

## Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi

### *The Principle of Deconcentration in Turkish Legal Order*

**Beytullah ÇETİN**

*Doktorant / Avukat, Selçuk Üniversitesi, SBE, Kamu Hukuku A.B.D.,  
av.beytullah.cetin@hotmail.com*

Makale Başvuru Tarihi: 06.07.2018

Makale Kabul Tarihi: 10.08.2018

#### ÖZET

**Anahtar  
Kelimeler:**

*Merkezi İdare,*

*Taşra Yönetimi,*

*Vali,*

*Yönetimde  
Bütünlük*

Merkezi devlet yönetimi uzunca bir tarihi sürecin sonunda gerçekleşmiştir. Merkezi yönetimlerin kurulması ile devlet yapılanması güçlenmiştir. Ancak ülkenin tek merkezden yönetilmesi esasına dayanan merkezi yönetim, yerel bazı ihtiyaçların görülmesi ve merkezi yetkinin taşrada uygulanması sorunları ile karşılaşmıştır. Merkezi yönetimin doğası gereği karşılaştığı sorunların başında, ülkedeki kamusal hizmetlerin hizmet bütünlüğü içerisinde sunulabilmesi sorunu gelmektedir. Merkezi yönetim bu sorunu çözebilmek için üç temel örgütlenme biçiminden faydalanmaktadır. Bunlar “merkezden yönetim”, “yetki genişliği” ve “yerinden yönetim” biçimleridir. Türk hukuk düzeninde merkeziyetçilik anlayışı egemendir. Ancak İdari merkeziyetçilik anlayışı iki yönden yumuşatılmıştır. İlk olarak merkezi yönetimin kuruluşu açısından il temel örgütlenmesinin kurulması ve illerin yetki genişliği ilkesi ile yönetilmesi esasıyla yumuşatılan merkeziyetçilik ikinci olarak yerinden yönetim ilkesi ile yumuşatılmaktadır. Çalışmamızın konusunu yetki genişliği ilkesi oluşturmaktadır. Yetki genişliği hukuk tarihimizde önceki Anayasalarımızda da görülen ve 1982 Anayasasında 126. Maddesi ile düzenlenen, anayasal bir kavramdır.

Çalışmamızda öncelikle yetki genişliği açıklanmış ve benzeri olduğu diğer kavramlarla karşılaştırılmıştır. Daha sonra Türk hukuk düzeninde yetki genişliği incelenmiş ve Türk hukuk uygulamasında yetki genişliğinin görünümü değerlendirilmiştir.

#### ABSTRACT

**Keywords:**

*The Central  
Administration,*

*Provincial  
Administration,*

*Governor,*

*Unity In Governance*

Central state government took place at the end of a long historical process. With the establishment of central administrations, state structuring has become stronger. However, central administration that relies on the administration of state from a single center encounters with the problems of the emergence of some local needs and application of central authority in rural. At the beginning of the problems which is encountered because of the nature of central administration is problem of being able to present of public services in the country within the public service integrity. To be able to solve this problem, the central authority takes advantages of three basic forms of organization. They are “centralization”, “deconcentration” and “decentralization” forms. In the Turkish legal order, the understanding of centralization is prevailing. However, the understanding of administrative centralization has been softened from two aspects. In terms of the establishment of the central government, the centralization has been firstly softened by the principle “the foundation of provincial basic organizations and with cities of management with authority - wide principle” and has been secondly softened by the principle of local administration. The subject of our study is to create the principle of deconcentration. Deconcentration is a constitutional concept that is seen in our constitutions and that was regulated in the 126<sup>th</sup> article of our 1982 Constitution.

First of all, the deconcentration is explained and compared to other similar concepts in our study. Then, deconcentration in Turkish legal order is examined and the aspect of deconcentration in the practice of Turkish law is assessed.

## 1. GİRİŞ

Devlet kavramının varlığı ve devlet görüşleri çok eski dönemlerden beri insanoğlunun zihnini meşgul etmektedir. Uzunca bir dönemin sonunda ve değişim süreci içerisinde en sade tanımı ile devlet, bir takım toplumsal çıkarları gerçekleştirmek üzere (Eroğul, 2017:17) kurulmuş kişiler ve kurumlar topluluğudur (Gözler, 2017:4). Öz itibarıyla bir takım kurumlardan oluşan ve belirli bir ülke üzerinde kurulmuş olan devlet aygıtının teşkilatlanması ve bu teşkilatlanmayı yönetecek kişilerin belirlenmesi gerekmektedir.

Bir devletin temel kuruluşu, kurumların varlığı ve işleyişi ile ülkedeki politik hareketlerin genel çerçevesini meydana getiren anayasa (Soysal, 2011:21) devletin temel teşkilatlanma yöntemini düzenlemektedir (Özbudun, 2017:203).

Devletin teşkilatlanma ve yönetiminde var olan kavramlardan biri de yetki genişliğidir. Yetki genişliğini, merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik kavramlarının tarihsel gelişimleri bağlamında, modern devletlerin oluşması süreçleriyle ilişkilendirerek açıklamak mümkündür. Modern devletin toprak üzerinde örgütlenmesi iki temel yöntem üzerinde şekillenmektedir. Birinci yöntemi teşkil eden merkeziyetçilik, modern devletin var olma koşullarını hazırlayan bir yönetim usulüdür. Ancak merkeziyetçiliği mutlak anlamda uygulamak mümkün olmadığından, geçmişten kalan yerele dayalı yapılanmaların ademi merkeziyetçi bir anlayışla varlıklarını devam ettirmeleri, siyasal ve yönetsel bir zorunluluk olarak algılanmıştır. Yereldeki yapılar artık merkezin rızası çerçevesinde var olmaktadır. Merkez ve yerel arasındaki ilişkinin şekli ise devletlerin tarihsel, siyasal, kültürel ve bürokratik geleneklerine göre farklı şekiller alabilmektedir (Cangir, 2011:10).

Modern devletin en önemli niteliği, merkeziyetçi bir yönetim şeklinin kurulmuş olmasıdır. Bu niteliğin en önemli uygulama araçlarından biri de Napolyon'cu yönetim geleneğiyle bağlantılı olarak anılan "il sistemi" (prefectoral system) 'dir. Türkiye'de mülki idare sistemi de denilen bu türün temel özellikleri şunlardır: Ülke idari bakımdan "il" adı verilen bölümlere ayrılır. İllerin başında, genellikle merkezi idarenin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu bulunan bir yönetici bulunur ve iller bu yöneticiler tarafından yönetilir. Yöneticiler, esasında merkeze ait bulunan bir takım yetkileri merkez adına kullanırlar. Merkezi idare kuruluşunun taşradaki teşkilatı, prensip itibarıyla il bölümlerine uydurularak meydana getirilir. Bunlardan her ilde bulunanlar, genel olarak, il yöneticisinin yönetimi ve gözetimi altında faaliyet gösterir. Devletin temel görevlerini yerine getirmek için coğrafi alanının küçük parçalara ayrılması ve başlarına birer yetkili yönetici getirilmesi anlayışına dayanan bu sistemde her şey, merkezin otoritesini taşrada sarsacak çevresel güç odaklarının ortaya çıkmasına engel olmak üzerine kuruludur. Bu nedenle bu sistemin uygulandığı ülkelerde, illerin başına atanacak kimseler merkez tarafından seçilir ve seçilen kimselerin o yöreden olmamasına özen gösterilir (Cangir, 2011:11).

Ülkemizde yönetim ile ilgili temel tartışmaların başında, devletin örgütlenmesi gelmektedir. Örgütlenme yapısının nasıl olması gerektiği devamlı tartışılmıştır. Bu aşamada bir kesim yerel yönetimleri güçlendirmek gerektiğini savunurken diğer bir kesim ise merkezi yönetimin güçlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Güler, 2000:15).

Anayasamız "*Türkiye Cumhuriyeti devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bir bütün olduğunu*" belirtmekte ve merkezi idare anlayışı ile üniter devletin egemen olacağını bildirmektedir. Bu hüküm ile federal örgütlenmeleri kabul etmemektedir. Anayasanın lafzi ve amaçsal yorumundan çok açık şekilde anlaşılan üniter devlet yapısı, idari teşkilatlanma açısından da geçerli bulunmaktadır.

İlgili madde ile üniter yapıyı belirleyen anayasamız, merkezi örgütlenme biçimini öngörmekle birlikte, merkezi yönetimden doğan bazı sakıncaları yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkeleri ile yumuşatmaya çalışmaktadır. İşbu çalışmamız Anayasamızın 126. maddesinde ifadesini bulan ancak yeterince açık olarak tarif edilmemiş olan (Derdiman, 1995:65) yetki genişliği üzerinedir.

## 2. YETKİ GENİŞLİĞİ İLKESİNİN YERİ

Tarih sahnesinde devletlerin ilk önce merkeziyetçilik ilkesi ile idare edildiği, daha sonra ademi merkeziyetçi bir yapıya büründüğü ifade edilmektedir. Ademi merkeziyetçilik, İlkçağdan Ortaçağa geçişte meydana çıkmış, merkezi imparatorlukların güç kaybetmesi ve feodal toplum yapısının doğuşu ile birlikte güçlenmiştir. Ancak daha sonra feodal toplum yapısının zarar görmesi neticesinde merkezi yönetimler yeniden güçlenmeye başlamıştır (Onar, 1966:590).

Feodal toplumun ortadan kaybolmasının sonuçlarından biri, modern devletin ortaya çıkışıdır. Modern devlet öncesi feodal toplumların temel özelliği, merkezi otoritenin olmamasıdır. Merkezi otoritenin bulunmadığı bu toplum yapısında karmaşa hakim olmuş ve ticaret azalmıştır. Bu nedenle, günümüzdeki şekliyle kent hayatının doğumu gerçekleşmemiştir. Ancak zamanla feodalite gücünü kaybetmeye başlamıştır. Cesur tacirlerin ortaya çıkışı ile zenginleşmeye başlamaları, kent hayatının ilk nüvelerini meydana getirmiştir. Kent ekonomileri doğmuş ve zamanla üstünlüğü ele almıştır. Rönesans, Reform hareketleri ve Aydınlanma Dönemi ile süreç daha da hızlanmıştır. Kentleşme sonucunda kentlerde ortaya çıkan modern burjuvazi, kapitalist ekonomi yapılanmasını geliştirmiştir. Böylece topluma güvenlik vadeden monarşiler güçlenmeye başlamıştır. Ticaretle ilgilenen ve kentleşen toplumsal sınıflar modern devletin alt yapısını kurmuşlardır (Boztemur, 2006;161). Kapitalizm, feodal yapıyı çözmüştür. Feodalizm sonrası toplumsal ve ekonomik ilişkiler, hızla büyüyen sermayeyi koruyucu ve ticari güvenliği sağlayıcı özellikte bir devlet yapısına ihtiyaç duymuştur. Kapitalizmin doğasından kaynaklanan piyasa ilişkileri, güçlü bir merkezi idarenin kurulmasını gerektirmiştir. Merkezi devletin merkezîyetçi yapısı ile ulus devlet olma özelliği öne çıkmıştır (Apan, 2014:33-34).

Modern devlet biçimi genellikle, belirlenmiş bir toprak parçası üzerindeki tekelleşmiş egemenlik yetkisini ifade etmektedir. Egemenlik devlet kurumuna ait olup, vergi koyma yetkisi ile halkın güvenliğini sağlama görevi devlete aittir. Modern devletin meşruiyet temellerinden biri de güvenliği sağlaması ile kamu düzenini korumasıdır. Bu düşüncede devletin merkezîleşmesi gerekmektedir. Bütün devlet gücünün tek elde toplanması ve kullanılması esastır (Apan, 2014:34). Ancak merkezi yönetimin bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Özellikle yerel ihtiyaçların karşılanması açısından merkezi yönetimden doğan sorunların giderilmesi gerekmektedir.

Merkezi devlet yönetiminin oluşumundan itibaren, ülkedeki kamusal hizmetlerin hizmet bütünlüğü içerisinde gerçekleştirilmesi için başlıca üç temel örgütlenme biçiminden faydalanılmaktadır. Bunlar “merkezden yönetim”, “yetki genişliği” ve “yerinden yönetim” biçimleridir. Ülkeler bu üç yöntemi uygulamakla beraber yöntemlerin uygulanma şekli ve önemi ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Ülkeler örgütlenirken ilkelere sadece birini esas alarak örgütlenmemektedir. Ülkenin tarihsel oluşum süreci, ekonomik dayanakları, sosyal yapıları gibi faktörler belirlemede kistas alınmaktadır. Buna göre bazı ülkeler yerinden yönetimin, bazıları ise merkezi yönetimin daha yoğun olduğu karma şekillerde örgütlenmektedir (Arıkboğa,1998:4).

Merkezden yönetim, kamu yönetimi karar mekanizmalarının merkeze bağlılığıdır. Bu ilkenin uygulanmasında idari ve mali kararlar merkez tarafından alınmaktadır. Kamu hizmetinin organizasyonu da merkez tarafından gerçekleştirilmektedir (Çevik, 2004:77).

