T. C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

REFORM SÖYLEMLERİ ÜZERİNDEN DEVLETİ OKUMAK "İKİNCİ MEŞRUTİYETTEN GÜNÜMÜZE"

BARIŞ KANDEĞER

2502070430

TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. ADALET BAYRAMOĞLU ALADA

İSTANBUL - 2016

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı	:	BARIŞ KANDEĞER	**Numarası**	:	2502070430
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı	:	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ	**Danışmanı**	:	PROF.DR ADALET BAYRAMOĞLU ALADA
Tez Savunma Tarihi	:	26.04.2016	**Saati**	:	15:00
Tez Başlığı	:	**"REFORM SÖYLEMLERİ ÜZERİNDEN DEVLETİ OKUMAK ' İKİNCİ MEŞRUTİYETTEN GÜNÜMÜZE"**			

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin **50. Maddesi** uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE** OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-PROF.DR ADALET BAYRAMOĞLU ALADA		KABUL
2-PROF.DR BİRSEN ÖRS		Kabul
3-PROF.DR NURAY BOZBORA		Kabul
4-PROF.DR HATİCE KURTULUŞ AYDAL		Kabul
5-DOÇ.DR TARKAN OKTAY		KABUL

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-DOÇ.DR ERBAY ARIKBOĞA		
2-DOÇ.DR MURAT ÖNDERMAN		

Tezin Adı: Reform Söylemleri Üzerinden Devleti Okumak "İkinci Meşrutiyetten Günümüze"
Tezin Yazarı: Barış Kandeğer

ÖZ

Tanzimat ile ağırlık kazanan merkezi güçlendirme düşüncesi, taşrada yoğunluklu olarak yapılan düzenlemelerle zemini inşa eden bir içerik taşımıştır. İkinci Meşrutiyet bu yapıyı genişleterek sürdürmüş, mülki ve mahalli idareler yetkilendirilerek merkez ve yerel arasında denge ve kontrol sağlanmıştır. Erken Cumhuriyet dönemi söylemsel olarak ademi merkeziyetçiliğe yakın bir yaklaşım gösterse de yapılan yasal düzenlemeler güçlü bir merkeziyetçiliği pratik alanda kurmuştur. Devlet yerel yönetim yasalarıyla merkeziyetçiliğin yerelde kurulmasını amaçlayan bir tutum göstermiştir. Mahalli idareler yasal düzenlemelerle çeşitli hizmet alanlarında yetkilendirilirken, hizmeti yerine getirecek idari ve mali kapasiteden mahrum kalarak bu alanı merkezi yönetime ve onun taşra idaresine fiili olarak bırakmak zorunda kalmıştır. 1980 sonrası dönem devletin neoliberal politikalarla kimlik değiştirdiği, merkeziyetçilikten ademi merkeziyetçiliğe doğru zemin kaymasının yaşandığı bir döneme karşılık gelmektedir. Bu dönemin devlet felsefesi, merkez-yerel ilişkileri ve reform söylemleri neoliberal ve yenisağ düşüncenin, yeni kamu işletmeciliği ve yönetişimci yaklaşımın ve küreselleşme dalgasının etkisi altında biçimlenmiştir.

Bu çalışma, İkinci Meşrutiyetten Günümüze devlet reformlarını söylem üzerinden analitik bir perspektifle okumayı denemektedir. Dönemsel olarak devlet felsefesini biçimlendiren reformların tartışma alanlarını merkeze alarak, ortaya çıkan yasal düzenlemelerle söylemin denk ve ayrı düşen noktalarına temas edilmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda siyasal merkezce düzenlenen ve mecliste tartışılan ve/veya siyasal yapılar ve uzman kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanan kanun tasarısı, taslak ve raporların söylemleri irdelenmekte, ortaya çıkan yasal metinlerle ilişkisi analiz edilmekte, devlet yaklaşımındaki değişime neden olan dinamikler karşılaştırmalı bir perspektifle değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Devlet, reform, reform söylemi, merkeziyetçilik, ademi merkeziyetçilik

Name of the Thesis : Reading the State Reform Discourses from the Second Constitutional Period Until Today

Author of the Thesis : Barış Kandeğer

ABSTRACT

The roots of centralist administration in Turkey go back to first administrative and legal regulations put into place at the local level in order to strengthen the center during the Tanzimat period of the Ottoman Empire, which can be considered as a foundation for later developments in the area. Extending the scope of centralization, the new regime of the Second Constitutional Period maintained this trend, and a check-and-balance mechanism was established between the center and the local administrations through the empowerment of civil and local administrations. Even though in the Early Republican period, at least as a discoursal stance, an approach akin to decentralization was adopted, a strict centralization was put into practice via actual legal regulations. In other words, the state tended to establish a centralized administration at the local level with laws for local governmentsbeing enacted. As the local governments were granted authority in various fields of service, they were deprived of the administrative and financial capacities to provide those services and thus in practice were obliged to leave the field to the central administration and its local branches. The period following the 1980s witnessed the transformation of the state's identity through neoliberal policies and a trend from centralization to decentralization. The new state philosophy of this period was shaped under influences of a reform discourse regarding center-local relations, neo-liberal and new right thoughts, new approaches to public administration and governance, and finally the globalization wave.

This study is an attempt to 'read' the state reform discourses from the Second Constitutional Period until today from an analytical perspective. Focusing on contentious parts of the reforms that shaped the state's philosophy, it will be emphasized which points within the legal regulations that were enacted correspond to and which are a move away from the reform discourses. In this context, the discourse

of the draft laws, government bills and reports prepared by the central political authority or specialized agencies and discussed in the National Assembly will be examined and the relation between this discourse and the enacted laws will be analyzedcomparatively. In the process that started with the Tanzimat and accelerated in the Second Constitutional and Early Republican Periods, when the modern state was constructed, and in the following new liberal state era, the meaning of governmental regulations, centralized and decentralized governmental practices, and finally center-local relations are discussed in terms of a reform discourse about the state, and it is tried to show the close link between discourse and structure.
Keys Words: State, reform, reform discourse, centralization, decentralization

ÖNSÖZ

Uzun bir tez çalışma döneminin yolculuğu şüphesiz uzun, yorucu ve bir o kadar yeni şeyler ortaya koymanın heyecanıyla yoğrulmuştur. Bu yorucu ve uzun çalışma sürecinde hayatın içinden destekleriyle omuz veren, zihnimin yorgun ve bulanık anlarında birikimleriyle bir yol açan kıymetli insanların benim için varlığı bir kazanımdır. Öncelikle bölümde asistanlığını da yaptığım tez danışmanım Prof. Dr. Adalet Bayramoğlu Alada, çalışma süresince maddi ve manevi desteğini her an hissettirmiş, cesaretlendirmiş ve bu yolculukta her daim yanımda olmuştur. Değerli hocama akademik yaşamıma katkılarından ve verdiği emeklerinden dolayı minnettarım. Sevecenliği ve muhabbetiyle tez sürecine verdiği katkılar için Prof. Dr. Birsen Örs'e, Hatice Kurtuluş'a, Prof. Dr. Reha Saydan'a Faruk Deniz'e ve tezin bir kısmını yazdığım İngiltere'de bana yabancılık hissettirmeyen Sheffield Üniversitesi'nden Jamie Gogh'a ve Angela Martin'e teşekkür ederim.

Tezin uzun yolculuğunda her daim yanımda olan sevgili dostum Güven Gürkan Öztan varlığıyla huzur verdi. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden arkadaşlarım Merve Özkan, İnanç Özekmekçi, Bülent Şener, Emre Yılmaz, İpek Gümüşcan ve sevgili Neslihan Çakmak, hep yanımdaydılar. Fedakâr Annem, babam ve kardeşlerim sonsuz desteklerinizle yanımda oldunuz, iyi ki varsınız…

Barış Kandeğer İstanbul, 2016

İÇİNDEKİLER

ÖZ ..... İİİ

ABSTRACT ..... İV

ÖNSÖZ ..... Vİ

İÇİNDEKİLER ..... Vİİ

KISALTMALAR LİSTESİ ..... Xİ

GİRİŞ 1

I. BÖLÜM

KAVRAMSAL YAKLAŞIM: REFORM VE MODERN DEVLET

1.1. Reform Retoriği ve Pratiği 8

1.2. Devlet 10

1.2.1. Devlet Kavramı 10

1.2.2. Devletin Kökeni ve Egemenlik Fikrine Dair Tartışmalar 12

1.2.3 Modern Devletin Özellikleri 17

1.2.3.1. Devlet Kapasitesi 20

1.2.3.2. Modern Devletin Dönüşümü: "Ulus-Devlet" 22

II. BÖLÜM

MODERN DEVLET PRATİKLERİNİ OSMANLIDAN OKUMAK

2.1. Merkezi İmparatorluğun Kuruluşu 26

2.2. Osmanlı Taşrası ve Kurumsal Yapı 29

2.3. Tanzimat: Modern Devlet Paradigması 31

2.3.1. Tanzimattan Meşrutiyete "Modern Devlet" Algısı 43

2.3.2. Tanzimattan Meşrutiyete Reformlar 51

2.3.2.1. 1864 Vilayet Nizamnamesi "Merkezi Yerelde Kurmak" 60

2.3.2.2. Yasal Düzenlemeler Temelinde Taşrayı Biçimlendirmek 65

III. BÖLÜM

İKİNCİ MEŞRUTİYETEN ERKEN CUMHURİYETE DEVLETTE REFORM SÖYLEMLERİ

3.1. İkinci Meşrutiyet ve Devlette Reform Söylemleri 81
3.1.2. İttihat ve Terakki Cemiyeti ve Devlette Reform Söylemi 94
3.1.2.1. Birinci Jön Türk Kongresi'ni 1902 (1318) Takiben Paris'te Kurulan Osmanlı Terakki ve İttihat Cemiyeti Nizamname-i Esasisi 97
3.1.2.2. 1908 (1324) Kongresi Kararları 98
3.1.2.3. Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin 1908 (1324) Senesinde Kabul Edilen Siyasal Programı 100
3.1.2.4. Osmanlı İttihat ve Terakki Fırkasının Muaddel Siyasal Programı 1909 (1325) 100
3.1.2.5. İttihat ve Terakki Fırkası'nın 1911 (1327) Kongresi 101
3.1.2.6. 1913 (1329) Kongresinde Kabul Edilen Siyasal Program 102
3.1.2.7. 1916 (1332) Kongresinde Takarrür Eden Siyasal Program ve Nizamname Tadil ve Ekleri 105
3.1.2.8. 1917 (1333) Kongresine Sunulan Raporda Kavanin ve Nizamatın Islahına Dair Hükümler 106
3.1.3. İttihatçı Bir İdeolog ve Reformist: Maarif Nazırı Emrullah 106
3.1.4. İdare-i Umummiyye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı (1913) 121
3.1.5. Ali İhsan Bey ve Temsili Meslek Programı (1917) 126
3.2. Cumhuriyet Rejiminin Sağlam Dayanakları Olarak İl Sistemi 132
3.2.1. Devletin Yeniden İnşaası 133
3.2.2. Mülhak Livaların Müstakil Liva Haline Getirilmesi 141
3.2.3. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu "Ademi Merkeziyet Deneyimi" 146
3.2.4. İdare-i Hususiye-i Vilayat Kanun Tasarısı (1921) 163
3.2.5. İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Layihası 165
3.2.6. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanun Layihası ve Mülki İdare 177
3.2.7. İkinci Meclise Kalan Tasarı ve Layihalar 186

3.2.8. 1926 Teşkilatı Mülkiye Kanun Layihası 195
3.2.8.1. 1926 Tarihli Teşkilatı Mülkiye Kanunu 200
3.3. Merkeziyetçi Yapının İnşaası 204
3.3.1. Umumi Müfettişlik 215
3.3.2. Devletçiliğin (Etatizm) İzdüşümleri 219
3.3.3. 1929 Vilayet İdaresi Kanunu 232
3.4. Cumhuriyetin İlk Belediye Kanunu (1930) 238
3.5. 1949 Tarihli İl İdaresi Kanunu 256

IV. BÖLÜM

KALKINMA PARADİGMASIYLA DEVLET

4.1. Demokrat Parti ve Kalkınmacı Devlet Pratiği 273
4.2. 1961 Anayasası ve Mülki Taksimat 286
4.3. 1960 Sonrası Dönemin Mülki Taksimat Raporları 290
4.3.1. Merkezi Yönetimin Rasyonelleştirilmesi "MEHTAP Raporu" (1962) 291
4.3.2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971) 310

V. BÖLÜM

1980 SONRASI DEVLET PARADİGMASINDA DÖNÜŞÜM

5.1. Yeni Liberal Devlete Doğru 337
5.2. 1982 Yetki Kanunu "Merkezi Yönetimi Hızlı Dönüştürme" 337
5.3. 1982 Anayasası ve Mülki Taksimat 363
5.4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) 1991 367
5.5. Mahalli İdarelerle İlgili Kanun Taslakları (1997) 384
5.6. Adem-i Merkeziyetçi Bir Perspektif: 1998 Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı 390
5.7. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı 400

5.7.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Arka Planı 401
5.7.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (2003) 422
5.8. Bütüncü "Temel Yasayı" Yerel Parçalarla Hayata Geçirmek 437
5.8.1. Belediye Kanunu Tasarısı (2003) 438
5.8.1.1. Belediye Kanunu Tasarısı Meclis Tartışmaları 442
5.8.1.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005) 448
5.8.2. İl Özel İdare Kanunu Tasarısı (2003) 457
5.8.2.1. İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı Meclis Tartışmaları 459
5.8.2.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005) 467
5.8.3. Büyükşehir Belediyesi Kanun Tasarısı (2003) 470
5.8.3.1. Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarısı Meclis Tartışmaları 471
5.8.3.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004) 476
5.8.4. Yeni Bir Büyükşehir Modeli: "Bütünşehir Yasası" 481
5.8.4.1. 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2012) 498

SONUÇ 525

KAYNAKÇA 543

ÖZGEÇMİŞ 578

KISALTMALAR LİSTESİ

AB : Avrupa Birliği

a.e : Aynı Eser

a.g.e : Adı Geçen Eser

a.g.m : Adı Geçen Makale

a.m : Aynı Makale

Akt : Aktaran

AKP : Adalet ve Kalkınma Partisi

ANAP : Anavatan Partisi

AÜ SBF GETA : Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi

AÜ : Ankara Üniversitesi

AYKOME : Altyapı Koordinasyon Merkezi

AYYÖŞ : Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

BDP : Barış ve Demokrasi Partisi

Bkz : Bakınız

BMM : Büyük Millet Meclisi

C : Cilt

CHP : Cumhuriyet Halk Partisi

Çev : Çeviren

DDK : Devlet Denetleme Kurulu

Der : Derleyen

DEÜ : Dokuz Eylül Üniversitesi

DP : Demokrat Parti

DPD : Devlet Personel Dairesi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

DSP : Demokratik Sol Parti

DÜ : Dicle Üniversitesi

Edt : Editör

H : Hicri

Haz : Hazırlayan

IMF : Uluslararası Para Fonu
IULA : Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
İTC : İttihat ve Terakki Cemiyeti
İTF : İttihat ve Terakki Fırkası
İÜ : İstanbul Üniversitesi
İTÜ : İstanbul Teknik Üniversitesi
KAYA : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT : Kamu İktsadi Teşebbüsleri
KYTK : Kamu Yönetimi Temel Kanunu
M : Miladi
MEHTAP : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGK : Milli Güvenlik Kurulu
MHP : Milliyetçi Hareket Partisi
MİK : Mahalli İdareler Kanunu
OECD :Organisation For Economic Co-Operation And Development
OHAL : Olağanüstü Hal
s : Sayfa
S : Sayı
STK : Sivil Toplum Kuruluşu
T.C : Türkiye Cumhuriyeti
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TMMOB : Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE : Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK : Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD : Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
UKOME : Ulaştırma Koordinasyon Merkezi
vb : ve Benzeri
Yay : Yayınları
YÖK : Yüksek Öğretim Kurumu

GİRİŞ

Devletin reform meselesi tarihsel süreç içerisinde "kriz" zamanlarına denk düşen bir gerçeklik sunar. Kriz alanlarının ortadan kaldırılmasında bir özne olan devlet, aksayan, işlemez hale gelen ve ihtiyaca cevap vermediğini düşündüğü yapıları yeniden üreterek ortaya çıkan krizlere çözüm üretir. Bu çalışma devletin ortaya koymuş olduğu reformları incelemekten ziyade reform söylemlerinin analitik perspektifini ele almayı, reformun mutfağına inerek tartışma zeminini incelemeyi amaçlamaktadır. Söylemsel olarak kanun yapıcıların, siyasal iktidarın ve meclis üyelerinin reforma ilişkin söylemlerinin eylemsellik alanı ile ilişkisini analiz etmek, pratik alandaki karşılığını değerlendirmek önemli görülmektedir. Bu çalışma İkinci Meşrutiyetten günümüze "reform söylemlerini" devlet merkezli bir okuma üzerinden ele almakta, merkez-yerel ilişkilerini dönemsel olarak değişen devlet felsefesi bağlamında ve dönemin dinamikleriyle birlikte analize çalışmaktadır. İkinci Meşrutiyet döneminde "Devlet nasıl kurtulur?" sorusuna aranan cevapla biçimlenen bir reform hareketi söz konusudur. Modern devlet paradigmasına uygun bir yapının inşasına giden süreçte 19 uncu ve 20 nci yüzyıl Osmanlı siyasal aktörleri bir-çok alanda reform çalışmalarına başlamış, iç ve dış dinamiklerin de etkisiyle önemli sayılabilecek düzenlemeler yapmıştır.

Reform ihtiyacı Osmanlı'da ilk olarak askeri yenilgiler sonrasında ordunun iyileştirilmesi ihtiyacıyla ortaya çıkarken, zamanla siyasal/toplumsal ihtiyaçları karşılayabilecek geniş bir reform sürecine girilir. Selim III ve Mahmud II dönemleriyle başlayan bu süreç kapsamlı olarak Tanzimat dönemine denk düşer. Tanzimat dönemi modern devlete giden süreçte önemli bir zaman dilimi olarak siyasal/toplumsal düzeni yeniden biçimlendiren bir bütünlük sunması bakımından önemli görülür. Bu dönem siyasal, yönetsel, hukuki ve sosyo-ekonomik alanları modern devlet paradigmasına göre yeniden üreten bir özelliğe sahiptir. Devlet-yurttaş ilişkilerinin yeniden hukuki bir zeminde kurulmasını sağlayan bu dönem, Osmanlı devletindeki farklı unsurları güçlü merkezi yönetim temelinde bütünleştirmeyi öngörür, çevreyi merkeze bağlamayı amaçlayan bir devlet aklı

öncülüğünde devlet kapasitesini genişletmeyi amaçlar. Özellikle devlet kapasitesini genişletici reformların Tanzimat sonrasında yoğunluklu olarak yaşama geçirilmesi ve uygulama alanına sahip olması, merkeziyetçi bir yönetim yapısını mümkün kılacak ve devlet kapasitesini artıracak bir gerçeklikle örtüşür. İkinci Meşrutiyet döneminde "Devlet nasıl kurtulur? sorusunu modern devletin temellerini sağlamlaştırmak ve devlet kapasitesini genişletmek olarak okuyan siyasal aktörler, ittihatçılar ve entelejansiya, merkezi yönetimi güçlü kılacak araçları kurmayı ve zeminini genişletmeyi düşünmekte, bu bağlamda yereli merkeze bağlayan yapılara işlevsellik kazandırmayı öngören bir pozisyon almaktadır. Erken Cumhuriyet dönemi "kurtarılan devlet"in modernlik alanını ve kalkınma zeminini genişletecek yönetim anlayışının ne olacağına dair tartışmaları yaparken, rejimin adının konulmasıyla birlikte yönetim anlayışını da merkeziyetçilik olarak benimsemektedir. Merkeziyetçilik bir yandan "devleti muhafaza etme" düşüncesine araçsallık sağlarken, öte yandan modernleşme ve kalkınmanın eylemsellik alanını ve merkez-yerel ilişkisini bu hat üzerine kurmaktadır.

Devlette reform ihtiyacını gerekli kılan etmenlerin yönünü ve stratejisini belirleyen unsurlar siyasal, bürokratik ve toplumsal dinamikler olurken, felsefi zeminini düşünce akımları ve uluslararası konjonktür biçimlendirmektedir. Bu bağlamda 19 uncu yüzyıl liberal devlet paradigması ekseninde biçim alan devlet formasyonu, 20 inci yüzyılın ikinci çeyreğinde yerini refah devleti paradigmasına göre işlevselleşen ve hizmet alanı genişleyen bir devlete bırakır. Bu dönem devletin toplumsal ihtiyaçları karşılayan rolüyle oldukça geniş bir hizmet alanında varlık kazandığı bir özellik taşırken, merkeziyetçi bir yönetim yapısını genişleten araçları da çoklaştırmıştır. Devlet bir-çok kamusal hizmeti yerine getirirken yerel yönetimler devletin kendilerine yüklemiş olduğu hizmetleri de kordineli bir şekilde yerine getirmeye çalışmaktadır. 1980 sonrası dönem, refah devletin krizine karşı geliştirilen yeni liberal devlet düşüncesi ekseninde reformların yoğunluk kazandığı bir dönemdir. Bu dönem devlet reformları iktisadi ve mali liberalizasyonu sağlayıcı bir içeriğe sahip olarak, 1980 öncesi geniş spektrumlu hizmet alanınından devletin geri çekilmesini ve boşalttığı alanların özel sektör tarafından doldurulmasını

öngörmektedir. Neoliberal ve yeni sağ düşüncenin söylemleriyle siyasal merkez, siyasal/toplumsal kuruluşu değiştiren, dönüştüren dinamik bir rol üstlenmektedir.

Türkiye'de meseleye yaklaşım bir-kaç nokta üzerinden ele alınmaktadır. Devletin yeniden yapılandırılmasını modernleşme/batılılaşma/kalkınma saikleriyle açıklayan genel bir yaklaşımın söz konusudur. Bir diğeri devlet ve/veya idari reformlara ilişkin çalışmalarda küresel güçleri/sermayeyi merkeze alarak ekonomik bir perspektifle açıklayan yaklaşımdır. Bununla birlikte örgütsel yapı ve işleyişe zemin hazırlayan yasal düzenlemeler çerçevesinde perspektif sunan başka bir yaklaşımdan söz etmek mümkündür. Birinci yaklaşımı tercih edenler Osmanlı-Türk devlet reformlarını modern devlet bağlamında ele alırken meselenin daha çok siyasal, toplumsal ve iktisadi yönüne vurgu yapmakta, ikinci yaklaşımı benimseyenler ise özellikle reformların temel dinamiğinin dış unsurlar olduğu gerçeğinden hareket ederek, toplumsal dinamikleri denklemin içine yeterince dahil etmemektedir. Üçüncü yaklaşım taraftarları ise meseleyi dar bir alana çekerek yasal metinler üzerinden yönetsel yapı analizini yapmakta, iç ve dış dinamiklerin belirleyici niteliği göz ardı edilmektedir. Bu çalışma bahsedilen yaklaşımların temas ettiği noktaları da dikkate alarak, bir-çok gerçekliğe temas eden bir perspektif çerçevesinde, merkez-yerel ilişkisinde ortaya çıkan, çelişen ve uzlaşan noktaları görünür kılmayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda yasal düzenlemelerin arka planındaki süreç, işin mutfağında yapılan tartışmalar ve meselenin boyutları, iç ve dış dinamikler, siyasal atmosfer ve meclis niteliği gibi değişkenlerin söylemler üzerindeki belirleyiciliğinin Osmanlı-Türk reform sürecine etkisi irdelenmektedir.

Devlette reform söylemlerini İkinci Meşrutiyetten günümüze bir tarihsellik içinde siyasal/yönetsel bağlamda ele almanın, toplumsal kuruluşa olan etkisini geniş bir zaman diliminde çalışmanın kuşkusuz zorlayıcı tarafları söz konusudur. Bu gerçeklik veri kabul edilerek, devlet reformlarını söylem üzerinden okumayı ve bu bağlam içerisinde söylem ve eylem arasındaki mesafeyi ölçmeyi deneyen bu çalışmada, dönemsel olarak değişen devlet yaklaşımları ekseninde, özellikle meclisteki reform düzenlemelerinin söylemsel analizini yapmak, söylemle eylem arasındaki çelişen ve

örtüşen noktalara temas etmek, dönemsel olarak söylemin dilindeki değişim ile yönetim anlayışı arasındaki ilişkiselliği ortaya koymak ve süreç içindeki devlet paradigmasındaki değişikliği karşılaştırmak ve analiz etmek amaçlanmaktadır. Reform geniş bir içeriğe sahip bir olgu olarak siyasal/toplumsal alanın bir-çok noktasına temas etmeyi, ihtiyaca ve/veya koşullara cevap vermeyen parçaları değiştirmeyi ve yeni bir bütün oluşturmayı amaçlar. Buradan yola çıkarak devlette reform meselesi örgütsel olmaktan daha çok düşünsel zeminde inşa edilen ve toplumsal kuruluşu da içine alarak biçimlendiren bir devinimi gerçekleştirir. Tez, böylesine geniş bir alana etki ederek dönüştüren reform olgusunu söylem temelinde incelemeyi, inşa edilen söylemlerin pratik alandaki karşılığının ne olup/olmadığına ve söylemin toplumsal kuruluş üzerindeki gücünün seyrine dair bir hat çizmeyi denemektedir. Osmanlı-Türk modernleşme tarihi dediğimiz kavramlaştırma bir anlamda da reformlar tarihini de içine alan geniş bir yelpaze sunar.

Tanzimat bir modernleşme hareketi olduğu kadar bir reform hareketidir. Tanzimat'ın merkeziyetçi bir yönetim anlayışı modern devlet paradigmasına karşılık gelebilecek bir içerik taşımaktadır. Devleti merkeze alan Tanzimat dönemi, yasal düzenlemelerle yeni bir yurttaşlık kimliği kazandırarak siyasal, yönetsel, kültürel ve sosyo-ekonomik yapıyı bu kimliğe göre yapılandırmaktadır. Taşrayı ilgilendiren bir-çok reform merkezi modern devlet temelinde çevreyi merkeze bağlayıcı nitelikler gösterirken, devletin kapasitesini artıran araçların taşrada kurulmasına da imkân yaratmaktadır. Bu bağlamda özellikle İkinci Meşrutiyetten Erken Cumhuriyete reformları bu yaklaşım üzerinden incelemek önem taşımaktadır. 1876 Anayasasında ifadesini bulan "tevsii mezuniyet/yetki genişliği" ve "tefriki vezaif/görevler ayrımı" ilkesi merkez-yerel ilişkisinin yasal zeminini kurarken, merkeziyetçi ve ademi merkeziyetçi tartışmaların da referans noktası haline gelir. Yapılan tartışmalarda kavrama yüklenen anlamlar farklı olsa da, referans noktası aynı olmaktadır. Zira merkeziyetçiliği savunanlar kadar ademi merkeziyetçi taraftarları da bu kavramlar üzerinden bir pozisyon alırlar. Dolayısıyla merkeziyetçi bir yapıyı inşa eden reformlar ademi merkeziyetçi bir söylem içinde gerçekleşmektedir. Bu süreç 19 uncu yüzyılda uzun bir dönemle başlayan, İkinci Meşrutiyet ve Erken Cumhuriyetle

dinamik bir zaman diliminde biçimlenen yönetsel yapıyı 1980'e kadar devam ettirirken, 1980 sonrasında hızlı bir biçimde değişen devlet paradigmasıyla ademi merkeziyetçi bir yönetim anlayışı çerçevesinde varlık kazanmaktadır.

Söylem analizine dayanarak uzun zaman dilimini kapsayan devlet reformlarına farklı bir perspektif sunmayı amaçlayan bu çalışmanın metodolojisi tarihsel-kuramsal çerçevede ele alınmaktadır. Tezin mutfağında işlenen malzemeler özellikle birincil kaynaklardır. Konuyla ilgili "Meclis Zabıt Cerideleri", "Meclis Tutanakları", "Tasarı", "Taslak" ve "Raporlar" birincil kaynak niteliğiyle tezin mutfağında önemli bir yere sahiptir. Tezin perspektifini genişletmeye yardımcı olan, değerli görülen ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır. Bir noktanın altını çizmek adına, konuyla ilgili yapılan çalışmaların bir taraftan yetersiz oluşu ve bir durum tespitinden öteye taşınamaması, diğer taraftan örgütsel yapı-hukuki metin üzerinden yapılan değerlendirmeler, birbirini tekrar eden ve meselenin farklı boyutlarına temas etmeyen çalışmalar, tez sürecinde yaşanan sıkıntılardır. Son zamanlarda yapılan iki çalışma meselenin bu yönlerine temas etmesi ve özellikle sahip oldukları perspektifle benim söz konusu zorlukları aşmama yardımcı olması bakımından önemlidir. Cenk Reyhan ve Nizam Önen'in "Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929) isimli çalışması Tanzimat'tan Erken Cumhuriyet'e konuyla ilgili olarak taşra idaresi hakkında geniş bir bilgi sunarken, Nuray Keskin'in "Devletin Toprak Üzerinden Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi" isimli doktora çalışması, Osmanlı-Cumhuriyet dönemi mülki yapının biçimlenmesinde merkezi yönetimin müdahale etme anlayışını ve sosyo-ekonomik rollerini neoliberal yaklaşım çerçevesinde değerlendirmektedir.

Çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Kavramsal çerçeveyi oluşturan reform ve devlete ilişkin kavramsal tanım, devletin kökeni ve egemenlik fikrine dair tartışmalar, modern devletin özellikleri ve bu bağlamda modern devletin nüfuzunu artıran devlet kapasitesine ilişkin teorik çerçeve birinci bölüme ilişkin bir yaklaşım sunmaktadır. Tezin ikinci bölümünde "Modern Devlet Pratiklerini Osmanlı'dan Okumak" başlığı altında geleneksel Osmanlı devlet yapısının genel özelliklerine

değinilerek modern devlet öncesi kimliğini ortaya koymak, 19 uncu yüzyılda modern devlet ekseninde değişen kimliğine ilişkin bir panorama sunulmaktadır. Tanzimatı Meşrutiyete bağlayan siyasal/yönetsel/hukuksal yapı değişikliklerinin özneleri olan aktörlerin düşünsel pozisyonlarına ve devlet/toplum kavrayışına yönelik bir çerçeve sunulmakta, modern devleti inşa etmeyi öngören reformların analizi yapılmaktadır. Üçüncü bölüm "İkinci Meşrutiyetten Erken Cumhuriyete Devlette Reform" kapsamında reformların söylemsel analizi ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda İkinci Meşrutiyet dönemi yönetim anlayışının tartışma konusu olan merkeziyetçi-ademi merkeziyetçi yönetim tartışmalarına değinilmekte, benimsenen merkeziyetçi yapının toplumsal kuruluşla olan ilişkisine yer verilmekte, devletin yönetim yapısını belirleyen yasal düzenlemelere temas edilmektedir. Bu bağlamda Cumhuriyet dönemi devlet reformlarına ilişkin meclis tartışmalarının hangi dinamiklerle biçimlendiği, meclisteki söylemlerin yasal düzenlemelerdeki karşılığının ne/nasıl olduğu ve siyasal/yönetsel alanı kurması ve toplumsal meşruiyeti sağlaması noktasında önemi, çalışmanın merkezine yerleşmektedir. Dördüncü bölüm değişen devlet paradigmasıyla birlikte devletin rol ve işlevlerinin kapsamına dair tesbitleri ortaya koymakta, devlet reformlarının nasıl bir yaklaşımla ve hangi söylemlerle biçimlendiğinin analizini yapmaktadır. Bu dönem önceki dönemlerle biçimlenen devlet yapısının yeniden örgütlenmesine ve rasyonelleştirilmesine yönelik ülke içinden akademisyenlerin öncülüğünde ortaya konulan raporlara ilişkin bir değerlendirmeyi içerir.

Tezin son bölümünde 1980 sonrası dönem devlet paradigmasında yaşanan değişim geniş bir çerçevede açıklanmaktadır. Merkeziyetçi yönetim yapısından ademi merkeziyetçi bir yönetim yapısına doğru değişimin arka planı, meclis tartışmaları, söylemin değişim karşısında kullanım alanı analitik bir perspektifle sunulmaya çalışılırken, yeni paradigmanın felsefi temelini oluşturan neoliberal yaklaşım, yeni sağ düşünce, yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim yaklaşımı çerçevesinde ve yerel dinamikler bağlamında değerlendirilmektedir. 2003 reform sürecine konu olan merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin devleti liberal bir

çizgide yeniden yapılandırdığına dair iddia, meclis tartışmalarına yansıyan bir söylemsellik içinde sunulmaya çalışılmaktadır.

I. BÖLÜM
KAVRAMSAL YAKLAŞIM: REFORM ve MODERN DEVLET

1.1. Reform Retoriği ve Pratiği

Reform devrim kadar derin bir içerik taşımasa da köklü ve topyekûn yapılan değişiklikleri içeren bir kavramdır. Reform, gerçekleştirildiği alanda yapının temel kurallarında ve işlevlerinde kapsamlı değişmeler yaratmayı ve gelişmeyi anlatan bir kavramdır.[1] Reform sözcüğü genellikle aksaklık ve hataları giderme, düzeltme, iyileştirme ve yeni bir biçim verme anlamında kullanılmaktadır. Reform, Status quo'dan daha iyi alternatiflerin var olduğu, değişikliklerin kendiliğinden meydana gelmesini beklemek yerine, dünya düzenindeki gelişmeleri yapmak ve araçlarla hızlandırmak gerektiği fikrine dayanmaktadır.[2] Reform, mevcut olan yapıyı iyileştirme, aksayan ve/veya yozlaşan yapıyı değiştirme şeklinde olabileceği gibi kökten bir değişime ve dönüşüme de karşılık gelebilir. Reform, yeni bir biçim verme, düzeltme, yeniden kurma, yeniden düzenleme gibi anlamları içermektedir. Yönetim literatüründe "idari reform" terimi genellikle idare sisteminde var olan yapıyı geniş ölçüde değiştirmeye, yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmaları belirtmek için kullanılmaktadır.[3]

İdari reform yapılırken birçok unsurun göz önüne alınıp değerlendirilmesi gerekir. Bu unsurların karşılıklı etkileşim halinde olması halinde nasıl bir reform gerçekleştirilebileceği ve buna uygun araçların ne ve nasıl olması gerektiğinin bir izdüşümü ortaya çıkarılabilecektir. Öncelikle, idari reform ülkenin sosyal, ekonomik ve politik düzenini, geleneklerini, alışkanlıklarını ve mantalitesini de içermek zorundadır. Ani ve radikal reformların yapılar üzerindeki etkisi yoğundur. Tarihsel süreçte bu etkinin yapılar üzerindeki etkileri hissedilebilir ölçüde olmuştur. İdari reform aşamalı bir süreç olduğundan, reform kararlı, tedrici ve dikkatli bir şekilde yürütülmelidir. Reformun uygulanması bir planlamayı gerektirmektedir. Reformun

[1] Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, Ankara, İMGE Kitabevi, 2005, s. 56-58
[2] Kenan Sürgit, **Türkiye'de İdari Reform**, TODAİE Yayınları No: 128, Ankara, 1972, s.7.
[3] Selçuk Yalçındağ, "Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, Haziran 1971, s. 24.

genel stratejisinin, safhalarının belirtilmesi, önceliklerinin tayini ve gelişme ritminin tespitini gerektirmektedir. Reformun uygulanması için bu mesele ile ilgili donanımlı bir örgütsel yapının gerekliliği söz konusudur. Reformun yürütücüleri olarak nitelikli ve ihtisaslaşmış bir personelin yetiştirilmiş olması önem arz etmektedir. Reformlar için uygun bir zeminin oluşturulması, reformlardan etkilenecek unsurların buna uygun olarak hazırlanması da önemlidir.[4]

Büyük ve ciddi bunalımlar neticesinde yozlaşan yapıların reformasyonu, bütün olarak bir sistemin yeniden üretilmesinin adeta bir ön koşuludur. Yapılar arasındaki etkileşim ve bağımlılıklar böyle bir zorunluluğu gerekli kılmaktadır. Sistemin yeniden üretilmesi, yeni bir devlet paradigması kadar bu paradigma ile ilişkili olarak siyasal, yönetsel, sosyal, hukuksal ve iktisadi sistemlerin ve yapıların da bu paradigmaya bağlı olarak yeniden üretilmesini zorunlu ve gerekli kılmaktadır. Böyle bir yeniden inşa sürecinin kavramsal karşılığı "reform" ya da "ıslahat"tır. Bu çalışmanın tüm evrelerinde terminolojik tutarlılık ve kavramsal bütünlük sağlamak amacıyla "reform" kullanılacaktır. Reform, her ne kadar toplumsal bunalımlar sonucu yapılmak istenen yenile(ş)me hareketi olarak değerlendirilse de aslında devlet/ya da siyasal iktidar ile toplumsal dinamikler arasındaki gerilimlerin ve çatışma alanlarının yeniden üretilmesi, paylaşılması ve düzenlenmesi süreçlerinin zamansal ve mekânsal inşasıdır. Bu inşa sürecinin en önemli egemen aktörleri kuşkusuz devlet ve siyasal iktidardır. Devlet, yapısal, kurumsal reformların "örgütsel siyasal alanı"nı oluşturmakta, egemen toplumsal güç olan "siyasi elitler/aktörler" bu siyasal alanın araçsal güçlerini kullanarak "reform retoriği ve pratiği"ni gerçekleştirmektedir. Toplumsal mücadele alanında ortaya çıkan çatışma, gerilim ve direniş alanlarının çözüm araçları olarak reform, "ihtilal" ve "devrim" gibi zor ve şiddeti içinde barındıran olgulardan ayrı bir özellik taşımaktadır.

Güler'e göre, reform, "kendisine yönetme süreci içinde doğrudan ya da dolaylı olarak yer bulmuş olan toplumsal sınıf, zümre, grup, bireylerin amaçlı eylemidir. Bu nedenle reform süreçlerini incelemenin başlıca araçları 'hükümdar aynaları',

[4] Cahit Tutum, "İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 1971, s. 42

'adaletnameler', 'nasihatnameler', 'siyasetnameler', 'layihalar', 'risaleler', 'anlaşmalar', 'raporlar' gibi yazılı belgelerdir. Bunlar, reform politikasını inşa edenlerle inşa tekniklerini tartışanları birlikte içerir. Bu tür belgelerde ortaya çıkan 'içeriden eleştiriler' de genel olarak reformun 'yönü'nü paylaşırlar. Aralarında, 'yön'ü terk etme çağrısında bulunanlara da rastlamak mümkün olabilir. Ancak hepsinin ortak noktası, o anda fiilen iktidarı kullananlara dönük bir yüz sergilemeleridir."[5]

Reform yapma pratiği devlet ve siyasal güçler tarafından gerçekleştirilmekte ise de söylemsel olarak reform isteği hangi güçler tarafından dillendirilmektedir? Modern devlet ile birlikte ortaya çıkan toplumsal güçler bu inşa sürecinin bağımlı ve bağımsız değişkenleridir. Kapitalizm ile birlikte güçlenen toplumsal güçler, devlet ile yapmış oldukları anlaşma ile bu inşa sürecine dolaylı olarak katılan toplumsal güçlerdir. Her ne kadar kapitalist toplumun iktisadi pratiğini bu güçler oluştursa da yapısal ve kurumsal inşa süreci ve bu sürecin siyasal-yönetsel alanını ve egemenliğini devlet ve siyasal güç(ler) oluşturmaktadır**.**

1.2. Devlet

1.2.1. Devlet Kavramı

"Devlet" kavramı tarihsel süreç içinde farklı biçimlerde kullanılmıştır. Antik Yunan'da "*Polis*" olarak kavramsallaştırılan devlet, Roma'da "*Respublica*" olarak kullanılmıştır. Alessandro Passerin d'Entréves'e göre bu farklı kavramlaştırmanın nedeni "göndermede bulundukları durumun, her olayda ya da en azından siyasi düşüncenin büyük atılım yaptığı dönemlerin her birinde değişim göstermesi, farklılaşmasıdır".[6] Antik Yunan'da polis denilen site–devlet siyasi bir örgütlenmeyi ifade ederken, bu yapı hem siyasal hem de dinsel bir işleve sahip olmuştur. Polis hem siyasal bir örgütlenme hem de "Kilise"dir ve bu işlevsellik Respublica için de

[5] Birgül Ayman Güler, Kamu Yönetiminde Değişme Nasıl Çalışılabilir II: **Reformlar Beyaz Devrimler Kırmızı mı?** http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/renkler.pdf. 22 Ekim 2005.

[6] Alessandro Passerin d'Entréves, "Devlet Kavramı", **Devlet Kuramı**, (Der: Cemal Bali Akal), Ankara, Ankara, Dost Kitabevi, Temmuz 2000, s.193.

söylenebilir.[7] Platon ve Aristo Polis'i (site-devlet), ortak iyiliğin ve erdemin cisimleşmiş hali olarak açıklamışlardır. Roma dönemi devlet olgusu ise devlete siyasallık ile birlikte hukukilik de atfeder. Hukuksallık devleti daha geniş ve karmaşık bir yapıya getirmektedir. Dolayısıyla, Respublica Roma'da hem siyasi hem de hukuki bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Modern anlamında devlet sözcüğü ilk kez Niccolo Machiavelli tarafından kullanılmıştır. Machiavelli "Hükümdar" (Prens) adlı eserinde "İnsanları yönetmiş ve yöneten bütün devletler, bütün senyörlükler ya cumhuriyet ya da prenslik olmuş ve olmaktadır" der.[8] Devlet kavramı Machiavelli'ye kadar farklı kavramlarla ifade edilmiştir. Bu kavramlar "*Status"*, *"Etat"*, *"Regnum*" gibi kavramlardır. Etat sözcüğü genellikle pre-modern dönem devlet kavramlaştırmasında kullanılmıştır. Etat bir sosyal kümeyi ya da topluluğu, bir düzeni belirten bir kavramdır. Bu kavram XIV. yüzyıl ile XVI. yüzyıl arasında çoğu yazar tarafından sosyal kümeyi tanımlamak için kullanılmıştır. Etat sözcüğünün kökeni "Status" sözcüğüne dayanır. Status, bir sosyal durumu ya da kümeyi ve bu sosyal kümenin hukuki yapısını tanımlayan kavram olarak karşımıza çıkar.[9] Regnum ise daha çok yerel monarşileri tanımlayan bir kavramdır. Yine bu dönemlerde devlet kavramı yerine kullanılan başka kavramlar da söz konusudur. Örneğin, Erasmus eserlerinde "Respublica"[10] kavramlarını devlet anlamında kullanırken, "*civitas*"[11] sözcüğünü siyasal topluluk olarak kullanmıştır. Sonuç olarak, Status'tan Etat'a ve Etat'tan Devlet'e evrimsel bir çizgi izleyen kavramsal düşünce siyasal, toplumsal ve ekonomik gelişim ve değişim ile de şekillenmiştir.

---

[7] Respublica Christiana düşüncesi, tüm Hristiyan dünyasının tek ve bütüncül bir cumhuriyet'e aitlik fikrini ifade eder..

[8] Nicollo Machiavelli, **Prens**, (Çev: Nazım Güvenç), İstanbul, Anahtar Kitaplar Yay., l994, s. 39.

[9] Jean-Pierre Brancourt, "Estat'lardan Devlete Bir Sözcüğün Evrimi", **Devlet Kuramı**, (Der: Cemal Bali Akal), Ankara, Dost Kitabevi, Temmuz 2000 s.179.

[10] "*Respublica"* daha çok kamusal olanı, *Civitas* ise bir topluluğu ifade etmektedir. Bkz. D. Erasmus, **Bir Hristiyan Prensin Eğitimi**, Ankara, Öteki Yay., 2000, b.a.

[11] Civitas geniş anlamda hem kent hem de devlet ve / veya siyasi topluluğu tanımlayan bir kavram olmuştur. Erasmus bu kavramı siyasal topluluk anlamında kullanmıştır. Bkz. D. Erasmus, **Deliliğe Övgü**, Ankara, Öteki Yay, 2004.

1.2.2. Devletin Kökeni ve Egemenlik Fikrine Dair Tartışmalar

Devletin kökeni ve tarihsel gelişim süreçleri konusunda, geçmişten günümüze farklı yaklaşımlar ve düşünceler olduğunu görürüz. İster sosyal ister siyasal olsun toplumsal ilişkiler ve bu ilişkilerin özelliği devlet olgusunu ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda devletin kökenine ilişkin farklı olgusal değerlendirmeler karşımıza çıkmaktadır. Örneğin sosyal antropologların devletin kökenine ilişkin yapmış oldukları çalışmalarda kan bağına yapılan vurgu ön plana çıkmaktadır. Arkaik toplumların en önemli kurumu aile olarak görülmektedir. Ailenin reisi ise en yaşlı olan erkek kişidir. Dolayısıyla, sosyal antropologlarda ailelerin birleşmesi evi ya da uruğu, kabilelerin birleşmesi ise devleti meydana getirir anlayışı egemendir.[12] Kan bağına yapılan atıf toplumsal ilişkilerin ve buna bağlı olarak toprak üzerinde örgütlenme biçiminin izdüşümünü ortaya koymaktadır. Marcel Gauchet'in devletin kökeni konusunda üzerinde durduğu yapı din olgusudur. Gauchet'e göre "Sosyalleşmenin en derin noktasında dini yapı vardır ve devlet bu yapının farklı bir yüzünü oluşturur". Tabiatüstü güçlerle donanmış kişiler (kurucu atalar) ile yeryüzündeki diğer insanlar arasındaki dini ilişkiler bir yapı ortaya çıkarmıştır. Devlet, "toplumların bünyesinde var olan bu yapılanmanın biçim değiştirerek farklı bir forma dönüşmesi olarak ifade edilebilir."[13] Gauchet'e göre bu önemli bir dönüşümdür fakat yeni bir oluşum yeni bir yapı değildir. Devlet var olan yapının -ki bu sosyal tabakanın dönüşümüdür- değişimi sonucu ortaya çıkmaktadır Dolayısıyla toplumsal tabakalaşmanın farklılaşması yöneten yönetilen ayrımını ortaya çıkarmaktadır. Yönetilenlerin yönetenlere ve/veya erke yönelik ortaya koymuş oldukları meşruiyet ve bağlılık Gauchet'e göre bir tabi oluşun ve yoksun kalmanın sonucudur. Bu yoksunluk iktidardan geri kalmanın yoksunluğudur. Dolayısıyla bu yoksunluk ve tabi oluş 'insanların kendi dünyalarının düzenini varsıllara[14] borçlu oldukları, bu düzenin bu varsıllar tarafından sağlandığı inancına sahiptir.[15]

---

[12] Marc Abèlés, **Devletin Antropolojisi**, (Çev. Nazlı Ökten), İstanbul, Kesit Yayıncılık1998, s. 24.
[13] Marcel Gauchet, "Anlam Borcu ve Devletin Kökenleri, ilkellerde Din ve Siyaset", **Devlet Kuramı**, (Der. Cemal Bali Akal), Ankara, Dost Kitabevi, 2000, s.34.
[14] Hem Toplumdaki akıllı, yetenekli, varlıklı kişileri, hem de tabiatüstü güçlü kişileri betimlemektedir.
[15] Gauchet, **a. g. e**., s. 35.

Hem siyasi düşünce tarihinde hem de devlet sosyolojisi literatüründe modern devlet tartışması aynı zamanda egemenlik ve zor ile rıza üzerine yürütülen bir tartışmadır. Siyasi düşünce tarihi bağlamında modern devlet ilk dönemde daha çok egemenlik kavramı üzerinden tartışılmıştır. Machiavelli'ye göre modern devlet kavramına form kazandıran ilke devlet aklıdır. Bu akıl devlet toplum ilişkisinde devlete özerklik sağlar. Jean Bodin ise özerkleşen bu devletin egemenliğine vurgu yapar. Zira Bodin'de egemenlik, devleti diğer siyasi organizmalardan ayıran bir durumdur. Bu egemenlik sürekli, mutlak ve bölünemez bir iktidar halidir. İktidar ise üstünde herhangi bir güç olmaksızın sadece hukuk (doğal hukuk) ile sınırlı mutlak gücü tanımlamaktadır. Bu güç zamandan, mekândan ve kişilerden bağımsızdır.[16] Egemenliğin sürekliliğine vurgu yapan en önemli söylem, mutlakıyetçi dönemlerin "kral öldü yaşasın yeni kral" söylemidir. Hobbes, egemenliği insanlar tarafından kendi iradelerinin toplamının tek bir iradeye indirgenmiş hali olarak görürken, egemenliğin "büyük bir topluluğun üyelerinin birbirleriyle yaptıkları ahitlerle, her birinin huzur ve sükûnu ve ortak savunmaları için içlerinden birinin, onun uygun bulacağı şekilde hepsinin birden gücünü ve imkânlarını kullanabilmesi" olarak açıklar.[17] Hobbes, egemenliğin insanlar tarafından bir onay veya rızaya dayandırılmaksızın tek bir kişi ya da heyetin elinde toplanmasıyla insanların (genel irade) barış, huzur ve güvenlik içinde yaşayabileceklerini düşünür. Hobbes, Bodin gibi egemenliğin mutlak, bölünmez ve devredilemez olduğunu, ancak bazı istisnai hakların (para bastırma, reşit olmayan mirasçıların mallarını ve kendilerini yönetme, piyasalarda ilk alıcı olma hakkı ve diğer bütün yasal haklar[18]) egemen tarafından devredilebileceğini savunmaktadır. Egemenliğin devredilemez, bölünemez düşüncesi Rousseau için de söz konusudur. Rousseau, egemenliği genel iradenin uygulanması olarak görürken[19], bu genel irade ortak çıkarlar üzerinden egemenliğin meşru sahibidir. Rousseau için egemenlik, genel irade tarafından oluşturulan toplumsal sözleşmenin -ki Locke'de toplumsal sözleşme kuramını savunur fakat Bodin ve Hobbes gibi mutlakıyetçi değil meşruti monarşi taraftarıdır- ortak çıkara dayandırılması açısından önemlidir. Egemenliğin sınırlandırılması fikri Locke ve

[16] Mustafa Koçak, **Devlet ve Egemenlik**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ocak 2006, s.80-81.
[17] Thomas Hobbes, **Leviathan**, (Çev. Semih Lim), İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, Aralık 1993, s.130.
[18] Hobbes, **a.g.e.,** s. 136.
[19] J. J. Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, (Çev. Alpagut Erenulu), Ankara, Öteki Yayınevi, 1996, s.61.

Montesquieu gibi düşünürlerin gündeminde önemli bir yer tutar. Kuvvetler ayrılığına yapılan vurgu bu çerçevede düşünülmelidir.

Devlet otoritesinin zorla tahkim edildiği fikri modern siyaset düşüncesinin en önemli ortak noktalarından biridir. Yasalara uyulmasının sağlanması ve kanunları ihlal edenlerin cezalandırılması devletin asli fonksiyonlarından biri olarak görülür. Weber'e göre devletin meşru şiddet tekeli olması, devlet egemenliğinin pratikteki karşılığıdır. Weber'in kavramsallaştırmasında modern devlette giderek daha büyük bir güç kazanan bürokrasi iktidar aracıdır. Modern devlet içindeki bürokrasi, merkezi olarak belirlenmiş hedefleri yerine getirmek için yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir biçimde örgütlenmiş teşkilatlardır. Modern devlette bürokrasi, diğer örgütlenme biçimlerine oranla teknik üstünlüğe sahip olduğundan hızlı bir biçimde büyümüştür. Weber, bürokratların gücünün artmasını hem onların uzmanlık derecelerindeki gelişimle hem de resmi bilgilere ulaşma ayrıcıklarıyla açıklar.[20] Weber'i izleyen yazarlar, bürokrasideki dönüşümü ve değişimi tartışırken devleti genellikle kendi mantığı ve çıkarları olan otonom bir gerçeklik olarak görmeyi sürdürmüştür.

Devletin otonomisi tartışmalarında Marxist literatür çok daha farklı bir çerçeve sunmaktadır. Marx devleti "hukuki, ahlaki ve siyasal özgürlüğün içinde gerçekleştirilmesi gerektiği, tek tek vatandaşların devletin yasalarına uyarken yalnızca kendi akıllarının, insan aklının doğal yasalarına uyduğu büyük bir organizma" olarak görür.[21] Marx devleti böyle tanımlarken insan aklının doğal yasalarıyla örtüşen bir devlet aklının var olması gerektiğini ifade eder. Böyle bir akıl yoksunluğu sonucunda iyi devletin yerini kötü bir devlet alır. Karl Marx ve Friedrich Engels, komünist manifestonun ünlü özdeyişinde "modern devletin yürütme gücünün bütün burjuvazinin genel işlerini yöneten bir komiteden başka bir şey olmadığını"[22] açıkça orta koymaktadırlar. Siyasal iktidar ise bir sınıfın başka bir sınıf üzerinde (burjuva sınıfının emekçi proleter sınıf üzerindeki hegemonyası) oluşturduğu örgütlü güçtür. Ralph Miliband, Marx'ın devlete ait temel görüşü ile aynı konumda tutulması doğru olmasa bile devlete ait ikinci bir düşüncesi, proletarya diktatörlüğü kavramını

[20] Berch Berberoğlu, **Küresel Çağda Siyasal Sosyoloji: Devlet ve Topluma Giriş**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2014, s. 24-29
[21] Ralph Miliband, **Kapitalist Devlet**, (Çev. Osman Akınhay), İstanbul, Belge Yay., 1989., s. 9.
[22] Karl Marx, Friedrich Engels, Siyasal Yazılar, (Çev. Ahmet Fethi), İstanbul, Hil Yay., 2004, s.25.

aydınlatmaya hizmet etmesi ve bu unsurlara temel bir bağlam sağlaması açısından önemlidir. Miliband'a göre Marx "ikinci görüş olarak devleti, egemen bir sınıfın aracı olmaktan çok toplumdaki egemen güç olarak bütün toplumsal sınıflardan bağımsız olarak görür ve devlet bütün toplumsal sınıflara baskındır."[23] Marx'ın bu görüşü, devletin egemen sınıfın çıkarlarını koruyan bir örgütlenme olduğu düşüncesinin esnekleştiğini ortaya koyar.

Gramsci'de egemenlik "zor"a dayanmaktadır. Devlet, zor gücünü kendi araçsal güçleri (ordu ve polis) ile meşrulaştırır ve kullanır. Gramsci'ye göre devlet iktidarını sadece "zor" ile kurmaz aynı zamanda toplumsal bir "rıza" üzerinden de kurar. Toplumsal "rıza"nın araçları ise parlamento, siyasal partiler ve mahkemeler gibi kurumsal yapılardır.[24] Dolayısıyla devlet toplum üzerinde "zor" ve "rıza"ya dayalı bir siyasal hegemonya kurmuş olur.

20. yüzyılın ilk çeyreğinde devletin gelişimi ve özellikleri üzerine yazan Oppenheimer ise hem liberal geleneğin hem de sosyalist geleneğin merceklerini kullanarak devlet tartışmasına katılır. Devlet kavramı üzerine yazdığı "*Der Staat"* ile katkıda bulunan Alman sosyoloğu Oppenheimer ise hem Amerikan komüntaryenlerini hem de liberterleri etkilemiştir. Locke ve diğer sözleşmecilerden farklı olarak Oppenheimer toplumsal sözleşme fikrini reddeder. Kendini liberal bir sosyalist olarak gören yazar, kapitalizmi bir sömürü sistemi olarak, devleti de eşitsizlikleri yaratan bir olgu olarak tarif eder.

Oppenheimer devleti, bir tarihsellik içinde sosyo-ekonomik ve siyasal bağlamda ilkel fetihçi devletten feodal devlete ve gelişmiş feodal devletten çağdaş anayasal devlete doğru bir gelişim evresi olarak açıklar. Oppenheimer'ın İlkel fetih devleti "tahakkümcü" bir devlet olarak, 'kendi içinde birlik olarak yaşamsal alan oluşturan savaşçı bir azınlığın, sınırları belirli olan topraklar ve bu topraklarda yaşayan, toprağı

[23] Ralph Miliband, **Kapitalist Devlet**, s.15.
[24] Hamit Emrah Beriş, **Küreselleşme Çağında Egemenlik**, Ankara, Lotus Yayınevi, Aralık 2006, s. 61.

ekip biçen insanlar üzerinde egemenlik kuran devlet'[25] biçimidir. Gelişmiş feodal devlet ise 'karşılıklı bağımlılık niteliğine sahip, çok sayıda derecelendirilmiş zümrenin bulunduğu devlettir. Gelişmiş feodal devlette daha önce yalıtılmış olan etnik gruplar bir ulus içinde kaynaşmışlardır'.[26] Oppenheimer'e göre, Çağdaş anayasal devlet, ilkesel olarak ne ilkel fetih devletinden ne de gelişmiş feodal devletten ayrı bir varlıktır. Her üç devlet yapısı temel olarak sınıf devletidir ve dolayısıyla tahakkümcü ve baskıcı bir niteliğe sahiptir. Çağdaş anayasal devleti farklı kılan onun memurlar sınıfına dayanmasıdır. Sınıf kavgasında bu memurlar takımı devletin çıkarlarını koruyan araçsal bir sınıf niteliğindedir.[27] Dolayısıyla, Oppenheimer için devletin varlık nedeni araçsal değişiklikler gösterse de amaçsal olarak aynı kalmaktadır. Oppenheimer'ın başvurduğu sosyolojik devlet metodolojisi hem tarih felsefesini hem de ekonomi kuramını içermektedir. Sınıf kuramı devleti özü itibariyle "koruyucu devlet" olarak tanımlar. Dışsal tehlikelere karşı sınır güvenliğinin sağlanması ve içe dönük olarak da hukuksal düzenin korunması devletin varlık nedenleri olarak görülür.[28]

Oppenheimer'e göre 'Devlet, ne Platon'un sözünü ettiği "birlikte yaşama zorunluluğu"ndan doğmuştur ne de Aristo'nun ileri sürdüğü "doğal bir oluşum"dur. Devlet, ne Bodin'in dediği gibi "birçok ailenin sahip oldukları şeyin, egemen güç tarafından hukuksal yönetimi" ne de Hobbes'un ortaya koyduğu kadarıyla "herkesin herkese karşı savaşı"dır. Devlet, Rousseau, Grotius, Spinoza ve Locke'un savundukları biçimiyle bir "toplum sözleşmesi"nden de ortaya çıkmamıştır. Devlet ne Schelling'in sözünü ettiği "mutlak olan"dır ne de Hegel'in sözünü ettiği "ahlaki idenin gerçekleşmesi, kendini düşünen, bilen ve bildiğini gerçekleştiren tözel irade olarak ahlaksal tin"dir. Ne Marcus Tullius Çiçero'nun ifade ettiği "ortada bir hukuk yoksa devlet de yoktur" düşüncesi, ne de Von Savigny'nin "devlet hukuksal bir ürün, hukuksal üretimin en üst biçimi" türünden hukuksal temelli önermeler devleti açıklamaktadır. Devlet hukukçu Jellinek'in zannettiği gibi "korporatif birlik" de

[25] Franz Oppenheimer, **Devlet,** (Çev. Alâeddin Şenel, Yavuz Sabuncu), İstanbul, Engin Yay., 1999, s. 82.
[26] Oppenheimer, **a.g.e.,** s. 167.
[27] Oppenheımer**, a.g.e.,** s. 185.
[28] Oppenheımer**, a.g.e.,** s. 34.

değildir. Devleti, "halkın efendisi durumuna gelmiş bir haydut çetesinin kurduğu bir şey" olarak gören Carey yanlış yolda yürümektedir'. Oppenheimer, devleti açıklayan sınıf temelli kuramları bilimsellikten uzak, aklın ve gerçeğin bir ürünü olarak değil maddi çıkar kazanımlarının araçsallaşması olarak görmektedir.[29]

Oppenheimer'e göre geçmişten günümüze devlet diye adlandırdığımız her örgütlenme "yüksek gelişme aşamalarına ulaşmış, güç, büyüklük ve zenginlik bakımından dünya tarihinde bir yeri olan her devlet, bir sınıf devleti olagelmiştir."[30] Oppenheimer'in bu görüşü XIX. ve XX. yüzyılda şekillenen devlet kuramlarının temel karakteristiğini yansıtmaktadır. Oppenheimer sınıf temelli devlet kuramına tarihsellik atfeder. Oppenheimer için "Tarihte her devlet bir *sınıf devleti* idi, zamanımızda da her devlet bir sınıf devleti' dir; ya rütbe, mertebe ya da mülk farlılıklarına dayanan üst ve alt toplumsal gruplardan oluşan bir hiyerarşidir."[31] Bu hiyerarşik yapı devlet olarak varlık bulur. Devlet, "oluşumu sırasında tümüyle, varlığının ilk aşamasında ise özünde ve neredeyse tümüyle, zafer kazanmış bir insan grubunun, yendikleri üzerindeki egemenliğini bir düzene bağlamak ve kendini içten gelecek ayaklanmalarla dıştan gelecek saldırılara karşı güvenceye almak amacıyla, yendiği gruba zorla kabul ettirdiği bir toplumsal kurumdur".[32] Oppenheimer devleti, iktidar mücadelesi sonucu gücü elinde toplayan bir grubun içte ve dışta egemenliğini ve güvenliğini tahakküm aracıyla meşrulaştıran bir yapı olarak görmektedir.[33]

1.2.3 Modern Devletin Özellikleri

Modern devlet, feodal devletin parçalı ve dağınık yapısının "Avrupa" özelinde yeniden üretimidir. Bu üretim araçları "toprak üzerinden sınırların belirginleştirilmesi –ki feodal devlet belirli bir sınıra sahip olmaktan çok kronik olarak tartışmalı ve belirsiz bir biçimde yönetilen hudut boylarına sahipti- ve diğer grupları mal ve ödüller teklif ederek satın almak veya bağımlı hale getirmek için

[29] Oppenheimer, **a.g.e.,** s. 35-36.
[30] Oppenheimer, **a.g.e.,** s. 34.
[31] Oppenheımer, **a.g.e.,** s. 37.
[32] Oppenheimer, **a.g.e.,** s. 43.
[33] Oppenheimer'in "*sınıf devleti"* fetihçi ve tahakkümcü bir devlettir. Bu devlet, Gücü elinde bulunduran azınlığın kuvvet kullanarak insanlar üzerinde egemenlik kuran sınıfsal, baskıcı ve tahakkümcü bir devlettir.

haraç almaktı."[34] XVII. yüzyılda sınır boylarında yaşayan halklar için sınırın iki yakasındaki devletlerden birisine ait olma hakkı tanındı. Bir hat niteliğinde çizilmiş ilk sınır 1718 yılında Flanders için yapılmış antlaşmanın bir gereği olarak çizilmiş sınırdır.[35] Diplomasinin modern anlamda uygulanmaya başlaması -diplomasi vardı ama gelenekseldi-, kongrelerin oluşmaya başlaması[36] (ki feodal dönem kongreleri yerel ya da bölgesel ve kilise merkezliydi) modern devleti üreten araçlar arasındadır. Bu araçlar devleti tek egemen güç merkezi konumuna getirmektedir.

İngiltere ve Fransa diğer Avrupa devletlerine göre merkezi devletlerini daha erken kurmuştur. Fransız deneyimi siyasi modernite paradigmalarında başat bir role sahip almuştur. Modern devlet kavramı somut olarak ilk karşılığını Fransız mutlakıyetçiliğinde bulmuştur.[37] Parçalı bir yapısallığa ait feodal egemenlik ve parsellenmenin yerini merkezileşmiş ve örgütlenmiş bir mutlakıyetçilik almıştır. Merkezileşmenin önemli araçları sayılabilecek "siyasi olarak oluşturulmuş rakip mülkiyet biçimleri arasındaki bölünmeler; yargılama hakkına ve imtiyazına dayanarak rant alınması ve feodal güçlerin devlet görevliliği ve vergiler yoluyla kaynakları tahsis eden" bir nevi kamu görevlileri olmalarıdır. Bu durum Ellen Meiksins Wood'un kavramlaştırmasıyla "yukarıya doğru merkezileşmeyi" sağlamıştır.[38]

Hükümdara karşı sorumlu bir merkezileşmiş bürokratik idarenin oluşması XIV. Louis zamanında oluşmuştur. "İç avlunun onun ailesinin yüksek bölümlerinden değil, tercih edilen asiller ve görevlilerden oluşması"[39] babadan oğula tevarüs eden bir yönetim anlayışını da değiştirmiştir. Oluşturulan bürokratik yapı ile meslekimaaşlı bir memuriyet sınıfı oluşturulmuştur. Bu süreç ile birlikte merkezi ve yerel memuriyetler aracılığıyla hem kısmen rasyonel bir vergileme tekniği oluşturulmuş

[34] Anthony Giddens, **Ulus-Devlet ve Şiddet**, (Çev. Cumhur Atay), İstanbul, Devin Yayıncılık, Mart, 2005, s.122.
[35] Giddens, **a.g.e**., s.128.
[36] Otuz Yıl Savaşları sonrası toplanan Westphalia Kongresi, Avrupa devletler sistemi için önemli bir yere sahiptir.
[37] Wood Ellen Meiksins, **Kapitalizmin Arkaik Kültürü**, (Çev. Oya Köymen), İstanbul, Yordam Yay., 2007, s. 45.
[38] Wood Ellen Meiksins, **a.g.e.,** s. 45.
[39] Giddens, **a.g.e.,** s.134.

hem de yerelden merkeze doğru koordineli bir biçimde raporlama-bilgi akışı sağlanmıştır.[40] Kısmen sözcüğü, somut olarak kazançlara konu olacak vergilerin etkin ve verimli toplanmasına zemin hazırlayan bilgi toplama ve raporlama altyapısının ve derecelendirilmiş vergilendirme sisteminin yetersizliğini vurgular. Dolayısıyla, modern devlet ilk dönemlerinde egemenliğini ve nüfuzunu etkin olarak kullanamamıştır. Hukuksal çerçevede, vergileme tekniğinde, yurttaşlık kimliğinde, siyasi ve idari otoritenin merkezileşmesinde tam bir standardizasyon ve homojenlik sağlanamamıştır. Hem yasal hem idare bakımından büyük bölgesel farklılıklar mevcuttu. Örneğin Fransa'da güneyin mahkemelerinde Roma hukuku uygulama alanına sahip iken diğer bölgelerde geleneksel hukuk hüküm sürüyordu. Vergi toplama tekniklerinde de farklılıklar mevcuttu. Bazı bölgelerde vergiler memurlar tarafından toplanırken bazı bölgelerde bir keyfiyet ve verginin kiralanması söz konusuydu.[41]

Modern devletin siyasal, kültürel, yönetsel ve ekonomik kodları XIX. yüzyılda ulus-devlet paradigması ile daha belirgin ve etkin bir görünüm kazanacaktır. Şunu belirtmek gerekirse başta Fransa olmak üzere tüm Avrupa'da gücün merkezileşmesi monarşi ile şehirler, dietler (meclisler) ve parlamentolar arasında bir çatışma alanı ortaya çıkarmıştır. Bağımsız bir yapı sergilemek isteyen bu organizasyonlar doğal olarak monarşi ile iktidar mücadelesi içine girmiş fakat çıkarılan buyruklar ile monarşi nüfuz alanlarını kendi şahsında genişletebilmiştir.[42] Şehirler ile monarşiler arasındaki güç mücadelesinin monarkların şahsında temerküz etmesinin nedenleri arasında ticari çıkarların büyümesini kolaylaştıran hukuki düzenlemelerin genişlemesi, askeri teknolojideki gelişmeler neticesinde şehirlerin artık savaşlarda savunma özelliğini ve giderek politik, ekonomik ve askeri olarak stratejik önemini kaybetmesi olarak gösterilebilir.[43]

---

[40] Giddens, **a.g.e.,** s.134.
[41] Giddens, **a.g.e.,** s. 137-138.
[42] 1692 yılında çıkarılan buyrukla Fransız şehirleri monarkın atadığı belediye başkanlarının idaresi altına girmiş, Paris Parlament'inin yetkisi ise azaltılmıştır. Bkz. Anthony Giddens, **Ulus-Devlet ve Şiddet**, (Çev. Cumhur Atay), İstanbul, Devin Yayıncılık, Mart, 2005.
[43] Giddens, **a.g.e.,** s.136

Modern devlet, çok merkezli güçlerin ve parçalanmış siyasal iktidarın hüküm sürdüğü feodal bir yapının çözülmesi sonucunda ortaya çıkan bir yapı olmuştur. Gücün merkezileşmesi ve siyasal iktidarın tek elde toplanması modern devletin gelişimini sağlayan faktörlerdir. Modern devlet, toplum ve ekonominin farklılaştığı, kişisel olmayan siyasal iktidarın -ki bu durum anayasal bir devlet ile ortaya çıkan bir niteliktir-formel bir hüviyetinin olduğu, aynı zamanda bürokratik bir örgütlenme modelinin[44] ortaya çıktığı devlet modelidir. Köylüden işçiye tebaadan yurttaşa doğru bir değişim ve dönüşümü sosyo-ekonomik ve siyasal olarak gerçekleştirmiştir.

1.2.3.1. Devlet Kapasitesi

Modern devlet, topluma nüfuz etme kabiliyeti ve araçları bakımından önceki devlet modellerinden daha fazla bir kapsama sahiptir. Weber, modern devleti tanımlarken "sınırlarla belirlenmiş bir toprak parçası üzerinde şiddet kullanma tekeline sahip"[45] siyasi bir örgütlenmeye dikkat çeker. Bir kurumsal bütünlük ve merkezi örgütlenme biçimi, gelişmiş bürokratik yapı, sınırları çizilmiş bir toprak parçası, bu toprak parçası üzerinde anayasal sınırlarla çizilmiş yurttaşlık kimliği ve devletin egemenlik gücü modern devletin kodlarını oluşturmaktadır. Şunu belirtmek gerekir ki modern devlet değişen sosyo-ekonomik yapı ve toplumsal ilişkiler ile paralel bir gelişim göstermektedir. Dolayısıyla üretim ilişkilerinde meydana gelen değişim ile birlikte devlet bu değişime göre yeniden kendini üretir. Üretim yapısının farklılaşmasıyla birlikte ortaya çıkan kapitalist toplumsal ilişkiler modern devletin hem varlık nedeni hem de bir sonucudur. Modern devlet bu formlarıyla artık topluma daha fazla nüfuz edebilmektedir.

Devlet kapasitesi bağlamında Theda Skocpol, sınırları tanımlanabilir bir teritoryallik üzerinde eksiksiz bütüncül egemenliği, idari ve askeri kontrolü devlet kapasitesinin ilk koşulu olarak tarif eder.[46] Devlet kapasitesini Micheal Mann'ın devlet iktidarına ilişkin genel yaklaşımı çerçevesinde tanımlamak mümkün

[44] Weber, bürokratik örgütlenmeyi modern devletin bir vasfı sayar.
[45] Max Weber, **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, (Çev. Özer Ozankaya), Ankara, İmge Kitapevi, 1995, s. 93-94.
[46] Theda Skocpol, , "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", **Bringing the State Back In**, (Edt.) Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer ve Theda Skocpol, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, s. 3-37.

gözükmektedir. Mann'a göre devlet iktidarı despotik güce (despotic power) ve altyapısal güce (infrastructural power) dayanır. Devletin despotik gücü, belirli bir toprak parçası üzerinde iktisadi, ideolojik ve askeri iktidar aktörleriyle işleyen merkezi teşkilatlanmanın tekel konumunu tanımlar.[47] Altyapısal güç ise devletin topluma nüfuz etme yetisine tekabül eder. Altyapısal gücü oluşturan unsurlar: (1) Devletin merkezi olarak koordine edilen ana faaliyetlerine dair işbölümü, (2) istikrarlı mesaj aktarımına ve arşivlemeye olanak tanıyan okur-yazarlık, (3) emtiaların devletin eksiksiz güvencesinde değişimini sağlayan para mecrası, (4) haberleşmeye ve insan-kaynak taşımacılığına ilişkin düzenlemeler.[48] Mann'ın ortaya koyduğu doğrulam ekseninde, devlet kapasitesinin despotik ve altyapısal güce göre biçimlendiğini söylemek mümkündür. McAdam, Tarrow ve Tilly ise devlet kapasitesini, devlet görevlilerinin devletin teritoryal yetki alanı içindeki kişiler, faaliyetler ve kaynaklar üzerindeki kontrol düzeyi şeklinde tanımlarlar. Bu yazarlar devlet kapasitesini artırıcı süreçlere dikkat çekerler. Bu süreçler, dolayımlı yönetimin doğrudan hâkimiyetiyle ikame edilmesi, merkezi devletin uzak çevreye nüfuz etmesi, devletin pratik ve temsillerinde standartlaşma ve devletin planları uygulamada kullandığı araçların artışıdır.[49]

Michael Mann, devletin topluma daha fazla nüfuz etmesini devletin alt yapısal gücünün gelişimi ve belirleyici olması ile açıklamaktadır. Charles Tilly ise devletin nüfuz alanının genişlemesinin, yerel yöneticilere aktarılan yetki devri ile ortaya çıkan yerel (dolaylı) yönetimden, merkezi devletin aygıtlarına dayalı olarak gerçekleşen merkezi (doğrudan) yönetimin varlığına işaret etmektedir. Anthony Giddens, devletin nüfuz alanının kapsamını idari güç ile açıklar. İdari güç ise sanayi kapitalizmi ile büyük bir gelişim gösteren ulaşım, iletişim ve bilgi toplama araçlarının niteliği ile yapısal bir güç haline gelir.[50]

---

[47] Michael Mann, **The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914**, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, s. 59.

[48] Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", **European Journal of Sociology**, Vol 25/2, 1984, s. 185-213.

[49] Doug McAdam, Sidney Tarrow ve Charles Tilly, **Dynamics of Contention**, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, s. 78.

[50] İsmet Akça, Evren B. Paker, "Türkiye'de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti Üzerine Bir Değerlendirme"**, Türkiye'de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti**, (Edt. İsmet Akça, Evren B. Paker), İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2010, s. 3

Tilly'nin kavramsallaştırması açısından baktığımızda zor ile tahakküm arasında bir ilişki ve alan çakışması söz konusudur. Tilly için "*sermaye*" ile "*sömürü*" arasındaki ilişki ne ise "*zor*" ile "*tahakküm*" arasındaki ilişki de odur. Zor ve tahakkümün birikimi ve yoğunlaşması hem devleti hem de devletin örgütsel yapısını ortaya çıkarır. Ordu, polis, donanma, silahlar "zor"un ana araçlarıdır. Bu araçların denetimi devletler tarafından oluşturulan ayrı örgütlenmeler tarafından yerine getirilir.[51] Bu alt örgütlenmeler üst siyasal örgütlenmenin varlığını ve etkinliğini sürdürmesinin ve gelişiminin temel yapılarıdır. Tilly, devletin varlığını ve gelişim süreçlerini zor üzerinden açıklarken zorun araçlarının birikimi ve yoğunluğu üzerinde de önemle durmaktadır.

1.2.3.2. Modern Devletin Dönüşümü: "Ulus-Devlet"

Toplumsal yaşamın siyasal bir örgütlenmesi olarak karşımıza çıkan devlet olgusu literatüre her ne kadar XVI. yüzyıllarda girmiş olsa da tarihin her döneminde toplumsal yaşamın içinde farklı formlar halinde varlık kazanmıştır. Devlet, toplum hayatının sağlıklı bir şekilde devamı için ihtiyaç duyulan örgütlü bir yapıdır. Bu bağlamda, kabileci bir devlet örgütlenmesinden mutlakıyetçi (imparatorluk) bir devlet yapılanmasına, ulus-devlet örgütlenmesinin üniter, federal, bölgesel gibi farklı devlet formları, tarihsel süreç içinde zamanın ruhuna ve toplumsal gerçeklere uygun olarak varlık kazanmışlardır. Değişen toplumsal şartlar ve ihtiyaçlar devletin işlevlerinde ve yapısında da değişimlere yol açmış, bu şartlar devletin toplumsal rolünü ve etkinliğini belirlemiştir. Toplumsal ihtiyaçların niteliğinde ve niceliğinde meydana gelen değişimler aynı zamanda toplumsal ilişkilerin normlar halinde düzenlenmesini ortaya çıkarmış ve giderek devlet hukuki bir nitelik kazanmıştır. Modernleşen devlet aynı zamanda uluslaşma yolunda da bir dönüşüme yol açmıştır. Önceki toplum yapılarında birey-devlet ilişkisi tebaa anlayışına dayanırken ya da kral-derebeyi-köylü şeklinde oluşurken, bu dönemde birey ulus kavramı etrafında bir yurttaş olarak kimlik kazanmıştır. Ulus devletin tarihsel sürecini açıklamadan önce ulus kavramını ve bu kavramlar üzerinden ulus devleti açıklamak ve ortaya çıkışında

[51] Charles Tilly, **Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin oluşumu,** , İstanbul, İmge Kitabevi, 2001, s. 47.

etkili olan faktörleri ortaya koymak sağlıklı olacaktır. Öncelikle ulus nedir neyi ifade eder? Ulus her şeyden önce tarihsel bir süreç sonucu toplumsal bir akit neticesinde oluşan iradi bir oluşum olarak ifade edilir.

> *"…Tarihsel bir inşadır. Tarih belli konağında ve belli bir mekânda belirmiştir. İnsanların iradi gayretlerinin ürünüdür, doğanın dayatması sonucu ortaya çıkmıştır. İnanca değil doktrine dayanır. Belli bir toprak parçası üzerinde bölük pörçük duran parçaların, ulusal pazar çerçevesinde birleşmeleri üzerine oluşan ülkeye dayanır ve çeşitli ve farklı etnilerin, kandaşlık ve yerelliklerden koparak bir vatandaşlar şirketi oluşturmaları ve ülkeyi müşterek mülkiyet olarak sahiplenmeleridir."*[52]

Bu tarihsel inşa, toplumların çeşitlilik ve parçalı bir yapıdan ortak yaşam için bütüncü ve tekçi bir yapıya geçişini ifade eder. Dolayısıyla ulus, toplumsal ve siyasal örgütlenmenin bir tezahürüdür. İradi olarak ortaya çıkan ulus ortak bir din, dil, tarih, gelenek-görenek ve kültür dinamikleri neticesinde kimlik kazanmış, ortak amaç ve hedefler etrafında biçimlenmiştir. Bütün bu olgularla beraber ulus kavramını ortaya çıkaran en önemli etmenlerden birisi kuşkusuz sosyo-ekonomik yapı sayılabilir. Üretim ilişkilerinde meydana gelen yapısal değişimler neticesinde toprağa bağlı şekillenen toplumsal yapı üretim ilişkilerinin değişmesiyle beraber farklı bir kimliğe bürünerek yeni bir yapının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu yapı kent merkezli, burjuva sınıf egemenliğine dayalı işveren-işçi ilişkisi şeklinde oluşan üretim ve bu sistem için gerekli olan siyasal örgütlenme (devlet) dir.

Avrupa merkezci yaklaşımla birlikte akademik dünyada "Ulus", "devlet", "ulus-devlet" gibi kavramlarının ortaya çıktığı yer Batı Avrupa olarak kabul edilir. Bu ülkelerde siyasal, ekonomik, toplumsal gelişme ve değişimler bu kavramsal-tarihsel olgularla açıklanır. Feodalitenin, ekonomik sistemin, felsefi düşünce ve dinsel gelişmelerin Batı Avrupa merkezli olması, bu bağlamda değerlendirilir. Devlet kavramının XVI. yüzyıllarla birlikte ortaya çıktığı önkabulüyle hareket ederek, modernitenin etkisi ile birlikte devletin yeni bir kimlik kazandığı ve bu süreç hızla devletin yapısal değişimi ile beraber ulus-devlet olgusuna giden bir ivmenin

[52] M. Ali Kılıçbay, **Uyruktan Vatandaşa Geçimden İktisada**, Ankara, İmge Kitabevi, 1996, s. 90.

yaşandığını söylemek pekâlâ mümkün hale gelmektedir. Bir başka deyişle, modernite ile varlık kazanan dinamikler modern devleti dolayısıyla ulus-devleti siyasal bir örgüt olarak ortaya çıkarmıştır. Ulus ve ulus-devlet oluşumu sürecinde tebaadan yurttaşa, yerelden ulusa, dinsellikten laikliğe, feodal toplumdan kapitalist topluma doğru bir dönüşüm yaşanır.

Batı Avrupa'da ulus-devlet modelini gerçekleştiren Fransa olmuştur. Fransa hem ilk ulus-devlet hem de ilk ordu-millettir. Paralı ordulardan zorunlu ordulara geçiş Fransa ile birlikte olmuştur. Bu ordular uluslaşmanın hem aracı hem de sonucu olmuşlardır. Fransa'da köylülerin Fransız'a dönüşmelerinde askerlik ve eğitim merkezi rol oynamıştır. Her iki kurum aracılığıyla aynı üniformayı giyen, aynı dili konuşan, aynı marşları söyleyen itaatkâr ve üretken bedenler milliyetçi ve sadık vatandaşlar yaratmak hedeflenmiştir. Bu anlamda ordu yalnızca ulus devletin vatandaş yaratma projesinin bir ayağı olmakla kalmamış, aynı zamanda eğitimin de şekillenmesine katkıda bulunmuştur.[53]

Ulus-devleti ortaya çıkaran en önemli dinamiklerden birisi kuşkusuz burjuvazi ile birlikte ortaya çıkan siyasal ve örgütsel yapıdır. Güçlenen ve toplumsal sınıf ilişkilerinde başat rol oynayan burjuva sınıfı ulus devletin ortaya çıkmasında itici bir güçtür. Burjuvazi, ürettiği mallar neticesinde pazara ve ticari ilişkilere egemen olma ve siyasi iktidarı elinde tutma amacını gerçekleştirmek için devletin ulus merkezli örgütlenmesini amaçlar. Bir diğer unsur, egemen ekonomik sistem ve bu sistemin ürettiği toplumsal yapıdır. Kapitalizm ile birlikte işçi sınıfı ve uluslaşma birbiri ile koşut bir ivme meydana getirir. Kapitalizm, sınıflaşma ve yurttaşlık birbiri ile koşut bir gelişim gösterir. Kapitalizm ile birlikte ulusal Pazar ekonomisi aynı zamanda toplumsal sınıflaşmayı ortaya çıkarmış ve giderek bireysel hak ve özgürlükler ekseninde yurttaşlık temelli ulus devletin etkinlik kazanmasını sağlamıştır. Artık birey tebaa değil hak ve özgürlükler bağlamında bir yurttaştır. Bu kimlik ise, ulus devletin yaşam alanına müdahili ile ilintilidir.

[53] Ayşegül Altınay, Bora Tanıl, "Ordu, Militarizm ve Milliyetçilik"**, "Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce/Milliyetçilik",** Cilt IV, İstanbul, İletişim Yay., 2002, s. 140

Feodal dönemde egemen olan üretim ilişkisinde birey yurttaş olmaktan çok toprağa bağımlı ve efendisine tabi hizmetkâr ve dolayısıyla çeşitli hak ve özgürlüklerden yoksun iken değişen ekonomik yapı, üretim tarzı ve dinamik mekân yapısı beraberinde bireyi yurttaş kimliğine büründürmüş ve ulus devlet ile yeni bir hüviyet kazanmıştır. Artık birey olarak yurttaş siyasal ve toplumsal yapının şekillenmesinde ve gelişiminde belirleyici bir yere sahiptir. Hülasa, ulus-devlet sınırları belirlenmiş, egemenlik alanı ve nüfuzu yoğunlaşarak artmış ve yurttaşlarını hukuksal ve sosyo-ekonomik olarak kendisine bağımlı kılmış bir siyasal örgütlenme olarak uluslararası ilişkilerde de güçlü ve belirleyici bir aktör kimliği taşır.

II. BÖLÜM
MODERN DEVLET PRATİKLERİNİ OSMANLIDAN OKUMAK

İkinci meşrutiyetten günümüze yönetim reformu üzerinden devleti anlamaya çalışmayı ortaya koyarken, modern devlete giden süreç içinde devletin geleneksel yapısını değerlendirmek ve toplumun devletle kurduğu ilişkiyi anlama ve temellendirme önemlidir. Bu nedenle modern devlet öncesi Osmanlıya temel bir çerçevede bakmak zorunludur. İmparatorluk yapısına göre biçimlenen devlet sisteminde yönetim anlayışına, merkez-yerel ilişkilerine işaret etmek, siyasal, yönetsel ve toplumsal ilişkiler ağına temas ederek Tanzimat ile birlikte modern devleti gerekli kılan koşulları ve dinamikleri modern devlet formasyonu çerçevesinde incelemek gerekmektedir. Bu bağlamda Tanzimat dönemi devlet reformlarının modern devletteki karşılığına bir perspektif sunmak aydınlatıcı olacaktır.

2.1. Merkezi İmparatorluğun Kuruluşu

Osmanlı devleti bir hanedanlık olarak monarşi ile yönetilmiş ve hanedanın kişiliğinde cisimleşmiştir. Hükümdarın hâkimiyetinin meşru kaynağı Allah'a dayandırılmıştı

[1]Osmanlı merkezi örgütünün başı kuşkusuz Osmanlı Sultanıydı. Saray hem padişahın evi hem de devletin merkeziydi. Sultan, devletin başı olarak devletin egemen gücüydü. Bu egemen güç hem merkezde hem de taşrada kendi otoritesini ve egemenliğini sürdürecek bir takım mekanizmaları geliştirmiş dolayısıyla yönetsel araçlarını ona göre oluşturmuştur.

Osmanlı devletinin merkezileşme ve kurumsallaşması açısından Fatih Mehmed II (1451-1481) dönemi önemlidir. Bu dönem hem Anadolu beylerinin devlete bağlanması ile birlikte merkezileşmenin yoğunluğunu artırmış hem de genişleyen sınırlar beraberinde bürokratik yapıda bir değişim ve dönüşümü ortaya çıkarmıştır. Fatih Mehmed II, bu bağlamda kurumsal olarak imparatorluğun en önemli aktörü olmuştur. Burada altı çizilmesi gereken en önemli nokta bu dönemde devletin

[1]İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara, Cedit Neşriyat, 2008, s. 171.

merkezileşmesidir. Devletin merkezileşmesinde en önemli etkenler olarak iktidar odaklarının ve güçlerinin[2] devletin payitahtında temerküzü, yetkilerin tek kişide toplanması gösterilebilir. Devletin merkezileşmesinin nedenleri incelenirken kuşkusuz güç odaklarının ve iktidarı paylaşma mücadelesine katılan aktörlerin zayıflatılması ve ortadan kaldırılması kadar yapılan yönetsel reformların da rolü önemlidir. Zira sultanın yeniçeri ağalarını, kumandanları bizzat kendisinin seçmesi başka bir deyişle yeni ve kendisine sadık bir "elitin inşaası", otoritesine bağlı askeri güçler oluşturarak (askeri reform ile) hem merkezde hem de taşrada denetimi sağlaması ve merkezin temsilcisi pozisyonuna getirmesi merkezi gücünün ve hâkimiyetinin yapıtaşları olmuştur. Yapısı değiştirilen Yeniçeri Ocağı, eyaletlerde de padişah otoritesinin ve merkezi otoritenin temsilcisi konumuna gelmiştir.[3]

Fatih Kanunnamesinde *Divan-ı Hümayun* üyelerinin görev ve yetkileri belirtilmiştir. Buna göre Veziriazamlık ülkenin genel işlerinden sorumlu ve yetkili bir makam, Defterdarlık mali işlerden sorumlu ve yetkili makam olmuştur. Yargı görev, yetki ve sorumluluğu Kazaskere verilmiştir. Fatih Mehmed II, kanunnameleri ile devlet müesseselerini yeniden tanzim etmiştir.[4] Devlet yönetiminde yapılan bu reformlar ile devletin merkeziyeti sağlanmak istenmiş, hükümdarın mutlak otoritesi güçlendirilmiştir.

Osmanlı devleti kuruluş ve gelişim dönemleri olarak çeşitli unsurlar ile eklektik bir özellik göstermiştir. Devlet, mekânsal olarak çeşitli unsurların çekim alanı haline gelirken, ihtiyaç duyduğu yönetsel araçları ve yönetici seçkinlerini bu unsurlardan karşılamıştır. Lowry'e göre Osmanlı seçkinleri, "Anadolu Müslümanları ile yerel Bitinyalı[5] Hıristiyanlar ve Balkan Hıristiyanlarının melez bir karışımıdır."[6] Fethedilen ülkelerin yönetici kadroları tahtlarından indirildikten sonra bu kişilerden

[2] Yeniçerilerinin iktidar gücünü zayıflatan isyanları karşısında Fatih Mehmed II Yeniçeri Ocağına "*Sekban"* adı verilen bölüklerin getirilmesi gibi düzenlemelerle iktidarını güçlendiren bir yaklaşım göstermiştir.
[3] Halil İnalcık, **Devlet-i Aliyye: Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Bir Araştırma**, İstanbul, Türkiye İŞ Bankası Yay, Ocak 2010, s.116-117.
[4] İnalcık, **a.g.e.,** s.118-119.
[5] İzmit, Bursa, Sakarya ve çevrelerinde yaşayan yerel Hıristiyan halk.
[6] Heath W. Lowry, **Erken Dönem Osmanlı Devleti'nin Yapısı**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2010, s.145.

bazıları taşradaki vilayetlere vali tayin edilmiş ve taşra eliti olarak yeni bir statü kazanmışlardır.[7] Dolayısıyla, Osmanlı Devletinin idari yapısının temel dinamikleri olarak Bitinya ve Balkan Hıristiyanlarının rolü önemlidir. Zira Bitinya ve Balkan Hıristiyanlarının kendi örf ve adetlerinin kabul görmesi devlet yapısında bu Hıristiyan seçkinlerin (idari ve dil becerileri vb.) görev almasını sağlamıştır. Fatih Mehmed II Ceneviz cemaatine hitaben almış olduğu mektubunda şöyle der:

> *"……kendi kanunlarını ve adetlerini gözetmelerine, onları şimdi ve ilerde korumalarına izin verelim; onları bugün topraklarımız içinde olanlar kadar samimiyetle ve aziz tutacağız".*[8]

Monarşik bir yönetim sistemine sahip olan devletin, hem egemenlik ve otoriteyi merkezde toplama hem de taşradaki yapıları merkezin inisiyatifine alma düşüncesi[9] Osmanlı devlet örgütlenmesinin arka planını oluşturmuştur. Devletin ve dolayısıyla iktidarın tek sahibi olan sultan (hâkim-i mutlak) hem dünyevi hem de tanrısal gücün yeryüzündeki temsilcisidir. Sultan tüm yetkilerini ve gücünü *şer'i* (Kuran ve Hadis) ve *örf'i* (Kanunnameler) hükümler kapsamında kullanırken, bu gücün kullanım araçları olarak bir merkezi ve taşra bürokrasisi oluşmuştur. Merkezi yönetimin işlerinin görüşülüp kararlar alındığı yer olan *Divan-ı Hümayun*, siyasi, idari, adli, mali, askeri ve içtimai konuların görüşüldüğü ve kararların alındığı, halkın şikâyetlerinin dillendirildiği ve dinlendiği bir makamdı. Divan, padişaha danışmanlık eden ve yüksek devlet ricalinin oluşturduğu bir kuruldu. Bu kurulun doğal üyeleri başta Sadrazam olmak üzere *vezirler, kazasker, defterdar, nişancı* idi. Merkezde

---

[7] Örneğin,
Murad I zamanında oluşturulan Voynuk teşkilatı, Rumeli'de yaşayan asilzade asker ve yöneticilerin arasından oluşturulmuştur. Bkz. Haldun Eroğlu, **Osmanlılar, Yönetim ve Strateji**, İstanbul, Gökkubbe Yay., 2006. Yine Beyazid döneminde, Bulgarlar'ın Şişman soyundan gelen bazı üyeleri taşra valiliğine atanmıştır. Bkz. Colin Imber, **Osmanlı İmparatorluğu 1300- 1650**, (Çev. Şiar Yalçın) İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2006.

[8] Karen Barkey, **Farklılıklar İmparatorluğu "Karşılaştırmalı Tarih Perspektifinden Osmanlılar**", (Çev. Ebru Kılıç), İstanbul, Versus Kitap, 2011, s. 115.

[9] Egemenliğin ve otoritenin merkezileşmesinde en önemli itici güç kuşkusuz yeniçeriler olmuştur. Bu askeri güç hem merkezde hem de taşrada hükümdar adına denetim ve koordinasyonu sağlamıştır. Bkz. Kemal Karpat, **Osmanlı ve Dünya**, İstanbul, Ufuk Kitapları, 2000.

sultanın yardımcısı konumunda olan *sadrazam (vekil-i mutlak)*[10] devletin tüm işlerinden padişaha karşı sorumlu olmuştur.

