

İL YÖNETİMİ SİSTEMİNDE DEĞİŞİM

Nuray E. KESKİN*

Küresel piyasa ilişkilerinin iktisadi ve toplumsal örgütlenmeye egemen olmasının istendiği bir düzende amaç, ulusal siyasetten/yönetimden bağımsız bir devlet-toprak ilişkisi yaratmaktır. İl yönetimi/mülki idare sisteminde değişim, şimdiye kadar valiliklerin emrinde “yetki genişliği” esasına göre, merkez adına yönetilen işlerin, bundan böyle “özerklik” esasına göre çalışan ve merkezi yönetim adına değil, doğrudan kendi tüzel kişiliği adına hareket eden yerel/bölgesel yönetimlerce yürütülmesi anlamına gelmektedir. Güncel kamu reformları, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi (il ve ilçe yönetimi) için kolluk işlevleriyle sınırlı bir yapı öngörmektedir. Bu yazı, il genel yönetimi sisteminin 1980’den sonra geçirdiği dönüşümü konu almaktadır.

Anahtar sözcükler: yerelleşme, bölgeselleşme, il yönetimi, mülki idare, yerel yönetimler.

Türkiye’de 2000’li yıllar kapsamlı bir kamu reformu dalgası ile başladı. Art arda gündeme gelen yasa taslakları, 1980’lerin başından itibaren, dış kredi-faiz sarmalı üzerinden yürüyen neoliberal reform sürecinin ikinci aşamasını oluşturuyordu. İktisadi ve mali liberalizasyon politikalarının uygulandığı ilk aşamada devletin ekonomik ve mali alanlardaki varlığı ile yönetimi büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştı. Yönetimsel ve siyasal liberalizasyon politikalarından oluşan ikinci aşama, üniter ve sosyal devleti çözerek ilerlemeye başladı. Ülke gündemini kasıp kavuran reform metinleri, birkaç yıl içinde yasalastı. Cumhuriyet’in temel örgütlenme ilkeleri; Anayasal hükümlere, Cumhurbaşkanlığı makamından yükselen itirazlara, yargı sürecinde bekleyen çeşitli davalara – verilen kararlara ve toplumsal muhalefete rağmen köklü bir dönüşüme uğradı. Süreç günümüzde de devam etmektedir.

Neoliberal reform dalgası, yerli politika oluşturma süreci içinde doğmamış, ülke gündemine politika transferi sürecinin ürünü olarak girmiştir. Politikanın sahibi; IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası örgütler ile Avrupa Birliği ve ABD gibi iki devlet cephesinde somutlaşan küresel sermayedir. Azgelişmiş ülkelerde yatırım alanı arayan küresel sermayenin iktisadi ve siyasal egemenliği, bu egemenliğe uygun

* Dr., Kırıkkale Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü (nerturkeskin@yahoo.com).

toplumsal ve siyasal yapıların kurulmasıyla gerçekleşmektedir. Çeyrek yüzyıldır uluslararası sermayenin hareketliliğine uygun olarak devlet biçimleri değişime uğramakta; idari sistemin de bu değişime uyarlanması istenmektedir. Küresel sermayenin kar stratejileri gereğince ulus devletin sınırları, kimi sorunlar için çok dar, kimi sorunlar için de çok geniş ilan edilmiştir. Bu anlamda birbiriyle çelişkili görünen, ama aynı ortak çıkara hizmet eden eşzamanlı iki farklı süreç yaşanmaktadır. Ulus devlet sınırlarını aşan örgütlenme biçimleri, bir yandan sermayenin küresel ölçekte merkezileşmesini sağlarken, öte yandan yerel özerklik talebiyle devlet bütünlüğünü parçalamaktadır. Hareket serbestisine engel oluşturan ulusal devletleri yok etmeye çalışan küresel sermaye iktidarı, muhatap olarak karşısına yerel ve bölgesel yönetimleri almak istemektedir. Bu karmaşık siyasal coğrafyada, toprağa dayalı örgütlenmenin yeniden düzenlenmesi yakıcı bir önem taşımaktadır.

Türkiye’de devlet toprak üzerinde “taşra genel yönetimi” ve “yerel yönetimler” olarak iki şekilde örgütlenmiştir. Taşra genel yönetimi, merkezde bulunan bakanlıkların taşrada il ve ilçe alanlarında, vali ve kaymakam yönetiminde örgütlenmesidir. Bu örgütlenmede ilçelerin altında bucak kademesi bulunmaktadır. Bununla birlikte tarihsel olarak maarif eminlikleri, umumi müfettişlik sistemi, merkezden yönetim kurumlarının bölge müdürlükleri, olağanüstü hal bölge valiliği, GAP, DAP, DOKAP gibi bölgesel proje idareleri şeklinde çeşitlilik sergileyen bölge yönetimleri de taşra genel yönetimi olarak örgütlenmiştir. Yerel yönetimler ise, karar ve yönetim organları kısmen veya tamamen seçimle oluşan il özel idaresi, belediye ve köy birimlerinden oluşmaktadır. Merkezden yönetim ile taşra örgütü arasındaki ilişki ‘yetki genişliği’ ilkesi, merkezden yönetim ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki ilişki ise ‘idari vesayet’ ilkesi ile sağlanmıştır. Yapı, ulusal kurtuluş savaşından II. Dünya Savaşı’na kadar süren iç pazar bütünleşmesinin esas olduğu yıllarda inşa edilmiş, II. Dünya Savaşı’nın sona ermesinden 1980’e kadar uzanan dönemde ise, devletin üstlendiği yeni işlevlere paralel olarak örgütsel ve işlevsel açıdan genişlemiştir.¹ Bu yapılanmada, merkezi yönetimin uzantısı niteliğindeki taşra kuruluşları ağırlıklı bir role sahipken, yerel yönetimler ikincil konumdadır.

¹ İl yönetimi sisteminin milli mücadele yıllarında başlayan ve Cumhuriyet’in ilk çeyreğinde biçimlenen kuruluş süreci şu yazıda incelenmektedir: Nuray E. Keskin, “Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Sayı 5, Aralık 2007/5.

Tablo 1: Türkiye’de Yönetim Bölümleri

Mülki İdare Bölümleri		Mahalli İdare Bölümleri	
İl	81	İl Özel İdaresi	81
<i>Büyükşehir Statüsünde İl</i>	(16)	Belediye	3 225
<i>Büyükşehir olmayan il</i>	(65)	<i>Büyükşehir belediyesi</i>	(16)
İlçe	850	<i>İl belediyesi</i>	(65)
Bucak	688	Mahalle	(18 017)
<i>Köy statüsünde</i>	(354)	Köy	34 404
<i>Belediye statüsünde</i>	(334)	<i>Bağlı</i>	(47 048)

Kaynak: İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Mart 2007.

İl, merkezi yönetimin taşra kademesidir, bu nedenle Anayasa’nın 126. maddesinde, ilin ihtiyaçlarını karşılayacak yönetim işlevleri, “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” hükmüyle il genel yönetimine verilmiştir. Buna göre il yönetimi, valilik sisteminde somutlanan merkezi yönetimin taşra örgütüne aittir. Devletin taşra teşkilatının esas bölümü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir. İl yerel yönetimleri Anayasa’nın 127. maddesi gereğince, “il ... halkının *mahalli müşterek* ihtiyaçlarını karşılamak üzere...” seçimle oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir. “İl genel yönetimi, tüm merkez örgütlenmesinin uzantısı olan taşra kuruluşlarının, illerde valilerin, ilçelerde kaymakamların yönetiminde toplandığı yapıdır; hemen her bakanlık illerde il müdürlüğü, ilçelerde ilçe müdürlüğü olarak örgütlenmiştir; başlıca bakanlıkların yöneticileri illerde il idare kurulu ve ilçelerde ilçe idare kurulu olarak heyet halinde iş görmekte, *illerin genel yönetimini* gerçekleştirmektedir.”² Anayasada illeri “yetki genişliği” esasına göre yönetmekten sorumlu kılınan örgütsel mekanizma, adli ve askeri yönetim dışında valinin emri altındadır. Geleneksel Türk kamu yönetimi sisteminde vali bir yandan merkez teşkilatının bir organı, merkezin yürütme memuru ve devletin temsilcisi olarak il genel yönetiminin başı, diğer yandan il tüzel kişiliğinin yürütme organı olarak, il yerel yönetiminin başıdır.

Günümüzde örgütsel yapısı ile işlev ve görevleri açısından köklü bir dönüşüme uğrayan devlet örgütlenmesi, bu ikili mekanizmadan büyük ölçüde uzaklaşmıştır. Küresel iktidar sahipleri, devletin ülke yüzeyinde mal ve hizmet götürmek amacıyla örgütlenirken, artık “merkezin taşra teşkilatı ve yerel yönetim birimi olarak aynı coğrafyayı paylaşan iki

² Birgül A. Güler, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon - Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi – YAYED, Ankara 2005, s. 181.

idari birim olmaktan çıkmasını” talep etmektedir.³ Çeyrek yüzyıldır toplumsal ve ekonomik örgütlenmede ulusal merkezi yönetimin rolü daha az vurgulanırken, düzenlemeler hızla yerel-bölgesel oluşumlara kaydırılmaktadır.⁴ Merkezi yönetimin taşra örgütü toplumsal güçlerin amaçlarını karşılamakta yetersiz bulunmaktadır. Neoliberal reform sürecinde valilik hiyerarşisi altında örgütlenen temel devlet hizmetleri ve çeşitli sosyal hizmetlerin büyük bölümü, il özel idareleri ile belediyelere devredilmektedir. Merkezin taşra uzantısı olarak faaliyet gösteren bölgesel kuruluşların üstlendiği altyapı hizmetlerinin önemli bir bölümü de il özel idarelerine devredilmektedir. Merkezi yönetimin görev ve işlevlerinin yerel/bölgesel yönetimler lehine sınırlandırılması, kamu hizmetlerinin kapsamının daraltılmasıyla yerel/bölgesel yönetimler için üç ayaklı bir model yaratılmıştır: Bölgesel düzeyde kalkınma ajansları, alan yönetimi olarak il özel idareleri, kentsel yerleşme düzeyinde belediyeler. Merkezle ilişkiyi sağlayan idari vesayet bağı koparılarak, model *idari ve mali özerklik* ilkesi üzerine inşa edilmiştir. İşlerin, özerklik esasına göre çalışan ve merkezi yönetim adına değil, doğrudan kendi tüzel kişiliği adına hareket eden ‘yerel/bölgesel yönetimler’ce yürütülmesi istenmektedir. Yürürlükteki kamu reformlarının gerçek hedefi, ülke yönetiminde il genel yönetimini, valilik sistemini kaldırmaktır.⁵ Bu yazı, il yönetimi sisteminin 1980’den günümüze uzanan değişim sürecini incelemektedir.

AŞIRI MERKEZİYETÇİLİK SÖYLEMİ

İl sistemi, bürokratik işleyişten kaynaklanan sorunlar nedeniyle, 1970’li yıllardan itibaren “aşırı merkeziyetçilik” eleştirilerinin odak noktası haline gelmiştir. Gerek akademik çevreler gerek mesleğin için-

³ Fransa’da yaşanan değişim süreci için şu kaynağa bakılabilir: Onur Karahanoğulları, “Fransa’da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet”, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/02.pdf>

⁴ Birgül A. Güler, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon”, s. 161-201.

