

MERKEZİ YÖNETİMİN İL VE BÖLGE ÖLÇEĞİNDE ÖRGÜTLENMESİ

Öğr.Gör.Yasin SEZER*

GİRİŞ

Merkezi yönetimin bütün kararları tek başına alma ve uygulama olanağının sınırlılığı, merkezin dışında da örgütlenme ve yönetimde bir dereceye kadar yetki genişliğine gitme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Genel olarak, yetki genişliği, merkezi yönetimin taşra örgütünde bulunan yüksek kamu görevlilerine, belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisinin tanınmasıdır¹. Bir başka anlatımla yetki genişliği, "belli bir hiyerarşinin çeşitli kademeleri arasında dikey yetki dağıtımıdır"².

Anayasanın, "merkezi idare" kenar başlığını taşıyan 126. maddesinde Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetinin gerekleri dikkate alınarak illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılabilceği ve illerin idaresinin de yetki genişliği esasına dayanacağı belirtilmiştir.

İllerin kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirlenmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun ile mümkündür. Fakat bugün ülkemizdeki 80 il, Anayasanın öngördüğü ilkeler dikkate alınarak kurulmaktan ziyade tarihi gelişmelere ve son dönemde kurulan il örneklerinde de görüldüğü üzere, siyasal düşüncelerle kurulmaktadır.

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.Fakültesi.

1 Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, 12.Bası, Ankara,1998, s,40.; İl Han ÖZAY, *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul,1996, s,155; S.Sami Onar, *İdare Hukuku Umumi Esasları*, 3.Bası, C.I, İstanbul,1966, s,350 vd.

2 Mustafa TOSUN, *Valilik Sistemi*, TODAİE, Ankara,1970, s.1; Yetki genişliği konusunda ayrıca bakınız: Yıldızhan YAYLA, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsii Mezuniyet ve Tefriki Vesaiif*, İ.Ü.SBF Yayınları,1983,s,17.

Öte yandan Anayasa, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alacak şekilde merkezi idare teşkilatları kurulabileceğini öngörmüştür. Anayasanın yasama organına vermiş olduğu düzenleme yetkisinden yararlanarak 1983 yılında "Bölge Valiliği" kuruldu³. Ancak bir yıl sonra TBMM ilgili KHK'yi 3036 sayılı yasa ile iptal edince Bölge Valiliği uygulamasına geçilemedi. Daha sonra 1987 yılında ülkemizin belirli bir bölgesinde güvenliğin sağlanması amacıyla " Olağanüstü Hal Bölge Valiliği" kurulmuştur⁴.

Ancak, bu uygulamada belli ilkeler dahilinde gerçekleşmediği için, bölge örgütlerinin valilerle uyum içinde çalıştıklarını söylemek mümkün değildir. Bu noktada bölge kuruluşlarının valilerle olan ilişkileri sağlıklı yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Bu çalışmada, merkezi yönetimin taşrada il ve bölge ölçeğinde örgütleniş biçimi ve esasları üzerinde durulacaktır.

I. İL ÖRGÜTÜ

Türkiye'nin mülki yönetim bölümleri İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Buna göre; ülke illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara ayrılmıştır. Her birimin başında merkezi yönetim tarafından atanan ve mülki idare amiri denen bir yönetici bulunur.

A) İLİN KURULUŞU

Mülki yönetim bölümlerinin kuruluşunda coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetinin gerekleri dikkate alınır. *"İl ve ilçelerin kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirlenmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun ile; bucakların kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, il, ilçe ve bucak sınırlarının değiştirilmesi, bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka il ve ilçeye bağlanması,...İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile"* gerçekleştirilir.(5442 sayılı yasa,md.2)

³ 71 sayılı KHK, R.G.,4 Ekim 1983, S.18181.

⁴ R.G.,14Temmuz 1987, S.19517.

İl, ilçe ve bucakların sınırlarının ortak kararname ile düzenlenebilmesi öğretide eleştirilmiştir. "Bir ilçenin bir ilden alınıp, ötekine bağlamak suretiyle illerin sınırlarındaki değişiklikler kanunla yapılabildiği halde, bir ilçenin komşu ile bitişik sınırlarının düzenlenmesi veya bir bucağın tabi olduğu il'in değiştirilmesi İçişleri Bakanlığının ortak kararnamesi ile gerçekleştirilebilmektedir. Bu değişik yol, kanunla saptanan illerin sınırlarının sonradan belirlenmesinde yetki yönünden sakat işlemlerin yapılmasına olanak sağlamaktadır"⁵.

