

TÜRKİYE'DE İDARİ SİSTEM VE ÖRGÜTLENME

Yrd. Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Türkiye'nin yönetim yapısı idari (genel), askeri, adli ve akademik¹ olmak üzere dört alan üzerinde yükselmektedir. Bunlardan idari alan merkezi yönetim (başkent ve taşra örgütü) ile yerel yönetim parçalarından oluşur. Bu çalışmanın amacı diğer üç alanı dışarıda tutarak Türkiye'deki idari sistemi ve örgütlenmeyi özellikle mevzuat üzerinden analiz etmeye çalışmaktır.

Türkiye'de “devlet” örgütlenmesi denildiği zaman akla gelen özellikler; devletin ulus devlet biçiminde belirlenmesi, merkeziyetçiliğe dayanması, hukuk devleti olması, toplumsal iradenin mecliste olması ve laiklik ilkesi temelinde kurulmuş üniter bir devlet olmasıdır. Modern devletin temeli olan bu öğeler Türkiye'de Osmanlı Devleti'nin son dönemlerini de içine alan beş anayasal dönemde oluşmuştur. Bunlar ilk anayasa olarak bilenen 1876 tarihli Kanuni Esasi, Kurtuluş Savaşı dönemine ait olan 1921 Anayasası, Cumhuriyet rejiminin “kuruluş anayasası” olan 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve bugün için yürürlükte olan 1982 Anayasasıdır (Güler, 2009: 112, 133). Ancak günümüzde 1982 Anayasasının değiştirilmesi gündemdedir. Bu amaçla Mecliste kurulmuş olan bir komisyon çalışmalarını sürdürmektedir.

Türkiye'nin yönetim yapısının genel ilkesi 1982 Anayasasının 123. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim”² esaslarına dayanır. Anayasanın bu ilkesinden yola çıkarak aşağıda önce Türkiye'deki merkezi yönetim örgütü ve daha sonra yerel yönetimler açıklanmaya çalışılacaktır.

MERKEZİ YÖNETİM

Türkiye'de merkezi yönetim Cumhurbaşkanlığı-Başbakanlık-Bakanlar Kurulu makamları üzerinden yükselir. Başbakanlık ve bakanlıklara bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatları da merkezi yönetim kapsamında değerlendirilmektedir.

Merkezi yönetim başkent ve taşra olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Bununla birlikte merkezi yönetime danışmanlık yapan, görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olan kurumlar bulunmaktadır.

¹ Askeri yönetim Genelkurmay Başkanlığı yönetiminde ordu örgütlenmesi, adli yönetim Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu yönetiminde mahkemeler sistemi, akademik yönetim Yüksek Öğretim Kurulu yönetiminde üniversitelerden oluşur (Ayrıntılı bilgi için bkz. Güler, 2009: 133-236).

² Türkiye'de yerinden yönetim kuruluşları *yer* yönünden ve *hizmet* yönünden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları il özel idareleri, belediyeler ve köyler yani yerel yönetimlerdir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak ise üniversiteler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, barolar, ticaret ve sanayi odaları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar verilebilir. Bunlar kamu hizmetlerini yerine getirme amacıyla kurulan, kendi kamu tüzel kişilikleri bulunan, kendi bütçeleri olan, kendi karar ve yürütme organlarına sahip yönetim birimleridir. Ancak yapılan çalışmada idari alan merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle sınırlı tutulmuş, hizmet yerinden yönetim kuruluşları çalışmanın kapsamına dâhil edilmemiştir.

I. BAŞKENT ÖRGÜTÜ

1982 Anayasasının 3. maddesine göre Türkiye'nin başkenti Ankara'dır. Aşağıda Ankara'da örgütlenen merkez teşkilatı anlatılmaya çalışılacaktır.

A. Cumhurbaşkanı

Türkiye'de 2007 tarihinde halk oylamasıyla yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanı artık Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından değil, halk tarafından seçilecektir. Cumhurbaşkanı kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış TBMM üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır ve bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilir. Cumhurbaşkanlığına TBMM üyeleri içinden veya dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer.

Cumhurbaşkanı devletin başıdır ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

Cumhurbaşkanının 1982 Anayasasında düzenlenen yasama, yürütme ve yargıyla ilgili görevleri bulunmaktadır. Konumuz idari sistem olduğundan Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili olan görevlerine değinmek gerekmektedir. Bunlar: Genelkurmay Başkanını atamak, Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak ve Kurula başkanlık etmek, Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek, kararnameleri imzalamak, sürekli hastalık, sakatlık, kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek ve kaldırmak, Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve başkanını atamak, bu kurula inceleme, araştırma, denetleme yaptırmak, Yüksek Öğretim Kurulu üyelerini seçmek ve üniversite rektörlerini seçmektir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 1982 Anayasasında önceki dönemlere göre daha güçlü bir şekilde düzenlenmiş ve 2007 yılındaki Anayasa değişikliğiyle de Cumhurbaşkanı siyasi sistemin temel bir unsuru ve aktörü haline gelmiştir (Eryılmaz, 2011: 116).

Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanının imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Yani Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz, hükümet (Başbakan ve Bakanlar Kurulu) ise sorumlu kanadını meydana getirmektedir.