⁵ Bu hedef, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’ndan önce kabul edilmiş olan 5197 sayılı yasada açıkça ortaya konmuştur. Yasanın 3/a maddesinde, “İl özel idaresi, *ilin ve il sınırları içindeki halkın* mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan...” ifadesine yer verilmiştir. Böylece ildeki yerel yönetim birimi, il genel yönetiminin eritildiği bir zeminde yalnızca “il halkının ortak ihtiyaçları” için değil, aynı zamanda “ilin yönetimi” için yetkili kılınmıştır. 5302 sayılı yasada bu hüküm, “il özel idaresi *il halkının* mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ...” şeklinde değiştirilmiştir. 5197 sayılı yasa, Cumhurbaşkanlığı itirazı üzerine TBMM’de ikinci kez görüşülmüş, bu görüşmede “ilin...” sözcüğü metinden çıkarılmıştır: Birgül A. Güler, “22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, *Mülkiye*, Sayı 246, 2005, s. 89-121.

den gelenler tarafından sıklıkla dile getirilen görüşlerde, sistemin kamu hizmetlerinin etkinliği bakımından hem ölçek itibariyle sorunlu olduğu, hem de halkın beklentilerini karşılayamadığı savunulmuştur. Ölçek sorunu, ilin bölge ölçeğinde sürdürülmesi zorunlu hizmetler açısından küçük, ilçe ölçeğinde sunulması gereken temel hizmetler (güvenlik, tapu ve nüfus kayıtlarının tutulması, vergi toplanması, kırsal nitelikteki hizmetler) bakımından büyük olduğu şeklinde tanımlanmıştır.⁶ Birçok hizmetin hem aşağıdan (ilçe) hem de yukarıdan (bölge) il sınırları dışına çıkması zorunluluğu karşısında yetki kaybına uğrayan il sisteminin bütün sorunlarının *yerelleşerek* çözülebileceği söylenmiştir. Çözüm, “genel güvenlik ve esenlik dışındaki bütün yerel nitelikteki kamu hizmetleri üzerinde temel kararları alma, tercihleri yapma, kaynak bulma ve bu kaynakları hizmetlere tahsis etme yetkilerini yalnız ve yalnız yerel meclisler aracılığıyla yerel seçilmişlere yani yerel politikacılara vererek, radikal bir yeniden düzenlemeye gitmek”te görülmüştür. Yerel seçilmişlerden oluşan yerel meclisler söz konusu olduğunda, “kamu hizmeti için en uygun ölçek nedir?” sorunu da gündemden birdenbire düşmektedir.⁷ Yerelleşme, il sisteminin yarattığı bütün yönetsel örgütlenme sorunlarını çözecek sihirli bir formül olarak benimsenmiş durumdadır.

İl sistemine yönelik değişim taleplerinde gerekçe olarak sunulan “halk beklentisi”nin içeriği ise, bir mülki idare amirinin sözlerinde şöyle somutlaşmaktadır:⁸

Trabzon halkı, valisinden kıyı ve sınır ticaretini geliştirmeyi, bavul ticaretini disipline etmeyi, serbest bölgenin işlevini artırmayı ve toplumsal yapıyı yiyip bitiren göçün durdurulmasını ve mahallinde istihdamı artırıcı tedbirler almayı istemektedir. Ayrıca iş adamı ve esnafı da, başta Kafkaslar olmak üzere bölgesel ticari işbirliğinin artırılması için valilerinin yanlarında olma-

⁶ “İl sistemi, birçok hizmetin il sistemi dışına çıkması ve siyasal sürecin olumsuz karışmaları sonucunda geniş ölçüde yetki kaybına uğramış, yönetsel alanlarının giderek küçülmesi nedeniyle il sistemi dışına çıkma savlarına giderek haklılık kazandıran, yetkilerin ve sorumlulukların karmaşıklığı ve belirsizliği içinde, sistem niteliklerinden uzak, geniş ölçüde kişisel tutum ve davranışlarla siyasal dürtülere açık, etkilik ve verimlikten uzak düşmüş bir yönetim kesimi durumundadır.” Selçuk Yalçındağ, “İl Sisteminin Güçlendirilmesi Çözüm mü?, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5/2, Mart 1996, s. 7.

⁷ Bu çelişkinin en çarpıcı biçimde sergilendiği yazılardan biri: Selçuk Yalçındağ, *a.g.k.*, s. 4-14.

⁸ “1920’lerin dışı kapalı, ekonomisi tarıma dayanan 13 milyon nüfuslu Türkiye’si...O günlere göre bugün önemli ölçüde dış entegrasyonlara hazırlanmakta, 60 milyona yaklaşan nüfusunun çoğunluğu şehirlerde oturan bir sanayi toplumundan giderek bilgi toplumuna geçmektedir.” Alaaddin Yüksel, “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4/4, Temmuz 1995, s. 3-7. Yüksel, bu dönemde Trabzon valisidir.

sını ve birlikte hareket etmesini istemektedirler. Halkın beklentileri olan bu hususların bir bölümünün çözüm yeri elbette Ankara'dır, ancak büyük bir kısmının da mahallinde çözüme kavuşturulabileceği kabul edilmelidir. Ancak devletin bugünkü yapılanması ve işleyişi bu sorunların mahallinde çözümüne uygun değildir. Valilerin, 1940'lı yılların anlayışı ile ayakta durmaya çalışan il yapılanması ve klasik bürokrasi anlayışı ile bu yeni, çağdaş, uzmanlık isteyen konuları çözüme kavuşturabilmeleri mümkün değildir.

Beklenti, küresel kapitalizmle bütünleşme sürecinde dünyadaki her kurumsal değişikliği sistemine derhal uyumlaştıran bir ülkede, ulus-ötesi ölçekte ticaret yapan kesimlerin beklentisidir. Küreselleşme zamanlarında, toplumun bu kesimleri dışında kalanların, nasıl bir beklenti içinde olduklarının dile getirilmesi bir yana, bir beklentilerinin olup olmadığını sorgulamaya bile gerek duyulmamaktadır. Küresel iş stratejileri, ulus-devlet sınırları içinde iş görememekte, ulus devletin iç ve dış sınırlarının yeniden tanımlanmasını talep etmektedir. Buna göre, kendine uygun ölçekler geliştirilmesini zorlamaktadır. En temel tartışma noktaları sıralandığında, kamu reformları sorununun bürokrasideki yanlış işleyişleri ortadan kaldırma sorunu olmadığı, tüm bir devlet örgütlenmesi ve işleyişinin başka ilkelere göre kurulması sorunu olduğu açıkça görülmektedir.⁹

Üniter devlet örgütlenmelerinde idari yapılanma *merkeziyetçilik ilkesi* üzerine yükselir. Üniter yapılanmanın temelini oluşturan bu ilke, siyasal iktidarın ve idarenin bütünlüğü temelinde işler. Devlet örgütlenmesinde başlangıç noktası ulusal bütünün çıkarı olarak belirlenir ve örgütlenme yukarıdan aşağıya kurulur. Dikey kademeler arasında işbölümü birincil düzeyde görev paylaşımına göre değil, *yetki paylaşımına göre* yapılır. Görev, bir bütün olarak idareye aittir; idarenin her parçası her görev için yetkili kıldığı çerçevede etkinlik gösterir. *Ademi merkeziyetçilik ilkesi* ise, çağdaş ulus-devletlerde federal yapılanmaların temelidir. Bu ilke, hem siyasal iktidarın hem de idarenin çok merkezli ve çok parçalı kurulmasını gerektirir. Başlangıç noktası yerel ve bölgesel çıkar olarak belirlenir.

Türkiye'de devlet örgütlenmesinin ademi merkeziyetçilik ilkesi temelinde federal bir yapılanmaya doğru yönelişi, 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle başlamıştır. 27 Eylül 1980 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi'nde okunan Hükümet Programı'nda, "idarenin yeniden düzenlenmesi" amacıyla alınacak önlemler arasında, taşrada yeni bir örgütlenmeye gidilmesi de bulunmaktadır.¹⁰ Hükümet programında, kamu

⁹ Birgül A. Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi – YAYED, Ankara 2005, s. 238.

¹⁰ Kenan Sürgit, "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, Eylül 1980, s. 40-41.

yönetimindeki aşırı merkeziyetçilik yerine, mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılacağı belirtilmiştir. Bunu sağlamak için de taşrada *bölge örgütlenmesine* gidileceği, bölge yönetimlerinin özellikle mali, iktisadi ve teknik konulardan başlayarak, devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle donatılacağı dile getirilmiştir.

FEDERALLEŞME YOLUNDA İLK ADIMLAR

Bölgeselleşme politikasının ilk reform dalgası adli örgütlenmede gerçekleştirilmiş ve 1982 yılında kabul edilen bir yasa ile *bölge idare mahkemeleri* kurulmuştur.¹¹ 12 Eylül askeri yönetimi tarafından kabul edilen yasa gereğince altı ay içinde 22 ilde *Bölge İdare Mahkemeleri* ve *İdare Mahkemeleri* ile 33 ilde (63 adet) *Vergi Mahkemeleri* faaliyete geçmiştir.¹² Bu kanunla il ve ilçe idare kurumlarının yargı yetkileri ile vergi itiraz ve temyiz komisyonları kaldırılmıştır. Bu düzenlemeden sonra idare mahkemeleri idari yargı alanının genel görevli ilk derece mahkemesi olarak, vergi mahkemeleri özel görevli ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaya başlamıştır. Bölge idare mahkemeleri ise, idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle verdiği kararlara karşı yapılan itirazlar ile idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını incelemek ve kesin karara bağlamakla görevlendirilmiştir.

1982 Anayasası'nın merkezi idarenin taşra teşkilatını düzenleyen 126. maddesinde, "...*kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği*" hükme bağlanmıştır (1982 Anayasası, 126/1-3). Anayasal hükme göre, bölge düzeyinde örgütlenme ancak yasa yoluyla, kamu hizmetlerinde verimi artırmak ve uyumu sağlamak amacıyla gerçekleştirilebilecektir. 1982 Anayasasına ilişkin görüşmelerde idareyi konu alan maddeler arasında, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, yalnızca bölge kuruluşlarını düzenleyen hüküm tartışmaya neden olmuştur.¹³ Birden fazla ili kapsayan kamu hizmetlerinin yürütülme-

¹¹ 6.1.1982 tarih ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 20.1.1982, 17580. Bu dönemde oluşturulan hükümetin verdiği teklif, Milli Güvenlik Konseyi Adalet Komisyonu'nda incelenmiş ve Milli Güvenlik Konseyi'nce kararlaştırılmıştır.

¹² Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara 1989, s. 178. Günümüzde 28 Bölge İdare Mahkemesi, 59 İdare Mahkemesi, 42 Vergi Mahkemesi bulunmaktadır.

<http://www.danistay.gov.tr>

¹³ 7.11.1982 tarih ve 2709 sayılı kanun, RG: 20.10.1982, 17844.

sinde eşgüdümün gerekliliği nedeniyle bölge yönetimini savunanlara karşı, illerin üstünde yeni bir yönetsel örgütlenmeye yol açacak özellikler içeren bu hükmün, Anayasa'ya girmesinin sakıncalı olduğu ileri sürülmüştür. Fevzi Uyguner, Türkiye'de bölgecilüğün son yıllarda oldukça yoğun bir biçimde geliştiğine ve dış güçlerin ülkeyi parçalamak amacı ile bu konuyu alabildiğine kullandıklarına dikkat çekmiştir. Uyguner, gelecekte ülkenin parçalanmasına zemin hazırlayacak olan bu hükmün Anayasa Tasarısı'ndan çıkarılması gerektiğini savunmuştur. 1982 Anayasası'nın 126. maddesi, açık bir biçimde merkezi idarenin taşra teşkilatının asli biriminin il olduğunu vurgulamakta, oluşturulacak bölge teşkilatlarının ise hiçbir şekilde il üzerinde hiyerarşik bir kademe olarak kurulamayacaklarını göstermektedir. Bu anlamda 1982 Anayasası, 1921 (10. madde), 1924 (89. madde) ve 1961 (115. madde) anayasalarında da olduğu gibi, toprağa dayalı örgütlenişte il kademesini esas almıştır.

