

## TÜRKİYE’DE İL YÖNETİMİ: YERLEŞEN İL YÖNETİMİ ÜZERİNE KAVRAMSAL BİR ANALİZ<sup>1</sup>

Konur Alp DEMİR\*

### ÖZ

İl, merkezi yönetimin taşra düzeyindeki temel yönetim birimidir. Bu sebepten dolayı üzerinde çalışılması gereken önemli bir alanı meydana getirmektedir. İl sisteminin merkeziyetçilik ilkesinden uzaklaşmadan yeni bir modele kavuşturulması gerekliliği üzerinden hareketle önerilen yerleşen il sisteminin ana kurgusunun açıklanmaya çalışıldığı bu makalede il sistemine farklı bir bakış açısı ile yaklaşmıştır. Bu bağlamda il sisteminin devletin ve hükümetin temsilciliğinden uzaklaşmadan halka nasıl yaklaştırılacağına kurgusu yapılmaya çalışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** İl Yönetimi, Vali, Üniter Devlet, Merkeziyetçilik İlkesi, Yerellik İlkesi.

### PROVINCE ADMINISTRATION IN TURKEY: A THEORETICAL ANALYSIS OF THE DECENTRALIZED PROVINCE ADMINISTRATION

#### ABSTRACT

*Province is the basic administrative unit in a given local area of a centralized administration. Hence it creates a field that needs to be studied. Approaching the provincial system from a different angle was the main goal of this article, in which the aim was to shed light on the idea of a centralized provincial system which was proposed on grounds that the provincial system needed to be upgraded into a new model without renouncing the principle of centralism. In this regard, our purpose is to find a way to get the provincial system closer to people’s hearts, without moving away from the idea of representing the state and the government.*

**Keywords:** Province Administration, Governor, Unitary State, Principle of Centralization, Principle of Subsidiarity.

<sup>1</sup> Bu çalışma, 23 Haziran 2016 tarihinde Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda kabul edilen “Yerellik İlkesi Kapsamında İl Yönetiminin Mevcut Durumu, Sorunları ve Geleceği” adlı doktora tezimizin yalnızca bir kısmından üretilmiştir.

\* Dr., konuralpdemir@yahoo.com.tr

## GİRİŞ

1982 Anayasası'nın 126. maddesi'ne göre merkezi yönetim taşra düzeyinde kuruluş, örgütlenme ve kademelenme açısından "il esası"na göre yapılanmıştır (1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 23.08.2016; Güler, 2011, s. 240). 1921, 1924 ve 1961 tarihli Anayasalarda da merkezi yönetimin taşra düzeyinde il esasına göre örgütleneceği hükmü kabul edilmiştir. Bununla birlikte idari ve siyasi anlamda merkezi yönetim ile il yönetimi arasında yer alabilecek herhangi bir bölge teşkilatlanmasının varlığı benimsenmemiştir. 1921 ve 1924 tarihli Anayasalarda illerin kademeli olarak hangi idari birimlere bölümleneceğine ve teşkilatlanma düzeyinin ölçütlerinin neler olacağına yer verilmesine rağmen, 1961 ve 1982 tarihli Anayasalarda bu konu hakkında herhangi bir değişikliğe atıfta bulunulmamıştır. Ancak, kamu yönetimi sisteminin idari teşkilatlanmasının ve birimlerinin kademelenmesinin kanuni düzenleme yolu ile şekillendirileceği hüküm altına alınmıştır (Güler, 2011, s. 240).

Türkiye'de devlet, ülkenin tamamında kamu hizmetlerini sunulabilmek amacıyla "merkezi yönetim" ve "yerinden yönetim" olmak üzere iki farklı biçimde örgütlenmiştir. Merkezi yönetimin temel niteliği, karar alma ve uygulama yetkisinin ve otoritesinin merkezde toplanmasıdır. Yerinden yönetim ise bu durumun farklılaşmış halinin somut şeklidir. Açıklayıcı bir ifade ile konu bütünlüğü sağlanmaya çalışılırsa yerinden yönetim kurgusu ile varılmak istenen hedef kamu hizmetlerinin sunulması aşamasında merkezi yönetime bağlı olmayan idari kuruluşlara yer vermektir. Her iki sistemin varlığına rağmen uygulamada hiç bir sistem tek başına kullanılmamaktadır. Merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri kamu hizmetlerinin sunulması aşamasında birbirlerini tamamlayan bir bütünlüğe sahiptir. Konuyu yerli bir aşamaya taşımak gerekirse Türkiye'de bu iki sistemin de aynı anda kullanılmakta olduğu ifade edilebilmektedir (Polatoğlu, 1985, s. 27-28).