Merkezîyet, siyasal ve idari merkezîyet olarak iki yönü bulunan bir sistemdir. Merkezîyet sisteminde devletin örgütlenmesi kişi ve yer yönünden tek bir merkeze bağlanmaktadır. Bütün kararların merkez tarafından alınması ve yetkinin dağıtılmaması kuraldır (Nalbant, 2012:30). Karar alma ve uygulama yetkisinin, devletin merkezinde ve tek elde toplanması esastır. Taşra görevlilerinin merkezden izinsiz karar alma ve uygulamalarına izin verilmemektedir (Arıkboğa, 1998:5).

Siyasi iktidarın biri ulusal ve diğeri ulusaltı olmak üzere, yer ve topluluk esasına göre bölündüğü, ulusaltı siyasal birimlerin ulusal siyasi karar alma birimlerine katıldıkları bir siyasi model ve örgütlenme biçimi olan federalizmde (Uygun, 1992:359), merkezîyetçi olmama ilkesi egemen olup, birden fazla siyasi karar merkezi bulunmaktadır (Uygun, 1992:158). Birden fazla siyasi karar merkezi bulunması olgusuna dayanan federasyon şeklindeki örgütlenmelerde, çok merkezîlilik esastır. Merkezîyetçilik ilkesi uygulanamaz. Aynı durum konfederasyonlar açısından da geçerlidir (Nalbant, 2012:30).

Merkezden yönetim ilkesi üniter devletlerde görülmektedir. Üniter devlet kavramının kökünde, temel ve eşit yasa düşüncesi bulunmaktadır. Bu düşüncenin temel ilkeleri yasanın üstünlüğü ve yasa önünde eşitlik olarak açıklanmaktadır. Devlet tasarımında hukuk devleti ilkesi yaygın olarak görülür (Nalbant, 2012:3).

Dünya genelinde merkezi yönetimlerin taşra örgütlenmeleri genellikle iki şekilde görülmektedir. Bunlardan birincisi, içerisinde iki biçim valilik modeli bulunan mülki idare (il) sistemidir. İkinci sistem ise merkezin taşrada vali benzeri merkezi görevlilerinin bulunmadığı, standart yapısı ve modeli bulunmayan, ihtiyaçlara göre özel örgütlenme modellerinin meydana getirildiği işlevsel sistemdir (Kalabalık, 1999:64). Günümüzde bu sistemlerin hiçbiri artık saf haliyle uygulanmamakta, sistemler ihtiyaca göre şekillenen türleri ile varlıklarını sürdürmektedir (Tamer, 1991:88).

Mülki idare (il) sisteminde var olan iki tip valilik yapılanmasından birincisi, kapsayıcı valilik sistemidir. Kapsayıcı valilik sistemi, mülki idare biçimlerinin ilk ortaya çıkmış halidir. Fransız modeli olarak adlandırılmaktadır. Napolyoncu devlet yönetiminin yarattığı bu sistemde ülke illere bölünmüştür. İllerin başında merkez tarafından görevlendirilen valiler vardır. Valiler aracılığıyla ülke çapında siyasi ve idari merkezîyetçilik

sağlanmak istenmektedir. Bu nedenle iller hem devleti temsil edecek hem de idari görevleri yerine getirecek şekilde örgütlenmişlerdir. Bu düzenleme ile vali, yetki genişliği ilkesine dayanarak yönetimi gerçekleştirmektedir (Apan, 2014:40). Vali, doğrudan doğruya merkezi yönetimle ilişkilidir. İlde yönetimi sağlayan yetkili kişidir. Görev ve sorumluluk valide toplanmıştır. Siyasi iktidar ise valiyi doğrudan doğruya seçebilmektedir (Yayla, 1981:30).

Mülki idare sistemindeki ikinci valilik yapılanması, sınırlı valilik modelidir. Sınırlı valilik sistemi, kapsayıcı valilik sisteminin zamanla yumuşaması sonucunda doğmuştur. Bu düzende vali, il sınırlarına bağlı kalmaksızın belirli bir coğrafi alanda faaliyet göstermektedir. Vali, sahip olduğu yetkilerin çoğunu kaybederek İçişleri Bakanlığı'nın ilgili coğrafyadaki temsilcisi haline gelmiştir. Valinin taşra kuruluşları üzerinde yetkisi bulunmamaktadır. Vali, daha çok sembolik yetkilere sahiptir. İlgili sistem, İtalyan sistemi olarak bilinmektedir (Tosun, 1970:4-5). Sınırlı valilikte valinin siyasi otoritesi bulunmamaktadır. Tek görevi merkezden verilen talimatları yerine getirerek bölgesel işleri görmektir (Yayla, 1981:32).

Mülki idare sisteminin bulunmadığı yönetim düzenlerinde, işlevsel sistem uygulanmaktadır. Bu sistemde il ve ilin alt kademeleri olan ilçe düzeyinde örgütlenmeler bulunmamaktadır. Her bakanlığın kendi hizmet alanını, bölge veya alt bölge olarak örgütlediği görülmektedir. Bölgelerin ayrımı değil hizmetlerin ayrımı esastır. Her hizmet biriminin başındaki yönetici, sadece o hizmet ile ilgili olarak görevli ve sorumludur. İşlevsel sistemde merkezîyetçilik zayıftır ve bu sistem genellikle yerel yönetimlerin güçlü olduğu federalizme sahip ülkelerde uygulanmaktadır (Öztürk, 1992:66).

Yerinden yönetim ilkesi, yerinden yönetim organlarının ülkenin içinde belirli bir coğrafi bölgede veya tüm ülke çapında olmakla birlikte sadece belirli konularda olmak üzere geçerli bir takım yetkileri kullanmalarıdır. Yerinden yönetim ilkesinin varlığı, merkezi sistemin var olmasını engellemez. Bilakis yerinden yönetimin bulunabilmesi için, yerinden yönetim biriminin bağlı bulunduğu bir merkezi yönetim gerekmektedir. Merkezi yönetimin bir takım yetkileri yerel yönetime aktarmadığı hallerde, yerel yönetimin oluşması mümkün değildir. Yerinden yönetim merkezîyete bağlıdır (Nalbant, 2012:32).

Günümüz modern ve demokratik toplumlarında, artık bütün kamu hizmetlerinin merkezden yönetim ile görülemeyeceği düşüncesi hakimdir. Her ülke, merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkisi ile yerinden yönetimlerin görev ve yetkilerini, kendi tarihsel, sosyal ve ekonomik gerçekliklerine göre belirlemektedir. Bu nedenle tek bir düzen hakim olmayıp, her ülke uygulaması farklılıklar göstermektedir (Çağdaş, 2011:393). Kamu yönetiminin temel amacı hizmet ve faaliyetlerin görülmesidir. Bu açıdan merkezden yönetim ve yerinden yönetim adı altında iki tip yönetim şekli bulunmaktadır. Dünyada herhangi bir ülkede sadece bir tipin uygulanmadığı ve genelde her iki tipin de farklı derece ve şekillerde uygulandığı görülmektedir. Yetki genişliği esasen merkezden yönetim içerisinde değerlendirilmekle birlikte iki farklı sistem arasında geçiş niteliğine sahip ve merkezden yönetimin yumuşatılmasını sağlayan bir kurumdur. Bu anlamda yetki genişliği, idari teşkilatların vazgeçilmez bir argümanıdır (Ak, 2015:150).

Türk idare hukuku düzeninde merkezîyetçilik anlayışı egemendir. Ancak idari merkezîyetçilik anlayışı iki yönden yumuşatılmıştır. İlk olarak merkezi yönetimin kuruluşu açısından il temel örgütlenmesinin kurulması ve illerin yetki genişliği ilkesi ile yönetilmesi esasıyla yumuşatılan merkezîyetçilik ikinci olarak yerinden yönetim ilkesi ile yumuşatılmaktadır (Nalbant, 2012:216).

Ademi temerküz, tevsi mezuniyet olarak da kullanılan yetki genişliği An. 126'ncı maddesinde ifadesini bulmakta olup, ilgili madde "*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır*" demektir. Bu hüküm gereğince Türk hukukunda yetki genişliği, anayasal bir ilkedir (Gözler ve Kaplan, 2017:76).

Genel olarak yetki genişliği, "*devletin kamu hizmet ve faaliyetlerinin görülmesinde bir yer veya hizmetin başındaki görevliye, esasen merkeze ait olan bazı kararları alma ve uygulama yetkisinin tanınması*" (Yılmaz, 2007:1247) olarak tanımlanmaktadır. Kavramın Fransızca kökeni "deconcentration" kelimesidir. Kelimenin tam anlamı ise yetki genişliği değil "yoğunluğu azaltma"dır. Burada azaltılan başkent ve merkezi yönetimin yoğunluğudur (Gözler ve Kaplan, 2017:76).

İllerin yetki genişliği esasına göre yönetilmesi merkezden yönetimin yumuşatılmış bir şekli olup, merkezîyetçiliğin zararlarını ortadan kaldırma veya azaltma amacı gütmektedir. Bu ilke ile merkezdeki yöneticilerin ellerinde bulunan bir takım yetkileri taşradaki yöneticilere aktarılmaktadır. Yetki genişliğinden faydalanan valiler illerde hem devleti hem de yürütme organını temsil etmektedir. Valiler, yetki genişliği ile temsil ettikleri yönetimin yetkilerini kullanabilmekte, kamu gücü ile icrai kararlar almak ve resen hareket etmek yetkilerine sahip olmaktadır. Yetki genişliği ile valiler "kapsayıcı valilik" yapmaktadır. (Nalbant, 2012:216) Bu anlamda yetki genişliği kavramındaki "genişleme" ibaresi merkezden yönetimin yetkileri ile ilgili değildir.

Buradaki genişleme, taşradaki yetki genişliğine sahip idarecinin yetkilerinin genişlemesidir. Valinin yetkileri hukuki nitelikleri ve etkileri açısından genişlemektedir. Kamu gücünü merkezin emirleri dahilinde kullanan vali, merkezin hiyerarşisi altındadır. Yaptığı işlemlerin ise merkez tarafından gerçekleştirilen işlemlerden farkı bulunmamaktadır. Merkezin bağlı bulunduğu kurallara uyararak ve merkezle aynı yöntemleri izleyerek işlemlerini gerçekleştirir (Özay, 2017:155). Alınan kararlar ve yapılan işlemler merkez adınadır. Kararı alan ise, taşra görevlisi olan validir (Gözübüyük, 2016:40).

Kararlar merkezi idare adına alındığından işlemler hakkında açılan davalarda husumet valiye değil merkeze yönlendirilmektedir. Danıştay 8'inci Dairesi'nin 05.11.2007 tarih, 2006/4562 esas ve 2007/5686 sayılı (Sinerji, E.T: 01.11.2017) kararında bu durum belirtilerek, “*Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler uyarınca, tesis edilen işleme karşı açılan davanın Ankara Valiliği husumetiyle çözümlenmesi gerekirken, İçişleri Bakanlığı'nın hasım konumuna alınıp dosya tekemmül ettirilerek karar verilmesinde usul hukukuna uyarlık bulunmamaktadır*”, şeklinde karar verilmiştir.

Merkezi devletlerde sadece Türkiye, Yunanistan ve Portekiz anayasalarında yetki genişliği ilkesine yer verilmektedir (Nalbant, 2012:22).

### 3. TÜRK HUKUK DÜZENİNDE YETKİ GENİŞLİĞİ KAVRAMININ GELİŞİMİ

#### 3.1. Kavramın Tarihi Gelişimi

Türk hukuk tarihinde, ülkenin idari açıdan bölündüğü yapılanmalar daha çok arazi rejiminden kaynaklanmakta ve hukuki olmaktan ziyade fiili uygulama zorunluluğu olarak değerlendirilmektedir (Yılmaz, 2007:1250).

Osmanlı klasik döneminde devlet, farklı isimler ve yapılanmalar şeklinde örgütlenmiş bir düzendir. Devlet yapılanmasının bir kısmını beylerbeyliği oluşturmaktadır. Osmanlı düzeninde, tahminen 1591 yılına kadar beylerbeyliği olan ve beylerbeyi tarafından yönetilen birimler, bu tarihten sonra eyalet olarak adlandırılıp yönetilmişlerdir. Eyalet kavramı yerine, çoğu kez vilayet kavramı da kullanılmıştır. Vilayet; idari, mali ve yargısal yetkilerle donatılmış valiler tarafından yönetilen bir idari yapıdır. Ancak eyaletin vilayetten farklı olduğu, eyaletin valinin hükmü altındaki bölge olduğu, vilayetin ise valinin idaresini ifade ettiği de belirtilmiştir. Eyalet kavramının vilayet ile bir tutularak kullanılması, Tanzimat dönemine kadar sürmüştür (Ekinci, 2008:6).

