

TÜRKİYE’NİN İDARİ YAPISI VE MÜLKİ İDARENİN YERİ
ADMINISTRATIVE STRUCTURE AND CIVIL ADMINISTRATION'S PLACE

Dr.Öğr.Üyesi Yılmaz Yördem*

Hakan ŞEKER

ÖZ:

Yürütme kuvveti; devletin asıl icracı ve idari yönünü göstermektedir. Yürütme, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Merkezden yönetim ise, yine kendi içinde merkez (başkent) teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrılmıştır. Yerinden yönetim kuruluşları, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır. Biz bu çalışmamızda Türkiye’nin idari yapısını ve bu yapı içerisinde mülki idarenin yerini güncel mevzuat çerçevesinde işleyeceğiz.

Anahtar Kelimeler: Yürütme, Başkent, Taşra, Mülki İdare.

* Yılmaz Yördem, DÜ. Hukuk Fakültesi Ticaret Hukuku ABD. Öğretim Üyesi (yilmazyordem@hotmail.com); Hakan ŞEKER, Siirt Pervari Kaymakamı, (hukukseker@gmail.com).

ABSTRACT:

Executive power; it shows the actual executive and administrative direction of the state. The executive is divided into two as the central administration and the local administration. Decentralization is location-based management institutions, service-oriented management institutions, professional institutions in the nature of public institutions. In this study we will handle Turkey's administrative structure and the location of the current legislative framework of the civil administration in these structures.

Key Words: Executive, Capital, Provincial, Public Administration.

GİRİŞ:

Kuvvetler ayrılığı; devletin üç ana fonksiyonunu (yasama, yürütme ve yargı) yerine getiren organların, tek bir kişinin elinde toplanmasını engellemek üzere düşünülmüş bir sistemdir. Kuvvetler ayrılığı fikri modern düşünce anlamında asıl yapısını Montesquieu tarafından “Kanunların Ruhı” eseriyle kazanmıştır. Montesquieu; “*yasa yapma, yasayı uygulama ve yasaya göre ceza verme yetkilerinin yani üç kuvvetin ayrı toplumsal güçler tarafından paylaştırılmasını öne sürmüştür*”. Her ne kadar bu öneride yetkiler, demokratik cumhuriyetin varlığı için krala, soylulara ve halka verilmiş” (Kışlalı, 1998, s. 201) olsa da önemli olan fikrin idealize edilmesidir.

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun bir şekilde yapılanmıştır. 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında bu ilkeye uyulmuş; yasama, yürütme ve yargının ayrı kuvvetler tarafından kullanılacağı belirtilmiştir.

Yürütme kuvveti devletin asıl icracı ve idari yönünü göstermektedir. Genel kabul gören anlayışla söylemek gerekirse; yürütme, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır (Topçu, 2016, s.4).

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla, bu türdeki hizmetlerle ilgili karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı dâhilindeki örgütler tarafından gerçekleştirilmesini ifade eder (Bozotay, & Kızılkaya, 2016, s. 611).

Yerinden yönetim, bazı kamu hizmetlerinin ve kamusal faaliyetlerin merkezi yönetim tarafından değil de devlet tüzel kişiliği dışında, ayrı kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir (Aydın, 2009, s. 139).

I. MERKEZDEN YÖNETİM

Merkezden yönetim kendi içinde merkez (başkent) teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrılmıştır.

1.1. Merkez (Başkent) Örgütü

Türkiye’de merkezi yönetim Cumhurbaşkanlığı-Bakanlar Kurulu makamları üzerinden yükselir. Merkezi yönetime danışmanlık yapan, görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olan Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay kurumları bulunmaktadır.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla kabul edilen yeni anayasa değişikliğiyle birlikte, Cumhurbaşkanlığı sistemi getirilmiş ve parlamenter sistemden tamamen farklı bir hükümet şekli benimsenmiştir. Bu sistemde bakanlar kurulu kaldırılarak, yürütme yetkilerinin hepsini cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanacaktır. Dolayısıyla bu çalışmamızda merkezi örgüt yeni kabul edilen cumhurbaşkanlığı sistemi üzerinden anlatılacaktır.