Cumhurbaşkanının görevlerini yapmasında Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulu kendisine yardımcı olan iki anayasal organdır. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Cumhurbaşkanlığı örgütünün görevlerini yürütür. Genel Sekreterliğin örgütsel yapısı ve işleyişi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. Yani bu yapı üzerinde meclisin ve hükümetin herhangi bir yetkisi yoktur. Devlet Denetleme Kurulu ise silahlı kuvvetler ve yargı organları hariç, tüm kurum ve kuruluşlarda, meslek odalarında, vakıflarda, kamuya yararlı derneklerde denetleme yapma

yetkisine sahiptir. 1981 yılında kurulan Kurulun kurulma amacının Cumhurbaşkanının yürütme üzerindeki etkinliğini arttırma olduğu ileri sürülmektedir (Öztekin, 2012: 323). Çünkü Kurulun raporları ya başbakanlığa ya da doğrudan ilgili adli ve idari mercilere gönderilebilmektedir. Böylece Kurul yönetimi yönlendirme gücüne sahip olmaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanına hükümet karşısında yasaları geri çevirme ve Anayasa Mahkemesini devreye sokma yanında böyle önemli bir “denetim yetkisi” tanınmış olmaktadır (Güler, 2009: 147). Kurulun her dönemdeki Cumhurbaşkanınca farklı şekilde çalıştırıldığı ileri sürülmektedir. Örneğin dokuzuncu Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel’in Kurulu araştırma ve inceleme amaçlı, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in inceleme ve soruşturma amaçlı, 11. ve son Cumhurbaşkanı olan Abdullah Gül’ün kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını denetleme amaçlı olarak çalıştırdığı belirtilmiştir (Güler, 2009: 147).

B. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşmakta olup yürütme organının “siyasi yönden sorumlu” kanadını meydana getirmektedir. Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır. Yani bir kimsenin bakan olması için milletvekili olma zorunluluğu yoktur. Meclis dışından atanan bakan, bakanlığı süresince milletvekilinin haklarına sahip olur. Gerektiğinde Başbakanının önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca bakanların görevlerine son verilir. Bakanlar Kuruluna Başbakan başkanlık eder. Cumhurbaşkanı da gerekli gördüğünde Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir. Bakanlar Kurulu, hükümet ve kamu yönetiminin genel politikasını saptamak ve yürütmek açısından birlikte sorumludurlar.

1. Başbakan

Başbakan, Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanır. Genel olarak seçimde en çok oyu almış siyasi partinin başkanıdır. Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bununla birlikte Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür. Başbakanın burada tanımlanan görevinin eşgüdüm değil yönetim ve gözetim olduğu için Türkiye’deki mevcut hükümet yapısının “başbakanlık hükümeti” olduğu ileri sürülmektedir (Güler, 2009: 152). Başbakanla bakanlar arasında hiyerarşik anlamda bir ast-üst ilişkisi bulunmamakla beraber, Bakanlar Başbakanla uyum içinde çalışmak zorundadır. Türkiye’de başbakan Bakanlar Kurulu içinde önemli bir siyasi lider konumundadır (Eryılmaz, 2011: 120).

Türkiye’nin yönetim sisteminde başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda eşgüdümü sağlamak amacıyla gereken sayıda Başbakan Yardımcısı görevlendirilebilir. Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile sayısı beşi geçmeyecek olan başbakan yardımcılarının ilgili kanuna göre “bakan” olması zorunludur. 2013 tarihi itibariye Türkiye’deki başbakan yardımcısı sayısı dörttür.

2. Bakanlar ve Bakanlıklar

Türkiye'nin yönetim yapısı içinde her bakanlıktan siyasi olarak başbakana sorumlu olan bir bakan bulunmaktadır. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.

1946 yılında Türkiye'nin yönetim yapısına getirilen "Devlet Bakanlığı" uygulaması (Güler, 2009: 171) 2011 yılında kaldırılmıştır. Yine 2011 yılında hayata geçirilen yeni bir uygulama ise "Bakan Yardımcılığı" olmuştur. Bakan yardımcılarını üzerlerine düşen görevin yerine getirilmesinde Bakana karşı sorumludurlar ve hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yaparlar. Gerekli görülürse daha önce de görevden alınabilirler. Bakan yardımcılarının bakanlıklardaki hiyerarşik kademelerine ilişkin farklı görüşler ileri sürülmektedir.³ 2013 yılı itibariyle bakan yardımcısı sayısı yirmi bir olup, bunların çoğu eski milletvekilleridir (Sayan ve Demirci, 2012: 213).

Bakanlıklar ise Türkiye'de merkezi yönetimin en önemli yapısıdır. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı 1984 tarihli 3046 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Bu anayasal bir ilkedir. Bununla birlikte 2011 tarihinde peş peşe çıkan pek çok Kanun Hükmünde Kararnameyle 3046 sayılı kanun değiştirilmiş ve Türkiye'deki bakanlıklarda önemli değişiklikler yapılmıştır. 2013 yılı itibariyle Türkiye'de 21 bakanlık bulunmaktadır: 1. Adalet Bakanlığı 2. Adalet ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 3. Avrupa Birliği Bakanlığı 4. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı 5. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 6. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 7. Dışişleri Bakanlığı 8. Ekonomi Bakanlığı 9. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 10. Gençlik ve Spor Bakanlığı 11. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 12. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 13. İçişleri Bakanlığı 14. Kalkınma Bakanlığı 15. Kültür ve Turizm Bakanlığı 16. Maliye Bakanlığı 17. Milli Eğitim Bakanlığı 18. Milli Savunma Bakanlığı 19. Orman ve Su İşleri Bakanlığı 20. Sağlık Bakanlığı 21. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığıdır.

Türkiye'de bakanlıkların tüzel kişiliği yoktur, devlet tüzel kişiliği içindedirler. Bakanlık merkez örgütü ana hizmet birimleri danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden meydana gelmektedir. Görev alanlarıyla ilgili olarak bazı bakanlıkların yurtdışı ve taşra teşkilatı bulunmaktadır. Bakanlıkların bünyesinde "bağlı", "ilgili" ve "ilişkili" kuruluşlar da yer almaktadır.