1983 seçimlerinden önce, 12 Eylül askeri yönetimi biterken, Millî Güvenlik Konseyi, Türkiye'yi sekiz bölgeye ayıran bir karar almıştır. 24 Haziran 1983 tarihinde çıkarılan KHK ile "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birçok ili içine alan merkezi yönetim örgütlerinin kurulması" öngörülmüş ve bu örgüte *bölge valiliği* adı verilmiştir.¹⁴ İlleri gruplandırarak Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir'de bölge valilikleri kuran KHK, iller üzerinde yeni bir mülki kademe ve valiler üzerinde hiyerarşik bir otorite yaratmıştır. Böylece eyalet sistemine doğru ilk adım atılmıştır.

Kararname, bölge valisini "devletin, hükümetin ve bakanların bölgedeki temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme organı" olarak tanımlamıştır. Yetki genişliği ilkesine göre yetkilendirilen bölge valisi, "bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum içinde yürütülmesine, güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel asayişin sağlanmasına, bölgenin kalkınma plan ve program hedef ve ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden geliştirilmesine çalışmakla ve bölgede koordinasyon ve işbirliği ve denetleme hizmetlerini yerine getirmekle

¹⁴ Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı: KHK/71, RG: 4.10.1983, 18181. Bölge valiliği konusu, 1961 tarihli MEHTAP projesinde ve 1971'de 12 Mart'ın ardından kurulan komisyonlarda da tartışılmıştır. Ancak her gündeme gelişinde, federal ayrılığa yol açar gerekçesiyle reddedilmiştir: "Kurthan Fişek'le Türkiye'nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı 92, Şubat 1988, s. 12-15.

görevlidir.” Bölge valilerine, kamu düzenini korumak amacıyla bölge kapsamındaki illerin valilerine emir ve talimat verme yetkisi de tanınmıştır. Resmi Gazete’de yayımlandıktan sonra TBMM’ye sunulan kararname, 11 Temmuz 1984 tarihli meclis oturumunda reddedilmiştir.¹⁵ Kararnamenin reddine ilişkin gerekçede, yetki genişliği ilkesine dayanarak illerin üstünde başka bir kademe kurulamayacağı söylenmiştir.

12 Eylül Başkanı Kenan Evren, bölge valiliği kararnamesinin Türkiye’nin yönetimini federal esaslara oturtmak amacıyla hazırlandığını, yirmi yıl sonra açıklamıştır.¹⁶ Evren, 28 Şubat 2007 tarihinde yaptığı açıklamada, bölge idare mahkemelerinin de Türkiye’yi eyalet sistemine geçirmek üzere kurulduğunu söylemiştir: “...Aslında bu düşüncem yeni değil. Daha 1980’li yılların başında bunları düşündüm. Çünkü Ankara’dan 81 ile hakim olmak zor. Uykularım kaçıyordu. Ben Cumhurbaşkanırken İçişleri Bakanı bunu dile getirdi. 1983 yılında Danışma Meclisi tatile girdiğinde bizim kanun hükmünde kararname çıkarma yetkimizi devrettik. Bölge idare mahkemelerini kurarken bu zihniyetle hareket ettik. Türkiye’yi birtakım bölgelere böldük. Yetkileri oraya devrettik.”

Bölge valiliği kararnamesinin TBMM’de reddedilmesinin ardından, Bakanlıkların kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerini belirlemek üzere kabul edilen 3046 sayılı yasa da merkezi yönetimin taşra örgütünü düzenlerken il sistemini esas almıştır.¹⁷ Bununla birlikte yasada bakanlık bağlı kuruluşları taşra teşkilatının, il ve ilçe kuruluşları dışında, bölge kuruluşu şeklinde de örgütlenebileceği hükmüne yer verilmiştir. Bu yasaya göre bakanlıklar hizmetlerini ülke düzeyinde yerine getirmek amacıyla, il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları olmak üzere üç şekilde örgütlenebilmektedir. Ülke genelinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi

¹⁵ Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Reddine Dair 3036 sayılı Kanun, RG: 28.7.1984, 18472.

Çeyrek yüzyıl sonra, ANAP’lılar öneriyi neden reddettiklerine ilişkin soruyu şöyle yanıtlamışlardır: Vehbi Dinçerler: “Askerden kuşku duyduk.. bu konu hükümette de, partide de konuşuldu. Bu iyi niyetle konuşmuş olsa da ‘Bunlar zaten ülkeyi bölmek için geldiler’ diye etiket yapıştırırlar düşüncesiyle kaldırdık”; Hasan Celal Güzel: “Herkes üniter devlet diye itiraz edecekti.” Dönemin tartışmalarını aktaran eski bakanlardan Oltan Sungurlu da, Turgut Özal’ın da bölge valiliğine mesafeli yaklaştığını ve bölge sistemine geçişi henüz erken bulunduğunu belirtmiştir. *Sabah Gazetesi*, 2 Mart 2007.

¹⁶ “Evren’in 8 Eyaleti”, *Hürriyet*, 1 Mart 2007.

¹⁷ 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı kanun, RG: 9.10.1984, 18540.

esastır. Ancak, kimi hizmet alanlarında birden fazla ile destek sağlayacak nitelikte bölge örgütleri kurulabilecektir. Kısaca merkezi yönetimin taşra teşkilatı, ihtiyaçlara ve hizmetin özelliklerine göre bölge, il ve ilçe kuruluşu olarak örgütlenebilmektedir.

İL VE İLÇE SAYILARININ ARTIRILMASI

Kırşehir'in tekrar il yapıldığı 1957 yılından 1989'a kadar yeni bir il kurulmamış ve Türkiye'nin il sayısı otuziki yıl boyunca hiç değişmeden 67 olarak kalmıştır. 1950-1986 yılları arasında ilçe sayısı da, 1950'li yıllarda kurulan üç yeni ilçe dışında, değişmemiştir. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren il ve ilçelerin sayısını artırmaya yönelik bir politika izlenmeye başlandığı ve bunun da çeşitli ortamlarda dile getirildiği görülmektedir. Dönemin başbakanı Özal, 13 Mart 1989 tarihinde yaptığı bir televizyon konuşmasında, illerin sayısını 100'e çıkaracaklarını, gereği kadar da ilçe kuracaklarını söylemiştir.¹⁸ Bu politikanın gerekçesi, dört yıl sonra aynı ismin cumhurbaşkanlığı döneminde açıklanmış ve Türkiye'nin merkezden değil yerinden idare edileceği, bunun da birdenbire değil, kademe kademe gerçekleştirileceği belirtilmiştir:¹⁹

...Bir başka önemli husus da dikkat ederseniz...ilçe sayımızdaki olan artıştır. Özellikle 1986'dan bu yana baktığımızda aşağı yukarı 572 olan ilçe sayısı bugün 250'den fazla artmıştır. Demek ki ilçelerimizde % 50'ye varan bir artış vardır. İl sayımız da 1950'de 63'tü, 1960'ta 67'ye geldi, uzun müddet 67 olarak devam etti. Şu anda il sayımız da 73'e gelmiştir. Türkiye'de önümüzdeki yıllarda bu rakamlar, yani il sayısı rakamları da 100'e doğru gidecektir. Gerekçesi basittir, Türkiye artık her şeyiyle *merkezden idare edilme* yerine, *yerinden idare edilmeye* ağırlık vermek mecburiyetindedir. Zaman içerisinde bu yerinden yönetimin daha da ağırlığını artırmaya mecburuz. Birdenbire yapamayız ama kademe kademe yerinden yönetime ağırlık vermek mecburiyetindeyiz. Bunun için ilçelerimizin sayısı arttığı gibi, illerimizin sayısı da artacak ve meşgul olduğunuz, uğraştığımız bölgeler eskisine göre nispeten ufalacaktır.²⁰

¹⁸ TBMM TD, 15.6.1989, B. 102, O. 1, s. 226.

¹⁹ Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın 75. dönem kaymakamlık kursu sonunda yaptığı konuşmadan aktaran: Ali Pıtırılı, "Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ı Uğurlarken", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 399, Haziran 1993, s. 3.

²⁰ Mülki idare sistemi üzerine 2001 yılında yürütülen bir araştırmada, "yönetimsel birimlerin küçülmesinin merkezileşme eğiliminin dozunu artırıcı bir etki yaratması ve küçük birimlerde oluşturulacak yerel yönetimlerin güçsüzlüğe ve merkeze bağımlı kalmaya mahkum olacağı gerçeği karşısında, bu sözlerin ne anlama geldiğini yorumlamanın güç olduğu" belirtilmektedir. Cahit Emre, "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış", *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002, s. 286.

1989 yılında kabul edilen 3578 sayılı yasayla, Ankara iline bağlı *Kırıkkale*, Niğde iline bağlı *Aksaray*, Gümüşhane'ye bağlı *Bayburt* ve Konya'ya bağlı *Karaman* ilçeleri il yapılmıştır. 1990 yılında *Batman* ve *Şırnak*, 1991 yılında *Bartın*, 1992 yılında Kars'a bağlı *Ardahan* ve *Iğdır*, 1995 yılında *Karabük*, *Kilis* ve *Yalova*, 1996 yılında *Osmaniye* ve son olarak 1999 Kocaeli Depremi'nin ardından *Düzce* illeri kurulmuştur. Böylece 1989-1999 yılları arasında kurulan 14 yeni il ile birlikte, toplam il sayısı 81'e yükselmiştir.

Tablo 2: On Yıllık Dönemler İtibariyle İl, İlçe, Bucak Sayılarındaki Değişim

Dönem	İl Sayısı	İlçe Sayısı	Bucak Sayısı
1920-1930	63	342	663
1931-1940	63	380	916
1941-1950	63	432	939
1951-1960	67	570	923
1961-1970	67	573	885
1971-1980	67	573	887
1981-1990	73	835	699
1991-1999	81	850	689

Kaynak: İller İdaresi Genel Müdürlüğü

1980'li yılların sonuna doğru ilçe sayısında da hızlı bir artış yaşanmıştır.²¹ 1982-1986 yılları arasında 10 yeni ilçe kurulurken, 1987'de bu sayı 111'e çıkmıştır. İzleyen iki yılda yalnızca 5 ilçe kurulduğu görülmektedir. 1990 yılında ise 135 yeni ilçe kurulmuştur.²² Aynı dönemde Türkiye'de yaklaşık 600 ilçe bulunduğu göz önüne alınırsa, bu rakamın % 20'si oranında yeni ilçe kurulduğu ortaya çıkar. Bir ülkenin idari bölünüşünde beşte bir oranında değişiklik yapmak, toprağa dayalı örgütlenişe köklü bir müdahale anlamına gelmektedir. 1992-1996 yıllarında kurulan 27 ilçe ile birlikte 1980'den sonra kurulan ilçe sayısı 288'e yükselirken, toplam ilçe sayısı 849'u bulmuştur. Daha sonraki yıllarda yeni ilçeler kurulması yönünde bir çok yasa teklifi sunulmuş ve tasarı hazırlanmış, ancak bunlar sonuçlanmamıştır. 1986-1999 yılları arasında 14 ilçe il yapılırken, 290 yeni ilçe kurulmuştur. Bu rakamlar,

²¹ 1982 yılında 2, 1983 yılında 6, 1986 yılında 2, 1987 yılında 111, 1988 yılında 2, 1989 yılında 5, 1990 yılında 135, 1992 yılında 13, 1993 yılında 3, 1995 yılında 8 ve 1996 yılında da 3 olmak üzere toplam 288 ilçe kurulmuştur.