İllerin konumu anayasal esaslara bağlanmış olmasına rağmen, yukarıda belirtilen yöntemde olduğu gibi değişik yollarla İllerin sınırlarının kolayca değiştirilebilmesi; bunların aynı zamanda siyasal seçim çevreleri sayılmaları dolayısıyla siyasal çıkarlara kurban gidebilirler. İktidardaki siyasal partiler, seçimlerde oy hesapları ile böyle işlemlere teşebbüs edebilirler. Bu ve benzeri işlemler yasama işleminin idari bir kararla değiştirilmesi gibi sonuçlar doğurabilir.

Siyasal çıkarlar uğruna bir çok hukuk kuralı ve ülke çıkarının göz ardı edilebildiği Türkiye'de bunun bir çok örnekleri yaşanmaktadır. Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasal partiler, seçim çevrelerinde bulunan, fakat il olmak için anayasal gereklere sahip olmayan bir çok ilçeyi bir kalemde il yapabilmektedir. Bazen de, oy vermeyen seçmenleri cezalandırmak amacıyla bu tür işlemler yapılabilmektedir. Çok partili siyasal yaşama geçildikten bu yana ve özellikle son millet vekili genel seçimleri döneminde kurulan illerde siyasal faktör bütün ağırlığı ile hakim bir unsur olmuştur.

Şimdi konu ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesinin bir kararını nakletmek istiyoruz⁶. Dava konusu olayda, Abana bucağı, 25 Mayıs 1945 gün ve 4769 sayılı kanunla ilçe merkezi haline getirilmiş; ancak iktidar partisi tarafından 21.12.1953 gün ve 6203 sayılı kanunla ilçe merkezi Abana'dan alınıp, Bozkurt'a nakledilmiş ve Abana köy haline dönüştürülmüştür. Konu ile ilgili olarak açılan (14.2.1963) iptal

⁵ Lütfi DURAN, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, 1982, s,134 vd.

⁶ Dava konusu olay, bir bucağın ilçe merkezi haline getirilmesi ve ilçenin köye dönüştürülmesiyle ilgili olup, taşra teşkilatının oluşumunun nasıl gerçekleştirildiğini ortaya koyması açısından ilginç bir örnek olduğu için burada nakledilmiştir.

davasında Anayasa Mahkemesi davayı esaslan inceleyerek 6203 sayılı kanunu iptal etmiştir. Karar, Anayasa Mahkemesinin konuya yaklaşımını ortaya koyması ve yönetsel bölümlerin oluşturulmasında dikkate alınacak ilkeleri belirtmesi açısından önemli bir karardır.

Yüksek Mahkeme,

"Anayasanın (1961 Anayasası) 115.maddesinin 1.ve2. fıkralarındaki, 'Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır,' hükmüne göre, Türkiye'nin gerek illere ayrılmasında gerekse illerin öbür kademelere ve bu arada ilçelere ayrılmasında anılan bu ölçülerin gözönünde tutulması ilkesi, bu kademelerin merkezlerinin belli edilmesinde de öncelikle uygulanır. Çünkü, il veya ilçenin veya diğer bir kademenin merkezi demek, oranın işlerinin toplandığı en önemli işlerinin toplandığı yer demektir. Merkez değiştirmelerinde yeni merkezin eski merkeze göre coğrafya durumu, iktisadi koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri bakımından daha üstün olduğu anlaşılmadıkça, böyle bir değiştirme"nin Anayasa'ya uygun olamayacağını belirtmiştir.

Mahkeme, siyasal düşüncelerinden dolayı cezalandırma amacıyla yapılan işlemlerin Anayasaya aykırı olduğunu şöyle açıklamaktadır:

"Anayasanın 'seçme ve seçilme hakkı' başlıklı 55.maddesinde 'vatandaşlar kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılır, denilmektedir. Buna göre, seçimlerin serbestliğini doğrudan doğruya veya dolayısıyla bozmaya elverişli bulunan veya bozmak amacı ile konulmuş olan bütün hükümler, Anayasaya (1961 Anayasası) aykırı niteliktedir.....Seçimlerde Abanalıların Cumhuriyet Halk Partisine ve Bozkurt'luların Demokrat Partiye oy verdikleri anlaşılmaktadır. Ortada ilçe merkezinin değiştirilmesi için Anayasaya uygun bir neden bulunmamasına ve TBMM görüşmeleri sırasında bu kanununun yalnızca Abanalıları siyasi eğilimlerinden dolayı cezalandırmak için teklif edildiğinin ileri sürülmüş bulunmasına ve bir takım seçimlerde