2.2. Osmanlı Taşrası ve Kurumsal Yapı

İmparatorluklar, fetih anlayışına bağlı olarak kazandıkları toprakların idari taksimatını yaparak, merkez ile çevre arasındaki ilişkiler ağını düzenlemiştir. Bu ilişkiler ağı oluşturulurken merkez ile çevrenin dolayısıyla taşranın bütünleşmesinin sağlanması önemli olmuştur. Bu bütünleşme ve ilişkiler ağı imparatorluk bünyesine uygun olarak yatay değil dikey bir bütünleşmedir. Elde edilen toprakların ve nüfusun parçalılığı ve çeşitliliği, taşra yönetimlerinin de doğal olarak çeşitlenmesini zorunlu kılmıştır. Denilebilir ki Roma ve Bizans gibi Osmanlı da çeşitlilik gösteren bir taşra yapılanmasına sahip olmuştur.[11] Merkez ile taşra arasındaki düzenlemelerin çeşitliliğinin önemli nedenlerinden biri, siyasi ve ideolojik çekişmelerin yoğunluğudur. Özellikle doğuda bu çeşitlilik daha belirgin olmuştur.[12]

Osmanlı idari merkeziyetçiliği (Roma ve Sasani imparatorluğu gibi) bir imparatorluk sistemi ve örgütsel çeşitliliğin yansıması olarak eyalet sistemine dayanmıştır.[13] Eyalet sistemi şehirlerin tarihsel önemleri ile birlikte şekillenmiş, genişleyen toprakların sonucu ortaya çıkan bir yapı olmuştur. Şehirlerin kendi içinde üretmiş oldukları ticari, hukuki ve idari bir dizi tarihsel ve coğrafik kazanım, devletlerin hem yönetim biçimlerinin şekillenmesi hem de gelişimleri açısından önemli etkiler bırakmıştır. Bu açıdan bakılacak olursa Osmanlı eyalet sistemi birkaç şehirden müteşekkil bir yapıdır. Eyalet yönetimlerinin teşekkülü devletin topraklarının ve dolayısıyla sınırlarının genişlemesi ve büyümesinin bir sonucudur. Beylikten devlete geçiş sürecinde devletin toprak ve sınır boyu ve genişliğinin henüz yeterince büyük olmadığı düşünülürse klasik devlet örgütlenmesinin ve eyalet

[10] Sadrazam bürokrasinin başı olarak sultan adına devletin yönetimiyle yakından ilgilenen yöneticidir. Fatih Mehmed II zamanına kadar bu sadrazamlık makamına Türk-soylu ailelerden kişiler getirilirken, Fatih Mehmed II zamanından XVII. yüzyılın sonuna kadar sadrazamlar "devşirme (kul sistemi)" kökenli kişilerden seçilmişlerdir. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Robert Mantran, **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I**, (Çev: Server Tanilli), İstanbul, Adam Yay., 2000.
[11] Barkey, **a.g.e.,** s. 116.
[12] Barkey, **a.g.e.,** s. 119.
[13] İlber Ortaylı, **Üç Kıtada Osmanlılar**, İstanbul, Timaş Yay., 2007. S.49.

sisteminin bu dönemlerde oluşum aşamasında olduğu ve XV. yüzyıl ile birlikte klasik Osmanlı devlet sisteminin yapısal ve işlevsel bir nitelik kazandığını tarihsel olgularla gözlemlemek mümkündür.

Sistemin gelişim süreçlerini ve dinamiklerini açıklarken İlber Ortaylı'nın "eyalet sistemi Roma ve Sasani İmparatorluğu'nda olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu'nun da sağlam bir yönetim sistemini oluşturur"[14] değerlendirmesi, bir etkileşim halinin varlığını ortaya koymaktadır. Zira Ortaylı, yapmış olduğu değerlendirmenin satır aralarında Osmanlı İmparatorluğu'nun idari sistem olarak da Roma İmparatorluğu'nun etkisinde kalmış olduğunu ifade eder. Karen Barkey de Osmanlının Roma İmparatorluğu'nda olduğu gibi (Principate)[15] güçlü bir merkezileşme amacı taşıdığını ve iki devletin merkezileşme politikalarının benzerlik gösterdiğini ifade eder.[16] Devletin merkezileşmesi konusunda Barkey, en önemli sorun alanları olarak "sınır bölgelerinin, dinlerin, nüfusların, dünya görüşlerinin çeşitliliğinin ve merkez kaç eğilimlerin olduğunu – bu sorun alanları Roma ve Bizans içinde de geçerliydi- ve bunların merkez ile bağlarının güçlendirilmesi ve merkeze dâhil edilmesi gerektiğini"[17] vurgular. Roma ve Bizans' ta olduğu gibi Osmanlı da benzer merkezileşme politikalarını uygulama yolunu seçmiştir. Zaman içinde bu eklektik yapı münhasır Osmanlı kurumsal ve yönetsel kimliğini oluşturmuştur.

Eyalet merkezlerinin oluşum alanları şehirler (vilayetler), diğer bir deyişle sancaklardır. Şehir, hem idari yapının hem de üretim ve ticaret faaliyetlerinin merkezidir. Eyaletlerin başında bulunan beylerbeyi ile sancakların başında bulunan sancakbeyi hem yönetsel hem de askeri bir takım yetkileri ve sorumlulukları olan yöneticidir. Beylerbeyi, eyaletin tüm işlerinden merkeze, sancakbeyi de sancakların

---

[14] Ortaylı, **ag.e.,** s.49.

[15] Roma İmparatoru Augustus'un rakiplerini yenerek imparatorluğunu ilan ettiği M.Ö. 27 yılıyla, İmparator Numerian'ın 284 yılındaki ölümü arasında geçen ve güçlü bir politik liderin hâkimiyeti altındaki politik rejimi tanımlamak için kullanılan terim (*princeps senatus / princeps civitatis)*. Bkz.http://tr.wikipedia.org/wiki/Principatus

[16] Taşradaki eşraftan ve elitlerden yararlanan Augustus orduyu merkezileştirerek güçlü bir imparatorluk kurmayı başarmış, sınır bölgesi eyaletlerini yönetime bağlamış ve yerel yönetici elitlerin merkeze karşı bir aidiyetlik duygusunun oluşmasını sağlamıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Karen Barkey, **Farklılıklar İmparatorluğu: Karşılaştırmalı Tarih Perspektifinden Osmanlılar,** (Çev. Ebru Kılıç), İstanbul, Versus Kitap, 2011.

[17] Barkey, **a.g.e.,** s. 96.

tüm işlerinden beylerbeyine karşı sorumluydu. İlber Ortaylı'nın tabiri ile beylerbeyi "mareşal" dir. Ortaylı'ya göre beylerbeyi olan bu mareşal idarenin asli unsuru değil koordinatörü ve askeridir. Dolayısıyla, her bir yapı diğeri ile hiyerarşik ilişki içerisinde ve koordineli olarak yönetim araçlarını oluşturmuştur. Adem-i merkeziyet bağlamında, yönetimin mekansal pratiği eyalet ve sancak yönetimi arasındaki karşılıklı ilişkiyi ve işlerliği merkezi yönetim lehine rasyonelleştirmiştir.

Osmanlı Devleti XIV. yüzyıla kadar Bursa ve Edirne ile sınırlı olan iki eyaletini Beyazıd I zamanında üç'e (Amasya), Fatih Mehmed II zamanında dörde (Konya) çıkarmıştır. Selim I zamanında yapılan doğu seferleri ile sekize çıkan eyaletlere (Suriye, Mısır, Diyarbekir, Kürdistan –ki Kürdistan eyalet olarak idari bir varlık ve etkinlik gösterememiştir- Kanuni Sultan Süleyman dönemiyle birlikte Erzurum, Van, Bağdat, Cezayir, Budin dâhil edilmiştir. 1609 yılına gelindiğinde eyaletlerin sayısı otuziki olmuştur. XVI. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde -Tuna'nın kuzeyinde kalan bazı prenslikler hariç- bütün eyaletlerin yönetimi merkezi yönetime bağlanmış ve sultanın egemenliğine ve nüfuz alanına dâhil edilmiştir.[18]

2.3. Tanzimat: Modern Devlet Paradigması

Osmanlı devletinin geleneksel yönetim yapısı kadar sosyal, siyasal, hukuksal ve iktisadi yapılarının köklü bir değişimini de ifade eden Tanzimat bir "modernleşme projesi" başka bir deyişle "modern devlet paradigması"nın XIX. yüzyıl Osmanlı siyaset terminolojisindeki adıdır. Osmanlı klasik devlet sisteminin temel dinamikleri olan "devşirme sistemi", "tımar sistemi-arazi sistemi[19]", gibi temel sistemler ve bunlara bağlı olarak gelişen ve alt sistemler olan siyasi sistem, hukuki sistem, iktisadi

[18] Imber, **Osmanlı İmparatorluğu 1300- 1650**, s.235-239.

[19]Tımar sistemi, belirli bir hizmet karşılığında (belirli sayıda asker yetiştirilmesi) topraktan alınan vergilerin belirli bir tutarının tımar sahibi kişilere verilmesidir. Tımar sistemi osmanlı devlet yapısının önemli bir yapıtaşıdır. Zira ordunun temel ihtiyaçlarının karşılanmasında bu sistemin rolü çok büyük olmuştur. Klasik Osmanlı devlet sisteminin zafiyete uğramasının nedenleri arasında tımar sisteminin bozulmasını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu önermeyi savunanların başında Halil İnalcık gelir. İnalcık, devletin inhitata uğramasının (gerilemesinin) başlıca nedenleri olarak tımar sisteminin inhilal etmesini (bozulması-çözülmesi) görmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Ankara, Phoenix Yay., 2006.

sistem ihtiyaçlara ve zorunluluklara cevap verememiş dolayısıyla bozulmalara başlamıştır.

XIX. yüzyılda dünyada meydana gelen hızlı değişimin Osmanlı devletinde de bir değişim ve dönüşüm ihtiyacını zorunlu ve gerekli kılmıştır. Ortaya çıkan bu köklü değişimin adı Tanzimat'tır. Halil İnalcık Tanzimat'ı Garplaşma (Batılılaşma) hareketinden ibaret görmeyerek "XIX. Asır tarihini izah eden temel hadise ve iktisadi ve içtimai temelleri çürüyerek yıkılmaya yüz tutan bir imparatorluğun yeni prensiplerle yeniden kurulma teşebbüsü"[20] olarak ifade etmektedir. Tanzimat, modern devlete doğru giden yolun en uzun ve dönemeçli, bir o kadar da en zorlu olanıdır. Bu dönemde devlette yaşanan değişim ve dönüşüm, ne sadece iç dinamiklerin ne de dışsal unsurların bir yansımasıdır. Tanzimat, Avrupa'da XVI. yüzyılda başlayan modern devlet paradigmasının, Osmanlı'da ancak XIX. yüzyılda çeşitli dinamiklerin etkileşimi sonucunda ortaya çıkmış halidir. Tanzimat, Osmanlı devlet sisteminin ve bu sisteme göre oluşturulmuş yapı ve düzenlerin modern devlet paradigmasına göre yeniden üretimidir. Tanzimat dönemi, modern devlete giden yolda ciddi ıslahatların yapılmaya çalışıldığı dinamik süreçtir. Bu süreç, tüm yoğunluğu ve gerilimleri ile birlikte Meşrutiyet ve Cumhuriyet ile devam edecektir. Zira Osmanlı gibi devrin diğer imparatorlukları da böylesine köklü bir değişim sürecine girmiş; siyasi, idari, hukuki ve sosyo-ekonomik yapılarını modern devlet felsefesine ve yapısına uygun olarak dönüştürmeye çalışmıştır.

Tanzimat hareketi modern merkeziyetçi siyasal yapının inşasına yönelik kurucu bir nitelik taşır. Müslim-Gayrimüslim herkes eşittir denilerek dini ya da yatay toplumun bütün egemenlik alanları denetlenmek istenmiştir. Toplulukların kendi özerk yapılarına (eğitim, hukuk, medeni haklar vb.) müdahale edilerek resmi bir yapılanma bürokratlarca uygulanmak istenmiştir. Merkeziyetçi siyasal modelin Osmanlıdaki karşılığı, örfi siyasal örgütlenmenin (askeri ve resmi üst yapı) şer'î toplumsal örgütlenmeye (sivil topluluklar-özerk cemaatler) hâkimiyetiydi.[21]

[20] Halil İnalcık, "Tanzimat Nedir?", **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu,** (Der. Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu,), Ankara, Phoenix Yay., 2006, s. 14.
[21] Ergün Yıldırım, **Türkiye'nin Modernleşmesi ve İslam**, İstanbul, İnsan Yay., 1995, s. 24.

Modern devlet, batı siyasal düşüncesinin bir ürünü olarak pozitif düşüncenin, devlet-birey ve birey-toplum ilişkilerinin nitelik değiştirmesi sonucunda ortaya çıkmış rasyonel ve kurumsal bir örgütlenmedir. Modern devlet üzerine yapılan söylevler içerisinde en etkili vurgular egemenlik-otorite-şiddet vurgularıdır. Batı siyasal düşüncesinde meydana gelen değişim ile birlikte şekillenen modern devlet aynı zamanda kendi siyasi, idari, hukuki ve sosyo-ekonomik yapısını oluşturmuş ve bu yapıları modern devlet ile rasyonelleştirmiştir. Dolayısıyla, sınırları belirli bir toprak parçasında egemenlik ve otorite kurma hakkına sahip, şiddet kullanma tekeliyle donatılmış siyasi bir örgüt olan modern devlet, Osmanlı devlet sisteminin de XIX. yüzyıl da temel referans noktasını oluşturur. Belirtmek gerekir ki bu döneme gelene kadar devletin zaafları karşısında çeşitli ıslahat girişimleri yapılmış, sistemde aksayan yapılar için bir dizi ıslahat hareketleri ortaya konmuştur. Bu ıslahat hareketleri dünyadaki ve/veya batıdaki gelişmeler neticesinde ortaya çıkan dinamiklere paralel değil, savaşlarda alınan yenilgiler neticesinde çoğunlukla askeri kaynaklı olmuştur. Paul Imbert'in, Osmanlı devletinde yapılmış olan ıslahatların davranışsal analizi ve ıslahat programlarının başarısını sekteye uğratan temel dinamikler hakkındaki düşünceleri dikkat çekicidir. Imbert'e göre "Türkiye'de ıslahat ihtiyacı, çalkantıların olağanüstülüğünden doğdu. Türkiye tarihi incelenirse görülür ki çöküş ve yavaş yavaş yok oluşun belirtileri çoğalınca Türkler derhal reform yanlısı girişimlere başlıyorlar ve bu girişimler hemen kararlaştırılıyor ve tamamlanıyor".[22]

Kapsamlı olarak XIX. yüzyıl geleneksel devletin modern devlete dönüşümü noktasında köklü bir ıslahatlar çağıdır. Osmanlı devletindeki ıslahat hareketlerine ihtiyaç hâsıl olmasında rol oynayan başlıca etkenler askeri olduğu kadar siyasi, idari ve sosyo-ekonomik etkenlerdir. Değişen ekonomik sistem ve buna bağlı olarak

[22] Paul Imbert, **Osmanlı'da Yenilenme ve Türkiye'nin Sorunları**, (Çev. Hasan Ferhad, Muallim Angel), İstanbul, Profil Yay., 2007, s. 116.

yaşanan sanayi devrimi kadar, Fransız devrimi[23] ile dünyada ortaya çıkan fikir hareketleri de yapısal ıslahat hareketlerinin hızını ve yönünü etkilemiştir. Yaşanan sanayi devrimi ile değişen ekonomik ve sosyal yapı neticesinde batının pazarı haline gelen Osmanlı, geleneksel üretim yapısının zayıflaması ve çözülmesi ile ciddi anlamda vergi kayıplarına uğramıştır.[24]

İmparatorluğu yeniden eski gücüne kavuşturmak ve Avrupa'nın gücü ile mücadele etmek amacıyla girişilen XIX. yüzyıl ıslahatları idarede ve askeriyede olduğu kadar siyaset, ekonomi, hukuk ve eğitim alanlarında da modern devletin pratiğine uygun ıslahatların yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Roderic H. Davison'a göre "merkezi hükümetin maliyesi, bozuk vergi toplama yöntemi, toprak tasarrufu sistemi ve adaletin yönetiliş tarzı"[25] gibi sorunlu alanların varlığı, birbirleriyle olan yapısal ve eylemsel bağımlılıkları ve üst sistemle olan etkileşimleri birinin diğerine tercih edilmemesini, topyekûn bir reform silsilesinin gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Dünyada yaşanan fikir hareketleri ve buna bağlı olarak gerçekleşen yapısal değişimler, Osmanlı devletinin XIX. yüzyıl ıslahatlar çağının yoğunluğunu ve niteliğini modern devlet paradigmasına göre şekillendirmiştir. Bu dönemin en önemli reform hareketi kuşkusuz Tanzimat olmuştur. Osmanlıda köklü ıslahatlar anlamında kullanılan Tanzimat; siyasi, idari, hukuki iktisadi, toplumsal düzenlemeler ve/veya reformların genel adı olmuştur. Tanzimat ile birlikte yeni bir aydın, bürokrat tipi ortaya çıkmıştır. Aydın ve bürokratlar eli ile devletin geleneksel yapıları batı modern devlet kimliğine göre biçimlendirilmek istenmiştir. Avrupa'da ortaya çıkan merkezi devletlerin yansımaları olan kameralizm ve onun siyasal izdüşümü olan aydın

[23] 1789 Fransız Devrimi, sonuçları itibariyle yeni bir dünya sisteminin oluşmasında önemli bir rol oynamıştır. Mutlak monarşi rejimlerinden yavaş yavaş Cumhuriyet rejimlerine geçiş ile birlikte devlet ile sivil toplum arasındaki ilişkilerin rasyonelleşmesi hız kazanmış dolayısıyla eşitlik, özgürlük ve adalet söylemleri ile birlikte demokrasi düşüncesi önemli bir değer haline gelmiştir. Milliyetçilik düşüncesi ile birlikte mutlakıyet rejimlerinin yerini "ulus devlet" ve onun kurumsal kimliği almaya başlamıştır. Düzenli ordu, kayıtlı vergi sistemi, eğitimin millileşmesi, merkezi bir yönetim ve parlamento ulus devletin yapısal belirleyicileri olarak tarihsel kimliğinin özgül araçlarıdır.

[24] Edward C. Clark, "Osmanlı Sanayi Devrimi", **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, (Der: Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu), Ankara, Phoenix Yay, 2006, s. 467.

[25] Roderic H. Davison, **Osmanlı İmparatorluğunda Reform 1856-1876**, I. Cilt, (Çev. Osman Akınhay), İstanbul, Papirüs Yay., 1997, s. 17.

despotizmi Osmanlı diplomatları tarafından benimsenir. Kameralizm[26], Osmanlı İmparatorluğu gibi kozmopolit ve parçalı yapıyı birleştirecek ve bir üst kimlik altında bütünleştirecek bir olgu olarak önemsenir.[27] Osmanlı Devletinin merkezileşme arzusu ile Tanzimatla birlikte batı felsefesini ve yaşam pratiğini kazanmış aydın zümresi ve bürokratik elitizm, kameralizm düşüncesinin Osmanlı'da karşılık bulmasına neden olan unsurlardır.

Belirtmek gerekir ki Osmanlıda ıslahat düşüncesi Tanzimat döneminin öncesinde de söz konusudur. Koçi Bey'in, Defterdar Sarı İbrahim Paşa'nın risaleleri devlette ortaya çıkan düzensizlikler hakkında yazılmış reform layihalarıdır. Bu layihaların ortaya koymuş olduğu sorun alanları ve çözüm önerileri siyasal iktidar tarafından çok fazla karşılık bulamamış ve uygulama alanına sahip olamamıştır. Yapısal olarak XVII. ve XVIII. yüzyılda yapılmış olan Selim III (1789-1807) ve Mahmud II (1808-1839) ıslahatları, kurumsal yapının ıslahına yönelik, askeri olduğu kadar idari, mali, hukuki yapının reorganizasyonu niteliğinde ve kısmen uygulama alanına sahip olmuş reformlardır.

Selim III dönemi, içeride ve dışarıda yaşanan olayların devlette derin etkiler bıraktığı bir dönemdir. İçeride meydana gelen isyan ve ayaklanmalar devleti zaafa uğratırken, Fransız Devrimi ile ortaya çıkan fikir hareketleri millet sistemine dayanan devletin etnik unsurlarını harekete geçirmiştir. Yaşanan bu gelişmeler neticesinde Selim III dönemi devletin yeniden yapılandırılmasının söylemsel ve eylemsel yoğunluğunun yaşandığı dönemdir. Bu dönem devlet politikası açısından Avrupa Aydınlanması'nın *Esprit de système*'ine yani değerlerine, aklına ve ruhuna uygun olarak rasyonelleşme ve geleceği planlamaya yönelik bir değişimin iradi olarak nirengi noktasıdır.[28] Selim III, askeri olduğu kadar siyasi ve idari ıslahatlar için de düzenlemeler yapma amacı taşımıştır. Kudretli, liyakatli ve namuslu devlet

[26] Kameralizm, mutlak monarşiyle yönetilen merkezileşmiş devletin menfaatleri ile prensin/hükümdarın menfaatlerini birleştiren, merkezi kurumsal yapıyı önceleyen bir içerik taşır. Konuyla ilgili bir çalışma için bkz. Albion W. Small, **The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity**, Batoche Books, Kitchener, 2001.

[27] Mardin, Şerif, **Türk Modernleşmesi: Makaleler IV**., İstanbul, İletişim Yay., 1991, s.12.

[28] Carter V. Findley, **Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik 1789-2007,** İstanbul, Timaş Yay., 2011, s.75.

adamlarının iş başına getirilmesini ve ayanların yeniden halk tarafından seçilmesini hat-tı hümayunlarında emretmiştir.[29] Selim III askeri, idari, mali alanlarda reformlar yapmak istemiş, kendisine sunulmak üzere yerli ve yabancı 22 layiha hazırlatmıştır.

Selim III, yeniden yapılanma hareketi olarak *Nizam-ı Cedid* adıyla anılan ve batı tarzı *yenileşme* düşüncesini merkeze alan ıslahatçı bir padişah olarak, askeri alanda batı tarzı Nizam-ı Cedid Ordusunun kurulması, idari alanda meşveret usulünün kurumsallaştırılması, ayanların yeniden seçimle iş başına gelmesi, şehir kethüdasının halk tarafından seçilmesi, kadı ve naiplerin usulsüz işlemlerine son verilmesi, halktan alına vergilerin sınırlandırılması gibi çeşitli alanlarda reformlar gerçekleştirmiştir.[30] Bu dönemde yabancı devletlerde elçiliklerin kurulması ile düzenli ve sürekli bir *diplomasi* anlayışına geçilmiştir. Batı ile kurulan bu ilişki ile birlikte ortaya yeni bir "asker ve aydın tipi"[31] oluşmaya başlamış ve XIX. yüzyıl reform hareketlerinin baş aktörleri bu asker-aydın kimseler arasından çıkmıştır. Selim III döneminde savaşlarda alınan yenilgiler neticesinde yapılmaya çalışılan reform düşüncesi, siyasal ve toplumsal dinamiklerin güç mücadeleleri ve dirençleri karşısında öngörülen amaçlara ulaşamamıştır. Yaşanan çatışmaların bir başka önemli noktası, devletin gelenekçi kanadı ile yenilikçi kanadı arasında yaşanan gerilim ve çatışma halidir. Gelenekçi kanat arasında *Kanun-i Kadim*[32]den sapmaların devlette yozlaşma ve bozulmalar ortaya çıkardığı, yapılmak istenen yenliklerin de *bid'at* olarak görüldüğü görüşü, ıslahatçı kanadın hareket alanlarını kısıtlamış, ıslahat hedeflerini sekteye uğratmıştır. Öyle ki Koçi Bey, Defterdar Sarı Mehmed Paşa risalelerinde devlette

[29]Selim III, bu hat-tı hümayunlarında yaşanan askeri yenilgiler neticesinde bozulan siyasi, idari, sosyo-ekonomik yapıların yeniden tesisi için bir takım reformlar yapmak istemiş fakat devletin yaptırım gücünün zayıflığı (siyasi, idari, askeri, mali yapının zayıflığı) bu reform düzenlemelerinin başarı şansını azaltmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Enver Ziya Karal, "**Selim III'ün Hat-tı Hümayunları (Nizam-ı Cedid 1789-1807)**", Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay., 1988.

[30] Bülent Tanör, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, İstanbul, AFA Yay., 2006. s. 26-27.

[31] Osmanlı-Türk modernleşmesinin tarihi serüveninde rol oynayan, batıda ortaya çıkan aydınlanma felsefesi ile düşünce iklimleri değişen ve gelişen seçkinci asker-aydın tabaka reform hareketlerinin baş aktörleri olmuşlardır.

[32] Kanun-ı Kadim, Osmanlı devlet sisteminin meşrulaştırıcı araçlarının en önemlisidir. Kanunlaşmış kurallar olan kanun-ı kadim örften, gelenekten neşet bulmuştur. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Mehmet Öz, "Kanun-ı Kadim: Osmanlı Gelenekçi Söylemin Dayanağı mı, Islahat Girişimlerinin Meşrulaştırma Aracı mı?", **Nizam-ı Kadim'den Nizam-ı Cedid'e III. Selim ve Dönemi,** (Ed. Seyfi Kenan), İstanbul, İSAM Yay., 2010.

ortaya çıkan bozulma ve yozlaşmaların sebebi olarak Kanun-ı Kadim'e aykırı uygulamaları görmüşlerdir.[33]

Mahmud II dönemi, Selim III ile başlayan ıslahat hareketlerini devam ettirme noktasında köklü değişimlerin yaşandığı bir dönemdir. Sürgevil' e göre bu dönem "Sened-i İttifak ve merkezi idarenin güçlendirilmesi; ulusal bağımsızlık hareketleri; ayan ve derebeyler, ulema, askeriye, tımarlılar, kapıkulları, bürokrasi mücadeleleri; Prusya modeli padişahlık ve hilafet, yeniçeriliğin kaldırılması, sosyal ve kültürel hayatın geliştirilmesi, devlet örgütüne çeki düzen verilmesi, batı örneğinin alınması gibi XIX. yüzyıl çağdaşlaşma hareketlerinde, reformlarda etkili olan farklı yöntemlerin; aydın despotizmi, merkeziyetçi, idare-i maslahatçı, halka rağmen halk için yaklaşımlarının sergilendiği"[34] bir dönemin özellikleri olarak görülebilir. Mahmud II, kararlı, katı tutumu ve radikal reform anlayışı ile Selim III'ten ıslahatlar konusunda daha etkin ve sonuca odaklı bir portre çizmiştir. Bernard Lewis, Mahmud II için "en az Büyük Petro'nun Rusya'da yaptığı kadar kapsamlı, hatta daha zorlu bir reform programını gerçekleştirmeye çalıştığı"[35] saptamasını yapar. Osmanlı üzerine titizlikle yapmış olduğu çalışmalarıyla bilinen bir araştırmacı olan Stanford J. Shaw ise Mahmud II'nin daha başarılı bir reform politikası izlemesinde önemli olan unsurları şu şekilde açıklar:

> *"(1) reformların yalnızca askeri unsurları değil, tüm Osmanlı kurumlarını ve toplumunu kapsaması gerekir; (2) reforma uğrayan kurumların çalışabilmesi için tek çare, yerlerine geçtikleri kurumların ortadan kaldırılmasıdır, böylece eskiler bu işlerliği bozamazlar; (3) harekete başlanılmadan önce reformlar çok dikkatle planlanmalı ve gerekli destek sağlanmalıdır."*[36]

Mahmud II'nin reformlarının temel politikasını radikal reformların yapılmasına yönelik tutumlar olmuştur. Mahmud II, merkez ile taşra arasındaki iktidar paylaşımı konusunda yaşanan çatışma durumunu Sened-i İttifak ile çözmüş ve zayıflayan

---

[33] Öz, **a.g.e.,** s. 68-72.
[34] Sabri Sürgevil, **Türkiye'de Çağdaşlaşma Hareketleri,** İzmir, Ege Üniversitesi Basımevi, 2005, s. 89.
[35] Bernard Lewis, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, (Çev. Boğaç Babür Turna), Ankara, Arkadaş Yay., 2008, s. 144.
[36]Stanford J. Shaw, Ezel Kural Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye,** C. II, İstanbul, E Yayınları Tarih Dizisi, 1983, s. 25.

merkezi otoriteyi yeniden kurmaya çalışmıştır. Ayanlar ile yapılan bu sözleşme ile ayanların merkezi otoriteye bağlılıkları sağlanmış, yapılması düşünülen radikal reformlar için direnç alanları sınırlandırılmak istenmiştir. Sened-i İttifak, Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasına giden süreçte merkezi iktidarın muktedir olmasını sağlayan önemli bir hamledir.

Mahmud II'nin, kendi iktidarına ve yapmak istediği köklü ıslahatlara karşı bir tehlike ve engel olarak geleneksel yapılarla ilişki içinde olan Yeniçeri Ocağını görmesi, siyasi ve toplumsal çatışma potansiyelini artırmıştır. Bu doğrultuda öncelikle, Yeniçeri Ocağın kaldırılması zaruri görülmüş, Ocak 1826 yılında padişaha bağlı askeri birliklerin, yöneticilerin ve ulemanın desteği ile kaldırılmıştır (Vaka-i Hayriyye). Yeniçeri Ocağı ile yakın bağı bulunan Bektaşi tarikatı da yasaklanmış, tarikatın önde gelen şeyhlerinden bir-kaçı idam edilmiştir. Asakir-i Mansure-i Muhammediyye adıyla batı tarzında ve gerekli teknik ve teçhizatla donanımlı yeni bir ordu kurulmuştur. Mahmud II, askerlik alanında yeni bir yapı oluşturmak gayesiyle harp okulu ve tıp okulu kurmuş,[37] eğitimde laikleşmeye doğru adımların ilk nüveleri atılmış (rüşdiye mekteplerinin açılması), askeri teknik ve beceriler öğrenmek amacıyla Avrupa'ya öğrenciler göndermiştir.[38] Selim III dönemiyle başlayan reformların önemli bir kısmını oluşturan ve sonrasında Mahmud II ile devam eden askeri reformlarda kuşkusuz Avrupa'dan gelen uzmanların, mühendislerin, eğitmenlerin ve en önemlisi de 1849'da Macar İhtilali'nin başarısız olmasıyla iltica eden Macar ve Polonyalı savaşçıların ve politikacıların katkıları

[37] Yeniçeri ocağının kaldırılmasıyla birlikte, batı tarzında kurulması düşünülen ordunun ihtiyaçlarına uygun olarak tıbbiye ve harbiye gibi okullar kurulmuştur. Dolayısıyla, bu okulların kuruluş felsefesi militer amaçlar ile uyumlu ve bağımlı olmuştur. Tıbbiyeyi de bu amaca hizmet eden, "Tanzimat dönemi düşünce hayatına" olan etkileri bakımından önemli bir okul olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Niyazi Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, İstanbul, Yapı Kredi yay., 2002.

[38] Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi (Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri 1789-1856),** V. Cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay., 1988, s.150-151.

olmuştur.[39] Merkeziyetçilik, modern devletlerin idari, hukuki mali ve sosyo-ekonomik yapılarının standardizasyonunu kapsayan bir niteliğe sahiptir. Bu kurumsal ve örgütsel yapının kurulması ve işlerlik kazanması ile birlikte modern devlet tüm yapılar üzerinde tam bir kontrol ve denetim gücüne ve yetkinliğine sahiptir. Merkeziyetçi modern devlet "uzmanlaşan ve kalabalıklaşan bir bürokrasiye, toplum üzerindeki güçlü kontrol nedeniyle mükemmelleşen bir bürokratik kayıt sistemine sahip"[40] olarak egemenlik ve otorite kurucu bir güç kazanmıştır.

Tanzimat, XIX. yüzyılda ortaya çıkan bu devlet paradigmasının Osmanlı devlet felsefesinde ve yapısında oluşturulmaya başladığı bir dönem olması açısından dikkate değerdir. Bu dönemin siyasal iktidar gücü ve bürokratik yardımcıları, modern devlet paradigmasının siyasal ve yönetsel araçlarının inşasına yönelik önemli "reformlar dönemi"ni başlatmıştır. Merkezileşme ve devleti modernleştirme amacı ve iradesiyle Mahmud II, bu amacı gerçekleştirmenin yolu olarak iktidarı tek elde toplamayı, ister başkentte ister taşrada olsun bütün farklı güç odaklarını ortadan kaldırmayı öncelikli bir yol olarak seçmiştir.[41] Taşrada ayanların egemenlik ve otorite kurma mücadeleleri, eşraf ve valiler ile olan ilişkileri merkezi iktidarı ve onun otoritesini zayıflatan ve/veya parçalayan bir yapının doğmasına neden olmuş, güçlenen ve kendi egemenlik alanına sahip olan bu yapıların merkeze yeniden bağlanması elzem olmuştur. Sened-i İttifak ile bu parçalı iktidar yapısı merkezi iktidar lehine çözülmüş, vilayetlerde valiler maaşlı bir memur durumuna getirilmiş ve valilerin askeri yetkileri kaldırılmış,[42] hükümetle halk arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi için muhtarlıklar kurulmuştur.[43] Bernard Lewis, merkezileşme

[39] Ordunun eğitiminde önemli unsurlardan olan yabancı subaylar önemli bir yer tutmuştur. Selim III döneminde Fransa'dan getirilen eğitmenler ve subaylar ile Mahmud II döneminde getirilen Macar ve Polonyalı mülteci subay ve siyasetçiler modern askeri tekniklerin ve yapısal dönüşümlerin yapılmasında etkin rol oynadılar. Ayrıntılı bilgi için Bkz. İlber Ortaylı, **Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu**, İstanbul, Türkiye İş Bankası Yay., 2008. Mahmud II döneminde Prusyalı bir teğmen olan Helmuth von Moltke, yeni ordunun eğitiminde danışmanlık görevi yapmıştır. Bu süreçte Osmanlı'dan Paris ve Viyana'ya öğrenciler gönderilmiş, Prusya'dan subay getirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Bernard Lewis, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, (Çev. Boğaç Babür Turna), Ankara, Arkadaş Yay., 2008.

[40] İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İstanbul, İletişim Yay., 2004, s. 123.

[41] Lewis, **a.g.e.,** s. 125.

[42] Yılmaz Öztuna, **II. Mahmud,** Ankara, Kültür Bakanlığı Yay., 1989, s. 99.

[43] Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi (Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri 1789-1856),** V. Cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay., 1988, s.155.

politikası adına yapılmış olan "modern anlamda ilk Osmanlı nüfus sayımı ve arazi ölçümü" politikalarını da önemli görmektedir. Lewis'e göre bu politikaların amacı silahaltına almayı ve vergilendirmeyi sağlamak, yeni ordunun asker ve para ihtiyacını karşılamaktı.[44] Modern devletin merkezileşme araçlarından olan düzenli bir ordu ve vergilendirme ve/veya verginin kayıt altına alınması için nüfus sayımı, arazi ölçümleri gibi araçsal fonksiyonlar Lewis'in düşüncesini desteklemektedir. Mahmud II döneminde yapılmış olan nüfus sayımı ve toprakların kadastro işlemleri, modern devletin yurttaşlar üzerinde kurmak istediği egemenlik ve otorite gücünün sistemsel niteliğine vurgu yaparken, devletin merkezileşme olgusunun eylemsel alanını da oluşturmuştur. Mültezimler eliyle toplanan vergilerin artık merkezi yönetimin ücretli görevlileri tarafından toplanması, merkezi iktidarı parçalayan yerel güçlere ve dolayısıyla bu yerel güçlerle amaçsal ve çıkarsal ilişkiler kurmuş olan taşra görevlilerine (valiler) karşı kazanılmış bir başarı sayılabilir.

Mahmud II, Osmanlı hükümet şeklini modern devlet yapısına uygun olarak düzenlemek istemiş, yetkilerin kendi adına sadrazamda ve şeyhülislamda toplanması yerine bazı bakanlıklar elinde toplanmasını gerekli görmüştür. Belirli yetki ve sorumlulukları bu bakanlıklar arasında dağıtmıştır. Sadrazamlık "başvekâlete" dönüştürülmüş, mutlak vekillik sadrazamdan alınmıştır. Sadaret Kethüdalığı Dâhiliye Nezaretine, Reisülküttaplık Hariciye Nezaretine, Darphane-i Amire ve Hazine-i Amire ise Maliye Nezaretine dönüştürülmüş, hükümete yardımcı olmak, davalara bakmak ve raporlar hazırlamak amacıyla Dar-ı Şuray-ı Askeri, Meclis-i Vâlây-ı Ahkam-ı Adliye, Dar-ı Şuray-ı Babıali gibi çeşitli alanlarda meclisler kurulmuştur.[45] Berkes, bu meclislerin yasama, yargı ve askerlik konularında çalışacak meclisler olduğunu, "nizamat-ı esasiyye"yi hazırlama gayesi taşıdıklarını ifade eder.[46] Ortaylı ise Meclis-i Vâlây-ı Ahkam-ı Adliye'nin "Tanzimatın ilk dönemlerinde imparatorlukta tekkelerin ianesinden açılacak okula, onarılacak camiden memurların yolsuzluğuna kadar idarenin her işini gözden geçiren, karar alan bir kurul"[47] olarak çalıştığını belirtir. Mehmet Seyitdanlıoğlu'na göre Meclis-i Vâlâ, Tanzimat-ı

[44] Lewis, **a.g.e.,** s. 126.
[45] Karal, **a.g.e.,** s.152-153.
[46] Berkes, **a.g.e.,** s. 173-174.
[47] İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İstanbul, İletişim Yay., 2004, s. 140.

Hayriyye'nin müzakeresine Mübaşeret (başlama, başlangıç) etmek üzere kurulan *reform meclisi* niteliğini taşımıştır.[48] Bu yönüyle Meclis-i Vâlâ, Tanzimat dönemi yasama faaliyetlerinde önemli bir yere sahiptir. Kurulmuş olan bu meclisler Ortaylı'ya göre "Fransa'da Birinci Cumhuriyet döneminde kurulan, oy hakkı olmadan kararname ve kanunları tartışarak danışma fonksiyonu gören Tribuna'lardan yararlanmış," kurullardır.[49]

Tanzimat reformlarının Fransa'dan esinlenerek yapılmış olması merkeziyetçi anlayışa uygun modelin Fransa modeli olarak alınmasından kaynaklanmıştır. Fransız modeli İngiltere gibi evrimci bir çizginin dışında, radikal-devrimci bir çizgi izlemiş, dolayısıyla Osmanlı reform dinamikleri içinde hem merkeziyetçi yapı hem de taşra yönetim sistemi (Fransız Deparatment Sistemi) devlet anlayışına ve bünyesine uygun bir model olarak radikal bir yöntemle uygulanmak istenmiştir. Yapılmış olan bu kurumsal değişiklikler ile görevlerin ayrı kurullara bırakılması idaredeki uzmanlaşmayı ve şubeleşmeyi sağlamıştır. Mahmud II döneminde yapılmış olan reformlar içinde en dikkat çekici olanı kuşkusuz devlet görevlilerinin sınıfsal statüsüdür. Bu dönemde (1835) devlet görevlileri: *Sivil görevliler* (Kalemiyye sınıfı ki bu sınıf ilerleyen yıllarda Mülkiyye sınıfı adını almıştır), *askeri görevliler* (Seyfiyye sınıfı) ve *hukuk ve din görevlileri* (İlmiyye sınıfı) diye üç kümeye bölünmüştür. Devlet hizmeti yapan "sultanın kulları" bu düzenlemeyle artık birer "maaşlı memur" sıfatını kazanmıştır. Bağlı oldukları sınıfsal yapıya göre hak ve sorumlulukları belirli yasalarla düzenlenmiştir.[50]

Mahmud II dönemi, Batı tarzı kurumsal yapının ve düşüncesinin nirengi noktası olarak kabul edilebilir. Bir başka deyişle, bu dönem de "tanzimatın laboratuarı" olarak görülebilir. Siyasi ve idari alanda olduğu kadar toplumsal alanda da yapılan yenilikler ile batı tarzı yaşam pratikleri yavaş yavaş devlet ve toplum hayatına sirayet etmeye başlamıştır. Niyazi Berkes, Mahmud II döneminde yapılmış olan yapısal

[48] Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)**, Ankara, Türk tarih Kurumu Yay., 1994, s. 36.
[49] Ortaylı, **a.g.e.,** s. 140.
[50] Robert Mantran, **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi II : XIX. Yüzyılın Başlarından Yıkılışa**, (Çev. Server Tanilli), İstanbul, Adam Yay., 2000, s. 50.

reformları "din-devlet ayrımı, uluslaşma, anayasalaşma ve batılılaşma çizgilerinde gidilecek olan yolların önünü açan bir dönem"[51] olarak görmektedir.

Osmanlı devletinin reformlar çağı diye adlandırabileceğimiz XIX. yüzyıl, Tanzimat Fermanı ile başlayıp Islahat Fermanı ve I. Meşrutiyet (Kanun-i Esasi) dönemlerini kapsayan, siyasi, idari, hukuki ve sosyo-ekonomik yapının modernizasyonunu gerçekleştiren dinamik bir dönemdir. Tanzimat Fermanı (1839), bizzat padişahın iradesini (irade-i seniye) yansıtan, hukuki bir belgedir. Bu belge ile devlet ile halk arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiş, çeşitli dini ve etnik unsurlar arasında paydaşlık kurma ve hukuki güvenceler getirme amaçlanmıştır. Kamusal alanın yeniden düzenlenmesini içeren ferman, tebaadan yurttaşlığa doğru bir adım olarak yorumlanabilir. Siyasal iktidarın sınırlanmasına dair bize ipuçları veren ferman, idarenin keyfi işlemlerine son verme amacı taşımıştır. Herkesin yasa önünde eşit sayılması, cezai işlemlerin şahsiliği ve yasallığı gibi temel insan haklarının mütemmim cüzleri, dikkate değer düzenlemelerdir. Fermanda ortaya koyulan bu düzenlemeler Bülent Tanör'ün ifadesiyle "yasal yönetime geçiş"[52] olarak adlandırılabilir. Halk veya reayanın genel olarak can, ırz ve namus güvenliğini sağlayacak düzenlemeler, mülkiyet ilişkileri ve vergi usullerinin düzenlenmesi, askerlik hizmetleri gibi bir takım düzenlemeler[53] ile hukuksal ve mali açıdan devletin tebaasına sağlamayı öngördüğü yasal güvencelerdir. Tanzimat Fermanı'nın bir ferman niteliğine sahip olması, belgenin tek taraflı bir irade olduğunu göstermesi ve çift taraflı bir iradenin ürünü olmaması bakımından aynasal belge hükmü taşıyıp taşımadığı tartışma noktalarıdır.

1856 yılında Tanzimat Fermanı ile yapılmak istenen reform programının devamı olarak görülebilecek Islahat Fermanı, tebaa arasında kurulmak istenen "eşitlik",

---

[51] Berkes, **a.g.e.,** s. 176.

[52] Bu dönemde oluşturulan kurullar padişahın iradesinin sınırlanması anlamına gelebilmektedir. Tartışma ortamına zemin hazırlayacak olan bu yapılar hem danışma ve yasa hazırlama (Meclis-i Ahkam-ı Adliye) işlevine sahip hem de anayasal ve parlamentolu bir yapıya gidişin temel yapıtaşları olarak görülebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, İstanbul, AFA Yay., 1996.

[53] H. A. Ubicini, **Osmanlıda Modernleşme Sancısı**, (Çev. Cemal Aydın), İstanbul, Timaş Yay., 1998, s.32.

"adalet" ve "özgürlük" alanlarının daha fazla genişletilmesine yönelik bir hareket olmuştur. Dış baskılar neticesinde oluşturulan bu ferman, Gayrimüslimlerin Müslümanlarla eşitlenmesi amacı taşımıştır. Islahat Fermanı (1856) ile "Gayrimüslim cemaatler güvence altına alınmış, dinsel toplulukların kendi ihtiyaçlarına uygun olarak yönetebilmeleri için cemaat meclislerinin kurulması, ibadet yeri ve okul açabilmeleri, din, vicdan ve ibadet özgürlüklerinin korunması, Hristiyanların da eyalet meclislerine, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'ye, bütün okullara ve askeriyeye girebilmeleri, davalara karma mahkemelerde bakılması, yargılamaların açık olması, işkencenin kaldırılması, maliyede yeniliklere gidilmesi, vergide eşitlik, iltizamın kaldırılması, yabancı uyruklara tasarruf-u emlâk izni verilmesi, banka, ticaret ve tarım sermayesine olanak sağlanması"[54] gibi konularda, devlet ve toplum hayatının yeniden düzenlenmesi amaçlanmıştır.

2.3.1. Tanzimattan Meşrutiyete "Modern Devlet" Algısı

Devletin değişim ve dönüşüm süreçlerinin başladığı XVIII. yüzyıl reform söylemleri, her ne kadar devlet eksenli "fikri" niteliğe sahip olsa da, bu söylemsel hareket iç ve dış unsurların karşılıklı etkileşimi ile politik ve toplumsal yapıların modernizasyonunu temellendirmiştir. Tanzimat ve ıslahat hareketleri ile ortaya çıkan siyasal, yönetsel, hukuki ve sosyo-ekonomik yapıların dönüşümü, Osmanlı imparatorluğunu modern devlet paradigmasına götüren önemli süreçlerdir. Bu süreçler, devletin nasıl olması gerektiği noktasında yaşanan felsefi çatışmayı/çarpışmayı bütün dinamikleri ile içerisinde barındırmaktadır. İslami akımın aktörleri gelenekçi devlet felsefesine bağlı reform söylemlerinden bir paradigma geliştirirken, aydınlanmacı akımın taraftarları "pozitivist/rasyonel" bir çizgide reform söylemlerini savunmakta cesur davranmışlardır. Bu iki akım içerisinde "liberal" düşüncelere sahip şahsiyetler de önemli bir etki alanına sahiptir. İslamcılar ile aydınlanmacılar arasındaki en önemli çatışma ve gerilim hattı devletin dinsel kodları noktasında yaşanan gerilimdir. Aydınlanmacılara göre, şayet Osmanlı İmparatorluğu gibi kozmopolit bir devletin modernizasyonu sağlanacaksa dinsel kodlardan arındırılması ve/veya laikleştirilmesi gerekmektedir.

[54] Tanör, **a.g.e.,** s.72-73.

İç ve dış dinamikler, bu düşüncenin eylemsel alanlarının rasyonelleştirmesine yeterince alan açan bir niteliğe sahip değildir. Aydınlanmacı batı düşüncesinin rasyonel handikapları olarak karşımıza çıkan unsurlar, Avrupa güç merkezlerinin davranış tarzları, millet sisteminden doğan toplumsal gerilim merkezlerinin egemenlik kurma ve bunu kullanma düşüncesidir. Diğer taraftan İslamcıların devlet ile toplumsal yapı arasındaki ilişkisel ağın referans noktası şeriat ve geleneksel yaşam pratiğidir. Onlara göre, Batı'nın her şeyini almak, Batı'yı "taklit etmek" köklü bir medeniyete sahip Osmanlı Devleti'ne yakışmayan bir davranış şekliydi. Modern devlet olmak illa ki laik, pozitivist olmak anlamına gelmezdi. Devlet dinin hizmetinde, şeriatı uygulayan bir varlık, hükümet ise bu görevi araçsal olarak yerine getirmekle görevliydi.[55] İslamcılar için demokrasi ve modernizm okumaları geleneksel yapılar ile ilintili olarak şekillenir. Onlara göre şeriat ile modernite, şeriat ile demokrasi birbirleriyle çatışan, çelişen yapılar değil bilakis birbiriyle örtüşen şeriatın içinde var olan değerlerdir. Bu fikri ayrışma aydınlanmacı ve batıcı Osmanlı seçkinleri ile İslamcı seçkinler arasındaki en önemli çatışma/gerilim noktasıydı. İslamcılar 1908-1918 yılları arasındaki dönemde de batı taklitçiliğine karşı ciddi bir refleks gösterecektir.[56]

Reformlar çağı ya da modernizasyon dönemi (XVIII ve XIX. yüzyıl), klasik devlet sisteminden modern devlete doğru atılan adımların yoğunluk kazandığı dönemdir. Bozulan idari yapı ve zayıflayan merkezi otorite, mahalli güç merkezlerinin egemenlik alanlarını ve araçlarını artırmış, yozlaşan ve çözülen klasik sistemin yapı taşları merkezi otoriteyi yeniden inşa etme düşüncesini zorunlu kılmıştı. Şu gerçeği de görmek gerekir ki ister siyasi ve askeri ister iktisadi ve mali krizler olsun devletin sistemi ve yapıları modern devlet sistemine göre kendisini yeniden üretmek zorundaydı. Tarım ve sanayi kapitalizmi, toplumsal dönüşümler, milliyetçilik hareketleri gibi dışsal dinamikler modern oluşumları imparatorluk bünyesine sokmaktaydı. Dolayısıyla siyasi, askeri, hukuki idari ve sosyo-ekonomik yapılar modern devlet paradigmasına göre yeniden inşaa edilmesi gereken yapılardı.

[55] Niyazi Berkes, **a.g.e.,** s. 432-433.
[56] Şerif Mardin, **Türk Modernleşmesi: Makaleler 4,** İstanbul, İletişim Yay., 1991, s. 19.

Bu yapıların reformasyonu aynı zamanda yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkilerin de modernizasyonunu gerektirmekteydi. Modernite ise ancak ve ancak devlet ile yurttaş arasında formel bir ilişkisi üzerine kurularak ifadesini ve varlığını bulabilecekti. Devlet-yurtaş ilişkilerinin yeniden modernize edilmesinde önemli bir değişiklik olarak iltizam usulünün kaldırılması önemli görülmüştür. Zira iltizam usulünün yurtaşın devletle temasını zayıflattığı, mesafesini açtığı bir durumdan söz edilmektedir. Dolayısıyla iltizam usulünün kaldırılmasıyla devlet-yurtaş arasında yakın temas kurulmak istenmektedir.[57]

Ondokuzuncu yüzyılda modern Osmanlı Devletinin inşa süreci iki sınıf üzerinden gerçekleşmiştir. Avrupa devletleri ile sosyo-ekomik ilişkiler içerisinde olan burjuvazi ve bürokratik sivil elitler. Modern yönetim tekniklerine olan ilgi ve yakınlık bürokratik eliti yeni sistemin aktif yürütücüleri konumuna yükselmekteydi. İmparatorluğa olan inanç, modern Avrupa'ya duyulan sempati, hürriyet, adalet, rasyonalite ve verimlilik gibi batılı kavramlar bürokratik elitin düşünsel alanlarını oluşturmaktaydı.[58] Tanzimat'ın siyasi hedefi yurttaşlık temelinde her bir vatandaş ile doğrudan rasyonel ilişki kurmaktı. Bu ilişki biçiminin kurulmasını sağlayacak sınıfsal yapı halk ile etkileşimi olan sivil bürokratik seçkincilerdi. Kapitalist sistem ile birlikte değişen ekonomik ilişkiler ağının genişlemesi ve niteliğinin değişmesi ile birlikte büyüyen ve zenginleşen yüksek burjuvazi modernleşmenin itici hâkim güçlerinden biri haline gelmiştir.

Batının kurumsal yapılarını Devleti Aliye'ye getirmek ile bütün dertlerin, sıkıntıların ve sorunların kalkacağı düşüncesi Tanzimatçıların düşünce dünyasında ağırlıklı olarak yer etmiştir. Tanzimatçılar için medeniyet her türlü maddi ve manevi ilerlemedir. Siyasi, idari, iktisadi, sosyal ve askeri her türlü ilerlemenin adı medeniyettir. Yapılacak olan siyasi ve idari reformlar ile Avrupa'nın kurumları ve yapıları devlet sistemine sokularak hem devletin modernizasyonu sağlanacak hem de bu yolla toplumun medeniyet ve terakkisi gerçekleş(tiril)miş olacaktır. Tanzimatçılar

[57] Reşat Kaynar, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1985, s. 226.
[58] Albert Hourani, "Osmanlı Islahatı ve Seçkinlerin Politikaları", **İslam Dünyası ve Batılılaşma: Değişim ve Sorunlar**, İstanbul, Yöneliş Yay., 1997, s. 110.

için medeniyet ile terakki arasında sıkı bir bağ vardır. Bu bağ ilim ve fen üzerinden bir bağdır. Medeniyet ve terakki, medeniyet ve ilim nerde olursa olsun tektir ve aynı amaca yani insana hizmet etmektedir. Dolayısıyla Avrupa'nın medeniyet ve ilmini bizimde kullanmamızda hiçbir sakınca yoktur. İlim ve fen ile maarifin, eğitimin genelleştirilmesi (karma eğitim) ve yaygınlaştırılması ile bu amaç hâsıl olacaktır. Onlara göre medeniyet bir kültür devrimidir. Bu kültür Avrupa merkezli modern kodlara sahip bir kültürdür. Gökhan Çetinsaya'ya göre "Tanzimat devlet adamları için sömürgecilik ve ırkçılık medeniyetin doğal, haklı ve kaçınılmaz bir sonucu olarak görülür."[59] Medeniyet ve terakkinin devlet ve yurttaş ilişkisinin Tanizmatçılar açısından felsefi algısı, bireysel hakların garantiye alınması, siyasal iradenin ve keyfi yönetimin sınırlandırılması (hukuki millet-kanuni devlet[60]), anayasal monarşinin ve parlamentonun varlığı gibi yeni siyasi müesseseler ve düzenlemelerdi.

Tanzimat döneminde siyasi rejimle ilgili olarak üç farklı görüş, eğilim ve benimseyiş söz konusudur. Bunlardan birisi, Avusturya ve Prusya gibi "kameralizm"in etkili olduğu ülkelerde geçerli olan mutlak monarşiye dayalı kanun hükümlerinin yoğun olduğu ve kurumlaşmış meşverete izin verildiği, iktidarın birkaç liyakat sahibi devlet adamının elinde monarşinin rasyonelleşmesini sağlayacak yönetim biçimi düşüncesidir. Mardin'e göre, bu düşünceye sahip olan Avusturya ve Prusyalı kameralistlerinin toplumsal gücü olan burjuva sınıfı, Osmanlı reformcuları için söz konusu değildi.[61] İkinci olarak, hükümet-i meşrutanın, temsili hükümetin (siyasi merkeziyet) egemen olduğu İngiltere'nin ya da idari merkeziyetin egemen olduğu Fransa'nın ve son olarak geleneksel Osmanlı siyasal rejimini benimseme düşüncesidir.[62] Osmanlı devletinin modern devlete dönüşüm sürecinde siyasal ve

[59] Gökhan Çetinsaya, "Kalemiye'den Mülkiye'ye Tanzimat Zihniyeti", **Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce**, İstanbul, İletişim Yay., 2001, s. 56-59.
[60] Şinasi'nin "bildirir haddini sultana senin kanunun" söylemi şahsi ve keyfi iradenin kanunlarla sınırlandırılması amacını taşımaktadır. Kanunların devlet ile yurttaş arasındaki ilişkileri düzenleme işlevi bu dönemin başat ve bir o kadar karmaşık uygulamaları olmuştur. Bireysel hakların güvence altına alınması ile hukuk devleti sağlanmış olacak ve dolayısıyla devlet ile yurttaş arasındaki ilişkiler hukuki bir zemin bularak insanların devlete olan bağlılıkları ve sevgileri sağlanmış olacaktır. Çıkarılan fermanlar, kanunlar, nizamatların yoğunluğu bu bakış açısını yansıtmaktadır. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Gökhan Çetinsaya, "Kalemiye'den Mülkiye'ye Tanzimat Zihniyeti", **Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce**, İstanbul, İletişim Yay., 2001.
[61] Şerif Mardin, **Türkiye, İslam ve Sekülarizm,** Makaleler 5, İstanbul, İletişim Yay., 2011, s. 10-11.
[62] Gökhan Çetinsaya, **a.g.e.,** s. 68-69.

bürokratik elitlerin reform politikaları, bu üç devlet felsefesinin farklı formları ile biçimlenmiştir.

Tanzimat döneminin reform söylemleri içinde Genç Osmanlılar hareketinin düşünsel söylemleri, meşrutiyetin politik kurumsal yapıya dönüşmesinde önemli etkiler bırakmıştır. Özellikle bu hareketin içinde olan Şinasi, Namık Kemal, Ziya Paşa, Ali Suavi gibi isimler meşrutiyet düşüncesinin savunucularıydı. Anayasal monarşi ve temsili demokrasiden yana olan Genç/Yeni Osmanlılar, anayasal monarşinin düşünsel anlamda ilk çıkışlarını mutlak monarşiye ve Bab-ı Ali'nin kudretli paşaları olan Ali ve Fuad paşalara karşı yapmışlardı. Tanzimat bürokratlarının politikalarını geleneksel Osmanlı ve İslam değerlerine aykırı bulan, Avrupa taklitçiliği ve Batının çıkarlarına hizmet olarak gören bu akım, geleneksel ile modern yapıların bir sentezinin mümkün olduğunu ve "Osmanlı yurttaşlığı" kimliğinin oluşturulmasıyla devletin gücünün ve inkişafının sağlanacağı fikrini savunmuşlardır.

Genç/Yeni Osmanlılar akımının fikir önderleri olan Şinasi, Ziya Paşa, Namık Kemal ve Ali Suavi gibi şahsiyetler dönemin liberal fikirlerini Osmanlı özelinde savunmuşlar ve Osmanlı seçkinler sınıfı içerisinde modern ideolojik tartışmaları başlatmışlardır. Fransa'da 1848 devrimine katılmış olan Şinasi, liberal fikirlerini çıkardığı *Tasvir-i Efkâr* gazetesinde dillendirmekteydi. Meşruti monarşi'den yana fikirleri olan Ziya Paşa ise Osmanlı ile Avrupa arasında geleneksel ile modern yapıların bir sentezini kurmanın daha yarar getireceği görüşündeydi. Ziya Paşa'nın parlamento hakkındaki tavrının kaynağı, Fransız ve İngiliz parlamentarizmine olan ilgisidir. Ona göre, sınırlı yetkilere ve temsile sahip bir parlamento imparatorluk yapısına ve dinamiklerine daha uygundu. Şinasi ve Namık Kemal'e göre daha muhafazakâr olan Ziya Paşa'nın, milleti hâkime olan Müslümanların Gayrimüslimlerle eşit yurttaş olmasına karşı tutumu sertti.[63] Fransız Devrimi'nin ortaya çıkarmış olduğu düşünce akımlarının etkisiyle Namık Kemal, vatan ve hürriyet düşüncesine; İngiliz parlamentarizminin etkisiyle modern siyasal düşünce ve

[63] Erik Jan Zürcher, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi,** İstanbul, İletişim Yay., 1995, s. 105-106.

yapılar hakkında politik ve toplumsal söylemlere sahipti. Bu düşüncelerini İslami düşünce ve gelenekler ile bütünleştirmişti. Ona göre Şeriat'ın adil ve hikmetli kuralları ile doğal hukuk arasında önemli bir fark yoktu.[64] Ali Suavi'nin fikirleri ise dönemsel olarak farklılık göstermiştir. Sadrazam Ali Paşa'ya olan muhalefeti dolayısıyla mutlakıyete karşı ciddi eleştirilerde bulunmuş, meşrutiyete dair fikirlerini gazete yazılarında da ifade etmiştir. Sonraki dönemlerde İngiltere'de Mr. Urquhart ile tanışması ve Urquhart ekolünü benimsemesi ile birlikte düşüncelerinde bir değişim olmuştur. Ali Suavi, Avrupa'ya karşı artık çok sert bir tavır takınmıştır. Andreas David Mordtmann, bu ekolün mensuplarını "Türkiye'nin reform adlı azılı düşmanı kendi içinde barındırdığı ve bu düşmanı kesinlikle yenmesi gerektiği"[65] düşüncesine sahip kimseler olarak ifade etmektedir.

Osmanlı'da muhalefet, Batı Avrupa'da görülen muhalefetten farklı olarak, "devleti kurtarma" düşüncesine göre bir refleks sergilemekteydi. Oysaki Batı Avrupa'da muhalefet devlet karşısındaki sivil toplum ve bu hat üzerinde cereyan eden gerilim ve çatışma alanlarında reaksiyoner bir tutum içindeydi. İktidar ile sosyal sınıflar arasındaki güç mücadelesi bu reaksiyoner halin itici gücünü oluşturmaktaydı. Bu sosyal sınıfların özellikle işçi sınıfının örgütlü ve bilinçli hali, 1830 ve 1848 devrimlerinde ya da 1871 Paris Komünü'nde ortaya koymuş olduğu refleksler, devleti kurtarma refleksinden uzaktı.[66] Toplumsal dinamiklerin itici gücü ile yaşanan zihinsel ve yapısal değişimler ile birlikte kendini yeniden üretmek zorunda olan siyasal sistemler ve buna bağlı yapılar Osmanlı/Türk modernleşme ve reform sürecinin niteliğini belirlemektedir.

Tanzimat dönemi ile başlayan siyasi, idari, hukuki askeri, mali ve sosyo-ekonomik yapıya yönelik ıslahatlar, devlet-yurttaş ilişkisinin modernizasyonunu da rasyonel bir zemin üzerinde kurmaya başlamıştır. İktisadi alanda kurulan mükellefiyet siyasal alanda da katılım taleplerinin yoğunluğunu ortaya çıkarmıştır. I.

[64] Bernard Lewis, **a.g.e.**, s. 189-197.
[65] Andreas David Mordtmann, **İstanbul ve Yeni Osmanlılar**, (Çev. Gertraude Songu-Habermann), İstanbul, Pera Yay., 1999, s. 159-160.
[66] Cemil Koçak, "Osmanlı/ Türk Siyasi Geleneğinde Modern Bir Toplum Yaratma Projesi Olarak Anayasanın Keşfi: Yeni Osmanlılar ve Birinci Meşrutiyet", **Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce**, C. 1, İstanbul, İletişim Yay., 2001, s. 76.

Meşrutiyet (1876-1877), "siyasal katılım" taleplerinin yoğunluklu yaşandığı bir dönemin en önemli aracı olarak Osmanlı siyasal sistemine girmiştir. Meşruti monarşi diğer bir deyişle anayasal monarşi, padişahın gücünü sınırlamanın hukuksal bir aracı haline gelirken Tanzimat hareketleri ile oluşmaya başlayan orta sınıfların devlet karşısında almış oldukları pozisyon, sınıfsal ilişkilerin siyasal alana nüfuzunu derinleştirmiştir. Orta sınıfın devlet ile kurduğu ilişki aynı zamanda işlevsel bir bürokrasinin varlığını zorunlu kılmaktaydı.[67] Bürokrasinin beceriksizliği, yolsuzlukları ve gücü karşısında rahatsız olan bu sınıfın daha işlevsel, rasyonel bürokrasi talebi değişen sosyo-ekonomik yapı ve ilişkiler karşısında bir zorunluluk halidir.

Reform hareketlerinin yeni(den) inşa süreci, devletin klasik yapısını modern formlar üzerine kurarken, modernitenin toplumsal yapılarla olan ilişkisini rasyonelleştirmeye çalışmıştır. Bu ilişkinin politik izdüşümü mahalli yapılar arasındaki mücadelenin de bir etkileşim ve dönüşüm hali olan "meşrutiyet" düşüncesidir. Düşünsel altyapısı Genç Osmanlılar tarafından şekillenen ve Mithat Paşa tarafından hazırlanan "Kanun-i Esasi (1876-1924)," meşrutiyet rejiminin hukuksal kimliğini ifade eder. Bu anayasal metin, Osmanlı devletinin ilk anayasası olma özelliği taşıması bakımından dikkate değerdir. Bu anayasa Tanzimat reformlarıyla ortaya çıkmaya başlayan yapısal değişimlerin karşılık bulduğu hukuki düzenlemelerin resmi belgesidir. Meşruti monarşi, eski ile yeni yapıların çatışma ve uzlaşma hattının hukuksal zeminini oluşturur. Osmanlı/Türk modernleşme tarihi, bir çatışma alanı olarak her adımında geleneksel düşünce ve yapılar ile bir çatışma ve gerilim bir o kadar da çelişki yaşamıştır. Farklı sınıfsal yapıları yasal bir zemine taşıyan meşrutiyet, taşrayı merkeze taşıma ve çeşitli tartışma alanları açma işlevselliğine sahip olurken, siyasal seçkinler arasındaki çatışma alanlarını da genişletmiştir.

Kanun-i Esasi 119 maddeden oluşan anayasal bir metin niteliğiyle, devlet sisteminde kuvvetler arası ilişkileri (Padişah-Heyet-i Vükela-Meclis-i Ayan ve

[67] Kemal H. Karpat, **Türkiye'de Siyasal Sistemin Evrimi (1876-1980),** (Çev. Esin Soğancılar), Ankara, İMGE Kitabevi, 2007, s. 9.

Meclis-i Mebusan)[68] düzenlemesi açısından olduğu kadar devlet ile birey ve toplum arasındaki ilişkileri "imparatorluk yapısına uygun -sui generis-" olarak rasyonelleştirmesi açısından da dikkate değer bir belgedir. Yürütme ve yasama erkleri üzerinde son sözün padişaha ait olması meşruti monarşinin işlerliğini ve etkinliğini zayıflatan bir nitelik taşır. Kanun-i Esasinin ve Meşrutiyetin, 1877-78 Osmanlı-Rus savaşı ve sonuçları öne sürülerek padişah tarafından askıya alınması, mutlak monarşinin hala güçlü olduğunu göstermekteydi. Meclisin feshedilmesi yasama faaliyetlerinin yeniden tek otorite olarak padişah ve bağlı kişi ve kurullar tarafından yapılması sonucunu doğururken, yürütme erki sadrazamın başkanlığında Vükela Heyeti tarafından formel olarak devam etmekteydi. Heyet-i Vükela yürütmenin yasal organı olmakla beraber enformel olarak padişahın sarayda kurduğu "Yıldız Kamarilla"sıydı. Padişahın saray takımı olan bu yapı, ikinci bir hükümet işlevine sahip nitelikteydi.[69]

Tanzimat hareketlerinin önemli hedeflerinden biri de, kuşkusuz merkeziyetçi yapıyı tesis etmekti. Modern devlet yapısı merkeziyetçi yapıyı eğitim, ulaşım, iletişim gibi araçlar ile sağlamıştır. Tanzimat reformcuları bu araçların tesisini sistematik hale getiremediğinden yetersiz kalmıştır. Abdulhamid II dönemi bu açıdan, modern devlet araçlarının daha yoğun olarak kullanıldığı ve merkeziyetçi yapının sağlanmasında etkin olan ulaşım, haberleşme ve eğitim alanlarının hızlı bir yapım sürecine girdiği bir dönemdir. Telgraf, demiryolları, okullar gibi çeşitli araçlar çevreyi merkeze bağlayan önemli araçlardır. Telgraf sayesinde merkezi yönetim, taşradaki memurlar ve diğer etkileşim halinde olduğu unsurlar ile irtibat ve denetim

[68]Kanun-i Esasi erkler arasındaki ilişkileri imparatorluk yapısına uygun olarak düzenlemekteydi. Padişah, Osmanlı devletinin başı ve İslam'ın Koruyucusudur. Devletin genel işlerinden sorumlu olan "vükela heyeti" meclise değil padişaha karşı sorumludur. Vükela heyetinin başı olan sadrazam (başbakan) ve diğer nazırlar (bakanlar) yürütme yetkisine ve sorumluluğuna sahip olarak devlet işlerinin icrasını padişah adına yerine getirmektedir. Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan yasama yetkisine sahip olarak genel meclisi oluşturmuştur. Meclis-i Ayan Üyeleri, ülkenin ileri gelen nüfuzlu kişileri arasından Meclis-i Mebusan üye sayısının üçte birini aşmayacak şekilde bizzat padişah tarafından ömür boyu seçimlik bir nitelik taşımıştır. Meclis-i Mebusan üyeleri ise iki dereceli bir seçim sistemi ile her elli bin erkek seçmen için bir mebus seçimini öngörmüştür. Konu hakkında detaylı bilgi için Bkz. Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi: Birinci meşrutiyet ve istibdat Devirleri 1876-1907,** C. VIII, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay., 1983.

[69] Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasal Gelişmeler 1876-1938,** İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2001, s. 15-16.

sağlamış oluyordu.[70] 1880 yılına kadar zayıf ve yetersiz olan demiryolları bu dönemle birlikte hızlı bir yapım aşamasına girmiştir. Balkanlardan başlayarak Anadolu ve Arap eyaletlerinde yapılmaya başlanan demiryolları siyasi ve idari olarak çevreyi merkeze bağlarken iktisadi ve sosyal olarak zenginleşmeyi, çeşitliliği ve geçişkenliği sağlamıştır. Abdülhamid dönemi, tanzimat reformlarının yoğunluklu olarak sürdürülmesi noktasında bir devamlılık gösterirken Tanzimat'ın bürokratik elitlerinin hâkim olduğu Bab'ıali egemenliği yerini saray egemenliğine bırakmıştır. Bu dönem reformlarının merkezi aktörü padişah ve onun saray takımı "Yıldız Kamarilla"sıdır.

2.3.2. Tanzimattan Meşrutiyete Reformlar

Tanzimat döneminin reformlar çağı olarak isimlendirilmesi kuşkusuz devletin kurumsal kimliğinin ve toplumsal yapılarının iç ve dış dinamiklerin etkileşimiyle değişmesidir. XIX. yüzyılın uluslararası sistem açısından ortaya çıkarmış olduğu yapı ve ilişkiler ağı ile birlikte geleneksel Osmanlı devlet sistemi çözülerek yeni bir paradigma temelinde bir dönüşüm gösterir. Bu dönüşüm, modern devlete doğru bir dönüşümdür. Geleneksel/klasik sistemin temel yapı taşları yavaş yavaş yerinden oynarken, yerine iç ve dış dinamiklerin karşılıklı dönüştürücü etkisiyle modern siyasal ve toplumsal araçların rol aldığı bir devletin inşaa süreci söz konusudur. Bu sürecin kilometre taşları döşenirken iç ve dış dinamikler arasındaki gerilim ve çatışmanın hem düşünsel hem de eylemsel yol haritası belirleyicidir. Modern devlete doğru yol haritasının aktif yürütücüleri olan Osmanlı bürokratik elitleri Avrupa ile kurmuş oldukları ilişkiler kadar Bab-ı Ali'de elde ettikleri nüfuz ve güç oranlarıyla da reformların kurgusal ve yönetsel pratiğini Osmanlı ölçeğinde gerçekleştirme şansına sahip olmuşlardır. Bürokrasinin kurumsal kimliğinin ve gücünün varlığı (özellikle hariciye ve dâhiliye nezaretlerinin gücü) bu denklemin padişah ile bürokratik/siyasal elitler arasında kurulmasını zorunlu ve gerekli hale getirmiştir. Babı'ali'nin bünyesinde bulunan tercüme odası Osmanlı siyasal elitlerinin, bürokratlarının ve diplomatlarının yetişmesinde ve uzmanlık kazanmasında önemli etkiye sahiptir. Hariciye Nezaretinin uzman kadrosu ve batılı devletler ile olan

[70]Erik Jan Zürcher, **a.g.e.,** s. 117-118.

ilişkisi, reformlar konusunda bilgi ve yetkinliğin kazanılması ve kullanılmasında önemli bir işlev ve konum kazanmıştır. Bu nezaretler özelikle idare, adliye ve eğitim reformları konusunda etkileşim alanları sebebiyle etkinlik göstermiştir. Merkezde nezaretler dışında devlet ileri gelenlerinden oluşturulan meclisler ve kurullar da reformlar konusunda önemli işlevsel yapılardı.[71]

Osmanlı mülki sistemi XIX. yüzyıl ile birlikte merkeziyetçi bir dönüşüm yaşamaktadır. Kuşkusuz modernleşme düşüncesinin bu politikalardaki etkisi yadsınamaz. Modern devletin kurumsal kimliğinin oluşmasında üretim yapılarında ortaya çıkan değişimlerin önemli rolü söz konusudur. Geleneksel üretimin değişen yapısı, nüfus hareketleri ve bölgesel üretim merkezlerindeki kaymalar gibi değişkenler Osmanlı yerel yönetimlerinin sürekli olarak yeniden biçimlenmesini gerekli kılmıştır.[72] Tanzimat ve sonrası mülki yapıda gerçekleştirilmeye çalışılan reformlar merkeziyetçi bir paradigma çerçevesine göre biçimlendirilmek istenmiştir. Ulaşım, haberleşme gibi dönemin modern teknik araçları, devletin merkezileşme politikalarını ve merkezkaç güçleri üzerinde denetim ve kontrolünü inşaa etmenin etkin araçları haline gelmiştir.

Merkez ile çevre arasındaki kurulmak istenen sıkı bağ ancak modern devletin araçlarının inşası ile mümkündü. Bu araçların en önemlilerinden birisi de eğitimdir. Açılacak mektepler okur-yazar oranını artırabileceği, devlet dairelerine ihtiyacı olan personeli yetiştirebileceği gibi çevrenin merkeze bağlanmasında önemli bir işleve sahip olacaktır. 1869 yılında eğitimde hiyerarşik bir yapı kurulması amacıyla "Maârif-i Umumiye Nizamnamesi" düzenlenmiştir. Bu nizamnameye göre, okullar ilk, orta ve yüksekokul biçiminde düzenlenmiş, ilköğretimi "sıbyan ve rüşdiye mektepleri", ortaöğretimi "idadi ve sultânî mektepleri", yükseköğretimi ise "âlî mektepleri" oluşturmaktadır. Bir ya da iki mahalle ve köyde sıbyan mektebi, beşyüz evden fazla olan kasabalarda rüşdiye mektebi, bin evden fazla olan kasabalarda idadi

[71] Erik J. Zürcher, **a.g.e.,** s. 90.
[72] İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880),** Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay., 2000, s. 29.

mektebi, vilayetlerde ise sultânî mektebi açılacaktı.[73] Abdülhamid II döneminde devletin modernleştirici bir aracı olarak eğitim politikaları yoğun bir biçimde yürütülecektir.

Taşranın aşiret yapısına dayalı güç odaklarının merkeze bağlanması düşüncesi ile Aşiret Mektepleri (1892) kurulmuş, bu okullarda yetişmiş olan kişilerin mahalli idarenin yeniden örgütlenmesi konusunda olduğu kadar iskân işlerinde de etkin rol almaları amacı gözetilmiştir. Şehirlerin imar işleri önemli bir ivme kazanmış (idari binalar, okullar, kışlalar, mescitler, tren istasyonları, rıhtımlar, çarşılar, saat kuleleri)[74], demiryolları ile birlikte inşaa edilen iskeleler hem merkez ile çevre arasında hem de dış bölgeler ve yabancı ülkeler ile bağlantıyı sağlamıştır. Eğitim alanında yapılmış olan reformlar ile eğitim yaygınlaştırılmaya ve rasyonelleştirilmeye doğru bir ivme göstermiştir. Mülkiye Mektebi (1859), Galata Sarayı Hümayun Mektebi/Mekteb-i Sultani (1868) gibi meslek okulları ile başlayan bu süreç, 1869 yılında genel eğitimin sistemleşmesine dönük olarak ibtidai-rüşdiye-idadi-sultani ve darülfünün olarak hiyerarşik bir şekilde kurulan okullarla devam etmiştir. Özellikle 1870'ler ve Abdülhamid II dönemi, iptidai mekteplerinin ve idadilerin gelişim gösterdiği ve önemlerinin arttığı, buna karşılık rüşdiyelerin varlıklarını sürdürmekle birlikte idadilerin birer parçası olduğu dönemlerdir.[75] Hem merkezde hem de taşra da okullaşma yaygın bir hal almıştır. Abdülhamid devrinde rüşdiye sayısı 1879-1908 yılları arasında 277'den 619'a; idadi mekteplerinin sayısı 1876-1908 yılları arasında 6'dan 109'a yükselmiştir.[76]

---

[73] Fatih Demirel, "Osmanlı Eğitim Sisteminin Modernleşmesi Sürecinde Hiyerarşi", **Uludağ Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi,** Cilt 25, Sayı 2, 2012, Bursa, 507-530, s. 514-515.

[74]Saat kulesi yapma geleneği osmanlı topraklarında XVI. Yüzyıl sonlarında başladaığı düşüncesi seyahatnamelerde sözü edilmiştir. Bu gelenek özellikle Osmanlının batı topraklarında başlamış, XVIII. Ve XIX. Yüzyıllarda doğuya doğru yaygınlaşmıştır. Abdülhamid II döneminde saat kuleleri yapımı için valilere "irade"ler gönderilmiştir. Modern devletler için önemli olan "zaman yönetimi"nin mekanik aygıtı olması açısından saat kuleleri, Osmanlı için bir modernite aracı görüntüsündedir. Detaylı bilgi için Bkz. Hakkı Acun, **Osmanlı İmparatorluğu Saat Kuleleri, Ankara,** Atatürk Kültür Merkezi Yay., 2011.

[75] Selçuk Akşin Somel, **Osmanlı'da Eğitimin Modernleşmesi (1839-1908): İslamlaşma, Otokrasi ve Disiplin,** İstanbul, İletişim Yay., 2010, s. 27.

[76] Carter V. Fındley **a.g.e.,** s.153.

Okulların sayısındaki artış aynı zamanda bu okulların maddi/mali ihtiyaçlarının nasıl karşılanacağı sorununu ortaya çıkarmıştır. Geleneksel yapıda mekteplerin finansmanı vakıflar tarafından sağlanmış, birçok vakfın mallarına el koyulması sonucunda toplumsal hizmetler ve sağlık faaliyetleri gibi eğitim faaliyetleri de devlet tarafından karşılanmaya çalışmasına rağmen, bu konuda yeterince başarı sağlanamamıştır.[77] Okullar hem merkezin hem de taşranın memur ihtiyacının giderilmesinde insan kaynağı olarak algılanmıştır. Alaylı memur ve bürokrat modelinden mektepli bürokrat modeline doğru hızlı bir gelişimi gerçekleştirme düşüncesi söz konusudur. Hukuk, tıp, ticaret okulları[78] kamu bürokrasisinin işlevselliğini ve etkinliğini sağlaması kadar merkez ile taşra arasındaki ilişkilerin rolü ve yönünü tayin etmesi açısından da önemlidir. Taşradaki orta ve üst sınıflara sahip kişilerin mahalli yapılar üzerindeki rolleri ve statüleri, merkez-yerel ilişkilerini önemli ölçüde etkilemiştir. Taşradaki eşrafın statüsü ekonomik olduğu kadar siyasi ve idari bir nitelik de taşımaktaydı. Taşra meclislerinde görev alan eşraf, yerelin siyasal örgütlenmesinde ve merkeze taşınmasında önemli işlevlere sahip olmuştur. Taşranın bürokratik görevlileri haline gelen bu sınıf, alt tabakadan olan kesimlerle bağlarını güçlü tutmuş, dolayısıyla taşranın siyasi ve idari güç odakları olarak sistem ile bütünleşmiştir.

Modern devlet siyasi ve idari olduğu kadar mali örgüt olarak da merkeziyetçi bir yapı gösterir. Mali merkeziyetçiliğin Osmanlı Devleti'ndeki karşılığı olarak ortaya çıkan "muhassıllar ve muhassıllık meclisleri", vergilerin sistemli olarak toplanması düşüncesine dayanır. Muhassıl "Emval-i emiriyeyi tahsile memur olan adam"[79] anlamında kullanılmıştır. İltizam usulüne göre mültezimler eliyle toplanan vergiler yerel güçlerin (vali, ayan ve eşraf) egemenlik alanlarını genişletmiş, mali ve siyasi açıdan merkezin gücünü zayıflatmıştı. Taşraya geniş yetkilerle tayin edilen

[77] Kemal H. Karpat, **Osmanlı Modernleşmesi: Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus,** (Çev. Akile Zorlu Durukan, Kaan Durukan), Ankara, İMGE Kitabevi, 2002, s. 104.
[78] Eğitim alanındaki reformlar merkezin dışında da yapılmaktaydı. Selanik, Konya ve Bağdat'ta hukuk, Şam'da Tıp okulları kurulmuştu. Bu okulların açılış gayesi her ne kadar insan kaynağı olarak devlet memuru yetiştirmek ve istihdam etmek olduğu kadar Gayrimüslim okullar ile rekabet mücadelesinde geri kalmamaktır. Detaylı bilgi için Bkz. Carter V. Fındley, **Modern Türkiye Tarihi: İslam Milliyetçilik ve Modernlik 1789-2007,** (Çev. Güneş Ayas), İstanbul, Timaş Yay., 2011.
[79] Coşkun Çakır, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi**, İstanbul, Küre Yay., 2001, s. 42.

muhassıllar vergi toplama işlerini merkezi yönetim adına düzenli olarak yürütürken, aynı zamanda reformların halka anlatılmasında da görevli kimselerdi. İltizam defterlerinde kayıtlı olan bütün malların tahsili görevi muhassıllara devredilirken nüfus ve emlak sayımı gibi istatistiksel işler de muhassıllara verilmiştir.[80] Yerelin seçkinleri ve mahalli yapılarıyla dayanışma ve yardımlaşmanın sağlanmasına yönelik amacıyla Muhassıllık Meclisleri oluşturulmuştu. Muhassıllık Meclisleri ile yerel halkın ileri gelenleri arasından seçilen üyeler verginin tespit, tevzi ve tahsilini muhassıllar ile birlikte yapmakta, gerekli masraflar yapıldıktan sonra arta kalan vergi gelirleri hazineye gönderilmekteydi. Yapılan bu işlemler bir nevi merkeziyetçiliğin mali kontrol sistemiyle ilgiliydi. Atanan kâtip memurların dışında hâkim, müftü, asker zabiti gibi yerel yöneticiler ve ahalinin ileri gelenleri arasından seçilecek dört kişi ile Müslim ve Gayrimüslim cemaatlerin ruhani önderleri bu meclislerin üyelerini oluşturmaktaydı. Vergi suçları ve yolsuzluklar üzerinde bu meclislerin yargı yetkileri vardı. Nizamiye mahkemeleri kuruluncaya kadar bu yetkileri kullanan muhassıllık meclisleri, mali konuların dışındaki diğer konuları da gündemine alabilmekteydi.

Vilayet Nizamnamesi (1864) sonrasında kurulan vilayet ve kaza idare meclislerinin temelini oluşturan bu meclisler, demokratik yönetimin seçim ve katılım gibi bazı yöntemlerini göstermesi noktasında önemli olmakla beraber eşrafın devlet ile kurmuş olduğu organik bağ neticesinde kendisine yeniden bir nüfuz alanı ve gücü elde etmesi açısından da menfi sonuçlar doğurmuştur.[81] Vergi toplama işlerinin etkin hale getirilmesi ve merkez ile yerel güçler arasında koordinasyon sağlanması gayesi ile oluşturulan bu meclisler istenilen yararı sağlamaktan uzak yapılar olarak varlıklarını bir süre devam ettirmişlerdir.

Bu meclisler 1842 yılında kaldırılarak, yerine yeniden iltizam usulü getirilmiştir. Muhassılık uygulamasının başarısızlıkla sonuçlanmasında merkez ile yerel arasında kurulmuş olan denklem ve insan kaynağı eksikliği etkili olmuştur. İltizam sisteminin hâkim gücü olan yerel yöneticiler, yerel seçkinler ve tüccarlar, muhassıllık sistemini imtiyazları ve çıkarlarına engel yapılar olarak görmüş, dolayısıyla merkez ile

[80] Coşkun Çakır, **a.g.e.,** s. 43.
[81] Ortaylı, **a.g.e.,** s. 33-35.

yürüttükleri geleneksel ilişkilerin devamını sürdürecek iltizam sisteminin yeniden yürürlüğe girmesi için mücadele etmişlerdir.

Muhassıllık meclislerinin yerine getirilen "memleket meclisleri", eyalet (büyük meclis) ve sancak (küçük meclis) olarak yeniden düzenlenen, bir nevi muhassıllık meclislerinin devamı olan meclislerdir. Eylül 1841 de muhassıl olmayan birkaç kaza ve köyün bir araya gelmesi ile oluşan sancak meclisleri kaldırıldı. 1842 yılında yapılan düzenlemeler ile eyaletler sancaklara, sancaklar kazalara ayrılırken idari birim sayılmayan kazalar bu kategoriye girmiş oldu. Valiler eyaletlerin, kaymakamlar sancakların yöneticileri konumuna gelirken, kazalardan sorumlu kişiler ise kaza müdürleri olarak yerel idari yöneticiler haline geldiler. Kaza müdürlerinin seçim yoluyla göreve gelmesi benimsenmiş, bu usul ile valilerin yereldeki etkileri azaltılmış oluyordu.[82] Muhassıllık uygulamasının kaldırılması ile birlikte iltizam sahibi yerel aktörlerin etkileri ve nüfuzları yeniden artmıştır. Her ne kadar muhassılların yerine atanan defterdarlar merkezi yönetim adına mali işlerden sorumlu olsalar da, yerel yöneticilerin mali konularda da imtiyazlı konumları devam etmekteydi.

1839-40 yılları, vergilerin toplanması ve muhassıllık sisteminin etkinliği açısından beklenen sonucu doğurmamıştır. Yerel eşrafın vergilerin tahsilini baltalaması önemli sebeplerden biridir. Vergi salınımı ve tahsili konusundaki sistemsizlik ve keyfi uygulamalar, verginin kayıt altına alınamaması ciddi yapısal zaaflar doğurmuştur. Devletin vergi kayıplarından doğan gelir düşüklüğü ile birlikte yerelde iktidar ortakları arasında girişmiş olduğu güç mücadelesi, merkeziyetçiliğin rasyonel temellerini zayıflatan unsurlar olmuştur. 1841-42 düzenlemeleri ile taşra yönetiminde yapılan değişiklikler, taşra yönetim örgütlenmesini kurarken, merkez ile yerel arasında seçim ve atama dengesini de düzenlemeyi hedeflemiştir. Bu düzenlemelerle, kazaların yönetimi seçimle gelen kişilere bırakılmış, bir yandan en alt idari birim olan kazaların yönetim usulünün demokratikleştirilmesi öngörülmüş, diğer yandan bu kişilerin denetimi kaymakamlar ve valiler tarafından merkez adına

[82] Nizam Önen, Reyhan, **Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929),** İstanbul, İletişim Yay., 2011, s. 132-135.

yapmaları amaçlanmıştır.[83] 1842 düzenlemeleri, eyaletler meclislerini reforme etme amacı taşımıştır. Meclislerin işleyişleri zorunlu hale getirilirken, üye seçiminin onayının merkezi yönetim tarafından yapılması öngörülmüştür. Önemli bir noktanın altını çizmek gerekirse, yerel meclislere üye seçilmesi ve meclislerin almış oldukları kararların yürütülmesinde, merkezi yönetimin doğrudan ve/veya yerel yöneticileri aracılığıyla denetim ve kontrol gücünün olması, yerel yönetimlerin demokratik kimliğinin oluşması ve gelişmesi açısından önemli handikaplardı. Büyük çoğunluğu mali nitelikte olan konuların temyiz mercii (Şeyh-ül İslamın ve Kadı'nın onayıyla) bu meclislere bırakılmıştır. 1847 tarihli emirle, Gayrimüslim halkın temsilcilerinin meclislere etkin katılımının sağlanması istenmiştir.[84] Böylelikle yönetsel açıdan olduğa kadar siyasi açıdan da yerelin merkez ile bağı güçlendirilmek istenmiştir.

1845 tarihinde eyalet meclislerinin temsilcilerinin İstanbul'a çağrılması ve bölgenin sorunlarına yönelik reform önerilerinin alınması kararlaştırılmıştır.[85] Buna göre, her eyaletin temsilcilerinden Müslim ve Gayrimüslim olmak üzere bilgili, saygın ve sorunlara hâkim iki kişi İstanbul'a davet edilerek bu kişilerden bölgelerinin ve ülkenin sorunlarına yönelik düşünceleri yazılı ve sözlü olarak talep edilmiştir. Padişaha sunulan sorunlar hakkındaki layihalar, değerlendirildikten sonra ilgili kişilere aynı şekilde yanıtlanmıştır. Genel olarak Meclis-i Vala'ya ve hükümete iletilen sorunlar; vergilerin ahali üzerindeki yükü, vergilerin toplanmasında ortaya çıkan yolsuzluklar ve suiistimaller ile yol, köprü ve içme suyu gibi yaşamsal alanların ıslahına yönelik sorunlardı. Meclis-i Vala başkanı Süleyman Paşa tarafından bu sorunlara yönelik bazı düzenlemeler yapılacağı ilgili temsilcilere iletilmiştir. Paşanın devleti modernleştirici araçlar olan vergilerin düzenli ve adilane toplanması için vergi kayıt sisteminin, mal, mülk ve nüfus sayımının yetersizliğinden dem vurması Osmanlı devleti için modern devletin kurumsal kimliğinin tesisi

[83] Doğu bölgelerinde Tanzimat'ın uygulanmasına karşı çıkan aşiret beylerinin yurtluk ve ocaklık toprakları üzerinde tasarruf hakkı sorun olabilmiştir. Topraklar üzerinde tasarruf hakkı iddiasında bulunan şahısların bir kısmına maaş bağlanması, bir kısmının da kazalara müdür olarak atanmaları yolu ile isyanların zayıflatılması ve Tanzimat'ın bu bölgelerde uygulanması yoluna gidilmiştir. Belirtmek gerekir ki kaza müdürlerinin seçim yoluyla göreve gelmesi uygulaması sekteye uğrayabilmiştir. Detaylı bilgi için Bkz. Musa Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi,** Ankara, İMGE Kitabevi, 2007.

[84] Nizam Önen, Reyhan, **a.g.e.,** s.135-137.

[85] Eyalet Meclisleri bu tarihten sonra bir daha toplanmamıştır.

açısından dikkate değerdir. Devletin kayıt sisteminin yetersizliği ve işlevsizliği nedeniyle oluşan gelir kaybı kadar merkezi otoritenin siyasi, idari ve mali kontrolü kurması ve merkezileşmesi de zaafa uğramaktaydı. Bu sorunlar karşısında her bölgenin vali ve defterdarının mal-mülk yazımı işini bizzat yapmaları istendi.

Bölgelerde oluşturulacak olan "İmar Meclisleri" ile imar ve iskân işlerinin ihtiyaca uygun şekilde yapılması, belirtilen yol, köprü ve içme suyu yapım ve onarım gibi sorunlarının bu meclisler tarafından yürütülmesi, masraflarının vergi ve yerine göre vakıf gelirlerinden karşılanması kararlaştırılmıştır.[86] Meclisler bir başkan, iki üye ve bir kâtipten oluşmuş, meclis başkanları askeriyeden mirliva rütbeli kişilerden, üyeler ise malî işlerden anlayan görevliler arasından seçilmişti. Gittikleri yörelerde askerî, idarî ve malî konularla inceleme ve denetleme yapabileceklerdi. Yazışmalar ise görevlendirilen kâtiplerce yürütülecekti. Meclis başkan üye ve kâtiplerine maaşlar bağlanarak, gittikleri bölgelerde halka yük olmadan ihtiyaçları karşılanacaktı. İmar Meclisleri, gittikleri eyaletlerde var olan sorunları ve bölgenin imarını, ziraat ve ticaretinin geliştirilmesi için neler yapılmasının gerektiğini belirleyerek raporlar halinde Meclis-i Vâlâ'ya bildirecek ve meclisce yapılması uygun görülenler için hükümet gerekli girişimleri başlatacaktı. İmar Meclisleri görev bölgelerine giderek yedi sekiz ay hatta bazan bir yıl incelemelerde bulunarak hazırladıkları raporları Meclis-i Vâlâ'ya sunmuş fakat devletin yapısal sorunları gibi bir-çok nedenler, bu meclislerin kuruluş ve çalışma amaçlarının nihai hedeflerini sekteye uğratmıştır.[87]

Adem-i merkeziyetçi yönetim modeline uygun olarak biçimlendirilmiş Cebel-i Lübnan Nizamnamesi (1861 Lübnan Nizamnamesi), XIX. yüzyıl Osmanlı taşra yönetim anlayışının dışında oluşturulmuş özerk bir örgütlenme niteliğindeydi. Nizamnameye göre Lübnan, Beyrut vilayetinden ayrı bir statüye sahip olarak Hıristiyan bir mutasarrıfın idaresinde, çeşitli cemaatlerin (Marunî-Dürzi-Melkit) birer vekili ile yönetilecekti. Mutasarrıfın başkanlığında oluşacak olan merkezi mecliste her cemaat içlerinden seçtiği iki kişi ile temsil edilecekti. Keza kazalarda

[86]Musa Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi,** Ankara, İMGE Kitabevi, 2007, s.202-206.
[87] http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/19/835/10577.pdf

oluşacak meclislerde aynı usul seçim sistemi ile kurulacaktı. Bu usul sadece Lübnan idaresi ve meclisleri için bir ayrıcalık niteliğindedir. Zira 1864 ve 1871 vilayet nizamnamelerinde vilayet, sancak ve kaza meclislerindeki Gayrimüslim üyelerin, cemaatleri tarafından seçilip meclislerde temsili hususu yer almayacaktı. Güvenlik işlerinin yönetimi yerli ve karma nitelikte olarak kendi unsurları tarafından yerine getirilecekti. İdari, mali ve hukuki özerklik Lübnan'ı diğer taşra idarelerinden farklı bir yapıya sokarak merkezin vesayetini zayıflatmaktaydı.[88]

Osmanlı devletinde Tanzimat reformları farklı çatışma alanları nedeniyle yaygın bir uygulamadan yoksundu. Müslim ve Gayrimüslim ahali arasındaki çatışmanın yoğunluğu kadar devlet ile Gayrimüslim vatandaşları arasındaki güven bunalımı, özellikle mali konulardaki hoşnutsuzluklar ve sınıflar arasındaki çıkar mücadeleleri tanzimat reformlarının önündeki devletin iç dinamiklerinden doğan engellerdi. Osmanlı'da yaşayan Gayrimüslim ahali üzerinden müdahale aracını kullanan Avrupalı devletler, reformların "mekânsal Hareketliliği"ni etkileyen dış dinamiklerdi. Gayrimüslim ahalinin taşra meclislerinde etkin bir temsiliyete sahip olmaları hususunda reformcuları cüretkâr tavır almaya zorlamaktaydı. Fermanlarda belirtilen siyasi, idari, hukuki ve mali hak ve güvencelerin uygulanmasında siyasi elitlerin istekli ve kararlı bir tutum almaları gerektiği düşüncesi sık sık ifade edilmiştir. Avrupalı devletlerin 5 Eylül 1859 yılında yayınladıkları memorandum, reformların ivedilikle uygulanmasını talep etmekteydi. Reformların etkin uygulanmasına yönelik olan talepler öncelikle Gayrimüslim ahalinin devlet ile kurmuş olduğu geleneksel bağı koparark önce eşitlik temelli bir yapının kurulmasını öngörürken sonraki süreçlerde ayrıcalıklı/özerk bir yapının inşası ve nihayetinde kendi egemenliğini kurma düşüncesine dayanmıştır. Reformların itici gücünü bahsettiğimiz gibi hem iç dinamikler ve buna bağlı olarak gelişen gerilim ve çatışma unsurları, hem de Avrupalı devletlerin almış oldukları konjonktürel refleksler belirlemiştir. Balkanlar ve Rumeli'deki isyanlar, Suriye ve Lübnan'daki karışıklıklar, Niş'teki ayaklanmalar gibi ülkenin çeşitli bölgelerinde cereyan eden gerilim ve çatışmalar, reform yapmayı zorunlu hale getiren diğer nedenler ve unsurlardı. Bütün

[88] İlber Ortaylı, **a.g.e.,** 2000, s. 51-52.

bu gelişmeler siyasal elitleri yeniden reform konusunda harekete geçirdi. Ali ve Fuad Paşaların eyaletlere göndermiş oldukları teftiş heyetleri raporlar hazırlamış, taşra yönetiminde yeniden düzenlemeler yapılması kararlaştırılmıştır.