²² 9.5.1990 tarih ve 3644 sayılı 130 İlçe Kurulması Hakkında Kanun, RG: 20.5.1990, 20523.

1980'den sonra il sayısının yaklaşık % 21, ilçe sayısının ise yaklaşık olarak % 47 oranında artırıldığını göstermektedir.²³

İl ve ilçe sayılarının artırılmasına yönelik politikanın çoğunlukla siyasal iktidarın oy kaygısına bağlandığı görülmektedir.²⁴ Örneğin 1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu'nda, ilerleyen yıllarda *siyasal eğilimler nedeniyle*, il sayısının 100, ilçe sayısının ise 1000'e ulaşabileceğine dikkat çekilmiştir.²⁵ Ancak 1980'den sonra yaşananlar, il ve ilçe kurulmasına ilişkin düzenlemelerin, yalnızca "oy kaygısı" ile açıklanamayacağını göstermektedir. Yeni bir il ya da ilçenin kurulmasını, çoğunlukla *kısa dönemli siyasal çıkarlara* bağlayan açıklamalar, bu kararların bir politikanın parçası olabileceği gerçeğini göz ardı etmektedir.

Küresel uyarlanma sürecinde il ve ilçe kademelerinin sayıca artırılması, bir büyük politikanın, iktidara gelen hükümetlerden bağımsız bir kamu politikasının uygulama aşamalarından biridir. Büyük politika, Türkiye'de *bölge yönetimi kurmaktır*. Bu, hükümetlerden bağımsız bir politikadır, çünkü il kurulmasına ilişkin yasaların TBMM görüşmeleri, bütün siyasal partilerin il ve ilçe sayısının artırılması konusunda istisnasız aynı görüşte olduğunu, bu eğilimi desteklediğini göstermektedir. Bu sürecin bölgeselleşme politikasının bir parçası olarak değerlendirilebileceği, 80'li yılların sonunda yapılan bir çalışmada ortaya konmuştur.²⁶ Yazara göre, il ve ilçelerin sayısının artırılması, 'ilçelerin bucaklaştırılması', 'illerin ilçeleşmesi' anlamına gelmektedir. Aynı yıllarda sıkça dile getirilen, bucakların işlevlerini yitirmiş oldukları şeklindeki sav da bu saptamayı güçlendirmektedir. Yazıda, yönetim yapısının yasalarda

²³ Cahit Emre, "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış", s. 286. Emre, sürecin bütünleşme bir yana, tümüyle parçalanma şeklinde ilerlediğini belirtmektedir.

²⁴ Hükümetlerin il ya da ilçe kurulmasına ilişkin yasa tasarılarını genellikle yaklaşan seçimler öncesinde gündeme getirdikleri, tasarıların TBMM görüşmelerinde de en çok bu unsurun tartışıldığı görülmektedir. Örneğin, 1987 genel seçimleri öncesinde, Anavatan Partisi, 111 bucağı ilçe; 1991 seçimlerinden önce de 135 bucağı ilçe, 317 köyü de belde yapmıştır. Benzer şekilde Karabük, Kilis ve Yalova'nın il yapılmasına ilişkin KHK'ye verilen 31 Mayıs 1995 tarihli yetki yasası da TBMM'de yerel seçimler (4 Haziran 1995'te iki ilçe ve 34 belde belediye başkanlarını ve belediye meclis üyelerini belirlemek için yerel ara seçimler yapılmıştır) öncesinde kabul edilmiştir. Öte yandan mevcut yönetsel statüden daha yüksek bir kademeye geçişin yeni kamu hizmetleri/kurumları/harcamaları/istihdamı getirmek gibi bir sonucunun olması, bu yöndeki arayışların da artmasına neden olmaktadır.

²⁵ *Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor*, TODAİE, Ankara 1991, s. 156.

²⁶ Cevat Geray, "Ülkenin Yönetsel Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 13/104, Şubat 1989, s. 3-19.

üçlü, uygulamada iki kademeli bir duruma gelmesi nedeniyle, “kağıt üzerinde var olan, ancak örgütlenmesi bir karakol olmaktan öteye gidemeyen” bucakların kaldırılması yönünde bir eğilim olduğu söylenmektedir. Bucakların kaldırılmasıyla bu kademenin yerini ilçeler, ilçelerin yerini ise iller alacaktır ve böylece illerin üstünde yeni bir örgütlenme ihtiyacı gündeme gelecektir. Buna göre, “bucakların işlevlerini yitirdiği, birden çok ili içeren alanlarda bölge planlama ve kalkınmanın gereklerine uygun bölgesel yönetim birimlerine gereksinme duyulduğu bir dönemde, *bucakların kaldırılması ve bölge yerel yönetimleri kurulması koşuluyla*, il ve ilçe sayılarının artırılmasının gerçekçi bir politikaya dönüştürülebileceği” söylenmiştir.²⁷

Bucakların uygulamada varlıklarının sona ermiş olması, bucaklaşan ilçelerle iller arasına ara bir basamak yerleştirilerek boşluğun doldurulması olanağını vermektedir. Bu nedenle, il sayılarının artırılmasının yeni yeni küçük iller yaratılması sonucunu doğuracağı düşünülürse, bunların ilçe ve il arasındaki bir tür liva (mutasarrıflık) basamağına dönüşeceği açıktır. Öte yandan, büyük illerimizin özerklerinin kalkınma ve planlama açılarından bölgesel işlevler yüklediği de bir gerçektir. Bu bölgesel işlev gören illerin, plan bölgelerini içeren büyük illere (ya da bölge valiliğine) dönüştürülmesini kolaylaştıracaktır.

Görüldüğü gibi, 1980’li yılların ikinci yarısından 1990’lı yılların sonuna uzanan onbeş yılda, il ve ilçe sayılarının artırılması, bölgeselleşme politikasının hayata geçirilmesi için benimsenmiş bir strateji olarak karşımıza çıkmaktadır.

YERELLİK İLKESİNİN İNŞASI

‘Yerel yönetimler reformu’, çoğunlukla bu birimlerin yetki, görev ve kaynaklarının artırılması sorunu olarak sunulan içeriğiyle 1980’den sonra ülke gündeminin en önemli başlıklarından birini oluşturmuştur.²⁸ Kimi maddelerinde değişiklikler yapılarak yetmişdört yıl uygulamada kalan 1913 tarihli geçici kanun, 1987 yılında kapsamlı bir değişikliğe uğrayarak, adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir.²⁹ Yasa

²⁷ A.k., s. 11. TBMM’de SHP Grubu adına yapılan konuşmalardan, aynı görüşün SHP tarafından da benimsendiği anlaşılmaktadır.

²⁸ 27 Eylül 1985 tarihinde İstanbul İl Genel Meclisi Üyeleri’nce *İl Özel İdareleri Sempozyumu* düzenlenmiştir. İstanbul İl Genel Meclisi Üyeleri tarafından hazırlanan İl Özel İdareler Yasa Tasarısı Taslağı, Başbakanlık’a sunulmuş; taslağın 1986 yasama yılında TBMM gündemine alınacağı belirtilmiştir. *İl Özel İdareleri Sempozyumu*, 27 Eylül 1985, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, İstanbul 1986.

²⁹ 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 3360 sayılı

görüşmelerinde valinin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmesi ve meclis başkanının seçilerek göreve gelmesi üzerinde durulmuş, ancak bu yöndeki talepler yasa metnine yansımamıştır. Yasada il özel idaresinin “mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve koruması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu Kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkanları ve tesbit edeceği öncelik sırasına göre yürüteceği” hükmü getirilmiştir. Buna göre yalnızca hizmet alanı belirtilmiş, il özel idarelerinin bu alan içinde üstleneceği görevler tek tek sayılmamıştır.³⁰

90’lı yılların ikinci yarısından itibaren devletin toprağa dayalı örgütlenmesinde yerellik ilkesinin esas alınmasına yönelik hazırlıklar hız kazanmıştır. Bu tarihten sonra yerel yönetim reformu, yalnızca yerel yönetim düzlemini değiştirerek değil, aynı zamanda merkezi yönetimi de yeniden tanımlayarak ilerlemiş; ikişer yıllık aralarla ortaya yasa tasarıları çıkmasıyla sürekli bir nitelik kazanmıştır.³¹ 1997 yılında TÜSİAD tarafından hazırlanan *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma* başlıklı raporda devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinin valilik-kaymakamlık kurumundan yerel yönetimlere kaydırılacağı ve bunun bir devrim olacağı müjdelenmiştir: “*Bugün taşrada illere ve ilçelere bağlı merkezi idare birimleri, bu tasarı (Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı) yasalaştığı taktirde il meclislerine ve ilçe meclislerine bağlanacak ve onların alt birimleri haline gelecektir. Bu bir devrimdir.*”³²

Kanun, KT: 16.5.1987; RG: 26.5.1987, 19471. 1971 yılına kadar, 1913 tarihli yasa üzerinde 13 ayrı kanunla değişiklik yapılmış, 8 maddesi kaldırılmış, 25 maddesi yeniden düzenlenmiş ve yasaya 24 madde eklenmiştir. (İç Düzen Genel Rapor, *İl Özel İdareleri, İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1972, s. 7) 3360 sayılı yasa ile İdare Umumiye Vilayat Kanunu’nun 15 maddesi değiştirilmiş, 6 maddesi ve 4 fıkrası yürürlükten kaldırılmış, 4 ek, 4 geçici madde ile 9 bent eklenmiştir. TBMM TD, Dönem 17, Cilt 40, 1987, s. 1-598.

³⁰ Yasada il özel idaresine, ilin mahalli hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkan ve ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurarak yıllık program hazırlama ve uygulama yetkisi verilmiştir. Bunun yanı sıra il özel idaresinin gelir ve giderleri yeniden düzenlenmiştir.

³¹ Birgül A. Güler, “Devlette Reform”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 32; 1998, 2000, 2002 ve 2003 tarihli yasa tasarıları hakkında kapsamlı bir değerlendirmeye için şu yazıya bakılmalıdır: Birgül A. Güler, “İl Özel İdareleri Kanunu Üzerine”, s. 92-97.

³² *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, TÜSİAD, İstanbul 1997, s. 5, 15. TÜSİAD’ın devlet örgütlenmesine yönelik raporları, 1990’lı yılların başında yayımlanmaya başlamış, bu raporlarda sunulan öneriler, 2000’li yıllarda yasalaşmıştır. *Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler* (1992); *21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler* (1995); *Yerel Yönetimler*

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) çerçevesinde ilerleyen devlet reformu kapsamında, 7 Kasım 2003 tarihinde *İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı Taslağı* adıyla gündeme gelen metin, 3 Mart 2004'te TBMM'ye sunulmuş, 23 Haziran 2004 tarihinde kabul edilmiştir. 5197 Sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*, 10 Temmuz 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere parlamentoya iade edilmiştir. Yasa, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 8 Şubat 2005'te tekrar görüşülmüş, komisyon veto edilen maddelerin birkaçında kısmi değişiklikler yapmış; diğer maddeleri aynen kabul etmiştir. Metin çok az değişiklikle TBMM'de yeniden görüşülmüş ve 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilerek, bu kez 5302 sayıyla yasalaştırılmış ve 4 Mart 2005 tarihli RG'de yayımlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisini kullanmıştır; yasanın bazı maddelerinin iptali ile ilgili anayasal yargı süreci Mayıs 2005'ten bu yana devam etmektedir.