İçerisinde bulunduğumuz yüzyılın bir getirisi olan ve dünya genelinde kesintisiz bir biçimde yaşanan değişim, (Şengül ve Çetinkaya, 2012, s. 52; Yüksel, 2004, s. 2) hemen her alanda kendisini göstermekte ve devlet yönetimleri de kendilerini güncel gelişmelere uyarlamaya çalışmaktadırlar. Bu bağlamda gerçekleştirilmeye çalışılan ilk hedef devleti olduğu görünümünden soyutlayarak daha fazla hareket kabiliyetine sahip olan bir yapıya kavuşturmaktır. Devleti, bu şekil-

de, yeni bir model kurgusu içerisinde şekillendirmek isteği beraberinde bir takım soru işaretlerini de ortaya çıkartmıştır. Bu soru işaretlerinden en koyu olanı devletin bu süreç sonucunda etkisizleştirileceği, güçsüzleştirileceği ve yıpratılacağı yönündeki algılamalar veya düşünceler kapsamında şekillenmektedir. Yüzyılın en bilinen ve halk arasında hızlı bir biçimde yayılan söylemleri oluşturan “demokratikleşme”, “yerelleşme”, “sivilleşme” ve “özelleşme” gibi idealize edilen kavramlar devletin hareket kabiliyetini yükseltebilecek niteliklere sahiptirler. İlgili kavramları soyut düşünceden somut bir uygulamaya dönüştürebilecek nitelikte olan üç farklı teknik yöntem mevcuttur. Bu yöntemleri şu şekilde sıralamak mümkündür: Özelleştirmeye ağırlık verilmesi, devletin tekelinde bulundurduğu bir takım görevlerini kâr amacı taşımayan üçüncü sektöre devretmesi ve sonuncu olarak da kamu hizmetlerinin yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmesidir (Yüksel, 2004, s. 2-3; Arslan, 2010, s. 28).

Bu makalenin mutlak hedefinde adalet, milli savunma ve iç güvenlik gibi bölünemez niteliğe sahip kamu hizmetleri dışında kalan hizmetlerin yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmesi idealinin merkezi yönetimin taşra uzantısı olan il yönetimi aracılığı ile yapılması öngörüsünün nasıl uygulamaya geçirilebileceğinin kurgusal analizi yer almaktadır. Bu amaçla, makale, temel olarak üç bölüme ayrılmış durumdadır. Birinci bölümde konuya hazırlık amacıyla kavramsal giriş(ler) yapıldıktan sonra, il sisteminin değişiminin zorunluluğu üzerinden önceden belirlenen hedeflere vurgu yapılmaya çalışılacak ve nihai aşamada ise il yönetiminin nasıl yerelleşeceği konusu ayrıntılandırılarak konu tamamlanacaktır.

## **1. DEVLETİN TAŞRA DÜZEYİNDE ÖRGÜTLENME BİÇİMİ: İL YÖNETİM BİRİMİ VE VALİLİK SİSTEMİ**

Üniter devlet yapılanması içerisinde merkezi yönetim oluşturmuş olduğu kamu politikalarını ülkenin her yerinde doğrudan uygulama imkânına sahip değildir. Bu sebepten dolayı taşra düzeyinde yetki genişliği ilkesi kapsamında faaliyet gösterebilecek çeşitli yönetsel birimler kurarak hem kendi politikalarını taşra düzeyinde uygulatma imkânına sahip olmakta, hem de vatandaşa kamu hizmeti sunabilmektedir. Bu yönetsel birimler merkezi yönetime danışmadan kendisinin adına doğrudan karar alma ve uygulama yetkisine sahiptir. Böylece taşranın ihtiyaçlarının tespit edildikten sonra bu ihtiyaçların etkili ve verimli bir

biçimde nasıl karşılanabileceği sorusunun cevabı verilmiş olmaktadır. Çünkü merkezi yönetim yalnızca başkentte konuşlanarak ülkenin her tarafına hâkim olamayacağı gibi, hangi ihtiyaçların nerede, ne zaman ve nasıl sunulacağını gerçek anlamda tespit etmesi güçleşmektedir (Tamer, 2001, s. 32). Merkezi yönetimin ülke genelinde örgütlenmesinin en temel basamağını da “valilik sistemi” oluşturmaktadır. Basitleştirerek ifade etmek gerekirse merkezi yönetim, valilik sistemi aracılığı ile ülkenin her tarafında teşkilatlanmakta ve kamu hizmetlerini ülkenin genelinde sunabilmektedir. Bir diğer ifadeyle valilik sistemi sayesinde kamu hizmetleri ulaşması gereken en uzak noktalara kadar götürülebilmektedir (Demir vd., 2011, s. 286). Bu noktaya kadar anlatılanlardan “valilik sistemi”nin niteliğinin merkezi yönetimin taşra örgütlenme biçimi olduğu çıkarımının yapılması önem taşımaktadır. Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde valilik olarak adlandırılan teşkilatlanmanın bir diğer adlandırma biçimi de “il sistemi”dir. Valilik veya il sisteminde ülke toprakları il adı verilen idari yönetim bölümlerine ayrılmaktadır (Bedük, 2011, s. 29).

