bulunabilir. Aynı yardımlar eğitim materyali, yakacak veya gıda yardımı şeklinde olabilmektedir. Bu aynı yardımlar dışında vakıflar, ihtiyaç sahibi ailelere barınma ve ev yardımı da yapabilmekte ve özürllülere dönük el-ayak protezi, sakat arabası, işitme cihazı gibi sağlık ekipmanı da temin etmektedir. Düzenli nakit yöntemi ile sosyal yardım sistemi oluşturma sürecinde ilk örnek uygulama Şartlı Nakit Transferi olmuştur. ŞNT uygulaması ile temel eğitim ve sağlık hizmeti alabilmeleri için nüfusun en yoksul % 6'lık kesimi hedef alınmıştır. Kuşkusuz koşullu nakit transferleri uygulaması Türkiye'de yoksullukla mücadele açısından önemli bir aşamadır. 2001 krizinin etkilerini hafifletmek üzere başlatılan ve yoksul kesimlerin krizin olumsuz etkileri karşısında toplumdan dışlanmalarını ve yoksulluğun olumsuz etkilerinin genç kuşaklara aktarılmasını önlemek üzere geliştirilmiş bu pilot uygulama Türkiye'de sosyal politika alanında Türkiye'de önemli bir ilk girişim olarak değerlendirilmelidir (Gürses, 2007: 67-68). Aslında Türkiye'de sakatlık ve yaşlılık ücreti olarak da bilinen uygulama bir diğer düzenli nakdi yardım yöntemi olarak karşımıza çıkmaktaydı ve ŞNT uygulaması öncesinde mevcut olan bir diğer düzenli nakit yardımı örneğiydi. Ancak yoksul kesimlerin çocuklarına belli koşulları yerine getirmeleri halinde sağlanan ŞNT uygulaması, fırsat eşitliğini sağlamak bakımından yerinde bir uygulama olarak görülebilir. Şartlı eğitim ve sağlık yardımlarının parasal miktarının artırılması ve çocuklara dönük harcanıp harcanmadığının denetlenmesi için tedbirler alınması yerinde olacaktır.

Vakıflar tarafından uygulanan sosyal yardım araçları, nakdi ve aynı yardımlar, yaşlılık ve engelli aylığı⁵⁷, eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakdi yardım, muhtaç asker ailelere yardım ve genel sağlık sigortası olarak sayılabilir. Şartlı eğitim ve sağlık yardımları ise 2000'li yıllarda Sosyal Riski Azaltma Projesi'nin bir bileşeni olarak uygulamaya konmuştur.

Aynı ve nakdi yardımlar ile sağlık yardımları dışında SRAP (Sosyal Riski Azaltma Projesi), Türkiye'de 2001 ekonomik krizi sonrasında uygulamaya geçirilmiştir. SRAP'ın dört temel amacı olup, son ikisi asıl mantığını ortaya koymak bakımından anlamlıdır. İlk olarak, krizden etkilenen yoksullara doğrudan acil gelir

⁵⁷ 1976 tarih ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun.

desteği sağlamak (sosyal riski hafifletmek); ikincisi, yoksula sosyal hizmet ve yardım gütürecek olan devlet kurumlarının sosyal kapasitesini artırmak (sosyal risk yönetimi); üçüncüsü, temel sağlık ve eğitim hizmetlerinde kullanılma şartına bağlı kalınarak, nüfusun en yoksul yüzde 8'ini hedefleyen temel bir sosyal yardım sistemini uygulamak (sosyal riski hafifletmek ve engellemek); dördüncüsü ve en önemlisi, yoksullar için gelir ve istihdam yaratıcı fırsatları artırmak ve böylece sosyal riski azaltmaktır (Zabcı, 2003: 232). Projenin uygulama planında planlanan bileşenler şunlardır: Hızlı yardım bileşeni (eğitim, sağlık, yakacak ve gıda yardımları), Şartlı nakit transferi, kurumsal geliştirme bileşeni, yerel girişimler bileşenidir (Zabcı, 2003: 233-236).

Genel Müdürlük tarafından SRAP kapsamındaki sosyal yardım enstrümanları değerlendirildiğinde; “yerel girişimler bileşeni”, önemsenmesi gereken bir araçtır. Bu bileşenin veya programın alt bileşenleri; Yoksullar için gelir getirici mikro ölçekli alt projeler, Kadın ve işsiz gençler için istihdam edilebilirlik eğitimleri, Toplum yararına işler için geçici istihdam olanakları, Toplum merkezleri aracılığıyla kimsesiz çocuklar, engelliler, yaşlılar ve yoksullara sağlanan düşük maliyetli sosyal hizmetlerin yaygınlaştırılmasıdır (Zabcı, 2003: 233).

Yerel girişimler programı kapsamında, gelir getirici mikro ölçekli projeler, istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimleri, kamu yararına geçici istihdam projeleri, sosyal hizmet amaçlı merkezlerin yaygınlaştırılması projesi ve toplum kalkınması projesi desteklenmektedir. Mikro projelerde amaç, yoksul vatandaşları gelir getirici faaliyetlerle desteklemek ve onları üretken kılmaktır. Uygulanacak projelerin teknik ve ekonomik olarak yerel koşullara uygunluğu yanında, üretilecek ürün veya hizmetin yöresel satış ve pazarlama olanaklarının bulunması gerekmektedir. Söz konusu mikro krediler, faizsiz ve uzun vadeli geri ödeme koşullarında, yoksul yurttaşların tarım, hayvancılık veya zanaatkârlık ve ticaret alanlarında üretken kılınmasına dönük mali yardımları kapsamaktadır. Ancak bu tür mikro kredi olanaklarının vakıflarca proje hazırlanarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetim Kurulu'na sunulması ve onaylanması gerekmektedir. Bu karar ve onay mekanizmasının en azından belli bir miktara kadar olan proje yardımlarında, vakıf başkanının teklifi ve vakıf mütevelli heyetinin onayı

şeklinde değiştirilmesi yerinde olacaktır. Aksi durum oldukça merkeziyetçi ve hantal bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır.

SRAP kapsamında yer alan “istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimi programı”nın amacı, yoksul kadınlara ve işsiz gençlere düzenlenecek kısa süreli kurslarla çeşitli teknik ve sosyal beceriler kazandırılması ve daha nitelikli iş bulmalarına katkı sağlamaktır. “Kamu yararına geçici istihdam programı” ile toplumun ortak yararı için uygulanacak çeşitli projelerde ihtiyaç duyulan işgücünün kısa süreli olarak istihdam edilmesi, yoksul işsizlerin çalıştırılması hedeflenmiştir. “Sosyal hizmet amaçlı merkezlerin yaygınlaştırılması programı” ile sokakta yaşayan çocuklar, engelliler, yaşlılar, korumasız kadınlar, işsiz gençler ve yoksullara sağlanan düşük maliyetli sosyal hizmetleri sunacak merkezler kurulması veya mevcut merkezlerdeki programların çeşitlendirilmesi amaçlanmaktadır. “Toplum kalkınması programı” kapsamında ise entegre bir yaklaşımla birbirini tamamlayıcı birden fazla projenin birlikte uygulanması öngörülmektedir. Gelir getirici, üretimi artırıcı, altyapıyı geliştiren, sosyal hizmet ve çevresel amaçlı projelerin bir kaçının veya hepsinin birlikte uygulanmasını öngören bir proje türüdür.

Kırsal alanda sosyal destek projesi, kısa adıyla KASDEP de, kırsal alanda ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan ailelerin en uygun organizasyonla üretime katılmaları, üretilen tarım ve hayvancılığa dayalı ürünleri mahallinde değerlendirme ve pazarlamaları, gelir seviyelerini yükseltmeleri, üretimde sürekliliği sağlamalarıdır. Proje kapsamında, tarımsal üretim yapmak için yeterli kaynağa sahip olmayan ailelere, süt sığırcılığı, koyunculuk, seracılık gibi faaliyetler yapmak üzere, aile reislerinin kooperatif bünyesinde birleşmeleri sağlanmakta, danışmanlık ve teknik hizmetler ise yerelde SYDV’ler ve Tarım İl Müdürlükleri tarafından verilmektedir. Görüldüğü gibi söz konusu programların her biri, aynı zamanda ilçe kaymakamının yerel kalkınma işlevine de işaret etmektedir. Bu programların geliştirilmesi, alt bileşenlerinin çeşitlendirilmesi, alt faaliyet konularının genişletilmesi, mali finansman kaynağının artırılması, ilçe ölçeğinde sosyal ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasında önem taşıyacaktır.

SRAP’nin öngördüğü sistemin günümüzde kaymakamları, geleneksel kamu yönetimi ilke ve uygulamalarından oldukça uzak bir zihniyetle çalıştırmaya zorladığı savlanmaktadır. Bu görüşe göre, uygulamanın üzerinde durulması gereken en önemli

sonuçlarından biri, mülki idarenin yabancı fonlara dayalı projeci çalışma düzeniyle karşı karşıya kalmış olmalarıdır. Bunun il genel idaresinde yerleşik çalışma kalıplarıyla ilişkilerini zorladığı ve aşındırdığı değerlendirilmektedir (Güler, 2011: 264). Oysa ki ilçe kaymakamlığı kurumsal yapısında proje üretimine odaklanmış uzman projeci kadroların ve ekibin oluşturulmasına, kaymakamlığın yoksullukla mücadele sürecinde etkinliğini artırmayı sağlayan bir gereksinme olarak bakılmalıdır. Yabancı fonların kullanımı veya hükümet bütçesinden öz kaynakların kullanımı, proje esaslarında kısıtlayıcı esaslar ve yöntemler içermemek kaydıyla bir endişe unsuru olarak görülmemelidir.

İlçe yönetiminin sosyal yardım işlevine ilişkin olarak vakıf müteveli heyet mekanizması dışında ilçe düzeyinde bakıma muhtaç engelli ve yaşlıların bakım hizmetlerinden yararlandırılması konusunda bakım hizmetleri değerlendirme komisyonu oluşturulmuştur. Hedef kitleyi oluşturan engellilerin bakımını üstlenen gerçek kişilere veya özel bakım kuruluşlarına, bakım ücretinin ödenmesi öngörülmektedir. Evde bakım hizmetlerinden yararlanmak üzere evde bakım ücreti ödenen engellilerin tespiti ve düzenli bir şekilde bakımlarının yapılıp yapılmadığının denetlenmesi hizmeti de yürütülmektedir. 2006 tarih ve 26244 sayılı RG’de yayımlanan Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik kapsamında bakım hizmetleri değerlendirme heyetinin oluşturulması yönünde düzenlemeler bulunmaktadır. Yönetmeliğin 5. maddesine göre, mülki amirler, sağlık kuruluşları, köy muhtarları, genel kolluk kuvvetleri ve belediye zabıta memurları, çevrelerinde bulunan bakıma muhtaç özürlüleri bakım hizmetlerinden yararlandırılması amacıyla il/ilçe müdürlüklerine bildirebilirler. Ayrıca, diğer kamu kurum ve kuruluşları, vatandaşlar, özürlülerin kendileri veya akrabaları da bildirimde bulunabilirler. Bildirim üzerine yapılan inceleme ve değerlendirmeler sonucunda, yönetmeliğin 12. maddesine göre bakım ücretinden yararlanacak olan engellinin veya bakıma muhtaç yaşlının, evde akrabaları veya vasileri tarafından yahut bakanlığın ruhsat verdiği özel huzurevi veya yaşlı bakım merkezlerinde veya bakanlığa ait bakım ve rehabilitasyon merkezlerinde bakım hizmetlerinden yararlanması mümkündür.

Yönetmeliğin değerlendirme heyetinin oluşturulmasına ilişkin 10. maddesine göre “bakım hizmetleri değerlendirme heyeti il ve ilçe müdürlüklerinde;

il müdürlüğü onayıyla sosyal çalışmacı, psikolog, çocuk gelişimci, tabip, fizyoterapist, hemşire, sağlık memuru, ebe, sağlık teknisyeni unvanına sahip kişiler arasından farklı mesleki unvanlara sahip en az üç kişiden oluşturulur. Personelin farklı kurum ve kuruluşlardan heyette görevlendirilmesi durumunda valilikten onay alınır. Bakım hizmetleri değerlendirme heyetinin başkanı il müdürlüğünce belirlenir. Bakım hizmetleri değerlendirme heyeti, il müdürünün veya il müdürünün görevlendireceği il müdür yardımcısının gözetiminde çalışır. Bakım hizmetleri değerlendirme heyeti, bakıma muhtaç özürülere verilen bakım hizmetlerini takip eder, bakım merkezlerine ve kişilere rehberlik eder, il müdürlüğünün görevlendirmesi hâlinde kontrol hizmetlerini yürütür” şeklinde düzenlenmiştir. İlçe düzeyinde oluşturulacak bakım heyetinde onay makamının kaymakamlık olması ve ilgili il müdürlüğüne bilgi verilmesi yerinde bir uygulama olacaktır.

Türkiye’de ilçe düzeyinde sosyal yardımları yürüten bir diğer kuruluş da belediyelerdir. Özellikle metropol ilçelerde yaygın bir şekilde belediyeler de sosyal yardım faaliyetleri yürütmekte, bu yardımlar da çoğunlukla aynı yardımlar şeklinde olmaktadır. Ancak belediyelerin popülizme varacak derecede yardımları yoksul halk kesimleri dışına da genişlettiği, sosyal yardımlardan yararlanacak hedef kitlenin tespiti konusunda yeterli bir saha çalışmasına dayanmadıkları, gerçek ihtiyaç sahiplerinin envanterini sağlıklı bir şekilde oluşturamadıkları da değerlendirilmelidir. Bu yüzden sosyal yardım sisteminin, ilçe ölçeğinde tek bir merkezi örgütlenme ve karar mekanizması içerisinde uygulanması kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması ve kamu kaynaklarının gerçekten yoksul olan kesime aktarımının sağlanmasında yararlı olacak ve bu konudaki suiistimallerin de önüne geçilecektir. Bu kapsamda ilçe SYDV’nin kurumsal statüsünün yeniden düzenlenerek, ilçe ölçeğinde aynı ve nakdi yardımlar başta olmak üzere bütün sosyal yardım araçlarını tek başına kullanan bir örgütlenmeye dönüştürülmesi gerekmektedir.

İlçe sydv düzeyindeki sosyal yardım türlerinin çeşitlendirilmesi ve “koşula” bağlanması yerinde olacaktır. Düzenli olarak eğitime devam etme veya düzenli olarak koruyucu sağlık hizmetlerinden yararlanma şeklinde ortaya çıkan şartlı nakit transferi örneğinde olduğu gibi diğer yardım türlerinin de aynı kapsamda değerlendirilmesi mümkün ve yararlıdır. Toplumsal yarara dönük bazı hizmetler (okul, hastane veya diğer kamu binalarında temizlik veya ısıtma hizmetleri gibi)

karşılığında genel sağlık sigortasından yararlanmak mümkün olabilir. Örneğin mütevellî heyet kararı ile belirlenecek bu yoksul kesimlere aynı zamanda” düzenli toplum yararına çalışma yardımı” gibi yeni bir yardım türünün belirlenerek sağlanması yerinde olacaktır. Bu örneklerin sayısını artırmak mümkündür.

7.7. PERSONEL YÖNETİMİ YETKİLERİNDE YAPILANMA

İlçe kaymakamı, İl İdaresi Kanunu’na göre hükümetin temsilcisidir ve ilçenin genel idaresinden sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur ve adli ve askeri teşkilat hariç bu teşkilat kaymakamın emri altındadır. İlçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanlar ilçe idare şube başkanlarıdır. Ayrıca Bakanlık veya tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler tarafından valilik emrine tayin edilenler dışında kalan ilçe memurları, ilçe idare şube başkanlarının inhası üzerine kaymakamlarca tayin edilirler (atanırlar) ve memuriyetleri valiliklerce tasdik ve aynı usule göre nakil ve tahvil olunurlar. Yasa ilçe idare şube başkanlarının il idare şube başkanlarının inhası üzerine valilerce tayin ve aynı usule göre nakil ve tahvil edileceğini düzenlemektedir. Buradaki düzenlemenin, ilçe idare şube başkanının görev yaptığı ilçe kaymakamının uygun görüşü, il idare şube başkanının inhası üzerine valilerce tayin edilme şeklinde değiştirilmesi İl İdaresi Yasası’nın ruhuna uygun olacaktır.

İlçe kaymakamının personel yönetimine ilişkin yetkileri kapsamına atama ve nakil, personelin performansının denetimi, disiplin amirliği, ödüllendirme, ceza soruşturmasında izin verme yetkileri girmektedir.

Atamaya yetkili amir, Türkiye’de atama usul ve esaslarını belirleyen mevzuat hükümleriyle atama yetkisi tanınan memurlar, müşterek kararlar veya Bakanlar Kurulu kararı ile atanan memurları inha eden⁵⁸ makam olarak tanımlanmaktadır. Atamaya yetkili amirler, her kurumun teşkilat kanunları ile belirlenmiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Yasası’nın 7. ve 8. maddelerinde, “valilerin görüşü alınarak bakanlıkların ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlüklerin kendi teşkilat kanunlarına göre illere atanan ya da bakanlıklar ve tüzel kişiliğe haiz genel müdürlükler tarafından doğrudan doğruya illere atanan veya merkez teşkilatında görev yapan memurlar” için bakan,

⁵⁸ Atama işleminin bir parçası ve unsuru olarak “inha”, tavsiye etme ve uygun görüş şeklinde de ifade edilebilir.

“il merkez teşkilatına bağlı ve il idare şube başkanının inhası üzerine atanan memurlar” için vali, “ilçe idare şube başkanlarının inhası üzerine atanan memurlar” için ise kaymakam, atamaya yetkili amirlerdir. Bu çerçevede, ilçe idare şube başkanının uygunluk teklifi ile atanan memurların kapsamının geniş tutularak tespit edilmesi yerinde olacaktır.

Disiplin amiri olarak atamaya yetkili amirler, 657 sayılı Yasa’nın 126. maddesine göre, iki konuda yetkili kılınmıştır. İlk olarak, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra atamaya yetkili amirleri tarafından verilecektir. İkinci olarak, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezasının, disiplin ya da yüksek disiplin kurulunca reddedilmesi durumunda, atamaya yetkili amirler 15 gün içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler.⁵⁹ Görüldüğü gibi, atamaya yetkili amirliğin önemi bakımından, kademe ilerlemesini durdurma cezasının verilmesinin iki ana unsuru disiplin kurulu kararı ile atamaya yetkili amir kararıdır. Ayrıca disiplin kurullarınca kademe ilerlemesinin durdurulması veya memuriyetten çıkarma cezası tekliflerinin reddedilmesi halinde, yine atamaya yetkili amirlerce daha alt cezalar uygulanabilmektedir. Bu anlamda, kaymakamın atamaya yetkili olduğu ilçe kamu görevlilerinin kapsamının genişletilmesi, disiplin amirliği konumunun da etkinleşmesi bakımından yerinde olacaktır.

Türkiye’de merkezi yönetim taşra kademeleri olarak il ve ilçe yönetimleri, devlet tüzel kişiliği kapsamında yer alan ve bir bütünün parçası olan yönetim bölümleridir. Bu bakımdan il ve ilçe genel yönetimi, merkezi yönetim adına taşrada görevli yönetim örgütlenmeleri, bu örgütlenmelerin başında bulunan vali ve kaymakam da “merkez adına yetkili genel kamu yöneticileri” olmalıdır. Valinin bu kapsamı karşılayacak şekilde yasal bir statüye sahip olduğu ifade edilebilir, ancak aynı hukuksal durumun kaymakamlar için de geçerli olması gerekmektedir. Kaymakam ilçe genel idaresinin başıdır ve ilçede hükümetin temsilcisidir. Kaymakamlar müşterek kararname (İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanının

⁵⁹ Atamaya yetkili amirler, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası vermeden önce, memurun bağlı olduğu kurumun disiplin kurulu kararını almak zorundadırlar. Buna göre başbakanlık ve bakanlık ile bağlı kuruluş merkezinde merkez disiplin kurulunun ve illerde il disiplin kurulunun görüşü alınır.

imzasını taşıyan bir kararname) ile atanırlar. Kaymakam, yasal olarak ilçe genel idaresinden sorumlu kılınmasına rağmen, Anayasa'ya göre yalnızca illerin idaresi yeki genişliği ilkesine dayanmaktadır. Bu bakımdan valiler yetki genişliği ilkesinden yararlanırlar. Vali, mevzuatta açık hüküm bulunmayan durumlarda merkeze danışmadan karar alma ve uygulama yetkisine sahiptir. Kaymakam için böyle bir yasal yetki bulunmamaktadır. Yine vali, genel emir veya talimatnameler çıkarabilirken, kaymakamın bu tür bir yönetim yetkisi bulunmaz. Ayrıca valinin il içerisinde memurları atama yetkisi, kaymakam için son derece kısıtlıdır. Yine kaymakama vali gibi, yabancı ülke konsoloslukları ve komşu devletlerin sınır makamları ile ilişki kurma yetkisi verilmemiştir. Tüm bu kısıtlamaların, kaymakamın ilçede hükümetin temsilcisi olması ve ilçe genel idaresinden sorumlu olması düzenlemeleri ile uyuşmadığı ortadadır.

İl İdaresi Yasası kapsamında kaymakamın ilçe idare şube başkanlarının, genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiri olduğu düzenlenmişti. Yine 657 sayılı Yasa kapsamında da sicil vermeye ilişkin hükümler bulunmaktaydı. Ancak 2011 tarih ve 6111 sayılı Yasa'nın 111. maddesi ile memurlara sicil düzenleme uygulamasına son verilmiştir. İlçe kaymakamı, ilçe düzeyinde belli başlı kamu görevlileri dışında sicil düzenleme yetkisine sahip değildir. Yalnızca ilçe jandarma komutanlığı bünyesinde jandarma uzman çavuşlara mülki sicil düzenlenmekte, ilçe müftülüğü din görevlileri hakkında değerlendirme sicili vermektedir. Bu durumun ilçedeki kamu görevlilerinin performanslarının denetlenmesini sağlamak bakımından yararlı bir uygulama olmadığı düşünülmelidir. Zira kamu görevlilerinin etkin ve verimli çalışmaları, onların çalışmalarının gözetimi ve denetimi ile bunun sonucunun bir performans raporuna bağlanması olmalıdır. Ancak bunun için de nesnel performans kriterlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Çünkü memurun genel durumuna ilişkin standart sorulara verilen puanlamaların hem sübjektif değerlendirmelerin etkisinde olduğu hem de nesnel başarımlar ölçütlerini yansıtmadığı açıkça görülmekteydi. Bu hususta objektif başarımlar ölçütlerini ortaya koyacak çalışmalar yapılmalı, her ilçe kamu hizmet örgütünün başındaki ilçe idare şube başkanları ile nitelikli iş yapan ve teknik uzmanlığa sahip personelin performansının gözetim ve denetimine ilişkin olarak, ilçe kaymakamlığı bünyesinde bu işlevi yürütecek bir büro oluşturulması gerekmektedir.

Bir diğerk önemli konu, performans değerklendirme raporlarının ilgili memurun özlük durumuna, yükselme olanaklarına doğrudan etki yapabilmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin olmasıdır. Aksi takdirde söz konusu değerklendirme raporları tozlu raflarda kalan belgeler olmaktan öteye geçemeyecektir. Kaymakamca düzenlenen performans değerklendirme raporları, ilçe idare şube başkanlarının ve ilçedeki uzmanlığa sahip nitelikli (doktor, öğretmen, mühendis, maliye, vb.) personelin özlük durumuna doğrudan etki edebilmelidir.

Kurum içinde personelin değerklendirilmesi, bir işin görölmesiyle ortaya çıkan sonuçların, daha önce ast ve üst tarafından belirlenen hedeflere uygunluğunun ölçüldüğü ve böylece örgütsel amacın elde edilmesi için harcanan çabaların belirlenmesi esasına dayanır. (Tortop-İsbir-Aykaç, 1993: 168). Uygulamada başvuru en önemli teknik personelin, hizmetin gerektirdiği niteliklere uygun olarak sınıflandırılması ve örgütün yapmak durumunda olduğı işin gerçekleştirilmesine kimlerin, nasıl, hangi oranda katılacağı, sorumluluğun nasıl paylaşılacağı gibi konuları içeren “iş planları”dır. Kurum içi toplantılar, yılsonu değerklendirmeleri, bütçeleme, işlemlerin bir üst makam tarafından onaylanması içsel denetime ilişkin en etkili yöntemler olarak sayılabilir (Akıncı, 1999: 49).

657 sayılı DMK’ye göre kaymakamın, ilçe düzeyinde emrindeki memurları sevk ve idare etme ve eşitlik ilkesi içinde davranma sorumluluğı bulunmaktadır. Söz konusu sorumluluğı gerçekleştirebilmesinin öncelikli koşulu, personelin nesnel performans ölçütlerinin ortaya konarak uygulanmasıdır. Personelin sevk ve idaresinin gereğı, onların faaliyetleri ile iş ve işlemlerinin gözetim ve denetim altında tutulmasıdır.

657 sayılı Yasa’nın 122. maddesinde ilçe kaymakamının başarı belgesi verme yetkisi düzenlenmektedir. Buna ilave olarak ilçe kaymakamının, ilçedeki personelin motivasyonunu artıracak diğerk ödüllendirme araçlarına da sahip olması gerekmektedir. Örneğın ilçedeki emniyet görevlilerinin başarılı operasyonlarında parasal desteklerden yararlandırılması yetkisi İl Emniyet Müdürlüğü vasıtasıyla Emniyet Genel Müdürlüğü’ne aittir. Yine ilçedeki öğretmenlerin aylıkla ödüllendirilmesi, ilçede milli eğitim müdürünün başkanlığında oluşmuş komisyon vasıtasıyla il milli eğitim müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Ödüllendirme yönteminin nesnel ölçütleri belirlenerek ilçe kaymakamlığı tarafından uygulanması,

ilçe kaymakamının İl İdaresi Yasası'nda geçen ilçedeki bütün kamu görevlilerinin amiri olduğu düzenlemesinin doğal bir sonucu olmalıdır. İlçe kamu personelinin maddi ödüllendirilmelerine ilişkin karar alma ve uygulama süreci, ilçe kaymakamlığı tarafından yürütülmelidir. Bu hususta kaymakamın başkanlığında ilçe idare kurulunun karar alması yöntemi de uygulanabilir gözükmektedir. Bu durum ayrıca işlevleri azaltılmış olan ilçe idare kurullarının tekrar işlevselleştirilmesi bakımından da yararlı olacaktır.

657 sayılı Yasa gereğince ilçe kaymakamının, devlet memurları üzerindeki atama, yer değiştirme, izin ve sicil verme, disiplin cezası uygulama yetkilerinin tam anlamıyla etkililiği sağlamaktan uzak olduğu değerlendirilmelidir. Bir kere, atama yetkisi ilçe kaymakamı açısından sınırları ve çerçevesi çizilmiş dar bir alanda kalmaktadır. Kaymakam ilçe kamu görevlilerinin bir kısmını atama, bir kısmının atanmalarını valiye teklif etme yetkisine sahiptir. İlçe kaymakamı, adaylık süresi içinde başarısız olan memurlardan kendi atadıklarının memuriyet ile ilişkisini keser, diğerlerinin ilişkilerinin kesilmesi için atamaya yetkili amire teklifte bulunur. Kaymakam, ilçe ölçeğinde ilçe idare şube başkanları dışındaki bütün kamu görevlileri üzerinde atamaya yetkili amir sıfatıyla işlem tesis edebilmelidir. Atamaya yetkili amir olma sıfatıyla da kaymakam, ilçe içerisinde kamu görevlileri üzerinde geçici görevlendirme yetkisine de sahip olabilecektir. İl İdaresi Yasasına göre, “kaymakam ilçede teşkilat ve görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir şube başkanından ister. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir.” Yine Yasa'ya göre “kaymakam ilçedeki idare, daire ve kurumlarda çalışan uzman veya fen kollarına dahil memurlardan ilçenin genel ve mahalli hizmetlerine ilişkin işlerin görülmesini asli vazifelerine halel getirmemek şartıyla ister.” Söz konusu düzenlemeler kaymakama ilçe ölçeğinde genel bir geçici görevlendirme yetkisi vermemektedir. İlçe içerisinde kamu görevlilerinin geçici görevlendirmelerinde sadece vali'nin yetkili olması yerinde olmayıp, söz konusu yetki kaymakamın ilçe genel idaresinin başı ve mercii olmasının ve ilçe genel idaresinden sorumlu olmasının olağan sonucu olarak kaymakama da ait olmalıdır. Zira ilçe kaymakamı, kamu görevlilerinin ilçe ölçeğinde görevlendirilmelerinde, ihtiyaç duyulan kamu hizmet birimleri ile alanlarını daha yerinde takdir etme ve değerlendirme olanağına sahiptir.

Kaymakamın ilçe personeli üzerinde izin verme yetkisi konusunda da yetkilerinin erozyona uğradığı görülmektedir. Esasen ilçe kaymakamının ilçe idare şube başkanları hakkında izin verme yetkisine sahip olması, bunun dışında ise yalnızca uzmanlığa sahip personel hakkında bu yetkiyi kullanması yerinde olacaktır. Aksi durumda kaymakamın bütün ilçe personeli üzerinde izin verme yetkisinin gereksiz iş yükü ile karşılaşması söz konusudur. Bu durumda ilçe kamu kuruluşu yöneticileri ile ikinci kademe yöneticilerinin izne ayrılması kaymakamın onayına tabi tutulmalıdır. Ancak orman işletme müdürü veya ilçede faaliyette bulunan enerji üretim santrali ve benzeri KİT statüsündeki müessese müdürlerinin yıllık izne ayrılmalarında kaymakamın onayı aranmamaktadır. Benzer durum jandarma personeli için de söz konusudur. 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yasası'na 1993 tarih ve 507 sayılı KHK'nin 3. maddesi ile eklenen ek 3. maddesine göre, "il ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarına izin verilmesinde ve izinli olarak görevden ayrılmalarında mahalli mülki amirin uygun görüşü alınır." Görüldüğü gibi bu yetki, uygun görüş almaktan ibaret olup, kaymakama doğrudan izin verme yetkisini vermemektedir. Bu anlamda, ayırt edilmeksizin ilçe idare şube başkanlarına izin verme yetkisinin münhasıran kaymakama verilmesi, kaymakamın ilçe genel idaresinin başı olma özelliğinin yasal gereği olmalıdır.

Kaymakamın disiplin cezası verme yönündeki salahiyetinin uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını kapsadığını görüyoruz. Kademe ilerlemesinin durdurulması ve memuriyetten çıkarma cezası için de yetkili disiplin kurullarına teklifte bulunma yetkisine sahiptir. 657 sayılı DMK dışında, bazı kamu kuruluşlarının (milli eğitim, emniyet gibi) personelinin de özel disiplin hükümleri bulunmaktadır. Kaymakamın disiplin amirliğinden kaynaklanan bir yetkisizlik sorunu bulunmamaktadır. Ancak bazı kamu personelinin, 657 sayılı Yasa'nın kapsamı dışında kalmasından kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Bazı disiplin cezalarının ise yaptırım gücü ve caydırıcılığının olmadığını görmek mümkündür. Örneğin aylıktan kesme cezası, kamu görevlisinin brüt maaşının sekizde biri ile otuzda biri arasında uygulanmaktadır. Görüldüğü gibi bu ceza oranlarının caydırıcılığı yetersizdir. Ayrıca kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesi sürecinde, kaymakamlık yetkili disiplin kuruluna ceza teklifini

getirdiğinden, söz konusu disiplin kurulunun teklifi içeren gündemi için kaymakamın kurulda bulunması ve oy hakkına sahip olması düzenlenmelidir.

Kaymakamın disiplin amirliği işlevinde zaman içerisinde bir kapsam daralması sürecine girildiği görülmektedir. Özellikle bölge müdürlüğü şeklinde örgütlenmiş olan kamu kuruluşlarının ilçedeki teşkilatları üzerinde, ilçe kaymakamına disiplin amirliği yetkisi verilmesinden kaçınma eğiliminde olduğu değerlendirilebilir. Örneğin 10.09.2013 tarih ve 28761 sayılı RG’de yayımlanan Orman Genel Müdürlüğü Disiplin Amirleri Yönetmeliği’ne göre, genel müdürlüğün merkez ve taşra teşkilatında 657 sayılı Devlet Memurları Yasası’na göre görev yapan devlet memurları kapsama alınmıştır. Yönetmeliğin Ek-2 sayılı cetveline göre ilçede bulunan işletmelerin müdürü için birinci disiplin amiri bölge müdür yardımcısı, ikinci disiplin amiri olarak da bölge müdürü belirlenmiştir. Müdür yardımcısı için ise birinci disiplin amiri işletme müdürü, ikinci disiplin amiri ise kaymakamdır. İlçede bulunan orman işletme, fidanlık, yedek parça depo merkezinde görevli olan sayman (muhasabe yetkilisi) için birinci disiplin amiri işletme/fidanlık/yedek parça depo müdürü, ikinci disiplin amiri ise bölge müdürüdür. İlçedeki şef için birinci disiplin amiri işletme müdürü, ikinci disiplin amiri ise kaymakamdır. Şefin altındaki görevli personel için ise, sıralama şef ve işletme müdürü şeklindedir. Görüldüğü gibi ilçedeki orman işletme müdürü üzerinde ilçe kaymakamına disiplin amirliği yetkisi verilmemiştir. 16.05.2005 tarih ve 5345 sayılı yasa ile kurulan Gelir İdaresi Başkanlığı’nın Taşra Disiplin ve Sicil Amirleri Yönetmeliğine göre, vergi dairesi müdürlerinin de disiplin ve sicil amirleri arasında vali ve kaymakam bulunmamaktadır. Yine kaymakam ile jandarma personeli ilişkileri anlamında da aynı durum yaşanmaktadır. 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yasası’nın 15. maddesine, 20.08.1993 tarih ve 507 sayılı KHK ile yapılan eklemeye göre, “jandarmanın mülki görevlerini ilgilendiren ve disiplin cezasını gerektiren fiilleri ortaya çıktığında valiler, il jandarma komutanından; kaymakamlar, ilçe jandarma komutanından gereken cezanın verilmesini talep ederler. Alay ve bölük komutanları bunlar hakkında, askeri mevzuat çerçevesinde gerekli işlemi yaparlar.” Görüldüğü gibi kaymakamın, ilçe jandarma personeli hakkında dolaylı bir disiplin yetkisi bulunmakta, ilçe jandarma komutanı üzerinde ise böyle bir yetkisi dahi bulunmamaktadır. Yine Kamu Hastaneler Birlikleri için düzenlenmiş Disiplin

Yönetmeliği'ne⁶⁰ göre ise, II sayılı cetvelde belirtilen taşra teşkilatı personelinin disiplin amirleri arasında kaymakam sayılmamıştır. Yani ilçe hastane yöneticisi, başhekim, başhekim yardımcısı ve müdürlerin birinci veya ikinci disiplin amirleri olarak kaymakama bir işlev verilmemiştir. Ancak ilgili yönetmeliğin 5. maddesinde ise, “kurum başkanı her kademedeki devlet memuru ve sözleşmeli personelin üst disiplin amiridir. Valiler il, kaymakamlar ise ilçe sınırları içerisinde görevli devlet memuru ve sözleşmeli personel hakkında, disipline aykırı fiillerinden dolayı doğrudan disiplin cezası vermeye yetkilidir” düzenlemesi bulunmaktadır. Bu durumda ilçe kaymakamlarının 657 sayılı Devlet Memurları Yasası kapsamında disiplin cezası vermesi konusunda tereddüt ortaya çıkmıştır. Bu hususun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu haliyle ilçe kaymakamlarının, ilçe devlet hastanesinin yöneticileri ve personeli üzerindeki disiplin amirliği vasfının açık olmadığı görülmektedir. Bu örneklerin sayısını artırmak mümkündür. Bakanlıkların veya genel müdürlüklerin yahut Başkanlıkların, taşra teşkilatlarının birim amirleri ve personeli üzerindeki disiplin amirlerinin belirlenmesinde ilçe kaymakamlarını dışlayan yönetmelik değişiklikleri yapmaya başladıkları ve bu durumun kaymakamın ilçe genel idaresinin başı olduğuna işaret eden İl İdaresi Yasası'nın genel ruhuna aykırı olduğu açıkça ortadadır.

Kaymakamın, disiplin veya ceza soruşturması yürütülen personel hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulama yetkisi bulunmaktadır. Ancak ilçe idare şube başkanları için söz konusu yetkinin kullanılabilmesi için valinin inhası gerekmektedir. İl İdaresi Yasasına göre kaymakam, “denetlemeleri sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördüğü ilçe idare şube başkanlarını valinin muvafakatiyle, diğer memurları re'sen sorumluluğu altında işten el çektirebilir.” Bu durum ilçe idare şube başkanları bakımından güvence özelliği gösteren yerinde bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

İl İdaresi Yasasına göre, ilçe idare şube başkanları, il idare şube başkanlarının inhası üzerine valilerce tayin ve aynı usule göre nakil ve tahvil edilirler. Bu düzenlemenin ilçe kaymakamının uygun görüşü ve il idare şube başkanlarının inhası üzerine, valiye, ilçedeki idare şube başkanlarının atanması ve yer değiştirebilmesi

⁶⁰ 23.11.2012 tarih ve 28476 sayılı RG'de yayımlanan Türkiye Kamu Hastaneler Kurumu Disiplin Yönetmeliği.

yetkisinin sağlanması şeklinde değiştirilmesi gerekmektedir. Sonuçta ilçe idare şube başkanı, ilgili bakanlığın ilçe'deki hizmetlerinin yürütülmesinde yetkili ve sorumludur. İlçe birim müdürünün atanma ve nakillerinde uygun görüş bildirmesi, kaymakamın ilçe genel idaresinin başı olmasının doğal bir sonucu olmalıdır. Bu süreçte ilgili il müdürünün inhasının gerekmesi, il ölçeğindeki ilçeler arasındaki atama ve nakillerde aranması gereken bir yönetsel işlem olarak değerlendirilebilir.

Söz konusu atama ve nakil yönteminin, ilçe genel idaresi çerçevesindeki bütün kamu personelinin il içerisindeki yer değiştirme, atama ve tayinlerinde uygulamak yerinde olacaktır. Ancak bu kapsama uzmanlığı bulunan, teknik görev yürüten, ülke yüzeyinde dengeli bir şekilde dağılımın gerçekleştirilmesi zaruri olan kamu görevlilerine uygulanamayacağı açıktır. Örneğin maliye görevlileri, milli eğitim yönetici ve öğretmenleri ile hekim ve diğer sağlık personeli bu atama ve tayin yöntemi kapsamından istisna tutmak gerekir. Zira söz konusu kamu görevleri bakımından ülke genelinde atama, yer değiştirme, nakil işlemlerinin merkezi olarak planlanıp yürütülmesi gereken uygulamalar olduğu bilinmektedir. Ayrıca bu düzenlemenin iller arasında bir anlam taşıyamayacağı, il içinde uygulanabilir olduğu da açıktır. Ancak iller arasında ilçe idare şube başkanlarının atanabilmesi için, ilçe kaymakamının muvafakatının aranması gerekli olmalı ve bu muvafakat, atama işleminin zorunlu bir unsuru haline getirilmelidir.

İl İdaresi Yasası'nda, Bakanlık veya tüzel kişiliğe sahip Genel Müdürlükler tarafından valilik emrine tayin edilenler dışında kalan ilçe memurlarının, ilçe idare şube başkanlarının inhası üzerine kaymakamlarca tayin ve memuriyetlerinin valilerce tasdik edilmesi ve aynı usule göre nakil ve tahvil olunması düzenlenmektedir. İlçe kamu görevlilerinin ilçe içerisinde yer değiştirmesi hususunda, ilçe kaymakamının yetkilendirilmesi önemli bir gerekliliktir. Zira disiplin soruşturması kapsamında bir memurun ilçe içerisinde görev yeri değişikliği zorunlu olabilir veya toplumun gereksinim duyduğu bir hizmet alanında bir ilçe memurunun geçici olarak görevlendirilmesi gerekebilir. Bu hususlarda ilçe kaymakamının kamu hizmet gerekleri ve kamu yararı kapsamında inisiyatif kullanabilmesi, karar alıp uygulayabilmesi için yasal düzenleme yapılması yararlı olacaktır.

7.8. EŞGÜDÜM VE PLANLAMA YETKİSİNDE YAPILANMA

Eşgüdüm bir örgütün bütünlüğünü sağlamak üzere, örgütü oluşturan birimlerin faaliyetlerinin ortak bir amaca yönelik olarak birleştirilmesi, birbirleriyle iletişim halinde olmasını, birbirlerinin işlevlerini tamamlamaya dönük işbirliğini, ortaklaşa amaca varmak için birimlerin faaliyetlerinin birbiri arkasına belli ve uygun bir zaman sürecinde gelmesini ifade eder. Eşgüdümün en önemli unsurları birimler arasında etkin bir haberleşme ve iletişim ağının kurulması, her birimin faaliyetinin diğeriyle bütünleştirilmesini sağlayacak koordinasyonun sağlanması ve bunu sağlayacak koordinatör liderlik ile her birimin faaliyetlerinin planlanması olarak karşımıza çıkmaktadır. İlçe ölçeğinde başında kaymakam ve alt kademede kamu hizmetlerini ifa eden bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının ilçe teşkilatlarının oluşturduğu “ilçe genel yönetimi” bulunmaktadır. Bunun dışında ilçede belediye ve köy statüsünde yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve kooperatifler yer almaktadır. Bu yapı içerisinde ilçe ölçeğindeki birimlerin eşgüdümü ve birbirini ilgilendiren faaliyetlerini birlikte ve uygun zamanlama içerisinde yürütmeleri gerekmektedir.

İlçe yönetimini oluşturan tüm birimler, hizmet nitelikleri ve görev alanları birbirinden oldukça farklı kamu görevlilerine sahip hizmet kuruluşlarıdır. Bu birimler faaliyetlerini kaymakamın gözetim ve denetimi altında, mevzuat ve hükümet emirleri doğrultusunda, birbirleriyle uyum, koordinasyon ve işbirliği içerisinde yürütmek zorundadırlar. Kamu kuruluşlarının yürüttüğü tüm işlevsel etkinlikler arasında eşgüdüm sağlanması, kaymakamın etkin bir planlama ve eşgüdüm yeteneğine ve bunu sağlayacak yasal düzenlemelere gereksinimi vardır. İl idaresi Yasası kapsamında ilçenin ortak kalkınma ve yönetim sorunlarının kaymakamın başkanlığında ilçe idare şube başkanları, ilçe ve belde belediye başkanları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluş temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen bir toplantıda değerlendirilmesi ilçe ölçeğinde önemli bir eşgüdüm imkanı sağlamaktadır. Ancak Yasa'nın 40. maddesine bu toplantıda alınan eşgüdüme dönük kararların, ilgili birimleri bağlayıcı yönetsel işlemler olması ve söz konusu kurulun İlçe Koordinasyon Kurulu adıyla kurumsallaşması, ilçe kaymakamının eşgüdüm görevine “yaptırım gücü” olan bir anlam katacaktır. Aksi halde söz konusu toplantıda

koordinasyonu gerektiren konuların değerlendirilmesinden öteye geçilemeyecektir. İl İdaresi Yasası'nın 40. maddesine göre, "Kaymakam, lüzum gördüğü zamanlarda ilçe idare şube başkanları ile diğer memurları, belediye, ticaret ve ziraat odaları başkanlarını çeşitli işler ve kanunların tatbikatı üzerinde görüşmek üzere heyet halinde toplar. Toplantılar için yapılan çağrıya gelmemek vazifeden kaçınma sayılır. Toplantıda alınan kararları valiye bildirir." Söz konusu düzenlemelerde toplantıda görüşülecek gündem maddelerinin açıkça belirlenmesi, toplantıda alınan kararların bağlayıcı olması, toplantıya demokratik bir usulle belirlenmiş belli sayıdaki sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin de katılması, toplantının koordinasyon kurulu adında kurumsal bir yapılanmaya kavuşturulması dikkat edilmesi gereken önemli eksikliklerdir. Bu haliyle Yasa'nın 40. maddesi, kaymakamın eşgüdüm görevini düzenleyen genel bir maddeden öteye geçememektedir. Söz konusu madde kapsamında, "eşgüdümü ve koordinasyona ilişkin alınan ilçe koordinasyon kurul kararlarının, ilgili kamu kuruluşlarınca uygulanması zorunludur" şeklinde yeniden düzenlenmesi yerinde olacaktır.

Yukarıdaki eleştirilerimizi doğrular nitelikte ilçe düzeyinde bir koordinasyon heyeti gibi işlev görecektir olan bir ilçe meclisinin oluşturulması çabaları görülmektedir. 1992 tarihli "Kamu İdaresinde Öncelik Verilecek Konular" konulu Başbakanlık Personel Genel Müdürlüğü genelgesi ile kaymakama bir koordinasyon görevi verilmiştir. Bu genelge ile illerde il meclisleri, ilçelerde ilçe meclisleri kurulması öngörülmektedir. Genelgeye göre ilçe meclisi, "ilçede, kaymakam başkanlığında, ilçenin il genel meclis üyeleri, ilçe ve beldelerin belediye başkanları ile belediye meclis üyeleri, köy muhtarları, ilçede bulunan işçi, işveren, esnaf, köylü, çiftçi, sanayi, ticaret, borsa, kooperatif ve benzeri meslek kuruluşları, ilçe siyasi parti temsilcileri, ilçe merkezindeki mahalle muhtarları, ilçedeki kamu kuruluşlarının birim başkanlarının iştiraki ile istişari bir ilçe meclisi oluşturulacaktır." Bu meclislerde temsil edilen tüm kuruluşların kendileri ile ilgili sorunları dile getirmeleri ve müştereken çözüm aranması esas alınmıştır. Öncelikle ilçedeki kaynakların verimli kullanımı ve birimlerin işbölümüyle anlaşarak çalışmaları suretiyle sorunlara çözüm aranacaktır. Mevcut kaynak ve imkânlarla sorunların çözümü esastır. Sorunlara verilecek öncelikleri ilçe meclisi tayin ve tespit edecektir. Genelgeye göre, ilçe kaynak ve imkânları ile çözülemeyen sorunlar il meclisine

kaymakamlar tarafından intikal ettirilecektir. İlçe meclislerinin sekreteryaya görevini, ilçe araştırma, planlama ve koordinasyon birimleri yapacaktır. İlçe meclisi toplantılarındaki müzakerelerin zabıtları tutulacak ve bir sonraki toplantıda değerlendirilecek, yapılamayan iş ve konuların tamamlanması cihetine gidilecektir. Genelgedeki düzenlemeler, ilçe ölçeğindeki kamu kuruluşları, yerel yönetimleri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarını kapsayıcı bir ilçe meclisini öngörmekle beraber, meclisin görev tanımını ve toplantı zamanlarını açıkça ifade etmemesi nedeniyle eksiktir. Genelge kapsamında bir diğer eksiklik; “ilçedeki sorunların, öncelikle mevcut kaynak ve olanaklarla çözümünü” öngörmesi, ancak ilçedeki yerel mevcut kaynak ve olanakların nasıl artırılabilirliğine ilişkin tedbirleri içeren bir yöntem öngörememesidir. Kaldı ki, ilçe yerel kaynağa ve öz gelirlere sahip bir ekonomik birim ve yönetsel tüzel kişilik değildir. Zaten sosyal ve ekonomik bütün sorunlarının çözümü için, il veya başkentten gelecek kaynaklara gereksinim duymaktadır. İlçe meclisine katılan üyelerin temsil ettikleri kuruluşların bütçelerinden kaynak aktarımı yapılmasına ilişkin karar alma yetkisi de ilçe meclisine tanınmamıştır, zaten böyle bir yetkinin tanınması bile ilçedeki meslek kuruluşlarının veya sivil toplum kuruluşlarının mali olanaksızlıkları karşısında anlamsızdır. Belki metropol ilçeler bakımından bir anlam ifade edebilir. Bu durumda genelge kapsamında, ilçedeki mevcut yerel kaynak ve olanaklarla çözülemeyen sorunların, kaymakamca il meclisine iletilmesinden başka da bir çözüm önerisi öngörülmemiştir. Yine ilçe meclisinin kurumsallaşması ve kararlarının bağlayıcılığı konusunda da önemli eksiklikler karşımıza çıkmaktadır.

İlçe yönetim yapısı içerisinde bulunan bütün kamu kuruluşlarının yazışmalarının kaymakam aracılığıyla veya kaymakam adına yapılması da ilçe mülki idare yapısında eşgüdümü sağlayan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsama ilçe belediyesi, belde belediyeleri ve köyleri de dahil etmek gerekmektedir. Bu durum ilçe ölçeğinde ilçe kamu kuruluşları ile mahalli idarelerin eşgüdümlü ve ahenkli bir şekilde valilik ve merkezi idare kuruluşları ile iletişim kurmasını sağlayacak, ilçe kaymakamı başkanlığında ilçenin kurumsal yapısında bir bütünlük sağlamış olacaktır.

İlçedeki kamu kuruluşlarının işbirliği ve eşgüdümünü sağlamaya dönük olarak İl İdaresi Kanunu kapsamında bir diğer düzenlemeye göre, “İlçede teşkilat ve

görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir şube başkanından ister. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir. İlçedeki idare, daire ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dahil memurlardan ilçenin genel ve mahalli hizmetlerine ilişkin işlerin görülmesini asli vazifelerine halel getirmemek şartıyla ister.” Günümüzde merkezi yönetimin ilçe düzeyinde teşkilatlanması tamamlanmış olduğundan, söz konusu düzenlemenin zamanın koşullarında yararlı olduğu değerlendirilebilir. Ancak düzenlemenin, “uzman ve fen kollarına dahil memurların, genel ve yerel hizmetlere ilişkin işlerin görülmesi”nde görevlendirilebileceği kısmı anlamlıdır. Aslında, ilçe ölçeğindeki bütün kamu görevlilerinin, o alandaki kamu hizmetlerini aksatmamak kaydıyla geçici görevlendirilmesi konusunda ilçe kaymakamının yetkili olması yönündeki düzenleme, genel bir düzenleme olarak İl İdaresi Yasası’nın ilgili bölümünü kapsayacaktır. İlçenin genel veya mahalli hizmetlerinin yürütülmesinde, eksiklik veya sorunların ortaya çıkması durumunda, ilçe kaymakamına, uzman ve fen kollarına dahil memurlarından bu hizmetlerin görülmesini isteme yetkisi, somutlaştırılması gereken bir yetkidir. Hangi görevlilerin uzman kollarına dahil personel olduğunun tespiti ve görevlendirileceği hizmet alanlarının belirlenmesi hususlarında düzenleme yapılması yerinde olacaktır.

Sivil toplum kuruluşları olarak dernek ve vakıflar ayrı değerlendirildiğinde ilçe ölçeğindeki tarım, ticaret, sanayi ve hizmet sektöründeki meslek odalarının örgütlenme sürecinde ve bir bütün olarak ilçede kamu meslek platformu oluşturularak kurumsallaşması konusunda bir genel örgütlenme yapısı kurulması gereklidir. Özellikle tarım sektöründe çok farklı meslek kuruluşu yapılanmaları bulunmaktadır. Ziraat odası ilçe tarım müdürlüğünün çiftçi kayıt sistemine kayıtlı bütün çiftçileri kapsamakta diğerleri belli ürün üreticilerini veya bölgesel olarak belli bir köyde ikamet edenleri kapsamaktadır. Tarım ve hayvancılık konusunda faaliyet gösteren bu örgütlenmelerin temsilcilerinden bir koordinasyon kurulu oluşturulması ve bu kurulun kurumsallaşması, ilçedeki tarım ve hayvancılık politikalarının belirlenmesi ve ilgili örgütlenmeler arasında eşgüdüm ve işbirliğinin sağlanması bakımından son derece yararlı olacaktır. Şüphesiz ki ilçe yönetiminin başı olarak, ilçe kaymakamı bu tür bir eşgüdüm kurulunun başkanı ve koordinatörü olarak görev almalıdır. Esnaf, şoför, ticaret veya sanayi odası gibi meslek kuruluşlarının da ayrı ve

tek bir başka eşgüdüm kurulu vasıtasıyla yönlendirilmesi ve bu kurula da kaymakamın başkanlık etmesinin düzenlenmesi gereklidir.

Planlama, kamu kurum ve kuruluşlarının Türk Yönetim yapısı içerisinde örgütsel bir işlev olarak ihmal edilen bir yönetim bilimi aracına işaret eder. İlçe ölçeğinde planlama denildiğinde, ilk olarak, ilçe kamu kuruluşlarının yıllık kurumsal faaliyetlerini planlaması gerekliliği akla gelmektedir. İkinci olarak ise her ilçe kuruluşunun yurttaşa sunduğu kamu hizmetlerini liste halinde yayınlaması, bu hizmetlerin sunulması için yurttaşların yapması gerekenler ile kendisinin yürüteceği işlemleri adım adım belirtmesi ve nihayetinde bir “kamu hizmet standartları tablosu” oluşturması gerekmektedir.

Planlamanın birinci önceliği olarak, İlçe ölçeğinde ilçe kamu kuruluşları, yıllık bir plan dahilinde faaliyetlerini yürütmeli ve yıllık “kurumsal/örgütsel performans planları” hazırlamalı ve uygulamalıdır. Kamu sektöründe örgütsel veya kurumsal performans kavramının 1980’lerden sonra yönetimde etkinlik ve verimlilik ilkelerinin bir gereği olarak öne çıktığı bilinmektedir. Genel olarak örgütsel performans kavramı, ortak bir amaca ulaşmak için örgütün beşeri, fiziksel ve sermaye kaynaklarını içeren üretim varlıklarının bilinçli ve planlı bir biçimde bir araya getirilmesi anlayışına dayanır. Kurumsal performans temelde değer yaratılması ile ilgilidir. Değer yaratma herhangi bir örgüt için genel performans göstergesinin temelini oluşturur (Özutku ve diğerleri, 2013: 152-153). Bu kapsamda örgütler için değer yaratma, faaliyetleri sonucunda ortaya koydukları çıktılarla ilgilidir. Elbette ki bu çıktıların birim zamandaki niceliği kadar niteliği de önem taşımaktadır. Başka bir deyişle bir kamusal örgütün belirli bir zaman aralığında sayısal olarak fazla miktarda çıktı üretmesi önemli olduğu kadar, çıktılarının kalitesi ve etkinliği de önemlidir. Bu boyutuyla kamu örgütlerinin hizmetlerinden yararlanıcılar olarak yurttaşların memnuniyeti söz konusu çıktılarının niteliği ile doğrudan ilgilidir.

Türkiye’de kamu sektöründe örgütsel performans konusunun ele alınmasıyla birlikte, yasal ve kurumsal hazırlık ve değişiklikler yapılmaya başlamıştır. Bu konu, bir kamu sektörü örgütü olan belediyeler bakımından önemsenmiş; bu çerçevede 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyeler için “stratejik plan hazırlama” ve buna bağlı olarak “kurumsal performans denetimi yapma” zorunluluğu getirilmiştir (Özutku ve diğerleri, 2013:

153). Merkezi idareye ve taşra kuruluşları bakımından kâğıt üzerinde kalan ve çoğu taşra kuruluşu tarafından hazırlanmayan “stratejik planlama ve kurumsal performans denetimi” konusu, il ve ilçe yönetimi düzeyinde önemsenmesi gereken ve yönetimde etkinliği amaçlayan bir yönetim bilimi yöntemidir. 5018 sayılı Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda stratejik planlama ve performans yönetimi üzerinde durulmakla beraber, il ve ilçe kamu kuruluşlarında tam anlamıyla uygulamaya geçirilememiş ve işlevsellik kazanamamıştır.

Performans denetimi, kaynakların verimlilik ve etkinlik ilkeleri açısından yönetilmesi ve hesap verme sorumluluğunun gereklerinin makul ölçüde karşılanması amacıyla bir kuruluşun, faaliyetlerinin ve programının değerlendirilmesidir (Kubalı, 1998: 30).

İlçe hizmet örgütleri yürüttükleri rutin hizmetlerini etkili ve verimli sunmaları için personel, yatırım, saha çalışmaları, yetkilerine ilişkin işlemleri konularında bir çalışma planlaması yapmak ve kurumsal performansını ortaya koymak durumundadırlar. Örneğin ilçe tarım müdürlüğü, bir sonraki yıl içerisinde ne kadar yerleşim yerinde, kaç sayıda küçükbaş veya büyükbaş hayvana ne tür aşılar yapacağını, kaç ağaçta aşılama veya bakım çalışması yürüteceğini, kırsal kalkınmaya dönük kaç proje üreteceğini, gıda mevzuatı kapsamında kaç işyerini denetleyeceği, eğitim çalışması kapsamında kaç çiftçiye ulaşacağını, kaç tarımsal çiftçi örgütüne denetleme veya destekleme faaliyeti yürüteceğini ve benzeri faaliyetlerini planlamalıdır. İlçe tarım müdürlüğü için öngörülen bu örnekleri diğer ilçe kamu kuruluşlarına uyarlamak mümkündür. Burada ilçe kuruluşları için, kurumsal bir performans ortaya konmaktadır. Başka bir ifadeyle yasal mevzuat gereği ilçe müdürlüklerinin yürütmek durumunda oldukları görev, yetki ve sorumluluklarını, ilçe ölçeğinde ve her ilçenin sosyal ve ekonomik düzeyine göre, niteliksel ve niceliksel olarak nasıl uygulayacaklarına ilişkin bir planlama ortaya konmaktadır. Bu planlamanın etkili ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi, elbette ki ilçe kuruluşunun örgütsel kapasitesine ve personel sayısı ile mali olanaklarına bağlıdır. Dolayısıyla planlama önceliklerinde söz konusu unsurlar değerlendirilmelidir. Ayrıca ilçe kuruluşunun hizmet götüreceği kapsamı somut olarak belirleyeceği bir kapsamı bulunmalı ve bu kapsamı sağlayacak verileri içeren bir envanter oluşturulmalıdır. İlçe tarım müdürlüğünün hizmet götüreceği tarımsal işletme ve çiftçi sayısını,

bunların kapasitesini, gıda üretimi yapan ve dağıtan işletme sayısını, vb. verileri toplaması, düzenli olarak güncellemesi ve yıllık kurumsal faaliyet planını da buna göre hazırlaması gerekmektedir. Bu örnekleri diğer ilçe kamu kuruluşları açısından da değerlendirmek ve ilçe örgütlerinin “kurumsal performansı”nı belirleyecek planların hazırlanması ve ilçe kaymakamınca onaylanması, ilçe genel idaresinin etkin ve verimli işleyişini sağlamak bakımından yerinde olacaktır. Söz konusu planların, uygulanmasını gözetlemek ve denetlemek de ilçe kaymakamının sorumluluğunda olmalıdır.

Planlamanın ilçe düzeyinde yürütülmesinde ikinci boyutu, kamu hizmet standartları oluşturmaktadır. Zira kurumsal performans planlaması kadar, spesifik olarak ilçe kuruluşlarının bütün hizmetlerine sunulmasına ilişkin bir standart belirlemesi de zorunludur. Yönetim bilimi uygulamalarına, “kamu hizmet standartları” olarak yansıyan ve son dönemde kamu kuruluşlarınca resmi olarak da yayınlanan bu planlama, yurttaşların kamu kuruluşlarından alacağı hizmetin aşamalarını adım adım izlemesi ve ne kadar sürede bu hizmetin kendisine sunulacağını bilmesi anlamına gelmektedir. İlçe ölçeğinde kamu hizmet standartlarının belirlenmesi ve bu standartlara ilçe kuruluşlarının uyup uymadıklarının denetlenmesi de ilçe kaymakamlıklarının planlama, eşgüdüm ve denetim bürolarınca yapılmalıdır. Kamu hizmet standartları ile hizmet envanteri veri tabanının oluşturulması, ilçe ölçeğinde sivilleşmenin bir unsuru olarak yönetimde açıklık ve hesap verebilirlik ilkesinin gerçekleşmesinin önemli bir koşulu olarak dikkate alınmalı ve değerlendirilmelidir. İlçe kamu kuruluşlarının kamu hizmet standartlarının belirlenmesi ve bir sisteme bağlanması, ilçe ölçeğinde yönetimin nesnelliğinin sağlanması bakımından önem taşır.

Türkiye’de yatırımlar, il ölçeğinde planlanmaktadır. Buna göre il düzeyinde taşra teşkilatının teklifi üzerine⁶¹ merkezi kurumlar tarafından yatırım planlaması yapılmakta ve ilgili bakanlık ve Kalkınma Bakanlığı (DPT) onayı ile bu yatırımlara kaynak sağlanmaktadır. DPT Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda yatırımlara yönelik planlama ve karar sürecinde ilçelerin ve köylerin bütünüyle dışarıda bırakıldığı, ilçenin makro düzeyde karar alma süreci dışında bırakılmasının,

⁶¹ Bölge müdürlüğü örgütlenmesi varsa, bölge’nin de teklif sürecine katıldığı ifade edilmelidir.

kaymakamın da bu süreçte dışlanmasını beraberinde getirdiği, makro düzeydeki planlama ve karar sürecinde dışlanan yurttaşların ilçe düzeyinde alınan kararlarda da gerek bireysel gerekse de örgütlü olarak yer alamadığı ifade edilmektedir (DPT, 2000: 131).

İlçe ölçeğinde kamu kuruluşlarınca yürütülen yatırımlar konusunda ilçe kaymakamlığının bir inisiyatif kullanamadığı açıktır. 5442 sayılı Yasa'nın planlı kalkınma döneminden önce yürürlüğe girmesi, 1940'lı yılların sonunda kalkınma planlaması veya yatırım planlaması şeklinde bir planlama önceliğinin olamamasına neden olduğu görülmektedir. İl İdaresi Yasası'nın değiştirilmesi konusunda 1990'lı yılların sonunda gündeme gelen değişiklik tasarısının 32. maddesinin h bendinde, "kaymakam ilçenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını sağlamak, ulusal kalkınma planları ve yıllık programlara ilişkin çalışmaların etkin bir biçimde yürütülmesi amacıyla ilçe düzeyinde envanter çalışmalarını yürütür, plan ve programlarda ilçede yapılması düşünülen yatırımlar hakkında valiye önerilerde bulunur, il gelişme planının ve diğer yatırımların zamanında ve etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi için ilgili birimler arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlar, teşvik tedbirleri, devlet yardımları ve fonlardan yararlanan özel sektör yatırımlarını izler ve belirlediği gecikme ve aksaklıkları valiye bildirir, ilçenin kalkınması ile plan ve program uygulamalarına ilişkin olarak gerekli gördüğü zamanlarda kamu ve özel kuruluş yöneticilerini ve uzman kişileri toplantıya çağırabilir. İlgili yönetici ve uzman kişilerin toplantılara katılmaları zorunludur. Bu toplantılarda, ilçe program tekliflerinin hazırlanması ve uygulamada ortaya çıkan sorunlar ile teşvik tedbirleri, devlet yardımları ve fonlardan yararlanan kamu ve özel sektör yatırımlarının durumu, kuruluşlar arasında araç-gereç malzeme, personel, bina ve benzeri kaynak aktarımı ve kullanımı, yeni ekonomik girişimlerin oluşturulması gibi konular görüşülür. Bu görüşler doğrultusunda valiye önerilerde bulunulur" düzenlemesi bulunmaktaydı. Zira İl İdaresi Yasası 1949 tarihli olup, 5442 sayılı kanun öncesi planlı kalkınma dönemi başlamamıştı ve bu yüzden planlama ve eşgüdüm kavramları, il ve ilçe düzeyinde düzenlenmemiş eksiklikler olarak karşımıza çıkmaktadır. 5442 sayılı Yasa'da kalkınma plan ve programlarından bahsedilmemiş, kaymakamın eşgüdüm görevi, 40. madde kapsamında yalnızca ilçede kamu kuruluşu, yerel yönetim ve bazı meslek kuruluşu temsilcilerinin katılacağı bir toplantı yapılması öngörülmüş ve bu

toplantıda ilçe sorunlarının çözüme kavuşturulması açısından ve kanunların tatbiki ile ilgili konuların görüşülmesi şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin ilçe düzeyindeki yatırımların planlanmasında ilçe kaymakamına bir inisiyatif vermediği görülmektedir.

İl Koordinasyon Kurulu toplantıları yılda 4 defa yapılmaktadır ve bu toplantılar vali başkanlığında, il idare şube başkanları, ilçe kaymakamları, belediye başkanları ve diğer yatırımcı bölge müdürlüğü yöneticileri ile üniversite rektörlüklerinin katılımıyla gerçekleşmektedir. İl koordinasyon kurulu söz konusu kuruluşlar arasında uyum ve işbirliğini sağlamak üzere oluşturulmakla birlikte, ilçe kaymakamlarının ilçe sorunlarını ve çözüm önerilerini gündeme getirebileceği ancak kurumsallaşamamış bir kurul olarak karşımıza çıkmaktadır. İl düzeyinde yatırımcı il ve bölge yöneticilerine planlama ve yatırıma ilişkin konularda, ilçe kaymakamlarının öneri veya temenni iletmekten öte geçemediği görülmektedir.

Yatırım planlaması belli konularda ve ilçe ölçeğini aşmayacak şekilde, kaymakam görüşüne bağlanmalıdır. Uzmanlık gerektiren teknik konular veya hizmet alanları ve tesisler bu kapsamın dışında tutulabilir. Örneğin ilçede önemli bir baraj, liman veya enerji üretim tesisi yapımı gibi uzmanlık gerektiren yatırım tesislerinin ilçe kaymakamlığının teknik kapasitesini aşacak şekilde inceleme ve değerlendirmesi gereken hizmet alanları olduğunu kabul etmeliyiz. Ayrıca ilçe ölçeğini aşan karayolu, demiryolu güzergahının belirlenmesi gibi bölgesel değerlendirmeyi gerektiren hizmet alanları da bu istisnaya dahil edilebilir. Ancak bu tür kamu hizmet alanları dışında, ilçe ölçeği ile sınırlı ve teknik uzmanlık gerektirmeyen kırsal altyapı, eğitim, sağlık, sosyal politikalar ve hizmetler, kültür ve turizm gibi konularda yatırım kararı ilçe kaymakamlığınca ilçe yerel katılımını da öngören bir mekanizma içerisinde verilmeli ve il valiliğine yapılan yatırım teklifleri geçerlik ve yürürlük kazanabilmelidir. Ayrıca bu alanlardaki yatırımlara ilişkin yapım ve onarım işleri, doğrudan ilçe kaymakamlığı tarafından yürütülmelidir. Yani ilçe kaymakamlığınca ihale edilmeli, uygulama sürecinde de ilçe kaymakamlığı bünyesinde görev alan mühendislerce oluşturulacak bir teknik heyet aracılığıyla denetimi sağlanmalıdır. Bu öngörülecek yapı Alman ilçe'sinin önemini gündeme getirmektedir. Zira Alman ilçe'si ilçe meclisince atanmış bir kaymakamın başkanlığında bir tüzel kişilik olarak belli hizmet alanlarında yatırım kararı vermekte ve uygulamaktadır. Türkiye'de buna

benzer bir yapı olarak “ilçe özel idaresi”nin kurulması, ilçenin tüzel kişilik kazanması gerektiği yönetim bilimi yazınında savlanmaktadır. İlçe ölçeğinde, Alman ilçe’si gibi tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim kuruluşu kurulması tartışmaları değerlendirilebilir. Ancak genel yetkili bir tüzel kişilik ve yerel yönetim olarak ilçe özel idaresi kurulmasa bile; ilçe ölçeğinde olan ve ilçe ölçeğini aşmayan ve teknik uzmanlık gerektirmeyen hizmet alanlarına ilişkin yatırım tesislerinin yapım, bakım ve onarımının; merkezi idare kuruluşlarınca ödenek ve parasal kaynağının doğrudan ilçe’ye aktarılması ve ilçe kaymakamlığı tarafından uygulanması, buna ilişkin kurumsal yapıların veya karar mekanizmalarının oluşturulması, yatırımlarda etkinlik ve verimliliği sağlamak bakımından yararlı ve yerinde olacaktır.

7.9. DENETİM VE GÖZETİM YETKİSİNDE YAPILANMA

Denetim, kamu yönetiminin yürürlükteki mevzuata uygunluğunu ve kuruluşların faaliyetlerini amaçlarına uygun bir şekilde yürütmelerini sağlamak üzere gerçekleştirilen bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu kuruluşlarının her türlü faaliyet ve işlemlerinin hukuka uygun olması ve kuruluşların amacına ulaşabilmesi için alınması gereken bütün tedbirlerin tespit edilmesi gerekmektedir. Kamu kuruluşlarının ve kamu görevlilerinin “hukuk”la bağlı olmalarının sağlanması, ilçe ölçeğinde “hukuk devletini gerçekleştirme” ve “yolsuzlukla mücadele” anlamında önemli bir kamusal işlevdir. Bu bakımdan denetim yoluyla, kamu kuruluşlarının ve kamu görevlilerinin yasal mevzuata, kuruluşların çalışma plan ve ilkelerine, verilen emir ve talimatlara uygun bir şekilde etkili ve verimli faaliyette bulunup bulunmadıklarını gözetlemek ve incelemek mümkün olabilir.

Denetim ve gözetim yetkisinin, kamu kuruluşlarının faaliyetleri ile karar ve işlemlerinin “hukuksal mevzuata” ve “kurumsal performans planlarına” uygunluğunu kapsamı gerektiği açıktır. Bunun yanı sıra kaymakamın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının ise organlarının oluşumu ve işleyişi sürecinde “hukuksal mevzuata” uygunluğunu gözetim altında bulundurması gerekmektedir. Bu durumda denetim ve gözetim kapsamındaki kuruluşların neler olması gerektiği değerlendirildiğinde; ilçe kaymakamının denetim yetkisi, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının ilçedeki örgütlerinin tümü üzerindeki denetim yetkisini kapsamalıdır. Yerel yönetimlerle olan vesayet ilişkileri

ayrı bir başlık altında değerlendirilmiştir. İlçedeki sivil toplum kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki gözetim yetkisi de bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Denetim ve gözetim yetkisinde yeniden düzenleme, aslında kaymakamın ilçe düzeyinde kamu kuruluşlarının tümünün, yani yönetimin hukuk kurallarına bağlılığının sağlanması anlamında, ilçe ölçeğinde “*hukuk devletini gerçekleştirme*” ile “*yolsuzlukla mücadele*” işlevlerini etkin kullanabilmelerine işaret etmektedir. İlçe kamu kuruluşlarının, yasa, yönetmelik ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde faaliyette bulunmaları idarenin işleyişinde düzen ve intizamı sağlamak bakımından önem taşımaktadır. Aynı zamanda ceza yasasının müeyyide öngördüğü kamu görevlilerinin mali suçlarıyla mücadele kapsamında, ilçe kaymakamının ilçe kamu kuruluşlarının faaliyetlerini ve işleyişini düzenli ve sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurması gerektiği açıktır. Kamu kuruluşlarının özellikle harcamalarının, mal ve hizmet alımlarının önceden kaymakamlık onayına bağlı olması da önemli bir “işlemden önceki denetim” yetkisi olarak değerlendirilebilir.

Merkezi idarenin ve hükümetin taşra yönetiminde birinci derecede yetkilisi ve sorumlusu olan mülki idare amirleri ve dolayısıyla kaymakam, görev yaptığı mülki sınırlar içerisinde meydana gelebilecek veya gelen yolsuzluklar konusunda duyarlı davranmak zorundadır (Sönmez, 2003: 109-110). Bu doğrultuda, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nun 24. maddesine göre, mülki idare amirleri emir, gözetim ve denetimine bağlı dairelerde, görevi kötüye kullanmaların ve genel olarak kanuna aykırı davranışların oluşumundan bile sorumlu tutulmaktadır.⁶² 5442 sayılı İl İdaresi Yasası’nın 17. maddesine göre, “valiler, il içinde, denetim ve teftişleri altında bulunmayan bütün daire ve müesseselerde vukuu bulunduğunu öğrendikleri yolsuzlukları ilgili makamlara bildirirler. İlgili makamlar lazım gelen incelemeyi yaparak kanuni gereğini ifa eder ve sonucundan valiye bilgi verirler” denilmektedir.

⁶² 19.06.1930 tarih ve 1524 sayılı RG’de yayımlanan, 1930 tarih ve 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Yasası’nın 24. maddesine göre, “Vali veya kaymakamlarla nahiye müdürleri, emir veya nezaretlerine tabi dairelerde, suiistimallerin ve alelümum kanunsuz hareketlerin vukuundan mesuldürler. Bu gibi hallerin tekrürü ve tevalisi teftişler veya tahkikler neticesinde sabit olur ve vali ile kaymakam ve nahiye müdürünün onlara daha evvel vakıf olmadıkları veya vakıf oldukları halde salahiyetleri dahilindeki teşebbüslere girişmedikleri anlaşılırsa haklarında vazifelerinde lakaydı gösteren memurlar gibi muamele olunur.”

Valiler için, “denetim ve teftişlerinde bulunmayan” kamu kuruluşları için öngörülen bu yetkinin kaymakamlara da verilmesi yerinde olacaktır. Zira ilçe ölçeğinde kaymakamın konumu, denetim dışı kamu kurum veya kuruluşlarının da usulsüzlükleri ve yolsuzluklarını, adli makamlara veya ilgili kuruluşun üst makamlarına iletmekle yükümlü olmasını gerektirir. Ayrıca 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Mücadele Kanunu, 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında, ilçe ölçeğinde kaymakamın memurların mal bildirimini, rüşvet, irtikap ve zimmet gibi nitelikli suçlarını, çıkar amaçlı suç örgütü içinde yer alma durumlarını, imar ve yapı denetiminden kaynaklanan usulsüzlükleri inceleme, denetleme, sorumlu kamu görevlileri veya belediye çalışanları hakkında işlem yapabilme yetkilerine sahip olması yerinde olacaktır. Ancak bu yetkileri kullanabilmek için de kaymakamların bir denetim örgütüne veya denetçi uzman kadrosuna sahip olması gerekmektedir (Sönmez, 2003: 110-111).

İlçe kaymakamı tarafından yapılacak olan denetimin kapsamının belirlenmesi iki boyutuyla değerlendirilebilir. Birinci olarak denetleyeceği kurum ve kuruluşların hangileri olması gerektiği, yalnızca merkezi idarenin ilçe kuruluşlarını mı kapsaması gerektiği yoksa ilçe ölçeğinde faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşları ile meslek kuruluşlarının üzerinde bir gözetimi de içermesinin gerekliliği tartışmasıdır. İkinci boyutu ise denetimin yalnızca hukuka uygunluk mu içermesi gerektiği, yoksa yerindelik ve verimlilik denetimini de kapsamasının gerekli olup olmadığıdır. Yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet denetimi konusunu bir kenara bıraktığımızda, denetimin doğru tanımlanması bu iki boyutun açıklanmasına da yardımcı olacaktır.

Denetim, önceden belirlenmiş bir strateji çerçevesinde standartların saptanması, buna göre uygulamaların izlenmesi ve rapor edilmesi, düzeltici önlemler alınması, işlem ve eylemlerde bulunması olası aykırılıkların hukuksal yolla ayıklanması, kamu yararını göz ardı eden olguların önünün alınması yönetim hukukunda denetimin özüne yönelik faaliyetler olarak karşımıza çıkmaktadır (Tortop, 1974: 32). Görüldüğü gibi bu tanımlama denetimi, hukuka uygunlukla sınırlı bir yönetsel faaliyet olarak göstermemektedir. Aynı zamanda denetim, yönetsel işlemler tamamlandıktan sonra geçmişe dönük işlemlerin önceden belirlenmiş kural ve standartlara uygunluğunu belli bir zaman döneminde kontrol

etmek demek de değildir. Ortaya konmuş kurumsal bir strateji çerçevesinde, yönetsel faaliyetler devam ederken de devam etmesi gereken tam zamanlı bir sürece işaret eder.

Denetimin yönetim bilimi yazınında iç ve dış denetim olmak üzere iki türü bulunmaktadır ve iç denetim personelin performansına ilişkin denetime işaret etmektedir. Dış denetim ise ya işlem öncesi ya da işlem sonrası aşamada gerçekleştirilir. İdarenin yapmayı tasarladığı bir iş veya işlemi uygulamaya geçirmeden önce ilgili makamlarca vize verilmesi, uygunluk bildirimi, onaydan geçirilmesi gibi yöntemler “ön denetim” veya “önleyici denetim” amacına yöneliktir. Bir idari kararın yürütülmesi esnasında yahut uygulandıktan sonra yapılan denetim de aposteriori⁶³ bir denetimi dile getirir. Denetimin en etkili olanı sonradan yapılan denetimdir (Gournay, 1971: 100). Denetleyenlerin konumuna göre “bağımlı” ya da “bağımsız” denetimden söz edilebilir. Hiyerarşi düzeni içerisinde yapılan denetim bağımlı bir denetime, bağımsız idari otoriteler tarafından yapılan denetim bağımsız denetime örnek olarak gösterilebilir.

Denetim organları tarafından idare üzerinde iki tür denetim yapılır. Bunlar, “hukukilik denetimi” ve “yerindelik denetimi”dir. Kural olarak yargı organları hukukilik denetimi, diğer denetim organları ise hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yaparlar. İdarenin davranışlarının yalnız hukuka uygun olması yetmez, bunların yerinde olması başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde, kamuya yararlı ve verimli olarak yürütülmesi de gerekir (Gözübüyük, 1995: 291). İşte bu denetimler sayesinde, idarenin hukuka ve kamu hizmetlerinin gereklerine uygun davranması sağlanmış olur. Yönetsel denetimle genel olarak üç amaç gerçekleştirilmeye çalışılır. Bunlar usule uygunluk, elverişlilik, verimlilik ve etkililiktir. Usule uygunluk; idarenin faaliyetlerini yürütürken yasaların emredici veya yasakladığı hükümlerine tam uyup uymadığının denetimidir. Elverişlilik denetiminde, denetleyiciye geniş serbestlik tanınmıştır. Denetleyici, ideal bir çalışma kuralından çok genel anlamda iyi bir davranış kuralına elverişliliği denetler. Verimlilik, etkililik denetiminde ise, hizmetin değeri ve verimi ortaya konur; en az çaba sarfı ile en yüksek, en ekonomik ve en iyi sonuç elde etmek amaçlanır (Tortop,

⁶³ Sonuçtan hareket ederek nedene varmak anlamındadır.

1974: 33-34). Yönetmelik denetim, yerindelik ve hukukilik ölçütlerine uygunluğu sağlamak amacıyla gerçekleştirilir. Yönetimin eylem ve işlemlerinde hizmetin gereklerine uygun davranılıp davranılmadığını saptamaya yönelik yerindelik denetimi, yönetimin karar serbestisi üzerinde de etkili olmaktadır. Takdir yetkisinin bulunduğu alanda işlemin “amaç” ve “kamu hizmetinin gereklerine” uygunluğu açısından yerinde olup olmadığı denetlenebilmektedir. Ancak bağlı yetki söz konusu olduğunda yerindeliği hukuk kuralları açık biçimde belirlediğinden bu kez denetim bir bakıma hukukilik denetimine dönüşmektedir (Atay, 1997: 36).

Türkiye’de kamu kuruluşlarının iç denetimi kavramı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile düzenlenen iç kontrol sistemine dayanarak kurumsal dayanak kazanmıştır. Yasa’nın 55. maddesine göre iç kontrol sistemi, “idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçlerin kontrolünün bütünüdür.” Çağdaş yönetim anlayışında iç denetim sisteminde iç denetçilerin kurum ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla “mevzuata uygunluk, mali karar ve işlemlerin denetimi, yolsuzluk denetimi, sistem ve kurumsal performans denetimi, kurumsal risk yönetimi ve danışmanlık faaliyetlerini yürütmeleri öngörülmektedir (Kızılböğ, 2013: 188). Türkiye’de yerel yönetimler ve merkezi idare kuruluşlarında iç denetim birimlerinin oluşturulması süreci, ilçe ölçeğindeki kamu kuruluşları ile mahalli idarelerin denetiminde, ilçe kaymakamlarını devre dışı bırakan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni bir yönetsel araç olarak “İç Kontrol ve İç Denetim” müessesesi ihdas edilmiştir. Kamu idareleri, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla birlikte iç denetim kavramı ile tanışmışlardır. Bu yasa çerçevesinde kamu idarelerinde iç denetçi atamaları yapılarak, iç denetim birimleri oluşturulmuştur. İç denetim mekanizmasının kurulmasının temel hedefi, doğru yöntem ve tekniklerle yürütülen, uluslararası standartlarda bir iç denetim çalışmasının kamu idarelerinin yönetsel etkinliğini ve verimliliğini arttırmanın yanı sıra kamu kaynaklarının mevzuata uygun, akılcı bir şekilde harcanmasına katkı sağlamaktır. Türkiye’de halen 27’si genel bütçeli, 65’i özel bütçeli, 2’si sosyal güvenlik kurumu ve 114’ü de mahalli idare

olmak üzere toplam 208 kamu idaresinde iç denetim faaliyeti sertifikalı İç Denetçiler eliyle yürütülmektedir. 2005 yılında İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yayımlanmış ve Kurulun çalışma usul ve esasları ile Kurula sekretarya hizmeti verecek BÜMKO (Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) dairesinin görevleri düzenlenmiştir. Kamu iç denetim standartları, iç denetimin planlanması, uygulanması ve raporlanması ile iç denetçilerin yetkin, dürüst, tarafsız ve bağımsız bir şekilde görev yapabilmelerine ilişkin hususları düzenlemiştir. 5018 sayılı Yasa'nın 55. maddesine göre, Maliye Bakanlığı, mali yönetim ve iç kontrol sistemine ilişkin standart ve yöntemlerin belirlenmesi, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verilmesi konularında yetkilendirilmiştir. Bu kapsamda Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Türkiye'de kamu iç denetim faaliyetlerinin, öngörülen amaç ve hedeflere ulaşmasında uygulamaya konulacak temel politika ve öncelikler İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanmaktadır. Kurul Kararıyla kabul edilen ilke ve yöntemler, kamu iç denetimi strateji belgesinde ifade edilmektedir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerde iç denetim birimleri üst yöneticiye doğrudan bağlı olmak durumundadır. Bu durumda ilçe kamu kuruluşları, doğrudan bağlı oldukları il kuruluşu veya merkez kuruluşunun iç denetim birimi tarafından denetlenmiş olacaklarından, İl İdaresi Yasası'nda kaymakama ait olduğu düzenlenen denetim yetkisini anlamsızlaştırmaktadır. Zira ilçe kaymakamlığının, bu denetimi gerçekleştirecek standart ve ilkelere ve denetçi personel kadrosuna sahip olmadığı değerlendirildiğinde; ilçe kamu kuruluşları için önemli olan ve yaptırım gücü bulunan kendi kurumsal yapılarındaki iç denetim mekanizması veya bağlı oldukları bakanlık/genel müdürlük/başkanlığın teftiş kurulları yahut mali denetim kurumu olarak Sayıştay denetimi olacaktır. İç denetim mekanizması, dolaylı olarak ilçe ölçeğinde kaymakamlığın İl İdaresi Yasası'ndan kaynaklanan denetim aracının işlevsizleşmesi sonucunu doğuracaktır (Çoban ve Aydın, 2013: 147-151). Bu nedenle Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun düzenlediği Kamu İç Denetim Genel Tebliği'nin yeniden revize edilmesi uygundur. Bu yeniden düzenleme ile kamu kuruluşunun üst yöneticisine bağlı olarak oluşturulan iç denetim

mekanizmasının işleyiş sürecinde ilçe kamu kuruluşlarıyla ilgili denetim raporlarından ilçe kaymakamlarının da haberdar edilmesi veya ilçe kamu kuruluşlarının denetimi bakımından iç denetçilerin faaliyetlerinde kaymakamın eşgüdümünün sağlanması öngörülmelidir.

5018 sayılı Yasa, iç denetime ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisini BÜMKO'ya verdiği göre, kurumların iç denetim faaliyetlerini de il düzeyinde bir iç denetçiler kurulu biçiminde örgütlenmiş bir yapıya bırakmalıydı. Söz konusu iç denetçilerin, kurumsal düzeyde değil, ilçe ve il düzeyindeki denetçileri; ilçe kaymakamlığı ve il valiliğine denetlemeye ilişkin raporlarını düzenli olarak sunabilirlerdi. Bu durumda kaymakamlıklar, profesyonel ve uzmanlığa sahip bir denetçi kadrosuna sahip olabilir, ilçe kamu kuruluşlarının kurumsal performanslarını düzenli bir şekilde gözetim altında tutma imkânına sahip olabilirdi. Dış denetim bakımından konuya yaklaşıldığında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Bütçe Kontrol Yasası'nın 68 ve devamı maddelerinde, Sayıştay tarafından yapılabileceği düzenlenmektedir. Anayasa'nın 160. maddesi hükmü, Sayıştay'a hesap denetlemesi görevi vermiş, performansı ve amaçlara ulaşma derecesini ölçme görevini vermemiştir. Yerel yönetimlerin dış denetimi, münhasıran Sayıştay'a bırakılmış bir görevdir. Bu bakımdan ilçe ölçeğindeki yerel yönetimler için mali bir denetim, kaymakam tarafından yapılamaz veya yaptırılamaz. Ancak ilçe kamu kuruluşlarının hesap denetimi ve mali denetimi bakımından da Sayıştay'ın yetkili olduğu değerlendirilmelidir. Yasa'nın ilgili maddesinde dış denetimin, mali denetim ve performans denetimi olarak kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılmasının öngörülmesinin, Anayasa'nın Sayıştay'ı münhasıran hesap denetlemesi ile yetkilendirmesi düzenlemesine aykırılık oluşturduğu yorumu yapılabilir (Derdiman, 2007: 22-23).

İl İdaresi Yasası'na göre kaymakam, adli ve askeri müesseseler dışında kalan bütün devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı bütün müesseseleri denetler ve teftiş eder. İlçenin her yönden genel idare ve genel gidişatını düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. İlçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetimi altında bulundurur. Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan ve bunlara bağlı bulunan yahut bunların gözetimi ve denetimi altında işgören daire ve müesseselerle

diğer bütün gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı ve teknisyen ve işçi gibi personel bulunduran ve barındıran yerler devlet ve memleket emniyeti, asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetimi ve denetimi altındadır. Yasa'nın bu düzenlemesi, 1940'lı yılların koşullarında ilçede merkezi idarenin bir ajanı olarak kaymakamın kamu kuruluşları ve yerel yönetimler yanında, özel sektör kuruluşlarını bile denetleyebileceğini öngörmüştür. Bu geniş kapsamlı denetim yetkisinin, kaymakamlığın uzmanlığa sahip yeterli personelinin olmayışı ve sonradan çıkan özel yasal düzenlemelerle İl İdaresi Yasası'nın ilgili hükümlerinin devre dışı bırakılması sonucunda erozyona uğradığı veya uygulanabilirliğinin olmadığı ifade edilebilir.

İl İdaresi Yasası'na göre ilçe kaymakamına verilen denetim yetkisinin oldukça geniş kapsamlı olduğunu ifade edebiliriz. Ancak zaman içerisinde bu denetim yetkisinin istisnalarının ortaya çıktığını ve bazı kuruluşların ilçe kaymakamının denetim yetkisi kapsamı dışına çıktığını görmekteyiz. 5393 sayılı Belediye Yasası kapsamında belediyelerin mali ve harcama yönünden denetimi yetkisi münhasıran Sayıştay'a devredilmiştir. İçişleri Bakanlığı denetim birimleri belediyeleri ve bağlı kuruluşlarını sadece idari bakımdan denetlemek durumundadır. Ayrıca yasanın kapsamında bütün gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi işletmelere ilişkin denetimin “devlet ve memleket güvenliği” ve “iş hayatının düzeni” bakımından yapılacağı düzenlenmiştir. Buradaki denetimin kapsamı dahilinde denetlemenin nasıl yapılacağına ilişkin uygulayıcı bir yönetmeliğin varlığına ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca söz konusu denetimin uygulanması sürecinde ilçe kaymakamlığının teknik uzmanlığa sahip personele gereksinim duyacağı da açıktır. Kamuya ait müessese ve işletmeler ile özel idare ve köy idarelerine bağlı müesseseleri denetleme ve teftiş etme yetkisi kapsamında, bu yetkinin sınırlarının nerede başlayıp nerede biteceği, kapsam ve sınırları konusunda yasada bir düzenleme bulunmamaktadır. İlçe ölçeğinde devlete ait iktisadi müessese ve işletmeler bulunabilir, bunlar enerji üretimi yapan hidroelektrik, termik santraller, barajlar gibi teknik uzmanlık faaliyetlerini kapsayan işletmeler olabileceği gibi, doğrudan merkezi idare kuruluşlarına bağlı olan, örneğin Tarım Bakanlığı TİGEM'e bağlı tarım ve hayvancılığa dayalı işletmeler gibi kuruluşlar da olabilir. Ayrıca bazı

idari birimler ilçe merkezinde yer almakla birlikte görev ve sorumluluk alanları birden fazla ilçeyi kapsayabilmektedir. Örneğin bir ilçe merkezinde örgütlenmiş olan karayolları şefliği birden fazla ilçe kapsamında yer alan karayolları ağının yapım, bakım ve onarımından sorumludur. Devlet demiryolları şefliği de bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu durumda ilgili ilçe kaymakamlığı kendi mülki sınırları dışına taşan kamu hizmet uygulamalarını da denetleyerek yetki aşımına girmiş olacaktır. Bu yönleriyle İl İdaresi Yasası'nda ilçe kaymakamına verilmiş olan denetim yetkisinin, uygulanması sürecinde gerekli olan ilke ve yöntemleri, denetim konularını içeren bir yasa altı düzenlemeye gereksinim bulunmaktadır. Ayrıca kamuya ait ticari veya iktisadi işletmelerin denetimini sağlayacak şekilde kaymakamlık bünyesinde, uzmanlığa sahip kamu görevlilerinden oluşan bir denetim ekibinin bulunması da zorunludur. Yine özel işyerleri veya işletmelere ilişkin olarak “memleket emniyeti” ve “iş hayatı düzeni” bakımından yapılacak denetimin ilke, usul ve yöntemlerini ortaya koyacak bir düzenleme de bu kapsamda dikkate alınmalıdır.

Yine ilgili yasada kaymakamın her yıl, ilçenin bütün bucakları ile köylerin en az yarısını ve ilçe içindeki teşkilatı teftiş edeceğine ilişkin düzenlemesi bulunmaktadır. Günümüzde haberleşme, iletişim ve ulaşım olanaklarının gelişmişliği dikkate alındığında bir yılda ilçeye bağlı köylerin bütününe denetlenebilmesi mümkündür.

5018 sayılı Kanun'un 9. maddesinde düzenlenen performans denetimi, yönetim bilimi yazını bakımından çerçevesi belirlenmesi gereken bir kavramdır. Buna göre literatürde performans denetimi, yeni bir denetim türü olarak verimlilik-etkinlik-tutumluluk denetimi, yönetimin denetimi, sistem kaynaklı denetim, işlemsel denetim, program değerlendirmesi gibi bazı değişik kavramlarla ifade edilmektedir. Verimlilik, girdi olarak kullanılan kaynaklarla sağlanan çıktılar arasındaki ilişkiyi gösterir. Amaç belli miktar girdi ile en çok çıktı sağlanmasıdır. Etkinlik ise verimlilikten daha geniştir. Örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak için gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda ne ölçüde ulaşabildiği ile ilgilidir. Tutumluluk ise kurumun amaçları dikkate alınarak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve yerde, en az maliyetle elde edilmesidir (Kubalı, 1999: 37-39).

5018 sayılı Kanun'un 9. maddesinde kamu idarelerinin kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacakları belirtilmiş, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için kamu idarelerinin bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları ifade edilmiştir. Yine bu maddeye göre kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Görüldüğü gibi söz konusu anlayışı ilçe kamu kuruluşları bakımından da geçerli kılmak mümkündür, bu çerçevede ilçe kamu kuruluşları bütçelerine göre bir kurumsal performans ve somut hedefler belirleme mecburiyetindedirler. Türkiye'de denetim sistemine hakim olan hukukilik ve düzenlilik denetimi eleştiri konusu olmakta, bunların yanında performans denetiminin de yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu denetimin de önceden yapılan planlar ve belirlenen esaslar çerçevesinde, yapılan işlerin öngörülen hedeflere ne ölçüde uygun bir biçimde gerçekleştirildiğinin ve çalışanların belirlenen kriterler doğrultusunda görevlerini hangi düzeyde yerine getirdiklerinin nicelik ve nitelik itibarıyla ölçümünü ifade etmektedir (Saran, 2004: 184).

Merkezi idare kuruluşlarının ilçe idare şubelerinin denetlenmesine ilişkin olarak, uygulamada ilçe kaymakamlıklarının geliştirdiği matbu ve standart denetim formları bulunmakla birlikte, bu denetim formlarının etkin ve verimli bir denetimi sağlayamadığı görülmektedir. İlçe idare şubelerinin denetimi, ilgili ilçe biriminin faaliyetlerinin önceden kaymakamca onaylanmış plan veya programa uygun bir şekilde yürütülmesi, ilçe idare biriminin kurumsal performansının incelenmesi, ilçe idare biriminin tüm faaliyetlerinin mevzuata uygunluğunun değerlendirilmesi gibi unsurları kapsamalıdır. İlçedeki kuruluşların karar, uygulama ve işlemlerinden ne kadarının idari yargı tarafından iptal edildiği, bu kuruluşların faaliyetlerinin niceliksel ve sayısal envanterinin çıkarılması, faaliyetlerin nitelik veya kalite düzeyinin ne olduğu, hizmetten yararlanan yurttaş kitlesini ne ölçüde tatmin ettiği

gibi nesnel performans kriterleri ortaya konmalı ve bu kriterlere uygunluk için ilçe kaymakamlığınca objektif bir denetime tabi tutulmalıdır.

İl İdaresi Yasası'na göre kaymakam, halkın dilek ve ihtiyaçlarını gözden geçirir ve gereğini yapar. İlçede kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasından doğan şikâyetleri dinler, gerekli tedbirleri alır ve emirleri verir. Buradaki yetkinin günümüzde kurumsallaşan ve uygulamaya geçen “ombudsmanlık” ya da “kamu denetçiliği” işlevini içeren bir görev ve sorumluluk olduğu görülmektedir. Ancak ilçe düzeyinde kaymakama verilen bu işlevin dayanağını ve yöntemlerini ortaya koyacak bir düzenleme bulunmamaktadır. Bunun yerine kamu denetçiliği kurumu adı altında, idarenin karar ve işlemlerinin denetiminde işlev görecektir olan, idari yargı merciinin işlevlerine benzer olan ancak onun kadar yaptırım gücü bulunmayan bir örgütsel yapı ve mekanizma ortaya konmuştur.

Yasa'nın “kaymakam ilçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetim altında bulundurur” ifadesi kaymakamın memur ve çalışanlar üzerindeki genel denetim yetkisini göstermektedir. Tabii ki bu denetimin memurların günlük mesai saatlerine uymalarını kontrol etmekten öte bir anlam taşıması ve kamu görevlilerinin önceden belirlenmiş görev tanımları çerçevesindeki bireysel performanslarının denetimini kapsamaması gerekir. Aksi durumda bu genel denetim yetkisinin yol ve yönteminin somutlaştırılamamış olması sonucunda uygulanabilir olma kabiliyeti azalacaktır.

Kaymakamın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde İl İdaresi Yasası kapsamındaki genel denetim yetkisini kullanması mümkündür. Ancak ilçe kaymakamlıklarınca başvuru ve uygulanan bir durum değildir. Ziraat, esnaf ve sanatkârlar, şoförler, ticaret, sanayi odası veya esnaf kefalet kooperatifi gibi sosyal ve ekonomik yapısına göre değişen sayıda kamu meslek kuruluşları ilçelerde faaliyetlerini yürütmektedir. Söz konusu meslek kuruluşlarının, üst birlikleri veya faaliyet alanlarına göre ilgili bakanlıklarca denetlenmesi söz konusu olmakla birlikte, ilçe ölçeğinde önemli bir mali kaynak kullandıkları görülmektedir.

Kamu meslek kuruluşlarının ilçe organlarının oluşumu ve seçimi sürecinde ilçe kaymakamının gözetim ve denetim yetkileri de bulunmakta, organların oluşum sürecinde itirazları da karara bağlamaktadır. Bu husus, ziraat odasının genel kurul delegelerinin seçimi sürecinde gündeme gelmektedir. İlçe Ziraat Odası da ilçe

ölçeğindeki bütün çiftçilerin bir genel örgütlenmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ziraat Odasının faaliyetleri, organlarının kararları, işlemleri ve harcamaları üzerinde üst Birliklerinin denetim kurullarınca teftiş edildiğini görüyoruz. İlçe ziraat odasının, diğer şoförler, esnaf veya ticaret odalarından farklı olarak ziraat oda meclisi ve yönetim kurulunu seçecek olan genel kurul üyesi delegelerin her köyden bir adet ve ilçe ve belde merkezlerinde her mahalleden birer adet delege seçmek üzere seçim sürecinde ilçe kaymakamının gözetim ve denetim yetkileri bulunduğunu görmekteyiz. Diğer meslek odalarında rastlanmayan bu yetki kaynağını 1959 tarih ve 10297 sayılı RG’de yayımlanan Bakanlar Kurulu kararına istinaden çıkarılan Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Tüzüğünden almaktadır. Ziraat odası genel kurulunun belirlenmesi sürecinde; 4/11999 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Nizamnamesine göre, genel kurul gününü tespit ve ilan eder. Sandık kurullarının kararları ve tutanakların tanzim işlemleri aleyhine yapılan itirazları kabul eder. Genel kurulda asil ve yedek üyeliklere seçilenlere ait seçim mazbatalarını alıp ilgililere tebliğ eder. Seçim tutanakları, sayım cetvelleri, rey pusulaları ve diğer seçim evrakını, varsa itiraz sonuçlanıncaya kadar, yoksa üç ay süre ile muhafaza ve belirtilen süre sonunda imha ettirir. Görüldüğü gibi ilçe ziraat odasının genel karar organı olan genel kurulun seçimi sürecinde ilçe kaymakamı, seçimin gözetimi ve yönetiminden sorumludur. Bu uygulamanın diğer meslek kuruluşlarının genel kurullarının oluşumu için de uygulamak mümkündür. Genel kurulun oluşup, yönetim kurulunu seçmek üzere toplanmasından sonraki süreç ilçe seçim yargıcının yönetiminde gerçekleştirilmektedir.

Aynı zamanda söz konusu meslek kuruluşları, kamusal yetki ve işlevlere de sahiptirler. Örneğin ziraat odasıncı çiftçi belgesi düzenlenmesi, esnaf kefalet kooperatifince kredi ve finansman sağlanması ve benzeri. Bu durumda ilçe kaymakamlığının, söz konusu kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını kamusal yetkileri bakımından denetlemesi ve buna ilişkin harcamalarını da teftiş etmesi yerinde olacaktır.

İlçelerin tarımsal üretim desenine uygun olarak üretici birliklerinin şubeleri bulunmaktadır: Fisko Birlik, Tariş, Pancar Kooperatifi, Trakya Birlik vb. Bu örgütlenmeler, ilgili tarımsal ürünü üreten çiftçilerin birlikteliğinden oluşmuş ve kendi genel müdürlüklerine ve üst yönetim kurullarına bağlı olarak faaliyette

bulunurlar. Ayrıca bu üretici örgütlenmeleri belli bir coğrafi bölgeyi kapsamakta, il veya ilçelerde teşkilatları veya işletmeleri bulunmaktadır. Bu üretici örgütlenmelerinin ilçe teşkilatları veya işletmeleri üzerinde kaymakamın herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu bölgesel üretici örgütlenmeleri dışında, ilçe ölçeğinde kurulmuş üretici birlikleri de faaliyet gösterebilir. Bir ilçede herhangi bir tarımsal veya hayvancılık ürününü üreten en az yedi üretici bir araya gelerek bir üretici birliği oluşturabilir. Sebze üreticileri, süt üreticileri veya patates üreticileri birliği gibi. Bu tarz örgütlenmeler de 2004 tarih ve 5200 sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu kapsamında faaliyetlerini yürüten ve ilçe kaymakamı ile hiyerarşik veya organik bir bağı olmayan örgütlenmelerdir. Söz konusu yasa çıkana kadar ilçe kaymakamlarının köylere hizmet götürme birliği bünyesinde süt üreticileri birliği veya başka tarımsal ürünlerin üretici birliklerini oluşturmak suretiyle, söz konusu ürünlerin pazarlanması sürecinde aktif görev aldığını görüyoruz. Ancak 5200 sayılı Yasa'nın 4. Maddesine göre, "Birlikler ürün veya ürün grubu bazında faaliyet gösteren ve tüzüklerinde belirlenen miktardaki tarımsal üretimi bu kuruluşlar aracılığıyla pazarlamayı taahhüt eden, en az on altı tarım üreticisinin bir araya gelmesiyle, asgarî ilçe düzeyinde kurulur." Yine 2004 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 18. maddesine göre, "İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir." Söz konusu "tarımsal ürünlerin pazarlanması hariç olmak üzere" ifadesi, bu faaliyetin tarımsal üretici birlikleri tarafından yürütülmesi gerektiğine işaret etmektedir.

İlçe merkezi veya köylerindeki sulama kooperatifleri ile tarımsal kalkınma kooperatifleri de bu kapsamda değerlendirilebilir. Genel kurul ve yönetim kurulu toplantı ve kararları üzerinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü Kooperatifler Şube Müdürlüğünün gözetimi bulunmakta, ilgili mevzuat kapsamında toplantı yapmaları ve kararlar almaları sağlanmaktadır.

1941 tarih ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkındaki Kanun kapsamında il ve ilçe merkezlerinde çiftçi mallarının korunması heyetlerinin karar ve işlemlerini denetleyen vali ve kaymakamın başkanlığını yaptığı murakabe heyetleri

kurulmuştur. Yasa'nın 3. maddesine göre, "Bu kanunda yazılı işlerden köylere taalluk edenleri ihtiyar meclisi, belediye sınırında olanları koruma meclisi tarafından ifa olunur. Her kaza ve vilayet merkezinde ayrıca bir murakabe heyeti de bulunur." Çiftçi Mallarını Koruma Heyetleri, köy veya belediye sınırlarında koruma ücretlerini tespit etmek, su kanallarının bakım ve onarımını yapmak, koruma bekçisi tayin etmek, idari ceza uygulamak gibi yetkilere sahiptir. İlçede Çiftçi Malları Murakabe Heyeti başkanı kaymakamdır. Murakabe Heyeti, koruma heyetlerine olan kararlara itirazları değerlendirmek, koruma heyetlerinin görev ve işlemlerini gözetim ve denetim altında tutmak, tarla yolları, su arkları ve hayvanların geçeceği yolları tespit ve tayin etmek, koruma bekçisi görevlendirmelerini onaylamak gibi yetkilere sahiptir.

2004 tarih ve 5253 sayılı Dernekler Yasası, mülki idare amirinin gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda yazılı emri ile ve bu karar 24 saat içinde hakim onayına sunulmak kaydıyla dernek ve eklentilerine girmeye, arama yapmaya ve buradaki eşyaya el koymaya cevaz vermektedir. Derneklerin tesis kurma izinleri mülki amirlik tarafından verilmektedir. Mülki amirlikler, derneklerin iş ve işlemlerindeki mevzuata aykırılıkların otuz gün içinde düzeltilmesini isteyebilir. Yine dernekler yıllık faaliyetleri, gelir ve gider işlemlerinin sonuçlarını bir beyanname düzenleyerek mülki amirliğe bildirmek zorundadırlar. Derneklerin faaliyetlerinin, defter ve kayıtlarının mevzuata uygunluğu mülki amirlikçe denetlenir. Dernekler taşınmaz mallarını edinme tarihinden itibaren otuz gün içinde mülki amirliğe bildirmek zorundadır. Kaymakamlığın dernekler üzerindeki diğer kolluk yetkileri ilgili yasada düzenlenmiştir. Bu kapsamda ilçedeki derneklerin iş ve işlemleri, organlarının oluşturulması, organlarının toplantı ve kararları sürecinde ilçe kaymakamlığı yazı işleri müdürlüğü bünyesindeki dernekler bürosunun görev ve yetkili olduğunu ifade edebiliriz.

İlçe kaymakamlığının meslek odaları ve derneklerle sınırlı olarak gözetim yetkilerinin varlığından söz edilebilir. İlçedeki vakıfların denetimi ve gözetimi, doğrudan vakıflar bölge ve genel müdürlüklerine aittir. Sivil toplum kuruluşları olarak söz konusu örgütlenmelerin, yurttaşın kendi ekonomik uğraş alanı veya ilgi duyduğu alanlarda katılımcılığını teşvik eden kurumsal yapılar olduğunu bilmeliyiz. İlçe ölçeğinde faaliyette bulunan dernekler yanında, merkezi ilçe olarak belirlenmiş

ve kurulmuş olan vakıfların da kaymakamlık bünyesinde oluşturulacak olan sivil toplum kuruluşları denetim bürosu tarafından yürütülmelidir. Söz konusu denetim ve inceleme faaliyetleri de bir rapor halinde, ilgili olduğu kamu kuruluşu olarak Vakıflar Bölge Müdürlüğü'ne iletilmelidir. Aynı uygulamanın, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ilçedeki şubeleri üzerinde de yapılması, ilçe ölçeğinde sivil toplum kuruluşlarının bir bütün halinde hukuka ve mevzuata uygun bir şekilde faaliyette bulunmaları “yerinde” ve “yerel” olarak gözetim altında tutulabilecektir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ilçedeki şubelerinin, kendi üst birlikleri aracılığıyla denetlenmesi de “dışarıdan” denetim olmamasının yaratacağı sakıncaları beraberinde getirecektir. Bir kamu meslek kuruluşunun kendi üst örgütüne denetlenmesi elbette ki önemli olmakla birlikte yeterli değildir, bu iç denetim yönteminin yanında dış denetimin de getirilmesi yerinde ve yararlı sonuçlar verecektir. Dışarıdan denetim ve gözetim, bu anlamda hukuka uygunluğu sağlamakla sınırlı olmak üzere daha etkin bir mekanizmaya işaret eder. Kaymakamlık bu anlamda önemli bir amaca hizmet etmiş olur.

8. İLÇE YÖNETİMİNİN ÖRGÜTSEL DURUMUNDA YENİDEN YAPILANMA

İlçe yönetiminin örgütsel/yapısal boyutu ile yeniden düzenlenmesi iki ana başlıkta değerlendirilmelidir. Bunlar ilçe örgütsel yapısında etkinliği/verimliliği esas alan düzenlemeler ile katılımı/demokratikliği esas alan düzenlemelerdir.

İlk ana başlık, kaymakamlığın kurumsal yapısının “etkinlik/verimlilik” ilkelerini sağlayacak şekilde yeniden düzenlemesidir. Bunlar “ilçe yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanması”, “kaymakamlığın başbakanlığa bağlanması” ile “kaymakamlığın e-devletin etkin kullanımı, büroların işleyişi ve etkinliğinin sağlanması, kaymakam yardımcılığının ihdas edilmesi gibi yönetsel araçlarla desteklenmesi” çözüm önerilerine vurgu yapmaktadır. Görüldüğü gibi kurumsal yapıdaki etkinlik hedefli değişikliğin üç boyutunun ilk ikisi ilçe yönetiminin başı olarak kaymakamlık ile merkezi yönetim arasındaki “ilişkinin niteliğine” vurgu yapmakta, üçüncüsü ise ilçe yönetiminin kurumsal yapısındaki “yönetsel yöntem veya araçlara” işaret etmektedir. Bu ana başlığın ilk unsuru olan ilçe yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayandırılması, kaymakamın merkezi idareyi temsil etme ölçüsünün veya hükümeti temsil etme statüsünün de irdelenmesi ve tanımlanmasına vurgu yapmaktadır. Çünkü kaymakamın, ilçe düzeyinde merkezi idareyi nasıl ve ne kadar temsil edebildiğinin kapsamı ve çerçevesi belirlenmeden, ilçe yönetiminin “yetki genişliği ilkesi”ne dayandırılması yönündeki düzenlemeler anlamlı olmaz.

İkinci ana başlık ise kaymakamlık kurumsal yapısının “katılım ve demokratiklik” ilkelerini sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesidir. Bu da “kaymakamlık kurumsal yapısında yurttaş katılım ve denetim mekanizmalarının geliştirilmesi”ne yönelik çözüm önerilerini içermektedir. Bu çözüm önerileri ise dört alt başlıkta incelenebilir: İlçe ölçeğinde şeffaflık (açıklık) ve hesap verebilirliği etkin kılan yönetsel araçların kullanılması, ilçe yerel meclisinin uygulanabilirliği, kaymakamlık ilçe komisyonlarında karar almaya katılım ve kaymakamlığın hiyerarşik denetimi yanında yurttaş ve sivil toplum denetiminin sağlanmasına dönük uygulamalardır.

Kaymakamlık örgütsel yapısındaki yeniden düzenlemeler, etkinlik/verimlilik ile katılım/demokratiklik ilkelerini uzlaştırmayı sağlamaya dönük olarak, ilçe yönetimine ilişkin model denemesinin önemli unsurları arasında yer almaktadır.

8.1. KAYMAKAMLIĞIN KURUMSAL STATÜSÜNDE YAPILANMA

Kaymakamlığın hükümetin temsilcisi olma vasfına uygun olarak kurumsal statüsünün yeniden düzenlenmesi, işlevleri artırılmış yeni ilçe modelinin işleyişinin etkinliğini sağlayacak ilke ve yöntemleri ihtiva etmektedir. Bir kere, kaymakamlığın hükümetin temsilcisi olma vasfına uygun bir şekilde merkezi idare adına genel bir yetkilendirme anlamı taşıyan “yetki genişliği ilkesi”ne dayanması gerekmektedir. Kurumsal statünün bu temel ilkeye dayanması şarttır.

Yetki genişliği ilkesi, yerel yönetimlerin yetersiz idari kapasiteleri nedeniyle, yetkilerin yerel yönetimlere devrinin uygun görülmemesi karşısında merkezden yönetim sisteminin sakıncalarının giderilmesi için öngörülmüştür (Turner, 1999: 7; Açar, 1970: 70). Yetki genişliği en genel anlamıyla, merkezi yönetimin taşrada örgütlenmesi yoluyla gerçekleştirilebilir. Merkezi yönetimin taşrada il sistemine göre örgütlenmesi, kapsayıcı (integrated) valilik ve sınırlı (unintegrated) valilik sistemi olmak üzere ikiye ayrılabilir (Smith, 1967: 44). Kapsayıcı valilik sisteminde vali, ilde merkezi yönetimin genel temsilcisidir. Kural olarak vali, valilikteki tüm görevlilere oranla ve onların üstündedir, hem başbakanı hem de ayrı ayrı her bakanlığı ilde temsil eder. Vali, bakanlıkların ildeki örgütlerinin başıdır. Özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde vali, ildeki tüm görevliler üzerinde hiyerarşik yetkiye ve devleti temsil yetkisine haizdir (Kalabalık, 2005: 104-105). Sınırlı valilik sisteminde ise vali ilin başıdır ancak merkezi yönetimin taşrada yürüttüğü hiçbir hizmeti bulunmamaktadır. Vali, yönetsel işlevleri yürüten taşra örgütlenmeleri ile başkent arasında bir iletişim kanalıdır. Her taşra yöneticisi merkeze karşı sorumludur, ancak bunların birbirlerine karşı üstünlüğü yoktur (Rondinelli-Cheema, 1983: 21). Taşradaki her hizmet örgütlenmesinin başkentteki merkez teşkilatı ile bağlantı kurulabilmesi mümkündür. İtalyan sistemi de denilen bu sistemde, valinin işlevi, bakanlıkların il örgütlenmelerinin koordinasyonuna indirgenmiştir. Vali yalnızca

İçişleri Bakanlığının kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması işlevinin yürütücüsüdür (Smith, 1967: 79).

Türkiye’de Anayasa ve İl İdaresi Yasası, il yönetiminde yetki genişliği ilkesinin uygulanmasında kapsayıcı valilik modelini benimsemiştir. 1982 Anayasası’na göre (madde 126/1) ülkenin merkezi idare kuruluşları bakımından illere ve diğer alt kademelere ayrılabilceği düzenlenmiştir. İlin üzerinde ve yetki genişliğine sahip bir örgütlenme mümkün değildir. Oysaki 1961 Anayasasının 115. maddesinin 3. fıkrasında bölge yönetimleri de yetki genişliği esasına dayandırılmıştı. 1982 Anayasası’nın illerin idaresinin yetki genişliğine dayandığına ilişkin düzenlemesi karşısında, ilçelerin de aynı ilkeye dayandırılması ancak anayasal bir değişiklik ile mümkün olabilecektir.

Yetki genişliği ilkesine dayanan ilçe yönetimi için gerekli olan iç kurumsal düzenlemelerin ve örgütsel araçların neler olması gerektiği de değerlendirilmelidir. Yetki genişliği ilkesine dayanan bir ilçe yönetiminde ilk olarak, kurumsal düzenlemelerin, ikinci olarak ise etkinliği sağlayacak yönetsel araçların neler olması gerektiği gündeme gelmektedir. Kurumsal düzenlemeye işaret eden birinci boyut, kurumsal olarak kaymakamlığın başbakanlığa bağlanmasıdır. Yönetsel araçlara işaret eden ikinci boyut ise kaymakamlığın bilgi iletişim teknolojilerini etkin kullanımı, kaymakamlığın etkin büro örgütlenmesi ile uzman personel istihdamı ve kaymakam yardımcılığının ihdası gibi yönetsel araçlardır. Bu üç önemli yönetsel araç, ilçe yönetiminde örgütlenme olarak yeterli sayıda ihtisas bölümlerinin (bürolarının) yeterli sayıda ve nitelikte personel ile birlikte, bilgi iletişim teknolojilerini kullanarak ve bir kaymakam yardımcısının gözetiminde faaliyette bulunmasına vurgu yapmaktadır.

8.1.1. İlçe Yönetiminin Yetki Genişliği İlkesine Dayanması

Yetki genişliği (tevsii mezuniyet/deconcentration) ilkesi, Türk yönetim anlayışında 1876 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 108. maddesinde ifadesini bulmuş, daha sonraki anayasal ve yasal metinlerde yer almıştır. İllerin idaresinin dayandığı bir prensip olarak 1982 Anayasası’nda da yer alan bu ilkenin, yalnızca il genel yönetimi ve valiler için öngörülmüş bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır. Bu

ilkenin ilçe yönetimine ve kaymakamlara verilmemesi hususu aynı zamanda, vali ve kaymakamın merkezi idare ile olan ilişkilerinin niteliği ile de ilgilidir.

Türkiye’de kamu yönetimi 1982 Anayasası’nın 123. maddesine göre, merkezden ve yerinden yönetim esasına dayanmaktadır. Yine Anayasa’ya göre merkezi yönetim, “devlet denilen tüzel kişilik içinde karar alma, emir verme ve uygulama yetkisinin merkezde toplanması” şeklinde ifade edilmiştir. Merkezi yönetim, “bir devletin ülke içindeki tüm kamu hizmetlerini tek elde ve devlet tüzel kişiliğinde toplamasıdır.” (Öztekin, 1997: 33). Bu durumda hizmetin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler de merkezileşmiştir. Dolayısıyla yetki genişliği ile alt kademede yer alan yönetim birimlerine “genel olarak” karar alma ve uygulama yetkisi verilmektedir. Elbette ki yetki genişliği ilkesi uygulanırken, alt kademe yönetim biriminin yasa ve yönetmeliklere bağlı olarak karar alması gerekmektedir.

