

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2008, C.13, S.1 s.411-433.

**KIRSAL KALKINMADA İL ÖZEL İDARELERİNİN,
KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİNİN VE
İLÇE YÖNETİMLERİNİN ROLÜ VE BAZI
UYGULAMALAR**

**THE ROLE OF PROVINCIAL SPECIAL
ADMINISTRATIONS, VILLAGE SERVICE UNIONS
AND TOWN ADMINISTRATIONS AND SOME
PRACTICES**

Mustafa KARA*
Yrd.Doç.Dr.Mustafa GÖRÜN**

ÖZET

Türkiye’de kırsal yerleşimlerin kalkındırılması çalışmaları Cumhuriyetle başlamıştır. Bu amaçla çeşitli projeler yürütülmüş, fakat istenilen sonuçlara ulaşılamamıştır. Kırsal kalkınma için ilçe özel yönetimlerinin kurulması fikri 1960’ların sonlarından itibaren tartışılmaya başlanmış ancak sonuç alınamamıştır. Bu gelişmeler sonucunda mülki idare amirlerinin girişimleri ve merkezi yönetimin desteği ile köylere hizmet götürme birlikleri kurularak ilçe yönetimlerine az da olsa parasal kaynak sağlanabilmektedir.

ABSTRACT

The efforts towards development of rural areas in Turkey started during the republican era. Although many projects have been carried out for this objective, desired outcomes have not been realized yet. Even though the establishment of town special administrations has been debated since the late 1960s, desired results have not been obtained so far. In the light of these developments, establishments of village service unions, thanks to the efforts of administrative chiefs and support of central government, provided some financial resources to town administrations.

Kırsal Kalkınma, İl, İlçe, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri
Rural Development, Province, Town, Village Service Unions

* Kamu Yönetimi Uzmanı, T.C. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi.

** Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu
Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

1. GİRİŞ

Türkiye’de kırsal yerleşimlerin kalkındırılması ve kırsal nüfusun yaşam koşullarının iyileştirilmesine yönelik çalışmalar, Cumhuriyetin kuruluş yıllarına kadar gitmektedir. Bu kapsamda, 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu’nda ve 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu’nda kırsal alanların kalkındırılmasına ilişkin çeşitli hükümlere yer verildiği bilinmektedir. Ülkemizde kırsal kalkınmayı sağlamak amacıyla köy enstitüleri, örnek köyler, merkez köyler, köy kooperatifleri ve köy-kent projeleri geliştirilmiş olmasına karşın merkezi yönetimin çeşitli nedenlerle il özel idarelerine ve köylere yüklediği hizmetleri bizzat kendisinin yerine getirmekte ısrar etmesi kırsal kesimde yaşayanları her şeyi siyasi erkten bekler hale getirmiştir.

Kırsal kalkınmayı sağlamak amacıyla “ilçe özel yönetimleri”nin kurulmasına ilişkin görüşler 1960’lı yıllardan itibaren akademik ve siyasi ortamlarda tartışılmaya başlamıştır. Ancak kırsal kalkınmaya yönelik projelerin istenilen sonucu vermemesi, il özel yönetimlerinin ilçelerde kaymakamları dışlayan yapısı, köylere götürülecek hizmetler konusunda kaymakamların mali imkansızlıklarının yetersizliği gibi nedenler kaymakamları yeni arayışlara itmiş, merkezi yönetimin de teşvik ve desteği sonucunda 1980 sonrası köylere hizmet götürme birliklerinin sayısı hızla artmıştır (Arslan, 2003a). Bu ara çözüm ile kırsal alanların kalkındırılması konusunda önemli hizmetleri olan ilçe yönetimlerine kaynak aktarılması mümkün olmuştur.

1980’lerden itibaren başta ABD ve İngiltere’de olmak üzere uygulanmaya başlanan yeni liberal politikalar ile AB’ye katılım süreci Türkiye’nin kırsal kalkınma politikalarını da etkilemiş, kırsal kalkınmada yerel yönetimlere verilen önem artırılmıştır. Yeni liberalizm; birey, seçme özgürlüğü, serbest piyasa sistemi ve sınırlı hükümet ilkelerine dayanmaktadır. Yeni liberal kamu yönetimi tüm olumsuzlukların nedeni olarak fazla büyümüş devlet bürokrasisini görmekte ve bunun küçültülmesi gerekliliğini savunmaktadır. Bu çerçevede yeni liberal kamu yönetimi anlayışı ilk olarak şekilci bürokrasi yerine esnek hiyerarşi ve örgüt yapısıyla dar merkez, geniş-yatay çevre ve yerinden yönetim ilkelerini savunur. İkinci olarak, devletin küçültülmesi üzerinde durur. Buna göre devlet bizzat üretime katılmak yerine yasal düzenlemeleri oluşturmalı ve firmalar arasındaki rekabeti teşvik etmelidir. Üçüncü olarak, bürokratların yalnız siyasi liderliğe karşı olan sorumluluğu genişletilerek halka karşı sorumluluk ilkesi ön plana çıkarılmaktadır. Bu anlayışta bürokrat sadece kural ve yöntemlere uymakla sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmamakta, sonuçtan da sorumlu tutulmaktadır. Yönetişime büyük önem veren yeni liberal kamu yönetimi anlayışında devletin rolü, hizmet sunumuna dahil olan kamu, özel, gönüllü kuruluşlar da denilen NGO (hükümet dışı örgütlenmeler) ve özerk kamu kuruluşlarından oluşan çoklu yapıyı koordine etmekle sınırlandırılmıştır. Kısacası yeni liberalizmin devlet yapısıyla ilgili çözümü, ekonomik olarak küçülmüş, siyasal olarak güçlenmiş devlet yapısının kurulmasıdır (Baltacı, 2004: 366-367; Bilgiç, 2003: 35; Güzelsarı, 2004: 121; Sallan Gül, 37).

Bu kapsamda Türkiye’de yeni liberal yönde gerçekleştirilen kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformları idari yapı ve hizmet sunumunda yerelleşmeyi-ademi merkezileşmeyi- hedeflemekte, işgörme anlayışında özel yönetime özgü yeni anlayış ve teknikleri bünyesine uydurmayı amaçlamaktadır. Yerelleşme ile yerel yönetim ve yerel özerklik anlayışının geliştirilmesi, demokrasi kültürünün halk tabanına yayılması, sivil toplum katılımının artırılması, yerel ölçekte işbirliği ve iş görme ve sorumluluk alma kapasitesinin artırılması öngörülmektedir (Gül, 2005: 46). Güler (2003: 3)’e göre, siyasal ve yönetsel sistemimizi çözmeye yönelik bu reformlar (1) Üniter yapılanma yerine yerelci-federal bir yapı, (2) Sosyal devlet yapısı yerine düzenleyici-denetleyici bir yapı, (3) Yerli-yabancı ayrımı olmadan şirketlere açık yönetişimci karar yapısı, (4) Kamu personeli sistemi ile kamu hukukunun ortadan kaldırıldığı özel hukuka dayalı bir bürokratik yapı üzerine inşa edilmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de AB’ye uyum sürecinde yeni liberal yönde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformuyla Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uygulanmakta olan devlet eliyle kalkınma modelinden, devlet elinde bulunan karar ve yürütme yetkilerinin, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kuruluşlarına, meslek kuruluşlarına ve STK’lara kaydırılması; böylece güçlü bir merkezi yönetim yerine, o yerde yaşayanların doğrudan katılımlarını ve yönetimde yer almalarını ön gören ve “yerindenlik” olarak ifade edilen çok ortaklı yönetim ve kalkınma modeline geçilmektedir (Acı, 2005: 4). Bu kapsamda hazırlanan 5227 sayılı KYTK (Kamu Yönetimi Temel Kanunu) Tasarısı merkezi yönetimin kırsal kalkınmayla ilgili bir kısım görev ve yetkilerinin yerel yönetimlere devretmesini öngörmekte, aynı zamanda yerel yönetimlerin bu görevleri özel sektörle, STK’larla ve diğer yerel yönetimlerle ortaklaşa görmelerinin önünü de açmaktadır.

Çalışmamızda ilk olarak, kırsal kalkınma kavramına kısaca değinilecektir. İkinci olarak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunları kırsal kalkınmadaki önemleri açısından değerlendirilecektir. Üçüncü olarak, kırsal kalkınmadaki rolü açısından ilçe özel yönetimi kurulması konusundaki görüşlere değinilecektir. Son olarak ta, kırsal kalkınmada il özel idarelerinin rolü ve ilçe özel idaresi kurulması konusunda il genel meclisi üyelerinin görüşlerini tespit etmek amacıyla 2003 yılında İzmir, Konya ve Ağrı illerinde gerçekleştirilen bir alan çalışması ile, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin hukuksal ve örgütsel işleyişleriyle ilgili sorunları, birlik başkanlarının kırsal kalkınma, demokrasi ve halk katılımı konusundaki eğilimlerini tespit etmek amacıyla 2004 yılında Çanakkale ve ilçelerindeki köylere hizmet götürme birlikleri üzerine yapılan iki alan çalışmasının sonuçları kırsal kalkınma açısından değerlendirilerek çalışma tamamlanacaktır.