Abanaluların sürekli Cumhuriyet Halk Partisini benimsediklerinin sabit bulunmasına göre dava konusu hükmün kabulü ile seçimlerde yurttaşların serbestçe oy kullanmalarının sınırlandırılması ve sonraki seçimlerde onların etki altında bırakılması yoluna gidildiği ve seçim serbestliğinin rahatlıkla etkilenebileceği anlaşılmaktadır. Buna göre dava konusu hükmün Anayasa'nın 55.maddesine aykırıdır."

Anayasa Mahkemesi, yasaların kamu yararından başka bir amaçla çıkarılmayacağını belirtmektedir.

"Anayasanın 'cumhuriyetin nitelikleri' başlıklı 2.maddesinde, 'Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına saygılı ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal hukuk devletidir', denilmektedir. Hukuk devletinin tanımına giren bir çok unsurlardan birisi de kamu yararı düşüncesi olmaksızın, başka bir deyimle, yalnızca özel çıkarlar için veya yalnızca belli partilerin veya kişilerin yararına olarak bir yasanın çıkarılmayacağıdır. Buna göre, çıkarılmasında kamu yararı görülmeyen bir kanun Anayasanın 2.maddesi hükmüne aykırı nitelikte olur ve dava açıldığında iptali gerektirir. Yukarıda açıklandığı üzere, dava konusu kanun idari bölümlere ayırmada veya bu bölümlerin merkezini seçmede veyahut değiştirmede kamu yararının dikkate alınmasını bildiren Anayasanın 115.maddesine aykırıdır ve aynı zamanda Anayasanın 55. maddesinin güvenlik altına almak istediği seçim serbestliği ilkesine dahi aykırı niteliktedir"⁷.

Anayasa Mahkemesi, yakın tarihte vermiş olduğu, yerinde bir kararlar kanun hükmünde kararnameyle il ve ilçe kurulmasını Anayasaya aykırı bulmuştur. Mahkemeye göre;

"...Yeni il ve ilçelerin kurulması, bir il ya da ilçeye bağlanacak ilçe, kasaba ya da köylerin belirlenmesi, ayrıca belediyesi bulunmayan yeni ilçelerde belediye kurulması, buralarda görevlendirilecek personel kadrolarının oluşturulması; ivedi, zorunlu ve kısa sürede sonuçlandırılacak bir konu değildir. Bunlar kapsamlı ve uzun süreli bir çalışmayı, araştırma ve düzenlemeyi gerekli kılar..."

⁷ AYM., 26.6.1967 tarih, E.1963/145, K.1967/20, R.G.,15 Kasım 1967, S.12751.

*4109 sayılı Yetki Yasasında nerelerin il ya da ilçe yapılacağı, yeni il ve ilçelerin kurulmasında ne gibi ölçütlerin esas alınacağı belirlenmemiştir. Yasanın konusunda, amacında ve kapsamında belirsizlik vardır. Ayrıca zorunlu ve ivedi bir durum için düzenleme yapılması ve yetki verilmesi koşuluna uyulmamıştır. Bu yönüyle yasama yetkisinin devri niteliğindedir..."*⁸.

Anayasa Mahkemesi, siyasal amaçlarla yapıldığı kanaatine vardığı il ve ilçe kurulması veya merkezinin değiştirilmesine ilişkin kanunları Anayasaya aykırı bularak iptal etmektedir. Ancak hemen belirtelim ki, bu kanunların amaç unsurundaki sakatlığı tespit etmek pek kolay değildir⁹. Çoğu durumlarda da tespit edilememektedir. Daha da önemlisi, bu kanunlar hakkında, gene siyasal endişelerle iptal davası açılmamaktadır. Bu noktada tarafsız bir kişi olarak Cumhurbaşkanı, anayasal gereklere uyulmaksızın gerçekleştirilen il ve ilçe kuruluşları hakkındaki kanunların iptalini isteyebilir. Fakat uygulamada bunun örneği yoktur.

Yıllara göre il sayısındaki değişim farklı olmuştur. 1921 yılında mevcut livaların il haline getirilmesiyle 74 olan il sayısı, 1926 yılında 63'e inmiştir. Bu sayılı 1933 yılında 57'ye inmiş, 1939 'de 63 olmuş ve 1957 yılında 67 olmuştur¹⁰. Günümüzde ise 80'a ulaşmıştır.