Kamu reformları kapsamında gerçekleştirilen en köklü düzenlemelerden biri olan bu yasa, Cumhuriyet tarihi boyunca valilik kurumunun yönetiminde ve denetiminde faaliyet göstermiş il özel idarelerini "idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" olarak *yerellik ilkesine* göre tanımlamaktadır. Buna göre, devletin hemen tüm görevleri il yerel yönetimlerine kaydırılmış, idari vesayet kurumu kaldırılmış, valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına son verilmiş, il özel idaresi organları arasındaki ilişkilerde ağırlık sıralaması "il genel meclisi-encümen-valilik" biçiminde değiştirilmiştir. "Devletin ve hükümetin temsilcisi" statüsünden doğan ağırlığı ortadan kaldırılan vali, il genel meclisinin denetiminde çalışan üst düzey yönetici haline getirilmiştir. Böylece illerin yönetimi, serbest borçlanma ve şirketleşme yetkisine sahip, bütçe ve kesin hesap, örgütlenme, personel istihdamı bakımından bağımsız kılınan il özel idarelerine bırakılmıştır.

İL GENEL YÖNETİMİNİN KALDIRILMASI

KYTK Tasarısı ile taşra genel yönetimi, altı bakanlıklı dar bir alana sıkıştırılmıştır:³³ *Adalet, Milli Savunma, Milli Eğitim, Maliye, Çalışma ve İçişleri*. Gerçekte taşra genel yönetimi iki buçuk bakanlıkla sınırlı bırakılacaktı: Adalet ve Milli Savunma bakanlıkları, geleneksel ola-

Yasa Tasarısı (1997) [Tasarı, Selçuk Yalçındağ, Ziya Çoker, Fethi Aytaç ve M. Çelet tarafından hazırlanmıştır].

³³ Birgül A. Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 110-113.

rak valilik sistemi dışındadır. Milli Eğitim Bakanlığı taşra örgütünün özel idarelere devredilmesine ilişkin hüküm, kanun metninden çıkarılmış olmasına rağmen, eğitim sistemi içinde yerleşme uygulamaları hızla devam etmektedir. Maliye Bakanlığı'nın defterdarlık sisteminin gelir boyutu, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ile bölge düzeyine çekilmiştir.³⁴ Böylece il genel yönetimi emrinde Çalışma, İçişleri ve gelirlerden değil, harcamalardan sorumlu bir alana sıkışmış Maliye Bakanlığı bırakılmış durumdaydı. Çalışma Bakanlığı'nın tüm illerde örgütü yoktur, il genel yönetiminde kalan defterdarlık işlevleri harcamalara dönüktür, gelir boyutu çekilen Maliye Bakanlığı'nın il örgütü de erimiş bulunmaktadır. Bu durumda geriye valilik sistemini oluşturan ana çekirdek, İçişleri Bakanlığı kalıyordu. Amaç, valilik kurumunu; İçişleri Bakanlığı'nın taşra örgütü olarak asayiş, kaçakçılık, nüfus ve vatandaşlık işlerini yürütecek bir mekanizmaya dönüştürmektir. Böylece İçişleri Bakanlığı, bir anlamda İç Güvenlik Bakanlığı'na dönüşmekteydi. KYTK'da yürürlükten kaldırılan İl İdaresi Kanunu, yasa kadük olunca uygulamada kalmaya devam etmiştir. Ancak başta yerel yönetim yasaları olmak üzere, çeşitli düzenlemelerle görev ve örgüt bakımından zayıflatılan valilik kurumunun içi fiilen boşaltılmıştır. Hedef, il düzeyinde yönetim yetkisinin merkezi yönetimden alınması, valilik sisteminin il yerel yönetimi sistemine kaydırılmasıdır.³⁵

KYTK'da benimsenen sisteme koşut biçimde 5302 sayılı yasa, il özel idaresinin, "yerel işlerden sayılıp, sınırlandırılmış olanları yapan bir idare" olma durumuna son vermiştir. Buna göre il yerel yönetimi, il çapındaki işlerin genel yetkilisi haline getirilmiş ve sistem yerellik ilkesine göre yeniden tanımlanmıştır.³⁶ İllerin yönetiminde yerellik ilkesinin esas alınması, yerel parçaların ulusal bütünden ayrılması ve sistemin aşağıdan yukarıya yetki paylaşma yoluyla kurulması anlamına gelmektedir.³⁷ "İlkenin uygulamaya geçiriliş yöntemi, merkezi yöneti-

³⁴ 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 16.5.2005, 25817. Bu yasayla Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır. GİB, 29 bölgede Vergi İdaresi Başkanlığı, il ve ilçelerde 448 vergi dairesi müdürlüğü (bağımsız vergi daireleri) şeklinde örgütlenmiştir. İlçelerdeki mal müdürlükleri (bağlı vergi daireleri) ile birlikte ülke genelinde toplam 1033 vergi dairesi bulunmaktadır. 2006 yılında İstanbul'da *Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı* kurulmuştur.

³⁵ İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 5391 sayılı yasanın (RG: 13.7.2005, 25874) gerekçesinde bu değişim "genel kamu hizmetlerinin özel idare hizmetleri ile iç içe geçmesi" şeklinde dile getirilmiştir.

³⁶ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Genel Gerekeç.

³⁷ Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 109-113.

min görevleri sayılıp sınırlandırılırken, yerel yönetimlerin genel yetkili kılınmasına dayanmaktadır. Buna göre bir ilin yönetiminde belirleyici ya da birincil olan il özel idaresidir, bunun birincil olma özelliği kendisine *idari ve mali özerklik* tanınarak gerçekleştirilmektedir.” Yukarıdan aşağıya yetki salma yoluyla kurulan, vesayet denetimi yoluyla yerel özgürlüklerin sınırlarını belirleyen ve idarenin bütünlüğü çerçevesinde işleyen idari yerinden yönetim sistemine son verilmektedir.³⁸ Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetkileri değil, görevleri paylaş-tıran yöntem, federal devlet anayasalarına özgü bir özellik sergilemek-tedir.

İl encümeni, meclisin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği beş üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Atanmış üyeler arasında, mali işler birimi amiri sayılmış, diğerlerinin hangi birim yöneticileri olacağı özel idarenin kendisine bırakılmıştır. Encümenin başkanı validir, valinin bulunmadığı zamanlarda bu konum, yeni yasa ile yaratılan *özel idare genel sekre-terince* yönetilmektedir. İl encümeni, Türkiye'nin en önemli yönetsel mekanizmalarından birinin, il idare kurulunun yerini almaktadır. İl idare kurulları, vali, hukuk işleri müdürü, tarım müdürü, bayındırlık müdürü, il milli eğitim müdürü, sağlık müdürü ve defterdar olmak üzere yedi üyeden oluşan bir kuruldur. İl idare kurullarına idari, istişari ve yargısal olmak üzere üç tür görev verilmiştir. Bu kurulların yargısal görevi, 1982 yılında idari yargının taşra örgütlenmesinin (bölge idare mahkemeleri ve idare mahkemeleri) kurulmasıyla ortadan kalkmıştır. Günümüzde ilerleyen kamu reformları sürecinde, bu kurulların idari ve istişari görevleri de hızla erimektedir. KYTK yasa haline gelip, yürür-lüğe girseydi, bu değişiklikten en çok etkilenecek yapılar il ve ilçelerde kurulu bulunan idare kurulları olacaktı. KYTK ile yapılmak istenen sağlık, bayındırlık, tarım, sanayi ve ticaret, ulaştırma, kültür-turizm, (bir süre sonra) milli eğitim bakanlıklarının il müdürlüklerini il özel idaresine devretmekti. Bakanlık taşra müdürlükleri il özel idarelerine devredilince, kurullarda valiyle birlikte yalnızca hukuk işleri müdürü

³⁸ 'İdari ademi merkeziyet', 'idari yerinden yönetim' ve 'idari desantralizasyon' kavramları merkeziyetçi örgütlenme içinde işleyen yerel yönetim sistemini anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi, üç hukuksal mekanizma ile sağlanmaktadır: 1) İllerin yönetimi 'yetki genişliği esası'na dayanır, yani iller valilik-kaymakamlık kurumu üzerine yükselir, 2) Yerel yönetimler merkezi vesayet, 'vesayet denetimi' altındadır, 3) Devlet örgütlenmesi, hiyerarşik yönetim ve denetime dayanır.

ile defterdar kalıyordu. Üç kişiden oluşan yapının, il genel yönetimini taşıyamayacağı, böylece gerçekte altı boşalan sistemin bir bütün olarak mülki idare sistemi olduğu kendiliğinden ortaya çıkıyordu.³⁹ KYTK yasalaşmadı ama, başlıca hükümleri farklı düzenlemelere konu olarak hayata geçirilmeye devam etmektedir.

Bu süreçte il idare kurulu üyelerinden defterdarın en kritik görevleri Gelir İdaresi Başkanlığı ile bölgelere devredilmiştir. 2007 yılında gündeme gelen “Kamu Hastane Birlikleri” tasarısı ile sağlık hizmetlerinin yönetimi, illerde oluşturulacak yönetişimci kurullara bırakılmaktadır. Buna göre kamu hastanelerinin idari ve mali özerkliğe kavuşturulması, “birlik” yapısı altında bölgesel olarak örgütlenmesi ve birliklere geniş yetkili ve yüksek ücretli yöneticiler atanması öngörülmektedir. Birliklerin yönetim kurullarına il genel meclisleriyle sanayi ve ticaret odalarından temsilciler de alınacaktır. Devletin sağlık hizmetinin finansmanından tümüyle çekilmesinin koşullarını hazırlayan tasarı, hastane sistemini vali ve kaymakamların denetiminden çıkarmakta; il ve ilçe sağlık müdürlüklerini işlevsiz bırakmaktadır.⁴⁰

Belediyelerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışmalarında, kaymakamlık ve valilik aracılığı kullanmaları uygulamasına son verilmiş; belediyeler, doğrudan yazışma yetkisine sahip kılınmışlardır. Böylece mülki idare sisteminin, bu yolla bilgisine sahip olduğu “iş ve işlem akışından bilgilenme” olanağı ortadan kalkmıştır.

Belediye bütçesi ve personel istihdamı üzerinde mülki amirler ve İçişleri – Devlet Personel – Maliye – Bakanlar Kurulu zinciri üzerine kurulmuş işleyiş, her yönüyle ortadan kaldırılmıştır. Bütçe ve personel, doğrudan belediye meclisi – encümeni – başkanı üçlüsü arasındaki işleyişle oluşacak, kesinleşecek ve uygulanacaktır. Kaymakamlık ve valiliklerin bütçe-kesin hesap üzerindeki denetim-gözetim yetkisi kaldırılmıştır. Personel, kadro ihdasından başlanarak, her işlem için bu organların tasarrufuna bırakılmıştır. Belediye kararları üzerindeki idari vesayet, önceki sistemde zaten yalnızca meclis kararları ile sınırlıdır. Belediye yasası, belediye meclis kararlarının kendi içinde kesinleşmesi kuralını getirmiştir. Kesinleşen kararlar kaymakam ya da valiye gönderilmektedir; bunlar “hukuka aykırılık” görürlerse konuyu idari yargı

³⁹ “İl ve İlçe İdare Kurulları Ne Yaparlar?”, *Kamu Yönetimi Dünyası*, 6/21, Ocak-Mart 2005, s. 28-32.