2. KIRSAL KALKINMA KAVRAMI

Kırsal alan, kent diye tanımladığımız yerleşme alanlarının dışında kalan, tarım ve hayvancılıkla ilgili etkinliklerin yapıldığı alanları da içeren bucak, köy, mezra ve kom gibi adlarla anılan ve çeşitli ölçütlere göre kent sayılma aşamasına gelemeyen kasabaları da kapsama içine alan insan yerleşimleri olarak tanımlanmaktadır (Geray 1999a: 63). Kısacası kırsal alanlar, kentsel alanların dışında kendine özgü doğal coğrafi kaynaklara sahip, nüfusun kırsal yerleşmelerde toplandığı, yerleşme dokusunun seyrek, nüfus yoğunluğunun düşük olduğu alanlar olarak ifade edilmektedir (DPT, 2006a: 10). Bu kapsamda 2000 yılı Genel Nüfus Sayımı kesin sonuçlarına göre, toplam nüfusumuzun %35,1'i kırsal alanlarda yaşamaktadır. 2002 yılı itibarıyla, 36.572'si köy ve 42.098'i bağlı birim olmak üzere kırsal alanda toplam 78.625 yerleşim birimi bulunmaktadır. Kırsal alandaki yerleşimin çok parçalı ve dağınık olması nedeniyle bu alanlara götürülecek fiziki ve sosyal altyapı hizmetlerinde sorunlar yaşanmaktadır. Kırsal alanda elektrifikasyon, haberleşme ve stabilize yol hizmetleri büyük ölçüde tamamlanmış olmakla birlikte bu alt yapıların modernize edilmesi gerekmektedir. Kırsal alandaki sosyal altyapı hizmetlerinden şebekeli içme suyu, kanalizasyon ve arıtma tesislerinin yaygınlaştırılması ve kalitelerinin artırılması çalışmaları sürmektedir (ÖÜKP, 2003: 35).

Kentsel ve kırsal alan ayrımında kullanılan ölçütlerin başında nüfus, ekonomik işlevler ve doğa ile olan ilişkiler gelmektedir. Türkiye'de kentsel-kırsal alan ayrımında kullanılan nüfus ölçütü uzun süre 2 bin olarak uygulanmış, bu nedenle 2 bin'lerin hemen üzerinde bir nüfusa sahip ve sadece bu nedenle kent olarak nitelenen, ancak kentsel niteliğinden çok kırsal niteliği ağır basan bir çok yerleşim ülke yerleşim düzeni içerisinde yer almıştır (Günaydın, 2001: 1). Bu uygulamaya 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesi ile son verilerek belediye kurulmasındaki nüfus ölçütü 2 binden 5 bin'e çıkarılmıştır. Kanunun ilgili hükmü aşağıdaki gibidir (RG: 13/7/2005/25874):

“MADDE 4. — Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.

Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahasının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir...

Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.”

2006 yılı Ocak ayında Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile kabul edilen Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinde, kalkınma planları ile uyumlu

olarak kırsal alanlar, 20 bin ve daha fazla nüfusa sahip kentsel yerleşmeler dışında kalan alanlar olarak kabul edilmiştir. Kırsal kalkınma ise; kırsal alanda, sürdürülebilir doğal kaynak kullanımını esas alarak, bir taraftan kırsal kesimin gelir düzeyinin ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi yoluyla gelişmişlik farklarının azaltılması amacına yönelik, diğer taraftan çevresel ve kültürel değerlerin korunmasını ve geliştirilmesini gözeterek, yerelde farklılaşan sosyal, kültürel ve ekonomik özellikleri, ihtiyaçları, potansiyelleri ve dinamikleri dikkate alarak çok sektörlü yaklaşımla planlanan faaliyetler bütünü olarak ifade edilmiştir (DPT, 2006b: 3).

Kısacası kırsal kalkınma, küçük toplulukların karşı karşıya buldukları sosyal, ekonomik ve kültürel koşulları iyileştirmek amacıyla giriştikleri gönüllü çabaların merkezi yönetimin bu konudaki çabalarıyla birleştirilmesi, yerel toplulukların toplumun tümüyle, ulusla bütünleşmesini ve ülke kalkınması çabalarına tam biçimde katkıda bulunmasına ilişkin süreçlerin tümünü ifade etmektedir (Geray, 1999b: 11-12).

3. KIRSAL KALKINMA AÇISINDAN İL ÖZEL İDARELERİ VE MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ

3.1. İl Özel İdareleri ve Kırsal Kalkınma

İl özel idareleri, seçimle gelen bir karar organına sahip, özerk bir mahalli idare birimi olarak kurulmuş olmasına karşın teşkilat ve görevler açısından merkezi idare organlarıyla iç içe geçtiğinden, seksen yılı aşan geçmişe rağmen halkın benimsediği ve yakından tanıdığı bir yerel yönetim niteliği kazanamamıştır. Yine il özel idarelerinin görev alanına giren bir çok kamu hizmetinin zamanla merkezi yönetime veya merkezi yönetimin yapısı içinde oluşturulan kamu otoritelerine aktarılması il özel idarelerini etkisizleştirmiştir. Bu olumsuzluklar nedeniyle KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporunda, il özel idarelerine ait görevlerin merkezi yönetime aktarılmasının Anayasa'ya aykırı olduğu saptaması yapılmıştır (Coşkun ve Uzun, 2005: 158-159).

Bunun yanında Kaya Genel Raporunda, “İl düzeyinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları olarak görev yapan milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve iskân, tarım köy işleri ve orman, köy hizmetleri, sanayi ve ticaret, kültür, turizm, sosyal hizmetler, spor ve beden terbiyesi müdürlüklerinin ve (bölgesel kuruluşlar dahil) öteki kuruluşların; yerinden yönetilmesi hizmet etkililiğini artıracak nitelik taşıyan görevleri ile bununla ilgili örgüt, personel, araç-gereç ve akçal kaynakları, il yerel yönetimine aktarılmalıdır” şeklinde temel bir öneri yer almaktadır (KAYA, 1991: 188).

KYTK tasarısı kapsamında kanunlaşan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun getirdiği düzenlemenin aslında KAYA Genel Raporundaki öneri ile örtüştüğü görülmektedir. Bu kapsamda mahalli idarelerin kırsal kalkınma konusundaki sorumluluk ve etkinliklerini artıran önemli düzenlemelerden birisi, 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılarak

görevlerinin önemli bir bölümünün 79 ilde il özel idarelerine, Kocaeli ve İstanbul illerinde ise büyükşehir belediyelerine devredilmesidir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun, il özel idarelerinin kırsal kalkınmadaki etkinliğini artıracaklarını düşündüğümüz hükümlerini aşağıdaki gibi değerlendirebiliriz:

İl özel İdaresinin görev yapısında değişiklikler yapılmıştır: 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun il özel idarelerine sağlık, eğitim, kültür, ticaret, tarım ve bayındırlık gibi alanlarda görevler vermesine karşın, personel azlığı, yeterli mali kaynak sağlanmaması ve merkezi yönetimin bu görevleri taşra teşkilatları aracılığıyla zaten kendisinin yapıyor olması gibi nedenler il özel idarelerini bu konularda işlevsiz kılmıştır. Ancak, 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "il özel idaresinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 6. maddesi ile KYTK tasarısının hükümlerine uygun olarak yeni bir görev tanımlaması yapılmıştır. Buna göre il özel idareleri mahalli ve müşterek nitelikte olmak şartıyla;

"Sağlık, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır."

KYTK tasarısı ile bir çok bakanlığın ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatının il özel idarelerine aktarılması ön görüldüğünden (bkz. www.tbmm.gov.tr, 2006 Geçici md. 1,2), il özel idarelerinin kendilerine yüklenen görev ve sorumlulukları gerçekleştireme kapasitesine ulaşacaklarını söyleyebiliriz. Genel olarak değerlendirildiğinde yeni düzenleme ile il özel idareleri kırsal kalkınmayı da kapsayacak şekilde genel görevli hale getirilmiştir.

İl özel idaresinin yönetim organlarının yapısında değişiklikler yapılmıştır: Valinin il genel meclisinin başkanı olması uygulamasına son verilerek, başkanın il genel meclisi tarafından 2 ve 3 yıllık dönemler için seçileceği belirtilmiştir (md. 11). Yine il genel meclisinin aldığı kararların kesinleşmesi konusunda valinin onayı uygulamasına son verilerek, il genel meclisinin etkinliği artırılmıştır (md. 15).

Eskiden il daimi encümeni vali tarafından havale edilmeyen konuları görüşemezken, yeni yasa ile il encümenine günden için konu teklif etme hakkı verilmiştir (md. 27). Bu uygulama ile yerel halkın temsilcileri aracılığı ile yerel sorunların encümen tarafından daha rahat ele alınacağını söyleyebiliriz.

Valilere mahalli idareler seçimlerini takiben altı ay içerisinde stratejik plan hazırlama zorunluluğunun getirilmesi kalkınma açısından önemli bir yeniliktir (md. 31). Çünkü hazırlanacak bu stratejik planlar

bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edecek ve kalkınma açısından önemli olan bu maddi kaynak il özel idarelerine aktarılacaktır.