B) İLİN İDARESİ

İlin idaresi vali, il idare şube başkanları ve il idare kurulu üyeleriyle gerçekleştirilir. Gerek Anayasa ve gerekse il idaresi Kanunu illerin idaresinin yetki genişliği ilkesine dayanacağını belirtmiştir. Yetki genişliği, merkezden yönetimin yumuşatılmış biçimidir. Genel yönetimin taşrada bulunan üst düzey görevlilerine,

⁸ AYM, 4.7.1995 tarih ve E.1995/35, K.1995/26, RG., 2.11.1995, S.22451.

⁹ Turan YILDIRIM, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, İstanbul,1997,s,93

¹⁰ Mustafa TANER, "Türkiye'de Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı ve Bölge Valiliği",(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi),TODAİE, Ankara,1989,s,17.

merkeze danışmadan kendiliğinden karar alma ve uygulama olanağının tanınmasıdır¹¹.

Yetki genişliğinin düzenleniş amaçları arasında merkezden yönetim modelinin zararlarını azaltmak, ülkenin değişik yerlerine götürülecek olan kamu hizmetleri koşullarının daha iyi tespit edebilmek ve kamu görevlilerinin yasalarla çizilmiş sınırlar içinde olmak koşulu ile belli bir hareket özgürlüğü alanı yada takdir yetkisine sahip olabilmeleri¹² temin sayılabilir.

Yetki genişliğindeki "genişleme" merkezi yönetimin yetkilerine ilişkin olmayıp, taşranın yetkilerinin "merkezmişcesine" genişlemesini ifade eder¹³. Diğer taraftan valinin yetkileri alan olarak değil; fakat, hukuksal nitelik ve etki olarak genişlemekte ve vali, başkentte yasalarla bakanlara tanınan bütün yetkileri il sınırları içinde kullanma imkanına sahip olmaktadır.

Valinin yetki genişliği ilkesine dayanarak kullandığı yetkilerine en güzel örnek "genel emir" çıkarabilmesidir. Taşrada validen başka hiç bir yetkili genel düzenleyici işlem yapamazken, vali bu yetkiye sahiptir.

Valinin kendisine aktarılan yetkileri merkezdeki üst düzey görevlisiymiş gibi kullanabilmesi uygulamada pek bir şey değiştirmemektedir. En önemli kararlarda merkeze danışmakta, ancak önemsiz konularda takdir yetkisini kullanabilmektedir.

Merkezin, yetkilerini başkalarına kullandırma konusunda oldukça kıskanç davranması ve valilerin de görevden alınma endişesi devam ettiği müddetçe bu durumun hiç bir zaman değişmeyeceği iddia edilebilir¹⁴.

11 DURAN,s,50; GÖZÜBÜYÜK, s,39; ONAR, s,597; ÖZAY, s,173.

12 DURAN, s,401; GÖZÜBÜYÜK, s,35.; Yıldızhan YAYLA, *İdare Hukuku*, İstanbul,1985, s,9.

13 DURAN, s,50.

14 ÖZAY, s,174.

II. BÖLGE ÖRGÜTÜ

1924 Anayasasında bölgesel örgütlenmeye ilişkin bir hüküm olmamasına rağmen uygulamada bir çok bölgesel örgütün kurulduğunu görüyoruz. Bölgesel örgütlere ilk defa 1961 Anayasasında yer verilmiştir. 1961 Anayasasında "belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok il'i içine alan çerçevede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir" şeklindeki bir hükümle bölgesel kuruluşlara imkan tanınmıştır. Fakat bölgesel kuruluşlara ilişkin genel bir düzenlemeye gidilmeyip, konu daha ziyade kuruluş yasaları ile düzenlenmiştir. Bu da taşra örgütünde düzensiz örgütlenmelere neden olmuştur. Konu, 1982 Anayasasında "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare kuruluşu kurulabilir" biçiminde yer almıştır. 1961 Anayasası'nda bölgesel örgütlerin yetki genişliği esasına dayanacağı açıkça belirtilmesine rağmen (md.115); 1982 Anayasası'nda bu hüküm yer almamıştır. Anayasanın 126.maddesinin gerekçesinde yer almasına rağmen kesinleşen anayasa metnine alınmamıştır.