Türk idare hukukunda ilk defa 1876 tarihli Kanun-i Esasi’de düzenlenen tevsii mezuniyet ilkesindeki “tevsii” genişletmeyi, “mezuniyet” ise bir konuda salahiyet sahibi olmayı veya yetkili bulunmayı ifade etmektedir. Bu nedenle tevsii mezuniyetin karşılığı olarak yetki genişliği kavramının kullanılması mümkündür (Yayla, 1984: 79-80). 1982 Anayasası’nın 126. maddesinde sadece il idaresinde valiler için öngörülen bu ilke gereğince, devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak valiler devlet adına kural olarak her türlü işlemi yapmaya yetkilidirler.

Kaymakam, “ilçe genel idaresinin başı ve mercii” ve “sorumlusudur.” Vali gibi, adli ve askeri örgütler dışında, doğrudan emrine verilmiş “ilçe idare şube başkanlığı” adlı bakanlık örgütleri eliyle çalışır. Görev ve yetkileri, genel olarak ilde valiye tanınmış olan çerçeveye benzer. Kaymakamlığın valilikten farklı özellikleri dikkate alınarak, ilçe yönetiminin niçin yetki genişliği ilkesine dayanmadığının sonuçları daha açık bir şekilde anlaşılabilir. Vali “devleti ve hükümeti temsil” ederken, kaymakam “hükümeti” temsil eder. Vali Bakanlar Kurulu kararnamesiyle (İçişleri Bakanlığı önerisi, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onayı) atanırken, kaymakam ortak üçlü kararnameyle (İçişleri Bakanı-Başbakan ve Cumhurbaşkanlığı imzası) atanır. Vali konsolosluklarla ilişki kurabilirken, kaymakama bu yetki verilmemiştir. Vali askeri kuvvetlerden doğrudan yardım alır ve karar yetkisi kullanırken, kaymakam valiye bilgi vererek yardım istemekle sınırlı bir yetkiye sahiptir (Güler, 2011: 260).

Osmanlı döneminden gelen yapı, 1929 yılında 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile değiştirilmiştir. Yasa ile il genel yönetiminin ilkesi kesin bir biçimde yetki genişliği olarak düzenlenmiştir. Yasa koyucuya göre yetki genişliği şöyle tanımlanmaktadır: “İdareye verilen takdir yetkisinin işin mevkiinde, teşebbüsün bulunduğu yerde kullanılmasını öngörür. Bu da idare tarihinde birçok deneyimlerden sonra gerekliliği kesin olarak sabit olmuş bir esastır...yetki genişliği kesinlikle merkeziyettir. İdarede merkeziyetçilik iki biçim sergiler: Biri yoğunlaşma (temerküz) biçimidir, biri yetki genişliği biçimidir...Yetki genişliği ile yetki yoğunlaşmasının biricik ölçütü şudur: Merkezi hükümetin vilayet otoritesi o vilayet içinde bizzat karar vermeye yetkili olacak mıdır, yoksa işlerin dosyasını hazırlayarak, karar zeminini yaparak merkezi hükümete kararı vermek isteğiyle dosyasını mı gönderecektir? Eğer birinci biçim kabul olunursa yetki genişliği, ikinci biçim kabul olunursa yoğunlaşma biçimi kabul olunur. Yani işlerin bir kısmını bakanların masasından alıp valinin masasına koymak yetki genişliğidir... Yetki genişliğinin en önemli yararı her günkü işleri vilayetlerdeki otoritelere yaptırmak, işlerin en önemlileri ve yüksek olanlarını da bakanlık masalarına bırakmaktır.” (Keskin, 2009: 302).

Vali ve kaymakam arasındaki bu temel farklılıklardan dikkat çeken kaymakamın yalnızca hükümeti temsil etmesidir. 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 27. maddesine göre, “ilçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam ilçede hükümetin temsilcisidir.” Bu konuda bazı tespit ve görüşler oldukça dikkat çekici ve incelenmeye değerdir: “Valinin devlet-hükümet-tek tek bakanların temsilcisi olarak tanımlanışı, bu makamın yalnızca yönetsel değil siyasal yürütme aracı olarak iş görmesiyle birlikte anlamlıdır. Yadırgatıcı olan kaymakamın hükümeti temsil özelliğiyle tanımlanmasıdır. Oysa birincisi, kaymakamın “temsilcilik” gücü ve hiyerarşik yönetimi altında bulunduğu valiyle bağlı bir özelliktir. İkincisi, istisnai memuriyet değil kariyer-meslek memurluğu olarak sınıflandırılan bir kamu görevinin hükümeti temsil etmesi, bunu siyasal nitelikli memuriyet gibi göstermesi nedeniyle çelişkilidir.” (Güler, 2011: 260-261). 5442 sayılı Yasa’nın gerekçesi bu kavram kargaşası gibi gözükten durumu açıklayıcı ifadelerle yer vermez. Ancak 1929 tarihli eski İl İdaresi Yasası’na bakmak yararlı olacaktır. Bu Yasa’nın 17. ve 43. maddelerinde yer alan vali ve kaymakam tanımları incelenmelidir. 17. maddeye göre, vali vilayette devletin ve her vekaletin mümessili

ve vekaletlerin idari ve siyasi icra vasıtası olup vilayetin umumi idaresinden mesuldür. 43. maddede ise, kaymakam kazada en yüksek hükümet memuru olup kazanın umumi idaresinden mesuldür.

Eski İl İdaresi Yasası, sonrakinden farklı olarak kaymakama temsilcilik niteliği vermemiş, kaymakamı bakanlıkların yönetsel-siyasal yürütme aracı saymamıştır. Türkiye’de uygulanan personel yönetimi sisteminde devlet memuru ve hükümet memuru ayrımı olmamakla beraber, kaymakamı hükümet memuru olarak düzenlemiştir. Bu Yasa’nın gerekçesinde de, kaymakamın niçin hükümet memuru olarak nitelendirildiğine ilişkin herhangi bir açıklama yer almamıştır (Güler, 2011: 261). Bu durumun sonucu olarak, “kaymakam, devletin mümessili olmadığı için siyasi bir durumda değildir ve tamamen memur statüsüne tabidir; kaymakam, valinin devlet mümessili sıfatıyla haiz olduğu yetkileri mesela devlet mallarını idare ve bunlar üzerinde devlet namına tasarruf, devlet namına mukavele akdetmek, mahkemelerde ve sair yerlerde devleti temsil etmek yetkisini haiz değildir.” (Onar, 1966: 817). Kaymakam bu yetkileri ancak valiyi temsilen ve ondan alacağı yetkiyle kullanabilir.

Kaymakamın hükümeti temsil konumuna ilişkin olarak yasa koyucunun, günümüzdekinden farklı bir kavramlaştırma ve sınıflandırma ortaya koyduğu açıktır. Bu yaklaşım, 1930’lu yıllarda yükselen “yönetsel devlet” algılamasının ürünüdür. O dönemde “siyasallık” niteliği, hükümete değil devlet kavramına ait sayılmaktaydı. Bu kavramlaştırmaya göre, yürütme organının başında olan hükümet yasama dışında ya da yasamanın içinden çıkmış olma (yasamaya karşı sorumlu olma) hüviyeti dışında, idare cihazının başı olarak teknik-bürokratik aygıtın organik bir parçasıdır. Bu bakış açısı, kaymakamın hükümet memuru veya hükümetin temsilcisi olarak nitelendirilmesinde herhangi bir sorun veya zihinsel karışıklık bırakmamaktadır. Ancak günümüzde hükümet, bürokratik aygıtın veya idari cihazın parçası olmaktan çok, bu aygıtın veya cihazın dışında algılanmaktadır (Güler, 2011: 262). Hatta bürokrasinin zaman zaman hükümetin karşısında veya hasmı konumunda olduğu dönemler de dikkate alındığında, hükümetin kavramlaştırılmasında yönetim bilimi yazınında farklı değerlendirmeler ortaya çıkmaktadır. Yürütme organının karar alıcı bir aygıtı olarak hükümet ve bu kararların uygulayıcısı bir aygıt olarak bürokrasi tanımlaması, politika ve yasama organı dışında hükümete farklı bir tanımlama

atfeden değerlendirmelerdir. Aslında hükümete ilişkin bu tanımlama ve konumlandırma sorununun yasal bir düzenleme ile açıklığa kavuşturulması, kaymakamın hükümetin temsilciliği sıfatı ve niteliğinin anlamlandırılması bakımından yerinde olacaktır.

Kaymakam, yasal olarak ilçe genel idaresinden sorumlu kılınmasına rağmen, Anayasa'ya göre yalnızca illerin idaresi yeki genişliği ilkesine dayanmaktadır. Dolayısıyla kaymakam valinin hiyerarşik yönetimi ve denetimi altındadır. Bu bakımdan valiler yetki genişliği ilkesinden yararlanırlar. Vali, mevzuatta açık hüküm bulunmayan durumlarda merkeze danışmadan karar alma ve uygulama yetkisine sahiptir. Kaymakam için böyle bir yasal yetki bulunmamaktadır. Yine vali, genel emir veya talimatnameler çıkarabilirken, kaymakamın bu tür bir yönetim yetkisi bulunmaz (Sancakdar, 2013: 194). Oysaki yetki genişliği ilkesi ile merkezden yönetimin ortaya çıkardığı, kamu hizmetlerinin taşrada gecikme ile yürütülmesi sakıncası ortadan kaldırılmak istenmektedir. Fakat kaymakam ve bucak müdürlerinin bu şekilde yetki genişliği ilkesinden yararlanamadığını görüyoruz. Bu durumun kaymakamlara yasaların verdiği  er eve ve kendi görev alanı dâhilinde genelge veya başkaca düzenleyici işlemde bulunmasına engel teşkil ettiği görülmektedir. Bucak müdürleri için  ng r lmese de ilçe kaymakamları bakımından da belli alanlarda yetki genişliği ilkesinin uygulanması mümkün olabilmelidir. Kaymakamın ilçe genel idaresinin başı olarak yetki genişliği ilkesinden yararlanması ve ilçedeki genel idare kuruluşları adına genelge ve düzenleyici yönetsel işlem tesis edebilmesi ve bu hususların açıkça yasada düzenlenmesi yerinde olacaktır. Kaymakamın mevzuatta açık hüküm bulunmayan durumlarda karar alması ve yönetsel işlem tesis etmesi de bu düzenlemenin doğal sonucu olacaktır. Örneğin 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu gereğince kanun ve tüzüklerde sarahat olmayan ve hakkında hususi emir bulunmayan meselelerde kaymakamın içtihadı hareket edeceği düzenlenmiştir. Bu yetkinin, I işleri Bakanlığı memurlarına ilişkin Yasa'nın uygulanması konusunda kaymakama tanınan bir takdir yetkisi olduğu görülmektedir. Bu düzenlemenin genel bir mahiyet taşıması, bu anlamda ilçe kaymakamına yasaları uygulama konusunda ve yasaların düzenleme yapmadığı alanlarda bir yorum yapma ve buna uygun işlem tesis etme olanağını sunabilecektir.

İl İdaresi Yasası'na göre kaymakam ilçede hükümetin temsilcisidir ve ilçenin genel idaresinden sorumludur. Bununla birlikte kaymakam vali gibi devletin temsilcisi değildir. Bu yüzden devlet adına sözleşme imzalamak, devlet mal ve taşınmazları üzerinde tasarruf etmek, mahkeme nezdinde devleti temsil etmek yetkisine haiz değildir. Kaymakam bu işlemleri ancak valiyi temsilen ve validen alacağı yetkiyle yapar. Kaymakamın icrai karar alma yetkileri de valiye göre sınırlıdır. Yalnızca sınır ilçelerinde görev yapan kaymakamlar, komşu ülke sınır yöneticileri ile olan iş ve işlemlerinde devleti temsil görevine sahiptirler.

Vali ilde devletin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olması nedeniyle, sahip olduğu yetki genişliğine göre devlet adına tasarrufla bulunma, mevzuatın uygulanması yönünden kendiliğinden yürütülebilir kararlar alma imkânına sahip olduğu halde, kaymakamın mevzuatın kendisini yetkili ve görevli kıldığı belli konular dışında, devlet adına hareket etme, bakanlıkları temsil etme ya da onları herhangi bir şekilde bağlayıcı kararlar alma yetkisi yoktur. Kaymakam ilçenin merkezle olan bütün ilişkilerini valilik aracılığıyla sürdürmek zorundadır (Şahin, 1999: 40).

Anayasanın 126. maddesine göre, illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. 5442 sayılı İl İdaresi Yasası da bu ilkeyi tekrarlamakta, il ve ilçe yönetimine ilişkin hükümlere yer vermektedir. Yasa'nın 3. maddesine göre de, "illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." Bu ilke ile il idaresinin amiri olan vali, genel yönetim adına ve merkeze danışmadan, belli konularda karar alma ve uygulama yetkisine sahiptir.

Kaymakam bir minyatür vali olarak düşünülse de tam anlamıyla bu şekilde değerlendirmek hukuken mümkün görünmemektedir. Zira kaymakam, il yönetiminin bütünlüğünden ayrı düşünülemeyecek bir konumdur. İlçe mülki yönetimi, ilçe düzeyinde yürütülen hizmetlerin niteliği, hiyerarşik yapılanma içerisindeki yeri açısından il yönetiminin bir parçasıdır. Kaymakam il'e vücut veren ve ilçe adı verilen bölümlerden birinin başıdır. Kaymakamın bu bağımlı statüsü, Anayasa ve İl İdaresi Yasası'nın, taşra yönetiminde ili esas taşra yönetim birimi veya bölümü kabul eden hükümlerinden doğmaktadır. Bu düzenlemeye göre ilçe, esas taşra örgütlenmesi olan ilin bir alt kademesi, kaymakam ise, görevlerini valiye karşı sorumlu olarak belli ölçülerde valinin gözetim ve denetimi altında yürüten bir merkezi idare temsilcisidir.

İlçe yönetiminin merkezi idarenin taşra örgütlenmesindeki bu konumu, kaymakamlığın kurumsal statüsüne işaret etmektedir.

İlçe mülki idaresi, yasa ve alt düzenleyici işlemlerin kendisine verdiği görev, yetki ve sorumluluklar ile valinin devrettiği yetkiler kapsamında karar, eylem ve işlemlerde bulunabilir. İlçe yönetiminin başı olarak kaymakamın kendisine hukuksal mevzuat ve üst hiyerarşik makamlarca tevdi edilmeyen bir yetki kullanması söz konusu olamaz. Bu durumda kaymakamın mevzuatta açık hüküm bulunmayan hallerde üst hiyerarşik makamlara ve merkeze danışmadan karar alma ve uygulama yetkisi bulunmadığı gibi, genel düzenleyici işlem tesis etme yetkisinin de bulunmaması; merkezi idarenin ilçe yönetiminde etkinliğin sağlanmasında önemli bir eksikliktir.

8.1.2. Kaymakamlığın Başbakanlığa Bağlanması

İl İdaresi Yasası'na göre kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Yine kaymakam, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeni'nin intihabı, bakanın tasvibi ve müşterek kararname ile cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadır. Bu yönleriyle mülki idare amirleri ve kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı'nın taşradaki bir temsilcisi değil, merkezi yönetimin ve hükümetin il ve ilçe düzeyinde mülki yönetim örgütlenmesinin başıdırlar. Bu özelliği nedeniyle kaymakam ve valilerin, özlük işlemleri ile denetim ve gözetimlerinin İçişleri Bakanlığı'nca değil, doğrudan Başbakanlık tarafından yürütülmesi gerekmektedir.

Mülki idare amirliğinin içişleri bakanlığına bağlı olması, mesleki statünün ve özlük işlemlerinin bakanlıkça düzenlenmesi, mülki idare amirlerinin kolluk amirliği işlevi ile iç güvenlikten sorumlu olmasının ve yerel yönetimlerin vesayet denetimini yapmasının yasal bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Ancak İl İdaresi Yasası'na göre vali ve kaymakamın doğrudan hükümetin temsilcisi olmaları nedeniyle, görev, yetki ve sorumlulukları da bu konumlarıyla bağlantılı olarak belirlenmiştir. Bu konumları gereği hükümet içinde yer alan ayrı ayrı bütün bakanlıkların temsilcisi olmanın yanında hükümetin temsilcisi olan mülki idare amirlerinin sadece bir bakanlığa bağlı olduğu takdirde otoritesi zayıflamaktadır. Hükümetin temsilcisi olan

bir kurumun otoritesinin kaynağı hükümet değilse, taşrada eşgüdüm sağlaması mümkün olmaz (Tosun, 1970: 35-37).

Başbakanlığa bağlı kurumların, doğrudan Başbakana bağlı olması nedeniyle, bakanlıklardaki örgütlerden daha az siyasal ya da yönetsel müdahale ile karşılaşması ve bürokrasi içinde sahip olduğu görece özerklik nedeniyle; mülki idarenin başbakanlığa bağlanması konusundaki talepler gündeme gelmektedir. Bakanlıkların üstünde yer alan ve onların çalışmalarını eşgüdümleyen Başbakanlık makamına bağlanmakla, değişik bakanlıkların il düzeyindeki temsilcisi olmaktan çıkarak bu bakanlıkların hiyerarşik üstü (yani eşgüdümleyicisi) olma isteğinin de haklı gerekçeleri olduğunu belirtmektedir (Fişek, 1976: 285-287). Mülki idare amirlerinin ve kaymakamların, Başbakanlığa veya Cumhurbaşkanlığına bağlanmaları tek başına yalnızca itibar sağlamaktan öte geçemeyeceğini, burada amaçlananın hakimlik ve savcılık gibi güvenceli bir konuma kavuşmak olduğu da iddia edilmektedir. Mülki idare amirlerinin bağımsız bir kurula bağlanması da aynı düşüncenin bir sonucudur. Böylece atama, yer değiştirme ve yükselme gibi özlük işlemlerin bağımsız kurulca yürütülmesi mülki idare amirlerince bir güvence olarak değerlendirilmektedir (Karasu, 2002: 155-156). Kısacası özlük açısından şu veya bu kuruma bağlı olmayı değil, görece özerk, güvenceli bir çalışma ortamını, atamalarda ve yükselmelerde nesnelliğin sağlanmasını çok daha önemli değerlendiren görüşler de mevcuttur. Ancak bu görüşlerde de haklılık payı bulunmakla beraber, başbakanlığa bağlanmanın mülki idare amirleri ve kaymakamlar için önemli bir statü artışı sağlayacağına, kaymakamlığın kurumsal statüsünü güçlendireceğine şüphe yoktur.

8.1.3. İlçe Yönetiminde Etkinliği Sağlayacak Yönetmel Araçlar

Yeni ideal ilçe yönetim modelinde kaymakamlığın ilçe kamu kuruluşlarının hiyerarşik yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği, yerel kalkınma, yoksullukla mücadele ve sosyal yardım, yerel yönetimlerle vesayet denetimi gibi ana kamusal işlevleri etkin bir şekilde yürütme zorunluluğu ortaya çıkacaktır. Aynı zamanda bu ana kamusal işlevlerini icra etmelerini sağlayacak yönetsel işlevler olarak personel yönetimi ile performans denetimi, planlama, eşgüdüm ve denetim faaliyetlerini üstlenmelidir. Dolayısıyla ilçe ölçeğinde kaymakamlığın yürütme, planlama,

koordinasyon, denetim ve gözetim yetkilerini etkin ve verimli kullanabilmesi bakımından personel kadrosu, yönetsel örgütlenme birimleri ve bu birimlerin kendi aralarında, diğer birimler ve il yönetimi ile hızlı ve etkili haberleşme ve iletişim olanaklarını sağlayacak araç ve yöntemlerin geliştirilmesi zaruridir. Görüldüğü gibi bu yönetsel araçlar, “bilgi iletişim teknolojisi”, “uzman personel kadrosu” ve “örgütsel alt bürolar” oluşturulması ile “kaymakam yardımcılığının ihdası” şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Kaymakamlığın ana işlevlerini yürütecek alt örgütsel bürolara, uzman ve kalifiye personele ve bilgi iletişim teknolojisi altyapısına sahip olması ile kaymakam yardımcılığı düzenlemesi, “kurumsal statüsü”nü güçlendiren yönetsel araçlardır. Kaymakamlığın başbakanlığa bağlanması, kaymakamın ilçede doğrudan başbakanı temsil etmesi anlayışını pekiştirecek ve kaymakamlığın kurumsal statüsünü yükseltecektir. Ancak söz konusu yönetsel araçlar uygulanamazsa, yeni ilçe yönetim modelinde kaymakamlığın ana işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirmesi mümkün olamayacaktır. Bu durumda kaymakamlığın kurumsal statüsünün önemli bir ayağı eksik kalacaktır.

8.1.3.1. E-devlet’in İlçe Düzeyinde Uygulanması

E-devlet kavramı, devletin kendi iç işleyişinde ve sunduğu hizmetlerde bilişim teknolojilerinin kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojisi bilginin üretilmesi, depolanması, işlenmesi, bütünleştirilmesi, iletilmesi ve kullanımında olanaklar sağlamaktadır. Bu kapsamda kamu kuruluşları da elektronik veritabanı ve otomasyon projeleri geliştirmişler, birçok kamu kurumunda bilgi işlem merkezleri ve internet siteleri oluşturulmuş ve bilginin işlenmesi ve depolanması süreçlerinde bilgisayar ortamları kullanılmaya başlanmıştır (Çelen ve diğerleri, 2011: 1). E-devletin iki önemli unsurunun uygulanması ilçe düzeyinde de kamu kuruluşlarının faaliyetlerinde ve hizmetlerinde sürat ve etkinlik sağlayacaktır. Bir kere, ilçe kamu kuruluşlarının ilçe ölçeğinde birbirleriyle veya kendi il kuruluşlarıyla elektronik ortamda yazışma yapması ve haberleşmesi, hizmetlerde önemli bir sürat sağlayacaktır. Kamu kuruluşlarının kendi organizasyonel yapıları içerisinde iletişim, haberleşme ve yazışma yapmalarına olanak sağlayan sistemler kurum bazında önemli ölçüde tamamlanmıştır. Ancak Türkiye’de genel uygulama halen e-devlet düzeyinde değil, e-kurum düzeyindedir. Bununla birlikte Kimlik

Paylaşım Sistemi, T.C. Kimlik Numarası, dış ticaret ve gümrük işlemleri gibi bazı uygulamalarda kurumlar veri ve bilgi paylaşımına yönelik protokoller düzenlemektedir. İkinci olarak, yurttaşın elektronik ve dijital ortamda kurumlarla iletişime geçerek “kamu hizmeti almaları” konusunda önemli bir gelişme sağlanamamıştır. Yurttaşın kamu kuruluşları ile karşılıklı işlem yapabilmesine olanak sağlayan e-beyanname, e-bildirge, trafik ceza puanı sorgulama ve ödeme, pasaport başvurusu, motorlu taşıtlar vergisi ödeme, DMO elektronik satış, vb. uygulamalar yaygınlaşmakla beraber bu alanda kat edilmesi gereken önemli mesafeler bulunmaktadır.

E-devlet, sadece ilçe yönetiminin değil tüm kamu bürokrasisinin etkin ve verimli çalışması için gereksinim duyulan bir haberleşme ve iletişim yöntemidir. İlçe yönetiminin bilgi teknolojilerini kullanarak bilgi akışını ve hizmet sunumunu gerçekleştirmesi ile hem ilçe yönetiminin yönetilenlere olan görev ve sorumlulukları hem de yönetilenlerin yönetime olan ödevleri yerine getirilecektir. Bunun için öncelikli olarak ilçe yönetimi kapsamındaki bütün kamu kuruluşlarının otomasyon sistemini tamamlamaları ve kendi alanlarındaki bütün verileri bir sisteme kaydetmeleri gerekmektedir. İlçe tapu müdürlüğünün TAKBİS (Tapu Kadastro Bilgi Sistemi) projesi, ilçe nüfus müdürlüğünün MERNİS (Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi) ile ADNKS (Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi) projesi, ilçe kadastro biriminin MEGSİS (Mekansal Gayrimenkul Sistemi) projesi, mal müdürlüğünün veya diğer ilçe müdürlüklerinin otomasyon projeleri ile kuruluşların bütün verileri bir sistem içinde kayıt altında tutulup tüm ülke çapında paylaşılabilir. İkinci olarak, ilçe müdürlüklerinin birbirleri ve il yönetimi ile olan yazışma ve haberleşme ağının, bilgi teknolojisi aracılığıyla kurulması ve işlemesi olmalıdır. Üçüncü aşamada ise yurttaşların doğrudan müracaat ve hizmet alımlarının bilgi teknolojisi ağıyla yapılması ve ilçe yönetiminin, yurttaşın talebine bilgi teknolojisi yöntemini kullanarak yanıt vermesidir.

Türkiye’de e-devletin tarihsel geçmişi Batı ülkelerine göre oldukça yenidir. İlk aşamada kamu kuruluşları internet siteleri ve bilgi işlem merkezleri oluşturmak suretiyle kurumsal yapı, işleyiş ve mevzuatlarını statik olarak yurttaşlarla paylaşmaya başladılar. Ardından kuruluşların işlenmiş bilgilerinin ve verilerinin, bilgisayar ortamında saklanması ve kamu görevlilerince kullanılmasına ilişkin

otomasyon projeleri hazırlanmaya başlandı ve bazı kuruluşlarınki ise tamamlandı. Ancak e-devlet ile amaçlanan nihai hedef olarak, devlet ve vatandaş arasında dolaysız etkileşim ve iletişimin sağlanması konusunda henüz önemli bir mesafe alınamamıştır. Devlet hizmetlerinin geleneksel kamu hayatında vatandaş ya da kurumların iş süreçleri ile ilgili birimlerle yüz yüze görüşerek dilekçe yazma, form doldurma, evrak tamamlama gibi faaliyetleri içerirken, e-devlet uygulamasında bu işlemler ortadan kalkmaktadır.

Geleneksel devlet, kamu hizmetlerinin sunulması sürecinde “pasif yurttaş”, “kağıt temelli iletişim”, “dikey yapılanma”, “eleman yanıtı” ve “nakit akışı” anlayışına dayanırken; e-devlet, “aktif yurttaş”, “elektronik iletişim”, “yatay ve koordineli ağ yapılanması”, “otomatik-sesli posta, çağrı merkezi, vb. yoluyla yanıt”, “elektronik fon transferi (eft)” anlayışına dayanmaktadır. Aslında e-devlet, demokrasi ve yönetişime katkısı anlamında dikey örgütlenmeye dayalı yönetim anlayışına karşılık farklılaştırılmış hizmetlerin elektronik ortamda vatandaşlara sunulduğu yatay örgütlenmeye dayalı bir yönetim anlayışıdır (Balcı, 2003: 267; Uçkan, 2003: 19). Aslında e-devletin özünde, donanım (teknolojik altyapı), yazılım, içerik (veriler-veri tabanı), kısacası “bilgi iletişim teknolojisi” bulunmaktadır. Bu anlamda ilçe düzeyinde e-devletin işleyişi, aynı zamanda onu kullanacak teknolojik imkana ve eğitime sahip yurttaşların varlığıyla mümkündür. Ancak bu şekilde, yönetişim anlayışının önemli bir unsuru da ilçe düzeyinde uygulanabilir hale gelebilir. Hatta e-devlet uygulaması aslında devlete bazı yükümlülükler getirmektedir. Şöyle ki, e-devlette kurumlar veya kuruluşlar, yetersiz ve düşük gelirli bireyleri de içine alarak, nüfusun büyük çoğunluğunun e-devlete erişimlerinin sağlanmasından sorumludur (Jorgensen ve Cable, 2002: 15-22).

Türkiye’de yaygın bir şekilde, nüfus ve vatandaşlık bilgi sistemi, maliye gelir ve milli emlak bilgi sistemleri, tapu ve kadastro bilgi sistemleri, sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik bilgi sistemleri ve diğerleri, yurttaşın günlük yaşamında kamu hizmetlerinden yararlanmasında çok önemli katkılarda bulunan sistemlerdir.

İlçe ölçeğinde yurttaşın kamu kuruluşları ile iletişimini sağlayacak en önemli araçlardan birisi de e-devlet olacaktır. Bu kapsamda, vatandaşın devletle olan iletişimi üç boyutu ile değerlendirilmelidir. Birincisi, bilgi alma ve verme şeklindedir. Kamu kuruluşlarının işleyişi ile ilgili bilgiler, buna ilişkin istatistiki ve

mevzuat bilgileri, kamuoyuna açıklanmaktadır. İkincisi, vatandaşın bazı kamu hizmetlerine ilişkin olarak sorgulama ve tespit yaptırmasıdır. Online sorgulama ve yanıt alma servisleri olarak adlandırılan bu hizmette; vatandaşlar, askerlik durumu, sigorta durumu, öğrenci durumu (milli eğitim bakanlığının e-okul sorgulaması gibi), fatura ve borç durumu, kimlik numarası, kayıp şahıs sorgulama, gelir vergisi sorgulama, sağlık karnesi sorgulaması, vergi kimlik bilgileri, araç vergi borcu, sigortalı hizmet dökümü, milli eğitim portalı vasıtasıyla öğretmen özlük durumu gibi sorgulamalar ve tespitler yapılabilmektedir. Üçüncüsü ise, vatandaşın doğrudan ilgili kamu kuruluşundan hizmet alma şeklinde ortaya çıkan iletişimidir. Çevrim içi (online) olarak vatandaşın ehliyet, pasaport başvurusu yapması, dilekçe vermesi ve dilekçesinin cevaplandırılması, okul kaydı yaptırılması, vergi beyannamesi ibrazı,vb. hizmetler bu kapsamda değerlendirilebilir.

Bu süreçlerin tamamlanması, toplumsal ve teknolojik altyapının oluşturulmasına bağlıdır. Toplumda bilgisayar sahipliği ve kullanımının özendirilmesi, telekomünikasyon hatlarının kurulması, internet adreslerinin oluşturulması, tek bir yerden bütün bilgilere ulaşabilme imkanını veren bütüncül bir sistemin kurulması önemli gerekliliklerdir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından temel sorun, enformasyon ve iletişim ağının kurulumu, bunun için gerekli olan bilgisayar yazılımı ve donanım ithalidir. Aynı zamanda e-devlet işlemlerine ulaşabilecek portalların ve buna uygun protokollerin oluşturulması gerekmektedir. Kamu görevlilerinin ve yöneticilerin sayısal kimlik edinerek e-imza uygulamasına başlaması da önemli bir gerekliliktir. Bu sayede birimler arasındaki yazışma ve iletişim hızı artacaktır. Türkiye’de 2004 tarih ve 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu ile elektronik imza, ıslak (elle atılan) imzaya eşdeğer hale gelmiştir.

E-devlet uygulamalarında kamu kuruluşlarının kendi verilerini oluşturduğu bir otomasyon sistemi kadar, vatandaşların da belli kamu hizmetlerine ilişkin olarak kullanabilecekleri numaralandırma işleminin olması da bir zarurettir. Vatandaşlık kimlik numarası, sosyal güvenlik numarası veya vergi numarası gibi numaralandırma örnekleri, e-devlet uygulamasının en önemli önkoşuluna işaret etmektedir. Bazı bakanlıklar ise belli bir hedef kitleye dönük bu uygulamayı gerçekleştirebilirler. Örneğin 19.07.2008 tarih ve 26941 sayılı RG’de yayımlanan Özürlüler Veri Tabanı

Oluşturulmasına ve Özürlülere Kimlik Kartı Verilmesine Dair Yönetmelik bu kapsamdadır.

Bilgiyi yönetmek için önce toplamak, derlemek, sınıflandırmak, saklamak, güncellemek ve açıklamak gerekmektedir. Otomasyonun kurulması tek başına yeterli değildir. Veri üretim ve paylaşım aşamalarında ilçe kamu kuruluşlarının kullanıcılarının eşgüdüm ve işbirliğini sağlamak da gerekmektedir. Bir öneri olarak, ilçe e-devlet koordinatörlüğü olarak bir birim oluşturulması, bu birimin eşgüdümünde ve gözetiminde veri üretim, işleme ve güncelleme işlemlerinin yöntemlerinin ve iş planının belirlenmesi gerekir. Böylece ilçe ölçeğinde e-devlet uygulamalarının yönetimi ve eşgüdümü daha kolay sağlanabilir. Tabi ki bu uygulamanın başarısı ve etkinliği için öncelikli koşul, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının içinde yer aldığı ulusal kamu bilgisayar ağının (kamu-net) kurulmasıdır. E-devlet yurttaşın hizmetlerden etkin ve hızlı bir şekilde yararlanmasında çok önemli bir sistemdir. Örneğin Türkiye’de MERNİS projesi kapsamında en sık yapılan işlemlerden biri olan ve ortalama 20 gün süren doğum ve nüfus cüzdanı verme işlemi, çevrim içi (online) sisteme geçilmesi ile birlikte 8 dakikaya düşmüştür (Arifoğlu, 2004: 20).

E-devlet tanımı gereği olarak, yalnızca kamu hizmet sunumunda bilgi iletişim teknolojilerinin kullanılmasını ifade etmez. Aynı zamanda bu yolla insan kaynaklarının verimli kullanımı, iş süreçlerinin süresinin kısalması ve aslında hizmetten yararlanan vatandaşın da potansiyelinin maksimize edilmesi etkilerini de doğurur (Balcı, 2003: 267).

İlçe ölçeğinde etkin bir kamu yönetiminin sağlanması için kamunun yönetimine güvenmesi şarttır. Yurttaşlar, devlet memurlarından dürüstlikle kamu yararına hizmet etmelerini, kamu kaynaklarını gereği gibi yönetmelerini, kamu hizmetlerini hızlı ve verimli sunmalarını talep eder ve bunlar sağlanırsa kamu yönetimine güven duyar. Bu anlamda e-devlet de kamu hizmetlerinin sunumunda sağladığı hız ile bu amaca hizmet eder (Yıldırım, 2010: 10). Zira e-devlet modeli, devletin yerinden yönetimleştirilmiş, dijital, kişiselleşmiş, müşteri odaklı, birbiriyle bağlantılı bir örgütlenme niteliğine işaret eder (Clark, 2003: 392).

İçişleri Bakanlığının ana hizmet birimlerinin otomasyon sistemi oluşturma sürecinde önemli projeleri bulunmaktadır. Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel

Müdürlüğü'nün yürüttüğü MERNİS projesi dışında, ILEMOD, KPS, Yerel Bilgi, Yerel-Net başlıca örnekler arasındadır. Ayrıca Emniyet Genel Müdürlüğü'nün de otomasyon projeleri bulunmaktadır. ILEMOD, İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nce yürütülmekte olup, il envanterlerinin ve kırsal altyapı hizmetlerinin uygulama ve izlenmesinde modernizasyon projesi anlamına gelmektedir. KPS, kimlik paylaşım sistemi iken, Yerel Bilgi, yerel yönetimler bilgi tabanı projesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel-Net ise Türkiye'deki yerel yönetimlerin internet portalı olarak işlev görecektir. Bu sistemler tam olarak oturmamakla beraber altyapı çalışmaları sürdürülmektedir. Ayrıca mülki idare birimleri olarak, ilçe kaymakamlıkları ile İçişleri Bakanlığı ilçe kuruluşlarının, il valilikleri ve İçişleri Bakanlığı ile olan iletişimini sağlamak üzere e-içişleri projesi uygulamaya geçmiştir.

İlçe ölçeğinde belediyeler bakımından durumu değerlendirdiğimizde, hem otomasyon hem de kurumlar arası iletişim anlamında belediyelerin bilgi teknolojisi sitemlerini tam anlamıyla oturtamadığı görülmektedir. 5393 sayılı Belediye Yasası'nın belediyelerin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14. maddesinde, “coğrafi ve kent bilgi sistemleri” hizmetlerini yapmaktan bahsetmektedir. Oysa ki Avrupa'da belediyelerin internet sayfalarında kurulan portallar aracılığıyla belediye işlemleri için gerekli formlara çevrim içi olarak erişim sağlanmakta ve işlemler yapılabilmektedir. Türkiye'de ise belediyeler daha çok e-belediyeciliği, gelir ve tahsilat, muhasebe işlemleri, emlak vergisi tahsilatı, abonelik hizmetleri için kullanılmaktadır. Yani belediyeler su, emlak, çevre temizlik, ilan reklam, kira, vb. yükümlülükleri tespit ve takip bakımından bilgi teknolojisinden yararlanmaktadır. Taşrada ilçe belediyelerinin çok azı, bu sistemi oturtmuş ve uygulamaktadır. Yalnızca belediyeyi ve belediye faaliyetlerini tanıtım ve halkla ilişkiler bakımından internet sayfaları düzenlenmekle yetinilmektedir. Oysaki internetin ve bilgi iletişim teknolojisinin, belediyeler tarafından yalnızca halkla ilişkiler veya tahsilat ve abonelik için kullanılmaması, aynı zamanda yönetimde karşılıklı iletişim ve yerel halk katılım aracı olarak da kullanılması gerekmektedir. Belediyelerin yerel halka sunacağı hizmetleri, bilgi teknolojisi kullanılarak gerçekleştirmesi yanında, belediye karar ve faaliyetlerinin yerel halk nezdinde meşruiyetini sağlayacak oylama yöntemleri de bu sistemin içine dahil edilebilir. Belediyeler için yapılacak anketlerde online oy kullanımı, yerel referandum ve yerel seçim sonuçlarına ulaşılabilir olmaları

mümkündür (Çekiç, 2010: 164-165). Aslında bir yerindelik denetimi olarak değerlendirmemek üzere, belediye karar ve faaliyetlerinin ilçe kaymakamlığı tarafından, internet ortamında oylanması ve sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması da mümkündür. Aslında belediyelerin yapacağı bu oylama işlemlerinin tarafsız bir makam tarafından yerel halka değerletirilmesi daha yerindedir. Hatta kaymakamlıkların kendi karar ve işlemleri bakımından da bu uygulamayı yaptırması gerekmektedir. Kaymakamlıkların, bilgi iletişim teknolojisi yöntemlerini kullanarak ilçe ve bağlı belde belediyelerinin faaliyetlerini veya kararlarını yerel halka oylatmasının yol ve yöntemlerini, bir yönetmelik kapsamında düzenlemek, yerel yönetimlerin faaliyetleri üzerinde tarafsız bir makam olarak kaymakamlık vasıtasıyla bir kamuoyu denetiminin ve yerel halk katılımının yolunu açacaktır. Zira belediyelerin kendi kendilerine yapacakları ve değerlendirecekleri oylama yöntemleri konusunda, yerel halk katılımının tam anlamıyla sağlanabilirliği üzerinde önemli şüpheler oluşacaktır.

Türkiye’de ilçe yönetiminin bilgi iletişim teknolojileri alanındaki yeniliklere uygun bir şekilde kendini yeniden düzenlemesi, kaymakamlık bünyesinde bilgi işlem hizmetlerinin yürütülmesi için bir birim kurulması, bu hizmetin teknolojik altyapısının ve yeterli uzmanlığa sahip personel kadrosunun oluşturulması önemli ve öncelikli konulardandır.

8.1.3.2. Kaymakamlık Bürolarının Etkinleştirilmesi

Yeni ilçe yönetim modeli denemesinde yerel yönetimlerle vesayet ilişkilerini, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama, yerel kalkınmayı gerçekleştirme ve diğer yürütme, planlama, eşgüdüm, denetim ve gözetim gibi fonksiyonları üstlenecek olan kaymakamlığın, görev ve sorumluklarını yerine getirecek destek ve karar organlarına sahip olması gerekmektedir (Sönmez, 2003: 111). Bu gereksinimin birincisi, kaymakamlık bürolarının etkinleştirilmesine, ikincisi ise kaymakamlık kurumsal yapısında yurttaş katılımına işaret etmektedir.

Öncelikle kaymakamlık, yazı işleri müdürlüğü aracılığıyla, bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının ilçe birimlerinin yürüttükleri hizmetlerle ilgili yazışma ve işlem trafiğini kontrol etmek ve yönlendirmek durumundadır. Yazı işleri müdürlüğü yalnızca İçişleri Bakanlığının ilçe birimlerinin yazışma ve koordinasyonu

ile sınırlı bir işlev görmemelidir. Diğer ilçe kamu kuruluşlarının yazışmalarının ilk kontrol birimi olarak da işlev görmelidir. Ayrıca yazı işleri müdürlüğünün, yalnızca İçişleri Bakanlığı ilçe birimleri ile sınırlı olmaksızın ilçe ölçeğindeki tüm kamu kuruluşlarında yazışma yöntem ve teknikleri, inceleme ve soruşturma süreçleri, kuruluşların mevzuata uygun işleyişinin temini gibi çeşitli konularda hizmet içi eğitim çalışmalarını yürütecek yeterlikte uzman personele sahip olması gerekmektedir.

Etkili ve verimli bir yöneticilik için yeterli sayıda ve uzman nitelikte personelin ve iyi örgütlenen bir büronun önemi yadsınamaz (Karasu, 2002: 168). 2011 yılında yürürlüğe giren yönetmelikten önce, 1988 tarihli Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği kapsamında, valilik ve kaymakamlık bürolarının iş ve işlemlerinin uyumlu, süratli, verimli bir şekilde ve güvenli bir çalışma düzeni içinde yapılmasını sağlamak amacıyla evrak alma, gönderme, yazışma, dosyalama ve arşivleme gibi işlemler yanında “valilik ve kaymakamlık bürolarının kuruluşunu, bu bürolarda görevli personelin statüsünü, görev, yetki ve sorumluluklarını” (md. 1/A) da düzenlemiştir. 9. maddede, valilik bürolarında özel kalem müdürlüğü, yazı işleri müdürlüğü, planlama ve koordinasyon müdürlüğü, idare kurulu şefliği, hukuk işleri şefliği ve mahalli idareler şefliği; kaymakamlık bürolarında ise yazı işleri müdürlüğü ve buna bağlı şefliklerin bulunması hükme bağlanmıştı. Kaymakamlık bürolarının yalnızca yazı işleri müdürlüğünden oluştuğu görülmektedir. Yönetmelikte 2011 yılında yapılan değişiklikle kaymakamlık bürolarının yeniden düzenlenmesine ilişkin radikal bir çözüm getirilememiştir. İçişleri Bakanlığı’nın 2011 tarih ve 27958 sayılı RG’de yayımlanan Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği kapsamında kaymakamlığın çekirdek örgütlenmesi olarak yalnızca ilçe yazı işleri müdürlüğü ve bu müdürlüğün altında evrak ve işlemler şefliği öngörülmüştür. Nüfusu elli binin üzerinde olan ilçelerde ise hukuk işleri, mahalli idareler, bilgi işlem ve sosyal etüt ve proje şefliğinin kurulması öngörülmektedir. Ancak uygulamada bile büyük ilçelerde söz konusu şeflik örgütlenmelerinin oluşturulamadığı ve bu alanlarda yeterli kalifiye şef ve diğer personelin atanamadığı görülmektedir. Bütün iş yükü ilçe yazı işleri müdürü ve onun altında yer alan yetersiz sayıdaki ve alanında yeterince uzmanlaşmamış büro personeline kalmaktadır. Yeni

modelimizde ilçelerde optimal alan ve nüfus kriteri getirildiğinden söz konusu birimlerin her ilçede kurulması zarureti bulunmaktadır.

Yönetmelikte nüfusu elli binin altında bulunan ilçelerde, belediye ve köy sayısı, güvenlik durumu, nüfus hareketleri, afet ve acil durum ihtiyaçları, sınır ve liman işleri, yatırım durumu, basın ve yayın faaliyetleri dikkate alınarak söz konusu şefliklerin bakanlık onayı ile kurulabileceği düzenlenmektedir.

İlçe kaymakamının yerel yönetimlerle vesayet ilişkileri ile diğer ilişkilerini yürüten bir mahalli idareler bürosu ile yerel kalkınma ve sosyal-ekonomik gelişim sürecini takip etmek üzere bir sosyal etüt ve proje hazırlama bürosunun kurulması gerekmektedir. Ayrıca söz konusu bürolara yeterli sayıda ve vasıfta personel istihdam edilmesi önem taşımaktadır. İlçe ölçeğinde yürütülen ceza ve disiplin soruşturmalarını, ilçe kaymakamlığının yargısal iş ve işlemlerini yürütmek üzere etkili bir hukuk işleri ve soruşturma bürosunun da varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

İlçe kaymakamlığının eşgüdüm, planlama ve denetim sürecinde ilçe mülki yönetimine dahil olan ilçe idare şubelerinin iş ve işlemlerinin mevzuata ve kendi yıllık iş plan ve programlarına uygunluğunu denetlemek ve gözetlemek, ilçe yönetim birimlerinin yıllık iş planlarını onaylamak ve değerlendirmek için bir denetim bürosunun olması, bu büroda yeterince denetmen ve planlama uzmanının görev alması gerekmektedir. Son olarak da ilçe kaymakamlığının ilçedeki personelin özlük işlemleri, onların performanslarının gözetimi ve denetimi sürecinde bir personel performansını değerlendirme ve gözetim bürosunun varlığı da ilçe personelinin etkili ve verimli çalışmasını sağlamak bakımından son derece isabetli olacaktır.

İlçe kaymakamlığı bünyesinde hali hazırda dernekler bürosu, idare kurulu bürosu bulunmakla birlikte, söz konusu büro iş ve işlemleri ilçe yazı işleri müdürlüğü personeline yürütülmektedir. Bu durum karşısında yazı işleri müdürlüğü personelinin birden fazla görev ve sorumluluk yükü altında kaldığı görülmektedir. Söz konusu büroların da örgütlenmesi önem taşımaktadır. Ayrıca eski adıyla sivil savunma bürosu tarafından yürütülen afet ve acil durum hizmetleri için de bağımsız bir büro kurulması gerekmektedir. Zira afet ve acil durum planlaması ve uygulaması iş ve işlemleri, mevzuat yapısının karmaşıklığı ve toplum yaşamının düzen ve güvenliğinin sağlanmasındaki önemi dolayısıyla ilçe düzeyinde müstakil bir büro ve yeterli personel tarafından yürütülmesi gereken hizmetlerdir.

8.1.3.3. Kaymakam Yardımcılığı

Kaymakam yardımcılığı, ilçe yönetiminde ihdas edilmesi önerilen ve sürekli iş ve görev yükü artan kaymakamlığın işlevlerini etkin bir şekilde yürütmesinin aracı olarak değerlendirilmektedir (Kaya, 1982: 85-88).

İlçe kaymakamı, alansal ve nüfus olarak optimallliği sağlanmış bir ilçe yönetim yapısında önemli bir iş yükü ile görev ve yetki sorumluluğu altında kalacaktır. Bu görev ve sorumluluklarının yürütülmesinde hem kendisine danışmanlık yapacak hem de izinli olduğu zamanlarda yerine geçecek bir yardımcısı olması gerekmektedir. Ayrıca kaymakam yardımcılarının kaymakam adaylarının yetişmesi sürecinde bir evre olarak görülmesi mümkündür. Böylece kaymakam adaylığı sürecindeki evreler staj dönemi, kaymakam yardımcılığı ve kaymakamlık olmak üzere üç ayrı kariyer basamağına dönüşmüş olacaktır. Kıdemli kaymakam yardımcılarının, sivil hava meydanı, liman ve sınır kapıları (gümrük müdürlükleri) bulunan ilçelerde, söz konusu yerlerin yönetimini kaymakama karşı sorumlu ve bağlı olarak yürütmeleri de öngörülmelidir.

Kaymakam, uzman bir çalışma ekibi olmaması durumunda özellikle koordinasyon, yönlendirici olma, proje ve düşünce üretme, teftiş ve denetim, hizmet içi eğitim, yatırımları izleme, sonuçlandırma gibi çağdaş yönetimin temel ilkeleri olan bu görevlerini yeterince yerine getiremeyecektir. Kaymakamlık kurumunun etkin, üretken, verimli ve işlevsel duruma getirilmesine yardımcı olunması amacıyla çağdaş yönetim anlayışına duyarlı kaymakam yardımcılığının oluşturulması önem arz etmektedir (Yüksel, 1995: 254). “Kaymakam, yetkilerinden bir kısmını devredebileceği herhangi bir yardımcı bulunmadığı için, idareye canlılık ve yaratıcılık getirme şeklindeki başlıca ödevlerini gerçekleştirmesini engelleyen verimsiz bir sürü işin ağırlığı altında, kelimenin tam anlamıyla ezilmekte ve belini büken bütün bu işleri şahsen karşılamak zorunda kalmaktadır.” (Duran, 1973: 12). Ayrıca işlevlerinin niteliği düşünüldüğünde kaymakamların çalışmalarının daha büyük bir kısmı büro dışındadır. Kaymakam, hem ilçedeki kamu kurumlarının eşgüdümü, denetimi gibi genel yöneticilik işlevleri, hem ekonomik ve toplumsal nitelikli hizmetlerin yönlendirilmesi, yürütülmesi, hem de devleti temsil görevi gibi çok geniş bir alanda hizmet vermektedir. Özellikle kaymakam büro dışındayken

uzman ve yetkili bir görevlinin onun yerine karar alabilmesi görevin sürekliliği açısından bir zorunluluk olarak görülmektedir (Karasu, 2002: 172).

8.2. KAYMAKAMLIK KURUMSAL YAPISINDA YURTTAŞ KATILIMI VE DENETİMİ

Yurttaş katılımını sağlayan temel mekanizma ve demokrasi modeli, temsili demokrasi olarak adlandırılmaktadır. Ancak temsili demokrasinin yurttaş katılım ve denetimini sağlamada yeterli olmadığı değerlendirilmekte ve etkinliğini kaybettiği yönünde eleştiriler yapılmaktadır (Barber, 1995: 183-190; Tekeli, 1999: 7-11; Çitçi: 1999: 243-244). Yerel düzeyde küçük toplumsal grup ve toplulukların demokratik sürece katılımlarının sağlanması ve yönetime yabancılaşmasının önlenmesi için, başka katılım yöntemlerinin devreye sokulması gerekmektedir (Çukurçayır, 2007: 376). Temsili demokrasi toplumdaki farklılıkların siyasi partiler aracılığıyla temsilini ve uzlaştırılmasını öngören bir mekanizmadır. Ancak kimi farklılıklar söz konusu olduğunda, özellikle ırkçı veya totaliter rejimlerin kitle desteği ve seçim mekanizması kanalıyla iktidara gelmeleri karşısında, temsili demokrasinin katılımı ne ölçüde sağlayabildiği konusunda tartışmalar gündeme gelmiştir (Uysal, 1984: 22). Sonuçta farklılıkların temsili demokrasi yoluyla ve siyasi partiler çatısı altında kurumsallaştırılması mümkün olmakla beraber, çoğunluğun azınlığa tahakkümüne engel olmaya dönük olarak, siyasi katılmaya bazı hukuksal sınırlamalar getirilmiştir (Çağlar, 1995: 66). Başka bir deyişle, toplumdaki bölünmeler ve çatışmalardan yararlanarak çoğunluğu ele geçiren siyasi grupların, diğerleri aleyhine bir sınırlamaya gitme amacıyla ve temsili demokrasi sistemi içinde yarışmaları ve rekabet etmeleri önlenmek istenmiştir. Özellikle siyasi katılımın hukuksal sınırlarını ortaya koyan bu anlayış, 1950'lerden sonra önemsenerek önemli denetim mekanizmaları geliştirilmiştir. Ancak 1980'lerden sonra kamu yönetiminde ortaya çıkan yönetim, katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkeler, temsili demokrasi sistemi içindeki katılımın artık yeterli gelmediğini ortaya koymuştur. Bu süreçte, özellikle yerel yönetimlerde olmakla birlikte tüm kamu yönetimi dizgesi içerisinde yurttaş katılım ve denetiminin kural, mekanizma ve kurumlarının oluşturulması sürecine girilmiştir. Yani siyasi partiler aracılığıyla ve belli dönemlerde oy verme yoluyla katılma yöntemi artık, Batı Avrupa ülkeleri demokrasilerinde demode hale

gelmiştir. Seçimlere katılma, parti üyeliği ve seçim kampanyalarında bulunma gibi geleneksel yöntemlerin yerini çağdaş yöntemler almaktadır. Çağdaş yöntemlere örnek olarak kent konseyi, halk toplantısı, geri çağırma (recall), yurttaş kurulları, gelecek atölyeleri, yuvarlak masa toplantıları, kamuoyu yoklamaları, dilekçe, internetle katılım, planlama çemberleri, gönüllülük gibi yol ve yöntemler öne çıkmaktadır (Çukurçayır, 2000: 129; Şinik, 2009: 3).

Örgütler, baskı grupları, sivil toplum kuruluşları, mahalle veya birey grupları aracılığıyla ve kamu yönetim birimleri ve kamu görevlileriyle doğrudan ilişki kurma, karar alma sürecine katılma şeklinde bir yerel katılım mekanizması kurumsallaşmaya başlamıştır (Turan, 1987: 38-40). Bu çerçevede katılım, kamu siyasetlerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma ya da kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin olarak yönetimin aldığı kararları etkileme, kamu hizmetlerinin usulüne uygun gerçekleştirilmesini sağlama amacına yönelik tüm eylemler (faaliyetler) olarak tanımlanabilir (Çitçi, 1996: 9-10; Özay, 1995: 72). İlçe yönetimine yurttaş katılım ve denetimi değerlendirilirken de bu çerçevenin ne kadar karşılandığı sorgulanmalıdır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından temel sorun, yerel katılımın kurumsallaştırılamaması ve Batı Avrupa ülkelerindeki uygulamaların etkin olarak gerçekleştirilememesidir. Hatta yurttaşların kamu yöneticileri ve görevlileri ile olan ilişkilerde, sahip olunan sosyo-ekonomik statüyle ilişki düzeyi arasında pozitif bir korelasyonun olduğu saptanmıştır. Kenya, Türkiye ve Kore üzerinde yapılan karşılaştırmalı bir çalışmada, yüksek sosyo-ekonomik statüye sahip bireylerin bürokrasi ile olan temasının daha fazla olduğu tespit edilmiştir (Kalaycıoğlu, 1983: 246-251). İlçe düzeyinde kaymakamlığın ilçe yerel toplumu ile ilişkilerinde bu hususun günümüzde de eleştiri konusu olduğu değerlendirilebilir.

Yurttaş katılım ve denetimi, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kollamacılık veya kayırmacılık olarak ifade edilebilecek patronaj ilişkilerinin azaltılmasının önemli bir mekanizması olarak da değerlendirilebilir. Modern bürokratik yapıların karar alma ve uygulama sürecinde eşitlik, liyakat, nesnellik, etkinlik ve verimlilik gibi ilkeleri dikkate alması gerekmektedir. Patronajın özünü kamu görevlilerinin hizmet üretme, yatırım kararları alma veya kredi kullandırma gibi konularda, belirli kişi veya grupları kollaması oluşturmaktadır. Bu ilişki kalıpları

siyasi parti bağı, hemşehrilik, akrabalık, çıkar birliği, ve benzeri saiklerle ortaya çıkmakta, bunun sonucunda kamu yönetiminin işleyişinde kamu yararı ile etkinlik ve verimlilik ilkeleri dışlanmaktadır (Ayata ve Arıcı, 1996: 82). Bu sorunun ilçe ölçeğindeki yönetim yapısında da ortaya çıkmaması veya azaltılması için etkili bir yurttaş katılım ve denetim mekanizmasını ortaya koymak yararlı olabilir. Zira Türkiye ekseninde konu ele alındığında, “ideolojik bir amaca sahip olan devletin dayatmalarından kurtulmak, bürokrasinin tarafsız ve adil olamayacağına dair güçlü algılamalar, hakkını koruyabilme endişesi ve bürokrasinin katılığını aşma” gibi nedenlerin bürokratik yapıda önemli bir sorun alanı olarak algılandığı bir gerçekliktir (Dinçer, 1997: 114).

Türkiye’de siyasal demokratikleşme sürecinin, yerel beklenti ve çıkarların tatmin edilmesi sürecini başlattığı değerlendirilmelidir. 1950’ye kadar, toplumu dönüştürme ve modernleştirme anlayışı çerçevesinde devlet örgütünün tümüne seçkinci ve bürokratik bir dünya görüşü egemen olmuştur. Yasama organı da bu anlayışla şekillenmiş, profesyonel kamu görevlilerinin oluşturduğu bir tür kapalı kurum olarak, bu kurumun üyelerinin politikacı sıfatıyla onayladıkları yasaları, meslektaşları bürokrat sıfatıyla uygulamışlardır. 1950 sonrası siyasal demokratikleşme süreci ile birlikte ise, yasama organı ve milletvekilleri, ülkenin vesayet altında geliştirilmesine yönelik bir ulusal seçkinler grubu olmaktan çıkıp; yerel beklenti ve çıkarların karşılanmasına duyarlı, yerel inisiyatifi ve serbest teşebbüsü savunan politikacılar topluluğuna dönüşmüştür (Özbudun, 1995: 14-15). Böylece merkezi veya yerel düzeydeki bürokratik resmi seçkinler kendilerini, “cahil” bir çoğunluğun seçtiği “yeteneksiz” ve “yerel çıkarları savunan” politikacılara karşı kamu yararını savunmayı kendilerine görev sayan aktörler olarak görmeye başladı (Özbudun, 1995: 17). Bu durumun günümüzde ilçe yönetimi düzeyinde de yansımaları olduğunu değerlendirmek mümkündür. İlçe kaymakamlarının “seçkinci” bir tavır sergilemeleri iddiasından veya varsayımından hareket etmemekle beraber, kaymakamların ilçe ölçeğinde kamu yararının korunmasında ve sağlanmasında kendilerini yerel seçilmişler ve politikacılar karşısında konumlandıkları ifade edilebilir. Bu konumlandırmanın altında yatan endişe dikkate alınarak, ilçe yöneticisi olarak kaymakamın, yerel siyasal ve popülist anlayışların ve çıkar ilişkilerinin yönlendirdiği bir etkilenme sürecinden çok, yurttaşın sivil katılım ve

denetimini öngören karşılıklı bir etkileşim ve iletişim sürecine dahil edilmesi daha yerinde olacaktır.

Yönetime katılmanın birinci ön koşulu bilgilenmedir. Yönetimin şeffaf olması halinde, yerel topluluk karar ve uygulamaların adilliği, yerindeliği ve beklentilerine uygunluğu konusunda bir kamuoyu oluşturabilir. Bilgisiz katılım fonksiyonel olarak bir anlam ifade etmez, çünkü bilgisizlik teslimiyetçiliği de beraberinde getirir (Eken, 1994: 38). Şeffaflık ilçe düzeyinde yerel toplum ile yönetim arasında karşılıklı güven ortamının tesis edilmesi bakımından önemli bir koşuldur. Bunun için de bilgi edinme yolları vasıtasıyla veya ilçe yönetiminin kendiliğinden belli aralıklarla, faaliyet alanlarındaki önemli karar ve işlemlerini kamuoyu ile paylaşması gerekmektedir.

Yönetim ile halk arasındaki ilişkinin niteliğini belirleyen önemli bir unsur olarak katılım yöntemleri, iki farklı şekilde ortaya çıkabilir. Birincisi efektif ve etkin bir şekilde karar alma sürecinde belirleyiciliği olan veya alınan kararların uygulanmasını denetleyen bir karar mekanizmasıdır. İkincisi ise karar alma sürecinde belirleyici olmamakla beraber, karar alma ve uygulama konusunda danışma, görüş bildirme veya bilgilenme şeklinde ortaya çıkmaktadır. İkinci yöntem, kamuoyunu rahatlatma ve bilgilendirme şeklinde en zayıf katılım aracı olarak da görülebilirken, kamuoyunun görüşünü alma, danışma biçiminde biraz daha etkin katılıma yakın bir özellik de gösterebilir. Bu gruplandırma, Türkiye’de ilçe ölçeğinde veya düzeyinde, katılımın ne ölçüde sağlandığını göstermek bakımından önemli bir gösterge olarak da değerlendirilebilir. Başka bir deyişle ilçe yönetim düzeyinde yurttaş katılım olanaklarına ilişkin örnekler sunabilir. Bu genel çerçeve ortaya konduktan sonra, Batı Avrupa ülkelerindeki yerel yönetimlerde yurttaş katılım ve denetimine yönelik spesifik örnekler de değerlendirilmelidir. Zira söz konusu örnekler, çağdaş demokratik uygulamalar olarak, Türkiye’deki ilçe yönetimine yurttaş katılım ve denetimine ilişkin yöntemler konusunda bir ufuk açacaktır.

Anglo-Sakson ve İskandinav modellerin yurttaş katılımı bakımından önemli olanaklar sunduğu görülmektedir. İskandinav ülkelerinde yurttaş katılımı önemsenen bir demokratik yöntemdir. Örneğin İsveç’te vatandaşların karar almaya doğrudan katılımı, mahalli referandumlar şeklinde olabilir. Buna göre, belediye ve il meclisleri idare heyetleri bir meseleyi hazırlık aşamasında referanduma götürmeyi

kararlaştırabilirler. Belli bir meselenin referanduma götürülmesi belediye ve il meclisi seçmenlerinin en az % 5'i tarafından da istenebilir. Girişim yazılı olmalı, ilgili konuyu işaret etmeli ve girişimcilerin imzaları, imzaların geçerliğine dair belgeleri ve adreslerini ihtiva etmelidir. Belediyelerdeki referandumlar sadece danışma niteliğindedir. Yerel referandum dışında başka doğrudan katılım şekilleri de bulunmaktadır. Buna göre, komiteler hizmetleri kullanan kişilerle iştişareleri arttırmaktadırlar. Komiteler karar almayı belediyenin bir çalışanına devredebilirler. Bu durumda, komite, hizmetlerden yararlanan kişilere teklifte bulunma veya karar almadan önce görüşlerini bildirme şansı verilmesinin şartlarını belirler. Komite, ayrıca, bir çalışanın, eğer kararı komite hizmetlerinden yararlananların temsilcileri tarafından destekleniyorsa karar alabilmesine hükmedebilir (ztrk, 2003: 82-83). İşve'te yerel yönetim meclislerinin komitelerinin, ilgili hizmetten yararlanan yurttaşların temsilcileri ile iletişim kurmasının, yerel katılım bakımından yerinde bir yöntem olduğu değerlendirilmelidir. İngiltere'de ise "county/shire" olarak ifade edilen bölge (veya il) yerel yönetimi ile "district" olarak ifade edilen ilçe yerel yönetimleri (ya da belediye)⁶⁴ kamu yönetiminin taşra örgütlenmesindeki temel hizmet birimleridir. Türkiye'deki belde belediyeleri, köy yönetimleri ile mahalle yönetimlerine benzeyen ve halka en yakın yerel yönetim birimleri olarak, "parish ve township" adlı birimler, yurttaş katılımı bakımından nemsenebilir. "Parish" meclisleri, kentsel alanlardan çok kırsal alanda yer almaktadır. 1972 yılındaki yerel yönetim yasal düzenlemeleri ile, ağırlıklı olarak kırsal odaklı yapılar biçiminde değerlendirilmişlerdir. Sayısı on bini aşan Türkçeye kasaba yerel yönetimi olarak çevrilebilen "parish" yerel yönetimlerinden yaklaşık % 82'sinin meclisi bulunmaktadır. Kentsel alanlardaki mahalle meclisleri konusunda yaşanan deneyimler, kasaba meclisleri örneğinin kentlere de taşınması çabasını ortaya çıkarmıştır. Ancak mahalle meclislerinin yasal olarak belirlenmiş sorumlulukları bulunmamakta, yalnızca kamuoyunun sesi olarak işlev görmektedirler. İngiltere'de 200'den fazla seçmeni olan yerlerde meclisleri oluşturma zorunluluğu varken, 200'den daha az seçmeni olan yerleşim birimlerinde "parish meclisi" oluşturma

⁶⁴ İngiltere'nin genel yüzölçümü değerlendirildiğinde, Türk yönetim bilimi yazınına il yerel yönetimi ile ilçe yerel yönetimi (veya belediye) olarak çevirmek daha yerinde olabilir. Ancak "district"in, diğer Batı Avrupa lkelerindeki "komün" yönetim birimi olarak belediye tanımlamasına daha uygun olacağına ilişkin görüşler de dikkate alınabilir.

konusunda özgürdürler. Meclisin yılda en az dört kez toplanma zorunluluğu vardır (Greenwood ve Wilson, 1989: 146). Parish meclislerinin zorunlu yasal görevleri bulunmamaktadır. Ama bu meclisler, spor ve sanat alanlarının, mezarlıkların bakımına, çevre temizliğine, kamu esenliğine, yolların ve otoparkların bakım ve onarımına ilişkin yerel hizmetleri yerine getirebilmektedir. Ayrıca bu meclisler planlama gibi konularda “danışman” rolü oynayabilmektedir. Kamu ve özel kuruluşların eylemlerine ilişkin seçmenlerin çıkarlarını yansıtan bir baskı grubu işlevi de görebilmektedir. Parish meclisleri, bu işlevleri yerine getirebilmek için belli miktarda yerel vergi de toplayabilmektedir (Norton, 1993: 364). Yurttaş katılımı bakımından İngiliz yerel yönetimleri olan county ve district meclisleri bünyesinde yer alan “yerel yönetim kurulları” dikkate alınmalıdır. Belli kamu hizmet alanları, söz konusu yönetim kurullarının “kolektif” karar alma mekanizması ile idare edilmektedir. “County council” veya “district council” karar alma ve politika belirleme sürecini yürütmektedir. İngiliz yerel yönetimleri, faaliyetlerinin etkin ve verimli yürütülmesini sağlamak üzere bir üst düzey yöneticiye (chief executive) sahiptir. Genel sekreter olarak ifade edilen bu yönetici, yerel yönetimlerinin faaliyetlerinin yasal çerçevede yürütmesini izlemekle görevlidir (Wilson ve Game, 1994: 69). Ancak yerel yönetimi meclis başkanı temsil etmekte olup, meclis başkanlığı politik bir görev olmamakta ve başkan seçilen meclis üyesinin partisi ile ilişkisi kesilmektedir (Chandler, 1991: 10). Türkiye’deki ilçe yönetiminin benzeri olarak “district” değerlendirildiğinde; kaymakamın, district yerel yönetiminin “chief executive” adlı genel sekreteri gibi bir üst düzey yöneticiyi ifade ettiğini varsaymak mümkün olabilir. Ancak Türkiye’deki ilçe yönetimi ile İngiliz district yönetiminin yapısal farklılıkları nedeniyle, bu benzetmenin yalnızca zihin açma faaliyeti olarak değerlendirilmesi ve birebir eşdeğer konumlar olarak değerlendirilmemesi yerinde olacaktır. Yurttaş katılımı bakımından asıl üzerinde durulması gereken konu, yerel yönetim meclisleri bünyesinde “committee” adı verilen ve belli bir hizmet alanını yöneten ve meclis adına karar alma ve uygulamaları izleme yetkisine sahip olan kurulların örgütlenmesi ve işleyişidir (Emre, 1997: 46-47). Bu kurullar karar alma sürecini uzatan mekanizmalar olarak da eleştirilmektedir (Wilson ve Game, 1994: 72). Eğitim, sağlık, sosyal hizmet ve benzeri hizmet alanlarındaki bu kurullarda, yerel yönetim meclis üyeleri ile yerel yönetimin iç yapılanmasında yer alan ilgili

bölüm başkan ve uzmanları, sivil toplum kuruluşu temsilcileri yer almaktadır. İngiliz yerel yönetimlerinde meclisler karar organı olup, personel istihdamında da oldukça özerktirler. Türkiye’deki il belediyesi ile il özel idaresinin bütünleşmiş halini, “county”; ilçe belediyesi ile ilçe kaymakamlığının bütünleşmiş halini ise “district” olarak tanımlamak hiç de yanlış bir değerlendirme olmaz. Görüldüğü gibi İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlerin (il ve belediye) meclisleri veya seçmenler vasıtasıyla yerel referandum olanağı ile yerel yönetim meclisi bünyesindeki komitelerin yerel halkla istişare yöntemleri, önemli yurttaş katılım araçları olarak değerlendirilebilir. Ancak İngiliz kamu yönetimi sisteminde, parish adı verilen kentsel mahalle veya kırsal belediye (kasaba) vasıtasıyla yerel halk tabanına karar almaya katılım süreçlerinde önemli bir inisiyatif sağlandığı görülebilir. Yerel yönetim meclisleri bünyesindeki kurullarda (committee), meclis üyeleri ile birlikte sivil toplum kuruluş temsilcilerinin yer alması da bir diğer önemli İngiliz yurttaş katılım aracıdır. Aslında tüm bu örnekler Türkiye’deki ilçe yönetim yapısına ışık tutacak önemli yurttaş katılım ve denetim araçlarına işaret etmektedir.

Yurttaş katılım ve denetim olanakları, Almanya ve Fransa bakımından da değerlendirildiğinde, Türkiye’deki uygulamalar açısından önemli yeni örnekler de ortaya konabilir. Federal Almanya, coğrafi olarak eyalet yönetiminin altında yer alan “kreise” adlı ilçe yönetimi ile “komünen” adlı belediye yönetimleri vasıtasıyla temel kamu hizmetlerini yürütmektedir. Almanya’da yerel yönetimler olarak ilçe ve belediye organlarının oluşumu süreci, diğer Batı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi temsili katılım esaslarına dayanmaktadır. Ancak eyalet, ilçe veya belediye düzeyinde temsili katılım yolu yanında “doğrudan demokratik katılım biçimleri” de bulunmaktadır. Almanya’da kurumsal katılım yollarına bakıldığında, yerel düzeyde halk istişaresi (plebisit-bürgerbegehren) ve halk oylaması (referandum-bürgerentscheid) bütün eyaletlerde uygulanmaktadır. Bu uygulamalarla vatandaşlar seçim arası dönemlerde de belde veya ilçe işlerine müdahale ve etkileme imkanlarına kavuşmaktadırlar. Referandum başarılı sonuçlandığında sonucu, mahalli idare meclisi kararı yerine geçer. Referanduma götürülebilecek konular eyaletlere göre değişmektedir. Referandum dışında hemşehri kamuoyu yoklamaları, iki taraflı iletişim yöntemleri olarak bilgi edinme ve yakınma büroları da halk katılımı

(bürgerbeteiligung) veya halka yakın yönetim (bürgernahe verwaltung) kavramları çerçevesinde işlev görmektedir (Schiller, 2011: 54-74; Yalçındağ, 1989: 65).

Almanya’da meclisler de bir konuda karar almada tereddüt ederlerse, konuyu referanduma götürebilirler. Ayrıca kimi yasal düzenlemeler de katılımı zorunlu duruma getirmektedir. Örneğin eyalet imar yasalarına göre, imar planı yapımı ve değişikliklerinde, bundan etkilenen kentlilerin görüşünün alınması zorunludur (Yalçındağ, 1989: 66). Almanya’da son zamanlarda halk istişaresi ve halk oylaması şeklindeki iki kurumsal katılım yolları dışında da bazı katılım usulleri uygulamaya konulmaktadır. Halk bilirkşisi ve meditasyon (derin düşünme) bunlar arasında sayılabilir. Mahalli idarelerle ilgili hukuki düzenlemeler, değişik isimlerle (einwohnerantrag, bürgerantrag, petitionsrecht) karar alma organlarının altında vatandaşlara belli konuları ele almaya zorlama imkanı (gündeme aldırma hakkı) getirmektedir. İmar planları ile ilgili uygulanan “planlama hücreleri”, 1970’li yıllardan beri kabul görmüştür. Bu metotta, yaklaşık 25 kişi tesadüfi örnekleme yoluyla bir araya getirilmekte, çalıştıkları yerlerden izin alınarak planlama sürecine katılımları sağlanmaktadır. Bu kişiler çalışma sonunda bir rapor hazırlamakta ve bu rapor da meclis tarafından dikkate alınmaktadır. Başlangıçta, sadece basit konular için kullanılan bu metot daha sonraları ciddi meselelere de teşmil edilmeye başlanmıştır. Rastlantısal seçilen bir grup yurttaşın, planlama sorunlarının çözümü için uzmanlar eşliğinde oluşmuş çalışma gruplarına katılmalarını öngören bu metodun mali cephesi bir yana, tesadüfi olarak seçilen insanlardan sadece sosyal olarak aktif olanların belirleyiciliğinde yürümesi eleştirilmektedir (Çukurçayır, 2000: 146; Schiller, 2011: 54-74).

Almanya’da kurumsal olmayan katılım yolları değerlendirildiğinde, 1960’lı yıllara kadar mahalli seviyede politik etkileme deyince akla dernekler gelirdi. Çoğunlukla siyasi partiler de bu sivil toplum kuruluşlarının bir ortaklığı olarak görülürdü. Bu durum küçük beldelerde hala geçerli gibidir. Hatta yapılan araştırmalar derneklerin (sivil toplum kuruluşlarının) hala toplum hayatını belirleyen unsurların başında geldiğini göstermektedir. Almanya’da örgütlü olmayan katılım yöntemleri de öne çıkmaya başlamıştır. Örneğin belediye ya da ilçe çalışmalarına karşı hemşehrilerin olumlu ya da olumsuz tavır takınmaları sonucunda ortaya çıkan

eylemler (b rgerinitiativbewegung), yerel yönetimlerde duyarlı bir yaklaşımı ortaya koymaktadır. Özellikle büyük belediyeler halka yakın yönetim kavramı bağlamında, mahalle örgütleri oluşturmakta, buralarda hemşehrilerin temsilini sağlayacak kurullar kurularak yakın çevreleri ile ilgili belediye kararlarının oluşturulmasında önce bu kurulların  nerileri göz önünde tutulmaktadır. Ayrıca çeşitli hizmetlerle ilgili kurulan komisyonlara hemşehrilerden üyeler alınmaktadır. Bunun dışında doğrudan demokrasi uygulamalarına benzer yol ve yöntemler gelişmektedir. Örneğin belediyelerin uygun bulması ya da hemşehrilerin belli oranda imzaladıkları dilekçe üzerine meclis, halk toplantıları (b rgerversammlung) yapmaktadır. Bu toplantılarda sorulan sorulara yanıt verilmesi zorunludur (Yalçındağ, 1989: 65-66; Edwards-Van Der Meer, 2000: 95-109).

Fransa'da yerel katılım açısından önemli anayasal ve yasal güvenceler bulunmaktadır. Birinci yöntem, 2003 Anayasa değişikliği ile seçmenlere, yerel yönetimlerin karar organlarının gündemine alınmak üzere ‐dilekçe verme hakkı‐ tanınmıştır. şartların yerine getirilmesi durumunda, dilekçede belirtilen konuların otomatikman ilgili meclisin gündemine ekleneceği düzenlenmiştir (Philippe, 2004: 703). İkinci olarak, Fransa'da 1992 tarihli yasa ile yerel yönetimlere, kendi görev alanlarına giren konularda seçmenlerine danışma ve referanduma gitme yetkisi verilmiştir. 2003 Anayasa değişiklikleri ile referandum sonuçlarının bağlayıcı nitelik taşıdığı ifade edilmektedir. Buna göre, yerel yönetimlerin karar meclisleri, yetki alanlarına giren bir sorunun düzenlenmesi amacını taşıyan her karar projesini yerel referanduma sunma hakkına sahiptirler (Kızılkaya, 2004: 95-96; Canatan, 2006: 303).    nc  olarak, Anayasa'nın 72. maddesine göre, yerel yönetimlerin örgütlenmesinde bir değişiklik yapılması veya sınır değişikliklerinde, yasa ile öngörülen şartlar çerçevesinde, yerel halkın görüşüne, seçmenlere danışılmasına başvurabilirler. Dördüncüsü mahalle konseyleri uygulamasıdır. 2002 tarihli, ‐D mocratie de proximit ‐ yasasına göre, katılımcı demokrasinin enstrümanları olarak, mahalle konseyleri ve danışma komiteleri ile yerel kamu hizmetleri danışma komisyonlarının güçlendirilmesine ilişkin hükümler getirmiştir. Ancak mahalle konseylerinin oluşumuna ilişkin olarak, belediye meclisine ve başkanına geniş yetkiler verilmiştir. Uygulamada da bu konseyler, genellikle belediye başkanının kontrolünde işlemektedir (Hoffmann -Martinot, 2003: 175; Thoening, 2005: 692).

Bir görüşe göre de, Fransa'daki yerel katılım olanakları, diğer Batı Avrupa ülkelerine kıyasla yetersizdir. Fransa'da halkın karar alma mekanizmalarına katılımı sınırlı bir ölçüde gerçekleşebilmektedir. Bu anlamda yasal çerçevede halkın komisyon görüşmelerine katılma hakkı vardır. Bunun yanında yasal olarak halkın alınan kararları yargıya götürme hakkı bulunmaktadır. Ayrıca tek taraflı olarak, belediyeler referanduma gitme hakkını kullanarak halka danışma yolunu seçebilir. Ancak burada altı çizilen nokta, halkın kararları sorgulama ve müdahale yetkisinin sınırlı olmasıdır. Fransa'da 2001 yılında ulusal parlamentoda kabul edilen kanun ile nüfusu seksen binin üzerindeki tüm yerel yönetimlerde, "semt meclisleri" kurulması zorunluluk haline getirilmiştir. Bu sayede halkın belli ölçülerde karar alma mekanizmalarına gönüllü katılımına imkan sağlanmıştır (Toksöz ve diğerleri, 2009: 70).

Fransa'da katılımı toplumsal tabana yayan üç önemli unsur değerlendirilebilir. Evvela referandum da Fransa'da önemli bir katılım aracı olmakla beraber, sadece danışma amaçlı olabilmektedir. Örneğin bir belediye, bazı özel durumlarda karar vermeden önce halkın görüşlerini ve eğilimini öğrenmek üzere referanduma gidebilir, ancak bu referandumun sonucu nihai kararı oluşturmaz. İkinci olarak, Fransa'da nüfusu ortalama 1000-2000 kişi aralığında olan belediye sayısı on bindir. Bu sayı, nüfusu az olan komünler aracılığıyla halkın yerel siyasete katıldığı ve yerel katılımın teşvik edildiğinin göstergesidir. Nüfusu daha büyük olan yerleşimlerde ise semt meclisleri aracılığıyla aktif yurttaş katılımı teşvik edilmektedir. Üçüncü olarak ise belediye meclis üyelerinin aynı zamanda il düzeyinde il genel meclisi veya ulusal parlamentoda milletvekili olarak hizmet edebilmesi⁶⁵, az nüfuslu komündeki meclis üyesinin kendi yerel topluluğunun beklenti ve taleplerini il veya ülke ölçeğindeki politika belirleme ve karar alma sürecine yansıtmasına olanak sunmaktadır (Toksöz ve diğerleri, 2009: 70).

Batı Avrupa ülkeleri bakımından yurttaş katılımına ilişkin tartışılan bir önemli konu, katılımın sosyo-ekonomik koşullarına ilişkindir. Zira bu katılım yollarının getirdiği bazı dezavantajlar da vardır. Toplum içinde kendini ifade etme, mobilize olma, örgütlenme, belli kampanyaları yürütebilme imkan ve kabiliyeti çok

⁶⁵ 1985 yılında çıkarılan bir yasa ile Fransa'da yerel politikacıların yükleneceği sorumluluk en fazla iki pozisyonla sınırlandırılmıştır.

az insanın elindedir. Bu durum yeni doğrudan katılım yollarının yeni bir elit egemenliğine geçmesine neden olmaktadır. Neticede iyi eğitime, yüksek gelire, yüksek zaman ayırabilme imkânına sahip olanlar, erkekler, orta yaş grupları mahallî politik süreçte aşırı biçimde temsil edilmektedir. Diğer yandan doğrudan demokratik katılımı kullanan bir popülizm mahallî politikanın zayıf taraflarını güçlendirebilmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin örgütlenmesi ve faaliyetleri ile organlarının karar alma sürecinde, yerel referandum anayasal bir güvenceye sahip değildir. Belediye Yasası’nda ise oldukça sınırlı birkaç alanda uygulanmak üzere referandum kurumuna yer verilmiştir (Şinik, 2009: 17). Belediyeler düzeyinde kurulması öngörülen kent konseylerinin de “yurttaş odaklı”, “demokrasi ve uzlaşma kültürünü öngören” ve “katılımı sağlayan” bir anlayışı temsil edemediği savlanmaktadır (Kutlu ve diğerleri, 2008: 234). Ayrıca kent konseyinin oluşumunun katılımı sınırlayıcı ve seçkin bir yapıyı ortaya koyduğu ifade edilmektedir. Çünkü katılım süreci, tüm sivil toplum örgütlerine katılım fırsatını sağlamadığı gibi, modelin uygulanmasının birey odaklı olmadığı, örgüt temelli bir katılımı öngördüğü vurgulanmaktadır. Dolayısıyla zaten karar alma süreçlerinde etkili olabilecek örgütlenmelerin etkili olmasının, farklı ve toplumsal tabana yayılmış kentli görüşlerinin karar süreçlerinde yer alamaması sonucunu doğurduğu belirtilmektedir (Göktürk, 2008: 14). Ayrıca Türkiye’de mahalle muhtarının, yerel siyasi iktidara yandaş pozisyon alma zorunluluğu eleştirilmekte ve Fransa’daki gibi, mahalle meclisleri veya dernekleri gibi yerel yönetim dışı, yerel halk oluşumlarının kurulması ve güçlendirilmesi gereksinimi dile getirilmektedir (Alada, 2008: 69). Zaten Fransız mahalle konseylerinde belediye başkanlarının uygulamayı ve işleyişi yönlendirme gücü karşısında bu katılım aracının etkinleştirilemediği, hatta tam anlamıyla yerel topluluğun güçlendirilmesini sağlayamadığı, yerel seçilmişlerin gücünün daha da artırıldığı eleştirileri de gündemdedir. Fransız yerel yönetim reformu sonucunda, seçilmişlere verilen yetkilerle birlikte, belediye başkanlarını “yerel kral” ya da “Fransız stili beledi monarşi” olarak adlandıranlar da bulunmaktadır (Vetter, 2007: 131; Şinik, 2009: 19).

Türkiye’de merkezi yönetimin taşra örgütlenmeleri düzeyinde yurttaş katılım ve denetimini öngören etkili bir yöntem veya mekanizmaya rastlanmaz. Türkiye’de yerel seçimler dışında Anayasa ile düzenlenmiş bir yerel katılım mekanizması yoktur. Anayasa dışında yasal çerçeveye bakıldığında yerel düzeyde katılımı öngören iki ana mekanizmanın varlığından söz edilebilir. Birinci olarak, yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda katılıma ilişkin çeşitli düzenlemeler görülmektedir. İkinci olarak il ve ilçe yönetimi düzeyinde belli kamu hizmetlerine ilişkin olarak kurulmuş, karar alma ve uygulama yetkisine sahip kurul veya komisyonlarda sınırlı katılım örnekleri görülmektedir.

Birinci ana mekanizma yerel yönetimler düzeyindeki katılım konusudur. Türkiye’de ilçe yönetimi merkezi yönetimin bir taşra örgütlenmesi olmakla beraber, yerel yönetimlere ilişkin katılım araç ve yöntemlerinin belirtilmesi, ilçe yönetimi için de örneklik veya rehberlik oluşturması bakımından önemlidir. Yerel yönetimlere ilişkin katılım öngören düzenlemelerin birincisi, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası’nın hemşehri hukuku başlığını taşıyan 13. maddesinde “hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları” bulunduğu düzenlenmesidir. İkinci olarak önemli bir katılım aracı olan yerel referandumdur. Batı Avrupa ülkelerinde anayasal dayanağa sahip olan referandum, Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Yasası kapsamında birkaç sınırlı alan için öngörülmüştür. Bunlar köyün belediyeye dönüşüm isteği üzerine yapılan referandum (madde 4) ile köy ve belde katılmaları ve birleşmelerine ilişkin yapılan referandumlardır (madde 8). Yine 5393 sayılı Belediye Yasası’nın 15. maddesi ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası’nın 7. maddesinde, verilen hizmetlerle ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma yetkisi verilmiştir. Ancak söz konusu yöntemlerin uygulama usul ve esaslarının demokratik değerlendirmeyi ne ölçüde ortaya koyabileceği ve halk iradesini sağlayacak yöntemlerin ne oranda sağlanabileceği konusunda tartışmaya açık olduğu belirtilmelidir (Anayurt, 2007: 28). Üçüncü olarak yerel yönetimler için öngörülen “ihtisas komisyonları” da önemli bir katılım aracı olarak değerlendirilebilir. Belediye meclisi içerisinde çeşitli isimler altında oluşturulan ihtisas komisyonları esas itibarıyla beldeye ilişkin alınacak kararların şekillendiği birincil düzey yönetsel

basamaklar olarak görülebilir (Öner, 2006: 126). Bu komisyonlarda yerel katılım açısından önemsenmesi gereken nokta, mahalle muhtarları, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmeleri ve görüş bildirebilmeleridir. Ayrıca Belediye Yasası, komisyon çalışmalarında uzman kişilerden de yararlanılabileceğini hükme bağlamıştır. Ancak komisyon veya meclisin talebi üzerine bu katılım mümkün olup, dışarıdan katılımcıların görüşleri komisyon için yalnızca danışma özelliği göstermekte ve bağlayıcılığı bulunmamaktadır (Şinik, 2009: 7). Belediye Yasası'nın 21. maddesine göre, imar konuları ve yıllık bütçe dışındaki konuların, meclisin salt çoğunluğunun kabulü halinde komisyonlara havale edilmeksizin belediye meclisince karara bağlanabilmektedir. Yasa, komisyon kararlarının aleni ve halka açık olduğunu da hükme bağlamıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası kapsamında, il genel meclisinde kurulması zorunlu komisyon sayısı belediye meclisine göre fazladır. Belediye meclisi ihtisas komisyonları için öngörülen eleştiriler, bu komisyonlar için de geçerlidir. Dördüncü ve son olarak katılım yöntemi, “kent konseyi”dir. 5393 sayılı Belediye Yasası ile hukuki bir nitelik kazanmış olan kent konseyleri, yerel yönetimler, kamu kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve mahalle muhtarları temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşmaktadır. Konseyin kararları görüş niteliğinde olup, bağlayıcı değildir. Ancak Belediye Yasası'nın 76. maddesine göre, belediye meclisi konsey görüşlerini ilk meclis toplantısında değerlendirmek ve sonucu konseye bildirmek zorundadır. İçişleri Bakanlığı'nın ilgili yönetmeliğine göre, kent konseyi bulunmayan yerlerde ilk toplantı belediye başkanının çağrısı ile yapılmaktadır. Belediye başkanları, kent konseylerinin oluşum sürecinde yetkilendirilmişlerdir. Meclis üye tam sayısının yüzde otuzunu geçmemek üzere, belediye ve il genel meclisinin kendi üyelerinden seçeceği temsilcilerin kent konseyi üyesi yapan ilgili yönetmelik maddesi Danıştay tarafından iptal edilmiştir.⁶⁶ Halkın dolaylı olarak

⁶⁶ 22.05.2008 tarih, 2007/1280 Esas ve 2008/3744 sayılı Danıştay Kararı.

belediye ve il genel meclisinde zaten temsil edildiği düşünüldüğünde, bu maddenin halkın kent sorunlarında doğrudan temsilini engellediği ve iptal edilmesinin isabetli olduğu değerlendirilebilir (Akdoğan, 2008: 22).

Türkiye’de yerel düzeyde katılıma ilişkin ikinci ana unsur, il ve ilçe yönetimi düzeyinde oluşturulmuş olan kurul veya komisyonlardır. Türkiye’de İlçe kaymakamının çeşitli ilçe idare şubelerinin sekretaryasını yürüttüğü ve farklı kamu hizmetlerine ilişkin düzenleyici ve uygulamaya dönük pek çok komisyon veya kurulun başkanlığını yaptığı görülmektedir. Bu komisyonların üyeleri değerlendirildiğinde, yerel katılımı ne kadar öngördüğü tartışmalıdır; bu yüzden söz konusu kurullarda yurttaş katılım ve denetiminin sağlanması konusunda yeniden düzenleme yapılması gerekmektedir. İlçede belli alanlarda ihtisaslaşmış, sınırlı görev alanı bulunan komisyonların dışında, ilçe genelini ilgilendiren ve ilçenin bütün kamu hizmet alanlarında işlev üstlenen bir kurulun olabilirliği tartışılabilir. Bu kapsamda birinci olarak, ilçenin genel sosyal ve ekonomik yapısına ilişkin bir yerel yönetim kuruluşu olarak bir tüzel kişiliğin karar organı olarak işlev gören bir meclis oluşturulabilir. İkinci olarak ise ilçe genelindeki ilçe idare şubeleri, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan bir koordinasyon ve danışmanlık organı olarak işlev görebilecek bir ilçe meclisinin uygulanabilirliği tartışılmalıdır. Yani ilçe genelini kapsayan bir yerel yönetim organı olarak ilçe meclisi veya yalnızca bir danışma/koordinasyon kurulu olarak ilçe meclisinin uygulanabilirliği üzerinde durulmalıdır.

8.2.1. İlçe Düzeyinde Şeffaflık/Hesap Verebilirlik İlkelerinin Kurumsallaşması

Şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin ilçe düzeyinde uygulanması, sivil katılım ve denetimin sağlanması konusunda önemli yararlar sağlayacaktır. Yönetmelik işlevlerde sivil katılım ve denetim (yurttaşların veya yönetilenlerin katılımı ve denetimi), açıklık/şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine ilişkin yöntem ve araçların işlerlik kazanması ile olanaklıdır. Türkiye’de bu iki ilkeli çerçevenin içeriğini dolduran beş önemli unsur bulunmaktadır. İlçe ölçeğinde değerlendirildiğinde bunlar da sırasıyla kamu hizmetlerinin işleyişinin önceden

belirlenmiş bir usule bağlanması ve buna ilişkin kamu hizmet envanteri ile standartlarının oluşturulması, yönetsel kararların kamuoyu ile paylaşılması, bilgi edinme hakkı ve özgürlüğü, kamuda etik değerlerin sağlanması, kamu denetçiliği kurumunun yönetimde işlevselleştirilmesidir.

Yönetimde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin ilçe düzeyinde sağlanması, ilçe mülki idaresinin halkın denetimine ve katılımına açılmasıdır. Kamu kurumlarına ilişkin olarak, yönetilenlerin şikayet yolu açık tutularak yönetsel sürece “halkın katılımı” sağlanır. Yönetim olgusunun iki aktörü arasında gerçekleşen eşyönlü etki, yönetsel demokrasinin olgunlaşmasında da etkili olur. Dayanılan demokrasi teorisi ne olursa olsun, her demokratik rejimin ideal durum olarak az veya çok açığa vurduğu amaç, yönetilenlerin bütün yönetim sorunları üzerinde söz sahibi olmalarıdır (Soysal, 1968: 30).

“Yönetimde açıklık ve şeffaflık (transparency)” ile “hesap verebilirlik (accountability)” kavramı, yönetilenlerin yönetsel süreçlere farklı yollarla katılım ve denetim kanallarının açık tutulmasını ifade eder. Yönetimde açıklığın ve hesap verebilirliğin beş temel unsuru olduğu ve bu unsurların ilçe düzeyinde de yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Birincisi yönetimin karar alma mekanizmasının önceden belli bir “usul”e bağlanmasıdır. Bu usulün sadece belli işlem türleri için değil bütün yönetsel muameleler için geçerli olacak bir genel idari usul olması önem taşır. Ülkelerde kamulaştırma, ihale ve vergi gibi bazı işlem ve kararlar açısından böyle bir usul özel kanunlarla öngörülmüşse de, usul kurallarının genel bir düzenleyici işlemle belirlenmesi gerektiği savlanmaktadır. Bu hususa ilçe düzeyinde bakıldığında, ilçe kaymakamlığının ilçe genel yönetiminin işlem ve kararlarını kamuoyu ile paylaşması önem taşımaktadır. Günümüzde ilçe kamu kuruluşlarının kamu hizmet standartları adıyla ilan ettikleri ve yurttaşların kamusal işlemlerin unsurları, aşamaları ve süresi konusunda bilgilenmesi anlamına gelen bilgilendirmelerdir ve bu bağlamda değerlendirilebilir. Kamuda hizmet envanterinin çıkarılması, hizmet sunumunu düzenleyen iş süreçlerinin tasarlanması ve kamu görevlilerinin bu yönde geliştirilmesi için öncelikle “hizmet envanteri veri tabanı projesi”nin oluşturulmasını gerektirmekteydi. Türkiye’de 2006 yılında Yüksek Planlama Kurulu kararıyla yürürlüğe giren Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planında Vatandaş Odaklı Hizmet Dönüşümü başlığı altında 29 numaralı eylem olarak

gündeme gelmiştir (Karagöz, 2013: 143). Bu kapsamda Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in 5. maddesi ile sunulan kamu hizmetlerinin e-devlet kapısından güncel bir şekilde yayınlanması görevi tüm kamu idarelerine verilmiştir. Bu nedenle hizmet envanteri tablolarının oluşturulması, tüm tabloların tek bir merkezde toplanması amacıyla Hizmet Envanteri Veri Tabanı uygulaması geliştirilmiş ve söz konusu veri tabanı 2010 yılı itibariyle kamu kurumlarının kullanımına açılmıştır. Geliştirilen sistemle, kamu hizmetlerinin envanterinin çıkarılması, kamu hizmetlerinin tanımlanması, başvuru kamu hizmetlerinde ortalama tamamlanma sürelerinin belirlenmesi ve ilan edilmesi esastır (Karagöz, 2013: 145). Bu nedenle ilçe ölçeğinde ilçe kamu kuruluşlarınca yürütülen kamu hizmetleri bakımından kamu hizmet standartlarının ilan edilmesi, bu standartlara ilçe kuruluşlarınca uyulup uyulmadığının denetlenmesi, kaymakamlığın önemli sorumluluklarının başında gelmelidir. Kamu hizmetlerinin sunulmasında, resen veya başvuru ile sürecin başlamasıyla birlikte, istenen belge adlarının belirlenmesi ve bunun mevzuat dayanağının ortaya konması sistemin işleyişinde yurttaşlara rehberlik edecektir. Yurttaşların ilçe kamu kuruluşları ile resen veya başvuru ile başlayan hizmet alımı sürecinde, hizmetten yararlanması için gerçekleştirmesi gereken edimleri, ibraz etmesi gereken belgeleri bilmesi gerekir. Yurttaşın hizmetten yararlanmak için gereken koşulları öğrenerek yerine getirmesi sonrasında, söz konusu hizmetten ne kadar süre sonra yararlanacağını bilmesi ilçe yönetiminde açıklığın ve hesap verebilirliğin önemli bir gereğidir. Aksi bir durum ilçe kamu kuruluşlarının yurttaşlara kamu hizmetlerini sunma sürecinde keyfiliği ve kuralsızlığı gündeme getirecektir. Kamu hizmetlerinin standartlarının sağlanması ve kamu hizmet envanteri projesinin uygulanmasında, ilçe düzeyinde kamu kuruluşlarının sunacağı hizmetlerde nesnellik ilkesini öne almasının zorunlu bir koşuldur.

Yönetimde açıklığın ve hesap verebilirliğin ikinci unsuru, idarenin karar almak üzere yaptığı toplantıların aleni yapılması ve kararların kamuoyu ile paylaşılmasıdır (Özay, 2002: 2-5; İnaç ve Ünal, 2007: 8-9). Burada açık yönetimin, halka hesap vermek zorunda olduğu için hizmette kalite unsuruna önem vereceği değerlendirilmektedir. Açık yönetim, halkın denetim, değerlendirme ve duyarlılıklarına karşı açık olması nedeniyle, daha dikkatli ve hesaplı çalışacaktır

(Fındıklı, 1996: 108). Yine açık yönetim, kamu makamlarının kapalılığın özendirebileceği hukuk kurallarının dışına çıkma amacını ve eğilimlerini azaltıcı, önleyici bir rol oynarken, yargısal denetime giden işlem oranında ve işlemlerin iptal edilmesi ihtimalinde de düşme görülecektir (Güran, 1982: 103). Bu bakımdan yönetimde açıklık/hesap verebilirlik ile sivilleşme kavramları birbiriyle doğrudan ilintilidir.

Yönetimde açıklık ve hesap verebilirliğin üçüncü ve dördüncü unsurları ise “bilgi edinme özgürlüğü” ile “kamu görevlilerinin etik ilke ve değerleri benimsemesi”dir. Bunlardan bilgi edinme özgürlüğü, bilgi edinme hakkı kapsamında yurttaşların ilçe yönetiminin karar ve uygulamaları hakkında bilgi sahibi olmasının sağlanmasına işaret eder. Kamu görevlilerinin etik değerleri benimsemeleri ise etik değerleri sağlamaya dönük kural ve mekanizmaların ortaya konması, etik kurulu gibi örgütlenmeler vasıtasıyla kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarının araştırılması, soruşturulması ve kamuoyuna açıklama şeklinde yaptırım uygulanmasıdır. Zira artık çağdaş kamu yönetimi anlayışı, idarenin ve kamu görevlilerinin yalnızca kanunlarla ve mevzuatla bağlı olmasını değil, yasalara aykırı olmayan ama etik ilkelerle bağdaşmayan karar, eylem ve işlemlerde bulunmaması gerektiği vurgusunu ortaya koymaktadır.

Türkiye’de, yeni kamu işletmeciliği anlayışının temel göstergelerinden olan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde, etik⁶⁷ ve bilgi edinme⁶⁸ yönetimi de ağırlıklı olarak mülki idare üzerinden kurumsallaşması gerekirken, etik ve bilgi edinme işlemleri, il ve ilçe düzeyinde yalnızca valilik ve kaymakamlık vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Başbakanlık bünyesinde örgütlenen Etik Kurulu, kamu yönetiminin yargıya intikal etmemiş iş ve işlemleri ile ilgili olarak, “etik dışı” tespiti yapmakta ve kamuoyuna duyurmaktadır. Bilgi edinme hakkı yasası kapsamında da, yurttaşın ilçedeki kamu yönetiminin işleyişine ilişkin, belli istisnalar dışında, her türlü bilgi ve belgeye ulaşma hakkı düzenlenmekte ve ilçe kaymakamlıkları da bu anlamda sorumluluk üstlenmektedir. Kamuda etik dışı davranışların önlenmesi konusunda, ilçe düzeyinde bir etik kurulunun oluşturulması, ilçedeki kamu

⁶⁷ 08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı RG’de yayımlanan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

⁶⁸ 24.10.2003 tarih ve 25269 sayılı RG’de yayımlanan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.

görevlilerinin eylem ve işlemlerindeki etik dışılığın tespit edilerek, kaymakamlık vasıtasıyla kamuoyuna duyurma ve uyarma şeklinde yaptırımlar getirilmesi, ilçe ölçeğinde kamu yönetiminin hukuki çerçeve içinde kalmasının ötesinde ahlaki ve etik bir çerçeveye oturtulması bakımından yararlı olacaktır. Bilgi edinme hakkı kapsamında ise, ilçe kaymakamlığının ilçedeki tüm kamu kuruluşlarının şeffaflığını sağlama ve yurttaşların taleplerini karşılama konusunda gözetim, denetim ve yaptırım yetkisinin etkinleştirilmesi gerekmektedir.

Yönetimde açıklığın ve hesap verebilirliğin beşinci unsuru ise kamu denetçiliği kurumu⁶⁹ aracılığıyla, ilçe yönetiminin karar ve işlemlerinden kaynaklanan yakınmaların, şikâyet ve taleplerin iletilmesidir. Batı'daki kullanımıyla ombudsmanlık, bu anlamda ilçe mülki yönetiminin karar, eylem ve işlemlerinde ortaya çıkacak yakınmalar karşısında yurttaşın bir müracaat mercii olarak işlev görmektedir. Bu anlamıyla ilçe kaymakamının karar ve işlemleri karşısında bir nevi yurttaş denetiminin sağlanması anlamına gelmektedir. Zira yurttaşın şikayetlerinin veya kaymakamlığın hukuka aykırı uygulamalarının önlenmesi bakımından, idari yargı mercilerine müracaat etmeden işletebileceği bir yönetsel denetim mekanizması özelliği göstermektedir. Bilindiği gibi ombudsmanlık Türkiye'de 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurumsallaşmıştır. Yasa'nın amacı, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır. Yasa'nın 5. maddesine göre, yasama ve yargı organlarının işlemleri kurumun kapsamı dışındadır. Cumhurbaşkanlığının tek başına yaptığı işlemler ile TSK'nin sırf askeri nitelikli faaliyetleri hariç tutulduğunda yürütme organının bütün işlemleri ve eylemleri, kamu denetçiliği kurumunun görev alanı içerisinde düzenlenmiştir. Yasa'nın 17. maddesine göre, kuruma illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. 28.03.2013 tarih ve 28601 sayılı RG'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında

⁶⁹ 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı RG'de yayımlanan, 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile 28.03.2013 tarih ve 28601 sayılı RG'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in 12. maddesi gereğince, kuruma şikayet başvurusunda bulunulabilmesi için idari makamlara başvuru yapılması ve idari başvuru yollarının tüketilmesi şartları aranmaktadır. 17. maddeye göre ise dava açma süresi içinde yapılan şikayet başvurusunun, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağını öngörmektedir. Ancak yasa ve yönetmeliğe genel olarak bakıldığında, kaymakamlıkların şikâyetçinin başvurusuna tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına alarak, şikâyet başvurusu ve eklerini en geç üç iş günü içinde doğrudan kuruma göndermek dışında, kamu denetçiliğinin kurumsal yapısı içerisinde yer almadığı anlaşılmaktadır. Yönetmeliğin 32. maddesine göre inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması durumunda tavsiye kararı verilir. Tavsiye kararları, hatalı davranıldığının kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması başlıkları altında düzenlenmiştir. 32. maddenin son fıkrasına göre, "İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemleri veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirir." Görüldüğü gibi Türkiye'de ombudsman, Anglo-Sakson veya İskandinav ülke örneklerinden farklı olarak, doğrudan yaptırım ve bağlayıcılık gücü olmayan bir denetçi özelliği göstermekle birlikte, yürütme organının hukuka uygunluk çerçevesi içinde kalmasına yardımcı olan ve rehberlik eden, aldığı kararlar ve yayınladığı raporlarla kamuoyunu bilgilendiren bir kurumdur (Esgün, 1996: 253-262). İdari yargı sistemi bulunmayan İskandinav ve Anglo-Sakson ülkelerde idarenin faaliyetlerinin hukuka uygunluk bakımından denetiminde oldukça işlevsel olan ombudsmanlık kurumunun, Türkiye gibi idari yargı sistemine sahip ülkelerde, idari yargı mercileri ile olan görev ve işlev farklılıklarının doğru tespit edilmesi yerinde olacaktır. Türkiye'de yürütme organını denetleyen özerk ve TBMM'ye karşı sorumlu bir kurum olarak, kamu denetçiliği örgütsel yapısı ve karar mekanizması içinde ilçe düzeyinde kaymakamların yer alması yerinde görülmeyebilir. Aslında ombudsmanlık kurumu, kaymakamın içinde bulunduğu örgütsel bir yapıya vurgu yapmak yerine, kaymakamın ilçe ölçeğinde kamu otoritesini tesis etme ve uygulama sürecinde, hukuka aykırı faaliyetlerde bulunması, karar ve işlemler tesis etmesi karşısında denetlenmesini öngören bir

değerlendirme konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetiminde idarenin çeşitli eylem ve işlemlerine karşı halkın şikayetlerini parlamento adına inceleyen ve soruşturan özel bir büro ve görevli olarak ombudsman, ilçe düzeyinde de şeffaflık ve açıklığın önemli bir teminatıdır.

Günümüzde yönetsel faaliyet ve işlemlerin karmaşıklaşması nedeniyle, yurttaş-bürokrasi ilişkilerinde yurttaş tarafından işletilecek olan yargısal teminat (idari yargı yolu), idari denetim (üst hiyerarşik makamlara itiraz veya ombudsmanlık kurumu denetimi) ve dilekçe hakkı gibi teminatların yetersiz kaldığı görülmektedir (Şahin, 2004: 1). Türkiye’de yönetimin eylem ve işlemlerine karşı başvurulmuş idari yargı yolu zamanında sonuç vermemekte, bu durumda yurttaşın idari yargı mercilerine başvurarak hakkını arama süreci uzamaktadır. İdari yargı yöntemi elbette ki, hukuk devleti ilkesini gerçekleştirmenin en temel koşullarından biri olmakla beraber yurttaşın çabuk ve kesin sonuç almasını sağlayacak başka başvuru mekanizmalarının da geliştirilmesi yerinde olacaktır. İlçe kamu kuruluşlarının karar ve işlemlerine karşı itiraz edilecek üst makam olarak kaymakamlığın, etkin ve süratli çözümler üretecek örgütsel yapıya ve işleyiş mekanizmasına sahip olması gerekmektedir.

8.2.2. İlçe Yerel Meclisinin Uygulanabilirliği Tartışması

1980’lerde uygulamaya konulan liberal politikaların sonucunda Türkiye’de de kamu yönetiminde köklü bir dönüşüm ve değişim gerekliliği ortaya çıkmıştır. Demokrasi tartışmalarının temsili demokrasiden, sivil toplum eksenli bir şekilde katılımcı demokrasiye kaydığı ifade edilebilir (Kahraman ve diğerleri, 1999: 15). Demokrasinin ulusal düzeyde parti/devlet ilişkisine dayalı yorumu yerine, günümüzde örgütlenme temelli toplulukların öne çıktığı ve ulusal düzeydeki partilerin ise gerçek toplumsal örgütlenmeye uygun düşmediği ve temsili niteliklerini yitirmeye başladıkları savlanmaktadır (Üstüner ve Keyman, 1995, 34). Bu süreç demokrasi kavramının ağırlığını, temsil kavramından kopararak doğrudanlık olgusuna çekmektedir (Kahraman ve diğerleri, 1999: 18). Artık yurttaşların seçmen olarak belli dönemlerde oy kullanmak suretiyle kendisini yöneten merkezi hükümet ile yerel yönetimleri belirlemesi dönemi sona ermiştir. Bu tartışmalar, katılım

boyutunun ön sıraya çıktığı yeni bir kamu yönetimi anlayışını (governance) gündeme getirmiştir (Emre, 2002: 302). Bu tartışma, yukarıdan aşağıya yönetim (government) anlayışının yerine, yönetilenlerle iletişime ve yönetilenlerin yönetime sürekli ve etkin katılımına dayanan yönetişim (governance) anlayışının egemen olması gerekliliği üzerinedir. Bu anlayışın vurgusu, halkın doğrudan katılımını sağlayabilmek için, kamusal örgütlenmelerin katılımı olanaklı kılacak şekilde küçük parçalara ayrılması, yerelleştirilmesi gerektiği yönündedir. Aynı zamanda governance, devletin sivil toplum içerisindeki özel, sivil ve gönüllü gruplarla ortaklık anlayışına dayanmaktadır (Bevir, 2006: 428). Yönetişimin katılımcılık, saydamlık, mali esaslı performans yönetimi ve hesap verebilirlik ilkelerini içerdiği tanımlamalar da mevcuttur (Güler, 2011: 317).

Türkiye’de 1980’lerin ikinci yarısından sonra ortaya çıkan yeniden yapılanma anlayışı, kendisini çoğunlukla özelleştirme olarak ortaya çıkarmış, 1990’ların sonunda özelleştirme yanında özerk düzenleyici ve denetleyici üst kurulların kurulması süreci gündeme gelmiştir. 2000’li yıllardan itibaren ise yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin yasal düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur. Ancak bu düzenlemeler, merkezi yönetim ile taşra örgütlerinin siyasal müdahale ve kayırmacılık, örgütsel yetersizlikler, verimsizlik ve hantallık gibi sorunlarının giderilmesine kalıcı çözümler üretememiştir. Katılımcı, demokratik, saydam, yolsuzluklardan arınmış, insan haklarına saygılı, yurttaş taleplerine duyarlı ve denetlenebilir-hesap verebilir kamusal örgüt yapılanması, “governance” ilkesinin geçerlik kazanmasının önemli koşulları ve unsurları olarak karşımıza çıkmaktadır. Kısaca kamu yönetimi, geleneksel yönetim anlayışının paradigmik değerlerinden, katılım ve sorumluluk merkezli yeni bir yönetim nosyonuna, diğer bir deyişle “administration”dan “management”a doğru bir dönüşüm geçirmektedir (Lynn, 2001: 6). Bu bakımdan yönetime katılma, demokratik yönetim, özerkleşme ve yerelleşme, yönetişim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi vb. kavramlarla ifade edilebilen yeni fenomenlerin ve temelde işletme yönetimi alanında yerleşen yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel süreçlerine dahil edilme girişimleri, bugün ulus devletlerin siyasi ve yönetsel gündeminin başında yer almaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005: 192). Bireylerin artık, siyasal süreç karşısında etkin değil, edilgin kaldığı; politika belirleme ve karar alma sürecinin aktörü değil

seyircisi konuma indirgeyen anlayışın değişmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bireylerin kamu hizmetlerinin girdi (in-put) yani hizmetlere ilişkin kararların ve politikaların oluşması yönüyle değil, daha çok çıktı (out-put) yani hizmetlerin uygulanması ve yarattığı sonuçlarla ilgilenmesi söz konusu olmaktadır (Lehmann-Grube, 1981: 155). Bu bakımdan temsili demokrasinin öngördüğü katılım alanının genişletilmesi, yurttaşın kamu yönetimine katılım ve denetim süreçlerinin yeniden düzenlenmesi önemli bir gerekliliktir.

Yönetişim kavramı, önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için, tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan yönetim yerine, önceden belirli bir amaca değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek çok aktörlü, yerinden yönetimci, toplumsal kesimlerle işbirlikçi, kendisi yapmaktan çok toplumsal aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren ortaklaşa yönetime vurgu yapar (Kösecik ve Özgür, 2005: 8-9). İlçe düzeyindeki yönetimde ilçe meclisi aslında bu vurguyu gerçekleştirmenin önemli bir aracı olabilir.

Yönetişim ilkesinin oy kullanan seçmen yerine, yönetime katılan aktif yurttaşlık kavramını ortaya koyması sürecinde, Türkiye’de 2000’li yıllardan sonra kamu yönetimi alanındaki yeniden düzenleme çalışmaları bu ihtiyacı yeterince karşılayamamıştır. Zira yalnızca iki alanla sınırlı yeniden düzenleme alanı olarak, özerk düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumu ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin bu gereksinimi karşılayamayacağı ortadadır. Yönetişim ilkesinin, kamusal örgütlerin küçük parçalara ayrılarak daha etkin bir şekilde uygulanabileceği savı dikkate alındığında, ilçe yönetim örgütlenmesinin il’e göre bu anlamda daha avantajlı olduğu değerlendirilmelidir. İlçe yerel meclisi, ilçe kamu kuruluşlarının tümünün başka bir ifadeyle ilçe genel yönetiminin faaliyet, karar ve uygulamalarının tartışıldığı, değerlendirildiği ve tavsiyelerin ortaya konduğu bir platform olarak yurttaş katılım ve denetiminin etkili bir aracı olabilir.

Türkiye’nin idare tarihi ve tarihsel deneyimleri değerlendirildiğinde, yerel düzeyde kurulmuş olan meclislerin oluşturulması ve işleyişi konusundaki sorunlar ve aksaklıklar dikkatle incelenmelidir. Türkiye’nin tarihsel olarak taşra idaresinde meclis deneyimleri olduğu bilinmektedir. Bunlardan vilayet umumi meclisi veya günümüzdeki adıyla il genel meclisinin il ölçeğinde geniş kapsamlı bir karar organı

olduğu değerlendirildiğinde, daha alt yönetim kademelerindeki katılım platformlarını incelemek, ilçe yerel meclisinin işlevselliğine ilişkin değerlendirme yapılmasını kolaylaştıracaktır. Taşra idaresinde vilayet, liva, kaza düzeyinde “idare meclisleri” bir çeşit yönetim kurulu olarak oluşturulmuşlardı. İdare meclislerinde atanmış kamu görevlileri yanında meclislerde seçimle belirlenmiş üyelerin de olması düzenlenmişti. Bu idare meclisleri, idari, mali, bayındırlık, eğitim, tarım, ticaret gibi işleri görmek, idari uyuşmazlıkları çözmek, yerel halkın memurların işlemlerinden doğan yakınmalarını incelemek, memurlara disiplin cezası vermek gibi “yönetimsel kararlar” yanında, arazi davalarını, toprak ve tapu uyuşmazlıklarını çözmek gibi “yargısal kararlar” da vermekteydiler (Ortaylı, 2000: 71-73). İdare meclisleri deneyiminin halk katılımı bakımından ihtiyaca cevap veremediği, yerel halkın taleplerine yanıt olamadığı değerlendirilebilir. Zira bu yapıda karar alma ve uygulama erki, merkezin atadığı kamu görevlilerindeydi.

Vilayet umumi meclisi ise 1871 Vilayet Nizamnamesi ile danışma organı olarak kurulmasının ardından, 1913 tarihli Vilayet Geçici Kanunu ile tüzel kişiliğin bir organı olarak, seçimle oluşturulan katılımcı bir yapının başarılı ve kurumsallaşmış bir örneği olmuştur. Aynı girişim nahiye düzeyinde iki kez denenmiş, ancak başarılı sonuçlar alınamamıştır. Kaza veya ilçe düzeyinde ise tarihsel olarak hiçbir şekilde bir katılım mekanizması öngörülmemiş ve bu durum yasal düzenlemelere konu edilmemiştir.