2.3.2.1. 1864 Vilayet Nizamnamesi "Merkezi Yerelde Kurmak"

6 Ekim 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, devletin taşrada yeni bir örgütlenme modeline temas eder. Lübnan ayaklanmasından sonra Fuad Paşa'nın, Hersek isyanından sonra Ahmet Cevdet Paşa'nın ilgili eyaletlere giderek buralarda yapmış oldukları teftişlerin ve sunmuş oldukları raporların vilayet nizamnamesinin biçimlenmesinde etkili olduğu söylenir.[89] Bununla birlikte Niş Valisi Mithat Paşa'nın uygulamaları bir deneyim imkânı da sunmuştur. Mithat Paşa'nın Niş eyaletinde baş gösteren güvensizlik ve başıbozukluk gibi sorunlar karşısında ortaya koymuş olduğu uygulamalar, taşranın yeniden biçimlendirilmesinin ana unsuru olarak devletin zor kullanma gücünü bir seçenek olarak toplumsal alana yerleştirir. Zor devletin taşrada gücünü görünür kılma ve egemenliğini tesis etme siyasetinin en önemli aracı haline gelirken, modern devletin ordudan başlayarak yönetsel, mali, hukuki, eğitim, sağlık, bayındırlık ve sosyo-kültürel alana müdahalesini ve yeniden üretilmesini sağlayıcı önemli bir unsur olmaktadır. Taşrada merkezi yeniden güçlü bir biçimde inşa etme ve gücünü pekiştirme amacı, bu nizamnameyi önemli kılmaktadır.

1864 Vilayet Nizamnamesi, taşra yönetimini vilayet, sancak, kaza, köy ve mahalle yönetimi biçiminde bir yapıya göre oluşturur. Şehir ve kasabalarda elli hane bir mahalle olacak şekilde köy hükmüne göre bir yönetim yapısı şeklinde düzenlenir. Nizamnamenin örnek uygulaması Tuna Vilayeti'dir. Ayrı bir nizamnameye konu olan Tuna Vilayeti Niş, Vidin, Silistre eyaletlerinin birleştirilmesiyle kurulmuş, valiliğe Mithat Paşa getirilmiş ve reformun başarısı bu vilayette ölçülmek istenmiştir. Tuna Nizamnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden birkaç noktada farklılık göstermiştir. Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde sancak yöneticisi olarak mutasarrıf yerine kaymakam, kaza yöneticisi olan kaymakam yerine müdür adı zikredilmiştir (2

[89] Erkan Tural, "Bir Belge: 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, Nisan 2004, s. 107-108.

ve 3 üncü maddeler).[90] Başarılı bir uygulama alanına sahip olan Tuna Vilayeti'nde valinin görev ve yetkileri eski eyalet sistemine göre tüm vilayeti kapsayacak şekilde genişletilmiş, Fransız taşra sistemine (*Département*) göre yapılandırılmak istenmiştir. Ulus-devlet modeline göre oluşturulan Département sisteminin, kozmopolit yapıda olan Osmanlı İmparatorluğu ile pek uyumlu olduğu söylenemezdi. Merkeziyetçi bir bakış açısını da yansıtan bu sistem, pratik alanın kalıplaşmış davranış tarzlarını ve ilişkilerini içinde barındırmasına rağmen Niş yönetim deneyiminin kazanımları Tuna vilayetinde baş göstermiştir.

Hızlı ve etkin bir örgütlenme ile merkez ile çevre arasında kurulan ilişkiler Niş uygulamasında olduğu gibi rasyonel ve sistemli bir yapıya doğru gelişme göstermiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi, meclislerin kuruluş ve işleyişi konusunda daha geniş bir düzenleme getirmiştir. Buna göre vilayetlerde Meclis-i Umumi-i Vilayet ve Vilayet İdare Meclisi, livalarda Liva İdare Meclisi ve kazalarda Kaza İdare Meclisleri kurulmuştur. Meclis-i Umumi-i Vilayet, valinin başkanlığında sancaklardan seçilmiş üyelerden oluşmakta, bu üyeler seçildikleri sancağı temsil etmekteydi. Her sancak iki Müslim iki Gayrimüslim olmak üzere dört kişi ile meclislerde temsilci bulundurabilmekteydi. Bu meclislerde daha çok alt yapı sorunları, vergilerin toplumsal yükü gibi mali ve ticari konular görüşülmektedir. Vilayette bir diğer meclis olan Vilayet İdare Meclisi yine valinin başkanlığında atanmış devlet memurlarının yanında seçilmiş iki Müslim iki Gayrimüslim üyeden müteşekkildir. Meclisin görevleri mülki, mali, ticari ve zirai konulardı. Hukuki konular meclisin görev alanının dışında tutulmuştu.[91] Meclislerin karar ve danışma olarak iki ayrı işleyişi söz konusudur. İdari anlaşmazlıkları inceleme ve memurlara disiplin cezası verme yetkisi bu meclislere verilmiştir. Umumi meclis, ağırlıklı olarak seçilmiş üyelerden oluşan ve devamlı toplanmayan bir meclis iken vilayet idare meclisi atanmışların ağırlıklı olduğu ve devamlı toplandığı bir meclis olmuştur. Atanmış üyelerin iş yükünün fazla olması, görev tanımı, çalışma usulleri gibi

[90] İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880),** s. 57.
[91] Nizam Önen, Cenk Reyhan, **a.g.e.,** s. 165-168.

sorunlar meclislerin çalışmalarını sekteye uğratabilmekteydi.[92] Merkezi hükümetin denetim ve denge işlevini idare meclisi daha etkin yerine getirebilmekteydi.

Livalarda "Liva İdare Meclisleri" ve kazalarda "Kaza İdare Meclisleri" oluşturulmuştur. Liva İdare Meclisleri, idare, maliye, eğitim, ticaret, bayındırlık ve tarım konuları görüşüp karara bağlayan meclislerdi. Hukuki konular mecliste görüşülemeyen konulardı. Kaymakamın başkanlığında toplanan meclisin atanmış üyelerinin yanında yine vilayet meclislerinde olduğu gibi ahali tarafından seçilmiş iki Müslim ve iki Gayrimüslim üye yer alıyordu. Belirtmek gerekir ki Gayrimüslim üyeler her mecliste iki üye ile temsil edilmemiştir. Bu üyeler daha çok Gayrimüslim nüfusun yoğun olduğu Rumeli, Balkanlar gibi bölgelerde meclislere seçilmişlerdir. Aynı şekilde meclislerin doğal üyeleri arasında olan Gayrimüslim cemaatlerin ileri gelenleri de bu duruma maruz kalmıştır. Adana vilayetinin Kozan ve Mut liva idare meclislerinde Gayrimüslim üye ve ruhani reis yoktu. Kaza idare meclisi ise kaymakamın başkanlığında atanmış üyeler ile ahali tarafından seçilen dört temsilciden (iki üye Müslim, iki üye Gayrimüslim) oluşmaktaydı.[93] Nizam Önen ve Cenk Reyhan, seçimle gelen temsilcilerin iki değil üç olduğunu belirtir.[94] Temsilcilerin seçim usulü oldukça karmaşıktır ve üst yönetimlerin denetimi ve kontrolü altındadır. Cemaatlerin ruhani liderleri bu meclislerin doğal üyeleridir. Kaza idare meclisleri, idari davalar, vergi konularına itiraz, sağlık tedbirleri, imar ve bayındırlık, ziraat gibi konuları görüşüp karara bağlamakla görevliydi. Taşra yönetim hiyerarşisi içinde kaza idare meclisi yetki ve karar işlevinin en az olduğu meclistir. Kaza meclislerinin etkin ve verimli bir işleyişten uzak kalmasında liva idare meclisinin denetim ve onay merci olması etkili olmuştur.[95]

Genel olarak meclislerin yapısı ve oluşum safhaları irdelendiğinde merkezi yönetimin atanmışları ile ahali tarafından seçilmişler arasında ortaya çıkan uyumsuzluk ve isteksizlik, seçilmiş eşrafın temsilci sıfatını menfaatlerine göre

[92] İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880),** Ankara, Türk tarih Kurumu Yay., 2000, s. 71-72.
[93] **A.g.e.,** s. 81-82.
[94] Nizam Önen, Cenk Reyhan, **a.g.e.,** s. 169.
[95] İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli idareleri (1840-1880),** s. 82.

kullanması ve çatışma/gerilim hattı oluşturması, Babı'ali ve taşra yöneticilerinin seçilecekler üzerindeki denetim ve kontrol mekanizması gibi nedenler meclislerin katılımcı, demokratik ve özerk yapılar olarak etkin ve üretken işleyişine engel olmuştur. Bununla birlikte köylerde yapılmış olan seçimler katılımcı-demokratik bir yönetimin varlığına işaret edebilmekte, köy kurullarınca düzenli toplanan vergilerin hazineye aktarımı, komünal özerklik niteliği gösterebilmekteydi.[96]

Bir imparatorluk bünyesinde yapılmak istenen reform hareketi ve modernleşme hamlesi kuşkusuz farklı toplumsal ihtiyaçlar, beklentiler, karmaşık denklemler ve merkezkaç eğilimler karşısında gerçekleştirilmesi güç bir işti. İmparatorluğun siyasi, idari, mali, hukuki ve sosyo-ekonomik yapılarının topyekûn modernleşmesi her ne kadar zamanın ruhuna uygun bir refleks olarak yapılmak istense de geleneksel yapılarla modern yapılar arasındaki gerilim ve çatışma alanlarını "uyumlaştırma problematiği" Osmanlı-Türk Modernleşmesinin kaygan zeminini oluşturur.

1864 Vilayet Nizamnamesi taşrada güçlü bir merkeziyetçiliği inşa etmeyi öngörmektedir. Merkezin taşrayı biçimlendirmesinde özellikle zor unsuru önemli bir kullanım alanına sahiptir. Öncelikle askeri yapının güçlendirilmesi, zor unsurunun toplumsal alandaki etkinliğini yükseltmesi açısından önemli görülür. Bu nizamname modern devletin taşrada otorite kurucu, dönüştürücü ve yeniden üretici rolüne varlık kazandırmasıyla önemli bir işlevselliğe sahiptir. Merkezi yönetimi taşraya taşıyıcı unsur olarak güçlü mülki amirlik yapısı ve bu yapının amirlerinin gözetim ve kontrolünde işlevselleştirilen meclisler ile tüm ahalinin yönetime katılımı ve taşranın merkeze taşınması gerçekleştirilmek istenmektedir. Memleket sandıkları ile tarımsal faaliyetlerin finansal araçları sağlanmaya çalışılırken, yollar, köprüler inşaa edilerek (3000 km. yol ve 1400 köprü) ve fabrikalar kuralarak ticareti ve pazarı genişletici bir yapı kurulur. Okullar ile okuma yazma oranını artırmak ve halkın ulusal dilde eğitimini gerçekleştirmek, hastaneler aracılığıyla sağlık alanında halkın sorunlarını ve sıkıntılarını gidermek gibi bir dizi reform, merkez ile çevre arasındaki ilişkilerin

[96] Ortaylı, **a.g.e.,** s. 58-59.

merkezi yönetim adına rasyonelleşmesi ve modernizasyonu, dolayısıyla devleti taşrada güçlü bir biçimde kuran bir nitelik taşır.

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin ülkenin her yerinde uygulanması amacıyla, yeni düzenlemelerin yapılması öngörülür. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile yeniden biçimlendirilen taşra yönetim sistemi ilk önce pilot bölge olarak Tuna vilayetinde uygulama alanı bulmuş, zamanla diğer vilayetlerde de yaygınlaştırılmak istenmiştir. Islahat fermanlarında belirlenen hükümler çerçevesinde mahalli yapıların modernizasyonu hareketinin batılı ülkeler tarafından istenilen nitelikte seyretmemesi ve bunun neticesinde Fransa'nın reformlar konusundaki raporu 1867 Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi'ni zorunlu kılmıştır. Fransız Raporu, fermanlarda belirtilen hükümlerin yetersiz uygulanması ya da hiç uygulanmaması, uygulamadan doğan bir takım sorunların varlığını ve direnç noktalarını ve bu sorunlara yönelik reform programını içerir. Genel olarak, milletlerin eşit haklarının genişletilmesi, karma eğitim yapılması ve dinsel etkinin azaltılması yoluyla imparatorluk halklarının Osmanlı milliyeti içinde kaynaştırılması hususları raporda yer alır.[97] Raporda, memuriyete giriş hakkının herkese tanınması, mahkemelerde Gayrimüslim yargıçların da bulunması, mülkiyetin güvencesi ve vakıf malları gibi hususi konulara da yer verilmiştir.[98]

1867 tarihli düzenleme ile idari taksimat vilayet, liva, kaza, yeni bir idari birim olarak nahiye ve köy şeklinde düzenlenir. Vilayette vali, livada mutasarrıf (önceki düzenlemede kaymakam), kazada kaymakam (önceki düzenlemede müdür), nahiyede müdür ve köyde muhtar mahalli birimlerin yöneticileridir. Kazalar özelliklerine göre üçe ayrılır. Ticaret, medeniyet ve yaşayış açısından "sınıf-ı evvel", "sınıf-ı sani" ve "sınıf-ı salis" olarak üçlü kategoriye göre düzenlenmiştir. Kaza ve kasaba niteliğine sahip olmayan yerler nahiye sayılacaktır. Vilayetlerde görülen işler vergi, tapu ve arazi işleri, zaptiyeye ait işler ve imar işleridir. Hukuk işleri ise köylerde ihtiyar

[97]Roderic H. Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876),** Cilt 2, İstanbul, Papirüs Yay., 1997, s. 8.
[98]Kuntay Gücüm, **Islahat Fermanı sonrasında (1856-1871) Osmanlı Devlet Yapısındaki Değişime Fransa'nın Etkisi,** İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2008, s. 217-218.

meclisleri, kazalarda dava meclisleri, livalarda temyiz-i hukuk meclisleri ve vilayetlerde temyiz-i hukuk divanları tarafından görülecektir.[99] 1867 Vilayet-i Umumiyye Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesi'ne göre reforme edilmiş ve tüm ülkede coğrafi sınırların değişimi karşısında buna uygun bir yeniden yapılandırmadır. Reformların fiziki koşulları kadar sosyo-kültürel koşulları da yapılmak istenen reformların hızını ve yönünü etkileyebilmekteydi. Yerel aktörlerin bu yapılar ile kurmuş oldukları ilişkinin niteliği, batılı ülkelerin reformlar üzerinde kurmuş oldukları baskı araçları, modernleşmenin yol haritasını oldukça karmaşık ve parçalı hale getirebiliyordu. Taşrada yapılmak istenen reformların başarısı yöneticilerin niteliğine, yerel aktörlerin nüfuzlarına ve sosyo-ekonomik ve kültürel yapıya göre farklılık göstermekteydi.

2.3.2.2. Yasal Düzenlemeler Temelinde Taşrayı Biçimlendirmek

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi daha önce yapılmış olan nizamnameleri ve düzenlemeleri tamamlayıcı, eksik ve aksak yapıları tesis etmeyi öngören bir nizamnamedir. 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi, devleti periferiye taşıma düşüncesini yansıtır.[100] 1867 yılında yeniden düzenlenen idari taksimat devam ettirilirken (vilayet-vali, liva-mutasarrıf, kaza-kaymakam, nahiye-müdür, köy-muhtar), nahiyeler daha belirgin hale getirilmiştir. 1871 düzenlemesi merkezi idare tarzını daha gelişmiş ve uygulanabilir kılma, devletin farklı unsurlarını bir arada tutma amacı taşır. Eyalet ve vilayet yönetimleri bünyesinde kurulan idare meclisleriyle her bölge ve grubun yönetime katılmasını mümkün kılarak merkezin denetim ve kontrolünü sağlamayı öngörür. Vilayetlerde vali, livalarda mutasarrıf ve kazalarda kaymakam, nahiyede müdür vasıtasıyla taşrada güçlü bir mülki yapı kurulmak istenmektedir. Valiye geniş yetkiler tanınarak mülki, mali, zaptiye, eğitim, bayındırlık, ceza ve hukuk işlerinden sorumlu valilik yapısı biçimlendirilmektedir.[101] Bu düzenlemeyle ilk kez vali muavinliği oluşturulmaktadır. Vilayetlerde oluşturulan "Vilayet Umumi Meclisleri" ve diğer yönetim kademelerindeki meclisler aracılığıyla

[99] Nizam Önen, Cenk Reyhan, **a.g.e.,** s. 187-189.
[100] Carter V. Fındley, **Modern Türkiye Tarihi: İslam Milliyetçilik ve Modernlik 1789-2007,** (Çev. Güneş Ayas), İstanbul, Timaş Yay., 2011, s. 151.
[101] Erkan Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Talimâtnâmesi", **Çagdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005, s. 72.

halkın yönetime katılımını ve yerelde merkezin kontrol ve denetimini sağlamayı öngören bir yaklaşım söz konusudur. 1871 nizamnamesi yönetim merkezlerinde belediye örgütü kurulmasını öngörür. Yerel yönetimin bir unsuru olarak, vali, murasarrıf ve kaymakamın bulunduğu yönetim merkezlerinde bir belediye idaresinin kurulması, belediye idaresi bünyesinde belediye daire meclisi ve memurlar arasından seçilecek bir belediye reisliği öngörülmektedir.[102] Dolayısıyla nizamname içeriği bakımından dikkate değer bir özelliğe sahiptir.

1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi ile kendine özgü bir düzenleme haline gelen nahiyelerin yönetimi, müdürler ve meclisler tarafından yerine getirilecektir. Nahiye müdürleri ahali tarafından seçimle gelirken, dinsel grupların ağırlığı müdürlerin bu gruplar içinden seçilmesini etkileyebilmiştir. İmamlar, papazlar, öğretmenler ve devlet memurları müdürlük için aday olamayacak, nahiye meclislerine üye seçimi diğer meclislerde olduğu gibi Müslim ve Gayrimüslim iki üye olmak şeklinde yapılacaktı. Hukuki konular bu meclislerde görüşülemeyecek konulardır. Fakat 1871 düzenlemesinden farklı olarak 1876 nizamnamesi ile nahiye meclislerine küçük hukuksal davaları çözme yetkisi verilmiştir. 1871 Nizamnamesi, bu yetkiyi köy ihtiyar meclislerine tanımıştı. Bu nizamname, yeni oluşan şartlara göre idari taksimatta düzenlemeler yaparak vilayet yönetimini alt birimler halinde bütünleştirerek merkeziyetçi eğilimleri daha belirgin kılmıştır. Böylece yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetimin kontrolü ve denetimi altına alınması düşüncesi daha da yoğunluk kazanmıştır.

Vergi salınımı ve anlaşmazlıkların çözümü vilayet umumi meclislerine ve vilayet idare meclislerine bırakılırken, bu meclislerin atanmış üyelerinin ağırlığı ve yetkileri açısından özerklik merkezi yönetim lehine zayıflar.[103] 1876 tarihli "İdare-i Umumiyye-i Vilayatlar Hakkında Talimat" valilerin, mutasarrıfların, kaymakamların, hâkimlerin ve meclislerin vazifelerini tek tek sayar, yöneticilerin ve yönetsel yapıların ahali ile olması gereken bağını belirtir. Yöneticilerin vazifesi,

[102] Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", **Çagdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s. 90-91.
[103] İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli idareleri (1840-1880),** s. 63-64.

ahalinin haklarını ve güvenliğini korumak ve yönetim bölgelerini kalkındırmak ve korumak şeklindedir.[104] Valiler, bölgelerindeki meclislerin ve mahkemelerin seçimini ve düzenlenmesini herhangi bir baskı ve etki karşısında tarafsız bir şekilde gözetlemekle de görevlendirilir. Seçimlerin belirlenen hususlara göre yapılmasında valiler gereken denetimi ve kontrolü sağlamakla görevli kılınır. Bu talimat, valilerin yönetim alanlarında (siyasi, idari, mali, hukuki askeri, iktisadi ve ictimai) daha sorumlu ve yetkili kılınmasını ve merkez adına denetim ve kontrol vazifesi yapmasını öngörmektedir.[105] Bu düzenlemeler başına buyruk ve özerk egemenlik alanına sahip kişisel menfaatlerin takipçiliğini yapan eski tip valinin yerine merkezin vesayetini yerine getirmekle görevli, denetim ve kontrol işlevine sahip yeni bir vali tipini ortaya çıkarır.

Vali, yerel egemen güçler ile Gayrimüslim ahalinin merkezkaç eğilimlerinin zayıflatılmasında merkezin yereldeki öncü gücü olmaya başlamışsa da, değişen sosyo-ekonomik yapılar ve konjonktür bu hamlelerin başarı şansını azalmıştır. Kapitalist üretim ilişkilerinin ivme kazanmasıyla ortaya çıkan yeni durumun oluşturduğu Avrupalı devletler ile yerel güçler arasındaki rasyonel ilişkiler ağı, reformların "kitlesel meşruiyetini" ve "nihai hedef"inin başarısını zayıflatan bir etki yapmıştır. Yapılmak istenen reformların etkinlik alanlarının ve toplumsal karşılığının çoklu nedensellik üzerinden yapılması, ilerleyen süreçlerde yapılacak olan reformların değerlendirilmesinde kuşkusuz önemli olacaktır.

Kanun-i Esasi'nin (1876) yürürlüğe girmesi ile oluşan anayasal monarşi ve parlamentolu sistem, Tanzimat döneminde yapılmış olan düzenlemelerin bir neticesidir. Oluşturulmuş olan meclisler ve yapılar ile oluşan kazanımlar ve deneyimler, anayasal monarşinin ve parlamentonun Osmanlı siyasal sisteminde varlığını zorunlu hale getirir. Kanun-i Esasi'nin 108 inci maddesi vilayetleri yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görevler ayrımı (tefrik-i vazaif) esasına göre düzenleyerek, merkezin kontrol ve denetimini valiler ve diğer atanmış devlet

[104] Abdulhamit Kırmızı, **Abdülhamid'in Valileri: Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908,** İstanbul, Klasik Yay., 2007, s.34.
[105] Nizam Önen, Cenk Reyhan, **a.g.e.,** s. 238-239.

görevlileri üzerinden bütüncül bir biçimde sağlamayı öngörür. Ayrıca vilayetler ile ilgili olarak bir vilayet idare kanunu hazırlama düşüncesi doğmuş ve Meclis-i Vükela tarafından hazırlanan kanun tasarısı meclise sunulmuştur. Meclisin bu kanunu görüşüp kanunlaştırma süreci meclisin padişah tarafından feshedilmesiyle gerçeklememiştir. Yine sadece ülkenin Avrupa vilayetlerinde gerçekleştirilmek istenen vilayet kanun taslağı, uygulama şansı bulamamıştır.[106] Bu kanun tasarı ve taslaklarının uygulama alanı bulamamasının nedenleri arasında merkez ile çevre arasındaki iç gerilim ve çatışma alanlarının varlığı, Avrupa ülkeleri ile olan mücadelenin kaygan zemini ve güvenlik sorunları da sayılabilir.

İngiltere, Fransa ve Rusya'nın 1895 yılında padişaha göndermiş oldukları notalarda[107] Gayrimüslim ahalinin özellikle Ermenilerin yaşadıkları bölgelerde (altı vilayette) bir reform yapılması, Ermenilerin göç ve iskân politikaları karşısında durumlarının ıslahı, hukuki güvencelerin uygulanması, korunması ve bu bölgelerde asayişin ve güvenliğin temini için kurulacak jandarma birliklerinin Ermenilerden müteşekkil olacak biçimde oluşturması istenmektedir. Bu doğrultuda padişaha sunulan raporlarda, valilerin liyakate ve yerel meşruiyete sahip kimselerden atanması ve Gayrimüslim yoğun cemaat arasından bir kişinin vali muavini seçilmesi öngörülmüştür. Osmanlı devletine sunulmuş olan raporlarda, Anadolu vilayetleri için "genel komiser" isteği doğrultusunda 1895 tarihinde padişah tarafından atanan müşir Ahmet Şakir Paşa, Anadolu Vilayatı Umum Müfettişliği görevine getirilmiştir. Ahmet Şakir Paşa'nın bu görevi yerine getirirken mevcut kanun ve tüzüklerin ihlaline engel olmak, ilgili vilayetlerde yapılacak ıslahatların devletin hukukuna göre

[106] Abdulhamit Kırmızı, **a.g.e.,** s. 35.

[107]Berlin antlaşmasıyla gündeme gelen reformlar konusu Osmanlı ile Batılı devlet arasında gerilim ve mücadelelere sahne olmuştur. 1878 yılında İngiltere, elçisi Layard tarafından Osmanlı devletine Anadolu ıslahatına yönelik bir layiha vermişti. Bu layihada, Anadolu'ya bir müfettiş atanması, mali hususlar için her vilayete Avrupalı mali müfettiş ve adli memurlar tayin edilmesi, adem-i merkeziyetçi bir yapının oluşturulması, Gayrimüslim ahalinin yoğun olduğu kaza ve nahiyelere bu dinsel yapılar içinden kaymakam ve müdürlerin atanması, yol yapımı ve ziraatın gerçekleştirilmesi, sermayenin artırılması ve aşar vergisinin ıslahı veya kaldırılması hususlarını içermektedir. 1878 sonrası verilen notalarda ise yapılması istenilen reformların Osmanlı yönetici elitleri tarafından karşılık bulmadığını ve ivedilikle istenilen reformların gerçekleştirilmesi gerektiği hususu ifade edilmiştir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Ali Karaca, **Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)**, İstanbul, Eren Yay., 1993.

düzenlenmesini sağlamak ve ülkenin birliğini ve bütünlüğünü korumak ve kollamak konularında gereken hassasiyeti göstermesi padişahça istenmekteydi.[108]

Islahat projesinde öngörülen reformlar "vilayeti sitte" olarak geçen altı vilayette - nahiyelere polis atanması ve geçici köy bekçilerinin asaleten atanması konuları hariç- uygulama alanı bulmuştur. Genel olarak vilayetlerde valilere görevlerinde yardımcı olmak için Rum ve Ermenilerden de olmak üzere vali muavinleri atanmış, bazı kazalarda mutasarrıf muavinliği uygulamasına gidilmiş, Gayrimüslim memur atamaları yapılmış, nahiye teşkilatında düzenlemeler yapılarak nevahi nizamnamesine uygun bir yapının yeniden kurulması sağlanmış, yargı konusunda Gayrimüslim ahalinin ihtiyaçlarına cevap verebilmesi için mahkemelere Gayrimüslim hâkimler atanmıştır.[109] Anadolu Vilayetleri Umum Müfettişi Şakir Paşa raporunda ise valilerin yetkilerinin artırılmasını ve sorumluluklarının genişletilmesini, bu yolla mahalli ayaklanmaların daha hızlı bertaraf edileceği hususuna dikkat çekmiştir. İsyanların olduğu bölgelerde görev yapan valiler, yetkileri konusunda merkezi yönetime karşı bu isteklerini bir vesileyle dile getirmişler, bu hususların ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerektiği üzerinde fikir beyan etmişlerdir.[110]

Osmanlı taşra idaresinin taksimatına ilişkin olarak Şemseddin Sami'nin tenkit üzerine aldığı layiha dikkate değerdir. Şemseddin Sami bu layihasında, mahalli işlerin etkinliğini etkileyen böyle bir idari kademelenmenin alt birimlerin karar alma ve uygulama inisiyatifinden mahrum olmasına yol açtığını belirtir. Böyle bir yapının bürokrasiyi ve mali külfeti artırarak hazinenin zarar etmesine yol açtığını vurgular. Sami'ye göre mutasarrıfların görev ve sorumluluklarının valiler tarafından vesayeti, hizmetlerin yerine getirilmesini engellemektedir. Valilerin yetkilerinin ve görev alanlarının genişliği, yönetim işlerini olduğu kadar güvenlik ve asayiş işlerini de sekteye uğratmaktadır. Kaymakam ve müdürlerinde böyle bir vesayet altında olmaları, mali imkânsızlıklar ve yetkilerinin yetersiz oluşu mahalli ihtiyaçların sağlıklı ve etkin yerine getirilmesini güçleştirmektedir. Alt derecelerdeki devlet

[108] Ali Karaca, **Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)**, İstanbul, Eren Yay., 1993, s. 55 -56.
[109] Ali Karaca, **a.g.e.,** s. 163-167.
[110] Abdulhamit Kırmızı, **a.g.e.,** s. 36-38.

memurlarının maaşlarındaki düşüklük onların yasadışı yolardan gelir elde etmesine ve görevlerini kötüye kullanmalarına sebep olmaktadır. Şemseddin Sami, taşra yönetim sistemine yönelik olarak ortaya koyduğu tenkitlerine karşılık olarak sunmuş olduğu çözüm önerilerinde, idari taksimatın ikili bir kademelenmeye tabi tutulmasını ve sancakların kaldırılmasını ister. Vilayetlerin sayısının artırılması ve kazaların sayısının azaltılması gerektiğinin üzerinde durur. Sami, Vilayetlerin üzerinde bir de umumi müfettişlik bölgelerinin kurulmasını,[111] bu umum müfettişlik bölgelerinde bir de teftiş heyeti ve temyiz mahkemeleri oluşturulmasını gerekli görür. Valiler gibi yüksek maaş alan yöneticilerin maaşlarının azaltılması, buna mukabil düşük maaşlı yönetici ve memurların maaşların artırılması hususunda da çözüm önerileri sunar.[112]

1902 tarihli Rumeli Vilayetleri Hakkında Talimat ile Makedonya bölgesinde reformlar yapılması kararlaştırılır. Talimat, bu bölgede valinin sanayi, ziraat ve ticaretin gelişmesi için gerekli olan çalışmaları yapmasını, Nafia müdürlüklerinin kurulmasını, valinin sorumluluğunda umur-u ecnebiye müdürlüklerinin oluşturulmasını, jandarmada Gayrimüslimlerin de görev almasını ve kasabalarda nizamiye mahkemeleri kurulmasını öngörmektedir. Anlaşıldığı üzere raporların genel çerçevesi, yerel unsurların yerel yönetim yapılarında söz sahibi olması ile birlikte Gayrimüslim unsurların bu yapılar üzerinden hem merkezi yönetim ile hem de Avrupalı devletler ile siyasi ve idari olduğu kadar sosyo-ekonomik olarak da paydaşlık kurabilme ve bütünleşme düşüncesi söz konusudur. Avrupalıların reformlar konusunda göstermiş oldukları stratejik politikalarının düşünsel arka planı, imparatorluk içinde farklı topluluklarla doğrudan yakın ilişkiler kurabilmek ve bu ilişki üzerinden siyasal ve iktisadi araçlara erişim hakkı kazanabilmektir.[113] 1890'lı yıllarda Paris'e kaçan Georgiades burada çıkardığı *La Turquie Contemporaine* adlı gazetesinde "Türk köylüsü kadar bedbaht bir köylü yoktur. Kendisi Hristiyan benzerlerinden daha çok eziyet çekmektedir. Konsolosların, sefirlerin ve yabancı devletlerin himayesinden mahrum olduğu için, Hristiyan köylüsünün elindeki kozlara

[111] 1895 yılında bahsedilen müfettişlik "Anadolu Islahat Projesi" kapsamında Ahmet Şakir Paşa'nın müfettişliği ile kurulmuş, sonrasında 1902 yılında Makedonya bölgesi için Hüseyin Hilmi Paşa'nın müfettişliği, reformların denetimi ve kontrolü noktasında söz konusu olmuştur
[112] Nizam Önen, Cenk Reyhan, **a.g.e.,** s. 283-284.
[113] Albert Hourani, **a.g.e.,** s. 120.

sahip değildir"[114] teziyle, reform düşüncesinin dış baskılarla şekillendiğine dair "mahalle dışı" bir bakışı ortaya koyar.

1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri, köylerde halk tarafından seçilecek iki muhtarın (Müslim ve Gayrimüslim) görev yapmasını kararlaştırmıştır. Bu düzenlemeler, farklı unsurlara sahip köylerin yönetimini ikili bir yapı üzerine kurar. Gayrimüslim ahalinin az olduğu köylerde (yirmi haneden az) bir muhtar seçilecek, kaymakamın onayı ile görevlerine başlayacaktır. 1864 Vilayet Nizamnamesi köylerde yeni bir organ olarak "İhtiyar Meclisleri"nin kurulmasını da öngörür. İkili muhtar yapısının olduğu köylerde ihtiyar meclisleri de ikili bir yapıda işlevselleştirilir. Cemaatler, muhtar ile birlikte 3 ile 12 üye arasında değişen ihtiyar meclisi üyelerini, onsekiz yaşını doldurmuş ve yılda elli kuruş vergi veren erkek kişiler muhtarları ve ihtiyar meclis üyelerini seçebilecektir. Üye ve muhtar adaylarına, otuz yaşını doldurmuş olmak ve yüz kuruş vergi vermek şartı getirilir. İhtiyar meclislerinin doğal üyeleri imamlar ve papazlardır. Muhtarlar köyün beledi işlerinden sorumlu olurken, ihtiyar meclisleri kendi cemaatlerine ait vergi işlerinden sorumludurlar. Ayrıca meclisler, cemaatlerine yönelik sulh davalarını karara bağlamaya (ceza davalarında meclis yetkili değil), korucu ve bekçi gibi zabıta görevlilerini yönetmeye, imar konularında (istisnai olarak köyler arası yollar, mera ve bataklık gibi sorunların çözümü kaymakamlık üzerinden çözülecek) kararlar almaya, ticaret ve tarıma ait sorunları çözmeye yetkilidir. Muhtarı denetleme görevi ihtiyar meclisi tarafından yapılacak ve muhtarların görevleriyle ilgili uygunsuzlukları ve görev ihlalleri kaymakamlara bildirilecektir.[115]

Devrin Osmanlı hukukçularından olan İsmail Hakkı Bey "köy idaresinin, organları, görev ve yetkileri itibariyle hükmi şahsiyete sahip bir teşkilat olduğunu" ileri sürer.[116] Merkez her şeyden önce bir denetimi ve kontrolü yerelde kurma düşüncesindedir. Komünal bir yapıya sahip olan köylere verilen yetkiler ve kurulan

[114] Şerif Mardin, **Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908,** Ankara, Türkiye İŞ Bankası Kültür Yay., 1964, s. 12-13.
[115] İlber Ortaylı, **Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yay., 1985, s. 104-105
[116] İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880),** s.113.

yapı önemli kazanımlar olarak değerlendirilir. Özerkliği inşa etmenin siyasal, yönetsel, hukuksal, mali ve sosyo-ekonomik araçlarının henüz yeterince kurulamamış olmasıyla birlikte, Müslim ve Gayrimüslim cemaatlere köylerde ikili bir yapı sunulması ve gündelik yaşamdaki konulara ve sorunlara yönelik kararlar alma yetkisinin tanınması dikkate değer bir özelliğe sahiptir.

Yerel yönetim yapıları arasında önemli bir yere sahip olan belediye, XIX. yüzyılda tanzimatçı seçkinler tarafından yapılan reformların sonucunda, şehir yönetimi ile ilişkili olarak beledi hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmuş bir örgütsel yapıdır. Şehir, hane halkının (Oikos) kümelendiği, üretimin ve yerel pazar yerinin dolayısıyla ticaretin ve ekonomik çok yönlülüğün (mal mübadelesi, alışveriş) olduğu mekânlardır.[117] Şehir yönetimi, Akdeniz dünyasında çok uzun bir dönemde oluşmuş ve "Medine-medeniyet", "civitas-civilitas" ile özdeşleşmiştir. Klasik İslam ve Osmanlı şehir yönetiminin alt yapı ve tesislerinin yapımı alanında bir gelişim göstermiş olsa da, beledi hizmetler temelde geri gitmiş ve mülki fonksiyonlar hükümdar adına atanmış memurlar (kadı,[118] naip, imam, subaşı, mimarbaşı) tarafından yerine getirilmiş, geç ortaçağ Avrupa'sındaki gibi bir belediye ve seçimle gelmiş bir meclise dayanmamıştır.[119]

Osmanlı devletinde gerçekleştirilen yapısal reformlar ile birlikte şehirlerde değişimler yaşanmaya başlar. Bölgesel ilişkiler ağının genişlemesi ile birlikte özellikle liman şehirleri önemli mekânlar haline gelir. Ulaşım araçlarında ortaya çıkan gelişmeler hem siyasi ve idari hem de sosyo-ekonomik olarak bir şehir yönetimini ve şehrin beledi ihtiyaçlarını ve hizmetlerini görecek bir örgütün/belediye

[117] Max Weber, **Şehir: Modern Kantin Doğuşu,** Edt. Don Martindale, Gertrud Neuwirth, (Çev. Musa Ceylan), İstanbul, Bakış Yay., 2000, s. 74-76.
[118] Osmanlıda Tanzimat'a kadar kadının yargısal görevleriyle birlikte mahalli görevleri de vardı. Adli, mülki ve beledi hizmetleri üstlenen Kadının görevleri genel olarak, şehrin güvenlik ve asayiş işlerini düzenlemek, beledi hizmetlerinin ahali tarafından yerine getirilmesini sağlamak, kolluk vazifesi görmek, sanatkâr ve esnafın denetimini yapmak, lonca düzeni ve bununla ilgili kuralları gözetmek, şehrin ekonomik hayatıyla ilgili olarak fiyat kontrollerini yapmak, şehrin altyapı tesislerinin, imar nizamının düzenlenmesini ve korunmasını teftiş etmek, vakıf yöneticilerini denetlemek ve merkezi yönetime gerekli olan malumatı arz etmek gibi görevlerdi. Kadılar, bu görevlerini yerine getirirken işlerinde yardımcı olmak için naip, imam, subaşı, asesbaşı, mimarbaşı gibi kişiler görevlendirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. İlber Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı,** Ankara, Turhan Kitabevi, 1994.
[119] İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880),** s. 121-122.

idarelerinin kurulmasını gerekli kılmaktadır. Tanzimat'a kadar ferdiyet ve cemaat usulüne dayalı bir özellik gösteren Türk şehirciliği, Tanzimat'la yerini cemiyet sistemine bırakır.

Osmanlı'da ilk modern şehir/belediye örgütü, yönetim merkezi olan İstanbul'da 13 Haziran 1854 yılında kuruldu. *Şehremaneti* adıyla kurulan ilk belediye örgütünün kuruluş mazbatası "Meclis-i Tanzimat Nizamnamesi", Meclis-i Vala tarafından hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Bir belediye örgütünü zorlayan unsur olarak burjuva niteliği taşıyan toplumsal kesimlerin talepleri özelikle Galata ve Pera bölgesinde yaşayan Gayrimüslim vatandaşların beledi hizmetlere ilişkin talepleri ve beklentileri önemlidir. On dört maddeden oluşan nizamname şehremanetinin başlıca görevlerini, zorunlu ihtiyaç maddelerinin teminini kolaylaştırmak ve gözetmek, fiyatların belirlenmesi (narh) ve kontrolü, şehrin temizliğinin sağlanması, çarşı ve pazarın, ölçü ve tartıların denetim ve kontrolünü yapmak şeklinde belirtmiştir. Şehremanetinin yönetiminden *şehremini* sorumlu olurken, *şehir meclisi* şehir ile ilgili kararların alınıp yürütülmesinde şehremini ile birlikte çalışacaklardı. Şehir meclisi, şehremini ve iki yardımcısı ile İstanbul'da yaşayan her sınıf Osmani tebaadan ve ileri gelen esnaf temsilcilerinden oluşacak ve merkez tarafından atanacaktı. Şehremaneti Bab'ıali'nin bir şubesi olarak kurulmuştu. Yerel yapıların şehir yönetimine doğrudan katılımı söz konusu olmadığından demokratik ve özerk bir şehir yönetimi söz konusu değildir. Şehremaneti, vergi koymak ve toplamak için Maliye Nezareti'ne, Kaldırım yapım ve onarımı için Umur-u Nafia Nezaretine, güvenlik işleri için Zaptiye Müşiriyeti'ne, esnafın teftişi ve fiyatların kontrolü için Ticaret Nezaretine başvuracaktı. Dolayısıyla şehir yönetimi, özerk bir nitelikten yoksun olarak -ki mali ve yönetsel araçlardan da yoksunluk söz konusudur- merkez adına beledi hizmetlere ilişkin sorumluluklar ve görevler üstlenen bir yapıdadır.[120]

Şehremaneti örgütünün hizmet üretimi ve sunumu noktasında ortaya çıkan yetersizliklerinin karşılanması amacıyla oluşturulan "İntizam-ı Şehir Komisyonu"

[120] İlber Ortaylı, **a.g.e.,** s.132-134.

(1855)[121], Osmanlı ahalisi içinden yabancı dil bilen ve Avrupa görmüş Müslim (Hüseyin Hüsam Efendi, Mehmed Salih Efendi) ve Gayrimüslim kişilerden (Ohannes Çamiç, Avram Kamondo Efendi, Cezayirli Oğlu Mıgırdıç, Franco Ben Bericole, Harmanos Efendi), başkentte tanınmış ecnebi üyelerden (Antoine Allèone, Revelaki) oluşmaktaydı. Modern anlamda beledi hizmetlerin üretimi ve sunumu, komisyonun önemli çalışma alanlarıydı. Komisyon, kaldırım ve kanalizasyon yapımı, sokakların temizliği, cadde ve meydanların aydınlatılması, yolların genişletilmesi ve etkin bir muhasebe bürosunun belediye yönetiminde oluşturulması konularında mazbata sunmuştu. Bu hizmetlerin yerine getirilmesi için ahaliye yeni vergilerin salınmasını ve bazı kaynakların belediye örgütüne bırakılmasını tavsiye etmişti.[122] Komisyon, İstanbul'un hizmet bölgelerini on dört daireye ayırmıştı. Şehremaneti ile birlikte bu on dört daire kendi bölgelerine ait beledi hizmetlerini yürüteceklerdi. Bu dairelerin kurulması için gerekli mali ve alt yapı imkânlarının yetersizliği nedeniyle pilot bölge seçilen Beyoğlu (Pera) ve Galata bölgesi "Altıncı Daire" olarak kuruldu (1857). Altıncı daire diğer dairelerden ayrı olarak şehremanetine bağlı değil, Sadaret'e bağlı olarak görev yapacaktı. Altıncı dairenin pilot bölge seçilmesinde, bu bölgede değerli emlak ve binanın bulunması, ikamet edenlerinin Avrupa görmüş ve gördükleri belediye hizmetlerini altıncı daire bölgesinde de talep etmesi gibi unsurlar belirleyici olmuştur. Altıncı daire ilk iş olarak bölgesinde kadastro çalışmalarına başlamış, belediye hizmetlerine dönük olarak yolların genişletilmesi, sokakların aydınlatılması, parkların düzenlenmesi ve çöplerin toplanması yürütülmüştür.[123]

Fransa'da Paris şehri belediye örgütlenmesi daireler şeklinde düzenlenmiş ve şehrin en güzel ve gözde semti olan "*Sixième Arrondissement*" altıncı daire olarak

[121] Şehir hizmetlerinin daha etkin ve verimli yapılması, yol güzergâhlarının belirlenmesi, yeni yolların açılması, su kanallarının ıslahı, kaldırımların yapım ve onarımı, sokakların ıslahı ve aydınlatılması ve temizliği gibi birçok hizmetlerin görülmesi konusunda İntizam-ı Şehir komisyonu oluşturuldu. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Tarkan Oktay, **Osmanlı'da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti,** Yeditepe Yay., 2011**.** ve Mehmet Seyitdanlıoğu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu: Yerel Yönetim Metinleri**, İstanbul, Türkiye İŞ Bankası Kültür Yay., 2010.
[122] İlber Ortaylı, **a.g.e.,** s.140-141.
[123] Mehmet Bengü Uluengin, Ömer Turan, "İmparatorluğun İhtişam Arayışından Cumhuriyet'in Radikal Modernleşme Projesine: Türkiye'de Kentsel Planlamanın İlk Yüzyılı", **Türkiye Araştırmaları Lüteratür Dergisi**, Cilt 3, Sayı 6, 2005, s. 370.

adlandırılmıştır.[124] İstanbul'da Altıncı daire için hazırlanan "*Zokaklara Da'ir Nizamname*" ile Galata ve Beyoğlu (*Pera*) sokaklarının düzeltilmesi, genişletilmesi, kaldırımlarım standart hale getirilmesi, cadde ve sokakların aydınlatılması ve kanalizasyon sisteminin kurulması gibi beledi hizmetlerin yapılmasını düzenlenmekteydi.[125] Altıncı Daire, yaşam tarzının çeşitliliği, taşıdığı farklı unsurları, yarı özerk yönetimi, mali kaynakları ve Avrupa ile olan yakın münasebetleri ile diğer belediye dairelerinden ayrı bir görüntü sergilemiştir. Eski şehirsel kurumların ve bu kurumların sağladığı hizmetlerin zamanın ihtiyaçları karşısında yetersiz kalması, Tanzimat yönetim kadrolarının batı şehir hayatına olan hayranlıkları, "Kırım Harbi" sırasında yabancıların İstanbul'da yoğunluklarının artmasıyla ortaya çıkan belirli hizmet ve altyapı eksiklikleri, özellikle Pera ve Galata bölgesinde yaşayan Gayrimüslim halkın daha modern bir belediye hizmetleri talebi batı tarzı bir şehir yönetimini gerekli kılmıştır.[126]

1854 yılında ilk olarak İstanbul'da Şehremaneti adıyla kurulan belediye örgütü merkezi yönetime bağlı olarak atanmışlardan oluşan bir özellik göstermiş, 1871 Nizamnamesi ile temeli atılan, 1876 Kanun-i Esasi'de öngörülen belediye örgütünü kapsamlı olarak düzenleyen 1877 tarihli "Dersaadet Belediye Kanunu" ve "Vilayetler Belediye Kanunu" İstanbul ve diğeri bütün vilayetler için belediye örgütünün yasal altyapısını kurmuştur. 1876 Kanun-i Esasi'nin 112 nci maddesinde belediye işlerinin Dersaadet ve taşrada seçimle oluşturulacak meclisler eliyle yürütüleceği ve ayrı kanunlarla düzenleneceği belirtilerek 1877 yılında Meclis-i Mebusan'da Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları çıkarıldı. Çıkarılan belediye kanunları uygulama imkânına sahip olmamış, Dersaadet Kanunu ile sayıları 20'ye çıkarılan dairelerin başına müdürler atamak suretiyle belediye hizmetleri yerine getirilmeye çalışılmış, Vilayet Belediye Kanunu ile kısmen tüzel kişilik kazanan belediyelerde seçimler her yerde yapılamadığından belediye reisleri vilayetlerde de atamayla gelmişlerdir. Belediyeler yönetsel bir varlık olarak değerlendirilmesine

[124] Tarkan Oktay, **Osmanlı'da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti,** Yeditepe Yay., 2011, s. 23.
[125] Mehmet Seyitdanlıoğu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu: Yerel Yönetim Metinleri**, İstanbul, Türkiye İŞ Bankası Kültür Yay., 2010, s. 5.
[126] Adalet Bayramoğlu Alada, "Bir Erken Büyükşehir Yönetimi Denemesi", **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 43, Sayı 3, 1988, s. 135-136.

karşın mali ve personel gibi yetersizliklerden dolayı belediye hizmetlerini mevzuatın öngördüğü biçimde yerine getirmekten uzak kalmıştır. İkinci Meşrutiyet döneminde 30 Ocak 1913'te Dersaadet Belediye Kanununda yapılan bir değişiklikle, seçimle oluşturulması öngörülmüş olan emanet meclisi ve belediye daire meclislerinin dağıtılması, merkeziyetçiliği güçlendiren bir durum yaratmıştır.[127]

Reformlar çağı olarak adlandırabileceğimiz Tanzimat dönemi, Selim III ve Mahmud II dönemlerinde ortaya konulan siyasal, yönetsel, hukuksal ve toplumsal alanı kapsayan bir değişim iradesinin ve bu minvalde atılan adımların yoğunluk kazandığı bir dönem olmuştur. Devletin içinde bulunduğu krizleri çözmek adına, bu dönemde bir-çok reformlar yapılmış, raporlar sunulmuştur. Merkezi güçlendirmek ve çevreyi kontrol altına almak amacıyla yapılan reformların bir kısmı askeri yapının modernizasyonunu içerirken, bir kısmını da idari, hukuki, mali ve toplumsal alana dönük reformlardır. Devletin güçlü merkeziyetçi yönetime göre biçimlendirilmesinde Mahmud II zamanında yapılan reformlar önemlidir. Merkezi yönetimde sadrazam merkezli bir yapıdan bakanlıklar arasında yetki ve sorumlulukların paylaşıldığı bir düzene geçişle, uzmanlaşmaya, işbölümüne yönelik merkezi bürokratik yapının zemini oluşturulmaya çalışılmıştır. Sened-i ittifak ile taşrada ayanların merkeze bağlanması, valilerin askeri yetkilerinin kaldırılarak sivil bir yönetici/memur konumuna getirilmesi, vergilerin memurlar tarafından toplanılması gibi güçlü bir merkeziyetçi yapıyı önceleyen, taşrayı merkeze bağlamayı amaçlayan yönetsel düzenlemeler söz konusudur.

Tanzimat Fermanı ile devlet-yurttaş arasındaki ilişkiler hukuki bir metin üzerinden yeniden tanımlanırken, devlet geleneksel kimliğinden modern bir kimliğe doğru bir hat üzerinde kendisini yeniden üretmektedir. Bu süreç modern devlete giden yolun yapı taşlarını inşa eden bir süreç olarak, merkezde ve yerelde kurumsal yapının oluşturulması amacına hizmet eden reformları yoğunlaştırır. Bu dönem merkezi yönetim reformları, bakanlıkların kurumsal bir kimlik kazanmasını ve dolayısıyla merkezi yönetimin güçlendirilmesini amaçlamış, yerelde meclisler

[127] Adalet Bayramoğlu Alada, "Osmanlı'dan Cumhuriyete Yerel Yönetim Anlayışı Üzerine Notlar…", **Bülent Tanör Armağanı**, İstanbul, Legal Yay., 2004, s. 58.

aracılığıyla yerel hizmetlerin, sorunların ve ihtiyaçların çözümünü ve/veya merkeze taşınmasını öngörmüştür. Bu bağlamda 1864 Vilayet Nizamnamesi merkeziyetçi bir yapıyı inşa eden bir düzenleme olarak, taşrada merkeziyetçiliği kuran bir nitelik gösterir. Eyalet yönetim kademesinden vilayet yönetim kademesine geçişle birlikle yeni bir mülki taksimat kurulmuştur. Bu nizamname geniş sınırları içeren eyalet sisteminden sınırları nispeten daraltılmış vilayet sistemine geçişi sağlayan bir düzenlemedir. Vilayet, sancak, kaza ve köy olarak 4'lü kademeye göre bir taşra yapısı öngörmüştür. Bu düzenlemede kasaba ve şehirlerde 50 hane bir mahalle olacak şekilde köy hükmüne göre düzenlenmiştir. Bu düzenleme vilayet, liva, kaza ve köylerde oluşturulan meclisler aracılığıyla merkez-yerel ilişkilerini yasal bir zeminde kurarak, bir yandan vilayet umumi meclisleriyle özellikle mahalli nitelikli bayındırlık, vergi, iktisadi ve zirai meselelerin müzakeresine alan açan bir ivme sağlamış, diğer yandan yereli merkeze bağlayıcı bir araç olarak atanmışların ağırlıklı olduğu mahalli idare meclisleriyle mülki amirlerin yetki ve sorumluluğunda, kontrol ve denetiminde[128] merkezi güçlendiren bir durum ortaya çıkarmış, devletin yerelde otorite kurucu, dönüştürücü ve yeniden üretici rolünü belirginleştirmiştir.

1867 tarihli Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi ile idari taksimat vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy olarak 5'li bir yapıda, 1864 nizamnamesinin benzeri olarak düzenlenmiştir. Bu nizamnameyle mülki taksimatın ülkenin genelinde uygulanması amaçlanmıştır. 1864 vilayet nizamnamesi temelinde şekillenen bir diğer nizamname ise 1871 vilayet nizamnamesidir. 1871 düzenlemesi merkezi idareyi güçlendirme ve devletin farklı unsurlarını bir arada tutma amacı taşır. Eyalet ve vilayet yönetimleri bünyesinde kurulan idare meclisleriyle her bölge ve grubun yönetime katılmasının imkânları oluşturularak merkezin denetim ve kontrolünü sağlamayı öngörür. Vilayetlerde vali, livalarda mutasarrıf ve kazalarda kaymakam, nahiyede müdür vasıtasıyla taşrada güçlü bir mülki yapının kurulması amaçlanmıştır. Bu

[128] Meclis üyelerinin görüşlerini önce valiye bildirmesi ve valinin uygun göreceği konuların mecliste görüşülmesi, mahalli sorunların valilik aracılığıyla gündeme taşınması, meclisin görüşmeye yetkili olduğu konular hakkındaki kararı gösteren mazbataların vali tarafından merkezi hükümete gönderilmesi ve onay alınması gibi uygulamalar, mahalli yapılar üzerinde merkezin vesayetini kuran bir bakışı yansıtır. Vilayet umumi meclislerin taşıdığı bu kimlik onu karar alıcı bir nitelikten yoksun bırakarak, valinin yönetiminde lüzum görülen konuların görüşüldüğü, müzakere edildiği bir alanda tutmuştur.

nizamnamede vilayet meclisleri ülkenin genelinde yaygınlaştırılmış ve yetkilendirilmiş, nahiyeler komünal içeriğe sahip mahalli yapılar olarak değerlendirilmiş ve belirgin bir nitelik kazandırılmıştır. 1871 nizamnamesi vilayetlerde belediye örgütü kurulması konusuna da yer vermiştir. Vali, murasarrıf ve kaymakamın bulunduğu yönetim merkezlerinde bir belediye idaresinin kurulması, belediye idaresi bünyesinde belediye daire meclisi ve memurlar arasından seçilecek bir belediye reisliği öngörülmüştür. Nahiye müdürlerinin seçimle belirlenmesi önemli bir açılım getirmiştir. 1876 tarihli "İdare-i Umumiyye-i Vilayatlar Hakkında Talimat" ile mülki amirlere yönetim, güvenlik, kalkınma ve toplumsal konularda yetkiler vererek, merkezin yerelde gücünü artıran, devlet kapasitesini genişleten bir durumu da yaratmıştır. Vali, yerel egemen güçler ile Gayrimüslim ahalinin merkezkaç eğilimlerinin zayıflatılmasında merkezin yereldeki öncü gücü olmaya başlamışsa da, değişen sosyo-ekonomik yapılar, asayiş sorunları, ekonomik darboğazlar ve konjonktür bu hamlelerin başarı şansını azalmıştır. Bu arada 1854 yılında İstanbul'da Şehremaneti adıyla kurulan belediye idaresi ile merkezi yönetime bağlı bir yapı kurulmuş, beledi işler merkezce atanan görevlilerce ve ilgili bakanlıkların vesayetinde idari ve mali araçlardan yoksun olarak yerine getirilmeye çalışılmıştır.

1902 tarihli Rumeli Vilayetleri Hakkında Talimat ise Makedonya bölgesinde bir mülki taksimatı öngörmüş, valinin idaresinde sanayi, ziraat ve ticaretin geliştirilmesine yönelik çalışmaların yapılması, nafıa müdürlüklerinin kurulması, valinin sorumluluğunda umur-u ecnebiye müdürlüklerinin oluşturulması, jandarmada Gayrimüslim vatandaşların görev alması ve kasabalarda nizamiye mahkemeleri kurulması gibi konular düzenlemiştir. Bu düzenlemeyle mülki taksimat çerçevesinde, devlet yerelde ekonomi alanına müdahaleci ve düzenleyici bir aktör olarak konumlanmakta, iktisadi yapıyı ve ilişkileri biçimlendirmeyi amaçlamaktadır. Zira Rumeli bölgesi ve hinterlandı ticari hayatın diğer bölgelere nispetle daha canlılık gösterdiği, zengin köylü, eşraf ve tüccarın yoğun olduğu ve Avrupalı devletlerle yakın ilişkilerin yaşandığı bir bölge olmasından dolayı, devletin iktisadi hayata müdahale etme ve inisiyatif geliştirme politikalarını da ön plana çıkarmıştır. Bununla

birlikte Gayrimüslim ahaliye bir-takım halklar tanınması ve gündelik yaşamlarını iyileştirici adımların atılması, idarede görev almalarının sağlanması gibi düzenlemelerle bu bölgede merkez-yerel ilişkilerini denetim ve denge temelinde yeniden kuran bir bakış söz konusu olmuştur.

Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan 1876 Kanuni Esasi'nin 108 inci maddesi vilayet yönetimini tevsii mezuniyet ve tefriki veazif ilkesine göre düzenleyerek, bir taraftan valilere yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde inisiyatif alabilme imkanı veren tevsii mezuniyet ilkesini öngörmekte, öte taraftan mahalli meclislerin yerel nitelikli hizmet alanlarına yönelik karar alabilmesine tefriki vezaif ilkesince imkan sunmuş olmaktadır. 1876 anayasasının bu hükmü bundan böyle Osmanlı-Türk yönetim yapısında merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen diğer yasal metinlerin temelini kurması açısından temel referans noktasını oluşturması bakımından önemlidir. Özellikle İkinci Meşrutiyet dönemi ve Erken Cumhuriyet dönemindeki reform tartışmalarında adem-i merkeziyetçi ilkeye karşı tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkeleri anayasaya atıfla savunulan ve benimsenen ilkeler olacaktır.

1864 Vilayet Nizamnamesi ile kurulmak istenen merkeziyetçi yönetim yapısı öncelikle "zor" üzerinden kendini inşa eder. Valilerin yetkilerinin artırılması, denetim ve kontrol kurucu yetkilerinin genişletilmesi önemli bir hamledir. Yerel meclisler aracılığıyla yerel merkeze taşınırken, merkezin bu ilişkisel ağ üzerinden egemenlik kurma düşüncesinin zemini mülki amirler ve meclisler aracılığıyla somutlaşır. Modern devleti yerele taşıyıcı unsurları olan yönetsel, mali, hukuki, ekonomik, eğitim ve sosyo-kültürel araçlar nüfuz edici, alan açıcı bir etkinlik gösterir. 1867 ve 1871 nizamnameleri bu yapıyı sürdürme ve pekiştirme düşüncesinin devamını sağlarken, taşra yönetim yapısını vilayet, liva ve kaza biçiminde mahalli hizmet alanlarına bölüştürerek, bu alanlarda mahalli meclisleri yetkilendirmektedir. Merkez-yerel ilişkisi denetim ve kontrol kurucu bir anlayış üzerinden hizmetlerin mahallinde görülmesini amaçlayan bir bakışı yansıtır.

III. BÖLÜM
İKİNCİ MEŞRUTİYETEN ERKEN CUMHURİYETE DEVLETTE REFORM SÖYLEMLERİ

İkinci Meşrutiyet, bir yandan "devletin nasıl kurtarılacağına dair" devlet aklını sistematize ederken, diğer yandan "devleti ve toplumsal kuruluşu modernleştirme" ülküsünü merkeze alarak, devlet kapasitesini genişletici reformların pratiklik kazandığı bir döneme denk düşer. Devlet aklı devleti yönetmeye ilşkin bir akıl yürütme biçimi, tasavvur bütünü olarak devletin gündelik hayatta tabi olunan kurallarla yönetilemeyeceğini, devlet yönetiminin tabi olacağı kurallar bütününün sıradan ilişkileri düzenleyen kurallardan farklı bir biçimde tezahür edeceğini vurgular. Devlet aklının temel amacı, devletin bekasının sağlanması ve muktedir olanların pozisyonlarını muhafaza etmesi ve sürdürmesidir.[1] Tanzimatla başlayan, Meşrutiyetle devam eden ve nihayetinde Cumhuriyet dönemiyle ete kemiğe bürünen "*modern devleti inşa etme*" süreci, devlet kapasitesini genişleten reformlarla devletin egemenliğine alan açan, nüfuz etme kabliyetini ve araçlarını çoklaştıran, merkez-yerel ilişkilerini yeniden biçimlendiren ve çevreyi merkeze bağlayan özellikler taşır. Bu bağlamda ikinci meşrutiyetten erken cumhuriyete giden süreçte ortaya konulmak istene reformlar, devletin varlık alanını perçinleyecek, egemenliğini genişletecek, devleti ve toplumsal kuruluşu modernleştirecek ve çevreyi merkeze bağlayacak, dolayısıyla devlet kapasitesini genişletecek bir devlet aklının tezahürü olarak somutlaşır. İkinci Meşrutiyet dönemine farklı anlamlar yüklenir. Tarık Zafer Tunaya bu dönemi "cumhuriyetin laboratuarı"[2] olarak değerlendirir ve Kemalist dönem pratiklerinin arka planını burada görür. Modern devletin inşasına giden süreçte yasal düzenlemeler devletin bir-çok alanda varlığını hissedilir kılmasında araçsal bir öneme sahiptir. Tanzimat dönemi düzenlemelerini de bu bağlamda okumanın, olan biteni anlamlandırmak adına farklı bir perspektif sağlayabileceği kadar, merkez ve yerel arasındaki ilişkiler ağının nasıl kurulmak istendiğini, bu ilişkiler ağının

[1] Güven Gürkan Öztan, Egemen B. Bezci, "Türkiye'de Olağanüstü Hal: Devlet Aklı, Askerler ve Siviller", **Mülkiye Dergisi**, Cilt 39, Sayı 1, 2015, s. 161.
[2] Tarık Zafer Tunaya, **Amme Hukukumuz Bakımından İkinci meşrutiyetin Fikir Cereyanları**, İstanbul, 1948, s. III.

karşılıklı bir rızaya denk düştüğünü, reformların itici gücünün dış unsurlarla açıklanmasının yetersiz kaldığını yapılan düzenlemelerde ve tartışmalarda farklı dinamiklerin de olabileceğini düşündürebilecektir.

3.1. İkinci Meşrutiyet ve Devlette Reform Söylemleri

İttihatçılar, liberaller ve İslamcılar gibi farklı ideolojilere ve inançlara sahip siyasetçi, düşünür ve asker-sivil bürokratik elitin ittifak halinde olduğu nokta devletin kurtarılması meselesidir. Devleti kurtarmanın araçları bu akımlar arasında farklılık göstermekte, ideolojik ve toplumsal pozisyonlar araçsal farklılaşmanın önemli dinamikleri olmaktadır. Genel bir refleks ve inanç, devletin kurtarılması için hürriyetin ve/veya meşrutiyetin ilan edilmesi fikriydi. Hürriyetin ilanı devletin "yaşam kaynağı", "abı hayatı" olacaktı. Devletin kurtarılması için izlenecek yol ve yöntemler bu kesimler için farklılık gösterir. Merkeziyetçi bir devlet sistemini savunan ittihatçılar ile adem-i merkeziyetçi bir sistem öngören liberaller ve İslamcılar arasındaki tartışmalar bu döneme damgasını vurur. Bu tartışma 1902 yılındaki birinci Jön Türk kongresinde kristalize olmuş, ilerleyen yıllarda hararetli bir şekilde devam etmiştir. İttihatçıların özellikle Ahmed Rıza ve arkadaşlarının savunduğu merkeziyetçilik anlayışına karşılık olarak liberallerin liderliğini yapan Prens Sabahattin ve arkadaşlarının savundukları adem-i merkeziyetçilik yönetim anlayışı açısından önemli iki akımı oluşturur.

Paris'te toplanan Jön Türk heyeti, düşünür kişiliğinin etkisiyle Prens Sabahattin'den memleketin kurtarılması ve ıslahı için bir program hazırlamasını ve bu program üzerinde tüm heyetin görüşlerini paylaşmasını istemiştir. Prens Sabahattin, yıllarca çok önemsediği ve üzerinde çalıştığı adem-i merkeziyet ve teşebbüs-i şahsi anlayışını hazırladığı bu programda belirtmiştir. İngiliz devlet ve toplum yapısı üzerine ilgi duyan Sabahattin, Ecole des Roches adlı okulun kurucusu Edmond Demolins'in fikirlerinden etkilenmiştir. Ona göre, çeşitli unsurların yaşadığı Osmanlı ülkesinde bu yönetim anlayışı birçok derde derman olabilecek bir çözüm yoluydu. Bu anlayışa karşı ittihatçılardan hemen itiraz gelmiş, özellikle Ahmed Rıza, Doktor Bahaeddin Şakir ve Nazım Bey ademi merkeziyet hakkında olumsuz bir tavır

sergilemişlerdir. Onlara göre adem-i merkeziyet "merkez yok" demekti ve "merkez" olmayınca "memleket yok" oluyordu. Kavram üzerinden yapılan tartışmaların işin özünü kaçırdığı düşüncesi geri plana itilmiş ve kavramsal bir zemin üzerinden tartışmalar ve reddedilişler söz konusu olmuştur.[3]

Tartışmalar daha çok anayasada ifadesini bulan "tevsi-i mezuniyet" kaidesi üzerinden yapılmaktadır. Tartışmaların ön plana çıkan aktörleri ittihatçı ve merkeziyetçi Hüseyin Cahit Yalçın ile liberal ve adem-i merkeziyetçi Prens Sabahattin'dir. Bu iki düşünce ve siyaset adamı fikirlerini gazete ve yayınlarında açıklamıştır. Tanin gazetesindeki yazılarında Hüseyin Cahit, adem-i merkeziyet düşüncesinin ülkeyi bölünmeye götüreceği ve çeşitli unsurların birer özerk yapı olmasına yol açacağını belirtmiş, adem-i merkeziyet düşüncesinin birliği ve bütünlüğü bozacağını ifade etmiştir.[4] Sabahattin Bey çeşitli yazılarında adem-i merkeziyetin hiçbir şekilde idari bir muhtariyet olmadığını, vilayetlerin idare usulünün idari adem-i merkeziyet ya da tevsi-i mezuniyet olacağını izah etmiştir. İdari adem-i merkeziyet ile ıslahat konuları, vali ve diğer memurların yetkilerinin artırılması, genel meclislerin bir an önce açılması ve halkın verdiği verginin nereye harcanacağının tayin ve kontrolü bu usulle sağlanacaktır. Sabahattin için adem-i merkeziyet, Kanun-i Esasi'de belirtilen tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif'ten başka bir şey değildir. Ona göre, tevsi-i mezuniyet, idari adem-i merkeziyet'in ismi değil tarifidir.[5] Kavramsal karışıklıktan doğan anlaşıl(a)mazlığın ortaya çıkarmış olduğu bakış açıları ve bu kavrayış üzerinden şekillenen tartışmalar dönemin düşünsel alanını etkilemiştir. Çeşitli layihalarda da görüleceği üzere bu tartışmaların meşruiyet zemini, Kanun-i Esasi'nin 108 inci maddesinde ifadesini bulan "tevsi-i mezuniyet" ve "tefrik-i vezaif" kaidesi olacaktır. Yerel yönetimlere birtakım yetkiler ve sorumlulukların verilmesi gerektiği konusunda her kesimin ittifak halinde olmasına rağmen, kavram kargaşasının varlığı bu gizli ittifakın deşifre olmasını engellemiştir. Bu anlaşamama hali çeşitli savrulmaları ve kendi içinde gerilim ve çatışmaları beraberinde getirmiştir.

---

[3] Ahmed Bedevi Kuran, **İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler**, İstanbul, Kaynak Yay.,2000, s. 212-213.
[4] Nizam Önen, Cenk Reyhan, **Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)**, İstanbul, İletişim Yay., 2011, s. 296-297.
[5] Prens Sabahattin, **Görüşlerim**, (Haz. Ahmet Zeki İzgöer), İstanbul, Buruc Yay., s. 39-40.

Bu bağlamda meselenin konuşulup tartışılması ve kanunlaşmasına arka plan oluşturacak layihaların hazırlanması ve hazırlanan layihaların meclis içerisinde oluşturulan özel komisyonlar tarafından incelenip sunulması kararlaştırılmıştır. Encümeni mahsusa (özel komisyon) tarafından vilayet yönetimine ilişkin esasların neler olacağı konusunda hazırlanan layiha da, vilayet idaresinin Kanuni Esasi'de belirtilen tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif hükümlerine göre yönetim şekli belirlenmiştir. Kanun-i Esasi'nin 108 inci maddesi vilayetin usulü idaresini "tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif" esaslarına göre düzenlemiştir. Tevsii genişletmeyi, mezuniyet ise salahiyet yani yetkili olmayı ifade ederken tefrik-i vezaif görevlerin ayrımını belirtmektedir.[6] Buna göre vilayetlerin yönetimi idare-i umumi ve idare-i hususi olmak üzere Kanun-i Esasi'ye uygun olarak iki şekilde olacaktır. İdare-i hususiye-i vilayat kısmında vilayet idaresine "hukuki" şahsiyet tanınmış ve mahalli hizmetlerin yerine getirilmesinde umumi meclis ile vilayet encümeni yetkili kılınmıştır. Kütahya mebusu ve encümen azası Ferit Bey'e göre, merkeziyetçilik meşrutiyet rejimine uygun bir usul değildir. Bu usulün mutlakıyet rejimine uygun bir usul olduğunu düşünen Ferit Bey[7], Meclis-i Mebusan seçimlerinde halkın oyları ne kadar önemliyse taşrada da halkın oylarına başvurmanın ve halkı yönetime dâhil etmenin bir o kadar önemli olduğu kanısındadır.

> "….Her tarzı hükümetin kendisine has şekli idaresi mevcuttur. İstibdadın, mutlakıyetin şekli idaresi merkeziyeti mutlakadır. İdarei mutlakada bütün devlet bir şahısta temessül eder. O şahıs bütün millet için düşünür ve bütün millet namına devleti sevk ve idare eder. Bu tarzı hükümette ahaliye hiçbir mevki verilmemiştir. Hükümdarın emirleri, yüzleri merkeze müteveccih memurlar tarafından bila teemmül infaz ve tatbik olunur. İdarei mutlakada merkeziyeti mutlakadan maada bir şekli idare tasavvur olunamaz. Çünki idarei mutlaka memleketin bir hükümdar ile bir şahsi tacidar ile idaresidir. Meşrutiyeti idare ise bilakis, memleketin memleket ile idaresi demektir. Bu tarzı hükümette bütün efradı millet hükümete

[6] Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul, Gür-Ay Matbaası, 1982, s. 79.

[7] Mecliste oluşturulan Özel komisyonda vilayetlerle ilgili düzenlemelere dair raporu kaleme alan Ferid Bey önemli politik bir kişiliğe sahiptir. Ferid Bey I. Jön Türk Kongresine katılmış, Fransa'da Versailles Lisesi'nde öğrenim görmüş, Şura-yı Ümmet, İfham ve Türk Yurdu gazetelerinde yazılar kaleme almış eski bir İttihatçıdır. İttihat ve Terakki yönetimini eleştiren yazılar yazması dolayısıyla İttihat ve Terakki Fırkası'ndan ihraç edilen Ferit Bey, 1912 yılında Milli Meşrutiyet Fırkası'nın kuruluşunda yer almış, Türk Ocağı'nda görevlerde bulunmuş, I. TBMM döneminde İstanbul mebusluğu, Cumhuriyet döneminde çeşitli bakanlık ve diplomatlık yapmıştır.

> iştirak edecek ve onu gayei vücudu olan saadeti umumiye hedefine doğru sevk ve isale çalışacaktır. Milletin idarei umura iştiraki ne kadar vasi bir dairede cereyan ederse menafii umumiyenin de o nisbette temini istihsali mümkün olur. Hükümeti meşrutada ahalinin idarei memlekete iştirakini temin eden birinci müessese Meclisi Mebusandır. Parlamentoya malik olan millet en ali bir noktada siyaseti umumiyei devlete vaz'iyed etmiş demektir. Binaenaleyh siyaseten memleketin memleket ile idaresi arzusu temin olunmuştur. Fakat ahalinin yalnız bir umura teşriki ile iktifa saadeti umumiye ve terakkiyatı milliye için kafi değildir. Ahaliyi hayatı ruzu merresine taalluk eden umurun idaresine vilayetler, nahiye ve belediyeler idarei umuruna da teşrik etmelidir. Şüphesiz ahali her gün içinde yaşadığı bu teferruatı umurun idaresinde devletin siyaseti umumiyesinin idaresinde göstereceği liyakat ve istidattan fazla bir dirayet ibraz edecek ve bundan nef'iam tahassul edecektir. Meşrutiyetin en büyük faydalarından biri de bu şekli idarenin teessüsüne müsait bulunmasıdır. Merkeziyeti mutlakaya mahküm olan idarei mutlaka ahalinin bu yoldaki muaveneti fiiliye ve hayriyesinden müstefit olamaz. Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esaslarına müstenit bulunan bu şekli idare meşrutiyete has bir şekli idaredir.[8]

Ferit Bey'in görüşleri dönemin hâkim merkeziyetçi fikirlerine karşı, adem-i merkeziyetçi yapıya yakın duran bir bakışı yansıtır. Memleketin memleket ile yönetilmesi yani halkın kendi yaşadığı bölgelerde yönetime dâhil olmasının ve bir kısım yerel hizmetlerin mahalli yönetimlerce yerine getirilmesinin meşrutiyet için gerekli olduğu düşüncesi, hem meşrutiyetin dönemin düşünce dünyasında oluşturmuş olduğu "algı farklılığını" hem de adem-i merkeziyetten ne anlaşıldığını/anlaşılması gerektiğini göstermesi açısından dikkat çekicidir. Merkezi hükümetin ve/veya yönetimin yerele ait hizmet alanlarında yetki ve sorumluluklarını taşradaki görevlilere bırakması, hem anayasal bir hükmün (Kanuni Esasi mad.108) hem de ahalinin faydasının gereği olarak görülür. Tefriki vezaif ilkesine göre de ahalinin mahalli ihtiyaçlarını ilgilendiren bir-takım hizmetlerin merkezi yönetim tarafından mahalli yönetimlere (vilayet, belediye) bırakılmasıdır ki bu ilkenin aynı zamanda 108 inci maddenin ruhuna uygunluğu hususu layihada belirtilmiştir.

> "Tevsii mezuniyet devairi merkeziye kudreti karar ve icrasından bir kısmını maiyet memurlarına tevdi eylemektir. Mesela merkeziyeti katiye usulünde ancak bir nazırın halledebileceği mevaddan bir kısmını kanunun müsadei mahsusası ile vali veya mutasarrıfın

[8] Akt:Vecihi Tönük, **Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu**, Ankara, Kanaat Basım ve Ciltevi, 1945, s. 223.224.

dairei selahiyetine ithal etmek tevsii mezuniyet demektir. Tevsii mezuniyet ancak memurin hakkında kabili tatbiktir. Tefriki vezaif bilakis ahaliye taalluk eder. Tefriki vezaif bir devlette hükümetin deruhte ettiği vezaifi ehemmiyetlerine göre aksamı müteaddideye taksim etmek bunlardan bir kısmını hükümeti merkeziyeye tahsis ile aksamı sairesini lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayetlere ve belediyelere tevdi ve tahmil eylemektir. Kanuni Esasi'nin mahsulü olan bu iki kaide nazariyatça en doğru bir mesleki idaridir. Fakat sureti tatbiklerine göre ita edecekleri netayic ya müfit veya muzir olur."[9]

Encümen layihasında, dönemin siyasi atmosferinin de etkisiyle merkeziyetçi yönetim yapısı ekseninde ve anayasada ifadesini bulan tefriki vezaif kaidesi çerçevesinde, idari ademi merkeziyet anlayışını merkez-yerel ilişkilerinde önemli görür. Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif anlayışını yönetsel bir kavram olarak değerlendirir, siyasi bütünlüğü bozacak şekilde bir ademiyet fikrine karşı çıkar. Hâkim diskur devletin siyasi olarak merkeziyetçi bir yapıda olması gerektiğini, mahalli nitelikteki hizmetlerin en yakın hizmet birimi tarafından sunulmasını, ülke genelini ilgilendiren hizmetlerin dışında kalan alanlarda mahalli yapıların hizmet sorumluluğuna sahip olmasının fayda sağlanacağı vurgulanır.

"….Merkeziyeti siyasiye başka, merkeziyeti idariye başka bir şeydir. Siyasette merkeziyet şarttır. İdarede bilakis tefriki vezaif kabil ve nafidir. En vasi manasiyle siyaset demek olan umuru hariciye, harbiye ve bahriye tamamen tarif edilen sınıfa dâhil hidemattandır. Bu üç dairei faaliyet, devletin daima vahdeti idaresini, merkeziyeti idaresini kemali ihtimam ve saklayacağı devairi teşkil eder. Bunların yalnız birer başı olmalı ve o da merkezde, merkezi saltanatta bulunmalıdır. Adliye, maliye ve zabıta vezaifi de vezaifi siyasiyeden addedilmek lazımdır. Fakat bunlara mukabil devletin umuru nafiai mahaliye ziraat, sanaat ve ticareti mevkiiye, maarifi iptidaiye ve umuru belediye ve hayriye gibi diğer bir kısım vezaifi vardır ki bunlar bilakis merkeziyeti idareden zarar görecek vezaifi gayri siyasiyedir. Evvelki vezaif menafii umumiyeye, devletin manevi şahsiyetine, sonrakiler ise menafii mahaliyeye, teferruatı idareye aittir. Birincilerin merkeziyeti katiyesi lazımdır. Bunlardan tefriki vezaiften bahsetmek asla caiz değildir. Tefriki vezaif düsturunu tatbik edecek saha, yalnız menafii mahaliyeye müteallik aksamı vezaiftir. Bu hususta tefriki vezaiften zarar değil faide ve faidei azime tekevvün ve tahassul eyler. Kanuni Esasi tefriki vezaif meselesinde de kevvei teşriiyenin takip edeceği hududu esasiyeyi tahdit ve tersim eylemiştir. Kanuni Esasinin yüzonuncu maddesi mucibince (Vilayat mecalisi umumiyesinin vazaifi yapılacak kanunu

[9] Vecihi Tönük, **a.g.e.,** s.224.

mahsusunda beyan olunacağı veçhile turuk ve muabirin tanzimi ve itibar sandıklarının teşkili ve sanayi ve ticaret ve felahatin teshili gibi umuru nafiaya müteallik ve mevad hakkında ve umuma ait maarif ve terbiyenin intişarı yolunda müzakerata şamil) olacaktır. Hey'eti aliyelerine taktim edilen İdarei Vilayat Kanunu tefriki vezaifte tamamen Kanuni Esasi metin ve sarahatına tevfiki muamele ile vilayete tevdi edilecek hidematı tefrik eylemiştir. Tefriki hidemattan fevait adideye intizar olunmaktadır. Tecarıbi müteaddide bile, bilhassa memleketimizde el'an devam eden merkeziyet usuli idaresinin netayiç ve tesiratı ile sabittir ki merkeziyeti idare ihtiyacat mahalleyi istifaya kat'iyen gayri salihtir. Devairi merkeziye vezaifi umumiyeyi siyasiyenin müşkilat ve mezahimi altında hemen daima bitaptır. Ondan memleketin en uzak mahallerinde en ufak işlerin rüyetini beklemek muhali temenni eylemektir. Bir vilayete mevdu vezaifi, bir nahiyeye, bir belediyeye muhavvel hidematı mahalliyeyi merkezi devlet asla vücuda getiremez. Napolyonun dediği gibi (uzaktan hükümet kabildir fakat idarenin iyisi ancak yakından kabil olabilir) hidematı mahalliye ifasında da merkezin kudretsizliği nispetinde ahalii mahalliyenin liyakat ve istidadı bedihidir". [10]

Encümen layihasında, mahalli hizmetlerin verimli bir şekilde yerine getirilmesi konusunda tefriki vezaif ilkesinin önemine dikkat çekilerek, yerele ait olan bayındırlık ziraat, ticaret, sanayi ve eğitim konularının vilayet meclislerinde görüşülmesinin gerekliliği belirtilir.

"Tefriki hidematın faidesi yalnız hidematı mahaliyenin ifası ve hüsnüifasına da münhasır değildir. Tefriki vezaifin fevaidi siyasiyesi de mevcuttur. Meşruti bir memlekette ahalinin terbiyei siyasiyesi bilhassa menafii mahalliye idaresine iştiraki derecesinde sürat ve suhuletle kesbi kemal eder. Ve meşrutiyete muhabbet onu kemali ile anlamaktan tevellüt eder. Tabakatı kesirei halkın idarei hükümete iştirakleri yalnız dört senede bir mebus intihabı için rey vermek, dört sene müddetince fındıklı sarayının müzakeratı siyasiyesine atfı enzar ile iktifa etmek raddesinde kalırsa memleketimizde tekamülü siyasi pek geç vaki olacağı gibi meşrutiyete muhabbet hisleride o derece bati bir seyir ile intişar edecektir. Bunların tesrii ancak ahaliyi hayatı umumiyenin azayı faalesi yapmak, bütün milleti bilfiil devlete hizmet ettirmek ile olur. Ahali vilayet ve nahiye müessesatı mahalliyesinin, yani gördüğü ve bildiği hizmetlerin intihabatına iştirak ederek hürriyeti idareyi bizzat tecrübe eyleyerek vazifei vataniyesini ifa ederken fevaidi meşrutiyeti tamamiyle anlayacak ve meşruti muallem bir millet olacaktır. Dedikleri gibi müessesatı mahalliye vatandaşın mektebi iptidaisidir. Fakat işbu tefriki vezaiften menfaattar olan yalnız ahali ve teşkilatı mahalliye değildir. Bundan kudreti merkeziye de son derece müstefit olacaktır. Çünki devleti vezaifi fer'iyesinden

[10] Akt. İsmail Hakkı Göreli, **İl İdaresi**, Ankara, A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., 1952, s. 12-13.

kurtararak vezaifi hakikiye ve mühümmesiyle işgal etmek onu daha kavi bir hale ifrağ, gayri kabili taarruz bir mevkie is'ad eylemektir. Ufak şeylerle uğraşanların daima alçaklarda dolaşmaları lazımdır. Hidematı mahalliye teşkilatı merkeziyeye mevdu vezaif cümlesinden kaldıkça teşkilatı merkeziyenin o hizmetler dolayısiyle vukua gelen tenkidat ve itirazata da maruz kalması tabidir. Devleti teferruatı umurdan kurtarmak onu taarruzatı daimeden siyanet etmektir." [11]

Layihada, mahalli ihtiyaçların karşılanmasında idari merkeziyetçiliğin doğru bir usul olmadığı, uzak yerlerde en küçük işlerin bile görülmesinde sıkıntıların yaşandığı vurgulanır. Merkezi yönetimin her hizmeti kendi sorumluluğuna almasının, işlerin gecikmesine, ayrıntıda boğuşmasına ve hizmetin kalitesinin düşmesine dair bir tespit söz konusudur. Merkezi devletin, mahalli hizmetlerin bir vilayet kadar bir nahiye ve belediye kadar layıkıyla yerine getiremeyeceği, mahalli bölgelerde yaşayan halkın bu hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda da yeterince liyakate ve kabiliyete sahip olduğuna dikkat çekilir. Dikkati çeken hususlardan biri de meşrutiyet ile tefriki vezaif arasında kurulmuş olan bağdır. Meşrutiyet, ahalinin hem genel siyasete hem de yerel siyasete katılımını gerekli kıldığından, bu ikisinin sağlıklı işlemesine imkân sağlayacak olan mahalli yönetimlere katılım, meşrutiyet için önemli ve gerekli görülür. Bununla birlikte ahalinin mahalli idarelere katılımı, Meşrutiyetin anlam dünyasını kavramaya olanak verecek bir zemin yaratacaktır. Kuşkusuz idari açıdan dönemin merkeziyetçi anlayışına karşı olarak ortaya çıkmış olan böyle bir layiha, eksiklikleri ve belirsizlikleriyle önemli düşünceler içerir. Yerel meclislerin katılımcı ve müzakereci bir yapı ile demokratik anlayışın hâkim olduğu taşra birimleri haline getirilmesi düşüncesinin varlığı, kuşkusuz dönemin havasına uygun bir tutumu göstermiş olsa da bu düşüncelerin pratik sonuçları zayıf ve akîm kalmıştır. Layiha, yöntem olarak ahalinin siyasete ve yönetime nasıl katılacağı konusunda fikir vermemektedir.

"Hürriyet ve meşrutiyet ile merkeziyeti idare gayri kabil telif iki esası idaredir. Çünkü (hürriyete malik ve merkeziyeti idareye tabi bir millet ne merkezden idare olunabilir ne de kendi kendisini idare edebilir.) bu sebepledir ki meşruti bir memlekette merkeziyeti mutlakai

[11] Akt: Vecihi Tönük, **a.g.e.,** s. 226-227.

idare belki esas meşrutiyeti ifsat ve ihlal eder. Ahalimizin son zamanlardaki asabiyeti, rahatsızlığı, ademi memnuniyeti faaliyeti içtimaiyesini sarf edecek müessesatı mahalliyeye henüz ademi malikiyetinden mümbaisdir demek bile kabildir. Binaenaleyh tefriki vezaif, meşrutiyete hadim memleket ve ahaliye nafi bir şekli idaredir. Umuru siyasiye de merkeziyeti kat'iyeyi terviç ve tahkim etmekle beraber idarede ihtiyacı memleket ve idrak ahali ile mütenasip müessesatı mahalliye teşkil ve bunlara vezaifi mahsusa tefrik eylemek iktiza eder. Bu teşkilat meşrutiyeti idarenin lazımı gayri müfarikidir. Filhakika meşrutiyeti idare ancak müessesat ile itmam olunacaktır. Yalnız başta bir meclisi umumi tam bir meşrutiyet değildir. Meclisi umumii millinin faaliyeti ne kadar vasi olursa olsun yine nakıs, yine gayri tamdır. Vilayetlerde vilayet meclisleri, nahiyelerde nahiye veya belediye meclisleri meclisi milletin mütemmimleri olacaklar, bunlar merkezden vuku bulacak mürakabei kat'iye altında kanunen mahdud vazifelerini ifa edecekler ve bu suretle memleketin memleket ile idaresi emeli husul bulacaktır."[12]

Layihada anlaşıldığı üzere, meşrutiyet ile merkeziyetçilik ayrımı üzerinden bir değerlendirme yapılmaktadır. Katı merkeziyetçi devlet anlayışının meşrutiyete uygun bir yönetim modeli olmadığı ve meşrutiyet düzenini bozucu bir etki yaptığı, ahalinin bu durumdan rahatsız olduğu belirtilir. Tefriki vezaif ilkesi üzerinde önemle durulmuş, meşrutiyete de hizmet edeceği düşünülen bu ilkenin hem memleket hem de ahali için yararlı sonuçlar doğuracağı vurgulanır. Meclisi Umumi'nin meşrutiyet için gerekli olduğu fakat yerel meclislerin varlığı ve yerine getirdikleri vazifelerin de meşrutiyet için önem arz ettiği, dolayısıyla meşrutiyeti tamamlayıcı işlevler taşıdığı üzerinde durulur. Tefriki vezaif ilkesine göre mahali birimlere kendilerini ilgilendiren konularda, kendi meclislerinde karalar alıp uygulamalarının önemine dikkat çekilmektedir. Kurulacak böyle bir yönetsel yapı, halkın memleketin idaresine katılımını (memleketin memleket ile idaresi) sağlamış olacaktır. Layihada sıksık kullanılan tefriki vezaif ilkesi, idari ademi merkeziyet ilkesinin yerine kullanılmış, anayasal referansa sahip bir ilkedir. Bu ilke, Meşrutiyet anlayışıyla ilişkilendirilerek, merkeziyetçi yönetim anlayışına karşı önemsenen bir bağlama oturur. Dönemin tartışmalarında ve siyasi atmosferinde ademi merkeziyet ilkesine atfedilen siyasi anlam, tefriki vezaif ilkesini anayasal referansıyla bir tercih olarak, söylemin içine dahil etmiştir.

[12] Akt. İsmail Hakkı Göreli, **a.g.e.,** s. 14.

Encümen, idare bölümleri ve kademeleri konusunda da önemli bir perspektif ortaya koyar. Encümen, devlet yönetimi açısından idare bölümlerinin geniş bölgelerden ziyade dar bölgeleri içermesini, büyük vilayet yapısından küçük vilayet yapısına doğru bir yapılanmanın gerekliliğini bir öneri olarak sunar. İllerin yapısının coğrafi olarak küçülmesi, mahalli hizmetlerin hem sağlıklı ve layıkıyla görülmesi için hem de vali ve diğer memurların ahali karşısında daha güçlü hale gelmesi için önemli görülür.

> "Taksimatı mülkiye meselesinde düşünülecek nokta menafii devlet ve menafii ahali, menafii merkeziye ve menafii mahalliye noktai nazarından inzibatı idareyi temin ve terakkiyatı mahalliyeyi terviç ve teşvik edecek şeklin kabul ve tayinidir. Menafii devlet noktai nazarından kabul edilecek taksimatı mülkiyenin mahaziri siyasiyeyi calip bulunmaması ve kavanini mevzua ve kudreti hükümeti en şedit ve müessir bir surette tenfiz ve tatbikine müsait bulunması lazımdır. Memaliki Osmaniyenin bazı cihatında tesadüfü muhtemel istisnalardan sarfı nazar olunduğu halde bu iki emelin istihsali için de taksimatı iptidaiyei mülkiyenin mümkün olduğu kadar küçük bir dairede tayini lüzumu zahirdir. Dairei idare ne kadar mahdut olursa kuvvei icraiye memurunun, valinin nüfuz ve kudreti de o derecede ahaliye yakın ve müessir bulunur. Binaenaleyh ihtiyacı siyasi tatbiki kavanin ve inzibatı idare dairesi mahdut taksimatı mülkiyeyi icap ettirmektir. Menafii ahali noktai nazarından düşünüldüğü halde taksimatı mülkiyenin cami bulunması lazım gelen şerait ahalinin idarei nokta nazarından suhulete malik ve sahip olması ve tefriki vezaif mucibince vilayete tevdi edilecek hidematın iktisaden en müfit ve müsmir surette icra ve tatbiki mümkün bulunmasıdır. Ahalinin idareye müteallik ihtiyacatını suhuletle istihsal edebilmesi devairi idarenin kendisine yakın yani yine taksimatı mülkiyenin küçük bir daireye münhasır bulunması ile kabildir. Bir vilayet, vaziyeti coğrafiyesi itibariyle vahdeti tabiiyeye malik olan bir kıt'ayı ihtiva etmelidir. Avarızı tabiiye ile birbirinden müteferrik bulunan kıtaatı bir vilayet halinde cem etmek menafii iktisadiyeye mugayirdir. Bu halde bulunan bir vilayetin teşebbüsatı iktisadiyesi ahalisinin tehalüfü menafii münasebetiyle müşkilatla müntici muvaffakiyet olur. Binaenaleyh menafii iktisadiyeyi mahalliye cihetinden taksimatı mülkiye meselesini bilhassa avarızı tabiye ve menafii müşterekei ahali noktalarından mütalaa etmek icabeder. Bu suretle taksim ve kabul edilecek taksimatı mülkiyenin ne küçük bir krallık teşkil edecek derecede vasi bir hududa malik olması ne de vilayete tefrik edilen bütçenin ehemmiyetsizliğini binaenaleyh teşebbüsatı umraniyenin vüs'atsızlığını mucip olacak derecede dar bir sahaya sıkıştırılması muvafık olur."[13]

[13] Akt: Vecihi Tönük, **a.g.e.,** s. 229.230.

Encümen layihasında, yeniden bir idari taksimat yapılmasının gerekliliğine, vilayetlerin daraltılmasının zaruretine dikkati çeker. Yapılacak olan mülki taksimatla taşra ile merkez arasındaki uzaklığın ortadan kalkacağı ve her açıdan bir yakınlık ve bağın kurulmuş olacağı, dolayısıyla taşranın merkeze bağlanacağı vurgulanır. Vileyetlerin ölçek meselesine temas edilerek, optimal büyüklükte bir vilayet yapısı öngörülmüş ve sınırları daraltılmış vilayetlerin merkezi yönetimle daha yakın ilişkiler kurabileceğine dikkat çekilir. Nahiyeler ile ilgili taksimatın kanunu mahsus ile yapılmasının uygun olacağını ifade eden encümen raporunda, bu taksimatla nahiye ve köylerin birbirine bağlanması ve yakınlaştırılmasının sağlanmış olacağını ve böylece yeni bir mahalli kimlik oluşacağını düşünmektedir. Nahiye, kaza, liva ve vilayetten oluşan dörtlü kademelenmenin azaltılması gerekliliğinin hükümet tarafından da kararlaştırıldığını vurgulayan encümen, önemli bir öneri getirerek vilayetlerin ilga edilmesini ister. Vilayetlerin hem sınırlarının geniş olması hem de masraflarının fazla olması ilga edilme gerekçesi olarak sunulur. Vilayetlerin yerine sınırları daraltılmış liva ölçeğinde bir derecelendirme yapılması halinde, hem hizmetlerin verimli ve etkin ifa edilmesi hem de merkez ile ilişkilerin hızlı bir şekilde yürütülmesi söz konusu olacaktır. Bu konuda Sadrazamlık makamı farklı düşünerek vilayetlerin yerine livaların ilga edilmesini önermekte, vilayetlerin sınırlarının iki liva büyüklüğüne göre düzenlenmesi neticesinde livalara ihtiyaç kalmayacağı ve kazaların da doğrudan vilayetlere bağlanabileceği ifade edilmektedir.