⁴⁰ “Hastaneler de MİA’nın denetimi dışına çıkarılıyor”, www.mulkiidare.net; “Sağlıkta Eyalet Sistemi’ne Geçiliyor”, *Radikal*, 8.3.2007.

mahkemesine taşıyacaklardır. Böylece mülki sistem denetleyici değil yargısal denetimin başlatıcısı olarak “genel gözcülük” işlevine doğru geri çekilmiştir.

Yerel yönetim yasaları ile görev ve yetki alanı bütünüyle daralan vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olma sıfatından doğan gücünü ve etkisini kaybetmiştir. Valilerin, idari ve mali özerkliğe sahip kılınan, genel yetkili il genel meclisleri karşısındaki konumu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun fiilen yürürlükten kaldırıldığını göstermektedir.

MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE YENİ TANIM: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI’NIN TAŞRA TEŞKİLATI

Neoliberal reform sürecinin yerelleşme politikası, çeyrek yüzyıldır valilik-kaymakamlık kurumu çözülerek ilerlemiştir. Nitekim 90’lı yılların sonuna gelindiğinde, mülki idare sisteminin giderek yoğun bir güçsüzlük sendromuna sürüklendiği, taşra yönetiminin mülki idare amirlerinin denetimi dışına çıktığı dile getirilmeye başlanmıştır. 2000-2001 yıllarında gerçekleştirilen *Mülki İdare Amirliğinin Geleceği* konulu araştırmada, bakanlıkların kuruluş kanunlarına ya da çıkardıkları tüzük ve yönetmeliklere kimi hükümler koyarak, kimi zaman da yasalara açıkça aykırı tebliğ ve genelgelerle vali ve kaymakamların yetki, görev ve sorumluluk alanının dışına çıkmaya başladıkları belirtilmiştir. Araştırmaya göre merkezi yönetimin mülki idareyi devre dışı bırakan uygulamalarının yaygınlaşmasının yanı sıra; *il ve ilçe sayısındaki ölçüsüz artışlar*, *statü-ücret yönünden gerileme* ve *terör gibi özel toplumsal-siyasal koşullar* da mülki idare sisteminin güçsüzleşmesine neden olmuştur.⁴¹

Gerçekte, sıralanan nedenler neoliberal devlet reformlarının taşra genel yönetimini kaldırma hedefine yönelik politika araçları olarak, yerelleşme sürecinin aşamalarını oluşturmaktadır. Ancak çelişkili bir biçimde çözüm, sorunun kaynağında –yerelleşmede aranmıştır. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin çoğunluğu “il genel yönetiminin yürütmekte olduğu yerel nitelikteki hizmetlerin il özel idarelerine aktarılması” şeklindeki öneriyi desteklemişlerdir. Bununla ilişkili bir başka öneri de “il genel yönetiminin bütünüyle kaldırılması, ilin yönetiminin il özel idaresince üstlenilmesi”dir. Bu önerilerden ilki mülki idare amirlerinin % 93.6’sının desteğini alırken, ikincisi % 35.4’ünün des-

⁴¹ Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar”, s. 220-221.

teğini kazanmıştır.⁴² Ancak mülki idare amirlerinin, yerelleşme olgusunu “görev, yetki ve kaynak bakımından yeniden tanımlanan illerin ve valilerin güçlendirilmesi” çerçevesinde algıladığı görülmektedir.⁴³ Nitekim, valinin il özel idaresinin yürütücüsü konumunu korumasına ilişkin öneri yüksek oranda desteklenirken, valinin bu konumuna son verilmesi yönündeki öneri benimsenmemiştir. Bilindiği gibi Fransa’da valinin il yerel yönetiminin yürütme organı sıfatına son verilmiş ve bu işlev il genel meclisince seçilen başkan tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Mülki idare amirlerinin, Fransa’da 1980’li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetim reformunun bu yönünü benimsememekle birlikte, “il özel yönetiminin işlerinin il genel meclisi kararları doğrultusunda yürütülmesi” (% 93.2), “valinin il genel meclisi kararlarını geri çevirme yetkisinin kaldırılması” (% 57.4) gibi önerilere sıcak baktıkları görülmektedir.

İllerin yönetiminde yerellik ilkesinin esas alınması, il özel idaresinin il çapındaki hizmetler bakımından genel yetkili kılınması sonucunda, mülki idare amirleri, merkezi yönetimin temsilcisi olma sıfatından kaynaklanan yetki ve güçlerini kaybetmişlerdir.⁴⁴ Mülki idare amirlerinin karşı karşıya kaldıkları kayıplar, “mali boyutu” itibarıyla çözümlenmiş ve yerelleşme sürecinin başarı ile devam ettirilmesi için taşra yöneticilerinin desteği alınmıştır. Son düzenlemelerle mülki idare sistemi İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatına dönüştürülmekte, sistemin performans ve rekabet ilkeleri temelinde çalışmasının önü açılmaktadır.

Yerel yönetim sistemini yeniden yapılandırmaya yönelik yasa hazırlıkları devam ederken, TBMM gündemine mülki idare amirlerini konu alan bir tasarı getirilmiştir. Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanunu’na değişiklik getiren tasarı, *Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği* statüsünün oluşturulmasına ilişkindir. Tasarı 30 Nisan 2004’te TBMM’ye girmiş ve bu tarihten yaklaşık ikibuçuk yıl sonra yasalaşmıştır. 1 Temmuz 2006 tarihinde kabul edilen 5540 sayılı

⁴² İl genel yönetiminin sorumluluğundaki yerel nitelikli hizmetlerin il özel yönetimine aktarılması ve il genel yönetiminin kaldırılması önerilerini en çok destekleyen meslek kumesinin kaymakamlar olması dikkat çekicidir. Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış”, s. 292-293.

⁴³ Alaaddin Yüksel, *a.g.k.*, 6.

⁴⁴ Mülki idare amiri; taşra kamu yönetimini merkezi idare adına, yetki genişliği ilkesine dayanarak yürüten kaymakamlık sıfatını kazanmış vali, vali yardımcısı, hukuk işleri müdürü, İçişleri Bakanlığı merkez örgütü görevlileri, kaymakamlar ve bucak müdürlerini ifade etmektedir.

yasa ile “birinci sınıf mülki idare amirliği” statüsü getirilmiştir.⁴⁵ Yasa, mülki idare hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller teşkilatında çalışanların birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme koşullarını, değerlendirme yöntemi ile inceleme sürecini ve mülki idare amirliği özel hizmet tazminat oranının yükseltilmesini konu almaktadır. Buna göre, İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatındaki çeşitli görevlere, birinci sınıfa yükselmiş ve yükseldikten sonra bu sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemişler arasından atama yapılacaktır.

Yedi maddeden oluşan yasa metni, resmin bütünü içindeki anlamıyla değerlendirilmediğinde, mülki idare amirliği statüsüne ilişkin olağan- teknik bir düzenleme olarak görülebilir. Ancak il genel idaresi – il özel idaresi ilişkisi köklü bir reforma konu olurken, valilerin statüsüne ilişkin bir değişikliği her zamankinden daha çok önemsemek gerekir. Bu düzenlemenin arkasında yer alan politik öz, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan genel gerekçe metninde gizlidir. Tek sayfadan oluşan bu kısa metin, valilik-kaymakamlık kurumunun tanımını değiştirmektedir; mülki idare sistemi İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatına dönüştürül- mekte, sistemin performans ve rekabet ilkeleri temelinde çalışmasının önu açılmaktadır. Burada da gerekçe, neoliberal reformlara kaynaklık eden o sihirli cümleye dayandırılmıştır: “Hızla küreselleşen dünyanın ve çağdaş yönetim anlayışının gerekleri.”

Yasa gerekçesinde vali ve kaymakam, yetki genişliği ilkesine göre hizmet gören il sistemi içinde, *İçişleri Bakanlığı’na verilmiş görevleri*, kendilerine bağlı teşkilatlar eliyle *merkezi hükümet adına* yürüten kamu görevlileri olarak tanımlanmıştır. Gerekçede valinin *devletin ve tek tek bakanların* temsilcisi olma özelliğine yer verilmediği, yalnızca merkezi hükümetin temsilcisi olma statüsünün vurgulandığı görülmektedir. Hükümetin temsilcisi olarak vali ve kaymakamın görev ve yetkileri ise yalnızca İçişleri Bakanlığı’nın faaliyet alanı ile sınırlandırılmıştır: İç güvenlik, kamu düzeni ve genel ahlakın korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması-kaldırılması, kaçakçılıkla mücadele, sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi ile yerel yönetimlerin

⁴⁵ 1.7.2006 tarih ve 5540 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 5.7.2006, 26219.

Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik 28.10.2006 tarihli Resmi Gazete’de, 811 kişinin Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilmesi Hakkında Karar ise 29.11.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

yönlendirilmesi. Gerekçe, valilik ve kaymakamlık kurumunu, İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olarak tanımlamaktadır. Bu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun fiilen ortadan kalkması demektir.

İkincisi, hızla küreselleşen dünyada “mülki idare amirlerinin iyi yetişmiş, bilgili, yetenekli, temsil kabiliyeti yüksek, ufku geniş, dil bilen üstün niteliklere sahip yöneticiler olarak yetiştirilmesi”nin önemine dikkat çekilmektedir. Bu nedenle çağdaş yönetim anlayışı çerçevesinde, bu niteliklere sahip yöneticilerin görevde yükselebilmeleri için özel ilişkiler veya siyasi konjonktür gibi etkiler yerine, performans kriterlerine dayalı terfi sisteminin getirilmesi gündeme gelmiştir. Değerlendirme ölçülerinin (genel şartlar, başarı puanı) belirlenmesi yetkisi ve sorumluluğu, İçişleri Bakanlığı Encümeni'ne bırakılmıştır.

Son olarak, birinci sınıf mülki idare amirliği sisteminin, meslek içinde rekabet ortamı yaratarak, insan kaynakları kalitesinin yükseltilmesinde süreklilik sağlayacağı dile getirilmiştir.

Geleneksel Türk kamu yönetimi sisteminde, icracı güç ilin mülki sistemidir; valinin başında olduğu taşra örgütlenmesidir. Atanmış valilik kurumu gücünü merkezi idareden ve merkezi idarenin taşra örgütlenmesinden almaktadır. Valiler, yerel toplumsal güçler tarafından değil, merkezi yönetim tarafından liyakat esasına göre seçilerek atanmaktadır. Valilik görevine ilişkin olarak “yerli olmama”, “hizmet süresinin asgari üç, azami beş yıl olarak sınırlandırılması” gibi koşullar dikkate alınmaktadır. Merkeziyetçi örgütlenme hiyerarşisi içinde yetki genişliği ilkesi üzerinden işleyen bu sistem, taşra egemenlerinin gücü karşısında, bir denge unsuru olarak geniş halk kesimlerinin korunmasına yönelik bir mekanizma yaratmaktadır. Yaklaşık 1,5 milyon kamu personeli bu bünyenin yönetimi altındadır. Yerelleşme reformları tamamlandığında ve yasa tasarılarında öngörülen aktarma yapıldığında, milyonu aşkın personel kitlesi özel idareye geçecek, böylece yerel egemenler icra gücüne doğrudan sahip hale gelecektir. Oysa kamu kaynakları il genel meclisi üyelerinin saf çıkarları üzerinden yönetilebilecek zenginlikler değildir. Bu alanlarda özel çıkarlar, ancak güçlü bürokratik-teknik örgütlenmelerle dengelenir; toplumun genel yararı da ancak bu tür yollarla güvence altına alınabilir.