Eyaletlerin yanında sancak (liva) denen ve birkaç kazanın birleşmesi ile oluşturulmuş idari yapılanmalar da bulunmaktadır. Sancakların yönetimi sancakbeyi tarafından gerçekleştirilmektedir. Sancaklardan daha küçük yapılanmalar olarak kazalar bulunmaktadır. Kazaların başında kadı vardır. Kazalardan daha küçük birimler olarak, köy ve mahalleler kurulmakta ve yönetimleri padişah beratı ile işbaşına gelen imamlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Müslüman olmayan köy ve mahallelerde ise yöneticilik görevini papaz ve kocabaşılar yerine getirmektedir (Ekinci, 2008:7-8).

Tüm bunlarla birlikte, mülki hiyerarşiden bağımsız olarak varlığını sürdüren ve kendine özel düzenlemelerle yönetilen imtiyazlı eyaletler (eyalet-i mümtaze) de bulunmaktadır. İmtiyazlı eyaletlerin bir kısmının yöneticileri doğrudan merkez tarafından atanmaktadır. Osmanlı idaresini tanıyan bu eyaletler, genellikle iç işlerinde bağımsız görülmektedir. Merkezi idareye yıllık vergi verip savaş zamanlarında asker göndermek sorumlulukları bulunmaktadır (Ekinci, 2008:8). Bu düzen, imtiyazlı eyaletler ile merkezi yönetim ilişkilerinde, imtiyazlı eyaletlerin güçlenmesine neden olmuştur. Zamanla, imtiyazlı eyaletlerin siyasi ademi merkeziyetçiliğe evrilen ve bölgenin idaresini neredeyse imkansız hale getiren bir hal aldığı belirtilmektedir (Ekinci, 2008:50).

Tanzimat döneminden önce, tevsii mezuniyet ilkesi geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Özellikle imtiyazlı eyaletlerde görülen bazı uygulamalar, tevsii mezuniyet ilkesinin farklı şekillerde görünümüdür. Ancak bu dönemde tevsii mezuniyet kavramı yazılı bir hukuki metinde görülmemektedir (Yıldırım, 1993:245).

19.yy, Osmanlı Devleti'nin toplumsal değişiminin ve modernleşmesinin hızla gerçekleştiği bir dönemdir. Dönemin idari yapılanma açısından temel özelliği ise Osmanlı yönetiminin artık modern devletin kurulması ve yapılanması açısından köklü değişikliklere gitmesidir. Bu dönemde devlet düzeni yeniden ve köklü şekilde değişmiş ve günün şartlarına göre modern devlet yapılanması yoluna gidilmiştir (Toksöz, 2012:211).

Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile birlikte, fermanın gereklerini yerine getirmek amacıyla, her alanda köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Özellikle eyaletlerin merkezi yönetime karşı sürekli isyan hareketlerine girişmesi, güçlü bir merkezi yönetimin kurulmasını gerektirmiştir. Tanzimat'tan önce, III. Selim ve II. Mahmut döneminde bazı girişimlerde bulunulmasına rağmen, bu girişimlerin kalıcı olmadığı belirtilmektedir. Ferman ile köklü değişiklikler ortaya çıkmıştır (Karal, 1999:191). Tanzimat öncesi taşra yönetiminde yetki genişliği esası

kabul edilmektedir. Ancak valilerin yetkisi çok geniş tutulmuştur. II. Mahmut, bunun önüne geçerek merkezi yönetimi güçlendirmek amacıyla olmuştur. Bu amaçla, valilerin geniş yetkilerine (müfrit tevsi mezuniyet) ve halk üzerinde kullandıkları baskı usullerine son verilmesine çalışılmıştır. Tanzimat'ın ilk yıllarında bu anlayışla, valilerin yetkileri azaltılmıştır. Merkeze karşı sorumlu tutulan valilerin askeri ve mali yetkileri, doğrudan merkezin tayin ettiği diğer görevlilere (muhafız ve defterdar) verilmiştir. Böylece valilerin yetkileri azaltılarak, devlet yetkileri yerelde bölüştürülmüştür (Deniz, 2010:56-57). Devlet yönetiminde var olan eyalet-sancak-kazaköy ve nahiyelerden oluşan düzen devam ettirilmiştir. Böylece merkezi yönetim güçlendirilmiştir. Temel amaç, kaybolan devlet otoritesinin yeniden kurulmasını sağlamaktır (Karal, 1999:192-193).

Tanzimat'tan sonra ortaya çıkan ve yetki genişliği esasının aşırı kullanılmasının (müfrit tevsi mezuniyet) önüne geçmek amacıyla güden aşırı merkeziyet usulünün sakıncaları çok geçmeden ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetimin işleyişi yavaşlamış ve mahalli idareler çalışamaz hale gelmiştir. Sorunu çözmek için merkezi idare ile birlikte, mahalli idareler de işletilmeye çalışılmıştır. Bunun neticesinde eyalet valileri, bir yandan merkezi idare tarafından görevlendirilen görevlilerin ve diğer taraftan yerinden yönetimi gerçekleştirebilmek amacıyla güden yerel meclislerin denetimine alınmıştır. Bu dönemde valiler, görevlerini yerine getirebilmek için bütün işlem ve eylemlerini İstanbul'a danışmak zorunda kalmışlardır. Valilerin bu şekilde yetkilerinin kısıtlanması ile merkeze her konuda danışma zorunluluğu, eyalet yönetiminde, özellikle önemli güvenlik sorunlarının doğmasına yol açmıştır (Deniz, 2010:58).

1858 Talimatnamesi, dönemin idari yapısında görülen yoğun merkeziyetçi anlayıştan kaynaklanan sorunlardan kurtulmak ve özellikle asayiş hızı ve etkili şekilde sağlayabilmek amacıyla, yetki genişliği ilkesini tanımıştır. Valilere, yerel konularda olmak üzere ve yetki genişliğine uygun bir şekilde, bağımsız hareket edebilme olanağı sağlanmıştır (Deniz, 2010:61).

1864 yılında Vilayet Nizamnamesi kabul edilmiştir. Düzenleme ile Fransız yönetim modeli esas alınmıştır. Model, özünde vilayet sistemine dayanmaktadır. Ana yönetim birimi vilayettir. Vilayet-sancak-kazaköy şeklinde bir bölümlendirme öngörülmüştür. Bu düzenleme genelleştirilmeden önce, seçilen bazı vilayetlerde denenmiştir. İlk olarak Niş, Silistre ve Vidin bölgelerini içine alan Tuna Vilayetinde uygulanmıştır. Zamanla Halep, Edirne, Trablusgarp ve Bosna'da da uygulanıp olumlu sonuçları görülmüştür. Daha sonra ise tüm ülkede uygulanmaya başlanmıştır. Nizamnameden önce en büyük idari birim eyalet iken durum değişmiştir. Eyalet düzeni sonlandırılmıştır. (Nalbant, 2012:135-136). Oluşturulan büyük il düzeninin idaresi, il genel yönetimi (idare-i umumiye-i vilayet) ve il özel idaresi (idare-i hususiye-i vilayet) olmak üzere ikili bir teşkilatlanma ile sağlanmaktadır. İl özel idaresinin, yerel halkın yöresel ihtiyaçları ile özellikle gayrimüslim halkın da yönetimde söz sahibi olabilmesi amacıyla kurulduğu belirtilmektedir. İl genel idaresi ise merkezi nitelikteki hükümet faaliyetlerini sürdürecektir (Sobacı, 2005: 34). Osmanlı döneminde 1864 Vilayet Nizamnamesine kadar eyalet tipi örgütlenme benimsenmiş iken söz konusu Nizamname ile vilayet tipi örgütlenmeye geçilmiştir. Vilayetin başına "vali" ve yanına "vilayet idare meclisi" getirilmiştir. Vali merkezden atanmaktadır (Nalbant, 2012:135).

1864 Nizamnamesi, valinin yetki genişliği esasına göre hareket edebilen, vilayetin genel idaresinden sorumlu ve merkezden atanan bir görevli olma özelliğini korumuştur. Ancak, muhtarın seçimle işbaşına gelmesi, Vilayet Umumi Meclisi'nin yerelleşme adına ilk örneklerden olması gibi düzenlemeleri ile bu nizamname, günümüz taşra örgütünün de temelini oluşturan ademi merkeziyete doğru bir yönelme içerisindedir. Bu dönem, aşırı merkeziyetçilikten doğan sorunların yetki genişliği ile giderilmeye çalışıldığı, merkezden yönetim ile yerinden yönetimlerin birlikte denendiği bir dönem olmuştur (Deniz, 2010:65). İlgili düzenleme ile valilerin yetkileri artırılmıştır. İdari, mali ve güvenlikle ilgili görevlerinin yanına eğitim, sağlık gibi konularda yeni görevler de eklenmiştir. Ancak valinin temel görevi kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak olarak görülmektedir (Akyılmaz, 1999:147).

1871 tarihinde idari sistemi ilgilendirir yeni bir nizamname kabul edilmiştir. İlgili Nizamname, vali ile vilayet ve alt idari birimlerine, 1864 Nizamnamesinden daha geniş yetkiler tanımıştır. Valinin konumu ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. İlgili düzenleme, yeni düzenin yaygın bir şekilde uygulanmasına olanak tanımıştır. Düzenleme valinin yetkilerini artırır niteliktedir. Böylece merkezin etkinliği ve denetimi arttırılmıştır. Örgütlenme yapısı, üst kademelerin devamlı olarak alt kademeleri denetleyebileceği şekilde kurulmuştur (Ortaylı,2008:498-499).

1871 Nizamnamesinin üzerinden 5 yıl geçmişken, dönemin siyasi gelişmeleri karşısında 1876 tarihinde Kanuni Esasi kabul edilmiştir. Böylece Osmanlı Devleti, ilk kez anayasal düzene geçmiştir. Yetki genişliği ilkesi ile ilgili olarak, Kanuni Esasi'nin 108'inci maddesinde "*vilâyâtın usul-i idâresi tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif kaidesi üzerine müesses olup derecâtınizâm-ı mahsus ile tâyin kılınacaktır*", hükmü yer almaktadır. İlgili anayasal düzenlemeyle, vilayet yönetim usulünü belirleyen iki ilke olarak "tevsi mezuniyet" ve "tefriki vezâif" ilkeleri kabul edilmiştir. Tevsi, genişletmeyi, mezuniyet ise, bir konuda yetki sahibi olmayı, ifade etmektedir

(Deniz, 2010:74). Yetki genişliği, kavramsal olarak hukuk düzenimize ilk kez “tevsii mezuniyet” adı altında, 1876 Anayasası ile girmiş ve resmîyet kazanmıştır (Apan, 2014:45). İlgili hüküm ile düzenlenen tevsii mezuniyet ilkesi, diğer anayasalarımızda da düzenlenmekle, ilk anayasamızdan itibaren hukukumuzda görülmüştür. (Çoker, 1996:19) Bu ilkenin kabul edilmesinde iç ve dış faktörler etkili olmuştur. İmtiyazlı eyaletleri ülke sınırları içerisinde tutma ve bunların yönetimini hukuk düzenine yerleştirme çabası, tevsii mezuniyet kavramının anayasallaşmasında etkili olmuştur (Yayla, 1982:63).

Kanuni Esasi, kısa ömürlü olmuştur. İdare, anayasa yürürlükten kaldırıldıktan sonra, merkeziyetçi bir yapıya bürünmüştür. II. Meşrutiyetin ilanından önce ve ilanı dönemlerinde ise aydınlar, idarenin merkeziyetçiliği hakkında tartışmaya girişmişlerdir. Tartışmalar, tevsii mezuniyet ilkesinin yorumlanması üzerine olmuştur. Bir grup, tevsii mezuniyet ilkesini merkeziyetçiliğin yumuşatılmış bir şekli olarak görmektedir. Yönetimde bulunan İttihat ve Terakki Cemiyeti mensubu aydınlar, genellikle bu görüşü kabul etmişler ve merkezi idareyi savunmuşlardır. Yönetim bu görüş mensuplarından oluştuğu için, tevsii mezuniyet hükmü de bu görüşe uygun olarak uygulanmıştır. Diğer grup ise, tevsii mezuniyeti idari ademi merkeziyetçilik olarak görmektedir. İkinci gruba mensup aydınlar, tevsii mezuniyeti ve ademi merkeziyetçiliği farklı şekilleri ile tartışmışlar ve ülke için gerekli görmüşlerdir. Ademi merkeziyetçiliğin yönetime egemen olması gerektiğini belirtmişlerdir (Yıldırım, 1993:245).