C. Yardımcı Kuruluşlar

Türkiye'de hükümete ve bakanlıklara yardımcı olmak, belli konularda görüş bildirmek, denetim yapmak gibi amaçlarla kurulan çeşitli birimler bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay'dır (Eryılmaz, 2011: 125). Bu üç yardımcı kuruluşun ortak özelliği anayasada öngörülmüş olmalarıdır (Görmez, 2010: 84).

Milli Güvenlik Kurulu; devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği,

³ Ayrıntılar için bkz. Sayan ve Demirci, 2012: 212.

toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir. Millî Güvenlik Kurulunun gündemi Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir. Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Millî Güvenlik Kurulu Başbakanın başkanlığında toplanır. 2001 yılında Anayasada Kurulun yapı ve işlevlerinde bazı değişiklikler yapılmış; Başbakan yardımcıları ile Adalet Bakanı Kurulun üyeleri arasına alınmıştır. Böylece kuruldaki sivil sayısı asker sayısına göre artmıştır. Bununla birlikte Kurulun aldığı kararların “tavsiye” niteliğinde olduğu belirtilerek Bakanlar Kurulunca “öncelikle dikkate alınır” ifadesi kaldırılmış ve yerine “değerlendirilir” ifadesi getirilmiştir (Eryılmaz, 2011: 126).

Danıştay; idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. Bu anlamda yüksek idare mahkemesidir. Ayrıca Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idarî uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir. Bu anlamda da devletin en yüksek danışma ve inceleme merciidir. Danıştay üyeleri, birinci sınıf idarî yargı hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; diğer görevlerde bulunan⁴ ve nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. 2011 tarihli 6110 sayılı Kanunla Danıştay daire sayısı on üçten on beşe, üye sayısı doksan beşten yüz elli altıya çıkarılmıştır. Bu değişikliğin başta Danıştay başkanı olmak üzere Danıştay içinde yapılan seçimlerde büyük etkisi vardır. Çünkü Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri ve daire başkanları kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tam sayısının salt çoğunluğu ile seçilirler.

⁴ Bu görevler; bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik, generallik, amirallik, Devlet Başkanlığı Genel Sekreterliği veya merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecedeki tetkik ve teftiş kurul başkanlıkları, yükseköğrenim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü, bakanlıkların baş hukuk müşavirliği veya birinci hukuk müşavirliği veya Maliye Bakanlığında bu derecelerdeki hukuk müşavirliği, müşavir avukatlığı veya muhakemat müdürlüğüdür. İdari görevlerden Danıştay üyeliğine seçileceklerin yükseköğrenimlerini tamamladıktan sonra devlet hizmetlerinde yirmi yıl, çalışmış bulunmaları, birinci derece aylığını kazanılmış hak olarak almaları ve hâkimliğin gerektirdiği ahlak ve karaktere sahip olmaları şarttır. 6110 sayılı kanunla bu görevlerde 3 yıl çalışmış olma zorunluluğu kaldırılmıştır.

Sayıştay; merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay denetiminin amacı kamu idarelerinin hesaplarının, mali işlem ve faaliyetlerinin ve iç kontrol sistemlerinin incelenmesi, kamu idarelerinin bütçeleriyle ilgili olarak TBMM'ye ve kamuoyuna bilgi sunulması ve bu idarelerin performansının değerlendirilmesidir. Türkiye'de 3 Aralık 2010 tarihinde 5018 sayılı yeni bir Bütçe Kanunu kabul edilmiş, performans bütçe sistemine geçilmiş, bu kanun çerçevesinde Sayıştay Kanunu da değişmiştir. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmış ve Kurula ait her şey Sayıştaya devredilmiştir.

II. TAŞRA ÖRGÜTÜ

1982 Anayasasına göre, Türkiye'de merkezi idare coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Diğer kademeli bölümden kastedilen ilçe ve bucaktır.⁵ Anayasaya göre "il" merkezi yönetimin temel örgütlenme birimidir. Türkiye'de 2013 yılı itibarıyla toplam 81 il bulunmaktadır. Bununla birlikte Anayasaya göre, merkezi yönetim kuruluşlarının örneğin bakanlıkların "bölge kuruluşları" da oluşturabilmesi de mümkündür.

A. İl Yönetimi

Türkiye'nin yönetim sistemi içerisinde il hem merkezi yönetimin taşra örgütüdür hem de yerel yönetim birimidir. Bu bölümde anlatılacak olan "il yönetimi" merkezi yönetimin taşra örgütü olanıdır. Alan 1949 tarihli 5442 sayılı "İl İdaresi Kanunu" ile yönetilmektedir.

Anayasaya göre illerin idaresi "yetki genişliği" esasına dayanır. "Yetki genişliği, merkeze ait karar ve yürütme yetkisinin bir bölümünün bu yönetimin bir alt kademesindeki memurlara devri demektir. Yetkinin devredildiği kademe, ilin genel yönetiminden sorumlu olacaktır." (Güler, 2009: 252). İllerde bu görevi "vali" üstlenmektedir. Vali ilde, adli ve askeri kuruluşlar dışında, bakanlıklarda ve kamu kuruluşlarında çalışan tüm personelin en büyük amiridir. İlde hem devleti hem de hükümeti temsil eder. Bununla birlikte ilin yönetiminden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, Bakanlıklarına ait işler için valilere emir ve talimatlar verirler.

Vali "istisnai memur" dur. Yani atanması, özlük hakları vs. bakımından diğer devlet memurlarının tabi olduğu mevzuata dâhil değildir. Türkiye'de valilerin atanması konusunda siyasal iktidara geniş bir takdir yetkisi verilmiştir (Eryılmaz, 2011: 131). Farklı mesleklerden vali atanabildiği gibi, kanunlarda vali olabilmek için özel nitelikler öngörülmemiştir.⁶ Ancak İçişleri Bakanlığına bağlı

⁵ Ancak bucak örgütlenmesi 2012 tarihli 6360 sayılı Kanunla kaldırılmıştır.