İl özel idaresinin örgütsel yapısında değişiklikler yapılmıştır: Yeni düzenleme ile il özel idaresi teşkilatının; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimlerinden oluşacağı belirtilerek, il genel meclisine ihtiyaca göre yeni birimler oluşturma yetkisi verilmiştir (md. 35). Yine örgütlenme yapılanması Büyükşehir belediyesi olan illerde genel sekreterlik-daire başkanlığı-müdürlük; diğer illerde ise genel sekreterlik-müdürlük şeklinde tasarlanarak il özel idarelerinin genişleyen görevlerine orantılı olarak örgüt yapısı da genişletilmiştir. Genel sekreter idari işlerde validen sonra en yetkili kişi konumuna getirilmiştir.

Yeni düzenleme ile ilçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı kurulabileceği belirtilmektedir (md. 35). KYTK tasarısında taşra teşkilatı kaldırılması ön görülen bir çok bakanlığın ilçe teşkilatı da vardır. Dolayısıyla, ön görülen değişiklik gerçekleştiğinde, bakanlıkların ilçe teşkilatları muhtemelen ilçe özel teşkilatı çatısı altında toplanacaktır (Coşkun ve Uzun, 2005: 165). Böylece il özel yönetimlerinin yanı sıra kırsal alanların kalkındırılması açısından ilçe yönetimleri ve kaymakamlar çok önemli görevler üstlenmiş olmaktadır. Yine 1960'lardan beri tartışılmakta olan ilçe özel yönetimlerinin kurulması konusundaki tartışmalara son nokta konularak kırsal kalkınma ve bölgeler arasındaki eşitsizliklerin kalkındırılmasında ilçe özel yönetimlerinden faydalanılması mümkün olabilecektir.

İl özel idaresinin personel yapısında değişiklikler yapılmıştır: Kırsal kalkınma açısından il özel idaresinin personel yapıyla ilgili olarak yapılan en önemli düzenlemelerden birisi; il özel idarelerinde daimi olarak istihdam edilecek kadroların yanı sıra, özellikle teknik nitelik ve uzmanlık gerektiren çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdam edilmesine olanak sağlanmasıdır (md. 36). Bu düzenlemeye göre valiler yaygın bir şekilde sözleşmeli personel istihdam edebileceklerdir. Böylece il özel idareleri kırsal kalkınma açısından gerekli olan nitelikli personel ihtiyaçlarını piyasadan karşılama olanağı bulmuşlardır.

İl özel idarelerinin personel sisteminde geçişkenlik öngörülerek, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurların, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilmelerine imkan sağlanmıştır (md. 36). Bu uygulama ile il özel idarelerine yetişmiş eleman transfer etmek mümkün hale getirilmiştir.

Merkeziyetçi yapıda kamu görevlilerini taşra örgütlerine nispeten eşit dağıtmak mümkünken, ademi merkeziyetçi bir yapıda kamu görevlilerini dengeli bir şekilde dağıtmak zor olacaktır. Bu nedenle, nispeten geri kalmış bölgelerdeki şehirlerin teknik alanlarda nitelikli personel bulmakta zorlanacakları belirtilerek, sözleşmeli personel uygulamasından bu konuda

yararlanılmasının uygun olacağı ifade edilmektedir. Gerek sözleşmeli personel çalıştırabilme, gerekse de kamu kurumlarından personel transfer edebilme olanağının tanınması, il özel idaresinin yeni görev sahası ve geniş bir alana yayılan sorumlulukları dikkate alındığında yararlı görülmektedir. Ancak, sözleşmeli personel çalıştırmanın yaygın hale getirilmesinin personel sistemini bozabileceği ve sistemi politize edebileceği belirtilmektedir (Turgay ve Uzun, 2005: 166; Parlak, 2005: 192).

İl özel idaresinde yerel özerklik açısından bazı değişiklikler yapılmıştır: 5302 sayılı yasa ile valinin il özel idaresinin icra organı olma sıfatı korunmakla birlikte, Yasa il genel meclisini güçlendirdiğinden ve meclis kararları üzerindeki valinin onay yetkisi kaldırıldığından eskiye oranla daha özerk bir yapı öngörülmektedir. Yine il özel idarelerinin bazı işlem ve eylemleri üzerindeki (örneğin bütçe üzerindeki Bakanlık onayı gibi) İçişleri Bakanlığının idari vesayet uygulamalarının kaldırılması da yerel özerklik açısından önemlidir. Böylece merkezi yönetimin il özel idareleri üzerindeki ağır vesayet yetkileri nispeten azaltılarak, il özel idarelerine yörelerinin kalkındırılması konusunda alacakları kararlar konusunda hareket serbestisi sağlanmıştır. Ancak, il özel idarelerinin aldıkları kararları uygulayabilmeleri için maddi kaynaklarla desteklenmeleri de gerekmektedir.

Özetle, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idarelerinin görev yapısında, organlarının yapısında, örgütsel yapısında, personel yapısında ve yerel özerklik alanlarında il özel idarelerinin kalkınma/kırsal kalkınma konusundaki etkiliğini artırıcı düzenlemeleri içermektedir. Ancak, söz konusu düzenlemelerin istenilen sonuçları vermesi açısından il özel idarelerinin yeterli mali kaynaklarla desteklenmeleri gerekmektedir.

3.2. Mahalli İdare Birlikleri ve Kırsal Kalkınma

5355 sayılı MİBK (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu)'nda, mahalli idare birliği; "Birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzelkişini ifade eder" şeklinde tanımlanmaktadır (md.3/b). Birlikler, yerel yönetimlerin hizmet uygulamalarında ortaya çıkan pratik bir teşkilatlanma ve çözüm üretme mekanizmasıdır. Özellikle de bütçe imkanları yetersiz olan yerel yönetim birimlerinin bir araya gelmesi ile iş ve hizmet üretme mekanizmasının harekete geçirilmesi bu uygulamanın ortaya çıkış noktasıdır (Can ve Yıldız, 2004: 116). Kısacası, yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliği ve güç ortaklığının kurumlaşmış hali yerel yönetim birlikleri şeklinde adlandırılmaktadır (Özhan ve Yeter, 1995: 9).

Mahalli idare birliklerinin ortaya çıkışında toplum kalkınması düşüncesinin önemli etkisi olmuştur. Türkiye'de toplum kalkınması kavramının ilk kez ele alınıp tartışıldığı dönem 1960'lı yıllardır. Türkiye'nin tarım ülkesi olma nitelikleri ağır bastığı bu dönemde 1960 nüfus sayımı sonuçlarına göre toplam nüfusun %68.08'ini köy nüfusu oluşturmaktadır (www.die.gov.tr, 24.07.2004). 1960'ların bu özelliği nedeniyle Türkiye'de toplum kalkınması "köy kalkınması" ya da "kırsal kalkınma" olarak algılanmıştır (Gül, 1965: 75, Türkiye'de toplum kalkınması ve/veya kırsal

kalkınmayı gerçekleştirmek için yürütülen programlar için bkz. DPT, 2006b: 36-40).

Toplum kalkınmasının örgütsel yönü, toplulukların birlik, dernek, cemiyet ve kooperatif gibi gönüllü kuruluşlar oluşturmalarını desteklemektedir. Türkiye’de toplum kalkınmasını köylerden başlatmak düşüncesiyle ilk olarak kooperatiflerden yararlanılması düşünülmüştür. Ancak, kırsal alanda yaşayan insanlara kooperatifleşme konusunda yeterli eğitimin verilememesi ve toplumsal yapımızdan kaynaklanan nedenlerle kırsal kesimde kooperatifleşme için gereken liderler ortaya çıkmadığından kooperatifçilik çalışmaları ülkemizde toplum kalkınmasını sağlama konusunda yetersiz kalmıştır. Toplum kalkınmasında kooperatiflerin beklenen başarıyı gösterememeleri nedeniyle köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla toplum kalkınmasını gerçekleştirme çabalarına ağırlık verildiğini görmekteyiz. Çünkü, köy birliklerinin başkanı olan mülki idare amirleri hem yeterli eğitim düzeyine sahiptir, hem de merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri olmaları nedeniyle liderlik vasfına sahiptirler (Kara ve Palabıyık, 2006: 103-104).

Ülkemizde köylere hizmet götürme birliklerinin, mülki idare amirlerinin özel gayretleri sonucunda oluşturdukları bütçeleri ile gerek köylerde ve gerekse ilçe merkezindeki kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının giderilmesi konusunda önemli hizmetleri gerçekleştirdikleri bilinmektedir. Köylere hizmet götürme birlikleri kırsal alanda toplum kalkınması çalışmalarında önemli fonksiyonlar üstlenmenin yanı sıra, ülkemizdeki ödenek yetersizliği ve düzensizliği gibi nedenlerle vatandaş gözünde prestij kaybeden kamu kurum ve kuruluşlarına da kaynak oluşturmuşlardır (Arslan, 2003b).