Ülkemiz özelinde, “üniterizm” ve “federalizm” kavramları çerçevesinde var olan siyasi tartışmaların temelini, II. Meşrutiyetin ilanı döneminde “merkeziyetçilik” ve “ademi merkeziyetçilik” tartışmalarında aramak mümkündür (Reyhan, 2007:107). Prens Sebahattin, dönemin dikkat çeken fikir adamlarındandır. Prens, ademi merkeziyeti savunmuştur. Ona göre, siyasi ıslahatın bütün sınıflar ve tüm halk için uygulanması ile vilayet idaresinin, ademi merkeziyet ve tevsii mezuniyet çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Karal, 2000:522). Ancak Prens Sebahattin yazılarında, ademi merkeziyet ile tevsii mezuniyet ilkelerinin aslında aynı anlama gelmekte olduğunu özellikle vurgulamıştır. Prens, iki kavram arasındaki farkı bildiği, ancak dönemin sert siyasi tartışma ortamında eleştirileri yumuşatmak amacıyla, her iki kavramın aynı anlama geldiğini belirttiği bildirilmektedir (Ekinci, 2008:30). Aynı dönemde, Ahmed Nazif Bey de aynı görüşleri dile getirmekle, ademi merkeziyetin, siyasi ve idari ademi merkeziyet olarak ikiye ayrıldığını belirtmiştir. Siyasi ademi merkeziyetin devletin parçalanmasına sebep olabileceğini, idari ademi merkeziyetin ise tevsii mezuniyet ile aynı anlamda olduğunu vurgulamıştır (Yayla, 1982:87). Ademi merkeziyet gerekli bir ilke olup Osmanlı Devletinin birliğinin sağlanması için mecburidir. Bu ilke federasyon veya muhtariyet gibi sonuçlar doğurmayacak, özellikle gayrimüslim azınlıkları Osmanlı idaresine bağlayacaktır (Bayraktar, 1996:120).

Aynı dönemde fikir beyan eden Muslihiddin Adil de, tevsii mezuniyet ile ademi merkeziyeti aynı görmektedir. Meşrutiyet rejiminin, bütün işlerin merkezi idare tarafından gerçekleştirildiği bir düzende uygulanamaz olduğunu belirtmektedir. Bu açıdan ademi merkeziyeti gerekli görmektedir. Ancak ademi merkeziyetin mutlak şekilde uygulanmasının siyasi ademi merkeziyeti getireceğini ve devletin bölünmesine sebep olabileceğini de belirtir. Tevsii mezuniyet ile yerel memurların yetkilerinin genişletilmesi ve seçilecek yerel meclisler ile yöre halkının da yöresel konularda idarenin karar mekanizmasına dahil olması gerektiğini bildirir. Ayrıca tevsii mezuniyetin ademi temerküz ile de farklılıklar taşıdığını ve ademi temerküzün bir derece daha aşağıda olduğunu ve ademi temerküz halinde yerel meclislerden bahsedilemeyeceğini bildirir (Yayla, 1982:89-90).

Bütün bu tartışmaların yaşandığı dönemde, dönemin dili ile tevsii mezuniyet olarak kullanılan kavramın, günümüzde yetki genişliği olarak anılan kavram ile aynı anlamda olduğu belirtilmektedir (Yayla, 1982:141).

Vilayetlerin idaresi, 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu'nun yürürlüğe girene dek 1876 Kanuni Esasi'de düzenlendiği şekli ile “tevsii mezuniyet” ve “tefriki vezaiif” ilkelerine göre gerçekleştirilmiştir. II. Meşrutiyetin ilanından sonra, vilayet idaresinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiği düşüncesiyle, Şurayı Devlet tarafından, bir komisyon oluşturularak vilayetler idaresi kanunu projesi hakkında çalışmalar yapılmıştır. Kanuni Esasi, 108'inci maddesinde vilayetlerin idaresini tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri ile kurmuş olmakla; vilayetlerden bu ilkelerin uygulanmalarına ilişkin alınan görüşler ışığında bir tasarı hazırlanmıştır. Tasarı, değerlendirilmek üzere Meclisi Mebusan'a sunulmuştur. Encümen tarafından müzakerelere başlanmıştır. Ancak Balkan Savaşı'nın çıkması, tasarının kanunlaşmasını engellemiştir. Savaş bittikten sonra düzenleme, 1913 tarihinde geçici kanun şeklinde yürürlüğe koyulmuştur (Deniz, 2010:84).

Türk ulusal kurtuluş hareketinin, meşruluk ve hukukilik anlayışından yola çıkmasından hareketle kabul edilen 1921 Anayasası, bir kurtuluş savaşı dönemi anayasası olmakla, 1876 Anayasasını yürürlükten kaldırmamıştır. Anayasa, dönemin şartlarından dolayı kısa ve işlevsel tutulmuştur (Tanör, 2017:247). 1921 Anayasası, dönem şartları içerisinde yetki genişliği ilkesine yer vermemektedir. Ancak ilgili Anayasanın 10'uncu maddesinde, Türkiye'nin coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler bakımından vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların da

nahiyelere ayrıldığı, devam eden hükümlerde ise iller ve nahiyelerin tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olduğu belirtilmektedir (Yılmaz, 2007:1250). Bu dönemin idari yapılanma açısından temel özelliği merkeziyetçilik ilkesinin sınırlı, ademi merkeziyetçilik ilkesinin ise esas olmasıdır. Anayasanın 1'inci maddesinin 2'nci cümlesi ile yeni yönetim anlayışının nasıl belirlendiği gösterilmektedir. Maddeye göre; “*İdare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir*”. Bu ifadeye göre halk yönetime katılacak ve hatta ülkeyi bizzat yönetecektir. İlgili yönetim anlayışında esas ilkenin ademi merkeziyet olduğu anlaşılmaktadır. İllere mahalli işler bakımından tüzel kişilik ve özerklik verilmiş olup, devletin egemenlik haklarından kaynaklanan bazı temel yetkileri dışında kalan konular, il meclislerinin yönetiminde olacaktır (Deniz, 2010:84).

1921 Anayasası'nda, yerel katılım ve yerel demokrasi önemsenmektedir. Vilayet denilen idari birim, manevi şahsiyet ve özerkliğe sahiptir. TBMM'nin koyacağı yasalara uygun olarak sağlık, ekonomi, tarım gibi bütün yöresel ihtiyaçlar kurulan vilayet şuralarının yetkisi içine alınmıştır. Ancak iç ve dış siyaset ile adli ve askeri konular merkezi yönetimin görev alanı içindedir. Merkeziyet usulü sınırlı tutulmaktadır. Vilayetin başı, TBMM tarafından atanan validir. Aşağıdan yukarıya doğru işleyen bir yönetim yapısı düzenlenmiştir. İl yönetimini detaylı olarak düzenleyen 1921 Anayasası kısa ömürlü olmuş ve anayasayla düzenlenen yerinden yönetim kurumları uygulama alanı bulamamıştır (Tanör, 2017:263).

1924 Anayasası birçok yeniliği getirmekte olup, kanunun altıncı bölümünü Vilâyete ayırmıştır. Üç maddeden oluşan bu faslın son hükmü olan 91'inci madde, “*Vilâyetler umuru, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaiif esası üzerine idare olunur*”, şeklinde düzenlenmiştir. İlgili düzenleme ile Kanuni Esasi sistemine yeniden dönülmüş olup, ülkenin mülki yönetimi vilâyet, kaza ve nahiyeye adındaki kısımlara bölünmüştür. 1924 Anayasası, merkeziyet veya ademi merkeziyet terimlerini kullanmamıştır. Kanuni Esasi sisteminde yer alan “tevsii mezuniyet ve tefriki vezaiif” tabirlerine yer vermiştir. 1921 Anayasası'nın ademi merkeziyetçi düzeni açıkça terk edilmiştir. Tevsii mezuniyetten anlaşılması gereken, merkezi yönetime bağlılıktır. 1924 Anayasası, merkezi yönetimi esas almaktadır (Deniz, 2010:86-87). Vilayet şuraları ortadan kaldırılmıştır. Egemenlik TBMM bünyesinde toplanmıştır (Tanör, 2017:295).

Yürürlükte bulunan 1913 tarihli Geçici Kanunun 1-74'üncü maddelerini içeren illerin genel idaresi ile ilgili birinci bölümü, 18.4.1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdareleri Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 75'inci maddeden sonraki ikinci kısmı il özel idarelerinin yapısını düzenlemekte olduğundan, Geçici Kanunun ikinci kısmı varlığını devam ettirmiştir. 1426 sayılı Kanun'a kadar vilayetlerle ilgili 1864 ve 1871 Nizamnameleri ve 1913 Geçici Kanunu daima vilayetlerin iki yüzüne birden, yani hem mülki kademe hem de tüzel kişiliğe sahip mahalli idare yönüne aynı kanunda atıf yapmaktadır. 1426 sayılı Kanunla, ilk kez bir mülki idare teşkilatı olarak vilayetler, ayrı bir kanunla düzenlenmeye başlanmıştır. ONAR'a göre bu kanunun çıkarılma nedeni, sadece yetki genişliği ilkesini daha esaslı bir surette tespit edebilmektir. Kanunun gerekçesine atıf yapan ONAR;

*“1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu geçici bir kanun olduğundan bu kanunla valilere verilmiş olan yetkilerden çoğunu çıkarılan yeni kanunlarla idare şube müdürlerine vermiştir. İl idaresine uygulanan yetki genişliği ilkesi uygulamada valiye verilen yetkilerde somut olarak ortaya çıkar. Vali diğer memurlar gibi sadece merkezin tasarruflarını, emir ve kararlarını uygulama aracı olmayıp bakanlar gibi ve onlar adına doğrudan doğruya icrai kararlar alabilecek, idari tasarruflar yapabilecek bir temsilcidir. Bu sıfat ve yetki valinin yetki genişliği ilkesini uygulayabilmesinden kaynaklanır. Vilayetteki merkez memurları hangi konumda olurlarsa olsunlar hükümeti temsil yetkisine sahip değildirler. Bu nedenle hiçbir icrai karar alamaz, hiçbir hukuki tasarrufla bulunamazlar hâlbuki vali merkezdeki bir bakan gibi kendi sıfat ve yetkisine dayanarak icrai kararlar almak yetkisine sahiptir”*, (aktaran; Cangir, 2011:125-126).

1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde, önce 1927 tarihli İl İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile taşra yönetimi kademeleri 1924 Anayasası'na uygun olarak örgütlenmiştir. Valinin ilde hükümetin ve ayrı ayrı bütün bakanlıkların temsilcisi olduğu belirtilmiştir. Ayrıca kanunların uygulanmasında valiler hükümete karşı sorumlu tutulmuşlardır. (Sanal, 1998:182) 1927 tarihli kanundan sonra, 1949 tarihli 5442 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile il sınırları içindeki özel ve kamusal tüm işyerlerinin denetlenmesini de içerecek şekilde, valilere çok geniş yetkiler verilmiştir. Ayrıca 5442 sayılı Kanunun bazı hükümlerinin “talimatname” konusu dahi olamayacak şekilde teferruata indiği ifade edilmektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, dayalı bulunduğu 1924 Anayasasına uygun olarak merkezi idarenin taşrada “il sistemi”ne göre örgütlenmesini ve illerin “yetki genişliği” ilkesine göre yönetilmesini öngören bir sistem tesis etmiştir. Bu sistemin gereği olarak devlet kişiliği, merkezi idarenin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu tutulan valide toplanmıştır. Kendisine ilde mevcut bütün kuruluşları (adli ve askeri örgütler hariç) teftiş etmek, denetlemek, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir tarzda yürütülmesini temine yönelik tedbirler almak, görev

ve sorumluluğu yüklenmiştir. Bunun yanında, bazı memurları atama, hizmetin gerektirdiği hallerde il içinde nakil ve tahvile tabii tutma, görevden uzaklaştırma, disiplin cezası ve sicil verme gibi, yetki genişliği ilkesinin tabii sonucu olan yetkiler tanınmıştır (Cangir, 2011:122).

1961 Anayasası, kamu yönetimi ve yetki genişliği ilkesi açısından çok önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Ademi merkeziyetçiliği, tevsii mezuniyet (yetki genişliği) ve tefriki vezaif (görevler ayrılığı) ilkelerinin bütünü olarak gören anlayış, 1961 Anayasası ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yetki genişliği kavramı, Anayasa'nın "merkezi idare" başlığı altında yer almış; il yönetiminin yetki genişliği esasına göre olduğu vurgulanmıştır. Eski düzenlemelerde yer alan "tefriki vezaif" kavramı ortadan kaldırılmış olup, "idare kuruluş ve görevleri ile bütündür" ilkesi benimsenmiştir. Anayasa'nın düzenlemesi karşısında İller İdaresi Kanunu'nda değişiklik yapılarak, 1964 yılında görev ayırımı (tefriki vezaif) ilkesi yasadan da çıkarılmıştır (Deniz, 2010:89-90).

1961 Anayasası'nın gerçekleştirdiği temel bir yenilik olarak 115'inci madde ile "*birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar oluşturulabileceği*" düzenlenmiştir. 1924 Anayasasında açık bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, uygulamada "umumi müfettişlik" adında bölgesel örgütler bulunmaktaydı. 1961 Anayasasının 115'inci maddesi ile ilk defa anayasal düzeyde merkezi yönetimin, bazı hizmetler itibarıyla, bölge düzeyinde örgütlenebilmesi düzenlenmiştir. Umumi müfettişlik olarak kurulan örgütler böylece anayasal düzenlemeye kavuşmaktadır (Deniz, 2010:92-93).