⁶ 2006 yılında 5442 sayılı Kanunun 6. maddesine eklenen bir fıkrayla mülki idare amirleri ile ilgili yeni bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre; mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır.

olan vali Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle, yani İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır.

İlde bakanlıklar görevlerini yerine getirebilmek için çeşitli örgütler kurarlar ve bunların başında “il müdürleri” bulunur. İl müdürleri ve bunların örgütleri tamamen valinin emri altındadır ve il müdürleri işlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludurlar.

Bunun dışında il idare kurulu ilde valiye il yönetiminde yardımcı olan bir organdır. 5442 sayılı Kanuna göre il idare kurulu, valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşmaktadır. 1980’den sonra yapılan mevzuat değişikliğiyle il idare kurulunun görev alanı daraltılmış, görevlerinin bir bölümü yargıya bir bölümü de yerel yönetimlere aktararak “sembolik” bir kurul haline dönüştürülmüştür (Eryılmaz, 2011: 132).

B. İlçe Yönetimi

İl yönetiminin bir alt kademesi ilçedir. İlçe genel idaresinin başı kaymakamdır. Kaymakam ilçede vali gibi hem devletin hem hükümetin temsilcisi değil, yalnızca hükümetin temsilcisidir. Kaymakam, valinin hiyerarşik yönetimi ve denetimi altındadır. Bununla birlikte kaymakam da vali gibi adli ve askeri örgütler hariç olmak üzere bakanlık örgütleri eliyle çalışır.

Kaymakam yine validen farklı olarak kariyer mesleğinden gelir. Seçilmesi, yetiştirilmesi, atanması ve yer değiştirilmesi belli kurallara bağlanmıştır. Bu anlamda meslek memurudur ve vali gibi siyasal bir kişiliği yoktur. Atanması da validen farklıdır. “Ortak kararnameyle”, yani İçişleri Müdürler Encümeninin seçimi, İçişleri Bakanı oluru üzerine Cumhurbaşkanıca atanır.

İlde olduğu gibi ilçede de kaymakamın başkanlığında idare kurulu görev yapmaktadır. İl İdaresi Kanununa göre bu kurul kaymakamın başkanlığında yazı işleri müdürü, mal müdürü, hükümet hekimi, milli eğitim müdürü, tarım ve köy işleri müdüründen oluşmaktadır.

C. Bucak Yönetimi

5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre bucak, coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarında aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümüdür. Bucak müdürü, bucakta en büyük hükümet memuru ve temsilcisidir. Ancak bu yönetim makamı kaldırılmıştır.

D. Bölge Kuruluşları

1982 Anayasasındaki mevcut düzenlemeye göre kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Bu ifadeden anlamamız gereken, merkezi yönetimin bölgesel düzeyde örgütlenmesine imkân tanıdığıdır. Yani uygulamada bakanlıkların bölge kuruluşları oluşturabilir. Ancak bölge, il gibi bir yönetim kademesi değildir. Bölge düzeyinde örgütlenebilmek için, kuruluş kanununda bu durumun belirtilmesi gerekmektedir. Bölge kuruluşlarının kurulması, kaldırılması, merkezleri ile bölge müdürlüklerine dâhil olacak iller Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenir.

Türkiye’de bölge düzeyinde örgütlenen Bakanlık, Ulaştırma Bakanlığıdır. Bunun dışındaki bakanlıkların bağı ve ilgili kuruluşlarının bölge müdürlükleri mevcuttur. Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi kuruluşların hem aynı hem de değişik şehirlerde bölge müdürlükleri vardır (Eryılmaz, 2011: 135).

YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimin pek çok tanımını yapmak mümkün olmakla beraber, en basit tanımıyla “Bir ülkenin coğrafi parçalarından birinde, merkezi yönetimin merkez ve taşra birimleri dışında, doğrudan o yörede yaşayanlarca oluşturulup yönetilen birimlere yerel yönetim denir.” (Güler, 2009: 279). Yerel yönetimler 1982 Anayasasının 127. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Bu ifadeden anlaşılacağı üzere, yerel düzeyde kamu hizmetlerini yerine getirme amacıyla, kendi kamu tüzel kişilikleri bulunan, kendi bütçeleri olan, kendi karar ve yürütme organlarına sahip yerel yönetim birimleri kurulur.

Yine 1982 Anayasasına göre, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Burada yer alan “yerinden yönetim” ilkesinin “yerel özerklik” anlamını taşıyıp taşımadığı tartışılrsa da merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmiş üniter devlet yapılanmasında “yerinden yönetim” sistemin temel ilkesi değil; ancak bir merkezin var olması temel koşulu ile var olabilen uygulama biçimidir. Bu anlamda yerinden yönetim kavramını 1982 Anayasasında yer alan “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür” ilkesi ile birlikte ele almak gerekmektedir. “İdarenin bütünlüğü” ilkesi merkez ile yerel yönetimler arasında “görevler ayrımı” tanımlamaz. Bu gözden kaçırılmaması gereken önemli bir konudur. Çünkü görevler ayrımı ilkesinin federal devletin doğasına uygun bir içeriğe sahip olduğu ileri sürülmektedir (Güler, 2000: 22).

Yerel yönetim seçimleri Anayasaya göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken, yerel yönetim organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde “ idarî vesayet” yetkisine sahiptir. İdari vesayet, “kanunla öngörölmüş durumlarda merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir.” (Görmez, 2010: 62). Yani idari vesayet, yerel yönetim kuruluşlarının merkezi yönetim tarafından,

yasal düzenlemelerle sınırlı olarak denetlenmesidir. İdari vesayetın konusu kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır. Merkezi yönetim bu denetim yetkisini yerel yönetim birimlerinin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde kullanır. Vesayet yetkisi, kanun tarafından öngörülen bozma, onama, erteleme, değiştirerek onama gibi sınırlı yetkileri içerir. Vesayet makamının, işlemleri “düzeltme yetkisi” ve “emir ve talimat verme” yetkisi yoktur.