İl sistemi, merkezi yönetimin taşrada düzeyindeki en önemli ve kapsamlı teşkilatlanma düzenidir. Bu açıdan değerlendirildiği takdirde il sistemi ile merkezi yönetim arasında sağlam bir ilişkinin varlığından söz edilebilmektedir. Taşra düzeyinde örgütlenen il sisteminin yönetsel ve örgütsel açıdan güçlü olması, merkezi yönetimin de güçlü olması sonucunu ortaya çıkartmaktadır. Sonucu kavramsal bir analiz ile tekrardan değerlendirmek gerekirse güçlü bir merkezi yönetimin zayıf bir il sistemine sahip olması veya tersi bir durum olarak güçlü bir il sisteminin zayıf bir merkezi yönetim sistemi içerisinde konumlanması ve örgütlenmesi kabul edilebilecek bir düşünce değildir. Bu noktada ifade edilmesi gereken en önemli husus il sisteminin güçlü olması durumu bağımsız siyasi bir yönetim birimini ortaya çıkartmamakta, yalnızca idari bir çerçevenin eylemsel yeterliliğine vurgu yapmaktadır. Çünkü üniter devlet yapılanması içerisinde mutlak güç her zaman için merkezi yönetime ait olmaktadır. Merkezi yönetim, taşra düzeyinde kendi temsilciliğini yapan il yönetimine bir takım yetkilerini devrederken gerekli şartların varlığında bu yetkileri ve bu yetkilerden kaynaklanan yeterlilikleri istediği zaman geri alabileceği gerçeğini de vurgulamak önem taşımaktadır (Çoker, 1995, s. 178).

İl sisteminin niteliği itibarıyla bir takım temel özelliklere sahip olduğu

ifade edilebilmektedir. Bu temel özellikler maddeler halinde şu şekilde sıralanabilmektedir (Payaslıoğlu, 1966, s. 13; Parlak ve Sobacı, 2012, s. 94-96):

- İl yönetiminin en üst noktasında merkezi yönetimin temsilciliğini yapmakla yetkilendirilmiş ve atama yöntemi ile göreve getirilmiş vali adında genel bir yönetici bulunmaktadır.

- Vali, il sınırı içerisindeki faaliyetleri kapsamında merkezi yönetime karşı sorumludur.

- Vali, teorik olarak merkezi yönetime ait olan bir takım yetkileri görevi kapsamında kullanmak hakkına sahiptir.

- Merkezi yönetimin taşra düzeyindeki örgütlenme biçimi il yönetim birimi temel alınarak oluşturulmuştur. Bu amaçla taşra teşkilatlanma biçiminin temel kurgusu il bölümlenmesine uygun olacak bir biçimde tamamlanmıştır.

İl yönetim birimi kamu yönetimi sözlüğünde tanımlandığı üzere, “Ülke yönetimi bakımından, ülkenin coğrafya durumuna, ekonomik koşullarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yasa ile kurulan ve başında bir valinin bulunduğu, temel yönetim kademesi.” ve “Tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi.” (Bozkurt vd., 2008, s. 110) anlamlarına gelmektedir.

Türk kamu yönetimi sisteminde ülke coğrafyası baştan sona kadar il yönetim birimleri ile donatılmıştır. Bu bağlamda her il, taşra düzeyinde bütün bakanlıkların ve diğer merkezi örgütlenme birimlerinin ana üssü konumdadır. İl yönetim biriminin bu niteliğinden kaynaklanan sebeplerden dolayı merkezi yönetimin vatandaşa hizmet sunma konusundaki en temel yönetsel kademesinin il yönetim birimi olduğunu ifade etmek (Aksoy ve Polatoğlu, 2005, s. 446-447) sisteminin önemini vurgulamak adına önem taşımaktadır.

Konuya yasal metinler üzerinden yaklaşmak gerekirse il sisteminin mevcut durumdaki temel kanuni dayanağının 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olduğunu ifade etmek gerekmektedir. İl sisteminin genel çerçevesini bu temel kanun kapsamında bir bütün olarak toplamak amacıyla belirtilmesi gereken en önemli nitelik, başında vali adında genel bir yöneticinin bulunduğu ve valinin emri, denetimi ve sorumluluğu altında görev yapan il idare şube başkanlarından oluşmuş bir yönetsel birimin var olmasıdır. Vali,

yönetimi altındaki il yönetim biriminde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı olmak üzere her bakanın temsilcisi ve bu bakanların idari ve siyasi yürütme aracıdır. İl idare şube başkanlıkları ise bakanlıkların taşra düzeyindeki örgütlerini meydana getirmektedirler (Köksal, 1969, s. 109; Parlak ve Sobacı, 2012, s. 94-98).

## 2. YERELLEŞEN İL YÖNETİMİNİN İLK ARACI: YETKİ GENİŞLİĞİ

Türk kamu yönetiminde il yönetim birimi merkezi yönetimin taşra uzantısını oluşturmaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiği takdirde il yönetiminin yalnızca merkezi yönetim ile ilişkilendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmasına rağmen, bir yerel yönetim birimi olarak varlığını sürdürdüğü gerçeğini de hatırd tutmak gerekmektedir. Kanun yolu ile yeni bir il kurulduğu durumda aynı sınırlar içerisinde ve başka hiçbir düzenlemeye gerek kalmadan il özel idaresi de kendiliğinden kurulmuş olmaktadır (Keskin, 2009, s. 347). Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetimin iç içe geçmiş bir halini yansıttığı görünümünü sergilemesine rağmen, uygulamada farklılıklar söz konusudur. Bu noktadaki temel amaç il yönetimini yerele yaklaştırmaktır. Bu amaç kapsamında yetki genişliği ilkesi varlık kazanmaktadır.