Yetki genişliği kavramını sadece 126'ncı maddesi ile düzenleyen 1982 Anayasası, illerin yetki genişliği ilkesi ile yönetileceğini öngörmüştür. Bu ifadeden olmak üzere ilçe ve bucak idarelerinde yetki genişliği uygulanamayacaktır. İlgili Anayasa 1961 Anayasasında görülen "yetki genişliğine sahip bölgesel örgütler kurulabileceği" hükmünü kaldırmıştır. Bu düzenleme ile anayasanın, sadece coğrafi yetki genişliği esasını benimsediği anlaşılmaktadır. Merkezi idarenin taşradaki esas yapılanması "il" olup, diğer coğrafi idarelere yetki genişliği tanınmamıştır. İl idaresini yetki genişliği esası ile gerçekleştiren vali, hizmetlerini merkez adına yapacak, harcamaları da merkez tarafından karşılanacaktır (Yılmaz, 2007:1252-1253).

1982 Anayasasında 2017 değişikliğinden önceki dönemde, yetki genişliğinden faydalanan vali ilde hem devletin hem de hükümetin temsilcisi olarak değerlendirilmekteydi. 2017 değişiklikleri ile genel olarak yürütme tek elde toplanmış ve Cumhurbaşkanı yürütmenin başı haline gelmiştir. Değişiklikler ile vali ilde devletin ve yürütme organının temsilcisi haline gelmiştir. Ancak Anayasasının 126'ncı maddesinde bir değişiklik olmamıştır. Bu nedenle vali, merkezi yönetimin ildeki temsilcisi olarak yetki genişliğinden yararlanmaya devam edecektir.

1982 Anayasası'nın yetki genişliği açısından tarihsel önemi, 1961 Anayasası'nın tanıdığı olduğu ve merkezi idareden ziyade yerel idareler ile ademi merkeziyeti güçlendiren düzenlemelerden dönülmesidir. Anayasanın felsefesi, merkezi idarenin güçlendirilmesi yönündendir.

### 3.2. Yetki Genişliği İlkesinin Özellikleri

Yetki genişliği ilkesinin özellikleri; kullanılan yetkinin merkeze ait olması, hizmetin milli-merkezi bir kamu hizmeti olması, yetkiyi kullananın merkeze danışmadan karar alabilmesine rağmen yetkiyi merkez adına kullanması, neticesinde merkez hiyerarşisine tabi olması ile yetkinin kullanımındaki tüm gelir-giderlerin merkeze ait olması olarak gösterilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2017:77). Kullanılan yetkinin doğrudan merkeze ait olması, yetki genişliğinin ayırt edici özelliğidir (Atay, 2016:208). Yetki genişliğinde, merkeze ait bir kısım yetkilerin devri gerçekleştirilmektedir. Yetkiyi devralanlar, üst düzey kamu görevlileri olup devraldıkları yetkiler hükümet etmeye ait yetkililerdir (Kalabalık, 1999:131).

Yetki genişliği, An. 126'ncı maddesinin açık hükmü gereği sadece il yönetiminde geçerlidir. Yetki genişliğini kullanan yöneticiler merkezi hiyerarşi altında olup, devletin merkez örgütü içerisindedirler. Bu nedenle kamu kudreti, yetki genişliğine sahip görevlilerde değil halen merkezdedir. Yetki genişliğine sahip bulunan makam, devlet tüzel kişiliği ile bağımlı sürdürmekte ayrı bir tüzel kişilik kazanmamaktadır. Yetki genişliğini kullanan makamın işlemlerinin, kural olarak devlet tüzel kişisinin işlemlerinden hiçbir hukuki farkı yoktur. Bu nedenle, merkezin emir ve direktiflerine uyma zorunluluğu devam etmektedir. Ancak merkezi makamlar, yetki genişliğine sahip makamın gerçekleştirmesi gereken işlemleri onun yerine geçerek doğrudan doğruya gerçekleştiremezler. Merkezi yönetim, yerel makamın iradesini ikame edemez. Sadece yetki genişliğine sahip makama emir ve talimat vererek tasarrufta bulunabilirler (Yılmaz, 2007:1247).

Yetki genişliği kavramını tanımlayan DANIŞTAY 6'ncı Dairesi 27.01.2003 tarih, 2001/6489 esas ve 2003/679 nolu (Sinerji, E.T: 01.11.2007) kararında;

*“T.C. Anayasası'nın 126'ncı maddesinde yer alan "illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı" ilkesi uyarınca ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olan valinin, merkezi idarenin ildeki temsilcisi olduğu, valinin ilde kamu düzeninin ve toplumun güvenliğini sağlamakla görevli olduğu, bu yasal düzenlemeler uyarınca mahallin en büyük mülki amiri emri altındaki kolluk güçlerine 2559 sayılı Yasa'da öngörülen işlemleri ve uygulamaları yaptırmak yetkisine haiz bulunmaktadır”, şeklinde karar verilerek durum belirlenmiştir.*

Yetki genişliğine sahip bulunan görevlinin takdir yetkisi de bulunmaktadır. İlgili ilkeyle, yetki sahibi görevlilere hareket etme serbestliği tanınmaktadır. Takdir yetkisine sahip görevliler, alanları içinde kalmak şartıyla, karşılaştıkları somut olayda çözüm alternatifleri geliştirebilmek ve serbestçe karar alabilmek hakkına sahiptir. Yetki genişliğine sahip görevli, karar alma, uygulama ve bunlar için genel düzenleyici işlem gerçekleştirme de dahil, geniş bir takdir yetkisine sahiptir. İlgili takdir yetkisi ise eşitlik, kamu yararı ve hizmet gerekleri gibi hukuki ilkelere uygun olarak kullanılmalıdır. Takdir yetkisi kullanılarak yapılan işlemlerin tamamı An. 125'inci maddesinde ifadesini bulduğu üzere, yargı organlarıncı denetlenebilecektir (Yılmaz, 2007:1248-1249). İlgili yetkiyi kullanan kural olarak validir. İlçe ve diğer idari bölgelerin yöneticileri, Anayasanın açık hükmü gereği yetki genişliğinden faydalanamazlar (Gözler ve Kaplan, 2017:77).

### 3.3. Yetki Genişliği İlkesinin Yarar ve Zararları

Yetki genişliği ilkesinin bir takım yarar ve zararları bulunmaktadır. Öncelikle, doğası gereği yavaş işleyen merkezi sistemin hızlandırılması ve sisteme verimlilik kazandırılması amaçlanmaktadır (Yıldırım, 2014:20). Yetki genişliği ilkesi ile esneklik kazanan idare, hiyerarşik bağ ile birbirine bağlı idari ajanlardan meydana gelmektedir. Yukardan aşağı bir hiyerarşi ilişkisi oluşmaktadır. Bu sayede yerel çıkarların ulusal çıkarlara bağımlı kılınması ve düzenin uyumlu şekilde işlemesi sağlanır. Ancak bu yolla istenilen başarı tam olarak elde edilemediğinden, yerel çıkarları gözetmek adına yerinden yönetim ilkesi de uygulanmaktadır (Atay, 2016:209).

Yetki genişliği ile merkezi yönetimin hantallığının giderilmesi de amaçlanmaktadır. Bürokrasi ve kırtasiyecilik azaltılarak hizmet alanlarla hizmet verenlerin karşılaşması sağlanır. Bu yöntem, demokratik isteklere bir ölçüde cevap verebilir niteliktedir. Yönetim ile yönetilenler birbirine yakınlaşır. Ayrıca taşrada alınan yerel bir karardan, ülkenin merkez yönetimi kısa sürede haberdar olabilmektedir. Merkezden alınan kararların taşrada fiilen uygulanmasında görülecek zorluklar da bu yolla çözülebilir. Kararlar yereldeki yönetici tarafından daha yerinde alınıp, doğru bir şekilde uygulanabilecektir. Karar, kararı verenle kararın uygulanacağı yer ne kadar yakın ise o kadar uygulanabilir hale gelecektir (Atay, 2016:210). Konu ile ilgili verilen Danıştay 5'inci Dairesi'nin 20.05.2009 tarih, 2007/168 esas ve 2009/2800 sayılı (Sinerji, E.T: 01.11.2017) kararında konu;

*“Yetki genişliği Anayasamıza göre sadece il idaresinde uygulanabilmekte ve merkeze ait olan karar alma yetkisinin illerde Valiler tarafından kullanılması sonucunu yaratmakta, sonuçta merkezi idarenin ortaya çıkardığı sorunların kısmen de olsa giderilmesini amaçlamaktadır. Yetki devri ise yetki genişliğinde olduğu gibi yetkinin bizzat kullanılması kuralının istisnası olup, yasanın verdiği yetkiye dayanarak asli yetkili makamın yetkilerinin bir kısmını alt makamlara devretmesi olarak tanımlanabilir. Ayrıca, yetki genişliği, yasalarla belirli makam veya kuruluşlara sürekli olarak tanınmakla birlikte; yetki devri, asıl yetkili makamların yine bir yasaya dayanarak idari işlemleri ile geçici nitelikte olarak yapılabilmektedir”, şeklinde belirlenmiştir.*

Merkezi yönetimin yerine getirdiği hizmet ve sorumluluk alanı son derece fazladır. Yetki genişliği ile merkezi idare sorumluluklarını azaltmaktadır. Bu halde merkezi idarenin daha rahat çalışabileceği düşünülmektedir (Atay, 2016:210). Aksi hal, etkinlik ve verimliliği yok ederek merkezi yönetimin çalışamaz hale gelmesi sonucunu yaratabilecektir (Arıkboğa,1998:5). Aynı zamanda yetki genişliği ile yerel yönetimlere yetiştirilmiş devlet adamları getirilebilmekte ve yöneticilerin bizzat devlet organı tarafından doğrudan denetlenmesi mümkün olmaktadır. Yetkinin devredildiği yöneticiler, üst düzey devlet görevlisi olan kimselerdir (Yılmaz, 2007:1249).

Yetki genişliği ilkesinin yararları ile birlikte, merkezi idareyi mahalde temsil eden yöneticiler arasında yetenek farklılıkları bulunması, aynı kamu hizmetinden çeşitli bölgelerde yaşayan kişilerin farklı oranda faydalanabilmeleri, yerinden yönetimin bazı yararlarının yok olması ile mahalli menfaatlerin korunmasının zayıflaması ve yerel ile bağı olmayan yöneticilerin görevlerinde keyfi hareket edebilme ihtimalleri gibi zararları da bulunmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2017:75).

### 3.4. Yetki Genişliği İlkesinin Uygulama Alanları

#### 3.4.1. Coğrafi Açıdan Yetki Genişliği

Coğrafi veya yersel yetki genişliği olarak anılan ilke, merkezi idarenin bir kısım yetkilerini coğrafi bölgelere veya belirli kamu hizmeti gören kuruluşlara vermesi şeklinde tanımlanmaktadır. Ülkenin coğrafi açıdan bölümlendirilmesinden beklenen amaç, yerel birimlerin yerel ihtiyaçları daha iyi tespit edip çözümleyebilecekleridir (Yılmaz, 2016:521).

Ülkenin coğrafi açıdan bölümlendirilmesi sonucunda iller kurulmaktadır. İl (valilik) sisteminin iki farklı uygulama şeklinden biri olan ve Fransız modeli olarak adlandırılan sistemde, coğrafi bölümlendirme esastır. Bu modelde vali, ilde yürütmeden tek başına sorumlu olmaktadır. Vali tek başına devletin ve hükümetin temsilcisi olduğundan bu sisteme “kapsayıcı valilik sistemi” denir. Ülkemizde uygulanan sistem bu şekildedir. İkinci şekil ise, önemli örneğini İtalyan sisteminde bulan “sınırlı valilik sistemi”dir. Bu sistemde vali sadece İçişleri Bakanlığı’nın personeli olup, görevi sadece İçişleri Bakanlığı’nın görev sahası ile sınırlı olmaktadır. Bakanlığın görev alanına girmeyen konularda valinin bir yetkisi bulunmamaktadır (Deniz, 2010:8).

#### 3.4.2. Fonksiyonel Açıdan Yetki Genişliği

Yetki genişliğinin ikinci biçimi olan fonksiyonel (teknik-dikey) yetki genişliği esasına göre, aslında merkezi idarenin elindeki bir takım görev ve karar alma yetkileri, merkezin bir temsilcisi veya taşra teşkilatının üst yöneticilerine değil, belirli uzmanlık dalında faaliyet gösteren ve tüm ülkede etkinlikte bulunan kuruluşların yöneticilerine devredilmektedir. Zorunluluk bulunmamakla birlikte, ilgili kurumun tüzel kişiliği de bulunur. Ülkemizdeki KİT’ler bu kapsamda değerlendirilebilecektir. Ancak fonksiyonel açıdan yetki genişliği, Anayasal engel karşısında ülkemizde hukuken uygulanabilir değildir (Deniz, 2010:11). Fonksiyonel bölünmeden amaç, ilgili kamu hizmetinin teknik özellikleri karşısında özelleştirilmiş birimler tarafından daha iyi yerine getirilebileceği düşüncesidir. Böylece verimlilik ve hızlığın sağlanması amaçlanmaktadır (Yılmaz, 2016:521-522).