Yerel yönetimler söz konusu olunca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da değinmek gerekmektedir. Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını bazı çekinceler koyarak 21.11.1988 tarihinde imzalamış ve daha sonra 3723 sayılı kanunla onaylamıştır. Bu sebeple yerel yönetimlerin yönetiminde bu Şart da anayasal hükümlerin yanı sıra dikkate alınmaktadır.

Anayasada sayılan üç tür yerel yönetim birimi vardır. Bunlar il özel idaresi, belediye ve köydür.

I. İL ÖZEL İDARESİ

İl özel idaresi 2005 tarihli 5302 sayılı Kanunda, il halkının mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. İl özel idaresinin görev alanı tüm il sınıridir. Bu anlamda alansal bir yönetim olup, belediyelerden daha geniş alanlara kamu hizmeti götürmek amacıyla oluşturulmuşlardır. Kanunla bir yerleşim biriminin il olmasıyla birlikte, otomatik olarak il özel idaresi de kurulur. Aslında merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile yerel yönetim birimi olan il özel idaresi aynı alanda hizmet yürütür. Bununla birlikte vali hem il genel yönetiminin başı hem de il özel idaresinin yürütme organıdır. Ancak bu iki birimin birbirine karıştırılmaması gerekmektedir. Çünkü il genel yönetimi merkezi yönetimin taşra uzantısıdır. İl özel idareleri ise kendi kamu tüzel kişilikleri, bütçeleri, karar organları olan yerel yönetim birimleridir.

İl özel idarelerinin ortaya çıkışı Osmanlı dönemine dayanmaktadır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1913 tarihli Kanun Hükmünde Kararnameden sonra il özel idareleri 1987 yılında kanunla düzenlenmiştir. İl özel idarelerine ilişkin son yasal düzenleme 2005 tarihlidir. Bu son düzenlemeyle birlikte amaç il özel idarelerini güçlendirmek olmuş ve önemli sayılabilecek bir takım değişiklikler yapılmıştır. Ancak 12.11.2012 tarihli 6360 sayılı “On dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la Türkiye’deki mevcut büyükşehir belediyesi sayısı on altıdan otuza yükseltilmiş ve büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği sona ermiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda tanımlanan il özel idaresinin yetki, sorumluluk ve görevleri (gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni olan bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların bakım, yapım ve onarımı, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında) il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin son bulunduğu illerde, ilgisine göre

bakanlıklar, bakanlıkların bağı ve ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatı, büyükşehir belediyeleri, valilikler tarafından kullanılacak ve yerine getirilecektir. 6360 sayılı Kanuna aşağıda, “büyükşehir belediyesi” başlıklı bölümde daha çok değinilecektir.

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

İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılmaktadır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa göre yapılmaktadır. Ayrıca il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer işlemleri, idarenin bütünlüğüne, kalkınma plan ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.

Yukarıda da belirtildiği üzere il özel idaresinin vali, il genel meclisi ve il encümeni olmak üzere üç organı vardır.

A. Vali

Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl özel idaresi teşkilatını sevk ve idare eder. İl özel idaresinin yönetiminde stratejik planı temel alır ve faaliyetleri, personelin performans ölçütlerini hazırlar, uygular, izler, değerlendirir ve bunlarla ilgili raporları meclise sunar. 2005'ten önce il genel meclisine vali başkanlık ederken 2005 yılındaki düzenlemeyle meclis başkanı, üyelerce meclisin içinden seçilmeye başlanmıştır. Böylece vali, meclisin gündemini belirleme yetkisiyle doğrudan yönettiği meclis üzerindeki gücünü yitirmiştir (Güler, 2009: 287). İl encümeni başkanlığı ise devam etmektedir.

2005 öncesi dönemde valilik makamı vali yardımcılığı ile desteklenirken, il özel idaresi müdürü yerine “genel sekreter” makamının kurulmasıyla bu durum değişmiştir. Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur. Böylece vali, il özel idaresini genel sekreter eliyle yönetmeye başlamış, valinin olmadığı zamanlarda yerine genel sekreter bakmaya başlamıştır. Böylece genel sekreterlik makamı güçlendirilmiştir (Güler, 2009: 287).

B. İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Bu üyeler ilçeler adına

seçilmektedir. Üye sayısı ildeki ilçelerin sayısına ve ilçe nüfuslarına göre değişmektedir. Doğrudan halkın seçtiği tek organdır.

İl genel meclisi bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde toplanır. Önceleri meclise vali başkanlık ederken 2005 yılında yapılan değişiklikle birlikte meclis başkanı üyelerce meclisin içinden seçilmektedir. Valinin önerdiği hususlar dikkate alınmakla birlikte meclis gündemi meclis başkanı tarafından belirlenmektedir. Böylece organlar arasındaki denge değişmiş, yukarıda da belirtildiği üzere vali görece geri planda kalmıştır.

İl genel meclisinin, stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini, personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek; belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak; borçlanmaya karar vermek; taşınmaz mal alımına, satımına, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek; il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek gibi görevleri bulunmaktadır. Ancak yeni Büyükşehir Kanunu ile kapatılan illerdeki il özel idarelerinin bu görevleri de devredilmiş olmaktadır.

C. İl Encümeni

İl encümeni, il genel meclisinde karara bağlanacak konuların ön incelemesini yapan ve daha çok yürütmeye ilişkin görevleri olan bir organdır.

6360 sayılı Kanunla İl Encümeninin yapısı değiştirilmiştir. Encümen yeni durumda valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. 2012 yılındaki bu değişiklikten önce il encümeni beş bürokrat ve beş meclis üyesi olmak üzere on kişiden oluşmaktaydı. Encümen haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanmaktadır.