Yetki genişliği ilkesi en genel tanımı ile merkezi yönetimin mutlak bir biçimde tekelinde tuttuğu karar alma ve uygulama yetkisinin taşra düzeyinde görev yapan ve doğrudan kendisi tarafından atanan yetkili memurlara (valilere) aktarılmasıdır. Yetki genişliği ilkesini bir yönetim tekniği (Yılmaz, 2007, s. 1245) şeklinde değerlendirmek daha gerçekçi sonuçların elde edilebilmesi açısından önem taşımaktadır.

Yetki genişliğinin, merkezi yönetimin valiye tanımış olduğu kendi kendine karar alma ve uygulama yetkisini kurgulayan bir yönetim ilkesi olmasından dolayı aşırı merkeziyetçilik uygulamalarının bu yöntem ile yumuşatılabileceği öngörülmektedir. Çünkü bu ilke kapsamında faaliyet gösteren il yönetimi merkezi yönetimin iş yükünü azaltmaktadır (Eryılmaz, 2012, s. 112).

## 3. İL YÖNETİMİNİ DEĞİŞİME ZORLAYAN SEBEPLER

Türkiye’de yeni bir il kurulurken önceden belirlenmiş somut değerler yoktur. Bir diğer ifadeyle il kurulurken hangi ölçütlerin temel değer olarak alınacağı belirlenmiş değildir. 1982 Anayasası’nın 126. maddesi’nin birinci fıkrasına göre “ ...

merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre; illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.” hükmü getirilmiş olmasına rağmen coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerinden ne amaçlandığı kesin bir dille ifade edilmiş değildir. Günümüzdeki illerin büyük bir çoğunluğu Selçuklu ve Osmanlı devletlerinden bir miras olarak ve sorgulanmadan alınan tarihsel gelenek, adet ve yapılanmalar ölçütünde varlık kazanmışlardır (Sanal, 2000, s. 123; 1982 Anayasası, 23.08.2016).

Türk kamu yönetimi yapısının geçmişten bir miras şeklinde getirmiş olduğu merkeziyetçilik uygulamaları, Cumhuriyet döneminin yeniden yapılanması aşamasında da kabul görmüştür. Devlet yönetiminde merkeziyetçilik kavramını idealize eden bir anlayış sonucunda girilen model arayışları kapsamında Kara Avrupası’nda örneği bulunan ve merkeziyetçi kimliği değer kazanmış olan Fransız idari rejim örneğinin modelleştirilerek Türkiye’ye uyarlanması zor olmamıştır. Kara Avrupası’nda görülen idari rejim uygulaması Napoleon Bonapart döneminde kurgulanmış ve bu sistem “il sistemi” veya “valilik sistemi” olarak adlandırılmıştır (Sanal, 2000, s. 63). Ancak, sistemin her ne kadar tarihi bir değeri olsa da değişmezlik niteliği bulunmamaktadır.

İl sistemini değişime zorlayan sebeplerin başında toplumun yaşadığı ağır ekonomik krizler, terör olayları, sokak hareketleri ve sosyal sorunlar gelmektedir. Bu gibi toplumu derinden etkileyen sorunlar sonucunda il sistemi sorgulamaya açılmaktadır. Aynı zamanda bu sorunların ortaya çıkış sebeplerinin analiz edilmesi sonucunda elde edilen ilk bulguların ışığı altında ifade edilmesi gereken en önemli husus toplumun katılımcı yönetime uzak kalmış olmasıdır. Devletin hizmet birimleri ile vatandaş arasındaki olması gereken etkileşimin yokluğu il sisteminin yeniden modellenmesi gerekliliğini de gündeme taşımaktadır (Çukurçayır, 2014, s. 26).

İl sisteminin güçlendirilmesini zorunluluk haline getiren bir diğer husus da vatandaşların eşit bir biçimde hizmet alması gerekliliğidir. İl ölçeğinde devleti ve hükümeti temsil eden valiler kamu hizmeti sunumu aşamasında daha fazla yetkilendirilmelidirler. Çünkü il sistemi ve il sisteminin yöneticisi olan vali tarafsız bir biçimde faaliyet göstermekte ve hiçbir siyasi görüşün veya öğretinin temsilciliğini yapmamaktadır. Bu durum atama yolu ile göreve gelen valilerin

doğrudan devleti ve hükümeti temsil eden profesyonel yönetici olmalarından kaynaklanmaktadır. Valilerin temel görevi tarafsız, hızlı ve karşılıksız bir biçimde vatandaşa hizmet sunmak ve devlet tarafından kendisine iletilen diğer görevleri yerine getirmektir. Profesyonel yönetici olan valilerin sürekli ve yoğun bir biçimde yapılan denetimler sayesinde bu ilkeler dışına çıkması olanaksız görülmektedir (Çukurçayır, 2014, s. 25-26).