İhtiyaçların zorlaması sonucu bazı kamu hizmetlerinin bölgesel teşkilatlanmalara gidilmektedir. Ancak bu uygulama belli ilkelere bağlı olarak düzenli biçimde gelişmediği gibi valilerle uyumlu bir ilişki içinde oldukları söylenemez. Gerekçede, bazı hizmetlerin daha iyi görülebilmesini ve sorunların çözümlenebilmesinin birden çok ili içine alan çerçevede teşkilatlanmayı gerektirdiği dikkate alınarak, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamaya yönelik bu kuruluşların da yetki genişliğine sahip oldukları özellikle hizmetin görülmesini aksatıcı bürokratik engelleri ortadan kaldırmak ¹⁵amaçlandığı belirtilmekle birlikte; Anayasa metninde sadece il genel idaresini yetki genişliği esasına dayanacağı düzenlendiği için bölgesel teşkilatların yetki genişliği esasına dayanan bölgesel teşkilatlar oluşturulamaz. Öğretide, anayasal bağlamda yetki genişliği sonunu çözümlenmek şartıyla, Anayasanın genel olarak kamu hizmetlerinin görülmesinden

¹⁵ Burhan KUZU, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, İstanbul, 1988, s,160.

söz edildiğinden hareketle "genel valilik¹⁶" şeklinde bir düzenlemenin yapılabileceği belirtilmiştir.

A)TAŞRA BÖLGE KURULUŞLARI

1980 öncesindeki uygulamadan farklı olarak 1984 yılında 3046 sayılı yasa çıkarılarak merkezi yönetimin taşradaki bölgesel örgütlenmesi belli esaslara bağlanmıştır¹⁷.

3046 sayılı yasaya göre bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar kuruluş yasalarında belirtilmek kaydıyla Bakanlar Kurulu kararı ile bölge örgütlenmesine gidebileceklerdir. Bununla beraber, uygulamada bakanlıklardan çok hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının bölgesel teşkilat kurduklarını görüyoruz. Bakanlık düzeyinde bölgesel teşkilâta örnek olarak Çalışma ve sosyal güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlükleri, hizmet yerinden kuruluşların teşkilatlarına örnek olarak Kara Yolları genel Müdürlüğü ve Orman Genel Müdürlüğü verilebilir.

3046 sayılı Yasa ile mevcut sisteme verilmek istenen şekil ve teşkilatın kurulmasında dikkat edilecek esaslar şunlardır.

Bakanlıklar, taşra örgütlerini ihtiyaca göre bölgesel örgütler kurabileceklerdir. Bakanlıkların taşra örgütünün oluşumunda il valiliğine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan doğruya merkeze bağlı olarak birden çok ili içine alan bölgesel örgütler kurulabilecektir.

Buna göre bakanlıkların hiyerarşik kademeler ve birim unvanları yönünden taşra örgütü,

Bölge kuruluşlarında

- bölge müdürlüğü
- şube müdürlüğü ve baş mühendislik
- şeflik ve mühendislik

İl kuruluşlarında

- vali

¹⁶ YILDIRIM, s,94.

¹⁷ R.G., 9.10.1984,S.18540.

- il müdürlüğü
- şube müdürlüğü
- şeflik ve mühendislik

İlçe kuruluşlarında

- kaymakam
- ilçe müdürlüğü

--gerekli görülürse şube müdürlüğü, şeflik ve memurluk şeklinde kurulur.

3046 sayılı yasanın bakanlıkların taşra teşkilatlarına ilişkin esaslar bölümünde bakanlık ve bağlı kuruluşların taşra örgütlerinin adı geçen kanunla birlikte kuruluş yasaları ve İl idaresi yasası ile belirlenen esas ve usullere göre kurulacağı belirtilmiştir. Ayrıca teşkilatın kurulmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulacağı vurgulanmıştır.

-- Bölge, il ve ilçe kuruluşları görev ve hizmet alanlarının sosyal, ekonomik özelliklerine, nüfus ve coğrafya durumuna göre, hizmetlerin niteliklerine ve ihtiyaca göre farklı tip ve statüde kurulabilir, bunlara değişik yetkiler verilebilir.

-- Bakanlıkların ve bağlı kuruluşların bölge il ve ilçelerde, bakanlık veya bağlı kuruluşu temsil edecek şekilde tek bir taşra örgütü kurmaları esastır. Ancak, bu şekilde teşkilat kurmanın ekonomik olmaması, hizmetlerin nitelikleri itibariyle tek bir il kuruluşu bünyesinde birleştirilmesi olanağı bulunmaması veya başarı ve verimli çalışmaların görülen taşra birimlerinin aynen muhafaza edilmesi gibi gerekçelerle bakanlıkların ana hizmet birimleri ve bağlı kuruluşları, ayrı il ve ilçe müdürlükleri de kurulabilir.