Gerek toplum kalkınması çalışmalarının gerekse de yerel yönetim birliklerinin temel hedefi, küçük yerel toplulukların hızlı ve dengeli şekilde kalkınmalarını sağlamak için yerel potansiyelleri harekete geçirerek kalkınma sürecine sokmaktır. Toplum kalkınması çalışmalarıyla hedeflenenler arasında kırsal alana hizmet götüren kamu kuruluşları arasında eşgüdüm sağlanması, yerel topluluğun sorunlarının bilincine vararak bu sorunların çözümünde devlet tarafından yapılan çalışmalara destek olmaları da vardır. Yerel yönetim birlikleri de yerel toplulukların sorunlarını tanıyıp çözümlemeye, demokratik alışkanlıkları kazandırmada kendi özkaynaklarını birleştirerek, merkezi yönetim yardımlarının etkin ve verimli bir şekilde yerel hizmetlere kanallene edilmesine olanak sağlamaktadır. Kısaca iki kavram arasında amaç birliği vardır. Her iki uygulama da gelişmekte olan ülkelerin kırsal alanlarına yönelik kalkınma çabalarında birer kalkınma aracı olma özelliğine sahiptir. Kırsal alanların hızlı ve dengeli şekilde kalkınmaları ve yerel halkın ortak sorunlarının çözümüne katılmaları açısından birbirlerini tamamlayan yöntemlerdir (Gönül, 1977: 138).

Türkiye’nin AB üyeliği perspektifinde kırsal kalkınma, ekonomik ve sosyal uyuma yönelik politikaların önemli bir öncelik alanını oluşturmaktadır. Özellikle 2003 yılında Ulusal Programın revize edilmesi sonrasında gerek ulusal politika ve program belgelerinde gerekse de AB’ye

katılım perspektifi gereğince hazırlanan belgelerde, kırsal kalkınmanın önemi giderek daha fazla vurgulanmaktadır (DPT, 2006b: 38).

Yüksek Planlama Kurulu'nun 25.01.2006 tarihli ve 2006/1 sayılı kararıyla kabul edilen Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi'nde kırsal ekonominin geliştirilmesi ve kırsal alanda yaşam kalitesinin yükseltilmesi amacıyla; (1)Kırsal ekonominin pazarla entegrasyonuna yönelik alt yapının geliştirilmesi, (2)İşletmelerin ve kırsal nüfusun hizmetlere erişiminin kolaylaştırılmasına, (3)Kırsal alan ve yerleşmelerin sağlıklı, yaşanabilir sürdürülebilir iş ve yaşama ortamı olarak güçlendirilmesine yönelik olarak, fiziki altyapının ve iyileştirilmesi ve sunulacak hizmetlerin etkinliğinin artırılmasının önemi belirtilmektedir. Bu açıdan da kırsal alana hizmet sunumunda önem kazanan mahalli idare birliklerinin etkinleştirilmesine önem verileceği ifade edilmektedir. Yine kırsal alt yapının geliştirilmesi açısından kırsal alana altyapı hizmetleri götüren birliklerin (sulama ve altyapı birlikleri gibi) destekleneceği belirtilmektedir (DPT, 2006b: 21-22).

DPT tarafından hazırlanan Kırsal Alanda İşbirliği ve Örgütlenme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda bireylerin ve toplumun örgütlenme eğilimlerinin güçlendirilmesi, örgütlenmelerin (kamu ve özel kesim, STK) kendi içlerinde ve kendi aralarında demokratik, katılımcı, şeffaf ve etkin işbirliği ortamı tesis ederek, kırsal kalkınmaya yönelik kurumlar ve örgütlenmeler arasında koordinasyonun sağlanması'nın temel amaç olarak belirlendiği ifade edilmektedir. Raporda söz konusu temel amaç ve politikalara ulaşabilmek için: (1)Valilik ve kaymakamlıklar ile mahalli idare ve birliklerinin idari, kurumsal ve mali kapasitelerinin güçlendirilmesi, (2)Yerel düzeyde ortak proje geliştirme ve projeleri sürdürülebilir uygulamalara dönüştürme kapasitesinin oluşturulması gibi konularda alınacak tedbirlerde birliklerin önemine dikkat çekilerek, bu konuda aşağıdaki hususların önemli olduğu belirtilmektedir (DPT, 2006a: 58, 68-69):

“Başta il özel idareleri olmak üzere, mahalli idare ve birliklerinin strateji geliştirme, önceliklendirme, programlama, projelendirme, izleme, kontrol, değerlendirme ve raporlama gibi konularda teknik kapasitesinin geliştirilmesi, bu suretle yerel kaynakların kalkınmaya en fazla katkı sağlayacak şekilde kullanımının sağlanması,

Söz konusu idarelerin kurumsallaşmaları ve yeterli insan kaynaklarını harekete geçirebilmeleri yönünde, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerine öncelik verilerek insan kaynaklarının geliştirilmesi, insan kaynakları yönetimi konusunda belirlenecek politikalar çerçevesinde ilgili idarelerin yönlendirilmesi,

Bugüne kadar elde edilen deneyim çerçevesinde, daha fazla yaygınlaşan ve görece daha fazla kurumsallaştığı değerlendirilen başta kooperatifler olmak üzere üretici örgütlenmelerinin ve kırsal alana yönelik mahalli idare birliklerinin kapasitelerinden yararlanılması, sadece belirli bir program ya da projeye yönelik örgütlenme yerine mevcut örgütlenmeler çevresinde kapasite geliştirilmesi.”

Son olarak, raporda özellikle sulama konusunda olmak üzere kooperatifler ile mahalli idare birliklerinin işlevlerinin değerlendirilmesi,

gerek görülmesi halinde kanunlarında ilgili mevzuat değişikliklerinin yapılması gereğine dikkat çekilmektedir (DPT, 2006a: 75).

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun kırsal kalkınmayı sağlamada etkili olacağını düşündüğümüz maddelerini kısaca aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

Bazı önemli projelerin yürütülmesi açısından kurulan birliğe katılmak zorunlu hale getiriliyor: Kanunun yürürlüğe girmesinden önce birlik kurma ve birliğe katılma konusunda yerel yönetimler tamamen serbest bırakılmıştı. Bu durumda birlik kurulması gereken bir konuda ilgili köylerden birisi birliğe katılmama kararı alırsa mülki idare amirlerinin o köy üzerinde herhangi bir yaptırımları bulunmamaktaydı. Sonuç olarak merkezi yönetim tarafından yapılan ve kırsal alanların kalkınması açısından hayati önemi olan parasal kaynaklar çoğu zaman israf edilmekteydi (Geray, 1974: 171). MİBK'nda da mahalli idareler genel olarak birlik kurma ve birliğe katılma konusunda serbest bırakılmış, ancak su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu'nun, ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebileceği belirtilmiştir. Bu fıkra da belirtilen birliklerden ayrılmanın da Bakanlar Kurulu'nun iznine tabii olacağı belirtilerek kaynak israfının önüne geçilmesi hedeflenmiştir (md. 4).

Kamu kurumları köye yönelik hizmetlerini KHGB aracılığıyla gerçekleştirebilecekler: Bunun için gereken kaynağın ilgili birliklere aktarılacağı ve söz konusu işin, birliğin tâbi olduğu esas ve usullere göre sonuçlandırılacağı belirtilmektedir (md. 18). Bu yolla kırsal alanın kalkınmasında köylere hizmet götürme birlikleri fonksiyonel hale getirilmektedir (Can, 2006).

KHGB maddi açıdan destekleniyor: Üye mahalli idarelerin ödedikleri üyelik ücretlerine ek olarak il özel idaresi bütçe gelirlerinin, il genel meclisince kararlaştırılacak kısmının KHGB'nin sunacağı yatırım plâni, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre bu birliklere aktarılacağı belirtilerek KHGB'nin maddi açıdan da desteklenecekleri belirtilmektedir (md. 18). Bu maddi destekler kırsal alanda faaliyet gösteren mülki idare amirlerine iş ve hizmet üretme imkanı sağlayacaktır.

Birliklere maddi açıdan yaptırım gücü veriliyor: MİBK'nun yürürlüğe girmesinden önce, birliğe karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen mahalli idarelere ilişkin bir yaptırım bulunmazken, bu kanunda birliğe karşı malî yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye yerel yönetimlerin ödemeleri gerekli miktarın, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan paydan, bu payların dağıtımını yapan kuruluş tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödeneceği belirtilerek (md. 21), birliklerin faaliyetinin önündeki en önemli mali engel bu şekilde ortadan kaldırılmıştır.

Özetle, AB'ye uyum sürecinde Türkiye'de kırsal kalkınmaya ilişkin çalışmaların son yıllarda yeniden önem kazandığı görülmektedir. Bu çalışmalar kapsamında hazırlanan kırsal kalkınma belgelerinde il özel

idarelerine ve mahalli idare birliklerine özel bir önem verildiği görülmektedir. 5355 sayılı MİBK ise, beş yıllık kalkınma planlarından sonra, kırsal kalkınmayı sağlama yönünde Türkiye’de atılmış en somut adımdır. MİBK ile Anayasamızın 127’nci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm yerine getirilerek, yerel yönetim birlikleri nihayet müstakil bir kanunla düzenlenmiştir. Kanunda yerel yönetim birliklerinin örgütsel yapısı belediyelerin örgütsel yapısına paralel olarak düzenlenmiş ve bu kanunda hüküm bulunmayan konularda 5393 sayılı Belediye Kanunumuzun belediyelerin örgütsel yapısı ile ilgili hükümlerinden yararlanılacağı belirtilmiştir (md. 22). Yine KHGB’nin yönetim ve karar organlarına il genel meclisi üyelerinin katılması sağlanarak (md. 18), kırsal kalkınma konusunda yerel halkın temsilcilerinin önemi artırılmıştır.