> "Teşkilatı hazıra kariye, nahiye, kaza, liva ve vilayet olmak üzere beş derece üzere müessestir. Nahiyeler hakkında tanzim edilecek kanunu mahsus ile kariye ve nahiye hayatı birbirine rapt ve takrip edilerek ikisinden bir şahsı maneviyi mahalli çıkarmak mutasavverdir. Bununla beraber nahiye, kaza, livai vilayet derecatı erbaasından birinin her halde fazla olduğu ve teşkilatı cedide peyder pey tatbik edildikçe bunlardan bir derecenin hazfi lüzumu hükümet ile müttefikan karargir olmuştur. Nahiye her halde teşkilatı idarenin esasını teşkil edecektir. Kazaların lağvına da taraftar olan yoktur. Kazaların vüs'ati hududuna binaen kazaları ilga değil liva salahiyeti ile ikmal eylemek icabeder. O halde ilga edilecek derecei idare ya vilayet veya liva olmak lazım gelirdi. Sadrıazam Paşa Hazretlerinin fikirlerince vilayetler bugünkü vüs'atlerinin nısfına tenezzül edince livalara ihtiyaç kalmayacaktır. Takriben iki livalık bir mahal işgal edecek yeni bir vilayet teessüs ettikten sonra kazaların doğruca vilayete raptı filhakika kabildir. Encümenin fikrince ise evvelce de arzolunduğu veçhile vilayetlerin ilgası icabedecektir. Herhalde teşkilatı mahsubenin icrası masarifi zaideyi

müeddi bulunmaması mukarrerdir. Vilayetlerin tezyidi halinde liva teşkilatının ilgasından edilecek tasarrufun bir miktarı livalar mahalline kaim olacak kazalara tefrik edildikten sonra bakisi elyevm mevcut vilayat maaşat ve masarifi ile birleştirilerek heyeti mecmuasının vilayatı cedideye tahsisi mümkün olduğu gibi vilayetlerin ilgası halinde de yeniden teşkili iktiza edecek hidemat olsa olsa Dahiliye Nezareti maiyetine ilave edilecek birkaç müfettiş ile biraz ketebeden mürekkep olacağı cihetle cüz'i bir tasarruf ihtimali de mevcut bulunmaktadır."[14]

Layihada görüşülen ve tartışılan bir başka konu, idare meclislerinin yapısının ve işlevinin nasıl olması gerektiği konusudur. İdare meclislerinin işlevleri ile ilgili olarak yapılan tartışmaların bir yönünü meclisin kazai yetkileri konusu oluştururken, diğer yönünü seçilmiş üyelerin muhafazası ve ayrılması konusu oluşturur. Yapılan tartışmalar neticesinde idare meclislerine kazai/yargısal ve yönetsel vazifeler olmak üzere bir-takım yetki ve sorumlukların Kanuni Esasi de belirtildiği gibi icra olunması ve gerektiği hallerde değişiklik yapılması uygun görülmüştür.

"Mecalisi idarenin mehakimi idare vazifesini ifa edip etmemesi meselesi kanuni Esasi müzakeratında uzun uzadıya münakaşa edilmiş bir bahis teşkil ettiğinden burada tekrarına lüzum yoktur. Kanunu Esaside kabul edilecek şekle göre vilayet kanununda da icap ederse tadilat icra olunur. Bununla beraber mehakimi idarenin ilgasına müteallik Kanunu Esasi maddesi henüz kesbi katiyet etmediği cihetle hükümet layihasının da kabul ettiği veçhile mecalisi idare vezaifine Memurin muhakemesi vazifesi de ithal olunmuştur. Mehakimi idare meselesinde encümen tadilat taraftarı değildir. Buna mukabil encümen hatta Kanunu Esasinin tadilini talebederek mecalisi idareye ait bir noktayı mühümmenin tadil ve ıslahına hükümetle müttefikan karar vermiştir. Bu noktada mecalisi idaredeki azayı müntehabedir. Mecalisi idarede azayı müntehabenin vücudu kavaidi idareye bilkülliye mugayirdir. Malum olduğu üzere tanzimi idarede takibi elzem bir düstur varsa o da tefriki vezaifi hakkiyle icra etmek ve her sahibi vazifeyi dairei salahiyetinde kavi ve muktedir bir halde bulundurmaktır. Muvaffakiyet ve selamet bu kaideye ittibadadır. Vezaif karıştırılırsa bundan intizam değil iğtişaş faide değil mazarrat tahaddüs eder. Her sahibi vezaife salahiyeti dahilinde serbestii harekata malik bulunmazsa bundan faaliyet yerine atalet tevellüt eyler. Mecalisi idarede azayı müntehabenin vücudu bu kaidei esasiyeye külliyen münafidir."[15]

[14] Akt: Vecihi Tönük, **Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu**, Ankara, Kanaat Basım ve Ciltevi, 1945, s. 230-231.
[15] Akt: Vecihi Tönük, **Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu**, Ankara, Kanaat Basım ve Ciltevi, 1945, s. 232.

Layihanın birçok yerinde devletin siyasi ve idari olarak görevlerinin ayrı olduğuna yapılan vurgu, imparatorluk coğrafyasındaki muhtelif yerlerde etkinlik kazanan siyasal güç merkezlerinin etki alanlarının merkezi iktidarda yarattığı kaygıdır. Bu kaygı, siyasi konuların görüşülüp kararların alınmasının merkezi siyasal iktidar alanına ait konular olarak Meclis-i Mebusan ve Meclisi Ayan tarafından ifa edileceği vurgulanır. İdari görevler ve hizmetler konusunda ikili bir ayrım söz konusudur. Siyasi ve ülke genelini ilgilendiren görevler ve hizmetler merkezi yönetimin faaliyet alanına dâhil edilmekte, bu görevler ve hizmetlerin taşrada merkezi yönetim adına hareket eden valiler, mutasarrıflar, kaymakamlar ve nahiye müdürleri tarafından yerine getirilmesi öngörülmektedir. Teferruatlı yani merkezin faaliyet alanına girmeyen mahalli ölçekte olan işler ve hizmetler yerel yönetimlere verilirken, bu hizmetlerin yetkili organları ve icrası yine atanmış görevlilerce yapılacaktır. Vilayete ve nahiyeye ayrılacak olan işlerin ve hizmetlerin görüşülmesi ve kararlaştırılması ise vilayet umumi meclislerine ve nahiye meclislerine bırakılacaktır.

Yerel meclislerde denetim ve kontrol yetkisinin merkezin atadığı üyelere ait olduğu, seçilmiş azaların denetim ve kontrol yetkilerinin olmadığı belirtilmektedir. Tefrik-i vezaif esaslarına aykırı bir usul olan azayı müntehabenin yani seçilmiş üyelerin meclislerdeki denetim ve kontrol görevleri meşruti bir yönetimin olmadığı dönemlerin usulü olduğundan ve Meşrutiyet dönemi ile bu usulün artık müdafaası söz konusu olmadığından, bu usulün terk edilmesinin gerekliliği üzerinde fikir beyan edilmiştir. Anlaşıldığı kadarıyla yerel meclisler için seçilmiş üyelerin bu meclislerde alınacak kararlar ve meclislerin çalışma usullerinde yapacakları denetleyici işlevleri merkezi yönetimin atanmış üyelerine verilmek istenmektedir. Bu anlayış önceki vilayet nizamnamelerindeki anlayışın bir devamını yansıtır. Dolayısıyla merkezin mahalli yönetimler üzerinde ve yerelle olan ilişkilerinde denetim ve denge mekanizmasını bu yolla sağlayabileceği düşüncesi söz konusudur.

> "... vezaifi devlet siyasi ve idari olmak üzere ayrılmış, vezaifi siyasiye münhasıran merkezi saltanata yani kuvvei teşriiye ile kuvvei icraiyeye terk ve tevdi olunmuştur. Vezaifi idariyeye

gelince bu da mühim ve gayri mühim olarak ikiye ayrılmış, mühimleri yine merkezi saltanata hasr ve tahsis edilerek teferruata ait derecei saniyede bulunanları vilayetler ve nevahi uhdei faaliyetlerine terk ve tevdi edilmiştir. Merkezi saltanata tefrik edilen vezaif kuvvei icraiye ile onun vilayatta bulunan memurları, müteselsilen valiler, mutasarrıflar, kaymakamlar, nahiye müdürleri tarafından ifa olunmaktadır. Vilayetlere tefrik edilen vezaifin kudreti icraiyesi valilere, nevahiye tefrik edilecek vezaifini kudreti icraiyesi de nahiye müdürlerine mevdudur. Vezaifi umumiye ve hususiyenin vüs'atı icraiyesi ayrı olduğu gibi vesaiti mürakabesi dahi ayrıdır. Merkezi saltanata mevdu umurun hakkı mürakabesi mecalisi umumiyi milliye mebusan ve ayan meclislerine aittir. Vilayete ve navahiye tefrik edilen vezaif hususunda da mürakip mecalisi umumiyei vilayat ve mecalisi nevahidir. Vazifeler ayrı olduğu gibi kuvvei icraiyeleri ve kuvvei mürakabeleri de ayrı olarak mevcuttur. İşte bu iki vazife ve bu iki mürakip arasında meclisi idare azayı müntehabesinin hiçbir mahal ve mevkii olamaz. Mecalisi idare merkezi saltanata mahsus vezaife ait umur ile iştigal edecek bir meclistir. Bu vezaifin hakkı mürakabesi münhasıran meclisi umumiyi milliye aittir. Vilayet ahalisinin velevki müntehap olsunlar bunları vilayet memurlarının yanında tetkik ve murakabeye salahiyettar olmaları iğtişaşı idariyi müeddi binaenaleyh katiyen gayri caizdir. Mecalisi idare azayı müntehabesi tefriki vezaif değil hatta tefriki kuvva icra edilmemiş bir zamanda vazedilmiş bir usuldür. O zaman henüz kuvvei adliye bile tamamen kuvvei idareden tefrik edilmeyerek vaz ve tertip olunmuştu. Meşruti idarenin yani mürakabei milliyenin mevcut olmadığı zamanlarda, idarei mutlaka tahtında, ahaliye mevdu bir hak itibariyle azayı müntehabenin muhafazası ihtimal muvafik olurdu. Fakat azayı müntehabenin esasen bilüzum ve bifaide olduğuna dair mevcut ve münteşir bulunan kanaati umumiyeye bir de meşruti idarenin ilanı ile mürakabei milliyeyi umumiyenin tesisi ve nihayet tefriki vezaif ile vilayata şahsiyeti maneviye itası ilave ve ilhak olunursa artık azayı müntehabenin müdafaası hiçbir suretle kabil olamaz. Bahusus encümenimiz meclisi umumii vilayetin müçtemi bulunmadığı zamanlarda ona vekalet etmek üzere bir de encümeni daimi vilayet teşkilini kabul ve teksik etmiştir ki bu encümen tefriki vezaif kaidesini asla ihlal etmemek üzere, hem de gayet nafi ve muktedir olarak mecalisi idare azayı müntehabesi makamına kaim olacaktır".[16]

Layihanın genel çerçevesi değerlendirildiğinde, Meşrutiyet anlayışına uygun olarak tefriki vezaif ilkesince merkez-yerel ilişkilerinin düzenlenmesi, halkın yönetime katılımının sağlanmasına yönelik bir perspektif ortaya konulmaktadır. Siyasal nitelikli bütün görevlerle önem derecesi yüksek idari görevlerin merkezde

[16] Akt: Vecihi Tönük, **a.g.e.,** s. 232-233.

temerküzü öngörülmekte, bunun dışında kalan görevlerin ise vilayetlere ve nahiyelere bırakılması istenmektedir. Yerel nitelikli işlere ilişkin alınacak kararların sorumluluğu mahalli meclislere bırakılırken, icrai yetkiler merkezden atanmış mülki amirlere tevdi edilmektedir. Vilayetlerin oldukça geniş sınırlar taşıdığı ve bunları merkezden uzaklaştıran bir etki yaptığı belirtilmektedir. Vilayetlerin ölçek sorununun çözümüne yönelik olarak, vlayetlerin ilga edilmesi ve bunun yerine optimal ölçekte bir liva idaresi kurulması önerilmektedir.

3.1.2. İttihat ve Terakki Cemiyeti ve Devlette Reform Söylemi

İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin (İTC) siyasal bir yapı olarak varlık sebebi, hiç kuşkusuz mutlakıyet yönetimine karşı oluşan tepkisel hareketlerin örgütlü hareket ihtiyacı olmuştur. Bu tepkisel hareketin oluşmasında her ne kadar "Yeni Osmanlılar Hareketi" siyasal iktidarın işleyiş tarzına yönelik ilk ciddi muhalefet hareketi olsa da, 1890'lar da Mekteb-i Tıbbiye ve Mekteb-i Mülkiye'de oluşan muhalif kişilerin oluşturduğu yapı ile ciddi anlamda örgütlü muhalefet bu çevrelerden oluşmaya başlamış ve yaygınlaşmıştır. Mekteb-i Mülkiye, Mekteb-i Harbiye ve Mekteb-i Tıbbiye'de okuyan öğrencilerin pozitif bilimlerle olan yakın temasları, Avrupa merkezli siyasal hareketler, fikri tartışmaların yansımaları, siyasal ve toplumsal yapılarda meydana gelen değişim süreçlerinde oluşan sınıfsal yapı, muhalefet hareketini besleyen önemli dinamikler olarak siyasal çatışma alanlarının ontolojik zeminini oluşturur.

İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin nihai hedefi devleti kurtarmak, güçlü ve egemen bir merkeziyetçi devlet sistemi meydana getirmekti. Bu devlet modeli kuşkusuz Avrupa merkezli ulus-devlet modeliydi. Dolayısıyla, bu sistemin kurucu unsurları olarak siyasal, yönetsel, hukuki sosyo-ekonomik ve kültürel yapıların ulus-devlet paradigmasına göre yeniden inşa edilmesi düşüncesi eylemselliğin odak noktasını oluşturur. Devleti kurtarmak için öncelikli olarak mutlakıyet ve/veya istibdat rejimini bertaraf etmek ve yerine temelleri Kanun-i Esasi (1876) ile atılan siyasal yapıyı geliştirmek, "Vatan-ı Hürriyeti" tüm unsurları ile temin etmektir. Vatan-ı Hürriyeti temin etmek ilerlemenin, gelişmenin ve medeniyetin önemli kaynağı olarak görülür.

İç ve dış unsurların devlet yapısındaki sarsıcı etkileri, ittihatçıların merkeziyetçi devlet anlayışlarındaki katı tutumunu açıklayan önemli siyasal zemindir. Her ne kadar Avrupalı devletlerin imparatorluk içerisindeki farklı kimlikler üzerinden politik bir tavır göstermeleri, ittihatçıların devlet anlayışını etkilese de, konjonktürel olarak dönemin hâkim devlet anlayışı özellikle Alman devlet felsefesi merkeziyetçi devlet paradigmasının eylemselliğine ilham verir. Devletin bekasını sağlayacak yönetim anlayışının merkeziyetçilikte olduğunu düşünen İTC, ademi merkeziyetçi fikirlere karşı mesafeli bir duruş sergiler. Tarık Zafer Tunaya'ya göre, ittihatçılar merkeziyetçi bir meşrutiyet taraftarı iken Prens Sabahattin ve çevresi federatif devletten yana bir pozisyona sahiptiler.[17] İkinci Meşrutiyete giden süreçlerde İttihat ve Terakki'nin pozisyonu, meşrutiyet sonrası dönemde özellikle siyasal iktidarı kullanma gücünün dolaylı ve doğrudan elde edilmesiyle, nasıl bir değişim ve farklılık gösterdiği önemlidir. Bu açıdan bakmak gerekirse İTC'nin ilk beyannameleri, meşrutiyet heyecanının yoğunlaştığı siyasal ve toplumsal ortamların ürünü olarak karşımıza çıkar.

Beyannamenin ilk maddesi, mevcut hükümetin adalet, müsavat (eşitlik) ve hürriyeti ihlal ettiğini ve ilerlemenin (terakki) önünde bu ihlallerin engel oluşturduğunu belirtir. Zira ilerleme siyasal ve toplumsal değişme ve gelişme için cemiyetin anahtar kavramlarından biri olarak devlet ve toplum yapılarının kurumsal kimliğinin oluş(turul)masında önemli işlevlere sahip olacaktır. Terakiyat-ı medeniyenin kaynağı olan usul-ü meşvereti yeniden kurmak, beyannamenin 3 üncü maddesinde ifadesini bulur. Kadim Osmanlı yönetim anlayışının bir usulü olan meşveret, dönemin politik havasında bir yönetim tarzı olarak benimsenmektedir. 4 üncü madde de, saltanat ve hilafetin Osmanlı sülalesinde kalacağı, Şeriata ve kanunlara, usulü meşverete aykırı bir yönetim gösterecek olan hükümdarlara karşı kanunen lazım gelen muamelelerin ortaya konacağı vurgulanır. Dolayısıyla hükümdarların meşrutiyete sadık kalmaları, aksi durumda 1908 benzeri bir tavır ortaya konulacağına dikkat çekilmektedir. Cemiyet beyannamesinin 5 inci maddesi, Osmanlı hükümetinin serbestiyet ve terakki taraftarı adaletli bir hükümet niteliğine

[17] Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri,** İstanbul, ARBA Yay., 1996, s. 70.

kavuşmasıyla, cemiyetin devletin mülkiye ve istiklaliyesini, neşri maarif ve tezhib-i ahlak, tezyid-i servet, teksir-i ticaret ve mamuriyet gibi vatan ve millete manen ve maddeten yararlı her türlü teşebbüslerde yardım etmeyi kendisine kutsal bir vazife saymıştır.[18] Bu hüküm cemiyetin devlet ve topluma ilişkin bakışını açıklar. Devleti ve toplumu modernleştirmek ülküsüyle hareket eden İTC, ilerleme ve gelişmeyi yani modernleşmeyi birçok alanda gerçekleştirmeyi öngörmektedir. Terakkiyat fikri, Avrupa'da aydınlama döneminin bir ürünü olarak salt aklın üstünlüğü tezinin bir yansıması olarak, devlet ve toplum hayatının ve bunlara ait yapıların değişen zaman ve mekân mefhumu ile birlikte yeniden inşaa süreci olarak düşünülürken, bu düşünce sistematiğinin Osmanlı'da en güçlü taşıyıcıları kuşkusuz Genç Osmanlılar gibi İttihat ve Terakki önderleri ve aydınları (Jön Türkler-Modernistler) olacaktır. İkinci Meşrutiyet kuşağı için söylenen "alem-i medeniyetin terakkiyat-ı hazırası"[19] bu düşünce dünyası içinden bir form kazanacaktır. Avrupa'da aydınlanma öncesi iktidarların devlet ile kurmuş oldukları ilişki "teokratik" bir yapı üzerinden kurulmuşken, aydınlanma dönemi ile birlikte bu ilişki "dünyevi bir ilişki" haline gelmekteydi. Bu ilişki halinin Osmanlı devlet ve toplum yapılarına intikalini sağlayan taşıyıcılar olarak bir kısım Jön Türkler ve İttihatçılar, modern devlet kodlarını Osmanlı özelinde kodlama pratiğiyle siyaset sahnesindeki yerlerini almaya başlayacaklardır.

Bu düşüncenin ilk somutlaşan halini kısmen Tanzimat döneminde görmek mümkündür. Tanzimatçıların ıslahatlar karşısında dillendirdikleri "iyi bir padişah değil değişen padişahların değişmez müesseselere tabi oluşları"[20] fikri her ne kadar aklın ürünü olan devlet müesseselerinin önemine dikkat çekse de, kurumsal yapıların "aktif taşıyıcılarının" eksikliği ve yetersizliği önemli problem olarak Osmanlı reform hareketinin bir zaafıdır. İttihatçıların içindeki "Osmanlıcılık", "Batıcılık", "İslamcılık", "Türkçülük" gibi düşünsel farklılıklar ve bireysel ıslahatçılık girişimleri reformların sistematiğini zayıflatırken, bu handikaplar devlete ve toplumsal alana ait

[18] Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasal Partiler : İkinci Meşrutiyet Dönemi**, Cilt I, İstanbul, Hürriyet Vakfı Yay., 1984, s. 39-40.
[19] Cemil Oktay, "Alem-i Medeniyetin Terakkiyat-ı Hazırası", **Yadigar-ı Meşrutiyet**, (Haz. Mehmet Ö. Alkan), İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2010, s. 187.
[20] Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri,** İstanbul, ARBA Yay., 1996, s. 61.

sorunların çözüm yollarının araçlarını çeşitlendirmiştir. Devlet nasıl kurtulur? sorusuna verilen cevaplar ezcümle farklı farklı olacaktır. Tunaya'ya göre İttihatçıların bu dağınık halleri dolayısıyla sistematik bir devlet ve ıslahat programından söz etmek güçtür.[21]

3.1.2.1. Birinci Jön Türk Kongresi'ni 1902 (1318) Takiben Paris'te Kurulan Osmanlı Terakki ve İttihat Cemiyeti Nizamname-i Esasisi

1902 ve 1907 kongreleri, meşrutiyet hedefine nasıl varılacağı konusunda "amaçta birliği" fakat "araçta ayrışmayı" ortaya çıkaran tartışmalara sahne olmuştur. Yapılan yayınların ahalinin bilinçlenmesini sağlayacağı -ki ilerleme ve birliği sağlama düşüncesiyle meşrutiyet sonrası eğitim kurumlarını yaygınlaştırma politikası hızlı bir biçimde yapılacaktır- fakat mutlakıyet rejiminin son bulması için yeterli olmayacağı ifade edilmiş, hâkim siyasal iktidarın alanını etkileyecek farklı araçların kullanılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu araçlar devrime giden süreci daha da kısaltacak ve etkinlik sağlayacak araçlar olmalıydı. Tartışmaların önemli konularından biri de yabancı ülkelerin rollerinin yani desteklerinin ve müdahalelerinin sağlanıp sağlanmaması gerektiğiydir. Özellikle İTC içerisindeki Gayrimüslim delegeler ve Prens Sabahattin, yabancı devletlerin müdahalelerine ve desteklerine ihtiyaç olduğu görüşünden hareketle dost bir ülkenin desteğini almaktan yanaydı.[22] Dış müdahale fikrine karşı olan İTC'nin Cenevre kadrosu özellikle Ahmed Rıza, kendi güçleri ve imkânlarıyla bu mücadelenin yapılmasının ve dış güçleri bu sürecin dışında tutmanın gerekliliğini vurgulamıştır.[23]

Cemiyetin amaçları arasında vatanın terakkisini ve yükselmesini mümkün kılmak, vatanı yüksek/ileri bir medeniyete kavuşturmak, eğitimi yaygınlaştırmak sayılmıştır. Mann'ın işaret ettiği despotik ve altyapısal güç, İTC'nin devlet ve toplum tasavvurunda somutlaşır. Cemiyet öncelikli olarak vatanın kurtarılmasını temel amaç olarak görmektedir. Devlet-i Aliye-i Osmaniyenin istiklal-i siyasi ve tamami-i mülkiyesini, toprak bütünlüğünü muhafaza etmek, gücünü ve saltanatını korumak,

[21] Tarık Zafer Tunaya, **a.g.e.,**s. 74.
[22] A. Şerif Aksoy, **İttihat ve Terakki** İstanbul, Nokta Kitap, 2008, s. 20-21.
[23] Mehmet Hacısalihoğlu, **Jön Türkler ve Makedonya Sorunu (1890-1918)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yay., 2008, s. 98-99.

hukuk ve servet-i milliyeyi müdafaa etmek, saltanat ve hilafet makamının Osmanlı hanedanında kalması fakat keyfi ve zorba bir yönetime karşı inkılâpların yapılması, Kanun-i Esasi'nin tekrar yürürlüğe girmesi ve genel anlamda ıslahatların yapılmasına çalışılması nizamnamenin 2 nci, 3 üncü, 4 üncü ve 5 inci maddelerinde sayılamaktadır.[24] Firzovik Besası'nı Yıldız Sarayı'na bildiren telgraf ve Preşova'dan yine Yıldız Sarayı'na çekilen telgraf da, Kanun-i Esasi'nin yeniden yürürlüğe girmesini, meclis-i meşveretin işlerlik kazanmasını, Dersaadet'te millet meclisinin toplanmasını, meclis seçimlerinin yapılmasını içermekte, padişah tarafından bu taleplerin yerine getirilmesi istenmektedir.

3.1.2.2. 1908 (1324) Kongresi Kararları

İttihat ve Terakki Cemiyeti yapmış olduğu kongrelerle yavaş yavaş kendi iktidar alanını kurmaktadır. Kongre kararları ve beyannameler İTC'nin 1913 yılında mutlak iktidara geleceği dönemle birlikte devlet ve toplumsal kuruluş üzerindeki politikalarını 1918 yılına kadar biçimlendirecektir. Dolayısıyla kongre kararları ve beyannamler bir yol haritası sunar. Kongrenin 1 inci maddesi padişahın meşrutiyete bağlı kaldıkça İttihat ve Terakki cemiyetinin saldırısına maruz kalmayacağını beyan eder. Terakkiyat-ı memleketin temin ve tevsii hususunda cemiyet alınacak her türlü kararı kabul etmiştir. Buna göre, memleketin terakkiyatının yükseltilmesi, daim kılınması ve devam ettirilmesi iki yöntem üzerinden gerçekleştirilecektir. Birinci yöntem, hükümetçe yürütülecek hükümete yaptırılacak terakkiyat, ikinci yöntem ise halk ve cemiyet tarafından yapılacak terakkiyattır. Hükümete yaptırılacak terakkiyat, ilkin vilayetlerde maarif, ticaret, sanat, ziraat ve bütün terakkiyatın teminine yegâne vasıta olan tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve salahiyetin valilere verilmesi için tesirat yapılmasıdır. İkinci olarak vilayetlerin daire-i salahiyeti haricinde olan umur-u nafiai umumiye (genel bayındırlık işleri) için heyet-i vükelaya mebuslar vasıtasıyla, mebuslara da cemiyet tarafından tesirat yapılması yani etkide bulunulması gerektiği kararlaştırılmıştır. Halk ve cemiyet üyelerinin çalışmaları ile elde edilecek terakkiyat, efrad-ı ümmette faydalı teşebbüslere meyl ve istidad uyandırıp devamını sağlamak

[24] Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasal Partiler : İkinci Meşrutiyet Dönemi**, Cilt I, İstanbul, Hürriyet Vakfı Yay., 1984, s. 45.

üzere merkezi heyetlerden birkaç kişi bu işle uğraşması istenmektedir. Terakki işinde vazifeli olacak kişiler, ahalinin teşebbüsat-ı şahsiyelerini uyandırmalı, bunun için ahaliye her türlü yardım yapmayı ve mükâfat vermeyi, müsabakalar tertip, teşvik ve telkin etmeyi, gazetelerle takdirat, her türlü teshilat iraesi (kolaylıklar gösterilmesi), şirketlerin kurulması için ahaliye teşviklerin verilmesi gibi birçok görev bu kişilere verilmektedir. Devletin her alana müdahale etme düşüncesini açığa çıkaran bu bakış, yurttaşların zihinsel, fiziksel gelişiminden, iktisadi alanın düzenlenmesine kadar geniş bir skala ortaya koymaktadır.

Özellikle ilerleme ve gelişme ülküsüne uygun düşecek topyekûn bir modernleşme programı sunulmaktadır. Teşebbüsat-ı nafianın en önemlilerinden birisi olarak görülen maarifin tevsi ve terakkiyatı gerçeği ile hareket ederek gece derslerinin açılması, ücra, uzak yerlerde özel mekteplerin kurulması, bilhassa sanayi mekteplerine becerikli, yetenekli muallimlerin götürülmesi, ticaret, ziraat ve sınaat odalarına teşvikatta bulunulması ve buralara ehil ve namuslu kişilerin tayin edilmesi meselelerini heyeti merkeziyelerin unutmaması ve bu minvalde çalışması önemle vurgulanan noktalardır. Ahalinin anlayabileceği lisanda eserler yazmak cemiyetin üzerinde önemle durduğu konulardan bir diğeridir. Zira ahalinin memleket için yapılan bütün faaliyetlerden özellikle İTC'nin "aydınlatıcı" faaliyetlerinden haberdar olmasını sağlayacak sade bir dil kullanılmasının gerekliliği belirtilmiştir. Hükümeti milletin ortak vazifelerini, verginin ne olduğunu ve nereye harcanacağını, ahalinin maarife sarılması gerektiğini, şirketlerin kurulmasını, ticaret, ziraat ve sanayie rüşti ve iptidaiye müteallik konularını bu eserlerde belirtmek hususu üzerinde durulmuş, bu eserlerin yazımının teşviki için gerekli mükâfatların verilmesi kararlaştırılmıştır. Kongre kararları ile cemiyet, devletin ve toplumun terakkiyatını sağlamak ve bu konuda gerekli olan alt yapıyı oluşturmak için hem hükümet hem de ahali aracılığıyla birçok yapıların kurulmasını ve bu yapıların taşıyıcılarını oluşturma düşüncesi içerisindedir.[25] İkinci Meşrutiyet sonrası militarist bir bagaja sahip olan

[25] Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasal Partiler : İkinci Meşrutiyet Dönemi**, Cilt I, İstanbul, Hürriyet Vakfı Yay., 1984, s. 64-65.

siyasal iktidar[26], merkeziyetçiliği güçlü kılmanın bir diğer yönünün eğitimi merkezileştirmek ve milli bir kimlik yaratmak olduğu konusunda bir tutuma sahiptir. Bu bağlamda İTC devlet aklını yeniden üreterek, kendi yaşam alanını güçlendiren ve sürekli kılabilecek, toplumsal alanı yeniden üretecek bir projeksiyon ortaya koymaktadır.

3.1.2.3. Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin 1908 (1324) Senesinde Kabul Edilen Siyasal Programı

Programın 15 inci maddesi, vilayetin emr-ü idaresinde usul-ü idaredeki mevcut düzenin bozulmaması ve ihlal edilmemesi şartıyla Kanun-i Esasinin 108'inci maddesinde belirtilen tevsi-i mezuniyeti idari usulünün "temami-i tatbikini temin edecek kavanini mahsusa vaz'ı taleb olunacaktır" hükmünü içermektedir. Bu hüküm ile vilayetlerin idaresinin yetki genişliği ilkesine göre anayasanın ilgili maddesine aykırı olmamak şartıyla özel düzenlemelerin yapılabilmesi kararlaştırılmıştır. Programın altıncı maddesi "vilayatın hal-i hazırdaki mülki taksimatı suret-i umumiyede tadil ve tebdili Meclis-i Mebusanın kararına vabestedir ancak kurra ve nevahice kurbiyet-i mesafe ve münasebet-i mevkiiye itibariyle teshil-i umuru badi olacak surette muktazı tadilat tesri olunacaktır"[27] hükmünü taşımaktadır. Siyasal programın bu maddesi, vilayetin mülki taksimatında yapılacak değişikliklerin Meclis-i Mebusanın kararına bağlı olacağı kuralını içermektedir. Ancak köy ve nahiyelere yakın olan yerlerde gerekli değişiklikler geçici olarak ivedilikle yapılacaktır.

3.1.2.4. Osmanlı İttihat ve Terakki Fırkasının Muaddel Siyasal Programı 1909 (1325)

Programın 15 inci maddesi, "vilayatın merkez-i idaresinde tevsi-i mezuniyeti idari usulünün tamamai-i tatbikini temin edecek kavanin-i mahsusa vaz'ı talep olunacak ve istidadı ahali ve ihtiyacat-ı mahalliye nazar-ı dikkate alınmak üzere

[26] Militarizm güçlü devlet geleneğini sürdürme konusunda kendisine oldukça geniş bir hareket alanı açar. Ulus devletleşme sürecinde ve milli kimlik yaratma projesinde militarist değerler ve ön kabuller milliyetçilik bağlamından önemli kaynaklardan biri haline gelir. Bu konuyla ilgili önemli bir çalışma için bkz. Güven Gürkan Öztan, **Türkiye'de Militarizm: Zihniyet, Pratik ve Propaganda**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2014.

[27] Tarık Zafer Tunaya, **a.g.e.,** s.66.

nevahi teşkilatına ihtimam edilecektir"[28] hükmünü içermektedir. Bu hüküm, vilayet idare merkezinde yetki genişliği usulünü tatbik edecek özel düzenlemeleri yapmayı ve mahalli ihtiyaçları dikkate almak üzere nahiye teşkilatına gerekli özenin gösterileceğini belirtmektedir. Taşra yönetim sistemi içerisinde teorik olarak nahiye yönetimine verilmek istenen önem burada da vurgulanır. Siyasi programların genel çerçevesi tevsi-i mezuniyet ilkesine göre işyecek, kısmen tefriki vezaif ilkesini tatbik edecek bir perspektifi ortaya koymaktadır.

3.1.2.5. İttihat ve Terakki Fırkası'nın 1911 (1327) Kongresi

Fırkanın bazı azaları tarafından kongreye sunulan on maddelik teklif ile mebusların imtiyaz, ayrıcalık gibi kendilerine menfaatler, yararlar sağlayacak işleri takip etmemesi (mad.1), mebusların mebusluklarını daha iyi yapmaları için hükümet memuriyetinin kabul edilmemesi (mad.2), mebusların nazır olabilmesi hakkında fırkaca gizli oy (rey-i hafi) ile üçte iki çoğunlukla (sülüsan-i ekseriyet) kabul olunmak usulü kararlaştırıldığından nizamname-i dâhilinin ilgili kısımdaki özel maddesinin değiştirileceği (mad.3), kanun hükümlerine tamamıyla uyulacağı ve mesuliyet-i vükelaya dikkat edileceği (mad.4), kemakân (eskiden olduğu gibi) ittihadı anasıra, vatanın birliği ve bütünlüğüne çalışmak, ticaret, ziraat, sanayi ve maarifin terakkisine derece-i ihtiyaca göre gayret etmek (mad.5), ahlak ve adab-ı umumiyeyi diniye ve milliyenin muhafazasıyla beraber garbın terakkiyatı ve tekemmülat-ı medeniyesinin memlekette inkişafına, ilerlemesine hizmet etmek (mad.6), Kanun-i Esasi dairesinde an'anet-i Osmaniye-i tarihiyeyi idame ve muhafaza etmek (mad.7), memurların memuriyetlerini tereddütsüz ve kanuni güvence içinde yerine getirmeleri için memurların tayin ve azline intizam-ı kanuni vermek (mad.8), hukuk-ı mukaddese-i hilafet ve saltanata mütedair Kanun-ı Esasi'nin bazı mevadının, maddelerinin kuva-yı selase (üç kuvvet olan kuvve-i teşriiye-kuvve-i icraiye, kuvve-i adliye) esasındaki muvazeneti, uygunluğu teyid edecek surette tadil edmek (mad.9) ve son olarak makasıd-ı hafiye-i mahsusaya binaen (özel gizli maksatlardan dolayı) teşekkül eden cemiyetlerin harekât ve amaline mümanaat etmek, engellemek gibi hususlar gündeme getirilmiştir. On

[28] Tarık Zafer Tunaya, **a.g.e.,** s. 82.

maddeyi kapsayan teklifler kongrede kararlaştırılmıştır.[29] Bu kongrede alınan kararlar birçok çelişkiyi görünür kılması noktasında önemlidir. Öncelikle devlet ve toplum hayatı için ilerleme ve gelişmenin önemi bir kez daha vurgulanırken, bir-çok alanda modernleştirici faaliyetlerin içinde fırkanın olacağı siyasi-toplumsal ilişkiler ağı kurulmaktadır. Bir modernleşme projesi çizilirken ve yeni bir düzen yaratılmak istenirken Osmanlı tarihini muhafaza etmek söylemini kendi politik meşruiyetine payanda yapmaktadır. Oysaki Osmanlı tarihi kurmak istedikleri meşrutiyet rejimiyle eşitlenmeyecek çok farklı dinamiklere sahipti. Modern devlet ve toplum pratiklerinde ahlak, adab ve dini unsur gibi özel alanların kamusallık bulmadığı ve kendi düşüncelerinde de böyle bir dünya görüşünün olmasına rağmen kongre kararlarında yer almış olması çelişki yaratmıştır. 1889 yılında "İttihad-ı Osmani Cemiyeti" adı altında gizli bir cemiyet olarak kurulan ve faaliyetlerini gizli olarak yapan İTC'nin özel ve gizli amaçla kurulan cemiyetleri kontrol ve denetim altında tutarak onları izlemek gibi tutumları da bir başka çelişkidir. Zira İTC'nin 1913 yılında mutlak olarak siyasal iktidara gelmesi ve 1913 sonrasındaki politik yaklaşımı, Meşrutiyet' giden sürecin içindeki özgürlükçü, eşitlikçi ve kapsayıcı söylemi ve tavrı değiştirecektir.

3.1.2.6. 1913 (1329) Kongresinde Kabul Edilen Siyasal Program

1913 kongresinin önemi, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin kendisini ilk kez bir siyasi parti olarak açıkça ilan etmesidir. Bu dönemden sonra İttihat ve Terakki Fırkası (İTF) adını alan parti, devleti yöneten, politika belirleyen ve uygulayan önemli bir siyasi aktör haline gelmektedir. Daha önceki kongreler gizli olarak Selanik'te yapılırken bu kongre açık bir şekilde İstanbul'da yapılmıştır. Programın siyasi kısmında kabul edilen birinci maddesi, İTF'nin siyaset-i idariyesini tevsi-i mezuniyet ve tefrk-i vezaif esasına dayandırmıştır. Diğer programlarda olduğu gibi bu ilke Kanun-i Esasi hükmüne uygun ve merkeziyetçi anlayışın gereği olarak muhafaza edilmiştir. Siyasi kısmın ikinci maddesinde kararlaştırılan hükümle fırka, orta sınıfa dayalı milli bir ekonominin gerçekleştirilmesini ve yabancılara verilen kapitülasyonların kaldırılmasını gaye edinir. Bu hükümle milli ekonomi/milli

[29] Tarık Zafer Tunaya, **a.g.e.,** s. 100-103.

burjuvazi yaratma anlayışı görünür bir politika olarak yürütülecektir. Kapitülasyonların kaldırılmasına yönelik ilk tepkisel adım 1911 (1327) kongresinde alınmış, 1913 (1329) kongresinde milli ekonomi ve milli burjuvazi hedefine paralel olarak kapitülasyonların güçlü bir biçimde kaldırılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu imtiyaz olma hali güçlü devletlerin Osmanlı coğrafyasında çeşitli zeminlerde ilişkide bulunduğu Gayrimüslim cemaat ve kişileri ve üst sınıf Müslüman burjuvaziyi de etkilemekteydi. Kapitülasyonların kaldırılmasının bu kesimler üzerinde olumsuz yansımaları olabilecekti. Dolayısıyla kapitülasyonların kaldırılmasını amaç edinen İttihat ve Terakki, sadece iktisadi bir gaye ile hareket etmeyerek politik ve sosyo-kültürel amaçları politikalarının merkezine almıştır.

Programın siyasi kısmında özet olarak, Meclis-i Mebusan'ın toplanması, çalışma usulleri ve tecili ve tatili hakkında Meclis-i Mebusan tarafından kabul edilen Kanun-i Esasi değişikliklerinin Meclis-i Ayan'da da kabul ettirilmesi, Meclis-i Mebusan'ın yetkilerinin ve nüfuzunun artırılması, vali, mutasarrıf, kaymakam gibi mülki amirler ile berri, bahri ve jandarma ümera ve zabitanın hangi hallerde mebusluğa seçilebileceği ve mebusluğun bitiminden sonra memuriyete dönüş şartları, ayan ve mebusların bulundukları pozisyona aykırı olarak başka işler yapmalarının ve kendilerine siyasi ve iktisadi menfaat devşirmelerinin yasaklanması ve bu durumda ayanlıktan ve mebusluktan düşmesi, Meclis-i Umumi'nin toplantıda olmadığı zamanlarda acil ihtiyaç ve zaruret halinin olduğu durumlarda heyet-i vükela tarafından çıkarılacak olan irade-i seniyyelerin kanun hüküm ve kuvvetinde olup genel meclisin ilk toplantısında bu irade-i seniyyeler yani kanun hükmünde kararnamelerin heyet-i mebusan'a sunulmasının tadili teklifi, "Divan-ı Ali'de takip edilecek Usul-ü Muhakeme ve Vükelanın Vazife ve Mesuliyetine Müteallik Kanun"un süratle yapılmasının teklif edilmesi, "Divan-ı Harbi Örfilerin Sureti Teşkiline Usul-ü Muhakemesine Dair Kanun" tanziminin teklif edilmesi gibi çeşitli siyasi konular yer alır.

1911 Kongresinin siyasi programının idari kısmında vatanın öncelikli olarak idari ıslahatlar yapılmasına ihtiyacı olduğu belirtilmiştir. İttihat ve Terakki, "ahalinin

ihtiyaçlarının ve işlerinin karşılanması, muhafazası ve kolaylaştırılması, hukuk ve emniyet-i ammenin güçlü bir şekilde korunması ve muhafazası için idari şubelerin ciddi olarak ıslahı ve devlet görevlilerinin bu gayeyi takip etmelerinin teminini daha önemli bildiğinden, idari şubelerin ciddi teftiş altında bulunmasını sağlayacak mütehassıs müfettişlerin istihdam edilmesini" gerekli görür. Fırka, genel olarak idari bir ıslahat ihtiyacının olduğunun farkındadır. Kamu hizmetlerinin etkin ve sağlıklı yerine getirilmesi gerekliliği üzerinde durmuş, bu hizmetleri yerine getiren devlet görevlilerinin sıkı denetimini sağlamak için müfettişlerin yetiştirilmesini zorunlu görmüştür (mad.33). Nahiyelerin maarif, asayiş, yerel bayındırlık işleri ve sıhhiye emrinde salahiyetini tevsian yani yetkilerinin genişletilmesini öngören bir nevahi kanunnamesinin teklif edileceği belirtilmiştir (mad.34). Dönemin idari taksimat düşüncesinde nahiyelere ayrı bir önem verilmiş, yerinden yönetim birimi olarak hizmetlerin üretilmesi ve yerine getirilmesi, yerel yönetim birimlerinin ve yöneticilerinin ahali tarafından seçilmesi gibi Fransa'dakine benzer bir komünal yapı düşünülmüş ve bir dizi izlenimler sonucu hazırlanan layihalar düzenlenmişse de işlerlik kazanamamıştır.

Diğer yerel yönetimler gibi merkezi yönetimin denetimi altında olan nahiye yönetimi de bu anlayıştan payını almıştır. Hem Dâhiliye Nezaretinin hem de valinin nahiye birimleri üzerindeki denetim ve kontrol yetkileri nahiyelerin komünal niteliklerini zayıflatmıştır. Taksimat-ı mülkiyede bazı kura (köy), nevahi (nahiye) ve kazaların tabi bulundukları merkezden ilişkilerinin kesilmesiyle yakın ve ilişkilerinin olduğu uygun merkezlere dâhil edilmesi ve genel işlerinin ve muamelelerinin kolayca yerine getirilmesi açısından böyle bir taksimatın yapılmasının talep edileceği belirtilir (mad.35). Komisyon raporunda da belirtilen idari birimlerin bağlı olduğu merkez arasındaki fiziksel ve yönetsel uzaklık neticesinde hizmetlerin etkinliğinin ve verimliğinin azaldığı fikri İttihat ve Terakki'nin siyasal programına da yansımış ve bu yönde bir düzenlemenin yapılması gerekliliği ifade edilmiştir. Aşairin suret-i iskânı yani aşiretlerin yerleşik hayata geçirilmesi ve aşair ile meskûn olan mahallerin suret-i idaresi (idare biçimi) hakkında kavanin ve nizamat tanzimi, düzenlenmesi teklif olunacaktır (mad.36). Aşiretlerin göçebelik hallerinin yol açtığı sosyo-politik,

iktisadi ve iskân problemlerinin ortadan kaldırılması ve bir düzene sokulması düşüncesiyle böyle bir karar programda belirtilmiştir. Meselenin bir diğer yönü ise taşrada güçlü olan ve zaman zaman siyasal merkeze karşı kendi güç merkezlerini oluşturan aşiretlerin denetim altına alınması da öngörülmektedir. Memurluk sistemini rehabilite etmek amacıyla, memurin terakkisi, tekaüdü, azli ve tahvili hakkında bir kanun teklif olunacaktır (mad.38). Belediyelerin gelirlerinin artırılmasına ve şehirlerin bayındır hale gelmesine ve ilerlemesine dayanak olan imtiyazat ve müsaadat-ı belediyenin itasını teshil edecek, kolaylaştıracak ve müşkülat-ı fiiliyeyi ortadan kaldıracak bir usul ve kaide-i salimenin ittihazına, kabul edilmesine sarf-ı gayret olunacağı gibi belediyenin salahiyet-i icraiyesi de tevsii ve temin edilecektir (mad.40).[30] Yerel hizmetlerin ifa edilmesinin parasal maliyetinin merkezi hükümet tarafından karşılanmasında ortaya çıkan zorluklar karşısında, belediyelerin kuruluş amaçlarına ve kentsel kaynakların kullanılmasına imkân sağlayacak düzenlemelerin ve kuralların kabul edilmesi kararlaştırılmıştır. Belediyelerin bayındırlık hizmetlerini sağlıklı yürütebilmesi için mali olanaklarının güçlendirilmesi gerektiğine dikkat çekilmektedir. Dolayısıyla belediyelerin icrai yetkilerinin genişletilmesi öngörülmekte, yerele özellikle mali ve bayındırlık konusunda inisiyatif tanınmaktadır.

3.1.2.7. 1916 (1332) Kongresinde Takarrür Eden Siyasal Program ve Nizamname Tadil ve Ekleri

1916 siyasal program, mülki yapının üçlü kademelenme şeklinde olacağını belirtir. Buna göre Teşkilatı mülkiye, adetleri tezyid edilmek, artırılmak üzere vilayat, kaza ve nahiye adlarıyla üç derece olacak ve nahiyeler şahsiyet-i hükmiyeyi yani tüzel kişiliğe haiz olmak üzere bir veya birden fazla karyelerden, köylerden oluşacaktır. Teşkilatı Vilayet Kanunu'nun tadilinde bazı vilayetlerin ahval-i hususiyesi yani özel durumları nazar-ı dikkate alınacaktır.[31] Burada belirtilen ilkeler daha sonra hazırlanacak olan "Vilayet-i İdare-i Taksimat" layihalarında sık sık tartışılacak ve vilayet geçici kanunun birçok hükmüne referans olacaktır.

[30] Tarık Zafer Tunaya, **a.g.e.,** s. 106-109..

[31] Tarık Zafer Tunaya, **a.g.e.,** s. 119.

3.1.2.8. 1917 (1333) Kongresine Sunulan Raporda Kavanin ve Nizamatın Islahına Dair Hükümler

1917 Kongresinde kabul olunan esasa uygun olarak Dâhiliye Nezareti şahsiyeti maneviyeyi haiz nahiye teşkilatı kanununun tanzimi için Macaristan ve Bulgaristan'a bir özel heyet gönderilmiş ve bu heyetin verdiği rapora göre kaleme alınan layiha-i kanuniyenin 1917 yılında Meclis-i Umimi'ye tevdi edileceği kararlaştırılmıştır.[32] 29 Teşrinisani 1333 tarihli (29 Kasım 1917) "Nahiyelerin Teşkil ve İdaresi Hakkında Layiha-i Kanuniyye", yapılan tetkikler ve izlenimler sonucunda hazırlanmıştır. Her köyün bir nahiye olması kararlaştırılmış (basit nahiyeler), birden fazla köyün oluşturduğu nahiyelere ise mürekkep nahiyeler adı verilmiştir. Seçilmiş bir nahiye meclisi, seçilmiş ve atanmışların oluşturduğu nahiye heyeti ve nahiye heyet-i idaresinden müteşekkil bir nahiye yönetimi öngörülmüştür.[33] Raporda ayrıca İdare-i Umimiye-i vilayet kanununun tecrübelerden oluşan neticelere göre bazı nikatinin, noktaların tadili, taksimat-ı mülkiyece bazı teşkilat icrası teklif olunacaktır. İkinci Meşrutiyetten Erken Cumhuriyete özellikle nahiyeler hakkında raporlar hazırlanmış bir-çok tasarı düzenlenmiş fakat bir türlü kanunlaşamamıştır. Köylerle birlikte nahiyelere atfedilen komünal değer, Büyük Millet Meclisi'nin (BMM) ilk döneminde de demokratik ve ademi merkeziyetçi yönetimler olarak değerlendirilecek, bu yapılar temelinde bir mahalli yönetim sistemi inşa edilmek istenecektir. Meclis'e "Nevahi ve Kura Kanun Layihası" adıyla gelecek olan tasarı üzerinde derinliği olan bir tartışma yürütülecektir.

3.1.3. İttihatçı Bir İdeolog ve Reformist: Maarif Nazırı Emrullah

İttihat ve Terakki'nin ideologlarından olan Maarif Nazırı Emrullah'ın, merkeziyet-adem-i merkeziyet konularındaki görüşleri, dönemin iktidar ve muhalefet arasındaki algı ve yorum farklılığını göstermesi açısından önemlidir. Yeni Muhitü'l Maarif Gazetesi'nde 14 Nisan 1327 (27 Nisan 1911) ve 25 Mayıs 1327 (7 Haziran 1911) tarihlerinde "İdare-i Vilâyat I ve İdare-i Vilâyat II" başlıklı makalesinde bu

[32] **A.g.e.,** s. 121.
[33] Nizam Önen, Cenk Reyhan, **Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)**, İstanbul, İletişim Yay., 2011, s. 360-361.

konulara dair düşünceleri yer alır. Emrullah Efendi, Sabahattin Bey'in adem-i merkeziyet hakkındaki fikirlerinin zihinsel bir okumasını yapmakla başladığı eleştirel tavrını merkeziyet, adem-i merkeziyet ve tevsi-i mezuniyet kavramlarına, almış olduğu pozisyon üzerinden bir açıklama getirmiştir. Ona göre:

> "…merkeziyet, menafi ve mesalih-i hususiyenin temşiyetini mahallerine bırakarak hükümet-i merkeziyenin bu babda bir güne salahiyet ve vesayeti bulunmamak demektir. Yani o nev' işlerde merkez, merkeze müracaat etmek, merkezden emir almak yok. merkeziyette umur ve mesalih-i mezkûre merkezden idare ve rü'yet olunmak, hükümet-i merkeziye mesalih-i mahalliyeyi kendi tarafından mensub olan memurine gördürmekle iktifa' etmez. Merkezden istizan ile verilecek emirlere ta'lik eder. Tevsi-i mezuniyette umur ve mesalih-i hususiyeyi rü'yet hususunda merkez hükümet yerine hükümetin nasb eylediği valiler kâîm olur. Hükümet-i merkeziyenin salahiyeti [yetkisi] tayin eylediği valilere intikal eder. İşte merkeziyet ile tevsî mezuniyet beynindeki fark. bu halde adem-i merkeziyet hiçbir vakit Kanun-ı Esasi'nin tarif eylediği tevsî-i mezuniyet değildir, olamaz. adem-i merkeziyet ile tevsî-i mezuniyeti siyyan [eşit] addetmek bu iki asl-ı idarinin mahiyetlerini idrak edememektir…"[34]

Emrullah Bey, yerele ait olan işlerin ve hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda merkezi yönetim yetkilerini merkez adına mahalli idarecilere bırakmaktadır. Mahalli işlerin ifa edilmesinde valiler ve ilgili memurlar yetkili ve görevli sayılmıştır. İttihatçıların özellikle altını çizdikleri ve hassas oldukları nokta, idari görev ve yetkilerin gerekli görülenler dâhilinde yerelde merkeze bağlı görevlilerce kullanılmasıdır. Zira tarihsel süreç içerisinde iç ve dış dinamiklerce talep edilen özerklik ve bağımsızlık düşünceleri ve eylemsellikleri, merkeziyetçi bir devlet anlayışının katı savunuculuğuna neden olmuştur. Dolayısıyla, merkeziyetçilk bir yandan egemenliğin siyasal iktidar tarafından temerküzünü sağlayacak bir araç olarak görülürken, diğer yandan çevreyi yeniden biçimlendirme amacını taşımaktadır. Böyle bir düşüncenin varlığı sadece İkinci Meşrutiyet döneminin değil öncesinin, XIX. yüzyıl Osmanlı siyasal aktörlerinin de üzerinde hem fikir oldukları ve bu amaçla yapmak istedikleri reformların hareket noktasını oluşturmuştu. Siyasal

[34] Akt. Şehbâl Deryâ Acar, "Bir Meşrutiyet Aydını Emrullah Efendi'nin Gözüyle Türk Kamu Yönetiminde Merkeziyet, Adem-i Merkeziyet ve Tevsi-i Mezuniyetin Genel Görünümü", **Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları**, Cilt 7, Sayı 13-14, 2008, ss. 107-128, s. 126.

ve askeri zaaflar neticesinde yapılan ve/veya yapılmak istenen reformlarla elde edilmek istenen amaçların en önemlisi ittihad-ı anasırı (unsurların birliği) sağlamaktı. XIX. yüzyıl reformları birçok nedenleri ile birlikte bu düşünceyi de merkezine almıştı. Meşrutiyet döneminde özellikle Gayrimüslim unsurların özerklik ve bağımsızlık elde etmeleriyle birlikte ittihad-ı anasır düşüncesi yavaş yavaş terk edilerek yerini anasır-ı İslam fikrine bırakmıştır. Merkeziyet fikrinin İttihatçılar tarafından savunulmasında bu ve benzeri gelişmelerin etkisi bir hayli fazla olmuştur. Onlara göre siyasal açıdan bağımsızlık ve özerklik taleplerine hizmet eden adem-i merkeziyetçilik düşüncesi devletin birliği ve bütünlüğü için tehlikeler taşıdığından zinhar reddedilmelidir. Maarif Nazırı Emrullah'ın adem-i merkeziyetçiliği özerklik ve bağımsızlığa giden bir sürecin zemini olarak görmesi, adem-i merkeziyetçilik düşüncesini dönemin Osmanlı siyasal literatüründe siyasal bir kavram haline getirmiştir. Siyasal bölünmeyi ve bağımsızlığı sağlayan bir kavram olarak görülen adem-i merkeziyet düşüncesine ve bu düşünceyi savunan özellikle Sabahattin Bey'e yönelik olarak Maarif Nazırı Emrullah'ın ortaya koyduğu fikirler, dönemin siyaset yapıcılarının algısını yansıtması açısından dikkat çekicidir:

> "…Usul-ı tabiiye ve tarihiye olan karyelere nahiyelere mi hakimiyet-i idariye vermek istiyorsunuz, yoksa Teşkilatı nizamiyeden olan taksimat-ı mülkiyeye mi istiklal-i idare bahşetmek fikrindesiniz? Fransa ve İtalya'da tatbik olunan usul-i idareyi mi tercih ediyorsunuz, yoksa İsviçre ve Avusturya-Macaristan'da cari ve müesses olan kavaide mi taraftar bulunuyorsunuz? Acaba Avusturya-Macaristan hükümetini takliden memleket-i Osmaniye'de hükümet-i idariyede müstakil bir Arabistan, bir Makedonya, bir Arnavutluk mu tesis etmek istiyorsunuz, yoksa İngiltere usul-i idaresini mi memleketimize tatbik etmek tasavvurun ediyorsunuz? Eğer Fransa ve İtalya usul-i idarelerini taklit etmek istiyorsanız, biraz yaklaşırız. Çünkü bu iki memlekette bilmeniz lazım gelir ki adem-i merkeziyet ile tercüme ettiğimiz, desantrilizasyondan ziyade Kanun-i Esasimizin tasvip eylediği tevsî-i mezuniyet esasına muâdil dekonsantrasyon (déconcentration) usulü câridir… Devlet-i Osmaniye 1281 tarihinde ıslahat-ı idariyeden olarak eyalet usulünü ilga ile, vilayet taksimatını ihdâs ile büyük bir hatve-i terakki etti. İşte şimdi de hükümet-i meşrûtamız Kanun-ı Esasi'nin tekeffül ettiği vahdet-i siyasiye ve kanuniyenin icabına ve yine o kanunun vaz' etmis olduğu tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif aslına göre vahdet-i idariyesine temin edecek mesâlih ve menâfi-i hususiye-i mahalliyeye; sizin tabiriniz vechile ihtiyâcât-ı

mütezâyide-i mahalliyeye uyacak, faaliyet-i içtimaiyenin inkişâfına alet olacak bir İdare-i Vilâyât Kanunu vücuda getiriyor…"[35]

Düşüncelerine ademi merkeziyet eleştirisiyle başlayan Emrullah Efendi, bu ilkenin ülkeyi parçalanmaya görtüreceğini belirtir. Tevsii mezuniyet ilkesinin, Fransa ve İtalya'daki gibi, ülkenin birliğini ve mahalli ihtiyaçların karşılanmasını sağlayan önemli bir ilke olduğunu, anayasaya yaptığı raferansla, savunur. Adem-i merkeziyetçiliğin bir bölünme ve ayrışma yaratacağı düşüncesiyle oluşan yaklaşımların politik tasavvuru, kuşkusuz merkeziyetçilik ve bu anlayışa uygun olarak biçimlendirilecek yapısal reformlar olacaktır. Maarif Nazırı Emrullah, Osmanlı devletinin birliği ve bütünlüğünün muhafazası için gerekli gördüğü merkeziyetçi devlet anlayışını ve anayasa da ifadesini bulan tevsi-i mezuniyet düşüncesini ve siyasal özerklik olarak düşündüğü adem-i merkeziyete karşı fikirleri, iktidar ve muhalefet arasındaki bakış açısını yansıtması kadar, siyasal literatüründeki karmaşıklığı göstermesi açısından da dikkate değerdir.

Emrullah Efendi, "İdare-i Vilayat I" makalesinde 1913 tarihli İdare-i Vilayet Kanunu'nun dayanacağı esasların ne olması gerektiği üzerinde durur, bu esasların devletin birliği ve bütünlüğünü sağlayan esaslar olması gerektiğini belirtir. Emrullah, siyasi birliğin yanında kanun yapıcı organın yani yasamanın ve yönetimin de birliğini Osmanlı devletinin birliği için zaruri görür. Mutlak bir merkeziyetçilik anlayışına da karşı olan İttihatçı Emrullah, tevsi-i mezuniyet ilkesinden yana bir tavır sergiler, bu ilkeyi tefrit olan merkeziyet ile ifrat olan adem-i merkeziyeti dengeleyen bir yönetim anlayışı olarak kabul eder. Ona göre merkeziyet, ülkenin genel işlerinin merkezi hükümet tarafından yerine getirilmesidir. Merkezi hükümet mahalli işlerin yerine getirilmesinde ya doğrudan bu işleri kendisi üstlenir ya da atadığı memurlar aracılığıyla ifa eder. Merkezi hükümetin karışmadığı bir yapı olan adem-i merkeziyetçilikte yönetim işleri ahali tarafından seçilen meclislere ve vekillere terk edilmekte, mahalliye özgü kanun ve nizam hükmünde olan kararlar bu meclisler tarafından alınmakta, mahalli vergi tarh ve tahsil işleri bu yapılar tarafından yerine getirilmekte, bu işlerle görevli olacak memurların atanması da yine yerel meclisler

[35] **A.g.e.,** s. 117-118.

tarafından ifa edilmektedir. Kendisinin bu iki anlayış karşısında savunduğu ilke, tevsi-i mezuniyet ilkesidir. Ona göre tevsi-i mezuniyet ilkesi, merkeziyet ile adem-i merkeziyeti dengeleyici bir işleve sahiptir.

> "...Mesalih-i umumiye, doğrudan doğruya hükümet (Gouvernement) umurudur. Buraya adem-i merkeziyet taalluk etmez. İkinci sınıf mesalih ve menafi' ki sırf idare (Administration) işleridir. İşte merkeziyet, adem-i merkeziyet usulünün mahall-i tatbiki bu kısım umûr-ı idariyedir. Mesalih-i mahalliyenin idaresini, kâmilan ahali tarafından müntehib meclislere ve vekillere terk etmek, hükümet-i merkeziyenin bu bâbta hiçbir gûne vesayet-i idariyesi bulunmamak. İşte mânâ-yı kemâline masruf olan adem-i merkeziyet (Décantralisation). O surette ki bu usul ile idare olunan mahallerde müntehib-i ahali olan meclisler, oralara mahsus kanun ve nizam hükmünde mukarrerat ittihaz eder. Mesalih-i mahalliye için vergi tarh ve tahsil eder, mukarreratı mezkureyi icra edecek memurlar intihâb ve tayin eder. Yani bir nevi hakimiyet-i milliye icra eyler. Bilakis mesâlih-i umumiye gibi mesâlih-i hususiye ve mahalliye dahi doğrudan doğruya veya nasb ve tayin eylediği memurları vasıtası ile hükümet-i merkeziye tarafından idare olunmak, merkeziyet idare demek olur. Biri emri idarede ifrat, diğeri tefrittir. Birinde hükümet-i merkeziye hiç karışmıyor, ikincisinde bütün bütün karışıyor. Bunun kişi, ortası yani hadd-i evsatı ki vahdet-i idariyeyi ihlal etmeyen bir adet-i idaredir. Kanun-ı Esasi'nin tasvib ve takrir eylediği, tevsi-i mezuniyet usulüdür ki merkeziyet ve adem-i merkeziyet beyninde bulunur, mesâlihin nevine göre derece derece kâh bir tarafa kâh diğer tarafa meyil ve teveccüh edilir. Vahdet-i siyasiye ve teşrî'ye ile beraber vahdet-i idariye matlub olan yerlerde bu kanunun esası mâkul ve musîb bir tevsi-i mezuniyettir. Vahdet-i teşrî'ye ve idariye gözetlemeyen memleketlerde ise riâyet olunan esas; adem-i merkeziyettir. Emr-i idarede istibdâd ise merkeziyet kaidesine istinâd eder."[36]

Dönemin tartışmaları gösteriyor ki ademi merkeziyetçiliğe yüklenen anlamın tam karşılığı özerkliktir. Emrullah Efendi, ademi merkeziyetçiliği siyasal parçalanmaya gidecek bir yönetim biçimi olarak görürken, siyasal merkezden bağımsız yerel siyasi otoriteleri ortaya çıkaracağını vurgular. İttihatçıların böyle bir bölünme endişesi, özellikle İmparatorluğun etnik unsurlarının ayrışmasında güçlü bir merkeziyetçi yönetim yapısının olmayışına dayanır. Sonrasında Balkanlardaki kopuş, devleti kurtaracak yönetim anlayışının merkeziyetçilik olduğuna duyulan derin inançtır.

[36] Akt. Şehbâl Deryâ Acar, **a.g.e.,** s. 112.

O halde adem-i merkeziyette bir bağımsızlık söz konusu olduğuna göre, bunu kullanacak olan bağımsız idareyi belirlemek ve tespit etmek Emrullah Efendi için birinci meseledir. Avrupa lisanlarında mahalli idare birimi olan komün örneğinden yola çıkarak bir değerlendirme yapar. Ona göre, arazi ve halk bir komün oluşması için yeterli değildir. Aynı zamanda yerleşik olma hali gereklidir. Tam da burada medeniyet ile komün arasında bir ilişki kurar. Göçebelik halinden yerleşiklik haline geçiş medeniyeti yani Medine'yi ortaya çıkarmış, komünal yapılar oluşmaya başlamıştır. Bu yapılar bir köy, bir kasaba, bir belde veya bir şehir olabilir. Bu komünal yapılar doğal, tarihi yapılardır. Bu yapılar, kanun ve nizam ile hükümet kararı ile oluşturulamaz. Olsa olsa kendiliğinden oluşan komün kanun ve nizam ile hükümet kararı ile kabul edilir, tasdik olunur ve hükümet idaresinde komüne bir mevki temin edilir. Bu suretle tayin eden bir komünde 3 esas sınıf mevcut olması lazım gelir. Buna göre komün, bir kıta-i idariyedir, bir vahd-i (tek) idaridir ve bir şahs-ı medenidir. Komünal yapıya biçilen bu hal kendiliğinden, doğal halinden, tabiatından ve bileşiminden kaynaklanan bir haldir. Diğer aksam-ı mülkiye yani mülki kısımlar kanun ve nizam ile hükümet kararı ile oluşan yapılar olduğu için komünal yapının taşıdığı bu değerleri, asaleti taşımamaktadır. Komünal yapı menafi-i hayatiyeleri, yaşayış ve meşguliyetleri sanat, ziraate, çiftçiliğe ve arazi işletmeye bağlı olur. Komün menafi-i hayatiyesi sanayi ve ticaret ile temin olur. İttihatçı Emrullah, ahalisinin büyük çoğunluğunun sanayi ve ticaretle uğraştığı komünleri "belde", daha da büyük olanları "şehir" olarak adlandırır. Sadece ziraat ile uğraşan komünlere "köy", hem ziraat hem de sanayi ve ticaret ile geçinen komünlere "kasaba" tabirini kullanır. Belde ve şehirlerde sanayi ve ticaret galiptir. Eğitim ilerlemiştir. Kasabalar ise hem köy hem de beldedir, ikisinin iktisadi hayatlarına uygun olarak iştirak eder, katılır.

> "Adem-i merkeziyet, mesâlih-i hususiyenin idaresinde vesâyet-i hükümetin derece-i taallümüne göre muayyen bir istiklâl-i mahalliden ibaret olduğuna göre, idare-i hususiye itibarıyla bu istiklâlin mahall ve merciini tayin eylemek en birinci meseledir. Evet, merkeziyet usulünde bu istiklâl-i idare nereye verilmelidir? Mahall ve mevzii neresi olmalıdır? Malumdur ki hükümet-i vahide tahtında idare olunan bir memleketin ecza-yı

asliye-i tabiiyesi, Avrupa lisanlarında komün dedikleri mahallerdir. Bir memleket, arazi-i mahdûdadan ibaret değildir. Bu arazide çapça teşekkül eden komünlerin heyet-i mecmuasıdır. Bedeviyet ki halkın aşiret halinde vasi' arazide geşt ü güzar [gezme] eylemleridir. Bu halde komün yok demektir. Arazi vardır, ahali vardır; fakat henüz devlet lazımı olan memleket yoktur. Medeniyet komün ile başlamıştır. Zaten medeniyet, Medine'den gelmiyor mu? Komün nedir? Memleketin bir cüz-i arzında tutan ve temekkün eden [yerleşen]efrâd-ı insan kümesi. Toplu bir halk ki bir mahalde yerleşir, bir makarr-ı müşterek teşkil eder, o mahall ise burada yerleşen ahali beyninde bir mana-yı sebt-i sabite takarrür eyler. İşte bu suretle komün vücuda geldi demektir. Komün, bir köy olabilir, bir kasaba veya belde olabilir, bir şehir olabilir. Görüyorsunuz ki bir komün teşekkülü, emr-i ittifâkidir, tabiidir, tarihidir. Bir memleketin idare nokta-i nazarından taksimat-ı mülkiyesinin vücudu ise ittihazıdır, ca'lidir, nizamidir, yani karar-ı hükümet ile hâsıldır. Fakat bu kanun ve nizam ile karar-ı hükümet ile komün ihdâs edilemez. Kendiliğinden mevcud olan bir komün kanun ile, nizam ile hükümet tarafından itiraf edilir, resmen kabul ve tasdik olunur, idare-i umumiye-i hükümette ona bir mevki temin edilir. İşte bu suretle tayin eden bir komünde 3 sınıf-ı asliye mevcud olmak lazım gelir. 1) Komün bir kıta-i idariyedir. 2) Bir vahd-i idaridir. 3) Bir şahs-i medenidir. Bu sıfatlar gerçi teksimat-ı mülkiyenin diğer cüz'lerinde de bulunur fakat komün kanundan evvel mevcud olduğu halde, diğer aksâm-ı mülkiye, kanundan sonra mevcud bulunur. Komünün asaleti, kadem-i vücudu tarih ile sabit bir hakikattir. Vâkıâ, tarih ile müspettir ki bir komünün teşekkülünde hiçbir ca'liyet yoktur. Onun hikmet-i vücudu hakayık-ı tarihiyede, vakay'-i içtimâiyede görülür. O hakayık ve o vakayi' ki aralarında tabiaten ittihad ve ittifak olan eşhâsın bir nokta-i arzda içtimâ ve istikrarları ile zâhir ve bu takarrüpten [yakınlaşma]tevellüd eden menâfi-i müştereke ile kaimdir. Komün olur ki menâfi-i hayatiyeleri, maişet ve meşguliyetleri, sanat, ziraate, çiftçiliğe, arazi işletmeye tevakkuf eder [bağlı olur]. Komün olur ki menâfi-i hayatiyesi ticaret ve sanayi ile temin olunur. Bu ittifakın esbâb-ı adîdesi [birçok sebepleri]vardır ki burada tafsilini sadedden hariç addediyorum. Azamiyet-i ahalisi ticaret ile, sanayi ile tevaggul eden [sürekli olarak uğraşan] komünlere "belde" deriz. Daha büyük olursa "şehir" deriz. Sırf ziraat ile meşgul olan komünlere "köy" diyoruz. Hem ziraat hem sanayi ve ticaret ile geçinen komünlere ise lisanımızda "kasaba" tabir edebiliriz. (1) belde ve şehirlerde ticaret ve sanayi galiptir. Maarif müterakkidir. Kasabalar ise hem köy hem de beldedir. İkisinin de hayat-ı iktisâdiyelerine mütenâsiben iştirak eder."[37]

Köy, kasaba veya şehrin komün niteliğine sahip olabileceğini, doğal ve tarihsel bir yapı sergilediğini, sanatın, ticaretin ve ziraatin olduğu ve bunların da kendi aralarında yaptıkları işlere göre sınıflara ayrıldığını belirtir. Şehri komünal bir yapı

[37] Akt. Şehbâl Deryâ Acar, **a.g.e.,** s. 113-114.

olarak değerlendiren Emrullah Efendi, ticaret ve sanayinin şehirlerde daha çok geliştiğini, eğitimin buralarda yaygın olduğunu ifade eder.

Maarif Nazırı Emrullah, komün kavramı üzerinden merkeziyet ve adem-i merkeziyet düşüncelerini açıklarken karye birimi üzerinde önemle durur. Karyenin Osmanlı idari taksimatında komün (belde) yönetim biçimine denk geldiğine, doğal bir süreç ile kendiliğinden varlık kazanmış bir birim olduğuna dikkati çeker. Ona göre, Teşkil-i Vilayat Nizamnamesi'nde nahiye komün kelimesinin karşılığı olarak kullanılmış olsa da sözlük anlamı olarak yön, taraf anlamındadır ve komün karşılığı değildir. Dolayısıyla her hangi bir kanun, nizam ve hükümet kararı ile kurulmuş olan bir birim komün olamaz zira kendisinin yukarıda da belirtildiği gibi komün olabilmesi için kendiliğinden doğal bir süreçle varlık kazanması gerekir. Komün ile karye arasındaki ortak payda kendiliğinden doğal bir varlık halinin olmasıdır. Nahiye ve diğer üst birimler böyle bir doğal oluşum halini taşımadıkları için komün değiller ve kendi kendilerini yönetme iradesine sahip olamazlar. Emrullah Efendi'nin kafasının karışıklığı dolayısıyla bir kavram ve düşünce bağlamında çelişkileri de söz konusudur. Adem-i merkeziyet ile karye arasında yönetsel anlamda bir ilişki kurmaktadır. Karyenin kendine özgü bu ahvali onu bağımsız bir idari birim olarak adem-i merkeziyet usulünün mütemmim cüzi haline getirmektedir. Her karye bu hal üzere mahalli işlerini ve gereksinimlerini kendi organları eliyle, seçtiği vekiller aracılığıyla yerine getirmektedir. Karyenin bu işleri yerine getirirken herhangi bir üst birime ve merkeze bağlı olmaması Emrullah'a göre tam anlamıyla bir adem-i merkeziyet halidir. İsviçre'nin karye ve kantonlarını da bu duruma örnek göstermektedir. Sonrasında nahiye örgütünün de böyle bir doğal hale sahip olarak ikinci dereceden bir adem-i merkeziyet birimi olması gerektiğinden söz etmektedir. Nahiyenin de kendiliğinden oluşan ve bir tarihselliği sahip bir birim olarak kanun ve nizam ile kurulmadığından komünal bir şahsiyete sahip olduğunu savunmaktadır. Oysaki daha önceki düşüncelerinde komünal niteliğe sahip sadece karyenin olduğunu bunun haricindeki diğer üst birimlerin yapay bir idari taksimata göre şekillendiğini belirtmişti.

> "Karyenin ne olduğunu anladık. Bu mahiyet bize gösterir ki mesâlîh-i hususiyenin temeşşiyetinde adem-i merkeziyet denilen istiklal-i idarenin mahall ve mevzii karye olabilir; her karye kendi umûr ve hususâtını tesviye eylemek emval-ı menkule ve gayr-i menkulesini idare eylemek hususunda müstakil ve muhtar bulunmak, bütün bu hususâtı, kendileri tarafından müntehib vekillere gördürmek, hiçbir tarafı ne karyenin bulunduğu kazanın, ne livanın ne vilayetin ne hükümet-i merkeziyenin vesâyet-i idariyesine tabi bulunmamak. İşte karye itibariyle adem-i merkeziyet idare bundan ibaret olur. İşte İsviçre'de karye ve kantonlar bu usul ile idare edilir. Bu uuslde adem-i merkeziyet idarenin tayin mahallinde bir kaide-i tabiiyyeye riayet edilmiş oluyor, yani memleketin usul-ı idaresinde teşekkülat-ı tabiiye ve tarihiyeden ibaret olan karyelerden bed ediliyor [başlanıyor], aşağıdan yukarı gidiliyor, karye esas ve mebde oluyor. Yine bu kaideye tevfikan adem-i merkeziyet idarenin karyeden sonra mahall-i tabiisi Rejyon (Région) yani nahiye olmak lazım gelir. Rejyon ve nahiye nedir? Rejyon veya nahiye az çok vâsi kıta-i arzdır ki tabiat-ı iklimiyesi ile avârız-ı şathiyesi ile etrafındaki araziden temeyyüz eder ve ahalisinin asıl, mizaç ve âdât ü ahlak [töre]hususlarındaki vahdet ve tevafuku ile tayin eyler. Karye gibi nahiye dahî teşekkülat-ı tabiiye ve tarihiyedendir. Bir kanun ve nizam ile bir taksim-i suni ile ihdât edilemez. İşte ikinci derecede adem-i merkeziyet-i idariyenin mahall-i temerküzü ittihad-ı iklim ve tabiat, emzice ve âdât ile menâfi-i mahalliyesi de bittabi müttehid [birleşik]bulunan nahiye lazım olmak gelir"[38]

Emrullah Efendi önceki makalesinde tartıştığı merkeziyet ve adem-i merkeziyet usulünü "İdare-i Vilâyât II" makalesinde de devam ettirir, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif usulleri hakkında izahatta bulunur. Emrullah Efendi, yönetim işinin bir sanat olduğundan hareketle mahalli uyuşmazlıkların ortadan kaldırılması ve ayrım yapılmaksızın bir-takım hizmetlerin yürütülmesi işlerini merkezi idarenin yerine getireceğini belirtir. Ona göre, merkeziyetçilik anlayışı tam da bu nokta da zaruridir. Zira merkezi idare yaptığı taksimatla ve memleket için hazırladığı harita ile umumi ya da mahalli ölçekte caddeler açarak, demiryolları yaparak, büyük nehirler üzerinden şimendiferler geçirerek muhabereyi artırma ve genişletme amaçlarını gerçekleştirebilecektir. Görülüyor ki modern devletin egemenlik ve otoritesini kurma aynı zamanda yereli merkeze bağlama araçları bu dönemde de meşrutiyet idarecileri, siyasetçileri tarafından önemsenen ve dikkate alınan araçlar olarak varlığını devam ettirmektedir.

[38] Akt. Şehbâl Deryâ Acar, **a.g.e.,** s. 115-116.

"…..Hükümet memleketin haritasını açar, bir satıh-ı hendesi taksim eder gibi cesametçe mümkün mertebe yek-diğerinden çok mütefâvit [farklı] olmamak üzere bir kısmet-i arazi icra eder. Memleketin avârız-ı tabîiyesini, cibâlini [dağlarını], evdiyesini [vadilerini], sularını, meskûn olduğu halkın ırken ve medeniyeten ihtilâfını âdât ve emzicece [mizaçlar bakımından]farkını nazar-ı dikkate almaz. Yalnız bir şeye dikkat eder ki o da merkez-i hükümet olan mahall-i taksim-i idarinin mümkün olduğu kadar vasatında bulunsun. İdare bir sanattır; tabiat arzın, tarihin icap ve ihdâs eylemiş olduğu ihtilâfât-ı mahalliyeyi derece derece ref'etmeye himmet eder ve bu emeler yine sanat ile muvaffak olur. Nasıl? Memleketin bir cüz'ünü diğerinden kat' ve tefrik eden [bölme ve ayırma] cibâl-i manianın üstünden altından caddeler açarak demiryollar yaparak, bir tarafından öbür tarafına geçilmez olan büyük nehirler üzerinden şimendiferler geçirerek, velhasıl her türlü esbâb-ı mevâride ve muhabreyi tevsi' ve tekmil ederek. İşte adem-i merkeziyette ıktâ'-i tabîiyenin muktezasına riâyet olunduğu halde, ihtilâfât-ı tabiiye gözetilmeyerek taksimat-ı mülkiye ittihâzı kaidedir….."[39]

Emrullah Efendi merkeziyetçi devlet anlayışına uygun olarak tevsi-i mezuniyet ve tefriki vezaif usullerini bu makalesinde de savunur. İkinci makalesinde de adem-i merkeziyet usulünün doğal bir oluşum olduğunu, bu oluşum içerisinde kanun ve nizamdan bağımsız kendi yönetim yapılarının vücud bulduğunu dolayısıyla bu tarz bir yönetim anlayışının memleketi birlik ve bütünlükten yoksun bırakacağını ifade eder. Oysa merkeziyet usulünde taksimat-ı mülkiye kanun ve nizamlarla teşekkül eder ve memleketin idari bütünlüğü ancak kanun ve nizamlarla teşekkül eden taksimlerle temin edilir. Bu usulle yapılan taksimden sonra aksam-ı idareye merkezden memurlar tayin edilerek gerek umumi işlerin gerekse hususi işlerin yürütülmesi işi bu kişilere bırakılır. Devletin menfaatine ait olan işler ve çalışmalar bu memurlar tarafından ya resen ya da izin almak suretiyle merkezden alacakları emir ve talimatları, kanun ve nizama uygun olarak yerine getireceklerdir. Emrullah'a göre taşrada görev yapan memurların mahalli ve hususi işler için merkezden aldıkları izinlere ve emirlere uyma mecburiyetleri söz konusu ise merkeziyet idare kaidesi içerisinde hareket etmiş olurlar. Mahalli işlerin ve hizmetlerin yerine getirilmesinde valilerin kanunlara ve nizamlara uygun olarak merkezden ayrıca emir alma mecburiyetleri kalmamışsa, tevsi-i mezuniyet asl-ı idaresi tatbik edilmiş olur. Tevsi-i

[39] **A.g.e.,** s. 121.

mezuniyet mahalli işlerin idare edilmesinde ve yürütülmesinde merkeziyet kaidesi mucibince merkeze tanınmış olan idare etme yetkisini vilayetlere vermektedir. Bu yetki valiler tarafından merkez adına yerine getirilir. İttihatçıların dolayısıyla Emrullah Efendinin tevsi-i mezuniyet usulüne verdikleri yer, merkeze bağımlı bir taşra yapısı oluşturmaktır. Merkeziyetçi yönetim anlayışı hem genel işlerin hem de mahalli işlerin merkezin bağımlılığında, sorumluluğunda ve kontrolünde olmasına karşılık geldiğinden, dönemin İttihatçıları tarafından büyük bir istekle benimsenmiştir. İttihatçılar, adem-i merkeziyet usulünde bu bağımlılık söz konusu olamayacağı için merkezin ve/veya hükümetin müdahale alanı ortadan kalkacağından, her bir mahal merkezden bağımsız olarak hem siyasi hem de idari işlerini kendi seçtikleri temsilcileri tarafından çıkarılan kanun ve nizamlarına göre yerine getirecek, bu durum ise memleketin birlik ve bütünlüğünü bozacaktır tezini her zeminde hararetle tartışmışlardır.

> "Adem-i merkeziyette taksimat-ı mülkiye kanundan, nizamdan evvel teşekkül eder, ba'de kanun ve nizam bu teşkilatı tasdik eder. Merkeziyette asıl olan taksimat-ı mülkiye ise ihdâsât-ı nizamiyedendir ve vahdet-i idare-i memleket ancak bu ikinci suret-i taksim ile temin edilebilir. Hükümet memleketi arz eylediğim vechile aksam-ı idareye tefrik eyledikten sonra buralara merkezden memurlar nasb ve tayin eder. Gerek mesâlih-i umumiyenin gerek mesâlihi hususiyenin rü'yet ve temşiyetini [yürütme işini]bunlara tefviz eyler. Mesâalih-i umumiyeye yani menâfi'-i devlete doğrudan doğruya taalluk eden mesai bu memurlar ya resen veya istizan üzerine merkezden telakki edecekleri evâmir ve talimata kavanin ve nizamat-ı mevcudeye tevfikan rü'yet ederler. Mesâlih-i hususiye ve mahalliyeye gelince bu nev' işleri de merkezden istizan ile telakki edecekleri o emre talîk eylemek mecburiyetinde bulunurlar ise merkeziyet idare kaidesi tahtında hareket etmiş olurlar, kavanin ve nizamat-ı devlete nazaran mesâlih-i mezkurenin idare ve rü'yeti hususlarında merkezin o salahiyeti valilere verilmiş ve artık bu hususatta merkezden ayrıca emir almaya mecburiyet kalmamış ise tevsi-i mezuniyet asl-ı idarisi tatbik edilmiş olur. Hulâsa, tevsi-i mezuniyet umur ve mesâlih-i mahalliyenin idare ve temşiyetinde merkeziyet kaidesi mucibince merkeze tanınmış olan salahiyet-i idariyeyi vilayetlere vermektir. Adem-i merkeziyetin mahall-i tatbiki taksimatı tabîiye ve tarihiyedir. Mahalline münhasır olan işler ahalinin müntehibi olan heyetler ve vekiller marifetiyle tezekkür ve icra edilir; hükümet-i merkeziyenin bu babda müdahale ve vesayeti yoktur. Merkeziyette mesâlih-i umumiye gibi mesâalih-i hususiye dahi merkezden idare ve rü'yet edilir; tevsi-i mezuniyette mesâalih ve menâfi'-i umumiyenin

temşiyetinde merkeze ait olan salahiyet hükümet-i merkeziyenin nasb ve tayin eylediği valilere verilir.”[40]

Emrullah, tefrik-i vezaif usulü hakkında hükümet tarafından Meclis-i Mebusan’a gönderilen İdare-i Vilâyât Kanunu Layihası’nı tetkik etmek için meclis içinde oluşturulan encümen-i mahsusanın layihasındaki hususlara bazı itirazlar getirir. Özellikle encümen layihasında belirtilen tevsii mezuniyet usulünün ancak memurlar hakkında uygulanabileceği, tefrik-i vezaif ise daha çok ahaliye yönelik bir kaide olduğu hükmüne karşı bir izahat yapar. Encümen’ göre tefrik-i vezaif usulü bir devlette hükümetin üstlendiği mühim vazifelere göre çeşitli bölümleri taksim etmek, bunlardan bir kısmını merkezi idareye bir kısmını da lüzum ve ihtiyaçlara göre vilayetlere ve belediyelere aktarmaktır. Merkezi hükümet şayet merkezin tasarrufunda olan harbiye, hariciye, bahriye, adliye, maliye ve zabıta gibi siyasi yetkileri yerele aktarırsa, bu bir s*iyasi adem-i merkeziyet* olacağından genel çıkara aykırı olur. Siyasi işler ise genel çıkarı ilgilendirir ve devletin manevi şahsiyetinde merkezi yönetim tarafından yerine getirilir. Ona göre “Siyasi adem-i merkeziyet tefrik-i vezaif ilkesi değildir”. Yerel bayındırlık işleri, ziraat, zanaat ve ticaret işleri, belediye işleri, hayır işleri ve ilk öğrenim hizmetleri idari görevler kapsamında *idari adem-i merkeziyettir ve tefrik-i vezaif ilkesine uygundur.* Encümen layihasında, idari görevlerde yerele yetki ve sorumluluk aktarmak anayasal bir hüküm olan tefrik-i vezaif ilkesine uygun olarak görülür.

Emrullah’a göre ise tefrik-i vezaif kaidesi İdare-i Vilâyât’ta hükümet işlerinden hangilerinin merkeze hangilerinin vilayete ait olduğunu belirler, yoksa bu işlerin türlerini ve derecelerini tayin etmez. Gerek merkeziyet veya adem-i merkeziyet, gerekse tevsi-i mezuniyet usulü bir mahalli veya mülki taksimattan bir yerin kendine has olan işlerine taalluk eder. Bir hizmetin boyutları memleketin genelini ilgilendiriyorsa ve merkezi idarenin yetki ve sorumluluğunda ise merkezi idarenin alanına dâhildir. Burada adem-i merkeziyetten yada tevsi-i mezuniyetten bahsedilemez. Mahalli işlerin hâsıl olduğu ve yerel ihtiyaçları karşılayacak

[40] **A.g.e.,** s. 122-123.

hizmetlerin sunulması noktasında adem-i merkeziyet yada tevsi-i mezuniyetten ancak söz edilebilecektir. Burada da görülüyor ki siyasi ve idari zemin üzerinden bir kavram kargaşası dönemin söylemlerinde kendini göstermektedir.

> *"Hükümet tarafından Meclis-i Mebusan'a tevdi edilmiş olan İdare-i Vilâyât Kanunu layihasını tetkike memur edilen encümen-i mahsusun esbâb-ı mucibe mazbatasının bir fıkrasında tefrik-i vezaif esas-ı idarisinin tarifi sadedinde şöyle deniyor: tevsi-i mezuniyet ancak memurin hakkında kabil-i tatbiktir. Tefrik-i vezaif bilakis ahaliye taalluk eder. Tefrik-i vezaif bir devlette hükümetin deruhte ettiği vezaifi ehemmiyetlerine göre aksam-ı müteaddideye taksim etmek, bunlardan bir kısmını hükümet-i merkeziyeye tahsis ile aksam-ı sâiresini lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayetlere ve belediyelere tevdi ve tahmil eylemektir. Encümen, tefrik-i vezaif hakkında beyan eylediği şu nazariyeyi tetkikat-ı ciddiye üzerine bina eylemediği anlaşılıyor. İdare-i Vilâyât'ta tefrik-i vezaif kaidesi umur-ı hükümetten hangileri merkeze, hangileri vilâyâta ait olmak lazımdır, bunların enva' ve derecâtını tayin eylemek değildir. Bu keyfiyet zaten muayyendir. Merkeziyet veya adem-i merkeziyet, gerekse tevsi-i mezuniyet usulü, bir mahallin veya taksimat-ı mülkiyeden bir yerin kendine has ve münhasır olan umûruna taalluk eder. Umum-ı memlekete ait olan umûrda adem-i merkeziyet veya tevsi-i mezuniyet mevzu bahis olamaz. Umûr ve mesâlih-i hükümet ya umumidir, tekmil memlekete taalluk eder ya hususidir yani yalnız bir mahallin menâfi'ne ait olur. Binaenaleyh bu esas-ı mevzuata göre tefrik-i vezaifte aranılacak cihet, hükümetin der-uhde ettiği vezaifi, ehemmiyetlerine göre aksam-ı müteaddideye taksim etmek, bunlardan bir kısmını hükümet-i merkeziyeye tahsis ile aksam-ı sâiresini lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayetlere ve belediyelere tevdî ve tahmîl eylemektir nazariyesi hiçbir vecih ile doğru olamaz."*[41]

Emrullah Efendi makalesinde "Tefrik-i vezaif nazariyesi nedir?" sorusunu sorar ve bu hususta bazı açıklamalarda bulunur. Bir memleketi idare etmenin karmakarışık olduğunu ve birtakım hizmetlerin düzenlenmesi ve nizama koyulması gerektiği belirtir. Memleket için idari hizmetler üçtür. Bunlar icrai (yürütme), müzakereci (konuşmak, görüşmek) ve kazai (yargısal) hizmetlerdir. Memleketin idaresi için bir takım işlerin yerine getirilmesi lazımdır. Bu işlerin çeşidi, adedi ne kadar muhtelif, ne kadar parçalı olursa olsun hepsi idare makamında toplanmıştır. Emrullah'a göre idarenin olduğu yerde icra vardır. İcrasız idare olmaz. Dolayısıyla icra işini sağlıklı

[41] Akt. Şehbâl Deryâ Acar, **a.g.e.,** s. 123.

bir biçimde yerine getirmek için öncelikle fikri tartışma, konuşma yapmak lüzumdur ki sonra işler yürütülsün. Öncelikle, yapılacak iş konusunda etraflıca düşünmek, konuşmak, tartışmak sonra icra etmek gerekir. İcrasız idare olmayacağı gibi müzakeresiz idare de olmaz. İdari hususlarda icra ve müzakere bağlamında, verilen bir karar ya da yerine getirilen bir iş ve fiil sonucunda ortaya hukuki uyuşmazlıklar ve çekişmeler çıkabilir. Bu karar ve idari işlerden zarar görmüş olan insanların davalarını dinlemek, bir hakkı usulünce yerine getirmek ve ortada olan ihtilafı çözmek gerekir. İşte ortaya çıkan bu hukuki durum da kazai bir iştir. Kazai görevler, idarenin hizmet alanına dâhil olan ve diğer iki hususu tamamlayan bir niteliğe sahiptir.

Emrullah Efendi, devlet ile hükümet arasında bir kıyas yaparak bu hususun gerekliliğini izahata çalışır. Buna göre devlet idaresinde nasıl ki yürütme, yasama ve yargı gücünün ayrı ayrı organlarda bulunması önemli ve gerekli ise hükümet idaresinde de icra, müzakere ve kaza o derece lazımdır. Bir memleketin idaresinde bu üç tür hizmete önem vermek ve bu dairelerde idari kısımlar oluşturmak birinci vazifedir. Bu düzenlemeler yapılırken çeşitli şekilde hareket edilebilir. Ya bu zikredilen hizmetlerin üçü de tek elde toplanır ya da tamamen veya kısmen tefrik edilerek ayrı ayrı ellere tevdi edilir. Bazı memleketlerde bu üç idari hizmetler yani icra, müzakere ve kaza tek bir kişide toplanmış veya birden fazla kişiden oluşmuş bir heyete bırakılmıştır. Bazı memleketlerde ise icra hizmeti bir ele, müzakere ve kaza işleri ayrı ellere tevdi edilmiştir. Emrullah, tefrik-i vezaif kaidesini icra, müzakere ve kaza hususları üzerinden açıklamaya çalışır.

> *"Bakınız tefrik-i vezaif nazariyesi nedir? Bir memleketi idare etmek bir emr-i muhtelittir ki bir takım hidemâtın tanzim ve teksîkını icap eder. Bu hidemât-ı idariye ise üçtür: İcra, müzakere, kaza. Hidemât veya vezaif-i idariyenin bu suretle taksimi kuvâ-yı devletin (kuvve-i teşriiye, kuvvve-i adliye, kuvve-i icraiye) tefriki nazariyesinde mesned-i idarenin salahiyeti dairesinde olarak idare mefhumunun tahlili neticesidir. İcrasız idare olmaz. Bir memleketi idare eylemek için birtakım ef'alin ifası lazımdır. Bu ef'alin envai, adâdı, ne kadar muhtelif, ne kadar kesir olursa olsun, cümlesi nam-ı idarisi tahtında müctemidir. Fakat icra işi evvel-ül fikr ahir-ül-amel mazmununca icradan evvel müzakereyi müstelzimdir. Evvel teemmül etmeli, saniyen icra etmeli. Demek ki müzakeresiz de idare olmaz. Bu pek tabiidir. İlm-i*

nefsidir. Evet insanda ef'ali ihtiyariyenin musaddarı kuvve-i iradiyedir. Fakat bu kuvve-i akıl tenvir ve irşad eylemelidir. İnsanda bir fiil-i ihtiyariyi icra etmeden evvel müzakere-i nefsiye ne ise umur-ı idarede icradan mukaddem müzakere odur. Emr-i idarede şu zikrettiğimiz iki hizmetin yani hizmet-i icraiye ve hizmet-i tezekküriye ifa edildiği sırada hukuka taalluk eden ihtilafat ve münazaat [çekişmeler] zuhur edebilir. Müzakere neticesinde verilen bir karar, bir icra ahirin hukukuna dokunabilir, kendileri bu karar ve icradan mutazarrır olanlar veya kendilerini mutazarrır addedenlerin davalarını istima' eylemek [dinlemek, kulak vermek], ihkak-ı hakk etmek [bir hakkı usulü dairesinde yerine getirmek], münazaat-ı hadiseyi fasl eylemek [neticelendirmek] de lazım olur ki bu da kaza işidir. İşte kazai idaride umûr-ı idaride müzakere ve icra hususlarını itmam eden üçüncü bir kısm-ı idaridir. İdare-i devlette kuvve-i teşrîiye ile kuvve-i kazaiye ve kuvve-i icraiyenin tefrikine kadar mühim ve lazım ise idare-i hükümet de kuvve-i icraiyenin o suretle yine üç tefriki o derece lazımdır. Bir memleketin idaresinde bu üç nev' hizmet nazar-ı itibara alınmak ve o dairede mesânid-i idare teşkil eylemek en birinci vazifedir. Bu babda muhtelif surette hareket edilebilir: Ya hidemât-ı mezkurenin üçü de yed-i vahitte veya yed-i kesirede cem' edilir yahut tamamen veya kısmen tefrik edilerek ayrı ayrı ellere tevdi edilir. Mesela memleket olur ki orada icra, müzakere, kazadan ibaret olan hidemât-ı idariye şahs-ı vahide veya eşhas-ı müteaddideden mürekkep bir heyete tefviz olunmuştur [bırakılmıştır]. Memleket olur ki icra hizmeti bir ele, müzakere ve kaza işleri ayrı ellere tevdi edilmiştir. İşte emr-i idarede tefrik-i vezaif kaidesi budur".[42]

Emrullah Efendi, tefrik-i vezaif ilkesince de bir kısım görevlerin taşrada mülki idareye bırakılmasını ister. Siyasi ve ülke genelini ilgilendiren görevlerin merkezi yönetimce, bunun dışında kalan görevlerin mülki ve mahalli idarelere bırakılması düşüncesini taşır. Ülkenin parçalanmasına yol açacağı kaygısıyla "adem-i merkeziyetçilik" fikrine karşı çıkar ve İttihatçıların söylemiyle "idari adem-i merkeziyetçilik" düşüncesini savunur. Bir başka savunduğu ilke kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Bununla birlikte kuvvetler ayrılığı ilkesinin tefriki vezaif ilkesine dayandığını belirtir. Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkesince yerel hizmetlerin yerine getirilmesi ve ademi merkeziyetçiliğin reddi, siyasal merkezi dolayısıyla ülkenin bütünlüğünü muhafaza eden bir ilke olarak görülmektedir. Hülasa kavramsal

[42] Akt. Şehbâl Deryâ Acar, **a.g.e.,** s. 124.

olarak “adem-i merkeziyetçilik” tartışması döneme damgasını vururken, uzun yıllar bu kavram devletin bütünlüğü için bir tehlike olarak değerlendirilecektir.