-- Bu şekilde kurulan il ve ilçe müdürlüklerinin görev yetki ve sorumlulukları, bir birleriyle ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri kuruluş kararnamesinde gösterilir.

-- Merkezi idarenin taşra teşkilatı kurma yetkisi, kurum ve kuruluşların kendi kanunların belirtilir. Kanunlarında bu konuda

açıkça yetki bulunmayan bir kurum veya kuruluş taşra teşkilatı kuramaz.

-- Sürekli görev veya hizmet yapacak taşra teşkilâtı ihtiyaçlara ve hizmetin özelliklerine göre, bölge, il ve ilçe kuruluşları olarak, ilgili merkez teşkilatının teklifi üzerine Devlet Planlama ve Devlet Personel Başkanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur, kaldırılır veya değiştirilir.

-- Ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır. Ancak, bu hizmet alanlarında bölgedeki illerin tamamına destek sağlayacak nitelikte bölge kuruluşları kurulabileceği gibi, bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde de bölge kuruluşları kurulabilir.

-- Görev veya hizmet özellikleri sebebiyle bölge kuruluşları ve bunların merkezlerinin bulunacağı yerler ile, bölge müdürlüklerine dahil olacak iller, kuruluşlarına ait Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir.

-- Kalkınma plan ve programları çerçevesinde geçici taşra teşkilatı; görev veya hizmet süresi belirtilmek şartıyla ilgili bakanlığın teklifi üzerine ortak kararname ile kurulur. Bu kararname, Resmi Gazetede yayınlanır ve bu teşkilat, görevleri sona erince kaldırılır. Geçici taşra teşkilatının görev hizmet sürelerinin uzatılması bu fıkradaki usule tabidir.

-- Acil ve olağanüstü hallerde bir bakanlık, başbakana bildirmek ve yukarıdaki fıkra esaslarına göre gerekli işlemleri sonradan tamamlamak kaydıyla, geçici taşra teşkilâtı kurulabilir.

-- Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatları kendi kanunlarında belirtilen usule, kendi kanunlarında bir usul yoksa bu maddedeki usule göre kurulur.(md.17)

Ülkemizdeki bölge kuruluşları karmaşık bir yapı arz etmektedir. Her bir kuruluş ülkeyi kendine göre bölgelere ayırdığından sonuçta çok sayıda değişik bölgeler ortaya çıkmaktadır. Kuruluşların merkezleri farklı olabildiği gibi, kapsamlarına iller de almış olabilmektedirler. Bu yüzden gerek kendi aralarında gerekse

illerle olan ilişkilerinde koordinasyonu sağlamada güçlüklerle karşılaşmaktadır¹⁸. Koordinasyona ilişkin bu sıkıntıların , yetki genişliği sorunu halledilmek şartıyla bölge valiliği aracılığıyla giderilmesi mümkündür.

B) BÖLGE VALİLİĞİ

1983 yılında çıkarılan 71 sayılı KHK, "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için, "bir çok ili içine alan merkezi yönetim birimlerinin kurulmasını öngörmüştür. Kararnamede Bölge Valisinin görevleri şöyle sıralanmıştı: Bölgede kamu hizmetlerinin planlı ve uyum içerisinde yürütülmesine, kamu hizmetinin ve genel asayişin sağlanmasına, bölgenin kalkınma plan ve program, hedef ve ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden geliştirilmesine çalışmak ve bölgeler arası işbirliği koordinasyon ve denetleme hizmetlerinin yerine getirilmesi".(md.7/a)

Bu amaçla ülke sekiz bölgeye ayrılıyordu. Ancak, kararname bir yıl sonra TBMM tarafından,"Anayasa'nın 126.maddesinin İl üzerinde yeni bir mülki idare kademesine olanak tanımadığı ve yetki genişliği ilkesi sadece il örgütü için öngörüldüğü," gerekçesiyle 3036 sayılı yasa¹⁹ ile iptal edilmiştir. Bölge valiliğine olumsuz bakılmasında yetki genişliğinden federalizme kayılabileceği, ayrımcı ve siyasal özerklik düşüncesinde olanlara fırsat verileceği endişesi etkili olmuştur.