#### **4. MERKEZİYETÇİLİK İLE YERELLEŞME İLKELERİNİN BÜTÜNLEŞMESİ**

Kamu yönetimi sisteminde merkeziyetçi uygulamaların fazlaşması ve sistemin kendisinin esnetilemeyecek bir ölçüde merkeziyetçilik ilkesi kapsamında kurgulanması kamu yönetimi sisteminin işleyiş düzenini olumsuz yönde etkilemekte, etkinliğini azaltmakta ve verimliliğini düşürmektedir. Olması gereken etkinlikte, verimlilikte ve esneklikte işletilemeyen bir kamu yönetimi sistemi gelişen teknolojinin gereklerini karşılayamamasından kaynaklanan sebeplerden dolayı hem sanayinin (özel sektörün) hem de kamu sektörünün önünde engelleyici bir unsur olarak durmaktadır. Bu sorunların nihayete erdirilmesinde aşılması gereken öncelikli engel katı bir örgüt yapısının varlığına son vermektir. Çünkü bütün kamu hizmet sunum araçlarının esnetilemeyen katı bir örgüt yapısı içerisinde toplanması ve bu sistemin de değişime kapalı olması (Yüksel, 2004, s. 6) sistemi en iyileştirme aşamasında sorunlara sebebiyet vermektedir.

Merkezi yönetimin sahip olduğu yetkilerinin çevre örgütlenmelere dağıtılması kolay bir anlayış çerçevesinde değerlendirilemeyecek kadar kapsamlıdır. Çünkü bu hedef temel olarak yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiriyor gibi görünmesine karşılık merkezi yönetimin taşrada görev yapan temsilcilerine bir takım yetkilerin aktarımını da konu edinmektedir (Malizia ve Tassa, 2004, s. 6). Devlet olarak adlandırılan tüzel yapı çift boyutlu olmak üzere hareket etmekte ve kendi içerisinden gelen talep, tepki ve sorunlar ile ilgilenmek zorundadır. Aynı zamanda çevresinde örgütlenen ve kendisine hiyerarşik açıdan bağlı olmayan yönetsel birimlerden gelen talep, şikâyet ve tepkilere de cevap vermek zorunluluğu ve ihtiyacı içerisindedir. Bu zorunluluğu yumuşatmak ve ihtiyaçları karşılamak amacıyla “yerelleşme” adında bir örgütlenme ilkesinden faydalanılmaya çalışılmaktadır (Özel, 2000, s. 25).

Kamu hizmetlerinin sunumu aşamasında hangi hizmet biriminin nerede



ve ne türlü bir amaca hizmet edeceği sorusu gündeme gelmektedir. Bu sorunun kurgusal cevabı yerellik ilkesinin içeriğinde yer almaktadır. Bu bağlamda yerellik ilkesi, ihtiyaç duyulan hizmete, hizmetin sunulacağı yere ve hizmet alıcısı kişiye en yakın olan hizmet biriminin ilgili görevi yerine getirmesi gerekliliğini kurgulayan bir içeriğe sahiptir. Bu içerik bir bakıma merkezi yönetim ile alt hizmet birimleri arasında meydana gelen bir yetki bölüşümünden meydana gelmektedir. Konumuz itibarıyla yerellik ilkesinin gündeme taşınmasının ve hizmette yerelleşmenin öneminin vurgulanmasının en önemli amacı hizmet sunucusu devlet ile hizmet alıcısı vatandaş arasındaki etkileşimin en üst seviyeye çıkartılarak içerisinde bulunan yüz yılın bir gereği olan değişim sürecinden en fazla payı alabilmektir (Özer, 2008, s. 31).

Yerellik ilkesinin temel felsefesi vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması aşamasında devletin bu işi yerinde gerçekleştirmesi düşüncesi üzerine kurulmuştur. Bu düşüncenin temel kaynağı da devletin yalnızca başkentten yönetilerek ülkenin tamamına hizmet götürülemeyeceği inancıdır (Çoker, 2003, s. 152). Ancak yerellik ilkesinin merkezîyetçilik anlayışının ve uygulamalarının bir alternatifi olarak değerlendirilmesi yanlış anlamlandırmalara sebebiyet verebilecektir. Çünkü üniter devlet yapılanması içerisinde yerelleşmek ihtiyacı ile merkezileşmek zorunluluğu birbirlerini tamamlayan iki farklı unsuru meydana getirmektedir (UNDP, 1999, s. 3).

Kamu hizmetlerinin sunum yeterlilikleri yerellik ilkesi kapsamında yeniden modellendiği takdirde merkezîyetçi yönetimin bilinen sorunlarından olan aşırı bürokrasi ve merkezîyetçilik uygulamalarından uzaklaşmış olunacaktır. Diğer açıdan değerlendirmek gerekirse aşırı merkezîyetçi uygulamalardan uzaklaşılması sonucunda taşra düzeyinde konumlanan hizmet birimlerinin de yönetsel yeterliliklerinde ve hizmet kalitelerinde artış gözlemlenebilecektir. Nihai aşamada ise hizmet birimlerinin yerleşmiş şekillerinin ortaya çıkartılmasına (Sivrekli, 2001, s. 125) katkı sağlanmış olunacaktır.