Nahiye düzeyinde meclis oluşturulma çabalarının, vilayet umumi meclisleri gibi olumlu ve başarılı sonuçları elde edilememiştir. İlk defa 1871 Vilayet Nizamnamesi ile nahiye yönetiminin statüsü belirlenerek, taşra yönetiminin bir ilk kademesi haline getirilmiştir (Ortaylı, 2000: 99). Nizamnameye göre, köy ile kaza arasında öngörülmüş olan nahiyenin müdürü ve meclisi bulunmaktaydı. Nahiye müdürünü valinin tayin etmesi ve Dahiliye Nezareti’nin onaylaması düzenlenmişti. Müdürün o yerin halkından olması zorunluluğu vardı. Nahiye müdürünün nahiye meclisine başkanlık etmesi de düzenlenmişti. Nahiye meclisi, nahiye kapsamındaki köy ihtiyar meclislerinden gönderilen, en çok dörder kişinin toplanmasıyla kuruluyordu. Diğer idare meclislerinden farklı olarak, o dönemde merkezi idare görevlilerinin bulunmadığı bir organdı. Bayındırlık, orman, otlak ve meraların bakımı, korunması, tarım, ticaret ve bağlı köylerin ortak beledi (altyapı) sorunlarını

çözmek gibi görevleri vardı. Nahiye müdürünün görevi fahri (gönüllü) bir görev olarak öngörülüyordu. Nahiye müdürü görevine ilişkin gerekli giderleri nahiye halkından tahsil edebilecekti. Nahiye müdürünün başlıca görevi, vergi salınması ve toplanması gibi işlemlerde hükümet tahsildarlarına yardımcı olmak ve güvenlik için yerel zabıta makamlarına başvurmak, işbirliği yapmak, yardımcı olmaktır (Ortaylı, 2000: 100). Yani nahiye müdürü; vali, mutasarrıf ve kaymakam gibi gelir tahsili veya güvenlikten doğrudan sorumlu olmayıp, yardımcı olma işlevine sahiptir. Avrupa'nın müdahalesi ile 1876 tarihinde nahiye yönetimini yeniden düzenlemek üzere İdareyi Nevahi Nizamnamesi çıkarılmıştır. Buna göre nahiye meclisinde etnik ve dini grupların temsilini öngören seçimle belirleme, nahiye müdürünün ve yardımcısının seçimle belirlenmesi düzenlenmiştir. Nahiyenin güvenliğini sağlama yine merkezi idareye bağlı olarak zabitanın görevidir (Ortaylı, 2000: 102-103). İmparatorluğun sınırlı bölgelerinde birkaç yıl uygulandıktan sonra rafa kaldırılan bu düzenleme, tekrar 1921 Anayasası ile çok daha geniş yerel özerklik ve halk katılımı özellikleriyle raftan indirilerek gündeme alınmış, ancak onun da ömrü 1924 Anayasası'na kadar sürmüştür. 1921 Anayasası'nda nahiye müdürü ile nahiye meclisine, yerel ve kırsal hizmetleri yürütme görevi verilmiş; nahiyenin karar ve yürütme organlarının seçimle belirlenmesi ve yerel özerklik ilkesine uygun işleyişi esas alınmıştır. Ancak söz konusu her iki girişim de, ülkenin içinde bulunduğu savaş koşulları ve ülke bütünlüğünün sağlanması kaygıları kadar, örgütlenme yetersizliği ve gelir olanaksızlığı gibi önemli yapısal sorunlar nedeniyle işlevselliği kazanamamıştır. Kaldı ki vilayet düzeyindeki genel meclis yapısında bile katılımın tam anlamıyla kurumsallaştırılamadığı, il özel idarelerinin örgütlenme ve mali yapıdan kaynaklanan sorunlar yaşadığı değerlendirildiğinde, nahiye gibi küçük yerel topluluk ve yerleşim yerleri düzeyinde, yerel katılım ve yerel yönetim denemelerinin başarılı olması mümkün değildir. Ancak ilçe düzeyinde sınırlı ölçüde bir yerel katılım mekanizması veya organı oluşturmak mümkün olabilir.

İlçe yerel meclisini üç boyutta değerlendirmek mümkündür. Birinci olarak tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip bir yerel yönetim kuruluşunun karar organı olarak değerlendirilebilir. İkinci olarak ise ilçe ölçeğinde kamu ve sivil toplum temsilcileri ile yerel politik seçilmişlerin katılımını öngören bir kurumsal yapı olarak, yatırımcı yerel yönetimlere, özellikle de il özel idaresinin yatırım planlamasına teklifte

bulunma ve yön gösterme işlevine sahip bir karar organı olarak düzenlenebilir. Bu ikinci özelliğiyle ilçe yerel meclisi, yatırım planlaması yapan mercilerin kararlarına esas olacak olan “tavsiye kararlarını” alan bir meclis fonksiyonu görecektir. Üçüncü alternatif olarak ilçe meclisini, yurttaşın katılımını da öngören yalnızca bir koordinasyon kurulu ve danışma organı olarak da tartışmak mümkündür. Bu durumda ilçe yerel meclisi, ilçenin sosyal ve ekonomik yapısına ve faaliyetlerine ilişkin olarak sorunların ve çözüm yöntemlerinin değerlendirildiği, ilçe’nin genel bir platformu gibi işlev görmüş olacaktır.

İlçe yerel meclisine, tüzel kişiliğe sahip demokratik bir yerel yönetim olarak ilçe özel idaresinin genel karar organı işlevinin verilmesi gerektiğinin yönetim bilimi yazınında tartışıldığı ifade edilmişti. Bu durumun, ilçe yerel meclisine ilçe ölçeğinde en başarılı katılım olanağını kazandıracığı açıktır. İlçeye tüzel kişilik kazandırılması başlığı altında ilçe özel (veya yerel) idaresinin kurulmasının yerindeliği ve gerekliliği konusunda değerlendirmeler yapılmıştı. Bu bakımdan, ilçe ölçeğinde demokratik bir yerel yönetim kurulmasının yönetsel etkinlik/verimlilik bakımından yarar ve sakıncaları bir tarafa bırakılarak, yerel yönetimin karar organı olarak ilçe yerel meclisinin kurulmasının yurttaş katılım ve denetiminde ne kadar yararlı olacağı tartışılabilir. Elbette ki ilçe özel idaresinin ilçe ölçeğindeki yerel hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olması, yerel görev ve hizmet alanına ilişkin olarak karar alan ilçe yerel meclisini de o derecede etkinleştirecektir. İlçe yerel meclisi, ilçedeki seçmenlerin demokratik seçim yöntemiyle seçtiği temsilcilerden oluşacaktır. Dolayısıyla bu temsilcilerin, ilçe halkına karşı doğrudan sorumluluğunun olacağı değerlendirilmelidir. Ayrıca ilçe yerel meclisinin, ilçe özel idaresinin hizmet ve görev alanına giren konularda politika belirlemek, bütçe oluşturmak ve genel karar almak suretiyle yerel halkın gereksinimlerine yanıt vermeye dönük faaliyetlerde bulunacağı da öngörülebilir. Bu anlamda ilçe özel idaresinin bir genel karar organı olarak ilçe meclisi, en demokratik ve katılımcı yapıyı ortaya koymaktadır. Alman “kreise” yönetimi ile İngiliz “district” yönetimi, söz konusu katılımcı yapının olumlu ve başarılı örnekleridir. Aslında Türkiye’de ilçe’yi fizik alan ve demografik olarak yeniden düzenleyerek, bu yapılara benzer bir tüzel kişilik kazandırmak mümkün olabilir. Ancak Türkiye’de bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları ile bu tarz bir ilçe örgütlenmesinin karşılaşılabilecek mali kaynak, gelir ve uzman personel sorunları önemli

darboğaz alanları olarak gündeme gelebilir. Bu bakımdan Türkiye’de aslında güçlü bir il yerel yönetim yapısı kurmak, öz gelir kaynaklarına sahip bir tüzel kişilik olarak örgütlendirmek yerinde olacaktır. İl yerel yönetiminin yatırım planlaması sürecinde ise herhangi bir tüzel kişiliğin karar organı olmayan bir “ilçe meclisi”nin zorunlu olarak yatırım teklifinin değerlendirilmesi sağlanabilir. İlçe ölçeğinde yerel politik seçilmişleri, muhtarları, sivil toplum kuruluşu ve meslek kuruluşu temsilcilerini kapsayan “doğrudan seçimle” belirlenmese de dolaylı bir geniş temsili sağlayan ilçe meclisi, yatırım planlamasındaki karar alma sürecinde tavsiye ve teklifte bulunma inisiyatifine sahip kılınabilir.

İlçe ölçeğinde belirlenmiş yatırım programının “uygulanması” konusu da il düzeyinde merkeziyetçi bir yaklaşımla yürütüldüğü gerekçesiyle eleştirilmektedir. Halbuki il düzeyinde yatırım programı belirlenmiş belli kamu hizmet alanlarına ilişkin olarak parasal kaynağın veya ödeneğin ilçe düzeyinde örgütlenmiş bir kuruma gönderilmesi, söz konusu örgütlenme tarafından parasal kaynağın harcanması, hizmetin yerindeliğini ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. İlçelerde ise belli kamu hizmetleri alanında yatırım yapma, kamu hizmetlerinin işleyişi için mal ve işçilik hizmeti sağlama yetkilerine sahip bir “ilçe kamu hizmet birliği” ya da “ilçe kamu hizmet idaresi” adında bir tüzel kişilik oluşturmak daha yerinde ve yararlı bir uygulamadır. Yani bu genel yapıda ilçe meclisi, il yerel yönetiminin o ilçeye ilişkin yatırımlarının planlanmasında inisiyatif kullanan bir organ olarak işlev görürken, ilçe kamu hizmet birliği ise il yerel yönetiminin yatırımlarının uygulanması sürecinde işlev gören bir emanet sandığı rolü üstlenir. Bu durumda, il yerel yönetiminin ilçede yürüteceği bazı kamu hizmetlerine ilişkin yatırım yapma, inşaat, onarım, mal veya hizmet alımı faaliyetlerinde süratle hareket edilerek, etkinlik ve verimlilik sağlanmış olacaktır. Yatırımlara karar verme ve planlama sürecinde ise ilçe meclislerinin il yerel yönetimi nezdinde katılımı sağlanmış olacaktır. Ancak bu durumda il yerel yönetiminin kendi genel karar organı olarak il yerel meclisinin işlevselliği tartışılabilir. Zira her ilçenin meclisinin tavsiye kararı, kendi ilçesine ilişkin yatırım planlamasında belirleyici olacaksa, il yerel meclisi bu yapıda ilçeler arası yatırımlar, diğer organlarının denetimi ve ilçe meclislerinin aldığı kararların yeniden gözden geçirilmesi sürecinde aktif rol üstlenebilir.

Türkiye’de 1992 tarihli ilçe meclisi kurulmasına ilişkin Başbakanlık genelgesi değerlendirildiğinde, ilçe meclisinin ilçe kamu kuruluşları, yerel yönetimleri ile sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımını öngördüğünü ifade edebiliriz. Ancak bu meclisin ilçenin sorunları, gereksinimleri ve yatırımlara ilişkin olarak yalnızca tespitlerde bulunabilen, bunların masaya yatırılıp değerlendirildiği bir kurul olmaktan öte bir anlam taşımadığı görülmüştür. Ayrıca ilçe meclisinin kurulmasını öngören düzenlemenin yürürlüğe girdiği zamandan günümüze, ilçelerde düzenli olarak toplanmadığı ve ilçe düzeyinde kamuoyunun da ilçe meclisinin varlığından haberdar bile olmadığı da anlaşılmaktadır. Kaldı ki ilçe meclisinin kararları, yaptırım gücü olmayan ve kamu kuruluşları için uygulama sorumluluğu ve yükümlülüğü getirmeyen bir niteliktedir. İlçe meclisinin kurulmasını öngören düzenleyici işlem bir yasa ve hatta bir yönetmelik bile olmayıp, sadece bir genelgeden ibarettir. İlçe meclisinin tavsiye niteliğinde ilgili kamu kurum veya kuruluşlarına dönük danışma kararı almasına ve uygulamasına ilişkin bile bir düzenleme bulunmamaktadır. İlçe ölçeğinde eşgüdüm ve işbirliğini öngören ve danışma işlevine sahip bir kurumsal yapı olarak bile öngörülmemiş olan ilçe meclislerinin bu durumu, günümüzde işlevsiz kalması ve uygulamada hiçbir şekilde bir ihtiyacı karşılamak için toplanmaması sonucunu doğurmuştur.

İlçe meclisinin, bir yerel yönetimin karar organı olarak değil de, ilçe ölçeğinde yurttaşın, sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin temsilcilerinin katılımını öngören bir karar organı olarak kurumsallaşması da mümkündür. Ancak burada iki seçenek karşımıza çıkmaktadır. Bu meclis, yalnızca bir eşgüdüm ve danışma kurulu gibi işlev gören, ilçenin sorunlarının ve çözüm yöntemlerinin değerlendirildiği bir yapı mı olmalıdır, yoksa ilçeye ilişkin yerel hizmet sunan yerel yönetim olarak il özel idaresinin karar mekanizmasında yer alan bir yapı mı olmalıdır? İlçeye tüzel kişilik verilmesi, yönetsel etkinlik ve verimlilik bakımından yerinde değerlendirilmeyebilir. Bu durumda ilçeye ilişkin yerel hizmetlerin planlanması ve uygulanması sürecinde, ilçe meclisi adıyla katılımcı bir kurumsal yapı oluşturup, bu meclise il özel idaresi yatırım planlaması sürecinde bir işlev verilebilir. Sonuçta ilçe özel idaresi kurulması gündemde değilse ve bu konuda anayasal bir düzenleme gerektiğine göre, 2004 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası’na eklenecek düzenlemeler ile ilçelerde meclislerin kurulması ve il genel

meclisinin bütçe hazırlama sürecinden önce ilçeye ilişkin yerel hizmetler ve kamu yatırımları konusunda bir yatırım programı teklifi sunması mümkün olabilir. İl genel meclisinin, ilçe meclisinin sunduğu yatırım teklifi üzerinde değerlendirme yapması ve nihai olarak karar alması, elbette ki yerel demokrasinin ve yerinden yönetim ilkesinin bir gereğidir.

8.2.3. İlçe Komisyonlarında Karar Almaya Katılım

Türkiye’de taşra yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik ve sivil katılım ilkelerinin yerleşmesinde en temel unsurların başında gelen yönetsel araç, ilçede kaymakamın başkanlığını yaptığı ve çeşitli kamusal hizmetlere ilişkin kararlar alan komisyon veya kurullarda sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin de görev alması ve katılımıdır. Yurttaşın ilçe yönetiminin karar mekanizmalarında yer almasını, yönetimde açıklık ve hesap verebilirliğin önemli bir unsuru olarak değerlendirmek gerekir.

Türkiye’de ilçe yönetiminde hesap verebilirlik ve açıklık ilkelerinin kurumsallaşmasını sağlayan yönetsel araçlar olarak kamu hizmet standartlarının oluşturulması, yönetsel kararların kamuoyuna duyurulması, yönetimin işlemleri konusunda yurttaşın bilgi edinme hakkı verilmesi, kamu görevlilerinin iş ve işlemlerinin yalnızca hukuk kuralları değil etik değer ve ilkelere uygunluk bakımından da denetlenmesi ve yönetimin işlemlerinin kamu denetçiliği gibi idarenin dışında ve idare aygıtından özerk otoritelerce de denetlenmesidir. Bu beş yönetsel yönetime ilave edilmesi gereken altıncı unsur olarak ilçe komisyonlarına sivil katılım konusu, ayrı bir başlık altında değerlendirilecek önem ve değerdedir.

Kamu yönetimi ile ilgili reform çalışmalarının hemen hemen hepsinde dile getirilen, yurttaşların yönetime katılmasının sağlanması yönündeki beklenti ve önerilere rağmen, bireysel ya da örgütlü katılımın henüz istenen düzeyde olmadığı bilinmektedir.

Türkiye’de yurttaşların sınırlı da olsa, yönetime katılmasının genellikle toplum kalkınması uygulamaları ile birlikte hizmetlerin yürütülmesine doğrudan katılma biçiminde gerçekleştiği, bu yolla yurttaşların mülki idare amirlerinin hizmetleri yürütmesinde önemli katkılar sağladıkları ifade edilebilir. Fakat yönetime

katılmanın özünü oluşturan “kararların alınması” aşamasında katılımın çok daha sınırlı düzeyde olduğu, hatta hemen hemen hiç olmadığı görülmektedir (Karasu, 2003: 112-113). Elbette bu değerlendirme, belli kamusal hizmetlerle sınırlı olarak işlev gören ilçe komisyonlarında yerel yönetim ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinin bulunduğunu dikkate alarak yapılmalıdır. Ancak söz konusu temsilcilerin ilçe komisyonlarında yer almasının katılım anlayışını ne ölçüde karşıladığı tartışılabilir. Türkiye’de ilçe yönetimi düzeyindeki bu yönetsel kurulların, Batı Avrupa’daki örnekleri ile kıyaslandığında sivil katılım bakımından oldukça yetersiz kaldığı ifade edilebilir. Örneğin İngiltere’de district düzeyinde meclisin alt yönetim komisyonları olarak faaliyette bulunan “committee” lerdeki seçilmiş meclis üyeleri ile sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin ağırlığı, atanmış kamu görevlilerinden daha fazladır. Türkiye’de ilçe kurullarını, belediye meclisinin alt komisyonları gibi değerlendirememekle beraber eğitim, sağlık, sosyal hizmetler gibi temel hizmet alanları merkezin taşra birimleri uhdesinde bulunmaktadır ve bu ilçe kurullarında, meslek ve sivil toplum kuruluşlarının sınırlı düzeyde temsil edildiği görülmektedir. Kaldı ki, ilçe belediye meclisi alt komisyonlarında da İngiltere’deki gibi sivil toplum katılımının örneklerine rastlanmaz.

Türkiye’de ilçe düzeyinde kaymakamın başkanlığını yaptığı yönetsel konularda karar alan kurullar yurttaş katılımını sağlamaktan uzaktır. Bu kurullar, tarımsal desteklemelerden tüketici haklarının korunmasına, av faaliyetlerinin düzenlenmesi ve koordinasyonundan çocuk haklarının korunmasına, trafiğin düzenlenmesinden ilçe halkının genel sağlığının korunmasına kadar değişik kamu hizmet alanlarında yönetsel kararlar almaktadırlar.

İlçe yönetsel kurullarından bazılarının, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarında bağlayıcı karar olarak bir vesayet otoritesi gibi işlev görmesi de mümkündür. Bu bağlamda, ilçe kurulları yerel yönetim organlarının bazı işlemlerini denetleme veya kamu düzeni ve genel sağlık gibi alanlarda karar alıp yerel yönetimlere uygulatma otoritesine sahip merciiler olarak düzenlenebilir.

İlçe komisyonları vasıtasıyla kaymakam ile birlikte ilçe kamu kuruluşları, yerel yönetim ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları temsilcilerinin katılımıyla “kolektif karar mekanizmaları” işletilmektedir. Ancak uygulamada karar mekanizmasının işleyişine sivil temsilcilerden çok, komisyonun sekretaryasını

yürüten ilçe kamu kuruluşu yöneticisi ile komisyon başkanı kaymakam yön vermektedir. Çoğunlukla komisyonlarda görev alan “sivil” katılımcılar, ilgili alanda yeterli uzmanlık veya mevzuat bilgisine sahip olamama veya komisyonun atanmış üyeleri karşısında inisiyatif kullanamama nedenleriyle karar mekanizmasında etkili olamamaktadır.

İlçe düzeyindeki komisyonların toplanma zamanları konusunda da bir düzenlilik söz konusu değildir. Bazı komisyonlar, yalnızca belli zamanlarda (afet ve acil durumlarda, ulusal kutlama günleri, vb.) toplanıp karar alırken, bazıları düzenli olarak toplanıp karar almakta, çoğunlukla da ilgili ilçe kamu kuruluşlarının sekretaryasında gerekli görüldüğü zamanlarda toplantıya çağrılmakta veya kağıt üzerinde yapılmış gibi gösterilen toplantılarda kararlar alınmaktadır.

İl İdaresi Yasası’nın 40. maddesine göre toplanan, ilçe idare şube başkanları toplantısı ise ilçe ölçeğinde kamu kuruluşları arasında işbirliğini sağlamaya dönük koordinasyon kurulu gibi işlev görmektedir. İlçe kamu kuruluşlarının eşgüdümünü öngören kurullar dışında spesifik bir alanda karar alma ve işlem yapma yetkisine sahip komisyonlar bu başlığın altında değerlendirilmelidir. Dolayısıyla ilgili Yasa maddesi kapsamındaki kurul, belli bir kamusal hizmete ilişkin olarak kararlar alan bir yönetsel komisyon olarak değerlendirilemez.

Kaymakamın başkanlığını yaptığı yönetsel komisyonların bazıları zaman içerisinde işlevselliğini kaybederken, bazıları öne çıkmakta, bazıları ilga edilerek yetkileri belediye meclisi veya il genel meclislerine devredilmekte veya yeni komisyonlar kurularak yeni işlevler verilmektedir. Örneğin İçkili Yer Bölgesi Tespit Komisyonu, umuma açık içkili yerlerin ruhsatlarının verilebileceği alanları belirleme yetkisine sahipken, söz konusu yetki ilçe merkez belediye meclisine devredilmiş, ilgili komisyon işlevsizleştikten kaldırılmıştır. Erken kuzu kesimini önleme komisyonu veya çarşı ve mahalle bekçiliği sınav komisyonu gibi bazı komisyonların ise günümüzde uygulanabilir yetkileri olmadığı ve hiçbir şekilde toplanmadıkları görülmektedir. Bazı komisyonlar ise yalnızca ilçenin ekonomik ve tarımsal yapısına göre işlevsel olabilmektedir. İlçe fındık komisyonu, zeytinciliğin ıslahı komisyonu veya çeltik komisyonu gibi komisyonlar bu kapsamda değerlendirilebilir.

İlçe düzeyinde yasa, yönetmelik veya diğer düzenleyici işlemlerle oluşturulan komisyon veya kurulların oluşumu, görev alanları ve işleyişi konusunda sorun

alanları bulunduğu değerlendirilmektedir. Bir kere, ilçe düzeyinde kaymakamın başkanlığını yaptığı komisyon sayısı 67'dir.⁷⁰ Yaklaşık yetmişe yakın komisyonlardan bazılarının işlevselliği tartışmalıdır (Özgürel, 2005: 94-96). Söz konusu komisyonlardan işlevleri azalmış olanların kaldırılması veya birleştirilerek karar alma sürecinde eşgüdüm ve işbirliğinin sağlanması mümkündür. Örneğin gıda, tarım ve hayvancılık ilçe müdürlüğünün görev alanına giren tahkim komisyonu, muhtaç çiftçi tespit komisyonu, erken kuzu kesimini önleme koordinasyon kurulu, fındık komisyonu, zeytinciliğin ıslahı komisyonu, çeltik komisyonu, çiftçi malları murakabe heyeti, kurban hizmetleri komisyonu ve benzerlerinin “genel çatı” altında toplanması mümkündür. Zira bu komisyonlar tarım, hayvancılık ve gıda üretimi alanını ilgilendirmektedir. Bunun gibi aynı kamu hizmet alanını ilgilendiren bütün komisyonlar öncelikli olarak tek çatı altında birleştirilmelidir. İkinci olarak, bazı komisyonların danışma işlevine “yaptırım” gücü kazandırılması, bazılarının ise “izleme ve koordinasyon” işlevlerine “gözetim/denetim” işlevi kazandırarak eşgüdüm fonksiyonunu sağlayacak yönetsel yöntemler ve araçlarla desteklenmesi gerekmektedir. Üçüncü olarak, ilçe düzeyinde kolektif karar alan bu yapılar kurul, komisyon, toplantı, komite, heyet ve meclis gibi adlar almaktadır. Bu adlandırmaların teke düşürülmesi, “kurul” adının kullanılması yerinde olacaktır.

⁷⁰ Askerlik meclisi, ilçe umumi hıfzıssıhha komisyonu, çeltik komisyonu, milli müdafa mükellefiyeti komisyonu, çiftçi malları murakabe heyeti, ilçe idare şube başkanları toplantısı, bucak meclisi ve komisyonu, ilçe idare kurulu, fikir ve sanat eserleri denetim komisyonu, belirleme koordinasyon kurulu ve anlaşmazlıkları çözümleme komitesi, merkez yazım kurulu, ilçe hasar tespit kurulu, ilçe trafik komisyonu, tüketici sorunları hakem heyeti, ilçe av komisyonu, ilçe spor güvenlik kurulu, ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma mütevelli heyeti, sayım komitesi, ilçe yapı denetim komisyonu, ilçe tapu komisyonu, zührevi hastalıklar ve fuhuşla mücadele komisyonuna yardım kurulu, sivil savunma fonu idare komisyonu, imam hatip kadroları dağıtımında sıralama kurulu, uyuşmazlığı çözümleme komisyonu, grev ve lokavt danışma kurulu, seferberlik ve savaş hazırlıkları toplantısı, Türk Hava Kurumu şubesi genel kurulu ve yönetim kurulu, seçme ve değerlendirme kurulu, asayiş toplantısı, gelir tespit komisyonu, yangın koordinasyon kurulu, orman yangınlarıyla mücadele komisyonu, ilçe hasar tespit komisyonları, kutlama komiteleri, ilçe olağanüstü hal bürosu, ilçe kurtarma ve yardım komitesi, ilçe hayvan sağlık zabıtası komisyonu, kültür etkinliklerini düzenleme komitesi, orman haftası ve ağaç bayramı düzenleme kurulu, güvenlik komisyonu, ilçe fındık komisyonu, çarşı ve mahalle bekçiliği sınav komisyonu, ilçe halk eğitimi planlama ve işbirliği kurulu, öğretmenler günü ilçe kutlama kurulu, genel nüfus sayımı ilçe sayım komiteleri, asayiş hareket merkezi, ahilik kültürü haftası ilçe kutlama komitesi, turizm faaliyetlerini düzenleme komitesi, zeytinciliğin ıslahı komisyonu, kurban hizmetleri komisyonu, anma komiteleri, ilçe insan hakları kurulu, hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıklarının kontrolü kriz merkezi, terör mağduru istihdamı ile ilgili komisyon, tarifelere itiraz komisyonu, ilçe tahkim komisyonu, kuduzla savaş özel komisyonu, erken kuzu kesimini önleme koordinasyon kurulu, askeri, firar, bakaya, yoklama kaçağı, izinsiz ve saklıların yakalanması ile ilgili komisyon, gençlik haftası düzenleme komitesi, muhtaç çiftçi tespit komisyonu, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı fahri yardım komitesi, ilçe gönüllü hizmetleri komisyonu.

Meclis veya heyet, Türkiye’de yerel yönetimlerin karar organlarına, komisyon ise daha çok yerel yönetimlerin meclislerine yardımcı olmak için oluşturulmuş alt komisyonlara işaret etmektedir. Toplantı, komite veya kurul seçenekleri arasında kurul nitelemesi yerinde görülebilir. Bu genel değerlendirmenin dördüncü boyutu ise ilçe komisyonlarında halkın katılımının nasıl sağlanacağı tartışması olup, bu tartışma yönetsel karar mekanizmalarında etkinlik ile katılım arasındaki dengenin nasıl korunacağı sorununa işaret etmektedir. Zira katılım derecesi arttıkça, karar alma sürecinde verimlilik ve etkinliğin sağlanması derecesi de azalacaktır. Karar alma sürecinde uzun süren müzakereler ve değerlendirmelerin yapılması ve yurttaş katılımını öngören “sivil” katılımcıların konuya ilişkin uzmanlık bilgileri, karar alma mekanizmasının işleyişinde sürat ve kararlarda yerindelik boyutlarını gündeme getirecektir. Bu dengenin sağlanması önemsenmesi ve vurgulanması gereken bir sorun alanıdır. Örneğin İngiliz yerel yönetimleri olarak “county” ve “district” meclisleri bünyesindeki “committee” adı verilen kamu hizmet kurullarının bu anlamda karar alma sürecini oldukça uzattığı yönündeki yakınma ve eleştiriler, İngiliz yönetim bilimi yazınında tartışılmaktadır.

İl veya ilçe düzeyinde “kent konseyi” adı altında bir kurulun oluşturulması, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası’nın 76. maddesi kapsamında öngörülmüştür. İçişleri Bakanlığı’na düzenlenen, 2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği’nin 1. maddesine göre, “kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, ... ilkelerini hayata geçirmek” amacıyla kurulması düzenlenmiştir. 5. maddesine göre, belediye teşkilatı olan yerlerde oluşturulur. 8. maddesinde ise kent konseyinin merkezi yönetimi, yerel yönetimi, meslek kuruluşlarını ve sivil toplumu ortaklık anlayışı ile buluşturmak üzere; mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, belediye başkanı veya temsilcisi, sayısı 10’u geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kuruluşları temsilcileri, mahalle muhtarları, siyasi parti temsilcileri, üniversite temsilcileri, meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, barolar ve ilgili dernek ve vakıf temsilcileri, kent konseyi genel kurul üyesidirler. 9. maddeye göre ise kent konseyi organları genel kurul, yürütme kurulu, meclisler ve çalışma grupları ve kent konseyi başkanıdır. Kent konseyi başkanının genel kurulca

seçilmesi öngörülmüştür. Bu durumda ilçe düzeyinde kurulmuş olan kent konseyinde kaymakamın genel kurul üyesi olması halinde, başkan olabilmek için genel kurul önünde aday olması gerekecektir. Merkezi yönetimin taşradaki bir ajanı olarak kaymakamın bu tarz bir seçim ortamına girmesi olağan bir durum olarak görülemez. Çünkü bu durum devletin taşradaki temsilcisinin siyasi bir seçim ortamına sokulması anlamına gelir. Kent konseyi, amaçları ve görevleri itibarıyla, kentin haklarının korunması ve kentlinin sosyal dayanışması ile hemşehrilik bilincinin geliştirilmesine katkıda bulunmak gibi önemli bir faaliyet alanına sahip olmakla birlikte, ülke çapında yeterince yaygınlaşamamış ve kurumsallaşmasını tam anlamıyla sağlayamamıştır.

Türkiye’de il ve ilçe düzeyinde öngörülen komisyon vasıtasıyla karar alma ve uygulama yöntemi, Avrupa ülkelerinde de görülmektedir. Özellikle Batı Avrupa ülkeleri inceleme kapsamına alındığında Anglo-Sakson ülkelerde (Britanya Birleşik Krallığı’nda) yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. County ve district meclisleri bünyesindeki yerel yönetim kurulları, doğrudan sorumlu oldukları spesifik bir kamu hizmet alanını yöneten ve kolektif karar alan örgütlenmelerdir. Ayrıca İngiltere’de bazı kamusal işlevlerin yerel yönetim çerçevesi dışında, bağımsız yönetim komisyonlarına tevdi edildiği görülmektedir. Devlete ait olması gereken bazı işlevler olarak kolluk, sivil savunma gibi işlevler ile bir yerel yönetim ölçeğini aşabilecek mahiyette katı ve sıvı atık yönetimi, ulaşım, taşımacılık gibi işlevler bu kapsamdadır. Londra, taşrada bir örgütlenmesi olmamasının getirdiği sakıncaları gidermek üzere kolluk ve sivil savunma gibi “devlet otoritesi gerektiren” işlevler ile “ölçek ekonomisinin gerektirdiği” işlevlerin yürütülmesine, “joint board” modeli ile çözüm bulmuştur. Ancak bu modelde bile yurttaş katılımını ihmal etmemiştir. İngiltere’de metropol alanlarda yerel yönetimlerden bağımsız olarak bazı kamu hizmetleri, ortak yönetim kurulları olarak adlandırabileceğimiz “joint board”lar tarafından yürütülmektedir. Sivil savunma, itfaiye, katı ve sıvı atık yönetimi, toplu taşımacılık ve ulaşım gibi hizmetler bu kurullar aracılığıyla yerine getirilmektedir. Kolluk hizmetleri ise metropol bölgelerde (county) üyelerinin üçte biri sulh yargıçlarından, geri kalanı ilgili “district” meclisi üyelerinden (metropolitan “district”ler bir tür belediye olarak değerlendirilebilir) partilerin temsil oranında oluşturulan bir kurulca yürütülür. Metropol olmayan bölgelerde (shire) ise “district” lerin bir araya gelerek

oluşturdukları komitece yönetilir. Üyelerin üçte biri sulh yargıçlarından oluşur. Söz konusu polis otoriteleri, ilgili yerel yönetim birimlerine bağlı veya sorumlu değildir. Londra polisinin ise “borough”lar ile hiçbir ilgisi olmayıp doğrudan İçişleri Bakanlığı’na bağlıdır (Bilgiç, 1997: 49-50). “Joint board”lar, tek amaçlı ve işlevli birimlerdir ve üyeleri, her ne kadar kendilerini seçen yerel yönetimlere kurumsal bir bağları olsa da idari olarak bağımsızdırlar (Stewart, 2000: 75). İngiltere’de bütün kamu hizmetleri yerel yönetimlerce yürütülmektedir ve merkezi idarenin taşra örgütlenmeleri bulunmamaktadır. Bu nedenle İngiliz taşra yönetim sisteminde, önemli bazı kamusal işlevler, yerel yönetim temsilcileri ile merkezi idarenin kamu görevlilerinin birlikteliği ve katılımı ile oluşturulmuş olan ortak yönetim kurullarının (joint board) karar ve uygulamaları ile yürütülmektedir.

Türkiye’deki kolektif karar mekanizmalarının başında zaten merkezi idarenin taşra temsilcisi olarak en büyük mülkiye amiri (vali, kaymakam) bulunmakta, komisyon üyeleri de çoğunlukla merkezi idarenin il ve ilçe kuruluşlarının yöneticileri olmaktadır. Ancak spesifik kamu hizmetlerini yöneten yerel yönetim kurulları (committee) bu anlamda, İngiliz yönetim modelinde yurttaş katılım ve denetiminin en müşahhas şekilde ortaya çıktığı örneklerdir. Hatta devlet otoritesini gerektiren veya yönetsel etkinlik bakımından ve kamu hizmetlerinde ölçek ekonomisini sağlamanın bir gereği olarak kurulmuş olan; kolluk, sivil savunma, itfaiye, katı ve sıvı atık yönetimi, toplu taşımacılık ve ulaşım gibi alanları yöneten “joint board” modelinde bile belli ölçüde yerel katılım bulunmaktadır. “Joint board” modelinde, yerel yönetimlerin (county veya district) meclis üyelerinin görev alması söz konusu olup, bunun dışında sivil toplum veya meslek kuruluşlarının temsilcilerini öngören bir yapı bulunmamaktadır. Almanya veya Fransa’da ise yerel yönetimler zaten pek çok kamu hizmet alanında tam yetkili olduklarından kendi yerel yönetimlerinin seçilmiş meclisleri vasıtasıyla karar almakta ve bu yönüyle yurttaş katılımını en üst düzeyde sağlamaktadır. Türkiye’de ise yurttaş katılımını öngören kolektif karar mekanizmalarına gereksinim duyulması, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi idarenin ve taşra kuruluşlarının görev alanının geniş olmasından, yerel yönetimlerin hizmet alanlarının darlığından kaynaklandığı değerlendirilmelidir. Bu anlamıyla Türkiye’deki kolektif karar mekanizması olarak ilçe kurulları, özgün (nevi şahsına münhasır-sui generis) bir özellik göstermektedir. Bu karar mekanizmasında merkezi

idarenin taşra temsilcileri ile sivil toplum ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinin birlikteliğinin ve katılımının optimum dengesini bulmanın yöntemleri araştırılmalıdır. İlçe düzeyindeki kurulların sayısının azaltılması, benzer işlevlerde bulunanların temel bir ana işlev adı ve başlığıyla birleştirilmesi öncelikli adımdır. Ardından da söz konusu kurulların sekretarya hizmetleri için sorumlu bir ilçe kuruluşu belirlenmelidir. Sonraki adım ise kurulların görev ve faaliyet konularını düzenleyen tek bir yasa veya yönetmelik şeklinde bir düzenleme yapılmasıdır. Kurullarda, mutlaka sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının katılımı öngörülmalı, kurulların karar alma ve işleyiş sürecinde “sivil” üyelerin inisiyatif kullanmalarının önü açılmalıdır.

Türkiye’de ilçe düzeyinde oluşturulmuş olan kurulların belli başlıları değerlendirilerek, bunların yapısal ve işlevsel olarak yeniden düzenlenmesi yerinde olacaktır. Bu kapsamda değerlendirilen belli başlı kurullar ilçe idare kurulu, ilçe insan hakları kurulu, ilçe umumi hıfzıssıhha komisyonu, ilçe tüketici hakem heyeti ve ilçe trafik komisyonudur.

İlçe ölçeğinde faaliyette bulunan kurullardan en önemlisi “ilçe idare kurulu”dur. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre kurulmuştur. Yasa’nın 58. maddesine göre, kaymakamın başkanlığında yazı işleri müdürü, mal müdürü, sağlık grup başkanı, milli eğitim müdürü ve tarım müdüründen oluşmaktadır. Üyelerin bazılarının unvanları zaman içinde değişikliğe uğramıştır: Gıda, tarım ve hayvancılık müdürü ile sağlık müdürü gibi. İlçe idare kurulları, haftanın daha önce belirtilen bir gününde düzenli olarak toplanır, havale edilmiş bulunan işlerin görüşülmesi ve karara bağlanması sağlanır. Yasa’nın 60. maddesine göre kurul idari, istişari ve yargısal olmak üzere değişik türde kararlar alır. İdari yönden, ilçe genel idaresinin yetki genişliği ilkesine bağlı olarak ilçenin çeşitli iş ve sorunlarını karara bağlarken, istişari yönden ilçenin çeşitli alanlardaki sorunlarına tespit edebilen üyeleriyle danışmanlık görevini yapar. Ancak yasada danışma görevinin hangi hususlarda yapılacağına ilişkin açıklama getirilmemiştir. Dolayısıyla kaymakam tarafından gündeme alınan bir konuda verilen istişare kararı, kaymakamı bağlayıcı bir niteliğe sahip değildir. Yargısal yetkiler ise yasada düzenlenmekle beraber ortadan kalkmıştır (Aydın ve Uran, 2006: 25).

Türkiye’de il ve ilçelerde kurulan idare kurullarının geçmişi 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’ne kadar dayanmaktadır. İdare meclisi olarak adlandırılan bu heyetlerde dini ruhani reisler ile mülk ve servet koşuluna bağlı olarak seçimle gelmiş üyeler de bulunmaktaydı. 1913 tarihli Muvakkat Kanun ile atanmış üye sayıları ise artırılmıştı. Yerel halkın katılımını öngören bu yapıya 1926 yılındaki yasal düzenleme ile son verilmiş, idare meclislerinin adı da idare kurulu olarak değiştirilmiştir. 1929 tarihli İl İdaresi Kanunu ile de bu heyet veya kurulların yalnızca memurlardan oluşturulması kuralını devam ettirmiştir. 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Yasası da bu geleneği sürdürmüştür. Kurullara bu yasa ile idari, istişari ve kazai yetkiler verilmekle beraber, bu işlevlerinde zaman içinde daralma süreci yaşanmıştır. 5442 sayılı Yasa’nın 62. ve 65. maddelerindeki yargısal yetkilere ilişkin düzenlemeler, 1982 yılında idare ve bölge idare mahkemelerinin kurulması ile ortadan kalkmıştır (Güler, 2011: 266-267).

Genel bir derleme yapıldığında, il ve ilçe idare kurullarına askerlik işleri, mahalle, köy, belediye yerleşmelerinin kuruluş ve değişiklik işlemleri, ildeki yerel yönetimlerin kendi organları arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi, tarım, sağlık, bayındırlık, sosyal hizmetler ile tapu işlemlerinde izin ve itirazların karara bağlanması gibi konularda yetkiler tanındığı görülmektedir. Bu yetkilerin bazıları görüş verme bazıları ise karar verme biçimindedir (Güler, 2011: 268). Ama 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu bu yetkilerin pek çoğunu ortadan kaldırmıştır. Zira Yasa, yalnızca il ve ilçe sınır değişikliklerinde ortaya çıkabilecek sınır uyuşmazlıkları konusu ile sınırlı olarak idare kurullarından bahsetmektedir. 5393 sayılı Yasa’nın 5442 sayılı Yasa’ya aykırı hükümlerinin olması halinde ise Belediye Yasası’nın geçerli olacağı düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası da benzer biçimde idare kurullarından bahsetmez. Yerel yönetimlerin işleyişinde idare kurullarının devre dışı bırakılmasının aynı zamanda il ve ilçe mülki yönetiminin de etkisizleştirilmesi anlamına geldiği açıktır ve mülki yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yönetsel vesayet yetkilerinin fiilen ortadan kaldırılması sonucunu doğurmaktadır.

4483 sayılı ve 1998 tarihli Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun’dan önce, Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat kapsamında kurul, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında

işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması iznini vermektedir. Yeni düzenleme kapsamında ilçe kaymakamınca verilen izin yetkisi, savcılığın hazırlık soruşturması yapmasına izin veren bir yetki iken; eski düzenleme kapsamında idare kurulunun yaptığı soruşturma hazırlık soruşturması yerine geçmekte ve ceza kovuşturmasına izin verilmesi halinde ilgili memur veya kamu görevlisi hakkında yargılama süreci başlamaktaydı. Görüldüğü gibi önceki yasal düzenlemeye göre, idare kurulları savcılığın yürüttüğü işlevleri gerçekleştirmekteydi. İlçe idare kurulunun, ilçe mülki hudutları içerisindeki köyler arasındaki sınır uyuşmazlıklarını çözme yetkisi, günümüzde yürürlüğünü sürdüren işlevsel yetkilerdendir. İlçe idare kurulu, 2022 sayılı Yasa kapsamında sakatlık ve yaşlılık aylığından yararlanmak isteyen yurttaşların talepleri ile yoksul yurttaşların sağlık güvencesinden yararlanmasına dönük olarak yeşilkart taleplerine karar verme yetkisine sahipti. Ancak söz konusu yetkiler, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde değerlendirilmiş, karar verme yetkisi de ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma mütevellî heyetine devredilmiştir. İlçe idare kurulunun asker alma işlemlerine ilişkin olarak uyguladığı idari para cezası ve diğer yaptırımları uygulama yetkisi de bulunmaktadır. İlçe idare kurulunun askerlik işlemlerinde askerlik kararı alma veya yaptırım uygulama yetkilerinin kaldırılarak, tamamen askerlik şube başkanlıklarına devredilmesi yerinde olacaktır. Çünkü söz konusu yetkiler, ilçe idare kurulunun doğrudan görev alanına girmeyen işlemlere ilişkindir.

İlçe idare kurulunun, ilçe ölçeğindeki kamu görevlilerinin disiplin soruşturmaları sürecinde sekretarya görevi gören ve emniyet hizmetleri sınıfı gibi özel disiplin hukuku düzenlemeleri bulunan kamu görevlileri dışında bütün memurların kademe ilerlemesinin durdurulması konusunda yetkili disiplin amirine görüş bildirme yetkisine sahip olması yerinde olacaktır. Böylece il disiplin kurullarının da görev yükü hafifleyecek veya il disiplin kurullarına gerek kalmayacaktır. Bu uygulamada devlet memurluğundan veya meslekten çıkarma cezasının verilmesinde il disiplin kurullarının işlevsel kılınması da mümkündür. Bu durumda merkezi idare kuruluşları bünyesindeki yüksek disiplin kurulları yetkilerini taşıraya devretmiş olacaktır.

İlçe idare kurulu, tarihsel olarak Cumhuriyet'in kuruluşundan bu tarafa Türk idare sisteminde önemli işlevler üstlenmiş ve bu anlamda önemli bir kolektif karar

mercii niteliğindedir. Dolayısıyla ilçe idare kurulunun faaliyet konularını ana başlıklar altında belirlemek yerinde olacaktır. Bir kere, kurul ilçe ölçeğinde köyler ve diğer yerleşim yerleri arasındaki idari sınır uyuşmazlıklarına ilave olarak; orman sınırı, mera veya yayla sınırı ve su kaynaklarının sahipliğine karar verme gibi uyuşmazlıklar konusunda yetkilendirilmelidir. Aynı zamanda özellikle yerel yönetimlerin içme veya tarımsal sulama hizmetlerinde “su tahsisi” kararını veren mercii olmalıdır. İkinci boyut, yurttaşların mülkiyeti veya zilyetliğinde bulunan taşınmazlara yapılan tecavüz veya müdahalenin önlenmesine kurul olarak karar vermek yerinde olacaktır. Söz konusu kararların (men kararlarının), 3091 sayılı Yasa kapsamında infazının ve uygulanabilirliğinin olması da gerekmektedir. Zira infaz kabiliyeti olmayan bir karar yalnızca hukuksal bir tespit anlamına gelmekte ve yargısal süreçte delil olarak kullanılmaktadır. Bu durumda mahkemelerin görev ve iş yükü artmaktadır. Üçüncü olarak, kurul idari ve disiplin soruşturmalarında kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarının verilmesinde tam yetkilendirilmelidir. Emniyet hizmetleri gibi özellikli kamu görevlerinde yetkinin İl Polis disiplin kurulunda olması gibi istisnalar olabilir. Ama bu istisnalar dışında, ilçe ölçeğindeki kamu görevlileri üzerinde disiplin işlemleri kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının altındaki yaptırımlar kaymakamca, kademe durdurulması cezası ise kurulca uygulanmalıdır. Bu yönüyle, kurul bir ilçe disiplin kurulu gibi işlev görmelidir.

Ayrıca ilçe idare kurulu, kamu görevlilerinin maddi ödüllendirmeye ilişkin karar mekanizmasında işlevsel olabilir. Özellikle uygulamada emniyet ve milli eğitim personelinin aylıkla ödüllendirilmesi konusundaki karar merciinin ilçe düzeyinde olması ve bu fonksiyonu da ilçe idare kurulunun üstlenmesi yerinde olacaktır. Aylıkla ödüllendirme yönteminin yalnızca emniyet ve eğitim personeli ile sınırlı kalmaması ve ilçe ölçeğindeki diğer personeli de kapsaması uygun olacaktır.

İlçe idare kurulunun ilçe ölçeğindeki belediyeler üzerinde de bazı vesayet işlemlerinin yapılmasında işlevselleştirilmesi mümkündür. 5393 sayılı Belediye Yasası kapsamında bazı vesayet işlemlerinde ilçe idare kurulundan yararlanılabilir. Örneğin Yasa’nın 57. maddesi gereğince, belediyenin hizmetleri aksatması durumunda ilçe idare kurulu, “hizmetlerin önemli bir biçimde aksatıldığı ve bunun halkın sağlık, huzur ve esenliğini olumsuz etkilediğinin tespitinin yapılması” hususunda yetkilendirilebilir. Yine Yasa’nın belediye başkanı veya belediye meclis

üyelerinin görevden uzaklaştırılmasını öngören 47. maddesi uyarınca, görevden uzaklaştırma mercii ilçe idare kurulu olarak öngörülebilir.

İlçe düzeyinde işlevselleştirilmesi öncelikli olan bir diğer kurul, ilçe insan hakları kuruludur. İnsan hakları kurullarının dayanağını oluşturan düzenleme, 23.11.2003 tarih ve 25298 sayılı RG’de yayımlanan İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik’tir. Yönetmelik kapsamında insan hakları kurulları, toplumda ve kamu görevlilerinde insan hakları bilincini geliştirmek, insan haklarını korumak, ihlal iddialarını incelemek ve araştırmak, insan hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının önündeki engeller ile hak ihlallerine yol açan sosyal, siyasi, hukuki ve idari nedenleri incelemek, araştırmak ve bunların çözümüne ilişkin önerilerde bulunmak üzere kurulmuştur. Yönetmelikteki görevleri yerine getirmek üzere İlçe Kurulu, kaymakamın başkanlığında, ilçe belediye başkanı veya başkan yardımcısı, il genel meclisinin ilçeden seçilen üyeleri arasından seçeceği bir temsilci, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde grubu bulunan siyasi partilerin ilçe başkanları veya görevlendirecekleri bir temsilci, fakülte veya yüksekokulun bu konuda görevlendirecekleri bir öğretim üyesi veya elemanı, kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan bir avukat veya hukuk fakültesi mezunu bir kamu görevlisi, ilçede görev yapan avukatlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, ilçede görev yapan doktorlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, kaymakamlık tarafından belirlenecek meslek odalarından veya sendikalardan bir temsilci, mahalli televizyon, gazete, radyo gibi kuruluşlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, muhtarlar derneği başkanı, yoksa mahalle muhtarlarından başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, okul-aile birliklerinden başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, sivil toplum kuruluşlarından başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek en az iki temsilciden oluşur. Kurul Başkanı gerekli gördüğü durumlarda ilgili kamu veya özel kuruluş temsilcilerini veya kişileri de toplantıya çağırabilir. Görüldüğü gibi kurulda sivil katılım düzeyi oldukça yüksektir.

Yönetmeliğin 9. maddesine göre, il ve ilçe insan kurulları, illerde bakanlık, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, valilik, il masası, il kurulu üyeleri ve ilçe

kurulları tarafından il kurulunun gündemine getirilen; ilçelerde de bakanlık, başkanlık, valilik, il kurulu, kaymakamlık, ilçe masası ve ilçe kurulu üyeleri tarafından ilçe kurulu gündemine getirilen konuları değerlendirmek, insan hakları ihlal iddialarını incelemek ve araştırmak, insan haklarının korunması ve insan hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının önündeki engeller ile hak ihlallerine yol açan sosyal, siyasi, hukuki ve idari sebepleri incelemek, araştırmak ve bunların çözümüne ilişkin valilik veya kaymakamlık makamına önerilerde bulunmak, her türlü ayrımcılığın önlenmesi için gerekli çalışmaları yapmak, idarenin uygulamalarında vatandaşlara hoşgörü ve nezaketle yaklaşılmasını sağlamak amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, ayda bir tüm çalışmaları özet olarak, ilçelerde il kuruluna, illerde Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı'na bildirmekle görevlidir.

Yönetmeliğin bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim başlıklı 11. maddesine göre, il ve ilçe kurullarının görevleri maddeler halinde sıralamıştır. Buna göre Anayasa ve uluslar arası insan hakları sözleşmelerinde yer alan insan hakları konularında her türlü çalışmayı yaparak, kurul üyeleri, uygulayıcılar ve vatandaşların bilinçlendirilmesini sağlamak amacıyla etkinlikler düzenlemek üzere eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini yürütecektir.

Yönetmeliğin 12. maddesinde kurulların almış olduğu kararların bağlayıcılığı değerlendirilmelidir. Araştırma ve izleme başlıklı maddeye göre, il ve ilçe kurulları;

a) İnsan haklarıyla ilgili konularda üniversiteler, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve diğer kurumlarla işbirliği yaparak araştırma yapılması, yaptırılması ve rapor hazırlanmasını sağlamak,

b) Kadın, çocuk, hasta ve özürlü hakları ile ilgili araştırmalar yapılması ve çözümler üretilmesini teşvik etmek,

c) İnsan hakları ihlaline neden olan çevre ve trafik sorunları ile ilgili araştırmalar yapılması ve çözümler üretilmesini teşvik etmek,

d) İlköğretim çağına geldiği halde çeşitli sebeplerle okula gidemeyen çocuklarla ilgili araştırmalar yapılmasını sağlamak,

e) Sokak çocuklarının sorunlarının çözümüne, çocuk işçiliğinin ve çocuk dilenciliğinin önlenmesine yönelik çalışmalar yapılmasını sağlamak,

f) İnsan hakları uygulamalarını yerinde görmek amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlara ziyaretler gerçekleştirmek,

g) İnsan hakları uygulamalarının teşvik edilmesi amacıyla örnek kurum ve kuruluşlar ile kamu görevlilerinin tespit edilerek ödüllendirilmesini sağlamak,

h) Karakol ve nezarethane denetleme formlarını inceleyerek varsa aksaklıkların giderilmesi hususunda ilgililere tavsiyelerde bulunmak,

i) Nezarethane koşullarının iyileştirilmesi ve ilgili mevzuata uygun hale getirilmesi hususunda tavsiyelerde bulunmak,

j) Sanık haklarının etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamaya yönelik araştırma ve inceleme yapmakla görevlendirilmiştir.

Görüldüğü gibi yukarıda sayılan bu araştırma ve izleme görevleri, insan haklarını koruma anlamında etkinliği sağlayacak şekilde yeniden düzenlenebilir. Yönetmeliğin 13. ve 18. maddesi bu anlamda önem taşımaktadır ve insan hakları kurullarının işlevselliğini ilgilendiren en vurgulu düzenlemedir. İhlal iddialarını inceleme ve karara bağlama başlıklı 13. maddeye göre, il ve ilçe kurulları; insan hakları ihlali iddiaları ile ilgili başvuruları incelemek ve araştırmak, inceleme ve araştırma sonuçlarını değerlendirmek, ulaşılan sonuçları konusuna göre Cumhuriyet savcılıklarına ya da ilgili idari makamlara iletmek ve sonucunu takip etmekle görevlidir. Yönetmeliğin başvuruların değerlendirilmesi ve sonuçlandırılması başlıklı 18. maddesine göre, İl ve İlçe kurullarına yapılan başvurular, il ve ilçe masaları aracılığıyla kurul gündemine getirilir. İl ve İlçe masalarına gelen her başvuru kurulda görüşülür ve başvurularla ilgili ne tür işlemler yapılacağına karar verilir. Başvurular, konularına göre ilgili kanunlarda belirtilen zamanaşımı süreleri göz önünde tutularak değerlendirilir. Kurulda alınan kararlar ve yapılan işlemler yazılı olarak başvuru sahibine en geç otuz gün içerisinde bildirilir ve gerekli hallerde ara bilgi de verilir. Kurul, gerekli gördüğü hallerde re'sen veya başvuru sahibinin isteği üzerine, başvuru sahibini veya temsilcisini dinleyebilir. Başvuru hakkında karar verilmesine imkân vermeyen eksiklikler söz konusu ise, eksikliklerin tamamlanması için ara karar alınır. Bakanlık ve Başkanlık tarafından iletilen konular ilgili kurulda öncelikle görüşülerek sonuçlandırılır ve sonucundan Bakanlığa veya Başkanlığa bilgi verilir. Başvuru sahibine verilecek yanıtta, hakları konusunda kendisine başvurabileceği yasal yollar hakkında bilgi verilir. Kurul kararları, ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından geciktirilmeksizin öncelikle ele alınıp sonuçlandırılır.

Yönetmeliğin raporlama başlıklı 19. maddesine göre, kurullar tarafından faaliyetleri ile ilgili aylık rapor hazırlanır. Hazırlanan raporlar dönemi izleyen ayın ilk 10 günü içerisinde valilik kanalıyla Başkanlığa gönderilir. Ayrıca kurullar, Dünya İnsan Hakları Günü ve Haftası programı çerçevesinde yapılan faaliyetleri içerir bir raporu bir ay içerisinde valilik kanalıyla Başkanlığa gönderir. Kurulların kararlarının bağlayıcılığının olmadığı, hazırlanan raporların yalnızca Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığına gönderileceği düzenlemesi, insan hakları kurullarının “durum tespiti” yapmaktadır. Ayrıca hak ihlaline uğrayan vatandaşa başvurabileceği yasal yollar konusunda rehberlik yapılmaktadır. Bunların dışında kurul kararlarında etkin bir işlevselliğin olmadığı değerlendirilebilir.

İlçe düzeyinde oluşturulmuş bir diğer kurul, tüketici sorunları hakem heyetidir. 1995 tarih ve 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun’un 22. maddesine göre, heyetin başkanlığını ilçede en büyük mülki amir veya görevlendireceği memurun yapacağı düzenlenmiştir. Belli bir parasal sınıra kadar olan mal veya hizmet alımlarında, tüketicinin şikâyetlerinin değerlendirildiği heyetin, ilçe belediyesi, baro, esnaf ve sanatkarlar odası ile ticaret odası temsilcilerinin katılımıyla oluşması öngörülmüştür. Heyetin kararları, “mahkeme ilamı” niteliğindedir. Heyetin inceleme konusu mal veya hizmetin ayıbı ile ayıbın neden kaynaklandığının tespiti teknik bir incelemeyi gerektirdiğinden, bilirkişi incelemesi yaptıracak mali kaynağa sahip olması, baro temsilcisi sayısının en az ikiye çıkarılması, inceleme konusu mal veya hizmet fatura bedelinin sınırının yükseltilmesi öncelikli yeniden düzenleme çalışmaları olmalıdır. Böylece ilçe ölçeğinde tüketicilerin haklarının korunmasında, etkin ve işlevsel bir heyet ortaya çıkarılmış olabilecektir. Heyete, bedelin iadesi veya ayıpsız misliyle malın değiştirilmesi kararlarının yanında, bedelin belli bir oranına kadar da “tazminata” hükmedebilme yetkisi verilebilir.

İlçe düzeyinde işlevsel kılınması gereken bir diğer kurul ise “umumi hıfzıssıhha meclisi”dir. Sağlık şartlarını iyileştirmek, halkın sağlığına zarar veren bütün hastalıklar ya da zararlı etkenlerle mücadele etmek, gelecek kuşakların sağlıklı olarak yetişmesini sağlamak, halka sağlık ve sosyal yardım hizmeti vermek gibi önemli koruyucu sağlık ve çevre sağlığı işlevlerine sahiptir. İlçe halkının genel sağlığını korumaya dönük bir devlet hizmeti yürütmek üzere kurulmuştur (Sönmez,

2003: 98-99). İl ve ilçe merkezlerinde kurulan bu meclislerin, il ve ilçe belediyesine yükümlülük ve sorumluluk doğuran kararlar alabilmesi gerekir. Örneğin ilçedeki mezbahanelerin durumu, gayri sıhhi müesseselerin faaliyetleri, katı atık depolama alanı, kanalizasyon atık yönetimi konularında belediye başkanının yıllık olarak ilçe hıfzıssıhha meclisine faaliyet raporu sunması ve belediye başkanının faaliyet raporunun hıfzıssıhha meclisince onaylanması koşulu getirilmelidir. Gıda ürünleri üretimi ve pazarlaması yapan işyerlerinin de ilçe tarım müdürlüğü ve belediyelerce denetimi ve buna ilişkin faaliyet raporlarının da düzenli olarak hıfzıssıhha meclisinde değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Zira Avrupa ülkelerinde söz konusu yetkiler belediyeler tarafından merkezi yönetim adına ama merkezi yönetimin yerindelik denetimi kapsamında yürütülmektedir.

Çevre sağlığı ve koruyucu sağlık hizmetlerine ilişkin olarak işlevlerinin tanımlanması yeterli değildir. Somut olarak almaya yetkili olduğu tedbirlerin belirlenmesi, aldığı önlem kararlarının ilçe ölçeğindeki yerel yönetimler, umuma açık işyerleri, sanayi kuruluşları ve diğer özel sektör kuruluşları için de bağlayıcılık taşıması gerekmektedir. Günümüzde ilçe kaymakamlarının bu komisyonu, hava ve iklim koşulları nedeniyle okulları tatil etmek için kullanması ve bunun dışında başka bir işlevselliğinin kalmaması oldukça ironik bir durumdur. Oysaki bu komisyon önemli işlevlerle donatılarak fonksiyonel hale getirilebilir, halk sağlığı ve çevre sağlığının korunmasında caydırıcı önlemler alıp idari yaptırımlar uygulamalıdır. Bu komisyonun, il merkezinde kurulan umumi hıfzıssıhha meclisi ile mahalli çevre kuruluna da öneriler götürebilmesi veya komisyonun bazı kararlarının söz konusu meclis veya kurulca onaylandıktan sonra uygulanabilmesi gibi yöntemler öngörülebilir.

İlçe ölçeğinde mera alanları da korunması ve geliştirilmesi gereken sahalardır. Çayır, mera ve otlak tespit ve tahsis komisyonu iki ziraat mühendisi, o yer mülki idare amirinin ilgili köy muhtarları veya belediye başkanları arasından seçeceği bir üye ve orman bölgelerinde orman bölge müdürlüğünün o yer kuruluşunca seçilen bir orman mühendisinden oluşmaktadır (Sönmez, 2003: 100). Bu komisyonda seçilmiş temsilci sayısının artması ve ziraat odası başkanının da üye olması yerinde olacaktır. İlçe ölçeğindeki mera tahsis ve tespit komisyonlarının mera

alanlarının korunması ve geliştirilmesi konusunda mali olanaklara sahip olması ve mera tecavüzleri karşısında caydırıcı idari yaptırımlar uygulaması gerekmektedir.

Hayvan sağlığı zabıtası komisyonu da ilçe ölçeğinde hayvancılığın genel sağlık koşullarını olumsuz bir şekilde etkilemeden sürdürülmesini sağlamak bakımından önemsenmesi gereken bir komisyondur. 3285 sayılı Hayvan Sağlığı Zabıtası Kanununa göre, hayvanlardan ve hayvansal ürünlerden insan veya hayvanlara geçebilen hastalıklardan korunma, bulaşıcı hayvan hastalıkları ile mücadele etmek için kurulmuştur. Komisyon, hayvan sağlığını koruma, bulaşıcı hayvan hastalıkları ile mücadele etme, hayvan hareketleri ile hayvansal ürünlerin nakliyesine dair önlemleri saptar. Komisyon kaymakam başkanlığında belediye başkanı, ilçe jandarma komutanı, merkez sağlık ocağı tabibi, ilçe tarım müdürü, hükümet veteriner hekimi ve ziraat odası başkanından oluşmaktadır (Sönmez, 2003: 100-101). Komisyon kararlarının tarım ilçe müdürlüğü, emniyet ve jandarma birimleri ile belediyelerce uygulanması yaptırıma bağlanmalıdır

İlçe trafik komisyonu, 18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı RG’de yayımlanan Yasa’dan dayanağını almaktadır. İl ve ilçe trafik komisyonları, 2918 sayılı ve 1983 tarihli Karayolları Trafik Kanunu’nun 12. maddesi ile düzenlenmiştir.⁷¹ Buna göre il ve ilçelerde trafik komisyonu kurulması öngörülmüştür. İlçe düzeyinde kaymakamın başkanlığında, belediye, emniyet, jandarma, milli eğitim, karayolları yöneticileri veya görevlendirecekleri temsilcileri ile Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonuna bağlı ilgili odanın temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu yönüyle komisyonun oluşumunda sivil katılım oldukça yetersizdir. İlçe ölçeğinde varsa üniversite, vakıf ve kamuya yararlı derneklerin temsilcilerinin de dahil edilmesi yerinde olacaktır. Yasa’ya göre gündem konuları kaymakamca belirlenmekte ve ilçe trafik komisyon kararları il trafik komisyonunca incelenerek vali tarafından onaylanmaktadır. İlçe trafik komisyonunun kararlarının doğrudan yürürlüğe girmesi ve gündem konularının belirlenmesinde komisyon üyelerine de inisiyatif sağlanması, yurttaş katılımı bakımından yararlı değerlendirilebilir. Ayrıca ilgili maddede yer alan kuruluşu bulunan yerler hariç, komisyona karayolları temsilcisinin katılmasının zorunlu olmadığına düzenlenmesi yerinde değildir. Trafik düzen ve güvenliğinin

⁷¹ Yasa’nın 12. maddesi, 17.10.1996 tarih ve 4199 sayılı Yasa’nın 7. maddesi ile yeniden düzenlenmiştir.

sağlanmasında kolluk yetkileri kullanan komisyonun zaman içinde bazı yetkilerinin belediyelere devrildiği görülmektedir. Bu durum komisyonun işlevselliği konusunda tartışmaları gündeme getirmektedir. O bakımdan trafik düzeni ve güvenliği için, ilçe ölçeğinde ve belediye sınırları içerisinde ticari amaçlı yolcu ve yük taşıtlarının çalışma şekil ve şartlarını, çalıştırılabileceği yerleri, güzergahlarını ve sayılarını tespit etmek, otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları otopark yeri olarak ilan etmek ve sahiplerine veya üçüncü kişilere işletilmesi için izin vermek gibi, kamu düzeni ve güvenliğini ilgilendiren görevler ilçe trafik komisyonu uhdesinde kalmalıdır. Aksi halde belediye meclisi ve encümeni ile ilçe trafik komisyonu arasında görev alanı tartışması veya koordinasyon sorunları ortaya çıkacak, trafik düzen ve güvenliğinin sağlanmasında iki başlı yapının yarattığı olumsuzluklar devam edecektir. İlçe trafik komisyonunda belediye temsilcilerinin sayısı artırılarak, belediyenin beklentilerine yanıt bulmaya dönük faaliyetler yürütülebilir. Çünkü ilgili Yasa'nın 10. maddesi, yol ve kavşakların yapım, bakım ve onarımı ile trafiğin düzenini ilgilendiren her türlü işaret, levha ve benzeri çalışmaları yapmayı, trafik kazalarını önlemeyi sağlayacak tedbirler almayı bir "yükümlülük" olarak belediyelere yüklemektedir. Ancak ilçe ölçeğinde trafik düzeninin sağlanması, doğrudan kamu düzeni ve güvenliğini sağlamaya dönük bir kolluk işlevidir ve kolluk otoritesi işlevini üstlenen ilçe kaymakamının başkanlığındaki ilçe trafik komisyonu tarafından münhasıran yürütülmelidir. Yerel seçilmiş otoritelerin söz konusu yetkileri popülist amaçlarla kullanma olasılığı dikkate alınmalıdır.

İlçe düzeyindeki mevcut komisyonlara ilave olarak yeni komisyonların da kurulduğu ifade edilmelidir. Çocuk hakları koordinasyon kurulu, Bakım hizmetleri değerlendirme heyeti gibi komisyonlar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasından sonra ortaya koyduğu düzenleyici işlemlerle varlık kazanmıştır. Bu kurumsal yapılanmalarda bakanlık il müdürlüğüne inisiyatif veren ve ilçe kaymakamlarını devre dışı bırakan düzenlemeler revize edilmelidir. Söz konusu komisyonlarla birlikte, ilçe ölçeğinde kurulan komisyon sayısının yetmişe ulaşması ve hatta aşması mümkündür. Ayrıca doğrudan kaymakamın başkanlığını yapmadığı

arazi takdir komisyonu, kadastro komisyonu, uzlaşma komisyonu⁷² gibi teknik ve uzmanlığa dayalı faaliyette bulunan komisyonlar bulunmaktadır. Bu komisyonlar mahalli bilirkişi veya muhtarların da içinde bulunduğu bir karar mekanizması geliştirmekle birlikte, oldukça teknik bir faaliyet yürütmektedirler. Söz konusu komisyonların işleyiş ve karar mekanizmalarında kaymakamın gözetim yetkisi, kamu yararının korunması bakımından önem taşımaktadır. Zira söz konusu komisyonlar vergi işlemleri ile akçalı konuları, taşınmazlar üzerindeki mülkiyet ve kullanım haklarını etkileyen önemli kararlar almaktadırlar.

İlçe ölçeğinde yukarıda önemli değerlendirilerek sayılanlar dışında milli müdafa mükellefiyetleri, sivil savunma yoklama ve muayene, yangın koordinasyon kurulu, sularla ilgili komisyon, kültür etkinlikleri düzenleme komitesi, turizm faaliyetleri düzenleme komitesi, devlet törenleriyle ilgili kutlama komitesi, belediye vergi, resim ve harçlarıyla ilgili uzlaşma komisyonu gibi pek çok ayrıntılı alanda karar alan kurullar bulunmaktadır (Sönmez, 2003: 102). Tüm bu kurullar esasen ilçe ölçeğinde ekonomik, sosyal, kültürel ve yönetsel açılardan ilçenin gelişimi ve düzeni ile ilgili olup, ilçe toplumu ile merkezi yönetimin temsilcilerinin koordinasyon ve işbirliğini amaçlamalı; faaliyet alanlarıyla ilgili olarak meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve yerel seçilmişlerin etkin katılımını öngörmelidir.

8.2.4. Kaymakamın Performansının Denetimi

İlçe kaymakamlığının kurumsal kapasitesini artırmak, yeterli yönetsel araçlar ve işlevlerle kaymakamları güçlendirmek, ilçe yönetiminin etkin ve verimli hizmet sunmasını sağlayacaktır. Ancak bu durumda da ilçe yönetiminin, merkezi yönetimin denetim birimlerince denetlenmesi gerekmektedir. Hiyerarşik denetim olarak tanımlanan bu denetimin tek başına yeterli olmadığı da bilinmelidir, bu denetime ilave olarak ilçe düzeyinde yurttaş ve sivil toplum denetiminin sağlanması da önem taşımaktadır. İlçe yöneticisinin hukuk, etik ve performans kuralları ile bağlı olması,

⁷² 213 sayılı ve 1961 tarihli Vergi Usul Kanunu ile 03.02.1999 tarih ve 23600 sayılı RG’de yayımlanan Uzlaşma Yönetmeliği kapsamında bağımsız vergi dairesi bulunmayan ilçelerde mal müdürlükleri bünyesinde uzlaşma komisyonları oluşturulur. 01.08.2003 tarih ve 25186 sayılı RG’de yayımlanan İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Uzlaşma Yönetmeliğine göre, uzlaşma komisyonları il özel idaresi ve belediye bünyesinde oluşturulmaktadır.

yalnızca “yukarıdan” yapılacak denetimle değil, aynı zamanda “tabandan” yapılacak yurttaş katılım ve denetimi ile olanaklıdır.

8.2.4.1. Hiyerarşik Denetim

İlçe yönetiminin hiyerarşik denetimi il düzeyinde valiler tarafından yapılabileceği gibi İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu tarafından da yapılabilir. İl valisinin ve Bakanlık müfettişlerinin, ilçe kaymakamları hakkında mülki sicil düzenleyerek, kaymakamların performanslarını denetlediğini görmekteyiz. Valilerce düzenlenen mülki sicil puanları, kaymakamların özlük haklarını doğrudan etkilemekte ve birinci sınıf mülki idare amirliği sınıfına dahil olmada belirleyici olmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye müfettişlerince yapılan denetim, oldukça kapsamlı olup ilçe yönetiminin çekirdek birimlerinin (yazı işleri müdürlüğü, nüfus müdürlüğü, ilçe idare kurulu) iş ve işlemlerinin ayrıntılı denetimi ile sosyal yardımlaşma vakfı ve köylere hizmet götürme birliğinin de yönetsel ve mali denetimini kapsamaktadır. Bu denetim anlayışının ve yöntemlerinin, önceden belirlenmiş nesnel performans ölçümlerine göre belirlenmesi önem taşımaktadır.

Kaymakamların hiyerarşik denetimini yapacak üst makamların tespiti yanında, denetimde göz önünde bulundurulması gereken nesnel başarımlar (performans) ölçütlerinin neler olması gerektiği tartışılmalı ve değerlendirilmelidir. Başarım değerlendirilmesinde ölçüt olarak yatırımcılık, yönetsel beceriler, halkla ilişkileri, mesleki formasyon, yansızlık ve dürüstlük, kamu düzeni başarısı, kişisel özellikler, yolsuzlukla mücadele gibi özellikler öne çıkmaktadır (Karasu, 2002: 178). Yine valilerin kaymakamları belirli beceri ve nitelikler açısından değerlendirmeleri konusunda da nesnel kriterlerin neler olması gerektiği değerlendirilmelidir. Kavrama becerisi, karar verme yeteneği, inisiyatif kullanma, önderlik, mesleki bilgi, entelektüel kapasite, sorun çözme başarısı, insan ilişkileri becerisi ve girişimcilik öne çıkan özelliklerdir. Bu öne çıkan özelliklerin somut dayanaklarının ortaya konması, subjektif değerlendirmelerin önüne geçilmesi bakımından yerinde olacaktır. Yani ifade edilen özelliklerin hangi yetenekleri kapsadığı somut olarak tanımlanmalıdır. Esasen bu konu, kaymakamlarda olması gereken davranış kalıplarının neler olması

gerektiği ile ilgili bir inceleme alanıdır. İnisiyatifli, eşitlikçi, tedbirli, girişimci, realist gibi davranış kalıpları olması gereken davranış modelleri iken; ütöplast, duygusal, romantik, gösterişli, hayalci veya pozitif kayırmacı ise olmaması gereken davranış kalıpları olarak değerdendirilmektedir (Karasu, 2002: 182). Elbette ki bu değerdendirmelerde, üstlere sorun getirmeme ve statükoyu koruma gibi özelliklerin, vali ve üst makamlar tarafından, kaymakamlardan öncelikle beklenen özellikler olduğu algısı ortadan kaldırılmalıdır. Başka bir ifadeyle kaymakamların nesnel performans ölçütlerine göre hiyerarşik denetimleri, onların mesleki girişimciliklerini, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği sağlamaya dönük uygulamalarını, mesleki bilgi ve becerilerini, yöneticilik vasıflarını dikkate alan ve önemseyen bir denetim anlayışına dayanmalıdır.

8.2.4.2. Yurttaş ve Sivil Toplum Denetimi

İlçe yönetim yapısında kaymakamın başkanlığını yaptığı kurul ve komisyonlarda yerel yönetim veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin bulunduğu görölmektedir. Ancak ilçe düzeyinde yerel yönetim ve sivil toplum anlayışındaki yetersizlikler karşısında tam anlamıyla bir katılımın ve denetimin var olduğunu ifade etmek güçtür. Ancak söz konusu komisyonların varlığı, ilçe yönetim yapısında kaymakamın karar alma yetkisini paylaştığı kolektif karar alma platformları olarak karşımıza çıkmaktadır. Komisyonların kurumsallaşması, üyelerin niteliklerinin yükseltilmesi ve yurttaş katılımcı sayısının artırılması, etkinlik ve verimliliği sağlamayı ihmal etmeden, yurttaş katılım ve denetimini gerçekleştirmeye katkıda bulunacaktır.

İlçe yönetim yapısında komisyon veya kurullardaki yurttaş katılımı ve denetimi dışında, ilçe kaymakamı ve ilçe idare şube başkanlarının faaliyetlerinin ilçe yerel meclisinde tartışılması ve değerdendirilmesi de mümkündür. Şayet ilçeye tüzel kişilik kazandırmadan (ilçe özel idaresi kurmadan) bir ilçe yerel meclisi öngörülecekse, ilçe yerel meclisinin karar organı veya koordinasyon-danışmanlık organı olarak, ilçe kaymakamının ve ilçe idare şubelerinin faaliyet raporlarını yıllık olarak değerdendirmesi mümkün olabilir. Faaliyet raporlarının oylanması sonucunda yaptırımın mahiyeti de değerdendirilmeli ve tartışılmalıdır. Örneğin Alman İlçe'sinde

ilçe kaymakamının faaliyet raporunun ilçe meclisinin nitelikli bir çoğunluğunca onaylanmaması durumunda ilçe kaymakamı görevden ayrılmaktadır. Ancak Alman ilçesinin bir yerel yönetim olduğu ve ilçe meclisinin de yerel yönetimin karar organı olduğu unutulmamalıdır. Alman ilçe yönetim modelinde, ilçe yöneticisi ilçe meclisince atanmakta ve doğal olarak ilçe meclisine karşı sorumlu olmaktadır. Aynı zamanda Alman ilçesinde kaymakam, eyalet veya merkezi hükümet adına yürüttüğü işlevler bakımından onlara karşı sorumlu olup, eyalet yönetimin veya federal yönetimin vesayet denetimine tabidir. İlçe yerel meclisinde, faaliyet raporlarına ilişkin değerlendirmeler, ülkenin siyasi, sosyal ve ekonomik koşullarına göre düzenlenmeli, yaptırım gücü ona göre belirlenmelidir. Zira aksi durumda merkezi yönetimin ilçe temsilcilerinin, yerel siyaset veya toplumsal koşulları içerisinde yönlendirilmesi ihtimali ortaya çıkabilir. Bu durumda ilçe kuruluşları yöneticileri ile kaymakam rasyonel ilkeler, etkinlik ve verimlilik anlayışının tersine “popülist” uygulamalara yönelebilir.

İdare üzerindeki denetim yollarından biri de, kamuoyu denetimidir. Günümüzde gelişmiş demokratik siyasal sistemler ve siyasal iktidarlar, alacağı kararlardan ve yapacağı işlemlerden önce, idare edilenlerin veya idare edilenleri temsil eden örgütlerin görüşünü alma ve gerekirse onları kararlara ortak etme eğilimindedirler (Buran, 1995: 212). Örgütler gibi, idare de yaşamını sürdürebilmek için bireylerle sürekli bir alışveriş, etkileşim içinde bulunmaktadır. İdare yaşamını devam ettirebilmesi için giriştiği eylemleri çevreye benimsettirmek mecburiyetindedir. İşte bu noktada halkın idarenin eylemlerine karşı tutumu, dar anlamda idareyi etkilemesini ve onun denetlenmesini ortaya çıkarmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1984:330). Kamuoyu, belli bir dönemde tartışmalı bir konuda toplumdaki tüm bireylerin ortak görüşü ya da kanısı demek değildir (Kışlalı, 1987: 339). Kamuoyu, yaşıntısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişilerin veya grupların taşıdıkları kanaatlerin anlatımıdır. Bu anlatımlar hem çoğunluk ve hem de azınlık kanaatlerini içine alır (Kapani, 1988: 147). Bu anlamda kaymakamlığın faaliyetlerinin veya alacağı kararların, düzenli aralıklarla veya gerektiğinde referandum veya plesibit tarzı denetime tabi tutulması yerinde olmaz. Zira kaymakamlık, yerel yönetimler veya merkezi karar alıcılar gibi siyasi bir işlev yürütmezler. Bu durum demokrasi ilkelerinin bir gereği olarak, yerel veya ulusal

siyasetçilerin karar ve uygulamaları üzerinde önemli bir demokratik denetim yöntemi olarak değerlendirilmelidir. Oysaki kaymakam, politika belirleyici olmayıp, merkezin belirlediği politika ve kararları uygulayan bürokratik bir konumdur ve meşruiyetini ilçe halkının oyundan veya seçiminden almamaktadır.

Ancak ilçe kaymakamı ve ilçe idare şube başkanlarının faaliyetlerinin, belli aralıklarla, merkezi yönetime ait bilimsel ve akademik çalışma yapan TODAİE gibi eğitim kurumları tarafından yürütülecek anket ve kamuoyu araştırma yöntemleri ile de denetlenmesi mümkündür. Yerel yönetim, sivil toplum ve doğrudan örgütlü olmayan yurttaşlara ulaşarak yapılacak bu denetimin yaptırım gücü olan bir caydırıcılık fonksiyonu olmak yerine yol gösterici bir mahiyette değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Aksi durumda ilçe kaymakamı ve ilçe idare şube başkanları, yerel halka “şirin” gözükmek adına, nesnel performans kriterleri veya mevzuat hükümlerinin dışına çıkarak popülist uygulamalara yönelmek durumunda kalabilirler. Bu bakımdan söz konusu anket uygulaması veya kamuoyu denetimi uygulamaları, kaymakamlığın ve ilçe yönetiminin yerel siyaset ve toplum koşulları çerçevesinde nesnelik veya hukuk ilkeleri dışı yönlendirilmesi sonucunu doğurmamalıdır. Ancak bu denetimin nesnel ölçütleri ortaya konabilir ve ilçe kamuoyunda tabana yayılarak uygulanabilirse, ilçe kaymakamlarının faaliyet ve çalışmalarında bir motivasyon ve disiplin sağlama aracı işlevi göreceğine de şüphe yoktur. Bu denetim aynı zamanda, ilçe kaymakamı için sürekli kendisini yenilemesini, yönetimin ve toplumun değişen koşullarına adaptasyonunu ve uyumunu sağlayacaktır. Bu sayede ilçe yöneticisi, ilçenin sosyal ve ekonomik gelişimi, kamu hizmetlerinin verimliliğinin ve hızının artırılması sürecinde, ilçe kamuoyunun gereksinimlerini görebilecek ve alınması gereken önlemlere ilişkin olarak halkın beklentilerini daha iyi kavrayabilecektir. Bu durumda söz konusu denetimin, ilçe kaymakamları için yol gösterici önemli bir kılavuz veya rehber olacağı şüphesizdir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ

9. BULGULAR

Yönetim biçimi olarak siyasal merkeziyetçi ya da üniter devletlerde, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde yetki genişliği ve yetki devri ilkeleri merkeziyetçiliğin olumsuz etkilerinin giderilmesine bir çözüm olarak öngörülmüştür.

Merkezden yönetimin katı bir şekilde uygulanması, devletin merkez örgütlerinin kaynakları ve yetkileri kendi uhdellerinde bulundurmaları, örgütsel yapı içerisindeki kendi uzantısı olan taşra kademelerine yetkilerini devretmemeleri sonucunda taşra kademelerinin hizmet alanlarına ilişkin karar alma ve uygulamaya dönük takdir hakları oldukça sınırlı kalmaktadır.

Katı merkeziyetçilik ilkesi (temerküz-concentration), merkezi idarenin taşra yönetimine karar alma inisiyatifi vermemekte ve bu durum taşra yönetiminde hantallık sorununu gündeme getirmektedir.

Merkeze ait bazı görev ve yetkilerin, merkezin hiyerarşik yapısı dışındaki örgütlere veya genel yönetim hiyerarşisi dışındaki yerel otoritelere devredilmesi “göçerim” (delegation veya devolution) olarak adlandırılır. Kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesini esas alan yerinden yönetim ilkesi, yerel nitelikli hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi bakımından önemsenen bir yaklaşımdır.

Kamu yönetimi, yönetsel aygıt/bürokrasi ya da yönetsel işlem ve eylemler olarak ifade edilen anlamıyla; planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme/yürütme, eşgüdümleme, denetleme, bütçeleme ve iletişim süreçlerini kapsayan örgütsel yapı, etkinlik ve ilişkiler bütününe vurgu yapar.

Kamu yönetimi alanında merkeziyetçilik, gizlilik, dışa kapalılık, tutuculuk, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, hantallaşma ve örgütsel büyüme, kayırmacılık, siyasallaşma, kırtasiyecilik, israf ve yolsuzluk gibi güncel sorunlara çözüm önerileri sunulmaktadır. Bu kapsamda özelleştirme, denetim, katılım, etkinlik ve verimlilik, yerindelik, şeffaflık, yerinden yönetim, hesap verebilirlik gibi birtakım yönetim ilkeleri ortaya konmuştur.

1980’li yılların başında İngiltere ve ABD’de iktidara gelen neo-liberal politikalar, daha sonra diğer ülkelerde de kamu yönetimi alanında etkilerini göstermiştir. Bu politikalar, devletin küçültülmesi ve piyasa ekonomisinin hakim kılınması uygulamalarını ortaya çıkarmıştır. Geniş kapsamlı kamusal yükümlülüklerden kurtulmak için geleneksel bürokrasiler sorgulanmış ve devletin rolünün yeniden tanımlanması zorunluluğu doğmuştur.

Türkiye’de siyasi merkezileşme idari merkeziyetçiliği doğurmuş; taşraya inisiyatif tanınmaması ve halkın tercih ve taleplerinin değerlendirilmemesi, kamu hizmetlerinde yönetimin hantallığı ve yavaşlığı ile halkın ilgisizliği ve sahiplenmemesi sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu yapı toplumsal tabanda her şeyi devletten bekleyen edilgen yurttaşlık sorununu da gündeme getirmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın temel prensibi, merkezi idarenin görevlerinin, faaliyet konularının ve işlevlerinin tek tek belirlenmesi ve bunun dışında kalan tüm görev ve fonksiyonların yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Türkiye bakımından değerlendirilmesi gereken durum, bu işlevsel işbölümünde yerel yönetimlerin örgütsel ve mali kapasitesinin sorumluluklarını yerine getirmek için yeterli olup olmadığıdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın temel ilkeleri ilçe yönetim düzeyinde merkezi idarenin taşra yöneticileri ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilere ışık tutacak mahiyettedir. Şart’a göre yerel yönetimlerin kendi “öz” yerel yetkilerini kullanımında yalnızca hukukilik denetimi mümkündür. Aynı zamanda üst düzey otoriteler yerel yönetimlere “devrettiği” yetkiler konusunda idari denetim uygulayabilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın, bir hizmetin en alt seviyede ve halka en yakın yönetim birimi tarafından hiçbir şekilde ya da etkin olarak yerine getirilememesi durumunda, bir üst kademe tarafından üstlenilmesi gerektiğine ilişkin alternatif bir düzenlemesi bulunmaktadır.

AYYÖŞ, “subsidiarity” ilkesinden ayrılmaya iki koşulda izin vermektedir. İlk olarak, görevin kapsam ve niteliğinin bunu zorunlu kılmasıdır. İkinci olarak ise yerel yönetimin bu görevi yerine getirecek yetenek ve ekonomik güçten yoksun olmasıdır. Anlaşıldığı gibi Şart yerel yönetimlere mutlak bir özerklik alanı tanımamakta, hizmetin yerine getirilmesinde etkinlik ve verimlilik ilkelerini de önemsemektedir.

Bu da göstermektedir ki ilçe ölçeğinde merkezi idarenin taşra birimlerinin, yerel yönetimlerin üstlenme kapasitesinin olmadığı görev veya işlevleri yürütmesi Şart'ın temel prensiplerine aykırılık oluşturmamaktadır.

AYYÖŞ'nin hizmette halka yakınlık olarak ifade edilen “subsidiarity” ilkesinin iki temel koşulu bulunmaktadır. İlk olarak, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin faaliyetlerine karışmaması veya müdahale etmemesi şeklinde ortaya çıkan negatif yükümlülük koşuludur. İkincisi ise merkezi yönetimin, yerel yönetimlere yeterli mali kaynak ve olanak sağlaması biçiminde ortaya çıkan pozitif yükümlülüğüdür. Şart'a göre yerel yönetimlerin karar organları seçimle oluşturulmalıdır, akçal kaynakları serbestçe kullanma özerkliği olmalıdır ve yerel yönetimler üzerindeki vesayet, hukuka uygunlukla sınırlı olmalıdır.

Türkiye, 2000'li yıllara kadar merkeziyetçi, prosedürel, bürokratik ve hukukilik üzerine temellenen “Weberian” anlayışa sahip bir kamu yönetimi yaklaşımına sahipken, yürürlüğe koyduğu yerel yönetim reformları ile bundan uzaklaşma sürecine girmiştir. Buradaki temel sorunsal, AYYÖŞ'nin öngördüğü temel prensiplerin Türkiye'de uygulanabilirliği ve uygulamaya en uygun yerel yönetim yapısının hangisi olduğu tartışmasıdır.

İngiliz veya İskandinav “county”si veya İsviçre “kantonu” gibi seçilmiş meclisi aracılığıyla politika belirleyen, karar alan, yerel hizmetleri yürüten ve öz kaynak toplayabilen bir bölge yerine Türkiye'de taşra idaresi il sistemiyle düzenlenmiştir. Merkezi yönetimin taşrada vali başkanlığındaki il idare şubeleri şeklindeki örgütlenmesi kamu hizmetlerinin yürütümünün temelini oluşturmaktadır.

Türkiye'de ilçe, merkezi yönetimin en büyük yönetim bölgesinin altında yer alan “ikincil” bir coğrafi bölgedir ve kırsal ve kentsel yerleşim birimleri olarak belediyeler ve köylerin birleşmesinden oluşur. İngiltere, Fransa, Almanya ve İskandinav ülkelerinin yerel yönetimleri incelenirken söz konusu kritere uyan “ikincil” coğrafi birimleri değerlendirmek yerinde olacaktır.

Türkiye'de ilçe yönetimi, merkezi idarenin taşrada kurulduğu en küçük ve çekirdek birim olarak yurttaşa en yakın düzeydeki örgütlenmesidir. Bu anlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ifadesini bulan “hizmette halka yakınlık” prensibinin ideal bir birimidir.

İlçe, taşra yönetim yapısında yaygın ve ülke yüzeyine nüfuz etmiş bir örgütlenme kademesidir. Türkiye’de ilçe yöneticisi olarak kaymakam, temel kamu hizmetlerinin sunulmasını sağlamanın yanında kamu otoritesini ve düzenini tesis etme, yerel kalkınma, eşgüdüm ve denetim gibi temel işlevleri yürüten önemli bir kamu görevlisidir.

Anglo-Sakson liberalizmi ile İskandinav güçlü yerel özerklik anlayışının bir sonucu olarak kamu kuruluşları veya yönetim birimleri, doğal olarak ortaya çıkan “ad hoc” kurumlardır. Britanya ve İskandinav ülkelerinde taşra yönetim birimleri, toplumsal talep ve ihtiyaçların bir ürünü olarak ortaya çıkmış organik bir özellik gösterirler ve doğal olarak ortaya çıkmış örgütlenmelerdir. Yani toplumsal uzlaşılar sonucunda ve topluma hizmet amacıyla kurulmuşlardır. Devlet-toplum ilişkilerinin organikliği, devletin toplumu şekillendirmediği, aksine toplumun taleplerine göre devletin şekillendiği bir yönetim anlayışına işaret eder.

Napolyoncu Fransız geleneğe sahip ülkelerde ise yönetim birimleri, devletin toplumsal değişimi ve dönüşümü sağlaması için gerekli aygıtlardır. Toplumsal değişimlerde kullanılan araçlar olarak, devletten doğmuşlar ve devlet tarafından üretilmişlerdir. Kıta Avrupası geleneğinde devlet, tüzel kişiliği olan ve hukuksal ilişkilere giren bir varlıktır; devletin toplumdan ayrı bu özelliği onun taşra örgütlenmelerini, toplumla veya toplumun oyuyla belirlenmiş yerel yönetimlerle olan ilişkilerinde “öncelikli” ve “belirleyici” kılar.

Fransız taşra yönetim yapısının hiyerarşik özelliği, devletin tüm ülke yüzeyine nüfuz eden ve yukarıdan aşağıya bir denetim ve gözetim zincirinin kurulduğu bir örgütlenmeye işaret etmektedir. Fransız geleneğinden öykünülerek, Osmanlı İmparatorluğu’nun son yüzyılı ile Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk yarım asrı, bu özelliğin egemen ve işlevsel olduğu bir dönem olmuştur.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliğine ve yerel yönetimlerin özerkliğinin ölçüsüne göre ortaya konan üç temel yönetsel anlayış olan “İngiliz yerel kendi kendini yönetim modeli (local self-government model veya seperationist model)”, “Napolyoncu Fransız merkezi idareye dayalı entegrasyon modeli” ve “Alman merkezi ve yerel yönetim birlikteliğine dayalı model” çerçevesinde Türkiye’deki ilçe yönetiminin konumlandırılması önem taşımaktadır.

“İngiliz kendi kendini yönetim geleneğine dayalı ayrılma modeli/seperationist model” olarak ifade edilen anlayışa göre, merkezi idarenin taşra birimi bulunmaz ve yerel hizmetler yerel yönetimlerin yerinden yönetimine bırakılmıştır. Yerel yönetimler hizmetleri yürütme görevine özü itibarıyla, kendiliğinden sahiptir, genel yetkili ve görevlidir. Yerel yönetimlere merkezi idarece aktarılmış ve devredilmiş görev anlayışı yoktur.

“Napolyoncu Fransız merkezi idareye dayalı entegrasyon modeli”, devletin birlik ve bölünmezliğini amaçlayan devlet idaresine dayalı entegrasyon modeli olarak da adlandırılır. Bu anlayışa göre, devlet taşra örgütlenmesi ile aşırı merkezileşmiş ve hiyerarşik bir yapı öngörür ve devletin taşra kademelerinin yerel yönetimler üzerinde etkin vesayet denetim yetkileri bulunmaktadır.

“Alman merkezi ve yerel yönetim birlikteliğine dayalı model” ise Alman yerel yönetimlerinin yerel nitelikli görevleri ile merkezi yönetim adına yürüttükleri aktarılmış ve devredilmiş görevleri birlikte yürütmeleri anlayışına dayalı “yerel yönetime dayalı entegrasyon modeli” olarak da isimlendirilir. Bu modelde Alman yerel yönetimleri temel kamu hizmetlerini yürüten birimler olmakla beraber, yerel yönetimlerin aktarılmış ve devredilmiş görevleri bakımından merkezi yönetim olarak eyaletin vesayet denetimine tabi olmaları esastır.

İlçe yönetim kademesi, üniter ülkelerde merkezi idarenin federal ülkelerde ise eyalet yönetiminin taşradaki yönetim kademelerinden ikincil kademe düzeyini ifade etmektedir. Yani ilçeler başkentin veya eyalet merkezinin taşradaki en büyük yönetim bölgelerinin altında yer alan hiyerarşik yönetim birim veya kademeleridir.

Almanya’da “provinzen”, eyalet yönetiminin en büyük yönetim bölgesi iken, “kreise” onun alt bölgeleridir. Fransa’da merkezi yönetimin en üst yönetim bölgesi bölge olmakla birlikte, bölge eşgüdümücü ve planlayıcı bir birim olarak değerlendirildiğinde; “departement/préfecture”, icracı en üst yönetim bölgesidir. Bu durumda “arrondissement/sous-préfecture”, ilin altındaki yönetim bölgeleridir. İskandinav ülkelerinde taşrada “county” olarak adlandırılan illerin altında yer alan yönetim kademeleri bulunmamakta, belediyeler (komün) yer almaktadır. İngiltere’de de aynı şekilde “county”lerin alt bölümleri olarak “district” denilen belediyeler yer almaktadır.

Türkiye’de ilçeler, kendi yetki ve sorumluluk alanında belediye ve belediye altı yerleşim birimlerini kapsayan alansal yönetim birimleridir. İlçe, belli bir yerleşim yeri veya kent merkezi ile sınırlı olmamak anlamında coğrafi bir bölgesel alanı kapsar. Bu yönüyle ilçe, kentsel ve kırsal yerleşim yerlerinin birlikteliğinden oluşan bir yönetim bölümüdür.

Türkiye’de merkezi yönetimin taşra kuruluşlarından olan ilçe, mülki yönetim bölümlemesinin de ikinci kademesini oluşturmaktadır. Eski bir geleneği olan ilçe yönetimi, gerek kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, gerek çevredeki toplumsal ve ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşır.

Merkezi yönetimin coğrafi olarak taşrada örgütlenme kademesi olmanın yanında Almanya’da olduğu gibi ilçe, tüzel kişiliğe ve özel bütçeye sahip olabilir. Ancak Alman ilçe’si göstermektedir ki yerel yönetim olarak da ilçe, merkezi idare veya eyalet yönetimi adına kolluk, kamu düzeni ve güvenliği, sivil savunma, diğer yerel yönetimlerin vesayet denetimi gibi bazı görev ve sorumlulukları yürütebilir.

Anglo-Sakson anlayışın Avrupa’daki en önemli temsilcisi olarak İngiltere’de sivil savunma, itfaiye, katı ve sıvı atık yönetimi, toplu taşımacılık, ulaşım ve kolluk gibi bazı önemli kamusal işlevler “joint board” adı verilen ortak yönetim kurulları aracılığıyla yürütülmektedir. Bu yönetim yapısı içerisinde yerel yönetim temsilcileri ile birlikte Londra’nın atadığı kamu görevlileri de yer almaktadır. Federal Almanya’da devlet otoritesine müteallik veya belediye ölçeğini aşan hizmetler için ilçe yerel yönetimi öngörülmüşken, Britanya Birleşik Krallığı’nda ortak yönetim kurulu (joint board) modeli icat edilmiştir.

İngiltere’de yerel yönetimler county/shire, district ve township/parish olarak üç kademelidir. Taşrada en geniş fiziki alana sahip yerel yönetimler olarak “county” ve “shire”, “district”lere ayrılmaktadır. Türkiye’deki ilçeleri karşılayabilecek yönetim örgütlenmesi olarak değerlendirilebilen “district” bir tür belediye özelliği göstermektedir.

İngiliz “district” yönetimi, Türkiye’deki ilçe belediyelerini karşılayan bir yerel yönetim olmakla beraber, Türkiye açısından merkezi idarenin ikincil taşra bölümünde hangi kamusal işlevlerin üstlenilmesi gerektiğini göstermesi bakımından değerlendirilebilir. Bu çerçevede “district”, acil yardım planlaması, kültür, sanat, turizm, park, yeşil alanlar, regreasyon faaliyetleri, çevre sağlığı, yaşlı evleri, çöp

toplama, sokak temizliği, seçmen kayıtları, konut edindirme gibi işlevlere sahiptir. “Metropolitan district”ler ise eğitim ve sosyal hizmetler gibi ilave faaliyet alanlarına sahiptir.

İskandinav ülkelerinde yerel yönetimler genel yetkili ve görevli olup yönetsel ve mali özerkliğe sahiptir. Ayrıca tıpkı İngiliz yerel yönetimlerinde olduğu gibi merkezi idare tarafından aktarılmış değil özü gereği görev ve yetkiye sahiptirler.

İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlerin yapısı iki kademelidir: İl (county) ve belediye. Belediyeler geleneksel belediyecilik hizmetleri dışında çevre, ilk ve orta öğretim, konut, sağlık koruma gibi işlevler de üstlenir. Ayrıca üyelerinin county meclisinin teklifi ve hükümetin onayı ile belirlendiği “devlet il idare heyeti/county yönetim kurulu” (county administrative board) adı verilen yönetimler, kapsadığı alanın “county”si ile belediyelerini merkezi yönetim adına denetlemektedir. İskandinav ülkeleri gibi yerel özerkliği önemseyen ülkelerde bile vesayet denetimine tabi olmayan hiçbir yerel yönetim bulunmamaktadır.

İskandinav ülkelerinde “county administrative board” denilen yönetimin başkanı, merkezi yönetim tarafından atanan validir. Merkezi yönetim adına bir tür gözetim görevi üstlenen bu otorite, yasaların uygulanması, yerel polis ve adalet hizmetlerinin yönetimi ve bölgesel planlamadan sorumludur. Bu yönetim, aynı zamanda yerel yönetimlerin kararlarına karşı başvuru inceleme makamıdır.

Bazı İskandinav ülkelerinde sosyal fiziki planlama, bölge politikası ve yönetimin sektörel planlaması üzerine yoğunlaşmış yönetim kurulları bulunmaktadır. Ulusal Eğitim Kurulu, Sağlık ve Refah Kurulu gibi merkezi yönetim örgütlenmeleri, yerel yönetimlerin ulusal parlamentoca belirlenen politikalara göre eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi hizmetleri yürütmelerini gözetir ve denetler.

Türkiye’de merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde temel hizmet birimi, Fransız yönetim dizgesinde olduğu gibi il’dir. Fransa, 1980’lerden sonra gerçekleştirdiği yönetsel reformlar ile merkeziyetçi yönetim anlayışını terk ederek, bölge, il ve belediye olarak üçlü bir yerel yönetim basamaklandırmasını işlevselleştirmiş; bölge ve il yerel yönetim birimlerinin yürütme organlarının merkezi yönetimce atanmış bölge ve il valileri yerine seçimle oluşturulmasını uygulamaya geçirmiştir. İlçe söz konusu yerinden yönetim anlayışı kapsamında güçlendirilme

gereği duyulmamış bir yönetsel kademe olarak kalsa da, Fransa’da güçlü belediye yapısı hizmette halka yakınlığı sağlamada etkili olabilmektedir.

Fransa’da belediyelerin sayısının yaklaşık 35 bini bulması ve bunlardan çoğunluğunun da nüfusları itibarıyla küçük ve orta ölçekli belediyeler olması, taşra yönetim yapısında irrasyonel ve verimsiz bir tabloyu ortaya çıkarmaktadır. Fransızların güçlü yerel yönetim geleneği, optimal ölçekte olmayan belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına olanak vermemektedir. Ayrıca belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il yerel meclisi üyeliği ile milletvekilliğinin birleşmesi olanağı, yerel yönetimlerin merkezi idare düzeyinde etkinliğini artırmaktadır.

Fransa’da eşgüdüm ve planlama işlevi bulunan bölge bir tarafa, merkezi yönetimin icrai taşra örgütlenmeleri il ve ilçedir. Fransız ilçesi esasen taşra yönetim yapısında tam bir idari kimlik kazandırılmamış birimdir. Kaymakam devletin temsilcisidir, güvenlik görevi ve belediyeler arasında eşgüdüm işlevi bulunmaktadır. Fransız kaymakamı, valiliğin temsilcisi ve yardımcı birimi olarak işlev görür. Fransa’da yerel yönetim kararlarına itiraz başvurusu valilik aracılığıyla yapılmaktadır. Dolayısıyla Fransa’da kaymakam valinin bir yardımcı konumu olarak valinin devrettiği kadar yetki ve inisiyatif kullanabilmektedir.

Fransa’da 1980’lerden sonra başlayan yönetsel reformlarla birlikte belediyelerin yönetsel ve mali özerklikleri artırılmıştır. Fransa’da belediye başkanı nüfus kayıtları, doğum, evlenme ve ölüm belgeleri işlemleri, evlenme ve boşanma istatistikleri, zorunlu eğitim çağındaki çocukların istatistiklerinin tutulması, askerlik işlemleri ve gençlerin sayımı, kimlik, pasaport, avlanma izinleri, trafik düzeni ve güvenliği gibi görevleri merkezi idare adına yürütmektedir. Belediye başkanı, bu ve benzeri işlevleri bakımından vali ve kaymakama karşı doğrudan sorumludur. Bu görevlerini yerine getirmemesinden dolayı belediye başkanı hakkında disiplin cezası uygulanabilir.

Fransa’da belediye başkanı, Türkiye’deki kaymakamlık ve bağlı yönetsel örgütlerince yürütülen pek çok fonksiyonu üstlenmiş gözükmemektedir. Hatta Fransa’da belediye başkanının adli polislik, önleyici kolluk ve kent içi trafik ile polis disiplin mahkemesinde savcılık görevi yapmak gibi görevleri bakımından da doğrudan kamu düzenine müteallik işlevler yürüttüğü ifade edilebilir.

Almanya federal bir yönetim biçimine sahiptir ve eyaletlerin taşra yönetimi dikkate alındığında eyaletlerin orta kademe yönetim birimleri olarak illere veya bölgelere (provinzen, regievunospraesidien veya regierungsbezirke) ayrıldığı görülmektedir. Bu yönetim bölgelerinin altında yerel yönetim statüsünde ilçe yönetimleri (kreise) ve belediyeler (komünen) bulunmaktadır. İlçe bir yerel yönetim olarak tıpkı İngiliz “district”lerinde olduğu gibi kentleşme derecesine göre iki gruba ayrılmıştır.

Almanya’da ilçe üç temel misyonu ile öne çıkmaktadır: Birincisi tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim, ikincisi eyalet adına hizmet yürüten mülki yönetim basamağı, son olarak da hizmet alanındaki komünlere destek veren bir tür belediyeler birliği misyonudur.

Almanya’da temel hizmet birimi, hem eyalet yönetiminin taşra kademesi hem de yerel yönetim olarak “ilçe”dir. Almanya örneğinde, belediye ölçeğinde yürütülmesi mümkün ve optimal olmayan kamu hizmetleri, bir tür belediyeler birliği olarak değerlendirilebilen ve yerel yönetim birimi olan ilçe’ler tarafından yürütülmektedir. Buna karşılık Türkiye, yerinden yönetim anlayışının güçlenme eğilimini yaşayan bir ülke olarak özellikle 2005 yılından sonra gerçekleştirdiği yönetsel reformlarla il özel idarelerinin ve belediyelerin yapısal olarak özerkliğinin sağlanmasında ve işlevlerinin artırılmasında önemli adımlar atmıştır. Bu süreçte ilçe, merkezi yönetimin taşra kademesi olarak kalmakla birlikte; ilçe ölçeğinde kırsal altyapı hizmetlerinin görülmesinde “köylere hizmet götürme birliği” adı altında bir tür köy yerel yönetimleri birliğini yasal statüye kavuşturma ve tüzel kişilik kazandırma yoluna gidilmiştir.

Almanya’da ilçe bir yerel yönetim olmasına rağmen, “ilçe dizgesi içindeki belediyeler” (kreisangerhörige gemeinde) üzerinde vesayet otoritesi olarak da işlev üstlenmektedir. Eyalet yönetimi, ilçe yerel yönetiminin başı olarak kaymakama aynı zamanda eyalet adına vesayet denetiminde bulunma yetkisini vermiştir. Kent-ilçeler ile diğer ilçeler üzerinde ise vesayet denetimi, bölge veya il olarak adlandırılabilen eyalet orta kademe yönetimlerinin başı olarak “regierungs-praesident” ünvanlı üst yönetici (bir tür vali) tarafından yürütülmektedir. Almanya’da bölge veya il yönetimleri, eyalet düzeyindeki kamu hizmetlerinin yürütülmesinin gözetimini ve eşgüdümünü sağlar ve yerel yönetim birimlerini denetler.

Almanya’da ilçe basamağında bazı eyalet hizmet örgütlerinin bağımsız bir şekilde yer alması istisnai bir durumdur. Temel prensip eyaletlerin kamusal işlevlerin ve bu işlevlere ilişkin örgütlenmelerin ilçe çerçevesinde yer almasıdır. Oysaki Türkiye’deki eğilim, merkezi yönetimin taşra birimlerinin ilçe genel yönetiminin hiyerarşik bütünlüğü dışına çıkması yönündedir.

İlçe’nin dışında ve ilçe düzeyinde “eyalet taşra örgütlenmeleri” olmakla birlikte, Almanya’da ilçe ölçeğinde kaymakamın, eyalet personelini yerel yönetim hizmetlerinde yerel yönetim personelini de eyalet görevlerinde istihdam yetkisi bulunmaktadır. Personel yönetimine ilişkin söz konusu yetki, insan kaynağının kamu görevlerinde verimli dağılımının sağlanmasında ilçe yöneticisine verilen yetki bakımından Türkiye’deki ilçe yönetimi açısından örnek teşkil edecek niteliktedir.

Alman ilçe yöneticisi, yerel yönetim birimi başkanı ve eyalet taşra yöneticisi olmanın yanında, birçok sosyal ve ortak kuruluşun başkanlığını da yapmaktadır. Alman kaymakamı ilçe kızılhaç örgütünün, tasarruf sandığının, trafik, okul, enerji ve ekonomiyi geliştirmek amacıyla oluşturulmuş olan yerel kuruluşların başkanıdır.

Alman ilçe yöneticisinin önemli bir fonksiyonu da denetim alanındadır. Zira eyalet alt basamak birimi tarafından yürütülen hizmetler listesine bakıldığında yerel yönetimlerin denetimi, uzmanlık konularında yürütülen denetim, kamu hukuku kuruluşları, kurumları ve vakıflarının denetimi, yapı denetimi, okulların denetimi, ilçe sistemi içindeki belediyelerin hesaplarının denetimi gibi merkezi yönetim otoritesini kullanmaya dönük yetki ve görevler ilçe yöneticisinin uhdesindedir.

Önemli denetim yetkilerinin ilçe yöneticisine tevdi edilmesi Almanya’da yerel yönetimlerin veya belediyelerin özerkliğine bir müdahale olarak değerlendirilmemektedir. Ayrıca denetim kapsamında diğer kamu hukukuna tabi kamu kuruluşları ile vakıfların da dahil edilmesi, Alman taşra yönetiminde yönetimin bütünlüğüne ne denli önem verildiğinin önemli bir göstergesidir. Bu gösterge, Türkiye’nin de bu yaklaşım içinde ilçe yönetiminin başı olarak kaymakama bazı denetim görev ve yetkileri sağlamasının Avrupa taşra yönetim anlayışına aykırılık teşkil etmediğinin önemli bir göstergesidir.

Almanya’da ilçe yöneticisi, ilçe dizgesi içindeki belediyelerin eyalet adına hukuka uygunlukla sınırlı olmak üzere vesayet denetimini, eyalet yönetimince belediyelere göçerilmiş görevler üzerinde de yerindelik denetimini de kapsayan

vesayet denetimini yerine getirir. Ayrıca ilçe yöneticisi, eyalet yönetimince ilçe yerel yönetimine eyaletçe göçerilmiş görevlerin yürütülmesinden tek başına sorumludur.

Almanya’da ilçe dizgesi dışında örgütlenmiş kimi merkez kuruluşları da bulunmaktadır. Bu kuruluşlarca yürütülen hizmetler bağlamında kaymakamın görüşü alınmaktadır. İlçe yerel yönetimini temsil eden kaymakam, ilçe meclisi ve komisyonlarının kararlarını hukuka aykırılık ve yönetsel etkililik gerekçeleri ile veto edebilmektedir. Bu organlar kararlarında ısrar ederlerse konu valiye götürülür.

Türkiye’de ilçe yönetimi, Anayasa, 5442 sayılı İl İdaresi Yasası ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kurulması, Teşkilat ve Görevlerine İlişkin Yasa’ya göre; başkentin ülke yüzeyindeki örgütlenme düzey ve bölgelerinden ikincil olanını ifade etmektedir. Ülke birincil örgütlenme bölgesi olarak illere, iller ise ilçelere ayrılmaktadır. Bu durumda merkezi yönetim kuruluşları ilçe düzeyinde de teşkilatlanmaktadır. Merkezi idarenin ilçe örgütlenmelerinin başında ise kaymakam bulunmaktadır. Kaymakam ilçe genel idaresinin başı ve mercii olup ilçede hükümetin temsilcisi olarak ilçenin genel idaresinden sorumludur.

Fransız kamu yönetimi örneğinde görüldüğü gibi belediyelerin sayıca çokluğu ve düşük nüfuslu belediyelerin varlığı dikkate alındığında, taşra yönetim yapısında yarattığı olumsuz, irrasyonel ve verimsiz durum açıkça ortadadır. İl ve belediye arasında, karar verme yetkisine, yeterli akçalı kaynaklara sahip, bir tür “belediyeler ve belediye altı yerleşim yerleri birliği” olarak hizmet üretebilecek bir yönetim kademesi veya birimine gereksinim bulunmaktadır. Alman ilçe’si bu gereksinimin önemli bir örneğini oluşturmaktadır.

Türkiye’de kamu yönetimi akademik çalışmalarında ilçenin özel bütçesi bulunan yönetim birimi olması ve tüzel kişilik kazanması yönünde görüşler bulunmaktadır. Özellikle kırsal yörelerde, köy ve kasaba belediyelerinin üstesinden gelemedikleri kimi hizmetleri üstlenmek üzere ilçe düzeyinde demokratik bir yerel yönetim biriminin kurulmasının yararlı olacağı savlanmaktadır. Bu sav tartışılır olmakla beraber, belli hizmetlerde ölçek uygunluğunu ve yerel katılımı sağlamada ilçe’nin işlevselleştirilmesi, yönetsel etkililik ve verimlilik amaçlarına da uygun düşmektedir.

Türkiye’de ilçe yönetiminin örgütsel ve işlevsel olarak değerlendirilmesi, Batı Avrupa ülkelerinin yerel yönetimlerinin yapısal ve işlevsel durumunun tespiti ile

yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkilerinin niteliğinin belirlenmesini de gerektirmektedir. Türkiye’de “bölge yönetim modeli” öngörülmemiştir. İngiliz veya İskandinav “county”si gibi seçilmiş meclisi aracılığıyla karar alan ve öz kaynak toplayabilen bir bölgesel yerel yönetim yerine, Türkiye’de taşra yönetimi, merkezin il yönetim örgütlenmesine dayanmaktadır.

Osmanlı’nın Tanzimat öncesi döneminde taşra idaresinde eyalet, sancak ve kaza şeklindeki üçlü yapılanma çerçevesinde temel hizmet birimi sancaktı. Klasik Osmanlı döneminde kaza yönetimi, kadı ve subaşı işbirliğine dayanan mülki ve yargısal işlevlere sahip, mali kaynak toplama ile kolluk ve kamu düzeni görevlerini yürüten güçlü bir yönetim anlayışına dayanmaktaydı.

Tanzimat Fermanı’nın ilan edildiği 1839 yılından Vilayet Nizamnamesi’nin yürürlüğe girdiği 1864 yılına kadar, imparatorluğun taşra örgütlenmesi eyalet, sancak (liva) ve kazadan oluşmakta; eyaletlerin başında vali, herhangi bir eyalete bağlı olmayan liva (sancak) başında mutasarrıf, eyalete bağlı livaların (sancak) başında mirmiran ya da kaymakam, kazaların başında ise müdür ya da mütesellimler bulunmaktaydı.

Türkiye’de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile liva (sancak) yöneticisi konumunda olan kaymakamların, merkezi yönetimin daha alt kademesi olan kazaların başına getirilmesi uygulamasına geçilerek, kaymakamlık konumunun yönetim düzeyi düşürülmüştür. Yani Tanzimat sonrası dönemde, 1864 tarihine kadar kaymakamlık, eyaletlere bağlı livaların başında yer alan ve eyalet valisinden sonra gelen üst düzey bir konum olarak gözükmektedir. Livalar, 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (Anayasa) ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı taşra yönetiminde Fransız “départemente” sistemi benimsenmiştir. Eyaletler daraltılarak vilayetlere, sancaklar livalara dönüştürülmüş; vilayette vali, livada mutasarrıf ve kazada kaymakam en yetkili mülki amir konumuna getirilmiştir. Köylerde ise muhtarların seçimle göreve gelmesi esası benimsenmiştir. Her vilayet, liva ve kazada yöneticiye bağlı bir meclis-i idare’nin, vilayette ayrıca bir meclis-i umumi’nin teşkili öngörülmüştür.

Tanzimat sonrası Osmanlı döneminde, mahalli kişi, zümre ve kümelerin devlet yönetimini etkileme sürecinin işlemesi için her bir taşra yönetim düzeyinde

idare meclisleri kurulmuştur. Dolayısıyla kaza düzeyinde de bir kaza idare meclisi oluşturulmuştur. Kaza idare meclisinin o dönem koşullarında sivil toplum temsilcilerinin katılımıyla belirlenen yapısı karşısında günümüzde ilçe idare kurullarının tamamen atanmış ilçe idare şube başkanlarından oluştuğu dikkate alındığında, günümüzdeki durumdan daha demokratik bir nitelik gösterdiği ifade edilebilir.

Türkiye’de Tanzimat sonrasında, her taşra yönetim düzeyindeki idare meclislerine ek olarak, vilayet idaresine ve yargı mercilerine yardımcı olmak üzere ziraat (tarım), sağlık, maarif (eğitim) ve nafia (bayındırlık) gibi uzmanlık komisyonları da kurulmuş; yerli halkın temsilcilerinin yer aldığı bu sistemde yöneticilerin etki ve denetimini kolaylaştırmak amaçlanmıştı. Vilayetlerde ve livalarda teşekkül eden bu kurullar, yöre halkının merkezi idarenin temsilcilerine yardımcı olması amacı yanında, mahalli ileri gelenlerin de dini, etnik veya başkaca bir gerekçeyle ayrılıkçı eğilimlerini azaltma ve merkezi idare ile bütünleşmelerini sağlama amaçlarını da taşımaktaydı. Uzmanlık komisyonlarının kaza düzeyinde kurulmaması, kazanın yeterli yönetsel ölçekte görülmemesinden kaynaklandığı ifade edilebilir.

İlk Osmanlı Anayasası olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile merkezi yönetimin taşra yönetimine ilişkin olarak yetki genişliği ilkesi ilk defa düzenlenmiştir. Türk yönetim bilimi yazınında tevsii mezuniyet (yetki genişliği), merkezden yönetimin bir şekli, tefriki vezaif (görevler ayrılığı) ise yerinden yönetimin tanımı olarak benimsenmiştir. İlk Osmanlı Anayasası da Cumhuriyet döneminde olduğu gibi vilayeti temel hizmet birimi olarak esas almış ve ilçe yönetimine ilişkin ilkelere yer vermemiştir. Bu kapsamda yetki genişliği ilkesi yalnızca il idaresi için öngörülmüştür.

Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçiş dönemi olan 1921 Anayasası döneminde vilayet, kaza ve nahiye taşra yönetim kademeleri olarak öngörülmüştür. Livaların kaldırıldığı bu taşra idare yapısında vilayet ve nahiye düzeyinde ise yürütme ve karar organları seçimle belirlenmiş, tüzel kişiliğe ve yönetsel özerkliğe sahip yerel yönetimlerin kurulması düzenlenmiştir. Ancak bu genel yapı içerisinde kaza yönetimi önemsenmemiş, kaza yönetimine yalnızca kamu güvenliğine ilişkin işlev yüklenmiştir.

1921 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinin ardından nahiyelerin düzenlenmesine ilişkin olarak İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Lahiyası adıyla yasa tasarısı hazırlanmıştır. Söz konusu Lahiya ile belediyelerin ve köy muhtarlıklarının kaldırılması öngörülmüş, belde ve/veya köylerin birleştirilerek nahiye çatısı altında toplanmasıyla nahiyeler, geniş bir idari ve mali özerklikten yararlanan Batı Avrupa'nın komün tarzı yerel yönetimlerine dönüştürülmeye çalışılmıştır. Kaza merkezlerindeki belediyeler de kapatılarak ya tek bir kasabadan oluşan veya bir kasaba merkezli ve etrafındaki köyleri kapsayan nahiyeler oluşturulması amaçlanmıştı. Bu durumda kaza merkezinin de merkez kasaba olarak tek başına nahiye olması da mümkün olabilecekti.