TOPRAĞA DAYALI ÖRGÜTLENMEDE BÖLGE ESASI

Türkiye’de bölge, eyalet sisteminin coğrafi temeli olarak yapılandırılmaktadır. Bu anlamda bölgeselleştirme çalışmaları, yalnızca idari

düzeyde değil, yargı sistemi içinde de ilerlemektedir. İdari yargı, 1982 yılında, 12 Eylül rejiminde bölge esasına göre örgütlenmiş ve bölge idare mahkemeleri kurulmuştur. Günümüzde ise Avrupa Birliği'nin isteğiyle Yargıtay'a dayalı olan adli hukuk sistemi, istinaf mahkemeleri, bir başka deyişle bölge mahkemeleri kurularak bölge esasına göre örgütlenmektedir.⁴⁶ Buna göre bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak belirlenen yerlerde, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığınca bölge adliye mahkemeleri kurulması öngörülmektedir. İstinaf mahkemeleri, federalleşme yolunda atılmış önemli adımlardan biridir.⁴⁷ Yargı sisteminin önüne getirilen "halk ombudsmanı" sistemi ise bütün eksikleriyle beraber yargının yerelleştirilmesini sağlayan bir mekanizma yaratmıştır. Yasama açısından ise, "parlamentar demokrasi yerine başkanlık sistemine geçilmelidir" tartışmaları zaman zaman gündeme getirilmektedir. Bu süreci Kamu Personel Rejimi Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi devletin federalleşmesini personel ve bütçe ayakları itibarıyla hayata geçiren çalışmalar tamamlamaktadır.

Bölgesel Gelişme ve AB Politikalarına Uyum

Planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte, bölge planlaması beş yıllık kalkınma planlarının, DPT ve belirli bakanlıkların ilgi alanına girmiş ve bölgesel farklılıkların azaltılmasında bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır.⁴⁸ 1957-1965 yılları arasında Köyceğiz-Dalaman, Doğu Marmara, Zonguldak, Çukurova, Keban ve Antalya bölgeleri için sınırlı planlama çalışmaları yapılmış, ancak bu uygulamanın yaygınlaşması mümkün olmamıştır. 1970'li yıllarda gündemden düşen bölge

⁴⁶ 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, RG: 7.10.2004, 25606. Yeni sistem Ankara, Erzurum ve Diyarbakır'da kurulacak üç pilot mahkemeye çalışmaya başlayacak; bu mahkemeler, yeni kurulacaklara model olacaktır. İlk üç mahkemenin 30 milyon Euro'yu bulması beklenen bina bedellerinin yüzde 75'ini Avrupa Birliği, gerisini Adalet Bakanlığı karşılamaktadır. Projeyi Adalet Bakanlığı görevlisi hakimler ve teknik personel hazırlamış, AB'nin onayı da alınmıştır. "İstinaf Mahkemeleri Geri Dönüyor", *Hürriyet*, 22 Nisan 2007.

⁴⁷ "...uygulamadaki birliği bozması, yargılama sürecini uzatması, öngörülemeyen sorunlar çıkarması da beklenmelidir. Nitekim Avrupa Konseyi Değerlendirme Komitesi, 2001 tarihli bir raporunda bölge mahkemelerinin içtihat ayrıklıkları yaratacağını, yeni sorunlar doğuracağını belirtmiştir." "İstinaf Mahkemeleri Geri Dönüyor", *Hürriyet*, 22 Nisan 2007.

⁴⁸ İlhan Tekeli, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul 1972, s. 138-169; Sonay Bayramoğlu, "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Derleyen Menaf Turan, Paragraf Yayınevi-YAYED, Ankara 2005, s. 55-61; 80-93.

planlaması yaklaşımı, 1985-1989 dönemini kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yeniden dirilmiştir. Bu planda, bölgelerin saptanmasında yönetsel sınırlardan bağımsız bölge kavramı temel alınmış, çeşitli konularda karşılıklı ilişkileri en fazla olan yerleşim birimlerinin *işlevsel bölgeler* oluşturması öngörülmüştür. Buna göre, DPT Müsteşarlığı'nca 1982 yılında hazırlanan Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Araştırması'nda saptanan 16 bölgeye, planlama çalışmalarında da uyulmasına karar verilmiştir.⁴⁹ Bir etki alanı saptama çalışması olan bu araştırma sonucunda bölge merkezi özelliği taşıyan 16 il belirlenmiştir: İstanbul, Bursa, Eskişehir, İzmir, Ankara, Konya, Adana, Samsun, Kayseri, Sivas, Malatya, Gaziantep, Trabzon, Erzurum, Elazığ ve Diyarbakır. Bu tarihten sonra 2002 yılında hazırlanacak İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması'na (İBBS) kadar, ulusal plan bölgelerinin belirlenmesine yönelik bir çalışma yapılmamıştır.

Altıncı plandan itibaren bölgesel planlama yerine *bölgesel gelişme* kavramı kullanılmaya başlanmış ve bu gelişmede AB bölgesel politikalarının dikkate alınması ilkesi benimsenmiştir. Bu tarihten sonra Türkiye'nin bölgesel gelişme politikaları, *AB politikalarına uyum* hedefine kilitlenmiştir. Artık bölge için stratejik vizyonlar geliştiren, yerel talepleri yansıtan, değişen koşullara uyum sağlayabilen planlar istenmektedir. Bölgesel politikalar ise nitelikli işgücü ile AR-GE faaliyetlerinin artırılmasını, yerel ve bölgesel kaynakların (sermaye için) harekete geçirilmesini, sektörlerarası bağlar kurulmasını ve KOBİ'lerin desteklenmesini kapsamaktadır.⁵⁰ Sekizinci Kalkınma Planı'ndan sonra DPT, bölge olgusuna merkezîyetçilikten uzak bir anlayış içinde, örgütsel ve mekansal bir çerçeve oluşturulması gerektiğini dile getirmeye başlamıştır. DPT'nin önerisi, doğal sınırları sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak değişmeyen *su havzalarını* temel almaktır. Bu çerçevede Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Projesi (DOKAP), Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi, Zonguldak-Karabük-Bartın Bölgesel Gelişme Projesi vb. uygulanmaya başlanmıştır.

Bölgesel gelişme projelerinin hazırlanma ve uygulanma aşamalarında uluslararası ihaleler ve yabancı sermaye etkin rol oynamaktadır.

⁴⁹ Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi: Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi, DPT, 2 Cilt, Ankara 1982.

⁵⁰ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme 1996-2000, DPT Müsteşarlığı, Ankara 2000.

Altyapı yatırımlarında devletin yatırımcı rolü terk edilmiştir. İktisadi ve toplumsal yaşamda devletin rolünde meydana gelen önemli dönüşüm, bölge olgusundaki dönüşümle örtüşmektedir. Küreselleşme zamanlarında bölge, plana dayalı ulusal kalkınma modelinin aracı olmaktan çıkmıştır. DPT kaynaklarında bu değişim, “yan yana gelmiş yerel birimlerin mekansal bütünlüğüyle oluşan, ulus-devlet dışına kapalı, ulus-devletin denetiminde, sınırları çizilmiş bir birim” olan bölgelerin, “ilişki ağıyla belirlenen, mekansal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan açılan, sınırları değişken bir birime dönüşmesi” şeklinde tanımlanmaktadır.⁵¹

Ölçekte Büyüme: Hizmet Birlikleri

Günümüzde yönetim-hizmet ölçğinde büyüme sağlayacak formül arayışlarından biri de yerel yönetimlerce yürütülen hizmetlerin birlikler yoluyla daha büyük ölçüğe taşınmasında ortaya çıkmıştır.⁵² Yerel yönetim birlikleri, temel altyapıyı şirketleşerek üstlenebilen, birlik kuruculuğuna özel kişi ve şirketlerin de kabul edilebilecekleri ticari yapılar olarak kurgulanmaktadır. Valilik sistemini kaldıran reformlar, ilçe yönetimlerinin kaymakamlık örgütlenmesini de tam bir çöküntüye uğratmakta; bu nedenle köy hizmetlerinde de ölçek büyütülmektedir. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nda köylere kurulacak birliklere katılma zorunluluğu getirilmiştir. Buna göre, ilçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, *yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri* ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin katılımı ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilecektir. Bu fıkraya “yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri” ifadesi, yasanın kabulünden yedi ay sonra yapılan değişiklikle eklenmiştir.⁵³ Bakanlar Kurulu bu konuda genel izin vermeye yetkili-

⁵¹ *Bölgesel Kalkınma Politikalarının Yönetimi ve Kalkınma Ajansları Raporu*, İçişleri Bakanlığı, Ankara Mart 2004, s. 3.

⁵² İlk kez (1930 tarihli) 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda düzenlenen yerel yönetimlerin birlik kurma yetkisi, 2005 yılında ayrı bir yasaya konu olmuştur: 26.5.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu; RG: 11.6.2005, 25842.

⁵³ Yasanın ilk halinde bu hüküm (m. 18- ilk fıkra) “İlçelerde, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç olmak üzere, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir” şeklinde düzenlenmiştir. 29 Aralık 2005 tarihinde yapılan değişiklikle, bu fıkraya “*yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri*” ifadesi eklenmiştir. 5445 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 4.1.2006, 26043.

dir. İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları; köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebileceklerdir. Bu durumda, gerekli kaynak bu birliklere aktararak, söz konusu iş, birliğin bağlı olduğu esaslara göre sonuçlandırılacaktır. Yatırım ve uygulama projeleri için ihale yapma yetkisine sahip kılınan hizmet birlikleri, il özel idarelerinin, sanayi-ticaret kesimini kırsal alana taşıyacak ve taşımının maliyetini de kamudan karşılayacak araçları olmaya adaydır.⁵⁴ Bu nedenle köylere hizmet götürme birlikleri biçimindeki yapılar hızla nitelik değiştireceklerdir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun kabul edilmesinden yaklaşık bir ay önce, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) kapatılarak, bu kurum tarafından 19 bölge müdürlüğü eliyle yürütülen hizmetler İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır.⁵⁵ KHGM'nin kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları, hizmet binaları da (İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediyelerine) 79 il özel idaresine devredilmiştir. Yürüttükleri hizmetler havza bazında uygulamaları içeren, yani birden fazla ili ilgilendiren bölge müdürlükleri, yapısı gereği mekanı ulusal bakışla gören Ankara merkezinin uzantısıdır. KHGM'nin kapatılarak, yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi, Anayasa'da devlet tüzelkişiliğine tanınan toprak ve su kaynakları yönetimi yetkisinin ortadan kaldırılması demektir. Böylece toprak ve su gibi iki vazgeçilmez ulusal varlığa, yerel çıkar gruplarıyla yabancı kişi ve şirketlerin sınırsız-denetimsiz elkoymasına izin verilmiştir. Bu aynı zamanda yaklaşık 5 bin personelle çalışan il özel idarelerine, 50 bine yakın personelin de devri anlamına gelmektedir. Devir işlemleri halen devam etmektedir.

Avrupa Birliği isteği gereğince yürütülen bölgesel gelişme programları da, *kalkınma birliği* adı verilen yerel yönetim birlikleri eliyle yürütülmektedir.⁵⁶ 2006 İlerleme Raporu'nda kalkınma ajanslarının,

⁵⁴ Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 118.