## **5. YERELLEŞMENİN SON BASAMAĞI: İL SİSTEMİNİN YERELLEŞMESİ**

Yerelleşme kavramının Türk kamu yönetimi sistemi içerisindeki bilinirliğinin artış göstermesi sonucunda merkezi yönetimin taşra düzeyinde örgütlenme biçiminin il sistemi ve yerel yönetim sistemi olarak iki farklı biçimle

ayrıştırılmış halinin yerine, bu iki sistemin ortak bir başlık altında örgütlendiği bir yönetim modelinin varlığına ihtiyaç duyulmuştur (Karasu, 2003, s. 82).

Temel mantık çerçevesinde değerlendirildiği takdirde yerinden yönetilen il sistemi taşra düzeyinde yerel yönetimleri birincil konuma getirmenin kurgusunu yapmaktadır. Bu sistem ile birlikte taşra örgütlenmesinde yeniden bir yerel yapılanmanın gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Böylece il sisteminin yaşamış olduğu sorunlarının da çözüme kavuşturulabileceği öngörülmektedir. Ancak üniter devlet yapılanmasından taviz vermeden bu hedefin nasıl gerçekleştirilebileceği sorusuna da cevap vermek gerekmektedir. Bu soyut sorunun cevabı il sisteminin mevcut durumundan daha fazla yerel bir idari birim haline getirilmesi şeklinde somutlaşabilmektedir. Bu sayede bilinen yerel idari yönetim algısının aksine merkezi yönetimin kontrolünde olacak bir yerinden yönetim modeli ortaya çıkartılmış olacaktır (Çoker, 2001, s. 9-10).

İsim mucitliğini Ziya Çoker'ı yaptığı "Yerinden Yönetilen İl Sistemi"nin ana kurgusu il ölçeğinde yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin valiler tarafından özerk bir yapılanma içerisinde yerine getirilmesi düşüncesi kapsamında şekillenmektedir (Çoker, 2003, s. 33-207).

Yerinden yönetilen il sistemi modelinde yürütmenin başı olan valilerin il yöneticiliği görevlerine devam etmeleri öngörülmektedir. İl sisteminin merkezi yönetimin mutlak denetimi altında faaliyet göstermesi ve sistem içerisinde atama yolu ile göreve gelen profesyonel yöneticilerin görev yapmaları hata payının azaltılması konusunda önem taşımakla birlikte, bu sayede kamunun sınırlı kaynaklarının israf edilmesinin önüne de geçilebileceği düşünülmektedir (Çoker, 2001, s. 10).

Yerinden yönetilen il sisteminin uygulamaya konulduktan sonraki muhtemel faydalarını maddeler halinde ve şu şekilde sıralamak mümkündür (Çoker, 1998, s. 194-195):

- Bu sistem içerisinde vatandaşların yönetime katılmaları bilinen yöntemlerden daha kolay bir biçimde gerçekleşebilecektir. Çünkü bu sistem bürokrasiyi mümkün olduğu kadarıyla en aza indirmek hedefini taşımakta ve vatandaş ile yöneticiler arasında kuvvetli bir etkileşimin varlığını zorunlu kılmaktadır.

- Bu sistemde merkezi yönetim kendisinin temsilcisi olan vali aracılığı ile yerel kamu hizmetlerini gerçekleştirecek olmasından dolayı daha etkili ve verimli hizmet sunumları gerçekleştirilebilecektir.

- Yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerini sunacak yönetim birimlerinin sayısı azaltılacak ve bu sayede görev karmaşası sorunundan da uzaklaşmış olunacaktır. Böylece planlama, koordinasyon, denetim ve kaynakların kullanımının kolaylaşması sağlanabilecektir.

- Bu sistemin uygulamaya geçirilmesi ile birlikte yerelin sorunlarının ve sorumluluklarının taşra yönetimlerine devredilmesi söz konusu olacaktır. Böylece merkezi yönetim kendisinin yerine getirmek zorunda olduğu temel görevleri olan iç ve dış güvenlik, diplomasi, adalet, genel eğitim ve sağlık gibi konulara daha fazla zaman ayırabilecektir.

Yerinden yönetilen il sisteminde valilerin yetki genişliği konusundaki fonksiyonlarında değişim gözlemlenecektir. Bu durumu kısaca açıklamak gerekirse valilerin, yetki genişliği ilkesi kapsamında merkezi yönetimin fonksiyonlarını yerel düzeyde gerçekleştirmeleri durumu sona erecektir. Bunun yerine valiler, kendi özerk yapılanmaları çerçevesinde faaliyet göstereceklerdir. Bu aşamadaki en önemli ayırım noktası il sisteminin doğrudan merkezden yönetim adına değil, ancak tamamen de merkezi yönetimden kopmayarak kendi sahip olduğu yeterlilikleri adına görev yapması öngörülmektedir. Bu sonuç bir bakıma il sistemini yerel bir örgütlenme haline getirmektedir (Keskin 2009: 475). Ancak bu örgütlenme türü yerinden yönetim ilkesinde olduğu gibi işlememekte, sistem içerisinde merkezi yönetimin temsilciliği fonksiyonu devam etmektedir. Daha gerçekçi bir açıklama ile bu sistem yetki genişliğinin daha fazla genişletilmesi düşüncesi üzerine kurgulanmıştır.