3.1.4. İdare-i Umummiyye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı (1913)

17 Rebiü’l ahir 1331-13 Mart 1329-26 Mart 1913 tarihinde kabul edilen “İdare-i Umummiyye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı”, İkinci Meşrutiyet dönemi idari reformları içinde önemli bir yere sahiptir. İki kısımdan oluşan bu kanunun birinci kısmı “İdare-i Umumiyye-i Vilayât” olarak, ikinci kısmı ise “İdare-i Hususiye-i Vilayât” şeklinde düzenlenmektedir. Vilayet hususi idaresine bu düzenlemeyle hükmi şahsiyet yani tüzel kişilik tanınmaktadır. Vilayetin umumi işleri doğrudan merkez adına vali ve vilayet idare kurulları tarafındani vilayetin hususi işleri ise İdare-i Hususiyye-i Vilayât tarafından yerine getirilecektir. İdare-i Hususiye-i Vilâyet’in temsilcisi ve yürütücüsü vali, karar organı Meclis-i Umumiye-i Vilâyettir. Encüme-i Vilâyet, valiye işlerinde yardımcı bir organ niteliğinde olacaktır.

Bu kanunla mülki idare birimi olan vilayet, tüzel kişiliğe sahip bir yapı olarak biçimlenir. Kanunun giriş kısmında “vilayetin yönetim usulü, Kanun-i Esasi’nin 108 inci maddesinde düzenlenmiş olan tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidesi üzerine tesis olunmuştur” denilmektedir. Merkeziyet ve adem-i merkeziyet tartışmalarında her iki düşünceyi savunan kesimler anayasanın bu hükmüne atıf yapmış, anayasal bir zemin üzerinden meşruiyet elde etmek istemişlerdir. Hem düşünsel tartışmaların hem de hükümet tarafından gönderilen kanun layihasını tetkik eden hususi encümenin raporlarında anayasanın 108 inci maddesi bir meşruiyet aracı haline gelmiştir. Kanunun birinci kısmının 1 inci maddesinde vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler karyelere ayrılmıştır. Vilayet organları; seçimle işbaşına gelen ve icrai yetkisi olan Vilayet Umumi Meclisi, meclis tarafından seçilen ve meclis adına görev yapan Vilayet Encümeni ve hem merkezin hem de vilayetin temsilcisi olan Vilayet İdare Meclisi’ dir. Vilayet genel idaresinin başı ve icra mercii validir. Liva idaresinin başı ve sorumlusu mutasarrıf, kaza idaresinin başı ve sorumlusu kaymakam ve nahiye idaresinin başı ve sorumlusu müdürdür. Bir merkeze bağlı olmayan sancaklar vilayet hükmündedir. Liva ve kaza merkezlerinin

değiştirilmesi, hudutlarının değiştirilip düzenlenmesi, kaza ve nahiyelerin kaldırılması ve başka bir merkeze bağlanması vilayet genel meclisinin kararı ve dâhiliye nezaretinin onayıyla padişah tarafından icra olunur. Nahiye dairelerinin sınırlarının ve merkezlerinin değiştirilmesi, yeni köy ve mahalle oluşturulması ve bunların aynı kaza dâhilinde olmak üzere bir nahiyeden diğer nahiyeye bağlanması ve katılması vilayet meclisinin kararıyla vali tarafından icra olunur ve Dahiliye Nezaretine bilgi verilir.

> "Madde 1: Vilâyetler livalara, livalar kazalara kazalar nevahiye ve nahiyyeler karyelere münkasımdır. Vilâyet idare-i umumiyyesinin reis ve mercii validir. Liva idaresinin reis ve mesulı mutasarrıfdır. Kaza idaresinin reis ve mesulı kaim-makamdır. Vilâyet merkezlerinde dahi başkaca bir merkez kazası teşkil ve kaim-makam tayin olunur. Nahiyye idaresinin reis ve mesulı müdirdir. Madde 2: elviyye-i gayr-ı mülhaka vilâyet hükmündedir. Madde 3: yeniden Teşkilatı mülkiyye icrası kanun-ı mahsus vazına mütevakkıfdır. Liva ve kazalar merkezlerinin tebdili, hududlarının tadil ve tashihi ve kaza ve nahiyyelerin fakk ve tahvil-i irtibatı meclis-i umumî-i vilâyetin kararı ve dahiliyye nezaretinin tensibiyle ba-irade-i seniyye-i hazret-i padişahî icra olunur. Nevahi-i devairin tatili hududı ve tebdil-i merakizi, müceddeden karye ve mahalle teşkili ve bunların aynı kaza dahilinde olmak üzere bir nahiyyeden diğer nahiyeye fekk-i irtibat ve ilhakı meclis-i umumî kararıyla makam-ı vilayetçe icra ve dahiliyye nezaretine malumat ita olunur."[43]

Taşrada görev yapacak olan memurlarla ilgili 5 inci, 6 ncı ve 7 nci maddelerde yapılan düzenlemelerle vilayet merkezinde naib, defterdar, mektupçu, jandarma, alay kumandanı, maarif, nafia, ziraat, defteri hakani, polis, evkaf, nüfus, sıhhıye müdürleri ve gerekli görülen vilayetlerde vali muavini, umur-ı ecnebiyye müdürü veya vilayet tercümanı; liva merkezinde naib, muhasebeci, tahrirat müdürü, tahrirat katibi, jandarma tabur kumandanı, nafia mühendisi, ziraat memuru, evkaf ve defteri hakani, nüfus memurları ve polis komiseri; kaza merkezinde naib, mal müdürü, tahrirat katibi, jandarma bölük kumandanı, evkaf, nüfus ve tapu memurları ve polis komiseri tayin edilecektir. Her nahiyede müdür ve nahiye katibi ve zabıta memurları, lüzum görülen hallerde de mal ve tapu memurları bulunacaktır. Her vilayet, liva, kaza ve nahiye merkezinde heyet-i şeriyye, adliyye, memurin-i askeriyye, rüsumat,

[43] Akt. Cenk Reyhan, "1913 Tarihli Vilâyat Genel İdaresi Geçici Kanunu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, Ocak 2000, s. 132.

posta ve telgraf ve düyun-ı umumiyye başmüdür, müdür ve memurlar gibi hususi görevlilerden, başka vilayetlerin başka şubelerinin çeşitli idarelerinde gerektiği kadar ikinci dereceden memurlar görevlendirilecektir. 8 inci, 9 uncu ve 10 uncu maddeler mülki amirlerin ve üst düzey görevlilerin ne şekilde atanacağını belirtir. Bu düzenlemelere göre, valiler dâhiliye nezaretinin inhası bir nevi teklif etmesi (bir üst makama resmi yazıyla yazılması) ve meclis-i vükelanın kararıyla, vali muavinleri, mutasarrıflar, kaymakamlar ve vilayet mektupçuları dâhiliye nezaretinin kararı ile atanırlar. Diğer taşra görevlileri bağlı bulundukları nezaretlerce atanırlar. İkinci dereceden memurlukların atanması, ilgili mülki amirin tayin etmesi ve vali tarafından tasdik edilmesi ile gerçekleşir. 11 inci madde ile valiler dâhiliye nezaretinin teklifi üzerine meclis-i vükela kararıyla azledilir.[44]

Valinin yetki ve sorumlulukları "İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Kanunu-ı Muvakkatı" nın 20 nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, vali vilayette kuvve-i icraiyenin en büyük memuru ve her nezaretin vekili ve temsilcisidir. Vilayetin genel idaresinden sorumlu olan vali, vilayette kanun ve nizamları yayımlamak, ilan ve tatbik etmek, kanun ve nizamların kendisine yüklediği görev ve yetkileri kullanmak, devletin ve ahalinin hukukunu korumak ve nezaretlerin emir ve talimatlarını icra etmekle mükelleftir. Bu Kanunun 21 inci maddesinde, devletçe neşr ve ilan olunacak bütün kanun ve nizamlar ve bunlarla ilgili nezaretlerce verilecek talimat ve kararların idari şubelere tebliğinin valiler aracılığıyla yapılacağı belirtilmiştir. İlgili Kanunun 22 nci maddesine göre "vilayet dâhilinde huzur ve asayişin temini, efrad (fertler, bireyler) beyninde hürriyet, müsavat (eşitlik) ve adalet esaslarının yerine getirilmesi ve korunması; hukuk ve şahıs güvenliğinin ve dokunulmazlığının temin edilmesi; her ahalinin her sınıfından iktisadi ve sosyal olgunluğa ulaşmalarına hizmet edecek sebeplerin hazırlanması ve tamamlanması; bağımsız mahkemelere uymakla beraber adaletin mümkün olduğu kadar hızlı ve kolay bir şekilde dağıtılması; ahalinin her sınıfından fikren, ahlaken olgunluğa ulaşmalarının sağlanması; refaha kavuşturulması, saadet olmalarını temin edecek surette neşr ve genel eğitimin yaygın hale getirilmesi için çalışılması; ticaret, sanayi ve ziraatın olgunlaştırılması ve

[44] Akt. Cenk Reyhan, **a.g.e.,** s. 132.

ilerletilmesi; genel sağlığın muhafaza edilmesi ve sağlık şartlarının düzeltilmesi, frengi, verem ve sıtma gibi hastalıkların yayılmasının önlenmesi için çareler aranması, refah ve geçimin sağlanması" valilerin hükümet idaresinde devamlı surette takip edecekleri genel ve önemli amaçlar olarak sayılırken, vilayetin bütün daire ve idari şubelerinin teftişi ve gözetimi de valilerin sorumluluğuna verilmektedir.[45] Birgül Ayman Güler'e göre 1913 Kanun-u Muvakkat, İttihat ve Terakki iktidarının idari ademi merkeziyetçiliği uygulamaya koyması ve böylece Avrupalı devletlerin 35 yıl boyunca idari ademi merkeziyet konusunda isteklerine karşı verilen mücadele karşısında ödün vererek geriye çekilmesi anlamı taşımaktadır.[46] Adalet Alada ise 1913 Kanun-u Muvakkat'ı farklı bir okuma üzerinden değerlendirerek "1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu, tüzel kişiliğe haiz bir yerel yönetim birimi olan vilayet hususi idarelerini üçlü yapı (vali-vilayet genel meclisi-vilayet encümen) olarak düzenlerken, devletin güçsüzlüğünü ikame edici işlevlerinin ötesinde, bilinçli bir biçimde liberal ekonomi politiğin tercihi olarak, hizmet çoğulculuğu (eğitim, sağlık, bayındırlık, tarım, sosyal hizmet, ticaret-iktisadi faaliyetler gibi) özelliği de göstermektedir"[47] tesbitinde bulunarak, siyasal iktidarın ödün verme halinden ziyade, bilinçli bir iradenin tercihi olduğunu söylemektedir.

1913 düzenlemesiyle merkezi hükümet bir yandan vilayet umumi meclislerine verdiği yetkilerle yerelde hizmet çoğulculuğunu öngören bir yapı kurarken, taşrada valiler aracılığıyla merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen, mahalli yapılar üzerinde icrai bir rol üstlenen, denetim ve denge kuran, sosyo-ekonomik yapının yeniden inşası için valiler üzerinden geniş bir müdahale alanı da açan bir içeriğe sahiptir. Toplumu fikren ve ahlaken "olgunlaştırma" refleksi ile hareket eden devlet "makul ve makbul" yurttaş yetiştirme zeminini valiler aracılığıyla ve modern devlet araçlarıyla gerçekleştirme amacındadır. Abdulhamid II ile başlayan toplumsal-kurumsal yapıların modernizasyon süreçleri İkinci Meşrutiyet sonrasının da temel politikaları

[45] Akt. Cenk Reyhan, **a.g.e.,** s. 135.
[46] Birgül Ayman Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s. 19.
[47] Adalet Bayramoğlu Alada, "Türkiye'de Yerel Yönetimleri "Özerklik Meselesi" Üzerinden Yeniden Düşünmek", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 4, Ekim 2008, s. 30.

haline gelmektedir. "Makul ve makbul vatandaş" yaratma düşüncesinin önemli ayağı genel eğitimin yaygınlaştırılması ve bu yolla devletin resmi ideolojisinin toplumsal katmanlara aşılanmasıydı. Bu politika İttihatçılar için de önemli bir yere sahiptir. Özellikle bu politikaların en yoğun yaşandığı dönem olan Abdulhamid II devri, ilköğretimin yaygınlaştırılması noktasında önemli bir zaman dilimidir. Bu dönemde çıkarılan 6 Mayıs 1899 eğitim reformuna ilişkin yazılan raporda, milli bir eğitim politikası çerçevesinde çeşitli misyonerlik faaliyetlerine karşı her köyde bir ibtidai mektep açılmasının ve halkın dil ve ahlakını korumak için genel eğitimin amaçlarına uygun politika ve faaliyetlerin yürütülmesinin gerekliliği belirtilmiştir. Bu okullarda Türkçe öğretim dili olacak, eğitim nicel ve nitel olarak yükseltilecek ve yabancı öğretmen bilhassa Romanyalı, Sırp ve Yunan çalıştırılmayacaktı.[48] Dolayısıyla "milli kimlik yaratma düşüncesi" her alanda kendisini hissettirmektedir.

Asli unsur olan muallimlerin eğitim faaliyetlerinin taşıyıcılığını yapması için muallim yetiştiren okulların sayısının da artırılması bir zorunluluk haline gelmişti. Dolayısıyla devletin ideolojik araçları toplumun çeşitli katmanlarını merkeze taşıyan bir işleve sahip olacaktı. Modern devlet tarihsellik bağlamında egemenlik ve otorite kurma mücadelesini bu ideolojik araçlar üzerinden inşa ederken, aynı zamanda kaynakların merkeze temerküzünü gerçekleştirmek istemiştir. Merkez dışı siyasal ve toplumsal güçlerin ellerindeki kaynakların merkeze aktarılması, merkezi devletin varlığı ve devamı için bir gereklilik hali olmuştur. Yerel güç sahiplerinin ellerindeki kaynakları ve farklı toplumsal çıkarları devlet yörüngesine sokmanın en tipik ve etkili aracı ise rasyonelleşmiş bürokratik yapılar olmuştur.[49] Devletin merkezileşme süreçlerinin temel bileşenlerinden olan gözetim, denetim ve kontrol edebilme dürtüsü, bir yandan bilgiyi elde etme tekniklerinin inşasını sağlarken diğer yandan iktidarının gücünü ve egemenlik alanını genişletmektedir. Dolayısıyla 1913 tarihli "Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu"nu iki hat üzerinden değerlendirmek mümkündür. Siyasal merkezi güçlü kılan ve yereli merkeze eklemleyen, bu bağı mülki amirler ve bağlı yapılar üzerinden kuran bir hat, diğeri ise seçilmiş meclislere

[48] Selim Deringil, **Simgeden Millete: II.Abdülhamid'den Mustafa Kemal'e Devlet ve Millet**, İletişim Yay., İstanbul, 2007, s. 99.
[49] Ferdan Ergut, **Modern Devlet ve Polis: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği**, İletişim Yay., İstanbul, 2004, s. 31.

bir-çok hizmet alanında yetki veren ve "hizmet çoğulculuğunu" öngören, bununla birlikte mahalli güç merkezlerini meclise kanalize eden ve yerel meclisler aracılığıyla yereli merkeze taşıyan bir hat söz konusudur. Bu iki hat arasındaki en önemli taşıyıcı unsur valiler olmaktadır. Hem il genel idarenin hem de il özel idaresinin başı ve yürütücüsü olan vali, genel ve yerel nitelikli hizmetleri tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkesine göre yürütürken, il özel idaresine verilen görev, yetki ve sorumlulukların da yürütücüsü konumundadır. Meclis içindeki farklı unsurların, ilişkilerin ve çıkarların uyumlaştırılmasında ve bunların merkeze taşınmasında da araçsal bir öneme sahip olmaktadır.

3.1.5. Ali İhsan Bey ve Temsili Meslek Programı (1917)

İttihat ve Terakki üyesi olan Ali İhsan Bey (İloğlu), İkinci Meşrutiyet sonrasında esnaf odalarının örgütlenmesinde, Mahmut Şevket Esendal ve Kara Kemal ile birlikte önemli bir rol oynamıştır. Kendisi tarafından ortaya konulan 'Temsili Meslek Programı'[50], bir yandan ekonomi-politik bir çerçeve sunarken, öte yandan bu anlayışa göre belirlenmiş bir siyasal-yönetsel yapının oluşum biçimlerinin nasıl olması gerektiği hakkında bilgiler içerir. Halkçılık anlayışının farklı bir tezahürünü ortaya koyan Temsili Meslek Orogramı, 1917 yılının sonlarına doğru hazırlanarak İttihat ve Terakki Merkez-i Umumisi'ne sunulmuştur. Bu programın 1 inci maddesi "Hakk-ı hükûmet ve hâkimiyet bilâ kayd-ü şart millete racidir. Bu itibar ile kudret-i icrâ ve salâhiyeti teş'ri milletin mümessili hakikisi olan meclisi umûmî-i milletde tecelli eyler" denilerek milli egemenliğe dayalı bir yönetim anlayışının Cumhuriyet öncesi döneme ilişkin olduğunu gösterir. Programın 2 nci maddesinde mebusların seçiminin çeşitli usullere göre yapılacağı belirtilir. Livalarda ikamet eden seçmenlerin oyuyla seçileceklerin dışında, meslek sahibi kişilerin kendi içlerinden seçecekleri mebuslarla, belli bir sermayeye sahip olmayan meslek erbabının kendi içlerinden bir mebusun seçildiği bir seçim sistemi öngörülmektedir.

> "Meclis-i Umûmî-i Millî, cüz-ü tam-ı İdari olan livalarda mukim ve atiyûzzikûr mesâlike münkasem ahalinin rey-i âm usuliyle intihap edecekleri mebuslardan terekküp eder. Her meslek

[50] Akt. İlhan Tekeli, Selim İklin, **Cumhuriyetin Harcı: Köktenci Modernitenin Doğuşu**, Cilt I, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2003, s. 425.

eshabı kendi mebuslarını içlerinden ayrıca intihab edecekler ve haizi nisab olmıyan meslekler eshabı için de her cüz-i tam behemahal bir mebus verecektir.mesalik-i mezkûre erbabından on sekiz yaşını ihmâl etmiş ve nizamnâme-i mahsusta ayrıca tasrih olunacak eshab-ı maniadan azâde bulunmuş olan her ferd hakk-ı intihabı haizdir. Kezalik bizzat mesalik-i mezkûreye mensup olmayıp ta bunları ifasına mecbur oldukları hidemât ve mesaiyi ibraza ikdar için muktezi hidemât-ı beytiyeyi ifa edenler aynı mesleğe mensuplar ile beraber itay-ı re'y eylerler. Mesâlik-i mezkûre şunlardır:

1. Çiftçiler, çobanlar
2. Sanatkârlar
3. Tacirler
4. Me'murin ve müstahdemin
5. Efrad-ı askeriyye
6. Gemiciler bulunan elviyede
7. Madenciler
8. Serbest meslek eshabı
9. İşçiler"

Bu programa göre, mebuslar iki yıl için seçilecek ve senede iki defa toplanacaktır. Umumi meclisin görevleri arasında kanunların yapılması, değiştirilmesi ve ortadan kaldırılması, genel ve özel af ilan edilmesi, barış anlaşmalarının imzalanması ve savaş kararının verilmesidir. Programın idare kısmını ilgilendiren 7-12 nci maddeler iktisadi bir anlayış düşüncesini yansıtır. 7 nci maddede memleketin iktisat merkezleri iki sınıf olarak ele alınmaktadır. Birinci sınıf merkezler iktisaden kendisine etrafı ve kazalarıyla bağlı olan livaları, ikinci sınıf merkezler ise kendisine etrafı ve nahiyeleri ile bağlı olan kazaları oluşturur. 8 inci maddeye göre "her liva bir iktisadi daire ve bir cüz'ü tamı idari" şeklinde tanımlanır. Her bir livada idare-i mahalliye ve hidemât-ı umumiyeye yani genel hizmetlere ilişkin teşkilatlar memleketin ihtiyacına göre şubelendirilir. Kanun ve kurallar dâhilinde düzenlenecek Liva mahalli idaresi, bir genel meclise sahip olacak ve kendi bütçesini yapmaya ve harcamaya yetkilendirilecektir. Bu hükümden anlaşılacağı üzere liva mahalli idaresine mali özerklik tanınmaktadır. Umumi meclislerce seçilecek bir encümen, livalara ait işlerde ve bütçenin harcanmasına ilişkin

işlemlerde teftiş ile yetkili olacaktır. Liva dâhilinde mahalli işlere ait icra yetkisi ise encümen reisine verilmektedir.

Liva meclis-i umumilerin seçilme şekilleri mebus seçimleri ile aynıdır. Programın 9 uncu maddesinde, şehir ve kasabaların bir belediye meclisine malik olduğu, iktisaden istidatlarına (kabiliyetlerine) göre birden fazla köyden oluşan bir nahiyenin de bir belediye meclisine sahip olacağı belirtilmektedir. Kaza merkezleri, şehir ve nevah-i belediye mümessillerinden mürekkep olarak teşekkül eden kaza meclislerinin makarrıdır yani karar yeridir. Kaza meclisleri, o kaza dâhilindeki şehir ve kasabalar ile müştereken alakadar eden hususatı, konuları icra eder. 10 uncu madde ile hariciye, adliye, müdafaa-i milliye, maarif-i umumiye, nafia, maliye, dâhiliye, sıhhiye, posta-telgraf, ziraat, iktisadiyat, muavenet-i umumiye hizmetleri genel hizmetler olarak belirtilmektedir. Bu hizmetlerin yerine getirilmesi umumi meclisin taksim ettiği dairelerce ve komiserler[51] aracılığıyla yerine getirileceği vurgulanmaktadır. Orman ve maadin işleri ziraat komiserliğine, rüsumat işleri maliyeye; sicill-i nüfus ve tapu işleri dâhiliyeye mülhak olduğu gibi, ticaret ve sanayi ve umumi istatistik hidemâtı da iktisat komiserliğine ilhak edilmektedir.

Programın 11 ve 12 inci maddelerin de ise meclis-i umumi, gayr-i mün'akid bulunduğu zamanlarda icray-ı faaliyet edecek olan sülüs âzâ hidemat-ı umumiyenin kâffesinde hakkı teftişi haiz oldukları gibi, bunlardan müfrez (ayrılmış) ve umûr-u dahiliyeye nezaretle mükellef bir heyet-i müntahabede (özel bir heyetle) livaları mütemadi bir surette nazar-ı tetkikten geçirerek umûr ve mesalihin intizam dairesinde cereyanına muavenet (yardımcı) ve idarenin vahdetini te'mine hizmet edecek ve müfettişler, hidemât-ı umûmiyeye sekredar olduğu veyahut devletin emniyet-i dahiliyesi ihlâl edildiği takdirde, encümen reisine işten el çektirerek idareyi de'ruhde etmeğe (vazifeyi üzerine almaya) ve ledel'hâce yani ihtiyaç görüldüğü takdirde dahiliye komiserliğinin inziman-ı rey ve muvafakatiyle meclisi inikada (toplanmaya) ve encümeni yeniden intihap ettirmeğe selâhiyettar olacaktır. Bu

[51] Programda geçen komiser kavramı, devlet ya da hükümet adına kamu hizmetlerini yerine getiren görevli anlamında kullanılmıştır.

suretle hidemat-ı umumiye veya devletin emniyet-i dahiliyesi muhtel (düzeni bozulmuş) ve meclis-i umumi azâsının Kanun-i Esasi ve siyaset-i devlete mugayir fikir ve kanaate sahip oldukları tebeyyün eder ise dahiliye komiseri meclis-i umumi-i livayı müddetinin inkizasından evvel (süresi dolmadan) fesh ile intihabatı tecdid ettirebilir. Bilûmum deavinin merci-i rüiyyeti mehakimi adliyedir. Ancak ceraim-i askeriyye Divan-ı Harp'lerce muhakeme edilir. Herhangi bir mahalde ihtilâl zuhuru takdirinde İdare-i Örfiyye ilân olunabilir. Fakat İdare-i Örfiyye'nin ilânını mucip olan ahval ve ef'alden dolayı icray-ı mehakemât dahi mehâkim-i adliyede icra kılınır.[52]

Programa göre, genel hizmetlerin teftiş işleri, umumi meclisin üçte biri oranında seçilecek mebuslar tarafından yapılacak, livaların teftişi ise meclis içinden oluşturulan bir heyet tarafından yerine getirilecektir. Müfettişler, devletin güvenliği ihlal edildiği takdirde encümen reisinin görevine son verebilecektir. Ali İhsan Bey'in idare ile ilgili olarak programda ortaya koymuş olduğu hükümler genel bir çerçeve sunmaktan uzaktır. Yerel yönetimlerin nasıl olması gerektiğinden ziyade iktisadi bir bakış açısıyla ve temsili bir meslek anlayışıyla oluşturulmuştur. İdare kısmında açıklamaya çalıştıkları üzerinden bir okuma yapmak gerekirse, yerel yönetimlerin merkeziyetçi bir yapıya göre şekillendirilmesi anlayışından bahsetmek mümkündür.

Milli Mücadele döneminde yine Ali İhsan Bey ve taraftarlarınca tadil edilen "Mesleki Temsil Esası" meclise getirilmiş, seçimlerde bu usulün uygulanması Büyük Millet Meclisi Özel Encümeninde kabul edilmiştir.

> "İntihabı düşünecek olursanız intihap, halk-ı hayat-ı ameliyede olduğu gibi veya mümkün olduğu kadar hayat-ı ameliyeyi karip bir surette küçülterek Meclis'e nakletmek demektir…Şimdiye kadar bu memlekette teşekkül eden meclisler, daima güzideler sınıfından teşekkül etmiş meclislerdir. Halktan kimse gelemiyor... Binaenaleyh bidayet-i emirde encümen temsil-î meslekîyi intihabatta esas olarak kabul etmeğe karar vermiştir".[53]

[52] Akt. İlhan Tekeli, Selim İklin, **a.g.e.,** s. 425-427.
[53] İlhan Tekeli, Selim İlkin, (Kör) Ali İhsan (İloğlu) Bey ve Temsili-Mesleki Programı, **Atatürk Döneminin Ekonomik ve toplumsal Sorunları (1923-1938)**, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yay., İstanbul, 1977, s. 313.

Programda, mesleki temsil usulü, siyasal partileri yadsıyan ve siyasal partilerin yerine ikame edilmek istenen bir yapı ve iktisadi kalkınmayı önceleyen bir bakışa sahiptir. Encümen üyesi Vehbi Bey'in görüşleri bu minvaldedir.

> "Memleket, Avrupa'yı taklid ederken esnaf örgütlerini yıkmıştır. Mesleki temsil esası getirilince, bu bizi, meslek cemiyetlerini, tekrar kurmak zorunda bırakacaktır. Böylece, Avrupa sanayiine karşı korunmayan sanayiimizi korumuş olacağız. Bu meslekler, haricen müdafaa edildiği gibi dâhilen de yekdiğeri arasında tesanüd meydana gelecektir".[54]

Mesleki temsil esasına dayanan bu sistemde parlamento iki meclisli olacak, bu meclislerden biri genel oy ile teşekkül edecek, diğer meclis ise mesleki zümrelerden seçilecek kişilerden oluşacaktır. Çiftçiler, çobanlar, denizciler, madenciler, ırgatlar, serbest meslek erbabı, sanatkârlar, memurlar ve askerler olmak üzere dokuz meslek grubu oluşturulacaktır. Mesleki temsil esasına dayalı bir toplumsal yapıda, tüm meslek unsurları iktisadi bir düzen oluşturabilecek, dolayısıyla politik hayatın işleyişine de katılarak bütün toplumsal unsurların siyasal katılımını gerçekleşecekti.[55] Batı kapitalizmi ve emperyalizm sınıfsal-toplumsal tabakaların oluşmasına yol açmıştı ve bir sınıf çıkarına hizmet etmekteydi. Oysaki Türkiye endüstrileşmiş kapitalist bir toplum olmadığı için böylesine sınıflar yoktu. Osmanlı iktisadi hayatının kurumsal yapısında önemli işlevselliğe sahip lonca sistemiyle benzerlik taşıyan korporatif sistem, sınıfsız ve imtiyazsız toplumsal yapı için egemen kılınmak istenmiştir. Ali İhsan Bey'in devlet tasavvurunda imtiyaz sahibi, sermayedar sınıflar siyaset yapıcı unsurların dışındadır.

11 Nisan 1913'te yayımlanmaya başlayan "Halka Doğru" dergisinde ifadesini bulan ve milliyetçilik ideolojisiyle harmanlanan halkçılık düşüncesi, devletle toplumu yakınlaştırmayı, siyasal olduğu kadar sosyo-ekonomik, kültürel alanında biçimlendirilmesine hizmet edecek bir yaklaşım sergiler. Sarayın ve Osmanlı

---

[54] [54] İlhan Tekeli, Selim İlkin, **a.g.e.,** s. 314.

[55] Zafer Toprak, "Halkçılık İdeolojisinin Oluşumu", **Atatürk Döneminin Ekonomik ve toplumsal Sorunları (1923-1938)**, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yay., İstanbul, 1977, s. 16.

siyasal/yönetsel elitinin halkı dışlayan, kendi kimliğini, kültürünü ve dilini üst kimlik olarak kuran siyasetine karşılık, halkın kültürünü, dilini ve dinamiklerini önemseyen bir siyaseti öngörür. Osmanlı üst kimliğinin dışlayıcı tavrının, devletin yönetici aktörleri ile halk arasında uzak bir mesafe olduğunu ve halkın devletten ve bürokrasiden uzaklaştığını, dolayısıyla Meşrutiyet'in bir koşulu olarak halka doğru gitmenin, halkın değerleriyle bütünleşmenin önemine dikkat çekilir.[56] Ali İhsan Bey'in temsili meslek programı, İkinci Meşrutiyet döneminde bir kısım aydınların savunduğu "halka doğru" düşüncesine dayanır. Ali İhsan Bey, temsili meslek programında esnafın örgütlenmesine dayalı ve bu örgütlü yapının mecliste siyasal zemin bulduğu bir sistemi kurgular. Osmanlı resmi ideolojisine ve elitizmine karşı, halktan taraf bir siyasal ve toplumsal düzenin varlığını savunur. Mebusan Meclisi'nin seçiminde halkın emekçi sınıfını oluşturan kişilere de yer verecek bir seçim sistemi öngörürken, bu meclise ülke siyasetinin önemli meselelerinde aktif bir rol vermektedir.

Yerleşim yerlerini kategorik bir tasnife göre düzenlemekte, liva ve etrafındaki kazaları birinci sınıf iktisat merkezleri, kaza ve etrafındaki nahiyeleri ikinci sınıf iktisat merkezleri olarak sınıflandırarak, iktisadi kalkınmayı önceliğini göstermektedir. Bu sınıflandırmada yerleşim yerlerinin ekonomik gelişmedeki seyrinin idari gelişmeye de etki edeceği ve iki yapının eşzamanlı gelişeceğini düşünmektedir. Bu bağlamda livalar merkezi yerleşim yerleri olarak kendi meclislerince ve kendi bütçelerine göre yönetebilecektir. Dolayısıyla livalara kısmen idari ve mali özerklik tanımakta, umumi meclis tarafından teftiş edileceği bir mahalli yapı öngörmektedir. Liva ve kasabalar gibi nahiyelerin de belediye teşkilatına sahip olacağını belirtir. Umumi meclis içinde özel bir komisyona mahalli yapıları teftiş etme görevi yüklerken, dahiliye komiserliğine kamu düzeninin, güvenliğinin ve

[56] Halkçılık ideolojisi ve söylemi, İkinci Meşrutiyet ile birlikte dönemin politik havasına uygun bir şekilde savunulan düşünce akımlarından biridir. Yusuf Akçura, Hüseyinzade Ali, Ziya Gökalp, Hamdullah Suphi, Mehmet Emin Yurdakul, Ali Canip Yöntem, Halide Edip gibi aydınlar tarafından savunulmuş, milliyetçilik ideolojisiyle bezenerek takdim edilmiştir. Temel referans noktası olan halka doğru gitmek, devleti halka yakınlaştırmak olan bu düşünce akımını, müesses nizam eleştirisi üzerinden halkın değerleriyle barışmak, bu değerler üzerinden yeni bir devlet-toplum düzenini kurmak şeklinde okumak mümkündür. Konuyla ilgili ayrıntılı bir çalışma için bkz. Mehmet Özden, "Türkiye'de Halkçılığın Evrimi (1908-1918)", **Manas Journal of Social Studies**, Volume 8, Issue 16, 2006.

kanunlara aykırı hal ve hareketlerin tesbiti halinde encümen reisine işten el çektirme, livalar da umumi meclisi ve encümeni feshetme yetkileri vererek, merkezi vesayeti kuran bir tutum da ortaya koyar. Dolayısıyla Ali İhsan Bey'in programı, meslek esasına dayanan ve halkın emekçi, köylü kesimini örgütleyerek siyasal alana çeken bir içerik taşırken, iktisadi gelişmeyi sağlamak adına özellikle esnaflara, emekçilere, köylüye örgütlü bütüncül bir yapıda işlevsellik kazandırma düşüncesindedir. Bu düşünceler çerçevesinde mahalli yapılara kısmen de olsa ademi merkeziyetçi bir rol yüklemektedir.

3.2. Cumhuriyet Rejiminin Sağlam Dayanakları Olarak İl Sistemi

İkinci Meşrutiyet döneminde 1913 tarihli "İdarei Umumiyye-i Vilayât Kanun-ı Muvakkatı" ile vilayet yapısı önemli ölçüde biçimlendirilmişti. Kanun bir yönüyle il genel idaresini, diğer yönüyle il özel idaresini düzenlemiş, merkeziyetçiliği güçlendiren bir yapı kurmuştur. Bunun yanında yerel meclislere bir kısım hizmetleri sunabilme yetkisi tanınarak "hizmet çoğulculuğunu" öngörmüştür. Merkeziyetçiliği güçlendirmiştir çünkü vali hem il genel idaresinin hem de il özel idaresinin başı ve geniş yetkileriyle icrai bir konumdadır. Merkezi yerele taşıyıcı bir işleve sahiptir. Bu kanun yerelde kurduğu yönetsel araçlarla devlet kapasitesini genişletici bir içeriğe sahiptir. Michael Mann'ın despotik ve altyapısal güç[57] olarak formüle ettiği ve toplamında devlet kapasitesine karşılık gelen varlığının yerelde hissedilir ve görünür kılınmasıdır. Yerelde devletin kurumsal ağını genişleten birimlerin varlığı ve bu birimlerin il genel ve özel yönetimine eklemlenmesi, merkezi yerele taşıyan, kapasitesini genişleten ve toplumsal kuruluşu modernleşme ülküsüne göre yeniden üreten alanı da sağlamış olmaktadır. Cumhuriyet dönemi devletin kurumsallaşma,

[57] Devlet kapasitesini Micheal Mann'ın devlet iktidarına ilişkin genel yaklaşımı çerçevesinde tanımlamak mümkün gözükmektedir. Mann'a göre devlet iktidarı despotik güce (despotic power) ve altyapısal güce (infrastructural power) dayanır. Devletin despotik gücü, belirli bir toprak parçası üzerinde, iktisadi, ideolojik ve askeri iktidar aktörleriyle işleyen merkezi teşkilatlanmanın tekel konumunu tanımlar.[57] Altyapısal güç ise devletin topluma nüfuz etme yetisine tekabül eder. Altyapısal gücü oluşturan unsurlar: (1) Devletin merkezi olarak koordine edilen ana faaliyetlerine dair işbölümü, (2) istikrarlı mesaj aktarımına ve arşivlemeye olanak tanıyan okur-yazarlık, (3) emtiaların devletin eksiksiz güvencesinde değişimini sağlayan para mecrası, (4) haberleşmeye ve insan-kaynak taşımacılığına ilişkin düzenlemeler..[57] Mann'ın ortaya koyduğu doğrulam ekseninde, devlet kapasitesinin despotik ve altyapısal güce göre biçimlendiğini söylemek mümkündür. Ayrıntılı bir okumaiçin bkz. Michael Mann, **The Sources of Social Power**, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914, Volume 2, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.

modernleşme ve buna paralel toplumsal kuruluşu biçimlendirme düşüncesine hareket kabiliyetini sağlayacak olan yönetsel araçların inşası, yasal düzenlemeler ekseninde eylemsellik taşır. 1921 ve 1924 anayasalarının kurduğu yönetsel/toplumsal düzen siyasal, yönetsel, hukuksal yasal metinlerle devlet kapasitesini genişletici zemini kurmaktadır. 1926 tarihli "Mülki Taksimat", 1929 tarihli "İl Kanunu" devletin toprağa dayalı örgütlenmesini sağlayan, il yönetim sisteminin ana bileşenlerini inşa eden, merkez-yerel ilişkilerini yeniden biçimlendiren ve yerelde merkezi hizmet alanlarında söz sahibi kılan düzenlemeler olarak, devlet kapasitesini genişleten bir durum yaratmaktadır. 1923 İzmir İktisat Kongresi ve yürütülmeye çalışılan liberal ekonomi anlayışını, 1929 dünya ekonomik krizi ve sonrasında devletçilik politikalarını bu çerçevede düşünmek ve değerlendirmek, devletin uyguladığı ve/veya uygulamak istediği politikaları, tutumu ve ortaya koyduğu perspektifi anlamlandırmak noktasında bir katkı sunacaktır.

3.2.1. Devletin Yeniden İnşaası

İmparatorluk sonrası nasıl bir devlet ve toplum yapısının inşa edileceği sorusuna Tanzimatın ve Meşrutiyetin sivil-askeri yönetici elitleri ve entelijansiyası "modern bir devlet inşa etmek" şeklinde bir cevap vermişlerdi. Bu inşa etmenin bir diğer adı "devleti kurtarmak" olmuştu. Devlet nasıl kurtulur? sorusunun cevabı "modern devletin kurumsal yapısını oluşturmak ve toplumu modernleştirmek" olarak düşünülmüştü. Devletin ve toplumsal yapıların modernize edilmesinin yöntemi olarak da Batı Avrupa'da bir tarihsellik ve özgünlük içinde oluşan siyasal kurumları ve toplumsal yapıları memlekete getirmekti. Böylelikle modern bir devlet ve toplum kurabilmek mümkün olabilecekti. Batı Avrupa'nın kendi dinamikleri içinde şekillenen devlet ve toplum modelini referans almanın önündeki zorluklar şüphesiz bu referansla bir inşa etme sürecini sıkıntıya sokabilecekti. Zira bu tarz bir modernleşmenin kendi içinde birçok dinamiğe sahip olması gerekmektedir. Böylece bu referansın ortaya koyduğu bir modernleşme sağlıklı bir zeminde gerçekleşebilme imkân ve koşullarına sahip olabilsin.

Bu bağlamda modernleşmenin dört boyutundan söz edilebilir. Modernleşmenin ekonomik boyutuyla, kapitalist üretim ilişkilerinde sanayileşmiş bir toplumdan ve bu yapı içinde biçimlenen ilişkilerden söz edilmektedir. Üretilen mallar metalaşmış, emek ücretli hale gelmiş ve liberalist mülkiyet anlayışı kurumsallaşmıştır. Modernleşmenin ikinci boyutu bilgiye olan yaklaşımdır. Toplumsal olguların doğru bir temsilinin yapılabileceğine, dolayısıyla nesnel bir toplumbilimin kurulabileceğine inanılmaktadır. Böyle bir yaklaşımda dil bu bilgiyi aktarabilen saydam bir aracı işleve sahiptir. Değerler anlamında evrensel bir ahlak ve hukuk alanının kurulabileceğine dair inanç ön kabullerdendir. Modernizmin üçüncü boyutu, aklı merkezine alan, geleneklerden kendini soyutlamış bir bireyin varlık kazanmasıdır. Belirli bir yere bağlılığı azalmış, yer değiştirebilen, eğitilmiş kişilerden oluşmuş bir toplum hali mevcuttur. Geleneksel bağlılıklardan kopmuş, bireyselleşmiş kişiler, modern toplumun bir yurttaşı olarak kamu yaşamına yurttaşlık sorumluluğuyla katılmaktadırlar. Modernizmin dördüncü boyutu ise kurumsal yapısıdır. Kapitalist ekonomik ilişkilere sahip, bireyselleşmiş ve aklı egemen kılan bir toplumsal yapının izdüşümü olarak ulus-devlet yapısı söz konusudur. Yerel bağlamdaki toplumsal ilişki biçimini aşarak daha belirsiz ve yaygın bir mekânda, anonim toplumsal ilişki kalıpları oluşturulabilmesi için ulus kimliklerinin ortaya çıkması gerekmiştir.[58]

Kemalist reformlar, yapılan yasal düzenlemelerle siyasal ve toplumsal kuruluşu yeniden inşa etme düşüncesindedir. Toplumsal itirazların ve gerilim alanlarının bertaraf edilmesinde, kanunlar caydırıcı bir işlev olarak siyasal merkezin yaygın kullanım aracı haline gelmektedir. Özellikle Takrir-i Sükûn Kanunu, Hıyanet-i Vataniye Kanunu ve İstiklal Mahkemeleri aracılığıyla toplumsal muhalefetin varlık alanları ve yaşam biçimleri devletin modernleşme politikalarına uygun hale getirilmek istenmektedir. 25 Şubat 1925 tarihinde Hiyanet-i Vataniye Kanunu'na eklenen "dini veya mukaddesat-ı diniyeyi siyasi gayelere esas veya alet ittihaz maksadıyla cemiyet teşkili memnudur. Bu kabil cemiyetleri teşkil edenler veya bu

[58] İlhan Tekeli, "Bir Modernleşme Projesi Olarak Türkiye'de Kent Planlaması", **Türkiye'de Modernleşme ve Ulusal Kimlik**, (Edt. Sibel Bozdoğan, Reşat Kasaba), İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yay., 1998, s. 137.

cemiyetlere dâhil olanlar hain-i vatan addolunur. Dini veya mukaddesat-ı diniyeyi alet ittihaz ederek şeklen devleti tebdil ve tağyir veya emniyet-i devleti ihlal veya mukaddesat-ı diniyeyi alet ittihaz ederek her ne suretle olursa olsun ahali arasında fesat ve nifak ilkası için gerek münferiden ve gerek müştemian kavlî veya tahrirî veyahut fiili bir şekilde veya nutuk iradı veyahut neşriyat icrası suretiyle harekette bulunanlar kezalik hain-i vatan addolunurlar"[59] hükmüyle ve 4 Mart 1925 tarihinde çıkarılan Takrir-i Sükun Kanununda "irticaa ve isyana ve memleketin ictimaî nizamını, huzur ve sükûnunu ve emniyet ve asayişini ihlâle bâis (bozmaya yönelik) bilumum teşkilât ve tahrikat ve teşvikat ve teşebbüsat ve neşriyatı (örgütlenmeleri, kışkırtmaları, yüreklendirmeleri ve yayınları), hükümet, reisicumhurun tasdiki ile, re'sen ve idareten men'e mezundur (kendi başına yasaklamaya yetkilidir).[60] İşbu ef'al erbabını (bu eylemleri işleyenleri) hükümet İstiklal Mahkemesine tevdi edebilir"[61] denilerek ucu açık bir şekilde toplumsal muhalefetin her türlü eylem 'vatana ihanet', 'huzur ve emniyet', 'birlik ve bütünlük' saikleriyle devlet otoritesinin egemenliği alanına sokulmaya çalışılmış, derdest edilen muhalif kişiler istiklal mahkemelerinde yargılanmış, çeşitli cezalara ve idamlara mahkûm edilmişlerdir. "Ankara ve İsyan Mıntıkası" adıyla iki İstiklal Mahkemesi 4 Mart 1925 tarihli Heyet-i Umumiye Kararı ile oluşturulmuş, üyeleri meclis içinden seçilmiştir.[62] Kurulan bu mahkemelerin yapı ve işleyiş biçimleri, siyasal merkezle olan ilişkileri ve özellikle mahkeme başkanlarının siyasal iktidarla olan yakın temasları verilen kararların arka planını yansıtması açısından dikkat çekicidir.

Toplumun modernleşmesine yönelik olarak çıkarılan ve devletin ekseriyetle baskı ve zor araçlarını doğal süreçlere tercih edici davranış tarzı, toplumsal muhalefeti sindirici ve baskılayıcı bir zemine kaymıştır. Hıyanet-i Vataniye ve Takrir-i Sükûn Kanunları ve bu kanunların felsefesine uygun olarak oluşturulan İstiklal

[59] Ergün Aybars, **İstiklâl Mahkemeleri Cilt I-II (1920-1927)**, İzmir, DEÜ Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yay., No:1, 1988, s. 272.
[60] Mete Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, Ankara, Yurt Yay., 1981, s. 139.
[61] **Cumhuriyet Ansiklopedisi 1923-1940**, (Ed. Hasal Ersel, Ahmet Kuyaş vd.), İstanbul, Yapı Kredi Yay., 2002, s. 60.
[62] Mete Tunçay, **a.g.e.,** s. 139.

Mahkemeleri her türlü muhalefeti ‘vatana ihanet’ içinde yorumlayarak ve modernleşmenin önünde bir engel sayarak sindirmekte bir beis görmemekteydi. Cumhuriyet kurucuları modernleşmenin amansız yürütücüleri olarak tepeden inme (Jakoben) bir modernleş(tir)me düşüncesiyle ve reform hareketiyle siyasal, yönetsel, hukuksal ve toplumsal yapıya ait mevcudiyetleri bu perspektif bağlamında yeniden inşa etmeyi politikalarının merkezine koymuşlardı. 1925 Şubatında Şeyh Sait Ayaklanmasının feodal gerici bir ayaklanma olduğuna ilişkin siyasal düşünce, sonraki süreçler de Cumhuriyet kurucuları tarafından toplumsal muhalif alanlarının daraltılmasının ve siyasal merkeze bağlanmasının zeminini inşa etmiştir. Bu içeriğe sahip bir söylemin yaygınlık kazanmasıyla, siyasal merkezin inşa edici araçları, bir yandan meşruiyet problemini çözme işlevselliğine sahip olurken öte yandan toplumsal olanı yeniden inşa etme eylemselliğine de kapı aralar. Bahsedilen kanunlar ve İstiklal Mahkemesi aracılığıyla sağlanan yaptırım araçları, muhalif eylem alanlarına dâhil olan toplumsal katmanları modernleşme ülküsüne eklemleyerek ya da kontrol altında tutarak sürdürülebilir bir iktidar alanını ve yönetim kapasitesini genişletmeye imkân vermektedir. Özellikle, isyanların lider ve öncü kadrolarının idamları, muhalefet partisinin kapatılması ve toplumsal karşılığı olan isimlerinin siyaset alanının dışında bırakılması ve muhalif basına karşı yürütülen sansürler bu amaçlar doğrultusunda ortaya konan siyasal iktidar refleksleridir.

Erken Cumhuriyet dönemi, siyasi örgütlenmenin kendi içindeki çatışma alanlarını ortadan kaldırmayı ve buna uygun bir yönetsel örgütlenme modelini inşa etmeyi amaçlayan ve buna uygun bir düşünce ve eylem halini yansıtan bir dönemdir. Osmanlıdan miras kalan siyasal ve yönetsel yapıların reforme edilmesi, bazılarının ortadan kaldırılması ve yeni yapıların inşası bu dönemle birlikte yoğunluk kazanmıştır. Devleti yeniden inşa etme düşüncesine zemin hazırlayan bu dönem, hem siyasal ve yönetsel yapının hem de sosyo-ekonomik yapıların ulus-devlet modeline göre biçimlenmesi düşüncesiyle kapsamlı bir reform hareketini içinde barındırır. İmparatorluktan cumhuriyete geçiş sürecinde devlet yapısında yaşanan değişimin bir süreklilik ve kırılma olarak değerlendirilmesi mümkündür. Özellikle Tanzimat’la başlayan reform hareketlerinin ulus-devlet formlarına göre yoğunluk kazandığı dönem, Erken Cumhuriyet dönemidir. Fakat devletin ve toplumsal

kuruluşun değişim ve dönüşümünü tarihsel bağlamı ile birlikte ele almak şüphesiz meselenin farklı boyutlarıyla değerlendirilmesine zemin hazırlar. Dolayısıyla bütün olup bitenleri Cumhuriyetin kurucu kadrolarına isnat etmek, sürekliliği göz ardı ederek yalnızca kırılma noktasını görmek olacaktır. Modern ulus devletin toplumsal yapı üzerindeki örgütleyici ve harekete geçirici işlevini ihmal eden Kemalist politikalar, toplumsal çevrenin siyasal merkeze bağlılığını "ulusal kimlik" simgeleri yaratarak oluşturmaya çalışmıştır.[63]

1920 yılında ülke genelinde 15 vilayet, 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiye mevcuttu. Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte müstakil livalar vilayet statüsü kazanmış yönetim birimleri haline getirilmiştir. Cumhuriyet döneminde liva ara birimi ortadan kaldırılarak vilayet alt birimi kaza olacaktır. Müstakil livaların vilayet statüsü kazanması neticesinde bu livalardaki mutasarrıflar da valilerle aynı yetkilere sahip olmuştur. Akın'a göre, livaların vilayet statüsü kazanmaları için mebuslar yoğun çaba içine girmiş, temsilcisi oldukları livaların merkezin kaynaklarından olabildiğince fazla yararlanması için vilayet statüsü kazandırma gayretine düşmüşlerdir. Böyle bir anlayışın neticesinde vilayet statüsü kazanan müstakil livaların sayısı çoğalmış ve merkezin harcama kalemleri artmıştır.[64] Bu genel bir bakış açısını yansıtmaktadır. Siyasal ve yönetsel, sosyo-ekonomik araçların belirleyiciliğini yadsımamak gerekir. Zira bir vilayete bağımlı olmak aynı zamanda yönetsel, toplumsal ve iktisadi araçların bağımlı kullanılması sonucunu doğuracağı için yerel aktörlerin müstakil liva olma talepleri salt kaynak kullanımının ölçeği ile açıklanamaz. İmparatorluk döneminde 19. yüzyıl sonlarından itibaren yerelin özerkleşme isteğinin altında yatan unsurlar ile Cumhuriyet döneminde yerelin özerkleşme isteğinin altında yatan unsurlar az çok benzerlik taşımaktadır.

Osmanlı hükümeti (Hicri 1318/ Miladi 1900) bütçede tasarruf sağlamak için vilayetlere yakın kazaları kaldırmış fakat Cumhuriyet hükümeti ile bu yerler tekrar kaza statüsüne getirilmiştir. Kaza merkezleri asayişin kontrol edilebilirliği

[63] Meltem Ahıska, "Türkiye'de "Çevresiz Merkez" ve Garbiyatçılık", **Toplum ve Bilim**, İstanbul, Birikim Yay., S.105, 2006, s. 15.
[64] Rıdvan Akın, **TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare**, İstanbul, İletişim Yay., 2001, s. 253.

gerekçesiyle artırılmıştır. Yeni kaza merkezlerinin ihdas edilmesinde, kaza ile vilayet merkezleri arasındaki uzaklık ve azınlıklar meselesindeki endişeler bu düzenlemelere yön vermiştir. Yeni kaza merkezleri ihdas etmeye Ankara vilayetinden başlanılmış, özellikle Ermenilerin yoğunlukta yaşadığı Zir ve Çubukabad kasabaları bu endişelerden dolayı kaza merkezleri yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler gösteriyor ki merkezin taşrayı kontrol ve denetim altında tutabilme ve yönetebilme refleksi, hem taşrayı merkeze bağlama hem de azınlıkların yaşadıkları yerlerde "asayiş"i tesis etme amacına yöneliktir. Bu refleksle Karadeniz bölgesinde de Pontus azınlıkları içinde aynı nedenlerle kontrol ve denetim sağlanmak istenmiştir. Merkezi yönetim yine aynı araçlarla Tokat, Çorum ve Amasya livalarında Ilısu, Devecidağ ve Artıkova'yı kaza statüsüne getirmiştir. Aşiretlerin hüküm sürdüğü yerler de benzer araçlarla kontrol ve denetim altına alınmak istenmiştir. Ermeni nüfusunun yoğun olarak yaşadığı Van vilayetinde asayişin sağlanması amacıyla, Ermeni nüfusu ve başına buyruk hareket eden aşiretler "Zapt-ü Rapt" altına almak amacıyla Everek ve Karkar nahiyeleri lağvedilerek Zeylandere ve Sarısu adıyla iki yeni nahiye kurulmuştur. Bu düzenlemeler bir taraftan livaların ve kazaların artışına neden olurken diğer taraftan ülkedeki mevcut sorun alanlarının çözümünü güvenlik unsuruna indirgemektedir. Özellikle doğu bölgelerinde mülki idarede görev alanların asker kökenli olmaları seçilen yöntem konusunda bize bir fikir verebilmektedir.[65]

Elviye-i selase denilen Kars, Ardahan ve Batum Brest Litovsk Anlaşmasının hükümleri çerçevesinde yapılan referandum ile Osmanlı ülkesine katılmış, 14 Eylül 1334/1918 tarihli Kanunu Muvakkat ile bu yerlerde siyasi ve idari düzenlemeler yapılmıştır. Batum Osmanlı idaresi zamanında kurulan son vilayet olmuştur. 7 Temmuz 1337 (1921) yılında yapılan düzenlemelerle Kars, Ardahan ve Artvin'de yani livalar kurulmuş, livaların yönetimi 6 ay süreyle askeri yönetime bırakılmıştır.[66] Mondros mütarekesi sonucunda Batum'u İngilizler, Kars'ı Ermeniler ve Ardahan'ı Gürcüler işgal etmişse de bu yerler sonradan geri alınmıştır. 19 Mart 1921'de

[65] Rıdvan Akın, **a.g.e.,** s. 254-255.
[66] Rıdvan Akın, **a.g.e.,** s. 257-258.

imzalanan Türkiye-Rusya dostluk antlaşması hükümlerine göre Batum Ruslara bırakılmıştır.[67]

Ankara hükümeti zamanında işgalden kurtarılan (Vilayat-ı Müstahlasa) bazı yerlerde (Manisa, Aydın, İzmit, Kütahya, Karesi, Konya, Çanakkale ve Ertuğrul) vilayet ve livalar kurulmuştur. Bu yerlerden göç eden azınlıkların malvarlıklarına devlet el koyarak buraların iskânını yeniden yapmıştır. Bu bölgelerde de devletin asayişi temin etmek ve yönetilebilir bir duruma getirmek için hükümet tarafından hazırlanan layihalar üzerinde bir tartışma ortamı oluşmuştur. Buna göre TBMM tarafından seçilmek suretiyle, üç üyeye sahip dört heyet kurulacak ve geri alınan bu yerlerde her türlü düzenlemeler TBMM adına yapılacaktır. Bu öneriye başvekil Rauf Bey itiraz etmiştir. İtiraz gerekçesi olarak bu heyetlerin müstakil bir hükümet gibi hareket edeceğini ifade etmiştir.

Hükümetin layihasın da ise bu bölgelerde yine TBMM'nin kendi üyeleri içinden seçtiği başkanlardan ve Maliye, Adliye ve Dâhiliye Muaveneti İçtimaiye Vekâletlerinden atanacak bir kişiden oluşacak komisyonlar kurulması ve idari düzenlemelerin, memur azil ve atamaların bu komisyonlarca yapılması düşünülmüştür. Bu komisyonlara adli işlerde kendilerine yardımcı olmak üzere bir yargıç, bir savcı ve kalem memuru tayin edilecektir. Özellikle "vatana ihanet" eden kişilerin yargılanması ve bu heyetlerin faaliyetlerini takip etmek için bu atanan kişiler yargılama ve hükmetme yetkisini kullanacaktır. Komisyonların faaliyetini denetlemek amacıyla oluşturulan bu yapılar için de bir denetim ve kontrol işlevine sahip murakabe heyeti kurulacaktır. Hükümet adına çalışacak olan bu heyetin başkanı da TBMM üyesi olacak diğer üyeler ise Adliye, Dâhiliye ve Muaveneti İçtimaiye Vekâletlerinden atanacaktır. İdare kültürümüzde denetimin denetimi anlayışı günümüzde de merkezi yönetimin idari düzenlemelerinde başvurulan bir yöntemdir. Bu yöntem, devlet yönetiminde herşeyi kontrol ve denetim altına alma düşüncesinin ne kadar yoğunluklu bir hal aldığının somut göstergelerinden biridir.

[67] Mefahir Behlülgil, **İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz**, İstanbul, BDS Yay., 1992, s. 157.

Bu yöntem doğal olarak bürokrasiyi ve bürokratik işlemleri olabildiğince büyütmektedir.

Harpten mütevellit olan idari, iktisadi, mali, sıhhi meselelerin ve halkın ihtiyaçlarının tetkiki için Bursa, İzmir, Balıkesir ve Kütahya'da olağanüstü yetkilere haiz heyetler kurulmuştur. Bu heyetler geçici bir süre için vekâlet müfettişlerinin sahip olduğu yetkilere sahip olacaktır. Vilayet, liva ve kaza merkezlerinde kurulacak olan menhubat komisyonları zorla elde edilmiş mallar, menkul mallar, tahliye ve istihkak davalarını görecektir. Bu komisyonlar bir başkan ve altı üyeden oluşan geçici kurullardır. Bu bölgelerde idare ve belediye meclislerinin seçtiği bir mahalli meclis oluşturulacak, mahalli meclis üyeleri bu komisyonlarda görev alamayacaktır. Komisyonların kararları idare meclisleri tarafından incelenecek ve karara bağlanacaktır. Kesinleşen komisyon kararlarının temyiz yeri ise bölge savcılığı olacaktır. Yapılan tüm bu düzenlemeler neticesinde ülke sathında 17 vilayet ve 47 müstakil liva olduğu Dâhiliye Vekâleti Müsteşarı Ahmet Münir Bey tarafından (12 Ekim 1922) yayımlanan bildiri ile açıklanmıştır.[68] Siyasal merkez, her bölgenin kendi içerisinde taşımış olduğu unsurlara ve bu unsurların taşıdığı potansiyel tehlikelere karşı farklı araçları aynı amaç etrafında inşa etmeğe çalışmıştır. Amaç tektir. Toplumsalı yeniden kurmak. Çevreyi/taşrayı/yereli merkeze bağlamak.

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu merkez ile taşra arasında kurmuş olduğu bağ açısından üzerinde önemle durulması gereken anayasal bir metindir. Özellikle merkeziyetçilikten ziyade adem-i merkeziyetçiliğe yerele tanıdığı yetkiler açısından dikkate değerdir. Seçimle gelen organlar, tüzel kişilikler, komünal yapılar ve bu yapıların özerklik halleri gibi yerel demokrasi ve özgürlükler açısından önemli düzenlemeler getirmiştir. Teşkilatı Esasiye Kanununun 24 maddesinin 14'ü yerel yönetim ve yerel demokrasi olgularına ilişkindir. Bu düzenlemeler her ne kadar uygulama alanı bulamasa da, özerk yönetimler ve yerel demokrasi açısından ortaya koyduğu vizyon bir değer taşımaktadır.

[68] Rıdvan Akın, **a.g.e.,** s. 261-263.

Bu kanunun 11 inci maddesi vilayeti, mahalli işlerde özerk olan ve tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim olarak tanımlar. Her vilayet merkezinde bir Vilayet şurası (İl Genel Meclisi) ve idare heyeti teşkil olacak, vilayet şurasının üyeleri iki yıl için seçilecektir. İcrai bir organ olan idare heyeti vilayet şurası içinden seçilen üyelerden oluşacaktır. Öngörülen yapıda valilik makamının güçlü bir varlık haline gelmesi istenmemiş, valinin vilayetin genel idaresinden sorumlu tutulması, devletin genel ve mahalli vazifelerinde bir tearuz olması halinde mahalli idareye müdahalesi istenmiştir. Mahalli idarelerin mali yönden özerklik kazanması için maliye müdürlerinin mahalli idareler tarafından atanması, il özel idaresi kaynaklarından olan emlak, temettü, ağnam ve harp kazançları vergisinin küsuratı munzamları maliye vekâleti veznesi yerine ziraat bankası aracılığıyla doğrudan mahalli idarelere aktarılması hükmü getirilmiştir.[69] Yasa yapıcıların tasavvurunda vilayetin yönetimine bizzat halkın katılımını sağlamak söz konusu olmuş fakat bu düşünce ete kemiğe bürünememiştir. Mahalli idareler için yönetsel ve parasal imkanlar öngören 1921 anayasası ademi merkeziyetçi bir yönetim yapısını öngörmesi bakımından önemli bir yaklaşıma sahiptir.

Devleti modernleşme hareketlerinin yoğun ve bir o kadar da gerilimli olduğu bir dönemde anayasal bir metinde ifadesini bulan yerel yönetim ve yerel katılım olgularının uygulama alanı bulamaması şaşırtıcı olmasa gerek. Zira bir yandan uluslararası politikaların yıpratıcı, yorucu ve baskıcı hali diğer yandan siyasal merkezin modern kurucu unsurlarına toplumsal yapıların gösterdiği direnç ve gerilim hali, bu anayasa metninde ifadesini bulan yerelliğin yasal düzenlemelerini akim bırakmıştır. Süreç merkezin iktidarının yerele/çevreye karşı merkez lehine düzenlemelerin varlık kazanacağı bir süreç olacaktır.

3.2.2. Mülhak Livaların Müstakil Liva Haline Getirilmesi

Mülhak livaların müstakil birer liva haline getirilmesi konusu mecliste çeşitli tartışmaları doğurmuştur. 8 Temmuz 1920 tarihinde İzmit mebusu Sırrı Bey'in mülhak livaların müstakil hale getirilmesine ilişkin takriri ve Dâhiliye encümeninin

[69] Rıdvan Akın, **a.g.e.,** s. 270-271.

ve hükümetin tekliflere olumlu yaklaşımıyla birçok mülhak liva müstakil liva statüsü kazanmıştır. 31 Mayıs 1920'de Tokat, Amasya, Malatya, Denizli ile livaları müstakil hale getirme hareketi, Haziran 1920'de Lazistan, Burdur, Isparta, Zonguldak ile devam etmiş, Temmuz 1920'de Mardin ve Bilecik, Ağustos 1920'de Karahisarışarki (Şebinkarahisar), Gümüşhane, Aydın, Beyazıt ile hız kazanmış, Eylül 1920'de Siirt, Ekim 1920'de Cebelibereket (Osmaniye) ve Kozan, Kasım 1920'de Muş ve Aralık 1920'de Genç livaları müstakil liva statüsü kazanmıştır. Müstakil hale getirilen Bayazıt, Siirt ve Genç livaları yasayla diğer livalar ise Bakanlar Kurulu kararı ile müstakil hale getirilmiştir.[70]

Livaların müstakil hale getirilmesi konusundaki tartışmalarda birçok dinamik kendini gösterir. Asayişin sağlanmasından iktisadi münasebetlere, etnik kimlikten aşiret yapısının kırılmasına varıncaya kadar birçok dinamik değerlendirilmiş ve tartışma konusu haline gelir. Akşehir ve Karaman'ın müstakil liva haline getirilmesine karşı farklı tepkiler dillendirilir. Karesi mebusu Hasan Basri Bey Konya'nın parçalanmasına itiraz ederken "isyanın neden vuku bulduğunun önemli olduğunun" altını çizer. Buradaki isyanın Konya'ya bağlı livaların bağımsız liva olmalarından mı kaynaklandığını yoksa Konya'da valinin ve kuvvetlerinin bulunduğu merkezde mi cereyan ettiğinin önemli olduğunu belirtir. Antalya mebusu Halil İbrahim Bey bir başka açıdan olayı değerlendirir, isyanın Konya'da bağımsız liva olma isteğinden ziyade oradaki idarecilerin yeteneksizliğinden kaynaklandığından söz eder. Dâhiliye vekili olan Adnan Bey ise her iki durumun söz konusu olduğunu ve Konya'nın livalara ayrılmasını kabul eder. Tartışmalar neticesinde Konya'ya bağlı olan Akşehir, Karaman ve Seydişehir livaları müstakil liva statüsüne getirilmiştir. Farklı iki değerlendirmenin de kabul edilebilir gerekçeler olduğunu kabul etmekle birlikte siyasal iktidarın taşrayı/çevreyi değiştirerek dönüştürme politikalarının ana eksenini 'yönetilebilir küçük ölçekli yapılar kurma' düşüncesi olduğunu söylemek gerekir. Yapılmak istenen bir "ölçeklendirme" işidir.

[70] Bayezid'in Müstakil Liva Haline İfrağına Dair Kanun, **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre I, Cilt 3, 18.8.1336, s.278-279; Siirt Mutasarrıflığının Müstakil Liva Olmasına Dair Kanun, **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre I, Cilt 4, İçtima: 1, 26.9.1336, s. 354; Genç Sancağının Müstakilen İdaresi Hakkında Kanun, **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre I, Cilt 6, İçtima: 1, 9.12.1336, s. 276.

Birkaç livalayı içinde barındıran vilayetlerin küçültülmesi ve buralarda müstakil livalar oluşturulması amaçlanmıştır.

Lazistan mebusu Dr. Abidin Bey'in görüşleri dayanak noktamıza bir katkı sunması açısından önemlidir. Abidin Bey'e göre:

> "tabı beşer müstebittir, beşeriyette istibdat vardır. Binaenaleyh biz arzu edelim ki küçülelim ve halka yani köylülere yaklaşalım. Yoksa öyle valii vilayetin arkasında dört tane Jandarma ile ortalığı ezmesini istemeyelim. Biz bundan sonra ister istemez küçüleceğiz, yani Hükümetçiler küçülecektir ve bir köylünün alıp istidasını havale edecek ve doğrudan doğruya o köylünün muamelâtını yapacak ve eline verecektir. Yoksa valii vilâyet olupta dört Jandarma arkasında, dört jandarma ilerisinde, vali geliyor, vali paşa geliyor…Artık bunun modası geçmiştir ve hamdolsun geçiyor ve geçecektir…Binaenaleyh ben de arzu ederim ki Erzurum'da küçülmeli, küçülmeyi Erzurum da kabul eder. Erzurum müstakil livası veyahut Erzurum sancakbeyi olsun. Fakat yeter ki halka yaklaşalım. Halk ve çarıklı köylü gelsin, sokulabilsin…"[71]

Siyasal merkez, bir yandan halk vurgusu yaparak halk için bir yönetimi hâkim kılma söylemleri üzerinden meşruiyetin zeminini kurarken diğer yandan merkezin yereli/taşrayı/çevreyi 'yönetilebilir' kılma politikaları bu minval üzerine şekillenmektedir. Valilere karşı öteden beri süregelen tepkiler de haklılık payı olsa gerek. Eyaletlerin, vilayetlerin yönetiminde amir kişi sıfatıyla yönettikleri yerlerde yerel egemen güçlerle birlikte birçok hukuk dışı işlerin odağında olmaları valilere karşı böyle bir tepkinin oluşmasına neden olmuştur. Fakat livaların müstakil hale getirilip mutasarrıflara da valilerin sahip olduğu yetkilerin verilmesi esasında "ölçeği küçültülmüş idari birimlerin yönetilebilir bir yapı olarak merkeze bağlama" amacını taşımaktadır. Tanzimat'tan bu yana yapılan bütün idari düzenlemelerin "korku alanı" her defasında çevre olmuş ve çevreyi merkeze bağlama pratikleri siyasi ve idari politikaların amacı haline gelmiştir. Yerel idari meclislere verilen özerklik statüsü görünürde halkın yönetime katılımını sağlayan araçlar gibi değerlendirilse de -ki bu meclisler her ne kadar yerel egemen güçler arasından seçilseler de- esasta daha yönetilebilir, merkezin gücünü yerelde sürdürülebilir kılma çabasıdır.

[71] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 5, İçtima Senesi: 1, 19. 10. 1336, s.100.

İdari taksimatın müstakil livalar olarak düzenlenmesine ilişkin en dikkat çekici değerlendirme ve itiraz mutasarrıf, vali, Şura-yı Devlet üyeliği, Şura-yı Devlet, Mülkiye ve Maarif Dairesi Başkanlığı, İstanbul Şehreminliği ve mebusluk görevlerinde bulunan Ebubekir Hazım Tepeyran'dan gelir. Tepeyran Trabzon valiliği yaptığı dönemde Evliye-i Selase bölgesinde (yapılan referandum ile ülkeye katılan Kars, Ardahan ve Artvin livaları) Tahkik ve Tetkik Heyeti Başkanı olarak "Elviye-i Selase'nin Şekl-i İdaresi ve Müstakil Livalar Hakkında Mütalaat" adlı raporunu hazırlamış ve Dâhiliye Vekâleti'ne sunmuştur.[72] Hem o bölgeye hem de ülke geneline dair düşüncelerini bu raporda açıklar. Tepeyran'a göre memlekette müstakil livalar oluşturarak, bunları doğrudan İstanbul'a veya Ankara'ya bağlamak memleket çıkarına aykırı olmuş ve bu yönüyle zararlı bir merkeziyetçiliğe yol açmıştır. Dâhiliye Vekâlet'inin, on üç vilayet yerine altmış kadar mutasarrıflığa doğrudan muhatap ve merci olacak olması bütün muamelatı uzaktan takip, teftiş ve tanzim edebilecek teşkilata sahip olmaması eleştirilerinin bir başka yönünü oluşturur.

Tepayran, çok büyük ve muhtelif memleketlerden oluşan bir ülkeyi tek biçimli bir kanun ve usul ile yönetmenin mümkün olmayacağını, vilayetleri parçalayarak müstakil liva haline getirmenin hizmetlerin yürütülmesinde bir zaafiyyet doğurduğunu ve güçlü yönetimleri zayıflattığını ileri sürer. Bu durumu verdiği örnekte somutlaştırır. Konya vilayetinin Teke, Isparta ve Niğde sancakları ile birlikte ihtiyacı olan hizmetleri kendi aralarındaki yardımlaşmayla yaptığını fakat İstanbul veya Ankara'ya bağlanması ile bu yerlerde yönetimin parçalanması sonucu hizmetlerin yapılamadığını ifade eder. Antalya (Teke) sancağı için farklı düşünmektedir. Antalya'nın ne Konya'ya ne de başka bir vilayete bağlı olmaması gerektiğini belirtir. Ona göre, Antalya'nın iklim gereklilikleri ile beraber ticari, iktisadi münasebetler, var olan yollar ve nakliye araçları dikkate alınarak burada yeni bir mülki taksimatın yapılması ve bu yolla merkezi hükümete yük getiren mülki merkezlerin mümkün olduğu kadar azaltılması memleket ve hükümet yararı için

[72] Nurşen Gök, "Ebubekir Hazım Tepeyran'ın Memleket İdaresine Dair Önerileri" **Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt 26, Sayı 47, 2007, s. 203.204. .

gereklidir. Valilik ve mutasarrıflık unvanlarının mutlaka korunması gerektiğini ve idari kademelenmenin vilayet, liva, kaza ve nahiye olarak dörtlü bir hiyerarşiye göre taksim edilmemesi gerektiğini söyler.

Tepeyran, daha önceki vilayetlerin çok büyük olduğundan, mevcut olan vilayet ve livaların da çok küçüklüğünden şikâyetçidir. Anadolu ve Elviye-i Selase'nin toplam yirmi idare dairesini geçmeyecek şekilde birleştirilmesinin uygun ve münasip olacağını savunur. Tepeyran'ın etnik yapıya yönelik düşünceleri ise dikkat çekicidir. Müstakil mutasarrıf teşkilatının ırken veya dinsel olarak farklı olmalarının kendilerine güvenilmeyen ve millet-i hâkime aleyhinde ittifaklardan korkulan millet ve memleketler hakkında uygulanan bir tedbir olduğunu, oysaki hâlihazırdaki durumda memleketin parçalanıp ayrılmaktan ziyade, birleşmeye ihtiyaç duyduğunu ve ülkenin gelecekteki selametinin buna bağlı olduğunu söyler. Raporunda, on üç vilayette dahi yeterli derece ve nitelikte güvenilebilecek kişiler zorlukla bulunabilirken altmış kadar müstakil livaya gerekli ve değerli mutasarrıflar bulunamadığından, idare işleri ile hiç ilgisi olmayanların bile bu görevlere getirildiğine dair tespitlerde bulunur. Tepeyran'ın bu tespitlerinde şüphesiz doğruluk payı vardır. Özellikle İkinci Meşrutiyet sonrasında saraya bağlı bürokratik yapıyı tasfiye etmek ve yeni bir "ittihatçılığa bağlı" bürokratik yapı kurmak isteyen iktidar aktörleri, idareci ve memur açığının oluşmasında pay sahibidirler. Tepeyran, idari işlere karışmaksızın yolsuzlukların engellenmesi ve idarenin iyi işlemesi amacıyla, bir yöntem olarak seçilen umumi müfettişliklerin de istenilen faydayı sağlamayacağı kanaatindedir.[73] Umumi müfettişlikleri daha ziyade işlevsel, idarenin bütün işlemlerinde yerindelik denetimi de yapabilecek bir yapı olarak görmektedir.

Kasım 1920'de TBMM Reisi Mustafa Kemal imzası ile meclise gönderilen Giresun, Tirebolu ve Ordu kazalarından mürekkep Giresun adıyla bir liva kurulmasına ilişkin kanun tasarısının görüşülmesinde hem etnik-dinsel kimlik üzerinden hem de yerel illegal güçler üzerinden bir tartışma yaşanmıştır. Karahisarışarki mebusu Mustafa Bey Giresun'un müstakil liva yapılmasına karşı

[73] Nurşen Gök, **a.g.e.,** s. 207-210 .

çıkarak, buranın müstakil liva olmasını gerektirecek bir durumun olmadığını, Ordu'nun Giresun'a nazaran nüfus ve gelir bakımından daha iyi durumda olduğunu ve liva olabileceğini söyler ve Giresun'un müstakil liva yapılmasının sebebi için "Osman Ağa[74] iki yüz nefer çete gönderdi de onun için değil mi?" diye sorar. Bolu mebusu Tunalı Hilmi Bey'de Ordu'nun barındırdığı nüfus yoğunluğu bakımından liva yapılabileceğini belirtir. Bu konuda Yozgat mebusu Süleyman Sırrı Bey, liva statüsü kazanmak isteyen kazaların masraflarını kendilerinin karşılaması halinde, isteyen kazaların liva yapılmasını teklif eder. Lazistan mebusu Dr. Abidin Bey ise konuyu etnik-dinsel kimlik bağlamında değerlendirerek, Ordu'nun Hırisristiyan tüccarlarının çoğunlukta oluşu ve ticari yaşamdaki ağırlıkları hasebiyle, Ordu'nun liva yapılmasına karşı çıkar ve Giresun'un müstakil liva yapılmasını ister. Abidin Bey ortaya koyduğu tutumuyla, "milli ekonomi/milli burjuvazi/tüccar" yaratma düşüncesini daha da belirginleştirmiş olur.

> "…gerek samiin ve gerek burada bulunan hızarı kiram islâmdır elhamdülilla ve islâmların da hâkimiyetini istiyorsunuz. islâmların ticaret yerini mi, hıristiyanların yerini mi merkez yapmak istiyorsunuz? Hıristiyanların istiyorsak Ordu olsun. Çünkü hıristiyanlar orada dehşetli ticaret yapıyorlar ve dehşetli ticaretleri vardır. Fakat Giresun olursa tekmil o ticaretleri kırılacak ve mahvolacaktır"

Nihayetinde Giresun ve Ordu'nun müstakil liva olmaları kabul edilmiştir.[75] Siyasal merkez, yönetilebilir bir idari model inşa ederken, sosyo-ekonomik yapıyı ve mekâna ait unsurları da bu değişim ve dönüşüme uygun olacak biçimde eritmek istemektedir. Bu refleks ulus-devlet paradigmasına uyan bir bakışı yansıtır. Fakat sorunun kaynağı imparatorluk bakiyesi olan bu coğrafyada ulus-devlet inşa etmenin çok zor olmasıydı.

3.2.3. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu "Ademi Merkeziyet Deneyimi"

Eylül 1920 de Mustafa Kemal tarafından meclise sunulan "Halkçılık Beyannamesi", meclis tarafından encümene gönderilmiş ve encümen bu bayanname üzerinden yapmış olduğu değişikliklerle "Teşkilatı Esasiye Kanun Layihası"nı

[74] Topal Osman, Mustafa Kemal'in muhafız alayı komutanıydı.
[75] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 30. 11. 1336, s.142-144.

hazırlayarak meclise sunmuştur. İzmir mebusu Yunus Nadi'nin Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun meclis müzakerelerinde sarf etmiş olduğu sözlerden anlaşılıyor ki Teşkilatı Esasiye Kanunu, daha önce hazırlanarak encümeni mahsusa sunulan halkçılık beyannamesinin adını alarak, anayasal bir metin haline getirilmiştir.[76] Teşkilatı Esasiye Kanunu mecliste etraflıca tartışılırken, kanunun mahalli idareye dair kısmında farklı noktalara ilişkin eleştiriler dillendirilir.

Mecliste hangi görevlerin merkezi yönetime hangilerinin mahalli yönetime bırakılacağına dair bir tartışma da yapılır. Aydın mebusu Tahsin Bey, kanun layihasında "dahili ve harici siyaset, adli ve askeri işler, uluslar arası iktisadi ilişkiler ve hükümetin genel yükümlülükler gibi işlerin merkezi siyasiyeye ait olacağını, bunların dışında kalan eğitim, sağlık, iktisat, bayındırlık ve toplumsal yardımlaşma gibi işlerin mahalli idarelere bırakılacağını belirtir. Dolayısıyla bu maddenin muhteviyatı tefrik-i vazaif ilkesini kapsar. Bu madde bir anlamda merkezin ve yerelin görev alanının çerçevesini çizmektedir. Tahsin Bey emniyet ve inzibat işlerininin hükümeti merkeziyeye mi yoksa mahalli idarelere mi ait olacağını sorar ve ekler:

> "*Bu burada sarahaten beyan olunmalıdır ve ariz, âmik burada münakaşa edilmelidir. Çünkü efendim, bîz en hüyük fenalığı emniyeti umumiyenin fıkdanından ve jandarma ve polisin mezaliminden ve taaddiyatından görmekteyiz. En büyük sızıltı ve şikâyetler bundan tevellüt ediyor. Hiç bir vakitte Ankara'da oturan Dahiliye nazırı veyahut Hükümeti merkeziyenin bununla alâkadar bir mercii; Bitlis vilâyetinde ahaliyi kırbaçla öldüren jandarma neferinin ceraiminden haberdar olamaz ve bunların hepsini göz önünde bulunduramaz. Bunlar da herhalde mahallî vezaiften addedilmeli ve hiç olmazsa bunlar vilâyetlerin Mecalisi umumiyesinin nezaret ve murakabesi altında bulunmalı ve bunlar tarafından muvahaze azil ve nasıp edilmeli ...Yoksa biz Ömrümüz oldukça dayaktan, kırbaçtan kurtulaınıyacağız.*[77]

Tahsin Bey emniyet ve asayiş yetkilerinin mahalli idarelere verilmesi düşüncesindedir. Gerçekten bu meclis her konunun özgürce tartışıldığı, ademi merkeziyetçi düşüncenin de derin bir içerik kazandığı bir meclis kimliğine sahip

[76] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 6, İçtima 1, 29.11.1336, s.129.
[77] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 6, İçtima 1, 14.12.1336, s. 370.

olması bakımından oldukça değerli bir meclistir. Özellikle merkeziyetçi bir bakışı yansıtan Tunalı Hilmi Bey ve ademi merkeziyetçi bir anlayışı ortaya koyan Vehbi Bey, bu iki hattın meclis tartışmalarındaki önemli şahsiyetlerindendir. Vehbi Bey bu kanunun en önemli faydasının köylülerin inzibat, intizam ve asayişsizlik sorunlarından kurtulacağını, nahiye meclisinin kazai yetkilere sahip olmasıyla köylülerin inzibati yetkilere sahip olacağını, inzibat kuvveti, korucu veya bekçisiyle kendi asayişini sağlayacağını, dolayısıyla umumi asayiş meselesinin kazalardan vilayetlerden idare edileceğini belirtir.[78]

Encümen üyesi Karesi mebusu Vehbi Bey Teşkilatı Esasiye Kanunu Layihası'nın idare kısmına ilişkin olarak ortaya koyduğu düşüncelerinde, mahalli idarelerin ademi merkeziyetçi bir anlayışla ele aldıklarını belirtir. Vehbi Bey'e göre nasıl ki bir adam kendi evine karışabilir, kendi idare ederse köylüler de kendi köylerini idare eder, bir kaza da kendi işini kendi görür, mahallinde de bir vilayet kendi işini kendi görür, umumi ve müşterek işlerin ise meclisi millilerin yerine getirir. Mahalli idarelerin Tanzimat'tan bu zamana kadar sahip oldukları sadece iki nizamnamenin olduğunu, memleketin temelini oluşturan köylülerin idaresi için herhangi bir düsturulamel, kanun, emirname ve mecmua olmadığını belirten Vehbi Bey, bu yapıların teamüllerle idare edildiğini, Kastamonu'da bu idare biçimine "divan", Balıkesir'de "âyan", başka bir tarafta "muhtar" ve bir başka tarafta "geriz" dendiğini, dolayısıyla ihtiyaç olan bir kanun ortaya koyarak, bu zamana kadar yapılmış olan yukarıdan aşağıya bir idare kurmak yerine aşağıdan yukarıya bir idareyi inşa etmek istediklerini vurgular.[79] Köylünün kendi gündelik hayatına dair konularda, hayvanına, mahsülüne ve arazisine sahip olarak, kendi kendisini yönetmesi, kendi sorunlarına çözüm üretebilmesi için bir kanuna ihtiyaç olduğunu vurgular.[80] Vehbi Bey bu kanun layihasının nevahi, kaza ve vilayet idareleri için yapılacak kanunların esaslarını, istikametlerini gösterdiğini ve bundan sonra nevahi,

[78] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 6, İçtima 1, 14.12.1336, s. 371.
[79] Vehbi Bey yukarıdan aşağıya doğru kurulan teşkilatı devlet teşkilatı olarak ifade ederken, bu teşkilatlar merkezde, İstanbul'da ve büyük vilayet merkezlerindeki teşkilatlardır. Ademi merkeziyetçi bir anlayışa göre köylerden vilayetlere kadar halk teşkilatlarının kurulması gerektiği üzerinde durur.
[80] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 6, İçtima 1, 14.12.1336, s. 359-360.

kaza ve vilayet kanunları düzenlenerek meclise geleceğini ve bu kanunlarla mahalli idarelerin teşkil edileceğini söyler.

Kanun layihasında "Türkiya coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilâyetlere; vilâyetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekküp eder" hükmüne karşı farklı düşünceler ortaya konulmuştur. Bolu mebusu Tunalı Hilmi Bey, nahiye ve vilayetlerin şahsiyeti maneviyelerinin olmasına karşın kazaların şahsiyeti maneviyesinin olmadığını ve kazanın statüsünün belirlenerek buna göre bir mülki taksimat yapılmasını, Ertuğrul mebusu Necib Bey kazaların bu haliyle kaldırılmasını ister. Adana mebusu Zekai Bey de bu kanun layihasının kazaları devlet teşkilatından ziyade hükümet teşkilatı olarak kabul ettiğini, devlet teşkilatı olarak kabul edilmemesinin nedeni olarak da kazaların nevahi ve vilayetlerde olduğu gibi mahalli meclislere, mahalli idarelere sahip olmaksızın hükümetin inzibati görevlerini yerine getiren bir idare biçimi olduğunu ifade eder ve mahalli idareyi temsil edecek, seçilmiş ve mahalli yetkilere sahip meclis ve heyetleriyle şahsiyeti maneviyeye sahip bir cüzitam idare olmasını önerir.

> "*Çünkü kazaları da Devlet teşkilâtı olarak addetmemiştir bu kanun lâyihası, yalnız Hükümet teşkilâtı olarak kabul etmiştir. Hükümet teşkilâtiyle Devlet teşkilâtını ayırmaklığıma sebep, bilhassa idarei memlekette, mahallî meclislere, mahallî idarelere tevdi edilecek salâhiyeti nazarı itibara almaktır. Hükümet, yani Hükümeti merkeziye bütün salâhiyeti kendinde cemeder ve mümessilleri vasıtasiyle Hükümeti temsil ve tedvir ederse – ki bu bir nevi merkeziyettir - onlara vâsi miktarda salâhiyet versin, vermesin farksızdır. Her halde meselenin bilhassa ruhu bu noktadadır. İdarei mahalliyeye verilecek salâhiyet meselesindedir. İdarei mahalliyeyi temsil edecek kazalarda heyeti müntehibenin vücudu kabul edilmedikçe, kaza teşkilâtı yalnız cüzütamı idari olmaktan ziyade bir cüzü inzibati oluyor ki hakikaten böyle denmiştir. Halbuki bendenize kalırsa kazanın cüzütamı idari olması lâzımdır. Çünkü en eski teşkilâtımız kaza teşkilâtıdır.*"[81]

Mecliste genel hava mahalli idarelerin ademi merkeziyetçi bir anlayışa göre düzenlenmesidir. Her bir yerel yapının mahallinde sahip olacağı meclis ve yönetim birimiyle kendi işlerini kendisinin görmesi gerektiğidir. Bu anlayışa uygun olarak

[81] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 6, İçtima 1, 14.12.1336, s. 364.

yönetim ve meclis yapılarının nasıl teşekkül edeceği ve yetkilerin nasıl kullanılacağına dair meclis tartışmaları vuku bulur. Tunalı Hilmi Bey kanun layihasında "Vilâyet meclisi âzası meyanından icra âmiri olacak bir reisi ile muhtelif şuabatı idareye memur âzadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihap eder. İcra salâhiyeti daimî olan bu heyete aittir" hükmüne yapılan itiraza karşı bu hükümde bahsedilen reisin, "şûrayi mahalli vilâyetin mahalli valisi" demek olduğunu, on beşinci madde de merkezden gönderilen bir valinin bulunduğunu, dolayısıyla "bir postta iki derviş oturacak, bir tahta iki padişah hüküm sürecek" diyerek bu hükme karşı çıkar.[82] Tunalı Hilmi Bey'in iki vali teşkil ediliyor eşleştirisine karşı Karesi mebusu Vehbi Bey ise ortada iki vali gibi bir durumun olmadığını, encümenlerin reislerinin olduğunu, nasıl ki belediye reisi ile valinin olduğu bir yerde iki validen söz edilemeyeceği gibi burada da iki validen söz edilemeyeceğini, divan reisinin hem mahalli idarenin reisi hem de Büyük Millet Meclisi'nin mümessili olacağını vurgular. Kastamonu mebusu Doktor Suat Bey'de her vilayette iki vali olmayacağını, genel idaresi merkeze bırakılmış görevlerin vali tarafından yerine getirileceğini, mahalline bırakılmış görevlerin ise bir mümessilin, bir amirin idaresinde sevk ve idare edileceğini izah ederek, meclis reisinin ve valinin görevlerinin ayrı olduğunu belirtir. Vehbi Bey valilerin vilayetlerde her bakanlığın mümessili olduğunu, dolayısıyla bundan böyle de mümessilik sıfatlarını devam ettireceğini ifade ederek, Büyük Millet meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup mahalli görevler ile devletin genel ve ortak görevlerini bu sıfatla yerine gitireceğini ifade eder.[83]

Zekai Bey, mahalli meclislere kâğıt üzerinde bir muhtariyet tanındığını fakat nizam ve talimatların Büyük Millet Meclisinin yetkisinde olduğunu ve bu durumun meclislerin muhtariyetini engellediğini savunur. Ona göre, mahalli meclisler kendilerini ilgilendiren konularda nizamlar ve talimatlar çıkarma yetkisine sahip olmakla tam bir muhtariyet kazanacaktır.

> *"...(Umuru mahalliyede tam muhtariyeti haiz olan vilâyet, bu umuru mahalliye için Büyük Millet Meclisinin vazedeceği kavanin dairesinde tedviri umur edecek) demek (matbuat kanun*

[82] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, 10.1.1337, s.250-251.
[83] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, 10.1.1337, s.251-253.

dairesinde serbesttir) demek gibidir. Meclis kanunlar vazedecek, bunun tatbikatı vilâyet meclislerine ait olacak, binaenaleyh vilâyet meclisleri şimdiye kadar yaptığı gibi merkezce vazedilecek kavanini yalnız tatbiketmek salâhiyetini haiz olacak demektir. Doğrudan doğruya kendi kendilerine, ihtiyacı mahalliyi takdir ederek idarei umur etsinler demekle bendeniz vilâyet meclislerine kanun vazı salâhiyeti verisin demek istemiyorum, tabi kanun vazı doğrudan doğruya memleketi temsil edecek olan büyük Millet meclisinin hakkıdır…Kanunların hututu umumiyeyi göstermesi lâzımdır. Teferruata ait olanlar nizamname ile, talimat ile tâyin edilir. Meclisler de bazen nizamlar çıkarır, fakat hiç müteamel olmamış. Binaenalyeh Büyük Millet Meclisinin vazedeceği kanunlar dairesinde umumi mahalliyeyi idare ederse, mahallî meclisleri şimdiye kadar yapılmış olan şeyden fazla bir şey yapmış olmıyacaklardır. Onun için buraya (Büyük Millet Meclisince vazedilecek hututu umumiyeyi gösterir kanunlar) diyelim ki hututu umumiye tayin olunduktan sonra her mahallin kabiliyetine, muktaziyat ve icabatma, temayülâtına ve ihtiyacı ruhisine tevfikan o kanunlarda gösterilen esasları tatbik etmek, mahallî meclislerine ait olsun…mahallîmeclisleri, idarei umuru mahalliyede, denildiği gibi tam muhtariyeti haiz olacaklarsa, tam muhtariyet, ancak onların da vazedecekleri nizamlar ve talimatlarla kanunların tatbikatı sahasında hakkı takdirlerini kabul etmekle olur"[84]

Zekai Bey'in bu düşüncelerine karşılık olarak Encümen-i Mahsusa üyesi Vehbi Bey ise vilayet meclislerine nizamlar ve talimatlar çıkarma yetkisi verildiğini fakat bunların kapsamının, sınırlarının nasıl ve nerede olacağı konusunda bir belirsizliğin olduğunu söyler:

"Efendim, Büyük Millet Meclisince tanzim edilecek kavanin' yerine Büyük Millet Meclisince tanzim edilecek hututu umumiyeyi gösteren kavanin' buyuruyorlar. Zaten de öyle olacaktır. Başka şekilde olacak değil. Fakat (hututu umumiye) fıkrasını koymakla öyle bir fikir hâsıl etmek vardır ki bu kanun mucibince idarei mahalliyeler, şuralar kendi kendilerine derhal kavanin ve nizamat yapmağa kalkışacaklardır. Burada (hututu umumiye) den maksat, en büyük ve en mühim işler demek olduğuna nazaran mahalli bir takım teşkilât tanzimine kalkışacaklardır ki buna zannediyorum heyeti celileniz bugünden taraftar olmasa gerektir…binaenaleyh tanzim edeceğimiz kanunda vilâyatın mahallî vezaifte ne gibi nizamlar ve ne gibi usuller, ne gibi tedabir vazedebileceklerini tasrih edeceğiz."[85]

[84] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 14. 12. 1336, s.374- 375.
[85] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 14. 12. 1336, s.375.