1921 Anayasası ile nahiye, merkezi ve/veya etrafındaki kırsal yerleşim yerleriyle bütünlük gösteren bir yerel yönetim modeli olarak öngörülmüş ve yerel halkın merkezi yönetim kuruluşlarının kapısında bekletilmeden nüfus, askerlik, tapu, vergi işlemlerinin nahiye düzeyinde yürütülmesi tasarlanmıştı. Bu taşra yönetim yapısında ilçe, yalnızca güvenlik amaçlı ve yönetsel birimlerin eşgüdümünü ve denetimini öngören, tüzel kişiliği bulunmayan yönetim kademesi olmakla sınırlandırılmıştır. Hatta 1920'li yılların TBMM genel kurul tartışmalarında vilayet alanlarının küçültülerek, nahiye alanlarının ise büyütülerek kazaların tamamen ortadan kaldırılmasını savunan görüşler bile ortaya atılmıştır. Oysaki kırsal alanda vilayet alanının küçültülmesinin uhdesindeki bazı kamusal hizmetler için yeterli ölçeği oluşturamayacağı bilinmelidir. Ayrıca nahiyelerin alanını büyütme yeterli örgütsel ve mali kapasiteye sahip olamayacak yeni bir yerel yönetimin çok fazla hizmet yükümlülüğü altına sokulması anlamını taşımaktadır.

1921 Anayasası'na göre vilayet tüzel kişiliğinin organları vilayet şurası, idare heyeti ve vilayet reisinden oluşmaktadır. Devletin egemenlik haklarından kaynaklanan temel yetkilerin dışında kalan evkaf, medreseler, eğitim, sağlık, iktisat, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım vilayet şurasının düzenleme ve yönetim alanlarıdır. Vilayetin yerel işleri dışında bırakılan hususlar istisna kabul edilmiş ve yerellik ilkesi anayasal güvence altına alınmıştır. Bu modelin Fransa'da 1980'lerden sonra başlayan yönetsel reformlara benzediği ifade edilebilir. Zira Fransız yönetsel reformları ile il valisinin il yerel yönetiminin yürütme organı olması yerine il meclisinin seçtiği il meclis başkanının icra organı olması kuralı getirilmiştir. Ayrıca

Fransa’da il pek çok alanda yerel hizmetleri yürüten temel hizmet birimidir. 1921 Anayasası ile Türkiye’de vilayet idaresinin kendi seçilmiş organları ile yönetilmesi ile yükseköğretim de dahil eğitimden sağlığa, tarımdan bayındırlığa kadar pek çok alanda yetkili kılınması bu anlayışla örtüşmektedir. Vilayet şurasının aldığı karar ve işlemlerin herhangi bir üst birimin iznine ve onayına tabi tutulmaması ve TBMM’nin temsilcisi valinin de hiçbir idari vesayet yetkisinin bulunmaması, o dönemin koşullarında son derece demokratik bir düzenleme olarak değerlendirilmelidir.

Osmanlı’nın son dönemi ile Cumhuriyet’e geçiş sürecinde kazayı (ilçe) devre dışı bırakan ve nahiyeye tüzel kişilik vererek güçlendirme girişimleri (1876 tarihli İdareyi Nevahi Nizamnamesi ve 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Lahiyası) sonuç vermemiş ve Cumhuriyet’in ilanından sonra merkeziyetçi yönetim örgütlenmesi taşrada egemen kılınmıştır.

Osmanlı’nın dar alanda örgütlenmiş yönetim birimlerine dayanan taşra yönetim yapısı, Cumhuriyet’in ilk döneminde de merkezi idarenin taşradaki etkinliğini ve otoritesini sağlayan bir örgütlenme olarak işlevsel olmuştur. Ancak Türkiye’de Fransız Napolyoncu yönetim anlayışına dayanan ve XIX. yüzyılın ortalarından beri süregelen bu anlayış Cumhuriyet’in ilk çeyrek yüzyılında işlevselliğini korumuş olmakla beraber, 1950’lerden sonra ortaya çıkan siyasal, toplumsal ve ekonomik değişikliklerle işlevsizleşmiştir.

Osmanlı’nın son dönemi ile Cumhuriyetin ilk çeyrek yüzyılının, temel amacı “güvenlik ve düzeni sağlamak” ile “vergi ve asker toplamak” olan bu taşra örgütlenme yapısının işlevsel olduğu bir dönem olması karşısında; öncelikle 1950’lerde başlayan ve 1980’lerde ise hızlanan toplumsal, siyasal ve ekonomik değişim süreci, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesindeki ilke ve uygulamaları ve merkezi yönetimin taşra düzeyleri ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin boyutunu kökten ve derinden değiştirmiştir.

Türkiye’de vilayet idaresinde, 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat hükümlerinin yürürlükte olduğu Cumhuriyet’in ilk döneminde, merkezin taşra yönetiminde görev alan vali ve kaymakamlar etkili bir rol aldılar. Tek parti döneminin bir sonucu olarak, parti temsilciliği gibi siyasal işlevlerle de donatılan merkezi idarenin taşra yöneticileri, yerel yönetim kurumları olan belediye ve köyler üzerinde önemli vesayet yetkilerine sahiptiler.

Tek parti döneminde merkezin taşra yönetiminde dikkati çeken bir düzenlemeyle Cumhuriyet tek parti yönetiminin, mülk ve servet sahipliğine dayanan seçimle gelmiş üyeler ile dini cemaat liderlerini, il ve ilçe genel yönetimi yapısı içinde yer alan il ve ilçe idare kurullarından çıkardığı görülmektedir. O döneme kadar il ve ilçe yönetimi düzeyinde katılımı sağlayan söz konusu mekanizmaların devreden çıkarılması sonucunda idare kurulları, atanmış ilçe idare şube başkanlarından oluşan mülki amirlerin otoritesi altındaki heyetlere dönüşmüştür.

Taşra yönetiminde dikkate alınması gereken son dönem, Dünya’da ve Türkiye’de siyasal ve ekonomik değişimin yaşandığı 1980’ler milat alınarak, 1980’den günümüze kadar olan dönemdir. Bu dönem, kamu yönetiminde katılım, demokrasi, denetim, hesap verebilirlik, şeffaflık ve açıklık gibi ilkelerin güçlü bir şekilde vurgulandığı dönemdir. Bu anlamda Türkiye’nin merkezi yönetiminin taşra örgütlenme yapısı ile ilçe yönetiminin, bu dönemin sosyal ve ekonomik koşulları ile gereksinimlerine yanıt veremediği değerlendirilmektedir.

Osmanlı’nın son üççeyreği ile Cumhuriyet’in 1923-1950 döneminde egemen olan dar alanda örgütlenmiş mülki yönetim yapısı, söz konusu dönemlerin ekonomik ve toplumsal yapısına yanıt verebiliyordu. Ancak toplumsal gelişme açısından belli bir tarihsel işlevi olan bu yönetim yapısı, 1950’lerden sonra hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Küçük mülkiyete dayalı ve gevşek dokulu toplum yapısı değişmiş; büyük tarım işletmelerinin sayısı artmış ve tarım sermayesinin yoğunlaşıp merkezileştiği, sanayileşmenin hızlandığı, tarım ve ticaret kesimlerinde kapitalist dönüşümün sağlandığı bir döneme girilmiştir. Karayolları, hava meydanları, limanlar, enerji üretimi, telekomünikasyon, banka ve sigortacılık, büyük ölçekli tarımsal sulama tesisleri yapımı, sanayi üretimi, kamu fonlarının kullanımı ve teşvik ve kredi sistemlerinin uygulanması gibi alanlarda devletin işlevlerinde nitel ve nicel bir artış ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de kamu kuruluşlarının bölgeselleşmesi ve mülki idare sisteminden bağımsızlaşması süreci, altyapı, enerji, ulaşım ve haberleşme alanlarının dışında yeni alanlara genişlemeye başlamış, 1970’lerden itibaren tarım ve imalat sanayi, konut, ulaştırma, turizm, sağlık hizmetleri, ticaret, gümrük, çalışma ve sosyal güvenlik, istatistik ve güvenlik gibi alanlara yayılmıştır.

Türkiye’de devlet görevlerinin alan, kapsam ve içeriği sürekli artarken, bu görevleri yerine getirmesi gereken mülki idare yapısının daha da küçük parçalara ayrılması süreci yaşanmıştır. Bu durumda dar alanda örgütlenmiş taşra örgütlenmeleri olarak ilçeler, devletin nitel ve nicel olarak artan işlevlerini yürütmeyi sağlayacak optimal ölçekten uzaklaşmıştır.

Türkiye’de 1950’lerde 497 olan ilçe sayısı, 1965 yılında altıda-bir oranda artarak 575’e ulaşmıştır. Günümüzde bu sayı 919’dur. Hiçbir şekilde yönetsel etkinlik ilkesiyle bağdaşmayan, önemli ölçüde siyasal popülizmin bir aracı haline gelmiş ilçe kurulması süreci, devletin taşrada uzmanlaşmaya dayalı ve bölgesel örgütlenme süreciyle taban tabana zıt bir durumu ortaya çıkarmıştır.

Türkiye’de ilçelerin alansal ve nüfus durumlarının hizmet sunumunda optimal ölçekte olmayışı, ilçe mülki idaresinin çok değişik alanlara yayılmış ve birbiriyle ilgisiz geniş ve çeşitli görev ve faaliyet alanlarının varlığı ve ilçe mülki idaresinin devletin nitel ve nicel olarak artan ve değişen fonksiyonlarını üstlenecek uzman ve teknik personel ile olanaklara sahip olmayışı, ilçe idaresinin işlevselliğini yitirmesi sürecini hızlandırmıştır.

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde ilçe yönetimine ilişkin spesifik olarak vurgulanması gereken süreçler bulunmaktadır. Birinci olarak bu dönemde ilk defa ilçe düzeyinde ve ilçe kaymakamı başkanlığında, bütçeye sahip bir tüzel kişilik kurulmuştur. Söz konusu tüzel kişilik, ilçe kaymakamının önemli bir sosyal yardım ve yoksullukla mücadele aracı olarak işlev gören sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarıdır. İkinci önem taşıyan süreç ise 1987 yılında başlayıp 1993 yılına kadar devam eden yeni ilçeler kurulma süreci ve eğilimidir.

1980 sonrası dönem, kaymakamlığın kamu güvenliği ve düzenini sağlama işlevlerini, artık yerel yönetimler veya yargısal merciler ile paylaşmaya başladığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde ilçe kaymakamlığının önleyici kolluk otoritesine ilişkin bazı yetkileri belediyelere ve yargısal mercilere geçmeye başlamıştır.

Türkiye’de 2000’li yılların ortalarından itibaren merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri farklı bir boyut kazanmıştır. Bu dönemde, ilçe genel yönetimi ve yerel yönetim ilişkileri derinden değişime uğramıştır. İlçe kaymakamının belediyeler üzerindeki vesayet yetkilerinde önemli ölçüde kısıtlamaya gidilen bir dizi yasal düzenleme, yerel yönetimlerin özerkliğini artırmıştır. Belediyelerin bütçe, karar ve

işlemlerine ilişkin olarak ilçe kaymakamının 1580 sayılı Belediye Kanununda yer alan vesayet yetkileri kaldırılmıştır. Özellikle 2005 yılında başlayan yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler, ilçe düzeyinde kaymakamın yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi etkinliğini ortadan kaldırmıştır.

Türkiye’de 2000’lerin ortalarından itibaren ilçe yönetimi çerçevesinde köylere hizmet götürme birlikleri yapılandırılarak, kaymakamlığın bazı yerel hizmetleri bir bütçe dahilinde üstlenmesinin önü açılmıştır. İlçe kaymakamının doğrudan icrai yetkilerini genişleten bu düzenleme, bir adım ileri yarım adım geri mantığında değişime uğramıştır. Zira kaymakamlığın bu işlevi 6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile ülkenin önemli bir kısmında uygulamadan kaldırılmıştır. 5355 sayılı ve 2005 tarihli Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile ilçe ölçeğinde köylere kırsal altyapı hizmetlerinin sunulması için, ilçe kaymakamının başkanlığında yatırımcı bir kuruluş olarak Köylere Hizmet Götürme Birlikleri kurulmuş; ardından bu yapının 2012 tarihli yeni Büyükşehir Kanunu ile ülkede yalnızca 51 ilde uygulanmaya devam etmesine karar verilmiştir. 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu ile 81 ilin 30’unda büyükşehir belediyesi ile ilin mülki sınırları bütünleştiğinden söz konusu Birlikler lağvedilerek, işlevleri Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir.

Türkiye’de ilçe genel yönetiminde bütünlüğün sağlanması konusuna başka bir pencereden bakış, hükümetin 2003 tarihindeki kamu yönetimi temel kanunu girişimi olmuştur. Bu girişim, bir tüzel kişilik olarak il özel idaresinin merkezi idarenin pek çok kuruluşunun işlevlerini üstlenmesini veya bu kuruluşların taşrada lağvedilerek il özel idareleri çatısı altına alınmasını kapsamaktaydı. Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı, yerinden yönetimin güçlendirilmesine vurgu yapmış ve Bakanlık sayısını 15 olarak belirleyip, bunlardan yalnızca 6 tanesinin taşra teşkilatının korunmasını öngörmüştür. Diğer 9 bakanlığın taşra teşkilatlarının ise il özel idarelerine devredilmesi öngörülmüştür. Bu yöntem, her ne kadar yerel yönetim olarak il özel idarelerini etkinleştirse de, sonuçta merkezi idarenin taşra kuruluşlarını mülki idare bölümleri olarak vilayetin ve daha alt bölümler olarak ilçeler çerçevesine almaktaydı.

Kaymakamların, il özel idaresinin ilçedeki hizmetlerinin yürütülmesinden ilçe ölçeğinde sorumlu olduğu değerlendirildiğinde, KYTKT’nin öngördüğü yapının en azından bir mülki bölüm olarak ilçe düzeyinde ilçe özel idare müdürlüğü çatısı

altında sürdürülmesi sonucunu doğuracağı açıktır. Ancak ilçe kaymakamının il özel idare yapısı içindeki konumu doğru ve yerinde bir şekilde anlamlandırılmazsa söz konusu Tasarı'nın ilçe kaymakamlarını devre dışı bırakan bir tablo ortaya çıkaracağı da bilinmelidir. Bu durumda taşra örgütlenmesi ve işlevleri il özel idaresine devredilen diğer kamusal işlevlerin, il ve ilçe mülki yönetim yapısı kapsamı dışına çıkacağı açıktır. Tasarı, mülki yönetimi tarım, eğitim, sağlık, bayındırlık ve benzeri işleri göremez hale getirecek ve mülki yönetimin içini boşaltacaktı. Ayrıca ilçe idare şube başkanlıkları da ortadan kalkacağından idare kurulları da üyesiz bırakılarak işlevsizleştirilecekti.

Türkiye'de 2005 yılı sonrası yönetsel reformlarla ilçe düzeyinde kaymakamlığın belediyelerle ilişkilerinde vesayetçi yetkileri ortadan kaldırılmış, ancak büyükşehir belediyesi kapsamındaki 30 il hariç olmak üzere 51 ilde ise köylere hizmet götürme birliği vasıtasıyla ilçe kaymakamı, bütçeye ve tüzel kişiliğe sahip bir yerinden yönetim kuruluşunun icra organı olarak yetkilendirilmiştir.

Türkiye'de kamu yönetimini bir bütün olarak ama aynı zamanda ilçe yönetiminin yapısal ve işlevsel durumunu etkileyen dört önemli olgu, yönetimde bölgeselleşme/uzmanlaşma, demokratikleşme (siyasal demokratikleşme, yerelleşme ve yönetime sivil katılım), militerleşme (askeri otoritenin sivil otoriteden özerkliği), özerkleşme ve özelleştirme'dir.

Yönetsel yapıda ortaya çıkan uzmanlaşma ve bölgeselleşme süreci, merkezin bazı taşra birimlerinin ilçe mülki yönetimini aşarak kendi üst hiyerarşik yönetim birimlerine bağlı olarak faaliyette bulunmalarına ve bu durum da ilçe mülki idare yapısından sapmalara neden olmuştur. İlçe ve il mülki yönetimlerini aşan bölge örgütlenmeleri, karayolları, demiryolları, enerji, sulama, kamu bankacılığı, orman, milli parklar, ulaşım, vb. "mülki alan ölçeğini aşan" veya "aşırı teknik uzmanlık gerektiren" kamusal işlevlere ilişkindir.

Siyasal demokratikleşme, yerinden yönetim ve yönetime sivil katılım süreci, yerel siyasi seçilmişler ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin ilçe yönetimine dahil edilmeleri gereksinimi ile ilçe mülki idaresinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin azaltılması sonucunu doğurmuştur.

Türkiye'de demokratikleşme olgusunun bir alt unsuru olarak "yerelleşme", ilçe ölçeğindeki belediyelerin ilçe genel yönetiminden özerkleşmesi ve ilçe

yönetimine ait bazı işlevleri devralması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ancak yerelleşme, büyükşehirleşme veya metropolitenleşme adıyla farklı bir özellik de göstermektedir. İlçe yönetimine ait olan kırsal altyapı ve kırsal kalkınma hizmetlerinin, büyükşehir belediyeleri tarafından üstlenilmesi durumu ile karşı karşıya kalınmıştır.

Türkiye’de 2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa ile 30 büyükşehirde ilçe ölçeğindeki belde belediyeleri ile köylerin mahalle olarak ilçe merkez belediyesine bağlanması sonucunda ilçe belediyesinin görev alanı ilçenin mülki yönetim alanı olmuştur. İlçe belediyesinin fiziki görev alanı genişlemekle birlikte işlevleri azaltılmıştır. Zira ilçe genelinde içme suyu, kanalizasyon (atık su), katı ve sıvı atık yönetimi, ulaşım, yol, mezarlıklar, itfaiye, imar planlaması gibi yerel bazı hizmetlerin büyükşehir belediyesine devredilmesi nedeniyle hem ilçe belediyesinin işlevleri daraltılmış hem de ilçe özel idaresi ve ilçe köylere hizmet götürme birliğinin işlevleri ortadan kaldırılmıştır.

Yönetsel yapıda sivil ve askeri örgütlenmeler arasındaki ilişkiler ve bu örgütlenmelerin birbirlerine etkileri konusunun ilçe düzeyindeki boyutu, ilçe mülki idaresi içerisinde yer almayan ve ülkesel savunma işlevine sahip askeri örgütlenmelerin kaymakamlık ile ilişkilerinin durumudur.

Ulusal savunma amaçlı askeri örgütlenmeler üzerinde kaymakamlık hiyerarşik yetki kullanamaz. İlçe düzeyinde örgütlenmiş askeri birliklerin kaymakamın hiyerarşik yönetiminde olması beklenmez.

Türkiye’de militerleşmenin bir boyutu, askeri örgütlenmelerin olağanüstü koşullarda (büyük toplumsal olaylar, doğal afetler, vb.) veya belli amaçlar doğrultusunda (kaçakçılıkla mücadele, vb.) sivil yönetimin alanı olan kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması işlevine müdahale etmesi veya söz konusu işlevi bizzat üstlenmeye kalkışması üzerinedir. Bu üstlenme, kolluk kuvvetlerinin yeterli gelmemesi halinde ortaya çıkar. İlçe düzeyinde kaymakamın olağanüstü koşullarda askeri birliklerden doğrudan yardım isteme yetkisi bulunmaz.

Türkiye’de militerleşmenin diğer boyutu, askeri nitelikli örgütlenmelerin bizzat kolluk işlevi yürütmesidir. Türkiye’de kırsal alan ve sahillerin güvenliğinden sorumlu askeri kolluk örgütlenmeleri (jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları), sivil

otorite olarak kaymakamlığın hiyerarşik yönetimi ile denetiminden bağımsızlaşmış veya özerkleşmiştir.

Uzmanlık gerektiren ve teknik özelliğe sahip bazı kamusal işlevlerin (elektrik dağıtım ve bakım-onarım, telekomünikasyon, enerji üretim, harita ve kadastro, vb.) özelleştirilmesi il ve ilçe genel yönetiminin çerçevesi dışına çıkması sonucunu doğurmuştur. Özelleştirme olgusu, ilçe yönetimi çerçevesinde etkisini fazla göstermemekle beraber, özerkleşme süreci ilçe mülki idaresinin bütünlüğünü tehdit etmektedir. Özerkleşme, bölgeselleşme ve uzmanlaşma olgusundan farklı olarak, “teknik uzmanlık gerektiren” veya “ilçe ölçeğini aşan” kamu hizmetleri dışındaki geleneksel kamu işlevlerini de kapsamaya başlamıştır. İlçe mülki idaresi çerçevesinde yer alması gereken bazı kamusal işlevlerin (sağlık, gelir idaresi, posta ve telgraf, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, afet ve acil durum yönetimi, gümrük, güvenlik, vb.) kaymakamlık hiyerarşik yönetiminden çıkarak özerkleşme eğilimine girmesine dönük düzenlemeler yapılmaktadır.

Yerel yönetimler açısından optimumluktan uzaklaşmanın hizmet maliyetlerini artırdığı ve kalkınma yolunda kullanılacak kaynakların israfına yol açtığı vurgusu, yönetim bilimi yazınında değerlendirilmekte ve paylaşılmaktadır. Aynı durumun merkezi yönetimin taşra örgütlenmeleri olarak il ve ilçelerin optimumluğu bakımından da geçerli olduğu bilinmektedir.

Türkiye’de yasa koyucunun kentsel hizmetler bakımından optimal bir ölçek belirleme çabasında olduğu değerlendirilebilir. Belediyelerle ilgili olarak belirlenmiş alan ve nüfus kriterleri bunu göstermektedir. Ancak aynı anlayışın il ve ilçelerin mülki alanları ve nüfusları için de geçerli olması gerekliliğini dikkate alarak, yasa koyucu tarafından il ve ilçeler için de yüzölçüm ve nüfus kriterine dayalı yeniden düzenleme çalışmalarının yapılmadığı görülmektedir.

Türkiye’de yeni Büyükşehir Yasası ile 50.000-250.000 nüfus aralığındaki ilçe sayısı 204 olmuş, 250.000 nüfusun üzerindeki ilçe sayısı ise 79’a ulaşmıştır. Yeni Yasa kapsamında 50.000-250.000 nüfus aralığındaki gruba 17 ilçe ilave edilmiştir. Bu durumda 250.000 nüfusun üzerindeki ilave edilen ilçe sayısının 10 olduğu dikkate alındığında toplam 919 ilçe içerisindeki oranı (79/919) % 8,5 seviyesinde kalmış, yeni Yasa ile ilave edilen 17 ilçe değerlendirildiğinde ise

50.000-250.000 nüfus aralığındaki ilçe oranı (204/919) toplam ilçeler içerisinde % 22 seviyesinde olmuştur.

Türkiye’de 10.000 nüfusun altındaki 183 adet ilçe toplam ilçe sayısının % 20’sine, 10.000-30.000 nüfus aralığındaki 302 adet ilçe toplam ilçe sayısının % 33’üne ve 30.000-50.000 nüfus aralığındaki 151 adet ilçe ise toplam ilçe sayısının % 16,5’ine tekabül etmektedir. Yeni Büyükşehir Yasası ilçelerin nüfusa göre dağılım oranlamasını çok fazla değiştirmemiştir. Bu durumda Türkiye’de her beş ilçeden biri 10.000 nüfusun altında, toplam ilçelerin yarısı ise 30.000 nüfusun altındadır. Görüldüğü gibi Türkiye’deki ilçelerin yarısından fazlası düşük nüfuslu ilçelerdir.

Türkiye’de ilçelerin alansal durumuna bakıldığında 500 km²’ye kadar olan ilçe sayısı 384, yüzölçümü 500-1500 km² arasında olan ilçe sayısı 406 ve 1500 km²’nin üzerinde yüzölçümü olan ilçe sayısı ise 102’dir. Bu durumda ilçelerin % 43’ü 500 km²’nin altında yüzölçüme sahip ve optimal alansal büyüklüğe erişememiş ilçelerdir. Ancak ilk beş büyük il olan İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa’daki 126 ilçenin 73’ü eski anakent merkezi ve mücavir alanında kalmaktadır. Dolayısıyla anakent merkezinde veya mücavir alanında kalan söz konusu 73 ilçenin yüzölçümünün yüksek nüfus yoğunluğu nedeniyle 500 km²’nin altında kalması yönetimde etkinlik ve verimlilik açısından gerekli ve anlamlı olarak değerlendirilebilir. Yeni Büyükşehir Yasası kapsamında kurulan 27 ilçenin de çoğunluğu metropol eski merkez il belediyesinden türeyen ilçeler olarak “kent bilim ilkeleri bakımından” metropol alanlardaki ilçelerdir ve bir kısmı da alansal olarak 500 km²’nin altındadırlar. Buradaki metropol terimi, yasal veya hukuksal bir terim/statüyü değil, yalnızca nüfus yoğunluğu fazla kentsel yerleşim alanları için sosyo-ekonomik bir özelliği ifade eder.

Türkiye’de büyükşehir belediyesi statüsünde olmayan 51 ile bakıldığında, İl İdaresi Kanunu kapsamında merkez ilçenin bir mülki kademe olarak kurulmasının dayanağının bulunmadığı, merkez ilçe teşkilatı ve kaymakamlığın kurulmasının yasal olarak mümkün olmadığı sonucuna varılmaktadır.

Türkiye’de 19 il, altı ve daha az sayıda ilçeye sahiptir. Az sayıda ilçeye ve yetersiz fiziksel alana sahip bu illerin çoğunluğu, 1990’lı yıllardan sonra kurulmuş illerdir. Optimal ölçekte bulunmayan illerin yerel yönetim birimi olan il özel idareleri de yeterli örgütsel ve mali kapasiteye sahip değildir.

Türkiye’de ilçeler, nüfusu, fiziksel alanı, sosyo-ekonomik koşulları ve kentleşme durumları dikkate alınmadan tek tip bir yönetsel örgütlenmeye ve aynı işlevlere sahiptir. Ayrıca büyükşehir statüsünde olmayan illerin merkez ilçelerinde de bir yönetsel örgütlenme bulunmamaktadır.

Türkiye’de önemli bir eksiklik, büyükşehir olmayan 51 il merkezinin ve bağlı belde ve köylerinin bir “merkez ilçe” örgütlenmesine sahip olmamasıdır. Bu eksiklik uzun dönemden beri Türkiye’de tartışıla gelmektedir. Türkiye’de günümüzde merkez ilçe, mevzuatta ve idari literatürde yer alan bir tanımlamadır. Bu tanımlamaya göre merkez ilçe, il merkezi ile bunun etrafında olup diğer kaymakamlıklara bağlanmamış bucak, köy ve kasabaları kapsamaktadır. Diğer ilçelerde kaymakamlar tarafından yapılan görev ve hizmetler bu alanda valilerce yerine getirilmektedir.

Türkiye’de merkezi idarenin taşra kademelenmesi bakımından bucak örgütlenmesi İl İdaresi Yasası ile düzenlenmiş olmakla birlikte, uygulamada varlığına son verilmiş bir yönetim düzeyidir.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun kapsamında, bakanlıkların yalnızca il ve ilçe düzeyinde teşkilatlanması öngörülmüş olup bucak, İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatı gibi işlev görmüş ve daha çok kamu düzeni, kolluk ve asayiş görev ve sorumlulukları ağır basan bir yönetim düzeyi özelliği göstermiştir.

Türkiye’de 5442 sayılı İl İdaresi Yasası ile ilçenin bir alt bölümü olarak bucak teşkilatlanması düzenlenmiştir. Yasa’da bağlı köy ve kasabaları temsil eden birer kişinin bulunduğu “bucak meclisi” ve meclisin kendi içinden seçeceği dört kişiden oluşan “bucak komisyonu” kurulması öngörülmüştür. Bucakların fiziksel ölçeği ile mali ve örgütsel kapasitesinin yetersiz olacağı değerlendirildiğinde, bucak düzeyindeki katılımcılığın işlevsel olamayacağı, yönetsel etkinliği karşılayamayacağı anlaşılmaktadır.

Türkiye’de yönetsel amaçlı komisyonlar dışında mevzuat çerçevesinde merkezi yönetimin taşra basamağında bir yerel meclis öngören tek yapı bucak meclisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak İl İdaresi Yasası kapsamında bucak düzeyinde düzenlenen bucak meclislerinin katılımcılığı tam anlamıyla sağlayamadığı değerlendirilmekte ve zaten uygulamada da varlığına son verildiği görülmektedir.

Türkiye’de Anayasa’ya göre merkezi idarenin taşra teşkilatlanması olarak yalnızca il düzenlenmiş, kanun koyucunun coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illeri daha alt kademeli bölümlere ayırabileceği öngörülmüştür.

İlçe yönetiminin mevcut işlevsel durumu, ilçe genel yönetimi çerçevesinde merkezin taşra birimlerinin hiyerarşik yönetimi, kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak, köylere hizmet götürme birliği ve il özel idaresinin ilçe örgütlenmesi vasıtasıyla kırsal altyapı ve kırsal kalkınma hizmetlerinin yürütülmesi, belediyeler ve köylerin üzerinde vesayet denetimi ve sosyal yardımlaşma ve yoksullukla mücadeledir. İlçe yönetiminin söz konusu ana işlevleri etkinlikle yürütmesi, mevcut mevzuat çerçevesinde olanaklı değildir.

İlçe genel yönetiminin ana işlevlerinin sürdürülmesinin araçları olarak personel yönetimi yetkileri, eşgüdüm ve planlama yetkisi ile denetim ve gözetim yetkisi her yönetsel örgütte olduğu gibi ilçe mülki örgütlenmesinde de ihtiyaç duyulan yönetsel örgütlenme işlevlerine vurgu yapmaktadır. Ancak kaymakamlığın söz konusu yetkileri, ilçe genel yönetiminin ana işlevlerini etkin bir şekilde gerçekleştirmesi bakımından yeterli değildir.

İl İdaresi Yasası’na göre, ilçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten ve ilçenin genel idaresinden sorumludur.

İl İdaresi Yasası’na göre bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Adli ve askeri teşkilat hariç bu birimler kaymakamın emri altındadır. Bu durum ilçe yönetiminin “mülki” anlamına ve yönüne işaret eder.

Merkezi idarenin bölge, il ve ilçe düzeyindeki teşkilatlanmaları bir örneklik ve yeknesaklık göstermemekte, her bir bakanlığın veya bağlı/ilgili merkezi idare kuruluşunun ilçe örgütlenmesi bulunmamakta, ilçede örgütlenmiş bazı hizmet birimleri ise ilçe kaymakamının hiyerarşik yetki ve denetimi dışına çıkarılmaktadır.

Merkezi idarenin taşra örgütlenmeleri bölgesel düzeyde ve uzmanlığa sahip bir yapı kazanarak il ve ilçe mülki idare bütünlüğünden sapma göstermektedir. Merkezi idarenin bazı taşra birimlerinin yönetsel özerkleşme ve uzmanlaşması, ilçe birimlerinin ilçe kaymakamlığının yönetimi dışına çıkmasına neden olmaktadır. Yönetim yapısında özerkleşme ve/veya özelleştirme süreci ilçe düzeyinde

kaymakamlığın kamu otoritesi ve denetimi kurduğu alanları daraltmakta ve ilçe yönetiminin işlevlerini azaltmaktadır.

Kimi kamusal işlevler ayrı tüzel kişiliğe sahip örgütlenmeler oluşturarak ilçe taşra birimlerini ilçe genel yönetimi dışına çıkarmaktadır. İlçe yönetimini atlayarak, yataklı tedavi hizmetleri kamu hastaneler birliği genel sekreterliğinin, acil sağlık hizmetleri il sağlık müdürlüğünün, aile sağlığı ve ayakta tedavi hizmetleri ile koruyucu sağlık hizmetleri halk sağlığı il müdürlüğünün, posta ve telgraf hizmetleri bölge veya il başmüdürlüğünün, sosyal hizmet merkezleri aile ve sosyal politikalar il müdürlüğünün, sosyal güvenlik merkezleri ise sosyal güvenlik il müdürlüğünün doğrudan hiyerarşik yönetimine girmektedir.

“Bölgeselleşme ve uzmanlaşma” ile “özerkleşme” eğilimi karayolları, demiryolları, enerji üretim ve dağıtımı, maden işletmeciliği, telekomünikasyon, hava alanı ve deniz liman işletmeciliği, tarımsal sulama barajları veya hidro-elektrik üretim santralleri, bankacılık, posta ve telgraf, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, gümrük ve ticaret, orman, doğa koruma ve milli parklar, kırsal altyapı, afet ve acil durum yönetimi, harita ve kadastro, gelir idaresi, meteoroloji, sağlık ve hatta güvenlik gibi kamusal işlevlerde yaşanmaktadır.

Türkiye’de kamusal işlevlerden bazılarının, aşırı uzmanlık gerektiren ve teknik özelliği olan hizmetler olması nedeniyle ilçe mülki yönetimi kapsamı dışına çıkarılması olağan karşılanmaktadır. Söz konusu kamusal işlevlerin bazıları ise ilçe fiziksel alanı ölçeğinde koordine edilmesi ve yönetilmesi mümkün olmayan hizmetler olabilir. Ancak bu iki kritere de uymayacak şekilde bazı ilçe hizmet birimlerinin, ilçe yönetimini devre dışı bırakan ve aşan üst örgütlenmelerin hiyerarşik yönetimine girmesi süreci yaşanmaktadır.

Türkiye’de son on yıllık dönemde “uzmanlık gerektiren” veya “ilçe ölçeğinde yönetimi ve eşgüdümü mümkün olmayan” hizmetler dışındaki sağlık, sosyal hizmetler, vergi toplama ve gelir idaresi, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, posta ve telgraf, harita ve kadastro, afet ve acil durum yönetimi, meteoroloji ve hatta güvenlik/asayiş gibi hizmetlerin de ilçe mülki yönetiminin dışına çıkarak özerkleşme çabasına girmesi eğilimi ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de ilçe mülki yönetiminden sapma, sağlık hizmetleri sektöründe daha dramatik bir şekilde yaşanmıştır. Sağlık hizmetleri kapsamında, ilçe mülki idaresini

aşarak yataklı tedavi hizmeti veren ilçe devlet hastanesinin kamu hastaneler birliği genel sekreterliğinin, ayakta tedavi ve koruyucu sağlık hizmetleri veren aile sağlığı merkezlerinin il halk sağlığı müdürlüğünün ve acil sağlık hizmetlerini veren 112 acil sağlık birimlerinin il sağlık müdürlüğünün hiyerarşik yönetimi altına girmesinin yasal zemini oluşturulmuştur.

Özerkleşme kadar olmasa da, merkezi idarenin bazı işlevlerinin özelleşmesi taşra birimlerinin yönetim yapısını değiştirmektedir. Enerji üretimi, elektrik dağıtım ve bakım-onarım, telekomünikasyon, haberleşme, harita ve kadastro gibi hizmetler de özelleştirmenin yaşandığı alanlar olarak ilçe düzeyinde kamu otoritesini zayıflatan süreçler olarak karşımızda durmaktadır.

Yerel yönetimlerin özerkliği ilçe mülki yönetiminden sapma süreci ile ilişkili olmakla birlikte, doğrudan konuyla bağlantılı değildir. Ancak yerelleşme olarak adlandırabileceğimiz bir başka olgudan bahsetmek gereğini ortaya koyar. İlçe yönetiminin bazı fonksiyonlarının ve örgütsel yapılarının yerel yönetimlere devredilmesi ilçe mülki yönetiminden bir sapma anlamına gelmektedir. Buradaki yerel yönetimler ilçe belediyesi olabileceği gibi büyükşehir belediyesi de olabilir. Nitekim 6360 sayılı yeni Büyükşehir Kanunu kapsamında ilçe'nin kırsal alanındaki altyapı hizmetleri ve bu hizmetleri yürüten kırsal altyapı birimleri (İlçe özel idare müdürlüğü ve şantiyesi, ilçe köylere hizmet götürme birliği gibi) doğrudan büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Metropolitenleşme ya da büyükşehirleşme olgusu, yasal bir çerçeve kazanarak kırsal altyapı hizmetlerinde ilçe kaymakamlığını devre dışı bırakmakta ve ilçe mülki idare yapısından önemli bir sapma özelliği göstermektedir.

İlçe düzeyinde kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması, ilçe mülki yönetiminin ana işlevidir. Bu işlev ilçe ölçeğinde silahlı ve zor kullanma gücüne sahip olan kolluk kuvvetleri (polis, jandarma ve sahil güvenlik) vasıtasıyla sağlanır. İlçe ölçeğinde sivilleşmenin sağlanması, ilçe genel yönetiminin çağdaş yönetim anlayışına uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesinin önkoşuludur. Türkiye'de ilçe düzeyinde sivil otorite olarak kaymakamın kolluk teşkilatı üzerindeki hiyerarşik yönetimi tam anlamıyla sağlanamamıştır. Ayrıca ilçe kaymakamlığının askeri nitelikli kolluk birimleri üzerindeki sivil gözetim ve denetimi de yetersizdir.

İlçe düzeyinde sivilleşmenin iki önemli sorun alanı bulunmaktadır. İlk olarak, askeri kolluk kuvvetlerinin yönetimi ve denetimi konusunda kaymakamlığın etkinlik kuramamasıdır. İkinci olarak, insan haklarının korunması anlamında kaymakamlık yeterli ölçüde yönetsel tedbir yetkilerine sahip değildir. İlçe insan hakları kurulları yeterince kurumsallaşamamış örgütlenmelerdir ve kararları, insan hakları ihlallerine ilişkin olarak yeterli yaptırım gücüne sahip değildir. Ayrıca kaymakamlığın kadın, çocuk ve engelli gibi dezavantajlı toplumsal grupların korunmasına dönük yeterli örgütsel ve mali kapasitesi bulunmamaktadır.

Türkiye’de kolluk hizmeti Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından kentsel ve kırsal alanlar ile kıyılarda asayiş hizmetlerini kapsar. Yönetsel kolluk örgütlenmeleri olarak bu kuruluşların taşradaki birimlerinin ilçe kaymakamlığı ile olan ilişkileri kendi teşkilat yasa ve yönetmelikleri ile düzenlenmiştir. Söz konusu teşkilatlanmalar, “genel idari kolluk” çerçevesindedir.

Özel yasalarına göre oluşturulan ve görev kapsamı içerisinde belli bir yerleşim yerinin genel sağlık, dirlik ve esenliğini sağlamak üzere görev icra eden belediye zabıtası ve köy korucusu, “özel idari kolluk” olarak tanımlanmaktadır. Özel yönetsel kolluk, bağlı olduğu yerel yönetimin icra organına bağlı olarak faaliyette bulunmaktadır.

Genel ve özel idari kolluk dışında “hizmet kolluğu”, sadece belli bir hizmet alanıyla sınırlı olarak faaliyette bulunan, spesifik olarak o hizmetin icrası için gerekli olacak belli ve sınırlı yetkileri bulunan bir kolluk kuvvetidir. Orman, av, gümrük gibi alanlarda silahlı kolluk kuvveti olarak da teşkilatlanabilir. Görevleri esas itibariyle adli nitelikte olup arama, yakalama, el koyma ve bu amaçla zor kullanmayı içermektedir. Hizmet kolluğu, ilgili olduğu hizmetin ilçede yürütülmesinden sorumlu olan birim yöneticisinin (orman işletme müdürü, gümrük müdürü, milli parklar ve doğa koruma şefi) hiyerarşik yönetimi altındadır.

İl İdaresi Yasası’na göre kaymakamın ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olduğu; suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alacağı, bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam edeceği ve kanun, tüzük, yönetmelik ve

hükümet kararları hükümlerinin yürütülmesi için emirler verebileceği düzenlenmiştir.

İlçe düzeyinde kaymakamın jandarma ve sahil güvenlik teşkilatı personeli ile olan ilişkilerinde atama ve yer değiştirme, disiplin, eğitimi, terfi, izin, sicil ve ödül işlemleri bakımından kaymakamlığın hiyerarşik bağı oldukça zayıf ve yetersizdir. Türkiye’de ilçe genel yönetimi çerçevesinde “militer” kolluk kuvvetleri üzerinde kurumsallaşmış sivil gözetim ve denetim mekanizmaları bulunmamaktadır.

Türkiye’de jandarmanın tamamen lağvedilerek emniyet genel müdürlüğüne bağlanması savının kabul edilebilir gerekçeleri bulunmaktadır. Bir kere, şehirleşmenin giderek artması ile kırsal alanların daralması ile nüfusun önemli bir kısmı kentlerde yaşamaktadır. İkinci olarak, uluslar arası örgütler polis gibi sivil kolluk teşkilatlarını öne çıkarmakta ve desteklemektedir. Üçüncüsü, güvenlikte özelleştirme ve uzmanlaşma/profesyonelleşme, jandarmanın klasik önleyici görevlerinin önemini azaltmaktadır. Dördüncüsü ve belki de en önemlisi, askeri nitelikli jandarmanın insan hakları bağlamında demokratik ilkelerine aykırılık teşkil etmesidir. Bununla bağlantılı sonuncu gerekçe ise askeri kolluk teşkilatlarının aşırı merkezîyetçi ve hiyerarşik yapısının yerelleşme, sivil idari denetim, sivil katılım gibi gereksinimlere yanıt verememesidir.

Türkiye’de jandarmanın tamamen lağvedilerek emniyet teşkilatı bünyesine alınmak yerine yeniden düzenlenerek varlığını devam ettirmesine dönük savlar da bulunmaktadır. Bu savı destekleyen temel gerekçelerin başında, kırsal bölgelerin güvenliğinin sağlanması için sabit veya seyyar hizmet veren karakollara ihtiyaç bulunduğu ve geniş kırsal alanların asayişini sağlanarak ülke topraklarının güvenliğinin sağlanabileceği anlayışıdır. Ayrıca kırsal bölge koşullarında görev yapabilecek personel ihtiyacı ancak askeri bir örgütlenme ile karşılanabilir. İkili kolluk yapılanmasının demokrasi için bir güvence teşkil ettiği de düşünülmektedir. Ancak asıl önemli gerekçe, kamu düzenini sağlamanın yalnızca asayişini sağlamak ve suçu önlemekten ibaret olmadığı anlayışıdır. Bu anlayışı destekleyen görüş, ülke çapında toplumsal olaylar, tabii afetler, iç karışıklıklar, başkaldırı, düşük yoğunluklu savaş durumlarında ülkenin genel kamu düzenini, sınırların ve stratejik tesislerin güvenliğini, ülke genelindeki çevresel ve tarihsel değerlerin korunmasını sağlamak bakımından jandarmanın işlevsel olabileceği değerlendirmesidir.

Jandarma personeli subay, astsubay, uzman jandarma, askeri öğrenci, erbaş ve erler ile sivil memur ve işçilerden oluşmakta ve jandarma subay ve astsubaylarının temini ve eğitimi ile terfi, izin, sicil ve ödül işlemleri, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu esaslarına göre yürütülmektedir.

İlçe düzeyinde kaymakamın ilçe jandarma komutanı ile karakol komutanlarının izin almasında görüş bildirme ile uzman jandarmalara mülki sicil düzenleme dışında kayda değer bir gözetim ve denetim yetkileri bulunmamaktadır.

JGK'nin mülki görevlerinin denetimi bakımından ilçe kaymakamının İl İdaresi Yasası'ndan kaynaklanan genel denetim yetkisini ve kolluk amirliği vasfını görmezden gelerek devre dışı bırakan bir önemli değerlendirme ve tartışma konusu da, ilçe jandarma komutanlığının denetim yetkisinin yalnızca Valilik ile İçişleri Bakanlığına verilmiş olmasıdır.

Vali ve kaymakamların jandarma personeline doğrudan doğruya re'sen disiplin cezası vermek veya disiplin soruşturması açmak yetkileri bulunmamaktadır. Jandarma personeli, mülki görevlerini yerine getirirken disiplin cezasını gerektiren bir suç işlediği takdirde vali, il jandarma komutandan; kaymakam ise ilçe jandarma komutanından gereken disiplin cezasının verilmesini talep eder. Vali ve kaymakamların disiplin cezası verilmesine ilişkin talepleri üzerine il ve ilçe jandarma komutanları, ilgililer hakkında askeri mevzuat çerçevesinde gerekli işlemi yaparlar.

İlçedeki jandarma personelinin, mülki görevlerini icra ederken işlemiş oldukları suçlardan dolayı ön inceleme yapma ve soruşturma izni verme yetkisi kaymakama verilmiştir. İlçe ve karakollarda görevli jandarma personeli, il jandarma komutanının teklifi ve valinin onayıyla görevden uzaklaştırılabilir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türkiye'de kıyılarda asayiş sağlayan bir kolluk birimidir. Komutanlık, ülke coğrafyasındaki egemenlik kurduğu deniz ve karasuları ile iç liman ve körfezlerinde, kamu düzenini ve güvenliğini korumak ve her türlü kaçakçılığı önlemek amacıyla kurulmuştur.

Sahil Güvenlik Komutanı, Genelkurmay Başkanı tarafından atanmaktadır. Jandarma Genel Komutanı'nın asayiş hizmetleri açısından İçişleri Bakanı'na karşı sorumlu olduğu düzenlenmişken, Sahil Güvenlik Komutanının söz konusu sorumluluğu düzenlenmemiştir. Taşrada vali ve kaymakamlar, iç güvenliğin ve kamu düzeninin sağlanmasından Türkiye'nin karasularında da sorumlu olduğuna göre,

sahil güvenliğin il ve ilçelerdeki örgütlenmeleri ve kolluk kuvvetleri üzerinde hiyerarşik denetim ve gözetim yetkilerine sahip olmak zorundadırlar. Buna rağmen Sahil Güvenlik Komutanlığı taşra birimlerinin vali ve kaymakamlarla ilişkilerinde, ne 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Yasası ne de Sahil Güvenlik Komutanlığının İdari ve Adli Görevlerine İlişkin Tüzük kapsamında hiçbir hiyerarşik bağılıktan bahsedilmemiştir.

SGK teşkilatı, TSK kadro yapısı ve kuruluş teşkilatı içerisinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte, sahil güvenlik personelinin idari görevlerini yerine getirirken görevleri sebebiyle işledikleri iddia edilen suçlar kapsamında yargılanmaları konusunda ön inceleme yapma ve soruşturma izni verme yetkisi ilde valiye, ilçede ise kaymakama verilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde, denize kıyısı olan şehir merkezlerinde teşkilatlanmış Deniz Polisi ile Sahil Güvenlik Komutanlığı birimleri arasındaki işbirliği ve koordinasyona ilişkin bir protokol bulunmaktadır. Buna rağmen söz konusu işbirliği ve eşgüdümün sağlanamadığı ifade edilebilir. SGK'nın taşra bölgesindeki birlik komutanlıkları, ilçede bile olsalar kaymakamlarca değil, ancak valilerce denetlenebilmektedir.

Türkiye'de jandarmanın polis teşkilatı bünyesine alınarak ilga edilmesine dönük görüşler güçlü bir şekilde ortaya konmaktadır. Bu savın gerekçeleri arasında şehirleşmenin giderek artması ve kırsal alan nüfusunun giderek azalması, çağdaş yönetim anlayışının sonucu olarak güvenlik hizmetlerinin profesyonel ve uzmanlaşmış birimler tarafından yerine getirilmesi gerekliliği, askeri kolluk örgütlenmelerinin katı merkeziyetçi ve hiyerarşik yapısının yerelleşme ilkesi ve toplumun ihtiyaçlarına yanıt veren polislik anlayışına aykırılık oluşturduğudur. Ancak ülke genelinde iç karışıklıklar, önemli toplumsal olaylar, terör, başkaldırı gibi olaylar karşısında tedbir alma, stratejik tesislerin korunması, kaçakçılıkla mücadele, çevre ve ormanın korunması gibi amaçların yalnızca askeri statülü, hiyerarşik komuta yönetimi ve koordinasyonu etkin ve lojistik bağı kuvvetli bir kolluk gücü ile sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

Kaymakamın emniyet teşkilatı üzerindeki hiyerarşik gözetim ve denetim yetkisi, İl İdaresi Yasası'nda anlamını bulan kolluk amirliği işlevine uygun bir şekilde kullanılabilir. 3201 sayılı ve 1937 tarihli Emniyet Teşkilatı Kanunu ile

2559 sayılı ve 1934 tarihli Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nda yer alan hükümler, mülki idare amirine önemli yetkiler vermektedir.

İlçe kaymakamının önleyici kolluk yetkileri, zaman içerisinde demokrasinin işlerlik kazanmasının bir gereği olarak değişime ve erozyona uğramıştır. Arama yetkisi, ifade özgürlüğüne müdahale etme yetkisi, sporda şiddetin önlenmesi yetkisi, kişilerin adreslerinden ayrılmasına müsaade etme yetkisi, işyeri, dernek ve lokalleri faaliyetten men etme yetkisi, dernek faaliyetlerine müdahale etme yetkisi, hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını denetim ve gözetim altında tutma, çalışma izni verilmesi, taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüzlerin önlenmesi, grev ve lokavtların kontrolü yetkisi bunlar arasında sayılabilir. Söz konusu yetkilerin zaman içerisinde değişime uğradığı ve bazı önleyici kolluk yetkilerinin belediye başkanına, belediye encümenine, belediye meclisine veya sulh ceza yargıcına devrildiği görülmektedir.

İlçe yönetiminde kaymakamın kolluk yetkileri yalnızca emniyet ve jandarma teşkilatının işlevlerine ilişkin olarak ortaya çıkmaz. Ailenin korunması, kadına yönelik şiddetin önlenmesi, can güvenliği olmadığı iddiasıyla çağrı üzerine koruma tedbiri verilmesi, gıdaların üretimi, tüketimi ve pazarlanması sürecinde denetim yapılması, çevrenin korunması, afetin olumsuz sonuçlarının giderilmesi ve acil yardım hizmetlerinin yürütülmesi gibi pek çok alanda kamu düzeni, kamu güvenliği ve genel sağlığı korumaya dönük olarak kolluk yetkileri kullanır. Kaymakam, bu görev ve yetkilerini makam olarak tek başına kullanabildiği gibi, bu alana ilişkin kurulmuş komisyon marifetiyle de kullanabilir. Ancak ilçe yönetiminin başı olarak kaymakamın bu yetkileri etkinlikle kullanmasını sağlayacak örgütsel ve mali kapasitesi olmadığı gibi, yetkilerinin yaptırım gücü ve caydırıcılığı da yetersizdir.

İlçe düzeyinde kamu düzeni, güvenliği ve sağlığını korumak gibi genel bir amaca dayanarak kaymakama verilen “yönetsel emir verme” ve “yönetsel tedbir alma” yetkisi eski Türk Ceza Kanunu’nun 526. maddesiyle düzenlenmişti. Söz konusu emir ve tedbirlere uyulmamasını cezai yaptırıma bağlayan düzenlemenin kaldırılması, kaymakamın önleyici kolluk otoritesini olumsuz etkileyen bir uygulama olmuştur.

Kaymakam kolluk amiri olarak kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanmasından sorumludur. Bu sorumluluğuyla mütenasip görev ve yetkilere sahip olamaması

önemli bir sorun alanı olarak karşımızda durmaktadır. Kaldı ki zaman içerisinde bu alandaki görev ve yetkilerini seçilmiş yerel yönetim otoriteleri ile adli yargı makamlarına devretmesi süreci, kaymakamın kolluk amirliği fonksiyonunu zayıflatmaktadır.

Türkiye’de kamu düzeni ve güvenliğini sağlamaya dönük olarak kaymakama ait olan yetkilerin yerel veya adli makamlara devri süreci yaşanmaktadır. Umuma açık yerlerin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine ilişkin yasal yetkiler, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile Belediye başkanlığı ve encümenine devredilmiştir. Ayrıca PVSK’de değişiklik öngören 2004 tarih ve 5259 sayılı Kanun ile umuma açık yerlerin kapatılması ve denetimine ilişkin düzenlemelerde mülki amirin yetkileri oldukça kısıtlanmıştır. 2007 tarih ve 5681 sayılı Yasa ile PVSK’de yapılan değişiklikle de önleme araması yapılmasına ilişkin olarak arama kararı verme yetkisi sulh ceza yargıçlarına devredilmiştir. Tüm bu uygulamalar merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olarak kaymakamın asli görev alanı olan kamu düzenini sağlama işlevinde bile yerel seçilmiş makamlar ile yargısal mercilerle de eşgüdüm ve işbirliği yapması gerekliliğini doğurmuştur.

Askeri birliklerin amiri olmayan mülki idare amirlerinin asayiş ve güvenlik sorunuyla karşı karşıya kaldığında askeri birliklerden yardım istemesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. İlçe düzeyinde kaymakamın askeri teşkilat ile ilişkisi, olağanüstü koşullarda ortaya çıkmaktadır.

Kaymakamın askeri teşkilatla olan ilişkisi aslında Türkiye’de ordu ile sivil yönetim arasındaki ilişkilerin konjonktürel değişimine bağlı olarak şekillenmektedir. Siyasal demokratikleşme süreci, askeri otoritelerin sivil siyasi ve bürokratik otoritelere olan bağlılığını artırdıkça, bu durumun ilçe düzeyinde de yansımaları yaşanmaktadır. Türkiye’de mülki idare amirlerinin askeri birliklerin amiri olmamakla birlikte asayiş ve güvenlik sorunuyla karşı karşıya kalmaları halinde askeri birliklerden yardım istemelerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. 5442 sayılı Yasa’nın 11/D maddesi gereğince valilerin askeri birliklerden doğrudan yardım isteme yetkileri düzenlenirken, 32/E maddesi kapsamında kaymakama olağanüstü durumlarda askeri birliklerden doğrudan yardım isteme yetkisi verilmemekte, validen yardım isteme yetkisi verilmektedir.

Türkiye’de olağanüstü durumlarda sivil otoritelerin askeri birliklerden yardım istemesi esaslarını düzenleyen ve yürürlükten kaldırılan Emniyet ve Asayiş Yardımlaşma (EMASYA) Protokolü, il ve ilçe düzeyinde kamu düzenini tehdit eden önemli toplumsal olaylar karşısında, askeri komutanlıklara inisiyatif veren ve mülki idare amirlerini devre dışı bırakan düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemelerle EMASYA komutanlarına, herhangi bir talep olmaksızın doğrudan olaylara müdahale yetkisi verilmektedir. 5442 sayılı Yasa’nın öngördüğü sivil makamların istemde bulunması ilkesine aykırı olan bu protokol, mülki idare amirlerini asayiş ve güvenlikten sorumlu tek makam olmaktan çıkararak adeta bilgi verilecek memur konumuna indirgemektedir.

Türkiye’de 28 Şubat 1997 MGK kararları ile ortaya çıkan askeri müdahale sürecinin öncesinde, 4 Eylül 1996 günlü Resmi Gazete’de yayımlanan kanunla, İl İdaresi Yasası’nın 11/D maddesi değiştirilmiş, kapsam genişletilerek ayrıntılı hükümler konulmuştur. Madde metninde yer alan, “Birden fazla ili içine alan olaylarda ilgili valilerin isteği üzerine aynı veya farklı askeri birlik komutanlarından kuvvet tahsis edilmesi durumunda iller veya kuvvetler arasında işbirliği, koordinasyon, kuvvet kaydırması, emir komuta ilişkileri ve gerekli görülen diğer hususlar yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde Genelkurmay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek esaslara göre yürütülür” hükmüne dayanılarak, 7 Temmuz 1997 günü EMASYA adı verilen protokol imzalanmıştır.

Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında imzalanmış bir protokole dayanan, kısaltılmış adıyla EMASYA olarak ifade edilen emniyet ve asayiş yardımına ilişkin protokol ile farklı bir asayiş ve güvenlik rejimi yaratıldığı görülmektedir. Bu protokol, toplumsal düzeni bozan olayları takip etme ve değerlendirme yetkisini EMASYA komutanlarına devretmekte, sivil otoriteden herhangi bir talep olmaksızın doğrudan olaylara müdahale yetkisi askeri otoriteye verilmektedir.

Türkiye’de ilçenin, genel yönetimin taşra kademesi olmak dışında yerel yönetim yürütme işlevinin iki boyutu bulunmaktadır. Türkiye’de ilçe yönetimi tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim örgütlenmelerini de kapsayan bir özelliğe sahiptir. Bir kere, ilçe ölçeğindeki köy yerel yönetimlerinin birlikteliği olarak köylere hizmet götürme birliği ayrı bir tüzel kişilik de olsa ilçe yönetimi kapsamındadır. Çünkü ilçe

yönetiminin başı olarak kaymakamın aynı zamanda köyler birliği içerisinde yürütme organı ve birlik meclis başkanlığı konumu bulunmaktadır. İkinci olarak ise il özel idaresinin ilçedeki teşkilatı da il tüzel kişiliğinin ilçe düzeyindeki görev ve hizmetlerini yürütmektedir.

2012 tarih ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile Türkiye’de büyükşehir statüsüne giren 30 ilde, büyükşehir belediyesinin görev alanı il mülki alanına genişlemiştir. Bu illerin ilçelerine bağlı köylerin ve beldelerin tüzel kişiliği kaldırılarak ilçe belediyesinin mahallesine dönüştürülmüştür. Aynı zamanda büyükşehir statüsüne sahip 30 ilde il özel idareleri de lağvedilmiştir. Bu durumda, ilçe düzeyindeki köylere hizmet götürme birlikleri de kapatılmış, aynı zamanda ilçe kaymakamlığının il özel idaresinin ilçedeki hizmetlerinin yürütülmesi görev ve sorumluluğu da ortadan kalkmıştır.

6360 sayılı Büyükşehir Yasası kapsamına girmeyen diğer 51 il bakımından konuya bakıldığında, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası’na göre, özel idarelerin mali işlemler dışındaki denetiminin İçişleri Bakanlığı ve vali tarafından yapılabileceği düzenlenmiştir. Ayrıca Yasa kapsamında oluşturulan il genel meclisi ihtisas komisyonlarında kaymakamlara faaliyet alanlarına giren konularda yalnızca görüş bildirme hakkı verilmiştir. Kaymakam ve ilçe genel yönetimi, il özel idaresinin karar alma mekanizmalarının dışında bırakılmıştır.

İl özel idaresi Türkiye’de 1913 tarihli İdare-i Umumiyye Vilayat Kanunu Muvakkati ile tüzel kişilik kazanmış önemli bir “alansal” yerel yönetim kuruluşudur. 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile düzenlenen özel idareler, genel seçimle belirlenmiş bir karar organına sahip olmakla beraber, yürütme organı validir. Toplumsal ve fiziki altyapı hizmetleri ile imara ilişkin yetkileri ve görevleri bulunan özel idarelerin, belediye sınırları dışında çok önemli işlevler üstlendiği bilinmektedir.

İl Özel İdaresi Yasası’nın 63. maddesine göre kaymakamlar, valinin verdiği il özel idaresi görevlerini yapmakla “yükümlü” ve bu görevlerin yapılmasından valiye karşı “sorumlu”dur. Yasa’nın 35. maddesinde ilçelerde özel idare işlerini yürütmek üzere “kaymakama bağlı” özel idare teşkilatı oluşturulabilir. Ancak il genel meclisinin ihtisas komisyonları içerisinde kaymakamların yalnızca görev alanlarına giren konuların görüşüldüğü toplantılarına katılabileceği ve oy hakkı olmaksızın

yalnızca görüş bildirebileceğine ilişkin düzenlemeler, il özel idaresinin karar alma sürecinde kaymakamların inisiyatif kullanamadığını göstermektedir.

İlçe ölçeğinde kurulmuş köylere hizmet götürme birlikleri, 2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası yürürlüğe girinceye kadarki dönemde önemli ölçüde örgütsel ve mali yetersizlikleri bulunan ve yerel katılımın yeterli olmadığı bir yapı ortaya koymaktaydı.

Türkiye’de ilçe yönetiminin ayrı bir tüzel kişiliği ve bütçesi bulunmamaktadır. Yalnızca kırsal altyapı hizmetlerini sunmakla sınırlı olmak üzere ilçe ölçeğindeki köylerin birlikteliğinden oluşan bir yerel yönetim birliği olarak köylere hizmet götürme birliği 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yasal dayanağa kavuşturulmuştur. İl genel meclis üyeleri ile köy muhtarlarının Birlik Meclisi üyeleri oldukları bu yapıda, ilçe kaymakamının icra organı ve birlik meclisi başkanı olarak önemli bir konumu olduğu ifade edilebilir. Birliklerin merkezi hükümet bütçesi, il özel idaresi veya diğer yatırımcı kamu kuruluşları vasıtasıyla hizmet verebileceğine ilişkin yasal düzenlemeler önemli olmakla beraber, bu kuruluşların öz mali kaynaklara sahip olmaması ve diğer kamu kuruluşlarının yatırımlarına aracılık eden bir emanet sandığı işlevi görmesi çağdaş anlamda yerel yönetim standartlarını taşıyamadığını göstermektedir.

Köylere hizmet götürme birliğine ilişkin olarak Mahalli İdare Birlikleri Yasası’nın 18. maddesinde kamu kuruluşlarının hizmet yatırımlarını birlikler vasıtasıyla gerçekleştirilebilmesine cevaz veren bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenleme KHGB’lerin yalnızca KÖYDES programı kapsamında hükümet bütçesinden kırsal fiziki altyapı hizmetleriyle sınırlı kalmadan, diğer yatırımcı kamu kuruluşlarının birliklere parasal kaynağını aktarmak suretiyle süratli bir hizmet yürütmesinin önünü açmaktadır. Ancak bu uygulama, kaynağı gönderecek kamu kuruluşunun takdirine bırakıldığından işlevsel olamamıştır.

Mahalli İdare Birlikleri Yasası ile köylere hizmet götürme birliklerine, birlik meclisi ve encümenine köy muhtarları ile il genel meclisi üyelerinin katılımını sağlayan, atanmış kamu görevlilerinin üyeliğine son veren bir yapı kazandırılmıştır. Merkezi hükümet ve il özel idaresi bütçesi mali kaynağı ile ilçe ölçeğinde kırsal altyapı hizmetlerini yürüten birliklere, öz gelir kaynağı olanakları verilmemiş, aynı

zamanda birliklerin tarım ürünlerinin üretimi ve pazarlanması faaliyetlerini yürütmeleri de yasaklanmıştır.

Köylere hizmet götürme birliği modeli, birliğin köylerin kendi iradeleriyle biraraya gelmeleri sonucunda oluşmaması, öz mali kaynaklarının bulunmaması, yürütme organının kaymakam olması, örgütsel kapasitesinin yetersizliği, il özel idaresinin taşeronluğunu yapan geçici yapılar olması nedeniyle eleştirilmektedir. Ancak Batı Avrupa ülkelerinin yerel yönetim modellerinde seçilmişler ile atanmış teknokratlar arasında ortaya konan işbirliği anlayışı, kaymakamın birlik içindeki konumunun yönetsel etkinlik bakımından yararlı olduğunu göstermektedir.

Merkezi hükümet bütçesinden karşılanan köy altyapılarının desteklenmesi (KÖYDES) programı kapsamında, ödenek aktarımı ve paylaşımının valinin inisiyatifi ile olması, köylere hizmet götürme birliklerinin tabi olduğu ihale yöntem ve kurallarının kırsal altyapı yatırımlarının hızlı yürütülmesini sağlamakla beraber serbest rekabet ile hizmetin kaliteli sunulması koşullarına uygun olmadığı eleştirileri bulunmaktadır.

Türkiye’de köy ve belde yerel yönetimlerinin mali ve örgütsel yetersizlikleri ilçe ölçeğinde bir yerel yönetim kurulmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Zira ilçe düzeyinde oluşturulacak bir tüzel kişilik örgütlenmesi, köy ve beldelerin ölçeğini aşan hizmetleri kolaylıkla üstlenebileceği düşüncesi yönetim bilimi yazınında tartışılmaktadır. Ancak Türkiye’de kırsal alan ve ilçe nüfuslarının gittikçe azaldığı bir süreçte, yeni kurulacak bir ilçe yerel yönetiminin örgütsel ve mali kapasitesinin yetersiz kalabileceği konusunda da endişeler bulunmaktadır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler kapsamında, 1982 Anayasası yerel yönetimler üzerinde, “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” amaçlarını kapsayan yerindelik denetimi anlayışını getirmiştir.

İlçe genel yönetiminin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin, yerel özerklik ilkesinin bir gereği olarak azaltılması yönetim bilimi yazınında tartışılmakta ve savunulmaktadır. Ancak hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak yerel yönetimlerin de hukuk kuralları ile bağlı olması ve hukukla sınırlı bir yerel yönetim anlayışının yalnızca idari yargı denetimi ile sağlanması mümkün değildir.

Batı Avrupa ülkelerindeki örnek uygulamalar değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin kamu düzeni ve güvenliği ile genel sağlığın korunmasına ilişkin olarak yaptığı işlemler ile aldığı kararların üzerinde mülki makamların vesayet denetimi yetersizdir. Zira özellikle Almanya ve Fransa’da yerel yönetimlerin seçilmiş yürütme organlarınca yürütülen kamu düzenine ilişkin işlemleri üzerinde merkezi yönetimin taşra temsilcilerinin yerindelik vesayet denetimi uyguladığı görülmektedir.

Anayasa’ya göre mahalli idareler üzerinde, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması, kamu yararının veya kamu görevlerinde birliğin sağlanması, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi amaçlarıyla vesayet denetiminin uygulanabileceği düzenlenmektedir. Söz konusu düzenleme, yasallık denetiminden öte yerindelik denetimini öngören unsurlar içermesi nedeniyle eleştirilmektedir.

Kaymakam, ilçe ölçeğindeki yerel yönetimler olan ilçe belediyesi, belde belediyeleri ve köyler ile vesayet ilişkisi içerisinde bulunmaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılından beri yürürlükte ve kaymakam ile köy arasındaki vesayet ilişkisinin niteliği o dönemden bu tarafa değişmemiştir. Yasa kapsamında kaymakamın köy yerel yönetiminin organları olan muhtar ve ihtiyar heyetinin karar ve işlemlerini onaylama, bozma, yerine geçerek karar verme ve köyün yürütme organı olarak muhtarın görevden alınmasına karar verme şeklinde yerindelik denetimini ihtiva eden ağır ve katı bir vesayet denetiminin düzenlendiği görülmektedir.

Türkiye’de yerel yönetim kuruluşu olarak köy, 1924 tarihli ve 442 sayılı yasa ile düzenlenmektedir. Avrupa ülkelerinde örneğine rastlanmayan bu yerel yönetim türü, bir kamu tüzel kişisi olarak muhtar, ihtiyar heyeti ve köy derneği organlarına sahiptir. Türkiye’de köy organlarının karar ve işlemlerinin onaylanması, değiştirilmesi veya bozulması sürecinde aktif bir yerindelik denetim yetkisine sahip olan kaymakamın aynı zamanda köy muhtarının görevden alınmasında da yetkili olduğu düzenlenmektedir. Söz konusu ağır vesayet yetkileri köy yerel yönetimleri ile kaymakam arasındaki ilişkilerin, yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiğini göstermektedir.

Köy Yasası'na göre köy derneği, köyde ikamet eden seçmenlerden oluşmuş genel karar organıdır. Köy derneği, köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu hale getirilmesine karar vermek, muhtar veya ihtiyar heyeti ile köy tüzel kişiliği arasındaki davalarda köy tüzel kişiliğini temsil edecek kişiyi seçmek, köy imamını seçmek, köy imamı ve bekçisinin ücretini tespit etmek gibi yetkilere sahip bir organ olarak doğrudan demokrasinin önemli bir uygulama örneğidir. Ancak günümüzde muhtarı seçmek dışındaki işlevleri uygulanabilir gözükmemektedir.

Köy ihtiyar heyeti, köy tüzel kişiliğinin asıl karar organıdır. İhtiyar heyeti kararları çoğunlukla kaymakam onayına tabidir. Bu durumun yerinden yönetim anlayışı ile uygunluk göstermediği ifade edilmelidir. İhtiyar heyetinin köylüye mali yük getiren salma kararlarına karşı köylünün kaymakama itiraz etme hakkı vardır. İhtiyar heyetinin köylüye salma salması, köyün öncelik sırasına koyduğu sağlık, yol, eğitim gibi işlerde köylüye angarya adıyla imece yöntemi uygulaması, günümüz koşullarında uygulanması demokratik kabul edilemeyecek işlemlerdir. İşlerin geri bırakıldığının kaymakamca öğrenilmesi halinde, kaymakamın gösterdiği yol ve yöntemle ihtiyar heyetince işlerin tamamlanması zorunluluğunun getirilmesi de bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Kaymakamın köy muhtarları ile olan vesayet ilişkilerine baktığımızda; muhtar, köyün tüzel kişiliğini temsil eden bir organ olarak katı bir gözetim ve denetimin altındadır. Köy tüzel kişiliğinin başı olarak muhtarın, Köy Kanunu'nun 41. maddesine göre görevini yapmaması durumunda ilçe idare kurulu kararıyla görevden uzaklaştırılması veya görevine son verilmesi mümkündür. Yine Yasa'ya göre muhtarın köy yararına olmayan karar ve işlemleri kaymakam tarafından bozulabilmektedir. Köy muhtarlarının izin almaları kaymakam onayına tabidir.

Köy Yasası'nın köylü için öngördüğü yükümlülükler, günümüz siyasi ve toplumsal koşullarında uygulanması mümkün olmayan ve demokratik hukuk devleti ilkeleri ile de bağdaşmayan bir özellik göstermektedir.

Kaymakam, ilçe ölçeğindeki yerel yönetimler olan ilçe belediyesi ve belde belediyeleri ile de vesayet ilişkisi içerisinde bulunmaktadır. Kaymakamlığın belediyelerle olan vesayet, gözetim ve denetim ilişkileri 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde oldukça katı bir şekilde uygulanmaktaydı. Söz konusu Yasa'nın yerini alan 2005 tarih ve 5393 sayılı

Belediye Kanunu ise mülki idarenin belediyeler üzerindeki vesayet ve denetim yetkisi ve otoritesinin önemli ölçüde zayıflatıldığı bir düzenleme olmuştur.

Türkiye’de 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu, Cumhuriyet tarihi boyunca üççeyrek asır yürürlükte kalmış ve uygulanmıştır. Yasa, merkezi idarenin ve mülki idarenin belediyeler üzerindeki denetim ve vesayet yetkilerinin ağırlıklı olarak uygulanmasına olanak sağlamaktaydı. Yasa’nın 15. maddesi belediyenin vazifeleri başlığı altında liste yöntemi ile belediyelerin görev ve faaliyet alanlarını sınırları belirlenmiş bir şekilde tanımlamaktaydı. Yasanın 122. maddesine göre belediye bütçesinin mahallin en büyük mülkiye amiri tarafından onaylanması zorunluydu. Ayrıca belediyelerin harcamaları üzerinde de İçişleri Bakanlığı’nın mali denetim yetkisi ve sorumluluğu bulunmaktaydı. Yasa’nın 71. maddesinde ise belediye meclis kararlarının 7 gün içerisinde mahallin mülkiye amiri tarafından onaylanması esası getirilmişti. Görüldüğü gibi Yasa’nın ilçe kaymakamına ilçe ve ilçeye bağlı belde belediyeleri üzerinde etkin ve ağır bir vesayet ve denetim yetkisi öngördüğü ifade edilebilir.

İlçe kaymakamının belediye meclisi ile olan ilişkileri, önceki Yasa kapsamında oldukça vesayetçi bir nitelik göstermekteydi. İlçe merkez ve belde belediyelerinde belediye meclislerinin bütçeleri ve kesin hesapları, ek ödenek, bütçe değişikliği ve fonlar arası aktarma, belediye vergi ve resimlerine ilişkin olanlar dışında, görülecek hizmetler karşılığı alınacak ücretler, belediye zabıta yönetimine ilişkin kararları kaymakamın onayıyla yürürlüğe girmektedir. Yine belediyenin borç verme ve alma ile ilgili belediye meclis kararları da onaya bağlıydı. Belediyenin çalışma ve gelişme plan ve programı, imar programı kaymakamca onaylanması gereken işlemler arasındaydı. Ayrıca ilçe belediye sınırları içinde mahalleler kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarının ve sınırlarının değiştirilmesi belediye meclisinin ve ilçe idare kurulunun kararı ve valinin onayı ile yapılmaktaydı.

2005 tarihli ve 5393 sayılı yeni Belediye Yasası ile merkezi idarenin taşradaki temsilcilerinin belediyeler üzerindeki vesayet ve denetim yetkilerinde yerel yönetimler lehine düzenlemeler yapıldı. Yeni Yasa’da belediyelerin görev ve faaliyet alanları genişletilmiştir. Yasa’nın 23. maddesinin son fıkrasına göre, “meclis kararları kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar

yürürlüğe girmez.” Görüldüğü gibi ilçe kaymakamının ilçe ve belde belediye meclis kararları üzerinde onaylama şeklinde bir vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Yasa’nın ilgili maddesinde mülki idare amirinin kesinleşen meclis kararları aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurma yetkisi bulunmaktaydı. Ancak söz konusu yetkisi Anayasa Mahkemesi’nin 4.2.2010 tarih ve 2010/9 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. 55. maddede ise belediyelerin dış denetiminin, idari işlemler boyutuyla ve hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığınca yapılabileceği, mali ve akçalı denetiminin ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında Sayıştay tarafından yapılabileceği düzenlenmektedir.

Belediye bütçesinin genel dengesi üzerinde Türkiye’de Sayıştay tarafından etkin bir denetim öngörüldüğü ifade edilemez. Sayıştay, yalnızca belediye harcamalarının mali mevzuata uygunluğu bakımından bir denetim yapmaktadır. Bu durumda bütçenin, belediyenin asli görevlerini yerine getirmeyi sağlayacak şekilde dengeli bir kaynak dağılımını yapıp yapmadığını denetleme konusunda bir boşluk olduğu ortadadır.

2005 tarihli ve 5393 sayılı yeni Belediye Yasası’nda belediyelerin görev ve faaliyet alanları genişletilmiş, eski Yasa’da düzenlenen tanımlanmış görev listesi yerine, genel faaliyet konuları öngörülerek belediyelerin kamusal işlev alanları genişletilmiştir. Bu işlev alanlarının bazıları, ilçe ölçeğinde ilçe genel yönetiminin çerçevesine giren kamusal işlevleri de kapsamaktadır ve ilçe düzeyinde görev çakışması yaratmaktadır.

İlçe kaymakamının ilçe ve belde belediye meclis kararları üzerinde onaylama şeklinde bir vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Belediye Yasası’nın ilgili maddesinde mülki idare amirinin kesinleşen meclis kararları aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurma yetkisi bulunmaktaydı. Ancak söz konusu yetkisi Anayasa Mahkemesi’nin kararı ile iptal edilmiştir. Bu durumda belediye meclisinin almış olduğu kararlar üzerinde kaymakamın hukukilik denetimi yaptırmak üzere idari yargıya başvurma yetkisi kaldırılmıştır.

5393 sayılı Yasa’nın “Hizmetlerde Aksama” başlıklı 57. maddesinde, “belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı,

hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilmezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir.” Bu madde, belediyelerin yerel hizmetleri yürütmelerindeki aksamanın “halkın huzuru, sağlığı ve esenliği”ni korumak için giderilmesine dönük bir tedbirdir.

Türkiye’de belediye başkanının kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin yetkilerinin kullanımında Batı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi herhangi bir yerindelik denetimine tabi olmadığı görülmektedir. Belediye başkanının, merkezi idare tarafından devredilmiş ve merkezi idare adına kullandığı görev ve yetkilerinin neler olduğu da ayrıştırılarak tespit edilmemiştir.

Türkiye’de belediyelerin dış denetiminin, idari işlemler boyutuyla ve hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığınca yapılabileceği, mali ve akçalı denetiminin ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında Sayıştay tarafından yapılabileceği düzenlenmektedir.

Türkiye’de ilçe yönetiminin iki önemli işlevi, aslında artan bir sorun olarak ülkelerin gündeminde yer alan göç olgusu karşısında, ülke nüfusunun ülke yüzeyine dengeli bir şekilde dağılımının sağlanması bakımından önemlidir. Birincisi yerel kalkınma işlevi, ikincisi ise sosyal yardım ve yoksullukla mücadele işlevidir.

Yerel kalkınma işlevi yerel toplulukların, gereksinimlerini karşılamak, yaşam kalitelerini ve gelir düzeylerini yükseltmek üzere gerçekleştirdiği eğitsel, örgütsel ve ekonomik faaliyetleri kapsamaktadır. Türkiye’de bu faaliyetlerin başarılı olmasının birincil koşulu etkin bir önderliğin sağlanmasıdır. Türkiye’de 1960’lı yıllarda toplum kalkınması adıyla gündemde olan bu konu, ülke nüfusunun % 68’ini köy nüfusunun oluşturduğu bir dönemde köy kalkınması veya kırsal kalkınma olarak algılanmaktaydı. Günümüzde kır nüfusunun toplam nüfus içindeki payının % 17’lerde olduğu değerlendirildiğinde, ilçe düzeyi ve ölçeğinde yerel kalkınmanın yeniden ele alınması gerekmektedir. Fiziki altyapı, toplumsal altyapı ve ekonomik altyapı hizmetleri olarak üç önemli unsuru sağlamaya dönük yerel kalkınma olgusunu ilçe ölçeğinde üstlenebilecek örgütlenmeler olarak kooperatifler ve kaymakam başkanlığındaki köyler birliği ile mahalli idareler öne çıkmaktadır. İlçe düzeyinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları da sosyal yardım araçları

yoluyla yoksul kesime ayni ve nakdi yardımlarda bulunmakta ve gelir getirici faaliyetleri desteklemektedir. Bu yöntemler, ilçe kaymakamının elindeki önemli yoksullukla mücadele araçlarıdır.

Türkiye’de yerel kalkınma (toplum kalkınması/kırsal kalkınma), kırsal alan ve kentler arasındaki sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılması ve kentsel alana sunulan fiziksel altyapı, toplumsal altyapı (eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, vb.) ve ekonomik altyapı (gelir getirici ve istihdam sağlayıcı tedbirler) hizmetlerinin kırsal alana da götürülmesine dönük bir stratejidir.

İlçe yönetiminin örgütsel ve işlevsel yapısı, ilçe ölçeğinde planlı bir yerel kalkınma stratejisi ortaya koymaya ve yerel kalkınmayı sağlayacak araçları etkin kullanmaya olanak vermemektedir.

Kırsal alandaki yerleşim yerlerinin dağınıklığı, tarım arazilerinin parçalı olması, tarımsal sulama olanaklarının yetersizliği, tarımsal üretimde verim düşüklüğü, pazarlama ve finansman sorunları, eğitim ve örgütlenme yetersizliği, tarımsal ürünlerin işlenmesi ve depolanması sürecindeki yetersizlikler, kırsal kalkınma stratejisinin çözüm bulması gereken sorun alanlarıdır.

Türkiye’de kırsal kalkınmaya dönük faaliyetlerde istenen başarıya ulaşılamamasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Öncelikli etken, bölge ölçeğinde politika ve planlama yapılmayıştı. Ayrıca Türkiye’de kırsal kalkınma çabaları, fiziki altyapı sorunlarının giderilmesine yoğunlaşmış, sosyal ve ekonomik sorunların giderilmesine dönük tedbirler göz ardı edilmiştir. Başka bir ifadeyle, kırsal kesimde yaşayanların yaşam kalitesini artırmaya dönük toplumsal altyapı hizmetleri (eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, kültür, vb.) ile gelir düzeylerini artırmaya dönük ekonomik tedbirler (tarım ve hayvancılığa dayalı üretimde verimlilik, pazarlama, kredilendirme ve finansman, tarla içi fiziksel düzenlemeler, tarım arazilerinin parçalanmasının önlenmesi, tarımsal sulama, tarımsal girdi maliyetlerinin azaltılması, tarım ve hayvancılığa dayalı ürünlerin katma değerinin yükseltilmesi, vb.) gözden kaçırılmış veya tam anlamıyla uygulanamamıştır.

Türkiye’de kırsal alanda örgütlenmeye ilişkin olarak kooperatifleşme ve tarımsal ürün üretici birliklerinin oluşturulması deneyimlerinin başarılı olamadığı gözlenmektedir. Bunun yanında 1980’lerden itibaren ilçe kaymakamlıklarının önderliğinde kurulmuş köylere hizmet götürme birlikleri çatısı altında bazı tarım ve

hayvancılığa dönük ürünlerin pazarlanması sürecinde başarılı örnek çabalar ve girişimler dikkati çekmiştir.

Türkiye’de kalkınmaya dönük olarak, kamu kuruluşlarına, yerel yönetimlere, kooperatiflere ve sivil toplum kuruluşlarına kredi, finansal destek veya hibe desteği sağlayan çeşitli kurumsal mekanizmalar bulunmakta, bunlardan bazıları AB, BM gibi uluslar arası finansman kuruluşlarının mali kaynağı ile bazıları ise merkezi idare kuruluşlarının bütçe olanakları içinde ve söz konusu merkezi idare kuruluşlarının taşradaki bölge ve il kuruluşları bünyesinde teşkilatlanmaktadır. Birinci grup dahilinde, bölgesel olarak birkaç ili kapsayan Kalkınma Ajansları veya BM’nin veya Dünya Bankası’nın yukarıda ifade edilen kırsal kalkınma kurumları da bazı illerde teşkilatlanmıştır. Bunun dışında Orman Bölge Müdürlüğü Or-Köy Şube Müdürlüğü, Gıda, Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü Kırsal Kalkınma Şubesi Müdürlüğü, Sanayi Bakanlığı KOSGEB Müdürlüğü, Tarım Bakanlığı TKDK İl Koordinatörlüğü öne çıkan kuruluşlar arasındadır.

İlçe yönetimini de yakından ilgilendiren en temel sorun kalkınmaya dönük oluşturulmuş kurumsal yapının dağınık ve parçalı olmasıdır. Bu parçalar içerisinde de kaymakamın hiçbir işlevselliği bulunmamaktadır. Bu yönetsel örgütlerin karar alma süreçlerinde veya taşra yapılanmalarında, kaymakamın yer almaması ve ilçelerin temsiline sağlanamaması önemli bir eksikliklerdir. Kalkınmaya dönük olarak kurulmuş olan kurumsal yapıların, farklı bakanlıklarla ilişkilendirilmiş olmaları nedeniyle farklı ve birbirinden kopuk örgütlenmeler olduğu değerlendirilmektedir.

Türkiye’de 2006 yılında başlayan bölgesel kalkınma ajanslarının kurulma sürecinde, ilçe yönetimi ile organik bağı bulunmayan yarı özerk kurumlar olarak oluşturulan ajanslar, ilçe düzeyinde kaymakamlığın asli işlevi olan yerel veya kırsal kalkınma fonksiyonunda ilçe yönetimini devre dışı bırakmıştır. İlçe kaymakamlıkları yalnızca, ilçe düzeyinde kalkınmaya dönük projeleri hazırlayarak ajansa sunacak yararlanıcı konumuna düşürülmüştür. Kalkınma ajansı örgütlenme yapısında ilçe düzeyinde kaymakamlığa inisiyatif veren, ilçe düzeyinde kalkınmaya dönük proje yönetimi ve uygulama sürecinde ilçe yönetimini önemli bir aktör kılan düzenlemeler yer almamıştır.

Türkiye’de sosyal politika araçları, yoksul toplum kesimlerinin üretken kılınması, istihdam edilerek sosyal güvenlik sistemine dahil edilmesini sağlayacak tedbirlerden çok yoksulluğun azaltılmasına dönük yöntemleri içermektedir.

Sosyal güvence kavramı, en temel unsurlarıyla bireyin istihdam edilmesini, sosyal güvenlik hakkına, sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkına ve eğitim başta olmak üzere fırsat eşitliğini sağlayacak olanaklara sahip olmasını kapsar. İlçe düzeyinde uygulanan sosyal yardım araçları söz konusu olanakları tam anlamıyla sağlamaktan uzaktır.

Türkiye’de sosyal yardım ve yoksullukla mücadele politikaları Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve taşrada il ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları vasıtasıyla yürütülmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu adıyla oluşturulmuş kamu kaynağını kullanan ilçe sydv’ler kaymakamın başkanlığında müteveli heyet tarafından yönetilmektedir.

İlçe sydv’lerde il genel meclisinin seçimiyle belirlenmiş halktan üyeler, sivil toplum kuruluşları, mahalle ve köy muhtarlarından temsilciler yanında atanmış kamu görevlileri de yer almaktadır. Müteveli heyetin üyelerinin yarısı seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. İlçe düzeyinde sosyal yardım hizmetlerinde katılımın sağlanması bakımından önemli olmakla beraber, seçilmiş üyelerin müteveli heyet karar mekanizmalarının işleyişinde etkinliği sağlayacak yöntemler bulunmamaktadır.

İlçe sydv müteveli heyet üyelerine bakıldığında ilçeye bağlı köy ve mahalle muhtarlarından birer temsilci, sivil toplum kuruluşlarından bir temsilci ve il genel meclisinin seçeceği iki hayırsever temsilci olmak üzere beş kişilik bir sivil katılım öngörülmüştür. Buna karşılık atanmış kamu görevlileri de tarım, maliye, sağlık, milli eğitim ilçe müdürleri ile müftü de doğal üye pozisyonundadır. Belediye başkanının da üye olduğu değerlendirildiğinde atanmış ve sivil üye dengesinin olduğu görülmektedir.

Türkiye’de ilçe sydv’ler vasıtasıyla yürütülen sosyal yardım araçları, yurttaşın üretkenliğini artırmaya ve istihdam etmeye dönük olarak yoksulluğu ortadan kaldırma amacına yönelik olmaktan çok, yalnızca yoksulluğun etkilerini azaltmaya dönük yöntem ve uygulamaları içermektedir.

İlçe sydv'ler, ilçe ölçeğinde ayni ve nakdi yardımlar dağıtmaktadır. Bu ayni yardımlar gıda, yakacak, eğitim materyali, giyim, barınma ve özürllülere dönük tıbbi cihaz şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu ayni ve nakdi yardımların dışında sydv mütevellî heyetinin kararı ile bazı düzenli sosyal yardım araçları yoksul kesimlere uygulanmaktadır.

İlçe sydv tarafından uygulanan temel sosyal yardım araçları nakdi ve ayni yardımlar, yaşlılık ve engelli aylığı, eşi vefat etmiş kadınlara yönelik nakdi yardım, muhtaç asker ailelere yardım, genel sağlık sigortası, şartlı eğitim yardımı, şartlı sağlık yardımı, gebelik yardımudur. Bu yardımların koşullu eğitim ve sağlık yardımları dışında yoksul kesimlerin toplumsal hizmetlerden yararlanmaları ile istihdam edilmelerine katkısı olmayan yardım türleri olduğu görülmektedir.

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün SRAP (Sosyal Riski Azaltma Projesi) kapsamındaki sosyal yardım enstrümanları değerlendirildiğinde, “yerel girişimler bileşeni” önem taşımaktadır. Bu bileşenin alt bileşenleri olarak gelir getirici mikro ölçekli projeler, istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimleri, kamu yararına geçici istihdam projeleri, sosyal hizmet amaçlı merkezlerin yaygınlaştırılması projesi ve toplum kalkınması projesi desteklenmektedir. Ancak bu projelerin uygulanması sürecinde bütüncül bir bakış eksikliği, sürekliliğinin ve sürdürülebilirliğinin olmayışı, karar mekanizmasının oldukça merkezi olmasının getirdiği yavaşlık, örgütsel ve teknik altyapı yetersizlikleri karşısında tüm ülke genelinde yeknesak ve planlı bir şekilde uygulanamamaktadır. Kırsal alanda sosyal destek projesi (KASDEP) gibi yeni programlar uygulanmakla beraber, ilçe sydv'lerin proje üretme kapasitesi ve örgütsel yeterliliğine göre projeler uygulanabilmektedir.

İlçe sydv mütevellî heyeti, yaşlılık ve engelli aylığı ile genel sağlık sigortası konusunda ilçe idare kurulunun yetkilerini devralmış olup, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının belirlemiş olduğu yeni sosyal yardım araçlarının da karar vericisi konumundadır.

İlçe yönetiminin örgütsel ve işlevsel durumunun tespitinde önemli bir boyut da yönetime yurttaş ve sivil toplum katılımının ne düzeyde sağlanabildiğidir. Türkiye’de yönetim kavramının kamu yönetiminde “işletmecilik” ilkesini esas alan “uzmanlaşma, özerkleşme ve özelleşme boyutu” ile görev ve sorumlulukların merkezi yönetimden yerel yönetimlere devrini esas alan “yerinden yönetim boyutu”

öne çıkmış, ancak ilçe genel yönetiminde “yurttaş katılım ve denetim boyutu” ihmal edilmiştir.

Türkiye’de ilçe yönetiminin mevcut yapısal ve işlevsel durumunun tespit edilmesi, ilçe yönetiminin genel yönetim yapısı içindeki yeri ve konumunun belirlenmesi ile ilçe yönetiminin başı olarak kaymakamlığın görev ve sorumluluklarının değerlendirilmesine vurgu yapar. Bu tespitin bir diğer boyutu ise ilçe yönetiminin sadece genel yönetim içindeki yönetsel konumunun açıklanmakla yetinilmemesi, ilçe yönetiminin kendi iç örgütlenmesi ile bu örgütlenme içerisinde yurttaş katılım platformlarının incelenmesi gereksinimidir.

İlçe yönetiminin örgütsel ve işlevsel durumunun tespitinde önemli bir boyut da yönetime yurttaş ve sivil toplum katılımının ne düzeyde sağlanabildiğidir. Türkiye’de yönetim kavramının unsurları olarak, kamu yönetiminde “işletmecilik” ile “yerelleşme/yerinden yönetim” ilkeleri öne çıkmış, ancak genel yönetim çerçevesinde yurttaş katılım ve denetim boyutu ihmal edilmiştir. Özellikle de ilçe genel yönetimi düzeyinde yurttaş katılımını öngören mekanizmalar oldukça yetersiz kalmıştır.

Türkiye’de ilçe düzeyinde kaymakamın başkanlığını yaptığı 70’e yakın kurul veya komisyon bulunmaktadır. Tarım, halk sağlığı, trafik, tüketici sorunları, spor güvenliği, yapı denetimi, av ve yaban hayatının düzenlenmesi, askerlik işlemleri, çiftçi mallarını koruma, sosyal yardımlaşma, insan hakları ve benzeri pek çok alanda yasa, tüzük ve diğer düzenleyici işlemlerle kurulan bu kurulların birçoğu günümüzde işlevselliğini kaybetmiş, bazılarının ise kararları bağlayıcı olmayıp yalnızca görüş bildirmekten öteye geçemeyen komisyonlardır.

Türkiye’de spesifik kamu hizmet alanlarında yönetsel karar alma yetkisine sahip ilçe komisyonlarında, kararlarının etkinliği yanında meslek ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin katılımı yetersizdir.

İlçe yönetiminin ana işlevlerini yerine getirmesinde gerekli olan yönetsel araçlar personel yönetimi, eşgüdüm, planlama ve denetim yetkileridir.

İlçe kaymakamının personel yönetimine ilişkin yetkileri kapsamındaki atama ve nakil, personelin performansının denetimi, disiplin amirliği, ödüllendirme, ceza soruşturmasında izin verme yetkileri, etkinliği sağlamaktan uzaktır.

İlçe kaymakamının personel yönetimine ilişkin yetkileri bulunmakta olup ilçe kamu kuruluşlarındaki bazı istisnalar hariç personelin gözetimi, performansının denetimi (sicil düzenleme), izin, ödüllendirme, disiplin ve ceza soruşturmalarını yürütme gibi işlevleri yürütmektedir. Ancak zaman içerisinde kaymakamın personel yönetimine ilişkin yetkilerinde hem kapsadığı personel hem de işlevleri bakımından bir daralma süreci yaşanmaktadır.

Kaymakamın ilçe kamu kuruluşlarının kurumsal performansını denetlemek işlevi bulunmadığı gibi; kaymakam, ilçe üst yöneticisi olarak kurumsal performans planları çerçevesinde ilçe kamu görevlilerinin performansının denetimine ilişkin etkin yetkilere de sahip değildir.

İl İdaresi Yasası kapsamında kaymakamın ilçe idare şube başkanlarının, genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiri olduğu düzenlenmişti. Yine 657 sayılı Yasa kapsamında da sicil vermeye ilişkin hükümler bulunmaktaydı. Ancak 2011 tarih ve 6111 sayılı Yasa'nın 111. maddesi ile memurlara sicil düzenleme uygulamasına son verilmiştir. İlçe kaymakamı, ilçe düzeyinde belli başlı kamu görevlileri dışında sicil düzenleme yetkisine sahip değildir. Yalnızca ilçe jandarma komutanlığı bünyesinde jandarma uzman çavuşlara mülki sicil düzenlenmekte, ilçe müftülüğü din görevlileri hakkında değerlendirme sicili vermektedir.

İl İdaresi Yasası'na göre Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur ve adli ve askeri teşkilat hariç bu teşkilat kaymakamın emri altındadır. Bakanlık veya tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler tarafından valilik emrine tayin edilenler dışında kalan ilçe memurları, ilçe idare şube başkanlarının inhası üzerine kaymakamlarca tayin edilirler (atanırlar). Kaymakamın atamaya yetkili amir olma durumu, ilçe idare şube başkanlarının inhası üzerine atanan memurlar içindir. Bu çerçevede, ilçe idare şube başkanının uygunluk teklifi ile atanan memurların kapsamı oldukça dar tutulmuştur.

Atamaya yetkili amirlerin, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası kapsamında disiplin amirliği yetkilerinin daha geniş düzenlendiği görülmektedir. Atamaya yetkili amirlik konumunun kapsamı, disiplin amirliğinin kapsamını da belirlemektedir.

İl İdaresi Yasası kapsamında kaymakamın ilçe idare şube başkanlarının, genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil

amiri olduğu düzenlenmişti. Yine 657 sayılı Yasa kapsamında da sicil vermeye ilişkin hükümler bulunmaktaydı. 657 sayılı DMK'ye göre kaymakamın, ilçe düzeyinde emrindeki memurları sevk ve idare etme ve eşitlik ilkesi içinde davranma sorumluluğu bulunmaktadır. Söz konusu sorumluluğu gerçekleştirebilmesinin öncelikli koşulu, personelin nesnel performans ölçütlerinin ortaya konarak uygulanmasıdır. Personelin sevk ve idaresinin gereği, onların faaliyetleri ile iş ve işlemlerinin gözetim ve denetim altında tutulmasıdır.

Devlet Memurları Yasası'nın 122. maddesinde ilçe kaymakamının başarı belgesi verme yetkisi düzenlenmektedir. İlçe kaymakamının, ilçedeki personelin motivasyonunu artıracak başkaca ödüllendirme araçlarına sahip olmaması, personel yönetimi yetkilerinin işlevselliği bakımından önemli bir eksikliklerdir.

Atama yetkisi ilçe kaymakamı açısından sınırları ve çerçevesi çizilmiş dar bir alanda kalmaktadır. Kaymakam ilçe kamu görevlilerinin bir kısmını atama, bir kısmının atanmalarını valiye teklif etme yetkisine sahiptir. İlçe kaymakamı, adaylık süresi içinde başarısız olan memurlardan kendi atadıklarının memuriyet ile ilişkisini keser, diğerlerinin ilişkilerinin kesilmesi için atamaya yetkili amire teklifte bulunur.

Kaymakam ilçe ölçeğinde genel bir geçici görevlendirme yetkisine sahip değildir. Yalnızca İl İdaresi Yasasına göre, "kaymakam ilçede teşkilat ve görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir şube başkanından ister. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir." Yine Yasa'ya göre "kaymakam ilçedeki idare, daire ve kurumlarda çalışan uzman veya fen kollarına dahil memurlardan ilçenin genel ve mahalli hizmetlerine ilişkin işlerin görülmesini asli vazifelerine hâlel getirmemek şartıyla ister."

Kaymakamın ilçe personeli üzerinde izin verme yetkisi konusunda da yetkilerinin erozyona uğradığı görülmektedir. İlçe yönetiminin mülki çerçevesi dışına çıkarılan ilçe kuruluş yöneticilerinin izin alma mercii kaymakam değil, il düzeyindeki kurumsal amiridir.

Kaymakamın disiplin cezası verme yönündeki yetkisi uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını kapsamaktadır. Kademe ilerlemesinin durdurulması ve memuriyetten çıkarma cezası için de yetkili disiplin kurullarına teklifte bulunma yetkisine sahiptir. İlçe kamu görevlileri üzerindeki disiplin işlemi sürecinde yetkili

disiplin kurullarında kaymakamın temsilciliği ve etkinliği bulunmamaktadır. Ayrıca kaymakamın makam olarak kullandığı disiplin cezası tedbirleri, etkin ve işlevsel değildir.

Kaymakamın disiplin amirliği işlevinde zaman içerisinde bir kapsam daralması sürecine girildiği görülmektedir. Özellikle bölge müdürlüğü şeklinde örgütlenmiş olan kamu kuruluşlarının ilçedeki teşkilatları üzerinde, ilçe kaymakamına disiplin amirliği yetkisi verilmesinden kaçınma eğiliminde olduğu değerlendirilebilir.

Kaymakamın ana işlevlerini etkinlikle yürütmesini temin edecek tali işlevler arasında personel yönetimi yetkileri yanında eşgüdüm (koordinasyon), planlama ve denetim yetkileri de önem taşımaktadır. Eşgüdüm, planlama, denetim ve personel performans yönetimi yetkileri, ilçe yönetiminin ana işlevlerini gerçekleştirmesi için gerekli olan koşulları ifade etmektedir.

İlçe yönetimini oluşturan tüm birimler, hizmet nitelikleri ve görev alanları birbirinden oldukça farklı kamu görevlilerine sahip hizmet kuruluşlarıdır. Bu birimler faaliyetlerini kaymakamın gözetim ve denetimi altında, mevzuat ve hükümet emirleri doğrultusunda, birbirleriyle uyum, koordinasyon ve işbirliği içerisinde yürütmek zorundadırlar.

İl idaresi Yasası kapsamında ilçenin ortak kalkınma ve yönetim sorunlarının kaymakamın başkanlığında ilçe idare şube başkanları, ilçe ve belde belediye başkanları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluş temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen bir toplantıda değerlendirilmesi ilçe ölçeğinde önemli bir eşgüdüm olanağı sağlamakla beraber, bu önemli eşgüdüm mekanizmasının kurumsal ve işlevsel olarak yeterli olduğu ifade edilemez.

İlçe ölçeğinde kamu ve sivil toplum temsilcilerinin geniş katılımıyla öngörülen bir eşgüdüm platformu olarak ilçe meclisi, 1992 tarihli bir Başbakanlık Genelgesi ile düzenlenmekle birlikte uygulamada işlerliği kalmamıştır. Genelge'ye göre ilçe meclisi, "ilçede, kaymakam başkanlığında, ilçenin il genel meclis üyeleri, ilçe ve beldelerin belediye başkanları ile belediye meclis üyeleri, köy muhtarları, ilçede bulunan işçi, işveren, esnaf, köylü, çiftçi, sanayi, ticaret, borsa, kooperatif ve benzeri meslek kuruluşları, ilçe siyasi parti temsilcileri, ilçe merkezindeki mahalle

muhtarları, ilçedeki kamu kuruluşlarının birim başkanlarının iştiraki ile istişari bir ilçe meclisi oluşturulacaktır.”

Başbakanlık Genelgesi’ne göre, ilçe meclislerinde temsil edilen tüm kuruluşların kendileri ile ilgili sorunları dile getirmeleri ve müştereken çözüm aranması esas alınmıştır. Öncelikle ilçedeki kaynakların verimli kullanımı ve birimlerin işbölümüyle anlaşarak çalışmaları suretiyle sorunlara çözüm aranacaktır. Mevcut kaynak ve imkanlarla sorunların çözümü esastır. Sorunlara verilecek öncelikleri ilçe meclisi tayin ve tespit edecektir. Genelgeye göre, ilçe kaynak ve imkanları ile çözülemeyen sorunlar il meclisine kaymakamlar tarafından intikal ettirilecektir. İlçe meclislerinin sekretarya görevini, ilçe araştırma, planlama ve koordinasyon birimlerinin yapması düzenlenmiştir.

Genelge ile kurulan ilçe meclisinin kurumsal ve işlevsel olarak etkinlik kazanamadığı ve ilçe ölçeğinde kamu, yerel yönetim ve sivil toplum katılımını ve işbirliğini sağlayamadığı görülmektedir.

İlçe yönetim yapısı içerisinde bulunan bütün kamu kuruluşlarının yazışmalarının kaymakam aracılığıyla veya kaymakam adına yapılması da ilçe mülki idare yapısında eşgüdümü sağlayan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Teknik uzmanlık alanına sahip ilçe kuruluşları ile yerel yönetimler bakımından ilçe düzeyinde bu prensip uygulanmamaktadır.

İlçedeki kamu kuruluşlarının işbirliği ve eşgüdümünü sağlamaya dönük olarak İl İdaresi Kanunu kapsamında, “İlçede teşkilat ve görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir şube başkanından ister. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir. İlçedeki idare, daire ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dahil memurlardan ilçenin genel ve mahalli hizmetlerine ilişkin işlerin görülmesini asli vazifelerine hâlel getirmemek şartıyla ister.” Günümüzde merkezi yönetimin ilçe düzeyinde teşkilatlanması tamamlanmış olduğundan, söz konusu düzenlemenin o zamanın koşullarında yararlı olduğu değerlendirilebilir. Ancak düzenlemenin, “uzman ve fen kollarına dahil memurların, genel ve yerel hizmetlere ilişkin işlerin görülmesi”nde görevlendirilebileceği kısmı anlamlıdır. Aslında, ilçe ölçeğindeki bütün kamu görevlilerinin, o alandaki kamu hizmetlerinin aksatılmaması kaydıyla geçici görevlendirilmesi konusunda ilçe kaymakamının yetkili olması yönündeki

düzenleme, genel bir düzenleme olarak İl İdaresi Yasası'nın önemli bir düzenlemesi olabilirdi. Zira böyle bir düzenleme, kaymakamın eşgüdüm fonksiyonunun etkinlikle gerçekleştirilmesi bağlamında önemli bir yetki sorununun çözümlenmesine katkı oluşturmazdı.

Planlama, kamu kurum ve kuruluşlarının yönetim yapısı içerisinde örgütsel bir işlev olarak ihmal edilen bir yönetim bilimi aracına işaret eder. İlçe ölçeğinde planlama denildiğinde, ilk olarak, ilçe kamu kuruluşlarının yıllık kurumsal faaliyetlerini planlaması gerekliliği akla gelmektedir. İkinci olarak ise her ilçe kuruluşunun yurttaşa sunduğu kamu hizmetlerini liste halinde yayınlaması, bu hizmetlerin sunulması için yurttaşların yapması gerekenler ile kendisinin yürüteceği işlemleri adım adım belirtmesi ve nihayetinde bir “kamu hizmet standartları tablosu” oluşturması gerekmektedir.

İlçe ölçeğinde planlama esasen ilçe kamu kuruluşlarının, yıllık bir plan dahilinde faaliyetlerini yürütmesi ve yıllık “kurumsal veya örgütsel performans planları” hazırlaması ve uygulamasını içermektedir. Kamu sektöründe örgütsel veya kurumsal performans kavramının 1980’lerden sonra yönetimde etkinlik ve verimlilik ilkelerinin bir gereği olarak öne çıktığı bilinmektedir.

Merkezi idareye ve taşra kuruluşları bakımından kağıt üzerinde kalan ve çoğu taşra kuruluşu tarafından hazırlanmayan “stratejik planlama ve kurumsal performans denetimi” konusu, il ve ilçe yönetimi düzeyinde önemsenmesi gereken ve yönetimde etkinliği amaçlayan bir yönetim bilimi yöntemidir. 5018 sayılı Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda stratejik planlama ve performans yönetimi üzerinde durulmakla beraber, il ve ilçe kamu kuruluşlarında tam anlamıyla uygulamaya geçirilememiş ve işlevsellik kazanamamıştır.

İlçe düzeyinde kamu hizmet standartlarının oluşturulması, planlama işlevinin ilçe ölçeğindeki bir diğer unsurudur. Zira kurumsal performans planlaması kadar, spesifik olarak ilçe kuruluşlarının bütün hizmetlerine sunulmasına ilişkin bir standart belirlemesi de zorunludur. Yönetim bilimi uygulamalarına, “kamu hizmet standartları” olarak yansıyan ve son dönemde kamu kuruluşlarıncı resmi olarak da yayınlanan bu planlama, yurttaşların kamu kuruluşlarından alacağı hizmetin aşamalarını adım adım izlemesi ve ne kadar sürede bu hizmetin kendisine sunulacağını bilmesi anlamına gelmektedir.

İlçe düzeyindeki planlamanın bir diğer boyutu olarak yatırım planlaması sürecinde ilçe genel yönetiminin inisiyatifi bulunmamaktadır. Türkiye’de yatırımlar, il ölçeğinde planlanmaktadır. Buna göre il düzeyinde taşra teşkilatının teklifi üzerine merkezi kurumlar tarafından yatırım planlaması yapılmakta ve ilgili bakanlık ve Kalkınma Bakanlığı (DPT) onayı ile bu yatırımlara kaynak sağlanmaktadır. İlçe ölçeğinde kamu kuruluşlarınca yürütülen yatırımlar konusunda ilçe kaymakamlığının bir inisiyatif kullanmadığı açıktır.

Planlı kalkınma döneminden önce yürürlüğe girmesi nedeniyle 5442 sayılı İl İdaresi Yasası’nın, kalkınma planlaması veya yatırım planlaması şeklinde bir planlama önceliği olmamış ve bu anlamda mülki idare birimleri yetkilendirilememiştir.

Türkiye’de planlama konusuna ilişkin olarak, İl İdaresi Yasası’nın değiştirilmesi konusunda 1990’lı yılların sonunda gündeme gelen değişiklik tasarısının 32. maddesinin h bendinde, “kaymakam ilçenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını sağlamak, ulusal kalkınma planları ve yıllık programlara ilişkin çalışmaların etkin bir biçimde yürütülmesi amacıyla ilçe düzeyinde envanter çalışmalarını yürütür, plan ve programlarda ilçede yapılması düşünülen yatırımlar hakkında valiye önerilerde bulunur, il gelişme planının ve diğer yatırımların zamanında ve etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi için ilgili birimler arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlar, teşvik tedbirleri, devlet yardımları ve fonlardan yararlanan özel sektör yatırımlarını izler ve belirlediği gecikme ve aksaklıkları valiye bildirir, ilçenin kalkınması ile plan ve program uygulamalarına ilişkin olarak gerekli gördüğü zamanlarda kamu ve özel kuruluş yöneticilerini ve uzman kişileri toplantıya çağırabilir” düzenlemesi bulunmaktaydı.

İlçe genel yönetimi çerçevesinde denetim, ilçe kamu kuruluşlarının yasal mevzuata uygun bir şekilde faaliyette bulunmalarını sağlamaya dönük bir yönetsel araçtır. Ancak denetim, ilçe düzeyinde kuruluşların kurumsal performans planlarına uygun bir şekilde etkili ve verimli faaliyette bulunmalarını kapsamamaktadır. Buna göre kuruluşların denetimi hukuka uygunlukla sınırlı kalmakta, yerindelik ve verimlilik denetimini içermemektedir.

İl İdaresi Yasası’na göre kaymakamın, adli ve askeri kurumlar dışında kalan bütün devlet kurum ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy

yönetimleriyle bunlara bağlı bütün müesseseleri denetleme yetkisi düzenlenmiştir. Yasa'ya göre kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişatını düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Ayrıca kamu ya da özel sektöre ait iktisadi işletmelerin de “devlet ve memleket emniyeti” ile “asayiş” ve “iş hayatının düzenlenmesi” bakımından kaymakamın gözetimi ve denetimi altında olduğu düzenlenmiştir. Başta yerel yönetimlerin kuruluş ve teşkilat yasaları olmak üzere zaman içerisinde özel düzenlemelerle birlikte kaymakamın genel denetim yetkisinin istisnaları genişletilmeye başlamıştır.

Kaymakamın ilçe ölçeğindeki denetim görevini ihmal etmesinden dolayı sorumlu tutulması, etkin denetim ve gözetim araçlarına sahip olmasını zorunlu kılmaktadır. Zira 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nun 24. maddesine göre, mülki idare amirleri emir, gözetim ve denetimine bağlı dairelerde, görevi kötüye kullanmaların ve genel olarak kanuna aykırı davranışların oluşumundan bile sorumlu tutulmaktadır.

5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nın 17. maddesine göre, “valiler, il içinde, denetim ve teftişleri altında bulunmayan bütün daire ve müesseselerde vukuu bulunduğunu öğrendikleri yolsuzlukları ilgili makamlara bildirirler. İlgili makamlar lazım gelen incelemeyi yaparak kanuni gereğini ifa eder ve sonucundan valiye bilgi verirler” denilmektedir. Valiler için, “denetim ve teftişlerinde bulunmayan” kamu kuruluşları için öngörülen bu yetkinin kaymakamlar için düzenlenmediği görülmektedir.

Türkiye’de kamu kuruluşlarının iç denetim kavramı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Bütçe Kanunu ile düzenlenmiş olup, ilçe ölçeğindeki kamu kuruluşları ile mahalli idarelerin denetiminde kaymakamı devre dışı bırakan bir uygulamayı içermektedir.

İç denetim kavramı, kurumun örgütsel performansının örgütün strateji ve amaçlarına uygun bir şekilde etkili ve verimli bir şekilde yürütmesini öngörmektedir. Türkiye’de yerel yönetimler ve merkezi idare kuruluşlarında iç denetim birimlerinin oluşturulması süreci, ilçe ölçeğindeki merkezi veya yerel kamu kurumlarının denetiminde kaymakamı devre dışı bırakan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. 5018 sayılı Yasa ile kamu idarelerinde iç denetim faaliyeti sertifikalı iç denetçiler eliyle yürütülecektir. Kamu iç denetim standartları, iç denetimin

planlanması konusunda temel politika ve önceliklerin belirlenmesi ve eşgüdümün sağlanması konusunda yönetmelik ile Maliye Bakanlığı bünyesinde bir iç denetim koordinasyon kurulu da oluşturulmuştur. Bu denetim mekanizması içerisinde ilçe kamu kuruluşları da denetlendiğinden, kaymakamın devre dışı bırakılması İl İdaresi Yasası'nın kaymakamın ilçe genel idaresinin başı olduğuna ilişkin temel prensibine aykırıdır.

Kamu iç denetim politikası ve standartlarının Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce belirlenmesi, kamu iç denetim birimlerinin eşgüdümü ile çalışma yöntemlerinin Bakanlık bünyesindeki İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından yürütülmesi düzenlenmiştir. Genel bütçeli kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimlerin iç denetim birimleri, mülki makamlardan ayrı olarak "üst yöneticiye" doğrudan bağlı olmak durumundadır.

İlçe kamu kuruluşlarının denetiminde kendi iç denetim birimleri, bağlı oldukları merkez teşkilatının teftiş kurulu ve Sayıştay önem taşımaktadır. Zira ilçe genel yönetimi çerçevesinde kaymakamlığa bağlı bir denetim birimi olmadığı gibi, söz konusu denetimin uygulama esas ve yöntemleri konusunda İl İdaresi Yasası'ndaki genel madde dışında ayrıntılı ve uygulayıcı düzenlemeler bulunmamaktadır.

İlçe ölçeğinde faaliyette bulunan dernekler başta olmak üzere sivil toplum kuruluşları ve meslek kuruluşları üzerinde kaymakamlığın genel kurulların yapılması, organların oluşumu ve bazı işlemlerini bildirme yükümlülüğü kapsamında gözetim yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkilerin sivil toplum alanına müdahale niteliği taşımadığı ifade edilebilir.

Kaymakamın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde İl İdaresi Yasası kapsamındaki genel denetim yetkisini kullanması mümkündür. Ancak ilçe kaymakamlıklarınca başvuru ve uygulanan bir durum değildir. Ziraat, esnaf ve sanatkarlar, şoförler, ticaret, sanayi odası veya esnaf kefalet kooperatifi gibi sosyal ve ekonomik yapısına göre değişen sayıda kamu meslek kuruluşları ilçelerde faaliyetlerini yürütmektedir. Söz konusu meslek kuruluşlarının, üst birlikleri veya faaliyet alanlarına göre ilgili bakanlıklarca denetlenmesi söz konusu olmakla birlikte, ilçe ölçeğinde önemli bir mali kaynak kullandıkları görülmektedir.

2004 tarih ve 5253 sayılı Dernekler Yasası kapsamında kaymakamlığın dernekler üzerindeki kolluk yetkileri düzenlenmiştir. İlçedeki derneklerin iş ve işlemleri, organlarının oluşturulması, organlarının toplantı ve kararları sürecinde ilçe kaymakamlığı yazı işleri müdürlüğü bünyesindeki dernekler bürosu görevli ve yetkilidir. İlçe kaymakamlığının meslek odaları ve dernekler üzerindeki “gözetim” yetkileri sınırlı düzeydedir. Ayrıca ilçedeki vakıfların denetimi ve gözetimi de doğrudan vakıflar bölge müdürlüklerine aittir.

İlçe ölçeğinde hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi, ilçe yönetiminin ilçe kamu kuruluşları üzerindeki hiyerarşik bütünlüğünün tesisi, kamu düzeni ve güvenliği ile denetim/gözetim işlevleri ve yerel yönetimler üzerindeki vesayet otoritesinin sağlanması koşullarına bağlıdır.

İlçe yönetim kademesinin yapısal (örgütsel) durumunda, etkinlik/verimlilik ile katılım/demokratiklik unsurlarının yerleşmesini sağlayacak yönetsel araçlar, kurumlar veya mekanizmalar yetersizdir.

İlçe yönetiminin mevcut örgütsel durumunun etkinliği ve verimliliği sağlamaktan uzak olduğu değerlendirilebilir. İlçenin yetki genişliği ilkesine dayanmaması, kaymakamlığın İçişleri Bakanlığının taşra kuruluşu gibi örgütlendirilmesi ve ilçe yönetiminin etkinliği sağlayacak yönetsel araçlardan yoksun olması, bu değerlendirmelerin temel gerekçeleridir.

Anayasa ile yetki genişliği ilkesi yalnızca il genel yönetimi ve valiler için öngörülmüş, vali devlet, hükümet ve tek tek bakanların temsilcisi olarak tanımlanmış, buna karşılık kaymakama bakanlıkların her birinin yönetsel ve siyasal yürütme aracı vasfı verilmemiştir.

İl İdaresi Yasası'na göre kaymakam hükümetin temsilcisi olarak nitelendirilmekle birlikte, Yasa'nın yürürlüğe girdiği dönemin koşullarında hükümetin idare cihazının başı olarak teknik-bürokratik aygıtın organik bir parçası olduğu anlayışı bulunduğu ve Yasa'nın genel ruhu dikkate alındığında, bu temsilciliğin yalnızca hükümetin taşradaki en yüksek memuru ve ilçenin genel idaresinin başı olmak için kullanıldığı anlaşılmaktadır. İlçe yönetimi için yetki genişliği ilkesi düzenlenmemiştir, kaymakam mevzuatta açık hüküm bulunmayan hallerde merkeze danışmadan karar alma ve düzenleyici işlem tesis etme yetkisine

sahip değildir. Kaymakam, görevlerini valiye karşı sorumlu olarak ve valinin gözetim ve denetimi altında yürüten bir merkezi idare temsilcisidir.