1.1.1. Cumhurbaşkanlığı Sistemi

Türkiye’de 2007 tarihinde halk oylamasıyla yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından değil, halk tarafından seçilmesinin önü açılmıştır. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yarı başkanlık sistemine yaklaştırmıştır. Ağustos 2014 cumhurbaşkanlığı seçimleri ile Türkiye’de ilk kez halkoyu ile seçilmiş bir cumhurbaşkanı göreve gelmiştir. Bu durum aslında Türkiye’de sistem tartışmalarını yeniden alevlenmesindeki başlıca etkendir, zira halkoyu ile göreve gelmiş bir cumhurbaşkanı ile parlamentonun seçtiği başbakan arasında bir meşruiyet krizinin ortaya çıktığı açıkça gözlemlenmiştir. 7 Haziran 2015 genel seçimlerinin temel argümanı olarak gündemin ilk sıralarında yer tutmuştur (Sandıklı, &, Korkmaz,

2015, 4). Yapılan anayasa değişikliğinin 16 Nisan 2017 tarihinde referandumla kabul edilmesiyle birlikte, Cumhurbaşkanlığı sistemi anayasal bir boyut kazanmıştır.

Bu yeni sistemde, yürütme doğrudan halk tarafından seçildiği için, yasama organına karşı değil, halka karşı sorumlu olacaktır. Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının hukuki ve cezai sorumluluğu olacak ve işlemleri yargı denetiminden bağımsız olmayacaktır. Başbakan ve bakanlar kurulunun tüm yetkilerini kullanacak olan Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili oldukça geniş yetkileri söz konusudur. Anayasa ve kanunla sınırlama getirilmeyen her alanda kararname ile düzenleme yetkisi verilmiştir.

Anayasanın İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliğini düzenleyen 123. Maddeye göre; *“idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulur”* hükmü *“.....Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur”*, şeklinde değişmiştir. Ayrıca, anayasanın Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili olan 107. Maddenin son hükmü *“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir”* şeklinde belirlenerek, idarenin kanunla kurulması ve kanunla işlemesi hükmü önemli oranda değişmiştir. Bu maddeye göre ülkenin en büyük teşkilatı olan bakanlıkların hem merkezi hem de taşra yapıları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenebilecektir. Bu madde ile idarede bütünlük ilkesi daha da pekiştirilmiştir. Cumhurbaşkanına hiyerarşik olarak bağlanacak olan bakanlıklar arasında koordinasyonsuzluk sorunu giderilmiş olacak ve yönetsel kontrol daha da kolaylaşmış olacaktır. Her bakanın, bakanlık hizmet alanıyla ilgili bağımsız davranması ve olası olumsuz sonuçların önüne geçilmesi sağlanmış olacaktır (Kahya, 2017, s. 527).

Yine 108. Madde ile düzenlenen Devlet Denetleme Kuruluyula ilgili bir değişiklik yapılmış *“İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun*

görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir". Bu yeni düzenlemeyle, denetim sonuçları raporları sadece tavsiye niteliğinde olan DDK, daha etkin hale getirilmiş, doğrudan soruşturma açma yetkisi ile kamu kurumlarının hukuka uygunluk konusunda gösterecekleri hassasiyetin artmasında önemli bir role sahip olacaktır.

Anayasanın 104. Maddesindeki değişiklik, idare açısından büyük bir öneme haizdir. "*.....Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler*". Sistemin hayata geçirilmesiyle, en önemli atamaları cumhurbaşkanı yapacaktır. Mesela: Valiler, Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Daimi Delegeler, Diyanet İşleri Başkanı ve Yüksek Din Kurulu Üyeleri, Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, Genelkurmay Başkanı, TRT Genel Müdürü, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı, Düzenleyici ve Denetleyici Üst Kurulların başkan ve üyeleri (RTÜK hariç), Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı.

Yine daha önce üçlü kararname ile atanan; Müsteşar ve yardımcılarını, Genel Müdür ve yardımcılarını, TÜBİTAK üyeleri ve Genel sekreteri, Vakıflar Genel Müdürlüğü İdare Meclis Başkan ve Üyeleri, Gelir İdaresi Başkanı, Devlet Personel Başkanı, Atom Enerjisi Komisyonu Genel sekreteri, Bakanlıklardaki Kurul başkanları ve Üyeleri, Strateji Geliştirme Başkanı, Bakanlık Müfettişleri ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri, Bakanlık müşavirleri, Birinci Hukuk Müşaviri, Bakanlık Daire Başkanları, İl İdare Şube başkanları (İl Müdürleri), Bölge Müdürleri ve Başmüdürler, Vali Yardımcısı, Kaymakam, İl Hukuk işleri Müdürü, Polis Akademisi Başkanı, İl Emniyet Müdürü de Cumhurbaşkanını tarafından doğrudan atanacaktır. Bu da bürokrasinin kontrolünü kolaylaştıracaktır. Çünkü başkanın bürokrasi üzerinde etkili bir hiyerarşik yetkisi de söz konusudur (Kahya, 2017, s. 529).