4. KIRSAL KALKINMA AÇISINDAN İLÇE YÖNETİMLERİ

İl, merkezi yönetim kuruluşları bakımından, anayasal bir yönetsel bölümdür. Anayasamızda il yönetsel bir bölüm kabul edildikten sonra, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla anayasamızda illerin alt kademelerinin neler olduğu belirtilmemektedir. İlçenin bir yönetim kademesi olduğu 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda belirtilmektedir. Buna göre, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna göre illere, iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür (md. 1). Yine 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun* “ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il, ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır (md. 17)” denilerek merkezi yönetimin taşra örgütlenmesine ilişkin yol ve yöntemler belirtilmiştir.

İl özel idarelerinin gerek alan büyüklüğü, gerekse de yeterli teşkilata ve mali kaynağa sahip olmaması gibi nedenlerle kırsal alanlara yeterli hizmet götürülemediği; köylerin ve küçük belediyelerin de yeterli kaynağa, teşkilata ve optimum hizmet üretecek büyüklüğe sahip olmamaları nedeniyle güçsüz olması, ilçelerde özerk bir yönetim kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Aslında, planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte ilçe, toplum kalkınması çalışmalarında temel hizmet birimi olarak kabul edilmiştir. Ancak, tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip olmayan ilçenin yerel düzeyde kalkınmanın öncü rolünü gerçekleştirmesi çok güç olacağından, önceleri konuyla ilgili akademik çevrelerin araştırma raporlarına konu olmuş (bkz. Yavuz, 1966; Yalçındağ, 1977; KAYA, 1992), sonraları ise, konuyla ilgili tüm kesimlerin üzerinde uzlaştığı “İlçe Özel İdaresi” bir çözüm olarak kabul edilmiştir.

İlçelerde kırsal alanların kalkındırılmasına yönelik bir yerel yönetim kurulması düşüncesi 1960’lı yılların sonlarına doğru başlamış olup, günümüzde de halen tartışılan bir konu olmaya devam etmektedir. İlçe özel

* 27/9/1984 tarih ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun’un, henüz tasarı halinde olan 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 49. maddesi gereğince yürürlükten kaldırılması öngörülmektedir.

idaresi kurulmalı mı? Sorusu sistematik bir şekilde tartışılmaya Amme İdaresi Dergisi'nde açılmış (bkz. AİD, 1970), bu soruya verilen cevap ve öneriler derginin çeşitli sayılarında yayınlanmıştır.

Türkiye'de ilçeler, kırsal alanlara yönelik çevre sağlığı, hastalıktan korunma ve tedavi, Hayvancılığın geliştirilmesi, eğitim, tarım, bayındırlık ve köy yolları gibi yerel nitelikli pek çok hizmeti gerek doğrudan gerekse de merkezi yönetim ve il özel idarelerinin olanaklarından yararlanarak günümüze dek sürdürmektedirler. Dolayısıyla ilçelerin sunduğu hizmetlerle köy ve küçük belediyelerin hizmetleri arasında paralellik olduğu görülmektedir (KAYA, 1992: 70; DPT, 1991c: 131).

Günümüzde çok geniş bir alana ve nüfusa hizmet götüren illerin bu konuda başarılı olmaları ve rasyonel davranmaları mümkün görülmemektedir (TOBB, 2000: 63). Ayrıca, nüfus yapıları, köy sayıları ve yüz ölçümleri itibarıyla yerel halka uzak olan iller, kırsal kalınmanın sağlanması konusunda, temel gereklilik olan halkla sürekli ilişki kurma ve halkın gönüllü katılımını sağlama noktasında yeterli imkanlara sahip değildirler (Geray, 1999b: 20).

Yerel yönetim sistemimizin temel hizmet birimi olan illerin halka uzak olmasının iki sakıncası bulunmaktadır (Yalçındağ, 1970: 66-67). İlki, yerel halkın siyasal sürece ve yönetime katılımını önleyici etkisi olmaktadır. Oysa yerel halkın, yönetime katılması, onu denetim altında bulundurması ve gerektiğinde yönetimde ağırlığını hissettirmesi yönetim uygulamalarının halkın çıkarlarıyla çatışmasını engelleyecek ve yerel halkın siyasal kültürünü geliştirecektir. İkincisi, teknik hizmetlerin çok geniş alana sahip bir merkezden kırsal alanlara götürülmesi hem zaman ve emek kaybına yol açacak, hem de kırsal birimler aracılığıyla götürülse bile koordinasyon ve denetim sorunları ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle ilçede bir yerel yönetim biriminin kurulmasını gerekli kılan zorunluluklar şöyle sıralanabilir (Çoker, 1995: 69-74):

- Yönetim sistemimizin tarihi gelişimine ve geleneklerine uygun bir yönetim birimi olup, yüzyılı aşkın bir süredir yerel hizmetlerin yönetim merkezi olması nedeniyle gelenekselleşmiş bir yönetim birimi haline gelmesi,
- Köy ve küçük belediyelerin kanuni olarak üstlendikleri fakat küçük boyutlu olmalarından kaynaklanan nedenlerle yapamadıkları, yapmalarının da rasyonel olmadığı yerel nitelikli hizmetleri yapmak ve bu anlamda ortaya çıkan kırsal alandaki yönetim boşluğunu doldurmak,
- Merkezi yönetimin ilçe kuruluşları aracılığıyla yürütülen hizmetleri, hizmetlerde etkinliği artırmak ve kaynakların daha rasyonel kullanımını sağlamak amacıyla bir yerel yönetim birimi olarak üstlenmek,
- İlçenin yeterli mali olanak ve personele sahip olacak kadar geniş, yerel hizmet ve hemşerilik duygularının bilinçlenmesini önlemeyecek kadar küçük alan ve nüfusa sahip olması,

- İlçenin etrafındaki köylerle birlikte bir bütün oluşturması ve çevresindeki köyler için pazarı, çarşısı okulları, sağlık ve eğlence merkezleri ile ekonomik, sosyal ve kültürel cazibe merkezi olması.

Günümüze kadar ilçe özel idarelerinin kurulması konusunda çeşitli alan araştırmaları yapılmıştır. Yalçındağ (1977: 69-47) tarafından yapılan bir alan araştırmasının sonuçlarına göre; ilçelerin bir yerel yönetim birimi şeklinde yeniden düzenlenmesinin yararlı olup olmayacağı konusunda sorulan bir soruya valilerin %24.4, kaymakamların %83.8, il genel meclisi üyelerinin ise %63'ü yararlı olur cevabını vermiştir. Ancak, burada ilginç olan valilerin %75.6 gibi önemli bir çoğunluğunun yararlı olmayacağını belirtmeleridir. Yazar, valilerin yararlı olmaz yönündeki görüşlerini olaya mesleki bağlılık açısından bakmalarına veya il özel idarelerinin bugünkü yapılanmasından kaynaklanan sorunları bilmelerine bağlamaktadır.

Diğer bir araştırmada (Emre, 2002: 293, 457) mülki idare amirlerine “ilçe özel idaresi kurulmalı mı?” sorusu sorulmuştur. Bu soruya mülki idare amirlerinin %94.7'si kurulmalı cevabını vermiştir. İlçe özel idaresi kurulmasını en çok isteyen mülki idare amirlerinin başında %98.1 ile kaymakamlar gelmektedir. Valilerin ise, %88.9'u bu soruya kurulmalıdır cevabını vermiştir. Valilerin ilçe özel yönetimi kurulmasını kaymakamlardan daha az istemelerinin nedenleri arasında ilçe özel yönetiminin kurulmasıyla il özel yönetimlerinin zayıflayacağı düşüncesi olabilir. Her iki araştırma sonucunda da ilçe özel yönetimi kurulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Ancak ikinci araştırmanın sonucunda, valilerin de ilçe özel yönetimi kurulması gerekliliğini kabul etmeleri, sorunların had safhaya çıkmış olmasına, alan ve nüfus açısından çok büyük olan illerin hizmetleri gereği gibi karşılayamamalarına ve en önemlisi artık hizmetlerin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi gerçeğinin anlaşılması bağlanabilir (Görün, 2004: 138).

İlçe özel yönetiminin anayasal açıdan uygulanabilirliği konusunda iki farklı görüş bulunmaktadır. İlk görüşe göre, anayasamızın 127. maddesindeki yerel yönetimleri düzenleyen hüküm il özel idareleri, belediyeler ve köylerden söz etmektedir. Bu anlamda bu birimler dışında yeni yerel yönetim birimleri oluşturmak anayasaya aykırı bir durum yaratacaktır (Aytaç, 1970: 181-182; Aldan, 1978: 48-49). İkinci görüşe göre ise, anayasamızın 127. maddesinde yerel yönetimlerin isimleri açık olarak belirtilmemiştir. Asıl vurgulanan nokta, il, belde ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasıdır (Gözübüyük, 1969: 34-35; Yalçındağ, 1977: 204-205; Yalçındağ, 1970: 204). Çoker (1995: 137-138)'e göre bu noktada anayasa yerel yönetim birimlerini korumak isteseydi genel bir tanımlama yapmak yerine isimleri teker teker sayma yoluna giderdi. Dolayısıyla mahalli ve müşterek ihtiyaçları karşılayacak yerel yönetim birimleri anayasanın öngörmüş olduğu temel nitelikleri barındırması, karar organlarının halk tarafından seçilmesi ve tüzel kişiliğe sahip olması şartıyla her kademe kurulabilir. Bu anlamda ilçelerin yerel yönetim birimi haline getirilmelerinde de bir sakınca yoktur.