5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nda öngörülen bu düzenlemelerden önceki 1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'na bakıldığında kaymakamın kazada en yüksek hükümet memuru olduğu düzenlemesi dikkat çekicidir. Eski İl İdaresi Yasası, sonrakinden farklı olarak kaymakama temsilcilik niteliği vermemiş ve kaymakamı bakanlıkların yönetsel ve siyasal yürütme aracı saymamıştır.

5442 sayılı Yasa'da ilçe genel idaresinin başı ve hükümetin temsilcisi olarak nitelenen kaymakamın temsil etme gücü, hiyerarşik yönetimi altında bulunduğu valiyle bağlı bir özelliktir. Ayrıca kaymakamlık bir istisnai memuriyet değildir, kariyer meslek memurluğu olarak siyasal nitelikli bir kamu görevlisi olarak gösterilmesi çelişkili gibi gözükmemektedir. Ancak İl İdaresi Yasası'nın yürürlüğe girdiği dönemin kavramlaştırmaları anlaşıldığında bu çelişki ortadan kaldırılabilir. Zira o dönem koşullarında siyasallık niteliği, hükümete değil devlet kavramına ait sayılmaktaydı. Hükümet, yasama organı içinden çıkma ve yasamaya karşı sorumlu olma hüviyeti dışında, idare cihazının başı olarak teknik ve bürokratik aygıtın organik bir parçası olarak görülmekteydi. Günümüzde hükümet, bürokratik aygıtın parçası olmaktan çok, bu aygıtın dışında algılanmaktadır. Hatta bürokratik oligarşi gibi yaklaşımlarla bürokrasinin hükümetin karşısında ve hasmı konumunda olabildiği de bilinmektedir. Ancak İl İdaresi Yasası döneminde yürütme organının karar alıcı bir aygıtı olarak hükümet ve bu kararların uygulayıcısı bir aygıt olarak bürokrasi tanımlaması, hükümete yasama organı ve politika alanı dışında farklı bir tanımlama atfetmekteydi.

Kaymakam, İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanının müşterek kararnamesi ile atanan ve hükümetin temsilcisi olan bir makamdır. Böyle olmakla birlikte, kaymakamların mesleki statüleri ve özlük işlemleri, İçişleri Bakanlığınca belirlenmektedir. Bu durum, kaymakamlığın İçişleri Bakanlığının taşra kuruluşu olduğu algısı oluşturmakta, taşrada diğer bakanlıkların ilçe kuruluşlarının hiyerarşik üstü, eşgüdümleyicisi ve denetleyicisi olma konumlarını olumsuz etkilemektedir.

Ana işlevleri ile personel yönetimi, eşgüdümleme, planlama ve denetim işlevlerini yerine getirmesini sağlayacak şekilde, ilçe yönetimi, "ihtisaslaşmış alt bürolara" ve "uzman personel kadrosuna", tam anlamıyla koordinasyonu sağlayacak

bir “bilgi iletişim teknolojisi altyapısına” ve etkili haberleşme ve iletişim olanaklarına, kaymakamın görev ve yetki yükünü paylaşan “kaymakam yardımcılığı” gibi kariyerli alt yönetici görevliye sahip değildir. Bu eksiklikler, kaymakamlığın kurumsal (örgütsel) durumunu zayıflatmaktadır.

İlçe yönetiminin mevcut örgütsel durumunun katılımı ve demokratikliği sağlamaktan uzak olduğu değerlendirilebilir. Bu değerlendirmenin temel gerekçeleri, ilçe yönetiminde şeffaflığı sağlayan yönetsel araçların yetersiz olması, ilçe ölçeğinde sivil katılımı sağlayan ve ilçeye ilişkin koordinasyon ve planlama konularında işlevsel bir yerel meclis yapısının oluşturulamayışı, kaymakamın başkanlığını yaptığı yönetsel komisyon veya kurullarda yurttaş katılımının yetersiz olması ve söz konusu kurulların işlevsel yetersizlikleridir.

Türkiye’nin idare tarihine bakıldığında yerel yönetimlerin karar organlarının seçikle belirlenmesi dışında merkezi yönetimin taşra yönetiminin yönetsel kararlarına katılım ve yönetsel uygulamalarını denetleme konusunda cılız birtakım adımlar dışında çok önemli kurumsal düzenlemelerin olmadığı görülmektedir. İl özel idareleri, belediye ve köylerin yerel karar organlarına katılım bir tarafa bırakıldığında, merkezi yönetimin taşra yönetim kademelerinde karar alma ve uygulama sürecine katılımı öngören en önemli düzenleme vilayet, liva ve kaza düzeyinde oluşturulan idare heyetlerine (meclislerine) yerel halk temsilcilerinin katılımını sağlayan düzenlemedir.

Osmanlı’nın son dönem taşra idaresinde vilayette vali, livada mutasarrıf ve kazada kaymakamın en üst mülki amir konumunda olduğu, her üstün ast kademenin karar ve eylemlerini onaylayıp denetlediği oldukça hiyerarşik ve merkezci bir örgütlenme modeli ortaya konmuştur. Dolayısıyla her bir yönetim kademesinde ruhani reisler, kamu görevlileri ve seçikle gelen üyelerden oluşan idare meclislerinin yetki ve konumlarının sembolik kaldığı görülmektedir. Zaten bu düzenleme de 1926 tarihli ve 714 sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Batı Avrupa ülkeleri bakımından yurttaş katılım ve denetim mekanizmalarının oldukça işlevsel olduğu değerlendirilebilir. Merkezi idarenin taşra yönetim örgütlenmelerinin istisnai olduğu, yerel yönetimlerin temel hizmet birimleri oldukları İskandinav ülkeleri ile İngiltere’de yurttaş katılımı bakımından önemli olanaklar sunulduğu görülmektedir. Bu ülkelerde mahalli düzeyde referandum, yerel

yönetim komitelerine katılım, halk istişareleri, yerel yönetimlerin yurttaş temsilcileri ile iletişim kurma platformları önemli katılım yöntemleridir.

İngiltere’de halka en yakın yerel yönetim birimi olarak parish/township adı verilen birimler bünyesinde kırsal alandaki kasaba meclisleri ve kentsel alanlarda da mahalle meclisleri, yasal olarak belirlenmiş sorumlulukları ile kamuoyunun sesi olma özelliği göstermektedirler. İngiltere’de county ve district meclislerinde yer alan ve belli kamu hizmet alanlarına ilişkin karar alma ve uygulama yetkilerine sahip yerel yönetim kurulları da yurttaş katılımının önemli örnekleri arasındadır. Committee adı verilen ve meclis adına belli bir hizmet alanını yöneten bu komiteler veya kurullarda, meclis üyeleri, kamu görevlileri ve ilgili hizmet alanına ilişkin sivil toplum kuruluşu temsilcileri görev alabilmektedir. Örneğin “committee of education” adı verilen eğitim komitesinde, meclis üyeleri dışında okul aile birliği temsilcileri, eğitim kurumlarının yöneticileri yer alabilmektedir. Bu örneklerin Türkiye’deki merkezi yönetimin taşra kademelerinde uygulanabilirliğine ilişkin olumlu yönleri bulunmaktadır.

Kıta Avrupası’nın öne çıkan ülkelerinden Almanya ve Fransa’da da yurttaş katılım ve denetiminin olumlu örneklerini görmek mümkündür. Federal Almanya’da da eyalet, ilçe ve belediye düzeyinde yurttaş katılım mekanizmaları olarak düzenlenmiş önemli doğrudan demokratik katılım biçimleri ile kurumsal olmayan katılım yolları bulunmaktadır. Halk oylaması (referandum) ve halk bilirkişisi, doğrudan halk katılım örneklerinin öne çıkanlarıdır. Ayrıca hemşehri kamuoyu yoklaması, bilgi edinme ve yakınma bürolarına müracaat, meditasyon (derin düşünme ve ele almaya zorlama imkanı), büyükşehirlerde mahalle örgütleri gibi yöntem ve araçlarla da yerel yönetimler üzerinde denetim olanakları kullanılmaktadır.

Fransa yerel hizmetleri önemli ölçüde bölge, il ve belediye yerel yönetimlerine devretmekle beraber, belli hizmet alanlarını üstlenmek üzere merkezi idarenin taşra kademeleri olarak bölge, il ve ilçe düzeyinde de örgütlenmiştir. Fransa’da dilekçe verme hakkı, yerel halka danışma ve referandum gibi klasik yurttaş katılım yöntemleri uygulanmaktadır. Buna ilave olarak, semt meclisleri ve mahalle konseyleri özellikle kentsel alanlardaki önemli katılım araçlarıdır.

Nüfusu çok az olan yerleşim yerlerinde bile belediye teşkilatının olması, Fransa için önemli bir katılım örneğidir. Bu bakımdan Türkiye'nin durumu ile benzeşmektedir. Zira Türkiye'de de aktif olarak işletilemese de yasal olarak köy adı verilen kırsal yerleşim yerlerinde, köyün tüm seçmenlerinden oluşan genel karar organı olarak bir köy derneği ve karar ve yürütme organı olarak da seçilmiş bir ihtiyar heyeti görev ve sorumluluk üstlenmektedir. Fransa'da meclis üyelerinin birden fazla yerel yönetimin karar organlarında yer alabilmesi de yerelin beklenti ve taleplerinin üst düzey yönetim birimlerine aktarılmasına aracılık etmesi bakımından anlamlıdır.

İlçe yönetiminin örgütsel durumunda katılım ve demokratikliğin sağlanamamasının en temel gerekçesi ise kaymakamlığın hiyerarşik denetimi öngörülmekle birlikte; sivil halk tabanının, kaymakamlığın faaliyetlerini ilçe yerel meclisi gibi bir demokratik platform vasıtasıyla denetleyememesi veya kaymakamlığın faaliyetlerini değerlendirme konusunda anket ve diğer kamuoyu yoklaması gibi denetim araçlarının öngörülmemesidir.

İlçe yönetiminde açıklık/şeffaflık ve hesap verebilirlik, sivil katılım ve denetimin önemsenmesi gereken yönetim ilkeleridir. Kamu hizmetlerine ilişkin işlemlerin belli bir usule bağlanarak kamu hizmet standartları ve envanterinin belirlenmesi, yönetsel kararların kamuoyu ile paylaşılması ve duyurulması, bilgi edinme hakkı ve özgürlüğünün sağlanması, kamu görevlilerinin faaliyetlerinin yalnızca hukuk kurallarına değil, aynı zamanda etik değer ve ilkelere de uygun olmasının sağlanması, bir bütün olarak idarenin ve ilçe yönetiminin ombudsman (kamu denetçiliği) gibi yurttaş talebi ile harekete geçen kamusal otoritelerce denetlenebilmesi şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin önemli önkoşullarıdır. Türkiye'de bu koşulların tam anlamıyla yerleştiği, kurumsallaştığı ve işlerlik kazandığını ifade etmek güçtür.

Günümüzde kamu yönetimi dizgesi içerisinde temsili demokrasi yöntemleri dışında, yurttaş katılım ve denetiminin mekanizma ve kurumlarının oluşturulması sürecine girilmiştir. Batı Avrupa ülkelerinde klasik yurttaş katılım araçları dışında, halk istişaresini amaçlayan komiteler, mahalle örgütleri, semt veya mahalle, kasaba meclisleri gibi toplumsal tabana inen katılım platformları, yerel yönetimlerin karar organlarının alt komisyonlarında sivil toplum temsilcilerinin katılımına önem ve

öncelik verilmesi, yerel referandum, yerel yönetim meclislerinin yerel yönetim icra organlarının faaliyetlerini etkin bir şekilde denetlemesi (özellikle Almanya’da “kreise” meclisinin kaymakamı denetleme yöntemleri) gibi uygulamalar önemli sivil katılım ve denetim araçları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de kent konseyi, yerel yönetimlerin sınırlı bazı alanlarda referandum uygulaması, mahalle ve köy muhtarlarının seçimle göreve gelmesi dışında sivil katılım yöntem ve kurumları öngörülmediği gibi, doğrudan demokratik katılım biçimleri hiç düzenlenmemiş ve özellikle de merkezi idarenin taşra yönetimlerinin karar ve işlemlerine ilişkin olarak da ilçe yönetsel kurullarında (komisyonlarında) sınırlı sayıda stk temsilcisi bulunması dışında hiç bir katılım yöntemi uygulanmamaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin kararları ve uygulamaları konusunda yerel referandum için anayasal bir güvence bulunmamaktadır. Belediyeler düzeyinde kurulması öngörülen kent konseyleri de katılımı tam anlamıyla sağlayamayan seçkin bir yapıyı yansıtmaktadır. Zira kent konseyi katılım sürecinde sivil toplum örgütlerinin sınırlı bir kısmının katılımının öngörüldüğü ve birey odaklı katılım fırsatının sağlanamadığı görülmektedir. Ayrıca Türkiye’de kentsel alanlarda mahalle düzeyinde halk katılım olanaklarının bulunmaması da önemli bir eksikliktir. Beş yıl için seçilen bir mahalle muhtarının yerel siyasi iktidara yandaş olmaksızın mahallenin taleplerine aracılık etmesi mümkün değildir.

Genel itibarıyla Türkiye’de yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarını belirleyen yerel seçimler dışında anayasa ile düzenlenmiş herhangi bir yerel katılım mekanizması bulunmamaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin katılım öngören düzenlemelerin ilki, Belediye Yasası’nın hemşehri hukuku başlıklı 13. maddesi olup yurttaşların belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve yararlanma haklarının bulunduğu ilişkin genel bir ifadeyi ihtiva etmektedir. İkinci olarak Belediye Yasası’nda köy ve belde katılma veya birleşmeleri gibi birkaç sınırlı alan için yerel referandum düzenlenmiştir. İl Özel İdaresi Yasası’nın 7. maddesi ile Belediye Yasası’nın 15. maddesinde ise verilen hizmetlerle ilgili olarak halkın görüşlerini belirlemek amacıyla kamuoyu araştırması ve yoklaması yapılabileceği düzenlenmiştir. Üçüncü olarak ise yerel yönetimler ihtisas komisyonları katılım aracı

olarak düzenlenmiştir. Ancak mahalle muhtarları ile sivil toplum kuruluşu temsilcilerine bu komisyonlarda oy hakkı olmaksızın yalnızca görüş bildirme hakkının verilmesi, katılımın ne kadar yetersiz olduğunu göstermektedir. Dördüncü olarak kent konseyleri de kurulduğu illerdeki belediye meclisi ile il genel meclisi üyelerine ağırlıklı olarak katılım imkanı vererek yerel halkın dolaylı temsilini sağlamakla yetinmektedir. Bu katılım araçları, Batı Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında fazlasıyla yetersiz kalmakta ve yerel yönetim örgütlenmelerinin yurttaş katılım ve denetimine açılması gerekliliğine işaret etmektedir.

Türkiye’de siyasal demokratikleşme sürecinin, yerel beklenti ve çıkarların tatmin edilmesi sürecini başlattığı değerlendirilmelidir. 1950’ye kadar, toplumu dönüştürme ve modernleştirme anlayışı çerçevesinde devlet örgütünün tümüne seçkinci ve bürokratik bir dünya görüşü egemen olmuştur. Yasama organı da bu anlayışla şekillenmiş, profesyonel kamu görevlilerinin oluşturduğu bir tür kapalı kurum olarak, bu kurumun üyelerinin politikacı sıfatıyla onayladıkları yasaları, meslektaşları bürokrat sıfatıyla uygulamışlardır. Merkezi veya yerel düzeydeki bürokratik resmi seçkinler kendilerini, “cahil” bir çoğunluğun seçtiği “yeteneksiz” ve “yerel çıkarları savunan” politikacılara karşı kamu yararını savunmayı kendilerine görev sayan aktörler olarak görmeye başlamıştır. Bu durumun günümüzde ilçe yönetimi düzeyinde de yansımaları olduğunu değerlendirmek mümkündür. İlçe kaymakamlarının “seçkinci” bir tavır sergilemeleri iddiasından veya varsayımından hareket etmemekle beraber, kaymakamların ilçe ölçeğinde kamu yararının korunmasında ve sağlanmasında kendilerini yerel seçilmişler ve politikacılar karşısında konumlandıkları ifade edilebilir.

Türkiye’de ilçe düzeyinde spesifik konularda yetkili ilçe idare kurulu ve diğer yönetsel komisyonlar dışında, ilçe ölçeğinde genel bir eşgüdüm ve planlamayı öngören yerel meclis kurulmasına dönük bir girişime rastlanmaz. Türkiye’de 1992 tarihli ilçe meclisi kurulmasına ilişkin Başbakanlık genelgesi değerlendirildiğinde, ilçe meclisinin ilçe kamu kuruluşları, yerel yönetimleri ile sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve yerel politikacıların katılımını öngördüğünü ifade edebiliriz. Ancak bu meclisin ilçenin sorunları, gereksinimleri ve yatırımlara ilişkin olarak yalnızca tespitlerde bulunabilen, bunların masaya yatırılıp değerlendirildiği bir kurul olmaktan öte bir anlam taşımadığı görülmüştür. Ayrıca ilçe meclisinin kurulmasını öngören

düzenlemenin yürürlüğe girdiği zamandan günümüze, ilçelerde düzenli olarak toplanmadığı ve ilçelerin kamuoyunun da ilçe meclisinin varlığından haberdar bile olmadığı anlaşılmaktadır.

Türkiye’de ilçe düzeyinde yasa, yönetmelik veya diğer düzenleyici işlemlerle oluşturulan, kaymakamın başkanlığını yaptığı kurul veya komisyonların yapısı ve oluşumu ile işleyişi ve görev ve işlevleri konusunda sorun alanları bulunmaktadır. Yaklaşık yetmişe yakın sayıya ulaşan ilçe komisyonlarının çoğunun işlevselliği ve etkinliği tartışmalıdır. Sivil toplum ve meslek kuruluş temsilcileri katılımının yetersiz kaldığı bu kurulların çoğunluğu, ilgili olduğu ilçe kamu kuruluşunun sekretaryasını yürüterek, işleyişini ve kararlarını yönlendirdiği komisyonlar özelliğindedir. Kurullar, asayiş ve kamu düzeni, tarım, hayvancılık, eğitim, sağlık, kültür, spor ve ilçe yönetimine ilişkin farklı alanlarda karar almakla beraber, yalnızca bazıları bağlayıcı karar alma ve yaptırım gücüne, izleme, gözetim ve koordinasyon işlevlerine sahiptir. Bu kurulların işlevsel açıdan etkinlikleri azalarak, bazıları günün koşullarında anlamsız komisyonlara dönüşürken, bazıları da ilga edilerek işlevlerini yerel yönetimlere devretmektedir.

İlçe idare kurulu, Türkiye’nin idare tarihinde ilçe düzeyinde oluşturulmuş en eski yönetsel komisyon özelliğinde olup, kazai (yargısal), istişari ve idari görevleri bulunmaktaydı. Yönetsel ve istişari yetkileri ile özellikle yerel yönetimler üzerinde vesayet denetiminin aracı olan bu kurulların söz konusu işlevleri zaman içerisinde ortadan kaldırılmıştır.

İlçe idare kurulunun yargısal işlevi, 1998’de sona ermiş ve kaymakamlık makamına devredilmiştir. 4483 sayılı ve 1998 tarihli Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun’dan önce, Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat kapsamında kurul, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması iznini vermektedir. Yeni düzenleme kapsamında ilçe kaymakamınca verilen izin yetkisi, savcılığın hazırlık soruşturması yapmasına izin veren bir yetki iken; eski düzenleme kapsamında idare kurulunun yaptığı soruşturma hazırlık soruşturması yerine geçmekte ve ceza kovuşturmasına izin verilmesi halinde ilgili memur veya kamu görevlisi hakkında yargılama süreci başlamaktaydı. Önceki yasal düzenlemeye göre, idare kurulları savcılığın yürüttüğü işlevleri gerçekleştirmekteydi. Kamu

görevlileri hakkında adli soruşturmaya başlanması izni veren yetkinin tek başına kaymakamlık makamında olması yerine, ilçe idare kurulunda yer alması memur güvencesi bakımından daha yerinde bir uygulama olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye’de kaymakamlık, İçişleri Bakanlığı ve valilik tarafından yapılan hiyerarşik denetim dışında, yurttaş ve kamuoyu denetimine kapalıdır. Merkezi idarenin taşra birimleri düzeyinde karar ve işlemlerin yerel topluluk tarafından oylanması, referanduma tabi tutulması düzenlemesi ve uygulaması bulunmamaktadır. Ayrıca kaymakamlığın faaliyetleri, Alman ilçesi “kreise” yönetiminde olduğu gibi bir yerel meclisin denetimine tabi değildir. Merkezi idarenin taşra birimi olarak ilçe yönetiminin karar ve uygulamaları konusunda ilçe yerel toplumunun kanaatini ortaya koyacak anket ve diğer kamuoyu araştırma yöntemlerinin yapılabileceğine ilişkin bir düzenleme ve uygulamaya da rastlanmaz.

10. ÖNERİLER

Merkeze ait bazı yetkilerin merkezin hiyerarşik yapısı içindeki taşra kademelerine devredilmesi olarak ifade edilen “yetki genişliği/deconcentration” ilkesi, ilçe genel yönetimi bakımından da uygulanması gereken bir yönetim bilimi prensibidir.

Merkezi idarenin yetki, görev ve sorumluluklarını “yetki genişliği” çerçevesinde taşra birimi olan kaymakamlıklara aktarması durumunda yurttaşın kamu hizmetlerini etkin, verimli ve yurt yüzeyinde tekdüze ve aynı standartta alması sağlanabilecektir. Burada söz konusu yetki, sorumluluk ve kaynağın yerel yönetim birimlerine ve özelde belediyelere verilmesi savunulabilir. Ancak yerel siyasetin koşulları içinde popülizm, oy kaygısı ve yerel çıkar ilişkileri dikkate alındığında ve yurt genelinde yerel yönetim birimlerinin kapasitelerinin birörnek ve tekdüze olamayışının hizmet standartlarında farklılıklar yaratabileceği değerlendirildiğinde; ilçe yönetimi, “kamu yararı” ilkesini sağlamanın ideal yönetim birimi olarak görülmeli ve işlevselleştirilmelidir.

İlçe düzeyinde yerel yönetimlerin kamu düzeni ve kolluk işlevlerine ilişkin görev ve yetkileri gibi devlet adına kullandığı görev ve yetkilerinin kaymakamlık tarafından yerindelik denetimine tabi tutulması çağdaş Batı ilkelerine uygun düşmektedir. Nitekim Alman ve Fransız yerel yönetimlerinin işleyişinde kamu düzeni ve kolluğa müteallik işlevlerin yerine getirilmesinde yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin taşra yöneticileri tarafından yerindelik denetimi uygulanmaktadır.

Hizmette halka yakınlık ilkesi (subsidiarity), yerel hizmetlerin halka en yakın yönetimlerce ve dolayısıyla yerel yönetimlerce üstlenilmesine vurgu yapmaktadır. Bu ilke, aynı zamanda tek başına yapılma imkanı olmayanı beraberce yapmanın kaçınılmazlığıdır. “Subsidiarity” aslında bir örgütlenme ilkesidir ve alttan yukarıya doğru örgütlenme yapısında bir görev ve yetkiler kataloğu hazırlanması ve bu görev ve yetkilerin sahiplerinin tanımlanması önem taşımaktadır. Bu genel yapı içerisinde ilçe genel yönetiminin de işlevsel durumunun tespiti ve yeniden tanımlanması gerekecektir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, “subsidiarity” ilkesi çerçevesinde, halka en yakın yerel yönetimin örgütsel ve mali kapasitesini aşması karşısında, yerel hizmetleri üst yönetsel birimlerin üstlenmesine olanak vermektedir. Dolayısıyla Türkiye’de ilçe ölçeğinde merkezi idarenin taşra birimlerinin, yerel yönetimlerin ve özellikle de belediye ve köylerin üstlenme kapasitesinin olmadığı görev veya işlevleri yürütmesi Şart’ın temel prensiplerine aykırılık oluşturmamaktadır. Zira Alman ilçesi, ölçek ekonomisinin bir gereği olarak kentsel belediye veya köyün üstesinden gelemediği işleri yürütmek üzere oluşturulmuş bir yerel yönetim özelliği göstermektedir. Türkiye’de ilçe, merkez belediyeleri ile ilçe ölçeğindeki diğer belde belediyeleri ve köylerin üstesinden gelemeyeceği bazı yerel kamusal hizmetlerin sorumluluğunu üstlenecek bir yönetim olarak işlev görebilir ve örgütlendirilebilir.

Almanya’da ilçelerin kentleşme düzeyine göre “komünen” ve “kreisfreistaedte” (kent-ilçe) olarak yapılan gruplandırması göstermektedir ki Türkiye’de de ilçe’nin yönetsel türlerinin belirlenmesi gerekmektedir ve ilçelere büyükşehir merkezlerinde olanlar için “metropol ilçe” statüsü ile diğer ilçeler için “çevre ilçe” statüsünün verilmesi yerindedir. Bu özelliklerine göre de ilçe belediyelerinin ve ilçe yönetimlerinin farklı yönetsel örgütlenme yapısına ve işlevlere sahip olması uygun olacaktır.

Almanya’da ilçe, bir yerel yönetim olmasına rağmen, “ilçe dizgesi içindeki belediyeler” (kreisangerhörige gemeinde) üzerinde vesayet otoritesi olarak da işlev üstlenmektedir. Eyalet yönetimi, ilçe yerel yönetiminin başı olarak kaymakama aynı zamanda eyalet adına vesayet denetiminde bulunma yetkisini vermiştir. Demek ki Türkiye’de de ilçe yöneticisinin yerel yönetimler üzerinde vesayet otoritesi işlevi görmesi olağan kabul edilmelidir.

Alman ilçe modelinin kapsadığı belediyelerin ölçeğini aşan hizmetleri üstlenmesi, onların üzerinde vesayet denetimi yapması ve ilçe genelinde kamu düzeni fonksiyonunu ilçe yöneticisi vasıtasıyla yürütmesi, Türkiye’deki ilçe yönetiminin yeniden düzenlenmesinde dikkate alınacak hususlardır. Aslında bu tarz bir ilçe yönetim modelinin Türkiye’ye uyarlanması hem hizmette etkinlik ve verimlilik ilkelerinin sağlanması hem de yerel demokrasi ve katılımın gerçekleştirilmesi bağlamında yararlı olacaktır.

Kıta Avrupa'sında güney ve güney batı ülkelerinde geniş alanlı iller karşısında belediyelerin açık üstünlüğü bulunmaktadır. İskandinavya ve Britanya ülkelerinde ise birinci ve ikinci basamak yerel yönetim birimleri arasında kesin görev ve yetki ayrımı olgusu bulunmaktadır. Oysaki Alman modelinin ilçe yerel yönetiminin hem demokratiklik ve katılım boyutu hem de kendi bünyesindeki komünlerin bazı işlevlerini üstlenerek hizmette etkinliği ve ölçek ekonomisini sağlaması Avrupa ülkelerindeki en fonksiyonel model olarak değerlendirilebilir ve Türkiye için de önerilebilir.

Alman ilçesi, eyalet adına kullandığı göçerilmiş görevleri ile “merkezin taşra basamağı”, yerel hizmetleri üstlenmiş “bir mahalli idare” ve komünlerin ölçeğini aşan hizmetleri üstlenmiş bir tür “komünler birliği” olarak bu üç sıfatıyla, aslında Türkiye'deki ilçe yönetimin işlevsel ve örgütsel durumuna anlam katacak değerdedir. Alman ilçesinin bu üç boyutu dikkate alınarak Türkiye'deki ilçe yönetiminin de yeniden düzenlenmesi önerilmektedir.

Almanya'da ilçe dizgesi kapsamındaki belediyelerin ilçe yöneticisinin, kent-ilçelerin ise eyalet orta kademe yönetim bölgesinin başı olarak valinin (regierungs-praesident) vesayet denetiminde olması açıkça göstermektedir ki, Alman yönetim anlayışında yerel yönetimlerin denetimi mutlak bir zorunluluk olarak görülmektedir.

Almanya'da ilçe dizgesi içindeki belediyeler ile ilçe yerel yönetimi arasında işbirliği esasına dayalı ilişki kurulması da eşgüdümün sağlanması bakımından Türkiye'de de uygulanabilir yönleri sahiptir.

Türkiye'deki ilçe'nin belediyelerle ilişkilerinde ilçe halkının hizmetlerden eşit ve dengeli yararlanmasını sağlamak adına sorumluluk üstlenmesinde Alman modeli ışık tutacaktır. Alman ilçe yöneticisi, bazı eyaletlerde ilçe halkı tarafından doğrudan seçimle belirlenmekteyken, kimi eyaletlerde ise ilçe meclisi tarafından seçilen ve ilçe meclisine karşı sorumlu olan profesyonel bir yönetici olmaktadır. Bazı eyaletlerde ise ilçe meclisinin muvafakati alınmak suretiyle eyalet başbakanı tarafından atanmaktadır. Her halükarda ilçe yöneticisi, aynı zamanda eyalet hükümetinin ilçedeki temsilcisidir. İlçe yöneticisi, yerel yönetim birimi başkanı ve eyalet taşra yöneticisi olmanın yanında, birçok sosyal ve ortak kuruluşun başkanlığını da yapmaktadır. Demek ki Türkiye'de yeni ideal ilçe yönetim denemesinde kaymakama, merkezi yönetimin taşra temsilciliği yanında yerel

yönetim yürütme işlevi kazandıracak yeni bir düzenleme, hiç somut örneği bulunmayan teorik bir deneme olarak görülmemelidir.

Almanya’da ilçe yöneticisi, ilçe dizgesi içindeki belediyelerin eyalet adına hukuka uygunlukla sınırlı olmak üzere vesayet denetimini, eyalet yönetimince belediyelere göçerilmiş görevler üzerinde de yerindelik denetimini de kapsayan vesayet denetimini yerine getirir. Ayrıca ilçe yöneticisi, eyalet yönetimince ilçe yerel yönetimine eyaletçe göçerilmiş görevlerin yürütülmesinden tek başına sorumludur. Bu modelin Türk kaymakamı için uygulanmasının olanakları tartışılmalı ve önerilmelidir.

Alman ilçe yöneticisinin, ilçenin eyaletin en alt birimi veya basamağı olarak üstlendiği görevler afet yönetimi, sivil savunma hizmetleri, planlama ve yapı denetimi ve izni, kolluk ve polis hizmetleri, belediyelerin vesayet denetimi, yabancılar hukukuna ilişkin işlemler, konut yardımı, taşıt aracı trafik ruhsatları, trafik denetimi, yabancıların ikamet ve çalışma denetimleri, ateşli silahlar mevzuatının uygulanması, çevre koruma, meslek okulları, halk eğitim, kütüphanecilik hizmetleri, hastane hizmetleri, milli parkların yönetimi gibi işlevlerdir. Görüldüğü gibi kamu düzeni ve güvenliğine müteallik hizmetler “seçilmiş” bir ilçe yöneticisi tarafından yürütülmekle beraber, söz konusu görevler bakımından eyaletin sıkı bir yerindelik denetiminin bulunduğu da unutulmamalıdır. Türkiye’de de ilçe kaymakamının söz konusu hizmetlerden bir kısmını üstlendiği görülmekle beraber, bunlardan bazılarının belediye başkanlıklarınca üstlenildiği ve buna rağmen merkezi yönetimin belediyeler üzerinde herhangi bir yerindelik denetimi öngörmediği hususu değerlendirilmesi ve sorgulanması gereken bir konudur.

Almanya’da ilçe basamağında bazı eyalet hizmet örgütlerinin bağımsız bir şekilde yer alması mümkün olmakla birlikte; ilçe ölçeğinde kaymakamın, eyalet personelini yerel yönetim hizmetlerinde, yerel yönetim personelini de eyalet görevlerinde istihdam yetkisi bulunmaktadır. Personel yönetimine ilişkin söz konusu yetki, insan kaynağının kamu görevlerinde verimli dağılımın sağlanmasında ilçe yöneticisine verilen yetki bakımından Türkiye’deki ilçe yönetimi açısından da örnek teşkil edecek niteliktedir.

Alman ilçe yöneticisinin bir diğer önemli fonksiyonu denetim alanında kendisini göstermektedir. Zira eyalet alt basamak birimi tarafından yürütülen

hizmetler listesine bakıldığında yerel yönetimlerin denetimi, uzmanlık konularında yürütülen denetim, kamu hukuku kuruluşları, kurumları ve vakıflarının denetimi, yapı denetimi, okulların denetimi, ilçe sistemi içindeki belediyelerin hesaplarının denetimi gibi merkezi yönetim otoritesini kullanmaya dönük yetki ve görevler ilçe yöneticisinin uhdesindedir. Bu denli önemli denetim yetkilerinin ilçe yöneticisine tevdi edilmesi Almanya’da yerel yönetimlerin veya belediyelerin özerkliğine bir müdahale olarak değerlendirilmemektedir. Ayrıca denetim kapsamında diğer kamu hukukuna tabi kamu kuruluşları ile vakıfların da dahil edilmesi, Alman taşra yönetiminde yönetimin bütünlüğüne ne denli önem verildiğinin önemli bir göstergesidir. Bu gösterge, Türkiye’nin de bu yaklaşım içinde ilçe yönetiminin başı olarak kaymakama bazı denetim görev ve yetkileri sağlamasının Avrupa taşra yönetim anlayışına aykırılık teşkil etmediğinin önemli bir örneğidir.

Merkezi yönetimin taşra kademelerine tüzel kişilik kazandırarak başarılı olan düzenleme 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatidir. Bu düzenlemeye göre, vilayet düzeyinde bir yerel yönetimin karar organı olarak vilayet umum meclisi oluşturulmuştur. Bunun dışında taşra yönetim düzeylerinden nahiye tüzel kişilik kazandırılması ve nahiyenin yerel yönetime dönüştürülmesine ilişkin girişimler olmuştur. 1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi ile 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu dikkate alındığında nahiye yönetimi için bile, organları seçimle belirlenmiş yerel yönetim oluşturma veya tüzel kişilik kazandırma girişimleri olduğu görülmektedir. Nahiye düzeyinde tüzel kişilik oluşturma girişimleri, yönetsel etkinlik bakımından önerilemez.

İlçenin tüzel kişilik kazanması veya yerel yönetim olarak örgütlenmesine ilişkin ne Osmanlı’nın son döneminde ne de Cumhuriyet’e geçiş sürecinde hiçbir girişime rastlanmaz. Oysaki nahiye ölçeğinde öngörülen yerel yönetim oluşturma denemelerinin ilçe düzeyinde ve ölçeğinde kurulması, hizmette etkinlik ilkesinin sağlanması bakımından daha yerinde olurdu. Nahiye düzeyinde öngörülen yerel katılım girişimlerinin başarısız olması değerlendirildiğinde aynı denemenin daha büyük ölçeğe sahip olan ilçe düzeyinde uygulanması önerilmektedir. Bu öneri, illa ki ilçe ölçeğinde bir yerel yönetim kurulmasını içermez, ilçe ölçeğinde “özel bütçeli teknik bir hizmet örgütü” ile yatırımcı birimlere “görüş bildirme” konusunda karar yetkisi bulunan “yerel katılım platformu” oluşturulmasını içerir.

İlçenin işlevsel durumu ile örgütsel/yapısal durumu yeniden düzenlenmeden önce, dikkate alınması gereken birinci koşul alansal ve demografik optimalliğinin sağlanması, ikinci koşul ise ilçe'nin yönetsel olarak yeniden tanımlanarak türlerinin belirlenmesidir.

İlçe mülki alanlarının belirlenmesinde, birbirleriyle karşılıklı etkileşim halinde bulunan çekirdek yerel yönetim alanları olarak köy ve beldeler ile diğer doğal ve fiziksel alanların merkezi bir yerleşme (ilçe merkezi) etrafında yan yana gelmesiyle “ilçe alanları” oluşacaktır. Burada ilçe alanlarının belirlenmesinde dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, ilçeye bağlı köy ve beldelerin ilçe merkeziyle sosyal ve ekonomik ilişkilerinin yoğunluğu, ilçe merkezinin etrafındaki köy ve beldeler için bir cazibe merkezi olması ile ilçe merkezi ile bağlı köy ve beldeler arasındaki fiziksel erişim ve ulaşım olanağıdır. Bu kriterler dikkate alınarak ilçelerin ülke genelinde bir alan reformuna tabi tutulması yerinde olacaktır.

Türkiye’de 919 ilçe arasında alan ve nüfus durumları dikkate alınarak bir yeniden düzenleme yapılması gerekliliği ortadadır. Yeni taşra yönetim modelimizde metropol ilçe olarak, 6360 sayılı yeni Büyükşehir Yasası öncesinde büyükşehir sınırları içerisinde kalan ilçeleri varsaymaktayız. Başka bir ifadeyle 6360 sayılı Yasa’dan önce yürürlüğe giren 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun çerçevesindeki ilçeler ile 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası döneminde kurulmuş ilçeler, sosyo-ekonomik gelişmişlik ve kentsel niteliği dikkate alınarak “metropol ilçe” kategorisinde yer almalıdır. 6360 sayılı Yasa, 5747 sayılı Yasa’ya ilave olarak yeni metropol ilçeler ihdas etmekle birlikte, ne Yasa’dan önceki 16 ilin ne de Yasa’dan sonra eklenen 14 ilin çevre ilçeleri metropol ilçe olma özelliğine sahip değildir. Bu nedenle büyükşehir statüsündeki illerin anakent merkezinde yer alan ilçeleri dışındaki diğer ilçelerin, “çevre ilçe” statüsü ile değerlendirilmesi önerilmektedir.

İlçelerin Türkiye’deki nüfus yoğunluğu değerlendirildiğinde asgari nüfus miktarının çevre ilçeler bakımından yaklaşık 30.000 olması önerilmektedir. İlçe merkezi ve etrafındaki kırsal veya kentsel yerleşim yerleri ile bir bütün olarak değerlendirilen 30.000 nüfus kriteri, fazla gibi gözükse de nüfus artış hızı karşısında orta vadede makul bir kıstas olarak değerlendirilmelidir. Nitekim Almanya’da 1965-77 yılları arasında yapılan alan düzenlemeleri neticesinde, ilçelerin ortalama

nüfusları 170 bin ve yüzölçümleri de 1000 km²'dir. Almanya gibi yüzölçümü Türkiye'den küçük bir ülkede bile ilçelerin % 80'i 500 ila 1500 km² aralığındadır. Avrupa ülkeleri ve ABD'de genel eğilim, bazı yerel hizmetlerin köy düzeyinin üstünde, bir küme köyü ve kasabayı kapsayacak şekilde kırsal birimlerin, üst basamaktaki kırsal yöre demokratik yerel yönetim birimine devredilmesi şeklindedir. Almanya ve İngiltere gibi bazı ülkelerdeki anlayış ise kırsal küçük birimlerin, merkezi nitelikteki bir küçük kentle birleştirilmesi yöntemine vurgu yapar. Yine gelişmekte olan ülkelerde de, örneğin Hindistan'da bu birimlerin ortalama 400 km yarıçaplı bir alanı kapsayan ve 66.000 nüfusa sahip olmaları öngörülmüştür. BM tarafından oluşturulan bir araştırma grubu aynı amaçla, 35 km yarıçaplı bir alanı kapsayan ve 50.000 nüfuslu bir birimi uygun bulmaktadır. Elbette ki bu ölçek, ülkelerin genel büyüklüğüne, coğrafi şartlarına ve nüfus yoğunluğuna göre değişim gösterebilir. Bu veriler ışığında Türkiye bakımından ilçe yönetimi için bu ölçeğin en az 500 km² fiziksel alan ve 30.000 nüfus olması yerindedir.

Türkiye'de 10.000-30.000 nüfus aralığındaki ilçelerin farklı bir statüye kavuşturulmaları, ilçeden daha küçük bir örgütlenme ile yeniden yapılandırılmaları, belli başlı kamu hizmet birimleri ile sınırlı olarak temel işlevlerle donatılmaları taşra yönetim anlayışı bakımından daha rasyonel bir çözüm olacaktır. 10.000 nüfusun altındaki ilçelerin ise bir bütün olarak lağvedilmesi yönetsel etkinlik ve verimlilik bakımından zorunlu bir koşuldur. Türkiye'de 10.000-30.000 nüfus aralığında oldukça fazla sayıda ilçe olduğu görülmektedir. Bu nüfus aralığındaki 302 adet ilçe, Türkiye'deki ilçe sayısının neredeyse üçte birini oluşturmaktadır. Bu ilçelere "bucak" adı altında özel bir statü verilmesi ve bir taşra yönetim örgütlenmesinin oluşturulması daha ekonomik ve faydalı olacaktır.

Türkiye'de ilçe merkezi ve bağlı köy/beldeleri ile toplam nüfusu 10.000'in altında olan 183 adet ilçe bulunmaktadır. Çoğunlukla ilçe merkezi nüfusu 2000'i bile bulmayan bu ilçelerin birbirine sınır olanların birleştirilerek bir bucağa dönüştürülmesi ya da komşu olduğu en yakın ilçe merkezine köy veya belde olarak bağlanmasından başka çözüm gözükmemektedir.

Türkiye'de 30.000-50.000 nüfus aralığında 151 ilçe bulunmaktadır. Bu ilçeler sosyal ve ekonomik gelişmişlik bakımından ilçe olmaya en uygun yerleşim yerleridir. Bu ilçelere "çevre ilçe" statüsü verilmelidir. Bunlar yeni ilçe yönetim

modelimizde 81 il çapında illerin en kk ölçekli ilçeleri olarak karşımıza çıkacaktır.

Türkiye’de 50.000-250.000 nüfus aralığındaki ilçelerin 6360 sayılı yeni Büyükşehir Kanunu ile birlikte sayısının 204 olduğunu görüyoruz. Yeni Büyükşehir Yasası öncesinde 50.000-250.000 nüfus aralığındaki ilçe sayısı 187 idi. Yeni Yasa’dan sonra kurulan 27 ilçenin 17’si bu nüfus aralığındadır. Bu ilçelerin ikisi yaklaşık 60.000’lik nüfusları ile metropol ilçe nüfus kriterine uymamakla beraber, diğerleri 100.000 nüfusun üzerinde ilçeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kaldı ki bu ilçeler, il anakent merkezini oluşturan ilçeler olduğundan nüfus büyüklüğü belli bir eşiği geçmese de kentleşme derecesi yüksek, sosyal ve ekonomik seviyesi ülke ortalamasının üzerindeki ilçelerdir. Bu ilçeler anakent merkezini oluşturan yerleşim yerleridir. Bu yüzden 6360 sayılı Yasa ile yeni kurulan 250.000 nüfusun altındaki 17 ilçenin de, 250.000 nüfusun üzerindeki diğer 79 ilçe gibi kentbilimsel açıdan “metropol ilçe” statüsüne sahip olması önerilmektedir.

2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa’nın anakent ve mücavir alanı dışındaki uzak evre ilçeleri de büyükşehir belediyesi kapsamına almasının, kent bilim ilkelerine aykırı olarak yeni zihinsel karışıklıklara neden olduğu açıktır. 30 büyükşehir belediyesi statüsündeki illerdeki ilçelerin hepsi metropol/anakent ilçesi konumuna getirilmiştir. 30 büyükşehir belediyesinin İstanbul ve Kocaeli illeri istisna tutulduğunda ilin mülki alanının tamamında yetkilendirilmesi kent bilim ilkeleri ile bağdaşmaz. Bu nedenle söz konusu 2 il hariç, diğer 28 büyükşehir belediyesinin anakent ve mücavir alanının yeniden belirlenmesi ve kent bilim ilkeleri bakımından metropol ilçe olarak nitelendirilebilecek ilçeleri kapsaması, diğer ilçelerin ise büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluk alanına girmeyen ilçeler olarak kalması yönündeki yeni bir yasal düzenleme yerinde olacaktır.

250.000 nüfusun üzerindeki ilçeler 79 adet olup, bunlar çoğunlukla ve gerçekçi olarak metropol ilçelerdir. Yani anakent merkezinde yer alan ve anakent ile bütünleşmiş, kentsel özelliği ne çıkan ilçelerdir. Bu ilçelerin ilçe kaymakamlıklarının varlığı bile tartışmalı bir konudur. Zira metropol ilçelerde, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin etkin ve aktif bir şekilde hizmet yrttikleri ve ilçe kaymakamlıklarının çok işlevsel olamadıkları görülmektedir. Bu

durum metropol ilçelerde ilçe kaymakamlığının hukuksal durumunu, örgütlenmesini ve işlevlerini tartışılır hale getirmiştir.

Metropol ilçelerde, ilçe ve büyükşehir belediyesinin aktif olduğu bir yapıda, İçişleri Bakanlığının geleneksel işlevlerini yürüten taşra birimleri dışındaki sağlık, eğitim, tarım ve gıda, kültür, sosyal hizmetler, gençlik ve spor gibi temel kamu hizmetlerinin ilçe örgütlerinin bile kendi il müdürlükleri ile doğrudan haberleştiği, kendi il müdürlüklerinin emir, kumanda ve eşgüdümünde çalıştıkları “fiili bir durum” olarak karşımızda durmaktadır. Bu gerçeklik metropol ilçelerde ilçe kaymakamının ve ilçe mülki idaresinin yeniden düzenlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

6360 sayılı Yasa’nın bir ilin büyükşehir olması için il ölçeğinde 750.000 nüfus sınırını esas aldığını ve Yasa’dan önceki mevcut bağlı ilçeleri nüfusça küçük olan bu illerin merkez nüfusu büyük olup, bu merkez ilçelerinin dönüştürülmesi ve bölünmesi ile kurulan yeni ilçelerin 250.000 nüfusun altında kaldığını ifade edebiliriz. Bu ilçeler yasal olarak metropol ilçelerdir, nüfusları 250.000’den aşağı olsa da ileride bu sınırı geçecek şekilde gelişme ve büyüme potansiyeli olan ilçeler olarak değerlendirilmelidir. Bu bakımdan yeniden düzenleme yapılırken, 30 büyükşehirdeki anakentle bütünleşmiş bütün ilçeler (nüfusu 250.000’in altında olsa da) metropol ilçe sınıfına dahil edilmeli, bu ilçelerin metropol ilçe adıyla örgütsel ve işlevsel yapısı yeniden dizayn edilmelidir.

Büyükşehir statüsünde olmayan 51 ildeki il kent merkezi ile sadece merkeze bağlı belde ve köylerinin “merkez ilçe” adıyla yeniden yapılandırılması ve diğer çevre ilçeler gibi bir örgütsel ve işlevsel yapıya sahip kılınması gerekmektedir. Merkez ilçe kurulmalıdır, ancak merkez ilçe kaymakamlığı çevre ilçeler gibi örgütlenmelidir ve metropol ilçe yönetimlerinin bazı işlevlerini ilçe belediyelerine devretmesi gibi merkez ilçe yönetimlerinin de kimi işlevlerini il belediyelerine devretmesi yerinde olmaz. Merkez ilçelerin de örgütlenmesi ile merkezi idarenin taşra basamağı olarak temel hizmet kademesinin ilçe olması gerektiği vurgulanmakta, ilin ise eşgüdüm, yönlendirici ve denetleyici yönetim kademesi olması önerilmektedir.

İlçeler, alansal olarak değerlendirildiğinde toplam 919 ilçenin 411’inin alanı 500 km²’nin altındadır. Bu ilçelerin ortalama 100’ünün kentbilimsel olarak metropol

ilçe olduğu (6360 sayılı Yasa kapsamındaki 30 ilin anakent merkezindeki ilçeler, yani Yasa öncesi 69 adet ilçe ile Yasa'dan sonra büyükşehir dönüşen ilave 14 ilin 27 adet ilçesi) değerlendirildiğinde kalan sayı yaklaşık 300 civarındadır. 51 büyükşehir olmayan il merkez ilçelerinin alansal olarak çoğunlukla 500 km²'nin üzerinde olduğu değerlendirilebilir. Altında olanlar da, il merkez ilçelerinin nüfus yoğunluğunun nispeten yüksekliği dikkate alındığında tolere edilebilir. Ancak diğer 300 civarındaki çevre ilçe, 500 km²'nin altında yüzölçüme sahiptir, nüfus yoğunluğu son derece düşük olup bağlı köy/belde gibi yerleşim yerleri sayıca azdır. Tüm bu yönleriyle bu durum, ilçe örgütlenmesi oluşturulması ve merkezi idarenin taşra yapılanması bakımından son derece verimsiz bir tablo ortaya çıkarmaktadır. Metropol ilçeler hariç, küçük alana sahip ilçe sayısının toplam ilçeler içindeki oranı % 30'a yakındır. Bu ilçelerin komşu ilçelerle birleştirilmesi veya komşu ilçelere bağlı bucaklar olarak değerlendirilmesi önerilmektedir.

İlçelerin optimal nüfus ve alan kriterlerini belirlemenin sonucunda, merkezi ve bağlı yerleşim yerleri ile toplam nüfusu 10.000'in ve (metropol olanlar hariç) yüzölçümü 500 km²'nin altındaki ilçelerin (183 adet) köylere veya beldelere dönüştürülmesi, 10.000-30.000 nüfus aralığındaki ilçelerin (302 adet) "etkin örgütlenmiş" bucaklara dönüştürülmesi; yüzölçümü 500 km²'nin ve nüfusu 30.000'in üzerindeki ilçelerin ise metropol, merkez ve çevre ilçe statüleri ile yeniden düzenlenmeleri gerekmektedir. Bu durumda 10.000-30.000 nüfus aralığındaki 302 adet ilçe bucak statüsünde yeniden örgütlenmelidir. Yine yüzölçümü 500 km²'nin altında olan yaklaşık 300 civarında ilçe de aynı kapsamda ya tamamen kapatılarak belde veya köye dönüşmesi ya da bucak statüsü verilmesi gereken ilçelerdir. Zaten alansal olarak küçük ilçelerin toplam nüfusu ya 10.000'in altında ya da 10.000-30.000 nüfus aralığındadır. 10.000 nüfusun altındaki ilçe sayısının 183 olduğunu biliyoruz. Bu genel değerlendirme çerçevesinde Türkiye'nin 183 ilçesi tamamen lağvedilmeli, yaklaşık 300 civarında bucak yönetim kademesi oluşturulmalıdır.

Bu yeniden düzenleme sonrasında kalan 434 (919-485) ilçe içerisinde ise 30.000-250.000 nüfus aralığındaki çevre ilçe sayısı 355'tir. Bunlardan 338'i "çevre ilçe" statüsünde örgütlenilecektir. Bunun dışında 250.000 nüfusun üzerinde olan veya büyükşehir statüsündeki illerin anakent merkezinde bulunan "metropol ilçe" sayısı ise 96 olacaktır.

Türkiye’de 51 il merkezindeki merkez ilçeler hariç toplam ilçe sayısının 919 olduğunu görüyoruz. Yeniden düzenlemeden sonra kalan 434 ilçe içerisinde ise 30.000-250.000 nüfus aralığındaki çevre ilçe sayısının 350’lerde (2013 yılı verilerine göre 355 adet) olduğu öngörülebilir. Bu sayının 17 adedi, 250.000 nüfusun altında olsa da büyükşehir statüsündeki illerin anakent merkezindedir. Bu kapsamda 250.000 nüfusun üzerinde olan veya büyükşehir statüsündeki illerin anakent merkezinde bulunan metropol ilçe sayısı yaklaşık 100 civarında olacaktır. Söz konusu çevre ve metropol ilçelere, büyükşehir statüsünde olmayan 51 ilin merkez ilçeleri de dahil edildiğinde toplam ilçe sayısı yaklaşık 485 olarak öngörülmüştür. Yaklaşık 300 bucak yönetim kademesi ve 500’e yakın ilçe örgütlenmesi oluşturmak suretiyle, mevcut durumyla 1000’e yakın (919 ilçe ve 51 il merkez ilçesi) ilçe sayısı bulunan ülkenin taşra yönetim örgütlenmesini etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre yeniden düzenlemek mümkündür.

Yalnızca ilçeleri alan, nüfus ve yönetsel açıdan yeniden düzenlemek yeterli değildir. İller için de “alansal” bir yeniden düzenleme ve reform çalışması yapılmalıdır. Az sayıda ilçesi bulunan illerin komşu illere bağlı ilçelerin bir kısmını kapsamına alması yönetsel verimlilik bakımından gereklidir.

İlçelerin alan ve nüfus kriterlerine göre optimal ölçeğe ulaştırılmasının ardından yönetsel olarak yeniden tanımlanması ve gruplandırılması gereksinimi ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de ilçenin, ilin en büyük parçası ve birden fazla köy ve kent yerleşimlerinden oluşan yerleşmeler topluluğunun genel yönetiminin gerçekleştirildiği yönetsel coğrafi bir birim olarak yeniden düzenlenmesi kadar, yönetsel örgütlenme türlerinin de belirlenmesi önerilmektedir.

Türkiye’de ilçenin yönetsel yeniden tanımlamasının ilk adımı alt bölüm olarak bucak örgütlenmesinin kurulması, ikinci adımı ise ilçelerin merkeze uzaklık, bağlı kırsal yerleşim yerlerinin olup olmadığı, anakentle bütünleşmişlik gibi ölçütlere göre “çevre”, “merkez” ve “metropol” ilçe olarak gruplandırılmasıdır.

Bucak, yönetsel etkinliğin bir gereği olarak yalnızca merkezi idarenin bir taşra düzeyi olarak örgütlenmelidir. Bucak yönetiminin ölçeği ve örgütsel yapısı yetersiz kalacağından bucak yönetiminde katılımcı yapının öngörülmesi hizmetlerde etkinliği sağlamaz. Bucakların yerel katılım sağlayan organlara kavuşturulmasından ziyade ilçe düzeyinde katılımcı bir platform oluşturulması daha yerinde olacaktır. Bu

bakımdan bucak temel kamu hizmetlerinin görüldüğü (koruyucu sağlık ve ayakta tedavi hizmetleri, temel eğitim ve orta öğretim, din hizmetleri, nüfus, tapu, sosyal yardım ve güvenlik hizmetleri) yönetsel bir birim olarak görülmeli, yerel katılım boyutu ilçe düzeyinde sağlanmalıdır.

Bucak düzeyindeki meclis ve komisyon düzenlemesinden vazgeçilerek, ilçe düzeyinde katılımcı bir platform oluşturulması daha yerinde olacaktır. Bu bakımdan bucak temel ve sınırlı sayıda kamu hizmetlerinin görüldüğü (koruyucu sağlık ve ayakta tedavi hizmetleri, temel eğitim, diyanet hizmetleri, nüfus, tapu, sosyal yardım ve güvenlik hizmetleri, vb.) yönetsel bir birim olarak görülmeli, yerel katılım boyutu ilçe düzeyinde sağlanmalıdır.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun’a göre Bakanlıkların taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır. Öncelikle söz konusu Yasa kapsamında Bakanlıkların bucak düzeyinde de örgütlenmesini sağlayacak bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Böylece İl İdaresi Yasası kapsamında yalnızca İçişleri Bakanlığı’nın taşra yönetim düzeyi özelliği gösteren bucak yönetimine mülki bir anlam yüklemek mümkün olabilecektir. Belli bir alansal ve nüfus ölçeğini aşmamış ilçelerin lağvedilerek yerine çekirdek bir örgütlenmeye sahip, etkin ve verimli işleyen bucak yönetimlerinin kurulması sağlanmalıdır. Her kamu hizmet biriminin bucak düzeyinde teşkilatlanması, ilçe örgütlenmesine benzer bir yapıyı ortaya çıkarır ve bu durum, merkezi idarenin taşra örgütlenme yapısında ve işlevlerindeki hantallık sorununun çözümüne yardımcı olmaz.

Türkiye’de mevcut 919 ilçenin hepsi de nüfus ve yüzölçümleri, sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyi, kentsel veya kırsal özelliği dikkate alınmaksızın aynı örgütsel ve işlevsel yapıya sahiptir. İlçe yönetiminin farklı görev ve yetkilere sahip türlerinin bulunması, kamu hizmetlerinin sunumunda ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik açısından önem taşır.

Anakent merkezlerindeki ilçeler, “metropol/kentsel ilçe” veya “büyükşehir ilçesi” adıyla yeniden örgütlenmesi ve işlevleri sınırlandırılması gereken ilçelerdir. Zira kentleşme olgusunun yaşandığı, nüfusu büyüyen ve göç alan bu ilçelerin ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi kamu hizmetlerinin sunumunda aktif rol oynayan aktörlerdir. Metropol ilçe, çekirdek bir örgütlenme yapısına sahip

olmalı, örgütsel yapısı küçültülmeli, bazı işlevleri kaldırılmalıdır. Diğer kamusal işlevler tamamen metropol ilçe belediyesine devredilmeli ve metropol ilçe kaymakamlığı yalnızca bu hizmetlere ilişkin olarak etkin bir denetim görevi üstlenmelidir. Burada amaçlanan belli bir nüfus ölçeğine sahip anakent ilçesi belediyelerinin tıpkı Alman kent-ilçesi (kreisfreie gemeinde-staedte) veya İngiliz “metropolitan district” gibi güçlendirilmesi ve üstlendiği kamusal işlevlerin ve hizmetlerin artırılmasıdır. Almanya’da ilçe ve belediye, tüzel kişiliği, bütçesi ve karar organları bulunan mahalli idarelerdir. İlçe (komünen) ve kent-ilçe (kreisfreistaedte) birimlerinin, İngiltere’deki metropoliten olmayan “district” ile metropoliten “district”i çağrıştırdığı ifade edilebilir. İngiliz sistemindeki “county” ve “shire” ayrımının da bu kıstasa göre yapıldığı belirtilmişti. Batı Avrupa ülkelerinde bir yerel yönetimin, metropoliten olan ve olmayan türlerinin bulunması ve bu türlere göre yönetimlerin farklı örgütsel ve işlevsel yapılanmalarının ortaya çıkması gibi Türkiye’deki ilçe’ler için de yönetsel olarak gruplandırma yapılması gerekmektedir.

Türkiye’de çevre ilçe, tam örgütlü bir yapı kazandırılması gereken ilçe olmalıdır. Çevre ilçe, metropol olmayan, anakent merkezinde yer almayan ilçedir. Çevre ilçe tanımlaması için iki koşul öngörülmelidir: İlk olarak, toplam nüfusu 250.000’in altında bulunmaktır. İkincisi ise Türkiye’de büyükşehir statüsünde bulunan illerin anakent merkeziyle ve büyükşehir statüsünde olmayan illerin kent merkezi ile bütünleşmemiş olmaktır. İkinci koşul, aslında çevre ilçe statüsünü ortaya koyan temel ve olmazsa olmaz nitelemedir.

İlçe türleri bakımından asıl üzerinde durulması gereken ilçe türü, “çevre ilçe”dir. Çevre ilçe, metropol olmayan, ilin anakent (büyükşehir) veya kent merkezinde yer almayan ilçedir. Büyükşehir statüsündeki 30 ilin anakent merkezi ile bütünleşmiş olan bütün ilçeler, nüfusu 250.000’in altında da olsa metropol ilçe statüsünde olmalıdır. Zira bu ilçeler hem orta vadede nüfus artış kapasitesi ile büyüme eğiliminde olan hem de anakent ile bütünlük gösteren ilçelerdir. Toplam nüfusu 30.000 ila 250.000 aralığında yer alabilen ilçeler olarak çevre ilçeler, merkezi idare kuruluşlarının bütün taşra örgütlerini tek çatı altında toplayan yönetim kademeleri olarak örgütlendirilmeli ve buna uygun işlevler verilmelidir.

2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa ile birlikte Türkiye’de 30 vilayet büyükşehir statüsüne kavuşturulmuştur. Bu 30 vilayette metropol ilçeler, bağlı kırsal yerleşim

birim ve alanları olmayan anakent merkezinde bulunan ilçeler iken çevre ilçeler, yeni modelimiz çerçevesinde 30 büyükşehir kapsamında yer alan nüfusu 250.000'in altında ve anakent merkezine mesafesi bulunan, anakent merkezi ile arasında fiziksel boşlukların bulunduğu ilçelerdir. Ayrıca çevre ilçeler aynı zamanda diğer büyükşehir statüsünde olmayan “51 ile bağlı olan” ve “nüfusuna bakılmaksızın il merkezi dışında yer alan” diğer bütün ilçelerdir. Türkiye’de 2 il (İstanbul ve Kocaeli) hariç olmak üzere, 28 büyükşehir statüsündeki ilin anakent merkezi dışındaki ilçelerinin ve 51 büyükşehir statüsünde olmayan ilin merkezi dışındaki ilçelerinin, çevre ilçe statüsü ile örgütlendirilmesi önerilmektedir.

Bir idari bölüm olarak sayılmamakla beraber yönetsel coğrafi bir terime işaret eden merkez ilçenin ne suretle yönetileceğine ilişkin olarak örgüt, yetki ve görev kanunu olarak İl İdaresi Kanunu’nda açık bir hüküm yoktur. Merkez ilçe yönetimleri kurulursa rutin işlerin yükünden kurtulmuş olan küçük fakat güçlü il müdürlüklerinin, uzman olarak valiye alanlarıyla ilgili teknik yardım ve danışmanlık hizmetleri ile ilçe örgütlerinin eşgüdümünü daha etkili bir şekilde yerine getirmeleri sağlanmış olacaktır. Zira il müdürlüklerinin de merkez ilçe düzeyinde ve ölçeğinde örgütlenmedikleri, il müdürlüğünün merkez ilçede hizmet verdiğini görüyoruz. Çünkü 3046 sayılı ve 1984 tarihli Yasa, Bakanlıkların il ve ilçe kuruluşları oluşturabileceğine hükmetmektedir. Tüm bu nedenlerle il merkezlerinde merkez ilçe yönetim örgütlenmesinin oluşturulması, yönetsel etkinlik bakımından önemli bir gerekliliktir.

Türkiye’de merkezi idarenin temel hizmet basamağı ve temel hizmet birimi ilçe kaymakamlığı olmalı; valilik koordinasyon, gözetim ve denetim makamı olarak işlev görmelidir. Merkez ilçelerin de çevre ilçeler gibi merkezi idarenin bütün taşra kuruluşlarını bütünleyen bir yönetim kademesi olarak örgütlenmesi faydalı olacaktır. “Merkez ilçeler” de “çevre ilçeler” gibi her ne kadar ilin kent merkezini kapsasa da gelişmekte olan, kırsal yerleşim birimleri yer alan ve tarım ekonomisine sahip ilçelerdir. Halen yürürlükte olan İl İdaresi Yasası ile merkez ilçenin bir mülki kademe olarak kurulmasının kabul edilmediğini, bu nedenle halen yürürlükte bulunan mevzuat açısından merkez ilçe örgütü ve dolayısıyla kaymakamlığın kurulmasının mümkün olmadığını, böyle bir örgütün kurulmasının yasal düzenlemeyi gerektirdiğini görüyoruz.

Yeni ideal ilçe yönetim model denemesinde merkez ve çevre ilçelerin tam anlamıyla örgütlenmiş, yapısal ve işlevsel olarak güçlendirilmiş ilçe türleri olması gerektiği değerlendirilmektedir. Her ne kadar metropol (anakent) ilçe yönetimi de bazı fonksiyonları bakımından kapsamı daraltılmış olsa da; metropol ilçe kaymakamlığının, İçişleri Bakanlığı hizmet birimlerinin geleneksel işlevleri, sosyal yardım ve yoksullukla mücadele, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama, önleyici kolluk, ilçe kamu kuruluşlarını denetim ve gözetim ile yerel yönetimlerin etkin hukukilik denetimini gerçekleştirmesi gerektiği de dikkate alınmalı ve önemsenmelidir.

İlçenin fiziki ve alansal optimumluğunu sağlamanın ve yönetsel türlerini belirlemenin ardından işlevsel ve yapısal (örgütsel) durumunda yeniden yapılanmasını gerçekleştirmek gerekecektir.

İlçe yönetim kademesine ilişkin model denemesi fiziksel alan/nüfus optimallliği ile yönetsel türlerinin belirlenmesi koşuluyla iki ana unsurdan oluşmaktadır. İlki ilçenin işlevsel durumunun, ikincisi ise örgütsel durumunun yeniden düzenlenmesidir.

İşlevsel yapılanma “ilçe mülki (genel) idaresinde hiyerarşik bütünlüğü sağlama”, “tüzel kişilik kazanarak bazı yerel hizmetleri yerinden yürütme”, “yerel kalkınma”, “yerel yönetimlerin etkin vesayet denetimini yapma”, “kamu düzeni ve güvenliğini sağlama”, “sosyal yardım ve yoksullukla mücadele etme” işlevlerini kapsayan bütüncül bir yeniden yapılanmaya işaret etmektedir. İkincil olarak değerlendirilmekle beraber bu işlevlere anlam katacak olan personel yönetimi yetkileri, eşgüdüm ve planlama yetkisi ile denetim ve gözetim yetkisi her yönetsel örgütte olduğu gibi ilçe mülki örgütlenmesinde de ihtiyaç duyulan yönetsel örgütlenme işlevlerine vurgu yapmaktadır.

Türkiye’de niteliği gereği mülki alan ölçeğini aşan veya aşırı uzmanlık gerektiren mahiyetteki demiryolları, karayolları, orman işletmeciliği, enerji üretim ve maden işletmeciliği gibi alanlar istisna olmak üzere merkezi idarenin taşra kuruluşlarının ilçe ve il düzeyini aşacak şekilde bölgesel örgütlenmeleri ile ayrı tüzel kişiliğe sahip örgütlenmelerden vazgeçilmesi, bütün taşra kuruluşlarının ilçe düzeyinde ilçe kaymakamlığının hiyerarşik yönetimi kapsamına alınması yerinde olacaktır.

Türkiye’de son elli yıllık dönem içerisinde teknik özelliğe sahip ve uzmanlık gerektiren kamusal hizmet alanlarında ilçe ölçeğinde kaymakamın denetim ve sorumluluğu dışında merkezi idarenin taşra teşkilatları oluştu. Söz konusu merkezi idare taşra birimleri teknik ve uzmanlığa dayalı veya ilçe ölçeğini aşan hizmet kuruluşları olarak karşımıza çıkmaktadır. Enerji üretim ve dağıtım, demiryolları, kamu bankacılığı, maden işletmeciliği, karayolları, orman işletmeciliği, posta ve telgraf ve benzeri kamusal işlevlerin taşra birimlerinin uzmanlık gerektiren veya ilçe ölçeğini aşan örgütlenmeler olduğu açıktır, ancak birer kamu kuruluşu olmaları nedeniyle en azından idari iş ve işlemleri boyutuyla ilçe kaymakamlığının mülki yönetim çerçevesine dahil edilmesi gerekmektedir.

İlçe ölçeğini aşan veya aşırı teknik uzmanlık gerektiren ilçe kamu hizmet birimlerinde, yönetici veya müdürlerinin izin kullanımlarının kaymakam onayına tabi olması, yönetsel işlemler ile bu işlemlere ilişkin harcamaları bakımından ilçe kaymakamlığının denetiminde yer alması, ilçedeki söz konusu işletmelerin yıllık faaliyet raporlarını ilçe kaymakamlığına sunma zorunluluğunun getirilmesi, koordinasyonu gerektiren hususlarda ilçe kaymakamlığının işbirliği ve yönlendirme yetkilerine sahip olması ilçe mülki idare yapısında bütünlüğü sağlamak bakımından yararlı olacaktır. Bu çerçevede olmak koşuluyla, bu hizmetlerin ilçedeki işletmelerinin doğrudan yatırımcı genel müdürlüğe veya il’in de üzerinde örgütlenmiş bölge müdürlüğüne bağlı olması bu anlamda yönetsel bütünlüğe aykırılık olarak değerlendirilmemelidir.

Merkezi idare kuruluşlarının ilçe örgütlerinin kaymakamlığın hiyerarşik yönetim ve denetimi altına alınması, tek başına ilçe kuruluşlarının hem kurumsal hem de yönetici ve personelinin performansının denetimini gerçekleştirmekle mümkün olmaz. Aynı zamanda ilçe kuruluşlarının kendi hizmet alanlarına ilişkin iç işleyişinde, faaliyetlerinde ve harcamalarında da ilçe kaymakamına önceden izin, uygun görüş ve onay gibi yetkilerin de verilmesi gerekmektedir. Yani ilçe kuruluşlarının kurumsal denetimini ve eşgüdümünü gerçekleştirme ve yatırım planlaması yapmanın yanında; kaymakamlık, kuruluşların kendi mevzuatının uygulanması sürecindeki karar alma ve kamusal işlem tesis etme mekanizmalarına katılmalıdır. Bu katılma, ilgili ilçe kurusunun sekreteryasını yürüttüğü ilçe komisyonlarına başkanlık etmek şeklinde olabileceği gibi, kaymakamlık makamının

ilçe kuruluşunun hizmet üretme sürecindeki mekanizmalarda yetkili olması şeklinde de ortaya çıkabilir.

İlçe kuruluşlarının harcamalarını onaylamak üzere ita amirliği ve harcama yetkililiği konusundaki görev alanının genişletilmesi, ödeme işlemlerinde kaymakamlık onayının zorunlu kılınması, ilçe kamu kuruluşlarının il kuruluşları ile yazışma ve haberleşmelerini kaymakamlık vasıtasıyla yapmaları da ilçe genel yönetiminde bütünlüğü sağlamaya dönük diğer önemli koşullardır.

Türkiye’de yüz yılı aşkın bir geçmişe sahip il özel idarelerinin günümüzde bile örgütlenme ve mali kapasite sorunları yaşadığı dikkate alındığında ilçenin tüzel kişilik kazanması ve ilçe ölçeğinde bir yerel yönetim kurulması, yönetsel etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile bağdaşmaz. Tüzel kişilik olarak ilin örgütsel ve mali bakımdan güçlendirilmesi ve temel hizmet birimi olmasının sağlanması gerekir.

İl yerel yönetiminin temel hizmet birimi olduğu bir taşra yönetim yapısında, bir tüzel kişiliğin karar organı olmamakla beraber ilçe düzeyinde oluşturulacak bir ilçe yerel meclisinin, il düzeyindeki yatırım planlaması sürecinde etken olması ve inisiyatif kullanmasının yasal zemini oluşturulmalıdır. İl özel idarelerinin karar organı il genel meclisinin karar alma sürecinde ilçelerin meclis üyeleri ile sınırlı temsili ve il genel meclisinin ihtisas komisyonlarında ilçe yöneticilerinin oy ve söz hakkı olmayışı değerlendirildiğinde, bu çözümün önemli bir ihtiyaca cevap verdiği görülecektir.

Türkiye’de mevcut durumuyla ilçe, yerel yönetim olarak il gibi temel hizmet bölümü olabilecek ölçekte bir yönetim kademesi değildir. Ancak merkezi yönetimin yalnızca il’i kamu hizmet bölümü olarak esas alması, belediyelerin de belli bir yerleşim yeri ile sınırlı yerel yönetim birimleri olduğu dikkate alındığında; belediyeler ile il arasında yetkilendirilmiş bir ilçe yönetim yapısının gerekli olduğu da kabul edilmelidir. Zira kimi hizmetler belediyenin ölçeğini, yönetsel ve mali kapasitesini aşan hizmetlerken; kimi hizmetlerin de il genel veya yerel yönetimince yürütülmesi, fazlasıyla merkeziyetçi bir anlayışı ortaya koyacak ve “hizmette halka yakınlık” ilkesi ile çelişecektir. İlçe, merkezi yönetimin taşra kademesi (basamağı) olarak temel hizmet birimi iken, il yerel yönetiminin ilçe düzeyinde yürütülmesi gereken kimi hizmetlerini de yürüten ilçe kamu hizmet birliğinin örgütlendirildiği veya ilçe kamu hizmet birliğini çerçevesine alan bir yönetim bölümü olmalıdır. İlçe

ölçeğinde tüzel kişilik kazanma, sınırlı hizmet alanları ve sınırlı faaliyetlerle düzenlenmelidir. Çünkü tüzel kişilik kazanarak yerel hizmetleri yürütmenin temel birimi il yerel yönetimidir. İl yerel yönetimi, genel yetkili bir mahalli idare olarak örgütlenirken, onun adına ilçe düzeyinde sınırlı alanlarda faaliyette bulunacak bir hizmet örgütü olarak ilçe kamu hizmet birliğinin oluşturulması önerilmektedir.

KHGB'ler, ilçe ölçeğindeki köylerin kendiliğinden veya kendi iradeleriyle bir araya gelmeleriyle oluşan bir yapı değildir. Öncelikle kaymakamların girişimleri ile kurulma süreci başlatılan ve 2005 yılında yasal dayanak kazanmış köyler birliğidir. Ayrıca KÖYDES Projesinde olduğu gibi merkezi bütçeden veya il özel idaresinden gelir aktarılması ile hizmet üretebilen, öz mali kaynakları bulunmayan “geçici yapılar” özelliği göstermektedir. Yasaya göre KHGB'lerin Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması kuralının, Anayasanın mahalli idare birliklerinin yasayla kurulması ölçütünü karşılamadığını göstermektedir. KHGB'ler için “tam anlamıyla” bir yerel yönetim statüsü öngörmek veya KHGB'leri “genel yetkili” bir yerel yönetim birimine dönüştürmek, yönetsel etkinlik ilkeleri ile bağdaşmadığından önerilmemektedir.

KHGB modelinin değişime ve dönüşüme tabi tutulması önerilmektedir. Köyler Birliği, adı değiştirilerek fiziksel yetki alanı tüm ilçe olan ve ilçe ölçeğinde faaliyet konuları liste halinde belirlenip sınırlandırılmış, yönetim ve karar organı ilçe kamu yöneticileri ile seçilmiş bir kısım temsilciden oluşan bir örgütsel yapıya dönüştürülmelidir. Aslında buradaki öneri, birliğin müdürlük ve encümen yapısının muhafaza edilerek, il özel idaresinin ilçe düzeyindeki bazı yatırımlarını yürütme fonksiyonunu bu yapıya kazandırmaktır.

İlçe ölçeğinde bir meclis oluşturulması için illa ki ilçe ölçeğinde bir yerel yönetim kurulması gerekmez. Herhangi bir tüzel kişiliğin organı olmaksızın kurulacak bir ilçe meclisinin, ilçeye ilişkin yatırım belirleme sürecinde bağlayıcı tavsiye kararları alması önerilmektedir. İl yerel yönetiminin ilçe düzeyindeki yatırım planlamasına karar verme sürecinde ilçe kamu, yerel yönetim ve sivil toplum temsilcilerinin yer aldığı meclisin etken ve inisiyatif sahibi olması önerilmektedir.

İlçe ölçeğinde yürütülmesi mümkün olan kırsal altyapı, eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, vb. alanlardaki kamu yatırımlarının yapım, bakım, onarım sürecinde kaymakamlığın inisiyatif kullanması ise ilçe ölçeğinde bir ilçe kamu hizmet

birliğin kurulması ile mümkündür. Bu birlik, iki organlı (birlik başkanı kaymakam ve birlik yönetim kurulu) olarak örgütlenmeli ve teknik bir büroya sahip olmalıdır. İKHB'nin uzman ve atanmış kamu görevlileri ile seçilmişlerden oluşan bir ihale organına sahip olması ve bu yapıda yatırım uygulama sürecini yürütecek teknik uzman personel istihdam edilmesi önerilmektedir.

İl yerel yönetiminin ilçe düzeyinde bir örgütlenmesi olarak kaymakamın başkanlığında bir tüzel kişilik oluşturulması yerinde bir yöntemdir. İl özel idarelerinin ilçe şubelerinin güçlendirilmesinin gerekli olduğu ve kaymakamların ilçe özel idarelerinin işleyiş sürecini denetleme yetkilerinin olmadığı değerlendirildiğinde, ilçe yönetimi çerçevesinde böyle bir tüzel kişilik etkin ve verimli bir çözüm olacaktır. Bu tüzel kişiliğe ilçe kamu hizmet birliği adı verilebilir.

İlçe kamu hizmet birliğinin, kırsal altyapı, kırsal imar, eğitim ve sağlık hizmetlerini il özel (yerel) idaresi adına bir emanet sandığı gibi yerinden ve daha etkin ve süratli bir şekilde gerçekleştirmesi önerilmektedir.

İl özel idaresinin, ilçe kamu hizmet birliğinin görev alanına girmeyen hizmet alanlarında da ilçeler adına doğrudan proje ve etüt, yapım, bakım ve onarıma ilişkin yatırım ihalesi yapması mümkün olabileceği gibi, söz konusu işlemlere ilişkin finansal kaynağı (ödenegi) ilçe özel idaresi müdürlüğüne de gönderebilir. İlçe özel idare müdürlüğü bünyesinde istihdam edilecek bir teknik uzman personel kadrosunun, hem İKHB'nin ihale ettiği yatırımların uygulanmasını hem de il özel idaresinin ilçedeki şubesi vasıtasıyla yürüttüğü işlerin kontrolünü yapacaktır.

İlçe kamu hizmet birliğinin yasal bir dayanağının olması, ihale işlemlerine ilişkin bir yönetmeliğinin bulunması, sekreteryaya hizmetlerini kaymakamlık mahalli idareler bürosunun sağladığı ve yerel seçilmişlerle atanmış kamu görevlilerinin de bulunduğu bir yönetim kuruluna sahip olması yerinde olacaktır.

Kaymakamın başkanlığını yaptığı bir ilçe meclisinin il yerel yönetiminin karar alma mekanizmasına dahil olması durumunda, özerk bir ilçe yerel yönetiminin kurulması gerekliliği ortadan kalkar. İlçe yönetiminin, asıl hizmet birimi ve yatırımcı il yerel idaresinin yatırım planlaması sürecinde “teklifte bulunma” gücüne sahip olması önemlidir. İl genel meclisinin karar alma sürecine etki edecek ve ilçe düzeyinde kurulacak demokratik bir platforma ihtiyaç bulunmaktadır.

İlçe yerel yönetimi, örgütsel ve mali darboğazlar yaşama riski ile karşı karşıya kalarak il özel idarelerinin de etkinliğinin azalmasına neden olacaktır. Profesyonel bir yönetici olarak kaymakam başkanlığında bir ilçe yerel meclisinin kurulması tartışılabilir, ancak bu öneri ilçe özel idaresinin tüzel kişilik kazanmasının zorunlu bir sonucu olarak görülmemelidir.

İl yatırım planlamasına doğrudan katılımı sağlayacak bir ilçe meclisi, kaymakamın başkanlığında, ilçe sivil toplumunun katılımını sağlayan, yılda bir kez toplanan ve kaymakamlık mahalli idareler bürosunun sekretarya hizmeti sunduğu bir yapılanma olmalıdır.

İlçe yerel yönetimlerinin kurulması durumunda, il özel idarelerinin mevcut yapısal ve işlevsel haliyle devamı ile birlikte görev alanlarında bir çatışma yaratacaktır. Örgütsel yapıdaki çok parçalılık yanında il ölçeğinde yürütülebilecek yerel hizmetleri ayırarak il ve ilçe tüzel kişilikleri arasında dağıtmak yönetsel rasyonalite ile bağdaşmaz. Ayrıca Fransa’da “départemente”, İngiltere’de “county/shire” ve İskandinav ülkelerinde “county” en büyük yönetim bölgesine sahip yerel yönetimler olarak temel hizmet birimleridir. Alman ilçesi, eyaletlerin orta yönetim bölgelerinin altında olmakla birlikte tek alansal yerel yönetim birimidir. Bu örneklerle uygun bir şekilde Türkiye’de de il özel idaresinin adının il yerel idaresi olarak değiştirilmesi, öz gelir kaynaklarına kavuşturulması ve ilçe şubesi örgütlenmelerinin güçlendirilmesi daha uygun bir çözüm olacaktır.

İl özel idaresi üzerindeki vesayet yetkileri, doğrudan araştırma konusu ile ilgili değildir. İlçe yönetimine ilişkin ideal model denemesi ortaya koyarken il ölçeğinde bir yerel yönetimin nasıl denetleneceği araştırmanın kapsamına girmez. Ancak böyle olmakla beraber; bu konunun bazı boyutları ile ilçe kaymakamlığıyla ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Örneğin, il özel idaresinin ilçe’ye ilişkin hizmetlerinde meclisin ve alt komisyonlarının karar alma sürecine, kaymakamların katılımının sağlanması yerinde olacaktır. Ayrıca il özel idaresinin, ilçe’de yürütülen hizmetlerinin denetimi konusunda kaymakamın yetkilendirilmesi de gerekmektedir. Tüm bu yetkiler, ilçe kaymakamının il özel idaresi organları veya işlemleri üzerinde vesayet yetkisi olarak değil, il valisi adına ilçeye ilişkin özel idare hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini denetleme yetkisi olarak yeniden düzenlenmelidir.

İlçe yerel yönetiminin kurulması sonucunda birtakım sorun alanları ortaya çıkacaktır. Türkiye’de kırsal alan nüfusunun giderek azaldığı ve büyükşehirlerin büyüdüğü bir nüfus hareketliliği durumu değerlendirilerek, ilçe yerel yönetiminin yürütme organının nasıl belirleneceği, ilçeler arası ekonomik düzey farklılıkları, örgütlenme ve mali kaynak yetersizliği, ilçe ölçeğinde demokratik katılım kültürünün ne ölçüde sağlanabileceği tartışılması gereken hususlardır. Aksi halde ülke genelinde ilçe yerel yönetimlerinin sunduğu hizmetlerde tekdüzelik sağlanamaz, örgütsel ve mali sorunlar ilçe yerel yönetimlerinin hizmet kalitesini düşürür ve ilçe yerel meclisinin ilçe ölçeğindeki yurttaş ve sivil toplum katılımından çok belli politik veya ekonomik çıkar gruplarının yönlendirmesiyle karar alması sorunları yaşanabilir. Tüm bu gerekçelerle ilçe yerel yönetiminin kurulması önerilmemektedir.

Yerel kalkınma için en uygun ölçek ilçe yönetim düzeyidir. İlçe ölçeğinde sosyal ve ekonomik potansiyelin tespiti, bir yerel kalkınma stratejisinin hazırlanması, uygun yöntem ve araçların belirlenmesi, finansman olanaklarının araştırılarak kamunun ve çiftçi örgütlenmelerinin finansal destek almalarının sağlanması, ilçe kaymakamının bir kırsal kalkınma önderi olarak konumlandırılıp bunun yasal ve kurumsal altyapısının gerçekleştirilmesi ile mümkündür.

İlçe düzeyinde kaymakamlık ve ona bağlı kırsal kalkınma bürosunun, kurumsal bir anlayışla ilçe kırsal kalkınma planı ve stratejisini hazırlaması, merkezi hükümet bütçesi veya uluslar arası fonlardan yararlanıcı olacak olan yerel yönetimler, kooperatifler, üretici örgütlenmeleri ve diğer özel sektör firmalarına rehberlik etmesi ve proje hazırlama sürecinde destek olması sağlanmalıdır.

Toplum kalkınması yaklaşımı kırsal alanda yaşayanların örgütlenmesi, idare ile işbirliği ve eşgüdümü sağlaması, hizmetlere fiziki ve mali gücü ile katılımı ve hizmetleri benimsemesi ve koruması esaslarına dayanmalıdır. Aksi takdirde bu esasları taşımadan girişilen kırsal kalkınma projeleri başarısız olmaya mahkûmdur. Kırsal kalkınma politikasının planlanacağı ve uygulanacağı fiziksel mekanın tespiti ile üç boyutlu hizmet alanını kapsama süreci, çevresel değerlerin sürdürülebilirliği ile katılım-örgütlenme ilkelerini asla dışlamamalıdır. Bu iki temel ilkenin dışlandığı bir kırsal kalkınma politikası, istediği kadar doğru tespit edilmiş bir bölge planlaması ile üç temel hizmet alanını kapsarsa kapsasın uzun soluklu ve ömürlü olamaz.

Toplum kalkınması yaklaşımının çok yönlü kırsal alan planlaması yaklaşımına dönüşmesi gerekmektedir. Kırsal alana çok yönlü bakılması anlayışının ilçe ölçeğinde yürütülmesi ve kırsal alanda aile planlaması, eğitim, sağlık, sosyal hizmetler planlaması, üretim, pazarlama, tarımda yeni tekniklerin uygulanması, toprağın etkin bir şekilde kullanılması, tarım arazilerinin toplulaştırılması ve parçalanmasının önlenmesi, toprağın ve doğal kaynakların korunması (çevre boyutu), örgütlenme ve kooperatiflerin desteklenmesi, kredi ve finansman olanaklarının sağlanması, bu yaklaşımın ana faaliyet konuları olmalıdır. Bu ana faaliyet konuları uygulanırken yetişmiş bir uzman personel kadrosu istihdam edilerek merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında eşgüdümün gerçekleştirilmesi ve ilçe düzeyinde yürütülen planların bölgesel gelişme planları ile uyumlu olması sağlanmalıdır.

Türkiye’de yerel kalkınma bölgesel düzeyde oluşturulmuş kurumsal tek bir örgütlenme tarafından planlama ve koordinasyon işlevinin yerine getirildiği, kalkınma araçlarının ilçe düzeyinde uygulandığı; fiziki, sosyal ve ekonomik altyapıyı bütüncül olarak sağlamaya dönük, yerel toplulukların örgütlenmesi ve katılımını öngören ve çevresel-doğal değerleri koruma anlayışına sahip sürdürülebilir bir politika olarak tanımlanmalıdır. Kırsal alanda tarımsal kalkınma kooperatifleri ile üretici birlikleri, tarım ve hayvancılığa dayalı üretim, pazarlama ve işleme sürecinde aktif rol almalıdır. Ancak finansman, örgütlenme, liderlik, proje desteği sağlanmalıdır. Bunun için de ilçe düzeyinde kaymakamın ve kırsal kalkınmadan sorumlu oluşturulacak merkezi kamu kuruluşunun ilçe örgütünün rehberlik, yol göstericilik, gözetim ve denetim yapması yerinde olacaktır.

Kırsal kalkınma projelerinin birkaç ili değil bölgeyi kapsayan bir planlama çerçevesinde ve optimal alan ve nüfus ölçeğine kavuşturulmuş, yeniden düzenlenmiş ilçeler düzeyinde uygulanması gerekmektedir. Bu kurumsal yapının, ilçe düzeyinde kaymakamlık bünyesinde ofis örgütlenmesine gitmesi, kırsal kalkınma faaliyetlerinin yerinde gözetimi ve denetimi bakımından fayda sağlayacaktır. Kırsal kalkınma, kırsal alanda fiziki, sosyal ve ekonomik altyapı hizmetlerinin “bütüncül bir bakışla” ve “bölgesel düzeyde” planlanmasını ve yürütülmesini içermelidir

Günümüzde kırsal alanda tarımsal kalkınma kooperatifleri ile üretici birlikleri, tarım ve hayvancılığa dayalı üretim, pazarlama ve işleme sürecinde aktif

rol almalıdır. Ancak finansman, örgütlenme, liderlik, proje desteği sağlanmalıdır. Bunun için de ilçe düzeyinde kaymakamın ve kırsal kalkınmadan sorumlu oluşturulacak merkezi kamu kuruluşunun ilçe örgütünün rehberlik, yol göstericilik, gözetim ve denetim yapması yerinde olacaktır.

Çiftçinin uygun koşullarda kredilendirilmesi, pazarlama kolaylıkları sağlanması, kooperatifçiliğin teşvik edilmesi, toprağın toplulaştırılması ve toprak reformu, çiftçinin eğitimi, tarımsal sulama hizmetlerinin sunulması, tarımsal girdi maliyetlerinin azaltılması ile tarım ve hayvancılığa dayalı ürünlerin katma değerinin yükseltilmesine dönük bütüncül çözüm tedbirlerinin hangi taşra yönetim düzeyinde sunulabileceği tartışılmaktadır. Tarım ve hayvancılığa dayalı üretimde verimlilik, pazarlama, kredilendirme ve finansman, tarla içi fiziksel düzenlemeler, tarım arazilerinin parçalanmasının önlenmesi, tarımsal sulama, tarımsal girdi maliyetlerinin azaltılması, tarım ve hayvancılığa dayalı ürünlerin katma değerinin yükseltilmesine dönük tedbirlerin il ölçeğinde planlanması ve ilçe düzeyinde uygulanmasının yol ve yöntemleri ortaya konmalıdır.

Kırsal kalkınma politikasında yasal ve kurumsal bir çerçevenin belirlenmesi gerekmektedir. Ülke genelinde politika belirlemek üzere ulusal bir kırsal kalkınma kurumunun oluşturulması yerinde olacaktır. Türkiye’de kırsal alana hizmet eden kuruluşlar taşrada il tarım müdürlükleri, TKDK il koordinatörlükleri, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile köylere hizmet götürme birlikleri, kalkınma ajansları, il planlama ve koordinasyon müdürlükleri, DSI bölge ve şube müdürlükleri, orman bölge müdürlüğü bünyesindeki orman-köy ilişkileri (or-köy) şube müdürlükleri ve orman işletme müdürlükleri, sosyal yardımlaşma ve dayanışma il ve ilçe vakıfları olarak sayılabilir. Bu kurumsal yapının çok parçalı ve dağınık olması, kırsal kalkınma hizmetlerinin yürütülmesinde işbirliği ve eşgüdüm sorunlarına yol açmaktadır. Bu parçalı yapı yerine, birbirine benzer işlevleri yürüten kurumların birleştirilmesi, tek çatı altında örgütlenmesi, bölgesel düzeyde planlayıcı ve eşgüdümci bir kurumsal yapı kurulması, ilçelerde ise bu kurumsal yapının ofisleri vasıtasıyla kırsal kalkınma politikasının sosyal ve ekonomik altyapı hizmetleri alanının yürütülmesi, fiziki altyapı hizmetlerinin yerel yönetimlerce sürdürülmesi faydalı olacaktır.

İlçe yönetimine ilişkin ideal model denemesinin ortaya konmasında hiç şüphesiz ki ilçe ölçeğindeki yerel yönetimler ile ilçe genel yönetimi arasındaki ilişkinin niteliği ve boyutları önem taşımaktadır. İlçe yönetiminin işlevsel durumunun yeniden düzenlenmesinin bir diğer unsuru, ilçe yönetiminin yerel yönetimlerle vesayet ilişkilerinde etkinliğin sağlanmasıdır. Elbette ki yerel özerklik, ilçe ölçeğindeki belediye ve köy yerel yönetimleri için de savunulması gereken bir ilkedir. Ancak hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak yerel yönetimlerin yalnızca idari yargı denetiminde bulunması yeterli kabul edilemez. Aynı zamanda merkezi yönetimin taşra yöneticilerince de hukukilik denetiminin yapılması önem taşımaktadır. Kaldı ki Batı Avrupa ülkeleri incelemeleri değerlendirildiğinde merkezi yönetim, yerel yönetimlere devrettiği ve çoğunlukla kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin olan işlemler bakımından yerel yönetimlerin yürütme organları üzerinde yerindelik denetimi bile uygulamaktadır. Bu durum da göstermektedir ki ilçe ölçeğinde de belediyelerin faaliyetlerinin kaymakam tarafından kullanılan izin, onay ve denetleme yetkileri ile denetlenmesi doğaldır. Elbette ki bu denetim yetkilerinin sınırları belirsiz kıstaslara göre değil, yasal olarak açıkça belirlenmiş durumlarda uygulanması gerekmektedir.

İlçe yönetiminin yerel yönetimlerle vesayet ilişkilerinde, belediye ve köylerin yerel hizmetleri ile merkez adına yürüttükleri hizmetleri ayırt etmek gerekir. Bu kapsamda, merkezi idarenin kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin otoritesini kullanan yerel yönetimler, Batı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi yerel nitelikli bir otorite kullanmış olmazlar. Bu doğrultuda ilçe düzeyinde belediyelerin ve köylerin kamu düzeni ve güvenliği ile genel sağlığı ilgilendiren, kolluk otoritesine ilişkin olan karar ve işlemleri yerindelik denetimi kapsamında değerlendirilmelidir.

Anayasa’da düzenlenen vesayet denetimi amaçlarının, “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması”, “kamu yararı” veya “kamu görevlerinde birliğin sağlanması” gibi sınırları belirsiz kriterlere dayanmaması gerekir. Ancak ilçe ölçeğinde yerel yönetimlerin yerel nitelikli hizmetleri “yasal mevzuata uygunluk” bakımından izin, onay ve denetleme işlemlerine tabi tutulmalıdır. Bu durum ilçe ölçeğinde hukuk devleti ilkesinin yerel yönetimler bakımından da geçerli olması gerektiği kuralının doğal bir sonucudur

Toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçları, hukuki veya yasal denetimi değil, “yerindelik denetimini” zorunlu kılmaktadır. Söz konusu objektif ve hukuki kriterlere dayanmayan denetim ilkeleri yerine, idari vesayetin hukukilik veya yasallık ilkesiyle sınırlandırılması gerekir. Bunun için de yerel yönetimlerin organlarının karar, eylem ve işlemlerinin yasal tanımlarının açık bir şekilde yapılması, bu yasal çerçeve içerisinde faaliyette bulunmasının nesnel denetim kriterlerinin ortaya konması gerekecektir.

Yeni ilçe model denemesinde metropol ilçeler bakımından kaymakamlığın işlevlerinin azaltılması, metropol ilçe belediyesinin merkez adına işlevler üstlenmesi yerinde olacaktır. Büyükşehir sınırları içerisindeki metropol ilçe belediyelerinin ilave kamusal işlevler üstlenmesi ve merkezi idarenin bazı taşra kuruluşlarının görev ve sorumluluklarının belediyelere devredilerek lağvedilmesi uygun olabilir. Bu durumda merkezi idarenin taşra temsilcisi olarak metropol ilçe kaymakamı, etkin bir yerindelik denetimi uygulayarak belediyenin yasal görev ve yetkilerini yasalara uygun kullanmasını sağlayabilecektir. İl özel idarelerine merkezi yönetimce finansal destek verilmesi örneğinde olduğu gibi metropol ilçe belediyelerine de destek verilmesi öngörülebilirse de metropol ilçe belediyelerinin yeterli öz mali kapasiteye sahip oldukları değerlendirilmelidir.

Türkiye’de merkezi idarenin taşra birimleri ile yerel yönetimler arasındaki görev ve işlev alanı çatışmasına son verilmelidir. Belli bir kamu hizmet alanında sorumlu ve kaynak kullanan tek bir yönetsel kuruluş olmalı, söz konusu kamu hizmet alanında belediye yetkili ve sorumlu olacaksa, hizmetin yürütülmesi için gerekli özkaynağa sahip kılınmalı veya sadece bu hizmette kullanılmak koşuluyla belediyelere merkezi finansal kaynak aktarımı yapılmalıdır.

Türkiye’de 1580 sayılı eski Belediye Yasası’nın ağır vesayet hükümlerinin, yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkeleri ile bağdaşmadığı açıkça ortadaydı. Bu anlayışın bir sonucu olarak yeni Belediye Yasası, 2005 tarihinde yürürlüğe girmiş ve belediyelerin faaliyet alanlarını genişleterek, örgütlenme ve karar alıp uygulama özerkliklerini artırmıştır. Yeni Yasa’nın öngördüğü özerklik anlayışı, kamu kaynaklarının verimli kullanımı ve yönetsel etkinlik bakımından isabetli olmamıştır.

İçişleri Bakanlığı’nın belediyeler üzerinde mali ve harcamalara ilişkin denetim yetkisi bulunmamaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Bütçe Kanunu

kapsamında mali denetim yetkisi Sayıştay tarafından kullanılabilir. Mali denetim Sayıştay’ca yapılacaksa Sayıştay’ın etkin denetim yapmasının olanakları sağlanmalı ve bölge Sayıştay’ı kurulmalıdır.

İlçe belediyesi ve ilçeye bağlı belde belediyelerinin bütçesi ve kesin hesabı, Belediye Yasası kapsamında belediyelerin yürütmesi gereken görev ve sorumlulukları ne ölçüde karşılayabildiğini ve Belediye Gelirleri Yasası kapsamında toplaması zorunlu olan vergi, resim, harç ve diğer gelir kaynaklarını ne ölçüde tahsil edebildiğini gösteren yönetsel işlemlerdir. Kamu kaynağının tahsilinin ve yerel hizmetlere paylaştırılmasının, yerel yönetim mevzuatına uygunluğunun denetlenmesi bir “devlet otoritesi” işlevidir. Bu yönüyle ilçe kaymakamlığının belediye bütçesi ve kesin hesabını onaylama yetkisinin yeniden düzenlenmesi önerilmektedir.

Belediye bütçesi ve yatırım programı, yerel hizmetlerden istifade eden belde yerel topluluğunun esenliği ve refahını doğrudan ilgilendirmekte olup, kaymakamın kamu düzenini ve yararını sağlama işlevine işaret etmektedir. Türkiye’de ilçe ölçeğindeki belediyelerin bütçesinin onaylanması sürecinde, kaymakamın maliye görevlileri vasıtasıyla bir denetim mekanizması oluşturarak yer alması, belediyelerce halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak bakımından zorunludur ve önerilmektedir.

Türkiye’de ilçe ölçeğinde genel itibariyle bakıldığında vesayet yetkilerinin çoğunlukla Valilik, İçişleri Bakanlığı ve Danıştay’ca kullanıldığı, bu süreçlerde kaymakamlığın etkin bir konumunun bulunmadığı değerlendirilebilir. Halbuki ilçe idare heyeti, kaymakamlık ve bölge idare mahkemesinin vesayet makamları olarak belirlenmesi vesayet denetiminin yerinden yürütülmesi bakımından yararlı olacaktır.

Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin reform yasaları, yerel karar organlarının verdiği kararlar üzerinde mülki idareye tanınan tasdik veya değiştirerek onama gibi yetkileri büyük ölçüde kaldırmıştır. Ayrıca kaymakamların yerel yönetimlerin kararlarını idari yargıya taşıma yetkisi de yasal olarak düzenlenmemiştir ve yürürlükte değildir. Bu yetkinin niteliği gereği idari vesayet yetkisi olup olmadığı tartışmalıdır. Ancak bu durumun kaymakamlığın etkin bir hukukilik denetiminin gereği olarak yasada açıkça düzenlenmesi gerekmektedir.

Belediye kurulmasında, köylerin belediye yapılmasında ve belediye imar ve mücavir alan sınırlarının saptanması konusunda ilçe ölçeğinde kaymakamın ve ilçe idare kurulunun yetkilerinin bulunması gerekmektedir.

İlçe kaymakamının belediye meclisi ile olan ilişkileri, önceki Yasa kapsamında oldukça vesayetçi bir nitelik göstermekteydi. Şöyle ki ilçe merkez ve belde belediyelerinde belediye meclislerinin bütçeleri ve kesin hesapları, ek ödenek, bütçe değişikliği ve fonlar arası aktarma, belediye vergi ve resimlerine ilişkin olanlar dışında, görülecek hizmetler karşılığı alınacak ücretler, belediye zabıta yönetimine ilişkin kararları kaymakamın onayıyla yürürlüğe girmektedir. Bütçe ve zabıta yönetimi yetkileri, önemli kamu otoritesi yetkileri olarak belde halkının genel düzenini ve esenliğini ilgilendirmektedir. Bu bakımdan kaymakam onayına tabi tutulması yerinde olacaktır.

5393 sayılı Yasa'nın "Hizmetlerde Aksama" başlıklı 57. maddesinde, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanının, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından isteyebileceği düzenlenmiştir. Bu madde, belediyelerin yerel hizmetleri yürütmelerindeki aksamanın "halkın huzuru, sağlığı ve esenliği"ni korumak için giderilmesine dönük bir tedbir düzenlemesidir. Ancak İçişleri Bakanlığı'nın talebi ile hizmette aksamanın tespit edilmesi oldukça merkeziyetçi bir denetim anlayışını ortaya koymaktadır. Bu talebin belediyeler için kaymakam, büyükşehir belediyeleri için ise vali tarafından yapılması yerinde olacaktır. Ayrıca talebin sulh hukuk hakimine yapılması da anlamsızdır, zira Türkiye idari yargı sistemine sahip bir ülkedir. Hizmette aksamanın giderilmesine ilişkin talebin, vali veya kaymakamca yapılması, tespiti yapmada ise il ve ilçe idare kurullarının yetkili olması, belediyelerce il ve ilçe idare kurullarının kararlarına karşı ise idari yargı mercilerine başvurulması yerinde olacaktır.

İlçeye bağlı belde belediye başkanlarının görev alanlarına ilişkin olarak ceza soruşturmalarına tabi tutulmasında izin verme yetkisi ilçe kaymakamındadır. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Yasa kapsamında, haklarında ceza soruşturması izni istenen belde belediye başkanları

hakkında soruşturma yapma ve izin verme yetkisi ilçe kaymakamına aittir, ilçe belediye başkanları için bu yetki İçişleri Bakanına aittir. İlçe kaymakamının ilçe düzeyinde merkezi yönetimin bir temsilcisi olarak, ilçe belediye başkanı için de aynı yetkiyi kullanması daha yerinde bir uygulama olacaktır.

Belediyelerin çevre sağlığı, hayvan sağlığı, trafik düzeni, milli savunma, sivil savunma ve acil yardım gibi alanlarda kullandığı yetkilerin kaymakamlık tarafından onay işlemlerine tabi tutulmasının yasal zemini oluşturulmalıdır. Ulusal savunmayı gerektiren durumlarda veya acil yardım ve sivil savunma amacıyla belediye makine teçhizat ve taşıt araçları ile personelinin planlanması ve yönlendirilmesinde kaymakamlık yetkili olmalıdır. Belediyenin çevre ve halk sağlığını ilgilendiren içme suyu tesisi, katı atık tesisi, kanalizasyon ve atık su arıtma tesisi ile mezbahane denetimine ilişkin konularda ilgili ilçe yönetsel kurullarınca ilkelerinin belirlenmesi ve kaymakamlıkça uygulanması yerinde olacaktır.

5393 sayılı Yasa kapsamında belediye organlarının karar ve işlemleri üzerinde, talep etme veya görüş bildirme ve teklifte bulunma yahut onaylama şeklinde ortaya çıkan vesayet yetkilerinden İçişleri Bakanlığı'na ait olanların valiliğe, valiliğe ait olanların kaymakamlığa, Danıştay'a ait olanlarında ilgili bölge idare mahkemesine tevdi edilmesi denetim işlevinin de “yerinden” ve “daha etkin” sunulması bakımından yararlı olacaktır. Ayrıca Batı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi belediye organlarının kamu düzeni ve güvenliğine müteallik olan, kolluğa ilişkin görev ve yetkilerinin kullanımında kaymakamın doğrudan yerindelik denetiminde bulunmasının yasal önü açılmalıdır.

Türkiye’de yerel yönetim kuruluşu olarak köy, 1924 tarihli ve 442 sayılı Yasa ile düzenlenmektedir. Avrupa ülkelerinde örneğine rastlanmayan bu yerel yönetim türü, bir kamu tüzel kişisi olarak muhtar, ihtiyar heyeti ve köy derneği organlarına sahiptir. Türkiye’de köy organlarının karar ve işlemlerinin onaylanması, değiştirilmesi veya bozulması sürecinde aktif bir yerindelik denetim yetkisine sahip olan kaymakamın aynı zamanda köy muhtarının görevden alınmasında da yetkili olduğu düzenlenmektedir. Söz konusu ağır vesayet yetkileri köy yerel yönetimleri ile kaymakam arasındaki ilişkilerin, yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiğini göstermektedir.

Köy Kanunu'na göre köydeki seçmenlerden oluşan topluluğa köy derneği denilmektedir. Köy derneği adeta bir doğrudan demokrasi örneğini ifade etmekle birlikte, kendisine yasayla yüklenen hizmetler artık önemini kaybetmiş veya merkezi idareye geçmiştir. Bu durumyla köy derneğinin kaldırılması, ihtiyar heyeti (meclisi) ile birleştirilmesi ve köy ihtiyar heyetinin aza sayısının artırılması yararlı olacaktır. Bu durumda köyün icra ve yürütme organı muhtar, karar organı ise ihtiyar heyeti olacaktır. Köy derneği, köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu hale getirilmesine karar vermek, muhtar veya ihtiyar heyeti ile köy tüzel kişiliği arasındaki davalarda köy tüzel kişiliğini temsil edecek kişiyi seçmek, köy imamını seçmek, köy imamı ve bekçisinin ücretini tespit etmek gibi yetkilere sahip bir organ olarak günümüzde tamamen işlevsiz kalmıştır ve tamamen lağvedilmesi önerilmektedir.

Köy ihtiyar heyeti, köy tüzel kişiliğinin asıl karar organıdır. İhtiyar heyeti kararları çoğunlukla kaymakam onayına tabidir. Bu durumun yerinden yönetim anlayışı ile uygunluk göstermediği ifade edilmelidir. İhtiyar heyetinin köylüye mali yük getiren salma kararlarına karşı köylünün kaymakama itiraz etme hakkı vardır. İhtiyar heyetinin köylüye salma salması, köyün öncelik sırasına koyduğu sağlık, yol, eğitim gibi işlerde köylüye angarya adıyla imece yöntemi uygulaması, günümüz koşullarında uygulanması demokratik kabul edilemeyecek işlemlerdir. İmece yönteminin kaldırılması, salma yönteminin de uygulanacağı alanların ve sınırlarının tespiti gerekmektedir.

Köy Yasası'nın köylü için öngördüğü yükümlülükler, günümüz siyasi ve toplumsal koşullarında uygulanması mümkün olmayan ve demokratik hukuk devleti ilkeleri ile de bağdaşmayan edimler içermektedir. Bu yasal düzenlemelerin kaldırılması, merkezi idare kuruluşları ve il özel idaresince köye götürülecek kırsal altyapı hizmetlerinden dolayı, belediye hizmetlerinde olduğu gibi yasal bir mali yük veya vergi getirilmesi daha hukuki bir uygulama olacaktır.

Köyün de belediye gibi öz gelir kaynaklarına kavuşturulması ve ihtiyar heyetince karara bağlanan köy bütçesinin kaymakam onayına tabi olması, kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılması bakımından yararlı olacaktır. Bütçe ve kesin hesap dışındaki ihtiyar heyet kararlarının kaymakam onayına tabi tutulması, yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkeleri ile bağdaşmaz.

İlçe yönetim model denemesi çerçevesinde köylerin de alan ve nüfus olarak yeniden düzenlenmesi, belli bir hane ve nüfus kriterinin altındaki köylerin en yakın büyük köy merkezine bağlı mahalle olarak bağlanması da yerinden yönetimde optimal ölçeğin sağlanması bakımından gerekli ve yararlı olacaktır.

Kaymakamın köy muhtarları ile olan vesayet ilişkilerine baktığımızda, köyün tüzel kişiliğini temsil eden bir organ olarak katı bir gözetim ve denetimin altındadır. Köy muhtarının, genel yönetimin köyde bir görevlisi olarak, yasaları ve hükümet kararlarını ilan ve uygulama görev ve sorumluluğu bulunmaktadır. Bu yönüyle ve bu görev alanına ilişkin olarak, kaymakamın gözetim ve denetiminde bulunması tabiidir. Ancak köy tüzel kişiliğinin başı olarak muhtarın, Köy Kanunun 41. maddesine göre görevi yapmaması durumunda ilçe idare kurulu kararıyla görevden uzaklaştırılması veya görevine son verilmesi düzenlemesi, yerel yönetimlerin organlarının organlık sıfatını kaybetmelerinin ancak yargı kararı ile mümkün olabileceği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Köy Kanunu'na göre muhtarın köy yararına olmayan karar ve işlemleri kaymakam tarafından bozulabilmektedir. Ancak kaymakam, muhtarın işlemini bozarken köy yararına ve yasalara aykırılığını gerekçeli olarak açıklama zorunluluğu vardır. Böyle olmakla birlikte, muhtarın karar ve işlemleri üzerindeki bu bozma yetkisinin, bir hukukilik denetiminden öte bir yerindelik denetimi olduğu görülmektedir. Bu durum da yerinden yönetim ilkesi ile bağdaşmaz.

Köy tüzel kişiliğinin yürütme organı olarak muhtarın, bütün karar ve işlemlerinin kaymakamca yerindelik denetimine tabi olması yerine, belli görev alanlarıyla sınırlanması ve denetime tabi olduğu karar ve işlemlerinin liste halinde belirlenmesi, yerinden yönetim anlayışına daha uygun düşecektir. Köy tüzel kişiliğine köy kâtabi, korucusu veya bekçisi istihdamında kaymakam onayının aranması veya köydeki çiftçi mallarının ve taşınmazlarının korunması konusunda kaymakamın muhtara talimat verme ve uygulatma görevinin bulunması gibi. Zira bu konular, genel idarenin başı olarak kaymakamın köydeki kolluk ve güvenlik yetkilerine işaret eden mahiyettedir. Yine köy hesap talimatnamesine uygun bir şekilde, köy ihtiyar heyeti kararına dayanan ve banka hesabında tutulan köy bütçesinden harcama yapma emrinin kaymakam işlemi ile yürütülmesi de kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımı için gereklidir.

Köy yönetimleri de tıpkı belediyeler gibi bir yerel yönetim birimidir. Bu anlamda yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkesinin gerektirdiği koşulların köyler için de sağlanması gerekmektedir. Köy yönetimi, Batı Avrupa ülkelerinde karşılığı bulunmayan bir yerel yönetim olarak değerlendirilebilir. Kıta Avrupası ülkelerinde kırsal veya kentsel bütün yerleşim yerleri, komün yani belediye statüsündedir. Oysaki Türkiye’de köy yerleşimleri için, belediyelerden farklı bir yönetim modeli ortaya konmuştur. Aslında bu orijinal model, kırsal alandaki köylülerin yerel katılım ve demokrasi anlayışlarını geliştirmek, yerel hizmetlerde sorumluluk ve hizmetleri sahiplenme kültürünü kazandıracak bir platform olarak anlamlı ve önemlidir. Kaymakamın köy tüzel kişiliği ile olan ilişkilerinde, belediye ile olan ilişkilerden farklı olarak vesayetın uygulanmasında “hukuka uygunluk” yanında “kamu yararı”nın sağlanması amacına yönelik olarak da uygulanması, köy yönetiminin örgütlenmesindeki yetersizlikler ve köyün toplumsal koşulları dikkate alındığında yararlı ve yerinde olacaktır. Ancak mevcut Köy Yasası’nın öngördüğü katı vesayetçi ve yerindelik denetimini öne çıkaran anlayışın yumuşatılması gerekmektedir.

Türkiye’de ilçe düzeyinde hukuk devleti ilkesinin tesis edilmesinde önemsenmesi gereken bir işlev olarak yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin etkinleştirilmesi önerilmektedir. Yerel yönetimlerin “kamu düzeni ve güvenliği”ne ilişkin görev ve yetkileri üzerinde merkezi idarenin bir ajanı olarak kaymakamın yerindelik denetimi uygulaması, Batı Avrupa ülkelerindeki örneklere de uygun düşmekte ve önerilmektedir. Zira yerel yönetimlerin “yerel hizmetlere ilişkin olmayan” görev ve yetkileri merkezi idare adına kullandığı işlevler olarak değerlendirilmelidir.

İlçe yönetiminin işlevsel durumunda yapılanmayı gerektiren bir diğer fonksiyon kamu düzeni ve güvenliğidir. Aslında ilçe ölçeğinde kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması, ilçe genel (mülki) yönetiminin ana işlevidir. Bu işlevin yerine getirilmesinde yeniden yapılandırma gerektiren ana konular, ilçe ölçeğinde sivilleşmenin sağlanması ve önleyici kolluk otoritesinin yeniden yapılandırılmasıdır.

İlçe ölçeğinde askeri örgütlenmelerin “olağanüstü koşullarda” ve “geçici olarak” kolluk işlevi üstlenmesi durumunda, talebin sivil otorite olarak kaymakamlıktan gelmesi ve askeri kuvvetlerin kolluk işlevi yürüttüğü süre boyunca kaymakamlığın sevk ve idaresinde olmasının esas alınması önerilmektedir.

Kolluk işlevini kullanan jandarma ve sahil güvenlik gibi askeri nitelikli kuruluşların yeniden düzenlenmesi ve ilde vali ve ilçede kaymakam olmak üzere sivil mülki otoriteye bağlı olarak faaliyette bulunması esas alınmalıdır.

İlçe yönetiminin kamu düzeni ve güvenliği işlevini sahil ve kırsal alanda kullanan militer kolluk örgütlenmelerinin askeri niteliğinin kaldırılarak tamamen sivilleşmesi veya bu mümkün olamıyorsa üzerindeki sivil gözetim ve denetimin etkinleştirilmesinin ilke ve yöntemleri ortaya konmalıdır.

İlçe ölçeğinde kolluk birimlerinin faaliyetleri karşısında, insan haklarının korunmasına dönük mekanizmaların geliştirilmesi önerilmektedir. Bunun için birinci olarak insan hakları kurullarının etkinleştirilmesi ve kurumsallaşması önem taşır. İkinci olarak tutuklu ve hükümlüler ile toplumsal yaşam içindeki dezavantajlı grupların korunmasına dönük önlemler geliştirilmelidir. Bunun için de çocuk, kadın, engelli gibi dezavantajlı grupların korunması, terörden doğan zararların karşılanması, cezaevi ve nezarethanelerde insan hakları ihlallerinin önüne geçilmesi gibi konularda sivil mülki makamların aktif görev alması önem taşımaktadır.

İlçe düzeyinde sivilleşmenin sağlanması yanında, kamu düzeni ve güvenliği işlevinin yeniden düzenlenmesinde bir diğer ana konu önleyici kolluk otoritesinin yapılandırılmasıdır. Kaymakamın, ilçe sınırları içerisinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvetlerinin amiri olduğu; ilçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, emniyet ve kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisine sahip olduğu düzenlenmesine dayanarak, kaymakamın önleyici kolluk otoritesinin gerektirdiği görev ve yetkilere sahip olmak üzere, kamu düzeni ve güvenliği, genel sağlık ve toplumun huzurunu sağlamaya dönük olarak yönetsel tedbirler alma ve bu hususa ilişkin olarak yetki genişliği ilkesi çerçevesinde düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olması gerekir.

Türkiye’de iç güvenlik hizmetleri polis, jandarma ve sahil güvenlik olmak üzere üç ayrı yapılanma ile yerine getirilmektedir. Ancak iç güvenlik hizmetlerinde yaşanan değişim ve gelişim ile birlikte ve iç güvenlik teşkilatlarının artan görev yükü karşısında, bazı yetkilerinin, yerel yönetimlerin zabıta birimleri ile özel güvenlik sektörüne (private security sector) devredilmesi sonucu ortaya çıkmıştır. İç güvenlik hizmetlerini yürüten teşkilatların il ve ilçe düzeyindeki taşra birimlerinin, ilde vali ve ilçede kaymakam ile olan hiyerarşik ilişkilerinin durumu ve demokratik ve sivil

gözetim ve denetimin sağlanmasına ilişkin yöntemlerin ortaya konması gerekmektedir.

Kolluk otoritesini kullanan iç güvenlik teşkilatlarının, yerel yönetimler ve belediyelere devrettikleri fonksiyonlarının neler olması gerektiği, yerel yönetimlerce ilçe düzeyinde uygulanan kolluk görev ve yetkilerinin etkinliğinin, ilçe ölçeğinde kolluk otoritesini kullanan birinci derecede sorumlu makam olarak kaymakam tarafından denetlenmesinin yöntemleri belirlenmelidir.

Kaymakamın ilçe düzeyindeki kolluk otoritesi, suçun işlenmesini önlemeye dönük tedbirleri içermekte olup, ilçenin genel ölçeğinin kentsel durumu ve coğrafi konumuna göre polis, jandarma, sahil güvenlik ve terörle mücadele birimlerinin faaliyetlerine ilişkindir. İç güvenlik sivil bir hizmet alanı olmalıdır. İlçe ölçeğinde de kolluk birimleri sivil otorite olarak kaymakamın hiyerarşik yönetim, gözetim ve denetimi altında bulunmalıdır.