1.2. Taşra Örgütü

Taşra örgütünde mülki yönetim bölümleri kapsamında il yönetimi, ilçe yönetimi ve bucak¹ yönetimi; bunların dışında da bölge yönetimleri bulunmaktadır.

İl yönetimleri vali ve il yönetim kurulundan, ilçe yönetimi kaymakam ve ilçe yönetim kurulundan, bucak yönetimi ise bucak müdürü, bucak meclisi ve bucak komisyonundan oluşur. Bölge yönetimleri arasında ise taşra bölge kuruluşları, serbest bölgeler ve bölge valilikleri sayılır.

1.2.1. İl Yönetimi

Anayasaya göre illerin idaresi “yetki genişliği” esasına dayanır. “Yetki genişliği, merkeze ait karar ve yürütme yetkisinin bir bölümünün bu yönetimin bir alt kademesindeki memurlara devri demektir. Yetkinin devredildiği kademe, ilin genel yönetiminden sorumlu olacaktır.” (Güler, 2009: 252). Yetki Genişliğinde, merkeze ait bir takım yetkilerin kanunla devri söz konusudur. Bu ilkenin amacı merkezden yönetim sisteminin sakıncalarını belirli ölçüde gidermek ve merkezden yönetim sisteminin işleyişine imkân oranında ferahlık, hız ve verimlilik kazanmaktır (Kalabalık, 1996, s. 131).

İllerin idaresi 5442 Sayılı İl idaresi Kanununa Göre yürütülmektedir. İllerde bu görevi “vali” üstlenmektedir. Vali ilde, adli ve askeri kuruluşlar dışında, bakanlıklarda ve kamu kuruluşlarında çalışan tüm personelin en büyük amiridir. İlde hem devleti hem de hükümeti temsil eder. Bununla birlikte ilin yönetiminden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, Bakanlıklarına ait işler için valilere emir ve talimatlar veririler.

¹ 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile büyükşehirlerde yer alan bucaklar ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır.

Vali “istisnai memur” dur. Yani atanması, özlük hakları vs. bakımından diğer devlet memurlarının tabi olduğu mevzuata dâhil değildir. Türkiye’de valilerin atanması konusunda siyasal iktidara geniş bir takdir yetkisi verilmiştir (Eryılmaz, 2011, s.131). Farklı mesleklerden vali atanabildiği gibi, kanunlarda vali olabilmek için özel nitelikler öngörülmemiştir². Ancak İçişleri Bakanlığına bağlı olan vali Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle, yani İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un taşra teşkilatı başlığına eklenen 28/A maddesi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun ile tüm büyükşehirlerdeki il özel idareleri kaldırıldığından, ilgili valiye bağlı bir iç birim olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları bu birimlerin yerini almıştır. 01/09/2016 tarih ve mükerrer 29818 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 674 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile yapılan değişiklikler sonucunda; başkanlıklara kamu tüzel kişiliği verilmiş, valiye bağlı ve özel bütçeli olarak kurulacakları belirtilmiştir.

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

² 2006 yılında 5442 sayılı Kanunun 6. maddesine eklenen bir fıkıyla mülki idare amirleri ile ilgili yeni bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre; mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır.

1.2.2. İlçe Yönetimi

5442 Sayılı Kanununa göre il yönetiminin bir alt kademesi ilçedir. İlçe genel idaresinin başı kaymakamdır. Kaymakam ilçede vali gibi hem devletin hem hükümetin temsilcisi değil, yalnızca hükümetin temsilcisidir. Kaymakam, valinin hiyerarşik yönetimi ve denetimi altındadır. Bununla birlikte kaymakam da vali gibi adli ve askeri örgütler hariç olmak üzere bakanlık örgütleri eliyle çalışır.

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

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

II. YERİNDEN YÖNETİM

Yerinden yönetim kuruluşları, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır.