### 3.5. Yetki Genişliği Kavramının Hiyerarşik Açıdan İncelenmesi

Hiyerarşi, idare hukukunda idari görevliler arasındaki astlık-üstlük ilişkisini ifade etmekte olup, hiyerarşik ilişkide, biri dışında her görevli kendi üstündeki bir diğer görevliye bağlıdır. Hiyerarşik ilişki, tek bir tüzel kişilik içerisinde, büyükten küçüğe veya küçükten büyüğe olmak üzere görevlilerin sıralanmasıdır (Gözler ve Kaplan, 2017:107).

Hiyerarşik ilişkide ast, kamu hizmetlerini üstün verdiği emir ve talimatlara göre yürütmek zorundadır. Ast, üstün tüzük, yönetmelik vs. gibi işlemleri ile verdiği emirleri yerine getirmek zorundadır. Yasa hükmünü doğrudan doğruya uygulayamaz. Hiyerarşi ilişkisi ile üstün asta karşı, emir vermek, yapılan işlem ve eylemleri onaylamak, düzeltmek, kaldırmak, uygulanmasını ertelemek gibi yetkileri vardır. Üst, astın yerine geçerek doğrudan işlem gerçekleştiremez ancak astına bu konuda talimat verebilir (Derdiman, 1995:75).

Hiyerarşi ilişkisinde üstün asta emir ve talimat verebilmesi esas iken, yetki genişliği ast-üst ilişkisinde özel bir görünüm arz eder. Yetki genişliğine sahip ast, serbest hareket edebileceği bir takdir alanına sahiptir. Yetki genişliği ilkesine sahip olunması, üstün hiyerarşik açıdan pozisyonunu değiştirmemektedir. Üst sınırlandırılmamakta ve hiyerarşik açıdan üst olmaya ve hukuken üst makama tanınan yetkileri kullanmaya devam etmektedir. Ancak yetki genişliği asta, üstten emir ve talimat beklemeden doğrudan doğruya karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi tanımaktadır. İlgili yetkiyi kullanırken ast, takdir yetkisine sahiptir. Ancak üst, bir hiyerarşik kademe olarak yetki genişliği bulunan asta her zaman emir ve talimat verebilir. Üstün hiyerarşik yetkisi daralmaz (Derdiman, 1995:75). Konu ile ilgili Danıştay 5'inci Dairesi'nin 20.05.2009 tarih, 2007/168 esas ve 2009/2800 sayılı (Sinerji, E.T: 01.11.2017) kararında;

*“Yetki genişliği Anayasamıza göre sadece il idaresinde uygulanabilmekte ve merkeze ait olan karar alma yetkisinin illerde Valiler tarafından kullanılması sonucunu yaratmakta, sonuçta merkezi idarenin ortaya çıkardığı sorunların kısmen de olsa giderilmesini amaçlamaktadır. Yetki devri ise yetki genişliğinde olduğu gibi yetkinin bizzat kullanılması kuralının istisnası olup, yasanın verdiği*

*yetkiye dayanarak asli yetkili makamın yetkilerinin bir kısmını alt makamlara devretmesi olarak tanımlanabilir”*, şeklinde belirtilmiştir.

### **3.6. Yetki Genişliği İlkesi İle Benzeri Hukuki Kavramların Karşılaştırılması**

#### **3.6.1. Yetki Genişliği – Yerinden Yönetimler**

Günümüzde devlet, insanlara çok farklı alanlarda kamu hizmeti sunmaktadır. Devletin sunduğu hizmetler, nüfus ve teknolojik gelişmeler gibi sebeplerle hızla değişmekte ve sürekli artış göstermektedir. Hızla değişen ihtiyaçlar karşısında devletin sunmakla görevli olduğu hizmetlerin tamamının merkezi yönetim tarafından sunulamayacağı düşüncesi ile yerinden yönetim olgusu doğmuş ve yerel yönetimler teşkilatlanmıştır (Arslan, 2008: 280).

Yetki genişliği ile yerinden yönetimler arasında esaslı farklar bulunmaktadır. Öncelikle yetki genişliğinde birtakım memurların yetkilerinin genişlemesi ve yetkisi genişleyen memurların icrai kararları takdir yetkilerini kullanarak alabilmesi esastır. Merkezden görevlendirilen vali, merkez adına bir takım icrai kararları kendisi alacak ve uygulayacaktır. Yetkiler aslen merkezde bulunmakla birlikte, vali de özel olarak yetki sahibi bulunmaktadır. Vali, yetkiyi kendi adına değil merkez adına kullanmaktadır. Yetkisini kullanırken merkezden emir ve talimat beklemesi gerekmemektedir. Vali, merkeze hiyerarşik ilişki ile bağlıdır (Gözler, 2018:89).

Yerinden yönetimde ise, icrai kararları alabilme kudreti yerinden yönetimin doğrudan doğruya kendisindedir. Yer veya hizmet yönünden yerinden yönetimler açısından durum değişiklik göstermez. Kararlar yetki sahibi kişilerin oluşturduğu organlar vasıtasıyla alınır. Yerinden yönetim kurumlarının özerkliği ve ayrı tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Merkezi yönetim ile yerinden yönetimler arasında hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır. Kararlara hiyerarşi yolu ile itiraz edilemez. Sadece idari vesayet kuralları uygulanabilir (Gözler, 2018:74 vd.).

#### **3.6.2. Yetki Genişliği – Yetki ve İmza Devri**

Yetki devrinde yasa, tarafların hangi yetkilerin hangi makamlara devredilebileceğini düzenlemelidir. Bu halde idari işleme yetki devredilebilir. Yetki devri neticesinde karar alma yetkisi, kararın sorumluluğu ile beraber yetkiyi devralana geçmektedir (Gözübüyük, 2016:45).

İmza yetkisinin devrinde ise karar alma yetkisi ve kararın sorumluluğu imza yetkisi verende kalmaya devam etmektedir. İmza yetkisi verilebilmesi için özel bir yasal düzenleme gerekmemektedir. İmza yetkisi idari bir işleme verilebilir (Gözübüyük,2016:45). Bu iki ilkenin yetki genişliğinden farkı, yetki genişliğinin anayasal ve yasal kurallara dayanarak, belirli idari teşkilat basamaklarına veya yüksek memurlara, sürekli olarak tanınmasıdır. Yetki genişliği idari bir işlem veya kararla geri alınamaz. Yetki ve imza yetkisinin devrinde ise kanunun açık iznine dayanmakla birlikte, asıl yetkili makamların idari işlemleriyle her sınıf ve dereceden memura geçici olarak verilebilmektedir. Yetki, verildiği usulle ve idari bir işleme geri alınabilir (Deniz, 2010:14).

Yetki genişliğinde bir takım merkez yetkilerinin alt makamlara aktarılması söz konusu olmaktadır. Anayasal hüküm gereği yetki genişliği sadece il yönetiminde uygulanacaktır. Yetki genişliği anayasa ile düzenlenmiştir. Yetki genişliği sürekli ve yetki sadece yasa da belirtilen görevliye devredilebilmektedir. Yetki devri belirli ve sınırlı konularda mümkün olabilmektedir. Yetki devrinin gerçekleşebilmesi için yasal dayanak gerekmektedir. Yetki devri, yetkisini devredecek makamın idari işlemiyle gerçekleşebilecektir. Yetki devri geçicidir. Yetki devri yapılacak görevlinin sınıf ve derece koşulu bulunmamaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2018:171).

#### **3.6.3. Yetki Genişliği – İdari Vesayet**

İdari vesayet ayrı tüzel kişiliğe sahip yerel idarelerin ve kamu kurumlarının merkez tarafından kamu yararı amacıyla denetlenmesidir (Gözübüyük ve Tan, 2018:171). Yetki genişliğinde, yetki genişliğine sahip makam ile asıl yetki sahibi makam arasında hiyerarşi ilişkisi bulunmaktadır. Bu nedenle yetki genişliğinde ilişkiler aynı tüzel kişilik içerisinde sürmektedir. İdari vesayette, vesayet makamı ile vesayete tabi olan makam olmak üzere iki tüzel kişilik bulunmaktadır. Yetki genişliğinde yetki sahibi memur, merkeze bağlılığını sürdürmektedir. İdari vesayette ise vesayete tabi makamın memurları vesayet makamının memurları değildir ve kararlarını vesayet makamı adına değil kendi tüzel kişilikleri adına alırlar (Deniz, 2010:15).

### 3.6.4. Yetki Genişliği – Takdir Yetkisi

Yöneticilere kendiliğinden karar alma ve uygulama hakkı veren yetki genişliği ilkesinin uygulanabilmesi için, yetki genişliğine sahip makamın takdir yetkisine sahip olması gerekmektedir. Belirli olaylar hakkında karar alınırken, izlenecek yolun önceden sınırlandırılmamış olması ile yöneticinin istediği yolu tercih edebilmesi olarak tanımlanan takdir yetkisi (Karatepe, 1991:69), yetki genişliği sahibi makam açısından zorunlu unsurdur (Derdiman, 1995:83).

Yetki genişliği ile yetki genişliğine sahip yöneticilere serbest hareket edebilme imkanı tanınmaktadır. Bu serbestlik içerisinde yöneticiler takdir alanı içerisinde kalarak, genel düzenleyici işlemler dahil, bütün işlemleri yapabilme imkanına sahiptir. Ancak takdir yetkisinin hukuka uygun kullanılması zorunludur. Takdir yetkisi, yasal yönetim, eşitlik gibi ilkeleri ortadan kaldırmayacağı gibi, kamu yararı gözetilmesi ilkesine aykırı olarak da kullanılamaz (Derdiman, 1995:73).

## 4. TÜRK HUKUK UYGULAMASINDA YETKİ GENİŞLİĞİ

### 4.1. Mevzuat

Ülkemiz idari teşkilat açısından coğrafi duruma, ekonomik şartlara ve hizmet gereklerine göre, illere ve iller de kendi alt birimlerine kademeli olarak bölünecek ve iller yetki genişliği esasına göre yönetilecektir. 1982 Anayasası 126'ncı maddesi ile “*iller yetki genişliği esasına göre yönetilir*” hükmünü getirmekle birlikte yetki genişliğinin tanımına, özelliklerine, içeriğine veya nasıl uygulanması gerektiğine yönelik hiçbir düzenlemeye yer vermemektedir. İl idaresini düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu da konuyu 3'üncü maddesi ile düzenlemekte olup ilgili hüküm, “*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. İllerde genel idare teşkilatı il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenir. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir*”, şeklindedir (Derdiman, 1995:69).

1982 Anayasasının 126'ncı maddesi, illerin alt kademe örgütlenmeleri açısından yetkiyi kanun koyucuya bırakmakta olup, sadece il idaresini düzenlemektedir. Alt kademe örgütlenmeleri açısından kanun koyucu 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenleme yoluna gitmiş ve 5442 sayılı kanunun 1'inci maddesinde illerin ilçelere ilçelerin de bucaklara bölündüğünü düzenlemiştir. Aynı kanunun 3'üncü maddesi de illerin yönetiminin yetki genişliğine göre gerçekleştirileceğini belirttikten sonra, il genel idare teşkilatının il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenleneceğini ifade etmiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu halen yürürlükte olup birçok değişikliğe uğramıştır (Yılmaz, 2007:1251).

İl İdaresi Kanunu 1949 tarihlidir. İlgili kanun yürürlüğe girdiğinde, 1924 Anayasası uygulanmakta idi. Kanun maddesi 1961 Anayasasına da uygun bir haldedir. Yukarıda değindiğimiz üzere 1961 Anayasası 115'inci madde ile “*birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar oluşturulabileceği*” düzenlenmiştir. 1924 Anayasasında açık bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, uygulamada “*umumi müfettişlik*” adında bölgesel örgütler bulunmaktadır. 1961 Anayasası 115'inci maddesi ile ilk defa anayasal düzeyde merkezi yönetimin, bazı hizmetler itibarıyla de bölge düzeyinde örgütlenebilmesi düzenlenmiştir (Deniz, 2010:92-93). Ancak 1982 Anayasası, yetki genişliğini sadece il idaresine tanımakla 5442 sayılı kanunun 3'üncü fıkrasındaki “*Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir*”, hükmünü anayasaya aykırı hale getirmiştir. Yukarıda değindiğimiz üzere ilgili hal, ilk anayasa taslağında bulunmasına rağmen daha sonra taslak metinden çıkarılmış olmakla, anayasa koyucunun bilinçli bir tercihini yansıtmaktadır. 1961 Anayasasındaki hüküm çıkarılarak yetki genişliğinin kapsamı daraltılmış ve merkezi idare güçlendirilmeye çalışılmıştır. 1982 Anayasasının 126'ncı maddesi hükmü karşısında 5442 sayılı kanun hükmünün anayasaya aykırı olduğu değerlendirilmektedir (Yılmaz, 2007:1252).