Kaymakamın kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin olarak yönetsel emir verme ve tedbir alma yetkilerinin bulunması ve yönetilenlerin özellikle olağanüstü dönemlerde bu kolluk önlemlerine uymamalarının cezai müeyyidelerinin öngörülmesi de önem taşımaktadır. Türkiye’de eski TCK’nin 526. maddesi kapsamında, “kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması” maksadıyla yasalara uygun verilmiş emir veya önlemlere uymayanlara hafif hapis ve adli para cezası düzenlenmişti. Bu düzenlemenin tekrar yürürlüğe girmesi yerinde bir uygulama olacak, kaymakamın önleyici kolluk otoritesine katkı sağlayacaktır.

Türkiye’de polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları kolluk kuvvetleridir ve son ikisi doğrudan militer bir yapılanmaya sahip olup ilçe düzeyinde olmadığı gibi ülke düzeyinde de kurumsallaşmış sivil hiyerarşik yönetime ve ayrıca da sivil gözetim ve denetim mekanizmalarına sahip olmalıdır. Askeri nitelikli kolluk kuvvetlerinin tamamen sivil kurumlara dönüşmesi veya sivil otoritenin hiyerarşik yönetimine dahil edilmesi iki farklı çözüm yöntemidir.

İç güvenlik hizmetlerinde sivil gözetim (civilian oversight), sivil katılım (civil participation), şeffaflık (transparency) ve hesap verebilirlik (accountability) olarak ifade edilen ilkelerin kolluk birimlerinde kurumsal ve işlevsel düzeyde yerleştirilmesi bir ülkenin demokratikleşmesinin temel koşullarındandır. Bu koşulların ilçe düzeyinde de sağlanmasının yol ve yöntemlerini belirlemek ve

uygulamak gerekmektedir. Elbette ki ülkesel düzeyde iç güvenlik hizmetlerinde ve birimlerinde reform yapılmaksızın, bu koşulların ilçe yönetimi düzeyinde sağlanmasını beklemek mümkün değildir. Türkiye’de iç güvenlik hizmetlerinin kır polisi, şehir polisi, sahil güvenlik polisi ve terörle mücadele polisi adı altında Emniyet Genel Müdürlüğü sivil otoritesi çatısı altında toplanması, askeri birliklerin ise ulusal savunma ve kara ve deniz sınırlarının güvenliğinin sağlanması işlevleriyle sınırlandırılması yerinde olacaktır.

Öngörülen kolluk örgütlenme yapısı çerçevesinde ilçe ölçeğindeki kolluk amir ve personelinin her türlü izin, sicil düzenleme ve performans denetimi, disiplin gibi özlük işlemlerinin kaymakamın yetki ve sorumluluğunda olması esas olmalıdır. Kaymakamın genel kolluk için öngörülen hiyerarşik amirliğinin yanında, gümrük muhafaza, belediye zabıtası ve orman muhafaza gibi özel kolluk teşkilatlarının faaliyetleri üzerinde de gözetim ve denetim yetkisine sahip olması gerekmektedir.

Kırsal polislik hizmetlerini yürüten jandarmanın durumu değerlendirildiğinde, jandarmanın önemli bir iç güvenlik işlevi olarak terörle mücadele hizmeti, ayrı ve profesyonel bir teşkilatlanmanın konusu yapılmalıdır. Bunun dışında jandarmanın kamu düzenine ilişkin diğer işlevleri konusunda sivil otoritelere tamamen bağlanması yerinde olacaktır. Jandarmanın sivil otoriteye bağlanmasının bir adım ötesinde, jandarmanın tamamen lağvedilerek emniyet teşkilatı çatısı altına alınması yönetsel olarak mümkündür. Ancak bunun için de sivil otoriteye, olağanüstü koşullarda askeri savunma birliklerinden ivedilikle yardım isteme olanaklarının verilmesi ve askeri savunma birliklerinin, kolluk işlevi üstlendikleri “geçici zaman” içerisinde tamamen sivil otoritenin sevk ve idaresine girmesi sağlanmalıdır.

Türkiye’de denizlerde emniyeti ve kamu düzenini sağlama işlevi konusunda Deniz Kuvvetleri Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü arasındaki karmaşanın giderilmesi gerekmektedir. AB üyesi ülkelerde söz konusu sahil koruma ve kıyılarda emniyeti sağlama işlevi, Denizcilik Müsteşarlığı gibi sivil kurumlara verilmekte veya bazı ilgili bakanlıklar arasında paylaştırılmaktadır. Sonuç olarak Türkiye’de sahil güvenlik teşkilatının, İçişleri Bakanlığına bağlı bir kolluk teşkilatı olmasına rağmen, vali ve kaymakamlar yönünden hiçbir bağlılığı bulunmamaktadır. Sahil güvenlik teşkilatının, sivil idareye bağlılığı ve mülki idare amirleri ile olan ilişkileri jandarmanın da gerisindedir.

Aslında Türkiye’de polis, jandarma ve sahil güvenlik arasında eşgüdümün ve işbirliğinin sağlanması ile genel idari kolluk teşkilatları üzerindeki sivil otoritenin gerçekleştirilmesi, bu üç kurumun tek çatı altında toplanması ile mümkün olabilecektir.

Emniyet Teşkilat Kanunu’nun 3. maddesine göre, özel idari kolluk, genel idari kolluk haricinde kalan ve özel kanunlarına göre oluşturulup belirli görevleri yürüten zabıta’dır. Belediye zabıtası ve köy koruculuğu özel idari kolluk kapsamında değerlendirilmektedir. Belediye zabıtası belediye tüzel kişiliğinin bir personeli olarak belediye başkanına bağlı görev yapmakla beraber, görevlerinin mahiyeti gereği bir kolluk görevlisidir. Bu yönüyle belediye zabıtasının performans denetimi ve buna ilişkin sicil ilçe kaymakamınca düzenlenmelidir. Ayrıca belediye zabıtasına ilişkin disiplin işlemleri belediye başkanının görüşü veya teklifi ve ilçe kaymakamının onayı ile yürürlük kazanmalıdır. Belediye disiplin kurulunca verilmesi gereken disiplin tecziyesi işlemlerinde de, kurulun kararı ilçe kaymakamının onayına tabi kılınmalıdır. Mahalli idarelerce yürütülen söz konusu kolluk faaliyetinden dolayı, yerel yönetimlerin başı olan muhtar ve belediye başkanlarının kaymakama karşı sorumlu olması ve yalnızca kolluk görevleri nedeniyle uygulayacakları yaptırım ve cezai işlemlerin kaymakamın onayı ile yürürlüğe girmesi, ilçe düzeyinde kaymakamın bütün kolluk hizmetlerinden sorumlu olması ve genel ve özel bütün kolluk kuvvetlerinin amiri olması ilkesinin zorunlu bir gereği ve sonucu olmalıdır.

Genel kolluk ve özel kolluk dışında, hizmet kolluğu olarak adlandırabileceğimiz bir kolluk kuvveti grubu bulunmaktadır. Hizmet kolluğu, genel ve özel kolluk faaliyetinin dışında, sadece belli bir hizmet alanıyla sınırlı olarak faaliyette bulunan, spesifik olarak o hizmetin icrası için gerekli olacak kadar belli ve sınırlı yetkileri bulunan bir kolluk kuvvetidir. Orman, av, gümrük, turizm, tarım, maliye, çevre kolluk faaliyetleri, ilgili hizmeti veren Bakanlık veya yönetsel kuruluşun görev ve sorumluluğundadır. Söz konusu teşkilatlara verilen yetkiler esas itibarıyla adli nitelikte olup arama, yakalama, el koyma ve bu amaçla zor kullanmayı içermektedir. Bu bakımdan özel kolluk kuvvetlerinde olduğu gibi, hizmet kolluk teşkilatı ve faaliyetleri üzerinde de ilçe kaymakamının inisiyatif kullanması esas olmalıdır.

Özel güvenlik teşkilatı dışında ifade edilen söz konusu özel kolluk kuvvetlerinin, görev alanlarının özelliğine göre, yeni kolluk teşkilatı yapısı içinde kırsal polis veya şehir polisi teşkilatının gözetim ve denetimine alınması ve bu yönüyle de doğrudan sicil düzenleme, performans denetimi ve disiplin işlemlerinin de ilçe kaymakamınca yürütülmesi, kaymakamın ilçedeki genel ve özel kolluk kuvvetlerinin amiri olduğuna ilişkin yasal düzenlemenin genel bir düzenleme olmaktan çıkmasını, somutlaşmasını ve uygulanabilir olmasını sağlayacaktır. Elbette ki özel veya kamuya ait binalarda güvenlikten sorumlu özel güvenlik görevlilerinin, ilgili kurumun yöneticisinin gözetim ve denetiminde olması yerindedir. Ancak söz konusu özel güvenlik görevlilerinin eğitimi veya disiplinli çalışmalarının sağlanması konusunda ilçe düzeyinde emniyet müdürüne yetki verilmesi yararlı olacaktır.

İlçe yönetiminde kaymakamın kolluk yetkileri yalnızca emniyet ve jandarma teşkilatının işlevlerine ilişkin olarak ortaya çıkmaz. Ailenin korunması, kadına yönelik şiddetin önlenmesi, can güvenliği olmadığı iddiasıyla çağrı üzerine koruma tedbiri verilmesi, gıdaların üretimi, tüketimi ve pazarlanması sürecinde izin verilmesi ve denetim yapılması, umuma açık yerlerin ve gayri sıhhi müesseselerin denetimi, içkili yer bölgesinin tespiti, önleyici arama tedbiri, afetin olumsuz sonuçlarının giderilmesi ve acil yardım hizmetlerinin yürütülmesi, çevrenin korunması, ifade özgürlüğünün kısıtlanması, toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin düzenlenmesi, taşınmaz mal zilyetliğinin korunması, derneklerin kurulması, grev ve lokavtlarda işyeri güvenliğinin sağlanması gibi pek çok alanda kamu düzeni, kamu güvenliği ve genel sağlığı korumaya dönük olarak kolluk yetkileri kullanır. Bu görev ve yetkilerin bir kısmında sadece görüş bildirmektedir, bazılarını ise makam olarak tek başına kullanabildiği gibi, bu alana ilişkin kurulmuş komisyon marifetiyle de kullanabilir. Bu yetkilerin bazılarının kamu düzenini sağlama işlevi bakımından etkinleştirilmesi, yaptırım gücü kazandırılması ve önleyici kolluk otoritesine ilişkin bu yetkilerin genel bir kataloğunun çıkarılması yerinde olacaktır.

Kaymakam ilçe düzeyinde deprem, orman yangını ve diğer genel yangınlar, su baskını, heyelan, çığ ve benzeri afetlerin meydana gelmesinden sonra birtakım kolluk tedbirleri alabilir. Bu tedbirlerin olağanüstü döneme ilişkin koşullarla mücadele etmeye ve toplumun genel güvenliği ve sağlığını sağlamaya dönük etkin yöntemler ihtiva etmesi gerekmektedir.

Kamu düzeni ve güvenliğini sağlamaya dönük olarak önleyici kolluk otoritesi, taşrada münhasıran merkezi idarenin temsilcisine ait olmalıdır. Fransa ve Almanya’da seçilmiş yerel yönetim yürütme organları tarafından kolluk yetkileri kullanıldığı bilinmektedir. Almanya ve Fransa’daki uygulamanın, Türkiye bakımından yerel seçilmiş ile atanmış arasında, önleyici kolluk otoritesinin uygulanmasında bir koordinasyonsuzluk yaratma olasılığı bulunmaktadır. Türkiye’de şayet kaymakamlık konumu korunacaksa, kolluk yetki ve işlevleri de uhdesinde kalmalıdır. Kaymakamlığın ilgası söz konusu olacaksa Alman yerel yönetim başkanlarına devredilen “eyalet yetkileri”nin yerindelik vesayet denetimine tabi olduğu bilinmelidir. Yani kaymakamlığın muhafaza edildiği bir yapı çerçevesinde kolluk yetkisi belediye başkanınca kullanılacaksa bile, bu yetki Alman yönetim anlayışına uygun bir şekilde kaymakamın onayına tabi tutulmalıdır.

Türkiye’de son dönemde ilçe yöneticisi olarak kaymakamın, kamu düzeni ve güvenliğini sağlamaya dönük bazı görev, yetki ve sorumluklarını yerel yönetimler ve adli mercilere devretmesine dönük düzenlemeler, kaymakamın önleyici kolluk otoritesinin başı olması misyonuna açıkça aykırıdır. Merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olarak kaymakamın asli görev alanı olan kamu düzenini sağlama işlevinde bile yerel seçilmiş makamlar ve yargısal mercilerle eşgüdüm ve işbirliği yapması gerekliliği, bu işlevin etkin yürütülmesinde sorunlar doğuracaktır. Kamu düzeni ve güvenliğine müteallik işlevlerin hükümetin ilçedeki temsilcisi ve bir kamu otoritesi olarak münhasıran kaymakama ait olması yerinde olacaktır.

Türkiye’de ilçe yönetiminin ilçe ölçeğinde üstlenmesi gereken temel işlevlerden bir diğeri de sosyal yardım ve yoksullukla mücadele işlevi olmalıdır. Türkiye’deki sosyal politika ve yardım araçlarının yoksul toplum kesimlerinin üretken kılınması ve istihdam edilmesi, sosyal güvenlik sistemine dahil edilerek sağlık hizmetlerinden yararlandırılması ve eğitim ve fırsat eşitliğini sunması hedeflerine dönük bir çerçeveye sahip olması gerekmektedir. Ancak ülkedeki uygulamanın daha çok yoksulluğun azaltılmasına dönük tedbirler içerdiği görülmektedir.

İlçe ölçeğinde sosyal yardım hizmetlerinden sorumlu tek bir kuruluş olmalıdır. Yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının ilçe ölçeğindeki sosyal yardım faaliyetleri bu yetkili kuruluşun eşgüdümünde ve onayı ile gerçekleşmeli ve

bunun yasal zemini ortaya konmalıdır. İlçe düzeyinde sosyal yardım işlevini üstlenen sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfının mütevelli heyetinde yerel seçilmişler ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin katılımı artırılmalı, mütevelli heyetin kararlarının uygulanması sürecinde gözetim ve denetim yapmak üzere alt komisyonlar oluşturulmalıdır. Ayrıca Vakfın faaliyet alanlarının tasnif edilmesi ve alt komisyonlarca bu alanlarda tespit ve değerlendirmeler yapmak üzere faaliyet raporlarının hazırlanması, mütevelli heyet üyelerinin Vakıf karar ve işlemlerine aktif katılımına katkı sağlayacaktır.

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünün yürüttüğü SRAP (Sosyal Riski Azaltma Projesi) kapsamındaki yerel girişimler bileşeninin yeniden ele alınması önem taşımaktadır. Gelir getirici mikro ölçekli projeler, istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimleri, kamu yararına geçici istihdam projeleri ve sosyal hizmet merkezleri projeleri için her ilçe vakfının yıllık bir strateji planı hazırlaması zorunluluğu getirilmelidir. Bu kapsamda söz konusu alt bileşenler için yıllık bir program ödeneği düzenli olarak vakıflara tahsis edilmeli ve söz konusu projeler mütevelli heyetin kararı ile uygulanabilirlik kazanmalıdır. Yoksul toplum kesiminin tarım, hayvancılık, zanaatkarlık ve ticaret alanlarında üretken kılınmasına dönük mali yardımları içeren bu projelerin koşullarının rasyonel bir şekilde tespiti sağlanmalıdır, aksi halde başarısız projeler ile kamu kaynağının verimsiz kullanılması önemli bir sorun olarak ortaya çıkar.

Vakıflar tarafından uygulanan sosyal yardımların çoğunluğu karşılıksız ve koşulsuz yapılan nakdi ve ayni yardımlara ilişkindir. Yoksul kesimlerin girişimciliğini ve üretkenliğini sağlamak için farklı sosyal yardım türleri geliştirilmelidir. Şartlı eğitim ve sağlık yardımlarında olduğu gibi, belli kamu hizmetlerine düzenli erişim karşılığında yardımların sürdürülmesi yerindedir ve buna ilave olarak kamu kuruluşlarında istihdam koşullu yardımlar da mümkün olabilir. Düzenli olarak eğitime devam etme veya düzenli olarak koruyucu sağlık hizmetlerinden yararlanma şeklinde ortaya çıkan şartlı nakit transferi örneğinde olduğu gibi diğer yardım türlerinin de aynı kapsamda değerlendirilmesi mümkün ve yararlıdır.

Türkiye’de sosyal yardım politikaları Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından oluşturulmakta ve uygulanmaktadır. Bu kapsamda bakanlık ilçe düzeyinde

sosyal hizmet merkezi (shm) müdürlükleri ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları (sydv) olarak örgütlenmiştir. Sosyal hizmet merkezi müdürlüklerinin yeni ideal ilçe yönetim modeli çerçevesinde her ilçede teşkilatlandırılması, yoksul ve dezavantajlı toplum kesimlerinin sosyal politika hizmetlerinden yararlandırılmalarında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

İlçe sydv’lerde atanmış ve sivil üye dengesinin olduğu görülmektedir. Ancak il genel meclisi tarafından üye seçilme yöntemi yerine farklı bir yöntem geliştirilmesi siyasi mülahazaların önüne geçmek bakımından yerinde olacaktır. Aynı zamanda müteveli heyette ilçeye bağlı diğer belde belediye başkanlarının yer alması da mümkündür.

İlçe sydv’lerin düzenli sosyal yardım araçları yanında, projeye dayalı olarak yoksul kesimlerin gelir düzeylerinin yükseltilmesine ve istihdam edilmesine dönük tedbirler konusunda etkinleştirilmesi gerekmektedir. Öncelikle müteveli heyetin bu alanda inisiyatif sahibi kılınması ve her proje teklifinin Fon yönetim kuruluna sunularak merkeziyetçi bir işleyişten vazgeçilmesi gerekmektedir. Tarım, hayvancılık, ticaret ve zanaat alanlarında yoksulları üretken kılmaya dönük faizsiz kredi verilmesi, kooperatif gibi örgütlenmeler esas alınarak kooperatif ortaklarına destek sağlayan grup bazlı daha büyük ölçekli mali finansman olanakları sağlanması amaçlarına yönelik istihdam programları ilçe düzeyinde yürütülebilmelidir. Ayrıca yörenin sosyal kalkınmasına dönük olarak sydv vasıtasıyla sosyal altyapı projeleri (örneğin eğitim, sağlık, özürü veya yaşlı bakımı, konut alanlarında) yürütülmesi mümkündür. Belli parasal miktarların üzerinde Fon Yönetim Kurulunun onayı aranmakla birlikte, yoksul kesimlerin üretkenliğini ve istihdam edilebilirliğini destekleyen önlemlerde ilçe sydv müteveli heyetleri karar mekanizmasını işletmelidir.

İlçe ölçeğindeki sosyal yardım türlerinin çeşitlendirilmesi ve “koşula” bağlanması yerinde olacaktır. Düzenli olarak eğitime devam etme veya düzenli olarak koruyucu sağlık hizmetlerinden yararlanma şeklinde ortaya çıkan şartlı nakit transferi örneğinde olduğu gibi diğer yardım türlerinin de aynı kapsamda değerlendirilmesi mümkün ve yararlıdır.

İlçe sydv’ler vasıtasıyla yoksullar, toplumsal yarara dönük bazı hizmetler (okul, hastane veya diğer kamu binalarındaki hizmetler gibi) karşılığında genel sağlık

sigortasından yararlandırılmalıdır. Mütevelli heyet kararı ile belirlenecek bu yoksul kesimlere, “düzenli toplum yararına çalışma yardımı” gibi yeni bir yardım türünün belirlenerek sağlanması yerinde olacaktır.

İlçe yönetiminin ana işlevlerini yürütmesini olanaklı kılan dört temel yetki alanı bulunmaktadır. İlçe yönetiminin başı olarak kaymakamın etkin bir şekilde personel yönetimi, eşgüdüm, planlama ve denetim yetkileri ile donatılması gerekmektedir. İlçe yönetiminin ana işlevlerinin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak bakımından, bu işlevlerin etkinleştirilmesi önerilmektedir.

İlçe kaymakamının etkinleştirilmesi gereken personel yönetimine ilişkin yetkileri kapsamına atama ve nakil, personelin performansının denetimi, disiplin amirliği, ödüllendirme, ceza soruşturmasında izin verme yetkileri girmektedir.

Kaymakamın ilçe idare şube başkanları ve ilçe kamu kuruluşu yöneticileri dışındaki bütün ilçe genel yönetimi personelinin atamaya yetkili amir konumuna getirilmesi uygun olacaktır. Türkiye’de İl İdaresi Yasası’na göre kaymakam da atamaya yetkili amir statüsündedir. Ancak kaymakamın bu statüsünün kapsamını oldukça dar olduğu belirtilebilir. Zira “ilçe idare şube başkanlarının inhası üzerine atanan memurlar” için kaymakam, atamaya yetkili amirdir. Bu çerçevede, ilçe idare şube başkanının uygunluk teklifi ile atanan memurların kapsamının geniş tutularak tespit edilmesi yerinde olacaktır.

Atama ve nakil yönteminin, ilçe genel idaresi çerçevesinde, “uzmanlığı bulunan ve teknik görev yürüten personel dışında” bütün kamu personelinin içerisindeki yer değiştirme, atama ve tayinlerinde uygulamak yerinde olacaktır. Belli kamu görevleri bakımından ülke genelinde atama, yer değiştirme, nakil işlemlerinin merkezi olarak planlanıp yürütülmesi gerekir.

İl İdaresi Yasasına göre, ilçe idare şube başkanları, il idare şube başkanlarının inhası üzerine valilerce tayin ve aynı usule göre nakil ve tahvil edilirler. Bu düzenlemenin ilçe kaymakamının uygun görüşü ve il idare şube başkanlarının inhası üzerine, valiye, ilçedeki idare şube başkanlarının atanması ve yer değiştirebilmesi yetkisinin sağlanması şeklinde değiştirilmesi gerekmektedir. Sonuçta ilçe idare şube başkanı, ilgili bakanlığın ilçe’deki hizmetlerinin yürütülmesinde yetkili ve sorumludur. İlçe birim müdürünün atanma ve nakillerinde uygun görüş bildirmesi,

kaymakamın ilçe genel idaresinin başı olmasının doğal bir sonucu olmalıdır. Bu süreçte ilgili il müdürünün inhasının gerekmesi, il ölçeğindeki ilçeler arasındaki atama ve nakillerde aranması gereken bir yönetsel işlem olarak değerlendirilebilir.

Söz konusu atama ve nakil yönteminin, ilçe genel idaresi çerçevesindeki bütün kamu personelinin il içerisindeki yer değiştirme, atama ve tayinlerinde uygulamak yerinde olacaktır. Ancak bu kapsama uzmanlığı bulunan, teknik görev yürüten, ülke yüzeyinde dengeli bir şekilde dağılımın gerçekleştirilmesi zaruri olan kamu görevlilerine uygulanamayacağı açıktır. Örneğin maliye görevlileri, milli eğitim yönetici ve öğretmenleri ile hekim ve diğer sağlık personeli bu atama ve tayin yöntemi kapsamında istisna tutmak gerekir. Zira söz konusu kamu görevleri bakımından ülke genelinde atama, yer değiştirme, nakil işlemlerinin merkezi olarak planlanıp yürütülmesi gereken uygulamalar olduğu bilinmektedir. Ayrıca bu düzenlemenin iller arasında bir anlam taşıyamayacağı, il içinde uygulanabilir olduğu da açıktır. Ancak iller arasında ilçe idare şube başkanlarının atanabilmesi için, ilçe kaymakamının muvafakatinin aranması gerekli olmalı ve bu muvafakat, atama işleminin zorunlu bir unsuru haline getirilmelidir.

Kaymakamın disiplin amirliğinin kapsamının genişletilmesi ve ilçe genel yönetimine dahil bütün personeli ve ilçe kamu kuruluşları yöneticilerini kapsaması gerekmektedir. Ayrıca disiplin amirliğine ilişkin ceza müeyyidesi yetkilerinden uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları dışında, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası da ilçe idare kurulunun teklifi ve kaymakamın onayı ile yürürlük kazanabilmelidir. Yalnızca ilçe kamu kuruluşu yöneticilerinin disiplin işlemlerinde kademe ilerlemesinin durdurulması konusunda il idare kurulu yetkili olmalıdır. Bunun dışında il idare kurullarının en üst cezai müeyyide olan devlet memurluğundan çıkarmayı gerektiren disiplin işlemlerinde yetkili olması yerinde olacaktır.

Kaymakamın disiplin amirliği işlevinde zaman içerisinde bir kapsam daralması sürecine girildiği görülmektedir. Özellikle bölge müdürlüğü şeklinde örgütlenmiş olan kamu kuruluşlarının ilçedeki teşkilatları üzerinde, ilçe kaymakamına disiplin amirliği yetkisi verilmesinden kaçınma eğiliminde olduğu değerlendirilebilir. Bu eğilimi tersine çevirmek ve kaymakamın ilçe genel

yönetiminin tek hiyerarşik amiri olmasını sağlayacak düzenlemeler yapmak yerinde olacaktır.

Türkiye’de sicil düzenlemelerinin kaldırılmasının, kamu görevlilerinin performanslarının denetlenmesini sağlamak bakımından yararlı bir uygulama olmadığı düşünülmelidir. Kaymakamın ilçe ölçeğindeki kamu görevlileri üzerinde genel bir performans değerlendirme yetki ve sorumluluğunun bulunması esas olmalıdır.

Kaymakamın ilçe genel yönetimi personelinin performansını denetlemesine ilişkin yetkileri olması, bunun yasal dayanağının ve nesnel performans ölçütlerinin oluşturulması gerekmektedir. İlçe kaymakamı, ilçe düzeyinde belli başlı kamu görevlileri (jandarma uzman çavuşları, din görevlileri) dışında sicil düzenleme yetkisine sahip değildir. Bu durumun ilçedeki kamu görevlilerinin performanslarının denetlenmesini sağlamak bakımından yararlı bir uygulama olmadığı düşünülmelidir. Kaymakamın ilçe ölçeğindeki kamu görevlileri üzerinde genel bir performans değerlendirme yetki ve sorumluluğunun bulunması esas olmalıdır. Kaymakamca düzenlenen performans değerlendirme raporları, ilçe idare şube başkanlarının ve ilçedeki uzmanlığa sahip nitelikli (doktor, öğretmen, mühendis, maliye, vb.) personelin özlük durumuna doğrudan etki edebilmelidir.

657 sayılı Yasa’nın 122. maddesinde ilçe kaymakamının başarı belgesi verme yetkisi düzenlenmektedir. Buna ilave olarak ilçe kaymakamının, ilçedeki personelin motivasyonunu artıracak diğer ödüllendirme araçlarına da sahip olması gerekmektedir. İlçe düzeyinde kaymakamın başkanlığını yaptığı bir komisyon marifetiyle, başarılı kamu görevlilerinin parasal katkılar ile desteklenmesi önerilmektedir. Ödüllendirme yönteminin nesnel ölçütleri belirlenerek ilçe kaymakamlığı tarafından uygulanması, ilçe kaymakamının İl İdaresi Yasası’nda geçen ilçedeki bütün kamu görevlilerinin amiri olduğu düzenlemesinin doğal bir sonucu olmalıdır.

Kaymakamın ilçe personeli üzerinde izin verme yetkisi konusunda da yetkilerinin erozyona uğradığı görülmektedir. Esasen ilçe kaymakamının ilçe idare şube başkanları hakkında izin verme yetkisine sahip olması, bunun dışında ise yalnızca uzmanlığa sahip personel hakkında bu yetkiyi kullanması yerinde olacaktır. Aksi durumda kaymakamın bütün ilçe personeli üzerinde izin verme yetkisinin

gereksiz iş yükü ile karşılaşması söz konusudur. Bu durumda ilçe kamu kuruluşu yöneticileri ile ikinci kademe yöneticilerinin izne ayrılması kaymakamın onayına tabi tutulmalıdır.

Kaymakamın ilçe ölçeğindeki bütün kamu görevlileri hakkında istisnasız ceza soruşturmasına izin verme makamı olması esas olmalıdır. Savcılığın hazırlık soruşturmasına başlayabilmesine izin verme yetkisi olarak “soruşturma izni verme yetkisi”, ilçedeki bütün kamu görevlileri üzerinde uygulanmalıdır.

Eşgüdüm, planlama, denetim ve gözetim ilçe ölçeğinde kaymakam başkanlığında etkin bir şekilde yürütülmesi gereken üç önemli örgütsel işlevdir. İlçe yönetiminin işlevsel durumunda yeniden düzenleme yapılırken, ilçe düzeyindeki hizmet birimlerinin faaliyetlerinin kaymakamın “denetimi altında” ve önceden belirlenmiş bir “planlama çerçevesinde”, birbirleriyle “koordinasyon ve işbirliği içerisinde” yürütülmesinin kural ve kurumları oluşturulmalıdır.

Eşgüdüm (koordinasyon) işlevi ilçe düzeyinde gerçekleştirecek koordinatör liderlik görevini kaymakam üstlenecektir. Bunu sağlamak üzere birtakım yasal düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Bu yasal düzenlemelerin, ilçe kamu kuruluşları ve yerel yönetimler arasında işbirliğini sağlayan platformlar oluşturması yanında, ilçe ölçeğindeki aktörler arasında iletişim mekanizmalarını kurması önerilmektedir.

İlçe düzeyinde kaymakamın eşgüdüm görevine ilişkin bazı düzenlemeler bulunmaktadır. İlk olarak, İl İdaresi Yasası’nın 40. maddesi kapsamında düzenlenen, ilçe idare şube başkanları, belediye başkanları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen toplantının kurumsallaşmış bir ilçe koordinasyon kuruluna dönüştürülmesi, bu kurulun kararlarının bağlayıcılığını sağlayacak düzenlemeler yapılması önem taşımaktadır. Yasa’ya göre toplantıda alınan kararlar valiye bildirilmelidir. İlçe koordinasyon kurulunun toplantı gündem maddelerinin açıkça belirlenmesi ve toplantının demokratik bir usulle yürütülmesinin sağlanması, olması gereken önemli yöntem kuralları olarak karşımıza çıkmaktadır.

İlçe düzeyinde koordinasyonu amaçlayan ikinci düzenleme, 1992 tarihli bir Başbakanlık genelgesine dayanan il ve ilçelerde meclis kurulmasına ilişkin genelgedir. Genelgeye göre ilçe meclisi, kaymakam başkanlığında ilçenin yerel

yönetim, sivil toplum ve kamu temsilcilerinden oluşmaktadır. İlçe halkının dolaylı temsilini öngören bu yapının sürdürülmesi ve katılım kapsamının genişletilmesi önerilmektedir.

Genelge'ye göre ilçe meclisinin iştirari kararlar alması, ilçenin sorunlarına müştereken çözüm bulması düzenlenmiştir. İlçenin sorunlarına ilçedeki kaynakların verimli kullanımı ve birimlerin işbölümü ile anlaşarak çalışmaları suretiyle çözüm bulunması ve ilçe kaynakları ile çözülemeyen sorunların il meclisine kaymakam tarafından intikal ettirilmesi düzenlemeleri, ilçe meclisinin işlevlerinin yetersiz olduğunu göstermektedir. İlçe meclisinin, ilçeye ilişkin yatırım planlaması ile ilçe yönetiminin örgütsel performansının denetlenmesi konusunda bağlayıcı görüşler sunan bir demokratik katılım platformu olması önerilmektedir.

İl İdaresi Yasası'na göre kurulmuş ilçe idare şube başkanları toplantısı ile düzenleyici yönetsel işleme göre kurulmuş ilçe meclisi, ilçe düzeyinde iki önemli koordinasyon mekanizması olarak görülmeli ve örgütlenmesi, işleyişi ve işlevleri konusunda ilçe ölçeğinde eşgüdümü ve işbirliğini artıracak düzenlemelerle etkinleştirilmelidir.

Yasaya göre kurulmuş ilçe idare şube başkanları toplantısı ile düzenleyici yönetsel işleme göre kurulmuş ilçe meclisi, ilçe düzeyinde iki önemli koordinasyon mekanizması olarak görülmeli, örgütlenmesi, işleyişi ve işlevleri konusunda ilçe ölçeğinde eşgüdümü ve işbirliğini artıracak düzenlemelerle etkinleştirilmelidir.

İlçe ölçeğinde kamu, yerel yönetim ve sivil toplum katılımını ve işbirliğini öngören bir katılım platformu ve ilçenin genel sosyal ve ekonomik kalkınmasını ilgilendiren konularda ve ilçeye ilişkin yatırım programının belirlenmesinde inisiyatif kullanan bir yapı olarak ilçe meclisinin yeniden düzenlenmesi önerilmektedir. İlçe meclisi aynı zamanda ilçe üst yöneticisi olarak kaymakamın yıllık faaliyet raporunu ve ilçe yönetiminin kurumsal performansını değerlendiren demokratik bir platform olarak da işlev görmelidir.

İlçe düzeyinde işbirliği ve eşgüdümü sağlamaya dönük diğer tedbir konularından birincisi, ilçe kamu kuruluşları ve yerel yönetimlerinin il ve merkezi idare ile olan yazışma, haberleşme ve iletişiminin kaymakamlık vasıtasıyla yapılması gerekliliğidir. İkincisi, ilçe kaymakamının ilçe kamu kuruluşlarına, ilçede teşkilatı bulunmayan başka bir kamusal işlevi yürütme sorumluluğunun verilmesi yetkisinin

işlevselleştirilmesidir. Son olarak da kaymakamın, ilçe ölçeğinde kamu görevlilerinin geçici görevlendirilmelerine ilişkin yetki sahibi olması, personel ihtiyacı duyulan hizmet alanlarındaki gereksinimin karşılanması bakımından önerilmektedir.

İlçe ölçeğinde planlama denildiğinde, ilk olarak, ilçe kamu kuruluşlarının yıllık kurumsal faaliyetlerini planlaması gerekliliği akla gelmektedir. İkinci olarak ise her ilçe kuruluşunun yurttaşla sunduğu kamu hizmetlerini liste halinde yayınlaması, bu hizmetlerin sunulması için yurttaşların yapması gerekenler ile kendisinin yürüteceği işlemleri adım adım belirtmesi ve nihayetinde bir “kamu hizmet standartları tablosu” oluşturması gerekmektedir. Bu iki görevin ilçe genel yönetimi çerçevesinde zorunlu bir faaliyet olarak düzenlenmesi, ilçe yönetiminin kamu hizmetlerini planlı bir şekilde yürütmesi için gereklidir.

Planlamanın birinci önceliği olarak, İlçe ölçeğinde ilçe kamu kuruluşları, yıllık bir plan dahilinde faaliyetlerini yürütmeli ve yıllık “kurumsal/örgütsel performans planları” hazırlamalı ve uygulamalıdır. Merkezi idareye ve taşra kuruluşları bakımından kâğıt üzerinde kalan ve çoğu taşra kuruluşu tarafından hazırlanmayan “stratejik planlama ve kurumsal performans denetimi” konusu, il ve ilçe yönetimi düzeyinde önemsenmesi gereken ve yönetimde etkinliği amaçlayan bir yönetim bilimi yöntemidir. 5018 sayılı Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda stratejik planlama ve performans yönetimi üzerinde durulmakla beraber, il ve ilçe kamu kuruluşlarında tam anlamıyla uygulamaya geçirilememiş ve işlevsellik kazanamamıştır. İlçe hizmet örgütleri yürüttükleri rutin hizmetlerini etkili ve verimli sunmaları için personel, yatırım, saha çalışmaları, yetkilerine ilişkin işlemleri konularında bir çalışma planlaması yapmak ve kurumsal performansını ortaya koymak durumundadırlar.

Planlamanın ilçe düzeyinde yürütülmesinde ikinci boyutu, kamu hizmet standartları oluşturmaktadır. Zira kurumsal performans planlaması kadar, spesifik olarak ilçe kuruluşlarının bütün hizmetlerine sunulmasına ilişkin bir standart belirlemesi de zorunludur. Bu planlama, yurttaşların kamu kuruluşlarından alacağı hizmetin aşamalarını adım adım izlemesi ve ne kadar sürede bu hizmetin kendisine sunulacağını bilmesi anlamına gelmektedir. İlçe ölçeğinde kamu hizmet standartlarının belirlenmesi ve bu standartlara ilçe kuruluşlarının uyup uymadıklarının denetlenmesi de ilçe kaymakamlıklarının planlama, eşgüdüm ve

denetim bürolarınca yapılmalıdır. Kamu hizmet standartları ile hizmet envanteri veri tabanının oluşturulması, yönetimde açıklık ve hesap verebilirlik ilkesinin gerçekleşmesinin önemli bir koşulu olarak dikkate alınmalı ve değerlendirilmelidir. İlçe kamu kuruluşlarının kamu hizmet standartlarının belirlenmesi ve bir sisteme bağlanması, ilçe ölçeğinde yönetimin nesnelliğinin sağlanması bakımından önem taşır.

İlçe düzeyinde ilçe kuruluşlarının örgütsel performansı ile kamu hizmet standartlarını ortaya koyan planlamanın dışında, dikkate alınması ve yeniden düzenlenmesi gereken önemli bir planlama faaliyeti ise yatırımların planlanmasıdır. Türkiye’de yatırımlar, il ölçeğinde planlanmaktadır. Bu anlamda 1990’lı yıllarda İl İdaresi Yasası’na eklenmesi gündemde olan ve kaymakamın ilçenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını sağlamak amacıyla ilçe düzeyinde envanter çalışmalarını yürütmesini ve plan ve programlarda ilçede yapılması düşünülen yatırımlar hakkında valiye önerilerde bulunmasını öngören düzenlemenin yürürlüğe girmesi yerinde olacaktır.

Yatırım planlaması belli konularda ve ilçe ölçeğini aşmayacak şekilde, kaymakam görüşüne bağlanmalıdır. Uzmanlık gerektiren teknik konular veya hizmet alanları ve tesisler bu kapsamın dışında tutulabilir. Ayrıca ilçe ölçeğini aşan karayolu, demiryolu güzergahının belirlenmesi gibi bölgesel değerlendirmeyi gerektiren hizmet alanları da bu istisnaya dahil edilebilir. Ancak bu tür kamu hizmet alanları dışında, ilçe ölçeği ile sınırlı ve teknik uzmanlık gerektirmeyen kırsal altyapı, eğitim, sağlık, sosyal politikalar ve hizmetler, kültür ve turizm gibi konularda yatırım kararı ilçe kaymakamlığınca ilçe yerel katılımını da öngören bir mekanizma içerisinde verilmeli ve il valiliğine veya il özel idaresine yapılan yatırım teklifleri geçerlik ve yürürlük kazanabilmelidir.

Teknik uzmanlık gerektirmeyen ve ilçe ölçeğini aşmayan yatırımların planlaması, ilçe yönetiminin inisiyatifine ve görüşüne bağlanmalıdır. Bu alanlardaki yatırımlara ilişkin yapım ve onarım işleri, doğrudan ilçe kaymakamlığı tarafından yürütülmelidir. Yani ilçe kaymakamlığınca ihale edilmeli, uygulama sürecinde de ilçe kaymakamlığı bünyesinde görev alan mühendislerce oluşturulacak bir teknik heyet aracılığıyla denetimi sağlanmalıdır. Bu öngörülecek yapı Alman ilçe’sinin önemini gündeme getirmektedir. Zira Alman ilçe’si ilçe meclisince atanmış bir

kaymakamın başkanlığında bir tüzel kişilik olarak belli hizmet alanlarında yatırım kararı vermekte ve uygulamaktadır. Genel yetkili bir tüzel kişilik ve yerel yönetim olarak ilçe özel idaresi kurulmasa bile, ilçe ölçeğinde olan ve ilçe ölçeğini aşmayan ve teknik uzmanlık gerektirmeyen hizmet alanlarına ilişkin yatırım tesislerinin yapım, bakım ve onarımının; merkezi idare kuruluşlarınca ödenek ve parasal kaynağının doğrudan ilçe'ye aktarılması ve ilçe kaymakamlığı tarafından uygulanması, buna ilişkin kurumsal yapıların veya karar mekanizmalarının oluşturulması, yatırımlarda etkinlik ve verimliliği sağlamak bakımından yararlı ve yerinde olacaktır.

İlçe ölçeğinde kamu hizmet standartlarının tespiti, kamu kuruluşlarının örgütsel performanslarının planlanması ve ilçeye ilişkin genel yatırım planlaması konularında, ilçe genel yönetiminin işlevsel kılınması ve inisiyatif üstlenmesi önerilmektedir.

İlçe yönetiminin işlevsel durumundaki yeniden düzenlemenin son konusu denetim ve gözetim yetkisidir. Denetim, kamu kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinin “hukuksal mevzuata” ve “kurumsal performans planları ile kuruluşların amaçlarına” uygunluğunu ve alınması gerekli tedbirleri tespit etmeye dönük yönetsel bir etkinlik olarak düzenlenmelidir. Yerel yönetimlerle vesayet ilişkileri bir tarafa, ilçe kamu kuruluşları dışında ilçedeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının organlarının oluşumu ve işleyişi sürecinde mevzuata uygunluğunun gözetim altında bulundurulması da önemlidir. Bu yetki aslında kaymakamın kolluk amirliği işlevinin zorunlu bir gereği olarak düzenlenmesi gereken bir yetkidir.

Dahiliye Memurları Yasası'na göre denetimleri altında bulunan kuruluşlarda, yasaya aykırılıkların veya görevi kötüye kullanmaların ortaya çıkmasından dolayı kaymakama sorumluluk veren düzenlemenin, denetimin etkinliğini sağlayacak yetkileri de ihtiva etmesi gerekirdi. Denetim görevini ihmal kapsamında görülebilecek bu düzenlemenin sorumluluğu karşısında kaymakamın denetime dönük etkin yasal yetkilerle birlikte etkin işleyen bir denetim bürosuna da sahip olması gerekmektedir. Dahiliye Memurları Yasası'ndaki düzenlemenin sorumluluk yükleyen yönü yanında, mülki idare amirlerine kanuna aykırı davranışların oluşumunu engellemeye dönük önlemler alma konusunda da yetkiler vermesi yerinde

olacaktır. 5442 sayılı İl İdaresi Yasası'na göre ise valiler için denetimleri altında bulunmayan daire ve kurumlarda vukuu bulduğunu öğrendikleri yolsuzlukları ilgili makama bildirme görev ve sorumluluğu düzenlenmiştir. İl İdaresi Yasası ile valilere tanınan denetimi dışındaki kurumlara ilişkin yolsuzlukları bildirim ve gereğinin ifasını emretme görev ve sorumluluğu kaymakamlar için de öngörülmelidir.

İlçe ölçeğinde yolsuzluk kapsamı içinde değerlendirilebilecek nitelikli memur suçları, çıkar amaçlı suç örgütleri ve imar ve yapı denetiminden kaynaklanan usulsüzlüklerle mücadele etme kapsamında inceleme, denetleme ve sorumlu kamu görevlileri hakkında işlem yapabilme yetkilerini etkin bir şekilde kullanmasını sağlayan yasal düzenlemelere gereksinim bulunmaktadır.

Denetim yalnızca hukuka uygunlukla sınırlı ve sadece suçla mücadeleyi öngören bir yönetsel faaliyet değildir, aynı zamanda ortaya konmuş kurumsal bir strateji ve “örgütsel performans planı” çerçevesinde devam eden yönetsel etkinliklerin tam zamanlı kontrolünü içermelidir. İlçe düzeyinde de bu tür bir denetim anlayışının yasal altyapısının oluşturulması, ilçe kamu kuruluşlarının hizmet kapasitesini ve kalitesini artıracaktır.

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Bütçe Yasası ile düzenlenen iç denetim işlevinin, ilçe mülki yönetiminin çerçevesi dışında olduğu görülmektedir. Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun düzenlediği Kamu İç Denetim Genel Tebliği’nin yeniden revize edilmesi uygundur. Bu yeniden düzenleme ile kamu kuruluşunun üst yöneticisine bağlı olarak oluşturulan iç denetim mekanizmasının işleyiş sürecinde ilçe kamu kuruluşlarıyla ilgili denetim raporlarından ilçe kaymakamlarının da haberdar edilmesi veya ilçe kamu kuruluşlarının denetimi bakımından iç denetçilerin faaliyetlerinde kaymakamın eşgüdümünün sağlanması öngörülmelidir.

5018 sayılı Yasa, iç denetime ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisini Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’ne verdiğine göre, kurumların iç denetim faaliyetlerini de il düzeyinde bir iç denetçiler kurulu biçiminde örgütlenmiş bir yapıya bırakmalıydı. Söz konusu iç denetçilerin, kurumsal düzeyde değil, ilçe ve il düzeyindeki denetçileri; ilçe kaymakamlığı ve il valiliğine, denetlemeye ilişkin raporlarını düzenli olarak sunabilirlerdi. Bu durumda kaymakamlıklar, profesyonel ve uzmanlığa sahip bir denetçi kadrosuna sahip

olabilir, ilçe kamu kuruluşlarının kurumsal performanslarını düzenli bir şekilde gözetim altında tutma imkanına sahip olabilirdi. İç denetçiler kendi kurumlarının üst yöneticisine bağlı olarak çalışsa da, il kuruluşları bünyesinde istihdam edilmelidir. İl kuruluşlarının iç denetçileri olarak denetim raporlarını il valiliği ve ilçe kaymakamlıkları ile paylaşmaları, denetim işlevlerinin koordinasyonu bakımından yerinde olacaktır.

İl İdaresi Yasası'nın kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve hatta özel sektör kuruluşlarını ihtiva eden geniş kapsamlı denetim yetkisinin, kaymakamlığın uzmanlığa sahip yeterli personelinin olmayışı ve sonradan çıkan özel yasal düzenlemelerle İl İdaresi Yasası'nın ilgili hükümlerinin devre dışı bırakılması sonucunda erozyona uğradığı veya uygulanabilirliğinin olmadığı ifade edilebilir. Yerel yönetim yasaları, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatına ilişkin düzenlemeler ve diğer düzenlemelerle ortaya çıkan bu istisnaların ortadan kaldırılması, kaymakamın ilçe genel yönetiminin hiyerarşik amirliği konumunun bir gereğidir.

5393 sayılı Belediye Yasası kapsamında belediyelerin mali ve harcama yönünden denetimi yetkisi münhasıran Sayıştay'a devredilmiştir. İçişleri Bakanlığı denetim birimleri belediyeleri ve bağlı kuruluşlarını sadece idari bakımdan denetlemek durumundadır. Bu durumun yönetsel etkinliğin ve verimliliğin sağlanması bakımından sakıncalı olduğu değerlendirilmelidir.

İl İdaresi Yasası kapsamında bütün gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi işletmelere ilişkin denetimin “devlet ve memleket güvenliği” ve “iş hayatının düzeni” bakımından yapılacağı düzenlenmiştir. Buradaki denetimin kapsamı dahilinde denetlemenin nasıl yapılacağına ilişkin uygulayıcı bir yönetmeliğin varlığına ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca söz konusu denetimin uygulanması sürecinde ilçe kaymakamlığının teknik uzmanlığa sahip personele gereksinim duyacağı da açıktır.

Merkezi idare kuruluşlarının ilçe idare şubelerinin denetlenmesine ilişkin olarak, uygulamada ilçe kaymakamlıklarının geliştirdiği matbu ve standart denetim formları bulunmakla birlikte, bu denetim formlarının etkin ve verimli bir denetimi sağlayamadığı görülmektedir. İlçe idare şubelerinin denetimi, ilgili ilçe biriminin faaliyetlerinin önceden kaymakamca onaylanmış plan veya programa uygun bir şekilde yürütülmesi, ilçe idare biriminin kurumsal performansının incelenmesi, ilçe

idare biriminin tüm faaliyetlerinin mevzuata uygunluğunun değerlendirilmesi gibi unsurları kapsamalıdır. İlçedeki kuruluşların karar, uygulama ve işlemlerinden ne kadarının idari yargı tarafından iptal edildiği, bu kuruluşların faaliyetlerinin niceliksel ve sayısal envanterinin çıkarılması, faaliyetlerin nitelik veya kalite düzeyinin ne olduğu, hizmetten yararlanan yurttaş kitlesini ne ölçüde tatmin ettiği gibi nesnel performans kriterleri ortaya konmalı ve bu kriterlere uygunluk için ilçe kaymakamlığınca objektif bir denetime tabi tutulmalıdır.

Kamu meslek kuruluşları, ilgili oldukları alanlarda “kamusal otoriteden” kaynaklanan yetkiler kullanmaktadır. Bu nedenle kamu meslek kuruluşlarının ilçe organlarının oluşumu ve seçimi sürecinde kaymakamın gözetim ve denetim yetkileri de bulunması, organların oluşum sürecinde itirazları da karara bağlaması konularında yetkilendirilmesinde yarar vardır.

Meslek kuruluşları, kamusal yetki ve işlevlere sahiptirler. Ziraat odasıncı çiftçi belgesi düzenlenmesi, esnaf kefalet kooperatifince kredi ve finansman sağlanması ve benzeri yetkiler kaynağını devlet otoritesinden alan yetkililerdir. Bu durumda ilçe kaymakamlığının, söz konusu kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını kamusal yetkileri bakımından denetlemesi ve buna ilişkin harcamalarını da teftiş etmesi yerinde olacaktır. İlçe merkezi veya köylerindeki sulama kooperatifleri ile tarımsal kalkınma kooperatifleri de bu kapsamda değerlendirilebilir.

Derneklerin faaliyetlerinin, defter ve kayıtlarının mevzuata uygunluğu mülki amirlikçe denetlenir. Yine dernekler yıllık faaliyetleri, gelir ve gider işlemlerinin sonuçlarını bir beyanname düzenleyerek mülki amirliğe bildirmek zorundadırlar. Dernekler taşınmaz mallarını edinme tarihinden itibaren otuz gün içinde mülki amirliğe bildirmek zorundadır. Kaymakamlığın dernekler üzerindeki diğer kolluk yetkileri ilgili yasada düzenlenmiştir. Bu kapsamda ilçedeki derneklerin iş ve işlemleri, organlarının oluşturulması, organlarının toplantı ve kararları sürecinde ilçe kaymakamlığı yazı işleri müdürlüğü bünyesindeki dernekler bürosunun görev ve yetkili olduğunu ifade edebiliriz. Dernekler bürosunun yeterli uzman personel kadrosu ile derneklerin iş ve işlemlerinde işlevsel kılınması önem taşır.

İlçedeki vakıfların denetimi ve gözetimi, doğrudan vakıflar bölge ve genel müdürlüklerine aittir. İlçe ölçeğinde faaliyette bulunan dernekler yanında; kuruluş ve idare merkezi, ilçe olarak belirlenmiş vakıfların da gözetimi ve denetimi,

kaymakamlık bünyesinde oluşturulacak olan sivil toplum kuruluşları denetim bürosu tarafından yürütülmelidir. Söz konusu denetim ve inceleme faaliyetleri de bir rapor halinde, ilgili olduğu kamu kuruluşu olarak Vakıflar Bölge Müdürlüğü'ne iletilmelidir. Aynı uygulamanın, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ilçedeki şubeleri üzerinde de yapılması sayesinde, ilçe ölçeğinde sivil toplum kuruluşlarının bir bütün halinde hukuka ve mevzuata uygun bir şekilde faaliyette bulunmaları gözetim altında tutulabilecektir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ilçedeki şubelerinin, kendi üst birlikleri aracılığıyla denetlenmesi de “dışarıdan” denetim olmamasının yaratacağı sakıncaları beraberinde getirecektir. Bir kamu meslek kuruluşunun kendi üst örgütünce denetlenmesi elbette ki önemli olmakla birlikte yeterli değildir, bu iç denetim yönteminin yanında dış denetimin de getirilmesi yerinde ve yararlı sonuçlar verecektir. Dışarıdan denetim ve gözetim, bu anlamda hukuka uygunluğu sağlamakla sınırlı olmak üzere daha etkin bir mekanizmaya işaret eder. Kaymakamlık bu anlamda önemli bir amaca hizmet etmiş olur.

İlçe ölçeğinde hukuk devleti ilkesinin tesis edilmesi için ilçe genel yönetiminin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, ilçe kamu kuruluşlarının denetlenmesi ve sivil toplum kuruluşları ile meslek kuruluşlarının gözetimi konularında etkinliğinin sağlanması önem taşımaktadır. Bu yetkiler, denetime ilişkin önerileri içermektedir. Ayrıca ilçe kolluk kuvvetleri üzerinde sivil hiyerarşik otoritenin tesis edilmesi ile sivil gözetim ve denetimin gerçekleştirilmesi, ilçe düzeyinde insan haklarının korunmasına dönük kurum ve mekanizmaların geliştirilmesi önerilmektedir.

İdeal ilçe yönetim modeline ilişkin olarak yüklenen önemli bir işlev, hukuk devleti ilkesinin ilçe düzeyinde tesis edilmesi gerekliliğidir. Hukuk devleti ilkesi, bir bütün olarak ilçe yönetiminin, yerel yönetimlerin hukuk kuralları ile bağlı olması gerektiğini ifade eder. Aynı zamanda ilçe yönetiminin kamu düzeni ve güvenliğini sağlama işlevinin veya önleyici kolluk otoritesinin gerçekleştirilmesinde “kolluğun sivil gözetimi” ile “insan haklarının korunması” konularını gündeme getirir. İlçe kamu hizmet birimleri, hukuka uygunluğunun ve faaliyetlerinin yerindeliğinin sağlanması bakımından denetim altında olmalıdırlar. İlçe kaymakamlığı, ilçe kamu kuruluşlarının kurumsal performansını belirleme ve denetleme sürecinde etkin görev

almalıdır. Ayrıca ilçe kaymakamlığının yerel yönetimlerle ilişkisi bir vesayet ilişkisi olup; bu vesayet denetimi, çağdaş Batı normlarına göre “yerel nitelikli hizmetler bakımından” yerindelik denetimini kapsamayıp hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmalıdır.

İlçe yönetiminin işlevsel durumundan başka, örgütsel ve yapısal durumunu yeniden düzenlemek, ideal ilçe yönetim model denemesinin önemli unsurlarından birisidir. Bu bağlamda ilçe yönetiminin yapısal durumunu iki boyutuyla değerlendirmek gerekmektedir. Birincisi etkinliği ve verimliliği esas alan ilke ve yöntemleri içeren, ikincisi ise ilçe yönetiminde katılımı ve demokratikliği esas alan düzenlemelerdir.

İlçe yönetiminin yapısal durumunda etkinliği ve verimliliği esas alan düzenlemeler, ilçe yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanması, kaymakamlığın başbakanlığa bağlanması ve kaymakamlık iç kurumsal yapısının yönetsel araçlarla desteklenmesi (ana işlevlerini yürütecek ihtisaslaşmış bürolar örgütlenmesi ve uzman personel istihdamı, bilgi iletişim teknolojisi altyapısının kurulması, kaymakam yardımcılığının ihdası) şeklinde üç boyutlu değerlendirilmelidir. Bu üç boyutun ilk ikisi kaymakamlığın merkezi idareyi temsil etme statüsünü ve merkezi idare ile olan ilişkilerinin niteliğini yeniden düzenleyen “ilkesel” bir yöne sahipken, üçüncüsü ilçe yönetiminin kurumsal yapısındaki yönetsel yöntem ve araçlara vurgu yapmaktadır.

İlçe yönetiminin yapısal durumunda katılımı ve demokratikliği sağlamayı esas alan düzenlemeler ise ilçe ölçeğinde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin kurum ve mekanizmalarını oluşturmak, ilçe yerel meclisinin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi, kaymakamlık ilçe komisyonlarında karar almaya katılım ve kaymakamlığın hiyerarşik denetimi dışında yurttaş ve sivil toplum denetim yöntemlerinin ortaya konması üzerinedir.

Yetki genişliği, alt kademe yönetim birimlerine merkezi idare adına genel olarak karar alma ve uygulama yetkisi vermektedir. Bu kapsamda valiler devlet adına kural olarak her türlü işlemi yapmaya yetkilidirler. Zira vali, devleti ve hükümeti temsil etme konumundadır. Kaymakam ise yalnızca hükümetin temsilcisidir. 5442 sayılı Yasa’da ilçe genel idaresinin başı ve hükümetin temsilcisi olarak nitelenen kaymakamın temsil etme gücü, hiyerarşik yönetimi altında bulunduğu valiyle bağlı bir özelliktir. İl idaresi Yasası ile yasa koyucunun anlayışı kaymakama siyasi

yürütme aracı olma işlevini kazandırmak değildir. Ancak kaymakamın ilçe genel idaresinin başı ve mercii olduğu değerlendirildiğinde ilçe yönetiminin tıpkı il yönetimi gibi yetki genişliği ilkesine dayandırılması önerilmektedir. Kaymakam da vali gibi, merkeze danışmadan karar alma ve uygulama, genel emir ve talimatnameler çıkarabilme, mevzuatta açık hüküm bulunmayan hallerde karar alma yetkilerine sahip olmalıdır. En azından belli kamusal işlevlere ilişkin alanlarda mevzuatta açıklık bulunmayan hallerde yönetsel işlem tesis etme yetkisi, kaymakamın ilçe genel idaresindeki yönetme gücünü ve etkinliğini artıracaktır.

Kaymakamlığın başbakanlığa bağlanması, kaymakamın müşterek kararname ile atanması ve hükümetin temsilcisi olması vasfının yasal bir sonucu olmalıdır. Zira kaymakamlık yalnızca bir bakanlığa bağlı olarak mesleki özlük hakları düzenlenen bir konum olduğu takdirde, taşrada diğer bakanlıkların birimleri üzerindeki yönetim ve eşgüdüm görevini ifa ederken zorlanacaktır. Kaymakam hükümetin temsilcisi olarak taşradaki otoritesini hükümetin başı olan başbakanlıktan almalı ve kurumsal olarak da başbakanlığa bağlanmalıdır. Bakanlıkların taşradaki birimleri nazarında prestijini artıracak olan bu düzenlemenin temel gerekçesi, kaymakamlığın ilçede bakanlıkların birimlerinin hiyerarşik üstü ve eşgüdümleyicisi olma anlayışıdır.

Kaymakamlığın mesleki olarak başbakanlığa bağlanması şeklindeki talepler aynı zamanda atama, yer değiştirme ve yükselme gibi özlük işlemlerde güvenceye sahip olma isteğinden de kaynaklanmaktadır. Bu güvence arayışının sonucu olarak, mülki idare amirlerinin özlük işlemlerinin siyaset dışı ve bağımsız bir kurulca yapılması gibi değerlendirmeler de bulunmaktadır. Kaymakamlığın siyasetten görece özerk, güvenceli bir çalışma ortamı ile atama ve yükselmelerde nesnelliği öne çıkarmayı amaçlayan bu değerlendirmeler, kaymakamlığın kurumsal statüsünü güçlendiren öneriler olarak değerlendirilebilir.

İlçe yönetiminin yapısal durumunda etkinliği ve verimliliği amaçlayan üçüncü düzenleme alanı olarak kaymakamlığın kurumsal yapısındaki iç örgütsel yapılandırmalar dikkate alınmalıdır. İlçe yönetiminin ilçe kamu kuruluşlarının hiyerarşik yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği, yerel kalkınma, yoksullukla mücadele ve sosyal yardım, yerel yönetimlerin vesayet denetimi gibi ana kamusal işlevleri etkin bir şekilde gerçekleştirmesinin yol ve yöntemleri ortaya konmalıdır. Bu ana işlevleri icra etmelerini sağlayacak yönetsel işlevler olarak da personel

yönetimi, eşgüdüm, planlama ve denetim yetkilerinin de etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Sonuç olarak bu gerekçelerle, kaymakamlığın alt örgütsel ihtisas bürolarına sahip olması ve bu bürolarda görev alacak uzman personel istihdam edilmesi önceliklidir. Bu birimlerin birbirleriyle ve il yönetimi ile hızlı ve etkili haberleşme ve iletişim olanaklarını sağlayacak araç ve yöntemlere ve buna uygun bilgi iletişim teknolojisi altyapısına sahip olması önem taşımaktadır. Kaymakamlığın bu çekirdek birimleri ile ilçe kamu kuruluşlarının ortak veri tabanı ve otomasyon ağını kurmaları, hizmetlerin yurttaşlara hızlı ve etkin bir şekilde ulaştırılmasının temel yollarındandır. Son olarak da önemli bir yönetsel araç olarak kaymakam yardımcılığının ihdası, kaymakamlığın çekirdek birimleri arasındaki koordinasyonun sağlanması, kaymakamlığın ana işlevlerinin yürütülmesine katkıda bulunması, kaymakamın artan iş ve görev yükünü hafifletmesi ve kaymakamın bir nevi danışmanı olarak fonksiyon görmesi bakımından önerilmektedir.

İlçe yönetiminin örgütsel yapısı içerisinde üstlendiği kamusal işlevleri yürütebilecek ihtisaslaşmış büroların bulunması önerilmektedir. Yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi, personel yönetimi, eşgüdüm ve planlama, denetim ve gözetim işlevlerini yürütmek üzere; mevcut bürolara ilave olarak mahalli idareler, hukuk işleri, araştırma, planlama ve koordinasyon, sosyal etüt ve personel işleri gibi büroların örgütlenmesi gerekmektedir. Söz konusu bürolara acil durum yönetimi (sivil savunma), sivil toplum kuruluşları (dernek, vakıf, vb.) gözetimi ve bilgi işlem büroları da dahil edilebilir. İlçe kaymakamlığı kurumsal yapısındaki alt bürolarda uzman personel istihdamı, ilçe yönetiminin işlevlerini etkin ve verimli bir şekilde yürütebilmesi bakımından önerilmektedir.

Kamu yönetimi dizgesi içerisinde yurttaş katılım ve denetiminin kurum, kural ve mekanizmalarının oluşturulması ve tabi ki de bunun ilçe yönetim düzeyinde nasıl uygulanabileceğinin düzenlenmesi gerekmektedir. Öncelikle ilçe kamu kuruluşlarının iş ve işlemlerinin usule bağlanması, standartlarının belirlenerek kamuoyuna duyurulması ve iş süreçlerinde belirtilen sürelerle uyulması önem taşır. Yine ilçe yönetiminin yönetsel kararlarının kamuoyu ile paylaşılması da gerekmektedir. Yurttaşın dilekçe hakkı düzenlenmekle beraber, ilçe yönetiminin iş ve işlemleri hususunda bilgi edinme hakkını etkin kullanmasını sağlayacak önlemler alınmalıdır. İlçe kamu kuruluşlarının işleyiş sürecinde, personelin etik ilkelere

uyumasını sağlayacak yaptırım ve mekanizmaların öngörülmesi ve bir dış denetim aracı olarak kamu denetçiliği kurumunun ilçe genel yönetimi üzerinde de etkinliğinin sağlanması önemli sivil denetim ve katılım araçları olarak görülmeli ve düzenlenmelidir.

Türkiye’de merkezi yönetimin taşra bölümleri düzeyinde, spesifik olarak da ilçe yönetimi düzeyinde, yerel katılımı öngören kurumlar (meclis, kurul, vb.) yerel yönetimlere kıyasla çok daha geri durumdadır. İlçe düzeyinde kaymakamın başkanlığını yaptığı ve belli hizmet alanlarında karar alma veya görüş bildirme yetkisine sahip komisyonlarda sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin çok cılız katılımı görülmektedir. Oysaki Türkiye’de ilçe yönetimi düzeyindeki kurul veya komisyonların yurttaş ve sivil toplum kuruluşu temsilcisi katılımını ve denetimini sağlayacak şekilde daha demokratik bir biçimde yeniden yapılandırılmaları mümkündür. Ayrıca bununla da yetinilmemeli ve ilçe genel yönetimini ilgilendiren konularda karar alma ve görüş bildirme yetkisine sahip bir ilçe yerel meclisinin uygulanabilirliği tartışılmalıdır. Bu yerel meclis, işbirliği ve eşgüdüm görevi görecektir bir koordinasyon ve danışmanlık organı olarak da işlev görebileceği gibi, il özel idaresi yatırım planlamasına teklif ve tavsiyede bulunabilecek şekilde “karar alıcı” bir organ olarak da fonksiyon üstlenebilir. Bu iki alternatife ilave ve üçüncü olarak ise tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip bir yerel yönetim olarak ilçe yerel yönetiminin seçikle belirlenmiş bir yerel yönetim organı olarak da düzenlenebilir. Bu üç seçenekli ilçe meclisinin kurulma olanakları tartışılmalı ve bu seçeneklerin ilçe genel yönetimi düzeyinde yurttaş katılımını öngören etkin mekanizmalar olarak önemsenmelidir.

Türkiye’de ilçe düzeyinde kaymakamın başkanlığını yaptığı yönetsel konularda karar alan komisyon veya kurulların yapısı dikkate alındığında yurttaş katılımını sağlamaktan uzak olduğu ifade edilebilir. Bu kurullar, tarımsal desteklemelerden tüketici haklarının korunmasına, av faaliyetlerinin düzenlenmesi ve koordinasyonundan çocuk haklarının korunmasına, trafiğin düzenlenmesinden ilçe halkının genel sağlığının korunmasına kadar değişik kamu hizmet alanlarında uygulayıcı veya tavsiye niteliğinde kararlar almaktadır. İlçe kurulları, kaymakam ile birlikte ilçe kamu kuruluşları, yerel yönetim ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları temsilcilerinin katılımıyla oluşmuş ve “kolektif karar mekanizmaları”nı

işleten platformlar olarak görülebilir. Bazı komisyonlar, yalnızca belli zamanlarda (afet ve acil durumlarda, ulusal kutlama günleri, vb.) toplanıp karar alırken, bazıları düzenli olarak toplanıp karar almaktadır.

İlçe düzeyinde yasa, yönetmelik veya diğer düzenleyici işlemlerle oluşturulan komisyon veya kurulların oluşumu, görev alanları ve işleyişi konusunda çeşitli öneriler sunulabilir. Bir kere, ilçe düzeyinde kaymakamın başkanlığını yaptığı yetmiş yakın komisyonlardan bazılarının işlevselliği tartışmalıdır. Söz konusu komisyonlardan işlevleri azalmış olanların kaldırılması veya birleştirilerek karar alma sürecinde eşgüdüm ve işbirliğinin sağlanması mümkündür. İkinci olarak, bazı komisyonların danışma işlevine “yaptırım” gücü kazandırılması, bazılarının ise “izleme ve koordinasyon” işlevlerine “gözetim/denetim” işlevi kazandırarak eşgüdüm fonksiyonunu sağlayacak yönetsel yöntemler ve araçlarla desteklenmesi gerekmektedir. Üçüncü olarak, ilçe düzeyinde kolektif karar alan bu yapılar, kurul, komisyon, toplantı, komite, heyet ve meclis gibi adlar almaktadır. Bu adlandırmaların teke düşürülmesi, “kurul” adının kullanılması yerinde olacaktır. Bu genel değerlendirmenin dördüncü boyutu ise ilçe komisyonlarında halkın katılımının nasıl sağlanacağı tartışmasıdır. Karar alma sürecinde, uzmanlık ve yerindelik ile yurttaş katılımı dengesini temin edecek kurul yapılarının oluşturulması önerilmektedir.

Türkiye’de il ve ilçe düzeyinde öngörülen komisyon vasıtasıyla karar alma ve uygulama yöntemi, Avrupa ülkelerinde de görülmektedir. Özellikle Batı Avrupa ülkeleri inceleme kapsamına alındığında Anglo-Sakson ülkelerde (Britanya Birleşik Krallığı’nda) yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. County ve district meclisleri bünyesindeki yerel yönetim kurulları, doğrudan sorumlu oldukları spesifik bir kamu hizmet alanını yöneten ve kolektif karar alan örgütlenmelerdir. Ayrıca Londra, taşrada bir örgütlenmesi olmamasının getirdiği sakıncaları gidermek üzere kolluk ve sivil savunma gibi “devlet otoritesi gerektiren” işlevler ile “ölçek ekonomisinin gerektirdiği” işlevlerin yürütülmesine, “joint board” modeli ile çözüm bulmuştur. Ancak bu modelde bile yurttaş katılımını ihmal etmemiştir. Türkiye’deki kolektif karar mekanizmalarının başında zaten merkezi idarenin taşra temsilcisi olarak en büyük mülkiye amiri (vali, kaymakam) bulunmakta, komisyon üyeleri de çoğunlukla merkezi idarenin il ve ilçe kuruluşlarının yöneticileri olmaktadır. Ancak spesifik

kamu hizmetlerini yöneten yerel yönetim kurulları (committee) bu anlamda, İngiliz yönetim modelinde yurttaş katılım ve denetiminin en müşahhas şekilde ortaya çıktığı örneklerdir. Hatta devlet otoritesini gerektiren veya yönetsel etkinlik bakımından ve kamu hizmetlerinde ölçek ekonomisini sağlamanın bir gereği olarak kurulmuş olan; kolluk, sivil savunma, itfaiye, katı ve sıvı atık yönetimi, toplu taşımacılık ve ulaşım gibi alanları yöneten “joint board” modelinde bile belli ölçüde yerel katılım bulunmaktadır.

Türkiye’de merkezin taşra kademesi olarak ilçe düzeyindeki yönetsel kurulların karar mekanizmasında, merkezi idarenin taşra temsilcileri ile sivil toplum ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinin birlikteliğinin ve katılımının optimum dengesini bulmanın yöntemleri araştırılmalıdır. İlçe düzeyindeki kurulların sayısının azaltılması, benzer işlevlerde bulunanların temel bir ana işlev adı ve başlığıyla birleştirilmesi öncelikli adımdır. Ardından da söz konusu kurulların sekretarya hizmetleri için sorumlu bir ilçe kuruluşu belirlenmelidir. Sonraki adım ise kurulların görev ve faaliyet konularını düzenleyen tek bir yasa veya yönetmelik şeklinde bir düzenleme yapılmasıdır. Kurullarda, mutlaka sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının katılımı öngörülmesi, kurulların karar alma ve işleyiş sürecinde “sivil” üyelerin inisiyatif kullanmalarının önü açılmalıdır.

Türkiye’de ilçe düzeyinde oluşturulmuş olan kurulların belli başlıları değerlendirilerek, bunların yapısal ve işlevsel olarak yeniden düzenlenmesi yerinde olacaktır. Bu kapsamda değerlendirilen belli başlı kurullar ilçe idare kurulu, ilçe insan hakları kurulu, ilçe umumi hıfzıssıhha komisyonu, ilçe tüketici hakem heyeti ve ilçe trafik komisyonudur. Bu komisyonlar öncelikli olmak üzere ilçe düzeyinde kurulların görev ve faaliyet alanlarının yeniden düzenlenmesi, ilçenin kamu düzeni ve genel sağlığını ilgilendiren alanlarda ise yerel yönetimler için doğrudan bağlayıcı kararlar alabilmesi önerilmektedir.

Bu kurullardan en önemlisi olan ilçe idare kurulu, tarihsel olarak Cumhuriyet’in kuruluşundan bu tarafa Türk idare sisteminde önemli işlevler üstlenmiş ve bu anlamda önemli bir kolektif karar mercii niteliğindedir. Dolayısıyla ilçe idare kurulunun faaliyet konularını ana başlıklar altında belirlemek yerinde olacaktır. Bir kere, kurul ilçe ölçeğinde köyler ve diğer yerleşim yerleri arasındaki

idari sınır uyuşmazlıklarına ilave olarak; orman sınırı, mera veya yayla sınırı ve su kaynaklarının sahipliğine karar verme gibi uyuşmazlıklar konusunda yetkilendirilmelidir. Aynı zamanda özellikle yerel yönetimlerin içme veya tarımsal sulama hizmetlerinde “su tahsisi” kararını veren mercii olmalıdır. İkinci boyut, yurttaşların mülkiyeti veya zilyetliğinde bulunan taşınmazlara yapılan tecavüz veya müdahalenin önlenmesine kurul olarak karar vermek yerinde olacaktır. Söz konusu kararların (men kararlarının), 3091 sayılı Yasa kapsamında infazının ve uygulanabilirliğinin olması da gerekmektedir. Zira infaz kabiliyeti olmayan bir karar yalnızca hukuksal bir tespit anlamına gelmekte ve yargısal süreçte delil olarak kullanılmaktadır. Bu durumda mahkemelerin görev ve iş yükü artmaktadır. Üçüncü olarak, kurul idari ve disiplin soruşturmalarında kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarının verilmesinde tam yetkilendirilmelidir. Emniyet hizmetleri gibi özellikli kamu görevlerinde yetkinin il polis disiplin kurulunda olması gibi istisnalar olabilir. Ama bu istisnalar dışında, ilçe ölçeğindeki kamu görevlileri üzerinde disiplin işlemleri kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının altındaki yaptırımlar kaymakamca, kademe durdurulması cezası ise kurulca uygulanmalıdır. Bu yönüyle, kurul bir ilçe disiplin kurulu gibi işlev görmelidir. Bu fonksiyonlara ilave olarak ilçe idare kurullarının, yerel yönetimlerle olan vesayet ilişkilerinin yürütülmesinde ve kamu görevlilerinin ödüllendirilmelerine ilişkin karar alınmasında da yeniden işlevselleştirilmesi mümkündür.

İlçe idare kurulunun, ilçe mülki hudutları içersindeki köyler arasındaki sınır uyuşmazlıklarını çözme yetkisi, günümüzde yürürlüğünü sürdüren işlevsel yetkilerdendir. Köylerin yanında belediyeler ile köyler arasındaki sınır ihtilaflarında da yetkilendirilerek görev alanının genişlemesi yerinde olacaktır.

İlçe idare kurulu, engelli ve yaşlılık ücretinden yararlanmak isteyen yurttaşların talepleri ile yoksul yurttaşların sağlık güvencesinden yararlanmasına dönük olarak yeşilkart taleplerine karar verme yetkisine sahiptir. Ancak söz konusu yetkiler, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde değerlendirilmiş, karar verme yetkisi de ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma mütevelli heyetine devredilmiştir. İlçe idare kurulunun asker alma işlemlerine ilişkin olarak uyguladığı idari para cezası ve diğer yaptırımları uygulama yetkisi de bulunmaktadır. İlçe idare kurulunun askerlik işlemlerinde askerlik kararı alma veya yaptırım uygulama

yetkilerinin kaldırılarak, tamamen askerlik şube başkanlıklarına devredilmesi yerinde olacaktır. Çünkü söz konusu yetkiler, ilçe idare kurulunun doğrudan görev alanına girmeyen işlemlere ilişkindir. İlçe idare kurulunun sosyal yardımlaşma ve asker alma işlemleri konusundaki yetkilerinin ilgili diğer kamu kuruluşlarına devredilmesi yerinde olacaktır.

İlçe idare kurulu, tarihsel olarak Cumhuriyet'in kuruluşundan bu tarafa Türk idare sisteminde önemli işlevler üstlenmiş ve bu anlamda önemli bir kolektif karar mercii niteliğindedir. Dolayısıyla ilçe idare kurulunun faaliyet konularını ana başlıklar altında belirlemek yerinde olacaktır. Kurul, yerel yönetimler arasındaki idari sınır, orman, mera ve benzeri uyuşmazlıkların çözülmesi, su kullanım tahsisi, kamu görevlileri hakkında disiplin işlemleri ve yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi alanlarında ilave işlevlere sahip olmalıdır.

İlçe düzeyinde işlevselleştirilmesi öncelikli olan bir diğer kurul, ilçe insan hakları kuruludur. İnsan hakları kurulları, toplumda ve kamu görevlilerinde insan hakları bilincini geliştirmek, insan haklarını korumak, ihlal iddialarını incelemek ve araştırmak, insan hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının önündeki engeller ile hak ihlallerine yol açan sosyal, siyasi, hukuki ve idari nedenleri incelemek, araştırmak ve bunların çözümüne ilişkin önerilerde bulunmak üzere kurulmuştur. İlçe Kurulu, kaymakamın başkanlığında, ilçe belediye başkanı veya başkan yardımcısı, il genel meclisinin ilçeden seçilen üyeleri arasından seçeceği bir temsilci, siyasi partilerin ilçe başkanları, üniversite temsilcisi, avukatlar, doktor, meslek odaları ve sendika temsilcileri, mahalli medya temsilcileri, mahalle muhtarları ve okul aile birliklerinden temsilciler, sivil toplum kuruluşu temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu kurulların ilçe ölçeğindeki insan hakları ihlallerine ilişkin araştırma, izleme ve inceleme yetkilerinin bağlayıcılığının bulunması, cezaevi, karakol ve nezarethanelerde de denetim yetkileri kullanabilmesi insan haklarının güvence altına alınmasına katkılar sağlayacaktır. Bu kurullar, ilçe ölçeğindeki insan hakları ihlallerine ilişkin araştırma, izleme ve inceleme yetkilerinin bağlayıcılığının bulunması, cezaevi, karakol ve nezarethanelerde de denetim yetkileri kullanabilmesi insan haklarının güvence altına alınmasına katkılar sağlayacaktır.

Kaymakamın başkanlığını yaptığı ilçe tüketici sorunları hakem heyeti, ilçe ölçeğinde tüketicilerin haklarının korunmasında görev ve sorumluluk üstlenmektedir.

Heyetin daha etkin ve işlevsel olması tüketici haklarının korunmasında yurttaşların adli mercilere müracaat etmeksizin daha hızlı sonuç almalarını sağlayacaktır. Heyet, tüketicinin satın aldığı ayıplı mal veya hizmetin niteliğini sorgulamakta ve satıcıdan kaynaklı bir ayıp olup olmadığını tespit etmektedir. Heyete, bedelin iadesi veya ayıpsız misliyle malın değiştirilmesi kararlarının yanında, bedelin belli bir oranına kadar da “tazminata” hükmedebilme yetkisi verilebilir. Heyetin inceleme konusu mal veya hizmetin ayıbı ile ayıbın neden kaynaklandığının tespiti teknik bir incelemeyi gerektirdiğinden, bilirkişi incelemesi yaptıracak mali kaynağa sahip olması, baro temsilcisi sayısının en az ikiye çıkarılması, inceleme konusu mal veya hizmet fatura bedelinin sınırının yükseltilmesi öncelikli yeniden düzenleme çalışmaları olmalıdır.

İlçe umumi hıfzıssıhha meclisi, ilçenin genel sağlık şartlarını iyileştirmek, halkın sağlığına zarar veren bütün hastalıklar ya da zararlı etkenlerle mücadele etmek, gelecek kuşakların sağlıklı olarak yetişmesini sağlamak, halka sağlık ve sosyal yardım hizmeti vermek gibi önemli koruyucu sağlık ve çevre sağlığı işlevlerine sahiptir. İlçe halkının genel sağlığını korumaya dönük bir devlet hizmeti yürütmek üzere kurulmuştur. İl ve ilçe merkezlerinde kurulan bu meclislerin, il ve ilçe belediyesine yükümlülük ve sorumluluk doğuran kararlar alabilmesi gerekir. İlçedeki mezbahanelerin durumu, gayri sıhhi müesseselerin faaliyetleri, katı atık depolama alanı, kanalizasyon atık yönetimi konularında belediye başkanının yıllık olarak ilçe hıfzıssıhha meclisine faaliyet raporu sunması ve belediye başkanının faaliyet raporunun hıfzıssıhha meclisince onaylanması koşulu getirilmelidir. Gıda ürünleri üretimi ve pazarlaması yapan işyerlerinin de ilçe tarım müdürlüğü ve belediyelerce denetimi ve buna ilişkin faaliyet raporlarının da düzenli olarak hıfzıssıhha meclisinde değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Zira Avrupa ülkelerinde söz konusu yetkiler belediyeler tarafından merkezi yönetim adına ama merkezi yönetimin yerindelik denetimi kapsamında yürütülmektedir.

İlçe trafik komisyonu, kaymakamın başkanlığında belediye, emniyet, jandarma, milli eğitim, karayolları temsilcisi ile şoförler ve otomobilciler odası temsilcisinden oluşmaktadır. Komisyondaki sivil toplum temsilcisi katılımı yetersiz olup artırılması sağlanmalıdır. Trafik düzen ve güvenliğinin sağlanmasında kolluk yetkileri kullanan komisyonun zaman içinde bazı yetkilerinin belediyelere devrolduğu görülmektedir. Bu durum komisyonun işlevselliği konusunda tartışmaları

gündeme getirmektedir. O bakımdan trafik düzeni ve güvenliği için, ilçe ölçeğinde ve belediye sınırları içerisinde ticari amaçlı yolcu ve yük taşıtlarının çalışma şekil ve şartlarını, çalıştırılabileceği yerleri, güzergâhlarını ve sayılarını tespit etmek, otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları otopark yeri olarak ilan etmek ve sahiplerine veya üçüncü kişilere işletilmesi için izin vermek gibi, kamu düzeni ve güvenliğini ilgilendiren görevler ilçe trafik komisyonu uhdesinde kalmalıdır. Aksi halde belediye meclisi ve encümeni ile ilçe trafik komisyonu arasında görev alanı tartışması veya koordinasyon sorunları ortaya çıkacak, trafik düzen ve güvenliğinin sağlanmasında iki başlı yapının yarattığı olumsuzluklar devam edecektir. İlçe trafik komisyonunda belediye temsilcilerinin sayısı artırılarak, belediyenin beklentilerine yanıt bulmaya dönük faaliyetler yürütülebilir. Çünkü ilgili yasanın 10. maddesi, yol ve kavşakların yapım, bakım ve onarımı ile trafiğin düzenini ilgilendiren her türlü işaret, levha ve benzeri çalışmaları yapmayı, trafik kazalarını önlemeyi sağlayacak tedbirler almayı bir “yükümlülük” olarak belediyelere yüklemektedir. Ancak ilçe ölçeğinde trafik düzeninin sağlanması, doğrudan kamu düzeni ve güvenliğini sağlamaya dönük bir kolluk işlevidir ve kolluk otoritesi işlevini üstlenen ilçe kaymakamının başkanlığındaki ilçe trafik komisyonu tarafından münhasıran yürütülmelidir.

İlçe ölçeğinde ekonomik, sosyal, kültürel ve yönetsel boyutlarıyla pek çok alanda düzenleme yetkileri bulunan ilçe kurullarının, merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde önemli sivil katılım araçları olarak işlev görmesi olanaklıdır. Faaliyet alanlarında icrai veya istişari karar alma yetkisi veya koordinasyon fonksiyonu bulunan bu kurulların, ilgili oldukları meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile yerel politik seçilmişler arasında eşgüdüm ve işbirliğini sağlayan platformlar olarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Aslında

İlçe kurullarının, aynı zamanda yerel yönetimlerin ve belediyelerin özellikle kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin yerel hizmetlerinin yürütülmesinde düzenleyici ve denetleyici fonksiyon görmesi önerilmektedir. Batı Avrupa ülke incelemelerinde yerel yönetimlerin yürütme organlarının kamu düzenine ilişkin görev ve yetkilerinin merkezi idarece yerindelik vesayet denetimine tabi tutulduğu görülmektedir. İlçe kurulları, kamu düzenine ilişkin hizmetler konusunda yerel yönetim organlarının karar ve icraatlarının vesayet denetiminin bir aracı olarak da işlev görmelidir.

Merkezin taşra yönetiminde yurttaş katılımını öngören mekanizmalar ve kurumsal yapılar oluşturmak Türkiye'nin idare tarihinde bir gereksinim olarak görülmüş ve çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. Ancak merkezi idarenin vilayet ve nahiye düzeyinde daha güçlü girişimler ortaya çıkmıştır. Nahiye düzeyindeki meclis kurma deneyimleri ise başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Kaza veya ilçe düzeyinde ise kaymakamların başkanlık yaptığı idare meclislerine birkaç halk temsilcisi katılımı şeklindeki cılız katılım dışında herhangi bir yurttaş katılımı girişi olmamıştır. Bu durum tarihsel olarak ilçenin veya kazanın, yurttaşın denetimine açık bir yönetim kademesi olarak değil, merkezi idarenin taşradaki katı bir kolluk otoritesi olarak görülmesinin sonucu olabilir. İlçe yönetim kademesinin bu özelliğinin yumuşatılması, ancak ilçe yönetimi düzeyindeki sivil katılım kurum ve yönetsel araçlarının uygulanması ile mümkündür.

Türkiye’de ilçe genel yönetimi düzeyinde genel bir yurttaş katılım platformu olarak düzenlenmiş üç seçenek üzerinde durulabilir. Birincisi, ilçenin genel sosyal ve ekonomik durumuna ilişkin olarak ve ilçe ölçeğinde kamu, sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimler arasında işbirliğine dönük “koordinasyon ve danışma meclisi” düzenlenebilir. İkinci olarak “karar alma mercilerine tavsiye ve teklifte bulunma otoritesine sahip meclis” öngörülebilir. Üçüncü alternatif ise bir yerel yönetim olarak “seçimle belirlenmiş karar organı olan ilçe yerel yönetiminin meclisi”dir.

İlçe genel yönetimi düzeyinde yurttaş katılım platformuna ilişkin üçüncü öneri, ilçe düzeyinde tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim oluşturulmasını da kapsamaktadır. Aslında Alman “kreise” yönetimi ile İngiliz “district” yönetimi gibi örnekler değerlendirildiğinde söz konusu katılımcı yapının olumlu ve başarılı modelleri bulunduğu değerlendirilebilir. Türkiye’de de ilçe’yi fizik alan ve demografik olarak yeniden düzenleyerek, bu yapılara benzer bir tüzel kişilik kazandırmak mümkün olabilir. Ancak Türkiye’de bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları ile bu tarz bir ilçe örgütlenmesinin karşılaşacağı mali kaynak, gelir ve uzman personel sorunları önemli darboğaz alanları olarak gündeme gelebilir. Bu bakımdan Türkiye’de aslında güçlü bir il yerel yönetim yapısı kurmak, öz gelir kaynaklarına sahip bir tüzel kişilik olarak örgütlendirmek yerinde olacaktır. İl yerel yönetiminin yatırım planlaması sürecinde ise herhangi bir tüzel kişiliğin karar organı olmayan bir “ilçe meclisi”nin zorunlu olarak yatırım teklifinin değerlendirilmesi

sağlanabilir. İlçe ölçeğinde yerel yönetim temsilcisi olan yerel politik seçilmişleri, muhtarları, sivil toplum kuruluşu ve meslek kuruluşu temsilcilerini kapsayan “doğrudan seçimle” belirlenmese de dolaylı bir geniş temsili sağlayan ilçe meclisi, yatırım planlamasındaki karar alma sürecinde başta il özel idaresi olmak üzere yatırımcı kuruluşlara yatırım teklifinde bulunma yetkisine sahip kılınabilir.

İlçe ölçeğinde belirlenmiş yatırım programının “uygulanması” konusu da il düzeyinde merkeziyetçi bir yaklaşımla yürütüldüğü gerekçesiyle eleştirilmektedir. Halbuki il düzeyinde yatırım programı belirlenmiş belli kamu hizmet alanlarına ilişkin olarak parasal kaynağın veya ödeneğin ilçe düzeyinde örgütlenmiş bir kuruma gönderilmesi, söz konusu örgütlenme tarafından parasal kaynağın harcanması, hizmetin yerindeliğini ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. İlçelerde ise belli kamu hizmetleri alanında yatırım yapma, kamu hizmetlerinin işleyişi için mal ve işçilik hizmeti sağlama yetkilerine sahip bir “ilçe kamu hizmet birliği” ya da “ilçe kamu hizmet idaresi” adında bir tüzel kişilik oluşturmak daha yerinde ve yararlı bir uygulamadır.

Bu genel yapıda ilçe meclisi, il yerel yönetiminin o ilçeye ilişkin yatırımlarının planlanmasında inisiyatif kullanan bir organ olarak işlev görürken, ilçe kamu hizmet birliği ise il yerel yönetiminin yatırımlarının uygulanması sürecinde işlev gören bir “emanet sandığı” rolü üstlenir. İlçe kamu hizmet idaresi veya ilçe kamu hizmet birliği, eğitim, sağlık, kültür, turizm, gençlik ve spor, sosyal hizmetler gibi temel alanlarda tesis yapımı, onarımı ve bakımı ile söz konusu hizmetlerin işleyişine ilişkin cari harcamaları gerçekleştiren bir tüzel kişilik olmalıdır. Kendi öz mali kaynağı olmayan, ancak belli alanlarda il özel idaresinin tahsisli ödeneklerini harcayan bir tüzel kişilik olan ilçe kamu hizmet birliği, bir yerel yönetim olarak değil uzmanlığa sahip ve teknik bir örgütlenme olarak öngörülmelidir. Bu örgütlenme, kaymakamın başkanlığında ve ilgili ilçe idare şube başkanlarının yer aldığı bir yönetim kurulu vasıtasıyla ihale işlemlerini yürütüp, teknik personeli vasıtasıyla da yapım, onarım ve bakım işlerinin denetimini gerçekleştirebilir.

İdeal ilçe yönetim model önerisini öngören yapıda, il özel idarelerini temel hizmet birimi olarak belirlemek yerinde olacaktır. Batı Avrupa ülke incelemelerindeki gibi iller arası ulaşım yatırımları gibi il ölçeğini aşan hizmetler merkezi idare kuruluşlarınca üstlenilmeli, ancak bunların dışındaki bütün hizmetler il

özel idarelerince gerçekleştirilmelidir. İngiliz ve İskandinav ülkelerindeki “county” yerel yönetimi bu anlamda önemli bir model örnek teşkil etmektedir ve Türkiye için de önerilmektedir.

Türkiye’de fiziksel ölçeği dikkate alındığında, il özel idarelerini temel hizmet birimi olarak belirlemek yerinde olacaktır. Batı Avrupa ülke incelemelerindeki gibi iller arası ulaşım, havaalanı, liman, enerji santrali, vb. il ölçeğini aşan veya teknik uzmanlık gerektiren hizmet ve yatırımlar merkezi idare kuruluşlarınca üstlenilmeli, ancak bunların dışındaki bütün hizmetler il özel idarelerince gerçekleştirilmelidir. İngiliz ve İskandinav ülkelerindeki “county”, Fransa’daki “département” yerel yönetimi bu anlamda önemli ve başarılı örnek modellerdir.

İlçe kamu hizmet birliği adı altındaki tüzel kişiliğe sahip bir örgütlenme, il yerel (özel) yönetiminin, ilçede yürüteceği bazı kamu hizmetlerine ilişkin yatırım yapma, inşaat, onarım, mal veya hizmet alımı faaliyetlerinde süratle hareket ederek, hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamış olacaktır.

İlçeye ilişkin yatırımlara karar verme ve planlama sürecinde ilçe meclislerinin il yerel yönetimi nezdinde inisiyatif kullanması sağlanmalıdır. Ancak bu durumda il yerel yönetiminin kendi genel karar organı olarak il yerel meclisinin işlevselliği tartışılabilir. Her ilçenin meclisinin tavsiye kararı, kendi ilçesine ilişkin yatırım planlamasında belirleyici olacaksa; il yerel meclisi, bu durumda ilçe ölçeğini aşan/ilçeler arası yatırımlar, diğer organlarının denetimi ve ilçe meclislerinin aldığı kararların yeniden gözden geçirilmesi sürecinde aktif rol üstlenebilir.

İlçe meclisinin, tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetimin karar organı olarak değil de, ilçe ölçeğinde yurttaşın, sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin temsilcilerinin katılımını öngören bir karar organı olarak kurumsallaşması daha uygun bir çözümdür. Burada iki seçenek karşımıza çıkmaktadır. Bu meclis, yalnızca bir eşgüdüm ve danışma kurulu gibi işlev gören, ilçenin sorunlarının ve çözüm yöntemlerinin değerlendirildiği bir yapı mı olmalıdır, yoksa ilçeye ilişkin yerel hizmet sunan yerel yönetim olarak il özel idaresinin karar mekanizmasında yer alan bir yapı mı olmalıdır? İlçeye tüzel kişilik verilmesi, yönetsel etkinlik ve verimlilik bakımından yerinde değerlendirilmeyebilir. Bu durumda ilçeye ilişkin yerel hizmetlerin planlanması ve uygulanması sürecinde, ilçe meclisi adıyla katılımcı bir

kurumsal yapı oluşturup, bu meclise il özel idaresi yatırım planlaması sürecinde bir işlev verilebilir.

İlçe özel idaresi kurulması seçeneği bir kenara bırakılarak, 2004 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası'na eklenecek düzenlemeler ile ilçelerde meclislerin kurulması ve il genel meclisinin bütçe hazırlama sürecinden önce ilçeye ilişkin yerel hizmetler ve kamu yatırımları konusunda bir yatırım programı teklifi sunması mümkün olabilir. İl genel meclisinin, ilçe meclisinin sunduğu yatırım teklifi üzerinde değerlendirme yapması ve nihai olarak karar alması, elbette ki yerel demokrasinin ve yerinden yönetim ilkesinin bir gereğidir.

İlçe yönetiminin başı olarak kaymakamlığın performansının denetimi de aslında ilçe genel yönetiminin örgütsel durumunda düzenlenmesi gereken bir başlıktır. Türkiye'de kaymakamlığın hiyerarşik denetimi olarak tanımlanan bu denetimin tek başına yeterli olmadığı da bilinmelidir, bu denetime ilave olarak ilçe düzeyinde "yurttaş ve sivil toplum denetiminin" sağlanması da önem taşımaktadır.

İlçe yönetim yapısında komisyon veya kurullardaki yurttaş katılımı ve denetimi dışında, ilçe kaymakamı ve ilçe idare şube başkanlarının faaliyetlerinin ilçe yerel meclisinde tartışılması ve değerlendirilmesi de mümkündür. Şayet ilçeye tüzel kişilik kazandırmadan (ilçe özel idaresi kurmadan) bir ilçe yerel meclisi öngörülecekse, ilçe yerel meclisinin karar organı veya koordinasyon-danışmanlık organı olarak, ilçe kaymakamının ve ilçe idare şubelerinin faaliyet raporlarını yıllık olarak değerlendirmesi mümkün olabilir. Faaliyet raporlarının oylanması sonucunda yaptırımın mahiyeti de değerlendirilmeli ve tartışılmalıdır. Örneğin Almanya'da ilçe yönetiminde kaymakamın (landrat-oberkreisdirektör) faaliyet raporunun ilçe meclisinin nitelikli bir çoğunluğunca onaylanmaması durumunda ilçe kaymakamı görevden ayrılmaktadır. Ancak Alman ilçesinin bir yerel yönetim olduğu ve ilçe meclisinin de yerel yönetimin karar organı olduğu unutulmamalıdır. Alman ilçe yönetim modelinde, ilçe yöneticisi ilçe meclisince atanmakta ve doğal olarak ilçe meclisine karşı sorumlu olmaktadır. Ancak bu yönetsel araç, Türkiye'de aynı yaptırım yetkileri kullanılmadan da bir sivil katılım aracı olarak ilçe meclisince kaymakamlığın faaliyetlerinin değerlendirildiği bir yöntem olarak uygulanabilir.

Katılımcı bir yönetim için yalnızca ilçe komisyonlarında sivil unsurların yer alması elbette ki yeterli değildir, bazı yarı doğrudan demokrasi girişimlerinin de öne

çıkması gerekmektedir. Halk toplantıları, sanal etkileşim yolları, telefon ve internetle istek bildirim hattı, kamuoyu yoklamaları, anket gibi yöntemler pekala ilçe genel yönetimi düzeyinde bazı karar veya uygulamalar için öngörülebilir katılım araçlarıdır.

İlçe yönetiminin kararları ve faaliyetleri üzerinde kamuoyu denetim olanakları ortaya konmalıdır. Elbette ki kaymakamlığın faaliyetlerinin veya alacağı kararların, düzenli aralıklarla veya gerektiğinde referandum veya plesibit tarzı denetime tabi tutulması yerinde olmaz. Zira kaymakamlık, yerel yönetimler veya merkezi karar alıcılar gibi siyasi bir işlev yürütmezler. Bu durum demokrasi ilkelerinin bir gereği olarak, yerel veya ulusal siyasetçilerin karar ve uygulamaları üzerinde önemli bir demokratik denetim yöntemi olarak değerlendirilmelidir. Oysaki kaymakam, politika belirleyici olmayıp, merkezin belirlediği politika ve kararları uygulayan bürokratik bir konumdur ve meşruiyetini ilçe halkının oyundan veya seçiminden almamaktadır. Bununla birlikte, ilçe kaymakamı ve ilçe idare şube başkanlarının faaliyetlerinin, belli aralıklarla, merkezi yönetime ait bilimsel ve akademik çalışma yapan TODAİE gibi eğitim kurumları tarafından yürütülecek anket ve kamuoyu araştırma yöntemleri ile denetlenmesi uygun olacaktır. Yerel yönetim, sivil toplum ve doğrudan örgütlü olmayan yurttaşlara ulaşarak yapılacak bu denetimin yaptırım gücü olan bir caydırıcılık fonksiyonu olmak yerine yol gösterici bir mahiyette değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Söz konusu anket veya benzeri kamuoyu denetimi uygulamaları, kaymakamlığın ve ilçe yönetiminin yerel siyaset ve toplum koşulları çerçevesinde nesnellik veya hukuk ilkeleri dışı yönlendirilmesi sonucunu doğurmamalıdır. Ancak bu denetimin nesnel ölçütleri ortaya konabilir ve ilçe kamuoyunda tabana yayılarak uygulanabilirse, ilçe kaymakamlarının faaliyet ve çalışmalarında bir motivasyon ve disiplin sağlama aracı işlevi göreceğine de şüphe yoktur. Bu sayede ilçe yöneticisi, ilçenin sosyal ve ekonomik gelişimi, kamu hizmetlerinin verimliliğinin ve hızının artırılması sürecinde, ilçe kamuoyunun gereksinimlerini görebilecek ve alınması gereken önlemlere ilişkin olarak halkın beklentilerini daha iyi kavrayabilecektir. Bu durumda söz konusu denetim, ilçe kaymakamları için yol gösterici önemli bir kılavuz veya rehber olarak değerlendirilmelidir.

İlçe genel yönetimine yurttaş katılım ve denetiminde, kaymakamlığın genel olarak yıllık faaliyet raporunun değerlendirildiği ve oylandığı bir platform olarak ilçe meclisini, genel yönetimin bir bağlayıcı organı gibi değerlendirmemek gerekir. Anket ve benzeri diğer kamuoyu denetim araçları ile birlikte bu yöntem, kaymakamlığın kurumsal performansının artırılmasına değerli katkılar sunacak yönetsel usul bir olarak önerilmektedir.

11. SONUÇ

Türkiye'nin sosyal ve ekonomik gelişme sürecinde bürokrasinin modernleştirici işlevi dikkate alındığında 150 yıllık mülki idare geleneği ve deneyiminin de önemli bir rol üstlendiği görülmektedir. Mülki idare örgütlenmesi, siyasal, sosyal ve ekonomik değişim ve gelişim koşullarından etkilenecek Türk kamu yönetimi sistemine eklemlenmiştir. Bu yüzden ilçe mülki idaresine ve kaymakamlık konumuna, günümüzün çağdaş yönetim anlayışını ve ülkenin kendine özgü dinamiklerini dikkate alan yeni bir yapı ve model kazandırmak önemlidir. Söz konusu “model denemesi”, Türkiye'nin yönetim yapısına ilçe düzeyinde etkinlik, verimlilik, şeffaflık, demokratiklik ve katılım kazandırılmasını, ülkenin sosyo-ekonomik gelişme ve kalkınmasının ülke yüzeyinde dengeli gerçekleşmesine katkı sunmasını ve yerinden yönetim anlayışının kamu yararı çerçevesine oturmasını sağlama hedefine dönüktür.

Merkezi idarenin taşra yönetim bölümü olarak ilçe yönetimi, kamu hizmetlerinin halka sunumunda merkeziyetçi, hantal ve kırtasiyeci yapının kırılmasının bir aracı olabilir. Zira ilçe yönetimi, yurttaşa en yakın hizmet birimidir ve örgütsel ve işlevsel yapısının yeniden düzenlenmesiyle hizmetlerin etkin ve hızlı sunulmasında önem taşıyan bir yönetim basamağıdır (kademesisidir). Dünya’da 1980’li yıllarda başlayan dönüşüm, sanayi toplumundan bilgi toplumuna ve ulus devletten küresel dünyaya değişimi kapsamaktadır. Bu değişim ve dönüşüm süreci birey ile devlet arasındaki ilişki biçimini de değiştirerek, yönetim (government) kavramından yönetişim (governance) kavramına geçişi öngörmektedir. Türkiye’de de bu ilkelerin doğal sonucu olarak, toplum taleplerine duyarlı, katılımcılığa önem veren, hesap veren, şeffaf, daha küçük ama daha etkin, üretim ve ticaret alanından çekilmiş, düzenleyici işlevi öne çıkan, özel sektör, yerel yönetimler ve sivil toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştiren bir kamu yönetimine dönüşümün yöntemleri ortaya konulmaktadır.

Devletin toplumsal ve ekonomik yaşama müdahaleci rolünden düzenleyici ve denetleyici bir anlayışa geçmesi zorunlu olarak örgütlenmesinin değişimini beraberinde getirmiştir. Mülki idare, Türkiye’de uluslaşma sürecinin ve yeni rejimin korunmasının ve yaygınlaştırılmasının, daha sonra da toplumsal ve ekonomik

kalkınmanın temellerinden birini oluşturmuştur. Ancak özellikle 1980’lerde başlayan liberalizasyon uygulamalarıyla devletin rolü yeniden tanımlanmıştır ve bu yeniden tanımlama, mülki idarenin rolünün de değişimini gerektirmektedir. Devletin piyasaları düzenleyici ve denetleyici işleviyle sınırlı olması ve bu çerçevede düzenleyici ve denetleyici kurulların oluşturulması süreci ortaya çıkmıştır. 2000’li yıllardan sonra Türkiye’de kamu politikalarında AB’ye uyum anlayışının sonucunda bölgesel ölçekte kalkınma politikalarının yürütülmesinin bir aracı olarak ajanslaşma, sivilleşme ve insan haklarının korunması ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi eğilimi kamu yönetimi yapısında kendisini göstermeye başlamıştır.

Türkiye’de kamu yönetimi içerisinde merkezi idarenin taşra örgütlenmesi bölümü olarak ilçe yönetiminin yeniden yapılandırılması, idarenin içinde bulunduğu hantallık, merkeziyetçilik, dışa kapalılık, verimsizlik, yolsuzluk ve israf gibi sorunlarına belli ölçüde çözüm oluşturabilir. Yetki genişliği ilkesinin geçerlik kazandığı, yeterli yetki, sorumluluk ve mali kaynakla donatılmış ilçe mülki idare yapısının kamu yönetiminin güncel sorunlarına ne ölçüde yanıt verebildiğini ortaya koymak ve değerlendirmek kamu yönetimi disiplinine sağlanabilecek önemli bir katkı olacaktır.

İlçe yönetiminin yapısal ve işlevsel durumuna ilişkin bir model denemesi ortaya koymak için, ilçe yönetim örgütlenmesinin ve başındaki kaymakamlık konumunun faaliyet konularının, görev ve yetkilerinin neler olması gerektiği ile ilçe yönetim kademesinin başkent taşra yönetim yapısındaki konumunun nasıl olması gerektiğinin belirlenmesi önem taşır. Elbette ki ilçe yöneticisinin “mesleki” ve “toplumsal” statüsü de önem taşımaktadır. Ancak ilçe yöneticisinin mesleki koşulları ile toplumsal yapıyla ilişkileri ayrı bir bilimsel araştırmanın konusu olmayı gerektirmektedir.

Merkezi idare ile yerinden yönetim anlayışları arasındaki çelişki ve çatışma yönetim bilimi literatüründe tartışılıp değerlendirilmekte ve yerinden yönetim ilkesinin daha yararlı olduğu vurgulanmaktadır. Merkeziyetçi yapının sakıncaları üzerinde belli bir oydaşma (konsensüs) sağlansa da, yerinden yönetimin de tek başına bir anlayış olarak kabul görmesi doğru kabul edilemez. Türkiye gibi kendine özgü siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel koşullara sahip bir ülkede yerinden yönetimin sakıncaları da değerlendirilmelidir. Siyasal popülizm, yerel seçmenin kısa

vadeli gereksinimlerine yanıt veren ve bir seçim dönemini aşan ancak yerel topluluğa uzun vadede yarar sağlayacak olan hizmetlerin geri plana atılması, yerel toplumsal ve ekonomik güç odak veya grupların ya da yerel elitlerin yerel yönetimleri etkileme olasılığı, keskin siyasal çatışmalar, partizanca çekişmeler ve kutuplaşmaların varlığı, ülke yüzeyinde yerel yönetimler arasındaki kapasite ve bütçe farklılıkları nedeniyle kamu hizmetlerinin eşitlik ilkesine uygun olarak uygulanamaması, yerelde kalifiye ve uzman personel istihdam etme sorunları gibi nedenler bütüncül olarak değerlendirildiğinde, yerinden yönetim anlayışını saf haliyle uygulamanın kamu yararı ve ulusal çıkarları olumsuz etkilemesi olasılığı her zaman göz önünde tutulmalıdır. İlçe ölçeğindeki siyasal mücadele, çıkar çatışmaları ve popülizm anlayışı, yerel yönetimlerin kapasite farklılıkları ve hizmet standardizasyonunun sağlanması ve ülke yüzeyinde dengeli ve planlı bir toplumsal ve ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme gereksinimi, uzmanlığı sahip (profesyonel) ve atanmış ilçe yöneticisinin etkinleştirilmesini gerektirmektedir.

Avrupa Konseyi'nin yerinden yönetimi esas alan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel ilkeleri ilçe yönetim düzeyinde merkezi idarenin taşra yöneticileri ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilere ışık tutacak mahiyettedir. Şart'ın 8. maddesinde idari denetimin anayasa ve yasalarda belirtilen durum ve usullerde ve anayasa ve yasalara uygunluğun sağlanması ile sınırlı yapılabileceği düzenlenmektedir. Yani yerel yönetimlerin kendi öz yerel yetkilerini kullanımında yalnızca hukukilik denetimi mümkündür. Üst düzey otoriteler yerel yönetimlere sağladığı yetkiler konusunda idari denetim uygulayabilir. Şart'a göre denetim korunması istenen yararların önemi ile orantılı olmalıdır. Bu çerçevede ilçe düzeyinde yerel yönetimlerin kamu düzeni ve kolluk işlevlerine ilişkin görev ve yetkileri gibi devlet adına kullandığı görev ve yetkilerinin kaymakamlık tarafından yerindelik denetimine tabi tutulması çağdaş Batı ilkelerine uygun düşmektedir. Nitekim Alman veya Fransız yerel yönetimlerinin işleyişinde kamu düzeni ve kolluğa müteallik işlevlerin yerine getirilmesinde, merkezi idare tarafından yerel yönetimler üzerinde yerindelik denetimi uygulanmaktadır.

AYYÖŞ'nin düzenlediği "subsidiarity" ilkesi, yerel hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulmasına, bu birimlerin de yeterli mali ve örgütsel kapasiteye sahip olmasına vurgu yapmaktadır. Şart'ın öngördüğü "subsidiarity" ilkesinin

önemsenmesi gereken bir yönü de, bir hizmetin en alt seviyede ve halka en yakın yönetim birimi tarafından hiçbir şekilde ya da etkin olarak yerine getirilememesi durumunda, bir üst kademe tarafından üstlenilmesi gerektiği vurgusudur. Subsidiarity, aynı zamanda tek başına yapılma imkanı olmayanı beraberce yapmanın kaçınılmazlığıdır. Subsidiarity aslında bir örgütlenme ilkesidir ve alttan yukarıya doğru örgütlenme yapısında bir görev ve yetkiler kataloğu hazırlanmasına ve bu görev ve yetkilerin sahiplerinin tanımlanmasına vurgu yapar.

Türkiye’deki ilçe yönetimi ile başka ülkelerdeki benzer yönetsel birimlerin karşılaştırılabilmesi için öncelikle karşılaştırmanın amacına uygun kriterlerin tespit edilmesi gerekmektedir. İlçe yönetimi merkezi yönetimin bir taşra kademesidir ama aynı zamanda coğrafi bir alana tekabül eden mekansal bir anlamı da bulunmaktadır. Bu yönüyle Türkiye’de ilçe, merkezi yönetimin en büyük yönetim bölgesinin altında yer alan ikincil bir coğrafi bölgedir ve kırsal ve kentsel yerleşim birimleri olarak belediyeler ve köylerin birleşmesinden oluşur. İngiltere, Fransa, Almanya ve İskandinav ülkelerinin yerel yönetimleri incelenirken söz konusu kritere uyan coğrafi birimleri değerlendirmek yerinde olacaktır. Aynı zamanda karşılaştırılan birimlerin kamu yönetimi yapısı içindeki yerleri ve konumları ile işlevlerinin dikkate alınması önem taşır. Elbette ki tüm bunlardan önce birbiriyle karşılaştırılan ülkelerin yönetim felsefelerinin anlaşılması gerekmektedir.

Karşılaştırmalar yapılırken yönetim anlayışı veya felsefesi olarak Avrupa ölçeğinde Britanya Adası, İskandinav Yarımadası ve Kıta Avrupası anlayışlarının değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Anglo-Sakson, İskandinav, Fransız ve Alman yönetim anlayışlarının odağa alındığı değerlendirmede esasen üç temel yönetim felsefesi olduğu görülmektedir. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliğine ve yerel yönetimlerin özerkliğinin ölçüsüne göre ortaya konan bu üç temel yönetsel anlayış, Türkiye’deki ilçe yönetiminin konumlandırılması bakımından da önem taşır. İlki, “İngiliz yerel kendi kendini yönetim modeli/local self-government model” olarak adlandırılabilir. “İngiliz kendi kendini yönetim geleneğine dayalı ayrılma modeli/seperationist model” olarak da ifade edilen bu anlayışa göre, merkezi idarenin taşra birimi bulunmaz ve yerel hizmetler yerel yönetimlerin yerinden yönetimine bırakılmıştır. Yerel yönetimler, hizmetleri yürütme görevine özü itibarıyla sahiptir, genel yetkili ve görevlidir. Yerel yönetimlere

merkezi idarece aktarılmış ve devredilmiş görev anlayışı yoktur. İkinci yönetim anlayışı, “Napolyoncu Fransız merkezi idareye dayalı entegrasyon modeli” olarak adlandırılmaktadır. Devletin birlik ve bölünmezliğini amaçlayan devlet idaresine dayalı entegrasyon modeli olarak da adlandırılan bu anlayışa göre, devlet taşra örgütlenmesi ile aşırı merkezileşmiş ve hiyerarşik bir yapı öngörür ve devletin taşra kademelerinin yerel yönetimler üzerinde etkin vesayet denetim yetkileri bulunmaktadır. Üçüncü yönetim felsefesi ise “Alman merkezi ve yerel yönetim birlikteliğine dayalı model” olarak adlandırılabilir. Alman yerel yönetimlerinin yerel nitelikli görevleri ile merkezi yönetim adına yürüttükleri aktarılmış ve devredilmiş görevleri birlikte yürütmeleri anlayışına dayalı “yerel yönetime dayalı entegrasyon modeli” olarak da isimlendirilir. Bu modelde Alman yerel yönetimleri temel kamu hizmetlerini yürüten birimler olmakla beraber, yerel yönetimlerin aktarılmış ve devredilmiş görevleri bakımından merkezi yönetim olarak eyaletin vesayet denetimine tabi olmaları esastır.

Karşılaştırmanın odağına konulan ilçe sözcüğü, ilin küçüğü anlamında türetilmiştir. Etimolojik anlamına uygun bir şekilde ilçe yönetim kademesi, üniter ülkelerde merkezi idarenin federal ülkelerde ise eyalet yönetiminin taşradaki yönetim kademelerinden ikincil yönetim düzeyini ifade etmektedir. Yani ilçeler başkent in veya eyalet merkezinin taşradaki en büyük yönetim bölgelerinin altında yer alan hiyerarşik yönetim birim veya kademeleridir. Almanya’da “provinzen”, eyalet yönetiminin en büyük yönetim bölgesi iken, “kreise” onun alt bölgeleridir. Fransa’da merkezi yönetimin en üst yönetim bölgesi bölge olmakla birlikte, bölge eşgüdüm cü ve planlayıcı bir birim olarak değerlendirildiğinde; “département/préfecture”, icracı en üst yönetim bölgesidir. Bu durumda “arrondissement/sous-préfecture”, ilin altındaki yönetim bölgeleridir. İskandinav ülkelerinde taşrada kontluk (county) olarak adlandırılan illerin altında yer alan yönetim kademeleri bulunmamaktadır. Belediyeler, alansal olarak da kontlukların altında bu işlevi yerine getiriyor gözükmektedir. Bu anlamda İngiliz “county” veya “shire” adlı yerel yönetimlerin altında yer alan “district” yerel yönetimleri, İskandinav belediyelere benzer. Ancak ne İskandinav komünleri/belediyeleri ne de İngiliz “district”leri, county yönetimleri ile hiyerarşik bir bağ veya ilişki içinde değildirler. Aslında İngiltere, Norveç, İsveç ve Finlandiya’da belediye yerel yönetimleri (komün, district), belli bir yerleşim

yeriyle sınırlı olmadığından alansal bir nitelik göstermektedirler. Bu durumda Türkiye’de ilçe merkez belediyesi yerleşim yeri ile ilçe merkezi, bağlı belde belediyeleri ve köyleri kapsayan bütüncül anlamıyla ilçe yönetim alanı birleşerek, organları seçimle belirlenmiş bir yerel yönetim tarafından yönetildiği takdirde İngiltere’deki “district”leri anlamsal olarak karşılayabilir. Yani İngiliz “district”i, Türkiye’de köyleri ve beldeleri de kapsayan ilçe belediyelerine benzetilebilir. Söz konusu benzetmeler, merkezi idarenin taşra birimleri ile yerel yönetimlerin coğrafi yetki alanlarını kriter olarak alan değerlendirmelerdir.

Türkiye’de ilçeler, kendi yetki ve sorumluluk alanında belediye ve belediye altı yerleşim birimlerini kapsayan alansal yönetim kademeleridir. İlçe, belli bir yerleşim yeri veya kent merkezi ile sınırlı olmamak anlamında coğrafi bir bölgesel alanı kapsar. Bu yönüyle ilçe, kentsel ve kırsal yerleşim yerlerinin birlikteliğinden oluşan bir yönetim bölümüdür.

Merkezi yönetimin coğrafi olarak taşrada örgütlenme kademesi olmanın yanında Almanya’da olduğu gibi ilçe, tüzel kişiliğe ve özel bütçeye sahip olabilir. Bir yerel yönetim de olsa, merkezi idare veya eyalet yönetimi adına kolluk, kamu düzeni ve güvenliği, sivil savunma, diğer yerel yönetimlerin vesayet denetimi gibi bazı görev ve sorumlulukları yürütebilir. Alman ilçesi göstermektedir ki, ilçe yönetiminin illa ki merkezi idarenin bir taşra birimi olması veya merkezi idarece atanmış bir taşra yöneticisinin hiyerarşik yönetiminde bir taşra kademesi olması gerekmeyebilir. Aynı zamanda Alman ilçesi, ölçek ekonomisinin bir gereği olarak kentsel belediye veya köyün üstesinden gelemediği işleri yürütmek üzere oluşturulmuş bir yerel yönetim özelliği göstermektedir. Türkiye’de ilçe merkez belediyeleri ile ilçe ölçeğindeki diğer belde belediyeleri ve köylerin üstesinden gelemeyeceği bazı yerel kamusal hizmetlerin sorumluluğunu üstlenecek bir yönetim olarak işlevselleştirilebilir ve örgütlenilebilir.