Diğer taraftan anayasamızın 127. maddesinde yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla belirleneceği belirtilmiş olup, görevlerin niteliği konusunda herhangi bir sınırlamaya veya tanımlamaya gidilmemiştir. Dolayısıyla esas olan hizmetin halka en yakın birim tarafından üstlenilmesidir. Bu anlamda kırsal alanda yerel nitelikli hizmetlerden sorumlu, tüzel kişiliğe sahip ilçe özel idaresinin kurulması ve görevlerinin niteliği, sorumluluk alanı, nüfusu, kaç köyden oluşacağı gibi hususlar anayasamızda düzenlenmediğinden, ilçe özel idaresinin kurulmasında bir engel görülmemektedir (DPT, 1991c: 136-137).

Özete ülkemizde uzun yıllar ilçe özel yönetiminin kurulamaması sonucunda kırsal alanlara hizmet sunmada mülki idare amirlerine kaynak yaratmak için mahalli idare birliklerinden yararlanılmıştır. Ancak birlikler bir kanun ile kurulmadıklarından zamanla birlik uygulamalarında sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu gün gelinen noktada ise, kamu yönetimi reformları kapsamında yapılan düzenlemeler ile, hem ilçe özel yönetimlerinin kurulmasına izin verilmiş (bkz. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md. 35) hem de mahalli idare birlikleri kendi kanunuyla düzenlenmiştir (bkz. 5355 sayılı MİBK). Yapılan bu düzenlemeler kırsal alanların kalkındırılması, yerel halkın yönetime katılması ve ilçelerin gelişimi açısından olumludur. Diğer yandan, bu yerel yönetim birimlerinin kurulması hizmetlerin sağlanmasında etkinliği artırırsa anayasadaki ilgili hükmün (md. 127) değiştirilmesinde bir sakınca olmamalıdır. Kanaatimizce böyle bir birimin oluşturulmasında dikkat edilmesi gereken şey; bu birimin oluşturulmasında gerçek sebeplerin var olup olmadığı veya şartların bunu zorunlu kılıp kılmadığıdır.

5. UYGULAMALAR

5.1. İl Genel Meclisi Üyelerinin İlçe Özel İdaresinin Kurulması Konusundaki Görüşleri Üzerine Bir Araştırma*

İl genel meclisi üyelerine yönelik alan çalışmamız farklı ekonomik, sosyal ve kültürel özelliklere sahip olan İzmir, Konya ve Ağrı illerinde gerçekleştirilmiş olup, toplam 182 meclis üyesi anketimize cevap vermiştir.

Anket formunda üç tip soru bulunmaktadır. Bunlar kişisel bilgilere, kurumsal işleyişe, yerel demokrasi ve katılım algılamasına ilişkin sorulardır. Burada konunun temelini teşkil eden ve kurumsal işleyişe yönelik sorular içinde yer alan kırsal alan yönetim yapılanmasının yeniden düzenlenmesine yönelik olan algılamalara yer verilerek değerlendirmede bulunulmuştur. Anket formumuzda yer alan ve il genel meclisi üyelerinin ilçe özel yönetimi kurulması konusundaki görüşlerini tespit etmek amacıyla sorulan soruların yüzde ve frekans dağılımı yöntemiyle değerlendirilmesi aşağıdaki gibidir:

İl genel meclisi üyelerinin %55.5'i il özel idarelerinin kırsal alanlara yönelik görevlerini "kısmen" yerine getirebildiklerini belirtmiştir. Hayır

* Ayrıntılı bilgi için bkz. Mustafa GÖRÜN (2003), 21. Yüzyılda Türkiye'de "İl Özel İdare" Yönetimi: İzmir, Konya ve Ağrı Örneği, DEÜ SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ekim.

yerine getiremiyor diyenler %29.2 iken, evet yerine getiriyor diyenler %14.8'dir. Kısmen evet ve hayır diyenler birlikte değerlendirildiğinde %84.6 ile il özel idarelerinin kırsal alanlardaki görevlerini “büyük oranda” yapamadıkları söylenebilir. Verilen cevaplar il ölçeğinde değerlendirildiğinde ise, ülkenin batısından doğusuna, başka bir ifadeyle ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimi daha yüksek alanlardan daha düşük alanlara doğru gidildikçe bu idarelerin kırsal alanlara yönelik hizmetleri karşılama konusundaki sıkıntılarının arttığı görülmektedir.

İlçe özel yönetimi kurulmasının gerekli olup olmadığı sorusuna meclis üyelerinin %75.8'i evet derken; %18.1'i hayır demiş, % 4.4'ü ise bu konuda bir fikri olmadığını ifade etmiştir. İl bazında değerlendirildiğinde, meclis üyelerinin İzmir'de %64.4'ü evet, %30.7'si hayır, %4'ü fikrim yok; Konya'da %88.7'si evet, %3.8'i hayır, %3.8'i fikrim yok; Ağrı'da %92.9 gibi yüksek bir oran evet derken, ilçe özel yönetimi kurulmasına hayır cevabını veren olmamış, %7.1'i ise bu konuda fikri olmadığını belirtmiştir.

Yukarıdaki iki soruya verilen cevaplar birlikte değerlendirildiğinde, il özel idarelerinin temel işlevleri arasında yer alan kırsal alanları kalkındırma görevini yerine getiremedikleri ve ilçelerin bir yerel yönetim birimi haline getirilerek bu alanlarda var olan yönetim boşluğunun giderilebileceği sonucuna varılmaktadır.

Anket sorularına cevap verenlerden ilçe özel yönetimi kurulmasını “isteyenlerin” öncelikli gerekçelerinin ilki; ilçe özel yönetiminin kurulmasıyla kırsal alanlardaki yönetim boşluğunun giderileceği, tüzel kişilik kazanan ilçenin halka yakın yönetim birimi haline gelmesiyle ihtiyaçlar ve istekler yerinde tespit edilmiş (%71.8) olacaktır. İkincisi; hizmetler optimum fayda ilkesi gözetilerek yerinde ve çabuk bir şekilde halka sunulacağından (%46.2) rasyonel ve verimli bir hizmet sunumu gerçekleştirilecektir. Üçüncüsü; hizmetin tüzel kişiliğe sahip bir birim tarafından sunulması politikacıları yerel halka karşı sorumlu davranmaya (%28.1) yönlenecektir. Bunlara ek olarak, ilçede bir yerel yönetim birimi kurulması, yerel halkı siyasi alanda daha bilinçli hale getirerek sunulan hizmetler konusunda hesap sorabilir ve denetleyebilir kılacaktır.

Anket sorularına cevap verenlerden ilçe özel yönetimi kurulmasını “istemeyenlerin” öncelikli gerekçelerinden ilki; ilçelerin alan itibarıyla küçük birimlerden oluşması nedeniyle yeterli mali kaynak sağlayamayacakları (%51.5) şeklindedir. Aslında ülkemizde siyasi gerekçelerle ilçe sayısının artırılması nedeniyle optimal hizmet alanının gözetilmemiş olması bu yaklaşımı doğrulamakta ve üzerinde durulması gereken bir konu haline getirmektedir. İkincisi; alan itibarıyla küçük olması nedeniyle ilçe meclislerinin belli kişi ve grupların hakimiyetine gireceği (%34.6) endişesidir. Mevcut il genel meclisi yapılanmasında serbest meslek ve esnaf yapılanmasının çoğunluğu oluşturduğu görülmektedir. Ancak ilçe özel yönetimi meclislerinde halkın meclis üzerindeki kontrolünün daha fazla olması nedeniyle meclis üyelerinin daha sorumlu davranmaya yönelecekleri daha gerçekçi bir yaklaşımdır. Üçüncüsü, halkın üzerine ek mali külfet getireceği (%57.1) şeklindedir. Aslında denildiği gibi, bu birimlerin

kurulması ek bir mali külfet yaratmayacaktır. Çünkü, ilçe merkezi idarenin bir yönetim kademesi olarak yüz yılı aşkın bir süredir varlığını sürdürmektedir. Dolayısıyla merkezi idare, taşra teşkilatı yapılanmasını kurulacak olan ilçe özel yönetimlerine devredeceğinden, başka bir ifadeyle tüm unsurlarıyla yeni bir birim oluşturulmayacağından ek bir mali külfet ortaya çıkmayacak ve yapılacak bu düzenleme ile yerel yönetim sistemimiz daha güçlü bir hale getirilecektir.