C) ÖLAĞANÜSTÜ HAL BÖLGE VALİLİĞİ

285 sayılı KHK ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur²⁰. Yeni düzenlemenin amacı, bölge sınırları içine alınan Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Tunceli ve Van illerinde güvenliğin sağlanmasıdır. Bu düzenleme

¹⁸ Acar ÖRNEK, *Kamu Yönetimi*, İstanbul,1988,s.107;Yıldızhan YAYLA,"İlin Başkentle ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl 2,S.1,Nisan 1981,s,25vd.

¹⁹ R.G.,28 Temmuz 1984, S.18472.

²⁰ R.G.,14 Temmu 1987, S.19517.

yerel kamu hizmetleriyle ilgili değil, yalnızca güvenlik hizmetlerinin gereği gibi sağlanmasıdır.

İçişleri Bakanlığına bağlı olarak çalışan Olağanüstü Hal Bölge Valiliğine valilik sıfatı ve unvanıyla atam yapılmaktadır. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği belli bir kamu hizmetini, kolluk faaliyetlerini yerine getirmek üzere kurulmuştur. İsmi valilik olması, göreve alanı içerisinde tüm devlet hizmetlerini yürütmekle görevli ve yetki genişliği ilkesine dayalı olarak kurulmuş bir bölge valisi olarak algılanması için yeterli değildir. Zaten görev süresi de olağanüstü hal süresiyle sınırlıdır.

D) GAP BÖLGE KALKINMA İDARESİ

Devlet; Şanlıurfa, Mardin, Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır, Siirt, Şırnak ve Batman illerini içine alan bölgede çok amaçlı bir bölgesel kalkınma projesi başlatmış ve burada altyapı, tarım, ulaştırma, sanayi, eğitim, ve benzeri tüm kesimlerin geliştirilmesini amaçlayan bir proje geliştirilmiştir.

GAP yönetimi, organlarının yerel halk tarafından seçilen bir yerel yönetim türü değil, yetki genişliğine dayanan ve kendine özgü bir merkezi yönetim kuruluşudur. Teşkilatı, GAP Yüksek Kurulu ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığından oluşur²¹. GAP Yüksek Kurulu, Başbakan veya görevlendireceği bir devlet başkanlığının başkanlığında GAP ile görevli devlet Bakanı, DPT'nin bağlı olduğu Devlet Bakanı ve Bayındırlık ve İskan Bakanından oluşur. GAP İdaresi Başkanlığı, bir başkan, iki başkan yardımcısı ile yeteri kadar personelden oluşur.

GAP idaresinin görev alanına giren konularda Belediye Kanunu ve İmar kanunu ilde diğer kanunlarla ilgili idareler verilmiş olan imar ve alt yapıya dair yetkiler bu idareye devredilmiştir. Bu düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldırdığı ya da tümüyle etkisiz bıraktığı gerekçesiyle Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi kararında, "yapılan düzenlemenin, yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da tümüyle

²¹ 388 sayılı KHK, R.G., 6 Kasım 1989, S.20334.

etkisiz kılma amacına yönelik olmadığı, yalnız belli bir süre için kimi görev ve yetkiler bir merkezi yönetim birimine bırakıldığı, bu durumun yerel yönetimlerle işbirliğini engelleme(diği)" belitmiştir²².

Anayasa Mahkemesinin bu kararı da dahil olmak üzere genel bir değerlendirme yapıldığında, GAP idaresinin merkezi yönetimin bir uzantısı olarak kurulmuş olduğu söylenebilir. Ayrıca GAP idaresinin her türlü giderlerinin Kamu Ortaklık Fonu ile Toplu Konut fonundan karşılanır olması bu düşünceyi pekiştirmektedir.

GAP Bölgesi Kalkınma İdaresi 15 yıllık bir süreyle kurulmuştur. Bu sürenin dolmasından sonra bu hizmetlerin kimin tarafından yürütüleceği belli değildir. İhtimaldir ki, bu süre uzatılabilir. Ancak bu süre uzatılmazsa, yürütülen bu hizmetlerin kimin tarafından, nasıl devam ettirileceği hususunda bir düzenleme olmadığı gibi bir hazırlıkta yoktur²³. Bölgenin gelişimi ve yerel işsizliğin önlenmesi açısından GAP idaresi tarafından yürütülen etkinliklerin yerel halkla bütünleşmesinin sağlanması zorunluluk arz etmektedir. Bu noktada yerel yönetimler ve yerel kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla koordineli olarak GAP Projesinin yerelleşmesi sağlanabilir. GAP projesinin yerel halkla bütünleşmesi, buradan elde edilen gelirin bölgede kalmasını sağlayacağı gibi bölgedeki işsizliği de önemli ölçüde azaltacaktır.