Anglo-Sakson anlayışın Avrupa’daki en önemli temsilcisi olarak İngiltere’de sivil savunma, itfaiye, katı ve sıvı atık yönetimi, toplu taşımacılık, ulaşım ve kolluk gibi bazı önemli kamusal işlevler “joint board” adı verilen ortak yönetim kurulları aracılığıyla yürütülmektedir. Bu yönetim yapısı içerisinde yerel yönetim temsilcileri ile birlikte Londra’nın atadığı kamu görevlileri de yer almaktadır. İngiltere’de yerel yönetimler county/shire, district ve township/parish olarak üç kademelidir. Taşrada

en geniş fiziki alana sahip yerel yönetimler olarak “county” ve “shire”, “district”lere ayrılmaktadır. Türkiye’deki ilçeleri karşılayabilecek yönetim örgütlenmesi olarak değerlendirilebilen “district” bir tür belediye özelliği göstermektedir. “District” acil yardım planlaması, kültür, sanat, turizm, park, yeşil alanlar, regreasyon faaliyetleri, çevre sağlığı, yaşlı evleri, çöp toplama, sokak temizliği, seçmen kayıtları, konut edindirme gibi işlevlere sahiptir. “Metropolitan district”ler ise eğitim ve sosyal hizmetler gibi ilave faaliyet alanlarına sahiptir. Türkiye’de 2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa kapsamındaki büyükşehir belediyesi olan illerde ilçe belediyelerinin, İngiliz “district”leri gibi önemli bazı yerel kamusal hizmetleri (ulaşım, katı ve sıvı atık yönetimi, sivil savunma, eğitim, sağlık, vb.) yürütemediği görülmektedir. Bu önemli hizmetler “joint board”lar veya “county/shire”lar tarafından üstlenilmektedir. Türkiye’de 2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa kapsamında ilçelerde pek çok alanda büyükşehir belediyesinin görevli ve sorumlu olması karşısında İngiliz “metropolitan district”leri daha önemli işlevler üstlenmektedir. Kentleşmiş “district”lerin eğitim ve sosyal hizmetler gibi ilave işlevleri üstlenen daha fonksiyonel birimler olduğu ifade edilebilir. Ancak İngiliz yönetim yapısında “county/shire”, temel hizmet birimidir.

İskandinav ülkelerinde yerel yönetimler genel yetkili ve görevli olup yönetsel ve mali özerkliğe sahiptir. Ayrıca tıpkı İngiliz yerel yönetimlerinde olduğu gibi merkezi idare tarafından aktarılmış değil özü gereği görev ve yetkiye sahiptirler. İskandinav ülkelerinde İngiltere gibi merkezi idarenin taşra birimi olmamakla beraber, güvenlik, ulusal karayolu, demiryolu, sosyal güvenlik, yüksek öğretim gibi kamusal işlevler merkezi idare kuruluşlarınca yürütülmektedir. İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlerin yapısı iki kademelidir: İl (county) ve belediye. Belediyeler geleneksel belediyecilik hizmetleri dışında çevre, ilk ve orta öğretim, konut, sağlık koruma gibi işlevleri, bulunduğu il düzeyinde örgütlenmiş “county administrative boards” denen “devlet il idare heyetlerinin” denetimi ve gözetimi altında üstlenmektedir.

Fransa’da Napolyoncu yönetsel anlayışa göre ulusal birliğin temel araçları olarak taşra örgütlenme kademeleri ve bu kademelerin başında da taşra yöneticileri öngörülmüştür. Fransa’da belediyeler devrim sonrasında aristokrasi ve ruhban sınıfının otoritesi karşısında yerel topluluğun gücünü sağlamlaştıran yerel otoriteler

olarak düzenlenmişti ve Fransız idare tarihinde merkezi idarenin taşra yöneticilerinin belediyeler üzerinde etkin vesayet denetimi araçları da ihmal edilmemişti.

Fransız ilçesi esasen taşra yönetim yapısında tam bir idari kimlik kazandırılmamış birimdir. Kaymakam devletin temsilcisidir, güvenlik görevi ve belediyeler arasında eşgüdüm işlevi bulunmaktadır. Fransız kaymakamı, valiliğin temsilcisi ve yardımcı birimi olarak işlev görür. Fransa’da yerel yönetim kararlarına itiraz başvurusu valilik aracılığıyla yapılmaktadır. Dolayısıyla Fransa’da kaymakam valinin bir yardımcı konumu olarak valinin devrettiği kadar yetki ve inisiyatif kullanabilmektedir.

Almanya federal bir yönetim biçimine sahiptir ve eyaletlerin taşra yönetimi dikkate alındığında eyaletlerin orta kademe yönetim birimleri olarak illere veya bölgelere ayrıldığı görülmektedir. “Provinzen, regievunospraesidien veya regierungsbezirke” adı verilen bu yönetim bölgelerinin altında yerel yönetim statüsünde ilçe yönetimleri (kreise) ve belediyeler (komünen) bulunmaktadır. İlçe bir yerel yönetim olarak tıpkı İngiliz “district”lerinde olduğu gibi kentleşme derecesine göre iki gruba ayrılmıştır. “Komünen” ve “Kreisfreistaedte” (kent-ilçe) olarak yapılan bu gruplandırma da göstermektedir ki Türkiye’de de ilçe yönetiminin büyükşehir merkezlerinde olan “metropol ilçe” statüsü ile diğer ilçeler için “çevre ilçe” statüsünün verilmesi yerindedir. Bu özelliklerine göre de ilçe belediyelerinin ve ilçe yönetimlerinin farklı yönetsel örgütlenme yapısına ve işlevlere sahip olması uygun olacaktır.

Alman yönetim dizgesinde federal veya eyalet yönetimi olarak merkezi yönetimin yerel düzeyde veya taşrada yerel yönetimlerden bağımsız özel birimler şeklinde teşkilatlanması istisnai bir durumdur. Genel eğilim, var olan ayrı örgütlenmelerin de yerel yönetimler çatısı altına alınması yönündedir. Bu durum da göstermektedir ki Türkiye’deki aşırı uzmanlık gerektiren hizmetler ile ilçe ölçeğini aşan hizmetler dışındaki kamusal işlevlerin ilçe genel yönetimi çerçevesi dışına çıkarak özerkleşmesi eğilimi, Almanya’da karşılığını bulmamaktadır.

Almanya’da eyalet yönetimi “eyalet merkezi hükümeti”, eyalet orta kademe yönetim birimi olarak “bölge veya il yönetimleri” ve “ilçe yönetimi” olarak üçlü bir kademelenmeye sahiptir. Yani ilçe aynı zamanda eyaletin en alt basamak yönetim birimi özelliği de göstermektedir. Türkiye’de ilçe sadece mülki yönetim özelliğine

sahipken, Almanya’da bir yerel yönetim olan ilçenin eyaletin en alt yönetim basamağı olması nedeniyle mülki niteliği de bulunmaktadır. Alman ilçe’si komünlerin tek başına yerine getiremeyeceği hizmetleri tamamlama işlevi ile komünler arasındaki edim gücü farklılıklarını komünlere parasal destek yoluyla gidermeye çalışan dengeleme işlevini yerine getirmektedir. Almanya’da ilçe üç temel misyonu ile öne çıkmaktadır: Birincisi tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim, ikincisi eyalet adına hizmet yürüten mülki yönetim basamağı, son olarak da hizmet alanındaki komünlere destek veren bir tür belediyeler birliği misyonudur.

Alman ilçe yönetim modelinin Türkiye’ye uyarlanması hem hizmette etkinlik ve verimlilik ilkelerinin sağlanması hem de yerel demokrasi ve katılımın gerçekleştirilmesi bağlamında yararlı olabilir. Kıta Avrupa’sında güney ve güney batı ülkelerinde geniş alanlı iller karşısında belediyelerin açık üstünlüğü bulunmaktadır. İskandinavya ve Britanya ülkelerinde ise birinci ve ikinci basamak yerel yönetim birimleri arasında kesin görev ve yetki ayrımı olgusu bulunmaktadır. Oysaki ilçe yerel yönetiminin hem demokratiklik ve katılım boyutu hem de kendi bünyesindeki komünlerin bazı işlevlerini üstlenerek hizmette etkinliği ve ölçek ekonomisini sağlaması dikkate alındığında, Alman modeli Avrupa ülkelerindeki en fonksiyonel model olarak değerlendirilebilir. Üstelik bu ilçe yönetim modelinde ilçe yöneticisine (landrat, oberkreisdirektör) eyalet adına bazı eyalet yetkilerinin devredilmesi ve aynı zamanda komünler üzerinde de vesayet denetimi yapma yetkisinin tanınması Alman taşra yönetim anlayışında “yönetimde bütünlük” ilkesinin de ihmal edilmediğini göstermektedir. İlçe dizgesi kapsamındaki belediyelerin ilçe yöneticisinin, kent-ilçelerin ise eyalet orta kademe yönetim bölgesinin başı olarak valinin (regierungs-praesident) vesayet denetiminde olması bunun açık göstergesidir. Aynı zamanda ilçe dizgesi içindeki belediyeler ile ilçe yerel yönetimi arasında işbirliği esasına dayalı ilişki kurulması da eşgüdümün sağlanması bakımından yararlıdır. Kimi eyaletlerde kaymakam belediye başkanları ile düzenli eşgüdüm toplantıları yapmaktadır. İlçe, belediyelerle ilişkilerinde ilçe halkının hizmetlerden eşit ve dengeli yararlanmasını sağlamak adına sorumludur. Alman ilçe yöneticisinin bazı eyaletlerde ilçe halkı tarafından doğrudan seçimle belirlenmesi kuralı geçerliiyken, kimi eyaletlerde ise ilçe meclisi tarafından seçilen ve ilçe meclisine karşı sorumlu olan profesyonel bir yönetici olmaktadır. Bazı

eyaletlerde ise ilçe meclisinin muvafakati alınmak suretiyle eyalet başbakanı tarafından atanmaktadır. Her halükarda ilçe yöneticisi, aynı zamanda eyalet hükümetinin ilçedeki temsilcisidir.

Almanya’da ilçe meclisi gerekli görürse nitelikli bir çoğunlukla kendi seçtiği kaymakamı süresi dolmadan görevden alabilir. Kaymakam eyaletlerin çoğunda ilçe meclisinin ve komisyonunun başkanıdır. Ancak yalnızca iki eyalette ilçe meclis başkanlığı ile ilçe yöneticiliği birbirinden ayrılmıştır. Bu durumda meclis başkanlığını “landrat” unvanını taşıyan ve meclisçe seçilen bir üye yürütürken, ilçe yöneticiliği görevini, ilçe yerel yönetiminin icra organı sıfatıyla “ilçe üst direktörü-oberkreisdirektör” adı verilen profesyonel bir yönetici yerine getirmektedir. Türkiye’deki kaymakam terimini karşılayacak unvan bu anlamıyla ilçe yerel yönetimi meclisi başkanı olarak “landrat” veya ilçe üst yöneticisi olarak “oberkreisdirektör” kullanılabilir. Elbette ki bu benzetmelerin, her iki ülkedeki unvanların birbirleriyle tıpatıp aynı yönetsel tanımlamayı kapsadığı düşünülmemelidir.

Alman ilçe yöneticisinin, ilçenin eyaletin en alt birimi veya basamağı olarak üstlendiği görevler kamu düzeni, afet yönetimi, sivil savunma hizmetleri, planlama ve yapı denetimi ve izni, kolluk ve polis hizmetleri, belediyelerin vesayet denetimi, yabancılar hukukuna ilişkin işlemler, konut yardımı, taşıt aracı trafik ruhsatları, trafik denetimi, yabancıların ikamet ve çalışma denetimleri, ateşli silahlar mevzuatının uygulanması, çevre koruma, sosyal yardım işlevleridir. Görüldüğü gibi kamu düzeni ve güvenliğine müteallik hizmetler “seçilmiş” bir ilçe yöneticisi tarafından yürütülmekle beraber, söz konusu görevler bakımından eyaletin sıkı bir yerindelik denetiminin bulunduğu da unutulmamalıdır. Türkiye’de de ilçe kaymakamının söz konusu hizmetlerden bir kısmını üstlendiği görülmekle beraber, bunlardan bazılarının belediye başkanlıklarınca üstlenildiği ve buna rağmen merkezi yönetimin belediyeler üzerinde herhangi bir yerindelik denetimi öngörmediği hususu değerlendirilmesi ve sorgulanması gereken bir konudur.

Alman ilçesi, kapsama alanındaki komünlerin ölçeğini aşan hizmetler bakımından bir tür üst belediyeler birliği gibi işlevler de yürütmektedir. Bunlar mesleki eğitim, halk eğitim, kütüphanecilik hizmetleri, hastane hizmetleri, milli parkların yönetimi, belediyeler arası ulaşım, toplu taşımacılık, sosyal hizmetler ve

özörlölerün rehabilitasyonu gibi işlevlerdir. Türkiye’de de ilçe yönetimine, kapsadığı alandaki belediyelerin ve köylerin ölçeğini aşan belli faaliyet konularında işlev yüklenebilir.

Türkiye’nin taşra yönetimi ve spesifik olarak da ilçe yönetimi değeriendirilirken Batı Avrupa ölkelerindeki örnekleri karşılaştırmak önemli olduğu kadar, Türkiye’nin taşra yönetiminin tarihsel geçmişine de bakmak gerekmektedir. Türkiye’de merkezi yönetimin taşradaki ikincil yönetim düzeyi olarak ilçenin tarihsel geçmişi değeriendirildiğinde, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi olarak iki ana döneme ayrılmaktadır. Osmanlı dönemi de Tanzimat öncesi ve sonrası olmak üzere iki önemli döneme ayrılmaktadır. Cumhuriyete geçiş sürecindeki 1921 Anayasası dönemi ile Cumhuriyet sonrasında 1923-1950 arası dönem ve 1950 sonrası dönem diğeri önemli kesitlerdir.

Tanzimat öncesinde Osmanlı yönetim yapısında eyalet, sancak ve kazadan oluşan üçlü bir taşra kademelenmesi bulunmaktaydı. Eyalet bir üst örgütlenmeden çok kontrolcü ve koordinatör işlevli bir birim iken, sancak ise kamu hizmetleri bakımından temel birim ve tımar sistemine dahil olan idare birimi olmuştur. Sancakların başında sancak beyi bulunmaktadır ve sancaklar da kazalara ayrılmıştır. Beylerbeyi, sancakbeyi, subaşı, kadı ve sipahilerden oluşan yönetsel yapı, geleneksel devlet anlayışı içinde görece merkezci olarak ifade edilebilen bir yapıydı. Günümüz kaymakamlık konumu, Osmanlı’nın geleneksel kaza yönetim yapısında, askeri, mülki ve mali yetkilere sahip “subaşı” ile mülki ve yargısal yetkilere sahip “kadı” mevkilerinde kökenini bulmuştur. Tanzimat Fermanı’nın ilan edilmesinden önce kaza yönetimine ilişkin olarak II. Mahmut döneminde kadıların sadece şeri yargı işlerinde yetkili sayılmasıyla, yönetim ve güvenlik işleri tamamen vali ve mutasarrıflara bırakılmıştır. Klasik Osmanlı döneminde kaza yönetimi, kadı ve subaşı işbirliğine dayanan mülki ve yargısal işlevlere sahip, mali kaynak toplama ile kolluk ve kamu düzeni görevlerini yürüten güçlü bir yönetim anlayışına dayanmaktaydı.

Tanzimat Fermanı’nın ilan edildiği 1839 yılından Vilayet Nizamnamesi’nin yürürlüğe girdiği 1864 yılına kadar, imparatorluğun taşra örgütlenmesi eyalet, sancak (liva) ve kazadan oluşmakta; eyaletlerin başında vali, herhangi bir eyalete bağlı olmayan livaya (sancak) başında mutasarrıf, eyalete bağlı livaların (sancak) başında

mirmiran ya da kaymakam, kazaların başında ise müdür ya da mütesellimler bulunmaktaydı. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile liva (sancak) yöneticisi konumunda olan kaymakamların, merkezi yönetimin daha alt kademesi olan kazaların başına getirilmesi uygulamasına geçilerek, kaymakamlık konumunun yönetim düzeyi düşürülmüştür. Yani Tanzimat sonrası dönemde, 1864 tarihine kadar kaymakamlık, eyaletlere bağlı livaların başında yer alan ve eyalet valisinden sonra gelen üst düzey bir konum olarak gözükmektedir.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı taşra yönetiminde Fransız “départemente” sistemi benimsenmiştir. Eyaletler daraltılarak vilayetlere, sancaklar livalara dönüştürülmüş; vilayette vali, livada mutasarrıf ve kazada kaymakam en yetkili mülki amir konumuna getirilmiştir. Köylerde ise muhtarların seçimle göreve gelmesi esası benimsenmiştir. Her vilayet, liva ve kazada yöneticiye bağlı bir meclis-i idare’nin, vilayette ayrıca bir meclis-i umumi’nin teşkili öngörülmüştür. Ayrıca 1871 Vilayet Nizamnamesi ile de kaza ile köy arasında, köyler ve çiftliklerin bir araya gelmesinden oluşan nahiyelerin kurulması öngörüldü. Nahiye müdürünün yönetiminde, kendi görev alanına giren köylerin ihtiyar meclislerince gönderilen üyelerden oluşan, nahiye düzeyinde bir meclis de oluşturulmuştu. 1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi’nde ise nahiye meclisinin seçimle belirlenmesi yanında, nahiye müdürünün de nahiye halkınca seçilmesi düzenlenmişti. Bu nizamname, nahiyenin tüzel kişilik kazanması ve halkın seçtiği karar ve yürütme organlarından oluşmasını öngören birinci girişimdir. Nahiyenin yerel yönetim olarak yapılandırılmasına ilişkin ikinci girişim ise 1921 Anayasası olmuştur.

1876 Anayasası illerin yönetiminde iki ilkeden söz ediyordu. Bunlardan biri tevsii mezuniyet (yetki genişliği), diğeri ise tefrik-i vezaif (görevler ayrılığı) olarak adlandırılmıştı. Türk yönetim bilimi yazınında tevsii mezuniyet (yetki genişliği), merkezden yönetimin bir şekli, tefriki vezaif (görevler ayrılığı) ise yerinden yönetimin tanımı olarak benimsenmiştir. İlk Osmanlı Anayasası da Cumhuriyet döneminde olduğu gibi vilayeti temel hizmet birimi olarak esas almış ve ilçe yönetimine ilişkin ilkelere yer vermemiştir. Bu kapsamda yetki genişliği ilkesi yalnızca il idaresi için öngörülmüştür.

1913 yılında yürürlüğe giren “İdare-i Umumiye-i Vilayat Muvakkat Kanunu”nun ilk bölümü, 1876 Anayasası’nda yer verilen iki ilkedен biri olan “tevsii mezuniyet” ilkesi temelinde iş göreceк il genel yönetimine, ikinci bölümü “tefriki vezaif” ilkesince iş göreceк olan il özel yönetimi yapısına ayrılmıştır. İl genel yönetimi (idare-i umumiye-i vilayat) başlıklı ilk bölüm 1929 yılına, il özel yönetimi (idare-i hususiye-i vilayat) başlıklı ikinci bölüm ise 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. İle tüzel kişilik kazandıran 1913 tarihli Kanunu Muvakkat da göstermektedir ki, yalnızca merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde il temel hizmet düzeyi olarak değerlendirilmekle kalmamış, aynı zamanda “alansal” bir yerel yönetim kurulması düşüncesi de il ölçeğinde uygun bulunmuştur. İlçe hiçbir zaman bir “alansal” yerel yönetim kurulacak yönetim birimi olarak görülmemiştir. Hatta 1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi ile 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu dikkate alındığında nahiye yönetimi için bile, organları seçimle belirlenmiş yerel yönetim oluşturma veya tüzel kişilik kazandırma girişimleri olduğu görülmektedir. İlçenin tüzel kişilik kazanması veya yerel yönetim olarak örgütlenmesine ilişkin ne Osmanlı’nın son döneminde ne de Cumhuriyet’e geçiş sürecinde hiçbir girişime rastlanmaz. Oysaki nahiye ölçeğinde öngörülen yerel yönetim oluşturma denemelerinin ilçe düzeyinde ve ölçeğinde kurulması, hizmette etkinlik ilkesinin sağlanması bakımından daha yerinde olurdu.

1921 Anayasası ile livalar kaldırılarak, vilayet, kaza ve nahiye adlarıyla üçlü bir taşra yönetimi oluşturulmuştur. Türkiye, iktisadi ilişkiler ve coğrafi durum bakımından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar da nahiyelere ayrılmaktadır. Vilayetler valiler, kazalar kaymakamlar ve nahiyeler de nahiye müdürleri tarafından idare olunacaktır. Vilayet ve nahiyeler ise hem merkezi hem de yerel yönetim birimi olarak ikili fonksiyon üstlenmektedir. Merkezi yönetimin taşra kademesi (basamağı) olmak dışında, özerkliğe sahip tüzel kişilikler olarak işlev görmektedir. Yerel yönetim işlevi ile vilayetin başındaki icra organı vilayet şurası reisi, nahiyeninki ise nahiye şurası başkanı olarak nahiye müdürüdür. Yani merkezi yönetim ile yerel yönetimin başındaki temsilci vilayet düzeyinde farklılaşmakta, nahiye düzeyinde ise aynı görevlide, nahiye müdüründe toplanmaktadır. Bu yönetim yapısında kazaların tüzel kişiliği yoktur ve yalnızca kamu düzeni ve kolluk amaçlı oluşturulmuş idari bir bölüm olarak değerlendirilmektedir. Kaza idaresinden ise vali emrinde olan ve

TBMM tarafından atanan kaymakam sorumludur. Vali, kazalarda kaymakamın hiyerarşik amiri olmakla birlikte, vilayetlerde vilayet şura reisleri ile nahiye müdürleri üzerinde böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Vali mahalli idareler (vilayet ve nahiye yerel yönetimleri) üzerinde yalnızca onların durumunun tetkik edici ve gözetleyici bir konumda olup, genel görevler ile yerel görevler arasında uyumsuzluk halinde müdahale edici bir konumda olacaktır.

Nahiye, 1921 Anayasası ile güvence altına alınmış özerk bir tüzel kişilik ve halka en yakın yönetim birimi olarak değerlendirilmiştir. Bu yerel yönetimin organları olarak nahiye şurası, şura tarafından seçilmiş bir idare heyeti ve nahiye müdürü düzenlenmiştir. Bu yapıda da kaymakamların nahiye müdürleri üzerinde hiyerarşik bir amir olmaları öngörülmemiştir. Kaymakamlar kaza ölçeğinde yalnızca kamu düzeni ve güvenliği ile kolluk işlerinden sorumlu yönetsel bir bölümün başı olarak değerlendirilmiştir.

Osmanlı'nın son dönemi ile Cumhuriyet'e geçiş sürecinde kazayı (ilçe) devre dışı bırakan ve nahiyeye tüzel kişilik vererek güçlendirme girişimleri (1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi ve 1921 Anayasası) sonuç vermemiş ve Cumhuriyet'in ilanından sonra merkeziyetçi yönetim örgütlenmesi taşrada egemen kılınmıştır.

Osmanlı'nın dar alanda örgütlenmiş yönetim birimlerine dayanan taşra yönetim yapısı, Cumhuriyet'in ilk döneminde de merkezi idarenin taşradaki etkinliğini ve otoritesini sağlayan bir örgütlenme olarak işlevsel olmuştur. Ancak Türkiye'de Fransız Napolyoncu yönetim anlayışına dayanan ve XIX. yüzyılın ortalarından beri süregelen bu anlayış Cumhuriyet'in ilk çeyrek yüzyılında işlevselliğini korumuş olmakla beraber, 1950'lerden sonra ortaya çıkan siyasal, toplumsal ve ekonomik değişikliklerle işlevsizleşmiştir.

Türkiye'de 1950 yılı, siyasal demokratikleşme sürecinin başlangıcı olarak önemli bir milattır. Bunun yanında, ekonomik kalkınma ve gelişmenin hız kazanmaya başladığı ve bunun devletin yeni işlevler üstlenerek il ve ilçe mülki yönetim yapılarının yetersiz gelmeye başladığı dönemin başlangıcı olması bakımından da 1950 yılı tarihsel gruplandırmada esas alınmıştır. Yani 1950 yılı Türkiye'de ekonomik kalkınma, kentleşme, nüfus artışı, siyasal demokratikleşme gibi dinamiklerin etkisiyle; ekonomik, toplumsal ve siyasal yapıdaki değişim için önemli bir başlangıç anlamı taşımaktadır. Bu bakımdan Cumhuriyet dönemi taşra

yönetimi, 1950 yılı kesit alınarak tek partili dönem ve çok partili dönem olarak iki temel döneme ayrılmıştır.

Osmanlı'nın son dönemi ile Cumhuriyetin ilk çeyrek yüzyılının, temel amacı “güvenlik ve düzeni sağlamak” ile “vergi ve asker toplamak” olan bu taşra örgütlenme yapısının işlevsel olduğu bir dönem olması karşısında; öncelikle 1950’lerde başlayan ve 1980’lerde ise hızlanan toplumsal, siyasal ve ekonomik değişim süreci, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesindeki ilke ve uygulamaları ve merkezi yönetimin taşra düzeyleri ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin boyutunu kökten ve derinden değiştirmiştir.

Vilayet idaresinde, 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat hükümlerinin yürürlükte olduğu Cumhuriyet’in ilk döneminde, merkezin taşra yönetiminde görev alan vali ve kaymakamlar etkili bir rol aldılar. Tek parti döneminin bir sonucu olarak, parti temsilciliği gibi siyasal işlevlerle de donatılan merkezi idarenin taşra yöneticileri, yerel yönetim kurumları olan belediye ve köyler üzerinde de önemli vesayet yetkilerine sahiptiler. Tek parti döneminde merkezin taşra yönetiminde dikkati çeken bir düzenlemeyle Cumhuriyet tek parti yönetiminin, mülk ve servet sahipliğine dayanan seçimle gelmiş üyeler ile dini cemaat liderlerini, il ve ilçe genel yönetimi yapısı içinde yer alan il ve ilçe idare kurullarından çıkardığı görülmektedir. O döneme kadar il ve ilçe yönetim düzeyinde katılımı sağlayan söz konusu mekanizmaların devreden çıkarılması, idare kurullarını atanmış ilçe idare şube başkanlarından oluşan mülki amirlerin otoritesi altındaki heyetlere dönüştürmüştür.

Türkiye’de 1950 yılında Demokrat Parti’nin iktidara gelmesiyle başlayan dönem sadece siyasal iktidar değişiminin değil, toplumsal ve ekonomik değişimlerin de yaşanmaya başladığı bir dönem olmuştur. Türkiye’de taşra yönetimi bakımından çok partili dönem iki temel başlıkta incelenmelidir. Birinci olarak DP’nin iktidara gelmesiyle birlikte başlayan çok partili yaşam sürecinin ilk 30 yıllık dönemidir. Bu dönemin ilk on yılı 1924 Anayasası’nın, son yirmi yılı ise 1961 Anayasası’nın yürürlükte olduğu dönem olsa da, aradaki farklılıkların merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde, il ve ilçe yönetim yapısında ayrı bir gruplandırmayı gerektirecek boyutta olmaması nedeniyle ve alt dönemler arası farklılıkları da incelemek suretiyle tek bir dönem olarak değerlendirilmelidir. İkinci dönem ise Dünya’da ve Türkiye’de siyasal ve ekonomik değişimin yaşandığı 1980’ler milat alınarak, 1980’den

günümüze kadar olan dönemde, Türkiye'nin merkezi yönetiminin taşra örgütlenme yapısı ile ilçe yönetiminin incelendiği dönem olmalıdır.

Osmanlı'nın son üççeyreği ile Cumhuriyet'in 1923-1950 döneminde egemen olan dar alanda örgütlenmiş mülki yönetim yapısının, söz konusu dönemlerin ekonomik ve toplumsal yapısına yanıt verdiği açıktı. Ancak toplumsal gelişme açısından belli bir tarihsel işlevi olan bu yönetim yapısı, 1950'lerden sonra hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Küçük mülkiyete dayalı ve gevşek dokulu toplum yapısı değişmiş; büyük tarım işletmelerinin sayısı artmış ve tarım sermayesinin yoğunlaşp merkezileştiği, sanayileşmenin hızlandığı, tarım ve ticaret kesimlerinde kapitalist dönüşümün sağlandığı ve devletin işlevlerinde nitel ve nicel bir artışın yaşandığı bir döneme girilmiştir. Türkiye'de devlet görevlerinin alan, kapsam ve içeriği sürekli artarken, bu görevleri yerine getirmesi gereken mülki idare yapısının daha da küçük parçalara ayrılması süreci yaşanmıştır.

Türkiye'de 1980 yılının yönetim anlayışında bir milat olarak değerlendirilmesinde ortaya çıkan iki temel etken bulunmaktadır. İlki, serbest piyasa ekonomisine geçiş iradesinin ortaya konması ile ekonomik ve siyasal liberalizasyon, kamu yönetiminde etkinlik, özelleştirme ve yerelleşme politikasının yaşama geçirilmesi girişimidir. İkincisi ise yeni bir anayasal düzene geçilmesi ve devlet sisteminin yeniden düzenlenmesidir.

1980 sonrası dönemde belediye ve köy yerel yönetimleri için geçerli olan 442 sayılı ve 1924 tarihli Köy Kanunu ile 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu uygulanmaya devam etmiştir. Ancak 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu ile anakent alanlarında özel ve yetkili bir belediye modeli ortaya çıkmıştır. Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan, "kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği" düzenlemesine dayanarak oluşturulan büyükşehir belediyesi yapısının, ilgili il ve ilçe mülki idaresinden daha özerk ve kapsamlı görev alanına sahip yerel yönetim örgütlenmelerinin yolunu açtığı ifade edilebilir.

1980 sonrası dönemde ilçe yönetimine ilişkin spesifik olarak vurgulanması gereken süreçler bulunmaktadır. Birinci olarak bu dönemde ilk defa ilçe düzeyinde ve ilçe kaymakamı başkanlığında, bütçeye sahip bir tüzel kişilik kurulmuştur. Söz konusu tüzel kişilik, ilçe kaymakamının önemli bir sosyal yardım ve yoksullukla

mücadele aracı olarak işlev gören sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarıdır. İkinci önem taşıyan süreç ise 1987 yılında başlayıp 1993 yılına kadar devam eden yeni ilçeler kurulma süreci ve eğilimidir. 1980 sonrası dönemde üzerinde durulması gereken üçüncü önemli süreç, 2005 yılında yapılan yerel yönetim reformu ile belediye ve il özel idarelerinin yapısal ve işlevsel durumunda değişiklik öngören yasal düzenlemelerdir.

Türkiye’de 2000’li yıllardan sonra merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin farklı bir boyut kazandığı görülmektedir. Anayasa’nın 127. maddesinde, mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Buna karşılık 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası’nın 3. maddesi ile il özel yönetimi; il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, “idari ve mali özerkliğe sahip” kamu tüzel kişisidir. Yine 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3. maddesinde de belde sakinlerinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya vurgu yapılmakta ve belediyelerin “idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” olduğuna işaret edilmektedir.

1980 sonrası dönem kaymakamlığın kamu güvenliği ve düzenini sağlama işlevlerini, artık yerel yönetimler veya yargısal merciler ile paylaşmaya başladığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde ilçe kaymakamlığının önleyici kolluk otoritesine ilişkin bazı yetkilerinin belediyelere ve yargısal mercilere geçtiğini ifade edebiliriz.

Anayasa’nın 126. ve İl İdaresi Kanunu’nun 1. maddesine göre Türkiye’nin coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin ilçelere ve ilçelerin de bucaklara ayrılması öngörülmektedir. İlçe kurulmasına ilişkin, Anayasa’da ve ilgili Yasa’da ortaya konan nesnel kriterlere rağmen, Türkiye’nin özellikle 1950’lerden sonra yaşadığı çok partili dönem ve siyasal demokratikleşme sürecinde ilçe kurulması kararları siyasal popülizmin etkisinde kalmıştır. Coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri gibi nesnel koşullar dikkate alınmaksızın, son 50 yıllık dönemde kurulan ilçeler, siyasi kaygı ve gerekçelerin sonucunda ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de 919 ilçe yönetim kademesi bulunmaktadır. 6360 sayılı ve 2012 tarihli Büyükşehir Kanunu ile 27 yeni ilçe kurulmuş, 14 il ise ilk defa büyükşehir statüsüne kavuşturulmuştur. Yasa’dan önce büyükşehir statüsünde olan 16 büyükşehir bünyesinde yeni ilçe kurulması yoluna gidilmemiş, yalnızca büyükşehir il statüsüne kavuşan 14 il bünyesinde ilave 27 ilçe kurulmuştur. Yeni kurulan 27 yeni ilçe büyükşehir belediyesine dönüştürülen eski il belediyesinin merkezindeki, yani eski merkez ilçelerin tek başına veya birden fazla bölüme ayrılmasıyla oluşturulmuştur.

Türkiye’deki ilçelerin % 8,5’i (79 adet) 250.000 nüfusun üzerinde, % 22,2’si (204 adet) 50.000-250.000 nüfus aralığında, % 16,4’ü (151 adet) 30.000-50.000 nüfus aralığında, % 32,8’i (302 adet) 10.000-30.000 nüfus aralığında ve yaklaşık % 20’si (183 adet) ise 10.000 nüfusun altındadır. Her beş ilçeden birisi 10.000 nüfusun altında iken, toplam ilçelerin yarısı 30.000 nüfusun altındadır.

Merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde ülke, Anayasa’nın 126. maddesi ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 1. maddesine göre, merkezi idare kuruluşu bakımından illere, iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun’un 17. maddesinde, “ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır” düzenlemesi yer almaktadır. Görüldüğü gibi Bakanlıkların taşra teşkilatlanmasında bucak yönetim düzeyine kadar inilmemiştir. Kısacası devletin taşra örgütlenmesinde Anayasa yalnızca illeri, 3046 sayılı Yasa ise il ve ilçeleri esas almıştır. Oysaki 5442 sayılı Yasa merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde il, ilçe ve bucak örgütlenmesini düzenlemiştir. Merkezin taşra teşkilatlanmasında kaç düzeyli bir örgütlenme olması gerektiğinin yasal olarak açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Türkiye’de yasal mevzuat çerçevesinde, ilçe yönetiminin farklı görev ve yetkilere sahip türleri bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle ilçe, nüfusuna ve yüzölçümüne bakılmaksızın aynı işlevlere ve örgütlenmeye sahip, merkezi idarenin taşrada il’in altında yer alan yönetim düzeyi ve kademesidir.

İlçe yönetiminin yapısal ve işlevsel durumunu yeniden düzenlemek için dört önemli süreci tespit etmek ve söz konusu süreçlerin gerektirdiği ve zorunlu kıldığı şekilde örgütsel yapıyı yeniden düzenlemek ve görev, yetki ve sorumlulukları

(işlevleri) ilçe yönetim kademesine kazandırmak önem taşımaktadır. Bu süreçler, siyasal, ekonomik ve yönetsel olguları kapsamaktadır.

İlk olarak, yönetsel yapıda ortaya çıkan uzmanlaşma ve bölgeselleşme sürecinin, kamu yönetiminin taşra ve merkezi örgütlenmesinde önemli etkileri olmaktadır. Taşra düzeyinde kamu yönetiminin mülki yönetim düzeyleri olarak il ve ilçenin üzerinde bölge müdürlükleri olarak örgütlenmesi, bölge örgütlerinin birden fazla ili kapsayan yapılanmaları ile birlikte farklı illere bağlı birden fazla ilçeyi de kapsayan alt taşra örgütlenmeleri ortaya çıkmıştır. Türkiye’de 1950’lerden itibaren ekonomik dönüşüme uygun ve ekonomik kalkınmayı zorunlu kılan daha geniş örgütlenme yapıları olarak merkezi idarenin bölgesel kuruluşlarının ve iktisadi devlet teşekküllerinin ortaya çıktığını görüyoruz. Devletin merkezci anlayışının ekonomik kalkınma ve yatırım gereksinimini il seviyesinin üzerindeki bölge örgütlenmeleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri eliyle karşılama politikası, genelde bir bütün olarak mülki amirlik konumunu ilgilendirmekle birlikte, kaymakamlık konumunu daha fazla etkilemektedir.

Kamusal faaliyetlerin teknik ve uzmanlığa dayalı bir şekilde örgütlenmesi ve bu örgütlenmelerin il ve/veya ilçe yönetimi ve denetimi dışında ve üstünde bölgeselleşme eğilimine girmesi, ilçenin belli kamusal işlevler bakımından uzmanlık kapasitesinin artırılması gereksinimini ortaya koymaktadır. Bunun için de kaymakamlık kurumsal yapısında teknik uzmanlık birimlerinin oluşturulması, uzman personel istihdamı önem taşır. Kamu yönetiminde optimal ölçekte hizmet etme ve koordinasyonu etkin bir şekilde sağlama gereksinimi, taşra örgütlenmelerinin bölgeselleşmelerine neden olduğundan, ilçenin de bu gereksinime uygun bir şekilde kendisini yeniden yapılandırması, fiziksel alan ve nüfus olarak optimal ölçeğe kavuşturulması gereklidir. Böylelikle kamu yönetiminin taşrada bölgesel düzeyde ve belli kamusal işlevlere özgü uzmanlık örgütlenmeleri oluşturması gereksinimi azaltılacaktır. Zira bölge örgütleri, mülki yönetim bölgelerinin bazı kamusal işlevler için uygun fiziksel ve nüfus ölçeğinde bulunmaması ve mülki yönetim kademelerinin söz konusu kamusal işlevler için yeterli uzmanlığa sahip personel ve örgütsel yapıya sahip olamayışının bir sonucu olarak doğmuştur.

İlçe yönetimini etkileyen ikinci önemli olgu, genel olarak “demokratikleşme” olarak adlandırılabilir. Bu olgu, üç ayaklıdır ve her üçü de demokratik katılım ilkesi

etrafında şekillenmiş unsurlardır. Siyasal demokratikleşme, yerinden yönetim ve yönetime sivil katılım (sivil toplumun güçlenmesi), demokratikleşme olgusunun en temel dinamikleridir. Bu olgu kapsamında, yerel siyasi seçilmişler ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin ilçe yönetimine dahil edilmeleri, yerel yönetimler ile ilçe mülki idaresi arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi ve bu düzenleme yapılırken katılım ve demokratiklik ilkelerini öngören ancak etkinlik ve verimlilik ilkelerini dışlamayan optimal bir yapının kurulması önem taşır. Mülki idareyi ilgilendiren bir süreç olarak siyasal demokratikleşme, Cumhuriyet Tek Parti döneminden farklı olarak, yönetim ve siyaset özdeşliğinin yerine yönetim ile siyasetin birbirinden ayrılması ve siyasetin yasama organı ve içinden çıkardığı hükümet vasıtasıyla bürokrasi üzerinde daha egemen bir konuma gelmesi eğilimine işaret eder. Siyasetin demokratikleşmesi olarak adlandırabileceğimiz bu sürecin bir diğer önemli sonucu ise toplumun seçtiği organlar eliyle yönetilen yerel yönetim kuruluşlarının etkinleşmesidir. Türkiye’de tarihsel değişim süreci içinde kaymakamlık konumu, merkezilik-yerel demokrasi (yerinden yönetim) çelişkisi ve çatışması sürecinden etkilenmektedir. Siyasal demokratikleşme, sivil toplumun ve sivil örgütlenmelerin güçlenmesi, yerel özerklik eğilimi ve yerinden yönetim anlayışının ortaya çıkardığı koşullar, ilçe genel yönetimini doğrudan etkilemektedir.

Yönetimin yeniden yapılanması sürecinde etkili olan “demokratikleşme” ile ekonomik kalkınmanın gerektirdiği “bölgeselleşme/uzmanlaşma” dinamiklerinin yanında, ilçe yönetimini etkileyen üçüncü dinamik, Türkiye’nin kendine özgü koşullarından kaynaklanan ordu-siyaset ilişkileri ya da ordunun siyasal yapı içindeki konumudur. Cumhuriyet öncesi Osmanlı klasik yönetsel yapısında mülki ve askeri konumlar bütünleşikti. İmparatorluğun son döneminde Osmanlı’nın geleneksel askeri ve mülki konumların bütünlüğü anlayışının değişerek ayrışması, ordunun mülki sınırları aşacak biçimde örgütlenmesi ve asker bürokratik kadroların modernleştirici tarihsel misyonu üstlenmesi sonucunda askeri yapı, siyasal yapıdan ve yönetim yapısından görece özerk bir konuma erişmiştir. Asayiş ve iç güvenlik gibi kolluk yetkilerinin kırsal alanda jandarma teşkilatı, kıyılarda sahil güvenlik teşkilatı tarafından yürütülmesi de askeri yapının yönetim yapısı karşısındaki özerkliğini pekiştirmiştir. Ulusal savunma gibi geleneksel işlevinin yürütülmesinde görece özerk olan askeri yapının, iç güvenlik ve asayiş gibi kolluk yetkileri ile donatılması

durumu, günümüzde de devam etmektedir. Yönetmelik yapıda sivil ve askeri örgütlenmeler arasındaki ilişkiler ve bu örgütlenmelerin birbirlerine etkileri konusu, Türk yönetim tarihinin önemli ve güncel konuları ve sorun alanları arasında sayılabilir. Aslında bu tartışmanın ilçe düzeyindeki birinci boyutu, ilçe mülki idaresi içerisinde yer almayan ve ülkesel savunma işlevine sahip askeri örgütlenmelerin kaymakamlık ile ilişkilerinin durumudur. Bu boyut, kaymakamlığın askeri örgütlenmeler üzerinde bir hiyerarşik yetki kullanmasından öte, askeri örgütlenmelerin olağanüstü koşullarda (büyük toplumsal olaylar, doğal afetler, vb.) veya belli amaçlar doğrultusunda (kaçakçılıkla mücadele, vb.) sivil yönetimin alanı olan kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması işlevine müdahale etmesi veya söz konusu işlevi bizzat üstlenmeye kalkışması sorunudur. Hiçbir demokratik ülkede görülemeyecek bu uygulamalara izin verilmemesi ve olağanüstü koşullarda askeri birliklere ihtiyaç duyulması halinde ise söz konusu askeri güçlerin sivil otoritenin gözetimi ve denetimi altında, sınırlı bir sürede ve sınırlı bir alanda faaliyette bulunabilmeleri esas olmalıdır. Militerleşme olgusunun ilçe düzeyindeki ikinci boyutu ise askeri kolluk örgütlenmelerinin varlığıdır. İlçe yönetiminin kamu düzeni ve güvenliği işlevini sahil ve kırsal alanda kullanan militer kolluk örgütlenmelerinin askeri niteliğinin kaldırılarak tamamen sivilleşmesi veya bu mümkün olamıyorsa üzerindeki sivil gözetim ve denetimin etkinleştirilmesinin ilke ve yöntemleri ortaya konmalıdır.

Dördüncü ve sonuncu olgu, kamu yönetimindeki özelleşme ve özerkleşme sürecidir. Kamu yönetiminde işletmecilik anlayışını egemen kılma hedefinin sonucu olarak, devletin ekonomik alandan el çekmesi, sosyal işlevlerinden arınması, kamu harcamalarının kısılması, geleneksel devlet işlevlerini yerine getirirken de etkililik ve verimlilik anlayışının egemen kılınması 1980’lerden sonra Avrupa’da olduğu gibi Türkiye’de de ortaya çıkmıştır. Devleti ve bürokrasiyi, özel sektör örgütlerinin sahip olduğu dinamizme kavuşturabilmek için de müşteri taleplerine duyarlı esnek yönetimler oluşturmak amaçlanmış; kamu hizmetlerini topluma sunma hak ve yetkisini özel sektöre devretme anlamında “özelleştirme”, bu amaca ulaşmanın en işlevsel aracı olarak görülmüştür. Devletin düzenleyici ve denetleyici işlevinin öne çıkması ve özelleştirme sonucunda, bazı ilçe kamu kuruluşları devlet işlevleri olmaktan çıkmakta, özel şirket hizmetlerine dönüşmektedir. İlçe düzeyindeki özele

devredilen elektrik dağıtım ve bakım, telekomünikasyon, enerji üretim, harita ve kadastro gibi kamusal hizmetlerin özelleştirilerek ilçe genel yönetimi çerçevesi dışına çıkması somut örneklerdir. İlçe ve il düzeyindeki kamu yöneticilerinin özel şirketlerin faaliyetleri üzerinde kamu yararına dönük olarak herhangi bir denetim veya gözetim tasarrufunda bulunamayacağı açıktır. Bu süreç karşısında ilçe düzeyinde teşkilatı bulunan iktisadi kamu kuruluşları ile kamu hizmet birimlerinin özel şirketlere devri, ilgili kamu hizmetlerinde ilçe yönetiminin inisiyatifini ve kamu yararına uygun denetim otoritesini ortadan kaldırmıştır. İlçe ölçeğinde telekomünikasyon, elektrik üretim, dağıtım, bakım ve onarım ve harita ve kadastro kuruluşları, bu konunun en güncel örnekleri arasında olup sınırlı sayıdadır. Ama yine de kamu hizmetlerinde özelleştirme sürecinin, ilçe yönetim kademesinin işlevsel durumunu etkilediği ifade edilebilir. İlçe yönetiminin denetim veya gözetimindeki bazı kamu hizmet örgütlerinin özel şirketlere devri, ilçe kaymakamının etkinliğini zayıflatan bir süreçtir. Yeni kamusal işlevlerin özelleşmesi eğilimi ile ilçe yönetiminin fonksiyonlarındaki bu daralma süreci devam edecek gibi gözükmektedir. “Özerkleşme” olgusu ise merkezi idarenin mülki yönetimleri çatısı ve çerçevesi altında olması gereken bazı kamusal işlevlere ilişkin örgütlenmelerin, ilçe yönetiminin hiyerarşik yönetimi, denetimi ve gözetimi dışına çıkarak, doğrudan üst il müdürlüğüne bağlanması sürecini ifade etmektedir. İlçe ölçeğini aşacak nitelikteki hizmetler ile aşırı teknik uzmanlık gerektiren kamusal işlevler için olağan karşılanabilecek bu durumun, diğer temel kamu hizmetleri bakımından uygulanması; Anayasa’nın ve İl İdaresi Yasası’nın belirlediği merkezi idarenin mülki yönetimine ilişkin temel ilkelere aykırılık oluşturmaktadır. Sağlık, gelir idaresi (vergi toplama yönetimi), orman, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, posta ve telgraf, gümrük ve hatta güvenlik ve asayiş gibi hizmetlerde bile yaşanan özerkleşme olgusu, ilçe mülki yönetimini tehdit eden bir sürece vurgu yapmaktadır.

Yönetimsel yapıdaki bölgeselleşme/uzmanlaşma, demokratikleşme, yerelleşme, sivil katılım, militerleşme, özelleşme ve özerkleşme olgularını Türkiye’nin tarihsel süreci içerisinde değerlendirmek ve ilçe yönetimi ile kaymakamlık konumuna etkilerini analiz etmek gerekmektedir. Bu değerlendirme ve analiz, ilçe yönetimi ve kaymakamlık konumunun etkinliği ve işlevselliğini sağlayacak yaklaşım ve yöntemleri geliştirmemize yardımcı olacaktır. Türkiye’de bu dört önemli olgu

karşısında ilçe mülki idaresi ile kaymakamlık konumunun, örgütsel yapı, işlevleri ve hukuksal yetkileri bakımından yeniden yapılanması bir zorunluluktur. Buna ek olarak, ilçe yönetim kademelerinin kapsadığı alan ve nüfusun optimum ölçekte olmaması, ilçe mülki idaresinin bütçe, personel ve fiziksel/teknolojik altyapı bakımından yetersizliği de diğer sorun ve değerlendirme alanlarıdır. Söz konusu değerlendirmelerdeki temel amaç, ilçe yönetim biriminde değişen koşullara uyum sağlamış, çağdaş yönetim yaklaşımlarını dikkate alan, katılımcı, etkin, yerel kalkınma araçları ile donatılmış, yeterli personel ve bütçe olanaklarına sahip, şeffaf, yurttaş denetimine açık, kamu yararını gözetten bir yapıya dönüşümün yollarını aramaktır.

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerine ve merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olarak ilçenin durumuna kuramsal bakış yapılırken yönetimin genel ilkeleri, Batı ülkelerindeki somut örnekler ve Türkiye’nin idare tarihindeki taşra yönetim deneyimleri dikkate alınmalıdır. Bu değerlendirme, ilçenin mevcut yapısal ve işlevsel durumunu tespit etmeye fayda sağlayacaktır.

İlçe yönetiminin işlevsel boyutu, “ilçe mülki (genel) idaresinde bütünlüğü sağlama”nın yanında, “tüzel kişilik kazanarak bazı yerel hizmetleri yerinden yürütme”, “yerel kalkınma”, “yerel yönetimlerin etkin vesayet denetimini yapma”, “kamu düzeni ve güvenliğini sağlama”, “sosyal yardım ve yoksullukla mücadele etme” işlevlerini kapsayan bütüncül bir yeniden yapılanmaya işaret etmektedir. İkincil olarak değerlendirilmekle beraber bu işlevlere anlam katacak olan personel yönetimi yetkileri, eşgüdüm ve planlama yetkisi ile denetim ve gözetim yetkisi her yönetsel örgütte olduğu gibi ilçe mülki örgütlenmesinde de ihtiyaç duyulan yönetsel örgütlenme işlevlerine vurgu yapmaktadır. Bu yeniden yapılanma sürecinde kaymakamlığın mesleki ve toplumsal statüsünün yeniden düzenlenmesi de önem taşımakla beraber, üzerinde durulması gereken diğer önemli husus kurumsal (örgütsel) statüsüdür.

İlçe yönetiminin kurumsal (örgütsel veya yapısal) boyutu, “ilçe yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanması”, “kaymakamlığın başbakanlığa bağlanması”, “kaymakamlığın e-devletin etkin kullanımı, büroların işleyişi ve etkinliğinin sağlanması, kaymakam yardımcılığının ihdas edilmesi gibi yönetsel araçlarla desteklenmesi” ve “kaymakamlık kurumsal yapısında yurttaş katılım ve denetim

mekanizmalarının geliştirilmesi” gibi etkinlik/verimlilik ile katılım/demokratiklik ilkelerini uzlaştırmayı hedefleyen, önemli örgütsel yeniden düzenlemelere işaret eder.

İlçenin örgütsel/yapısal boyutu ile işlevsel boyutu yeniden düzenlenmeden önce, dikkate alınması gereken birinci koşul alansal ve demografik optimalliğinin sağlanması, ikinci koşul ise ilçe’nin yönetsel olarak yeniden tanımlanarak türlerinin belirlenmesidir.

Türkiye’de yasa koyucunun kentsel hizmetler bakımından optimal bir ölçek belirleme çabasında olduğu değerlendirilebilir. Belediyelerle ilgili olarak belirlenmiş alan ve nüfus kriterleri bunu göstermektedir. Ancak aynı anlayışın il ve ilçelerin mülki alanları ve nüfusları için de geçerli olması ve bu doğrultuda il ve ilçeler için de yüzölçüm-nüfus kriterine dayalı yeniden düzenleme çalışmalarına öncelik verilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de 919 ilçe arasında alan ve nüfus durumları dikkate alınarak bir yeniden düzenleme yapılması gerekliliği ortadadır. Yeni taşra yönetim modelinde metropol ilçe olarak, 6360 sayılı yeni Büyükşehir Yasası kapsamında büyükşehir statüsüne kavuşturulan 30 ilin anakent merkezi alanındaki ilçeler dikkate alınmalıdır. Bu illere bağlı olan ancak anakent merkezi ile bütünleşmemiş ilçelerin çevre ilçe oldukları değerlendirilmelidir. Türkiye’de ilçe yönetiminde yeniden düzenleme yapılırken; 30 büyükşehirdeki anakentle bütünleşmiş bütün ilçeler, metropol ilçe sınıfına dahil edilmeli, bu ilçelerin metropol ilçe adıyla örgütsel ve işlevsel yapısı yeniden dizayn edilmelidir. Bu durumda metropol ilçe statülü ilçe sayısı yaklaşık 96 olacaktır.

İlçelerin Türkiye’deki nüfusları değerlendirildiğinde hizmet etkinliği bakımından asgari nüfus miktarının çevre ilçeler için yaklaşık 30.000 olması gerektiği görülmektedir. İlçe merkezi ve etrafındaki kırsal veya kentsel yerleşim yerleri ile bir bütün olarak değerlendirilen 30.000 nüfus ölçütü, Avrupa ülkelerindeki örnekleri ve BM’nin belirlediği kriterler dikkate alındığında, nüfus artış hızı karşısından orta vadede makul bir kıstas olarak değerlendirilmelidir.

Türkiye’de 10.000-30.000 aralığındaki ilçelerin farklı bir statüye kavuşturulmaları, ilçeden daha küçük bir örgütlenme (bucak yönetimi) ile yeniden yapılandırılmaları, belli başlı kamu hizmet birimleri ile sınırlı olarak temel işlevlerle

donatılmaları taşra yönetim anlayışı bakımından daha rasyonel bir çözüm olacaktır. 10.000 nüfusun altındaki ilçelerin ise bir bütün olarak lağvedilmesi yönetsel etkinlik ve verimlilik bakımından zorunlu bir koşuldur. Türkiye’de 10.000-30.000 nüfus aralığında oldukça fazla sayıda ilçe olduğu görülmektedir. Bu nüfus aralığındaki 302 adet ilçe, Türkiye’deki ilçe sayısının neredeyse üçte birini oluşturmaktadır. Bu ilçelere “bucak” adı altında özel bir statü verilmesi ve bir taşra yönetim örgütlenmesinin oluşturulması faydalı olacaktır.

Türkiye’de ilçe merkezi ve bağlı köy/beldeleri ile toplam nüfusu 10.000’in altında olan 183 adet ilçe bulunmaktadır. Çoğunlukla ilçe merkezi nüfusu 2000’i bile bulmayan bu ilçelerin birbirine sınır olanların birleştirilerek bir bucağa dönüştürülmesi ya da komşu olduğu en yakın ilçe merkezine köy veya belde olarak bağlanmasından başka çözüm gözükmemektedir.

2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa’nın anakent ve mücavir alanı dışındaki uzak çevre ilçeleri de büyükşehir belediyesi kapsamına almasının, kent bilim ilkelerine aykırı olarak yeni zihinsel karışıklıklara neden olduğu açıktır. 30 büyükşehir belediyesi statüsündeki illerdeki ilçelerin hepsi metropol/anakent ilçesi konumuna getirilmiştir. 30 büyükşehir belediyesinin İstanbul ve Kocaeli illeri istisna tutulduğunda ilin mülki alanının tamamında yetkilendirilmesi kent bilim ilkeleri ile bağdaşmaz. Bu nedenle söz konusu 2 il hariç, diğer 28 büyükşehir belediyesinin anakent ve mücavir alanının yeniden belirlenmesi ve kent bilim ilkeleri bakımından metropol ilçe olarak nitelendirilebilecek ilçeleri kapsamı, diğer ilçelerin ise büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluk alanına girmeyen ilçeler olarak kalması daha yerinde bir düzenleme olurdu.

Türkiye’de 250.000 nüfusun üzerindeki ilçeler 79 adet olup, bunlar çoğunlukla ve gerçekçi olarak metropol ilçelerdir. Metropol ilçeler kategorisine, 6360 sayılı Yasa ile kurulmuş 27 ilçenin 250.000 nüfusun altındaki 17 adedi de dahil edilmelidir. Zira bu ilçeler, anakent merkezinde yer alan ve anakent ile bütünleşmiş, kentsel özelliği öne çıkan ilçelerdir. Metropol ilçelerde, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin etkin ve aktif bir şekilde hizmet yürüttükleri ve ilçe kaymakamlıklarının İçişleri Bakanlığının geleneksel işlevleri ile gözetim/denetim faaliyetleri ve ulusal törenlerde temsil hizmetlerinden öteye geçemediği görülmektedir. Ayrıca bu metropol ilçe yönetimleri, İl İdaresi Yasası’na tabi olarak

merkezi idarenin ilçe kuruluşlarının gözetim, denetim ve eşgüdüm hizmetlerini çok etkin olamamakla yürütmeye çalışmaktadırlar. Bu durum metropol ilçelerde ilçe kaymakamlığının hukuksal durumunu, örgütlenmesini ve işlevlerini tartışılır hale getirmiştir.

Büyükşehir statüsünde olmayan 51 ilin merkez ilçesi de yönetsel olarak “merkez ilçe” statüsüyle örgütlendirilmelidir. Büyükşehir statüsünde olmayan 51 ildeki merkez ilçelerin nüfusu ne olursa olsun, bağlı kırsal yerleşim birimleri, tarım ekonomileri ve göç olgusu ile azalan nüfusları değerlendirildiğinde, bu ilçelerin merkez ilçe adıyla yeniden yapılandırılması ve diğer çevre ilçeler gibi bir örgütsel ve işlevsel yapıya sahip kılınması gerekmektedir.

İlçeleri alansal olarak değerlendirdiğimizde toplam 919 ilçenin 411’inin alanı 500 km²’nin altındadır. Bu ilçelerin ortalama 100’ünün kentbilimsel olarak metropol ilçe olduğu (6360 sayılı Yasa kapsamındaki 30 ilin anakent merkezindeki ilçeler) değerlendirildiğinde kalan sayı yaklaşık 300 civarındadır. 300 civarındaki çevre ilçenin 500 km²’nin altında ilçeler olarak, nüfus yoğunluğu son derece düşük ve bağlı köy/belde gibi yerleşim yerleri sayıca az ve tüm bu yönleriyle ilçe örgütlenmesi oluşturulması, merkezi idarenin taşra yapılanması bakımından son derece verimsiz bir durum ortaya çıkarmaktadır. Metropol ilçeler hariç, küçük alana sahip ilçe sayısının toplam ilçeler içindeki oranı % 30’a yakındır. Bu ilçelerin komşu ilçelerle birleştirilmesi veya komşu ilçelere bağlı bucaklar olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

İlçe yönetimine ilişkin model denemesi kapsamında ilçelerin optimal nüfus ve alan kriterlerini belirlememiz sonucunda, merkezi ve bağlı yerleşim yerleri ile toplam nüfusu 10.000’in ve yüzölçümü 500 km²’nin altındaki ilçelerin köylere veya beldelere dönüştürülmesi, 10.000-30.000 nüfus aralığındaki ilçelerin “etkin örgütlenmiş” bucaklara dönüştürülmesi; yüzölçümü 500 km²’nin ve nüfusu 30.000’in üzerindeki ilçelerin ise metropol, merkez ve çevre ilçe statüleri ile yeniden düzenlenmeleri gerekmektedir. Söz konusu çevre ve metropol ilçelere, büyükşehir statüsünde olmayan 51 ilin “merkez ilçeleri” de dahil edildiğinde toplam ilçe sayısı 485 olarak öngörülmüştür. Yaklaşık 300 bucak yönetim kademesi ve 500’e yakın ilçe örgütlenmesi oluşturmak suretiyle, mevcut durumuyla 1000’e yakın (919 ilçe ve

51 il merkez ilçesi) ilçe sayısı bulunan ülkenin taşra yönetim örgütlenmesini, etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre yeniden düzenlemek mümkündür.

Yalnızca ilçeleri alan, nüfus ve yönetsel açıdan yeniden düzenlemek yeterli değildir. İller için de “alansal” bir yeniden düzenleme ve reform çalışması yapılmalıdır. Az sayıda ilçesi bulunan illerin komşu illere bağlı ilçelerin bir kısmını kapsamına alması yönetsel verimlilik bakımından gereklidir.

Yerel yönetimler açısından optimumluktan uzaklaşmanın hizmet maliyetlerini artırdığı ve kalkınma yolunda kullanılacak kaynakların israfına yol açtığı vurgusu, yönetim bilimi yazınında değerlendirilmekte ve paylaşılmaktadır. Aynı durumun merkezi yönetimin taşra örgütlenmeleri olarak il ve ilçelerin optimumluğu bakımından da geçerli olduğu bilinmelidir.

İlçelerin alan ve nüfus kriterlerine göre optimal ölçeğe ulaştırılmasının ardından yönetsel olarak yeniden tanımlanması ve gruplandırılması gereksinimi ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de ilçe, ilin en büyük parçası ve birden fazla köy ve kent yerleşimlerinden oluşan yerleşmeler topluluğunun genel yönetiminin gerçekleştirildiği yönetsel coğrafi bir birimdir.

Türkiye’de ilçenin yönetsel yeniden tanımlamasının ilk adımı alt bölüm olarak bucak örgütlenmesinin kurulması, ikinci adımı ise ilçelerin merkeze uzaklık, bağlı kırsal yerleşim yerlerinin olup olmadığı, anakentle bütünleşmişlik gibi ölçütlere göre “çevre”, “merkez” ve “metropol” ilçe olarak gruplandırılmasıdır.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanuna göre ise, Bakanlıkların taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır. Öncelikle söz konusu Yasa kapsamında Bakanlıkların bucak düzeyinde de örgütlenmesini sağlayacak bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Böylece İl İdaresi Yasası kapsamında yalnızca İçişleri Bakanlığı’nın taşra yönetim düzeyi özelliği gösteren bucak yönetimine mülki bir anlam yüklemek mümkün olabilecektir. Belli bir alansal ve nüfus ölçeğini aşamamış ilçelerin lağvedilerek yerine çekirdek bir örgütlenmeye sahip, etkin ve verimli işleyen bucak yönetimlerinin kurulması sağlanmalıdır. İl İdaresi Yasası bucak yönetim kademesinin kurulmasına cevaz vermektedir. Bakanlıkların Kuruluş ve Teşkilat Yasası’nın da bucak örgütlenmesinin kurulmasını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Her kamu hizmet biriminin bucak düzeyinde teşkilatlanması, ilçe örgütlenmesine benzer bir

yapıyı ortaya çıkarır ve bu durum, merkezi idarenin taşra örgütlenme yapısında ve işlevlerinde hantallık yaratır.

Türkiye’de mevcut 919 ilçenin hepsi de nüfus ve yüzölçümleri, sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyi, kentsel veya kırsal özelliği dikkate alınmaksızın aynı örgütsel ve işlevsel yapıya sahiptir. İlçe yönetiminin farklı görev ve yetkilere sahip türlerinin bulunması, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve kamu kaynaklarının kullanımında ise verimlilik sağlayacaktır.

Türkiye’de yeni taşra yönetim modelinde metropol ilçe, çekirdek bir örgütlenme yapısına sahip olmalı, örgütsel yapısı küçültülmeli, bazı işlevleri kaldırılmalıdır. Diğer kamusal işlevler tamamen metropol ilçe belediyesine devredilmeli ve metropol ilçe kaymakamlığı yalnızca bu hizmetlere ilişkin olarak etkin bir denetim görevi üstlenmelidir. Burada amaçlanan belli bir nüfus ölçeğine sahip anakent ilçesi belediyelerinin tıpkı Alman kent-ilçesi (kreisfreie gemeinde-staedte) veya İngiliz “metropolitan district” gibi güçlendirilmesi ve üstlendiği kamusal işlevlerin ve hizmetlerin artırılmasıdır. Almanya’da ilçe ve belediye, tüzel kişiliği, bütçesi ve karar organları bulunan mahalli idarelerdir. İlçe (komünen) ve kent-ilçe (kreisfreistaedte) birimlerinin, İngiltere’deki metropolitan olmayan “district” ile metropolitan “district”i çağrıştırdığı ifade edilebilir. İngiliz sistemindeki “county” ve “shire” ayrımının da bu kıstasa göre yapıldığı belirtilmişti. Görünen o ki, Batı Avrupa sisteminde bir yerel yönetimin, metropolitan olan ve olmayan türleri bulunmakta, bu türlere göre yönetimlerin farklı örgütsel ve işlevsel yapılanmaları ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de de ilçelerin kentleşme düzeyine göre farklı örgütsel ve işlevsel yapıya sahip olması, Alman ve İngiliz taşra yönetim birimlerindeki örneklerle uygun düşmektedir.

Türkiye’de önemli bir eksiklik, büyükşehir olmayan 51 il merkezinin ve bağlı belde ve köylerinin bir “merkez ilçe” örgütlenmesine sahip olmamasıdır. Bu eksiklik uzun dönemden beri Türkiye’de tartışıla gelmektedir. Türkiye’de günümüzde merkez ilçe, mevzuatta ve idari literatürde yer alan bir tanımlamadır. Bu tanımlamaya göre merkez ilçe, il merkezi ile bunun etrafında olup diğer kaymakamlıklara bağlanmamış bucak, köy ve kasabaları kapsamaktadır. Diğer ilçelerde kaymakamlar tarafından yapılan görev ve hizmetler bu alanda valilerce yerine getirilmektedir. Böylece valiler ilin genel yönetimine ek olarak, merkez ilçeleri de bir kaymakam gibi yönetmek

durumunda kalmaktadır. Bir idari bölüm olarak sayılmamakla beraber yönetsel coğrafi bir terime işaret eden merkez ilçenin ne suretle yönetileceğine ilişkin olarak örgüt, yetki ve görev kanunu olarak İl İdaresi Kanununda açık bir hüküm yoktur. Rutin işlerin yükünden kurtulmuş olan küçük fakat güçlü il müdürlüklerinin, uzman olarak valiye alanlarıyla ilgili teknik yardım ve danışmanlık hizmetleri ile ilçe örgütlerinin eşgüdümünü daha etkili bir şekilde yerine getirmeleri sağlanmış olacaktır. Zira il müdürlüklerinin de merkez ilçe düzeyinde ve ölçeğinde örgütlenmedikleri, il müdürlüğünün merkez ilçede hizmet verdiğini görüyoruz. Çünkü 3046 sayılı ve 1984 tarihli Yasa, Bakanlıkların il ve ilçe kuruluşları oluşturabileceğine hükmetmektedir. Merkez ilçe örgütlenmesinin kurulması, Türkiye’de temel hizmet biriminin ilçe yönetim basamağı olmasını sağlayacak temel koşullardan biridir.

Türkiye’de yeni taşra yönetim modelinde yerel yönetim olarak temel hizmet birimi il düzeyinde ve ölçeğinde örgütlenmeli, merkezi yönetimin taşra basamakları arasında ise icracı birim ilçe olmalıdır. Bu durumda valilik koordinasyon, gözetim ve denetim makamı olarak işlev görmelidir. Bu bakımdan merkez ilçelerin de çevre ilçeler gibi merkezi idarenin bütün taşra kuruluşlarını bütünleyen bir yönetim kademesi olarak örgütlenmesi faydalı olacaktır. “Merkez ilçeler” de “çevre ilçeler” gibi her ne kadar ilin kent merkezini kapsasa da gelişmekte olan, kırsal yerleşim birimleri yer alan ve tarım ekonomisine sahip ilçelerdir. Halen yürürlükte olan İl İdaresi Yasası ile merkez ilçenin bir mülki kademe olarak kurulmasının kabul edilmediğini, bu nedenle halen yürürlükte bulunan mevzuat açısından merkez ilçe örgütü ve dolayısıyla kaymakamlığın kurulmasının mümkün olmadığını, böyle bir örgütün kurulmasının yasal düzenlemeyi gerektirdiğini görüyoruz.

Merkez ve çevre ilçelerin tam anlamıyla örgütlenmiş, yapısal ve işlevsel olarak güçlendirilmiş ilçe türleri olması gerekmektedir. Metropol (anakent) ilçe yönetiminin bazı fonksiyonları bakımından kapsamı daraltılmış olsa da; metropol ilçe kaymakamlığı, İçişleri Bakanlığı hizmet birimlerinin geleneksel işlevleri ile sosyal yardım ve yoksullukla mücadele, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama, önleyici kolluk, ilçe kamu kuruluşlarının denetimi ile yerel yönetimlerin etkin hukukilik vesayet denetimi görevlerini üstlenmelidir. Metropol ilçelerde hizmetleri çoğunlukla ilçe belediyeleri ve/veya büyükşehir belediyeleri yürütmelidir.

İlçenin fiziki ve alansal optimumluğunu sağlamanın ve yönetsel türlerini belirlemenin ardından işlevsel ve yapısal (örgütsel) durumunda yeniden yapılanmasını gerçekleştirmek gerekmektedir.

İşlevsel durum, ilçe yönetiminin görev, yetki, sorumluluk ve faaliyet alanlarının belirlenmesiyle ilgilidir. İlçe yönetiminin sahip olduğu kamu otoritesinin çerçevesinin çizilmesi bakımından işlevsel durumu önem taşır. İlçe yönetiminin işlevsel durumunun birinci ve öncelikli yönü, ilçe genel idaresinde bütünlüğün sağlanması veya ilçe mülki idare yapısından sapmaların önlenmesidir.

Türkiye’de 1950’lerden sonra başlayan kamu yönetiminde bölgeselleşme ve uzmanlaşma süreci, pek çok kamusal işlevin il ve ilçe genel yönetimi çerçevesi dışına çıkarak bölge müdürlükleri ve alt birimlerince üstlenilmesine neden olmuştur. İlk defa 1961 Anayasası ile belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan ve bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği düzenlenmiştir.

Türkiye’de devletin hem idari hem de ekonomik faaliyetleri için uygun bir çerçeve olan il ve ilçeler, 1950’lerden sonra ihtiyaca cevap veremez hale gelmiştir. Ekonomik, ticari ve sosyal yapının değişmesi ve genişlemesi nedeniyle il ve ilçe idari yapıları, “sosyal, ekonomik ve ticari bedene” dar gelmeye başlamıştır.

1961 Anayasası’nın bölge yönetimlerinin kurulmasına cevaz veren düzenlemenin benzeri 1982 Anayasası’nda da yer almıştır. Ancak iki düzenlemenin birbirinden ayrıldığı çok önemli bir nokta, 1982 Anayasası’na göre kurulan bölgesel merkezi yönetim örgütlerinin kuruluş ilkesinin, 1961 Anayasası’nda olduğu gibi “yetki genişliği” olarak tanımlanmamasıdır.

Kaymakam ilçenin genel idaresinden sorumludur ve hükümetin temsilcisidir. Ama yönetim yapısında bölgeselleşme, özerkleşme, özelleşme, demokratikleşme ve yerelleşme olguları ilçe kaymakamının il genel yönetimine tabi olan kuruluşlarının gözetim, denetim ve hiyerarşik yetkisinden sapmaları gündeme getirmektedir. Bu durum, ilçe kuruluşları açısından bakıldığında da, ilçe mülki yönetimini aşarak veya devre dışı bırakarak, doğrudan il kuruluşuna veya bölge kuruluşuna bağlı faaliyette bulunma özerkliğine sahip olmak olarak tanımlanabilir. İl İdaresi Yasası’nın ruhuna uygun olarak adalet/yargı hizmetleri ile savunma hizmetlerinin il ve ilçe mülki

yönetimi dışında olması yerindedir. Geleneksel kamusal işlevlerin ilçe yönetiminin hiyerarşik çerçevesinde kalması yönetsel etkinlik ilkelerine daha uygundur.

Yerel yönetimlerin özerkliği ilçe mülki yönetiminden sapma süreci ile ilişkili olmakla birlikte, doğrudan konuyla bağlantılı değildir. Ancak yerelleşme olarak adlandırabileceğimiz bir başka olgudan bahsetmek gereğini ortaya koyar. İlçe yönetiminin bazı fonksiyonlarının ve örgütsel yapılarının yerel yönetimlere devredilmesi ilçe mülki yönetiminden bir sapma anlamına gelmektedir. Buradaki yerel yönetimler ilçe belediyesi olabileceği gibi büyükşehir belediyesi de olabilir. Nitekim 6360 sayılı yeni Büyükşehir Kanunu kapsamında ilçe'nin kırsal alanındaki altyapı hizmetleri ve bu hizmetleri yürüten kırsal altyapı birimleri (İlçe özel idare müdürlüğü ve şantiyesi, ilçe köylere hizmet götürme birliği gibi) doğrudan büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Burada “metropolitenleşme” ya da “büyükşehirleşme” olgusunun yasal bir çerçeve kazanarak kırsal altyapı hizmetlerinde ilçe kaymakamlığını devre dışı bırakarak ilçe mülki idare yapısından önemli bir sapma özelliği gösterdiğini ifade etmeliyiz.

Türkiye'nin idare tarihine bakıldığında, yüzyılı aşkın tüzel kişilik geçmişi olan il özel yönetiminin günümüzde bile örgütlenme, görev ve yetkileri ile mali yapısı ve gelir kaynakları konusunda önemli sorun ve darboğazlar ile karşı karşıya kaldığı bilinmektedir. Türkiye’de ilçenin tüzel kişilik kazanması tartışması bağlamında önemsenmesi gereken bir husus, merkezi idarenin bir taşra düzeyi olarak teşkilatlanmış olan nahiye yönetiminin tarihsel geçmişinde tüzel kişilik kazanma ve yerel yönetime dönüştürülme yönünde somut girişimlerde bulunulmasıdır. Yani Türkiye'nin taşra yönetim tarihine bakıldığında ilginç bir şekilde ilçe'nin değil, nahiye'nin tüzel kişilik kazanması ve yerel yönetime dönüştürülmesine dönük çaba ve girişimlere rastlanmaktadır.

İl gibi geniş ölçekli bir yerel yönetimin bile mali, örgütsel ve yapısal sorunlar yaşadığı Türkiye’de ilçe düzeyinin daha alt düzeyi olarak nahiye ölçeğinde tüzel kişilik kazanma girişimleri oldukça anlamlı ve incelenmeye değerdir. Bu girişimler (1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi ve 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), yönetsel etkinlik mülahazasından çok Batı ülke dayatmalarının veya 1920 koşullarındaki Anadolu köylüsünün ve kırsalının merkezi idarenin ceberut uygulamalarına karşı bir tepkisinin ürünüdür.

İlçenin tüzel kişilik kazanması başlığı altında, öncelikli olarak ilçe düzeyinde kaymakamın “yerel yönetim yürütme” işlevinde mevzuatta ve uygulamada yaşanan sorunların ortaya konması gerekmektedir. Kaymakamın yerel yönetim yürütme işlevini iki ana başlıkta değerlendirmek mümkündür. Birinci ana başlık kapsamında, bilindiği üzere ilçe kaymakamı, il özel idaresinin ilçedeki temsilcisi ve ilçe özel idare teşkilatının başı olarak, il özel idaresinin ilçedeki hizmetlerinin yürütülmesinden yetkili ve sorumludur. Ancak bu sorumluluğunun çerçevesi ortaya konduktan sonra, il özel idaresi yapısını koruyarak, ilçe yönetiminin bu yapıya nasıl dahil edilebileceğinin kurumsal ve yönetsel mekanizmaları geliştirilmelidir. İkinci ana başlık ise ilçe kaymakamının başı olduğu, ilçe düzeyinde kırsal altyapı hizmetlerini yürüten köylere hizmet götürme birliklerinin yasal durumu ve uygulamada yaşanan sorunların tespiti. Bu birliklerin örgütsel ve mali kapasitesi ile işlev ve görev alanının durumunun ne kadar yeterli olduğu bu sorunların tespitinde cevaplandırılması gereken sorular olacaktır. Köye yönelik fiziki altyapı hizmetlerini sunan, ilçe ölçeğindeki köylerin birleşimi ile oluşan, köy muhtarlarının Birlik Meclisi adıyla genel karar organı olduğu bu yapının değerlendirilmesi, ilçe özel idaresinin kurulması tartışmalarında somut uygulama örneği ve deneme olarak önemli bir dayanak oluşturacaktır.

İl özel idaresi üzerindeki vesayet yetkileri, doğrudan araştırma konusu ile ilgili değildir. İlçe yönetimine ilişkin ideal model denemesi ortaya koyarken il ölçeğinde bir yerel yönetimin nasıl denetleneceği araştırmanın kapsamına girmez. Ancak böyle olmakla beraber; bu konunun bazı boyutları ile ilçe kaymakamlığıyla ilişkilendirilmesi gerekmektedir. İl özel idaresinin ilçe’ye ilişkin hizmetlerinde meclisin ve alt komisyonlarının karar alma sürecine, kaymakamların katılımının sağlanması yerinde olacaktır. Ayrıca il özel idaresinin, ilçe’de yürütülen hizmetlerinin denetimi konusunda kaymakamın yetkilendirilmesi de gerekmektedir. Tüm bu yetkiler, ilçe kaymakamının il özel idaresi organları veya işlemleri üzerinde vesayet yetkisi olarak değil, il valisi adına ilçeye ilişkin özel idare hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini denetleme yetkisi olarak yeniden düzenlenmelidir.

İl Özel İdaresi Yasası’nın 70. maddesine göre, özel idarenin mali işlemler dışındaki işlemlerinin İçişleri Bakanlığı ve valilik tarafından denetleneceği düzenlendiğinden bu konudaki kaymakamlara ilçe özel idare teşkilatının denetimi

konusunda yetki veren İl İdaresi Yasası'nın ilgili hükmü devre dışı kalmıştır. Dolayısıyla söz konusu sorunun çözümü konusunda, kaymakamın il özel idare yapısına katılımının sağlanmasının mı yoksa ilçe ölçeğinde kaymakamın başkanlığında ilçe özel veya yerel idaresi adıyla ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim oluşturulmasının mı öne çıkacağı seçenekleri incelenmeli ve değerlendirilmelidir. Birinci seçenek, ilçenin il özel idaresinin bir şubesi olarak güçlendirilmesi ve ayrıca bir özerk ilçe yerel yönetimine gerek olmadığı argümanıdır. İkinci seçenek ise güçlendirilmiş bir il özel idaresi yanında ve onunla paralel çalışmak üzere, ilçede köy ve belediyelerin gerçekleştiremediği yerel hizmetleri üstlenmiş tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim kurulması yaklaşımıdır. Üçüncü yol ise farklı bir perspektif sunabilir. Şöyle ki, ilçede tüzel kişiliğe sahip bir “teknik örgütsel yapı” oluşturulabilir ve bu kuruluş, il özel idaresinin ilçedeki şubesi ve belli kamusal işlevlere ilişkin kamu yatırımlarının uygulandığı “emanet sandığı” ve “ihale ve kontrol birimi” olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de KHGB’ler son on yıllık dönemde özellikle kırsal altyapı ve eğitim, sağlık gibi yatırım hizmetlerinin uygulanması bağlamında ilçelerde il özel idarelerinin emanet sandığı gibi işlev görmüştür. İl özel idaresinin mali kaynaklarının KHGB’lere aktarılmasının yasal dayanağının olmaması nedeniyle, Sayıştay tarafından yapılan mali denetimde de sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu konudaki yasal boşluk, 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası ile giderilmiştir. Zira bu yasa, sadece il özel idarelerinin değil yatırımcı diğer kamu kuruluşlarının da ilçelerin köylerinde planladıkları yatırımlarını, ödeneği veya parasal kaynağını KHGB’lere aktarmak suretiyle KHGB’ler vasıtasıyla ihale edip uygulayabilmelerine cevaz vermiştir. Türkiye’de kırsal alanda altyapı ve kalkınmaya dönük hizmetleri yürütmek için kaymakamların öncülüğünde kurulan KHGB modeli, Mahalli İdare Birlikleri Yasası yürürlüğe girinceye kadar, kıt kamu kaynaklarından azami ölçüde fayda sağlamaya gayret etmiştir. Ancak birliklerde tarımsal üreticilerin ve halkın yönetime doğrudan katılımı öngörülmemektedir. Ayrıca üreticinin ürünlerin işlenmesi, pazarlanması, depolanması ve kırsal altyapı hizmetlerinin projelendirilmesi konusundaki kararlara katılımı sınırlı kalmakta, kamu yetkilileri alınan kararlarda daha etkili olmaktaydı.

Türkiye’de köylere hizmet götürme birliği modelinin yerel katılımı sağlamada ne denli yeterli olduğu tartışmalı bir konudur. Mahalli İdare Birlikleri Yasası kapsamında kaymakam, birliğin yürütme organı ve birlik meclisi ile encümeninin de başkanı olarak belirlenmiştir. Birlik meclisi ise birliğe üye köylerin muhtarları ile ilgili ilçeyi temsil eden il genel meclis üyeleri olarak düzenlenmiştir. Birlik icra organı olarak kaymakamın belirlenmesinin il özel idaresindeki valinin icra organı olduğu yapıya benzer ve yerinde bir düzenlemedir. Ancak birlik meclis başkanlığının meclisin kendi içinden seçeceği bir üye tarafından üstlenilmesi de mümkündür. Yerel özerklik ile yönetsel etkinlik arasındaki dengenin kurulması bakımından ilçe düzeyinde birlik meclisi başkanlığının seçilmiş bir üyece üstlenilmesi, bu dengeyi ikincisi aleyhine bozacak ve olumsuz etkileyecektir.

Kırsal alanlarda demokratik bir yerel yönetim olarak ilçe özel idaresinin kurulmasına ilişkin talebin en temel gerekçesi, kırsal alandaki belediyelerin ve köylerin, kendilerine yasal olarak verilen pek çok hizmeti yapacak mali ve örgütsel yapıya sahip olamamalarıdır. Türkiye’de il’in altında demokratik bir yerel yönetim biriminin kurulması tartışmalarında, köy veya bucağın toplum kalkınması için elverişli ölçeğe ve kapasiteye sahip olmadığı, en uygun yönetim düzeyinin ilçe olduğu savunılmaktadır.

Bir yerel yönetim kuruluşu olarak ilçe’nin kurulmasının gerekip gerekmediği, kurulması yerinde ise ilçe meclisinin uygulanabilirliği tartışılmalı ve değerlendirilmelidir. İlçe yönetiminde yurttaş katılım ve denetimi için ilçe meclisinin uygulanabilirliği mümkündür, ancak ilçe özel idaresinin tüzel kişilik kazanmasının zorunlu bir sonucu olarak görülmemelidir. İlçe özel idaresi kurulmadan da pekala ilçe halkının ve yurttaşının yönetime katılımı ve yönetimi denetlemesinin yöntemleri belirlenebilir ve uygulanabilir. Bunun için ilçe’nin illa ki tüzel kişilik kazanması gerektiği savı yerinde olmaz.

İl özel idaresinin işlevsizleşme sürecinin altında yatan temel etmen kendisine yüklenen görev ve sorumluluk alanı ile birlikte merkezi yönetimin bölge ve il kuruluşlarının da aynı kamusal faaliyetleri yürütmesidir. Dolayısıyla ilçe özel yönetimi kurulması ve görev alanının belirlenmesi sürecinde, ilçe ölçeğindeki yerel hizmetlerden sorumlu merkezi idarenin ilçe kuruluşlarının da faaliyette bulunması aynı sorunu ortaya çıkaracaktır. Bu nedenle il düzeyinde ortaya çıkan paralel örgütsel

ve işlevsel yapının ilçe'ye de yansıtılması, ilçe yerel (özel) yönetimi uygulamasının anlamsızlaşması sorununu doğuracaktır.

Demokratik bir ilçe yerel yönetiminin kurulması, yeterli örgütsel kapasiteye ulaşmak ve kurumsallaşmak ile karar ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin durumu bağlamında çeşitli sorun alanları doğurma riskini taşımaktadır. Kaldı ki Batı Avrupa ülkeleri olarak Fransa'da "département", Almanya'da "kreis/gemeinden", İngiltere'de "county/shire" ve İskandinav ülkelerinde "county" dışında ikinci bir "alansal" yerel yönetim öngörülmemiştir. Ayrıca Türkiye'de ilçelerin çok farklı sosyal ve ekonomik düzey farklılıkları, ilçe yerel yönetimleri arasında örgütsel ve mali kapasite dengesizlikleri ve bu dengesizliklerin giderilmesi sorunsalını doğuracaktır. Demokratik bir yerel yönetim olarak ilçenin karar organı seçimle belirlenirken, icra organının atanmış kaymakam olması halinde, yerel demokratik kültürün yerleşmediği çoğu ilçede "politik" birtakım mülahazalarla meclisin yürütme organı üzerinde denetim araçları kullanması bir takım yönetim krizleri doğuracaktır. Alman ilçe'sinde olduğu gibi profesyonel ilçe yöneticisi üzerindeki denetim mekanizmalarının Türk kaymakamı üzerinde nasıl uygulanması gerektiği de ayrı bir sorun alanı oluşturacaktır.

Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimler olarak il, belediye ve köy düzenlendiğinden ilçe yerel yönetiminin kurulması için anayasal değişiklik yapılması gerekmektedir. Ancak bunun yerine yasayla ilçe köylere hizmet götürme birliğinin dönüştürülerek, belli kamu hizmetleri ile sınırlı olmak üzere bir ilçe kamu hizmetleri birliğinin kurulması mümkündür. İlçe ölçeğinde, belli kamu hizmetleri ile sınırlı bir tüzel kişilik olarak örgütlenmiş bir ilçe kamu hizmetleri birliğinin kurulması, bu tüzel kişiliğin bir karar organının oluşturulması mümkündür. Yine bu yapının dışında ilçe ölçeğinde işlev görecektir, doğrudan seçmenler tarafından seçilmemiş olan, ancak seçmenlerin başka yerel yönetim organları için seçtiği temsilcilerin yer aldığı (muhtar, belediye başkanı, il genel meclis üyesi, meslek kuruluşu başkanı) bir ilçe meclisinin kurulmasının önünde anayasal bir engel yoktur. Bu platformlar taşra siyasal kültürüne de yeni bir anlam katacak ve ilçe düzeyinde yerel politikacı ile atanmış bürokratlar arasında işbirliği anlayışını geliştirecek, aslında bir bütün olarak ilçe ölçeğinde sorumluluk bilinci kazandıracaktır. Bu durum bürokrat-politikacı çatışmasını azaltacak mekanizmaları da ortaya çıkaracaktır.

KHGB'nin adının "ilçe kamu hizmet birliği" olarak değiştirilmesi, katı bir liste yöntemi ile görevlerinin belirlenerek il özel idaresi bütçesinden yapım, bakım ve onarım için kaynak aktarımının yapılmasının sağlanması, KHGB'nin birlik başkanı, encümeni ve meclisten oluşan üç organlı yapı yerine İKHB'nin iki organlı olarak düzenlenmesi, yönetsel etkinlik bakımından daha yerindedir. İKHB'nin yürütme organı olarak kaymakam ve karar organı olarak da ilçedeki köy ve mahalle muhtarlarının kendi arasından gizli oyla seçeceği üyeler ve il genel meclis üyeleri ile ilgili ilçe kamu yöneticilerinden oluşan bir birlik komisyonunun veya yönetim kurulunun oluşturulması uygun olacaktır. Tüzel kişiliğe sahip olacak olan İKHB'nin görevleri liste yöntemi ile belirlenecektir. Katı görev listesi olarak da, kırsal altyapı (içme suyu, yol, tarımsal sulama, kanalizasyon), köylerin imar planlaması, ilçe merkezi ve kırsal alanı dahil eğitim ve sağlık tesislerinin yapım, bakım ve onarımı belirlenmelidir. İlçe kamu hizmet birliği, il özel idaresinin yatırım programı kapsamındaki kırsal altyapı, kırsal imar, eğitim ve sağlık hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlemleriyle ilgili "yatırım giderlerini" ve "mal ve hizmet alımını içeren cari harcamaları" bir emanet sandığı gibi faaliyette bulunarak, etkin ve süratli bir şekilde ihale ederek gerçekleştirecektir.

İl özel idaresinin adının il yerel yönetimi olarak değiştirilmesi, öz gelir kaynaklarının artırılması ve ilçede etkin bir teknik personel kadrosu oluşturulması uygun bir taşra yönetim modelini öngörmektedir. Yerel hizmetleri taşraya ulaştırmada en uygun fiziksel ve demografik ölçek il olduğuna göre il yerel idaresinin de yeterli örgütsel ve mali kapasiteye ulaştırılması önem taşımaktadır. Ancak bu yapıda mutlaka ilçe'nin il'in yatırım planlamasına aktif ve etkin katılımı sağlanmalıdır. Bu durumda ilçe düzeyinde iki karar organı ortaya çıkmaktadır. Birincisi İKHB komisyonu olacaktır ve bu komisyon, ihaleye yetkili komisyon olmanın yanında İKHB'nin kamusal kaynağını kullanmasının gözetleyicisi olarak değerlendirilmelidir. İkincisi ise yılda yalnızca bir kez toplanacak olan ve il özel idaresine ilçeye ilişkin yatırım teklifini sunacak olan ilçe yerel meclisi olacaktır.

İlçe yerel meclisinin nasıl oluşacağına ilişkin olarak farklı yöntemler ortaya konabilir. İlçe yerel meclisi, kaymakamın başkanlığında, ilçe ölçeğindeki merkez ve beldelerin belediye başkanları, köy ve mahalle muhtarları, ilçeyi temsil eden il genel meclis üyeleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile kamu yararına

alışan derneklerin (esnaf ve sanatkârlar odası, esnaf ve sanatkarlar kooperatifi, şoförler odası, baro, kızılây derneği, ziraat odası, vb.) başkanlarından oluşacaktır. İlçe yerel meclisindeki bu yapının oldukça katılımcı olduğu değerlendirilebilir. İlçe meclisi, il özel idaresine ilçeye ilişkin yatırım programını teklif etmek ve ilçe kaymakamlığının faaliyet raporunu değerlendirmek olmak üzere, “iki işlevli” bir organ olarak düzenlenmelidir.

İlçe yönetiminin işlevsel durumuna ilişkin bir diğer düzenleme konusu ilçeye yerel kalkınma işlevi kazandırmaktır. Türkiye’de toplum kalkınması, köy kalkınması ve kırsal kalkınma adlarıyla ortaya konan sorunlar, kır ve kent arasındaki farklılıklara ve dengesizliklere dayalıdır. Kırsal alanda yerleşim dağınıklığı, sınırlı istihdam olanakları, tarımsal verim düşüklüğü, toplumsal altyapı hizmetlerindeki yetersizlikler, gelir düzeyi düşüklüğü ve ekonomik yatırımların yetersizliği temel sorun alanları olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel kalkınma faaliyetleri, bir bütüncül plan ve strateji doğrultusunda kırsal alana götürülemeyen hizmetlerin sunulmasını ihtiva eder.

Optimum fiziksel alan ve nüfus ölçeğine kavuşturulmak koşuluyla ilçe, yerel kalkınma araçlarının uygulanacağı en uygun düzey olarak değerlendirilebilir. Bu kapsamda ilçe kaymakamını yerel kalkınma önderi olarak belirleyip, bu önderliğin kurumsal ve yasal altyapısını oluşturmak yerinde olacaktır. Bu kapsamda Türkiye’de ilçe ölçeğinde kaymakamlık ve ona bağlı bir kırsal kalkınma bürosunun, kurumsal bir anlayış içerisinde ilçe kırsal kalkınma planını ve stratejisini hazırlaması, merkezi hükümet bütçesi veya AB ve diğer uluslar arası fonlardan doğrudan yararlanıcı olacak olan üreticiler ile üretici örgütlenmelerine rehberlik etmesi, yol göstermesi, proje hazırlama sürecinde destek olması sağlanmalıdır.

Yerel kalkınmanın çok yönlü ele alınması önem taşır. Kırsal alana çok yönlü bakılması anlayışının ilçe ölçeğinde yürütölmesi ve kırsal alanda eğitim, sağlık, sosyal hizmetler planlaması, üretim, pazarlama, tarımda yeni tekniklerin uygulanması, toprağın etkin bir şekilde kullanılması, tarım arazilerinin toplulaştırılması ve parçalanmasının önlenmesi, toprağın ve doğal kaynakların korunması (evre boyutu), örgütlenme ve kooperatiflerin desteklenmesi, kredi ve finansman olanaklarının sağlanması, bu yaklaşımın ana faaliyet konuları olmalıdır.

Kırsal kalkınma, kırsal alanda fiziki, sosyal ve ekonomik altyapı hizmetlerinin “bütüncül bir bakışla” ve “bölgesel düzeyde” planlanmasını ve yürütülmesini içermelidir. Bu üç boyutlu ve bölge bazlı kırsal kalkınma yaklaşımında yerel toplulukların katılımı ve örgütlenmesinin de sağlanması önem taşımaktadır.

Türkiye’de kalkınmaya dönük olarak, kamu kuruluşlarına, yerel yönetimlere, kooperatiflere ve sivil toplum kuruluşlarına kredi, finansal destek veya hibe desteği sağlayan çeşitli kurumsal mekanizmalar bulunmaktadır. Bunlardan bazıları AB, BM gibi uluslar arası finansman kuruluşlarının mali kaynağı ile bazıları ise merkezi idare kuruluşlarının bütçe olanakları içinde ve söz konusu merkezi idare kuruluşlarının taşradaki bölge ve il kuruluşları bünyesinde teşkilatlanmaktadır. Türkiye’de kalkınmaya yönelik kamu kuruluşlarından oluşan eşgüdümsüz ve parçalı yapı yerine, birbirine benzer işlevleri yürüten kurumların birleştirilmesi, tek çatı altında örgütlenmesi, bölgesel düzeyde planlayıcı ve eşgüdümücü bir kurumsal yapı kurulması, ilçelerde ise bu kurumsal yapının ofisleri vasıtasıyla kırsal kalkınma politikasının sosyal ve ekonomik altyapı hizmetleri alanının yürütülmesi, fiziki altyapı hizmetlerinin yerel yönetimlerce sürdürülmesi faydalı olacaktır. Zira kalkınmaya dönük olarak kurulmuş olan kurumsal yapıların farklı bakanlıklarla ilişkilendirilmiş olmaları, farklı ve birbirinden kopuk örgütlenmeleri olduğu değerlendirilmektedir. Bu parçalı yapı içinde yer alan kalkınmaya dönük örgütler arasında işbirliği, eşgüdüm ve koordinasyonu sağlayacak hiçbir mekanizma öngörülmemiştir.

Bu parçalı yapının sürdürülebilirliği tartışmalıdır. Çözüm olarak, dış finansman veya merkezi hükümet bütçesi kullanan bu kuruluşların tek bir çatı altında toplanması ve belli branşlara göre bölümlendirilmesi gerekmektedir. Bu sayede, aynı alanda veya konuda proje finansmanlarının önüne geçilecektir ve ayrı kurumsal örgütlenmelerin yarattığı ekonomik verimsizlik ve kaynakların etkin kullanılmaması sorunu giderilecektir. Ayrıca kalkınmaya dönük bütüncül bir yaklaşım ortaya konulabilecek, bölgesel kalkınmada eşgüdüm ve işbirliği sorunu ortadan kalkacaktır. Bu kurumsal yapının tek bir çatı altında ve il düzeyinde yapılması gerekmektedir. Bu durum ülkenin mülki bölümlemesine uygun olmalıdır ki, diğer merkezi idare il kuruluşları ile koordinasyon sorunlarının önüne geçilebilmelidir. İl ölçeğindeki bu örgütlenmenin ilçe düzeyinde kaymakamlık bünyesinde bir büro vasıtasıyla hizmet

vermesi, ilçedeki kamu kuruluşlarının, yerel yönetimlerin, kooperatiflerin, sivil toplum kuruluşlarının veya özel teşebbüs işletmelerinin “kalkınmaya dönük” projelerini teşvik edecektir. İlk müracaatlar, ilçe kalkınma bürosuna yapılacaktır. İlçe kalkınma büroları, başvuruçulara rehberlik edilmesine, kalkınmaya dönük proje eğitim faaliyetlerinin yapılmasına katkıda bulunacaktır.

İl Kalkınma Örgütlenmesinin ilçedeki bürosunun faaliyetlerinin gözetimi, koordinasyonu ve denetiminde, ilçe kaymakamının yetkilendirilmesi de yararlı ve yerinde bir uygulama olacak, bu durum kaymakamın kırsal kalkınma önderi olma işlevini pekiştirecektir. İl ölçeğinde oluşturulacak tek kalkınmaya dönük örgütlenme, kamu kaynakları ve uzman personeli bakımından etkinlik sağlayacak ve il ölçeğinde yürütülecek kalkınmaya dönük projelerde koordinasyon sorunlarını ortadan kaldıracaktır.

İlçe yönetimine ilişkin ideal model denemesinin ortaya konmasında hiç şüphesiz ki ilçe ölçeğindeki yerel yönetimler ile ilçe genel yönetimi arasındaki ilişkinin niteliği ve boyutları önem taşımaktadır. İlçe yönetiminin işlevsel durumunun yeniden düzenlenmesinin önemli bir unsuru, ilçe yönetiminin yerel yönetimlerle vesayet ilişkilerinde etkinliğin sağlanmasıdır. Elbette ki yerel özerklik, ilçe ölçeğindeki belediye ve köy yerel yönetimleri için de savunulması gereken bir ilkedir. Ancak hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak yerel yönetimlerin yalnızca idari yargı denetiminde bulunması yeterli kabul edilemez. Aynı zamanda merkezi yönetimin taşra yöneticilerince de hukukilik denetiminin yapılması önem taşımaktadır. Kaldı ki Batı Avrupa ülkeleri incelemeleri değerlendirildiğinde merkezi yönetim, yerel yönetimlere devrettiği ve çoğunlukla kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin olan işlemler bakımından yerel yönetimlerin yürütme organları üzerinde yerindelik denetimi bile uygulamaktadır. Bu durum da göstermektedir ki ilçe ölçeğinde de belediyelerin faaliyetlerinin kaymakam tarafından kullanılan izin, onay ve denetleme yetkileri ile denetlenmesi tabiidir. Elbette ki bu denetim yetkilerinin sınırları belirsiz kıstaslara göre değil, yasal olarak açıkça belirlenmiş durumlarda uygulanması gerekmektedir.

İlçe kaymakamlığının yerel yönetimlerle ilişkileri, ilçe belediyesi ve ilçeye bağlı belde belediyeleri ile olan ilişkileri ile ilçeye bağlı köylerle olan ilişkileri şeklindedir. Türkiye’de bu ilişkilerin niteliği tarihsel süreç içerisinde yerinden

yönetim ilkesinin güçlenmesi eğilimi ile yerel demokrasi adına ve lehine değişim göstermektedir.

Anayasa'nın vesayet denetimi anlayışında yer alan "idarenin bütünlüğünün ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması" amacının objektif kriterlerinin olduğu ifade edilebilir. Ancak toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçları, hukuki veya yasal denetimi değil, "yerindelik denetimini" zorunlu kılmaktadır. Söz konusu objektif ve hukuki kriterlere dayanmayan denetim ilkeleri yerine, idari vesayetin hukukilik veya yasallık ilkesiyle sınırlandırılması gerekir. Bunun için de yerel yönetimlerin organlarının karar, eylem ve işlemlerinin yasal tanımlarının açık bir şekilde yapılması, bu yasal çerçeve içerisinde faaliyette bulunmasının nesnel denetim kriterlerinin ortaya konması gerekecektir.

Merkezi idarenin taşradaki temsilcileri ile belediyeler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde 1930-2005 yılları arasında yetmiş yılı aşkın bir süre uygulanan 1580 sayılı Belediye Yasası oldukça vesayetçi hükümler içermekteydi. Buna göre belediye meclisinin bazı kararları kaymakamın onayına tabiydi. Ayrıca bu kapsamda Yasa'nın 73. maddesi oldukça dikkat çekicidir. Belediye meclisinin onaya tabi olmayan kararlarına karşı on gün içinde il merkezi olmayan belediyelerde valiliğe, il merkezi olan belediyelerde ise İçişleri Bakanlığına itiraz olunabileceği düzenlenmiştir. 1580 sayılı Yasa'nın ağır vesayet hükümlerinin, yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkeleri ile bağdaşmadığı açıkça ortadaydı. Bu anlayışın bir sonucu olarak yeni Belediye Yasası, 2005 tarihinde yürürlüğe girmiş ve belediyelerin faaliyet alanlarını genişleterek, örgütlenme ve karar alıp uygulama özerkliklerini artırmıştır. İlçe belediyesi ve belde belediyeleri, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında görev ve sorumluluklarını yürütmektedir. 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası'ndan farklı olarak, bu Yasa kapsamında belediyeler daha fazla idari ve mali özerklikten yararlanmaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın belediyeler üzerinde mali ve harcamalara ilişkin denetim yetkisi bulunmamaktadır. Yasa'nın 84. maddesinde, ilgili Yasa'nın hükümleri ile İl İdaresi Yasası hükümlerinin çatışması veya uyumsuzluğu durumunda, İl İdaresi Yasası hükümlerinin uygulanmayacağı düzenlenmektedir. Bu durumda ilçe kaymakamının denetimden kaynaklanan yetkilerinin, yeni Yasa kapsamında uygulanamayacağı açıktır. Merkezi yönetimin taşra yönetimini düzenleyen genel bir yasa özelliği gösteren İl İdaresi Yasası'nın özel

bir düzenlemeyle işlerliğinin azaltılması, merkezi yönetimin taşra düzeyindeki örgütlenmesi ve işlevlerinde etkinliğini zayıflatmaktadır.

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası kapsamında ilçe ve belde belediyeleri üzerinde Sayıştay'ın etkin ve verimli denetim hizmeti sunabilmesi mümkün değildir ve bu anlamda belediyelerin mali denetiminin hukuka uygunluk bakımından yapılması ve ilçe kaymakamlığının bu konuda yetkilendirilmesi, ilçe yönetimindeki bütünlüğü ve yerel yönetimlerin yolsuzluk ve usulsüzlüklerine karşı etkin önlem almayı sağlamak bakımından zorunludur. İlçe belediyesi ve ilçeye bağlı belde belediyelerinin bütçesi ve kesin hesabı, Belediye Yasası kapsamında belediyelerin yürütmesi gereken görev ve sorumlulukları ne ölçüde karşılayabildiğini ve Belediye Gelirleri Yasası kapsamında toplaması zorunlu olan vergi, resim, harç ve diğer gelir kaynaklarını ne ölçüde tahsil edebildiğini gösteren yönetsel işlemlerdir. Bu yönüyle ilçe kaymakamlığının tetkik ederek onaylaması gereken mali işlemleri kapsamaktadır. Oysaki 5393 sayılı Yasa'nın belediyeler üzerinde öngördüğü sınırlı sayıdaki vesayet yetkilerinin genel itibarıyla bakıldığında çoğunlukla Valilik, İçişleri Bakanlığı ve Danıştay'ca kullanıldığı, bu süreçlerde kaymakamlığın etkin bir konumunun bulunmadığı görülmektedir.

Türkiye'de 1580 sayılı Belediye Kanunu, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki ağır vesayeti nedeniyle eleştirilmiştir. Bu çerçevede yapılan yeni düzenlemelerle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki esaslara uygun bir biçimde, söz konusu vesayet yetkilerinin önemli bir kısmı kaldırılmıştır. 1580 sayılı eski Yasa ile 5393 sayılı yeni Yasa arasında, iki ana konuda farklılık olduğunu vurgulamak yerinde olacaktır. İlki, belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları ile mülki görev ve sorumluluk dengesindeki farklılaşmadır. İkincisi ise merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinin en kritik çerçevesini oluşturan idari vesayet ilişkisindeki değişimdir. Birinci konuya baktığımızda, eski yasanın 15. maddesinde belediyenin görevlerinin 80 madde halinde liste olarak sayıldığını, görevlerin sayma yöntemiyle belirlenmesinin ve genişletilmesine olanak verilmemesinin, yerel özerklik ilkesi ile bağdaşmadığı iddia edilmekteydi. Yeni yasanın 14. maddesinde ise, yapılacak hizmetlerin sayılıp sıralanması yöntemi yerine, hizmet başlıkları (imar, su ve kanalizasyon, çevre, kültür, sanat, temizlik, zabıta, turizm, tanıtım, vb.) sayılarak belediyelere esneklik sağlanmıştır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre, merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu düzenlenmiştir. Ancak yerel yönetimlere ilişkin reform yasaları, yerel karar organlarının verdiği kararlar üzerinde mülki idareye tanınan tasdik veya değiştirerek onama gibi yetkileri büyük ölçüde kaldırmış, bunların yerine yerel yönetimlerin kararlarını idari yargıya taşıma yetkisini getirmiştir. Bu yetkinin niteliği gereği idari vesayet yetkisi olup olmadığı tartışmalıdır. Anayasa'nın idari vesayetini yasa ile belirlenmesi ve idari vesayetini bulduğuna ilişkin düzenlemesi, yasa koyucuya idari vesayete ilişkin olarak düzenleme yapması zorunluluğunu doğurmaktadır. Zira Anayasa'da yer alan tanıma göre, yönetsel vesayetini temel amaçları, “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi”, “kamu görevlerinde birliğin sağlanması”, “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması”dır. Bu amaçlar hukuka uygunluk denetiminin ötesinde, yerindelik denetimini içermektedir.

İlçe ölçeğinde kaymakamın vesayet ilişkisinde bulunduğu bir diğer yerel yönetim birimi köydür. Köy, 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu kapsamında düzenlenmiş bir yerel yönetim türü olarak, köyün tüm seçmenlerinden oluşan köy derneği, seçimle belirlenmiş dört azadan oluşan ve muhtarın başkanlığını yaptığı karar organı olarak ihtiyar heyeti ve icra organı olarak muhtardan oluşmaktadır. Kaymakamın muhtar ve köy ihtiyar heyeti ile olan ilişkilerinin, yerindelik denetimini de içerek şekilde oldukça katı bir vesayet otoritesine dayandığı görülmektedir.

Kaymakamın köy tüzel kişiliği ile olan ilişkilerinde, belediye ile olan ilişkilerden farklı olarak vesayetini uygulanmasında “hukuka uygunluk” yanında “kamu yararı”nın sağlanması amacının da esas alınması, köy yönetiminin örgütlenmesindeki yetersizlikler ve köyün toplumsal koşulları dikkate alındığında yararlı ve yerinde olacaktır. Ancak mevcut Köy Yasası'nın öngördüğü katı vesayetçi ve yerindelik denetimini öne çıkaran anlayışın yumuşatılması gerektiği de ifade edilmelidir. Zira köy yönetimleri de tıpkı belediyeler gibi bir yerel yönetim birimidir. Bu anlamda yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkesinin gerektirdiği koşulların köyler için de sağlanması gerekmektedir. Köy yönetimi, Batı Avrupa ülkelerinde karşılığı bulunmayan bir yerel yönetim olarak değerlendirilebilir. Kıta Avrupası ülkelerinde kırsal veya kentsel bütün yerleşim yerleri, komün yani belediye

statüsündedir. Oysaki Türkiye’de köy yerleşimleri için, belediyelerden farklı bir yönetim modeli ortaya konmuştur. Aslında bu orijinal model, kırsal alandaki köylülerin yerel katılım ve demokrasi anlayışlarını geliştirmek, yerel hizmetlerde sorumluluk ve hizmetleri sahiplenme kültürünü kazandıracak bir platform olarak anlamlı ve önemlidir.

İlçe yönetiminin ilçe ölçeğindeki yerel yönetimlerle vesayet ilişkilerinin yeniden düzenlenmesinden sonra, ilçe yönetiminin işlevsel durumunda yapılanmayı gerektiren bir diğer fonksiyon kamu düzeni ve güvenliğidir. Aslında ilçe ölçeğinde kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması, ilçe genel (mülki) yönetiminin ana işlevidir. Bu işlevin yerine getirilmesinde yeniden yapılandırma gerektiren konular, ilçe ölçeğinde sivilleşmenin sağlanması ve önleyici kolluk otoritesinin yeniden yapılandırılmasıdır.

İlçe ölçeğinde sivilleşmenin sağlanması oldukça kapsamlı bir çerçevedir ve iki önemli boyutu bulunmaktadır. İlk olarak, kolluk işlevini kullanan jandarma ve sahil güvenlik gibi askeri nitelikli kuruluşların yeniden düzenlenmesi ve ilde vali ve ilçede kaymakam olmak üzere sivil mülki otoriteye bağlı olarak faaliyette bulunmasıdır. Ayrıca olağanüstü durumlarda askeri birliklerden sivil kolluk otoritelerinin yardım istemesi halinde, askeri birliklerin üstlendikleri işlev “geçici olarak” bir kolluk ve kamu güvenliği işlevi olduğundan, kolluk amiri olarak vali ve kaymakamın sevk ve idaresinde olması yasal olarak açık bir düzenlemeye kavuşturulmalıdır. İkinci olarak, kolluk birimlerinin faaliyetleri karşısında insan haklarının korunmasına dönük mekanizmaların geliştirilmesi gerekliliğidir. Çocuk, kadın, engelli, hükümlü ve tutuklu gibi dezavantajlı grupların korunması, terörden doğan zararların karşılanması, insan hakları kurullarının etkinleştirilmesi, cezaevi ve nezarethanelerde insan hakları ihlallerinin önüne geçilmesi gibi konularda sivil mülki makamların aktif görev alması önem taşımaktadır.

Kamu düzeni ve güvenliği işlevinin yeniden düzenlenmesinde ilçe ölçeğinde sivilleşmenin sağlanması yanında diğer ana konu, önleyici kolluk otoritesinin yapılandırılmasıdır. Kolluk, suçu önleme veya önlenememesi durumunda fiili ve faili araştırma suretiyle suçla mücadele eden ve zor kullanma yetkisine sahip olan silahlı birimi ifade eder. Kaymakamların kolluğa ilişkin görev ve yetkileri İl İdaresi Yasası’nın 32. maddesinde düzenlenmiştir. Kaymakamın, ilçe sınırları içerisinde

bulunan genel ve özel kolluk kuvvetlerinin amiri olduğu; ilçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, emniyet ve kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisine sahip olduğu düzenlenmektedir. Bu düzenlemeler açıkça göstermektedir ki kaymakam önleyici kolluk otoritesini kullanan bir makamdır. Önleyici kolluk otoritesinin yeniden yapılandırılması kapsamında, “önleyici kolluk amirliğinin” gerektirdiği görev ve yetkilere sahip olmak üzere, kamu düzeni ve güvenliği, genel sağlık ve toplumun huzurunu sağlamaya dönük olarak yönetsel tedbirler alma ve bu hususa ilişkin olarak yetki genişliği ilkesi çerçevesinde düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olması gerektiği değerlendirilmelidir.

Türkiye’de iç güvenlik hizmetleri polis, jandarma ve sahil güvenlik olmak üzere üç ayrı yapılanma ile yerine getirilmektedir. Ancak iç güvenlik hizmetlerinde yaşanan değişim ve gelişim ile birlikte ve iç güvenlik teşkilatlarının artan görev yükü karşısında, bazı yetkilerinin, yerel yönetimlerin zabıta birimleri ile özel güvenlik sektörüne (private security sector) devredilmesi sonucu ortaya çıkmıştır. İç güvenlik hizmetlerini yürüten teşkilatların il ve ilçe düzeyindeki taşra birimlerinin, ilde vali ve ilçede kaymakam ile olan hiyerarşik ilişkilerinin durumu ve demokratik ve sivil gözetim ve denetimin sağlanmasına ilişkin yöntemlerin ortaya konması önemli bir inceleme ve değerlendirme alanıdır. Bu değerlendirme alanı, kaymakamın önleyici kolluk otoritesi ve kamu güvenliği işlevinde yeniden yapılanmanın birinci konusunu oluşturur. İkinci inceleme alanı ise kolluk otoritesini kullanan iç güvenlik teşkilatlarının, yerel yönetimler ve belediyelere devrettikleri fonksiyonlarının neler olması gerektiği, yerel yönetimlerce ilçe düzeyinde uygulanan kolluk görev ve yetkilerinin etkinliğinin tartışılması; ilçe kaymakamının ilçe ölçeğinde kolluk otoritesini kullanan birinci derecede sorumlu makam olarak, yerel yönetimlere devredilen kolluk yetkileri üzerindeki gözetim ve denetiminin ne ölçüde olması gerektiğidir. Kaymakamın ilçe düzeyindeki kolluk otoritesi, suçun işlenmesini önlemeye dönük tedbirleri içermekte olup, ilçenin genel ölçeğinin kentsel durumu ve coğrafi konumuna göre polis, jandarma, sahil güvenlik ve terörle mücadele birimlerinin faaliyetlerine ilişkindir. İç güvenlik sivil bir hizmet alanıdır ve ilçe ölçeğinde de kolluk birimleri sivil otorite olarak kaymakamın hiyerarşik yönetim, gözetim ve denetimi altında bulunmalıdır.

Kaymakamın kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin olarak yönetsel emir verme ve tedbir alma yetkilerinin bulunması ve yönetilenlerin özellikle olağanüstü dönemlerde bu kolluk önlemlerine uymamalarının cezai müeyyidelerinin öngörülmesi de önem taşımaktadır. Türkiye’de eski TCK’nin 526. maddesi kapsamında, “kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması” maksadıyla yasalara uygun verilmiş emir veya önlemlere uymayanlara hafif hapis ve adli para cezası düzenlenmişti.

Türkiye’de polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları kolluk kuvvetleridir ve son ikisi doğrudan militer bir yapılanmaya sahip olup ilçe düzeyinde olmadığı gibi ülke düzeyinde de kurumsallaşmış sivil hiyerarşik yönetime ve ayrıca da sivil gözetim ve denetim mekanizmalarına sahip değildir. Askeri nitelikli kolluk kuvvetlerinin tamamen sivil kurumlara dönüşmesi veya sivil otoritenin hiyerarşik yönetimine dahil edilmesi iki farklı çözüm yöntemidir. Türkiye’de iç güvenlik hizmetlerinin kır polisi, şehir polisi, sahil güvenlik polisi ve terörle mücadele polisi adı altında Emniyet Genel Müdürlüğü sivil otoritesi çatısı altında toplanması, askeri birliklerin ise ulusal savunma ve kara ve deniz sınırlarının güvenliğinin sağlanması işlevleriyle sınırlandırılması yerinde olacaktır.

Jandarma personeli subay, astsubay, uzman jandarma, askeri öğrenci, erbaş ve erler ile sivil memur ve işçilerden oluşmakta ve jandarma subay ve astsubaylarının temini ve eğitimi ile terfi, izin, sicil ve ödül işlemleri, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu esaslarına göre yürütülmektedir. İlçe düzeyinde kaymakamın jandarma üzerinde mülki görevlerinin denetimi, personel performans denetimi, disiplin işlemleri yürütme ve görevden uzaklaştırma konularında yetkileri bulunmamaktadır.

Kırsal polislik hizmetlerinin askeri bir örgütlenme tarafından yürütülmesinin avantaj ve dezavantajları değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeler ışığında terörle mücadele hizmeti önemli bir iç güvenlik meselesi olarak ayrı bir teşkilatlanmanın konusu yapılabilir. Bunun dışında jandarmanın kamu düzenine ilişkin diğer işlevleri konusunda sivil otoritelere askeri savunma birliklerinden ivedilikle yardım isteme olanaklarının verilmesi mümkün olabilirse, jandarmanın tamamen lağvedilerek emniyet teşkilatı çatısı altına alınması daha yerinde olacaktır.