Adem-i merkeziyet kavramının zihinlerde farklı anlamları çağrıştırması gibi muhtariyet kavramı da farklı yorumlamalara neden olmuştur. Tunalı Hilmi Bey'in "muhtariyet demek istiklal yani bağımsızlık demektir" sözleri bu bakışın devamını yansıtır. Tunalı Hilmi Bey'nin 12 inci maddedeki "*tam*" sözcüğünün metinden çıkarılmasına dair önerisinin kabul edilmesiyle, bu endişeler giderilmiş olur. Mahalli meclislerin her konuda yetki kullanımının yerel yasama meclisi niteliği kazandığı ifade edilir. Antalya mebusu Halil İbrahim Bey'in mecliste Şurayı Devlet tartışmaları arasında ortaya koyduğu görüşleri bu minvaldedir. "Hâlbuki şimdi zannederim Teşkilatı Esasiye Kanuni ile şuraları kabul ettik ve zannederim ki şuralar o vilayetlerin hemen hemen ufak bir Büyük Millet Meclisi numunesi demektir. Onların vermiş oldukları kararları Büyük Millet Meclisi tefsir edebilmelidir."[86] Dönemin vilayet şuralarının yapısına ilişkin tartışmalarda oldukça farklı görüşler ortaya konmuş, şuralar yerel parlemento olarak değerlendirilmiş, Büyük Millet Meclisi'ne yerel meclislerin çıkaracağı nizamlar ve talimatları bir nevi denetleme rolü düşünülmüştür. Bu durum konunun geniş bir zeminde tartışıldığını göstermesi bakımından da bir anlam ortaya koyar.

Vehbi Bey "Vilâyet şûrası âzası meyanında, icra âmiri olacak bir reis ile muhtelif şuabatı idareye memur âzadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihap eder. İcra salâhiyet daimî olan bu heyete aittir" hükmüyle, mahalli işleri yerine getirmek üzere vilayetin daire adedince vilayet şurası içinden heyetler seçileceğini, içlerinden birinin icra amiri seçilerek, icra amirinin riyasetinde vazifelerini yürüteceklerini belirtir. Vehbi Beyin sözlerine karşı Tunalı Hilmi Bey bu maddenin ademi merkeziyetçi bir yapı kurduğunu, vilayette mahalli ve umumi vali olarak iki valilik tesis ettiğini ve birisinin kaldırılması gerektiğini ifade eder ve ekler:

> *"...Atalardan Kalan tabirlere göre bilmem arkadaşlar bir posta iki şeyh, bir tan ta iki padişah oturabilir mi? Canım efendim postların. tahtların mânası ayrıdrr denilirse o halde acaba hangisi daha büyük olacak, daha yüksek olacak? Burasının tâyini biraz ehemmiyetlidir. Vali merkezi taarruz vukuunda müdafaa ediyor, mahalli valiyi dinlemiyor, meclisi mahalli ayaklanıyor. Meclisi mahallinin bu teminatı üzerine ahaliye de galayan*

[86] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 7, İçtima Senesi: 1, 29. 1. 1337, s.421.

sirayet ediyor. Hayır, bizim mahalli valimizin dediği olacak, hayır meclisi mahallinin dediği olacak, hayır o önde gidecek. Beriki arkada gitmiyecek. Bunun sonu ne olacak? Bunu bilin arkadaşlar, uşaklar, haydi isyan bayrağını açın, haydi istiklâl bayrağını açın...İşte neticesi buraya müncer olacak. Arkadaşlar şuradan akseden bir ses bu âciz arkadaşa eski hasbıhallerimizi hatırlattı. İhtimalki Mecliste bana Hilmi, sen evvelki Hilmi değilsin, bunamışsın, kocamışsın, mürteci olmuşsun diyecekler. Hayır arkadaşlar! İhtimalki Alman ulemasından (Blumenbach) ın dediği gibi insan kocadıkça müstebit olur. Fakat yalnız şunu hatırlayınız ki cennetmekân Mitat Paşanın mâruf ve meşhur olmuş olan Şam mektubunu mektep sıralarında okumakla bir ademi merkeziyet tohumunu alan bu arkadaşınız tesadüfatı garibeden olmak üzere nice asırlık ademi merkeziyet merkezi olan. İsviçre'ye düştü. Orada bilâmel, bilfiil vâki tetebbüatın neticesi vâsıl olduğum şey, memleketimin üzerine titreyen ruhumla akıbet o neticeye vardım ki ademi merkeziyet; Bizim memleketimize en lâzım ve en nafi, en keskin bir dermandır, Lâkin ve lâkin bunun süveri tatbikiyesinde elbette her memleketin, her mahallîn, her halkın temayülâtı ruhiyesi ve onun istidadı tabiiye, sınaiye, içtimaiye vesairesi düşünülmek icap eder. Hattâ acaba bilmem ki başka yerlerde bu derece vâsi bir esas oldukça müşevveş bir ademi merkeziyete tesadüf edebilir miyiz? Zannetmiyorum arkadaşlar…"[87]

Tunalı Hilmi Bey bu düzenlemenin ikili bir yapı oluşturacağını ve bu şekliyle adem-i merkeziyetin siyasal bir nitelik taşıyabileceği görüşündedir. Tunalı Hilmi Bey'in sözlerine itiraz eden Vehbi Bey ise "bizim memleketimizde ne vakit adem-i merkeziyetten bahsedilse tuhaf bir zihniyet sinirleniyor ve ona ait ufak bir münakaşaya tahammül edemiyorduk" diyerek bu düzenlemenin ne anlama geldiğini açıklamaya çalışır.

"Cümlenin malûmudur ki elyevm vilâyette encümenler vardır, vilâyet meclisleri vardır, bunların mahallî salâhiyetleri vardır. O salâhiyetlerin müsmir olmadığı hakkında her gün burada şikâyetler cereyan ediyor ve hepimiz, mektepler kapalı, yollarımız yapılmıyor, sokaklarımız tanzim edilmiyor, evkafımız, ormanlarımız mahvoldu diye her gün burada bir mesele münasebetiyle bundan bahsediyoruz ve burada haftalarca çalışıldı, buna bir çare bulunamadı. Bunun çarei halli, mahallî heyetlerinin, halkının mahallî terakkiyatta sahibi rey olması, müstakilen sahibi rey olması, yani kendi mekteplerini evvelce nasıl yapıyorlarsa, bu İdairei umumiyei vilâyat kanunu çıkmaksızın nasıl hepiniz o mekteplerde okumuşsanız, yine o mektepleri meydana getirmekten ibarettir ve yine bunu tanzim etmektir. O vakit o isler kısmen hamiyetli zevatın elinde cereyan ediyordu ve komisyon vaziyetinde idi. Bugün onu

[87] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 22.12.1336, 485.

tanzim ederek doğrudan doğruya intihapla ve halkın ihtiyacına muvafık bir surette tanzim ediyoruz."[88]

Amasya mebusu Ömer Lütfi Bey'de mahalli idarelere birtakım yetkiler vermek istediklerini fakat verilen yetkilerin bir dağılmaya neden olmasından dolayı korktuğunu söyler. Bu düzenlemeye ilişkin olarak vermiş olduğu değişiklik teklifinde valilerin halk tarafından seçilmesini ve vazifelerinin meclisce onaylanmasını ister.

"*Millet kendi Meclisini kendisi intihap eder. Bu Meclis kendi arasından mütehassıs, yoksa hariçten bir adamı kendisine reis intihap eder. Bu reisin intihabı Hükümeti merkeziyece, yani Meclisi âlinizce tasdik edildikten sonra buraya karşı vali, oraya karşı âmir olur. Bir defa o intihap olunan reis oradaki meclis tarafından intihap olunduğu için ahali intihap hakkını kullanmıştır. Aynı zamanda Hükümeti merkeziye, vazifesini tasdik ettiği için buranın mümessili olur. Eğer bir mahalli heyeti reisi bir de vali koyacak olursak efendiler tabii bu şahıslar kendi kendilerine çalışamaz. Büroları, adamları vardır, mektupçuları vardır, uzun masraflara kapu açarız zannederim, Teklifi âcizanem bundan ibarettir."*[89]

Her ne kadar bu teklif encümence kabul edilmese de valilerin halk tarafından seçilmesini isteyen böyle bir düşünce kuşkusuz önemlidir. Günümüz tartışmalarına da referans olması açısından kendi tarihsel koşulları içinde bu değerlendirme daha anlamlı olabilecektir. Mecliste genel olarak adem-i merkeziyetçiliğe doğru bir hava esmiş fakat herkes bu kavrama farklı anlamlar yüklemiştir. Anlaşıldığı kadarıyla adem-i merkeziyete karşı geçmişten gelen korkular ve bu korkulara zemin hazırlayan pratikler hala varlığını sürdürmekle birlikte, adem-i merkeziyetçi bir yapı kurmanın gerekliliği herkesçe farklı "algılama ve anlamlandırma" üzerine inşa edilmektedir.

Teşkilatı Esasiye Kanunu Layihası'nda kazaların nasıl bir şahsiyete sahip olduğu konusundaki meclis tartışmalarında Vehbi Bey, memleketin teşkilatı idaresinde idari ve inzibatı görevleri yerine getiren, şahsiyeti maneviyesi, umumi ve mahalli meclisi olmayan yönetimler olduğunu söyleyerek, kaldırılmasının ancak zamanla mümkün

[88] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 22. 12.1336, s.490.
[89] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 14. 12.1336, s.491-492.

göründüğünü belirtir. Tunalı Hilmi Bey ise kazaların bünyesinde taşıdığı nahiyeler dolayısıyla bir şahsiyeti hükmiyeye sahip olduğunu vurgulayarak, Vehbi Bey'in bu sözlerine karşı çıkar. Doktor Suad Bey de kazaların kaldırılmasıyla, her vilayetin sınırlarında bir-çok nahiyenin teşkil edeceğini ve nahiyeler arasındaki idari ve inzibati işleri bunlara aktarma imkânının omadığına ve vilayetler ile nahiyeler arasındaki ilişkileri sekteye uğratacağına dikkati çeker.[90] Ertuğrul mebusu Necip Bey, kazaların idari ara yapılar olarak kırtasiyeciliğe yol açtığı ve eski sistemin bir mikrobu mahiyetinde olduğu gerekçesiyle, vilayetleri biraz küçülterek nahiyeleri de biraz büyüterek kazaların kaldırılmasını teklif eder. Vehbi Bey, vilayetlerin küçültülmesine, nahiyelerin ise büyütülmesine karşı çıkararak bunun maddi koşullar açısından doğru olmayacağını söyler.

> "*Efendim, nahiye hakkiyle tasavvur edildikten sonra bu teklife hacet kalmaz. Bugün bizim düşündüğümüz suni nahiyeler teşkil etmek değildir. Memleketin ihtiyacından doğan vaziyeti tesbit etmektir. O da büyücek köyler yahut bir iki köyü bir araya getirerek yapabilecekleri işleri kendilerine yaptırmaktır. Vilâyetleri küçültmek bahsine gelince; vilâyetlere tevdi ettiğimiz vezaif o kadar mühim ve memleket o kadar fakir ki onları hakkiyle tasarrufa riayet edebilmek şartiyle yapabilirlerse ne âlâ. Nitekim kaza masrafını kendisi verecektir. Şurada Eskişehir gözümüzün önünde, en zengin ve Anadolu'nun en mamur bir mmtakasıdır. İdarei mahalliye varidatı bugünkü şekli ile kendisini idare edemiyor. Kütahya keza. Halbuki bunlardan daha ufak vilâyet teşkil ettiğimiz zaman vilâyet değil, vilâyet oyuncağı olur, hiç bir iş göremez.*"[91]

Mecliste bir başka tartışma, idare heyeti ve nahiye müdürü seçiminin nahiye şurası tarafından seçilmesine dair yapılan tartışmadır. Tunalı Hilmi Bey nahiye müdürünün nahiye şurası tarafından seçilmesine karşı çıkarak, nahiye müdürünün o yörede ağalar arasında ciddi kavgalara neden olacağını, elindeki kazai yetkileri suistimal edebileceğini ve nahiye müdürlerine bu kadar geniş yetkiler verilmemesi, bu yetkilerin nahiye şurasına verilmesi gerektiğini belirtir. Nahiye müdürünün seçiminde vilayet idaresinin belirlediği 3 adayın nahiye şurası ya da nahiye heyeti idaresi tarafından seçilmesini önerir:

[90] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, 10.1.1337, s.253.
[91] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, 10.1.1337, s.256.

"*…Bir köy, bir nahiye tasavvur buyurunuz, Ağalar karşıkarşıya geliyorlar. Efendim sen olacaksın, ben olacağım, o olmıyacaktır diye bir kavgadır başlıyor. Rica ederim efendim dinliyelim. Efendim, diğer taraftan biz nahiyelere kaza salâhiyeti vereceğiz. Bir nahiye müdürü yahut onun heyeti idaresi, tâbirimce divanı, şûrası bir kimseyi şu cürümlerden dolayı yirmi dört saatten bir haftaya kadar hapseder. Bunu diyeceğiz. Bendeniz bunu minelkadim kabul etmişimdir. Muhtarlara bile yirmi dört saatlik hapis salâhiyeti vermişimdir. İki Hilmi nahiyede kurulmuşlar. Kazanan Hilmi, kazanamıyan Hilmi... Kazanamıyan Hilmi arkadan arkaya nahiye müdürünün bütün icraatına, bütün tasmimatına veriyor baltayı…Şimdi arkadaşlar; memleket henüz yalnız muhtarlık itibariyle kendi kendini idareye alışmış bulunurken nasıl olur da bir nahiyeye bir nahiye müdürünün salâhiyetini verirsiniz? Rica ederim, bu sözüme lütfen iyi dikkat buyurunuz. Meclise istediğiniz kadar salâhiyet veriniz, korkmayınız. Lâkin o salâhiyeti istimal edecek reis mümkün olduğu kadar muhafazakâr bir el ile getirilmiş olsun. Şu halde teklifim arkadaşlar, uzatmıyorum, bunda bir çok mahzurlar vardır. Vilâyet idaresi üç namzet intihap eder, bu üçten birini nahiye şûrası veyahut nahiye heyeti idaresi intihapla yine hiç olmazsa hakkı intihap ahaliye bırakılmış olur.*"[92]

Aydın mebusu Tahsin Bey, geçmişten bu zamana kadar gerek mecalisi idare azalıklarının, gerekse mehakim azalıklarının ve Mebusan azalıklarının dahi gerçek bir çalışma ve vicdani kanaatle icra edilmediğini belirterek, bu düzenlemeyle halkın seçimlerde mümkün olduğunca çalışacağına ve emin olduğu kişiyi kazandırmak için gayret edeceğine ve halkın burada kazanacağı tecrübeyle diğer şuralar ve Büyük Millet Meclisi için yapılacak seçimlerde büyük bir itina ile vekillerini seçebileceğine dikkati çeker. Bu konuda Bursa mebusu Operatör Emin Bey'in sözleri ise elitism izleri taşıyan sözlerdir. Emin Bey'e göre halkı ansızın serbest bırakmanın isabetli olmayacağını, ilk zamanlar için nahiye müdürü seçimini vilayet şuralarına ya da vilayet valisine bırakmanın doğru olacağıdır.[93] Nahiye Meclisi'ne tanınan kazai, iktisadi ve mali yetkilere İzmit mebusu Hamdi Namık karşı çıkarak, nahiye meclislerine mukavele akdetecek, istikraz yapacak, vergi tahsil edecek ve iane toplayacak yetkilerin verilmesine taraftar olmadığını belirtir. Kanun layihasında nahiye meclislerine tanınan yetkilerin meclis toplantıda olmadığı zamanlarda nasıl

[92] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, 10.1.1337, s.257.
[93] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, 10.1.1337, s.258.

kullanılacağını yine meclis tartışmalarında Vehbi Bey açıklık getirerek, bu yetkileri toplantı zamanları dışında nahiye idare heyetinin kullanacağını söyler.

Nahiyelerin bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu, her kasabanın bir nahiye sayıldığı hükmüne Tunalı Hilmi Bey karşı çıkarak, bu hükmün ademi merkeziyetle taban tabana zıt olduğunu ve köylüyü ezip bitirdiğini söyler. Hilmi Bey köyler arasında nüfus, mali güç ve arazi genişliği bakımından ciddi farklar olduğunu, bunun için nüfusu çok, arazi genişliği az olan köylerden müteşekkil hududu iyi çizilmiş bir nahiye yapısıyla, bu türden nahiyelerin kendi yağında kavrulacağını, ahalinin merkeze gitmeden işlerini süratle görebileceğini savunur. Bu meseledeki bir başka öneri Zekai Bey'den gelir. Zekai Bey nahiyeyi yani komünü mümkün olduğunca küçük bir daire içine almayı, hükümet teşkilatını, idareyi köyün içinde oluşturarak ahalinin işlerini yakınında görmesi gerektiğini belirtir ve köylünün de hükümet işlerine ortak olmasına ve nahiye idaresi için nüfus, teşkilat, hizmet birimleri gibi unsurların hizmetin layıkıyla yerine getirileceği bir kapasitede olması gerektiğine dikkati çeker.

> "*Nahiye teşkil ederken, bendenizin noktai nazarınca, evvelâ düşünülmesi lâzımgelen en mühim cihet; nahiyeyi, yani komünü mümkün olduğu kadar küçük bir daire dâhilinde yapmak, yani Hükümeti, Hükümet teşkilâtını mümkün olduğu kadar tevsi etmek, köylünün ve ahalimizin evi yanında, yani başında, mümkün ise köyünün içerisinde bir Hükümet teşkil edip ona merci olacak, istinatgah olacak, himayekâr olacak Hükümeti kendi başında bulundurmaktır. tabii bu, köylüyü de umuru Hükümete teşrik etmek, mahallî kuvvei intihabiyesinden istifade etmek, mümkün olduğu kadar bu intihabatı tevsi etmek, müntehap memurları çoğaltmak, merkez memurlarını azaltmak, ahaliyi kendi kendisini idare etmek gayesine isal etmek, Devletin teşkilâtını bu yola getirmek bu şekilde takibi umur etmekle mümkündür. Bu gayeye vasıl olmak için nahiye teşkilâtı yaparken mümkünse her köyde bir nahiye yapabilmek lâzımgelirki ahaliyi kendi kendine idare gayesine daha kolaylıkla isal edelim. Filhakika bu böyledir. Ancak bu bir nazariyedir. Ve bu nazariyeye göre her köyün bir nahiye olması lâzım gelir. Bir ikinci nazariye - ki bu nazariye kadar haizi ehemmiyettir - O da, nahiye olacak muhitin nahiye olmağa müsteit ve kabiliyetli ve hakikaten Hükümet teşkilâtını beslemeğe muktedir bir muhit olabilmesi nazariyesidir. Hiç olmazsa nahiye denince cami olacak, hükümeti olacak, mektebi olacak, nahiye müdürü olacak, orman korucusu olacak, zabıtası olacak, fîlânı olacak vesaire vesaire...Tekmil teferruatiyle kabiliyeti*

hayatiye ve inkişafiyesi olacak bir muhit ihdas edebilmeli ki akalli bu muhit neden ibaret olabilir? Acaba 25 haneli bir köy de bu şekilde kabiliyeti hayatiyeyi haiz olabilir mi, kendisini idare edebilir mi? Bunu da nazarı itibare almak lâzımgelîr. Bu ikinci kaideyi nazarı itibare alırken, yani köylerde şarait ve kabiliyeti inkişafiyeyi haiz nahiyeler teşkil etmek zaruretini düşündüğümüz zaman hatırımıza ilk gelecek şey, bizim memleketimizde; 20, 25, 35 haneli köylerin kendi başına birer nahiye teşkil edemiyeceğidir. Binaenaleyh bu kaideye ittibaen o gibi köyleri birleştirmek, meselâ Bulgaristan'da olduğu gibi, mürekkep cemaatlar teşkil etmek lâzımgelir."[94]

Kanun layihasının "Vilâyetler iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleşerek, umumi müfettişlik kıtalarını vücuda getirirler" hükmüne karşı Tahsin Bey müfettişliklere ihtiyaç olduğunu fakat her vilayette kurulması gerektiğini ve bu müfettişliklerin riyasetinde adliye ve maliye müfettişlerinin de olmasını söyler. Tahsin Bey'in bu önerisine karşılık Vehbi Bey müfettişliklerin eski umumi müfettişlikler gibi geniş vilayetleri teftiş etme sorunu taşımadığını, vilayetleri ve kazaları küçülttüklerini, her vilayette 25-30 kaza olacağını belirterek, umumi müfettişliklerin her vilayeti dolaşmak gibi bir durumlarının olmayacağını, maiyetlerinde adliye ve maliye müfettişleriyle birlikte maarif, nafia vesair müfettişlerinin de bulunacağını söyler.

"*Şimdiki vilâyetlerimizin bir kaçı bir yere getirilirse o zamanki vilâyetlerin ancak bir tanesini teşkil eder. Binaenaleyh üç, dört vilâyeti bir yere getirmek hiç mahzuru dai değildir. Bir vilâyet nihayet 25, 30 kaza olacaktır. Zaten kazaları da küçülttük. Bir sene zarfında ufak bir daireyi 25, 30 kazayı dolaşamıyacak bir zata müfettiş demeyiniz ve müfettiş demekten maksat, hemen behemehal oraya gidip uzun uzadıya teftişat yapacak değil, onu vesait ile teftiş ettirecektir. Müfettişi umuminin maiyetinde yalnız adliye, maliye müfettiuleri bulunacak değil, maarif ve nafia ve saire müfettişleri de bulunacaktır. Biliyorsunuz ki, idarei hususiye vilâyat bahsinde vilâyetlere geniş salâhiyetler verdik ve şimdiye kadar olduğu gibi, rüesayi memurini mülkiye eğer idarei hususiyeyi kemafissabık idare edecek olursa, bittabi memleket istifade edemez. Binaenaleyh şûralar kendi vaziyetlerinde müstakil kalsınlar dedik ve o esası kabul ettik. O esasatı, o salâhıyeti tevsi etmek ve fakat icraatta teftişi teşdit etmek usulünü kabul ettiğimiz içindir ki müfettişi umumilikleri kabul ettik. Yani vâsi bir salâhiyet, sıkı bir teftiş. İşte bu esas dâhilinde müfettişi umumilikler ihdas edilmiştir. Müfettişi umumilerin vezaifini yirmi dördüncü madde gösteriyor. Ondan anlaşılıyor ki; müfettişi umumiler yalnız*

[94] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, 10.1.1337, s.263.

teftişle değil, belki memleketin heyeti umumiyesinde vahdeti muhafaza ile de mükelleftir ve asıl gaye de budur. Mahallerinin bu idareyi tatbikte suiistimal etmemelerini temindir."[95]

Erzurum mebusu Hüseyin Avni Bey umumi müfettişliklerin Heyeti Vekile tarafından seçim ve tayini usulüne karşı çıkarak, vilayetler iktisadi ve içtimai münasebetler itibariyle kendi inisiyatiflerince birleştiğine göre kendi müfettişlerini seçip tayin etmesinin de kendi yetkilerinde olması gerektiğini ifade eder. Doktor Suad Bey de bu hükmün vilayetlere kendi inisiyatiflerinde bir birleşme ve umumi müfettişlik vücuda getirme düşüncesi taşımadığına, Dahiliye Vekaleti'nin bazı uygun gördüğü vilayetleri bir araya getirerek müfettişlik mıntıkaları meydana getireceğine dikkati çeker. Vehbi Bey'in Umumi müfettişliklerin vilayetlere tanınan geniş yetkiler çerçevesinde icraatların teftiş edilmesini sağlamak adına ihdas edildiklerini söylemesi, siyasal merkezin vilayet meclislerinin kararlarını ve eylemlerini denetim ve kontrol amacı taşıdığını yansıtması kadar, Suad Bey'in işaret ettiği gibi siyasal merkezin inisiyatifinde oluşturulacak bir vesayet kurucu bir ara kademe söz konusudur.

"*Biz kademeleri kaldırdık. Meselâ nahiye, kaza, vilâyet iken vilâyeti aradan çıkardık, o vilâyete liva dedik. Kazaya da bir şahsiyeti mâneviye vermedik. Liva ve kaza olmak üzere yalnız iki kademe kabul ettik. Binaenaleyh bu suretle kademeleri kaldırmakla takip ettiğimiz hedef, mesalihi âmmeyi sürüncemeden ve birtakım işar ve istişardan kurtarmaktır. Şimdi biz yeniden bir müfettişi umumilik kabul edecek olursak bu müfettişi umumilik bir kademe teşkil edecektir. Tabii idarei mahalliye vilâyetler doğrudan doğruya Dahiliye Vekâletiyle münasebattar olup dururken araya birde müfettişi umumilik girecek. Buna vermiş olduğumuz vazife gayri muayyen bir surette tesbit edilmiştir. Yakında bunlar taazzuv ettikten sonra bir kademe teşkil edeceğine hiç şüpheniz olmasın. Eğer memleketteki idareyi sadeleştirmek, idarei mahalliyenin salâhiyetini tevsi etmek istiyorsak, halkı bu gibi kuyuttan âzade bulundurmak mecburiyetindeyiz zannediyorum. Onun için bu iki maddenin lâğvini bendeniz teklif ederim. İdarei merkeziye; muhitle merkez arasındaki münasebatı teyit edecek surette ayrıca ve doğrudan doğruya merkezin tahtı emrinde teşkilât yapsın. Yoksa bunların mevcudiyeti; idarei mahalliyelere vermek istediğimiz salâhiyeti tahdit edici mahiyettedir. Bir kademe de teşkil edecektir ve maksadımız kaybolacaktır.*"[96]

[95] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, 17.1.1337, s. 294.
[96] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, 17.1.1337, s. 295.

Bu anayasada, yerelde ademi merkeziyetçi bir yönetim anlayışını inşa etmeyi amaçlayan bir perspektifin yoğunluğu hissedilirken, bunun karşısında yönetsel olarak yerelin merkezi yönetimle uyumunu, birlik ve bütünlüğünü sağlamayı da amaçlayan bir düşüncenin varlığını da görmek mümkündür. Burada yerelin oldukça geniş, özgürlükçü ve geniş bir inisiyatif alma gibi bir durumun olmadığını fakat dönemin koşulları içinde "dağılma ve parçalanma psikolojisi"nin ağırlığını hissettirdiği bir zamanda, yerele bir değer atfederek ademi merkeziyetçi bir mahalli yönetim yapısı öngörmesi, bu dönem meclisini değerli ve anlamlı kılmaktadır.

Büyük Millet Meclisi 20 kanunu sani 1337, 20 Ocak 1921 tarihinde Teşkilatı Esasiye Kanunu'nu kabul etmiştir. Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 1 inci maddesi "hakimiyet bilâkaydüşart milletindir, idare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir" diyerek egemenliğin millete ait olduğunu, 2 inci maddesinde "icra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder" hükmüyle egemenliğin mecliste tecelli edeceğini, 3 üncü madde de "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Hükümeti «Büyük Millet Meclisi Hükümeti» unvanını taşır" denilerek meclis hükümeti sistemini kabul etmektedir. 5 inci maddeyle meclis seçimlerinin iki yılda bir yapılacağı belirtilmektedir.

Bu kanunun 10 uncu maddesinin idare kısmında "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere; vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekküp eder"[97] denilerek mülki taksimatta üçlü bir kademe kurmaktadır. 1921 anayasasından önce idari taksimat vilayet, liva, kaza ve nahiyeler biçiminde düzenlenmiş fakat bu kanunla livalar ortadan kaldırılmıştır. Hatırlanacağı gibi bir vilayete bağlı olan livaların yanında müstakil olan merkeze bağlı livalar da vardı. Müstakil livalar da bir vilayetin sahip olduğu statü ve yetkilere sahipti. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu ile taşrada idari taksimat dörtlü düzenlemeden üçlü bir düzenlemeye doğru bir hal alırken, bu anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra

[97] Mefahir Behlülgil, **İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz**, İstanbul, BDS Yay., 1992, s. 166.

Rusya'dan alınan Kars, Ardahan ve Artvin liva şeklinde bir idari düzenlemeye tabi kılınmıştır. Bu fiili durum yeni bir anayasaya kadar (1924) devam edecek ve liva olan yerlerde vilayet kurulmasıyla bu karışıklık giderilecektir.

Kanunun 11 inci maddesi "Vilâyet mahalli umurda mânevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahilî siyaset, şeri, adli ve askerî umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve Hükümetin umumî tekâlifi ile menafiî birden ziyade vilâyata şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince evkaf, medaris, maarif, sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia ve muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhyeti dâhilindedir" hükmüyle ademi merkeziyetçi bir yönetim anlayışı çerçevesinde vilayet meclislerine geniş bir hizmet alanı bırakmakta, merkezi idarenin hizmet alanını ise oldukça dar tutmaktadır. 12 inci madde de "Vilâyet şûraları vilâyetler halkınca müntahap azadan mürekkeptir. Vilâyet şûralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır" denilerek Büyük Millet Meclisi gibi 2 yılda bir seçim yapılacağı öngörülmektedir. 13 üncü madde "Vilâyet şûrası, âzası mevanında icra âmiri olacak bir reis ile muhtelif şuabatı idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihap eder. îcra salâhiyeti daimî olan bu heyete aittir" hükmüyle meclis başkanının meclis üyeleri arasından seçilmesini öngörmekte, kendi içinden bir idare heyetinin seçilerek, icra yetkisinin bu daimi olan heyet tarafından kullanılacağını belirtmektedir. Valinin meclise başkanlık etmesi uygun görülmemektedir. Bu konuda mecliste ciddi tartışmalar yaşanmıştı. 14 üncü madde "Vilâyette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tâyin olunup vazifesi Devletin umumî ve müşterek vezaifini rüyet etmektir. Vali yalnız Devletin umumî vezaifi ile mahallî vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder" hükmüyle vilayetin genel idaresinden sorumlu olmakta, mahalli işlere müdahale yetkisi sınırlandırılmaktadır. Bu hüküm de ademi merkeziyetçi yönetim anlayışına denk düşen bir niteliğe sahiptir. 15 inci madde de "Kaza yalnız idarî ve inzibati cüzü olup mânevi şahsiyeti haiz değildir. İdaresi Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından mansup ve valinin emri altında bir kaymakama mevdudur" denilerek vilayet ve nahiyeye tanınan hükmi şahsiyet ve muhtariyet,

kazalara tanınmamıştır. Bu yönetim anlayışı Cumhuriyet döneminde de devam edecek ve kazalara hükmi şahsiyet ve muhtariyet tanınmasına yönelik öneriler sonuçsuz kalacaktır.

Nahiyeyi ilgilendiren 16-21 inci maddelerde "Nahiye, hususi hayatında muhtariyeti haiz bir mânevi şahsiyettir. Nahiyenin bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır. Nahiye şûrası, nahiye halkınca doğrudan doğruya müntahap azadan terekküp eder. İdare heyeti ve nahiye müdürü, nahiye şûrası tarafından intihap olunur. Nahiye şûrası ve idare heyeti kazaî, iktisadi ve malî salâhiyeti haiz olup bunların derecatı kavanini mahsusa ile tâyin olunur. Nahiye bir veya bir kaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir" hükümleriyle nahiyeye de vilayetler gibi hükmi şahsiye ve muhtariyet verilmektedir. Nahiye organlarının seçimle oluşturulacağı öngörülerek, nahiye ademi merkeziyetçi yönetim anlayışına en yakın yönetim yapısı olarak düşünülmektedir. Meclis tartışmalarında üzerinde en fazla tartışılan meselenin nahiye olması, bu yönetim yapısına gösterilen önem ve değeri yansıtmaktadır. Nahiye şurasına, toplantı zamanlarının dışında ise idare heyetine, bir kısım yargısal yetkiler verilmekte, nahiye halkının ihtilaflı konularda mahkemelere gitmeden sorunlarının hızlıca çözülmesi istenmektedir. Kanunun 22 inci ve 23 üncü maddeleri umumi müfettişlik konusunu düzenler. Buna göre "Vilâyetler iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleştirilerek, umumî müfettişlik kıtaları vücude getirilir. Umumî müfettişlik mıntıkalarının umumî surette asayişinin temini ve umum devair muamelâtının teftişi, umumî müfettişlik mıntakasındaki vilâyetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi umumî müfettişlere mevdudur. Umumî müfettişler Devletin umumî vezaifiyle mahallî idarelere ait vezaif ve mukarreratı daimî surette murakabe ederler"[98] denilerek umumi müfettişliklere vilayetlerde teftiş etme yetkisi tanınmakta, vilayet meclislerinin karar ve eylemleri üzerinde bu yapılar aracılığıyla denetim ve kontrol gibi vesayet kurucu bir durum yaratılmaktadır. Kanunun bu hükmüyle ademi merkeziyetçi yönetim yapısı ile merkeziyetçi yönetim arasında bir denge kurmanın amaçlandığını söylemek mümkündür.

[98] Cerideyi Resmiye, **Teşkilatı Esasiye Kanunu**, 7 Şubat 1337, No.1.

3.2.4. İdare-i Hususiye-i Vilayat Kanun Tasarısı (1921)

Dâhiliye Vekâleti'nin Aralık 1920'de düzenleyerek Ocak 1921'de meclise sunduğu "İdarei Hususiyei Vilayat Kanun Tasarısı" önceki program ve layihaların ortaya koyduğu ilkeler çerçevesinde kapsamlı olarak ve ademi merkeziyetçi bir bakışla hazırlanmış dikkate değer bir düzenlemedir. Tasarının gerekçesinde adem-i merkeziyetin önemine dikkat çekilmektedir. Valilerin yetkilerinin adem-i merkeziyete uygun olmadığı, vilayette görev yapan birçok memurun vali tarafından atandığı, vilayetlere ait hizmetlerin yerine getirilmesinde vilayet meclislerinin yetkili kılındığı ancak bunların uygulanmasından valinin sorumlu tutulduğu dolayısıyla valilerin yetkilerinin fazla olduğu ve keyfi yönetim sergiledikleri belirtilmektedir. Bu tasarı, vilayetlerin mülki idaresinde valinin yetkilerini kısıtlayarak seçilmiş organlara geniş yetkiler vermektedir. Vilayetlerin hususi işlerinde yetkili organlar şura-yı vilayet, encümen-i vilayet ve vilayet reisidir. Şura-yı vilayet reisi vilayetin de reisidir. Bu tasarıda vilayet hususi ve umumi yönetimleri diye bir ayrım yapılmamıştır. Genel olarak bir vilayet şurasından bahsedilmiştir.

Yolların yapım ve onarımı, göllerin, bataklıkların ve arazilerin ıslahı, enerji ve ulaşım işlerinde ruhsatların itası, tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi için önlemlerin alınması, ormanların kurulması, yerli iktisat ve itibar sandıklarının kurulması için ruhsat verilmesi, sanayi odaları ve sanayi mektepleri açmak, ziraat odaları ve ziraat borsalarının kurulması, yörenin ihtiyaçlarına uygun olarak sanayinin geliştirilmesi, yarışmalar düzenlenmesi, yerel sanayiye yönelik müzeler açılması, pazarlar ve panayırların oluşturulması ve ticaretin geliştirilmesi için önlemlerin alınması, ilköğrenim için köylerde ve mahallelerde ilkokullar açılması, fakirler için gece mekteplerinin kurulması, vilayet şurasına ait bütün emlak, akar ve emvalin idaresi, vilayet içerisinde eytamhane (yetimhane), hastahane, darülaceze gibi kurumların oluşturulması gibi birçok hizmetler vilayet şuralarının yetkilerine bırakılmaktadır.[99] Daha önceki vilayet kanunlarıyla da vilayetlere bu yetkiler verilmişti. Fakat vilayetlere gerekli kaynak aktarımı yetersiz olduğundan, vilayetler bu hizmetleri

[99] Nizam Önen, Cenk Reyhan, **Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra idaresinin Dönüşümü (1939-1929)**, İstanbul, İletişim Yay., 2011, s. 413.414.

sağlıklı bir şekilde yerine getirememişti. Mülki idare birimlerinin kaynak sıkıntısını göstermesi açısından Kayseri mebusu Ahmet Hilmi Bey'in meclisteki sözleri önemlidir. Ahmet Hilmi Bey aldığı bir mektuptan bahseder ve ekler "O mektupta diyor ki: Bu sene meclis-i umumi liva bütçesi tanzim olunurken parası kâfi gelmediği için bilumum köy mekteplerini kapattık, yalnız nahiye mekteplerini bıraktık, bu suretle bütçeyi tevazün ettirebileceğiz diye bildiriyor." Mülki idare birimlerine verilmek istenen yetkilerle orantılı bir kaynak temininin yoksunluğu hizmetlerin üretilmesinde en önemli sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Vilayet şurası iki yıl için ve senede bir kez kırk gün toplanır. Bu tasarı diğer kanun ve layihalarda olduğu gibi vilayet şurasının seçilme süresini iki yıl olarak benimsemekte, toplantı süresini altmış günden kırk güne indirmektedir Şura kendi içinden bir başkan ve başkan yardımcısı seçecek, şuranın gündemini şura reisi belirleyecektir. Şura toplantısını vali, Dâhiliye Vekâleti'nden alacağı emir ile bir hafta erteleyebilecektir. Valinin şurayı feshetme yetkisi ortadan kaldırılmakta, fesih yetkisi Bakanlar Kuruluna bırakılmaktadır. Şuranın kararları Dâhiliye Vekâleti'ne gönderilip onaylandıktan sonra kesinlik kazanacaktır. Encümen-i vilayetin reisi validen veya onun tevil edeceği kişiden şura reisine ya da onun tevil edeceği kişiye geçmektedir. Şura reisi vilayet bütçesinde ita amiri durumuna gelmektedir. Bu düzenleme ile vilayetlerde şura reisi yetkili makam haline gelmekte, bir nevi seçilmiş mahalli amir niteliği kazanmaktadır. Tasarı vilayetlerin özerkliği sağlayan bir içeriğe sahiptir.

Haziran 1922 tarihinde Dâhiliye vekili Ali Fethi Bey bir tezkere ile 22 Kanunuevvel 1336 (22 Aralık 1922) tarih ve 9817/1149 numaralı tezkereye leffen İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti Celilesine "Şuralar Kanunu [İdare-i Hususiye-i Vilayat] adı altında sunulan "layihai kanuniyenin İdare-i Hususiye-i Vilayat Kanunun bir iki maddesinin tebdili gibi Teşkilatı Esasiye Kanununun ruhuna gayrimuvafık bir tadilden ibaret olmasından dolayı layihayı maruzanın Teşkilatı Esasiye Kanununda mündemiç ruh ve maksada göre yeniden tanzimi icabı"

düşüncesiyle Dâhiliye Vekâlet'ine iade edilmesini istemiştir.[100] Diğer kanun tasarıları ve layihalar gibi bu tasarı da kanunlaşamamıştır.

3.2.5. İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Layihası

Erken cumhuriyet döneminde nahiye konusu önemli bir mesele olarak meclisin gündemini meşgul etmiştir. Komünal bir yönetim modeli kurmak isteyen ittihatçı siyasal merkez nahiye birimlerini Avrupa pratiklerinden esinlenerek özerk bir yapı olarak kurmayı düşünmüştür. Bu hususta Avrupa'ya heyetler gönderilmiş, Batı ve Orta Avrupa komün yönetimleri tetkik edilmiştir. Bu mesele üzerinde mebuslar da durmuş, özerk bir nahiye yönetimi kurma adına kanun teklifi ve tasarısı hazırlanmış ve meclise sunulmuştur. Meclisin açılmasından sonra Çorum mebusu Dursun Bey nevahi teşkilatına dair kanun teklifini,[101] Çorum mebusu Sıddık Bey ve arkadaşları da nevahi teşkilatı hakkında takrirlerini meclise sunmuştur.[102] Elâziz mebusu Hüseyin Bey'in nahiye müdürlerinin ahali tarafından intihabına dair kanun teklifi de meclise sunulmuştur.[103] İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı, Meclisi Mebusan Dahiliye encümeni tarafından tamamlanmış ve Osmanlı Meclisi Mebusanı'na gönderilmiştir. Tasarının hükümet tarafından kaleme alınan esbabı mucibe layihasında, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun ruhuna uygun olarak, komünlerin tarihsel olarak kırsalda birçok kamusal hizmeti yerine getiren ve bu işlevleriyle devletin işini kolaylaştıran yapılar olarak önemi vurgulanır.

> "*Hemen her memlekette devlet mekanizmasının en mühim kısmını şehir ve karye idareleri yani komünler teşkil eder. Gerek Hükümete ait hukuk ve vazaifin ve gerek efrada mütaallik hukuku siyasiye, medeniye ve sairenin tamamii mahfuziyetine, ifa ve istifasına hadim bilûmum kuyut ve muamelâtın esası kamilen kommünler tarafından ihzar edildiği gibi memleketin inzibat ve asayişini, sihhati ıumumiyesini, maarifin intişarını şehir ve köylerin esbabı refah ve unvanını temin hususunda komnıünlerin hidematı hükümeti merkeziyenin ifa edebileceği hidemattan daha mühim ve vâsidir. Bizde de vazaifi devlet meyanına ithal olunan her işin mebdei karyeler olduğu ve neşredilen Kavanin ve nizamata daima vazaifin en mühim*

[100] Nizam Önen, Cenk Reyhan, **Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra idaresinin Dönüşümü (1939-1929)**, İstanbul, İletişim Yay., 2011, s. 420-421.
[101] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 1, İçtima Senesi: 1, 19. 5.1336, s.352.
[102] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 4. 7.1336, s.171.
[103] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 3, İçtima Senesi: 1, 18. 8.1336, s.294.

kısmını karyelere tahmil ettiği halde Hükümetçe bu cüzülerin tekemmülâtı idariyesi hususunda şimdiye kadar tamamiyle lâkayıt kalınmıştır. Meselâ hukuku medeniyeye ait birçok mesaile ve askerlik gibi hidematı devletin en mühim kısmına istinatgah olan nüfus kuyudatı kamilen karyeler tarafından tanzim ve tasdik edilen evraka müstenittir. Heman her şubei idarede hal böyledir. Binaenaleyh karye idareleri ne nispette tekemmül ederse idarei umumiyei Devletin de o nispette taali etmesi ve karyeler hali iptidaide bırakıldıkça idarei umumiyei Devlete ait devairin de her ne yapılırsa yapılsın terakkiden mahrum kalacağı pek tabiîdir. İşte idaresi kura ve nevahi unvaniyle tanzim olunan lâyihai kanuniye bu maksadı mühiminin temini için vücuda getirilmiştir."[104]

Hükümet, Esbabı mucibe layihasında komünlerin oluşturulması noktasında iki farklı görüşün olduğunu, birinci görüşün "hayatı hususiyesini civardaki kura ile beraber yaşamamış olan şehir, kasaba ve karyenin kendi başına bir kommün olarak tanınmasıdır" ikinci görüşün ise "komünlerin mütaaddit köylerden mürekkeben vücuda getirilmesi" düşüncesidir. İkinci görüşü savunanların gerekçesinin, köylerinin tek başına birçok hizmeti yerine getiremeyeceği, birden fazla köyün bir araya gelmesiyle hizmetlerin daha iyi yerine getirileceği şeklinde açıklar. Hükümet'e göre ise komünler:

"kommün bir cüzü idari olmaktan ziyade bir içtimai olup kavanini tabiiyei içtimaiyeye tebaan teşekkül etmiştir. *Mütaaddit ailelerin arzın muayyen ve mahdut bir kıtasını kendilerine makar ittihaz ederek meskenler inşasiyle hali bedaveti terk ettikleri andan itibaren komün vücuda gelmiştir. Kommün bu suretle teessüs edince bir taraftan menafii hususiye ve müşterekelerinin temini ve müşterek mazarratların ref'i ve diğer cihetten tahtı tasarruflarına aldıkları kıtai arzın civarlarmdaki kommünlerden siyaneti zaruretleri yüz göstermiş ve bunun neticesi olarak da kommün hukuk ve vazaifi vücuda gelmiştir. Binaenaleyh kavanini devlet ile kommün teşkil edilemez. kom nüün bidayeten müteşekkildir. Hükümetin vazifesi onun mevcudiyetini tasdik ve hukuk ve vazaifini tesbit ve teftiş eylemekten ibarettir."*

Hükümet komünlerin doğal bir yapı olduğunu ve birleştirilmesi ile bu doğallığın yok olacağını düşünmektedir. Balkanlar hariç, hiçbir devletin komün oluşturmak için arazi genişliği, köy sayısı, nüfus ve gelir miktarı aramadığını, komünal yapıların bir tarihsellik içinde kendiliğinden oluşan birimler olduğunu ifade eder. Hükümet

[104] **TBMM Zabıt Ceridesi,** "İdarei Kura ve Nevahi Kanunu Lâyihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası" , Devre: I, Cilt 12, İçtima Senesi: 2, 22. 9.1337, 5 sayılı ek.

layihada, köyler arasında ortaklaşa yapılması gereken işlerin sendikalar kurmak suretiyle yapılabileceğini belirtir. Hükümetin komünden kastettiği nahiye değil karyedir. Komün kelimesinin karşılığının nahiye olarak yanlış tercüme edildiğini, komünün karşılığının karye olduğunu savunur. Önceki kanun ve layihalarda nahiyeler komünal yapılar olarak değerlendirilmişti. Fakat bu layihada üzerinde önemle durulan yapı nahiye değil karyedir. Layiha, karyeleri tam bir adem-i merkeziyetçi yapı olarak görür. Fakat köyleri tamamen bağımsız bir yapı olarak da görmemektedir. İngiltere'de olduğu gibi karye bütçelerinin ve meclis kararlarının tetkik ve tadil yetkisi vilayet daimi encümenine verilmektedir. Toplam 184 maddeden oluşan bu layiha da nahiyeler ile ilgili kısım 11 inci ve son fasılda yer alır. Nahiyelerin oluşturulma biçimleri, nahiye memurlarının görevleri sadece on üç maddede belirtilmiştir.[105]

Kanun layihasının 1 inci maddesinde "karye bir cüzitamm idare" olarak düzenlenmiştir. 2 nci maddesi "şimdiye kadar hayatı hususiyesini müstakilen yaşamış olan köyler gerek bir parçadan ibaret olsun ve gerek müteferrik ve dağınık köy veya mahallelerden mürekkep bulunsun birer karyedir" hükmünü taşır. 3 üncü maddesi "îki veya daha ziyade köylerden mürekkep karyeler merkez ittihaz olunan köyün namiyle yâdolunur" hükmünü taşır. 11 inci madde de "karye meclisi âzası müntahipler tarafından doğrudan doğruya intihab olunur" denilerek karye meclis üyelerinin seçmenler tarafından seçileceği belirtilir. Seçmen olabilmek için karye ahalisinden olmak, 6 aydan fazla orada ikamet etmek ve karye siciline kayıtlı olmak, 21 yaşını doldurmuş, cinayetle mahkûm ve mahcur olmamak şartı aranır. 25 yaşını bitirmek -ilk okul mezunları için 21 yaş- muhilli şeref ve haysiyet bir fiilden dolayı cünha ile mahkum olmamak, köyün hayat-ı umumiyesinde fiilen dâhil ve alakadar bulunmak seçilme şartlarıdır.Karyelerin görevleri genel olarak karyede okul inşası, yolların yapımı, karye dahilinde huzur, intizam, emniyet ve selametin temini, genel sağlığın korunması gerekli tedbirlerin alınması, kaldırımların yapılması, çevre temizliği ve bakımıdır. Karyenin yönetim organları karye meclisi, karye heyeti ve karye müdürüdür. Mebuslar ve memurlar karye meclisine seçilemeyecektir. Karye

[105] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 12, İçtima Senesi: 2, 22. 9.1337, 5 sıra sayılı ek, s.1.

heyeti, karye meclisi, müdür muavinleri, müdür vekilleri ve kâtipten oluşmaktadır. Karye heyeti idaresi ise müdür ve muavinleriyle karye meclisince seçilecek iki aza ve kâtipten oluşacaktır. Karye meclisi yılda iki kez toplanacak, toplantılarını Mayıs ve Aralık aylarında olmak üzere iki kez yapacaktır. Karye kararları vilayet encümenince onaylandıktan sonra yürülüğe girer. Karye meclisine karye müdürü başkanlık edecektir. Karye müdürü, muavinleri ve karye idare heyeti iki yıl için karye meclisince seçilecektir. Kaymakam, nahiye müdürü veya göndereceklerı memurlar meclis görüşmelerine katılabilecek fakat oy kullanamayacaktır.

Karyenin idaresi karye müdürleri ile karye idare heyetine bırakılmaktadır. Karyenin reisi olan müdür aynı zamanda merkezi idarenin de vekilidir. Karye müdürü, muavinleri ve heyeti idare azası karye meclisince iki yıl için seçilir. Meclis, bu kişileri kendi içinden seçilebileceği gibi meclis dışından da seçebilir. Seçilen müdür ve muavinlerin memuriyetleri kaymakamın tasdikiyle gerçekleşir. Bu tasarı muhtarlık ve köy ihtiyar heyeti gibi köyün organlarını ortadan kaldırmaktadır. Tasarının 170-182. maddeleri nahiyeleri düzenler. Buna göre, bir nahiye en az sekiz en çok yirmi karyeden oluşacak, sekizden fazla karyeden oluşan nahiyelerde üst nüfus sınırı on bin olacaktır. Bir karyenin nahiye merkezine yirmi kilometreden fazla olmayacağına hükmedilerek, karyelerin nevahi merkezine yakın tutulması öngörülmüştür. Bu şartların ancak doğal ve iktisadi şartlardan doğan zorunlu hallerde esnekleştirilebileceği belirtilmektedir. Bir nahiyenin ortadan kaldırılması, kaza sınırının değiştirilmesi özel bir kanuna, nahiyeye bağlı bir Kura'nın kaza dahilinde başka bir nahiyeye bağlanması özel bir nizamnameye tabi kılınmaktadır. Nahiyenin idaresi vali tarafından seçilecek müdüre bırakılmakta, müdürler kavanini, nizamatı, mukarreratı ve bilumum vazaifi uygulamak ve nahiyenin asayişinin ve inzibatının uygulanmasından sorumludur. Her nevahide birer kâtip, lüzumu kadar jandarma bulunacaktır.[106] Bu tasarıda nahiye meclislerine yer verilmemiştir.

[106] Nizam Önen, Cenk Reyhan, **a.g.e.,** s. 427-428.

Layiha 6 Ocak 1921 tarihinde meclise gelmiş, meclis tasarıyı Dâhiliye Encümenine sevk etmiştir[107]. Encümen "İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası" olarak kendisine havale edilen bu tasarıyı İdare-i Nevahi Kanunu olarak tadil etmiştir. Anlaşılıyor ki encümen bu tasarıyı nahiye biçiminde değerlendirmiş, bir düzenlemeye tabi tutmuştur. Dâhiliye encümeni nahiyelerin oluşturulmasında iki yöntem benimsemiştir. Birincisi, gerekli gelire sahip olan köylerin nahiye olarak kabul edilmesi, ikincisi ise birden fazla köyün birleştirilmesiyle nahiyelerin oluşturulmasıdır.

> "*şöyle ki: evvela; heyeti Vekilenin teklifi kanunisinde şimdiye kadar hayatı hususiyesini müstakil fakat mühmel ve tabiri sahihiyle bir tezebzübü elim içinde yaşamış olan köyler; gerek bir parçadan ibaret olsun ve gerek müteferrik ve dağınık köy veya mahallerden yani (divan) lardan mürekkep bulunsun cümlesini birer nahiye itibar etmiş ise de bu suret bugünkü taksimatı mülkiyemize, şeraiti hazırai içtimaiyemize, seviyei haliyemize ve hususiyle nüfus ve serveti umumiyemize nazaran kabiliyeti tatbikiyeden mahrum olmasına ve kabul edilen Teşkilatı esasiye kanununun maddei mahsusası da nahiyelerin bir veya birkaç köyden terekküp ve teşekkül edebileceği merkezinde bulunmasına binaen bu taksim, keyfiyetine köylerin bilhassa varidatı esas ittihaz edilerek bir nahiyede istihdamı icabeden memurini idariye ve inzibatiye vesairenin maşatını temine kafi varidatı mevcud olan tek bir karye dahi nahiye olabileceği gibi merkeze dört saatten fazla buut ve mesafesi olmamak şartiyle birkaç karyenin bir nahiye halinde idaresi de kabul edilmiştir.*"[108]

Encümen, tasarı da nahiye müdürlerinin vali tarafından atanmasına dair hükmü değiştirmiş, seçim yoluyla belirlenmesini hükmüne bağlamıştır. Mülki idari taksimata dönük tasarı ve layihalarda özerklik düşüncesi 'söylemsellik'ten ibaret olsa da ağırlıklı bir yere sahip olmuştur. Tasarı da genel olarak düzenlenen nahiye yönetimleri, encümenin layihasında önemli bir yere sahiptir. Encümenin esbabı mucibesinde belediyelere ait olan vazifeler nahiyelere de verildiği bundan dolayı vilayet ve kaza merkezlerindeki belediye teşkilatına gerek kalmadığı belirtilmekte, belediyelerin görevlerinin nahiye müdür ve heyetlerine geçtiği ifade edilmektedir. Denilebilir ki; mülki idari taksimata yönelik yapılmak istenilenin bütüncül bir halde tetkik edilmemesi, mevcut durum üzerinde hem anayasal ve yasal metinlerin

[107] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 7, İçtima Senesi: 1, 6. 1.1337, s.192.
[108] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 12, İçtima Senesi: 2, 22. 9.1337, 5 sıra sayılı ek, s.6.

incelenmemesi hem de bunlar üzerinden bir tartışmanın yürütülememesi neticesinde birçok tasarı, teklif ve layiha mevcut yapılara 'eylemsellik' kazandırmamıştır.

Dâhiliye Encümeni kendisine tevdi edilen tasarıyı tadil ederek 22 Eylül 1921 tarihinde meclise sunmuştur. Bu layiha üzerine mecliste yine tartışmalar yoğundur. İlk tartışma Karahisarısahib mebusu Mehmed Şükrü Bey'den gelir. Şükrü Bey'e göre "Köylünün memleketi hakkında, idaresi hakkında, kendi işleri hususunda hiçbir salahiyeti ve fikri yoktur. Hükümeti merkeziyelere karşı onun muvazzaf olduğu bir vazife vardır. O da asker vermek, memleketi müdafaa etmek, vergi vermek, jandarma dayağı yemek ve bir de bizim arzu etmediğimiz adamları göndermek, arzu edilen şahsa oy vermek" yani tamamen ödevleri olan ama hakları olmayan köylüler söz konusudur.[109] Dahiliye Müsteşarı Hamid Bey bu kanun layihasının encümenle aralarında bazı noktalarda ihtilaf olduğunu, hükümetin görüşünün her köyün bir nahiye olmasını ve bu teşkilatın tedricen uygulanmasını ve kusurları görme imkanı elde edilmesini, bununla birlikte nahiyelere nüfus ve tapu işlemlerini yapma yetkisinin verilmesini istediklerini fakat encümenin ise bu değişiklikleri kabul etmediğini söyler.[110]

Dâhiliye Encümeni Reisi Van Mebusu Haydar Bey'in sözleri çevreyi siyasal merkeze bağlama ve patrimonyal devlet düşüncesini ortaya koyması açısından önemlidir:

> "*Asıl memleket ile Hükümet arasında teması hakiki olmak lâzımgelir. Milletle Hükümet yekdiğerine baba ve oğul muamelesi yapacak. Bunun da tecelligâhı köy ve nahiye idareleridir. Köy hayatı, nahiye hayatı teessüs etmediğinden baba ile oğul münasebet ve muhabbeti, baba ile oğul muvaseneti hâsıl olmadı. Milletle hükümet arasında derin bir uçurum açıldı ve bu uçurum günden güne açılmaktadır. Her iki taraf yekdiğerine bigânedir. Hükümet millete yalnız ihtiyacı olduğu vakitte müracaat eder, elinde bulunan herşeyi alır. Başka tabir kullanmayalım. Millet hükümeti bir cebbar suretiyle telâkki ediyor. Ve gidip*

[109] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 12, İçtima Senesi: 2, 22. 9.1337, s.283.
[110] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 24. 9.1337, s. 3.

derdini anlatacak bir yer, bir merci bulamıyor. Onun için hükümetle millet arasında bir uçurum var."[111]

Görülüyor ki buralarda idari bir yönetim varlığının tesis edilmesi gerekliliği üzerinde durulmakta, halk ile hükümet arasında yönetsel bir bağ kurulmak istenmektedir. Kastamonu mebusu Abdülkadir Kemali Bey'de bu layiha ile halka ödevler verildiğini, bir yük yüklendiğini, merkezi idareye ise hiçbir vazife bırakılmadığını belirtir.

"Halk bütün servetini ayağındaki donu, sırtındaki gömleği verdiği halde bunlar yetmiyormuş gibi bedenen çalışmak mecburiyetini de halka doğru gitmek isteyen bir hükümet, halka doğru gitmek isteyen bir encümen halkın üzerine yükletiyor. Demek ki bedenen de geberinceye kadar çalışacaktır. Halka doğru gitmek efendiler, halkın başına bela olan yanlış, zait teşkilatı kaldırarak yerine daha iyi ve daha muvafık bir idare tesis etmektir."[112]

Yapılan eleştirilerin odağında hem halka yüklenen sorumluluklar hem de bu sorumlulukların yerine getirilmesi için gerekli olan kaynakların verilmemesi vardır. Malatya mebusu Lütfi Bey ise seçilecek nahiye müdürünün köylünün faydasına hizmet üretmeyeceğinden, değişen bir şeyin olmayacağından ayrıca köylünün gerekli eğitime sahip olmadığından dem vurur.

"Köylüler ekseri muhitte birçok mütegallibenin nüfuzu altında bulunuyor. Biz öyle köylüler biliyoruz ki,köylü kızını kocaya veriyor, o kızı götürecek adam o köylünün ağasına gidip de on beş, yirmi lira vermeyince kızı alamıyor…Şimdi köylünün intihabiyle bir de nahiye müdürü yapacağız. Zaten o nahiyede müdür olacak o mütegallibeden başka kimse yoktur ki. Böyle bir mütegallibenin ahali üzerinde müthiş bir nüfuzu vardır. Şimdi de fazla olarak nüfuzu hükümet de buna inzimam edecek olursa artık nahiye müdürü değil, derebeyi olacak. Biz, derebeylik teşkil ediyoruz, kanun tanzim etmiyoruz."[113]

Lütfi Bey'in bu düşünceleri dikkat çekicidir. Özellikle vilayet merkezlerinin periferisinde böyle bir sosyo-ekonomik yapı dolayısıyla bir bağımlı olma hali söz konusudur. Karahisarı mebusu Şükrü Bey Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda nahiyenin

[111] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 24. 9.1337, s.4.
[112] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 24. 9.1337, s.7.
[113] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 24.9.1337, s.10-11.

cüzitam idare olmakla birlikte şahsiyeti maneviyeye de sahip olduğunu, dolayısıyla nahiyeye şahsiyeti maneviyeye haiz cüzitammı idare demek gerektiğini belirtir. Dahiliye Müsteşarı Hamid Bey "Nahiye menfaat ve zararı kendine aidolan umuru işbu kanun ahkâmına tevfikan bizzat idare ve temşiyet etmek salâhiyetini haizdir" hükmünün nahiyeye şahsiyeti maneviye yüklediğini vurgular.[114]

Layiha üzerindeki tartışmaların bir başka veçhesi nahiyelere verilecek özerklik ile merkezin vasiyetinin ve yetkisinin olmamasıdır. Ertuğrul mebusu Mustafa Kemal Bey'in vilayetler şuralarınca düzenlenecek nahiye teşkilatı hakkındaki cetvelin vilayet şurasınca tasdik edildikten sonra Heyeti Vekile tarafından tasdik edilmesine gerek olmadığını ve bununla ilgili bir takrir verdiğini belirtir.[115] Vehbi Bey de şuralarda tasdik edildikten sonra Heyeti vekileye gelmesi ve Heyeti vekilede beklemesinin, bu işin olmamasını temenni etmek anlamına geleceğini söyler. Tartışma konularından birisi de nahiyelerin nizamat yapma yetkilerinin bulunmamasıdır. Bunun üzerine Dâhiliye Müsteşarı Hamid Bey nahiyelerin böyle bir yetkilerinin olacağını, "Hükümeti merkeziye de, vilâyet şuraları da, nahiyeler de nizamat yapmak salâhiyetini haiz bulunacaklardır"[116] diyerek aynı zamanda vilayetlerin de bu salahiyete sahip olacaklarını belirtir. Aydın mebusu Dr. Mazhar Bey Nevahi Kanunu ile ahaliye kendi haklarını kendilerinin görmesine izin vermemenin onları merkeze bağlı tutmak demek olacağını, ahalinin merkeze gelmeden kendi işlerini görmesine imkân vermenin refah ve saadete mazhar olacağını vurgular.

> *"Halkın bu ihtiyacını tatmin edecek şey, o ihtiyacı mahallinde gören ve hisseden adamların yapacağı ve kanun mahiyetinde, ahalinin üzerinde kuvvei infaziyesi olan bir şeydir ki, o da ancak nizam olacaktır. Şu halde; bu ihtiyaç katidir ve lâzımdır. nahiyelere, livaların şuralarına vermek istediğimiz ve muhtariyet kelimesiyle ifade ettiğimiz o büyük nüfuz, nizamname yapacak kadar bir salahiyeti haiz olmazsa sıfıra müncer olmuştur*"[117]

[114] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 24.9.1337, s. 16-17.
[115] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 26.9.1337, s.27-28.
[116] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 29.9.1337, s.58.
[117] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 29. 9.1337, s.59-60.

Karesi mebusu Vehbi Bey vermiş olduğu "Nahiye idarî bir cüzütamdır. Nahiye menfaat ve zararı kendine aidolan işleri işbu kanunun ahkâmına tevfikan bizzat idare etmek salâhiyetini haiz ve idari umumiyeye mütaallik kavanin ve kanıma müstenidolan nizamat ile mevdu vezaifi ifa ile mükelleftir" değişiklik takriri meclisce kabul edilmiş ve nahiyelerin uygulamakla mükellef oldukları nizamnamelerin bir kanuna dayanmış olması şartı kabul edilmiştir.[118] Dikkati çeken bir teklif de Erzurum mebusu Necati Bey tarafından yapılarak, birçok köyün ecnebi lisanlara ait kelimelerle dolu olduğunu ve bunların değiştirilerek Türkçeleştirilmesi istenmektedir. Necati Bey'in bu teklifinden anlaşıldığı kadarıyla Türkçe olmayan yabancı köy isimlerinin değişitirilerek, Türkçe adlar konulması ve böylece milli vicdanın rahatlatılmasıdır.[119] Köy isimlerinin değiştirilmesine dair görüşler bu dönemde tartışma yapılan konulardandır. Edirne mebusu Şeref Bey Heyet-i Vekilenin Salahiyet ve Vazaifine Dair Kanun Layihası'nın görüşmeleri sırasında mecliste yaptığı konuşmasıyla hem halkçılık düşüncesinin ne anlama geldiğinden hem de nahiyeler için düzenlenen kanunla halk hükümetinin sağlam temellerinin olacağından bahseder:

> "…artık yeter. *Ta 1255 tarihinden beri Tanzimat namiyle Garpten akan çirkin, mülevves bir ruhun memleketimizde, dinimize ruhumuza, itikadımıza uymıyarak kurduğu esaslar çürüktür, berbattır. Türkiye Büyük Millet Meclisi bir daha o çukura düşmeyecektir. Binaenaleyh halkın hakkını halka verecektir. Çünkü halkın sadası şu Mecliste toplanmıştır. Halkın sadası hakkın sadasıdır. Binaenaleyh işte o hakkın sadası memlekette halk idaresini tesise karar vermiş ve ilk hatveyi Teşkilâtı Esasiye Kanunu ile attığımız gibi İdarei Nevahi Kanununu da onun duvarlarını, etrafını örmek demektir… Halk hükümeti kurarken millet hükümeti kuruyoruz. Fakat efendiler malûmuâlileridir ki, halk hükümeti demek, tamamiyle ademi merkeziyet demek değildir. Komünizm hükümeti yok mu? Sovyet Hükümeti yok mu? İşte bu komünizm bile ademi merkeziyet değildir. Halk hükümeti, akıl, idrak, iz'an hükümeti ve nihayet halk hükümeti, milletin kendi samimiyetinden doğan bir hükümettir. Onun için halk hükümeti birbirinden kopmıyacak halkalar gibidir ve o halkalar birbirine hiç kopmamak üzere perçinlenir. Ona perçin vuracak işte Türkiye Büyük Millet Meclisi! Büyük Millet Meclisi onu vurduktan sonra o halkalar mütesanit bir surette yaşar ve ondan hükümet kuvveti*

[118] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 29. 9.1337, s.62.
[119] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 1.10.1337, s.69.

ve hükümet kuvvetinden de devlet denilen kuvvet meydana gelir. Malûmuâlinizdir ki, sırrı muvaffakiyet; münferiden yürümekte ve müttehiden harbetmektedir."[120]

Halka yetki vermek, yönetime halkı dâhil etmek gibi bir bakış açısıyla yapılan tartışmalardan anlaşıldığı kadarıyla kavramsal olarak mebusların aklı oldukça karışıktır. Kavramlar birbirine karışmış durumdadır. Şeref Bey'in söylemsel olarak dikkat çektiği halkçılık düşüncesi bizzat halkın yönetime katılmasından öte siyasal merkeze bağlılığının olması gerektiği üzerinedir. Halk hangi araçlarla ve nasıl yönetime katılacak ve bir bütün olarak halk hükümeti nasıl kurulacak? Bugünkü 'millet iradesi' tartışmalarını da bu bağlamda değerlendirmek önemli olacaktır. Bir başka nokta ise Şeref Bey'in adem-i merkeziyetten ne anladığı ile ilgili hususdur. Adem-i merkeziyetin tamamen halk hükümeti olmadığına dair düşünceleri bize tam bir fikir vermese de anlaşıldığı kadarıyla adem-i merkeziyeti merkezi yönetimin herhangi bir denetim ve kontrolü olmaksızın tam bir özerklik hali olarak düşünmektedir.

Halkçılık söylemi mebusların bu dönemde çokça kullandıkları bir araç olmuştur. Adem-i merkeziyet taraftarı olan mebusların da merkeziyet taraftarı olan mebusların da kullandıkları halkçılık söylemleri zihinlerde farklı değerlendirmelerle, düşüncelerine dayanak teşkil etmiştir. Kütahya mebusu Ragıp Bey Nevahi Kanunu'nun önemine dikkati çekerken yine 'halkçılık söylemi' üzerinden bir değerlendirme yapar:

"*Bendeniz Nevahi Kanunundan daha müstacel bir kanun mevcud olduğuna kani değilim. Nevahi Kanununun heyeti umumiyesini Meclisi Âliniz kabul etmiştir. Bu kanunda altı yüz seneden beri hattâ, hükümetin bidayeti teşekkülünden beri inliyen halka belki bir ferah vermek ümit ve ihtimali vardır ve Meclisi Âlide buna dair kanaat vardır… Memlekete vaat ettiğimiz şeylerden şimdiye kadar ne yaptık ve ne yapacağız? Soruyorum. İki buçuk seneden beri halkçıyız dediniz. Halkçıyız, halka karşı gidiyoruz diyoruz, fakat halka zerre kadar bir şey verdiniz mi? Fakat halktan herşeyi aldınız. Ne vakit halkın menfaatinden bahsettiysek onun kafasına bir yumruk vurduk, fakat kendi hakkını kendine vermedik istirham ederim…Eğer halka bir şey vereceksek, Nevahi Kanunu Mecliste mevcud olan kanunların*

[120] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 14, İçtima Senesi: 2, 26. 11.1337, s.351.

yegânesidir. Nevahi Kanununu çıkaramazsak halka bir şey vereceğiz demiyelim. Vereceğimiz başka bir şey mutasaver değildir"[121]

Meclisin gündemine gelen çeşitli yasa tasarılarının görüşülmesi sırasında da yine nevahi kanununa ilişkin tartışmalar söz konusudur. Meclise Emniyeti Umumiye Bütçesi geldiği zaman yine konu yerel idarelere verilecek yetkilerdir. Jandarma ve polisin birleştirilmesini öngören yasa tasarısının görüşülmesi sırasında Kütahya mebusu Ragıp Bey Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun ruhuna uygun hareket edilmediğini belirterek, diğer kanun layihalarını gündeme getirmiş ve bu kanun layihalarının akıbetini Dahiliye Vekili'ne sormuştur.

"*Zavallı Teşkilâtı Esasiye Kanunu bilmem ne zaman canlanacak? Bilmem ne vakit mevti muhakkaktan kurtulacak da, uyanacak da şu milletin derdine derman olacak? Teşkilâtı Esasiye Kanunu memleketimizde inzibat ve asayişi umumiyi, inzibatı mahallîyi başka suretlerde tasnif ve tertîbetmiştir. Binaenaleyh Dahiliye Vekili Beyefendiden sorulacak şey, jandarmanın, polisin tevhidi hakkındaki eski zihniyet üzerine tertibedilmiş kânunlar, lâyihalar değil, Teşkilâtı Esasiye Kanununda gösterilen şûralar, 'Müfettişi Umumilik Kanunu ve onlara terettübeden asayişi umumiyeye taallûk eden kavanin ne oldu? Demekten ibarettir. Emniyeti Umumiye bütçesinin heyetiumumiyesinin müzakeresi dolayısiyle Meclisi Âlinin nazarı dikkatini bilhassa bu noktaya celbederim. Efendiler, Teşkilâtı Esasiye Kanuniyle millete ne verdikse fiilen ispat edelim. Yoksa emin olalım âti bize yalancı diyecektir ve Teşkilâtı Esasiyeyi bizi iğfal için yaptılar, yalandır, diyecekler.*"[122]

Kanun layihalarının akıbeti konusunda Dahiliye Vekili Ali Fethi Bey cevap olarak, umumi müfettişlik kanununun mecliste müzakere edildikten sonra dahiliye Encümenine havale edildiğini söyler. Hakkâri mebusu Mazhar Bey de Tevhit Kanunu ile Nahiye Kanunu'nun birlikte ele alınmasını, birbirleriyle zıt hükümler taşıdığını, aksi takdirde bu iki kanun tasarısının birbirlerine üvey kardeş gibi kalacaklarını ifade ederek, Tevhit Kanununda ne şuralardan bahsedildiğini, ne de zâbitanın nahiye şurasına verildiğine dair hükümler olduğunu, oysaki Nevahi Kanununda kolluk güçlerinin bütün şuralara verildiğini belirtir ve ekler: "…Ne

[121] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 19, İçtima Senesi: 3, 11. 4.1338, s.135.
[122] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 20, İçtima Senesi: 3, 4. 6.1338, s.167.

yapıyoruz efendiler! Bir taraftan Teşkilatı Esasiye Kanununa muvafık kanunlar yapıyoruz, diğer taraftan da o kanuna mugayir kanunlar müzakere ediyoruz."[123] Nahiye kanun tasarısı meclis gündemini meşgul ederken mebusların bu konu üzerindeki değerlendirmeleri de dikkat çekmeye devam eder. Nahiye kanunu hakkında bir başka dikkati çeken konuşmanın sahibi Mersin mebusu Salahaddin Bey'dir. Salahaddin Bey'e göre yerele verilecek olan yetkiler için henüz erkendir. Öncelikle 'halkı eğitmek' ve 'kemale erdirmek' önemlidir. Bunlar yapılmadan yerele verilecek yetkiler, "özerklik", memleketi bölünmeye ve parçalanmaya götürecektir.

> "*Nahiye kanunu ve saire gibi Teşkilatı Esasiye kanununun taalluk ettiği hukuk ve salahiyetler orada mevcud değildir. Bugün bu meselenin karşısında nefsülemirde acaba bu mertebeye yanidoğrudan doğruya mahalli idarelere verecek kabiliyete geldik mi? Gelmedik mi? Bunların kabiliyeti, kemiyeti değil, keyfiyeti o hale gelmiş midir? Binaenaleyh tevsii salâhiyet meselesi şeklengayet güzel olmakla beraber acaba fiilen onlar ifayı vazife edebilecek mi?... Efendiler, biz idaremizi; ancak kuvvetli bir temerküzi idare için hukuk noktai nazarından mahalli idarelere bugün veremiyeceğiz. Fakat münasip görürseniz tedricen tatbik ediniz. Halkı talim ve terbiye edin. Maarife ve matbuata en ziyade bu serbestiyi vererek halkı yetiştiriniz. Fakat idareyi katiyen öyle birden bire ellerine vermeyiniz. Sonra ipi kopartırsınız ve elinizden kaçar. Bendenize nazaran; evvelâ halkı terbiye, sonra teşkilât.*"[124]

Cumhuriyet dönemi politikalarının referans noktası ulus-devlet anlayışına göre devleti ve toplumu yeniden inşa etme üzerine kurulurken, bu paradigmaya uygun olarak toplumsalı da buna göre biçimlendirmek esasta bir gayedir. Bu dönemde olup bitenleri bu noktai nazardan okumak tercih edilen bir yaklaşımdır. Devletin kurucu unsurlarından mebuslara ve idarecilere kadar büyük bir kesim imparatorluk bakiyesinde olan bir coğrafyada yaşanmış deneyimler ve istenmeyen sonuçlarla beraber düşünerek, amacın yerelde bir özerk yapılar kurmaktan çok bu yapıları merkeze bağlamanın araçlarını tesis etmek olmuştur. Bu dönem meclisi, Cumhuriyet öncesindeki kimliğiyle ademi merkeziyetçi bir yönetim anlayışı ekseninde mahalli yönetimleri düzenlemek istemiş fakat Teşkilatı Esasiye Kanunu ile çerçevesi çizilen anlayış, mahalli yönetim kanun layıhalarının kanunlaşmasıyla sonuçlanmamıştır.

[123] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 20, İçtima Senesi: 3, 4. 6.1338, s.169.
[124] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 20, İçtima Senesi: 3, 4. 6.1338, s.171-172.

Özellikle nevahi ve kura kanun layihası bir-çok yetkileri mahalline bırakan, mecliste de ayrıntısıyla tartışılan bir düzenleme olmasına karşın kanunlaşmaması kayıp niteliğindedir. Cumhuriyetin ilanıyla birlikte devleti ve toplumsal kuruluşu ilgilendiren bir-çok alanda kanun değişiklikleri, yeni kanun ihdasları yapılacak, ademi merkeziyetçilikten merkeziyetçiliğe doğru bir anlayış değişimi yaşanacaktır. Cumhuriyetle birlikte sözünü ettiğimiz devlet kapasitesini genişletecek siyasal, yönetsel, hukuksal, sosyo-ekonomik ve kültürel araçlar yeniden ve yoğun olarak inşa edilecektir.

3.2.6. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanun Layihası ve Mülki İdare

4 Ekim tarihinde Mustafa Kemal başkanlığında toplanan Halk Fırkası Divanı devletin isminin Türkiye Cumhuriyeti, devletin merkezinin Ankara olmasını kararlaştırmıştır.[125] 1924 Teşkilatı Esasiye Kanun layihası başkanlığını Mustafa Kemal'in yaptığı Mütehassıslar Encümeni tarafından oluşturulmuş, Cumhuriyet Halk Fıkrası Divanında da görüşülerek meclise sunulmuştur. Anadolu Ajansı'nın taşra matbuatına gönderdiği tebliğ yeni anayasanın genel çerçevesini anlatmaktadır:

> "*Ankara'dan 22 Teeşrîn-i Evvel 339 [1923] tarihli Matbuat ve İstihbarat Müdüriyet-i Umumiyesi'den bildiriliyor: Bugünlerde efkâr-ı umumiyeyi, matbuatı, mahafil-i resmiyeyi en çok işgal eden mevzu, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun tadili meselesidir. Asrî ve milli esaslar üzerine yeni baştan kurulan devletimizin unvanını, tarz-ı idaresini tayin ve tesbit edecek bu kanun bazılarının zannettiği gibi yeniden tedvin olunmuyor. Ancak, Milli Mücadele'nin devam ettiği zamanların ihtiyacına göre tanzim edilip 93 Kanun-u Esasi yerine ikame edilen Teşkilatı Esasiye Kanunu* [söz edilen 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu], *yani esasen mevcut bir kanun, sulh devresinin tevlid ettiği yeni ihtiyaçlara göre tadil olunuyor. Bununla beraber şekl-i asli ile muaddel şekil arasında esaslı ve ehemmiyetli farklar mevcuttur…Misal: Gayrımuaddel Teşkilatı Esasiye Kanunu'na nazaran, yeni Türkiye devletinin tarz-ı idaresi esas itibarıyla demokratik, yani hakimiyet-i âmmeye müstenid ise de esas teşkilatı dünyada mevcut ve muayyen devlet sistemlerinden hiçbirine benzememektedir. Teşkilatı Esasiye Kanunu'nu tadil ile muvazzaf Mütehassıslar Heyeti'nin takriben iki aydan beri devam eden mesaisi henüz tebellür etmemiş ise de bazı mahafilden tereşşüh eden malumata göre hükümet teşkilatında kabine usulü kabul edilecek ve devletin ünvanı Türkiye Halk Cumhuriyeti olacaktır. Bununla beraber kabine usulü kabul edildiği halde parlamenter idarenin bütün*

[125] Anadolu'da Yeni Gün, 5 Teşrîn-i Evvel 1339, "**Fırka Divanı'nın Kararı**".

eşkal ve teferruatı aynen kabul olunmayacaktır. Ezcümle, parlamenter yahud meşrutî idarede kuva-i icraîye ile kuva-i teşiîye yekdiğerinden ayrı olmak üzere tefrik-i kuva esası mevcut olduğu halde yeni Teşkilatı Esasiye'mizde Türkiye Büyük Millet Meclisi teşriî ve icraî kuvvetlerin yegâne menbaıdır. Şu hale nazaran Meclis her iki kuvveti kendinde cem ediyor, yalnız Büyük Millet Meclisi haiz olduğu icra salâhiyetini temsil etmek hakkını arasından intihab ettiği zata tavzif ediyor, bu zatın ünvanı da Reis-i Cumhur oluyor. Diğer cihetten parlamenter sistemin kabine usulü de tadilen kabul edilecektir. Malum olduğu vechile kabine usulünde Hükümdar veya Reis-i Cumhur ile kabine reisi yekdiğerinden ayrıdır ve kabine reisi, Fransa'da olduğu gibi nazırları meclis haricinden intihab edebilir. Halbuki yeni Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda Reis-i Cumhur'un hem devlet reisi hem de İcra Vekilleri Heyeti'nin reis-i tabiisi sıfatıyla kabul edileceği anlaşılıyor. İcra Vekilleri Reisi de refik-i mesaisini ancak Meclis âzası arasından intihab edebilecektir. Binaenaleyh görülüyor ki parlamenter sistem ile Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun muaddel şeklinde kabul edilecek devlet sistemi arasında oldukça bariz farklar vardır. Şurasını da kaydedelim ki Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun tadiliyle meşgul olan bu heyet henüz mesaisini tamam etmemiştir. Heyeti terkib eden mütehassıs zevatın nihayet bir aya kadar projeyi ikmal edeceği malumdur. Binaenaleyh matbuata intikal eden malumat –bugün doğru olsa bile- birkaç gün sonra tadil veya tefsire duçar olabilir. Diğer cihetten tadil heyetinin tesbit edeceği şekil bir defa da Halk Fırkası tarafından tedkik edilecek ve bilahare Meclis'e sevk olunacaktır. Gerek Fırka'da ve gerek Meclis'te de kanunun bütün maddelerinin aynen kabul edileceğini şimdiden kim temin edebilir? Şu halde, Teşkilatı Esasiye Kanunu hakkında şimdilik kat'i söylenecek bir söz yok demektir."[126]

Kanun layihası mütehassıs encümen tarafından hazırlanmış, meclise sevk edilmeden önce Cumhuriyet Halk Fırkası'na sunulmuştur. 1922 yılında saltanatın kaldırılması ile rejim değişikliğinde önemli bir adım atılır. Her ne kadar 1921 Teşkilatı Esasiye'de "hâkimiyet bila kaydü şart milletindir" hükmü yer alsa da, ortada saltanat ve halifelik makamı fiili olarak devam etmekteydi. Bu kanun değişiklikleri aynı zamanda rejimin hem adını koymakta hem de saltanat makamının yerine başka bir makam ihdas etmektedir. Kanun teklifinin özellikle 1 inci maddesi ile "hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir" hükmüyle egemenliğin kaynağının millet olduğu bu anayasada da varlık kazanmaktadır. "Türkiye Devletinin şekli hükümeti Cumhuriyettir" hükmü ile yeni bir devlet rejimi somutlaşır. 4 üncü madde "Türkiye

[126] Anadolu'da Yeni Gün, 26 Teşrîn-i Evvel 1339, "**Teşkilatı Esasiye Kanunu'ndaki Tadilat Münasebetiyle Anadolu Ajansı'nın Bir Tebliği**".

Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Meclis, hükümetin inkisam ettiği şuabatı idareyi İcra Vekilleri vasıtasiyle idare eder" hükmü ile meclis hükümeti sistemini kabul etmektedir. 5 inci madde "Teşri salâhiyeti ve icra kuvveti Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder" hükmüyle yasama ve yürütme yetkisini mecliste toplamakta, 6 ncı madde de "Meclis, teşri salâhiyetini bizzat istimal eder" hükmüyle yasa yapma yetkisinin mecliste olduğunu, 7 inci madde de "Meclis, icra salâhiyetini kendi tarafından müntehip Reisicumhur ve onun tâyin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal eder" hükmüyle meclis hükümeti sistemini kabul etmekte, 8 inci madde de ise "Hakkı aza, millet namına, usulî ve kanuni dairesinde müstakil mahakim tarafından istimal olunur" hükmüyle mahkemelerin bağımsız olacağını öngörmektedir.

31 inci madde "Türkiye Reisicumhurunun, Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından yedi sene için intihab olunacağı" denilerek saltanatın yerine Reisicumhur makamı getirilmektedir. 33 üncü madde bu maddenin bir devamı olarak "Türkiye Reisicumhuru devletin reisidir, bu sıfatla merasimi mahsusada Meclise ve lüzum gördükçe İcra Vekilleri Heyetine riyaset eder" hükmünü, 45 inci madde ise "Başvekil, Reisicumhur canibinden ve Meclis âzası meyanından tayin olunur. Sair vekiller Başvekil tarafından, Meclis âzası arasından intihab olunarak heyeti umumiyesi Reisicumhurun tasdikiyle Meclise arz olunur" hükmünü taşır.[127] Saltanatın kaldırılmasıyla yaratılmış olan fiili durum Reisicumhur makamının ihdas edilmesiyle anayasal bir nitelik kazanmıştır. Mütehassıs komisyon (Kanun-ı Esasi Encümeni) tarafından meclise sunulan Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda yapılması öngörülen değişiklikler meclisce herhangi bir yoklama yapılmadan oylanmış ve kabul edilmiştir. Yapılan oylama sonrasında Ertuğrul mebusu Doktor Fikret Bey'in önergesi ile hemen Reisicumhur seçimi yapılmak istenmiş, önergenin kabul edilmesiyle Cumhurbaşkanlığı için oylama yapılmış ve oylama sonucunda Ankara mebusu Mustafa Kemal Reisicumhur seçilmiştir.

[127] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 7, İçtima Senesi: 1, 9.3.1340, s.217-220.

2 Mart'ta Halk Fıkrası grup toplantısında Urfa mebusu Şeyh Saffet Efendi ve kırk arkadaşı hilafetin ilgasına yönelik bir teklif sunmuş ve grupta bu teklif görüşülmüştür. Yapılan görüşmeler neticesinde hilafetin ilgasına ve hanedan üyelerinin ülkeden çıkarılmasına karar verilmiştir. 3 Mart'ta fırka grubunda kabul edilen "Hilafetin İlgasına ve Hanedan-ı Osmaninin Türkiye Haricine Çıkarılmasına Dair Teklif-i Kanunisi" meclise sunulmuştur. Meclisteki tartışmalardan sonra kanun teklifi kabul edilmiş ve hilafet makamı kaldırılmıştır.[128]

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu dönemin olağanüstü şartlarında hazırlanmış kısa bir metin olmasına nazaran mahalli yapıların adem-i merkeziyetçi anlayışa göre biçimlendirilmesi açısından ileri bir anayasal metin niteliğindeydi. Meclisin niteliği de bu anlayışın yoğunluğunu ve şiddetini belirleyen önemli unsurlardan biridir. Mülki taksimat açısından iki anayasal metin arasındaki en temel fark 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu adem-i merkeziyetçi bir yapı öngörürken, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu merkeziyetçi bir yapıyı inşa etme düşüncesine dayanmaktadır. İkinci meclisin niteliği üzerinden yapılacak bir okuma, bu anayasa metninin neden merkeziyetçi bir anlayışa göre yapıldığının ipuçlarını verir. Birinci meclisteki mebusların özellikle ikinci grup olarak bilinen muhalif kimliklerin, ikinci mecliste olmamaları yasa tasarılarının mahiyetini değiştirmiştir. Adem-i merkeziyetçi düşünceden yana olan bu mebusların yerini ikinci mecliste merkeziyetçiliğe yakın olan mebuslar almıştır. İkinci meclis mebus seçimlerine siyasal merkezin doğrudan müdahalesi sonucu meclisin niteliği değişmiş, meclis içi muhalefet törpülenmiştir.

İkinci meclis 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun yerine yeni bir anayasa yapmak için çalışmalara başlamış, bu amaçla kurulan Kanunu Esasi Encümeni yeni bir anayasa tasarısı hazırlamıştır. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu 1876 Kanunu Esasi'yi ortadan kaldırmamış, iki anayasa da yürürlükte kalmıştı. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu her iki anayasayı da yürürlükten kaldırmıştır. Encümence hazırlanan bu kanun layihasının esbabı mücibesinde vilayetlerle ilgili olarak tevsii mezuniyet ve

[128] Faruk Alpkaya, **Türkiye Cumhuriyetinin Kuruluşu (1923-1924)**, İstanbul, İletişim Yay., 1998, s. 236.

tefrik-i vazaif ilkeleri öngörülürken, adem-i merkeziyetçi düşünceden merkeziyetçilik düşüncesine doğru bir yapıyı kurmayı amaçlar.

> "*Mahalli umurda, vilâyet, şehirler, kasabalar ve köyler hükmi şahsiyeti haizdir. Vilâyetimizin umdei inkişafı bu mevadda mündemiştir. Bir merkezin kavi bulunması memleketi îlâ eder. Ademi merkeziyet ise zâhiren hürriyet aknumini takviye eder ise de bedii zaıftır. Merkezden tebbuda (Federasyon) usulüne müntehidir. Hâlbuki vahdeti milliyeyi haiz memleketlerde bu usul uygun değildir. İşte buna mebni tevsii mezuniyet ve tefrikı vazaif umdeleri vilâyetimizin inkişafatına belegan mabelâğ kafidir.*"[129]

Teşkilatı Esasiye Kanunu Layihası encümen üyesi ve Gelibolu mebusu Celal Nuri Bey, bu kanun layihasının vücuda getirilmiş olmasıyla inkılâbın kemale ermiş olduğunu, bu inkılâbı Fransız İnkılabına benzeterek, ondan daha çabuk, sağlam ve canlı olduğunu ifade eder. Zira Fransız inkılâbının 1789'dan 1871'e kadar olan 82 yıllık bir süreçte tamamlandığını, oysaki Türk inkılâbının 5 yılda gerçekleştiğini belirtir.[130]

Bu tasarı vilayetleri tevsii mezuniyet ve tefrik-i vazaif esaslarına göre düzenlemekte, vilayetler üzerinde merkezin denetimini ve kontrolünü kurmayı amaçlamaktadır. Bu yönetim ilkeleri Kanunu Esasi'den gelen ilkeler olmakla birlikte siyasal merkez, adem-i merkeziyetçi bir anlayış yerine bu anayasa ile bütüncül bir idare kurma düşüncesini taşır. Bu anayasanın vilayetler ile ilgili düzenlemelerine karşı Sivas mebusu Halis Turgud Bey vilayetlerin kendi görevlerini, mahalli hizmetlerini yerine getirebilmeleri için herhangi bir vesayete bağlı kalmamalarını, vilayet şuralarına anayasada belirtilen ilgili hükümlerin öngördüğü şekliyle salahiyet verilmesini söyler ve merkeziyetçi bir mülki taksimat yapılmasını eleştirir:

> "*Efendiler biliyoruz ki bugün vilâyetler, kendi husui vazifelerini tamamiyle idrak etmişlerdir. Ve bu idrak ettikleri vazifelerini ifa edebilmek için salâhiyete malik olmaları lâzımdır. Elde mevcud olan idarei hususiyei vilâyat kanunları birer şekildir. Meclisi umumiler, zevahiri kurtarabilmek için yapılmış meşrutiyetin tevlid ettiği birtakım eşkâlden ibarettir. Bunlar*

[129] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 7, İçtima Senesi: 1, 9. 3.1340, s. 216.
[130] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 7, İçtima Senesi: 1, 9. 3.1340, s. 224-225.

memleketin vazaifi hususiyesinde müstakil değillerdir. Memlekete nafi olan herhangi bir işi merkezin emri olmadan ifa edemezler. Bunları zannederim Heyeti umumiyeniz hemen aşağı-yukarı Meclisi Umumilerde ve yakından diğer şuabatında bulunmak suretiyle temas ederek anlamışızdır. Vilâyetlerden bu salâhiyetleri esirgemek doğru değildir. Bugün vazaifi umumiyei devlet ifa edilip ve vilayetleri de şu veya bu tekâmüle ve terakkiye götürebilmek, vazaifi umumiyei Devleti ipka eden teşkilâta tevdi etmek doğru değildir. Vilâyetler, kendi vazaiflerinde müstakil kalabilmelidir, ve bunlar kendilerine taallûk eden vazaifi ifa edebilmek için kendilerine Teşkilâtı Esasiye Kanununun vilâyat şûraları hakkındaki ahkâmının tevdi ettiği salâhiyetler verilmelidir."[131]

1924 Teşkilatı Esasiye Kanun layihasının 92 nci maddesinde "Türkiye, coğrafî vaziyet ve iktisadi münasebet naktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden terekkübeder" hükmüyle 1921 Teşkilatı Esasiye'deki Mülki taksimatı korumaktadır. 93 üncü madde de "Vilâyetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmi şaihsiyeti haizdir" denilerek vilayetler ile şehir, kasaba ve köylerin hükmi şahsiyet olduğunu belirtirken, kaza ve nahiye birimlerine hükmi şahsiyet verilmemektedir. Encümen azası Celal Nuri Bey kaza ve nahiyelerin statüsünün belki yapılacak İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu ile bir değişikliğe uğrayabileceğini ifade ederek,[132] anayasada bu yönetim yapılarına hükmi şahsiyet vermeyi uygun görmediklerini ima etmiş olur. Böyle bir yaklaşımın arka planında, 1921 anayasası ile adem-i merkeziyetçi bir yapının inşasının ve nahiyelerin özerkliğine dair olan yaklaşımın, yoğun tartışmaların varlığının ve meclise gelen nahiye kanununun tartışma derinliğinin yeri ve önemi belirleyici bir etken sayılabilir. 94 üncü madde ise "Vilâyetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vazaif esası üzerine idare olunur" hükmüyle vilayet idaresinin yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkesine göre idare olunacağını belirtir.

Ulus-devlet kurucuları adem-i merkeziyetçi bir yapının inşa etmek istedikleri siyasal ve toplumsal kuruluşa uygun bir model olmadığını, tasavvur ettikleri siyasal ve toplumsal kuruluşu kurmanın en önemli unsurunun merkeziyetçi bir yapıyla olabileceğini düşünürler. Anımsamak gerekir ki söz konusu olan dönem ulus-

[131] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 7, İçtima Senesi: 1, 9. 3.1340, s. 245.
[132] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 8/1, İçtima Senesi: II, 20.4.1340, s. 914.

devletlerin kurulduğu ve etkin olduğu bir dönemdir. İmparatorluk bakiyesi olan diğer uluslar bu süreci Cumhuriyet Türkiyesi'nden önce yaşamış ve ulus-devletlerini kurmuşlardı. Ulus-devletleşme süreci özellikle Balkan yenilgilerinden sonra oluşan doğal sınırlar ile şekillenmeye başlar. Bu yenilgilerle şiddetlenen milliyetçilik söylemleri bu sürecin düşünsel zeminini kurarken, Erken Cumhuriyet dönemi ile birlikte bu süreç tüm unsurlarıyla hızını ve şiddetini artırır.

Bu kanun layihasındaki temel felsefeyi bu süreç ile birlikte okumak devlet felsefesi bağlamında açılım sunabilir. 1921 anayasası yapılırken rejimin adı belli değildi ve amaç önce bağımsızlık mücadelesiydi. 1923 ve sonrası dönem, bağımsızlık mücadelesiyle rüştünü ispatlamış, uluslararası sistemde kendini kabul ettirmiş ve söz sahibi olmuş "devlet kurucuları"nın devleti ve toplumsal kuruluşu modernleşme ülküsüyle dönüştürme imkânının elde edildiği bir zaman dilimine karşılık gelir. Devletin kurucuları olarak rejimin adını koymanın ve devlet sistemini inşa etmenin zamanı gelmiştir. Mülki idare sisteminin adı artık "merkeziyetçilik"tir. Eskişehir mebusu Abdullah Azmi Efendi 1921 Teşkilatı Esasiye'de vilayet ve nahiye şuralarından bahsedildiğini, nahiyelerin manevi şahsiyeti haiz olduğunu, vilayet usulü idaresinin şuralar marifetiyle idare edileceğine hükmettiğini fakat bu anayasa layihasında bunların neden olmadığını sorması üzerine, Kanunu Esasi Encümeni Gelibolu mebusu Celal Nuri Bey yapılanın genel bir düzenleme olduğunu, vilayet şuralarının da, meclisi umumilerin de, şahsiyeti hükmiyenin de şehir, kasaba ve köy şeklinde üç kelime ile ifade edildiğini ifade eder ve hükmü şahsiyenin olabilmesi için mutlaka bir şuraya, yerel bir heyete ihtiyaç olduğunu, şahsiyeti hükmiye olduğunda kendi kendine yönetmenin söz konusu olacağını belirtmektedir.[133] Abdullah Azmi Efendi'nin nahiyenin hükmi şahsiyet olarak anayasada yer almasına dair takriri meclis tarafından kabul edilmemiştir. Bu layihaya karşı çıkan mebusların itiraz noktaları nahiye ve kazalara neden yer verilmemesi ve tevsii mezuniyet ve tefrik-i vazaif ilkesinden kastedilenin ne olduğuna dairdir. Celal Nuri Bey kazaların idari bir birim olarak hükmi şahsiyetlerinin olmadığını gerekirse nahiyelerin bu layihaya

[133] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: 2, Cilt 8/1, İçtima Senesi: II, 20.4.1340, s. 915.

girebileceğini belirttikten sonra tevsii mezuniyetten ne kastedildiğini açıklamaya çalışır, merkeziyetçi bir yönetim yapısını benimsediklerini vurgular.