5.2.Çanakkale ve İlçeleri Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Üzerine Bir Araştırma*

Çalışmamız iki aşamada gerçekleştirilmiştir. Önce birliklere ait birlik tüzükleri, gelirleri giderleri vs. bilgi ve belgeleri incelenmiş, daha sonra hazırlanan görüşme formları birlik başkanlarına uygulanarak verilerin toplanması aşaması tamamlanmıştır. Görüşmenin yalnızca birlik başkanları ile sınırlandırılmasının nedeni ise, birliklerin faaliyetleri ile ilgili tüm önemli kararların alınmasında en yetkili, bilgili, deneyimli, saygın ve lider konumunda bulunan kişinin birlik başkanı olmasından kaynaklanmaktadır. Birlik encümeni ve birlik meclisi gibi birliğin diğer organları genellikle birlik başkanının verdiği kararların uygulanmasına yardımcı olmaktadır.

Araştırma kapsamında Çanakkale ve ilçeleri köy birlikleri başkanlarının hepsiyle görüşme yapılmak istenmiş, ancak Bayramiç İlçesi Kaymakamına görüşme için ayrılan süre içerisinde (15 gün) ulaşılamamıştır. Bu nedenle dokuz birlik başkanı ile görüşülmüştür.

Görüşme formumuzun ilk üç bölümü standartlaştırılmış açık uçlu sorulardan oluşurken, dördüncü bölümü 5’li likert tipi sorulardan oluşmaktadır. Görüşme formumuzun ilk bölümünde birliklere ait bilgilere yer verilmiş, ikinci bölümünde birlik başkanlarına ait bilgilere yer verilmiş ve üçüncü bölümünde de birliğin kurumsal işleyişi ve sorunları ile ilgili sorulara yer verilmiştir. Son bölümde ise, birlik başkanlarının toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili eğilimlerini öğrenmek amacıyla “5’li likert” tipinde sorular sorulmuş ve bu soruların analizinde frekans dağılımı yönteminden yararlanılmıştır.

Yukarıda özetlediğimiz şekilde hazırlanan görüşme formu ilk önce Biga ilçesinde test edilerek, anlaşılamayan ya da yanlış anlaşılan soruların tekrar düzenlenmesi sağlanmıştır. Daha sonra görüşme formlarımız araştırma kapsamındaki KHGB başkanlarına uygulanarak verilerin toplanması aşaması tamamlanmıştır.

Görüşme formumuzun dördüncü bölümündeki KHGB başkanlarının “toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili” eğilimlerini tespit etmek amacıyla 5’li likert tipinde hazırlanan soruların frekans ve yüzde değerleri değerlendirildiğinde; görüşülen KHGB

* Ayrıntılı bilgi için bkz. Mustafa KARA (2005), Yerel Yönetim Birlikleri: Çanakkale ve İlçeleri Köy Birlikleri Örneği, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.

başkanlarından %11,1'i (bir kişi) toplum kalkınması ve kırsal kalkınma açısından KHGB'nin etkinliklerini "çok başarılı" olarak değerlendirirken, %88,9'u (sekiz kişi) "başarılı" olarak değerlendirmiştir. Kısaca, araştırma kapsamındaki başkanların tamamı KHGB'nin toplum kalkınması ve kırsal kalkınma açısından etkinliklerini başarılı olarak değerlendirmiştir.

KHGB başkanlarından %11,1'i (bir kişi) KHGB'ni yerel halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesi açısından "çok başarılı" olarak değerlendirirken, %33,3'ü (üç kişi) "başarılı" ve %55,6'sı da (beş kişi) "ne başarılı ne de başarısız" olarak değerlendirmiştir. Yani toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili konularda birlik başkanları KHGB'lerini başarılı bulurken, birliklerin yerel halkın demokratik alışkanlıklarını geliştirmedeki etkinliği konusunda birlik başkanları arasında belirli bir eğilim bulunmamaktadır. Birlik başkanlarına göre birliklerin kuruluş gayesi, yerel halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesinden ziyade, ilçe yönetimine parasal kaynak sağlamaktır.

KHGB başkanlarından %22,2'si (iki kişi) KHGB'ni yerel halkın yönetime ve ortak sorunların çözümüne katılma arzu ve isteklerini güçlendirmesi açısından çok başarılı olarak değerlendirirken, %44,4'ü (dört kişi) başarılı, %33,3'ü (üç kişi) de ne başarılı ne de başarısız olarak değerlendirmiştir. Sonuçta, birlik başkanları KHGB'ni toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili konularda başarılı olarak değerlendirirken, yerel halkın ortak sorunların çözümüne katılımını yetersiz bulmaktadırlar. Görüşülen birlik başkanlarının neredeyse tamamı köy muhtarlarının ve köy halkının birlik çalışmalarına karşı ilgisiz olduklarını söylemişlerdir.

KHGB başkanlarından %11,1'i (bir kişi) KHGB'ni yerel sorunlara çözüm üretme konusundaki etkinlikleri açısından çok başarılı olarak değerlendirirken, %77,8'i (yedi kişi) başarılı ve %11,1'i (bir kişi) de ne başarılı ne de başarısız olarak değerlendirmiştir. Kısacası görüşülen KHGB başkanlarından neredeyse tamamı birlikleri yerel sorunlara çözüm üretme konusundaki etkinlikleri açısından başarılı olarak değerlendirmişlerdir. Yani birlik başkanları kendi yönetimleri altındaki KHGB'ni yerel sorunları çözmeye konusunda başarılı bulmaktadırlar.

KHGB başkanlarından %88,9'u (sekiz kişi) KHGB'nin meclis ve encümenlerinde doğal ve gözlemci üyeler bulunmasını yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından olumlu olarak değerlendirirken, %11,1'i (bir kişi) de ne olumlu ne de olumsuz olarak değerlendirmiştir. Yani görüşülen birlik başkanlarının tamamına yakını KHGB'nin meclis ve encümenlerinde doğal ve gözlemci üyeler bulunmasının yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından herhangi bir sakıncasının bulunmadığını belirtmişlerdir.

6. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kırsal alanların kalkındırılması olgusu cumhuriyetin kurulmasından itibaren ülkemizde üzerinde önemle durulan bir konudur. Bu amaçla çağının en ileri kanunları arasında sayılan 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile 1930 tarih ve 1580 Belediye Kanunları hazırlanmıştır. İl özel idareleri ise 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı doğrultusunda –ki bu kanunun adı, 1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla “İl Özel İdare Kanunu” olarak değiştirilerek, aynı zamanda kapsamlı bir değişikliğe uğrayarak-faaliyet göstermişlerdir. Söz konusu kanunların yerel yönetimlere bağındırlık, eğitim, kültür, sağlık vb. konularda önemli görevler vermesine karşın, gerek aşırı merkeziyetçilikten kaynaklanan sorunlar gerekse de bu birimlerin kendilerine yüklenen görevlerini yürütecek yeterli mali ve insan kaynağının sağlanamaması sonucu, yerel yönetimlerimiz kırsal kalkınma konusunda kendilerinden beklenen başarıyı gösterememiştir.

Ülkemize özgü bir yönetim birimi olan ve çevresindeki köyler için pazarı, çarşısı okulları, sağlık ve eğlence merkezleri ile ekonomik, sosyal ve kültürel cazibe merkezi olan ilçeler ise, 1960’lı yıllardan beri akademik ve siyasi ortamlarda tartışılmasına karşın tüzel kişilik kazanamamışlardır. Sonuçta il özel yönetimlerinin ilçelerde kaymakamları dışlayan yapısı, köylere götürülecek hizmetler konusunda kaymakamların mali imkansızlıklarının yetersizliği gibi nedenler kaymakamları yeni arayışlara itmiş, merkezi yönetimin de teşvik ve desteği ile KHGB’leri kurularak, kırsal alanların kalkındırılması konusunda önemli hizmetleri olan ilçe yönetimlerine kaynak sağlanmıştır.

Diğer yandan, yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birisinin, yerel demokrasinin geliştirilmesi olmasına karşın aşırı merkeziyetçi yapı sonucunda halk etkileyemediği yönetim sistemine yabancılaşmış, bu durum da halkın kontrol mekanizmasının gevşemesi ve hizmetlerdeki verimliliğin azalması gibi olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Bu açıdan kırsal kalkınmada başarı sağlamak için, halk katılımının sağlanması gereklidir. Özetle kırsal kalkınmada temel rol oynayan yerel yönetimlerin sorunlarının çözülmesi ve halkın yönetime katılımını sağlayan bir yapının oluşturulması zorunluluk haline gelmiştir.

İlk alan araştırmamızın sonuçlarına göre, İzmir, Konya ve Ağrı’daki il genel meclisi üyeleri, kırsal alanda yaşanan sorunların aşıldığı, etkin, verimli, sorumlu ve demokratik bir yapılanmanın önemini vurgulayarak, bunun için ilçelerin yerel yönetim birimi haline getirilmesinin gerektiğini belirtmişlerdir. Bu bağlamda, il sistemi içinde ilçe, merkezi yönetimin temel hizmet birimidir. İlçeler yerel hizmetlerin karşılandığı geleneksel bir yönetim alanıdır. Dolayısıyla merkezi yönetimin taşra örgütleri aracılığıyla sunduğu yerel hizmetleri, tüzel kişilik sağlayacağı ilçelere devretmesinde sakınca bulunmamaktadır. Hatta bu yöntem yerel demokrasinin geliştirilmesinde, halk katılımının sağlanmasında, hizmetlerde etkinliğin artırılmasında, kaynakların rasyonel kullanımında, seçmen ve seçilenlerin sorumluluk hissetmelerinde önemli katkılar sağlayacaktır.