Bu noktada değinilmesi gereken bir durum 1982 Anayasasının 126'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasında “*kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir*”, hükmüdür. Ancak Anayasaya göre bu yapılanmalar için yetki genişliği ilkesi kabul edilmemiştir. 1961 Anayasasının 115'inci maddesinde ise, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede kurulabilecek olan yapılanmaların yetki genişliğine sahip olduğu açıkça düzenlenmektedir. 1982 Anayasasının 126'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasındaki bu durum doktrinde, sadece il idaresinin “*yetki genişliği*” ilkesine dayanmasının, merkezi idarenin taşradaki esas örgütünün il olduğunun göstergesi olduğu şeklinde değerlendirilmektedir. 1961 Anayasasında belirtilen yapılanma, birden çok ili içine alabilen bir yapılanma

olmasına rağmen, 1982 Anayasasında söz konusu olan yapılanma, merkezi idare teşkilatı olmak durumundadır. Günümüz uygulamasında merkezi idare değil, hizmet yerinden yönetim kuruluşları birden çok kuruluşu içine alan yapılanmalar yoluna gidebilmektedir. Bu konuda ayrıca Türkiye’de bir ara gündeme gelen ve “koordinatör valilik” olarak da bilinen bölge valiliği hususuna değinmek gerekmektedir. Buna göre, “*Bölge valisi, bölgedeki valilerin içinden seçilmekte ve kendi ilindeki valilik statüsünü de muhafaza etmektedir. Bölge valisi, bölgesi ile ilgili ekonomik meselelerde bir teşebbüs ve karar organı olarak hareket etmekte, idari konularda sadece koordinatörlük yapmaktadır*”. 4 Ekim 1983 günü 18181 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” TBMM’ce reddedilmiş ve yürürlük kazanamamıştır. Bölge valiliği uygulaması, gündeme geldiği dönemde birçok eleştiriye konu olmuş ve bu uygulamanın ancak büyük iller için fonksiyonel olabileceği ifade edilmiştir (Yılmaz, 2007:1252).

Yetki genişliği konusunda yaşanan tartışmalardan biri de, “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun Tasarısı” ile gündeme gelmiştir. İlgili tasarı da kanunlaşamamıştır. Bu tasarı, bazı bakanlıkların taşrada örgütlenmesine son vermekte olduğundan, bu durumun anayasal bir ilke olan yetki genişliğini yok edip etmediği yönünde tartışma yaşanmıştır. Doktrinde bazı yazarlar; bu durumu yetki genişliğini yok ettiğini ve bunun Anayasaya aykırı olduğunun iddia edilmekte iken, diğer yazarlar ise; “*Anayasal bu ilkenin yok edilmediğini, tasarı yasalaşursa, bundan böyle bu yetkinin, taşra teşkilatı mevcut olan Bakanlıklar düzeyinde devam edeceğini, anayasal açıdan her bakanlığın mutlaka taşra teşkilatının bulunmasının zorunlu olmadığını*” (Yılmaz, 2007:1252-1253), ifade etmişlerdir.

Yetki genişliği usulünün anayasal ve yasal temellerini ortaya koyan başlıca hükümler, Anayasanın 123 ve 126’ncı maddeleri ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun hükümleridir. Anayasanın 123’üncü maddesinde, “*İdarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün*” olduğu belirtilirken; 126’ncı maddesinde ise merkezi idarenin kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmeti gereklerine göre illere ve diğer kademeli bölümlere ayrılacağı belirtilmiş ve maddenin devamında, illerin idaresinin yetki genişliği esasına göre olacağı, kamu hizmetlerinin verimli ve uyumlu yürütülmesini sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 4’üncü maddesinde valinin il idaresinin başı olduğu, 9’uncu maddesinde, valinin devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme organı olduğu, 13’üncü maddesinde, valinin adli ve askeri daireleri hariç bakanlıklar ve tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklerin il teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük amiri olduğu hükme bağlanmıştır. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 8’inci maddesinde Bakanlıkların üç çeşit taşra teşkilatının bulunabileceği, bunların; a) İl valisine bağlı il kuruluşları, b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları, c) Doğrudan merkeze bağlı kuruluşlar olduğu hüküm altına alınmıştır. 5442 sayılı Kanunun 4, 9 ve 13’üncü maddeleri, Anayasanın 126’ncı maddesinde hüküm altına alınan “yetki genişliği” ilkesi çerçevesinde değerlendirildiğinde, taşrada merkeze bağlı hizmetlerin yürütülmesi bakımından valilerinin önemli yetkilerinin olduğu ortaya çıkmaktadır.

#### 4.2.Uygulama

Ülkemizde yönetimin taşra teşkilatı, il biçimi esas alınarak örgütlenmiştir. Sistemi, il bölümlenmesine uygun olacak şekilde oluşturulmuştur. İl yönetim birimi, ülke idaresi bakımından ülkenin coğrafyasına, ekonomisine ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre kanun ile kurulan ve başında vali isimli yöneticinin bulunduğu temel yönetim kademesidir (Demir, 2016:321).

Türkiye’de idari yapılanmasının merkezîyetçiliğe dayandığı ve bu nedenle de taşranın yönetilmesinde yetki genişliği usulünün yeterince etkin kullanılmadığı yönünde yaygın kanaatler vardır. Ancak yetki genişliği, merkezîyetçiliğin bir uygulama aracı olarak tanımlandığı zaman, il sistemi ne kadar etkili ve verimli işlese işlesin, bunu aşırı merkezîyetçilik algısıyla çağın gidişine ters görüp kökten karşı çıkanlar da bulunmaktadır. Bu nedenle, konuya yetki genişliği usulünün Türkiye’de mevcut yasal düzenlemeler açısından etkin kullanılıp kullanılmadığı açısından yaklaşılmaktadır (Cangir, 2011:165). Konu Danıştay 2’nci Dairesi 24.05.2005 tarih, 2004/1326 esas ve 2005/1786 sayılı (Sinerji, E.T: 01.11.2017) kararında;

*“Yetki genişliğinden amaç, merkezden yönetimin sakıncalarını belli ölçüde ortadan kaldırmak ve merkezden yönetim sisteminin işleyişinde olanaklar ölçüsünde sürat sağlamaktır. Merkezden karar almak ve uygulamak gibi kamu gücünden doğan yetkilerin, bir bölge veya hizmetin başında bulunan memura tanınması, yetki genişliği olarak tanımlanır. Yetki genişliği uygulamasında yetki,*

*merkezi idarenin memurlarına kanunla doğrudan verilebileceği gibi merkezin belirlediği sınırlar çerçevesinde İl yönetim kademelerine de devredilebilir. Yetki genişliğine tabi kademeler, merkezin hiyerarşisine dahildirler ve merkez örgütü içinde sayılırlar. Bunlar merkezi temsil ettikleri gibi kendilerine verilen yetkileri merkez adına kullanırlar ve merkez adına hareket ederler. Gerçekte kamu gücü bunların değil, merkezin elindedir. Bunun sonucu olarak verilen yetkileri ancak merkezin düzenlediği çerçevede ve merkezin denetimi altında kullanabilirler. İl yönetiminin başı olan Vali, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisidir”, şeklinde konu açıklanmıştır.*

Türkiye özelinde neredeyse bürokratik kültürün bir olgusu haline gelen konu, var olan yetkiler ve bunların etkin kullanılıp kullanılmadıklarını değerlendirmekten ziyade, var olmayan yetkilerden yakınmaktadır. Yetki genişliği ile ilgili olarak il valileri hakkında bunu ifade etmek gerekmektedir. Bazı yetkilerin ortadan kalkmasından şikâyetçi olunurken üzerinde çok az durulan husus, mevcut yetki, görev ve sorumlulukların ne ölçüde etkin yerine getirildiğidir. Mülki idare amirlerinin birçok alanda görevlidirler. Her yörenin de ihtiyaç türleri değişiklik göstermektedir. Bu nedenle, bunların ne kadarının hangi ölçüde etkili icra edildiğini ölçmek mümkün değildir. Ancak eğitimden sağlığa, sosyal hizmetlerden tapu hizmetlerine kadar yönetimin herhangi bir alanında şikâyetçi olunan bir konu varsa buna çözüm bulması gerekenlerin başında mülki idare amirlerini saymak, il sisteminin doğası gereğidir. Taşrada yerel yönetimlerin “mahalli müşterek ihtiyaç” olarak tanımlanan hizmetleri dışında diğer tüm kamusal hizmetler (adli ve askeri hizmetler hariç) temel olarak vali ve kaymakamların sorumluluğunda gerçekleştirilmektedir. Bu hizmetler; eğitimden sağlığa, sosyal hizmetlerden din hizmetlerine, güvenlikten bayındırlığa kadar büyük bir çeşitlilik arz etmektedir. Tüm bunlarla birlikte son dönemlerde geleneksel görevlerin yanı sıra mülki idare amirlerine tüketici hakları, insan haklarının korunması, çevresel sorunlar, sosyal hizmetler, kırsal kalkınma ve yönetimin iyileştirilmesi gibi çeşitli konularda da önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir (Cangir, 2011:166).

Yetki genişliği taşrada somut olarak uygulanma imkânı bulmaktadır. Vali ve kaymakamların denetleme ve koordinasyon yetkilerinden doğan, ildeki tüm kamu hizmetlerine nezaret etme sorumluluğu bulunmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 9/D maddesinde yer alan “*Vali, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder. Bu denetleme ve teftişi Bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurlarıyla da yaptırabilir*”, hükmü bu durumu açık olarak ortaya koymaktadır. Aynı zamanda 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 9/E maddesinde yer alan “*Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Bu sıfatla: (...) İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur*” hükmü, il ve ilçelerin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemek görevini valiye vermektedir.

Danıştay 9'uncu Dairesinin 16.10.1998 tarih, 1997/4588 esas ve 1998/3700 sayılı (Sinerji, E.T: 01.11.2017) kararında,

*“Anayasanın 126'ncı maddesinin ikinci fıkrasına göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Bu esas, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 3'üncü maddesinde belirtildikten sonra 4'üncü maddesinde, il genel idaresinin başı ve merciinin vali olduğu, bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre oluşturulan taşra teşkilatının valinin emri altında bulunduğu belirtilmiştir. Yine aynı kanunun valilerin hukuki durumları, görev ve yetkilerini gösteren 9'uncu maddesinde, valinin, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğu, bu sıfatla valilerin ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumluluğu bulunduğu, bakanların, bakanlıklarına ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verebilecekleri hüküm altına alınmıştır. Bu hukuki duruma göre valiler, bakanlıkların taşra teşkilatı bakımından mahallin en büyük mülkiye memurudur. Nitekim, 1580 sayılı Belediye Kanununun 7 ve 71'inci maddelerinde vali ve kaymakamlar, "mahallin en büyük mülkiye memuru" olarak tanımlandığı gibi 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 80 ve 81. maddelerinde yine "mahallin en büyük mülkiye memuru olarak tanımlanmışlardır”, denir.*

Yürütme organına ait bir yetkinin il valileri tarafından kullanılmasının yetki genişliği usulü çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade eden bir Danıştay kararında, valilik tarafından görevine son verilen davacı öğretmen temyiz isteğinde bulunarak; memurların atamaya yetkili amir ve makamlar tarafından görevine son verilebileceği, valilikçe görevine son verilemeyeceği iddiasında bulunmuştur. Danıştay'ın, yetki genişliğini nasıl yorumladığını açıkça ortaya koyan (Danıştay Beşinci Dairesi, 1985 tarih E. 763, K. 2443 sayılı) kararında;

*“Anayasanın 126'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında, iller idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı hükme bağlanmıştır. Bu hüküm, merkez teşkilatına ait olan yetkilerden bir kısmının taşradaki memurlar eliyle gerçekleştirilebilmesini, yani idari işlerin hepsinin merkezde değil bir kısmının da yasalarla veya devredilecek yetkilerle yetkili kılınan memurlar eliyle yapılabilmesini amaçlamakta ve öngörmektedir. 27.2.1982 günlü ve 8/4334 sayılı Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararnamenin 25'inci maddesinde, Bakanın, müsteşarın ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticilerinin sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinin bir kısmının astlarına devredebileceğini hükme bağlanmıştır. Yetki genişliği, yasalarla belirli makam veya kuruluşlara sürekli olarak tanınmakla birlikte; yetki devri, asıl yetkili makamların idari işlemleri ve iradeleri ile geçici nitelikte olarak yapılabilmektedir”, denmektedir.*

Sözü edilen Danıştay kararından açıkça anlaşılacağı gibi, bakanlıkların genelge ile valiliklere yetki devredebilmesini, yetki genişliği çerçevesinde değerlendirmek gerekmektedir. Ancak burada önemli olan husus, genel bir kavram olarak yetki genişliğini yetki devri ile karıştırmamaktır. İllerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı şeklindeki anayasa hükmünde öngörüldüğü gibi, yetki genişliği geniş bir alanda söz konusuysen, yetki devri belirli ve sınırlı konularda geçerlidir. İkincisi; yetki genişliğinin anayasal ve yasal dayanak gerektirmesine karşın yetki devri, yasanın izin verdiği durumlarda yetkisini devredecek makamın idari işlemi ile gerçekleşebilir. Üçüncüsü, yetki genişliği sürekliliği olan bir kavram iken yetki devrinde geçicilik söz konusudur. Son olarak yetki genişliğinde merkez adına yetki kullananlar vali gibi üst düzey yöneticiler olmasına karşın yetki devredilecek görevliler için sınıf ve derece koşulu bulunmamaktadır (Cangir, 2011:87).