Sahil güvenlik komutanlığı, Türkiye’de bir diğer kolluk birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Sahil Güvenlik Komutanlığı, ülke coğrafyasındaki egemenlik kurduğu deniz ve karasuları ile iç liman ve körfezlerinde, kamu düzenini ve güvenliğini korumak ve her türlü kaçakçılığı önlemek amacıyla kurulmuştur. İlçe ölçeğinde kaymakam, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanmasından birinci derecede sorumlu olmakla birlikte, sahil güvenliği ve kıyılardaki asayiş hizmetleri bakımından bu sorumluluğu ile mütenasip görev ve yetkilere sahip değildir. Sahil güvenlik birlik komutanlıklarının denetimi, sahil güvenlik teşkilatı personeli üzerindeki disiplin ve sicil işlemleri konusunda kaymakamın hiçbir yetkisi bulunmaz. Sahil güvenlik komutanlığının teşkilat yasası ile idari ve adli görevlerine ilişkin tüzük kapsamında, sahil güvenlik taşra birimlerinin vali ve kaymakamla olan ilişkilerinde herhangi bir hiyerarşik bağılıktan bahsedilmemektedir.

Türkiye’de denizlerde emniyeti ve kamu düzenini sağlama işlevi konusunda Deniz Kuvvetleri Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü arasındaki karmaşanın giderilmesi gerekmektedir. AB üyesi ülkelerde söz konusu sahil koruma ve kıyılarda emniyeti sağlama işlevi, Denizcilik Müsteşarlığı gibi sivil kurumlara verilmekte veya bazı ilgili bakanlıklar arasında paylaştırılmaktadır. Türkiye’de sahil güvenlik teşkilatı, İçişleri Bakanlığına bağlı bir kolluk teşkilatı olmasına rağmen, vali ve kaymakamlar yönünden hiçbir bağılılığı bulunmamaktadır. Sahil güvenlik teşkilatının, sivil idareye bağılılığı ve mülki idare amirleri ile olan ilişkileri jandarmanın da gerisindedir. Aslında Türkiye’de polis, jandarma ve sahil güvenlik arasında eşgüdümün ve işbirliğinin sağlanması ile genel idari kolluk teşkilatları üzerindeki sivil otoritenin gerçekleştirilmesi, bu üç kurumun tek çatı altında toplanması ile mümkün olabilecektir.

Emniyet Teşkilat Kanunu’nun 3. maddesine göre, özel idari kolluk, genel idari kolluk haricinde kalan ve özel kanunlarına göre oluşturulup belirli görevleri yürüten zabıtabır. Belediye zabıtası ve köy koruculuğu özel idari kolluk kapsamında değerlendirilmektedir. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası’nın 38. maddesinin m fıkrasında belediye başkanlarının, “belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri alma” görevi olduğu düzenlenmiştir. Bu durumda belediyelerin kolluk görevlerinin genel sağlık, dirlik ve esenliğin korunmasına yönelik faaliyetler olduğu görülmektedir. Köy Kanunu’nda ise köy sınırları içinde

herkesin can, mal ve ırzını korumak için köy korucularının istihdamı öngörülmüştür. Belediye zabıtası belediye tüzel kişiliğinin bir personeli olarak belediye başkanına bağlı görev yapmakla beraber, görevlerinin mahiyeti gereği bir kolluk görevlisidir. Bu yönüyle belediye zabıtasının performans denetimi ve buna ilişkin sicil ilçe kaymakamınca düzenlenmelidir. Ayrıca belediye zabıtasına ilişkin disiplin işlemleri belediye başkanının görüşü veya teklifi ve ilçe kaymakamının onayı ile yürürlük kazanmalıdır. Belediye disiplin kurulunca verilmesi gereken disiplin tecziyesi işlemlerinde de, kurulun kararı ilçe kaymakamının onayına tabi kılınmalıdır. Mahalli idarelerce yürütülen söz konusu kolluk faaliyetinden dolayı, yerel yönetimlerin başı olan muhtar ve belediye başkanlarının kaymakama karşı sorumlu olması ve yalnızca kolluk görevleri nedeniyle uygulayacakları yaptırım ve cezai işlemlerin kaymakamın onayı ile yürürlüğe girmesi, ilçe düzeyinde kaymakamın bütün kolluk hizmetlerinden sorumlu olması ve genel ve özel bütün kolluk kuvvetlerinin amiri olması ilkesinin zorunlu bir gereği ve sonucu olmalıdır.

Genel kolluk ve özel kolluk dışında, hizmet kolluğu olarak adlandırabileceğimiz bir kolluk kuvveti grubu bulunmaktadır. Hizmet kolluğu, genel ve özel kolluk faaliyetinin dışında, sadece belli bir hizmet alanıyla sınırlı olarak faaliyette bulunan, spesifik olarak o hizmetin icrası için gerekli olacak kadar belli ve sınırlı yetkileri bulunan bir kolluk kuvvetidir. Orman, av, gümrük, turizm, tarım, maliye, çevre kolluk faaliyetleri, ilgili hizmeti veren Bakanlık veya yönetsel kuruluşun görev ve sorumluluğundadır. Söz konusu teşkilatlara verilen yetkiler esas itibarıyla adli nitelikte olup arama, yakalama, el koyma ve bu amaçla zor kullanmayı içermektedir. Bu bakımdan özel kolluk kuvvetlerinde olduğu gibi, hizmet kolluk teşkilatı ve faaliyetleri üzerinde de ilçe kaymakamının inisiyatif kullanması esas olmalıdır.

Kamu düzeni ve güvenliğini sağlamaya dönük olarak önleyici kolluk otoritesi, taşrada münhasıran merkezi idarenin temsilcisine ait olmalıdır. Bu bakımdan Fransa'daki uygulamanın yerel seçilmiş ile atanmış arasında, önleyici kolluk otoritesinin uygulanmasında bir koordinasyonsuzluk yaratma olasılığı bulunmaktadır. Türkiye'de şayet kaymakamlık konumu korunacaksa, kolluk yetki ve işlevleri de uhdesinde kalmalıdır. Kaymakamlığın ilgası söz konusu olacaksa Alman yerel yönetim başkanlarına devredilen "eyalet yetkileri"nin yerindelik vesayet

denetimine tabi olduğu bilinmelidir. Yani kaymakamlığın muhafaza edildiği bir yapı çerçevesinde kolluk yetkisi belediye başkanınca kullanılacaksa bile, bu yetki Alman yönetim anlayışına uygun bir şekilde kaymakamın onayına tabi tutulmalıdır.

Türkiye’de ilçe yönetiminin ilçe ölçeğinde üstlenmesi gereken temel işlevlerden bir diğeri de sosyal yardım ve yoksullukla mücadele işlevi olmalıdır. Türkiye’deki sosyal politika ve yardım araçlarının yoksul toplum kesimlerinin üretken kılınması ve istihdam edilmesi, sosyal güvenlik sistemine dahil edilerek sağlık hizmetlerinden yararlandırılması ve eğitim ve fırsat eşitliğini sunması hedeflerine dönük bir çerçeveye sahip olması gerekmektedir. Ancak ülkedeki uygulamanın daha çok yalnızca yoksulluğun azaltılmasına dönük tedbirler içerdiği görülmektedir.

Türkiye’de sosyal yardım politikaları Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından oluşturulmakta ve uygulanmaktadır. Bu kapsamda bakanlık ilçe düzeyinde sosyal hizmet merkezi (SHM) müdürlükleri ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları (SYDV) olarak örgütlenmiştir. SHM müdürlüklerinin yeni ideal ilçe yönetim modeli çerçevesinde her ilçede teşkilatlandırılması, yoksul ve dezavantajlı toplum kesimlerinin sosyal politika hizmetlerinden yararlandırılmalarında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

Taşra düzeyinde sosyal yardımların uygulanmasında temel örgütlenme, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip ve karar organı bir mütevelli heyet olan ve başkanlığını ilçe kaymakamının yaptığı sydv’lerdir. İlçe sydv’ler, Bakanlığın Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün koordinasyonunda bir kamu fonu olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynağını kullanmaktadır. Bu yönüyle ilçe sydv’nin başı olarak kaymakamın düzenlenmesi yerindedir.

İlçe sydv’lerin düzenli sosyal yardım araçları yanında, projeye dayalı olarak yoksul kesimlerin gelir düzeylerinin yükseltilmesine ve istihdam edilmesine dönük tedbirler konusunda etkinleştirilmesi gerekmektedir. Öncelikle mütevelli heyetin bu alanda inisiyatif sahibi kılınması ve her proje teklifinin Fon yönetim kuruluna sunulması merkezîyetçi bir işleyişten vazgeçilmesi önem taşımaktadır.

Personel yönetimine ilişkin görev ve yetkiler, ilçe yönetiminin işlevsel durumunun kaymakamlık makamına mündemiç bir boyutu olarak karşımıza çıkar. İlçe kaymakamının personel yönetimine ilişkin yetkileri kapsamına atama ve nakil,

personelin performansının denetimi, disiplin amirliği, ödüllendirme, ceza soruşturmasında izin verme yetkileri girmektedir.

Türkiye’de İl İdaresi Yasası’na göre kaymakam da atamaya yetkili amir statüsündedir. Ancak kaymakamın bu statüsünün kapsamının oldukça dar olduğu belirtilebilir. Zira “ilçe idare şube başkanlarının inhası üzerine atanan memurlar” için kaymakam, atamaya yetkili amirdir. Bu çerçevede, ilçe idare şube başkanının uygunluk teklifi ile atanan memurların kapsamının geniş tutularak tespit edilmesi yerinde olacaktır. Kaymakamın atamaya yetkili olduğu ilçe kamu görevlilerinin kapsamının genişletilmesi, disiplin amirliği konumunun da etkinleşmesi bakımından yerinde olacaktır.

İlçe’nin personel yönetimi işlevlerinde etkinliği gerçekleştirmek için, kaymakamın atamaya yetkili amirlik konumunun kapsamının genişletilmesi yanında; kamu görevlisinin performansını denetleme ve sicil düzenleme, ödüllendirme ve disiplin işlemi uygulama yetkilerinin de etkinliğinin sağlanarak nesnel kriterlerinin ortaya konması önem taşımaktadır.

Personel yönetiminden başka eşgüdüm, planlama ve denetim ilçe ölçeğinde kaymakam başkanlığında etkin bir şekilde yürütülmesi gereken üç önemli örgütsel işlevdir. İlçe yönetiminin işlevsel durumunda yeniden düzenleme yapılırken, ilçe düzeyindeki hizmet birimlerinin faaliyetlerinin kaymakamın “gözetim ve denetimi altında” ve önceden belirlenmiş bir “planlama çerçevesinde”, birbirleriyle “uyum, koordinasyon ve işbirliği içerisinde” yürütülmesi gerekmektedir.

Eşgüdüm işlevi, ilçe ölçeğindeki kamu hizmet kuruluşlarının faaliyetlerinin ortak bir amaca yönelik olarak birleştirilmesi, birbirleriyle iletişim içinde olması, birbirlerinin işlevlerini tamamlamaya dönük işbirliğini sağlamayı ifade eder. Bu işlevi ilçe düzeyinde gerçekleştirecek koordinatör liderlik görevini kaymakam üstlenecektir. Bunu sağlamak üzere birtakım yasal düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

İlçe düzeyinde kaymakamın eşgüdüm görevine ilişkin bazı düzenlemeler bulunmaktadır. İlk olarak, İl İdaresi Yasası’nın 40. maddesi kapsamında düzenlenen, ilçe idare şube başkanları, belediye başkanları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen toplantının kurumsallaşmış bir ilçe koordinasyon kuruluna dönüştürülmesi, bu kurulun kararlarının

bağlayıcılığını sağlayacak düzenlemeler yapılması önem taşımaktadır. İlçe düzeyinde koordinasyonu amaçlayan ikinci düzenleme, 1992 tarihli bir Başbakanlık genelgesine dayanan il ve ilçelerde meclis kurulmasına ilişkin genelgedir. Genelge'ye göre ilçe meclisi, kaymakam başkanlığında yerel yönetim, kamu ve sivil toplum temsilcileri ile yerel siyasetçi katılımını öngören bir kurumsal yapıdır. İlçe meclisinin iştişari kararlar alması, ilçenin sorunlarına müştereken çözüm bulması düzenlenmiştir. İlçenin sorunlarına ilçedeki kaynakların verimli kullanımı ve birimlerin işbölümü ile anlaşarak çalışmaları suretiyle çözüm bulunması, ilçe kaynak ve imkanları ile çözülemeyen sorunların il meclisine kaymakam tarafından intikal ettirilmesi öngörülmüştür.

İlçe düzeyinde işbirliği ve eşgüdümü sağlamaya dönük diğer tedbir konularından birincisi, ilçe kamu kuruluşları ve yerel yönetimlerinin il ve merkezi idare ile olan yazışma, haberleşme ve iletişiminin kaymakamlık vasıtasıyla yapılması gerekliliğidir. İkincisi, ilçe kaymakamının ilçe kamu kuruluşlarına, ilçede teşkilatı bulunmayan başka bir kamusal işlevi yürütme sorumluluğunun verilmesi yetkisinin işlevselleştirilmesidir. Üçüncüsü de kaymakamın, ilçe ölçeğinde kamu görevlilerinin geçici görevlendirilmelerine ilişkin yetki sahibi olmasının, personel ihtiyacı duyulan hizmet alanlarındaki gereksinimin karşılanmasını sağlamasıdır.

İlçe ölçeğinde planlama denildiğinde, ilk olarak, ilçe kamu kuruluşlarının yıllık kurumsal faaliyetlerini planlaması gerekliliği akla gelmektedir. İkinci olarak ise her ilçe kuruluşunun yurttaşla sunduğu kamu hizmetlerini liste halinde yayınlaması, bu hizmetlerin sunulması için yurttaşların yapması gerekenler ile kendisinin yürüteceği işlemleri adım adım belirtmesi ve nihayetinde bir “kamu hizmet standartları tablosu” oluşturması gerekmektedir. İlçe kamu kuruluşlarının kamu hizmet standartlarının belirlenmesi ve bir sisteme bağlanması, ilçe ölçeğinde yönetimin nesnelliğinin sağlanması bakımından önem taşır.

İlçe düzeyinde ilçe kuruluşlarının örgütsel performansı ile kamu hizmet standartlarını ortaya koyan planlamanın dışında, dikkate alınması ve yeniden düzenlenmesi gereken önemli bir planlama faaliyeti ise yatırımların planlanmasıdır. Türkiye’de yatırımlar, il ölçeğinde planlanmaktadır. Buna göre il düzeyinde taşra teşkilatının veya bölge teşkilatının teklifi üzerine merkezi kurumlar tarafından yatırım planlaması yapılmakta ve ilgili bakanlık ve Kalkınma Bakanlığı (DPT) onayı

ile bu yatırımlara kaynak sağlanmaktadır. İlçe ölçeğinde kamu kuruluşlarınca yürütülen yatırımlar konusunda ilçe kaymakamlığının bir inisiyatif kullanmadığı açıktır. Planlı kalkınma döneminden önce yürürlüğe girmesi nedeniyle 5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nın, kalkınma planlaması veya yatırım planlaması şeklinde bir planlama önceliği olmamış ve bu anlamda mülki idare birimleri yetkilendirilememiştir.

İlçe yönetiminin işlevsel durumundaki yeniden düzenlemenin son konusu denetim ve gözetim yetkisidir. Denetim, kamu kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinin “hukuksal mevzuata” ve “kurumsal performans planları ile kuruluşların amaçlarına” uygunluğunu ve alınması gerekli tedbirleri tespit etmeye dönük yönetsel bir etkinliktir. İlçe kamu kuruluşlarının denetiminde hukuka ve yasalara uygunluk denetimi, bir bakıma ilçe düzeyinde hukuk devleti ilkesini gerçekleştirme ve yolsuzlukla mücadele olanağını sağlar. Yerel yönetimlerle vesayet ilişkileri bir tarafa, ilçe kamu kuruluşları dışında ilçedeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının organlarının oluşumu ve işleyişi sürecinde mevzuata uygunluğunun gözetim altında bulundurulması da önemlidir. Bunu da denetimin yumuşatılmış bir ifadesi olarak gözetim başlığı altında görmek ve değerlendirmek gerekir.

Türkiye’de denetim iç ve dış (bağımsız) denetim olarak öngörülmüştür. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası’nın 68 ve devamı maddeleri ile Anayasa’nın 160. maddesine göre, dış denetim mali ve hesap denetimi olarak değerlendirilerek münhasıran Sayıştay’ın uhdesine bırakılmıştır. İç denetim kavramı, kurumun örgütsel performansının örgütün strateji ve amaçlarına uygun bir şekilde etkili ve verimli bir şekilde yürütmesini öngörmektedir. Türkiye’de yerel yönetimler ve merkezi idare kuruluşlarında iç denetim birimlerini oluşturulması süreci, ilçe ölçeğindeki merkezi veya yerel kamu kurumlarının denetiminde kaymakamı devre dışı bırakan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

İl İdaresi Yasası’na göre kaymakam, adli ve askeri müesseseler dışında kalan bütün devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı bütün müesseseleri denetler ve teftiş eder. İlçenin her yönden genel idare ve genel gidişatını düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. İlçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetimi altında

bulundurur. Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan ve bunlara bağlı bulunan yahut bunların gözetimi ve denetimi altında işgören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı ve teknisyen ve işçi gibi personel bulunduran ve barındıran yerler devlet ve memleket emniyeti, asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetimi ve denetimi altındadır. Yasa'nın bu düzenlemesi, 1940'lı yılların koşullarında ilçede merkezi idarenin bir ajanı olarak kaymakamın kamu kuruluşları ve yerel yönetimler yanında, özel sektör kuruluşlarını bile denetleyebileceğini öngörmüştür. Bu geniş kapsamlı denetim yetkisinin, kaymakamlığın uzmanlığa sahip yeterli personelinin olmayışı ve sonradan çıkan özel yasal düzenlemelerle İl İdaresi Yasası'nın ilgili hükümlerinin devre dışı bırakılması sonucunda erozyona uğradığı veya uygulanabilirliğinin olmadığı ifade edilebilir.

Merkezi idare kuruluşlarının ilçe idare şubelerinin denetlenmesine ilişkin olarak, uygulamada ilçe kaymakamlıklarının geliştirdiği matbu ve standart denetim formları bulunmakla birlikte, bu denetim formlarının etkin ve verimli bir denetimi sağlayamadığı görülmektedir. İlçe idare şubelerinin denetimi, ilgili ilçe biriminin faaliyetlerinin önceden kaymakamca onaylanmış plan veya programa uygun bir şekilde yürütülmesi, ilçe idare biriminin kurumsal performansının incelenmesi, ilçe idare biriminin tüm faaliyetlerinin mevzuata uygunluğunun değerlendirilmesi gibi unsurları kapsamalıdır. İlçedeki kuruluşların karar, uygulama ve işlemlerinden ne kadarının idari yargı tarafından iptal edildiği, bu kuruluşların faaliyetlerinin niceliksel ve sayısal envanterinin çıkarılması, faaliyetlerin nitelik veya kalite düzeyinin ne olduğu, hizmetten yararlanan yurttaş kitlesini ne ölçüde tatmin ettiği gibi nesnel performans kriterleri ortaya konmalı ve bu kriterlere uygunluk için ilçe kaymakamlığınca objektif bir denetime tabi tutulmalıdır.

İlçe yönetiminin işlevsel durumundan başka, örgütsel ve yapısal durumunu yeniden düzenlemek, ideal ilçe yönetim model denemesinin önemli unsurlarından birisidir. Bu bağlamda ilçe yönetiminin yapısal durumunu iki boyutuyla değerlendirmek gerekmektedir. Birincisi etkinliği ve verimliliği esas alan ilke ve yöntemleri içeren, ikincisi ise ilçe yönetiminde katılımı ve demokratikliği esas alan düzenlemelerdir.

İlçe yönetiminin yapısal durumunda etkinliği ve verimliliği esas alan düzenlemeler, ilçe yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanması, kaymakamlığın başbakanlığa bağlanması ve kaymakamlık iç kurumsal yapısının yönetsel araçlarla desteklenmesi (ana işlevlerini yürütecek ihtisaslaşmış bürolar örgütlenmesi ve uzman personel istihdamı, bilgi iletişim teknolojisi altyapısının kurulması, kaymakam yardımcılığının ihdası) şeklinde üç boyutlu değerlendirilmelidir. Bu üç boyutun ilk ikisi kaymakamlığın merkezi idareyi temsil etme statüsünü ve merkezi idare ile olan ilişkilerinin niteliğini yeniden düzenleyen “ilkesel” bir yöne sahipken, üçüncüsü ilçe yönetiminin kurumsal yapısındaki yönetsel yöntem ve araçlara vurgu yapmaktadır.

Türkiye’de anayasal sistem illerin idaresinin yetki genişliği ilkesine dayandığını düzenlemektedir. Yetki genişliği, alt kademe yönetim birimlerine merkezi idare adına genel olarak karar alma ve uygulama yetkisi vermektedir. Bu kapsamda valiler devlet adına kural olarak her türlü işlemi yapmaya yetkilidirler. Zira vali, devleti ve hükümeti temsil etme konumundadır. Kaymakam ise yalnızca hükümetin temsilcisidir.

İl idaresi Yasası ile yasa koyucunun anlayışı kaymakama siyasi yürütme aracı olma işlevini kazandırmak değildir. Ancak kaymakamın ilçe genel idaresinin başı ve mercii olduğu değerlendirildiğinde, gerekirse mesleki statüsünü de istisnai memuriyete dönüştürerek lafzi olarak düzenlenmiş hükümet temsilciliği vasfına yasanın özü (ruhu) itibarıyla de aynı vasfı kazandırabilmenin koşulu, ilçe yönetiminin tıpkı il yönetimi gibi yetki genişliği ilkesine dayandırılmasıdır. Böylece kaymakam da vali gibi, merkeze danışmadan karar alma ve uygulama, genel emir ve talimatnameler çıkarabilme, mevzuatta açık hüküm bulunmayan hallerde karar alma yetkilerine sahip olabilecektir. En azından belli kamusal işlevlere ilişkin alanlarda mevzuatta açıklık bulunmayan hallerde yönetsel işlem tesis etme yetkisi, kaymakamın ilçe genel idaresindeki yönetme gücünü ve etkinliğini artıracaktır. Kaymakamın hukuki statüsü, yasa ve diğer düzenleyici işlemlerin kendisine verdiği görevler ile valinin devrettiği yetkileri kullanma otoritesinden ibarettir.

Kaymakamlığın başbakanlığa bağlanması, kaymakamın müsterek kararname ile atanması ve hükümetin temsilcisi olması vasfının yasal bir sonucu olmalıdır. Zira kaymakamlık yalnızca bir bakanlığa bağlı olarak mesleki özlük hakları düzenlenen bir konum olduğu takdirde, taşrada diğer bakanlıkların birimleri üzerindeki yönetim

ve eşgüdüm görevini ifa ederken zorlanacaktır. Kaymakam hükümetin temsilcisi olarak taşradaki otoritesini hükümetin başı olan başbakanlıktan almalı ve kurumsal olarak da başbakanlığa bağlanmalıdır. Bakanlıkların taşradaki birimleri nazarında prestijini artıracak olan bu düzenlemenin temel gerekçesi, kaymakamlığın ilçede bakanlıkların birimlerinin hiyerarşik üstü ve eşgüdümleyicisi olma anlayışıdır.

İlçe yönetiminin yapısal durumunda etkinliği ve verimliliği amaçlayan üçüncü düzenleme alanı olarak kaymakamlığın kurumsal yapısındaki iç örgütsel yapılandırmalar da dikkate alınmalıdır. Kaymakamlığın ihtisas bürolarına sahip olması ve bu bürolarda görev alacak uzman personel istihdam edilmesi, ilçe yönetiminin örgütsel kapasitesini artıracaktır. Kaymakamlık birimlerinin birbirleriyle ve il yönetimi ile hızlı ve etkili haberleşmesi ve iletişimi ile yurttaşın etkin hizmet sunumunu sağlayacak bilgi iletişim teknolojisi altyapısı ile otomasyon ağına sahip olması önem taşımaktadır. Ayrıca kaymakam yardımcılığının ihdası, kaymakamlığın çekirdek birimleri arasındaki koordinasyonun sağlanması ve kaymakamlığın ana işlevlerinin yürütülmesine katkıda bulunması bakımından gereklidir.

İlçe yönetiminin yapısal durumunda katılımı ve demokratikliği sağlamayı esas alan düzenlemeler ise şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin ilçe yönetiminde kurumsallaşması, ilçe yerel meclisinin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi, kaymakamlık ilçe komisyonlarında karar almaya katılım ve kaymakamlığın hiyerarşik denetimi dışında yurttaş ve sivil toplum denetim yöntemlerinin ortaya konması üzerinedir.

İlçe yönetiminin örgütsel veya yapısal durumunda etkinliği/verimliliği esas alan düzenlemeler yanında katılımı/demokratikliği de dikkate alan düzenlemeler olması gerekmektedir. Örgütsel yapının etkin olması, hizmet kalitesinde verimliliği sağlayan bir koşul olmakla birlikte, tek başına yurttaş taleplerine tam olarak yanıt veren bir özellik göstermez. Ayrıca yurttaşın denetimine ve katılımına açık olmayan örgütsel bir yapının etkinliğini uzun soluklu sürdürmesi de beklenemez. İlçe yönetiminde yurttaş katılımı ve denetimi, ilk olarak ilçe ölçeğinde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine ilişkin yönetsel yöntemlerin uygulanması, ikinci olarak ilçe yerel meclisinin uygulanabilirliği, üçüncü olarak kaymakamlık ilçe komisyonlarında karar alma mekanizmalarına katılım, son olarak ise kaymakamlığın performansının

hiyerarşik denetimi yanı sıra yurttaş veya sivil toplum denetimine de açılması konu başlıklarında irdelenmelidir.

İlçe ölçeğinde sivil katılım ve denetimi, karar alma mekanizmalarında sivil toplum kuruluşlarının ve yurttaşların katılım ve denetiminin öngörülmesi ve yönetimde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması ile olanaklıdır. Başka bir deyişle, ilçe mülki idaresinin halkın denetimine ve katılımına açılmasıdır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik olarak ortaya çıkan bu iki ilkeli çerçevenin içeriğini dolduran beş önemli unsur bulunmaktadır. İlçe ölçeğinde değerlendirildiğinde bunlar da sırasıyla kamu hizmetlerinin işleyişinin önceden belirlenmiş bir usule bağlanması ve buna ilişkin kamu hizmet envanteri ile standartlarının oluşturulması, yönetsel kararların kamuoyu ile paylaşılması, bilgi edinme hakkı, kamuda etik değerlerin sağlanması, kamu denetçiliği kurumunun ilçe yönetiminde işlevselleştirilmesidir.

Yurttaş katılımını sağlayan temel mekanizma temsili demokrasi olmakla birlikte, günümüz yönetim anlayışında yerel düzeyde yurttaşın bireysel olarak veya toplumsal örgütlenmeler vasıtasıyla yönetimi denetlemesi veya yönetime katılmasının başkaca yol ve yöntemlerinin devreye sokulması gerektiği vurgulanmaktadır. Zira katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, yönetim gibi yönetim bilimi ilkeleri, temsili demokrasi sistemi içinde yalnızca oy verme, seçim kampanyalarında bulunma veya siyasi parti üyeliği şeklinde ortaya çıkan katılımın artık yeterli gelmediğini ortaya koymaktadır. Kamu yönetimi dizgesi içerisinde yurttaş katılım ve denetiminin kurum, kural ve mekanizmalarının oluşturulması ve tabi ki de bunun ilçe yönetim düzeyinde nasıl uygulanabileceğinin düzenlenmesi gerekmektedir.

Türkiye’de kamu yönetimi içerisinde yerel ölçekte yerel yönetimler veya merkezi idarenin taşra bölümü düzeyinde yatırım kararı alma, kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme ve uygulama gibi önemli alanlarda yalnızca politik tercihlerin öne çıkmasını engellemek, patronaj ilişkilerine dayalı kayırmacılık ve kollamacılıkla mücadele etmek, belirli kişi veya grupların inisiyatif kullanmasını önlemek, bürokrasinin yurttaş gereksinimlerine yanıt veremeyen hantal ve verimsiz işleyişini ve bürokratik katılığı aşmak bakımından yurttaş katılım ve denetiminin kurumsallaşması önem taşımaktadır.

Türkiye’de 1950’den sonra başlayan siyasal demokratikleşme sürecinin yerel beklenti ve çıkarların tatmin edilmesi sürecini başlattığı görülmekle beraber, Türk bürokrasisinin devlette egemen olan seçkinci görüşünün günümüzde de hala etkili olduğu ifade edilebilir. Bu durum, Cumhuriyet tek parti dönemindeki bürokratik seçkinci grubun siyasetçilerle özdeş ve müşterek bir anlayışta olmaları ile askeri müdahale dönemlerinde bürokrasinin politik alanda da söz sahibi olmalarının etkileri olarak görülebilir. Bu anlayışın bir ürünü olarak ilçe yönetimi düzeyinde kaymakamın, yerel siyasi seçilmişler, politikacılar ile yerel çıkar grupları karşısında kendilerini kamu yararını savunan taraf olarak konumlandırma şeklinde seçkinci bir tavır sergilemeleri durumu ile karşılaşılmaktadır. Yerel siyasi ve sivil güç gruplarına bir önyargıyı da içeren bu yaklaşım karşısında, ilçe ölçeğinde genel yararı öne çıkaran ve yurttaşın sivil katılım ve denetimini öngören karşılıklı bir etkileşim ve iletişim sürecinin kurumsal altyapısının sağlanması gerekmektedir. Elbette ki buradaki temel endişe, yerel siyasi seçilmişler ile politikacıların etki edebileceği popülist yönetsel karar ve uygulamalar ile ekonomik güç odaklarının neden olabileceği ve çıkar ilişkilerinin yönlendirdiği karar veya uygulamaların ortaya çıkması ihtimalidir. Onun içindir ki yurttaş katılım ve denetim mekanizmalarının kurumsallaşması önem taşımaktadır.

Türkiye’de merkezi yönetimin taşra bölümleri düzeyinde, spesifik olarak da ilçe yönetimi düzeyinde, yerel katılım ve denetimi öngören kurum ve mekanizmalar yerel yönetimlere kıyasla çok daha geri durumdadır. İlçe düzeyinde kaymakamın başkanlığını yaptığı ve belli hizmet alanlarında karar alma veya görüş bildirme yetkisine sahip komisyonlarda çok cılız sivil toplum kuruluşu temsilcileri katılımı görülmektedir. Oysaki Türkiye’de ilçe yönetimi düzeyindeki kurul veya komisyonlarının yurttaş ve sivil toplum kuruluşu temsilcisi katılımını ve denetimini sağlayacak şekilde daha demokratik bir biçimde yeniden yapılandırılmaları mümkündür. Ayrıca bununla da yetinilmemeli ve ilçe genel yönetimini ilgilendiren konularda karar alma ve görüş bildirme yetkisine sahip bir ilçe yerel meclisinin uygulanabilirliği tartışılmalıdır. Bu yerel meclis, işbirliği ve eşgüdüm görevi görececek bir koordinasyon ve danışmanlık organı olarak da işlev görebileceği gibi, il özel idaresi yatırım planlamasına teklif ve tavsiyede bulunabilecek şekilde “karar alıcı” bir organ olarak da fonksiyon üstlenebilir. Bu iki alternatife ilave ve üçüncü olarak

ise tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip bir yerel yönetim olarak ilçe yerel yönetiminin seçimle belirlenmiş bir yerel yönetim organı olarak da düzenlenebilir. Bu üç seçenekli ilçe meclisinin kurulma olanakları tartışılmalı ve bu seçeneklerin ilçe genel yönetimi düzeyinde yurttaş katılımını öngören etkin mekanizmalar olarak önemsenmelidir.

Türkiye’de ilçe genel yönetimi düzeyinde yurttaş katılım platformları olarak düzenlenmiş iki temel başlık ele alınmalıdır. Birincisi ilçe komisyonlarının yeniden düzenlenmesi başlığıdır. İkincisi ise ilçenin genel sosyal ve ekonomik durumuna ilişkin “koordinasyon ve danışma meclisi” veya “karar alma mercilerine tavsiye ve teklifte bulunma otoritesine sahip meclis” yahut bir yerel yönetim olarak “seçimle belirlenmiş karar organı olan ilçe yerel yönetiminin meclisi” başlığıdır. İkinci başlık bu üç boyutuyla değerlendirilmeli ve en uygun seçenek Türk merkezi yönetiminin taşra örgütlenme yapısına eklemlendirilmelidir.

İlçe genel yönetimi çerçevesinde yurttaş katılım ve denetimine ilişkin olarak dilekçe ve bilgi edinme hakkının kullanılması gibi bireysel başvuru yöntemleri bulunmakla beraber asıl üzerinde durulması gereken ilçe düzeyinde kurulmuş komisyonların işlevleri ve örgütlenme yapıları olmalıdır.

Türkiye’de ilçe düzeyinde kaymakamın başkanlığını yaptığı yönetsel konularda karar alan komisyon veya kurulların yapısı dikkate alındığında yurttaş katılımını sağlamaktan uzak olduğu ifade edilebilir. Bu kurullar, tarımsal desteklemelerden tüketici haklarının korunmasına, av faaliyetlerinin düzenlenmesi ve koordinasyonundan çocuk haklarının korunmasına, trafiğin düzenlenmesinden ilçe halkının genel sağlığının korunmasına kadar değişik kamu hizmet alanlarında uygulayıcı veya tavsiye niteliğinde kararlar almaktadır. İlçe kurulları, kaymakam ile birlikte ilçe kamu kuruluşları, yerel yönetim ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları temsilcilerinin katılımıyla oluşmuş ve “kolektif karar mekanizmaları”nı işleten platformlar olarak görülebilir. Bazı komisyonlar, yalnızca belli zamanlarda (afet ve acil durumlarda, ulusal kutlama günleri, vb.) toplanıp karar alırken, bazıları düzenli olarak toplanıp karar almaktadır. Kaymakamın başkanlığını yaptığı yönetsel komisyonların bazıları zaman içerisinde işlevselliğini kaybederken, bazıları öne çıkmakta, bazıları ilga edilerek yetkileri belediye meclisi veya il genel meclislerine devredilmekte veya yeni komisyonlar kurularak yeni işlevler verilmektedir.

İlçe düzeyinde yasa, yönetmelik veya diğer düzenleyici işlemlerle oluşturulan komisyon veya kurulların oluşumu, görev alanları ve işleyişi konusunda yeniden düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Bu ilçe komisyonlarının bazılarının işlevselliği tartışmalıdır. Söz konusu komisyonlardan işlevselliği kalmamış olanların kaldırılması veya ilgili diğer komisyonlarla birleştirilmesi gerekir. Bazı komisyonların danışma işlevine “yaptırım” gücü kazandırılması, bazılarının ise “izleme ve koordinasyon” işlevlerine “gözetim ve denetim” işlevi kazandırarak eşgüdüm fonksiyonunu sağlayacak yönetsel yöntemler ve araçlarla desteklenmesi önem taşır. İlçe düzeyinde kolektif karar alan bu yapılar, kurul, komisyon, toplantı, komite, heyet ve meclis gibi adlar almaktadır. Bu adlandırmaların teke düşürülmesi, “kurul” adının kullanılması yerinde olacaktır. Bu genel değerlendirmenin önemli bir boyutu ise ilçe komisyonlarında halkın katılımının nasıl sağlanacağı tartışması olup, bu tartışma yönetsel karar mekanizmalarında etkinlik ile katılım arasındaki dengenin nasıl korunacağı sorununa işaret etmektedir. Zira katılım derecesi arttıkça, karar alma sürecinde verimlilik ve etkinliğin sağlanması derecesi de azalacaktır.

Türkiye’de il ve ilçe düzeyinde öngörülen komisyon vasıtasıyla karar alma ve uygulama yöntemi, Avrupa ülkelerinde de görülmektedir. Özellikle Batı Avrupa ülkeleri inceleme kapsamına alındığında Anglo-Sakson ülkelerde (Britanya Birleşik Krallığı’nda) yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. “County” ve “district” meclisleri bünyesindeki yerel yönetim kurulları, doğrudan sorumlu oldukları spesifik bir kamu hizmet alanını yöneten ve kolektif karar alan örgütlenmelerdir. Ayrıca İngiltere’de bazı kamusal işlevlerin yerel yönetim çerçevesi dışında, bağımsız yönetim komisyonlarına tevdi edildiği görülmektedir. Devlete ait olması gereken bazı işlevler olarak kolluk, sivil savunma gibi işlevler ile bir yerel yönetim ölçeğini aşabilecek mahiyette katı ve sıvı atık yönetimi, ulaşım, taşımacılık gibi işlevler bu kapsamdadır. Londra, taşrada bir örgütlenmesi olmamasının getirdiği sakıncaları gidermek üzere kolluk ve sivil savunma gibi “devlet otoritesi gerektiren” işlevler ile “ölçek ekonomisinin gerektirdiği” işlevlerin yürütülmesine, “joint board” modeli ile çözüm bulmuştur. Ancak bu modelde bile yurttaş katılımını ihmal etmemiştir. Türkiye’deki kolektif karar mekanizmalarının başında zaten merkezi idarenin taşra temsilcisi olarak en büyük mülkiye amiri (vali, kaymakam) bulunmakta, komisyon üyeleri de çoğunlukla merkezi idarenin il ve ilçe kuruluşlarının yöneticileri olmaktadır. Ancak

spesifik kamu hizmetlerini yöneten yerel yönetim kurulları (committee) bu anlamda, İngiliz yönetim modelinde yurttaş katılım ve denetiminin en müşahhas şekilde ortaya çıktığı örneklerdir. Hatta devlet otoritesini gerektiren veya yönetsel etkinlik bakımından ve kamu hizmetlerinde ölçek ekonomisini sağlamanın bir gereği olarak kurulmuş olan; kolluk, sivil savunma, itfaiye, katı ve sıvı atık yönetimi, toplu taşımacılık ve ulaşım gibi alanları yöneten “joint board” modelinde bile belli ölçüde yerel katılım bulunmaktadır.

Türkiye’de ilçe düzeyinde oluşturulmuş olan yönetsel kurulların belli başlıları değerlendirilerek, bunların yapısal ve işlevsel olarak yeniden düzenlenmesi yerinde olacaktır. Bu kapsamda değerlendirilen belli başlı kurullar ilçe idare kurulu, ilçe insan hakları kurulu, ilçe umumi hıfzıssıhha komisyonu, ilçe tüketici hakem heyeti ve ilçe trafik komisyonudur. En eski tarihsel geçmişe sahip olan ilçe idare kurulu, kaymakamlığın yönetsel etkinliği bakımından en önemli araç işlevi görmektedir. Ancak günümüzde ilçe idare kurulunun bu işlevi önemli ölçüde azaltılmıştır.

İlçe düzeyinde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesine kadar uzanan tarihsel geçmişinde idari, kazai ve istişari işlevler üstlenmiş önemli bir kurul olarak ilçe idare kurulu, zaman içerisinde işlevlerini kaybederek veya başka mercii veya kurullara devrederek günümüze kadar gelmiştir. Kaza idare meclisi olarak adlandırılan bu kurulların adı 1926 yılında kaza idare heyeti olarak değiştirilmiş ve sivil toplum katılımı da ortadan kaldırılmıştır. Genel bir derleme yapıldığında, il ve ilçe idare kurullarına askerlik işleri, mahalle, köy, belediye yerleşmelerinin kuruluş ve değişiklik işlemleri, ildeki yerel yönetimlerin kendi organları arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi, tarım, sağlık, bayındırlık, sosyal hizmetler ile tapu işlemlerinde izin ve itirazların karara bağlanması gibi konularda yetkiler tanındığı görülmektedir. Bu yetkilerin bazıları görüş verme, bazıları ise karar verme biçimindedir. Ama 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu bu yetkilerin pek çoğunu ortadan kaldırmıştır. Zira Yasa, yalnızca il ve ilçe sınır değişikliklerinde ortaya çıkabilecek sınır uyuşmazlıkları konusu ile sınırlı olarak idare kurullarından bahsetmektedir. 5393 sayılı Yasa’nın 5442 sayılı Yasa’ya aykırı hükümlerinin olması halinde ise Belediye Yasası’nın geçerli olacağı düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası da benzer biçimde idare kurullarından bahsetmez. Yerel yönetimlerin işleyişinde idare kurullarının

devre dışı bırakılmasının aynı zamanda il ve ilçe mülki yönetiminin de etkisizleştirilmesi anlamına geldiği açıktır ve mülki yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yönetsel vesayet yetkilerinin fiilen ortadan kaldırılması sonucunu doğurmaktadır.

İlçe ölçeğinde düzenleme yetkileri bulunan ilçe yönetsel kurullarının, merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde önemli sivil katılım araçları olarak işlev görmesi sağlanmalıdır. Faaliyet alanlarında icrai veya istişari karar alma yetkisi veya koordinasyon fonksiyonu bulunan bu kurulların, ilgili oldukları meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile yerel politik seçilmişler arasında eşgüdüm ve işbirliğini sağlayan platformlar olarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Aslında bu platformlar aynı zamanda yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin özellikle kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin yerel hizmetlerinin yürütülmesinde düzenleyici ve denetleyici fonksiyon da görecektir. Batı Avrupa ülke incelemelerinde yerel yönetimlerin yürütme organlarının kamu düzenine ilişkin görev ve yetkilerinin merkezi idarece yerindelik vesayet denetimine tabi tutulduğu görülmektedir. İlçe kurulları, kamu düzenine ilişkin hizmetler konusunda yerel yönetim organlarının karar ve icraatlarının vesayet denetiminin bir aracı olarak işlev görebilir. Zira kamu düzeni, güvenlik, genel sağlık ve ilçe halkının esenliği gibi alanlarda hizmetler yürüten yerel yönetimlerin, ilgili ilçe yönetsel kurulunun belirlediği düzenlemeler çerçevesinde görev ve yetkilerini kullanması, ilçe yönetsel kurullarının karar ve işlemlerine aykırı faaliyetlerin ise doğrudan ilçe kaymakamınca denetlenmesi esas olmalıdır.

Türkiye’de ilçe yerel meclisinin kurulması, yönetim bilimi yazınında fazlasıyla tartışılmış bir konu değildir. 1980’lerden sonra uygulamaya konulan liberal politikalar, Türkiye’de de kamu yönetiminde köklü bir değişim gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Örgütlenme temelli toplulukların ve yönetilenlerin yönetime sürekli ve etkin katılımını sağlayan mekanizma ve platformları ortaya koymak gerekmektedir. İlçe yönetimi düzeyinde de ilçe yerel meclisi bu anlamda önemli bir yönetsel araç olarak gözükmektedir.

Demokratik, saydam, yolsuzluklardan arınmış, insan haklarına saygılı, yurttaş taleplerine duyarlı, denetlenebilir ve hesap verebilir kamusal örgüt yapılanması, Türkiye’de de merkezi yönetimin taşra örgütlenmelerinde katılımcı mekanizmaların

oluşturulmasını gerektirmektedir. Türkiye’de 1990’ların sonunda başlayan belli kamusal işlevlerin özerk düzenleyici ve denetleyici kurumlar vasıtasıyla yürütülmesine dönük uygulamalar bu anlayışın bir ürünü olarak doğdu. Ayrıca 2000’li yıllardan sonra da yerel yönetimleri güçlendirmeye dönük düzenlemeler ortaya çıktı. Ancak her iki alandaki düzenlemelerin, yurttaş katılım ve denetimini sağlamaya yeterli olmadığı ifade edilebilir. Bu yüzden merkezi yönetimin taşra düzeylerinde yurttaş katılım ve denetim platformları oluşturmak önemsenmelidir.

Türkiye idare tarihinde merkezin taşra yönetiminde çeşitli meclis deneyimleri olduğu görülmektedir. İlk olarak, taşra idaresinde vilayet, liva ve kaza düzeyinde idare meclisleri bir çeşit yönetim kurulu olarak oluşturulmuşlardır. Yönetimsel ve yargısal nitelikli kararlar veren bu meclislerde yerel halkın dini ve etnik temelli temsilcilerinin katılımı düzenlenmekle birlikte, halk katılımı bakımından ihtiyaca cevap veremediği görülmektedir. Cumhuriyetin ilk kuruluş dönemiyle birlikte yerel halk temsilcisi katılımı düzenlemesi ortadan kaldırılmış ve idare meclisinin adı da idare heyeti olarak değiştirilmiştir. İkinci olarak vilayet umumi meclisi, 1871 Vilayet Nizamnamesi ile bir danışma organı olarak kurulmuş ve 1913 tarihli İdare-i Umumiyyeyi Vilayet Geçici Kanunu ile bir tüzel kişiliğin karar organına dönüştürülmüştür. Üçüncü olarak Türkiye’de nahiye düzeyinde iki kez katılımcı bir örgütlenme girişi yaşanmıştır. İlk defa 1871 Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenen nahiye yönetimi, taşra yönetiminin ilk kademesi haline getirilmiştir. Köy yerel yönetimi ile kaza yönetim kademesi arasında örgütlenmiş, köylerin birlikteliğinden oluşmuş nahiye yönetiminin meclisinin, Nizamnameye göre köy ihtiyar heyetlerince gönderilen temsilcilerden oluşması düzenlenmişti. Nahiye meclisi, diğer idare meclislerinden farklı olarak merkezi idare görevlilerinin bulunmadığı bir organdı. 1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi, nahiye meclisinin seçimle belirlenmesini düzenlemiş ve nahiyei daha özerk bir yerel yönetime dönüştürme çabası olarak ortaya çıkmıştır. 1921 Anayasası ise nahiyei, yürütme ve karar organları seçimle belirlenmiş ve görev ve faaliyet alanı oldukça geniş bir yerel yönetime dönüştürmüştü.

Bu üç deneyim göstermektedir ki, merkezin taşra yönetiminde yurttaş katılımını öngören mekanizmalar ve kurumsal yapılar oluşturmak Türkiye’nin idare tarihinde bir gereksinim olarak görülmüş ve çeşitli girişimlerde bulunulmuştur.

Ancak merkezi idarenin vilayet ve nahiye düzeyinde daha güçlü girişimler olarak ortaya çıkmıştır. Nahiye düzeyindeki meclis kurma deneyimleri ise başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Kaza veya ilçe düzeyinde ise kaymakamların başkanlık yaptığı idare meclislerine birkaç halk temsilcisi katılımı şeklindeki cılız katılım dışında herhangi bir yurttaş katılımı girişimi olmamıştır.

İlçe yerel meclisinin kurulması tartışmalarını iki ana boyutuyla değerlendirmek olanaklıdır. Birincisi, tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip bir yerel yönetim kuruluşunun (ilçe özel idaresi veya ilçe yerel idaresi gibi) karar organı olarak ilçe yerel meclisi kurulabilir. İkinci olarak ise ilçe ölçeğinde yurttaş ve sivil toplum kuruluşu katılımını da öngören bir planlama, koordinasyon ve danışma organı olarak ilçe meclisinin kurulması tartışılabilir.

İlçe özel veya yerel idaresinin ilçe ölçeğindeki yerel hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olması, yerel görev ve hizmet alanına ilişkin olarak karar alan ilçe yerel meclisini de o derecede etkinleştirecektir. Bu durumda ilçe yerel meclisi, ilçedeki seçmenlerin demokratik seçim yöntemiyle seçtiği temsilcilerden oluşacaktır. Dolayısıyla bu temsilcilerin, ilçe halkına karşı doğrudan sorumluluğunun olacağı değerlendirilmelidir. Ayrıca ilçe yerel meclisinin, ilçe özel idaresinin hizmet ve görev alanına giren konularda politika belirlemek, bütçe oluşturmak ve genel karar almak suretiyle yerel halkın gereksinimlerine yanıt vermeye dönük faaliyetlerde bulunacağı da öngörülebilir. Bu anlamda ilçe özel idaresinin bir genel karar organı olarak ilçe meclisi, en demokratik ve katılımcı yapıyı ortaya koymaktadır. Alman “kreise” yönetimi ile İngiliz “district” yönetimi, söz konusu katılımcı yapının olumlu ve başarılı örnekleridir. Aslında Türkiye’de ilçe’yi fizik alan ve demografik olarak yeniden düzenleyerek, bu yapılara benzer bir tüzel kişilik kazandırmak mümkün olabilir. Ancak Türkiye’de bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları ile bu tarz bir ilçe örgütlenmesinin karşılaşılabilecek mali kaynak, gelir ve uzman personel sorunları önemli darboğaz alanları olarak gündeme gelebilir. Bu bakımdan Türkiye’de aslında güçlü bir il yerel yönetim yapısı kurmak, öz gelir kaynaklarına sahip bir tüzel kişilik olarak örgütlendirmek yerinde olacaktır. İl yerel yönetiminin yatırım planlaması sürecinde ise herhangi bir tüzel kişiliğin karar organı olmayan bir “ilçe meclisi”nin zorunlu olarak yatırım teklifinin değerlendirilmesi sağlanabilir. İlçe ölçeğinde yerel yönetim temsilcisi olan yerel politik seçilmişleri,

muhtarları, sivil toplum kuruluşu ve meslek kuruluşu temsilcilerini kapsayan “doğrudan seçimle” belirlenmese de “dolaylı bir geniş temsili” sağlayan ilçe meclisi, yatırım planlamasındaki karar alma sürecinde başta il özel idaresi olmak üzere yatırımcı kuruluşlara yatırım teklifinde bulunma yetkisine sahip kılınabilir.

İlçe ölçeğinde belirlenmiş yatırım programının “uygulanması” konusu da il düzeyinde merkeziyetçi bir yaklaşımla yürütüldüğü gerekçesiyle eleştirilmektedir. Halbuki il düzeyinde yatırım programı belirlenmiş belli kamu hizmet alanlarına ilişkin olarak parasal kaynağın veya ödeneğin ilçe düzeyinde örgütlenmiş bir kuruma gönderilmesi, söz konusu örgütlenme tarafından parasal kaynağın harcanması, hizmetin yerindeliğini ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. İlçelerde ise belli kamu hizmetleri alanında yatırım yapma, kamu hizmetlerinin işleyişi için mal ve işçilik hizmeti sağlama yetkilerine sahip bir “ilçe kamu hizmet birliği” ya da “ilçe kamu hizmet idaresi” adında bir tüzel kişilik oluşturmak daha yerinde ve yararlı bir uygulamadır. Yani bu genel yapıda ilçe meclisi, il yerel yönetiminin o ilçeye ilişkin yatırımlarının planlanmasında inisiyatif kullanan bir organ olarak işlev görürken, ilçe kamu hizmet birliği ise il yerel yönetiminin yatırımlarının uygulanması sürecinde işlev gören bir “emanet sandığı” rolü üstlenir. Zira ilçe kamu hizmet birliğinin kurulmasıyla, il yerel (özel) yönetiminin ilçede yürüteceği bazı kamu hizmetlerine ilişkin yatırım yapma, inşaat, onarım, mal veya hizmet alımı faaliyetlerinde süratle hareket edilerek, etkinlik ve verimlilik sağlanmış olacaktır. Yatırımlara karar verme ve planlama sürecinde ise ilçe meclislerinin il yerel yönetimi nezdinde katılımı ve inisiyatif sahibi olması sağlanmış olacaktır.

İlçe meclisinin, bir yerel yönetimin karar organı olarak değil de, ilçe ölçeğinde yurttaşın, sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin temsilcilerinin katılımını öngören bir karar organı olarak kurumsallaşması mümkündür. Burada iki seçenek karşımıza çıkmaktadır. Bu meclis, yalnızca bir eşgüdüm ve danışma kurulu gibi işlev gören, ilçenin sorunlarının ve çözüm yöntemlerinin değerlendirildiği bir yapı mı olmalıdır, yoksa ilçeye ilişkin yerel hizmet sunan yerel yönetim olarak il özel idaresinin karar mekanizmasında yer alan bir yapı mı olmalıdır? İlçeye tüzel kişilik verilmesi, yönetsel etkinlik ve verimlilik bakımından yerinde değerlendirilmeyebilir. Bu durumda ilçeye ilişkin yerel hizmetlerin planlanması ve uygulanması sürecinde, ilçe meclisi adıyla katılımcı bir kurumsal yapı oluşturup, bu meclise il özel idaresi

yatırım planlaması sürecinde bir işlev verilebilir. Sonuçta ilçe özel idaresi kurulması gündemde değilse ve bu konuda anayasal bir düzenleme gerektiğine göre, 2004 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası'na eklenecek düzenlemeler ile ilçelerde meclislerin kurulması ve il genel meclisinin bütçe hazırlama sürecinden önce, “ilçeye ilişkin yerel hizmetler ve kamu yatırımları konusunda” bir yatırım programı teklifi sunması mümkün olabilir. İl genel meclisinin, ilçe meclisinin sunduğu yatırım teklifi üzerinde değerlendirme yapması ve nihai olarak karar alması, elbette ki yerel demokrasinin ve yerinden yönetim ilkesinin bir gereğidir.

İlçe yönetimine yurttaş katılım ve denetim araçları olarak ilçe kurulları ve ilçe yerel meclisi değerlendirmesinin ardından ilçe yönetiminin başı olarak kaymakamın performansının denetimi de incelenmelidir. İlçe kaymakamlığının kurumsal kapasitesini artırmak, yeterli yönetsel araçlar ve işlevlerle kaymakamları güçlendirmek, ilçe yönetiminin etkin ve verimli hizmet sunmasını sağlayacaktır. Ancak bu durumda da ilçe yönetiminin, merkezi yönetimin denetim birimlerince denetlenmesi gerekmektedir. Hiyerarşik denetim olarak tanımlanan bu denetimin tek başına yeterli olmadığı da bilinmelidir, bu denetime ilave olarak ilçe düzeyinde “yurttaş ve sivil toplum denetiminin” sağlanması da önem taşımaktadır.

İlçe yönetim yapısında komisyon veya kurullardaki yurttaş katılımı ve denetimi dışında, ilçe kaymakamı ve ilçe idare şube başkanlarının faaliyetlerinin ilçe yerel meclisinde tartışılması ve değerlendirilmesi de mümkündür. Şayet ilçeye tüzel kişilik kazandırmadan (ilçe özel idaresi kurmadan) bir ilçe yerel meclisi öngörülecekse, ilçe yerel meclisinin karar organı veya koordinasyon-danışmanlık organı olarak, ilçe kaymakamının ve ilçe idare şubelerinin faaliyet raporlarını yıllık olarak değerlendirmesi mümkün olabilir. Faaliyet raporlarının oylanması sonucunda yaptırımın mahiyeti de değerlendirilmeli ve tartışılmalıdır. Örneğin Alman İlçe'sinde ilçe kaymakamının faaliyet raporunun ilçe meclisinin nitelikli bir çoğunluğunca onaylanmaması durumunda ilçe kaymakamı görevden ayrılmaktadır. Ancak Alman ilçesinin bir yerel yönetim olduğu ve ilçe meclisinin de yerel yönetimin karar organı olduğu unutulmamalıdır. Alman ilçe yönetim modelinde, ilçe yöneticisi ilçe meclisince atanmakta ve doğal olarak ilçe meclisine karşı sorumlu olmaktadır. Aynı zamanda Alman ilçesinde kaymakam, eyalet veya merkezi hükümet adına yürüttüğü

işlevler bakımından onlara karşı sorumlu olup, eyalet yönetimin veya federal yönetimin vesayet denetimine tabidir.

İlçe yönetiminin kararları ve faaliyetleri üzerinde kamuoyu denetiminin olanakları ortaya konmalıdır. Elbette ki kaymakamlığın faaliyetlerinin veya alacağı kararların, düzenli aralıklarla veya gerektiğinde referandum veya plesibit tarzı denetime tabi tutulması yerinde olmaz. Zira kaymakamlık, yerel yönetimler veya merkezi karar alıcılar gibi siyasi bir işlev yürütmezler. Kaymakam, politika belirleyici olmayıp, merkezin belirlediği politika ve kararları uygulayan bürokratik bir konumdur ve meşruiyetini ilçe halkının oyundan veya seçiminden almamaktadır. Bununla birlikte, ilçe kaymakamı ve ilçe idare şube başkanlarının faaliyetlerinin, belli aralıklarla, merkezi yönetime ait bilimsel ve akademik çalışma yapan TODAİE gibi eğitim kurumları tarafından yürütülecek anket ve kamuoyu araştırma yöntemleri ile denetlenmesi mümkündür. Yerel yönetim, sivil toplum ve doğrudan örgütlü olmayan yurttaşlara ulaşarak yapılacak bu denetimin yaptırım gücü olan bir caydırıcılık fonksiyonu olmak yerine yol gösterici bir mahiyette değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Söz konusu anket veya benzeri kamuoyu denetimi uygulamaları, kaymakamlığın ve ilçe yönetiminin yerel siyaset ve toplum koşulları çerçevesinde nesnelik veya hukuk ilkeleri dışı yönlendirilmesi sonucunu doğurmamalıdır. Ancak bu denetimin nesnel ölçütleri ortaya konabilir ve ilçe kamuoyunda tabana yayılarak uygulanabilirse, ilçe kaymakamlarının faaliyet ve çalışmalarında bir motivasyon ve disiplin sağlama aracı işlevi göreceğine de şüphe yoktur. Bu sayede ilçe yöneticisi, ilçenin sosyal ve ekonomik gelişimi, kamu hizmetlerinin verimliliğinin ve hızının artırılması sürecinde, ilçe kamuoyunun gereksinimlerini görebilecek ve alınması gereken önlemlere ilişkin olarak halkın beklentilerini daha iyi kavrayabilecektir.

Yurttaşların ilçe yönetiminin karar ve işlemlerine ilişkin dilekçe ve bilgi edinme hakkı gibi bireysel başvuru yöntemleri dışında etkin denetim olanakları bulunmamaktadır. Ayrıca ilçe yönetsel komisyonlarında sınırlı düzeyde meslek kuruluşu temsilcilerinin katılımı düzenlenmiştir. Bu nedenle ilçe genel yönetimine yurttaşların bireysel veya örgütlü katılım ve denetimini öngören mekanizmalar genişletilmeli ve ilçe yönetiminin genel işleyiş ve faaliyetlerini esas alan kapsamlı bir boyut taşınması sağlanmalıdır. Bunun da en kapsamlı kurumsal aracı ilçe yerel meclisi olacaktır. İlçe yerel meclisi, kamu, yerel yönetim ve sivil toplum aktörlerini

eşgüdümleyerek ilçenin sosyal ve ekonomik yapısına ve yatırımlarına yön veren bir fonksiyon kazanmalıdır. Ayrıca kaymakamlığın faaliyet raporunun ilçe yerel meclisinde değerlendirilmesi ve çeşitli kamuoyu denetim araçlarının devreye sokularak kaymakamlığın kurumsal performansının nesnel ölçütleriyle, ilçe sivil toplumunun nazarında nasıl görüldüğünün saptanması da önem taşımaktadır. Böylece kaymakamlığın ve ilçe kamu kuruluşlarının kurumsal performansının, ilçe ölçeğinde katılımcı demokratik bir platform nezdinde değerlendirilmesinin önü açılacaktır.

Türkiye’de yerel yönetimler arasında örgütsel ve mali kapasitesi desteklenerek yerel hizmetleri üstlenmeye ve temel hizmet birimi olmaya en uygun mahalli idare birimi il özel (yerel) idaresidir. Köy ve belediye ise “belli bir yerleşim yeri” ve “belli yerel hizmetler” ile sınırlı bir işlev üstlenmelidir. Merkezi yönetimin taşra kademeleri arasında ise temel hizmet ve örgütlenme düzeyi ilçe olmalıdır. Valilik ve il yönetimi ise eşgüdüm, denetleyici ve gözetleyici yönetim düzeyi olarak işlev görmelidir.

KAYNAKÇA

- AĞAR, Şefik Can, (1970), **İdari Hiyerarşi Kudreti**, İstanbul: Sulhi Garan Matbaası.
- AKDAĞ, Mustafa, (1974), **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, C.1, Ankara: Cem Yayınevi.
- AKDOĞAN, A. Argun, (Aralık 2008), “Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım”, **TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni**, S.64, s. 17-27.
- AKGÜL, Arif (Mart 2003), Kent Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik İlişkisi, **Türk İdare Dergisi**, S.438, s. 249-262.
- AKIN, Rıdvan, (2001), **TBMM Devleti (1920-1923)**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- AKINCI, Müslüm, (1999), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.
- AKŞİT, Bahattin, (1988), “Kırsal Dönüşüm ve Köy Araştırmaları: 1960-1980”, **Türkiye’de Tarımsal Yapılar**, (Ed. Ş.Pamuk, Z.Toprak), Yurt Yayınları/TSBD.
- AKŞİT, Bahattin, <http://akademik.maltepe.edu.tr>, (**Toplumsal Kalkınma/Gelişme ve Nüfus: Türkiye’de Yapılan Araştırma ve Yayınlar ile İlgili Eleştirel Bir Tarama**), erişim tarihi 2013.
- AKTEL, Mehmet ve MEMİŞOĞLU, Dilek, (2005), “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.21-38.
- ALADA, Adalet B., (Aralık 2008), “Kentsel Yönetime Katılımda Mahalle”, **TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni**, S. 64, s. 66-70.
- ALDAN, Mehmet, (Aralık 1978), “İl Özel İdaresinin Yarını”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 11, S. 4, s. 43-50.
- ALTUNDAŞ, Olgun, (Haziran 2013), “Yeni Yüzyılda Jandarma Teşkilatları ve Değişim”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 85, S.476, s. 415-438.
- ANAYURT, Ömer, (2007), “Referandum Demokrasisi Sürecinde Türkiye’de Referandumsuz Yerel Demokrasi”, (Ed. Bilal Eryılmaz-Musa Eken-Mustafa Lutfi Şen), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.24-41.
- ANDERSON, Malcolm, (1970), **Government in France: An Introduction to the Executive Power**, Oxford: Pergamon Press.
- APEY (Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği), (2002), **The European Code of Police**

Ethics, Council of Europe Publishing.

ARAP, İbrahim - ŞAHİN, Yeşim Edis, (2010), Polis Hizmetlerinde Yerelleşme, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Y.19, S.1, s.47-65.

ARIKBOĞA, Erbay, (1998), Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı, (İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi).

ARİFOĞLU, Ali, (Nisan 2004), **E-dönüşüm: Yol Haritası, Dünya, Türkiye**, Birinci Baskı, İstanbul: Sas Bilişim Yayınları.

ARSLAN, Zühtü ve ERYILMAZ, Bedri, (2006), “Mülki İdare Amirleri Kolluk İlişkisi ve Temel Hakların Korunması-Son Rapor”, **İnsan Hakları Bağlamında Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Denetim ve Gözetim Projesi Semineri**, 2006, Ankara.

ARSLAN, Feyzullah, (2004), “Özel Güvenlik Hizmetlerinin Yasal Çerçevesi”, **1. Özel Güvenlik Sempozyumu**, İzmit: Kocaeli Üniversitesi-İzmit Ticaret Odası Ortak Yayını, Kocaeli, s. 9-21.

ASLAN, Seyfettin, (2003), “Osmanlı Siyasi Rejimini Şekillendiren Bir Olgu Olarak Patrimonyalizm”, **Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.17, S.1-2, ss. 245-253.

ATAUZ, Akın, (1984), “Belediye için Bütün Yıllar 1984’tür”, **Bilim ve Sanat Dergisi**, S.39, s.8-18.

ATAY, Cevdet, (1997), **Devlet, Yönetim ve Denetim**, Bursa: Marmara Kitabevi.

AYATA, Ayşe Güneş ve ARICI, Bülent, (Mayıs-Haziran 1996), “Bir Olgu Olarak Siyasette Kollamacılık”, **Yeni Türkiye**, Y. 2, S. 9.

AYDIN, Ahmet Hamdi, (2005), “Özel Güvenlik Neden Gereklidir?”, **2. Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi Yayını, İzmit, s. 70-74.

AYDIN, Ahmet Hamdi-URAN, İlhan, (Ocak-Şubat-Mart 2006), “Kamu Yönetiminde İlçe Yönetiminin Yeri ve Önemi”, **Polis Dergisi**, S. 47, s.22-30.

AYDEMİR, Süleyman Ruhi, (Haziran 2001), “Türkiye’de Yerel Yönetimler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C. 6, S. 6.

AYDEMİR, Süleyman Ruhi, (Mayıs 2003), **Hizmette Halka Yakınlık İlkesi (Subsidiarity) ve Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arası Yetki ve Görev Bölüşümü**, Ankara, s.1–138.

AYTAÇ, Fethi, (Haziran 1970), "İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı

mıdır?", **Amme İdaresi Dergisi**, C.3, S. 2, s. 173–178.

AYTAÇ, Fethi, (Mart 2006), “Belediye Başkanlarımızın Mülki İdare Amirleri ile İlişkileri Üzerinde Düşünceler”, **Belediye Dünyası Dergisi**, C.7, S.3, s. 16-26.

BARBER, Benjamin, (1995), **Güçlü Demokrasi**, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

BAYDAROL, M. Can, (Eylül-Ekim 1991), “Yeni Bir Örgütlenme Arayışı İçinde AT’de İkame Etme (Subsidiyarite) Kavramına Bağlı Olarak Geliştirilen Bakış Açılarının Anlaşılması Çerçevesinde Avrupa’nın Görünümü ve AT Tipi Federalizm Arayış Sürecinin Tanıtımı”, **İKV Dergisi**, S. 95.

BALCI, Asım, (2003), “E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

BALKAN, Erdinç - YILMAZ, Aydın Murat, (Aralık 2013), “Sahil Güvenliğin Görevleri ile Teşkilat Özelliklerini Belirleyen Faktörlerin Dünyadaki Örnekler Paralelinde İncelenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 85, S. 477, s. 205-221.

BARBER, Michael P., (1969), **Local Government**, London: Macdonald & Evans Ltd.

BATAL, Salih, (Mart 2010), “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı ile Mukayeseli Değerlendirmesi”, **Mevzuat Dergisi**, Y. 13, S. 147.

BAYINDIR, Atıf, (Eylül 1944), “Türkiye’de Vilayetler İdaresinin Geçirdiği Safahat”, **İdare Dergisi**, No: 170.

BAYINDIR, Muhammed Savaş, (2007), İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, (Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi).

BAYRAMOĞLU, Sonay, (2005), **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul: İletişim Yayınları.

BESLEY, Max ve LITTLECHILD, Stephen, (1993), "Özelleştirme: İlkeleri, Sorunları ve Öncelikleri", (Çev. Nezihi SÖNMEZ), **Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Seçme Makaleler)**, İzmir: Takav Matbaası.

BENNIS, Warren, (1993), **Beyond Bureaucracy-Essays on the Deveelopment and Evolution of Human Organization**, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

BERBER, İlkey, (2001), **1921 Anayasasının Yerel Yönetim Yaklaşımı**, (İstanbul: İ.Ü. S.B.E. Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi).

BERBER, Metin; TOPAL, A.Kadir, (Ağustos 1996), “Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Sorunu”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.610, s.446-448.

- BERGMANS, Denis, “Belçika’da Polis Reformu: Polis Gücünden Polis Hizmetine”, **Konferans Sunusu: Uluslar arası İç Güvenlik Yönetimi Konferansı**, 22-23 Ocak 2004, Ankara: Güvenlik Bilimleri Enstitüsü.
- BEVIR, Mark, (May-June 2006), “Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives”, **Technology, Communication, Collaboration**, Public Administration Review, p. 426-436.
- BİLGİÇ, Veysel K., (1997), Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında İdari ve Mali İlişkiler, (Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Doktora Tezi).
- BİLGİÇ, Veysel K., (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, (Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun), 1.Basım, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- BORATAV, Korkut, (1990), **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985**, 3. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- BURAN, Hasan, (1995), “Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C. I, Ankara: TODAİE Yayını, s.212.
- BYRNE, Tony, (1992), **Local Government in Britain**, Harmondsworth: Penguin.
- CAN, İsmail, (Ocak-Nisan 2004), “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri”, **Maliye Dergisi**, S.145, Ankara, s.37-96.
- CANATAN, Bilal, (2006), “Fransa’da 28 Mart Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması”, (Ed. Hüseyin Özgür-Bekir Parlak), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa: Alfa Aktüel, s.295-315.
- CANPOLAT, Hasan, (Eylül 1996), "Kırsal ve Bölgesel Kalkınmanın Gerçekleştirilmesinde Yeni Bir Model", **İdarecinin Sesi Dergisi**, C.X, S. 59, s.55–56.
- CDLR (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi), (1995), **Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, (Çev. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü), Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını.
- CEYLAN, Ali ve VERGİLİEL, Melek, (1989), **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, No: 17.

- CHANDLER, James A., (1991), **Local Government Today**, Manchester: Manchester University Press.
- CHANDLER, James A., (2000), **Comparative Public Administration**, New York: Routledge Taylor&Francis Group.
- CHANDLER, James A., (2008), **Local Government Today**, 4th Revised Edition, Manchester: Manchester University Press.
- CHANDLER, James A., (1993), **Local Government in Liberal Democracies**, London: Routledge.
- CHAPMAN, Brian, (1953), **Introduction To French Local Government**, London: George Allen and Unwin Ltd.
- CHAPMAN, Brian, (1970), **İdare Mesleği**, (Çeviren Cahit TUTUM), Ankara: TODAİE Yayınları.
- CHESTER, D. Norman, (1951), **Central and Local Government**, London: Macmillan.
- CLARK, Eugene, (2003), "Managing the Transformation to E-government: An Australian Perspective", **Thunderbird International Business Review**, Vol. 45, No. 4, p. 377-397.
- COLE, Alistair and JOHN, Peter, (2001), **Local Governance in England and France**, Cambridge: Routledge Studies in Governance and Public Policy.
- COUNCIL OF EUROPE, (1997), **Structure and Operation of Local and Regional Democracy**, Situation in 1996, Strasbourg.
- CSAKI, Csaba ve LERMAN, Zvi, (June 17-20, 2000), The Challenge of Rural Development in the EU Accession Countries, *Third World Bank/FAO EU Accession Workshop*, Sofia, Bulgaria, **World Bank Technical Paper**, No. WTP 504, World Bank, Washington DC.
- ÇADIRCI, Musa, (1989), "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840–1876)", **Belleten**, C.53, S. 206, s.237–257.
- ÇAĞLAR, Bakır, (1995), "Türkiye’de Siyasal Katılımın Hukuki Sınırları", **İ.Ü. H.F. Türkiye’nin Demokratikleşme Sorunu Sempozyumu**, İstanbul.
- ÇEKİÇ, Anıl, (2010), "Küreselleşen Dünya’da Yerelleşme Süreci ve Yerelleşmede Demokratik Zeminin Sağlamaştırılması için E-katılımcılık Çözümünün Değerlendirilmesi", **Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.11, S.2, s. 155-168.

ÇELEN, Fatma Kübra; ÇELİK, Aygöl; SEFEROĞLU, Süleyman Sadi, (2-4 Şubat 2011), “Türkiye’deki E-devlet Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, **Akademik Bilişim 2011**, İnönü Üniversitesi, Malatya.

ÇİMEN, Adnan, (Aralık 2005), “Kaymakamlığın Sonu ve Son Kaymakam”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 77, S.49, s.21-46.

ÇİNER, Can Umut – KARAKAYA, Oral, (2013), “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 68, No: 2, s. 63-93.

ÇİTÇİ, Oya, (1996), “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.5, S.6, s. 5-14.

ÇİTÇİ, Oya, (1999), “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum”, **Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Kitaplığı (WALD)**, İstanbul, s.233-249.

ÇOBAN, Mehmet Cumhur ve AYDIN, Ahmet Hamdi, (Haziran 2013), “Kamu Yönetiminde İç Denetimin Kurumsal Gelişimi”, **VII. KAMU YÖNETİMİ FORUMU (KAYFOR) II. Kitap-Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetiminde Eğitim ve Araştırma**.

ÇOKER, Ziya, (1995), **Yönetimde Yeniden Yapılanma Kırsal Yörede Yeni Bir Yönetim Modeli**, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

ÇUKURÇAYIR, M.Akif, (2000), **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Ankara: Yargı.

ÇUKURÇAYIR, M.Akif, (2005), “Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Diğer Yöntemler”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**, (Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

ÇUKURÇAYIR, M.Akif, (2007), “Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama**, (Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 203-266.

DAĞI, İhsan ve POLAT, Necati, (2004), **Demokrasi ve İnsan Hakları**, Ankara: Liberte Yayınları.

DAVID, René-BRIERLY, John E.C., (1985), **Major Legal Sytems in the World Today An Introduction to the Comparative Study of Law**, London: Stevens&Sons, pp. 17-31.

- DELCAMP, Alain, (1-2 Aralık 1994), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Uluslar arası Yerel Yönetimler Semineri**, Ankara: TBD-Konrad Adenauer Vakfı Yayınları.
- DEMİR, Abdulkadir, (1993), Türkiye’de 1983–92 Yılları Arasında Yeni İlçelerin Kurulmasının Gerekçeleri ve Bu Deneyimin Değerlendirilmesi, (Malatya: İnönü Üniversitesi Basılmamış Yüksek Lisans Tezi).
- DERBİL, Süheyy, (1959), **İdare Hukuku**, Ankara: A.Ü. H.F. Yayınları.
- DERDİMAN, R. Cengiz, (Temmuz- Ağustos 1972), "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", **Amme İdaresi Dergisi**, C.28, S. 4, s.27–43. İLCİ, Fethi, (Çeviren), "Belçika’da İdarenin Genel Yapısı ve Görevleri", **Türk İdare Dergisi**, S. 337, s. 128–150.
- DERDİMAN, R. Cengiz, (2007), “İl Özel İdaresi Kanunun Uygulanmasında Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama**, (Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 3-24.
- DİNÇER, Ömer, (Mart-Nisan 1997), “Kamu Yönetiminde Davranışların Siyasallaşması ve Yolsuzluk”, **Yeni Türkiye**, Yıl 3, S. 4.
- DPT, (1991), **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No: 2245-Özel İhtisas Komisyonu-370, Ankara.
- DPT, (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: DPT Yayını.
- DPT, (2006a), http://plan9.dpt.gov.tr/oik16_1_kirsalisbirligi/Rapor_05_04_2006.doc (**Kırsal Alanda İşbirliği ve Örgütlenme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**), (17.11.2011).
- DPT, (2006b), **Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi**, 04.02.2006 tarih ve 26.070 sayılı Resmi Gazete.
- DURAN, Lütfi, (Haziran 1973), "Türk Kaymakamı", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 6, S. 2, s.3-14.
- DURAND, Emmanuel Vital, (1996), **Les Collectivités Territoriales en France**, Paris: Hachette.
- DÜDÜKÇÜ, Şükrü, (1980), “Merkezi İdarenin Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Konularında Bir İnceleme”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Y.36, S.413, s.74-84.

- EASTON, David, (1953), **The Political System**, New York: Alfred A. Knopf.
- EDWARDS, Arthur-VAN DER MEER, Job, (2000), “Germany: Administration Meets Community”, (Ed. Harry Daemen and Linze Schaap), **Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe**, Delft: Eburon Publishing, pp. 95-109.
- EKEN, Musa, (1994), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 27, S. 2, s. 30-45.
- EMRE, Cahit, (2003), “Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Yetki Genişliğine Genel Bir Bakış”, **Yönetim Bilimi Yazıları**, Ankara: İmaj Yayınevi, s.107-120.
- EMRE, Cahit (Editör); ÖZŞEN, Tayfur; ÖZUĞURLU, Metin; KARASU, Koray, (2002), **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın No: 1.
- EMRE, Cahit (Editör); ÖZŞEN, Tayfur; ÖZUĞURLU, Metin; KARASU, Koray, (2003), **Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri**, Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- EMRE, Cahit, (2002), “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği”, (Ed. Cahit Emre), **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın No: 1.
- EMRE, Cahit (Editör) - ÖZŞEN, Tayfur - ÖZUĞURLU, Metin - KARASU, Koray, (2003), **Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri**, Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- EMRE, Cahit (Editör) - ÖZŞEN, Tayfur - ÖZUĞURLU, Metin - KARASU, Koray, (2002), **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın No: 1.
- EMRE, Cahit, (1997), **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notları**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- EMRE, Cahit, (2000), “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri Uygulamalarına Genel Bir Bakış: Gözlemler-Değerlendirmeler”, (Ed. Birgül Ayman Güler-Ayşegül Sabuktay), **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara: TODAİE Yayın No: 304.
- ERBAY, Yusuf, (1999), “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel**

Yönetimler Dergisi, C.8, S.2, s. 58-74.

ERDOĞAN, Mustafa, (2012), **Anayasal Demokrasi**, Ankara: Siyasal Kitabevi.

EREN, Fuat, (Ocak-Şubat 1971), "Mülkî İdare Amirliği Kanunu Çıkarılmalıdır", **Türk İdare Dergisi**, No: 328, s. 13-32.

EREN, Veysel, (2002), "Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak Hizmet Karşılaştırması Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme", **Amme İdaresi Dergisi**, 35/2, s.61-75.

ERGUN, Turgay - POLATOĞLU, Aykut, (1984), **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: TODAİE Yayını.

EROĞUL, Cem, (2013), **Anatüze Giriş**, 13. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.

ERYILMAZ, Bilal, (1995), **Kamu Yönetimi**, İzmir: Akademi.

ERYILMAZ, Bilal, (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul: Birleşik Yayıncılık.

ERYILMAZ, Bilal, (1999), **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaacılık.

ERYILMAZ, Bilal, (2001), **Kamu Yönetimi**, (Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı), İstanbul: Erkam Matbaası.

ESGÜN, İbrahim Uğur, (1996), "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.45, S.1.

FINDIKLI, Remzi, (Eylül 1996). "Yönetimde Açıklık - Açık Yönetim", **Türk İdare Dergisi**, S. 412, s.103-110

FİŞEK, Kurthan, (1976), "Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sisteminin ve Taşra Yöneticilerinin Sorunları Üstüne Araştırma", (Ed. Kurthan Fişek), **Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar**, Ankara: TİD Yayını.

FORGES, Jean Michael, (Eylül 1992), "Fransa'da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış", (I er edition 1991 Fevrier'den Çev. Ahmet ÖZER), **Türk İdare Dergisi**, Y. 64, S. 396, s. 25-52.

GERAY, Cevat, (1974), **Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar: Sorunlar, Yaklaşımlar ve Örgütlenmeler**, Ankara: TODAİE Yayınları.

GERAY, Cevat, (Aralık 1977), "Belediyelerimizin Yapısal Sorunları", **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, C.32, S.1-4, s. 32-39.

- GERAY, Cevat, (Haziran 1999a), “İşlendirme Açısından Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz”, **A.Ü. S.B.F. Dergisi**, 54/2, s. 61-100.
- GERAY, Cevat, (Nisan 1999b), "Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve 'İlçe Köy Birlikleri' Önerisi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.8, S. 2, s. 11-42.
- GİRİTLİ, İsmail, (1993), **Türkiye’nin İdari Yapısı**, 9. Bası, İstanbul: Der Yayınları.
- GOLDSTEIN, L.J., (2010), **Five Dragons Stirring up the Sea**, U.S. Naval War College China Maritime Studies Institute, Newport, Rhode Island.
- GÖDEKMERDAN, Mehmet, (1990), İngiltere’de Kamu Yönetimi, (İstanbul: İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Doktora Tezi).
- GÖKTÜRK, Atilla, (Aralık 2008), “Bugün Geline Yerde Kent Konseyleri ve Yerel Gündem 21”, **TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni**, S. 64, s. 6-16.
- GÖZE, Ayferi, (2000), **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, İstanbul: Beta.
- GORVİNE, Albert, Payaslıoğlu, Arif, (Ocak-Şubat 1959), "Türkiye’de idare Mesleği Mensuplarını Yetiştirme Teşkilâtı" (Çev. Balsaygun Muhunem), **Türk İdare Dergisi**, No. 256, s. 30–44.
- GOURNAY, Bernard, (1971), **Yönetim Bilimine Giriş**, (Çev. İ. Kuntbay), Ankara: TODAİE Yayını.
- GÖNÜL, Mustafa, (1977), **Yerel Yönetim Birlikleri**, Yayın No: 159, Ankara: TODAİE.
- GÖRELİ, I. Hakkı, (1952), **İl İdaresi**, Ankara: SBF Yayınları.
- GÖRMEZ, Kemal, (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara: Vadi Yayınları.
- GÖRMEZ, Kemal, (1989), **Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği**, Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları.
- GÖYMEN, Korel, (Aralık 2004), “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayını, s.30-37.
- GÖZE, Ayferi, (2000), **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, İstanbul: Beta.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (1967), **Türkiye’de Mahalli İdareler**, Ankara: TODAİE.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (1991), **İdare Hukuku**, Ankara: S Yayınları.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (1995), **Yönetim Hukuku**, 8. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve AKILLIOĞLU, Tekin, (1993), **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve TAN, Turgut, (1998), **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi.

GREENWOOD, John R. - WILSON, David J., (1989), **Public Administration in Britain Today**, 2. Edition, London: Unwin Hyman.

GÜL, Hüseyin, (2005), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarında Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.39-55.

GÜL, V. Kemal, (1965), **Köy ve Mahalle İdaresi**, Ankara: Kardeş Matbaası.

GÜL, Hüseyin ve AKTEL, Mehmet, (Aralık 2004), “Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayını, s.79-90.

GÜLALP, Haldun, (1987), **Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri**, İstanbul: Yurt Yayınları.

GÜLDİKEN, Nevzat ve KAYA, Gazanfer, (2004), “Türk Siyasal Katılımında Bir Parametre: 12 Eylül 1980”, **Ç.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, C.5, S.2, s.105-111.

GÜLER, Birgül Ayman, (1996), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, No: 266, Ankara: TODAİE.

GÜLER, Birgül Ayman, (Nisan 2000), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkezileşme mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, TODAİE, C.9, S.2, s.14-30.

GÜLER, Birgül Ayman, (2011), **Türkiye’nin Yönetimi-Yapı**, 3. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.

GÜLER, Birgül Ayman; KARAHANOGULLARI, Onur; KARASU, Koray, (2009), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, 2. Baskı, Ankara: İmge.

GÜMRÜKÇÜOĞLU, Osman, (Haziran 1983), "Sivil Hava Alanları, Limanları ve Sınır Kapılarına Konan Yeni İdare Sistemi", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C.8-9, S. 70-71.

GÜNAYDIN, Gökhan, (2001), **Türkiye’de Kırsal Yerleşme Düzenine Yönelik Planlama Yaklaşımları**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi: 1, Ankara.

GÜNDAY, Metin, (2003), **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınları.

GÜRAN, Sait, (1970) “Genel İdari Zabıta Faaliyetlerinde Askeri Kuvvetlere

Başvurulması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.3, S.1, s.90-105.

GÜRAN, Sait, (1982), “Yönetimde Açıklık”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Y. 3, S. 1-3, s.101-112.

GÜRSES, Didem, (Haziran 2007), “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Politikaları”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C.17, S.1, s.59-74.

HAGUE, Rod ve HARROP, Martin (2001), **Comparative Government and Politics: An Introduction**, Hampshire: Palgrave Macmillan.

HAMBLETON, Robin ve HOGGETT, Paul, (1990), “The Democratisation of Public Services”, **Decentralisation and Democracy**, (Ed. Paul Hoggett&Robin Hambleton), Bristol: University of Bristol, School for Advanced Urban Studies.

HARLOFF, Eileen Martin, (1987), **The Structure of Local Government In Europe: Survey of 29 Countries**, IULA, The Hague: International Union of Local Authorities. Netherlands.

HEADY, Ferrel, (1984a), **Public Administration: A Comparative Perspective**, New Jersey: Prentice-Hall Inc.

HEADY, Ferrel, (1984b), “Classic Administrative Systems-France and Germany”, **Public Administration: A Comparative Perspective**, New York: M.Dekker.

HENNIG, Joachim, (1985), “Der Aufbau der Verwaltung”, **Verwaltung Zwischen Bürger und Politik**, (Hrsg) Christian Graf von Krockow, Bonn, p. 31-52.

HILL, Dilys, (1970), **Participating in Local Affairs**, London: Penguin.

HILL, Dilys, (1974), **Democratic Theory and Local Government**, London: Allen and Unwin.

HOFFSCHULTE, Heinrich, (1-2 Aralık 1994), “Mahalli Demokrasiye Alman Katkısı”, **Uluslararası Yerinden Yönetimler Semineri: Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Mahalli İdareler Eğitim, Araştırma, Geliştirme Merkezi, Ankara.

HOFFMANN-MARTINOT, Vincent, (2003), “The French Republic, One Yet Divisible?”, (Ed. Norbert Kersting-Angelika Vetter), **Reforming Local Government in Europe**, Leske&Budrich, Opladen, Urban Research International 4.

İçişleri Bakanlığı, (1972), **İl Genel Yönetimi-İç Düzen Genel Rapor**, C.1-2, No: 8, Ankara: Bakanlık İç Düzen Yayınları.

İçişleri Bakanlığı, (2010), **Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu 2010**, Ankara:

İçişleri Bakanlığı Yayını.

IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), (1993), **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 4, İstanbul: Kent Basımevi.

İBA, Şeref, (2008), **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, 2. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

İNAÇ, Hüsamettin; ÜNAL, Feyzullah, (Ağustos 2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 18.

JENNINGS, W.I., (1948), **Principles of Local Government Law**, London: University of London Press.

JORGENSEN, Daniel; CABLE, Susan, (2002), “Facing the Challenges of E-government: A Case Study of the City of Corpus Christi”, **SAM Advanced Management Journal**, 67, Texas.

KAHRAMAN, H. Bülent - KEYMAN, Fuat - SARIBAY, Yaşar, (1999), **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayını.

KALABALIK, Halil, (Aralık 1999), "Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Türk İdare Dergisi**, S. 425, s.61–104.

KALABALIK, Halil, (2005), **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara: Seçkin.

KALAYCIOĞLU, Ersin, (1983), **Karşılaştırmalı Siyasal Katılma**, İstanbul: İ.Ü.S.B.F. Yayınları.

KALAYCIOĞLU, Ersin, (Mayıs 2012), “Karşılaştırmalı Siyaset: Giriş”, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, (Ed. Ersin Kalaycıoğlu-Deniz Kağncıoğlu), Ünite 1 (s.2-38), Yayın No: 2502, 1.Baskı, Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını.

KARA, Mustafa ve PALABIYIK, Hamit, (2005), “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu-Toplum Kalkınması ve Çanakkale Köy Birlikleri”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 78, S. 450, s.95-115.

KARA, Mustafa ve PALABIYIK, Hamit, (2007), “5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri-Toplum Kalkınması İlişkisi”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama**, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Ankara:

Nobel Yayın Dağıtım, s. 24-47.

KARAER, Tacettin, (1989), “Federal Almanya’da Siyasal ve Yönetimsel Yapının Genel Görünümü”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 22, S. 3.

KARAER, Tacettin, (Eylül 1990), “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.23, S.3, s.47-67.

KARAHANOGULLARI, Onur, (2009), “Fransa’da Kamu Yönetimi”, İçinde **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (Der. Birgül Ayman GÜLER), Ankara: İmge, s.39-168.

KARASU, Koray, (2002), “Mülki İdare Amirliği Mesleği”, **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, (Ed. Cahit Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın No: 1.

KARASU, Koray, (2003), “Hallkın Mülki İdareye Bakışı”, **Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri**, İçişleri Bakanlığı, Ankara.

KAYA, Mahmut, (Aralık 1982), "Kaymakam Yardımcılığı", **Türk İdare Dergisi**, S. 361, s. 85–88.

KAYIKÇI, Sabrina, (Temmuz 2003), “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.12, S.3, s.22-47.

KELEŞ, Ruşen, (Ocak 1995), “Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.4, S.1, s.4-14.

KELEŞ, Ruşen, (Kasım 1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.4, S.6, s.4-24.

KELEŞ, Ruşen, (2009), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 6.Basım, İstanbul: Cem Yayınevi.

KESKİN, Nuray Ertürk, (2009), **Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi**, Ankara: Tan Kitabevi.

KIZILKAYA, E. Okşan, (2004), “Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, Biga/Çanakkale.

KUTLU, Önder-USTA, Sefa-KOCAGÖZ, Mustafa, (2008), “Vatandaş Odaklı/Vatandaş Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği”, **I. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya, s. 221-235.

KAPANİ, Münci, (1988), **Politika Bilimine Giriş**, Ankara: Bilgi Yayınları.

- KAPLAN, Ayşegül, (Ekim 1997), “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 6, S. 4, s.94-99.
- KARAGÖZ, Uğur, (Haziran 2013), “Kamu Sektöründe Yeni Bir İnovasyon Girişimi: Hizmet Envanteri Veri Tabanı (HEVT) Projesi”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 85, S. 476, s.133-151.
- KEYDER, Çağlar, (1993), “The Genesis of Petty Commodity Production in Agriculture: The Case of Turkey” (Ed.P. Stirling), **Culture and Economy: Changes in Turkish Villages**, The Eothen Press, pp.171-186.
- KEYDER, Çağlar, (1993), **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- KILIÇ, Ramazan ve ÇETİNKAYA, Şahin, (Aralık 2012), “Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardım Stratejileri ve Bir Model Önerisi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.34, s. 93-114.
- KIRLI, Orhan, (Eylül-Ekim 2000), "Kaymakamlıklarda Bilgi Teknolojisi", **İdarecinin Sesi Dergisi**, C.XIV, S. 82, s.9.
- KIŞLALI, A.Taner, (1987), **Siyaset Bilimi**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- KIZILCAN, Yiğit., (Ocak-Şubat 1972), "İllerde İlçelerde İdare Kurulları", (Hasan Fehmi Konyalı), **Türk İdare Dergisi**, S. 334, s.145-151.
- KIZILKAYA, Okşan Tuna, (Aralık 2004), “Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Onsekiz Mart Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayını, s.90-99.
- KING, Desmond, (1991), “From the Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government”, **Local Government in Europe**, (Ed. Richard Batley&Gerry Stoker), London: Macmillan Press Ltd.
- KINGDOM, John, (1991), **Local Government and Politics in Britain**, Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- KIZILBOĞA, Ruveyda, (Haziran 2013), “Kurumsal Risk Yönetimi Odaklı İç Denetim Sisteminde İç Denetçilerin Görev ve Sorumlulukları”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 85, S. 476, s.185-217.
- KIZILBOĞA, Ruveyda ve ALICI, Orhan Veli, (Haziran 2013), “Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması”, **Türk**

İdare Dergisi, Y. 85, S. 476, s.353-383.

KOÇAK, Yüksel, (2008), **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, İstanbul: Orion Kitabevi.

KOÇDEMİR, Kadir, (Mayıs-Haziran 1995), "İlçe Sayılarının Arttırılmasına Aykırı Bir Uygulama: Doğu Almanya Örneği", **Yeni Türkiye Dergisi**, S. 4, s.277.

KOÇDEMİR, Kadir, (1998), **Yönetim Hakkı**, Ankara: Türk Erdem Vakfı Yayınları.

KONGAR, Emre, (Aralık 1971), "Toplum Kalkınması ve Toplum Örgütlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. IV, S. 121-123, s.132-140.

KOSZEG, F., (2001), **Introduction, Police in Transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries**, Budapest: Central European University Press, pp. 1-12.

KÖSECİK, Muhammet ve ÖZGÜR, Hüseyin, (2005), "Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.1-20.

KUBALI, Derya, (1998), **Performans Denetimi: Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar**, Ankara: Sayıştay Yayını.

KUBALI, Derya, (1999), "Performans Denetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 32, S. 1, s.35-45.

KUBİLAY, Metin, (1998), "Türkiye’de Mülki İdare Sistemi", **Türk İdare Dergisi**, S.420, s. 111-135.

KULUÇLU, Erdal, (Ekim-Aralık 2006), "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", **Sayıştay Dergisi**, S.63.

KURT, Nihat, (2002), Türkiye’de Yönetim Kültürü ve Mahalli İdarelerin Gelişimine Etkisi, (Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).

LAPPLE, Firedel, (Mayıs 1993), "Federal Almanya’da Yerel Özerklik Anlayışı Üzerine Düşünceler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.2, S.3, s.80-89.

LEHMANN-GRUBE, H., (1981), "Verwaltung der Grossen Staedte", **Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland**, (Eds. K. König, H.J. von Oertzen, F. Wagener), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

LOUGHLIN, John, (2001), **Subnational Democracy in the European Union**, New

York: Oxford University Press.

LOUGHLIN, John-PETERS, Guy B., (1997), “State Traditions, Administrative Reforms and Regionalization”, (Ed. Michael Keating&John Loughlin), **The Political Economy of Regionalism**, London: Frank Cass, p.41-62.

LYNN, Laurence E. Jr. (2001), **Public Management**, Chicago: Sage Publications.

MADDICK, Henry, (1963), **Democracy, Decentralization and Development**, New Delhi: Asia Publishing House.

MAHMUTOĞLU, Abdülkadir, (Eylül 2006), “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, S. 452, s.29-52.

MAURER, Hartmut, (1990), **Allgemeines Verwaltungsrecht**, München: Verlag C.H. Beck.

MAWBY, R.I., (1999), **Policing Across the World: Issues for the Twenty-first Century**, London: UCL Press.

MENGİ, Ayşegül, (1998), **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara: İmaj Yayıncılık.

MILL, John Stuart, (1912), **Considerations on Representative Government**, Oxford: Oxford UP.

NADAROĞLU, Halil, (1994), **Mahalli İdareler**, 5. Bası, İstanbul: Beta Yayıncılık.

NADAROĞLU, Halil, (2001), **Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması**, İstanbul: Beta.

NALBANT, Atilla, (1997), **Üniter Devlet- Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

NALBANT, Atilla, (2012), **Üniter Devlet-Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, 2. Baskı, İstanbul: XII Levha Yayınları.

NİTAS, Koraltay, (2003), “Fransa”, **21.yüzyılda Yönetim**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Yayın No: 2.

NORTON, Alan, (1993), **International Handbook of Local and Regional Government-A Comparative Analysis of Advanced Democracies**, London: Edward Elgar.

OĞUZ, Süleyman, (1986), **Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti (1878–1885)**, Gazi Üniversitesi, Yayın No: 85, Ankara.

OĞUZ, Abdullah, (2007), http://stratejikboyut.com/article_detail.php?id=123, (İl

İdaresi Kanunu ve EMASYA Planları), (04.05.2012).

OĞUZOĞLU, Yusuf, (1995), **Osmanlı Devletinde Taşra ile Merkez Arasındaki Bürokratik İşleyiş Hakkında Bazı Bilgiler (XVII. ve XVIII. Yüzyıllar)**, İstanbul: Edebiyat Fakültesi Basımevi.

ONAR, Sıddık Sami, (1966), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, 3. Baskı, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası-Hak Kitabevi.

ORTAYLI, İlber, (1976), “Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi, Dizi: 1, Ankara.

ORTAYLI, İlber, (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, VII. Dizi-Sayı 178, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

ORTAYLI, İlber, (2007), **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara: Cedit Neşriyat.

OTENYO, Eric E. - LİND, Nancy S., (2006), **Comparative Public Administration: The Essential Readings**, Oxford: Elsevier JAI.

ÖKMEN, Mustafa, (2008), “Kentsel Alanda Aktörler Arası İşbirliği ve Kalkınma Çabaları: Salihli Örneği”, **Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler**, (Ed. Fatma Neval Genç, Abdullah Yılmaz, Hüseyin Özgür), Ankara: Gazi Kitabevi, s. 3-23.

ÖKMEN, Mustafa - PARLAK, Bekir, (2008), **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeleri, Yaklaşımlar ve Mevzuat**, İstanbul: Aktüel Yayınları.

ÖKTEM, Kemal, (1988), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi”, **Türk İdare Dergisi**, S. 378, s. 271-308.

ÖNER, Şerif, (2006), **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayını.

ÖZAY, İl Han, (1995), “Siyasal Katılım ve Yerel Yönetimler”, **Türkiye’nin Demokratikleşme Sorunu Sempozyumu I**, İstanbul: İ.Ü.H.F. Yayını, s. 71-75.

ÖZAY, İl Han, (2002), **İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim**, İstanbul: Alfa Yayıncılık.

ÖZAY, İl Han, (2004), **Gün Işığında Yönetim**, İstanbul: Filiz Kitabevi.

ÖZBUDUN, Ergun, (1995), “Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür”, **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür**, Ankara: Türk Demokrasi Vakfı

Yayınları.

ÖZBUDUN, Ergun, (2004), **Türk Anayasa Hukuku**, 8. Bası, Ankara: Yetkin Yayınları.

ÖZÇAĞLAR, Ali, (2005), “Türkiye’de Mülki İdare Bölümlerinin İdari Coğrafya Analizi”, **Coğrafi Bilimler Dergisi**, Y. 3, S.1.

ÖZDİNÇ, Hülya Kendir, (Eylül 2009), “Bölgesel Kuruluşlar: Türkiye’de Altyapı Alanındaki Kamu Kuruluşlarının Bölgesel Düzeyde Örgütlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.42, S.3.

ÖZER, Ahmet, (1993), “Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri”, **Türk İdare Dergisi**, S. 401, s. 493-536.

ÖZER, Ahmet, (Mart 1994), “Fransa’da Devlet Yönetiminin Merkez Dışında Örgütlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 56, S. 402, s.31-44.

ÖZER, Ahmet, (Aralık 2000), "Fransa'da Vali ve Kaymakamların Görevleri ve Statüleri", **Türk İdare Dergisi**, Y. 72, S. 459, s. 1-20.

ÖZER, Ahmet, (Mart 2006), “Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, S. 450, İçişleri Bakanlığı, Ankara.

ÖZGÜREL, Erol, (2005), **Vali ve Kaymakamların Başkanlık Ettiği Kurul ve Komisyonlar ile Katılan Üyeler**, Ankara: Türk İdareciler Derneği.

ÖZKAN, Gürsel, (1995), **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara: Saydam Matbaası.

ÖZTEKİN, Ali, (1997), **Yönetim Bilimine Giriş**, Ankara: Turhan Kitabevi.

ÖZTÜRK, Azim, (1994), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanma Sürecinde Karşılaşılan Yönetim Sorunları İncelemesi ve Bir Model Önerisi, (Adana: Basılmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).

ÖZTÜRK, Azim, (1997), **21. yy. Türkiye’si için Yerel Yönetim Modeli**, İstanbul: Ümraniye Belediyesi Kültür Yayını.

ÖZTÜRK, Feyza, (Temmuz 2003), “Ülke Ülke Yerel Yönetimler, İsveç’te Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.12, S.3, s.68-84.

ÖZUTKU, Hatice - HAZMAN, Gülsüm Gürler - ÇALIŞKAN, Abdülkerim - BAŞAT, Hümeysra Töre, (Haziran 2013), “Kurumsal Performans, Motivasyon ve Kuruma Bağlılık Arasındaki İlişkiler: Afyonkarahisar Belediyesinde Bir Araştırma”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 85, S. 476, s.151-185.

- PARLAK, Bekir, (2002), “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, (Ed. Bekir Parlak-Hüseyin Özgür), İstanbul: Alfa, s.39-72.
- PARLAK, Bekir - CANER, Cantürk, (2005), **Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar**, Ankara: Alfa Aktüel.
- PARLAK, Bekir - SOBACI, Zahid, (2005), **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi, Ulusal ve Global Perspektifler**, İstanbul: Alfa Yayını.
- PAYASLIOĞLU, Arif, (1965), "Türkiye’de Taşra Teşkilâtının Yeniden Düzenlenmesi", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, No: 1, s. 4-6.
- PAYASLIOĞLU, Arif, (1966), **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, Ankara: TODAİE-DPT Yayını.
- PHILIPPE, Xavier, (2004), “France: The Amendment of the French Constitution on the Decentralized Organization of the Republic”, **International Journal of Constitutional Law**, Vol. 2, No: 4, p. 691-705.
- PINAR, Abuzer - YILMAZ, Hakan - KOYUNCU, Emre, (2009), **Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi**, Ankara: TEPAV.
- PINAR, İbrahim, (2000), **Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- PİRLER, Orhan - TORTOP, Nuri - BAŞSOY, Ahmet, (1995), **Belediyeler ve İdari Vesayet**, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara.
- PUNNETT, R.M., (1994), **British Government and Politics**, Cambridge: Cambridge University Press.
- RANTET, Marie - MATTATE, M., (Mayıs 1963), "Fransa’da Bölge Tanzim ve Yeni Komün Kuruluşları Hakkında Not", (Çev. Cevat Geray), **İller ve Belediyeler Dergisi**, S. 211, s.274-275.
- RONDINELLI, Dennis A. - CHEEMA, G. Shabbir, (1983), “Implementing Decentralisation Policies”, **Decentralisation and Development**, (Ed. Dennis A. Rondinelli-G. Shabbir Cheema), Sage Publications, p. 9-34.
- ROSKİN, Michael G., (2009), **Çağdaş Devlet Sistemleri**, (Çeviren Bahattin Seçilmişoğlu), Ankara: Adres Yayınları.
- ROOS Jr., Leslie L. - ROOS, Noralau P., (1971), **Managers of Modernization. Organizations and Elites in Turkey**, Cambridge: Harvard University Press.

- SABUNCU, Yavuz, (2012), **Anayasaya Giriş**, 15. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.
- SALUR, Şammas, (Aralık 2004), “Türkiye’nin Yerel Yönetim Reform İhtiyacı: Kısa Bir Analiz”, **Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, Çanakkale Onsekizmart Üniversitesi İ.İ.B.F., Pozitif Matbaacılık: Biga/Çanakkale, s.101-107.
- SAMMEL, P., (Ekim 1987), "Özelleştirme ve Kamu Sektörü", (Çev, Candan KASAN), **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**.
- SANAL, Recep, (Aralık 2000), "Bazı Avrupa Ülkelerinde Genel Yönetimin Taşra Örgütü Olarak İllerin Durumu", **Türk İdare Dergisi**, S. 429, s. 103–116.
- SANCAKDAR, Oğuz, (2013), **İdare Hukuku**, 3.Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- SARAN, Mehmet Ulvi, (2004), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma/Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Ankara: Atlas Yayınları.
- SARIİBRAHİMOĞLU, Lale, (2006a), “Jandarma”, (Ed. Ümit Cizre), **Almanak Türkiye 2005-Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim**, İstanbul: TESEV Yayınları, s.96-107.
- SARIİBRAHİMOĞLU, Lale, (2006b), “Sahil Güvenlik Komutanlığı”, (Ed. Ümit Cizre), **Almanak Türkiye 2005-Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim**, İstanbul: TESEV Yayınları, s. 108-114.
- SCHILLER, Theo, (2011), “Local Direct Democracy in Germany-Varieties in a Federal State”, (Ed. Theo Schiller), **Local Direct Democracy in Europe**, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 54-74.
- SCHÖBER, Peter, (1991), **Kommunale Selbstverwaltung - Die Idee der modernen Gemeinde**, Stuttgart: Kohlhammer.
- SENCER, Muzaffer, (1992), **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 2. Bası, İstanbul: Alan Yayıncılık.
- ŞENSES, Fikret, (1999), “Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonu”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 26 (3-4), s.427-451.
- SİRMAN, N., (2001), “Sosyal Bilimlerde Gelişmecilik ve Köy Çalışmaları”, **Toplum ve Bilim**, No: 88, s.251-254.
- SMITH, Brian C., (1967), **Field Administration**, London: Routledge and Kegan Paul.
- SOYSAL, Mümtaz, (1968), **Halkın Yönetime Etkisi**, Ankara: TODAİE Yayını.
- SOYSAL, Mümtaz, (2011), **Anayasaya Giriş**, 3.Baskı, Ankara: İmge Yayınevi.

- SOYSAL, M, Feyzioğlu, T., Gorvine, A., Payashoğlu, A., (1957), **Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma**, Yayın No: 77-59, Ankara: SBF Yayınları.
- SÖNMEZ, Muammer, (2003), **Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler, Türkiye-Fransa Örneği**, Ankara: Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği.
- SMITH, Andy, HEYWOOD, Paul, (August 2000), **Regional Government in France&Spain**, York: Joseph Rowntree Foundation.
- STEWART, J. (2000), **The Nature of British Local Government**, Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- ŞAHİN, Ramazan, (2004), “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, **Türk İdare Dergisi**, S.444.
- ŞAYLAN, Gencay, (1976), “Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Amirliği Sisteminin Tarih Mirası ve Ana Gelişme Süreçleri”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği, Ankara, s.23–54.
- ŞAYLAN, Gencay, (Şubat 1988), “Prof. Dr. Kurthan Fişek’le Türkiye’nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleyişi”, **Mülkiye Dergisi**, S.92.
- ŞENSOY, Ahmet, (1969), **Merkez İlçe Yönetimi**, İçişleri Bakanlığı İçdüzen Raporu, Ankara.
- ŞİNİK, Bilal, (Temmuz 2009), “Türkiye’de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 18, S. 3, s.1-22.
- TAMER, Mustafa, (Eylül 1992), “Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler”, **Türk İdare Dergisi**, S.396, s.116-1117.
- TAMER, Mustafa, (2001), **Kalkınma ve Bölge Valiliği**, Ankara: DPT Yayını.
- TANÖR, Bülent, (1992), **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul: Der yayınları.
- TANÖR, Bülent, (1998a), **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık.
- TANÖR, Bülent, (1998b), “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”, **Birinci Meclis**, (Ed. Cemil Koçak), İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- TAŞ, İ.Ethem, (2003), Avrupa Birliği Bünyesinde Yerel Yönetim Politikaları ve Türkiye, (İstanbul: Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).

TBMM, Birinci Devre (10.01.1337), **TBMM Zabıt Cerideleri, (1942-1959)**, C. 4-26, İ. 132, Ankara: TBMM Matbaası.

TBMM, **TBMM Zabıt Cerideleri, (1958)**, İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Lahiyası ve Dahiliye Encümeni Mazbatas-ı-Esbabı Mucibe Lahiyası, C. 13, S. 6.

TEKELİ, İlhan - ORTAYLI, İlber, (1978), **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Belediyecilik Araştırma Projesi, 1. Kitap, Ankara.

TEKELİ, İlhan, (1978), “Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, (Ed. Ergün Türkcan), **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi**, Türk İdareciler Derneği, Araştırma Dizisi-2, 1. Kitap, Ankara, s. 25-297.

TEKELİ, İlhan, (1999), “Önsöz”, **Katılımcı Demokrasi: Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, İstanbul: Demokrasi Kitaplığı (WALD), s. 7-11.

TEZİÇ, Erdoğan, (2013), **Anayasa Hukuku**, 16. Bası, İstanbul: Beta Yayınevi.

THOENIG, Jean-Claude, (2005), “Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France”, **Public Administration**, Vol. 83, No: 3, s.685-708.

TİMSİT, Gerard, (1990), “The Administrative System and the State in France: Interpreting Policy Developments and Administrative Changes”, **Public Administration in World Perspective**, (Ed. Keith M. Henderson), Iowa State University Press.

TODAİE, (1963), **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu**, Ankara, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf>, (10.02.2010).

TODAİE, (1991), **Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor**, Yayın No: 238, Ankara.

TOKSÖZ, Fikret, ÖZGÜR, Ali Ercan, ULUÇAY, Öykü, KOÇ, Levent, ATAR, Gülay, AKALIN, Nilüfer, (2009), **Yerel Yönetim Sistemleri-Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayınları.

TOPAL, A.Kadir, (2005), “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım”, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.449-470.

TORTOP, Nuri, (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 7, S. 1.

TORTOP, Nuri, (1990), **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, Ankara: TODAİE Yayın

No: 234.

TORTOP, Nuri, (1996), **Yerel Yönetimler Maliyesi**, 1. Bası, Yayın No: 263, Ankara: TODAİE Yayını.

TOPRAK, Ayşe, (1997), Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetim Yapıları, (İstanbul: Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi).

TOPRAK, Zerrin, (2010), **Yerel Yönetimler**, 8. Bası, İzmir: Birleşik Matbaacılık.

TOPUZ, İbrahim ve ÖZKAYA, Kadir, (2003), **Belediye Başkanları, Meclis Üyeleri ve Muhtarların Soruşturulmaları, Yargılanmaları ve Düşürülmeleri**, Yaklaşım Yayınları, C. 1, Ankara: Cem Web Ofset.

TORTOP, Nuri - İSBİR, Eyüp - AYKAÇ, Fethi, (1993), **Yönetim Bilimi**, Ankara: Yargı Yayınevi.

TOSUN, Mustafa, (1970), **Türkiye'de Valilik Sistemi**, No:118, Ankara: TODİE Yayını.

TÖNÜK, Vecihi, (1945), **Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.

TUNBUL, Mete, (1991), **Türkiye'de Bölge Planlama Çalışmaları için Geçerli Olabilecek Bir Bölge Ayırımı Önerisi**, DPT Kalkınma Öncelikli Yörelere Başkanlığı, Ankara.

TURNER, Mark, (1999), "Central-Local Relations: Themes and Issues", **Central-Local Relations in Asia Pasific**, New York: Palgrave Publishers.

TUTUM, Cahit, (Haziran 1968). "Türk idaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 1, No: 1, s. 72–84; C. 1, No: 2 (Eylül 1968), s. 112–119; C. 1, No: 3–4 (Aralık 1968), s. 150–168.

Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, (1992), **Almanya'da Yerel Yönetimler, İnceleme Gezisi Gözlemleri**, Ankara.

TURAN, İlter, (1987), **Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar**, No: 6, İstanbul: Belediye-İş Sendikası Eğitim Yayınları.

TURNER, Mark, (1999), "Central-Local Relations: Themes and Issues", **Central-Local Relations in Asia Pasific**, New York: Palgrave Publishers.

TÜİK, (2011), **Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları**, Yayın No: 3649, Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Yayınları.

- TÜRE, İlknur, (Haziran 1998), “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.31, S.2.
- TÜRKDOĞAN, Orhan, (1967), Toplum Kalkınması, Dede Korkut Yayınları, İstanbul.
- TÜRKER, Muammer, (1999), **Dünya’da Mahalli İdareler**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- WEST, Karen, (2003), “From Bileteral To Trileteral Governance in Local Government Contract in France”, **Public Administration**, Vol: 83, No: 2, Blackwell Publish Ltd., USA.
- UÇKAN, Özgür, (2003), **E-devlet E-demokrasi ve Türkiye: Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması için Strateji ve Politikalar**, İstanbul: Literatür Yayınları.
- ULU, Ömer, (2000), **İlçe Yerel Yönetimleri**, İstanbul: Kuşak Ofset.
- ULUSOY, Ahmet - AKDEMİR, Tekin, (2001), **Mahalli İdareler**, Ankara: Seçkin Yayınları.
- URKAN, Ali, (2002), <http://www.zmo.org.tr>, (AB Müktesebatını Üstlenebilme Kapasitesi, İlerleme Raporu ve Strateji Belgesinin Değerlendirilmesi/Tarımsal-Kırsal Mevzuat ve Kurumsal Yapılar, Ankara), (10.12.2012)
- UYGUN, Oktay, (2007), **Federal Devlet, Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, 3.Baskı, İstanbul: XII Levha Yayınları.
- UYSAL, Birkan, (1984), **Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- UZUN, Şentürk, (2003), “Federal Almanya Yönetim Sistemi”, **21.yy.’da Yönetim**, (Ed. Koraltay Nitas), Yayın No: 2, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları.
- ÜNÜSAN, Teoman, (1996), **Avrupa’da Yerel Yönetimler**, Yayın No: 9, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- ÜSKÜL, Zafer, (Mayıs-Haziran 1995), “Sübzidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S.4.
- ÜSTÜNER, Yılmaz - KEYMAN, Fuat, (1995), “Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu”, **Ekonomik Yaklaşım**, C. 6, S. 17-18.
- ÜSTÜNİŞİK, Belma, (1987), **Belediyelerin Mali Yapısında Düzenlemeler**, Ankara: DPT Yayını.
- ÜSTÜNİŞİK, Belma, (1992), **Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri**, Ankara: DPT Yayınları.

- WEBER, R., (2001), Police Organization and Accountability: A Comparative Study, (Ed. A. Kadar), **Police in Transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries**, Budapest: Central European University Press, pp. 40-69.
- WOEHRLING, Jean Marie, (16-17 Kasım 1995), **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler Semineri Bildirisi**, Mahalli İdareler Eğitim, Araştırma, Geliştirme Merkezi, Antalya.
- WEST, Karen, (2003), “From Biletreal To Trileteral Governance in Local Government Contract in France”, **Public Administration**, Vol: 83, No: 2, Blackwell Publish Ltd., USA.
- WILSON, David And GAME, Chris, (1993), **Local Government in the United Kingdom**, London: Basingstoke Macmillan Press Ltd.
- WILSON, David And GAME, Chris, (1994), **Local Government in the United Kingdom**, London: Macmillian.
- VETTER, Angelika, (2007), **Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe?**, Lanham: Lexington Books.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1977), **İlçe Özel Yönetimi, Kırsal Yörelere için Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi**, Yayın No: 157, Ankara: TODAİE Yayını.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (Mart 1989), “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 22, S. 1, s.33-66.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1992), **Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara: TODAİE.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1997), **İlçe Özel Yönetimi, Kırsal Yörelere İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birim Denemesi**, TODAİE, Ankara: Sevinç Matbaası.
- YAVUZ, Fehmi, (1966), **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, Ankara: TODAİE-DPT Yayını.
- YAYLA, Yıldızhan, (1982), **Anayasalarımızda Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif**, İstanbul: İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını.
- YAYLA, Yıldızhan, (1984), **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif**, Yayın No: 56, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- YAYMAN, Hüseyin, (2000), “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme

Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.2, S.3, s. 144-151.

YAZICIOĞLU, Recep, (Mart 1992), “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.1, S.2, s.17-25.

YAZICIOĞLU, Recep, (1999), **Bu Sistem Değişmeli**, İstanbul: Birey Yayıncılık.

YETER, Enis ve KOÇDEMİR, Kadir, (1997), **Federal Almanya’da Mahalli İdarelerin Bütçe Yapısı**, No: 14, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.

YETER, Enis, (1990), “Avrupa Topluluğu 1992 Tek Pazarı ve Federal Almanya Yerel Yönetimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 23, S. 3, s.65-77.

YETER, Enis, (1991), Bir Mahalli İdare Biçimi Olarak Federal Almanya’da İlçe Yönetimi, **Türk İdare Dergisi**, Y. 63, S. 390, s. 202-210.

YETER, Enis, (Ocak 1996), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 5, S. 1, s.3-11.

YILDIRIM, Murat, “Kamu Yönetimine Güven: E-devlet Açısından Bir İnceleme”, **Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.11, S.1, s. 7-17.

YOUNG, Ken, (1986), “Widdicombe From The Researcher’s Angle”, **Local Government Studies**, Vol. 12, No: 6.

YÜKSEL, Alâeddin, (1995), “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, **Yeni Türkiye**, Y. 1, S. 4, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, s. 251-254.

ZABCI, Filiz Çulha, (2003), “Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.58, S. 1, s. 214-239.

<http://www.ankaraka.org.tr/>, (13.06.2013).

<http://memoires.sciencespo-toulouse.fr/uploads/memoires/2010>, (19.07.2012).

www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000454/0000.pdf, (14.05.2012).

[http://www.wahlen.rlp.de/kW/info/pub/LK-VG-GDE in RLP und ihre Aufgaben.pdf](http://www.wahlen.rlp.de/kW/info/pub/LK-VG-GDE%20in%20RLP%20und%20ihre%20Aufgaben.pdf), (16.06.2012).

http://www.kreise.de/__cms1/images/stories/publikationen/bd-58.pdf, (23.09.2012).

<http://www.euas.gov.tr/Sayfalar/Yonetmelikler.aspx>, (09.08.2013).

http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_wahlen/volksbegehren/, (10.08.2013).

<http://www.nordinaling.se/Sve/Filarkiv/Kommunstyrelsen/Localauthorities>, pdf, Local Government in Sweden, **Organizations, Activities and Finance**, (11.10.2010).

<http://www.sweden.se/eng/Home/Society/Government-politics/Facts/Swedish-System-of-Government/>, (20.12.2013).