## SONUÇ

Üniter devlet yapılanması içerisinde merkezîyetçilik ilkesinden taviz vermeden ve devletin ve hükümetin temsilciliği niteliğinden vaz geçmeden il sisteminin yeniden modellenmesi gerekliliği kapsamında girilen çabaların farklı yönlerden değerlendirilmesi sonucunda çeşitli yönetim modelleri önerilebilmektedir. Bu modellerden, tarafımızca, üzerinde önemle durulan ve ilk defa Ziya Çoker tarafından dile getirilen “Yerinden Yönetilen İl Sistemi” il yönetimini yerel yönetim birimi haline dönüştüren bir kurguya sahiptir.

Daha önceden Ziya Çoker’in kendi kurgusu üzerinden açıklamaya çalıştığı sistem tarafımızca yeniden değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda tarafımızca ön planda il sisteminde valinin ve valilik biriminin yerel halk olduğundan daha fazla yaklaşması ele alınmıştır. İl yönetiminde devletin ve hükümetin temsilciliğinin yapıldığı bir sistemin halk ile birebir iletişim kurmadığı bir ortamda devlet ile vatandaş arasında bütünleşme sağlanamayacağı öngörüsü baskın karakter olarak ortaya çıkmaktadır. Bu amaçla tarafımızca aşağıdaki öneriler geliştirilmiştir. Bu önerilerin uygulamaya konulması ile birlikte il sisteminin, devletin ve hükümetin sekreterliğini yapıyor olduğu görünümünden sıyrılacağı düşüncesi ağırlık kazanmaktadır.

İl sisteminin yeniden kurgulanması aşamasında sistemin, devletin ve hükümetin temsilciliği niteliğinin zarar görmemesi ve üniter devlet yapılanması içerisinde bağımsız bir güç olarak ortaya çıkmaması için merkezîyetçilik ilkesinin hâkim konumda olması, ancak yerellik ilkesi ile sistemin halka yaklaş(tırıl)ması önerilmektedir. Bu noktadaki önem taşıyan husus il sisteminin yerellik ilkesi kapsamında yeniden modellenmesi aşamasında yerleşmenin yalnızca halka daha hızlı, kaliteli ve ucuz hizmet sunma aşamasında gerçekleştirilmesidir. Aksi takdirde devlet içerisinde bağımsız bir otoritenin varlığı gibi bir sonucun ortaya çıkma tehlikesi söz konusu olabilecektir. Aynı zamanda bu durum da üniter devlet yapısına zarar verebilecek bir sonucu ortaya çıkartabilecektir. Diğer açıdan değerlendirmek gerekirse il genel yönetimini yerel yönetim birimi haline getirmek de amaç dışında kalmaktadır. Mevcut durumda il özel idaresinin böyle bir yapılanma içerisinde olduğunu hatırlamakta fayda vardır.

İl sistemini halka yaklaştıran yerel halkın her türlü ihtiyacının birinci

dereceden çözüm merkezinin valilik birimi olması önerilmektedir. Bu öneri yerel yönetimleri dışlayıcı bir nitelik taşımamakta, yerel sorumlulukların birincil taşıyıcısının valilik biriminin üzerinde toplanması gerekliliğini vurgulamaktadır. Atama yöntemi ile göreve getirilen ve profesyonel bir yönetici olan valinin tarafsız bir biçimde yerel sorumlulukların üstlenicisi veya diğer bir yaklaşım ile koordine edicisi olması önem taşımaktadır.

İl halkının vali ile doğrudan iletişime geçebileceği kolay ve etkili bir iletişim kanalının kurulması, valinin yalnızca merkezi yönetimin işlerini yapıyor olduğu görünümünden sıyrılarak vatandaşın her türlü ihtiyacına cevap verebilecek bir yeterlilikle donatılması adına gerekli bir eylemi ortaya çıkartmaktadır. Aynı zamanda valinin, halk tarafından kendisine iletilen sorunları çözüme kavuşturabilmesi için gerekli olan her türlü yetki ve maddi kaynak ile donatılması gerekmektedir. Bu sayede halk sorunlarının çözümünü yalnızca başkentte değil, kendi yaşadığı ilde kolay ve hızlı yoldan neticelendirme imkânına kavuşmuş olacaktır. Çünkü vali, zaten, devletin ve hükümetin il ölçeğindeki temsilcisi olmasından dolayı merkezi yönetim adına karar alabilme yetkisine sahiptir. Kurumun ve valinin işlevselliğinin daha fazla geliştirilebilmesi için sorumlu olduğu hizmet başlıklarının ve yetkilerinin güncellenerek artırılması ve özellikle halkın ihtiyaçlarını giderebilecek yeterli oranda maddi kaynak ve personel ile donatılması gerekmektedir. Çünkü kendisine ait bir bütçesi bulunmayan veya diğer bir ifadeyle mali özerkliğe sahip olmayan bir sistemin eylemsel yeteneğinin sınırlı düzeyde olabileceğini tahmin etmek zor değildir.