Yukarda değindiğimiz yargı kararları, yetki genişliği kavramını ve yetki genişliği sahibi valinin pozisyonunu türlü yönlerden belirten kararlardır. Kavramsal açıdan yetki genişliği tanımlanmakta ve valinin ilde idarenin başı olduğu, davalı sıfatının bakanlığa değil ilde valiliğe yöneltilmesi gerektiği gibi prensipler yargı kararlarında işlenmektedir. Değindiğimiz yargı kararlarında görüleceği üzere yetki genişliği kavramı açısından teorik değerlendirmeler ile yargı uygulaması örtüşür mahiyettedir.

Denetim görevi ile birlikte valinin ildeki idari birimler arasında birliği ve koordinasyonu sağlama sorumluluğu da bulunmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 24'üncü maddesinde yer alan *“Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir. Bu görüşmelerde istihsalin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, umumi refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli tedbirler plânlaştırılır. Bu toplantılara kaymakamlar ve belediye ve ticaret ve ziraat odası başkanlar ile diğer memur ve ilgililer çağrılabilir”,* hükmü valilerin bu konudaki sorumluluğunu ortaya koymaktadır.

Vali ve kaymakamların denetim ve koordinasyon görevlerini etkin olarak yapabilmelerini sağlayan araç, il ve ilçedeki görevli bütün memurların en üst disiplin amirleri olmalarıdır. Daha alt seviyedeki disiplin amirlerinin astlık üstlük sıralaması da bu esasa göre tespit edilmektedir. Vali ve kaymakamlar sahip oldukları yetkileri görev alanları içindeki her derecedeki memur hakkında doğrudan kullanabilir. Bu açıdan hiyerarşik amir konumundadır. Merkezi yönetim yetkilerini, taşradaki yöneticiye devretmekte ve bu yönetici eliyle kullanmaktadır. (Ulusoy ve Akdemir, 2013:57)

İl idaresinin yetki genişliği esasına dayanması yazışma usullerinde de kendini göstermektedir. Bakanlıkların il ve ilçe teşkilatları doğrudan kendi müdürleri vasıtasıyla bakanlık merkeziyle yazışma yapamamakta, yazışmalarını vali ve kaymakamlıklar aracılığıyla yapmaktadır. Kimi zaman bürokrasiyi arttıran bir olgu olarak değerlendirilen bu durum, il sisteminin esasına ilişkindir. Çünkü yürütme organına sorulan her konunun öncelikle yürütme organının temsilcileri (vali ve kaymakamlar) tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir. Valinin verdiği emirlerin mevzuata aykırı olduğunu düşünen kaymakam, şube müdürü gibi görevliler durumu valiye bildirirler. Vali yazılı emir ile kararında ısrar eder ve halin mevzuata uygun olduğunu bildirirse, valinin verdiği emir yine valinin sorumluluğu altında olmak üzere uygulanır (Derdiman, 1995:76).

Yetki genişliğinin taşrada uygulama imkânı bulmasına imkan sağlayan bir diğer imkan da, doğrudan yasa, tüzük ve yönetmeliklerle valiye verilen yetki, görev ve sorumluluklardır. Bu durumda, valinin denetim ve koordinasyon görevi dışında, işi doğrudan yürütme sorumluluğu doğmaktadır. Valilerin bu tür sorumlulukları, çok çeşitli kamu hizmetleri için meydana gelebilmektedir. Örnek olarak, emniyet ve sağlık hizmetlerinin taşrada görülmesine bakılacak olmakla beraber, valilerin değişik sektörlerle ilgili değişik yasalardan kaynaklanan ve temelde yetki genişliği uygulamasının fiilen o alanda uygulaması sayılabilecek olan görev ve yetkilerine bayındırlık ve iskân işleri verilebilmektedir. Bu özel ve çeşitli düzenlemelerle verilen doğrudan işlem

gerçekleştirme yetkisi, yetki genişliğinin fiilen uygulanabilme kabiliyetini artırmaktadır (Cangir, 2011:180-181).

## SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti Devleti üniter yapı ile önetilmeyi tercih etmiş bir ulus devlettir. Üniter devlet yapılanmasının bir gereği olarak merkezi yönetim açısından teklik esasını benimsenmiştir. Ancak merkezîyetçiliğin zararlarını giderebilmek ve yerel ihtiyaçlara hızlı ve uygun çözümler bulabilmek adına, anayasal bir ilke olmak üzere, yetki genişliği prensibini kabul etmiş ve il yönetiminde valiye yetki genişliği tanımıştır.

Tarihsel olarak Türk devletinin yetki genişliği esasını, yasal ve anayasal düzeyde tanıması oldukça eskidir. Çevreyi, merkezîyetçi bir sisteme entegre etme amacına yönelik olarak oluşturulmuş olan bu modelin uygulanmasında karşılaşılan sorunlar, Türk sisteminde de görülmektedir. Devletin ve yürütme organının ildeki temsilcisi olan vali, ademi merkezîyetçi yönelimlerin öncesi dönemde de, eğitim, maliye, altyapı ve tarım alanlarında tam olarak söz sahibi olamamıştır. Çünkü bu alanlarda valinin emrindeki kaynaklar çok sınırlı olmuş ve bakanlıklar çoğu zaman valileri atlayarak, doğrudan kendi teşkilatlarıyla temasa geçmeyi tercih etmişlerdir(Cangir, 2011:98).Bu hal maalesef ülkemizde görülen yetkiyi paylaşmama arzusunun kaynaklanmaktadır. Durum, uygulamada yetki genişliği ile umulan amaçlara erişimde eksiklik ve aksaklık şeklinde etkilerini göstermektedir. Uygulama yanlışlıkları karşısında, merkezîyetçilikten doğan sorunlar giderilememektedir.

Bir hukuki kavramdan umulan amacın gerçekleşebilmesi için, o kavramın fiilen tam ve eksiksiz olarak uygulanması gereği ortadadır. Yetki genişliği açısından da durum aynıdır. Ülkemizin sorunlarının çözümü için son derece gerekli gördüğümüz yetki genişliği kurumunun doğru şekilde işletilmesinde üstün kamusal yarar bulunmaktadır.

Anayasada gerçekleştirilen 2018 değişiklikleri ile yürütme organı cumhurbaşkanına bağlanmıştır. Bu durumda yetki genişliği ilkesinin uygulayıcısı durumundaki vali, artık hükümetin temsilcisi olmayacaktır. Valiler doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır. Vali devletin ve yürütme organının temsilcisi olacaktır. Ancak bu hal, merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan valinin, yetki genişliği ilkesine dayanarak ildeki sorunları çözme görevini ortadan kaldırmayacaktır.

## KAYNAKLAR

- AK, Ayhan (2015), “Yetki Genişliği (Tevsi-i Mezuniyet) Prensibinin Mer’i Hukukla Mukayeseli Olarak İslam İdare Hukuku Ekseninde Analizi”, **On Dokuz Mayıs Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, S.39, ss.147-180.
- AKYILMAZ, Bahtiyar (1999), “Osmanlı Devletinin Merkezden Yönetiminin Taşra İdaresi”, **S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.4, ss.127-156.
- APAN, Ahmet (2014), “Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü”, **Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- ARIKBOĞA, Erbay (1998), “Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı”, **Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- ARSLAN, Nagehan Talat (2008), “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, S.32(2), ss.263-282.
- ATAY, Ender Ethem (2012), **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 3. Baskı.
- BAYRAKTAR, Bayram (1996), “Günümüzde Yeniden Değerlendirilmesi Gereken Bir Düşünür: Prens Sabahattin Bey”, **Ankara Üniversitesi Dil, Tarih, Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, S.18(29), ss.117-129.
- BOZKURT, Ömer (1990), “Fransa’da Ademi Merkezileşmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.24(4), ss.149-159.

- BOZTEMUR, Recep (2006), “*Tarihsel Açıdan Millet ve Milliyetçilik: Ulus - Devletin Kapitalist Üretim Tarzıyla Birlikte Gelişimi*”, **Doğu Batı Dergisi**, S.38, ss.161-179.
- CANGİR, Mehmet (2011), “*Merkeziyetçilik Ademi Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği*”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- ÇAĞDAŞ, Tülin (2011), “*Türkiye’de Yerel Yönetimde İdari Özerklik*”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.30(1), ss.391-416.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2004), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2.Baskı.
- ÇOKER, Ziya (1996), “*Yerel Yönetimler ve Anayasa*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, S.5(6), ss.19-27.
- DEMİR, Konur Alp (2016), “*Türkiye’de İl Yönetimi: Yerelleşen İl Yönetimi Üzerine Kavramsal Bir Analiz*”, **Türk İdare Dergisi**, S.483, ss.317-332.
- DENİZ, Yusuf (2010), “*Türk İdare Tarihi Açısından Yetki Genişliği*”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- DERDİMAN, Ramazan Cengiz (1995), “*Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.28(4), ss.65-80.
- EKİNCİ, Ekrem Buğra, (2008), “*Osmanlı İdaresinde Ademi Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler*”, **Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları Dergisi**, S.6, ss.7-84.
- EROĞUL, Cem (2017), **Devlet Nedir?**, Yordam Kitap, İstanbul.
- GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN, Pertev ve AKGÜNER, Tayfun (2001), **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul.
- GÖZLER, Kemal (2007), **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2008), **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 7. Baskı.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2001), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 15. Baskı.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve TAN, Turgut (2006), **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara, C.1, 4. Baskı.
- GÜLER, Birgül Ayman (2000), “*Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Ademi Merkeziyetçilik Mi?*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.9(2), ss.14-29.
- KALABALIK, Halil (1999), “*Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi*”, **Türk İdare Dergisi**, S.425, ss.64-74.
- KALABALIK, Halil (1999), “*Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?*”, **Türk İdare Dergisi**, S.413, ss.129-146.
- KARAL, Enver Ziya (1999), **Osmanlı Tarihi**, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, V. Cilt, 7.Baskı.
- KARAL, Enver Ziya (2000), **Osmanlı Tarihi**, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, VIII. Cilt, 5.Baskı.
- KARATEPE, Şükrü (1991), “*Yönetimin Takdir Yetkisi*”, **Türk İdare Dergisi**, S.392, ss.63-120.
- NALBANT, Atilla (2012), **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2. Baskı.
- ONAR, Sıddık Sami (1966), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 3.Baskı.
- ORTAYLI, İlber (2008), **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, Ankara, 3. Baskı.
- ÖZAY, İl Han (1992), **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- ÖZBUDUN, Ergun (1995), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 4. Baskı.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (1992), “*Federalizm ve Türkiye*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.25(4), ss.64-76.
- REYHAN, Cenk (2007), “*Türkiye’de Yüzyıllık Gündem: Federalizm*”, **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, S.2(5), ss.107-118.
- Sinerji Mevzuat ve İctihat Programı (Erişim Tarihi: 01.11.2017).
- TAMER, Mustafa (1991), “*Türkiye’de Bölge Valiliği Sisteminin Uygulanabilirliği*”, **Türk İdare Dergisi**, S.390, ss.85-142.

- TANÖR, Bülent (2017), **Osmanlı - Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 28. Baskı.
- TOKSÖZ, Meltem (2012), *“Reform ve Yönetim: Devletten Topluma, Merkezden Bölgeye Osmanlı Modernleşmesi”*, **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu** (Ed. Halil İncelik ve Mehmet Seyitdanlıoğlu), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 3. Baskı, ss.209-227.
- TOSUN, Mustafa (1970), **Türkiye’de Valilik Sistemi**, TODAİE Yayını, Ankara.
- SANAL, Recep (1998), *“Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütlenmesine İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler”*, **A.Ü. Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, S.6(22), ss.173-200.
- SOBACI, Mehmet Zahid (2005), *“Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdaresinin Dünyü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”*, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.14(4), ss.31-50.
- SOYSAL, Mümtaz (2011), **Anayasaya Giriş**, İmge Kitabevi, Ankara, 3.Baskı.
- UYGUN, Oktay (1992), **Federal Devlet**, Çınar Yayınevi, İstanbul.
- YAYLA, Yıldızhan (1981), *“İlin Başkentle ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri”*, **İHİD**, S.2(1), ss.24-33.
- YAYLA, Yıldızhan (1982), **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul.
- YILDIRIM, Ramazan (1993), *“Kanuni Esasi’ye Göre Tevsii Mezuniyet İlkesi”*, **DÜHFD**, S.6, ss.231-248.
- YILDIRIM, Ramazan (2006), **İdare Hukuku Dersleri I**, Mimoza Yayınevi, Konya, 2. Baskı.
- YILMAZ, Dilşat (2007), *“Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme”*, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.11(1-2), ss.1245-1254.
- YILMAZ, Harun (2016), *“Yerinden Yönetim İlkesinin Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri Bağlamında Değerlendirilmesi”*, **TAAD**, S.7(26), ss.511-545.