⁵⁵ 13.1.2005 tarih ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 28.1.2005, 25710.

⁵⁶ Bu tür sekiz birlik bulunmaktadır: Doğu Anadolu Kalkınma Birliği (Bitlis, Hakkari, Muş, Van); Orta Karadeniz Kalkınma Birliği (Çankırı, Kastamonu, Sinop); Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat); Serhat İlleri Kalkınma Birliği (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars); Orta Anadolu Kalkınma Birliği (Kayseri, Sivas, Yozgat); Bayburt, Erzincan, Erzurum İlleri Kalkınma Birliği; Konya Karaman İlleri Kalkınma Birliği; Bingöl, Tunceli, Elazığ, Malatya İlleri Kalkınma Birliği.

AB destekli bölgesel kalkınma programları başlatılan tüm bölgelerde kurulan *hizmet birliklerinden* faaliyetleri devralarak, birkaç yıl içinde bölgesel düzeyde gerekli idari kapasiteyi sağlamak durumunda oldukları söylenmektedir. Kalkınma birlikleri, bölge kalkınma ajanslarının öncülüğünü üstlenmiş yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır.

AB Projesi: Bölge Kalkınma Ajansları

Bölge Kalkınma Ajansları (BKA) ile Türk kamu yönetimi sistemine giren yeni model, Dünya Bankası tarafından da desteklenen bir Avrupa Birliği politikasıdır.⁵⁷ Böylece AB'nin üyelik vaadiyle Türkiye'de bölgeciliği kurumsallaştıran baskıları sonuçlanmaya başlamıştır.⁵⁸ Bu politikanın temeli teknik olarak NUTS olarak kısaltılan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması'na dayanmaktadır.⁵⁹ İBBS, 2001 yılında AB tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye tarafından hazırlanan Ulusal Program'da da kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır. "Bölge istatistiklerinin toplanması, bölgenin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması ve bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi" amacıyla karşılaştırılabilir istatistiksel veri toplama temeline dayanan bu çalışma, DPT, DİE ve İçişleri Bakanlığı yetkililerinin katılımıyla oluşturulan bir komisyon tarafından yürütülmüş, geliştirilen sınıflandırma Bakanlar Kurulu Kararı olarak 22 Eylül 2002'de Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Buna göre, ülke hiyerarşik olarak en altta 81 il, bir üstte 26 il grubu, en üstte ise 12 geniş il grubu olmak üzere

⁵⁷ Konuya ilişkin kapsamlı bir çalışma: *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir*, (Der. Menaf Turan), Paragraf-YAYED Yayınları, Ankara 2005; Özel dosya konusu olarak: *Memleket Mevzuat Dergisi*, Şubat 2006/I-8.

⁵⁸ 25 Temmuz 2006 tarihli Resmi Gazete'de Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği yayımlanmıştır. TMMOB'un Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açtığı davada, Danıştay 30 Ocak 2007 tarihinde yürütmeyi durdurma ve Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması kararı vermiştir. Danıştay 10. Dairesi'nce verilen yürütmeyi durdurma kararına itiraz eden Başbakanlığın itirazı, 17 Ağustos 2007 tarihinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından oybirliği ile reddedilmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, kalkınma ajanslarıyla ilgili yönetmeliğin yürütmesinin durdurulmasına yapılan Başbakanlık itirazından sonra, Bakanlar Kurulu Kararı'nın yürütmesinin durdurulmasına yapılan itirazı da reddetmiştir. TMMOB, 6.7.2006 gün ve 262220 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Bazı Düzey-2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansı Kurulması'na dair 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın Anayasa'ya aykırılığı nedeni ile iptal ve yürütmenin durdurulması istemiyle Danıştay'a başvurmuş ve Danıştay 10. Dairesi yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.

⁵⁹ Nomenclature of Territorial Units of Statistics – NUTS [İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması – İBBS]

üç kademeli *bölge istatistik birimine* ayrılmıştır. AB'nin istatistik sistemi geliştirilmesi ile başlattığı bölgeselleşme politikası, bölgesel yönetim kademesi yaratılmasına kadar uzanmaktadır. Önce 2002 İlerleme Raporu'nda, daha sonra 2003 tarihli genişletilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'nde konu istatistik değil, bölgesel politika başlığında gerçek içeriği ile ortaya konmuştur. Bu belgelerde, İBBS'de belirlenen Düzey-2'lerde (26 ilde) bölgesel kalkınma planları hazırlanması ve bu planları uygulamak üzere bölge birimleri (BKA'lar) kurulması istenmiştir.⁶⁰

Bu sistem bir bölgesel örgütlenme sistemidir. Ancak, BKA yapısı ne bölge genel yönetimi, ne de bölge yerel yönetimi özellikleri taşımaktadır; kurulan bölge yönetişimi sistemidir. Bölge yönetişimi, merkezden ve yerinden yönetim sistemi içinde tanımlanamayan, anayasal dayanağı olmayan yeni bir usuldür. Bu özelliği itibarıyla de idarenin bütünlüğü ilkesini değiştiren bir gelişmedir.

Bölge yönetişimi türü olarak BKA, atanmış-seçilmiş bürokrasi + özel sektör (şirketler) ve sivil toplum örgütleri ortaklığıdır.⁶¹ Kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşması öngörülen Kalkınma Kurul'larında temsiliyet açısından bir denge kurulmamıştır. Ajansların çalışma stratejisi, bölgelerarası rekabet ilkesine dayandırılmıştır. Rekabetçilik, bir yandan ülkedeki bölgencilik eğilimini güçlendirme, diğer yandan bölge içinde sermaye kesimi ile ücretli çalışanları ve bölge halkını karşı karşıya getirme dinamiğine sahiptir. Kalkınma ajansları, küresel sermayenin ulusal devlet sınırlarına takılmadan, istediği bölge ile ihtiyacına yönelik ilişkiler geliştirebilmesini sağlayan bir modeldir. Sermayenin serbest hareketi için üretilen bu modelin üstü, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi ve bölgesel gelişme gibi, toplumun geniş kesimleri tarafından tartışmasız kabul edilebilecek bir söylemle örtülmektedir. Oysa BKA uygulamasının "en kuvvetli olası sonucu, ülke genelinde sınıfsal-toplumsal, iktisadi ve siyasal yapıların çatışma içinde dağılma sürecine girmesi" olacaktır.⁶²

⁶⁰ Bu koşul daha sonra bir yerli dokümanda yer almıştır: AB Ulusal Programı, 23 Haziran 2003 tarih ve 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Bölge Kalkınma Ajansı ile ilgili bölüm: s. 584.

⁶¹ Önümüzdeki dönemde, şu anda kimi üst kurullarda (Şeker Üst Kurulu ya da Telekomünikasyon Kurulu) görüldüğü üzere, küresel şirket temsilcileri + yerli tekeller + bölgesel şirketler BKA Yönetim Kurulu Üyesi kimliğiyle, kamu kudreti sahipleri olarak taşra yönetiminde söz sahibi olacaklardır. Böylece sermaye kesimi, siyasal-yönetimsel iktidar sahipliğine yerleşmiş olacaktır.

⁶² *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, s. 6.

DEĞERLENDİRME

Türkiye’de kamu reformları kapsamında kabul edilen yasalar ve halen yürütülmekte olan tasarı çalışmaları, bir yandan valilik kurumu yerine il yerel yönetimlerini genel yetkili kılmakta, öte yandan devletin toprağa dayalı örgütlenmesini il temelinden bölge temeline kaydırılmaktadır. Pratiğin içinde biçimlenen politika, “sivil toplumu ve bireyi güçlendirme, kutsal devleti zayıflatma ve böylece nihayet Türkiye’yi demokrasiye kavuşturma” söylemiyle sihirli bir formüle dönüştürülmüş durumdadır. Neoliberal politikalar demokrasi için tek yol göstermektedir: Tüm yaşamın kapitalist üretim ilişkilerinin egemenliğine terk edilmesi. Böylece kamu gücünün merkezi yönetimden yerel-bölgesel yönetimlere, yerel-bölgesel yönetimlerden de yerli-yabancı sermayeye akmasına dayalı ardışık bir süreç yaşanmaktadır. Neoliberal politikaların sorunu kamu gücünü piyasa mekanizmalarına aktarmaktır; yerelleştirme-bölgeselleştirme bu süreçte bir ara durak olarak kullanılmaktadır. Merkezi yönetimden daha ve daha çok uzaklaşmış, kendi kendine yeten yerel-bölgesel yönetim modeli, ulusaşırı şirketlerin küresel egemenliklerini kolaylaştırmaya yardımcı olmaktadır. İhalecilik-dış borçlanma sarmalında merkezi yönetimle bağları gevşetilen ve devlet bütününden koparılan yerel/bölgesel yönetimler, küresel ölçekte merkezileşen sermaye iktidarına bağlanmaktadır.

KAYNAKÇA

- Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara 1989.
- Bayramoğlu, Sonay, “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Derleyen Menaf Turan, Paragraf Yayınevi-YAYED, Ankara 2005, s. 35-120.
- Bölgesel Kalkınma Politikalarının Yönetimi ve Kalkınma Ajansları Raporu*, İçişleri Bakanlığı, Ankara Mart 2004.
- Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir*, (Der. Menaf Turan), Paragraf-YAYED Yayınları, Ankara 2005.
- Emre, Cahit, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar”, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002, s. 215-239.
- “Evren’in 8 Eyaleti”, *Hürriyet*, 1 Mart 2007.
- Geray, Cevat, “Ülkenin Yönetim Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 13/104, Şubat 1989, s. 3-19.
- Güler, Birgül A., “22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, *Mülkiye*, Sayı 246, 2005, s. 89-121.

- Güler, Birgül A., “Devlette Reform”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 31-74.
- Güler, Birgül A., “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 75-127.
- Güler, Birgül A., “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon - Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi – YAYED, Ankara 2005, s. 161-201.
- Güler, Birgül A., “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi – YAYED, Ankara 2005, s. 227-249.
- “Hastaneler de MİA'nın Denetimi Dışına Çıkarılıyor”, www.mulkiidare.net.
- İç Düzen Genel Rapor, *İl Özel İdareleri, İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1972.
- İl Özel İdareleri Sempozyumu*, 27 Eylül 1985, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, İstanbul 1986.
- “İstinaf Mahkemeleri Geri Dönüyor”, *Hürriyet*, 22 Nisan 2007.
- Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor*, TODAİE, Ankara 1991.
- Keskin, Nuray E., *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007.
- “Kurthan Fişek’le Türkiye’nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı 92, Şubat 1988, s. 12-15.
- Karahanoğulları, Onur, “Fransa’da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet”, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/02.pdf>
- Pıtırılı, Ali, “Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ı Uğurlarken”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 399, Haziran 1993, s. 1-8.
- “Sağlıkta Eyalet Sistemi’ne Geçiliyor”, *Radikal*, 8.3.2007.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme 1996-2000*, DPT Müsteşarlığı, Ankara 2000.
- Sürgit, Kenan, “12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, Eylül 1980, s. 39-77.
- Tekeli, İlhan, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul 1972.
- Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi: Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi*, DPT, 2 Cilt, Ankara 1982.
- Yalçındağ, Selçuk, “İl Sisteminin Güçlendirilmesi Çözüm mü?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5/2, Mart 1996, s. 3-14.
- Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, TÜSİAD, İstanbul 1997.
- Yüksel, Alaaddin, “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4/4, Temmuz 1995, s. 3-7.