Encümenin görevlerinden bazıları şunlardır: Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, kanunda öngörülen cezaları vermek, belediye sınırları dışındaki halka açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek vs.

Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşir.

II. BELEDİYE YÖNETİMİ

A. BELEDİYELER

Türkiye’de iki tür belediye vardır. Belediye ve büyükşehir belediyesi. Belediyeler il, ilçe ve belde belediyeleri olarak kademelendirilmiştir. Diğeri ise yalnızca büyükşehirlerde kurulan büyükşehir

belediyeleridir. Büyükşehir belediyeleri de ilçe büyükşehir belediyesi ve büyükşehir belediyesi olmak üzere iki kademeli bir sisteme sahiptir.

“Kentsel yerleşmelerin yönetim mekanizması”⁷ olan belediye yönetimi ilk defa 1856 yılında İstanbul’da kurulmuş daha sonra 1930 yılında 1580 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Bu kanun 2005 yılına kadar yürürlükte kalmış daha sonra yerini 5393 sayılı Belediye Kanununa bırakmıştır.

5393 sayılı Kanunda belediye, belde⁸ sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. 5393 sayılı Kanun bir önceki kanuna kıyasla belediye sistemine önemli değişiklikler getirmiştir: Öncelikle bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus ölçütü iki binden beş bine çıkarılmıştır.⁹ Bunun dışında belediyelerin yerel hizmet konusundaki yetki ve görevleri arttırılmıştır. Belediyeler ağırlıklı olarak altyapıya ilişkin görev ve sorumlulukları olan kuruluşlarken eğitim, sağlık, sosyal yardım, kültür, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi alanlarda da yetkilendirilmişlerdir (Eryılmaz, 2011: 168).

5393 sayılı Kanun göre belediyeler; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikah, mesleki beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini *yapar veya yaptırır*. Yani belediyeler bu hizmetlerin hepsini kendi yapmaz, ihale yoluyla dışarıya da gödürebilir.

Belediyelerin bu verilen hizmetleri yerine getirebilmesi elbette ki gelir kaynaklarına bağlıdır. 1982 Anayasasına göre yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır. Ancak bu ilkenin Türkiye’de tam olarak uygulandığını söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Belediyelerin gelir kaynakları “genel bütçe vergi gelirinden ayrılan paylar”, “öz gelirler” ve “denkleştirme ödeneği”dir.

Belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

a. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu durum belediye organları içinde başkanın konumunu güçlendirmektedir. Görev süresi beş yıldır.

Belediye başkanının görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır: Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak ve bunlara uygun olarak bütçeyi, performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek, değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, belediyeyi devlet dairelerinde ve

⁷ Kentsel yerleşme, tarımsal üretim yapılmayan, iktisadi etkinlikleri sanayi, ticaret, hizmet sektörlerinde yoğunlaşmış olan mekândır (Güler, 2009: 289).

⁸ Belediyesi bulunan yerleşim yeridir.

⁹ 6 Mart 2008 tarihli 5747 sayılı Kanunla 43 yeni ilçe kurulmuştur.

törenlerde, davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde temsil etmek, meclise ve encümene başkanlık etmek, kararlarını uygulamak, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmek.

Belediye başkanının seçilme yeterliliğini kaybetmesi, görevine mazeretsiz ve kesintisiz yirmi günden fazla terk etmesi ve bu durumun mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, görevini sürdürmeye engel bir hastalık, sakatlık durumunu yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelemesi, belediye meclisinin feshedilmesini gerektiren eylem ve işlemlere katılması halinde, İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştayın kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

b. Belediye Meclisi

Belediye yönetiminin karar organıdır. Meclis üyelerinin sayısı, belde, kasabaya da kentin nüfus durumuna göre değişiklik göstermektedir. Belediye meclisi üyeleri seçiminde nispi temsil sistemi uygulanır. Meclis bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası kararlaştırılan günde toplanır.

Belediye meclisinin görevlerinden bazıları şunlardır: Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerini, personelin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, imar planlarını ve programlarını görüşmek ve onaylamak, borçlanmaya karar vermek, belediye ücret tarifelerini düzenlemek, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

c. Belediye Encümeni

Belediyenin yürütme ve danışma organıdır. Belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu yüz binin üzerindeki belediyelerde yedi, diğer belediyelerde beş kişiden oluşur. Haftada birden az olmamak üzere, önceden belirlenen gün ve saatte toplanır.

Belediye encümeninin görevlerinden bazıları şunlardır: Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, kamularda öngörülen cezaları vermek.

B. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Büyükşehir belediyelerinin daha önce de belirtildiği üzere iki kademeli bir yapısı bulunmaktadır. Merkezde içinde birden fazla belediye bulunan büyükşehir belediyesi ve buna bağlı ilçe belediyeleri. Türkiye'nin üç büyük ili olan İstanbul, Ankara ve İzmir'de belediyelerin kendine özgü bir yönetim yapısı olmuş ve 1983 yılında 3030 sayılı Kanunla bu illere özgü kurallar ayrı bir kanunla düzenlenerek büyükşehir belediyesi olarak adlandırılmıştır. Daha sonraki yıllarda büyükşehir belediyesi sayısı on altı olmuştur. 3030 sayılı kanun 2004 yılında kaldırılmış, yerine 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu gelmiştir. Ancak 12.11.2012 tarihli 6360 tarihli Kanunla Büyükşehir Kanunu değiştirilmiş ve Büyükşehir Belediye sisteminde önemli düzenlemeler yapmıştır.