İkinci alan araştırmamızın sonuçlarına göre ise, KHGB, mülki idare amirlerinin teşvik ve özendirilmesi sonucunda kurulmaktadır. KHGB'nin kurulmasındaki temel amaç aslında kırsal alanların kalkındırılması, demokrasinin geliştirilmesi olmayıp, ilçelerde sınırlı maddi kaynaklarla hizmet vermeye çalışan kaymakamlara maddi kaynak yaratarak onların bölgelerindeki etkinliğini artırmaktır. Yine iyi yönetilen KHGB ilçelerdeki resmi dairelerin ve vatandaşların yararına olacak faaliyetlerde bulunarak vatandaşların nazarında devletin itibarını artırmaktadırlar. KHGB kaymakamların teşvik ve özendirilmesiyle de olsa, encümen ve meclis gibi organları vasıtasıyla yerel halkın ortak sorunlara katılımını sağladıklarından katılım bilincinin gelişmesine ve demokrasiye katkıda bulunmaktadır. Ancak, buradaki katılım çoğunlukla yerel halkın isteğiyle olmayıp, mülki idare amirlerinin teşvikiyle olmakta ve alınan kararlarda kaymakam ile birlik encümeninde bulunan ilçe idaresinde görevli memurların önemli etkisi olmaktadır. Diğer yandan, Yenice, Eceabat ve Gelibolu KHGB'nde gördüğümüz kadarıyla mülki idare amirlerinin birlik konusuyla ilgilenmeleri sonucunda yerel yönetim birlikleri faaliyet gösterdikleri yörelin kalkındırılmasında önemli bir araç işlevi görmektedir.

Her iki alan araştırmasının sonuçları birlikte değerlendirildiğinde, gerek il genel meclisi üyelerinin gerekse de KHGB başkanlarının ilçe yönetimini kırsal kalkınmanın sağlanması, katılım ve demokrasinin geliştirilmesi açısından önemli bir potansiyele sahip olduğunu kabul ettikleri görülmektedir. Yine il genel meclisi üyeleri ile KHGB başkanları ilçe yönetiminin yetkilerini ve kaynaklarını artıracak yönde yasal düzenlemeler yapılmasının gerektiğini belirtmişlerdir.

Sonuç olarak, kırsal kalkınmanın sağlanması ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi AB'ye üye olma yolundaki ülkemizin çözmesi gereken önemli sorunları arasındadır. Bu açıdan, son birkaç yılda hızlandırılan kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformları kapsamında hazırlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu bazı eksikliklere rağmen kırsal alanların kalkındırılması ve yerel demokrasinin geliştirilmesi açısından çok önemli düzenlemeler içermektedirler. Özellikle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile "İlçe Özel Yönetimi"nin kurulmasına izin verilmesi ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile ilçe yönetimlerine sağlanan maddi imkanların artırılması bu açıdan son derece önemlidir. Tüm bu olumlu yanlarına karşın, bu kanunlar ile yapılan düzenlemelerin kırsal kalkınma ve yerel demokrasinin geliştirilmesi konusunda kendilerinden beklenen başarıyı gösterip gösteremeyecekleri ileriki dönemdeki uygulamaların araştırmacılar tarafından değerlendirilmesiyle ortaya konabilecektir.

KAYNAKÇA

1. ACI, Esra Yüksel (2005), "Küreselleşme Olgusu ve STK'lar", **Üniversite ve Toplum**, Cilt: 8, Sayı: 1, ss. 1-8.

2. ALDAN, Mehmet (1978), “İl Özel İdaresinin Yarını”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 11, Sayı 4, Aralık, ss. 43-50.
3. ARSLAN, Yılmaz. (2003a) “Başkanı Mülki İdare Amiri Olan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri: Problemleri ve Çözüm Önerileri Üzerine Bir İnceleme”,http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/koylere_hizmet_goturme.htm> (24.07.2003).
4. ARSLAN, Yılmaz (2003b) “Mahalli İdare Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları”,http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/koylere_hizmet_goturme.htm> (26.12.2003).
5. AYTAÇ, Fethi (1970) “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, ss. 173-178.
6. BALTACI, Cemal (2004), “Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, ss. 359-373.
7. BİLGİÇ, Veysel (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun (editörler); **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, 1. Basım, Ankara, Seçkin Yayıncılık, ss. 25-39.
8. CAN, Hasan ve Nihat YILDIZ (2004) **Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyelerine Temel Bilgiler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 2004 / 1, Ankara.
9. CAN, H. Hasan (2006) “Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem”,http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/makale_01.php (27.05.2006).
10. COŞKUN, Bayram ve Turgay Uzun (2005), “İl Özel İdaresi'nde Yeniden Yapılanma”, H. Özgür ve M. Kösecik (editörler); **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, 1. Basım, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, ss. 157-175.
11. ÇOKER, Ziya (1995), **Yönetimde Yeniden Yapılanma Kırsal Yörede Kırsal Yörede Yeni Bir Yönetim Modeli**, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı Yayını, Ankara.
12. DPT Devlet Planlama Teşkilatı (1991c), **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No: DPT:2245-OİK:370, Ankara.
13. DPT Devlet Planlama Teşkilatı (2006a), **Kırsal Alanda İşbirliği ve Örgütlenme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, http://plan9.dpt.gov.tr/oik16_1_kirsalisirligi/Rapor_05_04_2006.doc (11.05.2006).
14. DPT Devlet Planlama Teşkilatı (2006b), **Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi**, <http://www.dpt.gov.tr/duyurular.htm> (25.05.2006).

15. EMRE, Cahit (2002), **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, TİAV Yayını, Ankara.
16. GERAY, Cevat (1974) **Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar: Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler**, TODAİE Yayın No: 139, Ankara.
17. GERAY, Cevat (1999a), “İşlendirme Açısından Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz”, **AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 54/2, Nisan-Haziran, ss. 61-100.
18. GERAY, Cevat (1999b), “Kırsal Kalkınma Yönettileri, İlçe Yerel Yönetimi ve İlçe Köy Birlikleri Önerisi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 9, Sayı : 2, ss.11-42.
19. GÖNÜL, Mustafa (1977), **Yerel Yönetim Birlikleri**, TODAİE Yayın No: 159, Ankara.
20. GÖRÜN, Mustafa (2003), **21. Yüzyılda Türkiye’de “İl Özel İdare” Yönetimi: İzmir, Konya ve Ağrı Örneği**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
21. GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1969), “İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, ss. 24-36.
22. GÜL, V. Kemal (1965), **Köy ve Mahalle İdaresi**, Kardeş Matbaası, Ankara.
23. GÜL, Hüseyin (2005), “Kamu yönetimi Temel Kanun Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış”, H. Özgür ve M. Kösecik (editörler); **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, 1. Basım, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, ss. 39-56.
24. GÜLER, A. Birgül (2003), “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)”, **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (59), ss. 1-34.
25. GÜNAYDIN, Gökhan (2001), **Türkiye’de Kırsal Yerleşme Düzenine Yönelik Planlama Yaklaşımları**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi: 1, Ankara.
26. GÜZELSARI, Selime (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, M.K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (editörler), **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, Ankara, İmaj Yayınevi, ss. 85-139.
27. KARA, Mustafa (2005), **Yerel Yönetim Birlikleri: Çanakkale ve İlçeleri Köy Birlikleri Örneği**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.

28. KARA, Mustafa ve Hamit PALABIYIK (2005), “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu-Toplum Kalkınması ve Çanakkale Köy Birlikleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 78, Sayı: 450, ss. 95-115.
29. KAYA (1991), **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, TODAİE Yayını No. 238, Ankara.
30. KAYA (1992), **Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE Yayını, No. 247, Ankara.
31. ÖÜKP (2003), **T.C. Ön Ulusal Kalkınma Planı 2004-2006**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf> (30.07.2006).
32. ÖZKAN, Hasan ve Enis YETER (1995), **Mahalli İdare Birlikleri**, TBD Yayını, Ankara.
33. PARLAK, Bekir (2005), “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, H. Özgür ve M. Kösecik (editörler); **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, 1. Basım, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, ss. 175-201.
34. SALLAN GÜL, Songül (2004), **Sosyal Devlet Bitti, Yaşamın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kısacasında Refah Devleti**, Etik Yayınları, İstanbul.
35. TOBB (2000), **Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması**, TOBB Yayını, No. Genel 358, Ankara.
36. YALÇINDAĞ, Selçuk (1970), “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 3, ss. 183-206.
37. YALÇINDAĞ, Selçuk (1977), **İlçe Özel Yönetimi Kırsal Yörelere İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi**, TODAİE Yayını, Ankara.
38. YAVUZ, Fehmi (1966), **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma**, AÜ Basımevi, Ankara.
39. 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun R.G: 9/10/1984/18540.
40. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (27.04.2006).
41. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu R.G: 4/3/2005/25745.
42. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, R.G: 11/6/2005/25842.
43. 5393 Sayılı Belediye Kanunu R.G: 13/7/2005/25874.
44. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu R.G: 18/6/1949/7236.
45. http://www.die.gov.tr/nufus_sayimi/2000tablo1.xls 24.07.2004