SONUÇ

Bütün kamu hizmetlerinin başkent olarak isimlendirilen bir merkezden yürütülmesi esasına dayanan merkezi yönetim sisteminin - ki, Türkiye'de idarenin teşkilatlanmasında ciddi bir ağırlığa sahiptir- artık günümüzde yetersiz kaldığı, başkent dışında da teşkilatlanmanın gerekli olduğu herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Ancak uygulamada, taşra teşkilatının oluşumunda, idarenin temel amacı olan kamu yararından ziyade başka amaçlarla hareket edildiği görülmektedir. Demokratik bir yönetim sisteminde siyasal etkileşim kaçınılmaz bir gerçektir. Ancak, siyasal faktör ilk harekete geçirici unsur veya tavsiye niteliğinden öteye geçmemelidir. Bu

²² AYM.,17.7.1990 tarih,E.1990/1,K.1990/21,RG.,16 Temmuz 1991,S.20931.

²³ Zerrin TOPRAK KARAMAN, *Kent Yönetimi ve Politikası*,İzmir,1995,s,79.

noktada Anayasada ifade edilen kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleri dikkate alınmalıdır.

Merkezi yönetimin zararlarını azaltmak ve hizmetleri ülke geneline en verimli biçimde yaymak amacıyla taşrada örgütlenme yeterli değildir. Kanımızca, taşrada teşkilatlanma gerekli olmakla birlikte, idare, öncelikle merkezden yönetme anlayışını terk etmeli, taşradakidaki görevlilere güvenmeli ve yasalarla verilmiş olan yetkilerini uygulama fırsatı vermelidir.

ÖZET

Bütün kamu hizmetlerinin başkent olarak isimlendirilen bir merkezden yürütülmesi esasına dayanan merkezi yönetim sisteminde, bütün kararları tek başına alma ve uygulama olanağının sınırlılığı, yönetimde bir dereceye kadar yetki genişliğine gitme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Yetki genişliği, bir yandan merkezden yönetimin sakıncalarını gidermekte, öte yandan da yerel sorunların daha yakından saptanması olanağını sağlamaktadır. İşte bu ve benzeri gerekleri göz önünde bulunduran Anayasa, Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetinin gerekleri dikkate alınarak illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılabilceği belirtmiştir. Ancak, uygulamada, kamu yararından ziyade başka amaçlarla hareket edildiği görülmektedir.

ABSTRACT

The central administration system which aims to administer all public services from a single centre called capital city has required realisation of a diconcentration to an extent. This diconcentration, on the one hand, overcomes the difficulties derived from central administration, on the other hand, provides the possibility for a more easy determination of local problems.

Taking into consideration this fact, the Turkish Constitution states the possibility of dividing Turkish central administration system into provinces, counties and other sub-divisions according to the

necessities of public services and public good as well as geographic and economic conditions. But, in practice, many other political reasons play role in determining this division.

KAYNAKLAR

- Duran,Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul,1982.
- Gözübüyük, Şeref, *Yönetim Hukuku*, 12.Bası, Ankara,1998.
- Kuzu,Burhan, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*,İstanbul,1988,
- Onar, S.Sami, *İdare Hukuku Umumi Esasları*,3.Bası, C.I,İstanbul,1966
- Örnek,Acar, *Kamu Yönetimi*, İstanbul,1988.
- Özay, İl Han, *Günüştüğında Yönetim*, İstanbul,1996.
- Taner, Mustafa, "Türkiye'de Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı ve Bölge Valiliği", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), TODAİE, Ankara, 1989.
- Toprak Karaman, Zerrin, *Kent Yönetimi ve Politikası*,İzmir,1995.
- Tosun, Mustafa, *Valilik Sistemi*,TODAİE, Ankara,1970.
- Yayla, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, İstanbul,1985.
- Yayla,Yıldızhan, "İlin Başkentle ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl 2,S.1,Nisan 1981,
s.25-33.
- Yayla,Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsii Mezuniyet ve Tefriki Vesaiif*, İ.Ü.SBF Yayınları,1983.
- Yıldırım,Turan, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, İstanbul,1997.