Yer yönünden yerinden yönetim, belirli bir coğrafi alanda yaşayan halkın ortak ve yerel nitelikli gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik hizmetlerin merkezî yönetim örgütü içinde yer almayan kuruluşlar tarafından yürütülmesidir. Bu kuruluşlar “yerel yönetimler” veya “mahalli idareler” olarak adlandırılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim, bazı kamu hizmetlerinin merkezî yönetim ve yerel yönetimler dışında kurulan kamu tüzel kişileri aracılığıyla yürütülmesidir (Sayan, s. 1). Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ise belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturdukları birliklerdir.

Yerinden Yönetim kuruluşları ile merkezi idare arasında bir hiyerarşik bağ yoktur. Merkezin bu kuruluşlar üzerinde sadece İdari vesayet denetim yetkisi vardır. Merkezî idare, yerel yönetimler üzerinde,

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

Bu çalışmada yerel yönetimler üzerinde durulacaktır. Yerel yönetimin pek çok tanımını yapmak mümkün olmakla beraber, en basit tanımıyla “Bir ülkenin coğrafi parçalarından birinde, merkezi yönetimin merkez ve taşra birimleri dışında, doğrudan o yörede yaşayanlarca oluşturulup yönetilen birimlere yerel yönetim denir.” (Güler, 2009: 279).

Yerel yönetimler; temel olarak il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ile köylerden oluşur.

İl özel idareleri vali, il genel meclisi ve il encümeninden; belediyeler belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden; köyler ise muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneğinden oluşurlar.

2.1. İl Özel İdareleri

Türk kamu yönetimi sisteminde “il” iki ayrı kimliğe sahiptir. Bundan önceki bölümde ele alındığı gibi il, bir taraftan merkezî yönetimin taşra örgütü (il yönetimi), diğer taraftan da bir yerel yönetim birimidir (il özel idaresi).

22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (İÖİK) ile eski kanun yürürlükten kaldırılmış; il özel idareleri, yerel yönetim reformları kapsamında yeniden düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idaresini “*İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlamıştır (İÖİK, md. 3). İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validir.

İl özel idaresinin temel görev ve sorumlulukları, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla belediye sınırları dışı ve il sınırları³ olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Görüldüğü gibi vali hem merkezî yönetimin taşra örgütü olan il yönetiminin başı hem de bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin başıdır. Valinin bu konumuna '*İkili Görev*' adı verilmektedir (Arslan, 1991, s. 71). Merkezî yönetim tarafından atanan valinin il özel idaresinin başında bulunması bu kurumun özerkliğini azalttığı gerekçesiyle eleştirilmektedir (Gözler, 2006, s. 75).

İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde bulunan il özel idareleri, köyler ve belde belediyeleri tüzel kişilikleri ile birlikte kaldırılmıştır. İl özel idareleri varlıklarını büyükşehir olmayan illerde devam ettirmektedir. Büyükşehirlerde yer alan tüm köyler ve belde başkanlıkları ise bağlı buldukları ilçenin mahallesi olmuştur. Köyler ve belde başkanlıkları da varlıklarını büyükşehir olmayan illerde devam ettirmektedir.

6360 Sayılı Kanunla, merkezi idare adına özel idarelerce yürütülen hizmetlere ilişkin eksikliği gidermek üzere büyükşehir belediyesi olan illerde, bir merkezi idare birimi olan "yatırım izleme birimi" kurulmuştur. Yatırım İzleme Biriminin merkezi nitelikte bir birim olmasının, hizmetlerin sunulmasındaki esnekliği azaltacağına dikkat çekilmektedir (Güneş, 2013, 64).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, "..Büyükşehir belediyelerinde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, verimliliğinin sağlanması, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve

³ İl Özel İdarelerinin faaliyet Sahası merkezi idarenin faaliyet sahası ile çakışmaktadır. İl özel idaresinin fonksiyonu kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi idareye yardımcı olmaktır (Akyılmaz, & Sezginer, & Kaya, Türk İdare Hukuku, 2017, s. 313).

protokol hizmetlerinin yürütülmesi, merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, ilin tanıtımı.. gibi sorumluklara sahiptir (Çelikyay, 2014, s. 13).