## KAYNAKÇA

Aksoy, Ş., Polatoğlu, A. (2005). The Turkish Administrative System: Concepts and Issues, (Chapter 20), Comparative Bureaucratic Systems, (Edited by Krishna K. Tummala), pp. 435-459.

Arslan, N. T. (2010). "Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: "Yeni Kamu Yönetimi"", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 11(2),s. 21-38.

Bedük, S. A. (2011). Mülki İdare Sisteminin Sorunları, İdarecinin Sesi Dergisi, 143, Ocak-Şubat, s. 29-32.

Bozkurt, Ö., Ergun, T., Sezen, S. (ed.). (2008). Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla), 2. Baskı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Yayın No: 342, Ankara.

Çoker, Z. (2003). *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.*

Çoker, Z. (2001). Yerinden Yönetilen İl (İl Sistemi Üzerine Öneriler), İdarecinin Sesi Dergisi, 14, (89), Kasım-Aralık, s. 5-10.

Çoker, Z. (1998). İçişleri Bakanlığı Örgüt ve Hizmetlerinde Çağdaş ve Kaliteli Yönetim İlkelerine Göre Yeniden Düzenleme Stratejisi, Türk İdare Dergisi, Yıl: 70, 421, Aralık, s. 163-196.

Çoker, Z. (1995). "Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu", Yeni Türkiye Dergisi, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl: 1, 4, Mayıs-Haziran, s. 174-189.

Çukurçayır, M. A. (2014). Mülki İdareyi Yeniden Düşünmek, İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz - Ağustos - Eylül, s. 23-27.

Demir, F., Bakıcı, Z., Çınarlı, S. (2011). Etkin Demokratik Hukuk Devleti, Orion Kitabevi, Ankara.

Eryılmaz, B. (2012). Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Güler, B. A. (2011). Türkiye'nin Yönetimi -Yapı-, 3. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları,

Ankara.

Karasu, Koray (2003). Halkın Mülki İdareye Bakışı, Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 1, (Mülki İdare Araştırma Grubu: Cahit Emre, Tayfur Özşen, Metin Özüğurlu, Koray Karasu), ISBN: 975-585-380-4, Devran Matbaacılık, Ankara, s. 33-101 (Ekleri: s. 101-123).

Keskin, N. E. (2009). Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi, Tan Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Ankara.

Köksal, E. (1969). Türkiye’de Vali ve Kaymakamların Fonksiyon ve Yetkileri, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, Mart, s. 108-124.

Malizia, R., Tassa, E. (2004). Administrative Decentralization versus Fiscal Federalism. Some remarks based on the Italian and European Countries’ evidence, Villa Mondragone International Economic Seminar on Rules, International Economy and Growth CEIS, University of Rome Tor Vergata, 23-24 June 2004.

Özel, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet), Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 9, (3), Temmuz, s. 25-43.

Özer, M. A. (2008). Küreselleşme Kısacasında Yönetim, Çimento İşveren Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 4, ISSN 1300-3526, Temmuz-Ağustos, s. 22-39.

Parlak, B., Sobacı, Z. (2012). Ulusal Ve Kültürel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori Ve Pratik, Gözden Geçirilmiş ve Geliştirilmiş Dördüncü Baskı, MKM Yayınları, Bursa.

Payaslıoğlu, A. T. (1966). Merkezi İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerinde Bir İnceleme, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilâtı Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.

Polatoğlu, A. (1985). İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli, Amme İdaresi Dergisi, 18, (4), Aralık, s. 27-40.

Sanal, R. (2000). Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi, Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu (APK) Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 535, APK: 42, Ankara.

Sivrekli, E. (2001). Yerelleşme ve Yerel Demokrasi, Türk İdare Dergisi, Yıl: 73, Sayı: 431, Haziran, s. 121-133.

Şengül, R., Çetinkaya, N.I. (2012). Kamu Yönetiminin Değişim Sürecinde Yönetmelik Demokrasi, Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi, (4) (2), s. 51-60.

Tamer, M. (2001). Kalkınma ve Bölge Valiliği, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Yayın No: 2572, Ankara.

UNDP (United Nations Development Programme) (1999). “Decentralization: A Sampling of Definitions”, UNDP(United Nations Development Programme)-Government of Germany Evaluation of UNDP Role in Decentralization and Local Governance Working Paper, October,. <[http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization\\_working\\_report.PDF](http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF)> (Erişim Tarihi: 26.08.2016).

Yılmaz, D. (2007). “Yetki Genişliği” İlkesi Üzerine Bir İnceleme, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11, (1-2), Haziran – Aralık, s. 1245-1254.

Yüksel, F. (2004). Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı, Kamu Yönetimi, (Editörler: Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara, s. 1-22.

1982 Anayasası,  
<[http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)>, (Erişim Tarihi: 23.08.2016).