Öncelikle on altı olan büyükşehir belediyesi sayısı on dört büyükşehir belediyesinin eklenmesiyle ilk yerel seçimde otuz çıkacaktır.¹⁰

Kanunda Büyükşehir Belediyesi şöyle tanımlanmıştır: “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”dir. Böylece belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olarak genişletilmiş ve bu kapsamda büyükşehir belediyelerine yeni görev ve yetkiler verilmiştir. Diğer önemli bir değişiklik bu otuz ilde il özel idareleri ilk yerel seçimlerle kapatılacaktır. Ayrıca kanunda, toplam nüfusu yedi yüz elli binden fazla olan illerin il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hüküm altına alınmış olup, illerin fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine ilişkin kıstas kaldırılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bu Başkanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmekle görevli ve yetkilidirler. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilir.

Yukarıda da belirtildiği üzere il özel idaresi, belediye ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesine, büyükşehir belediye sınırının ilin mülki sınırlarına genişletilmesine, mülki sınır değişikliği yapılmasına ve ilçe belediyesi kurulmasına dair hükümler ilk yerel yönetimler genel seçimlerinde uygulanacaktır. İlçe kurulmasına ilişkin hükümler ise 6.12.2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Büyükşehir Kanunda yapılan bu değişiklikler, Türkiye’de özellikle Anayasasının değiştirilmesi ve başkanlık tartışmalarının yapıldığı bu günlerde önem arz etmektedir. Yeni Büyükşehir mevzuatının Başkanlık sistemine uygun bir şekilde hazırlandığı ileri sürülmektedir (<http://politikadergisi.com/makale>, e.t.19.04.2013).

Büyükşehir belediyelerinin stratejik plan, nazım imar planı, su, kanalizasyon, toplu taşımacılık, çevre sağlığı, merkezi ısıtma, anayol ve cadde yapımı, ruhsatlandırma, sosyal ve kültürel hizmetler, kültür ve tabiat varlıklarını koruma gibi pek çok görevi bulunmaktadır.

Organları, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

¹⁰ Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerine Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van büyükşehir belediyeleri eklenmiştir.

a. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediyesinin ve bazı hallerde ilçe belediyelerinin karar organıdır. Her ayın ikinci haftası toplanır. Meclis, büyükşehir belediyesine bağlı ilçe belediyeleri için tespit edilen belediye meclisi üye sayısının, her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden meydana gelir. Büyükşehir belediye meclis üyeleri, her ilçe için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle hesaplanmaktadır. Bu üyelikler için ayrı bir seçim yapılmamaktadır. Seçim yalnızca ilçe belediye meclisi üyeleri için olmaktadır.

Meclisin belediyenin plan, program ve bütçesini görüşüp karara bağlamak, büyükşehir nazım imar planını yapmak, hizmetlere ilişkin ücret tarifelerini belirlemek, borçlanmaya, şirket kurmaya, mahalli idare birliklerine katılmaya karar vermek, meydan, cadde, sokak ve parklara isim vermek gibi görevleri bulunmaktadır.

b. Büyükşehir Belediye Encümeni

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

Görev ve yetkileri Belediye Kanununa tabi olan belediye encümenini görev ve yetkileriyle ayırır. Buna ilaveten Büyükşehir Belediye Kanununda tanımlanan görevleri yaparlar.

c. Büyükşehir Belediye Başkanı

Yürütme organı olan başkan, belediye meclisi içindeki seçmenler tarafından çoğunluk usulüne göre doğrudan beş yıllığına seçilmektedir. Büyükşehir tüzel kişiliğini temsil eder.

Görevleri şunlardır: Belediyeyi kanunlara ve stratejik plana uygun olarak sevk ve idare eder; bütçeyi uygular; belediye personelini atar; belediye ve bağlı kuruluşları denetler; meclis ve encümene başkanlık edip onların kararlarını uygular; belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerin etkin ve verimli şekilde yönetilmesini sağlar; belediyenin gelir, alacak, hak ve menfaatlerini izler ve tahsil eder; yargı mercilerinde belediyeyi temsil eder; gerekirse nikâh kıyar; hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberlik sağlar.

III. KÖYLER

Köylerin yönetimi 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanununa göre olmaktadır. Kanun köyü üç değişik açıdan tanımlamıştır. Bunlardan ilkinde göre, nüfusu iki binden aşağı olan yerleşme birimi köydür. Ayrıca cami, okul, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan toplu ve dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy oluşturur. Üçüncü olarak köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülmeyen mallara sahip olan ve kanunla kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlık, yani bir tüzel kişidir. Köyün kurulabilmesi için o yerleşim yerinin, nüfusu yüz elliden çok ve iki binden az olması gerekir. Türkiye’de köylerden şehirlere yoğun bir göç söz konusudur.

Köye ait işler iki grupta toplanmıştır: Zorunlu işler ve isteğe bağlı işler. Zorunlu işler sağlık, temizlik, bayındırlık, tarım ve eğitim konularıyla ilgiliyken isteğe bağlı işler daha çok köyün, ekonomik ve sosyal yönden gelişmesi ve güzelleşmesi ile ilgili hizmetlerden oluşmaktadır.

Köy yönetimi, muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olmak üzere üç organdan oluşur.

a. Muhtar

Muhtarlık tipi örgütlenme hem illerin mahallelerinde hem de köylerde bulunmaktadır. Muhtar, hem köy idaresinin başı hem de köyde devletin görevlisidir. Görev süresi beş yıldır. Siyasi partiler aday gösteremez. Muhtarların bütün işlemleri kaymakam ve valinin vesayet denetimine tabidir.

Köy muhtarlıklarının görevleri, başlıca hizmetlerin ilçede kaymakamlık yönetiminde kurulan Köylere Hizmet Götürme Birliklerine devredilmesiyle oldukça azalmış durumdadır (Güler, 2009: 297).

b. Köy Derneği

Köyde bulunan bütün kadın, erkek seçmenlerden meydana gelmektedir. Köy derneği köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçer, yapılması isteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesine karar verir, köyün bir başka köyle birleşmesine veya ayrılmasına, gerekli şartlar oluştuğunda köyde belediye kurulmasına karar verir.