2.2. Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu; belediyeyi “*Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlamıştır. Belediyeler Danıştay tarafından “*ademi merkezîyet idarelerinin özelliklerinden olan idari muhtariyete sahip kurumlar⁴ ve mahalli hürriyet müesseseleri⁵*” olarak nitelendirmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu göre bir yerleşim yerinde belediye yönetiminin kurulabilmesi için nüfusunun 5000 ve üzerinde olması gerekir. Buna karşılık nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediye yönetiminin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır.

Belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi; belediye meclisinin aldığı bir karar belediye başkanı tarafından hukuka aykırı görülürse belediye başkanı bu kararı beş gün içinde gerekçesiyle birlikte yeniden görüşülmesi için meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderilir. Aksi takdirde kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amirlerinin hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını belediye meclisine iade etme ve bu kararların uygulanmasını durdurma yetkisi bulunmamaktadır.

⁴ DDDK, 17.10.1975, E 1975/48, K1975/704, DD, 1976, sy. 22-23, s. 126.

⁵ D2D. 11.08.1952, E 1952/2392, K 1952/1652, DKD, Ekim 1951- Eylül 1952, sy. 54-57, s. 20.

23 Temmuz 2004 tarihinde 5216 Sayılı Büyükşehir Kanunu ile Büyükşehir Belediye kanunu kabul edilmiştir. Büyükşehir belediyesi; *“Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir”*.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na göre büyükşehir belediye yönetiminin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır.

2.3. Köyler

Köyler, 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu’na göre yönetilmektedir. 442 sayılı Köy Kanunu’nun 1. maddesi nüfusu iki binden aşağı olan yerleşim yerlerini köy olarak tanımlamıştır.

Köy yönetimi, köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtar olmak üzere üç organdan meydana gelir. 442 sayılı Köy Kanunu’na göre Köy Derneği, köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır ve köydeki seçmenlerden oluşur. Köy ihtiyar meclisi azaları ise köy tüzel kişiliğinin karar, yürütme ve denetleme organıdır ve üyeleri doğrudan seçilir. İhtiyar meclisi, seçilmiş üyeler ve doğal üyelerden oluşur. Köyün imamı ile muallimi veya başmuallimi ihtiyar meclisinin her zaman azasıdır. Köy yönetiminin üçüncü organı muhtardır. Köy derneği tarafından beş yıllık bir süre için doğrudan seçilen muhtar köy yönetiminin, ihtiyar meclisinin başıdır ve köy tüzel kişiliğini temsil eder.

III. SONUÇ:

Yürütme, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Merkezden yönetim ise, yine kendi içinde merkez (başkent) teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrılmıştır. 16 Nisan 2016 tarihli referandumu ile cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Yapılan düzenleme ile cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili oldukça geniş yetkileri söz konusudur. Anayasa ve kanunla sınırlama getirilmeyen her alanda kararname ile düzenleme yetkisi verilmiştir. Ayrıca bakanlıkların hem merkezi hem de taşra yapıları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenebilecektir.

Mülki idare merkezi yönetimin taşra örgütünün içerisinde yer almaktadır. Bu yönüyle il idaresinin başı mülki idare amiri olan validir. Ayrıca birer yerinden yönetim kuruluşu olan il özel idarelerinin başı yine validir.

KAYNAKÇA

Akyılmaz, B., & Sezginer, M., & Kaya, C., *Türk İdare Hukuku*, 2017, s. 313

Arslan, S. *İdare Hukuku*, Ankara, 1991.

Aydın, A. H. (2009). *Türk kamu yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınları

Çelikyay, H. (2014). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, Analiz*, SETA Yayınları, Sayı. 101.

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

Güneş, A.F. (2013). *Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları. İdarecinin Sesi*, Ocak Şubat, 60-64.

Gözler, K. (2006), *İdare Hukukuna Giriş*, 5. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları,

Kışlalı, A. T., *Siyasal Sistemler*, İmge Kitabevi, Ankara, 1998.

Sayan, İ. Ö. “*Türkiye’de İdari Sistem ve Örgütlenme*”, http://www.kas.de/wf/doc/kas_34517-1522-12-30.pdf?130529081937 (01.04. 2018).

Topçu, E. *Kuvvetler Ayrılığı Temelinde Devlet Teşkilat Yapısı*, 2016.

Kalabalık, H. *Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?*, TİD y. 68, 1996, s.131.

Kahya H, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilen Cumhurbaşkanlığı Sisteminin İdari Yapı ve İşleyiş Etkisi*, 2017.