Köy derneğinin kapatılması yönünde ya da derneğin yerine üyelerin sayısı köylerin büyüklüğüne göre değişen bir köy meclisi kurulması yönünde görüşler bulunmaktadır (Eryılmaz, 2011: 193).

c. Köy İhtiyar Meclisi

Köyün yürütme, denetleme ve karar organıdır. İki tür üyesi vardır: Seçimle gelenler ve doğal üyeler. Seçimle gelenler, köy derneği tarafından tek dereceli ve çoğunluk usulüyle seçilirler. İhtiyar meclisinin doğal üyeleri ise köy okulunun müdürü ve köy imamıdır.

Köy ihtiyar meclisi köye ait işleri görüşür ve önem sırasına koyar; hangi işlerin nasıl görüleceğine karar verir; köy hizmetleri için kamulaştırma kararı alır; zorunlu işleri yapmayan köylüye para cezası verir; köy hizmetleri için köylüden alınan paranın miktarını köy halkının durumuna göre saptar.

2012 tarihli 6360 sayılı Kanun köyleri de etkilemiştir. Büyükşehir Belediyesi bulunan otuz ilde köylerin tüzel kişiliği ilk yerel seçimlerde kaldırılacak, bunlar bağlı buldukları ilçenin mahallesi hâline dönüştürülecektir. Burada herhangi bir ile yakın ya da uzak değerlendirmesi de yapılmamıştır. 2012 yılı itibarıyla Türkiye’de otuz beş binin üzerinde köy olduğu kabul edildiğinde bunlardan on altı bin seksen ikisi kapatılacak, böylece köylerin sayısında yüzde kırk yedilik bir azalma meydana gelecektir (<http://www.bianet.org>, e.t.18.04.2013) Bununla birlikte kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köyler, artık Büyükşehir Belediyelerinin yönetim alanına girdikleri için emlak vergisi verecek ve vergi, harç ve katılım payı ödeyecektir. Ancak kanunda bunların beş yıl süreyle alınmayacağı ve bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin beş yıl süreyle en düşük tarifenin yüzde yirmi beşini geçmeyecek şekilde belirleneceği hükmü getirilmiştir. Bununla birlikte Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre nüfusu iki binin altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri, ilk yerel yönetimler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmüştür.

Sonuç

Bu çalışmada kısaca Türkiye'deki merkezi yönetim ve yerel yönetim örgütlenmesi -özellikle mevzuat hükümleri temel alınarak- açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak özellikle sonuç bölümünde bir kez daha vurgulanması ve gözden kaçırılmaması gereken hususlar bulunmaktadır.

Türkiye'nin yönetim yapısının genel ilkeleri 1982 Anayasasında belirlenmiştir. Buna göre idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına dayanır. Merkezi idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetleri devlet kamu tüzel kişiliği tarafından planlanır ve yürütülür. Merkezi idare üzerine düşen görevleri yerine getirebilmek için başkent ve taşra teşkilatı olarak örgütlenmiştir. Başkent örgütü Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu (Başbakan-Bakanlar- Bakanlıklar) ve yardımcı kuruluşlardan meydana gelmektedir. Taşra örgütü ise başkent Ankara dışında, tüm Türkiye'ye yayılmış olan örgütlenmedir. Taşra örgütünü il ve ilçe oluşturmaktadır.

Yerinden yönetim ise yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Ancak yapılan çalışmada yalnızca yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan yerel yönetimler yani il özel idareleri, belediyeler ve köyler ele alınmış; hizmet yerinden yönetim kuruluşları çalışmanın kapsamına dâhil edilmemiştir. Mevcut sitemde, Türkiye'de merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmiş üniter devlet yapılanması bulunmaktadır. Bu durumda “yerinden yönetim” sistemin temel ilkesi değil; ancak bir merkezin var olması temel koşulu ile var olabilen uygulama biçimidir. Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olmakla beraber merkezi yönetimin vesayet denetimi altındadırlar. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle mali ve siyasi ilişkileri de bulunmakta olup merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri alanında çözüm bekleyen pek çok problem bulunmaktadır. Ancak bu problem alanlarını bu çalışmada analiz etme fırsatı olmamıştır. Son olarak değinilmesi gereken bir husus, Türkiye'de 2013 yılı itibariyle Anayasa değişikliğinin gündemde olduğu ve başkanlık sisteminin tartışıldığıdır. Buna bağlı olarak Türkiye'de tüm kamu yönetimi alanının (hem merkezi hem yerel yönetimler) kanunlarla ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle çok hızlı bir şekilde dönüştürüldüğünü ve bu dönüşümün süreceğini söylemek mümkün hale gelmiştir.

KAYNAKÇA

Duru, Bülent (2012), “Büyükşehir Tasarısı ve Kent Hakkı”, (<http://www.bianet.org>., e.t.18.04.2013).

Eryılmaz, Bilal (2011), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.

Gözler, Kemal (2010), *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa.

Güler, Birgül Ayman (2009), *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, İmge Kitapevi, Ankara.

- Güler, Birgöl Ayman, (2000), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Âdem-i Merkeziyetçilik Mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.9, S.2, s.14-29.
- <http://politikadergisi.com/makale> (2012), “Yeni Büyükşehir Belediyeler Yasası Ne Getiriyor?”, (e.t.19.04.2013).
- Öztekin, Ali (2012), *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitapevi, Ankara.
- Sayan Ö., İpek, Aytül G. Demirci (2012), “Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi”, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, (Derleyen: A. Argun Akdoğan), YAYED, Ankara, s.179-238.