> "*Tevsii mezuniyetten maksat; her emri, her işi merkezin değil, mahallerine de valilere de vesair teşkilâta da bir nevi hak verip kendi işlerini kendilerine gördürmekten ibaretti. Bu da bazı hususatı teshil içindir. Federasyon; devletimizin, milletimizin terekkiyatını kâfil olacak bir usul değildir. Bu devlet, milleti vahidedir. Onun için federasyon usuliyle idare edilemez. Federasyon usulüne gidilmemiştir. Ademi merkeziyet usulüne gidilmemiştir. Türk devletinin bir merkezi vardır. Bunlar, merkezden idare olunur. Yalnız mahalline ait olan ve diğer tarafa taalluku olmayan işlerin, mahalline ruhsat ve mezuniyet vermek suretiyle idaresi demektir ve şahsiyeti maneviyenin istilzam ettiği gayeyi de temin etmektir."*[134]

Celal Nuri Bey'in söylemleri açıkça merkeziyetçi bir yapının kurulmak istendiğini göstermiş olur. Federalizm düşüncesi ifade edilmediği halde adem-i merkeziyet ile federasyon arasında bir ilişki kurarak merkeziyetçiliğin meşruiyet zemini kurulmaya çalışılmaktadır. Bu zemin bir söylemsellik içinde kurulurken toplumsal alana dönük de bir amaç taşır. Bir ve bütün olarak vatandaşların devletin şahsında birleştiği "devlet baba" yeniden üretilmektedir. Bu inşa etme sürecinde toplumsal kuruluşla yeniden bir ilişkiler ağı da kurulmak istenir. Yerel unsurların yeniden üretilmesi ile merkez-yerel ilişkileri bu yapıya uygun olarak biçimlendirilmektedir. Özellikle periferi de egemen güçlerin merkeze bağlı bir yapıya göre ilişkilendirilmesi önemli hale gelir. Merkez kaç kuvvetlerin ıslahı ile merkeziyetçilik sağlıklı bir zemine oturtulmaya çalışılır. Merkeziyet bir ve bütünün cisimleştiği alan olarak yerelde taşıyıcılarını kurmak istemektedir. İşte tevsii mezuniyet ve tefrik-i vazaif ilkesiyle amaç edilenin bu olduğunu, dolayısıyla devlet kapasitesini genişleten bir içeriği de sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Siyasi ve idari yapı yeniden inşa edilirken, hukuki kültürel ve sosyo-ekonomik yapı yeni rejimin devlet felsefesine göre biçimlendirilmektedir. İkinci meclis döneminde, her ne kadar birinci meclisteki "ikinci grup" olarak bilinen muhalif yapı olmasa da, bir muhalif hareket oluşmuştur. Bu hareket 17 Kasım 1924 tarihinde bir siyasi parti olarak muhalif bir kimlik kazanmıştır. Siyasal merkezin politikalarına ve

[134] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: 2, Cilt 8/1, İçtima Senesi: II, 20.4.1340, s. 915.

uygulamalarına yöntemsel olarak bir karşı çıkış söz konusudur. Bu muhalefet hareketinin şiddetini ve yönünü belirleyen unsurların en önemlisi Cumhuriyet'in kendilerinden habersiz kuruluşu olmuştur. Bu saiklerle oluşan bir muhalefetin mülki taksimat konusundaki düşünceleri önemlidir.

Hükümetin kurmak istediği merkeziyetçiliğe karşı adem-i merkeziyet taraftarı olan Terakki Perver Cumhuriyet Fırkası programının 14 üncü maddesinde "Milli vahdetin halelden masuniyetini temin için devletin murakabesi baki kalmak şartiyle idari ademi merkeziyet esası terviç edilecektir" hükmü ile yerele bakış açısını ortaya koyar. Programın 15 inci maddesinde özel idarelere bütçe yetersizliğinden dolayı mahalli hizmetleri yerine getirememeleri durumunda merkezi bütçeden destek olunacağı belirtilir. Kanunun 16 ncı maddesine göre devlet bünyesinde esas olan belediye ve köy (komün) yönetimlerinin başarıyla kurulması ve gelişmesi için bir program hazırlanacak ve bu program dâhilinde çalışmalar yürütülecektir. 17 nci madde ile doğal iktisadi durum dikkate alınarak yapılacak tetkikat sonucunda mülki taksimatın ıslah ve tanzim edileceği vurgulanır. 18 inci maddeyle bir manzumei iktisadiye teşekkül eden vilayetlerin menafi müşterekelerini tanzim etmek üzere bu mıntıkalarda valilerin fevkinde merkeze merbut memurlar bulundurulacağı ifade edilerek, umumi müfettişlik gibi bir ara yapının kurulmak istendiği ve merkeziyetçi bir yaklaşım sergilendiği söylenebilir. 20 nci madde ile sağlık işlerinin belediyelere, yerel idarelere ve merkezi yönetime ait olan kısımlarının kanunlarla kesin olarak belirleneceği ve sağlık teşkilatı için gerekli idarelere merkezi bütçeden yardım edileceği belirtilir.

20 Nisan 1340/1924 tarihinde yeni Teşkilatı Esasiye Kanunu çıkarılarak 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu ortadan kaldırılmış oldu. 1924 anayasasının 89 uncu maddesi 1921 anayasasında da yer alan hükmüyle "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir. Vilayetlerin umuru tevsii mezuniyet ve tefrik-i vazaif esası üzerine idare olunur" denilerek taşra mülki taksimatını üçlü bir yapı olarak düzenlemekte, vilayetlere tüzel kişilik verilerek yetki genişliği ve görevler ayrımı

ilkesince idare olunacağı belirtilmektedir. Bu anayasada nahiyelere hükmi şahsiyet verilmeyerek, taşıdıkları özerk nitelikleri zamanın ruhuna uygun olarak zayıflamış ve süreç içinde bu niteliklerini kaybetmeye maruz bırakılmıştır.

3.2.7. İkinci Meclise Kalan Tasarı ve Layihalar

Öncelikle bu tasarı ve layihaların ikinci meclisteki durumlarını incelemek gerekir. Karesi mebusu Mehmed Vehbi Bey eski meclisin elinde bulunan işleri tamamen ihmal etmenin doğru olmayacağını, meclisin ruznamesinde iki sene uğraşılıp ortaya koydukları Nevahi Kanunu'nu baştan düzenlemenin yine iki seneye malolacağını ve yeniden meclis gündemine alınmasını önerir.[135] Kütahya mebusu Ragıp Bey de, önceki mecliste Nevahi Kanunu'na çok büyük ehemmiyet verildiğini ve müzakereler yapıldığını, melekette kötü bir idarenin olduğunu ve buna bir çare bulmak gerektiğini belirtir ve idarenin sorunlarına çare olabilecek nevahi kanununun ruznameye alınmasına dair bir takrir verir.[136] Dâhiliye Encümeni tarafından meclis başkanlığına verilen mazbatada Nevahi Kanunu, Müfettişi Umumilikler, İstanbul Vilayetiyle Şehramenetinin Tevhidine Dair kanun, Vilayat Şuralar Kanunu, İdarei Hususiyei Vilayat Kanunu'nun müzakerelerinin lüzumlu olduğunu belirtirken, Nahiye Kanunu'nun şimdiden tatbiki hakkında kanun layihasının müzakeresine ve Belediye Kanunu'nun tadiline dair kanuna gerek görülmediğini bildirir.[137] Kütahya mebusu Ragıp Bey'in nahiye kanununun yeniden meclise gelmesi gerektiği konusunda ısrar etmesi neticesinde, İcra Vekilleri Heyeti Reisi ve Dâhiliye Vekili Ali Fethi Bey kendisininde bu kanunun lüzumundan mutlaka çıkmasını istediğini ancak bu meselenin kendi elinde olmadığını söylemesi,[138] nevahi kanun layihasının yasalaşmasının zor olacağını gösterir.

Lazistan mebusu Esad Bey de, Ragıp Bey gibi, vermiş olduğu takrirle Nevahi Kanunu'nun haftada bir gün mecliste görüşülmesini ister. Esad Bey nevahi kanununun önemine dikat çekmekte, bir an önce bu kanununun mecliste görüşülmesini ve yasalaşmasını ifade eder. Esad Bey önceki mecliste Teşkilatı

[135] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 1, İçtima Senesi: 1, 16. 8.1339, s.77.
[136] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 1, İçtima Senesi: 1, 16. 8.1339, s.86.
[137] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 1, İçtima Senesi: 4, 29.8.1339, s.312.
[138] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 3.10.1339, s.496.

Esasiye Kanunu'nun bir-takım anahatlarının tayin edildiğini; bunlardan birisinin "Heyeti Vekilenin Vazife ve Mesuliyetine Dair olan Kanun", diğerinin de "Vilayet Şuraları" ve "Nevahi Kanunu" olduğunu belirterek, Nevahi Kanunu'nun Teşkilatı Esasiye'nin temelini teşkil ettiğini ve ilk önce bu kanunun çıkması gerektiğini belirtir.[139] Bunun üzerine Zonguldak mebusu Tunalı Hilmi Bey de köysüz nahiye olamayacağını, önceliğin Köy Kanunu'nda olması gerektiğini söyler.[140] Bozok mebusu Süleyman Sırrı Bey ve arkadaşları tarafından nevahi kanununun dahiliye encümeninden meclise süratle sevk ve müzakere edilmesine dair bir takrir verilir. Takririn gerekçesinde bu kanunun milletin hayat, istiklâl ve serbestli inkişafına taallûk eden ve milletin tatbikini dört gözle beklediği bir kanun olduğuna vurgu yapılır.[141] Meclise nevahi kanunuyla ilgili bir-çok kez verilen takrirlerden bir sonuç alamayan mebuslar, bu kanun layihasından ümitsizliğe düşmüşlerdir. Gümüşhane mebusu Zeki Bey tepki göstererek "Yine kaldı. Birçok seneler daha böyle sallanır"[142] diyerek bu tasarı karşısında taşıdığı ümitsizliği ortaya koyar. Hükümetin nevahi kanununa karşı takındığı tavır bu tasarının yasalaşmamasında önemli bir etkendir.

Şubat 1924 yılında meclisin gündemine Köy Kanunu Layihası gelir. Köy Kanunu Layihası'nın esbabı mücibesinde devlet teşkilatının üç kademeden oluştuğunu, ilk kademenin devlet idaresi, ikinci kademenin vilayetler idaresi ve üçüncü kademenin de belediyeler idaresi olduğu belirtilir. Birinci kademe olan devlet idaresi "umum milletin harici, dahili menafi müsterekci aliyesini temin ve idareye hadim bir teşkilattır" denilerek devlet teşkilatının millet meclisi ve hükümetin bulunduğu ve bunların icra kudretinin valiler, kaymakamlar, nahiye müdürleri, muhtarlar, tahsildarlar, jandarma ve korucular aracılığıyla milletin bütününü kapsayan bir teşkilatı içerdiği belirtilir.

---

[139] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 1.10.1339, s.516. (Zabıt Ceridesinin tarihinde küçük bir hata söz konusudur. Zabıt Ceridesinin giriş sayfasında 1 Teşrinievvel 1339/1.10.1339 olarak geçmiş, iç sayfalarda ise 6.10.1339 şeklinde yazılmıştır. Her ne kadar doğrusu 6.10.1339 tarihi olsa da, resmi yazılan tarih kaynakçada gösterilmiştir.

[140] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 1.10.1339, s.517.

[141] **TBMM Zabıt Ceridesi,** Devre: II, Cilt 3, İçtima Senesi: 1, 21.11.1339, s.495.

[142] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 3, İçtima Senesi: 1, 21.11.1339, s.496.

İkinci kademede, devletin velayeti altında vilayetler idaresi bulunur. Devlet makinesinin halkın yerel işleriyle yeterince ilgilenemeyeceğinden, devlet umumi görevlerinden bir kısmını vilayetlere bırakır. Vilayet idarelerinin temel kanunu İdare-i Hususiye-i Vilayet Kanunu'dur ve teftiş ve icra araçları ise Vilayet Meclisi Umumisi ile Vilayet Encümenleridir. Devlet idaresinin üçüncü kademesini ise belediye idareleri oluşturmaktadır. Layihanın esbabı mucibesinde belediye idaresine taşıdığı tarihsel kimliği dolayısıyla bir değer atfedilir. Bu kanun layihası ile nahiyelerin komünal bir yapı olmadıkları, daha çok kaza mahiyetinde oldukları ve kaza haline getirilmesi gerektiği ifade edilir. Layihada, komün karşılığı "köy", "belediye", "şehremaneti" olarak değerlendirilmektedir, yasalarda köy, belediye ve şehremanetlerine Avrupadaki gibi idari yetkilerin verildiği belirtilmektedir.[143] Memlekette köylerin oldukça dağınık, sınırlarının geniş olduğu ve bunun neticesinde hizmetlerin yeterince yerine getirilmediği vurgulanır.

> "*Bizde süknaların, belediyelerin yek diğerine saatlerce hattâ günlerce uzak bulunması ve beyinlerinde arazii haliyenin mevcudiyeti Avrupa tarzında mütesanit ve mülâsik bir kommün teşkilâtının şimdilik gayrikabili tatbik olduğunu irae eder. Bu hususta memleketimizde takibi lâzımolan usul insanların içtimai ile medeniyet ve hazariyet teşkilinden müteferrik şehir, kasaba ve köylerde oradaki ahalinin menafii katibesini cemedecek bir dairei belediye (Kommün) hududu çizmek ve arada kalacak arazii hâliyenin teftiş ve idare ve inzibatını da kemafissabık Devlet memurlarına yani kaza ve mevahideki memurini Devlet ve jandarmalara terk ve refviz eylemektir.*"[144]

Kanu layihasında köyler "şahsiyeti mâneviyeyi tamamen haiz bir cüzitam" olarak tanımlanır. Kanunun gösterdiği sınırlar dahilinde köye ait işleri görmek, teftiş ve icra etmek görevi, bütün köylülerden oluşacak Köy Derneği'ne bırakılmaktadır. Köyün kudreti icraiyesi ise muhtar ile ihtiyar meclisine verilmektedir. İhtiyar heyetinin ve muhtarın köylülerce seçilmesi uygun görülmektedir. Köyler sıhhat, ziraat, yol, mektep, imarat, tanzifat, asayiş ve hakkı kaza gibi hizmetlerle görevlendirilmekte, köylerin zihni ve medeni ilerlemesini sağlayacak yapılması zorunlu işlerin ihdas

[143] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21.2.1340, s.210-211.
[144] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21.2.1340, s.212.

edildiği belirtilir. Köy ihtiyar heyeti müzakere ve karar alma yetkisine sahip olacak, alınan kararların icrası ise muhtar tarafından yerine getirilecektir. Köylerin zabıtası, asayişi muhtarın emri altında görev yapacak köy korucularınca temin edilecektir.

Birinci meclis nahiye meselesine komünal bir nitelik atfederken, ikinci meclis kaza da olduğu gibi idari bir nitelik atfeder. Birinci mecliste adem-i merkeziyetçi yanlısı mebusların çokça olması bu meseleyi kapsamlı ve derinlikli bir bakışla daha tartışılır hale getirmişti. İkinci meclisin değişen yapısıyla beraber bu hava değişirken merkeziyetçi eğilimler daha ön plandadır. Birinci Mecliste mebus olan ve ikinci mecliste de mebuslukları devam eden kişilerden olan Kütahya mebusu Ragıp Bey, köy kanunun esbabı mücibesinde belirtilen tevsii mezuniyet ilkesine dair itirazlarını niçin özerk bir yapı kurulması gerektiği üzerine yapar:

> "*Efendim, Köy Kanununu mütalâa ederken bilhassa birbirinden başka başka olan iki esası göz önünde tutmak zaruret ve mecburiyeti vardır. Bunlardan birisi; Köy Kanununun esbabı mucibe mazbatasında dahi ifade edildiği veçhile tevsii mezuniyet, diğeri de vilâyatın mahallî umurda müstakil ve haizi muhtariyet olmasıdır. Tevsii mezuniyet, mâlûmuâliniz mutlakıyet idareden, meşrutiyet idareye intikal ettiğimiz vakit, mutlakıyet zihniyetinden kendimizi kurtaramadığımızdan dolayı o zaman benim de mensubolduğum bir fırkanın programiyle ifade edilmişti. Yani mutlakıyet idarede hükümdarlar Cenabıhak tarafından mülhem yegâne idare insanlarıdır. Millet ise onların eline mevdu bir sürü mahiyetindedir. Hiç kabiliyetleri yoktur. Onlar hiçbir şey yapamazlar. Eğer ortadan hükümdar kalkarsa millet de mahvolur gider şeklinde bir zihniyet vardı. Bu zihniyet nihayet meşrutiyet devrinde maalesef müdiranı umurun kafasında dahi mevki bulmuştur. Ve programlarında tevsii mezuniyet diye ifade etmiştir. Bu kelimenin mânası şu ki, kâffei hareket ve sekenatında millet Hükümete tabidir. Hükümetin emriyle hareket eder. Hattâ kapularından içeriye nasıl gireceklerdir, nasıl çıkacaklardır, onlarda Hükümetin hakkı vardır. Fakat Hükümet lûtfen ve âtıfeten onlara izin verir. Bâzı şeyleri de siz yapın mânasını ifade eder ve bu zihniyet; millet kendi kendisini idare etmek kabiliyeti kendinde yoktur; mutlaka milleti Hükümet idare eder. Fakat bunlara salahiyetinden bir kısmını da bağışlayıverir şeklindedir…Efendiler; yine tevsii mezuniyet kelimesinin mukabilinde bulunan yerde vilâyatm muhtariyeti esasını nazarı dikkate alalım. Belki bu kanunun saiki milleti idare etmek için kuvvetli bir merkez bulunmalıdır ve o merkez milletin terakki ve itilâsı için daima hakimane emirler verilmelidir zihniyetiyledir ki bu kanun buraya gönderilmiştir. Bunun nakîzi olan muhtariyet ise büsbütün başkadır. Zira Vilâyata muhtariyeti idare verildiği vakit kuvvetli bir millet husule gelir ve o kuvvetli millete*

istinadeden Hükümet dahi kuvvetli olur… Eğer kendi işlerinde, memleket, mahalle, köy işlerinde onların istiklâli halkın muhtariyetini kabul edersek işte o zaman eski zihniyetten tamamen tecerrüdetmiş ve bir inkilâp idaresi vücuda getirmiş oluruz ki, hakikaten memleketin, milletin inkişafa doğru gittiğini İfade eder. Onun içindir ki, mevzu çok mühimdir ve şu kanunla inkılâp yapıp yapmadığımızı ifade etmiş, inkilâp ruhiyle mahallî umurda vilâyatın, halkın muhtariyetini kabul veya ademikabul itibariyle zihniyetimizi göstermiş olacağızdır."[145]

Ragıp Bey'in tevsii mezuniyet ilkesini merkezin mahalli yapılar üzerinde bir denetim ve kontrol kurma işlevi olarak görmesi önemlidir. Bu ilke ilerleyen zamanlarda çevreyi merkeze bağlayan en önemli araçlardan bir haline gelecektir. Sözlerinden de anlaşılacağı üzere tevsii mezuniyet merkeziyetçi bir yapının mütemmim cüzi olarak milleti devlete bağlayan, bağımlı hale getiren bir anlayış olarak görülmektedir. Ragıp Bey, Güçlü bir hükümetin ve merkezin ancak güçlü bir milletle var olacağını, bunun yolunun da mahalli idarelere muhtariyet verilmesiyle gerçekleşebileceğini, nahiyenin hükmi şahsiyetinin ve komün kimliğinin ortadan kaldırıldığını ve tevsii mezuniyet ilkesince düzenlenen köylerin şekli bir muhtariyetle vilayetin vesayeti altına alındığını ifade eder:

"…elimizde bulunan Köy Kanunu, bir de selefi âliniz tarafından üç sene mütemadiyen çalışarak evvelce karye kanunu iken yalnız ismi Nahiye Kanunu olan fakat esas itibariyle ikisinin arasındaki fark teşkilâtta değil çünkü o da aynı teşkilâtı yapıyor yalnız halkın mahalli umurda muhtariyetini kabulde birbirinden başka olan iki kanun karşısında bulunuyoruz. Encümende bulunan kanun Nahiye Kanunudur. Fakat efendiler! Bu nahiye ismi de değişmiştir. Elyevm bizim onbeş, yirmi köyden mürekkebolarak tanıdığımız nahiye; ikinci derecede bir idare teşkilâtı mahiyetinde değildir. Bir köy, bir nahiyedir. Nahiye kelimesini kommün kelimesinden tercüme suretiyle koymuşlardır. Yoksa münderecatındaki nahiye teşkilâtı değil bizim bildiğimiz doğrudan doğruya köy teşkilâtıdır ve bu da köy, haizi muhtar addediyor. Şunu ifade ediyor ki, hayır, köylü bâzı şeyleri yapar. Ama yine köylü vilâyetin velayeti âmmesi dolayısiyle onun emriyle, onun işaretiyle, onun nezareti altında yapar diyor. Doğrudan doğruya halkta bir kabiliyet görmek, bizde maalesef henüz şey olamamıştır."[146]

[145] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21.2.1340, s. 233-234.
[146] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21. 2.1340, s. 234..

Dâhiliye Encümeni Reis Vekili Vehbi Bey, köy kanun layihası ile nevahi kanun layihasının aynı olduğunu, Teşkilatı Esasiye Kanunu'na aykırı bir durum varsa buna nahiye kanunu layihası denebileceğini belirtir.[147] Ragıp Bey'e bir cevap olarak bu layihanın tevsii mezuniyet esasına dayanmadığını fakat Hâkimiyeti Milliye esasına dayandığını ifade eder. Ragıp Bey'e bir noktada katıldığını söyler.

> "*Ragıb Beyin ruhlu itirazları bu lâyihanın Nevahi Kanununun ruhundan gayri bir ruhla yazılmış olması ve tevsii mezuniyet esasına müstenidolmasıdır. Bir kere tevsii mezuniyet esasına müstenit değildir. Bilâkis Hâkimiyeti Milliye esasına müstenidolarak yapılmıştır. Yalnız bir noktada kendilerine iştirak edeceğim. O da bu Hâkimiyeti Milliye velâyatı âmme altındadır. Yani idarei umumiyenin nezaret ve velayeti tahtındadır.*"[148]

Vehbi Bey'in bu sözleri siyasal merkezin merkeziyetçi bir yapı inşa etme düşüncesini yansıtırken, söylemsel olarak "hâkimiyetin millete ait olduğu" mottosunun derin bir anlam taşımadığı ve kamusal alana dair meşruiyet kurucu bir araçsallığa sahip olduğunu söylemek mümkündür. Amaçlananın yerelde özerkliği kurmak ve bunun alanını genişletmekten ziyade hiyerarşik bir örgütsel yapıyı tesis ederek merkezin denetimine almaktır. Belediye kanunu layihasının kabulüne kadar İstanbul Şehremaneti Kanununun bazı değişiklikler ile birlikte Ankara'da da uygulanmasına dair kanun layihasının görüşmeleri sırasında Kütahya mebusu Ragıp Bey adem-i merkeziyetçi bir anlayıştan merkeziyetçiliğe doğru bir anlayışa doğru gidildiğini çok net ifadelerle vurgulayarak, iki meclis dönemi arasındaki yönetim anlayışındaki değişime de özellikle dikkati çeker.

> *"Bendeniz, bu madde müzakere edilirken Meclisi Âliden, bilhassa bir noktayı nazarı dikkate almalarını temenni edeceğim. Çünkü bundan böyle yapacağımız kanunlarda, hattâ Kanuni Esaside, bilhassa bu arz edeceğim noktanın çok ehemmiyeti vardır ve bu noktaya ait zihniyetler tebellür etmedikçe, biz eski merkeziyet zihniyetinden kafalarımızı kurtarmadıkça, bu zihniyetten kafalarımızı sıyırmadıkça hu memlekette hiçbir suretle terakki ve inkişaf olacağı kanaatinde değilim. Onun için doğrudan doğruya Meclisi Âlinin, memleketin idaresi hakkında ittihaz edecekleri esasların birisi olacağından dolayıdır ki, bu hususa tekrar nazarı dikkatli âlilerini celbederim…Teşkilâtı Esasiye Kanununu tesbit ederken vilâyatın*

[147] **TBMM Zabıt Ceridesi,** Devre: II, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21.2.1340, s. 238.
[148] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21.2.1340, s. 238.

mahallî umurda muhtariyeti esasını kabul etmiştik. Bendeniz öyle zannediyorum ki, rüfekayı muhtereme arasında bu muhtariyet kelimesini kaldırarak «vilâyat, merkeziyet usuliyle idare olunur» şeklinde bir esas kabul edeceğine dair kendisinde bir fikir mevcudolduğu kanaatinde değilim. Şimdi burada mahallî olmadığı için tevsii mezuniyet, âdemimerkiziyet kelimelerini teşrih etmiyeceğim. Fakat ifade olunacak bir şey vardır ki, vilâyat mahallî umurda haizi muhtariyettir…Efendiler, bir şehirde, bir belediyede her gün yüzlerce muhtelif işler zuhur eder, bunun her biri için Heyeti Vekileden bir salâhiyet, bir talimat mı alsın? Meclisi Âliden bir salâhiyet bir kanun mu talebetsin? Bunun imkânı var mıdır? Bu takdirde acaba «vilâyat mahallî umurda haizi muhtariyettir» maddesinin esasının ne mânası kalır? Onun içindir ki, efendiler, Ankara şehri Ankara ahalisinindir. Ankara ahalisi şehrin imarı, tanzimi, tanzifi, tenviri için bir heyet intibah ediyor. O heyet ki, Meclisti Âli tarafından vaz'olunan, kanunun hudutlarını tecavüz etmemek şartiyle şehrin umranına, tanzimine, tanzifine mütallik nizamnameler, talimatnameler ve mukarrerat yazıp ittihazı karar edebilirler. Bu kadar hakkı mahallî umurdan niçin kıskanıyoruz? İşte efendiler tekrarediyorum, doğrudan doğruya merkeziyet usuliyle memleketi idare edeceksek Ankara Belediyesine ve hattâ hiçbir yere bir salâhiyet vermiyelim. Her şeyi kendi elimizle yapalım. Yok Teşkilâtı Esasiyenizde «vilâyat mahallî umurda muhtariyeti haizdir» dedikten sonra tedricen kazalara-livalar şimdi kalkmıştır-nahiyelere hattâ nahiyelerden köylere kadar mahallî umurda muhtariyet şâmil ve sâri olmalıdır. Yoksa bu madde, bu esas bir karikatür mahiyetinde kalmamalıdır."[149]

Dâhiliye Vekili Ferid Bey'in mahalli yapıların özerkliği konusunda üstü örtülü olarak söylediği sözler hükümetin merkeziyetçi bir yapı kurma düşüncesini bir kez daha açığa çıkarmaktadır. Siyasal merkez, kurmak istediği merkeziyetçiliğin meşruiyet zeminini "siyasal Adem-i merkeziyetçilik" söylemi üzerinden kurarak, mahalli unsurların "rıza"sını kazanma düşüncesindedir. Siyasal mecradaki tartışmaların 'söylemsel etkisi' konjonktür bağlamında değerlendirilmelidir. Ulus-devlet anlayışına göre yeniden inşa edilen devletin esas kurucuları, bu söylemselliğin toplumsal yapı üzerindeki etki gücünü yoğunluklu olarak kullanmışlardır. Dâhiliye Vekili Ferid Bey'in Kütahya Mebusu Ragıp Bey'e karşılık olarak sarf ettiği sözler bu minvaldedir.

" *…o meleketin hududu dâhilindeki arazide yirmi tane hissiyat vardır; yirmi tane emel, yirmi tane anane vardır onlar kuvvetlerin mastar ve menbaıdır. Fakat onlar kendi kuvvetlerinden bâzılarını, bâzı cüzilerini lûtfen merkeze bahşederler ve merkez yalnız o kuvvetleri ifa ve*

[149] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 16.2.1340, s. 17-18.

istimal selâhiyetini haizdir. Efendiler hâkimiyeti milliyeden bahsedildiği zaman eğer (Köyler veya vilâyetlerden lâyes'el amma yef'aldir, mastarı kuva, membaı kuvva olanlardır) derseniz, memleket için bu caiz değildir. Ve bu memleket de o yoktur ve olamıyacaktır. Binaenaleyh «Hâkimiyeti Milliye, köyler hür olmalıdır, tevsii mezuniyet, tefriki vazaif, muhtariyet» den bahsetmekle, zatıâliniz tamamen ifade buyurmamakla beraber, zatıâlinizin bahsettiğiniz şey istiklâldir. Onu mu istiyorsunuz?"[150]

Dahiliye Vekili Ferid Bey'in bu sözlerine karşı olarak Ragıp Bey siyasi değil idari istiklal istediklerini söyler. Ferid Bey nahiye kanunun büyük şehirler için eksik görüldüğünden, küçük şehirler içinse uygulanması mümkün olmayan bir biçimde değerlendirildiğinden dolayı müzakeresinin ertelendiğini ve Dahiliye encümeninde kaldığını belirtir. Köy Kanunu ile köylülere yapabilecekleri hatta yapabileceklerinin üstünde, belediyelere ise vazifelerini yerine getirmek için geniş yetkiler verildiğini belirtirken, Kastamonu mebusu Mehmed Fuad Bey Köy Kanunu ile köylüye şahsiyeti mâneviye verildikten sonra nahiye teşkilatlarının kalkıp kalkmayacağını sorduğunda, nahiyenin başka bir şey, bu başka bir şey diyerek hükmi şahsiyesi olmayan bir idari kademe olduğunu, köylerin ise hükmi şahsiyete sahip yönetimler olduğunu ifade eder.[151] Gümüşhane Mebusu Zeki Bey de vilayet merkezlerinin bir-çoğunun nüfuslarının az olduğunu belirterek, belediye idaresinin kurulması noktasında nüfus kriterinin yeniden ele alınmasını ister ve köylerde belediye idaresi kanununun kabul edilip edilmeyeceğini sorar.

"*Bugün üç bin nüfusu havi vilâyet merkezleri bizde pek azdır. Bunun için bendeniz daha birinci maddede Köy Kanununun esas itibariyle kabiliyeti tatbikıyesini görmüyorduım. Sonra belediye meselesi; acaba üç bin nüfusu havi olan ve üç bin nüfustan dûn olan vilâyetler kasabalar, köyler, her ne ise burada belediye idaresi mevcudolacak mıdır olmıyacakmıdır?"*[152]

Mehmed Fuat Bey ise köylerin sahip oldukları genişlik, mesafe ve kaç hane sayısının tesbit edilmesini, dolayısıyla tekrar encümene iadesi edilmesini teklif eder. Hükümetin nahiyelere verdiği anlam artık değişmiştir. Kanun tasarısında da ifadesini

[150] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21. 2.1340, s. 240.
[151] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21. 2.1340, s. 241-242.
[152] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21. 2.1340, s. 245.

bulduğu üzere komünal bir yapı olmaktan ziyade kaza niteliğine sahip bir idare olarak düşünülmektedir. Dolayısıyla artık hükmünü yitiren bu kanunun yerini köy kanunu almaktadır. Kayseri mebusu Ahmet Hilmi Bey geçmiş dönem mecliste müzakere edilen nevahi kanununun hükmünün kalmadığını, hükümetin yeni bir esas üzerine nahiye teşkilatı yapacağını söylemesine karşın Dâhiliye Vekili Recep Bey hükümetin böyle bir çalışmasının olmadığını açıkla kanunun uygulanacağını, belediyeler kanununun düzenleneceğini ve yeni bir nahiye kanununa gerek kalmayacağını ifade eder.

> "*Efendim, müzakerenin aldığı şekil biraz daha mâruzâtta bulunmayı faydalı kıldı. Mevzuubahis olan lâyihaları arz edeyim. Birincisi Nevahi Kanunu : Malumuâliniz Birinci Büyük Millet Meclisinin büyük bir vakit ve zamanını işgal etmiş bir lâyihadır. Büyük bir kısmı müzakere edilmiş bitmişti. Fakat Heyeti Umumiyesi kesbi kanuniyet etmediğinden kalmıştı. Ayni vaziyette Köy Kanunu, yani çıkmış olan Köy Kanunu tatbik edilecek Belediyeler Kanunu tanzim edilecek, bu işler yapıldıktan sonca yeni bir Nevahi Kanununa ihtiyaç kalmıyacaktır. Ahmet Hilmi Beyin buyurdukları bir nokta da bendenizce tereddüdü mucip oldu. Buyurdular ki yeni bir Nevahi Kanunu mevzuubahistir. Hükümetçe yeni bir Nevahi Kanunu mevzuubahis değildir. Ve böyle bir kanun hazırlamıyoruz. Yalnız çıkmış olan Köy Kanununu çıkacak olan Belediye Kanunu tekmil etmiş olacaktır ve bir Nevahi Kanununa ihtiyaç kalmıyacaktır.*"[153]

Birinci mecliste esen adem-i merkeziyet rüzgarı ikinci mecliste yerini merkeziyetçiliğe bırakmış görünmektedir. Karesi mebusu Mehmet Vehbi Bey Dahiliye Vekaleti'ne verdiği soru önergesinde Köy kanununun vilayetlerde uygulanıp uygulanmadığını, belediye, idarei mahalliye ve idarei umumiye layihalarının ne zaman meclise geleceğini sorar, Şuralar Kanunu'nun, Umumi Müfettişlik Kanunu'nun ve Nevahi Kanunu'nun süratle meclise gelmesini ister. Dahiliye Vekili Cemil Bey valiler, kaymakamlar, nahiye müdürlerinin bizzat başında bulunarak köy sınırlarının tahdit ve tesbitine başlamak üzere kanunun uygulanmasına başladıklarını, belediye kanunu layihasının encümende, idareyi mahalliye kanununa dahil olan idarei mahalliye ve idarei umumiye kanun layihasının Heyeti Vekilede olduğunu, tetkik edildikten sonra meclise takdim edileceğini bildirir.[154]

[153] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 10, İçtima Senesi: II, 19.11.1340, s. 302-303.
[154] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 12, İçtima Senesi: II, 19. 1.1341, s. 160-161.

Kanun layihalarının meclis gündemine gelmesi daha çok birinci dönemde de mebus olanlar tarafından sağlanmıştır. Özellikle adem-i merkeziyetçi düşünceden yana tavır alan Ragıp Bey ve Vehbi Bey'in bu meselenin gündemde kalması noktasında göstermiş olduğu çaba önemli olmuştur. İkinci meclis dönemiyle birlikte mahalli idareleri ilgilendiren kanun layihalarının bir yönünü daha önce düzenlenen kanun layihalarının akıbeti oluştururken, diğer yönünü meclise gelen bu layihaların ademi merkeziyetçilikten merkeziyetçiliğe doğru olan değişimidir. Bu değişim meclis tartışmalarında somutlaşırken, önceki dönem meclisinde büyük bir önem atfedilen, hükmi şahsiyet kazandırılan nahiye idaresinin, bu mecliste çok fazla değerlendirilmemesi ve hükmi şahsiyet atfedilmemesi ve kaza gibi ara idari yapı olarak benimsenmesi, merkeziyetçi yönetim yapısının inşa edilmek istenmesinin bir göstergesidir.

3.2.8. 1926 Teşkilatı Mülkiye Kanun Layihası

Cumhuriyet rejimiyle değişen siyasal/toplumsal yapı, siyasal merkezin bu değişen yapıya uygun düşebilecek müdahale alanlarını genişletirken, merkeziyetçi yönetim anlayışını kuracak, sürdürecek araçların da yeniden inşasını gerekli kılmaktadır. 1926 "Teşkilatı Mülkiye Kanun Layihası" siyasal merkezin bu yeniden inşa etme düşüncesine yönelik hazırlanmış ve meclise sunulmuştur.[155] Layihanın "Taksimatı Mülkiye Tetkikatının Netayici Hakkında Umumi Rapor" adını taşıyan mazbatasında Dâhiliye, Nafia, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, Müdafaai Milliye Vekâletleri ile Erkanı Harbiyei Umumiye Riyaseti'nin temsilcilerinden oluşan sekiz üyeli bir heyeti merkeziyenin araştırma ve incelemelerinden geçirildiği belirtilir. Bu tetkikata göre; (1) vilayetlerden ipka ve ilgasına lüzum görülenlerin ayrılması ve ayrılmasına lüzum görülenlerin heyeti umumiyesiyle yanındaki bir vilayete mi yahut civarındaki diğer vilayetler arasında bölüştürülmesine mi karar verilmesi, (2) kazaların merkezleri nahiye ve köylerine nazaran merkezi vaziyetten olup olmadığının tetkiki, merkezlerinin değiştirilmesi lazım gelenlerin ayrılması ile yeni merkezlerinin nerede tesisinin uygun olacağının araştırılması ve belirlenmesi, haline

[155] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 25, İçtima Senesi: III, 29. 5.1926, 199 sıra sayılı ek.

göre nahiye derecesine düşürülmesi veyahut merkezine mülhak köylerin etrafındaki cüz'ü idarelere taksimi suretiyle ilgası gerekli olanların tesbiti, nahiyesiyle birlikte diğer bir kaza veya vilayet merkezine bağlanmasının mı veyahut mücavir bulunduğu cüz'ü idariler arasında dağıtılmasının mı gerekli olduğunun belirlenmesi, (3) nahiyelerden kaza derecesine yükseltilmesi gerekli olanların belirlenmesi, bir diğeriyle birleştirilmesi icap edenler varsa bunların ayrılması, ilgası lazım gelenlerin tespiti,, kazalara dağıtılmasının incelenmesi sonucuna göre düzeltmelerin yapılması, yeniden nahiye oluşturulması lazım gelen mahallerde bu nahiyelere bağlanacak olan köylerin belirlenmesi, (4) köylerin nahiyelere dağıtılmasının incelenmesiyle bağlılıklarının değiştirilmesi lazım gelenler varsa gerekli değişikliklerin yerine getirilmesi, nakil ve birleştirilmesi icap edenler varsa hangisinin diğerine ilhak ve ilavesinin uygun olacağının araştırılması ve tesbit edilmesi ifade edilir.[156]

Bu layiha ile mekânın yeniden üretimi söz konusudur. Siyasal ve yönetsel olduğu kadar asayiş ve güvenliğin temini, iktisadi ilişkilerin yeniden biçimlendirilmesi amaçları güdülmüş görünmektedir. Sürdürülebilir merkezi bir yönetim ekseninde yereli yeniden biçimlendirme ve yönetilebilir kılma düşüncesi söz konusudur. Zira raporda mülki taksimatın siyasi, idari, iktisadi, sıhhi ve askeri olgularla oluşturulması gerekliliği belirtilir. Layiha Beyoğlu, Üsküdar, Çatalca, Gelibolu, Genç, Ergani, Ardahan, Siverek, Kozan, Muş ve Dersim vilayetlerinin kazaya dönüştürülmesini öngörmektedir. Bu vilayetlerin hem iktisadi açıdan yetersiz hem de ölçek olarak küçük oldukları amacıyla birbirine yakın olan bu vilayetlerin birleştirilip daha güçlü bir vilayet biçimine getirilmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir. "Ne varidatı umumiyeleri masraflarına ve ne de varidatı hususiyeleri ihtiyacatı Ümraniyelerini temin müsait olan iki mücavir vilayetin aynı zamanda nüfusları az ve sahaları da dar olmakla bu halde ipkaları her ikisinin ahalisi için de manii terakki olacağından bunlardan birisinin diğerine ilhakı suretiyle kuvvetli bir vilayet vücude getirmek elbette daha faydalı olur."[157] Rapor da bir idari yapının ilga edilmesinin gerekçesi olarak gelirlerdeki düşüklük, zayıf idare, nüfus azlığı, sınır darlığı, iktisadi ve sosyal

[156] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 25, İçtima Senesi: III, 29. 5.1926, ek, s. 136-137
[157] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 25, İçtima Senesi: III, 29. 5.1926, ek, s. 137.

yönden az gelişmişlik ya da yakın çevresinde gelişmiş vilayetlerin olması gibi birçok neden belirtilir.

> *"(1)Muvazenei umumiyeye ait varidatın masarifi mahalliyesine tekabül edememesi, (2)idarei hususiyesinin kudretsizliği, (3)nüfusunun azlığı, (4)sahasının darlığı, (5)büyük ve kuvvetli cüz'ü idariler arasında sıkışmış olması, (6)başlı başına umran ve terekkiye kabiliyetinden mahrum olması, (7)arazisinin teşkilâtı tabiiyesi cihetinden müstakilen temini emri idaresi kabil olmaması, (8)cebri ve gayri tabiî olan hudutların hududu tabiiyeye ircaı sırasında müstakilen ipkasına imkân bulunmaması, (9)iktisadi, askeri…bazı esbabı saire."*[158]

Belirtilen nedenler ilgası istenen vilayetler için farklılık gösterir. Bir vilayet için iktisadi yetersizlik ya da alanın darlığı sorun olarak görülürken bir diğeri için nüfus azlığı ya da askeri nedenler belirleyici olmuştur. Üsküdar'ın ve Beyoğlu'nun tarihsel olarak İstanbul'un yönetim kademesi içinde olduğu belirtildikten sonra bu kazaların maliye, belediye, idarei hususiye, zabıta, maarif, askeriye gibi nedenlerden dolayı İstanbul'a bağlanmaları istenir. Çatalca vilayeti için kapsadığı alan ve nüfusun yetersizliğinden, Gelibolu vilayeti için demiryolunun inşa edilmesiyle iktisadi açıdan ticari merkez olma vasfının zayıflamasından, Genç vilayeti için hem alan darlığı ve nüfus azlığı hem de gelirlerinin masraflarını bile karşılayacak kadar az olmasından, Ergani vilayetinin Diyarbekir ve Elaziz vilayetleri arasına sıkışmış olması ve nüfus azlığından, Ardahan vilayeti için önemli hudud vilayetlerinden biri olmasına karşılık Kars, Erzurum ve Artvin derecesinde öneme sahip olmaması ve varidat-ı hususiyenin azlığından, Siverek vilayetin sadece Viranşehir kazasının olması ve merkezinin vilayete yakışır bulunmamasından, Kozan vilayetinin nüfus azlığı ve yakınında Adana gibi ticari, iktisadi yönden önemli bir vilayetin bulunmasından, Muş vilayetinin savaşlardan harap olduğu, nüfusunun büyük çoğunluğunu bu savaşlarda kaybettiği ve bu vilayetin yeniden canlanabilmesi için en az yüz bin göçmenin burada iskân edilmesi gerektiği, Bitlis için de aynı durumun söz konusu olduğu fakat stratejik önemden dolayı Muş'u Bitlis'e bağlamanın daha doğru olacağından, Dersim vilayetinin ise alan olarak küçük, umrandan mahrum, imarata az kabiliyetli, maarifsiz halkı iptidai hayatta, varidatı hususiyesi yetersiz, dağlık, yolsuz ve ücra bir yer

[158] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 25, İçtima Senesi: III, 29. 5.1926, ek, s. 138.

olmasından bahisle böyle bir taksimatın gerekliliği belirtilmiştir.[159] Dersim için yapılan tespitler dikkat çekicidir. Dersim unvanının 'hatırhıraş' yani gönül inciten bir anlam ifade ettiğinden dem vurularak buranın her daim karışıklıkların merkezi olması ve 'yaramaz bir çocuk gibi' uygunsuz hallerde bulunmasından dolayı bir nigehbanlara yani bakıcılara muhtaç olduğu ifade edilir. Dolayısıyla rapor da belirtildiği üzere devlet "modernleştirici" bir aktör olarak öncelikle buraları "ıslah" etmeli, ihtiyaç duyduğu "bakıcılığı" üstlenmelidir ki yönetilebilir bir yapı haline gelebilsin.

Bu kanun layihasına yönelik mecliste mebuslar tarafından itirazlar dillendirilmiştir. Erzurum mebusu Münür Hüsrev Bey köylerden başlanarak nahiye, kaza ve vilayetlerde kapsamlı bir mülki takismatın yapılması gerektiğini, bu kanun layihasının ise böyle bir taksimat yerine onbir vilayetin ilgasını teklif ettiğini belirtir. Münür Bey vilayetlerin konumlarından dolayı idari önemlerinin olduğunu, dolayısıyla gelir yetersizliğinin vilayetlerin ilgasının gerekçesi olamayacağını söyler.

> "*Teşkilâtı Mülkiye Kanun lâyihasını tetkik ettiğimiz zaman görüyoruz ki bir çok esbap arasında en ziyade vilâyetlerin ilgasını icap ettiren sebepler varidatı umumiyenin noksanlığı meselesidir. Esbabı mucibe mazbatasında pek sıkı bir surette bu mevzua temas edilmiştir. Efendim bendenizce varidatı umumiyenin noksanlığı hiçbîr suretle bir vilâyetin ilgasını istilzam eder bir keyfiyet değildir. Bazı yerler vardır ki varidatı umumiyesi masarifi mahalliyesine tekabül etmez. Fakat onun idareten vilâyet olarak devamında bir zarureti kadiye vardır.*"[160]

Kaza ve nahiyelerin ticari ilişkileri olan vilayetlerden bağları kesilerek başka vilayetlere bağlanmasına da karşı çıkan Münür Hüsrev Bey, mülki taksimatın yanlış kriterlerle yapıldığını ve kanun layihasını kabul etmenin doğru olmadığını ifade eder. Dâhiliye Vekili Cemil Bey ise, memlekette vilayet idareleri hakkında idarei umumiye ve idarei mahalliye olmak üzere iki fikir belirdiğine değinir. İdarei umumiye fikrinin memleketin az sayıda vilayetlere ve birçok kaza ve nahiyelere taksim edilmesini, idari mahalliye hâkimiyeti fikrinin ortadan kaldırılmasını, liva

[159] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 25, İçtima Senesi: III, 29. 5.1926, ek, s. 138-141.
[160] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 25, İçtima Senesi: III, 29. 5.1926, s. 606.

kademesinin kurulmasını ve böylece memleketin daha kolay yönetileceğini savunduğunu, idarei mahalliye fikrinin ise melekette umumi vilayet idarelerinin sayısının artırılarak bunların altında idarei mahalliyelerin de sayısının ve gelişiminin sağlanmasını, vilayetlere birçok merkezler ve hükmi şahsiyet verilerek vilayetlerin kendi kendini idare etmesini, bütçelerini düzenlemesini, meclisi umumilerini toplamalarını ve halkın kendi muhitinin işlerini kendisinin yapmasını savunduğunu, belirtir. Cemil Bey Cumhuriyet idaresinin ve Meclisi Âli'nin ikinci fikirden yana olduğunu, hükümetin de halkın kendi kendini idare edebilecek idari kabiliyeti kazandırmayı düşündüğünü, kanun layihasının bu esas üzerine hazırlandığını ifade eder. Bununla birlikte köy ve nahiye teşkilatının birleştirilerek hakiki bir komün teşkilatının uygulanması gerektiğini vurgular. Hükmetin komün maksadını tatmin edecek kanunları Meclisi Ali'ye getireceğine de işaret eder. Cemil Bey bazı vilayet ve kazaların ilgasının yalnız gelir ve nüfus azlığından olmadığını, vilayetlerin kendi kendilerini idare edemeyecek kabiliyette bulunmadıklarından dolayı ilga edilmek istendiğini söyler.

> "*İki esaslı fikir tebarrüz ediyordu. Bir idareî umumiye fikri, diğer idareî mahalliye fikri... idarei umumiye fikri; deniliyordu ki, memleket az miktarda, az adette Vilâyetlere taksim edilsin, onların idaresi çok kolay olur. Ve müteaddit kazalara taksim edilerek Nahiyelere kadar taksimat teşkil edilsin. Diğer bir kısım fikir de; şimdi artık dünyanın hiç bir tarafında mevcut olmayan ve bizde de artık lüzum ve faydası görülmediğinden dolayı lâğv edilen diğer idarî mahalliye hâkimiyeti fikrinin liva kademesinin de ihdası mevzubahis olmuştur. İkinci fikir; idareî mahalliye fikridir. Diğer mütehassıs arkadaşlarımız diyorlar ki, memlekette devletin umumî vilâyetini haiz idareler taaddüt etmeli, bu idareî umumiyei Vilayet altında idareî mahalliyeler taaddüt ve inkişaf etmeli fikridir. Bir çok merkezler ve şahsiyeti hükmiye verilen vilâyetler kendi kendini idare etmeli, bütçelerini tanzim etmeli ve meclisi umumilerini, toplamalı ve halkın kendi muhitinin mıntıkavî işlerini kendileri yapmalıdır. İkinci fikir de aynı kuvvetle bu olarak serdedilmiştir. Bu iki fikrin mukayesesi şu neiceyi veriyor. Cumhuriyeti idare ve Meclisi Âli ikinci fikre mütemayildir. Çünkü az adetteki Vilâyetlere inzimamen ve müstakil ve mülhak livaları da vilâyet yapmak suretiyle idareî mahalliyelerin inkişafı Cumhuriyet ve Meclisi Âlice kabul edilmiştir ve memlekette taaddüt eden bu merkezler halkın kendi kendini idare edebilmek kabiliyet ve cazibesi memlekette büyük bîr hassasiyetle karşılanmış, hüsnü telakki edilmiş ve kemali arzu ile bunun inkişafına çalışılmakta bulunmuştur…Binaenaleyh Hükümetin doğru bulduğu fikir idareî mahalliyelerin inkişafı, bunların kuvvetlenmesi ve halkın kendi kendini idare edebilecek kabiliyeti idarireyi*

iktisap etmesi fikridir. Binaenaleyh lâyiha bu esasa iptina etmiştir. Sonra teşkilât meselesinde buyurdukları gibi; nahiye teşkilâtı esasının hakikaten mühim bir mesnet olduğu noktası tebarüz etmiştir. Bizde köy kanunu ve mevcut nahiye teşkilâtı vardır. Hakiki teşkilât, bu ikisinin tevhidi ile komün teşkilâtının tatbikidir. Ve İnşaallah Hükümet, Meclis Âliye bu komün maksadını tatmin edecek kanunlar getirecektir. Fakat böyle inkılâpkar kanunların az tetebbu ile meydana getirilmesi caiz olmadığı için tetkikat bir sene daha temdit edilmiştir. Mamafih Nahiye teşkilatı alâhalihi terkedilmiş değildir. Yedi yüz nahiyenin bine iblâğı için Meclisi Âliye bir de kanun takdim edilmiştir. Nahiye adedi tekessür etmekle beraber, Nahiyelerinin pek azında mevcut olan nüfus memurları, sulh hakimleri, diğer hükümet teşkilâtına ait memurlar, bütçenin müsadesi nisbetinde seneden seneye teksir edilerek hükümet teşkilâtı halka takrir edilmektedir. Bu esas, kemâli ehemmiyetle takip ediliyor. Esas hakkında maruzatım budur. Bazı Vilâyet ve kazaların ilgası yalnız varidat ve nüfusun azlığından şu veya bu sebepten değildir. Bir mecmuai espab dolayisiyle bu vilâyetlerin kendi kendilerini idare etmiyecek bir kabiliyette bulunmalarından veyahut makasıdı idariye ilcasiyle, diğer Vilâyetlere atfedilmesi icap ettiğinden dolayı ilgası teklif edilmiştir. Bazı kazalar, harpler, memleketten çıkmalar ve istilâ dolayisiyle nüfuslarını kaybetmişlerdir. Çok güzel yerlerde bazı kazaların ilgası teklif olunduğunu görüyorsunuz. Maalesef bunların kendini bir kaza halinde idare etmesine imkân kalmadığı için, ilga edilmiştir. Kazalarda nüfus tezayüt ettikçe bir kaza vaziyetini muhafaza edecek kabiliyete geldikçe bunların tekrar teşkili ve yeniden ihyası lâbud ve zarurî olacaktır."[161]

3.2.8.1. 1926 Tarihli Teşkilatı Mülkiye Kanunu

Mecliste yapılan tartışmaların akabinde Cumhuriyet döneminin ilk "Teşkilatı Mülkiye Kanunu" 30 Mayıs 1926 tarihinde kabul edilmiş, 26 Haziran 1926 yılında yürürlüğe girmiştir.[162] Bu kanunun 1 inci maddesi ile on bir vilayet kazaya, yirmi yedi kaza nahiyeye dönüştürülmüş, altmış nahiye ise kaldırılmıştır. Kanunun 2 nci maddesi ile on sekiz kaza yeniden oluşturulmuştur. 3 üncü maddesiyle on yedi kaza başka vilayetlere bağlanmıştır. Kanun layihasında öngörülen Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Genç, Ergani, Ardahan, Siverek, Kozan, Muş ve Dersim bu kanunla vilayet statüsünden kaza statüsüne dönüştürülmüştür. Yapılan bu düzenlemeler sonucunda 1927 yılında 63 vilayet, 343 kaza ve 681 nahiye; 1928 senesinde ise 63 vilayet, 328 kaza ve 699 nahiye mülki taksimat içinde varlık

[161] T**BMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 25, İçtima Senesi: III, 29. 5. 1926, s. 610-611 .
[162] Kanun Metni için bkz. **Düstur**, 3. Tertip, cilt 7, s. 1394-1398.

kazanmıştır.[163] Mekânın yeniden üretilmesi amacıyla kaza statüsünde olan idari birimler nahiyelere dönüştürülmüş, siyasal merkez ile çevre arasındaki ilişkiler yeniden kurulmak istenmiştir.

Dönemin siyasa yapıcıları ülkenin idari taksimatını yeniden inşa ederken coğrafi alan, nüfus, iktisadi ilişkiler ve asayiş durumu gibi unsurları da dikkate almıştır. Özellikle Ermeni-Rum azınlığının yoğun olduğu ve aşiretlerin hüküm sürdüğü bölgelerde vilayet ölçeğinin küçültülmesi ve müstakil livalar haline getirilmesi düşüncesi yönetsel düzenlemeleri biçimlendirmiştir. Belirtmek gerekir ki merkeziyetçi devlet anlayışı çevreyi merkeze bağlama düşüncesini yerelde kurduğu yönetsel araçlarla somutlaştırmakta ve etkinleştirmektedir. Bu araçların bir ayağı merkezi yönetimin yereldeki görevlileri olurken diğer ayağı yerel iktidar odaklarıdır. Dolayısıyla siyasal merkezin çevreyi merkeze taşıyan ve/veya bağlayan araçları bu unsurlar olmuştur. Dâhiliye Encümeni sözcüsü Vehbi Bey'in meclis görüşmelerinde idari taksimat konusundaki söylemleri yönetsel olduğu kadar sosyo-ekonomik yapının da belirleyici bir unsur olarak gözetildiğini ortaya koyar.

> "*...Bizim bu teşkilâtı kabul ve müdafaa ettiğimizin sebebi ihtiyaçtan doğma bir teşkilât olmasındandır. Vilâyet, liva, gerek şimdiki şekli ve gerek geleceği şekli ve alacağı şekiller her hangi şekilde olursa olsun, Giresun bu vaziyette bir liva, bir vilâyet olur. Bu şekli alabilecek yerler bütçenin hali hazırı dolayısiyle fedakârlık eder, bir iki senelik masarifini kabul ederlerse onu da sancak yaparız. O başka mesele. Mahsa para veriyorlar diye halkı fazlaca ezmiyelim. Bunda yalnız eşrafı ayanı değil, Fatması Ayşesi dahildir. Onları da yükün altına sokup lüzumsuz yere, şeref için sancak yapmak doğru değildir. Benaenaleyh bendeniz bugünkü şekliyle-haritayı dışarıda da hepimiz tetkik edebiliriz-Giresun, vilâyetin tam sahili merkezindedir. Evvelâ onu yapalım, Ordu ileride düşünülebilir.*"[164]

1936 yılında Antalya bölgesinde iki aşiret arasındaki kavga ve asayiş sorunu neticesinde siyasal merkezin burada (Gündoğdu) yeni bir yönetim (İlçe) kurarak otoritesini sağlamak istemiştir. Kütahya mebusu Besim Atalay'ın yasa

[163] Nizam Önen, Cenk Reyhan, **Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra idaresinin Dönüşümü (1939-1929)**, İstanbul, İletişim Yay., 2011, s. 486
[164] T**BMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 6, İçtima: 1, 30. 11. 1336, s. 146.

görüşmelerinde yapmış olduğu konuşma mülki taksimatın düşünsel unsurlarını bir nebze deşifre eder.

> *"...Efendim, eskiden taksimatı mülkiyede ne ahvali tabiye [doğal şartlar] düşünülür, ne de halka teshilat [halka kolaylık sağlanması] ciheti aranırdı. Bir takım mütegallibenin nüfuz ve müdahalesi yüzünden gayri tabi ve gayri makul taksimatı mülkiye yapılırdı. Bu cümleden olmak üzere Aksaray kazası da Niğde livasına ilhak edilmişti. Vaktiyle Selçukilerin ikinci payitahtı olan ve darphanelerini, ak saraylarını, narin minarelerini hazvi bulunan o güzel kasaba, Selçukiler zamanında, Moğollar zamanında Anadolu'nun en güzel, en mamur bir beldesi iken, bizim elimize geçer geçmez Gedik Ahmet Paşa'nın yarı ahalisini İstanbul'daki Aksaray mahallesine kaldırması ve sonra Niğde'ye raptedilmesi [baglanması] yüzünden kaza harap olmuştur. Aksaray Niğde'nin 50 (90?) kilometre şimalindedir, bunun Niğde'ye raptı muvafık değildi. Bütün ticareti ve muvasalası Konya iledir. Niğde ile arasında 2500 metre yüksekliğinde Hasandağı vardır...Niğde'nin şimdiye kadar Aksaray'ı düşünmeyerek, bütün varidatı kendi menfaatine hüsnü sarfetmesi, Aksaray'ın felaketini müntiç [sebep] olmaktan ve sefaletini artırmaktan başka bir ise yaramamıştır. Bugün verdiğimiz şu karar hakikaten şayanı memnuniyet ve mucibi teşekkürdür."*[165]

Siyasal merkezin idari taksimat konusundaki politikalarını belirleyen değişkenlerden bir diğeri idari birimler arasındaki uzaklık yani mesafedir. Bu gibi yerlerde eşkıyalık hareketlerinin yoğun olmasından dolayı bu yerlerde tali yönetim kademelerinin kurulması öngörülmüştür. Hükümetin hazırladığı "Malatya livası dâhilinde Hekimhan namiyle bir kaza teşkiline dair kanun lâyihası"nın esbabı mücibesinde, yönetim kademeleri arasındaki uzak mesafenin yönetim sorunları kadar asayiş sorunlarına da yol açtığı ve bu sorunlara çözüm getirmek için mülki taksimatın yapıldığı vurgulanır.

> *"Sivas- Malatya tariki umumisinin Kangal ve Malatya kasabaları arasındaki yüz elli kilometrelik kısmında bir kaza merkezi olmadığı gibi tariki mezkûrun tarafeynindeki kaza merkezlerinin en karibi de elli kilometrelik mesafededir. Anadolu'nun en işlek tariklerinden olan mezkûr yolun tarafeyni kuvvetli Hükümet merkezlerinden mahrum olduğundan dolayı öteden beri eşkıyanın cevelângâhı olmakta ve her sene burada yol bağlanarak mühim şekavetler yapılmaktadır. Bu hale mâni olmak üzere tariki mezkûrun mehmaemken vasatına*

[165] Nuray Keskin, **Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi**, Tan Kitabevi Yay., Ankara, 2009, s. 300.

tesadüf eden ve Hekimhan nahiyesinin merkezini teşkil eyliyen Hekimhan kasabası merkez olmak üzere Hasançelebi ve Gelengeç nahiyelerinden mürekkeben bir kaza teşkili ve Kebanmadeni kazasına merbut olup Hekimhan merkezine binnispe daha karibolan kurası ile Karaca nahiyesinden iki karyenin de yeni teşkil olunan kazaya raptı münasip görülmüş, ona göre tanzim olunan kanun layihası raptedilmiştir."[166]

Hükümetin bu gibi yerlerde yönetsel kademeler aracılığıyla ve bir kolluk gücü tesis ederek otoritesini sağlama amacı söz konusu olmuştur. Özellikle bu bölgede aşiret yapılarının fazla olması ve çok parçalı yerel güç merkezlerinin varlığı nihayetinde siyasal merkezi buralarda yeni yönetsel kademeler kurmaya iten nedenlerdir.

Malatya mebusları Lütfi ve Fevzi Beylerin aşiretlerin kendi başlarına buyruk davranmaları konusunda ortaya koydukları düşünceler, siyasal merkezin meseleye yaklaşımını da yansıtır. Lütfi Bey, aşiretlerin nüfuslarının ve vergilerinin tahrir edilmemesinden dolayı buraların kaza yapılmasının gerekliliği üzerinde durur, meseleye asayiş odaklı bakar. Asayişin tesisi için nahiyeden kazaya geçilmesi ile bu sorunların ortadan kalkacağını düşünür. Bu konu üzerinde mebusların farklı değerlendirmeleri de söz konusu olmuştur. Erzurum mebusu Hüseyin Avni Bey meseleye teknik olarak bakmış, bu düzenlemenin nahiyeyi kaza yaptığını, bunun hududunu, varidatını ve nüfusu umumiyesini bilmeden karar verilemeyeceğini, bunun için tetkikat yapılması ve nüfusunun bilinmesi gerektiğini belirtmiştir. Kastamonu mebusu Abdülkadir Kemali Bey, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun uygulanmasıyla kazaya layık olmayan yerleri, layık olan yerleri, salâhiyettar olan mahalli şuralar tetkik ederek vazifelerini yerine getireceğini söyler. Sivas mebusu Emin Paşa Hekimhan nahiyesinin eskiden beri bazı ağalara verildiğini, buralardan asker, vergi alınmadığını ve nahiye müdürünün kuvvetiyle buraların idare edilemeyeceğini, Malatya mebusu Lütfi Bey ise bu nahiyelerin asayiş sorununun giderilmesi gerektiğini ifade eder. Karesi mebusu Abdülgafur Efendi ise Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun idarede önemli ıslahatlar getirdiğini ve bu ıslahatlar içerisinde

[166] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 10, İçtima Senesi: 2, 30. 4. 1337, s.185-186.

en önemlisinin nahiyeler olduğunu ve nahiyelere önemli yetkiler verdiğini, asıl işin taşralara ve o zavallı halka salahiyet vermek olduğunu ifade etmiştir.[167] Bu söylemlerden anlaşıldığı kadarıyla asayiş sorunu mülki taksimat düzenlemelerinde değerlendirilen bir mesele olmuştur.

3.3. Merkeziyetçi Yapının İnşaası

Merkeziyetçilik ilkesi, devlet örgütlenmesinde yönetimin bütünlüğü anlayışı temelinde yukarıdan aşağıya bir kuruluşu ve kademeler arasında yetki devri ile işbölümünü anlatırken; adem-i merkeziyetçilik ya da subsidiarite (hizmette halka yakınlık) aşağıdan yukarıya kuruluşu ve kademeler arasında görevler ayrımına göre işbölümünü anlatır. Adem-i merkeziyetçilikte yetki devri söz konusu değildir; görevler ayrımına göre görevi üstlenen kademe bunun gerektirdiği her türlü yetkiyi de kendiliğinden kullanır.[168]

Merkeziyetçi-bürokratik yönetim anlayışı demokratik, özerk ve güçlü yerel yönetimi dolayısıyla yerel demokrasiyi dışlar. Temel nedeni de siyasal güç paylaşımı ve kaynaklar üzerindeki egemenliğini sürdürmek istemesidir. Diğer bir yönüyle de seçilmiş yerel yöneticilere, yerel politikalara ve yerel demokrasiye karşı bir güvensizlik anlamı taşır.[169] Erken Cumhuriyetin kurucu aktörleri ve tek parti dönemi siyasal iktidarı, merkeziyetçi-bürokratik anlayışa göre biçimlenen bir yönetim yapısından yanadır. Bunun bir nedeni İkinci Meşrutiyet dönemine hâkim olan "Devlet nasıl kurtulur?" sorusuna aranan cevap ve bunun çevresinde biçimlen devlet formasyonu ve yönetim anlayışıdır. Erken Cumhuriyet döneminde "kurtulan devlet" yeni kimliğiyle varlığını sürdürebilmenin imkân ve koşullarını modernite içinden sağlarken, "Devlet nasıl korunabilir"e dönüşen sorusuna itki[170], gerçekleştirecek ve sürdürecek sıkı bir merkeziyetçi yapı ve bununla şekillenecek siyasal/toplumsal bir kuruluşun zeminini sağlamlaştırmakta görür. Bu anlayış çerçevesinde toplumu

[167] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 10, İçtima: 2, 18. 6. 1337, s.406-409.
[168] Birgül Ayman Güler, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", **Çağdaş yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, Temmuz 2001, s. 9.
[169] Selçuk Yalçındağ, "Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Mart 1992, s. 4.
[170] Simten Coşar, "Türk Modernleşmesi: 'Aklileşme', 'Patoloji', Tıkanma", **Doğu Batı**, Yıl 2, Sayı 8, Ağustos, Eylül, Ekim 1999, s. 60. s. 60.

geliştirmek ve belli değerlere sahip kılmak amacı taşıyan bir sosyo-ekonomik ve politik ortamda, yerel yönetimler resmi ideolojinin uygulayıcısı kurumlar olarak değerlendirilmiş, gerçek bir yerel yönetim kuruluşları olmalarına imkân verilmemiştir.[171]

Birinci meclis niteliği gereği mahalli yapıların adem-i merkeziyetçi bir anlayışa göre işlevselleştirilmesinden yana bir tavır alırken ikinci meclis merkeziyetçi bir yapı kurmak adına yeni düzenlemeler yaparak yereli merkeze bağlamak ister. Dolayısıyla ikinci meclis döneminde merkeziyetçi anlayışa uygun yasal düzenlemeler yoğunluk göstermektedir. 19 Eylül 1923 tarihinde hükümet tarafından yol bedelinin yol yapımı için harcanmasına dair bir kanun layihasını meclise sunmuştur.[172] Hükümet, bu layihanın esbabı mücibesinde memleketin iktisadi seviyesini yükseltmek ve askeri ihtiyaçları karşılamak gayesiyle umumi ve hususi yolların yapılmasının ihtiyaç olduğunu, yoldan mahrum bir memlekete ne servetin ne refahın ne de saadetin gireceği, memleketin ana hat ve tali yollarının yapımının zaruri olduğunu belirterek, vilayet ve müstakil liva genel meclislerinin yol vergisi olarak aldığı milyonlarca paranın başka yerler için kullandıklarını, imar işlerine tahsis olunan meblağla yeni yollar yapmanın mümkün olmadığını belirtir.[173] Dolayısıyla mahalli meclislerinin gelir kalemlerinden olan yol vergilerinin yol yapımına harcanması istenmektedir. Görüşmeler sonrasında kanun layihası dâhiliye ve nafia ortak encümenine gönderilir. Bu ortak encümenden gelen layiha üzerinde yeniden tartışmalar sürmektedir. Karesi mebusu Vehbi Bey kanunlarla meclislere verilen maarif ve yol gelirlerinin meclisler için önemli olduğunu ve bu yolla birçok ihtiyaçlarını karşıladıklarını, yol vergisinin yola harcanmasıyla vilayet genel meclisinin maarif, sağlık ve hayır işlerini yapamayacaklarını, sanayi mektepleri, tamirhaneler, baytariye, zirai, nümune tarlaları ve çiftlik mektepleri gibi işleri yerine getiremeyeceklerini belirtir. Vehbi Bey'e göre öncelikle olarak vilayet Şuraları'nın düzenlenmesi gerekir.[174] Gümüşhane mebusu Zeki Bey'de özel idarelerinin başlıca gelirlerinin maarif ve yol vergisi

[171] Selçuk Yalçındağ, "Yerel Yönetimlerde Etkinlik", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, Ocak 1997, s. 11.
[172] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 19. 9. 1339, s. 192.
[173] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 19. 9. 1339, s. 193.
[174] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: 2, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 20. 10. 1339, s. 810-811.

olduğunu, Maarif Vekilinin de maarifi iptidaiye vergisinin maarife sarf olunmasını istediği takdirde sıhhiye, sınaiye, baytariye ve ziraiye gibi işlerinin bedellerinin nasıl ve nereden karşılanacağını belirterek, yol vergisinin diğer işlere harcanması gerektiğini ifade eder. Yol vergisini kullanma yetkisinin özel idare meclislerinde olduğunu, merkeziyet usulünü uygulayarak merkezden meclisleri sıkacak bir uygulamanın onları iş göremez duruma sokacağını vurgular.

> "*…biz idarei hususiye meclisi umumî azalarına bir salâhiyet vermişizdir. Memleketin nef'ine hadim olacak bütün mevaddı onlar yakın olan gözleriyle iyi görürler ve anlarlar ve daha iyi kavrarlar ve memleketin ihtiyacatına göre yapmış oldukları bütçeyi aidoldukları vekâletlere gönderirler ve zannedersem de öyle oluyor. Lâkin biz uzaktan uzağa, emir verir gibi «Efendi! Öyle yapma, bu parayı buraya ver!» Dediğimiz takdirde zannederim ki, onların hürriyetlerine de ufak ve nîm bir taarruz çıkar. Çünkü bu salâhiyeti onlara tevdi etmişizdir ve daima böyle bir merkeziyet usulünü elimize alırsak ve merkezden daima onları sıkarsak hiç iyi iş göremeyiz. İçinizde mütaakıp surette vekilliklerde, valiliklerde bulunmuş muhterem arkadaşlarım vardır. Onlardan çok rica ederim ki, bu kanunu bu suretle kabul ettiğimiz takdirde bunun ciheti tatbikıyesi var mıdır, yok mudur? Bendeniz olduğunu görmüyorum. Sonra efendim! Birçok hususî müesseseler vardır, idarei mahalliyeler birçok hususî müesseseler vücuda getirmişlerdir. Sonra sanayi mektepleri açmışlardır. Bunlara başka yerden para alıp verebilmek kabiliyeti yoktur. Bunun için çok rica ediyorum; bu kanunun ciheti tatbikıyesi olmadığı için encümene havale edelim. Bunu bize kabul edilebilecek kabili tatbik bir şekilde getirsin. Al el husus ikinci maddesinin kabulüne taraftar değilim. Reddi taraftarıyım.*"[175]

Bu düzenlemeye hükümetten biri olan Maarif Vekili İsmail Safa Bey karşı çıkarak, tecrübeler sonucunda birçok hususun merkezden görülemeyeceğini, maarif, yol, ziraat gibi birtakım hususların mahallerine terk edilmesinin gerektiğini, özel idarelere vergi gelirleri düzenlendiğini fakat bunların maliye tarafından tahsil edildiğini, dolayısıyla özel idarelerin kendilerine ait olan gelirleri tahsil etme gücünden mahrum olduklarını belirtir. Safa Bey bu düzenlemeye karşı oluşunu halkçılık söylemi üzerinden ifade ederek, halk hükümeti kurmak istediklerini, bunun için bütün mümessillerini baştanbaşa değiştirmek, memleketin uzak köşelerine kadar ulaştırılması gerektiğini düşünmektedir. Safa Bey, merkeze halkçıları toplayarak

[175] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: 2, Cilt 22, İçtima Senesi: 1, 20. 10. 1339, s. 812.

ümit edilen şeylerin gerçekleşmeyeceğini, kabiliyetli ve işleyebilir birtakım makinalara ihtiyaç olduğunu, bu makinayı kurmak için merkezden kanunlar vazetmenin ve özel idarelerin harekâtını birtakım kayıt ve şarta bağlamanın bu makinaları felce uğratacağını söyler. Safa Bey özel idarelerin yetkilerini ve hareket alanını genişletecek, kendi vergi oranlarını koyabilecek kanunlar yapılması gerektiğini vurgular.

> "*Demek oluyor ki, idarei hususiyeler yol varidatını yola, maarif varidatını mekteplere sarf edecek diye bir kanun çıkaracağız. O halde idarei hususiyeleri lâğvetmek daha hayırlı olur. Memleketin her tarafından mümessil diye topladığımız ve Mecliste dahi en yüksek salâhiyeti haiz olanlara bu hakkı bırakmayıp da «şunu şuraya, bunu buraya sarf edeceksiniz» dersek o heyetin ne salâhiyeti ve ne de mânası kalır. Efendiler! Bendenizce idarei hususiyeleri çalışabilecek bir hale getirebilmek için şeraitini artırmak lâzımdır. Yoksa böyle elini kolunu bağlıyacak kanunlar değil, elini kolunu açacak kanunlar yapmalıdır. Efendiler! idarei hususiyelere birçok vazaif verildiği halde onlar on para tarh etmek hakkına malik değildirler. Bu bapta birkaç misal arz edeyim. Adana İdarei Hususiyesi mektepler için bir menba buluyor. Pamuğun okkasına bilmem kaç kuruş koymak istiyor. Bununla da senede yüz yirmi bin lira varidat temin ediyor. Hiçbir tarafa dokunmaksızın alabileceği bu varidattan merkez, onu men ve mahrum ediyor veya her hangi bir yere böyle bir rüsum koymak istiyor, merkez razı olmuyor. Diğer bir yerde pirince bir vergi koymak istiyor, bu da menediliyor. Bu suretle eli kolu bağlanıyor. (Tamamiyle idarei hususiyelere verilmelidir sadası) Evet idarei hususiyelere salâhiyet verilmelidir, kâr ve zararı mahalline münhasır olmak üzere istediğini yapabilmelidir ve bunu vermezsek idarei hususiyelerden beklediğimiz feyzi ve neticeyi göremeyiz. Binaenaleyh yapacağımız iş, idarei hususiyelerin salâhiyetini artırmaktır. Onların salâhiyetlerini tahdideden kayıtları kaldırmaktır. Yoksa böyle elini kolunu bağlamak değildir. Bendeniz bu kanunun reddini teklif ederim. Çünkü katiyen muvafık değildir."* [176]

Safa Bey'in sözlerine karşılık olarak Nafia Vekili Feyzi Bey meclislerce elde edilen yol vergisinin yol yapımında kullanılması gerektiğini, maarif için gerekli paranın Maliye Vekâleti tarafından verilmemesi yüzünden yol vergisinin maarife harcandığını, genel meclislerin oluşturulduğu on seneden fazla zamanda bir kilometre bile yol yapılmadığını, meclislerin sanayi mektepleri yaptığını fakat bu mekteplerden istifade edilmediğini belirtir ve yol vergisinin yüzde 75'inin yol yapımında kullanılması geriyi kalanın başka işlerde kullanılmasını söyleyerek, bu

[176] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 20. 10. 1339, s. 813.

düzenlemeyi savunur."[177] Tartışmalar sonrasında layiha tekrar encümene gönderilmiş ve kanunlaşmamıştır.

Siyasal merkez devletin rejiminin adını koyduktan sonra hızlı bir şekilde merkeziyetçi yapıyı kurmak adına çeşitli yasal düzenlemeler yapmaya başlamıştır artık. Mahalli birimlerde seçimlik üyeleri kaldırarak bizzat kendisinin atadığı görevlilerin bu yapılarda görevlendirilmesi amaç haline gelmiştir. Bu minvalde idare meclislerinde seçilmiş üyeliklerin kaldırılmasından sonra, kazalarda mal müdürlerinin merkezden atanmasını içeren kanun düzenlemesini meclise sunmuştur. 1913 Kanunu Muvakkati'nin 10 uncu maddesinde yapılması düşünülen değişikliğin gerekçesi olarak özel bir meslek olan mal müdürlüğü görevinin devlete ait bir görev olduğu, buna karşılık tayinlerinin yerele bırakılmasının meslek ile ilgisi olmayan kişilerin bu göreve getirilmesi sonucunu doğurduğu ve bu durumun birtakım sıkıntılara yol açtığı belirtilir.[178] Bu düzenlemeye karşı olarak Kavanini maliye Encümeni mazbatasında, "mal müdürlerinin merkezden tâyini halinde sıkı bir merkeziyet usulü takip edip ve bundan mahalli idarelere salâh ve intizamın haleldar olacağı teemmül edilmiş olduğundan" denilerek, mal müdürlerinin yine valiler ve müstakil mutasarrıflar aracılığıyla atanması ve memuriyetlerinin onaylanmasının bakanlık tarafından yapılmasının gerekliliği ifade edilmiştir.[179] Kanun layihası bu itirazlar sonucunda encümene gönderilmiş, encümen de kaza mal müdürlerinin memurini tâliyeden olduklarını ve bu memurların merkezden görevlendirilmesini idare düzeni ve fazla harcırah verilmesi gibi nedenlerden dolayı uygun görmemiştir.[180] Encümenin kabul etmediği bu layiha da kanunlaşmamıştır.

Siyasal merkez yerelde görev yapan kişileri artık kendisinin atamasını istemektedir. Bu yolla siyasal merkez sürdürülebilir, denetim ve kontrol edilebilir mahalli yapılar kurmayı amaçlamaktadır. Dikkat çekici olan hükümetin sıkı bir merkeziyetçi yapı kurmak adına yapmayı düşündüğü düzenlemelere karşı dâhiliye encümeninin kendisine havale edilen bu layihalara karşı bir duruş sergilemesidir.

[177] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 20. 10. 1339, s. 815.
[178] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 4, İçtima Senesi: 1, 20. 12. 1339, s. 346.
[179] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 4, İçtima Senesi: 1, 20. 12. 1339, s. 347.
[180] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 5, İçtima Senesi: 1, 21. 1. 1340, s. 247.

Mal müdürlerinin atanmasına ilişkin düzenleme de olduğu gibi tayin ve azilleri mahalli memurlara bırakılmış olan küçük sıhhiye memurlarının merkezden atanmasına yönelik düzenleme de encümen tarafından kabul edilmemiştir. Hükümet 1926 yılında sunduğu bir başka kanun layihasında, 1913 Kanunu Muvakkati'in 15 inci maddesinde yapmak istediği değişiklikle merkez memurları ile polis birinci ve ikinci komiserleri ve komiser muavinlerinin mahallerinin görüşü alınarak Dâhiliye Vekâleti tarafından atanması istemektedir.[181] Dahiliye encümeni bu layiha üzerinde değişiklik yaparak "mahallerinin" yerine "valilerin" ibaresini getirerek layihayı kabul etmiştir.[182] Bu layihaya Kastamonu mebusu Halit Bey karşı çıkarak, bunu böyle kabul etmekle daha fazla merkeziyete gidildiğini, bir taraftan vilayetleri müfettişliklere ayırırken, diğer taraftan da bunu kabul etmenin doğru olmadığını ve bu yetkinin müfettişlere verilmesi gerektiğini" belirtir.[183] Aslında Halit Bey müfettişlikten yana bir düşünce sarf ederek bir nevi yumuşatılmış merkeziyetçilikten yana olduğunu gösterir. Bu layiha 1913 Kanunu Muvakkati'nin 15 inci maddesinde yapılan değişikliğin meclis tarafından kabul edilmesiyle kanunlaşmıştır.[184] Böylelikle mahalli yapılarda görev yapan memurların atanması valilerden ve mutasarrıflardan dâhiliye vekâletine geçmiş olur.

Siyasal merkez yapmaya çalıştığı düzenlemelerle merkeziyetçi bir yapı inşa etmenin menzilini daha fazla genişletmekte kararlıdır. Bu kez idarei hususiye, belediye ve şehremanetleri sıhhiye memurlarının atanma ve azillerine dair kanun layihası meclise sunulmuştur. Hükümet, bu layiha ile özel idare, belediye ve şehremanetleri sıhhiye memurlarının atanma ve azillerinin Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekâleti tarafından yapılmasını istemektedir.[185] Dâhiliye Encümeni ademi merkeziyetçi bir bakışla valilerin "İdarei umumiyede bilumum vekâletleri temsil etmek ve vilayetler idarei hususiyede şahsiyeti hükmiyeyi haiz bulunmak itibariyle deruhtei mesuliyet eylediklerinden bu ağır vazifeye karşı kendilerine bazı hukuk ve salâhiyet temini hak ve vazifenin mütekabil olması icabatı hukukiyesine binaen

[181] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 22, toplantı: III, 24. 2. 1926, s. 304.
[182] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 22, İçtima Senesi: III, 24. 2. 1926, ek. Kanun Layihası ve Dâhiliye Encümeni Mazbatası.
[183] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 23, İçtima Senesi: III, 3.3.1926, s. 41.
[184] **Düstur**, 3. Tertip, cilt 7, s. 686.
[185] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 23, İçtima Senesi: III, 31.3.1926, s. 425.

zaruridir. İdarei Umumiyei Vilayât kanunu muvakkatinin memurîni taliyenin nasıb ve azli hususunda valilere bahşeylediği salâhiyet de bu esasa müstenittir. Belediye ve şehremanetlerine gelince bunlar müstakil bütçe ile ve halk tarafından idare olunmaları dolayısiyle bu müesseselere müdahâle cumhuriyet prensiplerine münafi görülmektedir."[186] diyerek layihanın reddine karar vermişse de dâhiliye, sıhhiye ve muaveneti içtimaiye encümenlerinden oluşan ortak encümen bu layihayı kabul etmiştir.[187] Bu kanun layihasına Eskişehir mebusu Emin Bey itiraz ederek vilayetlerin yetkilerini geri almanın sakat bir iş olduğunu, memleket için iyi bir netice vermeyeceğini, hepsinin mesulu olmasını ve vilayetin bütün işleriyle alakadar olmasını ifade eder.[188] Sıhhıye Vekili Refik Bey ise valilerin vekâletlerin mümesili olduğunu, memlekette dört tür sıhhiye görevi olduğunu, bunların genel idare, özel idare, belediye ve askeriye görevleri oluşturduğunu, bu idarelerin aynı programla yürümesini sağlayacak bir gücün olmadığını belirterek, bu görevlerin bir idare altında yürümesi gerektiğini ifade eder.[189] Kurulan merkeziyetçi yapı aynı zamanda vekâletlerin bütçelerini beslemesi için bir araç haline gelmektedir.

Siyasal merkezin yapmış olduğu bu düzenlemeler "tevsii mezuniyet" ve "tefriki vazaif" ilkesinin de ötesinde katı bir merkeziyetçiliktir. Valilerin ve mutasarrıfların yetkilerinin ellerinden alındığı bir yapı söz konusudur. Antalya mebusu Rasih Bey bu konuya temas ederek, valilerin yetkilerinin zayıflatıldığını, özel idarelerin ve belediyerin tevsii mezuniyet ilkesine dayanarak verilmiş yetkilerinin birer birer geri alındığını ve bu idarelerin merkeze bağlandığını belirtirken, Trabzon mebusu Muhtar Bey belediye ve şehremanetinin müstakil idareler olduğunu, bu idarelerin müstakil ve halk tarafından idare olunduğunu ve siyasal merkezin çıkaracağı talimatnameye göre bu idarelerin kendi istediği memurları ataması gerektiğini belirtir. Ankara mebusu İhsan Bey'de valilerin yetkilerinin yavaş yavaş geri alındığını ve valilerin korkuluk halinde bırakıldığını söyler.[190] Sivas mebusu Halis Turgud Bey ise

[186] **TBMM Zabıt Ceridesi,** Devre: II, Cilt 23, İçtima Senesi: III, 31.3.1926, ek: Dahiliye Encümeni Mazbatası, s. 2.
[187] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 23, İçtima Senesi: III, 31.3.1926, ek: Dahiliye Encümeni Mazbatası, s. 2-3.
[188] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 23, İçtima Senesi: III, 31. 3. 1926, s. 426.
[189] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 23, İçtima Senesi: III, 31. 3. 1926, s. 426.
[190] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 23, İçtima Senesi: III, 31. 3. 1926, s. 427-428.

merkeziyetçiliğin iflas ettiğinin tüm dünya tarafından kabul edildiğini, memlekette ise geriye gidilerek garip bir durum yaratıldığını, Teşkilatı Esasiye kanunda idare usulünün tevsii mezuniyet ilkesine göre olacağını fakat burada aksine hareket edildiğini, hükümetin İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu'nu kaldırmasının daha doğru yol olacağını ifade eder.[191] Mecliste merkeziyetçiliğe karşı cılız da olsa bir itiraz olmakla beraber birinci meclisin muhalif sesinin ikinci mecliste zayıfladığını söyleyebiliriz. İkinci meclisin bu niteliği şüphesiz siyasal merkezin mebus seçimlerinde oynadığı etkin rol ile kurulmuştur. Kurucu iktidar modernleşme politikalarını ve merkeziyetçi düşüncesini siyasal alanda olduğu kadar toplumsal alanda da kurmuş olduğu unsurlar ve araçlar ile yürütme amacındadır.

Hükümetin kanun layihasına yönelik meclisteki tartışmalar farklı boyutlarda yapılmaktadır. Dahiliye Encümeni Reisi Niğde mebusu Ata Bey Sıhhıye Vekili Refik Bey gibi düşünmekte, maarif kısmının Maarif Vekâletine, nafıa kısmının Nafıa Vekâletine verildiğini, sıhhıye kısmının da Sıhhıye Vekâletine verilmesinin mantıklı ve haklı olduğunu söyler.[192] Maliye Vekili Trabzon mebusu Hasan Bey ise bu layihanın ne tevsii mezuniyet ilkesine temas eden ne de merkeziyet usulünü ifade eden bir kanun olmadığını, bu kanun layihasının bir kısım memurları merkezden atamayı öngördüğünü, geriye kalan yüzde seksen memurun yine özel idareler tarafından atama ve azillerinin yapılacağını, belirtir."[193] Mecliste yapılan tartışmalar sonrasında bu layiha kabul edilerek yasalaşır.

Hükümet tarafından meclise gelen bir başka layiha maliye memurlarının merkezden atanmasına dair düzenlemedir. Hükümet, "İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu Mucibince Azil ve Nasıpları Vilâyata Mevdu Maliye Memurlarından Bazılarının Doğrudan Doğruya Vekâletçe Tayinleri Hakkında Kanun Layihası"nı meclise sunar.[194] Bu kanun layihasına mebuslar itirazlarını mizahi bir dille yapmayı seçmişlerdir. Ergani mebusu İhsan Hamit Bey "valilerin ellerinde ufak tefek bir iki

[191] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 23, İçtima Senesi: III, 31. 3. 1926, s. 428-429.
[192] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 23, İçtima Senesi: III, 31. 3. 1926, s. 430.
[193] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 23, İçtima Senesi: III, 31. 3. 1926, s. 431-432.
[194] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: II, Cilt 24, İçtima Senesi: III, 3. 4. 1926, ek: Kanun Layihası ve Dâhiliye Encümeni Mazbatası, s. 23.

yetki kaldığını, onları da aldıktan sonra hükümetin valiliğe lüzum kalmadığına kanaat getirerek valiliği de kaldıracağını ya da yetkilerini valilere yeniden vermesi gerektiğini" belirtirken, Trabzon mebusu Muhtar Bey "valilerin ellerinden daha önce yetkileri alındığını ve yetkilerinin kalmadığını ve işi uzatmaya gerek olmadığını", mizahi bir dille de "zaten aldık yürüdük, borç çıktı bine, vur defterin dibine" sözleri ile düzenlemeye karşı çıkarken, Denizli mebusu Müfit Bey ise "valileri büsbütün bostan korkuluğuna sokmamak için en azından inhasını valilerin yapması gerektiğini, bu gidişle artık valilere gerek kalmadığını, valiliklerin kaldırılmasını, sonra sıranın yapacak işi kalmayacak olan Dâhiliye Vekâleti'nin kaldırılmasına geleceğini" söyleyerek bu düzenlemeye karşı çıkarlar.[195] Maliye Vekili Hasan Bey eleştirilere karşısında layihayı savunarak yapılanın tevsii mezuniyete aykırı olmadığını ve merkezin yönetim alanına girdiğini ifade eder:

> "*...bu prensibi tatbik ederken merkezin hakkını merkeze, mahallinin hakkını mahalline vermek taraftarıyım. Mahallinin hakkının merkeze alınmasına taraftar olmadığım gibi, merkezin hakkının da mahalline verilmesinin tamamen bu prensibin aleyhinde bir şey olduğuna kâniim. Binaenaleyh bütçenin mevkii icraya konması noktai nazarından, rüesayı memurini maliyenin idarei mahalliye ile alâkası bariz olmadığını ve ekseriyet muamelâtı idarei mahalliyeye ait olduğunu herhangi bir arkadaşımız burada bana ispat ederse, lâyihanın reddini ben de teklif ederim. Ve iddia ediyorum ki idarei mahalliye ile alâkadar olmayan bir vazifenin memuru mesulünü idarei mahalliyeye terk etmek, idarei mahalliye taraftarlığı ve tevsii mezuniyet taraftarlığı değil tamamen bunun aksi olan bir fikirdir."*[196]

Mecliste yapılan tartışmalar sonunda bu layiha da kabul edilerek 28 Nisan 1926 tarihinde yasalaşır. Bu yasayla vilayet maliye memurlarından olan varidat, muhasebe, tahakkuk şube müdürleri, muhasebe mümeyyiz ve başkâtipleri, kaza mal müdürleri, defterdar veya muhasebecilerin tayinleri valinin tasvip ve inhası ile Maliye Vekâleti tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır.[197] Dâhiliye Vekâleti Bütçesi'nin 25 Nisan 1928 yılında yapılan görüşmeleri sırasında Dahiliye Vekili Şükrü Kaya'nın mülki yapıyla ilgili yaptığı konuşmasında "vilayetlerin yönetiminin

[195] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: 2, Cilt 24, İçtima Senesi: 3, 3. 4. 1926, s. 24-25.
[196] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: 2, Cilt 24, İçtima Senesi: 3, 3. 4. 1926, s. 28-29.
[197] Düstur, 3. Tertip, cilt 7, s. 886, "**Vilâyat Memurini Maliyesinden Bazılarının Sureti Tâyinleri Hakkında Kanun**"

tevsii mezuniyet ve tefrik-i vazaif ilkelerine göre oluşturulduğunu ve bu ilkeleri Cumhuriyet Halk Fırkası'nında kabul ettiğini" belirterek, "İdare-i Vilâyat Kanunu"nun bu esaslar üzerine oluşturulduğunu söyler. Şükrü Kaya yürürlükteki kanunun eksikliklerinin olduğunu, yeni bir kanun layihasının hazırlandığını ve bu sene için meclise yetiştiremediklerini belirtir.[198] Konuşmasının devamında ileri ve medeni ülkelerde mülki taksimatın ve vilayetlerin, eyaletlerin küçültülmesinin daha önceden olduğunu, vilayetlerin livalara bölündüğünü, vilayetlerin sınırlarının daraltılmasının demokrasinin çıkarına olduğu gibi halkın da lehine olduğunu söyleyerek vilayet sınırlarının her vilayetin gerek umumi vazifeleri gerekse mahalli hizmetleri yerine getirebilme kuvvet ve kudretiyle belirlenebileceğini izah eder:

> "*bugün bu kuvvet ve kudreti irae eden vilâyetlerimiz ise pek azdır. Harp daha dün denecek kadar yakın bir zamanda bitti. Ahvali tabiyenin avdet devam etmesi lâzım gelir ki şu veya bu vilâyetin idare kabiliyetinde olup olmadığı anlaşılabilsin. Hükümetimiz bu meseleyi çok yakından tatbik ve takip etmektedir. Vilâyetlerin küçük olmasında halkın çok menfaatı olduğunu söylemiştim. Bazı vilâyetlerin ilgası yolunda ara sıra gazetelerde çıkan havadisler yüzünden halkın geçirdiği heyecana elinizdeki telgraflar misaldir. Halk, hissi selimi ile bu menfaatı idrak etmiştir. Halk lehine atılan bir adım Türkiye Cumhuriyetinden geri alınmamalıdır. Ancak fevkalade bir zarureti idariye neticesindedir ki böyle bir karar verilebilir. Bugün o zarureti idariye de yoktur."*[199]

Kaya'nın sözlerinden anlaşılacağı üzere halkçılık söylemi yine terennüm etmektedir. Ülkede yapılmak istenen her işin halka dayandırılması ve halkın bunda göstermiş olduğu "teveccüh" kuşkusuz siyasal merkez tarafından çok iyi anlaşılmaktadır. Dolayısıyla siyasal merkez, vilayetlerin ölçeklendirilmesi meselesinde sürdürülebilir, denetim ve kontrol edilebilir yapılar oluşturmak gayesinin meşruiyet zeminini "halka etkin ve hızlı" ulaşmak ve "demokrasiyi inşa etmek" söylemi üzerinden kurmaya devam etmektedir. Bu bağlamda düşünecek olursak Cumhuriyet kurucuları bu söylemi oldukça yoğun bir şekilde kullanmaktadır.

[198] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: 3, Cilt 3, İçtima Senesi: 1, 25. 4. 1928, s. 265.
[199] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: 3, Cilt 3, İçtima Senesi: 1, 25. 4. 1928, s. 266.

Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya köylerin manevi şahsiyete haiz idari birimler olduğundan bahsetmekte, Köy Kanunu'nun tam anlamıyla bir komün yapısı oluşturmadığını ve köylerin de buna müsait olmadığını belirtmektedir. Geçmiş dönem layihalar çerçevesinde yapılan tartışmalardan biliyoruz ki nahiyeler komünal yapılar olarak kabul edilmiş ve komünal yapılar herhangi bir yasal düzenleme olmaksızın doğal yapılar kabul edilmişti. Şükrü Kaya'ya göre köy kanunu zaten tam manasıyla bir komün kanunu değildir ve köylerin vaziyeti, hali ve nüfusu komün teşkilatına müsait değildir. Yapılacak iş bir komün kanunu yapmak ve köyleri bu kanuna göre düzenlemektir.[200] Kaya, komünal bir yapı kurma düşüncesi ile yeni bir kanun tasarısını meclis gündemine getirdiklerini belirtir:

> "*kabulünü rica ettiğimiz bu teşekküller, tam teşkilâtlı nahiyelerdir. Vakıa Türkiye'de 92 tarihli nizamname ile nahiye teşkilâtımız vardı. Bu teşkilat 1329 kanunu ile ilga edildi. Bugünkü nahiyeler ihtiyaca tekabül edemeyen nasık teşekküller, taazzuvlardır. Evvela bunların başında yalnız nahiye müdürü vardır. pek az istisna ile nüfus katibi, tapu katibi vardır. saniyen; memleketin ötesine, berisine rastgele gelişigüzel serpilmiştir. Yüz köylü nahiyeler olduğu gibi iki köylü nahiyelerde mevcuttur. Binaenaleyh bu teşekküllerden beklenilen menfaatler elde edilemezdi. Yapılması lazım gelen nahiyeler teklif ettiğimiz ve kabulünü rica ettiğimiz tam teşekküllü nahiyelerdir. Yani başta mes'ul müdürü ile, kâtibi ile, nüfus kâtibi ile ve tapusuyla , vergisiyle ve bütçesindeki müsaadesi nispetinde sulh hâkimiyle tam teşekküllü taksimatlardır ve bu taksimatı kabul ettiğiniz takdirde memleketin şurasına, burasına gelişigüzel serpiştirmek niyetinde değiliz. Bunların teşkilinde amil olarak üç esas intihap ettik; mesafe esası adedi nüfus esası ve köy miktarı esası. Öyle düşündük ki bir köylü yaya olarak köyünden merkezi idareye gitsin, işini hallettikten sonra ve yine yaya olarak geceye kalmadan köyüne dönsün."*[201]

Bu tasarıyla nahiyelerin ölçeklendirilmesi yapılarak köylerin ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yönetim birimleri kurulmak istenmektedir. Şükrü Kaya, Bu ölçeklendirme ile 1500 nahiyenin kurulacağı, her bir nahiye teşkilatının bütün masraflarıyla beraber üç bin liraya mal olacağını, toplamda da dört buçuk milyon liraya ihtiyaç olacağını belirtir ve milletin bu kadar iyilik için bu kadar parayı esirgemeyeceğini düşünür. Bu seneki bütçe ile ancak bu nitelikte yüz nahiye

[200] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: 3, Cilt 3, İçtima Senesi: 1, 25. 4. 1928, s. 266.
[201] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre: 3, Cilt 3, İçtima Senesi: 1, 25. 4. 1928, s. 266-267.

oluşturulabileceğini, diğer nakıs teşkilatlı nahiyelerle beraber nahiye sayısının yedi yüz elli olacağını, ilk senelerde nakıs teşkilatlı altı yüz elli nahiye teşkilatının ikmali sağlanırsa geriye oluşturulması gerekli yedi yüz elli nahiyenin kalacağını ve bunların da az zamanda senelere bölünerek gerçekleştirilebileceğini söyler. Konuşmasının devamında il özel idare bütçelerinin durumu hakkında da bilgi verir. 1923'te il özel idare bütçelerinin toplamı 17 milyon lira iken, 1924'te 19 milyon, 1925'te 41 milyon, 1926'da 34 milyon ve 1927 yılında il özel idare bütçelerinin toplamının 41 milyon 353 bin lira olduğunu belirtir.[202]

3.3.1. Umumi Müfettişlik

Umumi müfettişlikler Osmanlı devletinde 19. yüzyılın sonunda Abdülhamid II döneminde ortaya çıkmış yönetsel bir uygulama şeklidir. Bu yönetim modeli ve/veya devletin nüfuz kurma aracı, 1921 anayasasında bir hükme bağlanmış ve süreç içinde kullanım alanı bularak devletin yönetsel araçlarından birine haline gelmiştir. Umumi müfettişlikler devlet kapasitesinin, yönetsel nüfuz alanının yerelde kurulması açısından bir yöntem olarak kullanılır. Siyasal merkez, nüfuz alanının genişletilmesine yönelik olarak yerelde toplumsal alana temas edebilen bir iktidar kurma anlayışıyla taşrada neler olup bittiğine dair "gözetleyen" ve "rapor eden" müfettişler görevlendirmiştir.[203] 1921 Teşkilatı Esasiye kanununun 22 nci maddesinde, "vilayetler iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleştirilerek umumi müfettişlik kıtaları vücuda getirilir" ve 23 üncü maddesinde "umumi müfettişlik mıntıkalarının umumi surette asayişin temini ve umum devair muamelatının teftişi, umumi müfettişlik mıntıkasındaki vilayetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi umumi müfettişlere mevdudur. Umumi müfettişler, devletin umumi vezaifile mahalli idarelere ait vezaif ve mukarreratını daimi surette murakabe eder" denilerek taşrada mülki ve mahalli idareler üzerinde merkez adına vesayet kurucu işlevinin yanında asayişi temin edecek bir işleyişe sahip olmaktadır.

[202] TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 3, Cilt 3, İçtima Senesi: 1, 25. 4. 1928, s. 267.
[203] Ayfer Genç Yılmaz, "Devlet Kapasitesi ve Umumi Müfettişlikler Altyapısal İktidarın Yerelde İnşası", **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, 2013, Cilt 1, Sayı 1, s. 51.

Umumi müfettişlikleri dönemin şartları içinde değerlendirmek gerekirse bir yandan devletin merkeziyetçi bir yapıyı inşa etmek adına yerelde kurmak istediği yönetsel araçların etkinlik alanını genişletmek ve sürdürmek, diğer yandan merkez-kaç güçlerin denetim ve kontrol altına alınmasını sağlamak. Özellikle asayiş ve emniyet meselesinin kontrol edilebilirliği ve siyasal sistemle entegrasyonu bu yapıların kuruluş felsefesinin ana eksenini yansıtır. Abidin Özmen umumi müfettişlikleri "Bölgenin diğer bölgelerle bütünlüğünü sağlamak, merkeze olan uzaklığı ve ulaşım zorlukları göz önünde bulundurularak kurulmuş kurumlar"[204] olarak tanımlar. Söz konusu olan, devletin geniş bir coğrafyada egemenliğini ve otoritesini tesis etmesini sağlayacak yönetsel imkânların kapasitesini ve etkinliğini artırarak, merkez ile yerel arasındaki siyasal ve yönetsel ilişkilerin sürdürülebilir bir zeminde yürütülmesidir. Zira il ölçeğinde geniş yetki ve görevlerle oluşturulmuş valilik pozisyonu ve vilayet örgütü ile yetinilmemiş olunacak ki, çeşitli bölgelerde birden fazla vilayeti kapsayacak şekilde çok geniş faaliyet alanıyla yetkili ve görevli umumi müfettişlikler oluşturulmuştur.

Umumi müfettişliklerin oldukça fazla bürolardan oluşması iktisadi, sosyo-kültürel olduğu kadar asayiş ve güvenliğin birinci derecede önemsendiğini ortaya koyar. Bu bürolar; adliye, sıhhat, emniyet, maliye, maarif, ziraat, veteriner, nafia ve iktisat müşavirlikleri ile Jandarma Komutanlığı, hususi kalem, istatistik, yazı işleri, evrak, levazım ve daire müdürlüklerinden oluşmaktadır. Bunların yanında Gümrük Kaçak Mücadele Müfettişi ve Müteaddit Mülkiye Müfettişi umum müfettişi emrinde ve umumi müfettişlik merkezinde bulunmaktadır.[205] Böylesine çeşitli bürolardan oluşmuş bir yönetsel yapının kurulduğu bölgelerde mülki idari birimlerin faaliyet alanına müdahil olma hali, siyasal merkezin çevrenin biçimlendirilmesinde ve denetim alanına dâhil edilmesinde önemli bir yönetsel araç vazifesi görebilmektedir. Özellikle bölgelerin durumları hakkında istihbari bilgiler toplamak, bu bilgilere göre siyasal ve yönetsel araçlar kurarak toplumsal alan biçimlendirilmek istenmektedir. Tetkik seyahatleri, hazırlanan raporlar, istatistik memurlarınca kayıt altına alınan ve

[204] Abidin Özmen, "Genel Müfettişlikler Hakkında Bir Düşünce**, İdare Dergisi**, 18 (1849, 1947, s. 238.
[205] Tuğba Korhan, "Cumhuriyet Döneminde Umum Müfettişlikleri ile ilgili Bir Değerlendirme", **DÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Nisan 2012, Yıl 4, Sayı 7, s. 136.

siyasal merkeze sunulan bilgiler, her daim canlı tutulmak ve bu şekilde halkın nabzını canlı tutmak niyetindeki istihbarat görevlileri, merkezin taşrada olup bitenleri öğrenme ve bu yönde politikalar üretme amacına yönelik idari mekanizmalardır.[206]

1927 tarihinde çıkarılan kanunla birinci umumi müfettişlik oluşturulmuştur. Bölge merkezi Diyarbekir olmak üzere Elazığ, Urfa, Bitlis, Van, Hakkâri, Siirt ve Mardin vilayetlerini kapsayan bu müfettişlik bölgesine sonradan Ağrı vilayeti eklenmiş, Bitlis vilayeti kaza statüsüne indirilmiş, Muş kazası vilayet yapılarak Bitlis bu vilayete bağlanmıştır. 25 Haziran 1927 tarihinde 1164 sayılı kanunun 1 inci maddesine göre merkezi Erzurum olmak üzere Kars, Gümüşhane, Erzincan, Trabzon ve Ağrı illerini kapsayan üçüncü umumi müfettişlik bölgesi kurulmuştur.

Üçüncü Umumi Müfettişlik programına göre, mıntıkanın topyekûn kalkındırılması ve bölgelerarasındaki kalkınmışlık farkını asgariye indirgeyeebilmek için ekonomik, bayındırlık, eğitim ve sağlık gibi önemli alanlarda çalışmalar en kısa zamanda başlatılmalıydı. "Cumhuriyetin bir-çok nimetlerinden biri olan yaratıcılık ve yapıcılık kudretini bu mıntıka halkına tattırmak, bölgenin kalkındırılması için yerel idareler başta olmak üzere sivil örgütleri canlandırmak, halka rehber ve ön ayak olmak, çalışmak isteyen fakir bölge insanına iş sahası temin ve doğu vilayetlerinde görev yapacak memurların yaşam standardını artırmak" programın esasını oluşturur.[207] Toplumsal kuruluşun çeşitli yönleriyle "geri kalmışlığı" bertaraf edilerek cumhuriyet niteliklerine sahip bir "yurttaşlar topluluğu" meydana getirmek, bunun için eğitimden iktisadi hayata, ulaşımdan haberleşmeye varıncaya kadar çeşitli sorun alanları bu yönetsel yapıların varlık nedeni olarak gösterilir.

6 Haziran 1936 yılında merkezi Tunceli olan ve Elazığ ve Bingöl illerini kapsayan dördüncü umumi müfettişlik kurulmuştur. Umumi müfettişlikler bölgelerin dinamiklerine göre raporlar hazırlamış ve bu raporlara uygun faaliyetler yürütmüştür. 19 Şubat 1934 tarihinde 2/150 sayılı kararname ile Edirne, Kırklareli, Tekirdağ ve

[206] Ayfer Genç Yılmaz, **a.g.e.,** s. 56.
[207] Erdal Aydoğan, "Üçüncü Umumi Müfettişliğinin Kurulması ve III. Umumi Müfettiş Tahsin Uzer'in Bazı Önemli Faaliyetleri", **AÜ Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Mayıs-Kasım 2004, Sayı 33-34, s. 6.

Çanakkale vilayetlerini kapsayan ikinci umumi müfettişlik kurulmuştur. Bu bölgede umumi müfettişler yöre halkının tarım sorunundan eğitime, sağlık sorunundan iletişim problemlerine kadar gündelik hayatın her alanına müdahale etmektedir. Kalkınma ve güvenlik ekseninde Trakya halkını hem eğitmek hem de üretici hale getirmek amaçlanır.[208] Umumi müfettişlerin raporları yaptıkları bölge tetkik gezileri neticesinde oluşturulmuştur. Bu teftiş ziyaretleri bölgeye dair ihtiyaçları, rejime bağlılığı, endişeleri ve beklentileri tespit etmekte ve yöre halkının toplumsal ve gündelik hayatının bütününe dair ayrıntılı fikirler vermektedir. Hazırlanan bu raporlar yöreye dair gözlem ve deneyimleri içermekte, yörenin sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasal durumları hakkında bilgiler sunmaktadır. Raporlar iki açıdan değerlendirilebilir. Bir boyutuyla devletin sosyal, ekonomik ve kültürel alanda işleyip işlemediği alanları yani yönetim boşluklarını tespit etmekte, diğer boyutuyla toplumun beklenti ve istekleri üzerinden yeni toplumsal müdahale alanları meydana getirmekte ve iktidarın bu alanlara eklemlenmesi için çabalamaktadır. Dolayısıyla bu çaba umumi müfettişlikler aracıyla yönetilmekte ve özellikle kamu hizmetlerine odaklanılarak altyapısal mekanizmalar ile tamamlanmaktadır.[209]

Müfettişlik programına göre, mıntıkanın topyekûn kalkındırılması ve bölgelerarasındaki kalkınmışlık farkını asgariye indirgeyeebilmek için ekonomik, bayındırlık, eğitim ve sağlık gibi önemli alanlarda çalışmalar en kısa zamanda başlatılmalıydı. Bölgenin kalkındırılması için yerel idareler başta olmak üzere sivil örgütleri canlandırmak, halka rehber ve ön ayak olmak, çalışmak isteyen fakir bölge insanına iş sahası temin ve doğu vilayetlerinde görev yapacak memurların yaşam standardını artırmak programın esasını oluşturur.[210] Umumi müfettiş raporları her bölgenin kendi has yapısına, sorun alanlarına ve siyasal merkezle kurmuş olduğu ilişkiye göre oluşturulmuş, ihtiyaç duyulan politikalr buna göre biçimlenmiştir.

[208] Ayfer Genç Yılmaz, "Devlet Kapasitesi ve Umumi Müfettişlikler Altyapısal İktidarın Yerelde İnşası", **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, 2013, Cilt 1, Sayı 1, s. 54.
[209] Ayfer Genç Yılmaz, **a.g.e.,** s. 55.
[210] Erdal Aydoğan, **a.g.e.,** s. 6.

3.3.2. Devletçiliğin (Etatizm) İzdüşümleri

Devlet bürokrasisi, kapitalist düzenin kendisine sağladığı ayrıcalıkları olan ve bunun karşılığında kurulu iktidar yapısını koruyan, devam ettiren ve siyasal uğraşı olan bir sistemdir. Bürokrasinin varlığı, mevcut düzenin yürümesi için hayati önem taşımakta ve giderek bu düzenin daha iyi çalışması için gerekli olan her şeyi yapmakla yükümlenmiş olmaktadır.[211] Kapitalist sistemin kriz zamanlarında devletin yeniden yapılandırılması ve fonksiyonel hale getirilmesi düşüncesinin temel araçlarından biri, bürokrasinin yeniden üretilmesi ve kapitalist düzene göre yeniden rasyonelleştirilmesi meselesidir. Konjonktürel olarak, devletin yeniden üretilmesinde bürokratik yapı, kapitalizmin kriz alanlarının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak rasyonelleştirilmekte, teknikleştirilmekte ve etkinleştirilmektedir.

1929'a kadar liberal ekonomi anlayışı siyasal merkez tarafından benimsenmiş bir düşünce olarak karşımıza çıkmaktadır. 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihlerinde İzmir'de toplanan iktisat kongresinde kabul edilen esasların temel amacı, ülkenin kalkınmasına iktisadi güçleri dâhil etmek ve bu yolla milli burjuvaziyi güçlendirmekti. Bu kongreye toplam 1135 temsilci katılmış, her ilçe mesleki temsil esasına göre 1 Tüccar, sanayici, zanaatkâr, amele, şirket, banka ve 3 çiftçi temsilcisinden oluşan 8 kişilik bir heyetle temsil edilmiştir.[212] Kongrenin sonunda kabul edilen 12 maddelik "Mîsâk-ı İktisâdî Bildirisi"nin genel çerçevesi, bütün toplumsal katmanları kalkınma ve modernleşme ülküsüne katkı verecek imkân ve koşullara kavuşturmak ve tüm yurtta bir seferberlik hali oluşturularak köylüsünden çiftçisine ve işçisine, tüccarından eşrafına ve sermayedarına kadar bütün toplumsal katmanları bu ülküye hizmet etmelerini sağlamaktı.

İzmir iktisat kongresinde ecnebi sermayesinden müstağni kalınamayacağı ve yabancı sermayenin memleket için zararlı olmayacak şekillerde girmesinin temininden bahsedilmişti. Değişen şartlar siyasal merkezin politikalarında bir

[211] Gencay Şeylan, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yay., Ankara, 1974, s. 38.
[212] Murat Koraltürk, **Erken Cumhuriyet Döneminde Ekonominin Türkleştirilmesi**, İletişim Yay., İstanbul, 2011, s. 99.

değişim göstererek, yerli sermayenin güçlendirilmesi için yatırım alanlarının yerli sermayenin kullanım alanlarına dâhil edilmesini gerekli hale getirmiş, yabancı sermayeye işletme imtiyazı ve müsaade-i mahsusa verilmemesi, kanunen Türk addedilmeyen şirketlerin Hükûmet münâkasa ve müzayedelerine iştirak edememeleri ve hükûmetle hiçbir mukavele akdeyleyememeleri kararlaştırılmıştır.[213]

Korporatist düşüncenin savunucularından Ziya Gökalp milli tesanüd düşüncesi ile Müslüman-Türk unsurun ortak hareket edebilme kabiliyetinin fikri zeminini oluşturmaya çalışmış, milli tesanüdü kuvvetlendirmek için vatani ve medeni ahlakın yanında mesleki ahlakı da yükseltmenin gereğini belirtmiştir.[214] Gökalp'in tesanüd düşüncesinde müşterek bir vicdana, bilince, harsa, ahlaka sahip meslek ve ihtisas zümreleri vatanı kalkındıracak ve modernleştirecek bir öneme sahiptir. Çeşitli mesleklerin (Mühendisler, doktorlar, Müzisyenler, ressamlar, mimarlar, yazarlar, askerler, avukatlar, tüccarlar, çiftçiler, fabrikatörler, demirciler, marangozlar, terziler, fırıncılar, kasaplar, bakkallar vb.) korporasyonlar halinde örgütlenmesi karşılıklı yardımlaşmayı, mesleki eğitimi ve iş kolunun geliştirilmesini sağlayacaktır.[215] Ziya Gökalp'in korporatist fikirleri İzmir İktisat Kongresi'nde Mahmut Esat Bozkurt ve Muhittin Birgen tarafından savunulmasına karşın, özellikle İstanbul yerli sermayesi tarafından kurulan ve daha örgütlü olan Milli Türk Ticaret Birliği'nin liberal politikaların benimsenmesi yönünde bir pozisyon almaları ve reel-politik konjonktür bu düşüncenin kongrede benimsenmesine ket vurmuştur. Dolayısıyla 1930'lu yıllara kadar liberal iktisat politikaları uygulanmak istenmiştir.[216] Zaman zaman devletin müdahaleci tavrı katı bir liberal politikalar uygulanmadığını gösterir.

Milli iktisat ve milli burjuvazi yaratma düşüncesiyle yerli iktisadi güçlerin devlet eliyle oluşturulması, güçlendirilmesi ve kalkınma-modernleşme ülküsüne omuz vermesi amaçlanmıştır. Dünya ekonomik buhranı sonrasında ihraç mallarının

---

[213] **Türkiye İktisat Kongresi 1923-İzmir (Haberler- Belgeler-Yorumlar)**, (Haz. A. Gündüz Ökçün), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 471, Ankara, 1981, s. 435-436.
[214] Ziya Gökalp, **Türkçülüğün Esasları**, Serdengeçti Neşriyatı: III, Yeni Matbaa, Ankara, 1950, 66-67.
[215] Taha Parla, **Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye'de Korporatizm**, İletişim Yay., İstanbul, 1989, s. 69-70.
[216] Murat Koraltürk, **a.g.e.,** s. 102-103.

fiyatlarının düşmesi, uluslararası ekonomik konjonktör gibi etmenler devlet işletmeciliğine ve müdahaleciliğine zemin hazırlamıştır. Yabancı şirketlere kapitülasyonlarla tanınan imtiyaz hakları dünya buhranına kadar devam etmiş olsa da, İttihat ve Terakki iktidarı cihan harbi başladığında yabancı kişilere ve şirketlere verilen adli, idari, mali, ticari ayrıcalıkları kaldırdığını ve yabancı şirketlerle ilişkilerin devletler hukuku ilkelerine göre düzenleneceğini bildirmişti. Böylece fiili bir durum yaratılmış, gümrük vergileri %15 ve %30'lara kadar çıkarılmıştı. Lozan anlaşmasıyla kapitlasyonlar tamamen ortadan kaldırılırken, buna karşın yabancı şirketlere ait imtiyazlık hakları devam etmiş ve devletin 1929'a kadar gümrük vergilerini artırma yetkisi söz konusu olmamıştır.[217] 1920-1930 yılları arasında kurulan 201 anonim şirketinin %66'sında yabancı sermaye yer almış, bütün anonim şirketlerin ödenen sermayelerinin toplamının 73 milyonun 31,5 milyonu ise yabancı sermayeli Türk anonim şirketlerine ait olmuştur. Dolayısıyla, yabancı sermayeli şirketler iktisadi faaliyetlerde yerli sermaye ortaklıkları üzerinden faaliyetlerde bulunmuşlardır. Bu dönem içinde siyasal iktidarlar ve Türk burjuvazisi yabancı sermayeyle ortaklık kurmayı ve iktisadi faaliyet alanında varlık kazanmayı amaç edinmiştir.[218] 1928 yılında yabancı şirketlere ait demiryolları ve liman işletmeleri devletleştirilmiş, yabancı şirketlerin kullandıkları imtiyaz hakları ortadan kaldırılmıştır.

Kalkınma ve modernleşme ülküsünün öncü gücü, devlet eliyle büyütülmek istenen burjuvazidir. Milli burjuvazi yaratma düşüncesi ittihatçı kadroların da yoğun çaba harcadığı en önemli meselelerdendi. Özellikle 1. Dünya Savaşı ile birlikte bu fikirlerin ete kemiğe bürünmesi için imkân ve koşullar oluşmuştu. Milli bir ekonomi oluşturmak için "milli bir bilinç" ve "milli kimlik" yaratmak gerekiyordu. Bu kimliğin ortak paydası Türklük, Müslümanlık ve kolektif değerlerdi. Gayrimilli unsurlar bu ortak değerleri taşımadıkları için bu amaca hizmet etmeyeceklerdi. Müslüman-Türk unsurlar bundan böyle askerlik ve memurluk gibi maddi olmayan

[217] Gülten Kazgan, **Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2006, s. 44-46.
[218] Korkut Boratav, **100 Soruda Türkiye'de Devletçilik**, Gerçek yayınevi, İstanbul, 1974, s. 47.

işlerin yanında maddi üretim olan ticarete atılacak, sanayici olacak, işbölümünün gerektirdiği iktisadi uğraşlara girişerek ülkede milli iktisatı kuracaktı.

Hülasa, Müslüman-Türk unsurunun girişimci olması, ticaret, bankacılık ve sanayi ile uğraşması isteniyor ve bunun adımları atılıyordu.[219] Sadrazam Talat Bey'in deyişiyle "bundan önceki bütün savaşlarda, savaşı servete dönüştüren gayrimüslimler olmuştu. Savaştan zengin olmanın sırası şimdi Türklere gelmişti."[220] Devlet eliyle Türk zengini yaratma düşüncesi siyasal iktidarı ve örgütsel tabanını ve yerel iktisadi güç merkezlerini ilişkisel ağ içinde buluşturuyordu. 1916 yılında sermayesi 4 milyon olan bir İtibar-ı Milli Bankası kurulmuş, toplamı yedi-sekiz milyon lirayı bulan kırkı aşkın anonim şirket faaliyete açılmıştır. Osmanlı borsasında anonim şirketler hisselerinin değerleri kat kat artmış, halkın bu hisselere olan ilgisi yükselmişti. Savaş koşullarında gelişen ekonomik yapı aynı zamanda "harp tüccarı", "spekülasyon erbabı" ve "muhtekir" bir kesim yaratmıştı.[221]

Erken cumhuriyet döneminin kurucu iktidarı, ikinci meşrutiyetin milli iktisat-milli burjuvazi politikalarını kalkınmanın, modernleşmenin bir aracı olarak devam ettirmiştir. Bu hedefleri gerçekleştirmek için iletişim ve haberleşme, yol ve köprü gibi alt yapı hizmetleri ile maarif, kültür gibi eğitsel araçların devlet eliyle yürütülmesi öngörülmekteydi.[222] Milli bir ekonominin ve burjuvazinin gelişip güçlenmesini teşvik edici adımlar olarak -sanayi malları hariç- ithalatı zorlaştırıcı, ihracatı kolaylaştırıcı gümrük tarifeleri uygulanması kararı alınmıştır. Yatırım malı niteliğinde olan ithal mallarına uygulanacak olan vergi muafiyetleri, şüphesiz kalkınma politikaları için gerekli olan erişimi kolaylaştırıcı bir etkiye sahipti. Dolayısıyla korumacı ticaret politikaları neticesinde yerli sermaye, devlet eliyle sermaye birikim sürecine hızlı bir ivme sağlamış olabilecekti. Ancak 1929 yılına kadar Lozan antlaşmasının korumacılığı kısıtlayan hükümleri, siyasal merkezin kalkınma politikalarına 1929 dünya ekonomik krizine kadar sekte vuracaktır. 1925

[219] Zafer Toprak, **Türkiye'de Milli İktisat 1908- 1918**, Doğan Kitap, İstanbul, 2012, s. 99- 100.
[220] Akt. Yahya S. Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi**, Yurt Yay., Ankara, 1982, s. 134.
[221] Zafer Toprak, **a.g.e.,** s. 106.
[222] Haz. A. Gündüz Ökçün, **Türkiye İktisat Kongresi 1923-İzmir (Haberler- Belgeler-Yorumlar)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 471, Ankara, 1981, s. 388-389.

yılında kurulan Sanayi ve Maadin Bankası ile kendisine devredilen fabrikaların Türk anonim şirketlerine intikali öngörülmüştür. Beykoz Deri ve Kundura Fabrikası, Hereke İpekli ve Yünlü Dokuma Fabrikası, Feshane Yünlü Dokuma Fabrikası, Bakırköy Pamuklu Dokuma Fabrikası bankaya devredilen fabrikalar arasındadır.

1927 yılında çıkarılan Teşvik-i Sanayi Kanunu özel sanayi kuruluşlarına parasız arsa temini, arazi ve kazanç vergisinden muafiyet, belediyelere ait inşaat, buhar kazanları, motorlar ve imbiklerin ruhsatiye resimlerinden bağışıklık, sınaî kuruluş kurulması amacıyla çıkarılacak hisse senetleri ve tahvillerin damga resminden muafiyet, bu kuruluşların üretimde kullanacakları inşaat malzemesinin, ham maddelerinin ve yatırım mallarının tümünün gümrük vergisinden bağışık olarak ithali, yapı malzemesi ve makine, araç-gereçlerin yurtiçi demir ve deniz yollarında %30 indirimle taşınması ya da bu indirimden yararlandırılmayanlara aynı miktar üzerinden prim verilmesi gibi muafiyetler sağlayarak yatırımları teşvik, özel kuruluşları özendirici bir etki yapmayı öngörmüştür.[223]

Erken cumhuriyet döneminde milli iktisat ve devletçilik politikalarına koşut olarak yabancı şirketlerin işletmesinde olan birçok kamusal hizmetler millileştirilerek devlet işletmesine geçmiştir. Yabancı şirketlerin elinde olan Haydarpaşa Liman İşletmesi (1928), Anadolu Demiryolları İşletmesi (1928), Mersin- Tarsus-Adana Demiryolları İşletmesi (1929), Bursa-Mudanya Demiryolu İşletmesi (1931), İstanbul Rıhtım İşletmesi (1933), İzmir-Afyon-Manisa- Bandırma Demiryolları İşletmesi (1934), Aydın demiryolu İşletmesi (1935), İstanbul Telefon İşletmesi (1936), Şark Demiryolları İşletmeleri (1937), Ereğli Limanı ve Zonguldak-Çatalağzı Demiryolu ve Kömür Madeni İşletmeleri (1937), İstanbul Elektrik İşletmesi (1938), İstanbul Üsküdar-Kadiköy Tramvay İşletmeleri (1938) ve İzmir Telefon İşletmesi (1938) devletleştirilmiştir.[224]

[223] Fikret Başkaya, **Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına Türkiye Ekonomisinde İki Bunalım Dönemi**, Maki Basın yayın, Ankara, 2004, s. 59-60.
[224] Afet İnan, **İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat-4 Mart 1923)**, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 1982, s. 14-15.

Cumhuriyetin kurucu kadroları bir yandan sermayenin yeniden üretimi konusunda milli bir anlayışı söylemsel olarak kamusal alana getirirken, diğer yandan iktisadi faaliyetler alanına dâhil olmaktaydı. Yabancı şirketlerin imtiyaz haklarını kısıtlayıcı adımların yanında yerli sermayenin yabancı şirketlerle ortaklık kurma ve politika yürütücülerinin şirketlerde hissedar olma durumları söz konusu olmuştur. 1925 yılında Belçika şirketi ile müştereken kurulan Türkiye Kibrit İnhisarı Türkiye Anonim Şirketi'nin hissedarları arasında İsmet Paşa, Mahmut Celal, Yunus Nadi ve Cemal Hüsnü (Taray) vardı. İspirto ve Alkollü İçkiler İnhisarı (tekel) 1926 yılında Polonya şirketi ile kurulan ortaklık sonucunda İspirto ve Meşrubat-Küuliye İnhisarı İşletme Türkiye Anonim Şirketine (bu şirketin %45 hissesi hazineye ait), barut ve patlayıcı maddeler inhisarı 1927 yılında bir Fransız şirketine verilmiştir.[225]

En dikkat çekici imtiyaz anlaşması ise 8 Nisan 1923'te meclis tarafından da onaylanan, Amerikalı amiral Colby M. Chester adıyla anılan Chester grubuna verilen imtiyazlardır. Bu imtiyaz sözleşmesi Abdülhamid II döneminde Almanlara verilen Anadolu-Bağdat demiryolu imtiyazına benzerlik teşkil etmesi açısından dikkat çekicidir. Anadolu-Bağdat demiryolu imtiyazını alan Alman şirketi, demiryolu hattının geçtiği arazideki yeraltı kaynaklarının (petrol, demir, bakır, krom) kullanım hakkına sahip olmuştu.[226] Chester imtiyaz sözleşmesi de, Ankara'dan Kerkük'e ve Samsun'dan Doğu Beyazıt'a[227] kadar uzanan 4400 kilometre uzunluğunda demiryolu yapım işini bu şirkete vermiştir. Ayrıca üç liman yapımını da bu şirket üstlenmiştir. Bu imtiyaz sözleşmesinin hükümlerinde de demiryolu ve limanlar ile inşa edilecek demiryolu hatlarının çevresinde kırk kilometrelik şeritler içerisindeki bütün maden ve petrol kaynaklarının işletme imtiyazı 99 yıllık bir zaman zarfında bu şirkete verilmekteydi. Türk özel sermayesi azami %50 oranında bu şirkete ortak olacaktı. Musul'un Irak yönetimine bırakılması ve Türkiye içindeki petrol ve maden

[225] Korkut Boratav, **a.g.e.,** s. 36.
[226] Cahit Kayra, **Cumhuriyet Ekonomisinin Öyküsü 1923-1950 Devletçilik Altın Yıllar**, Tarihçi kitabevi, İstanbul, 2013, s.
[227] Chester Demiryolu projesi, çeşitli kaynaklarda farklı değerlendirilmektedir. Özellikle Cahit Kayra, bu projenin Trabzon'dan Kerkük'e ve Diyarbakır'a uzanan bir proje olduğunu ve projenin finansmanı için parasal kaynak bulamadığından dolayı projeden vazgeçildiğini belirtirken, Korkut Boratav, Ankara- Kerkük ve Samsun-Doğu Beyazıt hattını kapsayan bir proje olduğunu ve Musul'un Türkiye'den ayrılması neticesinde bu projeden vazgeçildiğini belirtmektedir.

kaynaklarının cazip bulunmaması, Chester grubunun bu sözleşmeden vazgeçmesine neden olmuştur.[228] Bu dönemde siyasa yapıcıların iktisadi faaliyetlerin içinde bulunarak ya da aracılık işlerini yürüterek kazanç elde etmiş olmaları, politik gücün iktisadi güce devşirildiği, klientalist ilişki biçiminin hüküm sürdüğü bir yapıyı da göstermektedir.

Devletçilik politikaları, devleti sermaye birikim sürecine dâhil ederek alan açan, kamusal hizmet üretiminde devleti önceleyen ve iktisadi bir güç haline getiren ekonomik modeldir. İktisadi bir değer üreten devlet, siyasal, yönetsel, hukuksal, sosyo-ekonomik yapıların biçimlenmesinde müdahale alanlarının içinde güçlü bir özne haline gelmektedir. Dolayısıyla devletin siyasal ve toplumsal rolü oldukça geniş bir alanda politika belirlemesine imkân verir. Alt yapı hizmetlerinden kâr oranı düşük yatırımlara kadar birçok hizmet alanlarında faaliyet gösteren devlet, tarımdan çıkardığı artık ürünü ve vergi gelirlerini de özel mülkiyetli sermayenin girdi maliyetini düşürecek şekilde yatırıma çeviren bir pozisyona sahip olmaktadır. Özellikle devletin sağladığı muafiyetler, politikalar sayesinde, özel sermaye yüksek kârlı yatırım alanlarına yönelerek ticarette azalan kar hadlerini sanayi de sağlamıştır.[229]

Devlet, iktisadi bir güç olarak ekonomik alanda dönüştürücü bir rol oynayabilmek adına yeni kanunlar çıkararak, yasal zemini oluşturma düşüncesindedir. Bu minvalde 1930-1933 yılları arasında çıkarılan temel yasalar arasında 20 Şubat 1930 tarihli ve 1567 sayılı "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun", 10 Haziran 1930 tarihli ve 1705 sayılı "Ticarette Tağşişin Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Kanunu", 11 Haziran 1930 tarihli ve 1715 sayılı TC Merkez Bankası Kanunu", 22 Temmuz 1931 tarihli ve 1873 sayılı "Türkiye'ye Bazı Ülkelerden Yapılacak İthalata Tahdit ve Takyitler Tatbikine Dair Kanun", 1932 tarihli "Çay, Şeker ve Kahve İthalatının Bir elden İdaresi Hakkında Kanun", 3 Haziran 1933 tarihli ve 2262 sayılı "Sümerbank'ın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun", 18 Haziran 1933 tarihli ve 2299 sayılı "Ödünç Para Verme İşleri

[228] Korkut Boratav, **a.g.e.,** s. 45-46.
[229] Çağlar Keyder, **Emperyalizm, Azgelişmişlik ve Türkiye,** Birikim Yay., İstanbul, 1979, s. 120.

Kanunu" devletçilik politikalarının yasal altyapısını oluşturmuştur. 19 Nisan 1925 tarihli ve 633 sayılı yasayla kurulan Sınai ve Maadin bankası mali kaynak ve yönetim açısından yetersiz kaldığı için bankanın sınai işletmecilik görevleri, 1932 yılında kurulan Devlet Sanayi Ofisi'ne, bankacılık faaliyetleri de Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası'na devredilmiştir. Daha sonra bu kuruluşların ikisi birden aktif ve pasifleriyle Sümerbank'a devredilmiş ve tüzel kişilikleri son bulmuştur. Kuruluş sermayesi 20 milyon lira olan Sümerbank, devralmış olduğu dört sınai işletme, bir satış mağazası ve iki banka şubesiyle devlet işletmeciliğinin ilk örneği sayılabilir. Banka, hammaddenin teminini ülke içinden sağlayarak sınai yatırım projelerine öncelik vermeyi öngörmüştür.[230]

Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1927 yılındaki Umum-i Heyet-i İdare Büyük Kongre'sinin İsmet İnönü tarafından açıklanan Umumi Riyaset Beyannamesi'nde "Cumhuriyet Halk Fırkası Cumhuriyetçi, Layik, Halkçı ve Milliyetçidir ve milletin iktisadi menafiini temin etmeği birinci derecede haiz-i ehemmiyet arz eder. İşte bu esasat fırkamız için bütün siyasetinde ve bütün kanunların vaz ve tatbikinde hâkimdir"[231] denilerek devletin her alanda kurucu bir rol oynayacağını ve devletçi bir politika izleyeceğini göstermektedir. Bu kongrede küçük müstahsil olan ziraat ve sınaî erbabına kredi temin edecek itibar-i zıraî birlikleri ve mütekabil kredi bankaları ve kooperatifler teşkil edilmesinin yanında bir devlet bankasının kurulması kararlaştırılmıştır.[232] Dönemin başbakanı İsmet İnönü'nün 30 Ağustos 1930 tarihinde Sivas'da yaptığı konuşmada ilk kez devletçilik kavramı ortaya atılmıştır. "Liberalizm nazariyatı, bu memleketin güç anlayacağı bir şeydir. Biz iktisadiyatta, hakikaten ılımlı devletçiyiz. Bizi bu yöne sevk eden, bu memleketin ihtiyacı ve bu milletin fikri eğilimidir. Ilımlı devletçi olarak halkın eğilimlerine yetişemiyoruz diye kusurluyuz. Devletçilikten büsbütün vazgeçip, her nimeti sermayedarların faaliyetinden beklemeye yönelmek, bu memleketin anlayabileceği bir şey midir?"[233] Cumhuriyetin kurucu kadroları, her ne kadar ekonomide liberal politikalar uygulanmasını isteyen

[230] Erdinç Tokgöz, "Atatürk Dönemi İktisat Politikaları", **Atatürkten Günümüze Türkiye Ekonomisi**, (Edt. Bahaeddin Yediyıldız), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2002, s. 25-28.
[231] Esma Torun, **Sivas'dan Büyük Kongreye Cumhuriyet Halk Partisi**, Kocaeli Üniversitesi Yay., Kocaeli, 2003, s. 197.
[232] Esma Torun, **a.g.e.,** s. 201.
[233] Hikmet Bilâ, **CHP 1919-1999**, Doğan Kitap, İstanbul, 1999, s. 63.

sermaye çevresinin isteklerine cevap vermeye çalışmış olsa da, siyasal ve yönetsel, hukuksal ve sosyo-kültürel yapılarda dönüştürücü bir işleve sahip devlet egemenliğini iktisadi yapı ve ilişkiler üzerine ve yüksek menfaatlerinin icap ettirdiği işlerde bilhassa iktisadî sahada devleti fiilen alakadar etmektir"[234] şeklinde açıklanmıştır. Özel yerli sermayenin devlet eliyle güçlendirilmesi, kârlı alanlara girmesi, sanayi sektöründe yatırımcı bir rol oynaması bu politikalar çerçevesinde düşünülmektedir.

> *"...Devletin sanayiini ve iktisadî düzenlerini, devletin bütün vasıtaları ve imkânlarıyla bir an evvel vücuda getirmek, taşıdığımız vazifelerin en mühimidir. Gelecek on sene zarfında, ümit ederim ki Türk devletçiliği memleketteki eserleri ve milletlerarası tesirleri ile iktisadiyatta devletçilik anlayışının en mütekâmil, en ilmi bir şaheseri olarak zikredilecektir. En serbest zannolunan bir sınaat ve ticaret muvaffak olabilmek için mutlaka devletin yardımına ve müdahalesine ihtiyaç göstermektedir…* "[235]

Devletçilik ilkesi, CHP programına 10 Mayıs 1931 yılında girer. 5 Şubat 1937 tarihinde de "Cumhuriyetçilik, Milliyetçilik, Halkçılık, Laiklik ve İnkılapçılık" ilkeleriyle birlikte anayasanın 2 inci maddesinde yerini alır. Dönemin devletçilik düşüncesinde önemli bir yeri olan Dâhiliye Encümeni Mustafa Şeref Özkan, siyasal iktidarın merkeziyetçi bir yapı kurmasında önemli bir isim olarak karşımıza çıkar. Mustafa Şeref devletçilik düşüncesini, siyasal olduğu kadar iktisadi düzenin sağlıklı kurulması için de önemli ve gerekli görür. Yönetimde "merkeziyetçilik", ekonomide ise "milli iktisat" onun temel referanslarıdır. Ona göre, Türkiye'nin kalkınma ve medeniyet ülkülerini gerçekleştirecek temel düşünce devletçiliktir.[236] İktisadi devletçilik düşünceleriyle yönetimsel olarak merkeziyetçi anlayışı birbirine denk düşmektedir:

> "*…Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif, idare hukuku âlimlerince, dar, teşkilatta merkeziyet ve ademi merkeziyet muvazenesini temin eden iki mühim kaidedir. Devlet idaresinde birliği*

[234] Afet İnan, **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1972, s. 23.
[235] Yakup Kadri Karaosmanoğlu, **Politikada 45 Yıl**, İletişim yay., İstanbul, 1984, s. 111.
[236] Özcan Şabudak, **Unutulmuş Bir Devletçi İktisat Vekili: Mustafa Şeref Özkan**, Libra Yay., İstanbul, 2009, 136.

temin için hükümet elinde en mühim kuvvet olan merkeziyet siyasi ve idari iki safhaya ayrılır. Umumi hizmetler için devlete ait vazifeleri yapmak üzere karar ittihazı ve o kararları tatbik etmek için kullanılacak memurların tayini, idari merkeziyeti vücuda getirir. Devletin umumi vazifelerine müteallik icrai işlerde karar ittihazı devlet reisine aittir. Ancak devlet reisi, bu icrai vazifelerin heyeti mecmuası ile, bizzat uğraşamayacağından dahiliye, maliye, maarif ve saire gibi işler için vekiller tayin eder. Umumi işlerde karar ittihazı da bunlara münhasır kalır. Aşağı derecedeki memurlar bunlardan izin almaksızın umumi hizmetler için karar ittihaz edemezler. İşte gerek karar ittihazı ve gerek memur tayini hususlarında merkezin selahiyetlerinden bir kısmının kanun ile taşra idarelerinin başına devlet reisinin mümessili ve hükümetin icra vasıtası olarak bulunan valiye verilmesi (tevsii mezuniyet- Decontration)dir. Tefriki vezaife gelince: hükümetin umumi vezaifinden siyasi olanlarının merkeze hasriyle siyasi mahiyeti bulunmayanların vilayet ve belediyelere veren ve bu suretle halkın idareye iştirakını (memleketin memleket tarafından idaresini) temin eden idari ademi merkeziyet usulü olup (tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif) şeklinde kanun dilimize geçirilmiş olan bu esasın Fransızca mukabili de aynen (decentralisation administrative)dir. Demokrasi umdeleri mutlak idareler gibi sıkı bir merkeziyetin de amansız düşmanıdır. Bu umdeleri kabul eden memleketler merkeziyet ve ademi merkeziyet esaslarını da iyi ve muvazeneli bir şekilde idarelerinde tatbik etmiş ve bu sebeple Nafia, Maarif, Ziraat, Ticaret ve İktisat sahalarında çok ilerlemiş müesseseler açmışlardır. Merkeziyet usulünün zararlarını bugün ancak bu milletlerin tarihinde ve bilhassa bizim idare tarihimizde okuyabiliriz. Memleketimizde vilayetler idaresini tanzim eden 1894 Nizamnamesi vilayetlerde mahalli işler için ancak umumi bir meclis açmış, fakat bunlara mütalaa beyanından başka hiçbir vazife ayırmamış, vilayetlerin şahsiyeti maneviyelerini tanımamıştır. 1870 Nizamnamesi de umumi meclislerin çalışma sahalarını genişletmiş ise de en ufak işlerin yapılması için merkezin muvafakatını şart koşmuştur. (Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif) esaslarının yurdumuzda tatbikini temin eden kanun (1913 tarihli idarei Umumiyei Vilayet Muvakkat kanunu) olmuştur. Yurdumuzun genişliği, muhabere ve münakale vasıtalarımızın mütemeddin memleketler derecesinde bulunmaması göz önünde tutulduğu takdirde idaremizde temerküz cereyanlarından sakınılarak vilayetlerin mezuniyet ve selahiyetlerinin artırılması encümence lazım ve zaruridir…"[237]

Yakup Kadri Karaosmanoğlu, Şevket Süreyya Aydemir, Vedat Nedim Tör, İsmail Hüsrev Tökin, Burhan Asaf Belge ve Şevki Yazman'dan oluşan ve yazılarını hareketin yayın organı olan Kadro Dergisi'nde yayınlayan ve devletçiliğin katı halini savunan bu kişilerin fikirleri kadar, yumuşak yani geçici bir devletçilik

[237] **TBMM Encümeni Mahsus,** Karar No:1, Esas No: 1/862, 21.2. 1929.

politikasından yana olan ve başını Ali İktisat Meclisi, Türkiye İş Bankası çevresi, İstanbul Darülfünu, Celal Bayar ve Ahmet Ağaoğlu'nun çektiği daha liberal eğilimli çevreler de devletçilik düşüncesini liberal fikirleriyle etkilemişlerdir. İsmet İnönü, Recep Peker, Mustafa Şeref Özkan, Şükrü Kaya gibi iktidar içinden kişiler de toplumun çıkarları açısından bazı üretim kesimlerinin sürekli olarak devletin elinde kalması gerektiğine inanır.[238] Devletçilik düşüncesini önemseyen kadroların bu meseleye dair fikirlerini ortaya koymak önemli olacaktır. Bir tarafıyla devletin toplumsal kuruluş üzerindeki rolünü görmeyi, diğer tarafıyla elde edilen iktisadi gücün nasıl bir değiştirici-dönüştürücü etkisinin olduğunu anlamamıza yardımcı olacaktır.

Kadro hareketi, Türkiyeye özgü bir devletçililik ve inkılâpçılığın olduğu önkabullerinden yola çıkarak, modernleşme ve kalkınmanın felsefi zeminini bu iki kavram üzerinden kurmuşlardır. Kadro hareketi devletin modern bir kimliğe sahip olmasının bir aracı olarak inkılâpçılığı oldukça önemsemiştir. Bu hareketin inkılâp düşüncesi milli dinamiklerle biçimlenen, kendine has, özgün, Avrupa taklitçiliğinden uzak bir inkılâpçılık fikridir. Özgün bir inkılâp hareketiyle inşa edilecek devlet ve yönetim biçimi, kalkınmanın, modernleşmenin itici gücünü oluşturabilecektir. Kadrocular Türkiye için özgün bir devletçilik ve toplum ideali öngörür.

> *"Her inkılâp, yeni bir Devlet tipi yaratma ve kurma savaşıdır. Türk inkılâbının bir şahsiyeti varsa, onun da kendine hâs bir Devlet ideali olmak gerektirir… o halde inkılâp Türkiyesinin Devleti, ne Fransız inkılâbının doğurduğu bir Burjuva Devleti, ne de komünist inkılâbının kurduğu bir Proletarya Devleti olabilir. Yeni Türk Devleti, geri teknikli bir yarı müstemleke milletinin, millet olarak hem iktisaden, hem siyaseten kurtuluşu davasının tarihte ilk mümessilidir. İnkılâbımızın bu tarihte tekliğine inanamayanlar var. Onu sadece bir Avrupalılaşmak, yani Fransız inkılâbının doğurduğu Devlet tipi ve cemiyet şartlarına intibak etmek cehdi olarak telakki edenler var. İşte bu telâkki bizi taklitçiliğe götürüyor. İnkılâbımızın şahsiyetini söndürüyor. Yaratma kabiliyetini köreltiyor. Türk inkılâbına hâs bir iktisat siyaseti, Türk inkılâbına hâs bir terbiye sistemi, Türk inkılâbına hâs bir sa'nat telâkkisi, kısaca Türk inkılâbının gaye ve mahiyetine göre bir Türk cemiyeti kurmak cehti yerine, bunların Avrupa örneklerini taklit yeltenmeleri baş gösteriyor. Halbuki Avrupadan*

[238] İlhan Tekeli, Selim İlkin, **Uygulamaya Geçerken Türkiyede Devletçiliğin Oluşumu,** Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yay., Ankara, 1982, s. 81.

ancak metot ve teknik alabiliriz. Fakat siyaset, müessese, sistem, telâkki bunların ancak Türk cemiyetinin toprak ve ikliminden doğabilir. Bunları Avrupadan Türkiyeye ithale kalkışmak, kutuplarda portakal yetiştirmeğe özenmek kadar, boşuna ve manasız bir enerji israfı olur!"[239]

Devletin yeniden inşa süreçlerinde özellikle Tanzimatla başlayan ve Meşrutiyet dönemiyle İslamcılar, liberaller ve aydınlanma taraftarlarınca tartışılan bu mesele, Erken Cumhuriyet döneminde de tartışılmaya devam etmektedir. Devleti yeniden inşa ederken özgün bir modernleşme ve kalkınma fikriyatıyla hareket eden kadroculârın bu meselede sistemli ve bütüncül bir yapı ortaya koyamadıkları söylenebilir. Her ne kadar sol ideolojiden beslenen bu hareketin liberalizm ve komünizm gibi ideolojileri yadsıyarak, kemalist "ideolojiyle" kendi inkılâpçı fikirlerine felsefi bir zemin oluşturma çabası söz konusudur. Avrupa'nın sadece metot ve tekniğini alalım fikri, bir taraftan modern devleti kurma düşüncesiyle çelişik durmakta, diğer yandan toplumsal kuruluşu "modern yaşama" intibak ettirme projesine cevap vermemektedir. Devleti ve şefi kutsayan bu fikirsel hareket, özgün bir devlet kurmanın, Türk inkılâbına has yapılar oluşturmanın üzerinde özellikle dururken, bu "özgünlük" halinin nasıl olacağı konusunda ortaya somut öneriler sunmamaktadır. Söylemsel olarak inkılâpçı bir diskurla devletin ve toplumsal kuruluşun yeniden üretilmesini benimseyen kadrocular, bu inşa sürecinin nasıl ve hangi araçlarla yapılacağına dair bir sistematikten yoksundurlar. İktisadi devletçilik meselesi üzerinde daha çok kafa yoran kadrocular, devletin iktisadi hayatta bizzat etkin rol almasını ve kalkınmanın itici gücünü oluşturmasını isterler. İnkılâpçılık ülküsünün asli taşıyıcı gücü gördükleri devletin iktisadi hayat içinde kurucu, üretici, dağıtıcı ve yeniden üretici fonksiyonlarına sahip olmasının ehemmiyeti üzerinde defaatle dururlar.

Kadrocular, bütüncül bir devletçiliği kalkınmanın ve milli iktisadiyatın en önemli aracı olarak savunurlar. "…Devletçilik, bölünmek kabul etmiyen bir bütünlüktür. Yarı devletçilik, tam bir liberalizmden daha menfi olabilir. Devletin iktisat işlerine

[239] Vedat Nedim, "Devletin Yapıcılık ve İdarecilik Kudretine İnanmak Gerektir", **Kadro Dergisi**, (Haz. Cem Alpar), Mart 1933, Sayı, 15, s. 13.

müdahalesinden şikâyet edenler, Devletçiliği suçlu çıkarmak istiyorlar. Hâlbuki hangi iktisat sahasında Devletçiliğin tam bir tatbikine şahit oluyoruz? Gerek ziraî, gerek sınaî istihsal sahasındaki hudutsuz başıboşluğu bir an evvel nizam altına almak lâzımdır."[240] Kadrocuların bütüncül devletçilikten yana olan bu düşünceleri, liberal çevrelere özellikle İstanbul sermayesine ve İş Bankası çevresine karşı takındıkları tavrı gösterir.

Devletçilik düşüncesinden yana olan kadro hareketi aynı zamanda Kemalist bir ideoloji yaratma arayışı içindedir. Lider ve onun etrafındaki elitist kadro, devlet ve toplumsal kuruluşun yeniden üretilmesinde kurucu aktör olarak, siyasal, yönetsel, sosyo-ekonomik yapıları Kemalist felsefeyle uyumlu bir inkılâpçılık çerçevesinde biçimlendirmek ister. Yapılması düşünülen inkılâpların Avrupadan taklit olmayan, özgün ve milli inkılâplar olması gerektiğini belirtirler.

> *"...Binaenaleyh, Türkiyenin, yaşadığımız zamanın bu tarihi seyri içinde mevkıi, ne şu âlemin, o âlemin hâs kaidelerine, ne bu âlemin o âleme elverişli kanunlarına uymadan, kendi bünyesinden gelen ve kendine uygun olan şartlara ve kanuniyetlere göre kendi yeni nizamını yapmasıdır. Türk İnkılabı, Türkiyenin, içinde yaşadığımız zamanın şartlarına ve kanuniyetlerine göre yeniden yapılış ve kuruluşudur ki bu hareket ancak sistemli hamleler, hedefleri evvelden muayyen sıçrayışlar ve bir zerresi bile boş yere israf edilmiyen mütemerkiz bir milli enerji ile inkişaf edebilir. Bunun içindir ki inkılâp, havada kalmıyan, yeni iktisat ve cemiyet müesseseleri şeklinde esere intikal eden, yeni maddede şeklini bulan bir cemiyet hareketidir."*[241]

Onlara göre devletçilik, hayatın her alanının denetim altına alındığı, ne kapitalist ne de sosyalist olan, otoriter niteliğe sahip, otarşiye dayalı üçüncü bir yoldur ve bu yolda demokrasi bir proje olmaktan uzaktır. Zira demokrasi kapitalizmin bir kılıfı olarak görülmektedir.[242]

---

[240] Vedat Nedim, **a.g.e.,** s. 16.
[241] Şevket Süreyya, "İnkılap Bitti mi?", **Kadro Dergisi**, (Haz. Cem Alpar), Mart 1932, Sayı, 3, s. 9.
[242] Mehmet Türkay, "Cumhuriyet Aydınlarının Tartışmalarında Devlet-Demokrasi-Gelişme ve Günümüze yansıma(ma)ları", **Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi**, (Haz. Demet Yılmaz, Ferhat Akyüz vd.), Dipnot Yay., Ankara, 2006, s. 211.

3.3.3. 1929 Vilayet İdaresi Kanunu

Hükümet 18 Nisan 1929 yılında meclise "Vilâyetlerin umumî idaresi hakkında kanun layihası" nı sunmuştur.[243] Kanun tasarısının esbabı mucibesinde 1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun bir geçici kanun olduğunu, bu kanunla valilere verilen yetkilerden bir kısmının zaman içerisinde başka kanunlarla geri alındığını ve kanunun en önemli özelliklerini yitirdiğini belirtmektedir. İdare düzenini muhafaza için valilerin merkezi hükümetin ve ayrı ayrı her vekâleti temsil etmesinin gerekli olduğu belirtilmiş, her vekâletin ayrı ayrı vilayetler üzerinde mürakabe etme haklarının aşikâr olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla merkeziyetçi bir yapının yerelde inşası noktasında merkezin yerelde yönetsel araçlarını kurması açısından değerlendirilebilecek bir kanundur. Bu kanun valilerin yetkilerini artırarak güçlü bir valilik öngörmekte, valileri hem siyasal merkezin bir temsilcisi hem de mülki idarenin en üst amiri pozisyonuna getirmektedir. Kanunun esbabı mucibesinde "Nizamı idareyi muhafaza için valilerin hükümeti merkeziyeyi ve ayrı ayrı her vekâleti temsil etmesi lâzım ve zaruridir"[244] denilerek valilerin merkezi yönetimin yereldeki temsilcisi diğer bir değişle yereli merkeze bağlaması açısından önemli bir yere sahip olmaktadır. Yasa, anayasada ifadesini bulan "tevsii mezuniyet" ve "tefriki vezaif" ilkelerine atıf yapmakla beraber üzerinde önemle durduğu nokta tevsii mezuniyet ilkesinden hareketle valilerin merkez adına yerelde hareket alanının genişletilmesidir. Valiler siyasal merkezin yerel taşıyıcıları olarak siyasal ve yönetsel ilişkiler ağının amiri pozisyonuna getirilmektedir. Kanunun esbabı mucibesinde Yeniçeri Ocağı'nın ortadan kaldırılmasıyla taşra idaresindeki geniş ademi merkeziyete son verildiğine, sıkı merkeziyet usulünün tatbik olunduğuna, Tanzimat ile birlikte merkez ve taşra teşkilatlarında ıslahatlar yapıldığına işaret edilir.[245]

Kanun layihasının meclis görüşmelerinde özellikle "tevsi mezuniyet" ve tefriki vezaif" ilkesi geçmiş dönem mülki ve mahalli kanun layihalarında olduğu gibi bu kanun layihasında da referans verilen ilkelerdir. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya da meclisteki konuşmasında söze bu ilkelere atıf taparak başlar ve bu ilkelerin anayasal

243

244 **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 10, İçtima 2, 18. 4. 1929, 134 sıra sayılı ek, s. 1.
245 **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 10, İçtima: 2, 18.4.1929, s. 4.

ve yönetsel tecrübeleri kapsayan bir hüküm olduğunu söyler. Şükrü Kaya, bu kanun layihasının vilayetlerde devletin kudret ve kuvvetini temsil edecek sorumlu makama memleketin asayiş ve huzurunu, vatandaşların hukukunu temin etmek, merkezi ve mahalli idari, iktisadi, içtimai faaliyetleri merkezin göstereceği genel program ve direktifler dahilinde mahalli zaruretlere uygun olarak, belirli bir gaye etrafında toplayabilmek için mülki amirlere yetkiler verilmesini öngördüğünü belirtir. Kaya'ya göre merkeziyet kuvvet ve vahdet (birlik/teklik) temin eder, dolayısıyla kendilerinin de böyle bir gaye içinde olduklarını yani merkeziyetçi bir yapı kurmak istediklerini vurgular. Kaya'nın bu sözleri iktidar tarafından merkeziyetçi yapının kurulmak istendiğinin açık ve somut bir ifadesidir. Zira önceki dönemde iktidar açık bir şekilde merkeziyetçi bir tutum içinde olmadığını söylemleriyle ortaya koymuş, ademi merkeziyetçi bir yönetimden yana olduklarını ifade etmişti. Kaya layihanın mülki taksimat faslının coğrafi ve iktisadi ihtiyaçlara göre hazırlandığını, idari teşkilat fasılının ise köylerin komün kanunu ile düzenlenmesini ve köylerin üzerinde tam teşekküllü kaza mahiyetinde nahiyeler oluşturarak merkezle yakın ilişkiler kurulması için umumi müfettişlikler tesis etmek istediklerini belirtir.

> "*Lâyihanın esaslı fasıllarından biri mülkî taksimat ve idarî teşkilâttır. İdarî taksimatın coğrafî vaziyetlere ve iktisadî ihtiyaçlara göre yapılması esastır. Coğrafî vaziyet değişmese de yollarımızın ve demir yollarımızın ve limanlarımızın inkişafı, iktisadî vaziyetleri şüphesiz tahavvül edecektir. Binaenaleyh, vilâyetlerin bu ihtiyaçları temin edecek esaslara göre zaman zaman tahavvül etmesi zaruridir. Bunun anî ve fevrî olmaması için kanuna lâzım gelen kayitlar konmuştur. İdare teşkilâtı bahsinde ise hükümetinizin programı malumdur. Köyleri takviye ederek komün kanunu ile temeli kurmak ve onun üzerine tam teşekküllü nahiye dediğimiz kaza mahiyetindekileri ikmal ederek vilâyetlere müntehi olmak bunlara kâfî salâhiyetleri verdikten sonra merkezde yakın murakabeyi temin için büyük mıntakalara ayırarak umum müfettişlikler tesis etmek!*"[246]

Şükrü Kaya, kanun layihasının vilayet genel idaresini kapsadığını, vilayet özel idaresi kanun layihasının da meclise sunulacağını belirtir. Kanun layihası üzerinde söz alan Denizli mebusu Mazhar Müfit Bey 1913 vilayet geçici kanununun Avrupalı

[246] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 10, İçtima: 2, 18.4.1929, s. 73.

devletlerin etkisiyle oluşturulan Rumeli Şarki Nizamnamesine göre hazırlandığını fakat bu kanun layihasının 15 senelik idari tecrübenin sonucunda düzenlendiğini söyler. Mazhar Müfit Bey vilalere sorumlulukla birlikte yetkiler de verilmesini, valinin her vekâletin temsilcisi olduğunu belirterek vekâletleri ilgilendiren konularda Dahiliye Vekaleti'ni aracı yapmanın doğru olmadığına değinir. Burdur mebusu Mustafa Şeref Bey bu kanun layihasıyla devlet idaresinin vilayetlerde tatbikini tanzim ettiğini, devletin birliği prensibini öngördüğünü, valilerin vilayetlerdeki memurları hükümetin programına sevk ve idare edecek esasları içerdiğini ve demokrasi layihası olduğunu ifade ederek tevsi mezuniyetin ne olduğunu açıklamaya çalışır.

> *"tevsii mezuniyet kat'iyen merkeziyettir. İdarede merkeziyetçilik iki şekil arz eder. Biri temerküz şeklidir. Biri tevsii mezuniyet şeklidir. Temerküz şekli filhakika Devlet idaresinde uzun müddet esas olarak telakki edilmiştir. Fakat daima temerküz esasının tarihi tetkik edildiği vakit idareyi daima anarşiye sevk ettiği görülmüştür. Tevsii mezuniyetle temerküzün yegâne kıstası şundan ibarettir. Merkezi Hükümetin mütemadi olarak merkezi Hükümetçe tayin edilmiş vilâyet otoritesi o vilâyet dahilinde bizzat karar ittihaz etmeğe salâhiyetdar olacak mıdır, yoksa işlerin dosyasını hazırlayarak, karar zeminini yaparak merkezi Hükümete kararı vermek istirhamile dosyasını gönderecekmidir? Eğer birinci şekil kabul olunursa tevsii mezuniyet, ikinci şekil kabul olunursa temerküz şekli kabul olunur. Yani işlerin bir kısmını vekillerin masasından alıp valinin masasına koymak tevsii mezuniyettir. Hepsinide vekillerin masasında toplamak temerküzdür. Tevsii mezuniyetin teşkilâtı esasiye kanunumuz esas olarak, ve pek muvafık olarak vaz ettiği için bu lâyiha bunu tatbik etmektedir. Bunun en mühim faidesi de her günkü işleri vilâyetlerdeki otoritelere yaptırmak, işlerin en mühim ve yüksek olanlarınıda vekâlet masalarına bırakmaktır. Lâyiha bunun da bir dereceye kadar ve memleketin ihtiyacını karşılayacak surette tatbikatını yapmaktadır. Şu suretle lâyiha tarzı tertibinde Devlet idaresinin vilâyetlerdeki çalışılmasında kanunun tatbikına medar olduğu için sonra layiha Devlet idaresinde tarihen lüzumu teslim edilmiş birliği temin ettiği için, salisen lâyiha Devlet idaresinden beklenen menafi ve netayici daha salim bir yol ile istihsale muvaffak olduğu için maziye nisbetle pek büyük bir tarakkidir."*[247]

Mülki ve mahalli idarelere dair kanun layihalarının geçmiş dönemlerdeki meclis tartışmaları derin bir içeriğe ve muhalif kimliğe sahipken, bu kanun layihasının

[247] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 10, İçtima: 2, 18.4.1929, s. 78-80.

tartışmasında söz konusu derinliği ve muhalif kimliği görmek söz konusu değildir. Meclis konuşmalarında bahsi geçen kişiler bazı eksik noktalara temas ederek düşüncelerini ifade etmiştir. Bu bağlamda meclisteki tek seslilik yönetim anlayışına ve dolayısıyla kanun layihasına sirayet etmiştir. Mecliste müzakereler sonucunda kabul edilen 1929 Vilayet İdaresi Kanunu, 1913 Kanunu Muvakkati'nin il genel idaresiyle ilgili olan kısmını değiştirmiştir. 1929 Vilayet Kanunun 1 inci maddesinde "Türkiye coğrafî vaziyet ve iktisadî münasebat noktayi nazarında vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir. Nahiyelerde kasaba ve köylerden terekküp eder" denilerek mülki taksimat, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 89 uncu maddesine uygun olarak düzenlenmiştir.

Bu kanun illerin "tevsii mezuniyet" ve "tefriki vazaif" esasına göre yönetileceği hükmünü devam ettirmektedir. Kanunun 2 inci maddesi yeni bir vilayet oluşturulması, kaldırılması ve vilayet merkezinin değiştirilmesi işlemlerinin devlet şurasının görüşü alınarak kanunla gerçekleştirileceğine, kaza teşkili, kaldırılması veya bağlı olduğu vilayetten başka bir vilayete bağlanması vilayet idare heyeti ile umumi meclisin görüşü alındıktan sonra yine kanun ile yapılacağına hükmeder. Vilayet sınırlarının, kaza merkez ve sınırlarının nahiye oluşturulması ve kaldırılmasının veya bunların bağlıklarının değiştirilmesinin vilayet idare heyeti ile umumi meclislerinin görüşü alındıktan sonra Dâhiliye Vekâleti'nin kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleşecektir. Köy teşkili, köylerin birleştirilmesi, ayrılması veya başka bir nahiyeye bağlanması vilayet idare heyeti ve umumi meclisin görüşü alındıktan sonra Dahiliye Vekaletinin uygun görmesiyle vilayetçe yapılacaktır. Kanun yeni bir vilayet ya da kaza teşkilinin kanunla, mülki sınır değişikliklerinin ise vilayet meclisinin görüşü alınarak siyasal merkez tarafından yapılacağını düzenlerken, köy ve nahiyelerle ilgili yeni bir oluşum ya da sınır değişikliklerini vilayetlere bırakmaktadır. 3 üncü madde de vilayet genel idaresinin başı vali, kaza idaresinin kaymakam, nahiye idaresinin müdür ve köy idaresinin muhtar olduğu belirtilir. 4 üncü madde de ise lüzum görülen yerlerde vali muavinliğinin ihdas edileceği hükmünü taşır. 17 nci madde valinin vilayette devletin ve her bakanlığın tmsilci ve bakanlıkların idari ve siyasi işlerinden ve vilayet genel

idaresinden sorumlu olduğu vurgulanır. Kanun valinin görev, yetki ve sorumluluklarını ayrıntılı bir biçimde düzenleyerek merkezin yerele müdahalesinin geniş sınırlarını da çizmektedir.

Vilayetlerde idare meclis üyeleri, daha önce yapılmış olan düzenlemede olduğu gibi atanmış görevlilerden oluşmaktadır. Kaldırılmış olan seçimlik üyeliklerin görevlerinin belediye heyetlerinin kendi üyeleri içinden seçeceği kişiler tarafından yerine getirileceğine hükmedilmiştir. Bu meclisin üyeleri mektupçu, defterdar, maarif müdürü, nafıa başmühendisi, sıhhıye ve ziraat müdürlerinden oluşmaktadır. İdare meclislerinin kararları idari, istişari ve kazai olmak üzere üç fasıl olarak düzenlenmektedir. İdare heyetlerinin idari yetkilerinin kanun ve nizamnamelerle kendilerine verilen görevler olduğu belirtilmiştir. Vilayet heyetleri, vilayet idare şubelerinin, kaymakamların ve kaza idare şubeleri ile nahiye müdürlerinin lazımülicra kararları aleyhinde çıkarları zarar görenler tarafından bu kararların esas, maksat, salahiyet ve şekil itibarıyla kanun veya nizamnameye muhalefetinden dolayı açacakları iptal davalarına bakacaklar. Kazai işlerde savcılık görevini vilayetlerde hukuk işleri müdürleri ve bunların bulunmadığı yerlerde mektupçular ve kazalarda tahrirat kâtipleri yerine getireceklerdir. İdare heyetleri kazai görevleri yerine getirmek için toplandığında idari davaya esas olan kararı alan daire amiri üye sıfatı ile idare meclisinde bulunamaz ve oylamaya katılamaz hükmü ile tarafsızlık ilkesi korunmak istenmiştir. Kaza idare heyetlerinin kararlarına karşı vilayet idare heyetlerine, vilayet idare heyetlerinin kararlarına karşı da Şurayı Devlet'e itiraz edilebilecektir. Nahiye müdürlerinin atanması yetkisi valiye verilmektedir.[248] 1877 Vilayet Nizamnamesi ile varlık kazanan nahiyeler komünal bir yapı olarak düzenlenmiş, nahiye müdürlerinin halk tarafından seçilmesi benimsenmişti. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu nahiyelere komünal bir değer atfederek nahiye müdürlerinin nahiye şuraları tarafından seçilmesini öngörürken nahiyeler konusunda ademi merkeziyetçi tutum benimsemiş, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu ise nahiyelere yer vermemiştir. 1929 Vilayet Kanunu'nda nahiye müdürlerinin valiler tarafından atanmasıyla nahiyelerin komünal özelliği zayıflatılmaktadır. Nahiye müdürleri

[248] **Resmi Gazate,** Vilayet İdaresi Kanunu, Sayı 1184, 5.5.1929.

hükümetin bir memuru olarak değerlendirilir. Nahiyeler, merkeziyetçi yönetim yapısının idari ara birimi haline getirilmek istenmektedir. Bu düzenleme güçlü bir valilik yapısı kurarak merkezi yerelde daha işlevsel hale getirmektedir. Bu kanun, mülki taksimatın sıkı merkeziyetçi bir yaklaşıma uygun olarak düzenlendiğini gösterir.

Merkez-yerel ilişkisini düzenleyen bu yasa valilerin yetki ve görevlerini tevsii mezuniyet ilkesine göre düzenlerken, aynı zamanda hem yerel yönetim kademelenmesini hem de bakanlıkların taşra örgütlerini de yapısal hale getirmektedir. Vali, bir yandan merkezi yönetimin yereldeki taşıyıcısı olarak diğer yandan vilayet idare birimlerinin icrai pozisyonuna getirilerek merkez-yerel arasındaki ilişkilerin ağının önemli bir aktörü olmaktadır. Valiler devletin ve her vekâletin temsilcisi olarak merkez adına yereldeki siyasal ve yönetsel işlerden sorumlu hale getirilirken, yerel yönetim birimleri üzerindeki denetimi ve kontrolü sağlama görevi de kendisine verilmektedir. 1929 Vilayet İdaresi Kanunu, zaman zaman merkeziyetçi bir yapı kurma düşüncesiyle komisyonlarda görüşülerek meclise sunulan tasarı ve layihalardan oluşan bir metin niteliğindedir. 1924 Anayasası'nda da belirtilen "tevsii mezuniyet" ve "tefriki vezaif" esasları üzerinden vilayet yönetimleri bu anlayışla biçimlendirilmektedir. Bu kanunla merkezi yönetimin yereldeki temsilcisi olan vali ve kaymakam gibi mülki amirlerle diğer idare şube müdürleri merkezden atanmak suretiyle merkez-yerel arasındaki siyasal, yönetsel ve hukuki bağı sağlamaktadırlar.

Cumhuriyet döneminde illerin idari taksimatının düzenlemesine yönelik hükümetin çıkardığı ilk kanun 1929 tarihli "Vilayet İdaresi Kanunu"dur. Anayasada belirtilen esaslara uygun şekilde hazırlanan bu kanun, taşra yönetim birimlerinin vilayet, kaza ve nahiye olduğunu tekrarlamış, vilayetlerin yönetim biçimini "tevsii mezuniyet" ve tefrik-i vazaif ilkesi"ne göre yeniden düzenlemiştir. Kanunun 3 üncü maddesi "hükümetçe lüzum görülen vilayet merkezlerinde dahi başkaca bir merkez

kazası teşkilatı ve kaymakamı bulunur"[249] hükmü ile 1930 yılından itibaren merkez kaza ve nahiye kurulması bir idari düzenleme olarak uygulanmaya başlamıştır.

1945 yılında Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun dilinin öz Türkçeleştirme düşüncesiyle artık kanun ve mevzuatta vilayet yerine il, kaza yerine ilçe ve nahiye yerine bucak isimleri tercih edilmiş, "tevsii mezuniyet" ve "tefrik-i vazaif" kavramları "yetki genişliği" ve "görevler ayrımı" şeklinde kullanılmaya başlanmıştır. 1952 yılında çıkarılan bir kanunla yeniden Osmanlı Türkçesine dönülerek vilayet, kaza ve nahiye isimleri kullanılır. Dönemsel olarak siyasal iktidarların ideolojisine göre değişen bu "Öz Türkçe /Kadim Türkçe" hareketleri 1960-1964 yılları arasında anayasal ve yasal metinlerden köy, bucak ve mahalle isimlerinin değiştirilmesine kadar uzanacaktır. Bu tarihte çıkarılan bir kararname ile 216 bucağın, 1964 yılında çıkarılan kararname ile 20 bucağın ismi değiştirilir.[250] Mülki taksimatta yapılan her yeni düzenleme mekânın yeniden örgütlenmesini gerçekleştirdiği kadar toplumsal kuruluşu da yeniden inşa etmektedir. Bu yeniden üretilen mekânın dil ile olan bağlamının da yeni kodlara göre üretilmesi söz konusudur. Dolayısıyla siyasal merkez iktidarını yerelde, çevrede kurarken dil ile mekân arasında ve toplumsal kuruluşla olan tarihselliği, ulus-devlet paradigmasına göre yeniden kurmak istemektedir.

3.4. Cumhuriyetin İlk Belediye Kanunu (1930)

Cumhuriyet döneminin ilk belediye kanunu 3 Nisan 1930'da kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Belediye kanununun esbabı mucibesinde;

> *"...23 Eylûl 1293 tarihli vilâyet belediye kanunu; belediye teşekküllerinin en mühim uzvu ve faaliyet ve intizamının âmili olan umumî belediye meclisleri; (cemiyet belediye) fiilen belediyenin idare mesuliyetini üzerine almış olan belediye meclisleriyle meclisi idarelerin halitasından teşekkül ettiğinden belde halkının belediye idaresini müessir bir mürakebe altında bulundurmasına imkân bırakmamış; bahusus son zamanlarda meclisi idarelerin âza miktarı da azaldığından on iki âzadan müteşekkil belediye meclisi hey'eti, cemiyeti*

[249] Mefahir Behlülgil, **İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz**, İstanbul, BDS Yay., 1992, s. 171.
[250] Mefahir Behlülgil, **İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz**, İstanbul, BDS Yay., 1992, s. 174.

belediyeden nafiz bir mürakebeden tamamen azade ve binaenaleyh bu nevi keyfî ve muhafazakârlığa çok müsait vaziyete girmişlerdir. Cumhuriyet prensiplerini kabul ve tatbik etmekde olan memleketlerde; müntehap idarelerin hakimiyeti milliyeyi ifade eden müntehipler tarafından umumî belediye meclisleri (cemiyeti belediye) vasıtasiyle murakabesi esasının tatbikidir ki cumhurin esaslarıyla ahenkdar bir manzume teşkil etmesi lâzım gelen belediyelerin hayatında feyizkâr tesiri yapmaktadır…"[251]

denilerek Cumhuriyet öncesi belediye örgütlerinin yönetim yapısından kaynaklı keyfi bir yönetim sürdürdüklerini ve belde halkının belediye yönetimini müessir bir mürakabe etme imkanından yoksun olduğunu vurgular. Cumhuriyet döneminde Lozan anlaşmasından sonra misakı milli sınırları içerisinde 389 belediye örgütü mevcuttu. 389 belediyenin 20'sinde düzenli içme suyu, 4'ünde elektrik tesisatı, 17'sinde mezbaha, 7'sinde spor alanları, 29'unda park ve bahçeler, 90'ında düzenli pazar yeri vardı.[252] Görüldüğü kadarıyla Osmanlı'dan Cmhuriyet'e devreden belediye örgütleri mahalli hizmet üretme kapasitesinin çok altında bir yapıya sahiptirler. Cumhuriyet kurucuları için belediye sorunları ve bunlara getirilebilecek çözümler önemli meselelerdendir. Bir yönüyle savaş sonrası özellikle Batı Anadolu kentlerinin imar sorunları ve mübadele sonrası ortaya çıkan kentsel düzenlemeler, diğer yönüyle mahalli hizmetlerin üretilmesini sağlayacak iktisadi ve mali kaynak yetersizliği sorunların çözümünü zorlaştırmakta ve geciktirmekteydi. Batı Anadolu şehirlerinin sorunlarını çözmek amacıyla 22 Nisan 1925 tarihli 642 sayılı Yasaya göre, savaş sırasında 150'den fazla binası yanmış olan yerlerde belediyelere yeni düzenlemeler yapma, yeni planlar hazırlama yetkisi vermektedir. Yangın yerlerinde arsası olanlara kurulan komisyonun takdir ettiği değerde bonolar verilecekti.[253] Hazırlanan yeni plana göre arsalar açık artırma usulüne göre satılacak, bono sahipleri arsaların yeni değerini ödemekte bu bonoları kullanabilecekti. Diğer kentlere nazaran bu yıllarda Cumhuriyet başkenti Ankara altyapı, imar ve kenti yeniden biçimlendirme çalışmalarının merkezindedir.[254] 1930 belediye yasasına kadar beledi

[251] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 17, İçtima Senesi 3, 20. 3. 1930. 85 sıra sayılı ek, s. 2.
[252] İlhan Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih Vakfı Yurt Yay., İstanbul, 2009, s. 35.
[253] İlhan Tekeli, **a.g.e.,** s. 40.
[254] Halil İbrahim Aydınlı, **Sosyo-ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, Nobel Yay., Ankara, 2004, 119.

hizmet alanlarına ilişkin konularda bir dizi yasa çıkarılmış ve belediyelerin hizmet sunabilme imkânları genişletilmek istenmiştir.

1924 tarihinde çıkarılan 442 sayılı Kanun'da nüfusu iki bine kadar olan yerlerde köy kurulması, iki binin üzerinde olan yerlerde ise belediye kurulması hükme bağlanmıştı. 2 Mart 1926 tarihinde çıkarılan 744 Sayılı yasayla da "her kasaba veya şehir, toplu ve dağınık evleri, bahçe, bağ, tarla ve meralarıyla birlikte bir belediye teşkil eder" denilerek belediyelerin sınırları belirlenmiştir.[255] 1930 Belediye Yasasına kadar çıkarılan bu yasalar, beledi hizmetlerin kendi özgünlüğü içinde hizmet üretme kapasitesini genişleten bir yapı kurmak yerine mevcut mahalli sorunların çözümüne yönelik düzenlemeler niteliğindedir. 1930 Belediye Kanunu, Erken Cumhuriyet döneminde belediyelerin hizmet alanlarını ilgilendiren konularla ilgili çıkarılan yasaların daha kapsamlı ve bütüncül olarak düzenlendiği bir yasa niteliğine sahiptir ve Cumhuriyetin ilk belediye kanunu olma özelliği taşımaktadır. Bu kanunla 53 sene yürürlükte kalan "Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları" yürürlükten kaldırılmıştır.

Kanunun meclis tartışmaları, şehirlere ve belediyelere atfedilen rolü ve önemi, merkez-yerel ilişkisini nasıl bir perspektifle inşa ettiğini ortaya koyması açısından önemlidir. Muğla mebusu ve Dahiliye Vekili Şükrü Kaya bu layihanın "şehirlerin ıslah ve imarına cevap verecek nizam ve idare prensiplerini ihtiva ettiğini" ve şehirlerin en temel ve zorunlu olan ihtiyaçlarını karşılayamayan bir belediye yapısının olduğunu ifade eder. Belediyelerin yetki ve araç yoksulluğu içinde olduğuna dikkati çekererek, bu yetkisizlik ve yoksulluk halinden belediye yönetimlerinin hoşnutsuz olduklarını vurgular. Kaya'nın dikkat çektiği önemli bir nokta, şehirlerin geçmişten gelen kuruluş sorunlarının olduğunu ve bu sorunlardan birisinin de eski şehircilik anlayışından kaynaklı mimari teknikteki sorunlardır. Bu sorunların çözüm yolunun belirli bir plan ve programda olduğunu belirtir. Medeni ülkelerde şehircilik ilmi ve sanatı doğarken, Osmanlı'da şehirlerin istibdat ve anarşiden ihmale uğradığını, böylesi bir ortamda ilmi ve sanatsal olarak şehirlerin

[255] İlhan Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih Vakfı Yurt Yay., İstanbul, 2009, s. 40-41.

gelişim göstermediğini düşünür. Kaya'ya göre şehirlerin geri kalmasında ve medeni bir kimliğe sahip olmamasında istibdat ve istilanın milli servette ve refahta yol açtığı yıkımlardır.

> "*Eğer bugün şehirlerimizdeki evlerimizin bir kısmı ahşaptan ve kerpiçtense, sokaklarımızın bir çoğu kaldırımsız ve ışıksızsa, sularımız bol ve temiz değilse, şehir hizmetleri tamamile görülemiyorsa, medenî, içtimaî, sıhhî teşkilât ve müesseselerimiz yoksa ve yahut tasavvur ve temenni ettiğimiz miktar ve seviyesini bulamamışlarsa emin olmalıyız ki bunların büyük bir kısmı istipdat ve istilânın millî servet ve refahta açtığı rahnelerdendir. Nitekim efendiler, istipdat ve istilâ refedilipte millet mukadderatına hakim olur olmaz Türkün yaradılışındaki medenî ve içtimaî yüksek kabiliyet derhal inkişaf etti. Bu kabiliyet millî her sahada olduğu gibi az zamanda şehirlerimizde de eserlerini göstermeğe başladı. Dün yıkılmamış tek damı kalmıyan harabelerde bu gün temiz, medenî, sıhhî mamureler kuruluyor. Diğer şehirlerimizde de ıslâh ve imar faaliyetleri ve eserleri görülmektedir. Şehirlerimizin "medenileşmesi ve sıhhileşmesi her hemşehrinin gönlünü tatmin edilmiyen. bir ihtiyaç, tatbik edilemiyen bir ideal gibi üzmektedir. İdeal ile vasıta arasında nisbetsizlik büyüdükçe üzüntü de artar. Bu iztirap yalnız bizde değil az çok her memlekette vardır. İnsanların medenî ve içtimaî seviyeleri yükseldikçe ihtiyaçları da artar. Vaktile müsait zaman ve imkân bulup ta şehre ve şehirciliğe ait umumî meselelerini halleden belediyeler bile bu gün yeni içtimaî hadiselerin, yeni içtimaî ve siyasî mülâhaza ve kânaatların doğurduğu yep yeni meselelerle karşılaşmaktadır. Herkes bulunduğu şehirde kendi ihtiyacının tatmin edildiğini, mefkuresinin tahakkuk ettirildiğini görmek ister. Bizim şehirlerimiz ve belediyelerimiz ise bütün bu meselelerle birden ve birden bire karşılaştı. İşte efendiler, şehirlerimizin kuruluşlarına ait bünyevî kusurları, hadiselerin açtığı ağır rahneler, medenî ve içtimaî ihtiyaçların artması, vesait ve varidatın mahdut kalması ve hatta azalması teşkilât ve idaresindeki noksan şehirlerimizin bu günkü vaziyetini intaç eden amillerdir. Bu vaziyetin islâhı amillerin her birini ayrı ayrı mütalea ederek müsbet ve muayyen bir metot ve program dahilinde her birini halletmekle kabildir. Vakıa şehirlerin terakki ve inkişafı coğrafî ve iktisadî vaziyetlerine halkının tabiat ve mizacına, millî muhita, umumî terakki ve refaha ve daha bir çok unsurlara tabidir ve her şehrin inkişafı kendi hayat şartlarına tabidir. Fakat şehirlerin ve belediyelerin bu kadar tenevvü arasında müşterek vasıfları haiz ayni mahiyette ve ayni tarzı halle tabi umumî ihtiyaçları vardır. Bu umumî ve müşterek ihtiyaçları tasnif ve tespit etmek bu ihtiyaçları tatminle mükellef uzuvları tesis salâhiyet ve vazifelerini tayin etmek ve bu vazife ve hizmetleri görebilecek menba ve vasıtaları temin etmek Devletin belli*

başlı vazifelerindendir. Bu vazifede ihtiyaca muvafık ve kabili tatbik kanunlar yapmak ve kanunların tatbikini murakabe etmekle ifa olunabilir."[256]

Kaya belediyelerin imar ve iskân sorunlarına dikkati çekerken, toplumun medeni ve içtimai ihtiyaçlarından doğan sorunlarının da olduğunu, dolayısıyla şehirlerin ve belediyelerin sorunlarınlarının çözümünün ihtiyaç duyduğu görev, yetki, araç ve mali imkânların verilmesi ve gerekli teşkilat yapısına kavuşturmak olduğunu vurgular. Belediyelerin ve şehirlerin büyük çoğunluğunun bu sorunları taşıdığından, bu kanunun benzer sorunların çözümüne yönelik olarak, belediye ve şehir yönetimlerinde bir standartlaşma sağlamayı ve belediyeler arasında eşitlikçi bir yapı kurmayı öngördüğünü söylemek mümkündür. Kaya'nın düşüncelerinden anlaşıldığı kadarıyla, siyasal merkez medeniyet ve şehir arasında bir bağ kurarak, modernleşmenin modern şehirler ve modern belediyeler inşa etmek olduğu önkabulünden hareker etmektedir.

Bu bağlamda her şehir modern bir belediye yönetimine sahip olarak şehrin belediye hizmetleriyle, halkın toplumsal ihtiyaçlarını da karşılayacak bir yapıya kavuşmalıdır. Bunun yönteminin de devletin her bir belediyeye ihitiyaç duyduğu imkân ve araçları sunmaktır. Bu anlayışa göre mahalli yapıların yeniden üretilmesini önceleyen siyasal merkez, kurucu bir otorite olarak belediyelerin ve şehirlerin modernleşmesinin kendi kudret ve vesayeti altında gerçekleşeceğini vurgular. Şehirler modernleşmenin yanında kalkınmanın da merkezi olarak görülmektedir. Zira irfan, sanat ve ticaretin kaynağı şehirlerdir. Dolayısıyla modern bir şehir ve belediye örgütünün ihtiyaç duyduğu tüm imkânların sunulması devletin sorumluluğuna verilerek, hemşehrilerin kendi ihtiyaçlarını yerine getirmelerini sağlayacak, karar alma ve uygulama yetkilerine sahip olacak bir belediye yapısı öngörülmektedir. Kaya, bu kanun layihasını gerekçelendirirken medeni ve modern şehir ve belediyeler inşa etmeyi, şehirlerarasında standartlaştırma sağlamayı, bu amaçla belediyelerin ihtiyaç duydukları yetki, araç ve teşkilatlanmayı sağlamayı, hemşehrilerin yönetime katılımını gerçekleştirmeyi ve demokratik bir yapı oluşturmayı öngördüklerini belirtir.

[256] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 17, İçtima Senesi 3, 20. 3. 1930, s. 22-23.

"*Belediye işlerinin tanzim ve murakabesi sırf mahallî olmak vasfını kaybetti. Her şehir milletin her ferdini ve heyeti umumiyesini alâkadar ve Devleti vazifedar eden umumî ve millî diğer tabirle Devlet meselesi mahiyetini aldı. Devletin nüfuz ve kudreti, milletin bütün mukadderatına hâkim olacak şümulü iktisap edince millî hayat ve faaliyetin mühim sahaları olan belediyelerin bu kudretin murakabesi altına girmesi ve şehirlerin de Devletin vesayet ve muavenetinden istifade etmesi zarurî oldu. Bundan başka medeniyet ve terakki şehirlerin mahsulüdür. Bir milletin irfan, san'at ve ticaret menbaı şehirlerdir. Devlet bahusus demokrasi vatandaşların medeniyet, terakki, saadet ve refah kabiliyetlerine azamî imkân hazırlamakla mükelleftir. Bu mükellefiyet demokrasinin zaruret ve vazifesidir. Bu zaruret ve bu vazife bizim millî seciyemiz, vatanî bünyemize ve siyasî ve içtimaî prensiplerimize tamamile mutabıktır. Doksan üçün belediye kanunları büsbütün başka esaslar dahilinde yapılmıştır. Ahkâmı bu vazife ve zaruretlere cevap veremiyor. Belediyelerin bugünkü ihtiyaçla ve zihniyetle mütenasip muntazam mesaisine ve Devletin bu mesaiyi tanzimine adeta engel oluyor. O kanun şehirler için bir merhale idi. Türkler o merhaleyi çoktan geçmiştir. Bir kanun terakkiye mani ve yahut muzır olmağa başladığı anlaşıldığı gün tebdiline tevessül olunur. Huzuru âlinizde bulunan bu kanun lâyihası bu mülâhazalarla ve arzettiğim esaslar dairesinde tanzim olunmuştur. İstihdaf ettiği gaye şehirlerimizin terakki ve İslahına mani olan ahkâmı kaldırmak bugünkü ihtiyaç ve zihniyete göre belediyeleri birer şehir koloni haline koymak hemşehrilerin belediye işlerindeki karar, icra ve murakabe salâhiyetlerini arttırmak, ihtiyaçları tasnifle mecburî vazife telâkki edilenleri muayyen ve müsbet bir programa bağlayan amelî ve teknik bir tarzda icra ettirmek bütçe ve hesaba ait muameleleri sıkı bir tarzda malî kaidelere bağlamak Devletin murakabesini tespit ederek belediye işlerini anarşiden kurtarmaktır. Muhterem efendiler; Belediye işleri arzettiğim mülâhazalar dahilinde tanzim ve murakabe edilir. Heyetlerine salâhiyet ve vasıta verilir. Türk şehirlerinin Türkün yüksek medeniyet ve idealleri hizasına çıkabilmesine zaman unsurundan maada ciddî hiç bir mani kalmaz. Efendiler! Lâyihada bilhassa vazife ve salâhiyetlerin tayin ve tespitine ehemmiyet verilmiştir. İlgasını teklif ettiğimiz kanunda kararda icra, icra ile murakabe biri birine mütedahildir. Sail ve mes 'ul belli değildir. Halbuki Cumhuriyette âmme müesseselerinde mes'uliyet deruhte eden her vatandaşın mes'ul olması hareket ve hesabının nihayet burada millet vekillerinin huzurunda hesap vermeğe mecbur bir makama bağlı olması esastır. O kanunda bütçe ve hesap işleri de sağlam esaslara bağlanmış değildir. Demokrasi her şeyden evvel hesaplarının muntazam ve dürüst olmasını âmirdir. Bunun da en emin yolu dürüst olmak varidat ve sarfiyatı muntazam bir bütçeye bağlayarak tahsilat ve sarfiyatı kanun ve malî kaidelere göre yapmaktır.*"[257]

[257] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 17, İçtima Senesi 3, 20. 3. 1930, s. 23-24.

Kars mebusu Ahmet Ağaoğlu belediye kanununun köylerin ve şehirlerin imar ve iskânını ilgilendiren önemli bir kanun olduğunu, dolayısıyla üzerinde ciddi şekilde müzakere edilmesini gerektiğini ifade eder. Bu layihanın Türk belediyecilik tarihinde önemli bir aşama olduğunu, Şükür Kaya'nın belediyeler için sarf ettiği belediyelerin yalnızca vazifeleriyle değil bununla birlikte içtimai ve siyasi olarak terbiye mektepleri olduğuna dair sözlerinin doğruluğunu verdiği Fransa örneğiyle savunur. Ağaoğlu belediyelerin taşıdıkları bu değerlerle demokrasiye ve siyasete katkı sunan önemli mahalli yapılar olduğunu, Şükrü Bey'in de bu düşünceleri paylaştığını ifade eder. Ne var ki Ağaoğlu'nun karşı olduğu nokta Şükrü Bey'in ikircikli tutumudur. Ağaoğlu'na göre Şükrü Bey belediyelerin demokratik, özgürlükçü yapısıyla gelişim gösterebileceğine dikkati çekerken vatandaş Şükrü Bey olarak konuşmakta, devletin her şeyi düzenleyen, kontrol eden, yani belediyelerin serbest bırakılmaması gerektiğini isteyen Dahiliye Vekili Şükrü Bey, Hükümet adamı zihniyetiyle konuşmaktadır. Dolayısıyla bu layihanın da Şükrü Bey'in taşıdığı iki çelişkiyi yansıttığını ifade eder.

> "*…içtimaî teşekküllerde çok fakir olan memleketimiz için hiç şüphe yoktur ki kurulan belediyelerin terbiyetkâr ve fazilet noktai nazarından mühim bir kıymeti vardır, ve kemali minnet ve şükranla yine tekrar ediyorum ki Dahiliye Vekili Beyefendi Hazretleri bu ciheti tamamen takdir ve onu kendi esbabı mucibelerinde kaydetmişlerdir. Belediyeleri rical yetiştirmek için bir mektep diye telkin buyurmuşlardır ki bu, doğrudur. Fakat maatteessüf Şükrü Beyefendinin, Dahiliye Vekâletinin esbabı mucibesini tetkik ederken gördüm ki, orada iki şahsiyet mücadele etmiştir. Birisi şimdi kaydettiğim büyük endişe ile mütehassıs Cumhuriyeti müeyyit fikirlerden mülhem Şükrü Kaya Bey vatandaş; diğeri de Dahiliye Vekili, Hükümet ricali Şükrü Kaya Bey; birincisi hakikaten Cumhuriyetin ihdas ettiği müesseseleri yaşatmak ve onlara mesnet bulmak endişesile mütehassis; bu endişe kendilerinde o kadar galipdir ki demin burada irat buyurdukları nutukta çok müteessir ve müteheyyiç bulunduklarını hepimiz müşahede ettik, Cumhuriyetin inkişafı ve bu inkişafı temin edecek vesaitin temini hususunda çok mütehassis ve endişenakdirler. Fakat öteki taraftan bir Dahiliye Vekili, bir Hükümet adamı çıkıyor ve bir Hükümet adamı zihniyetile her şeye nazaret etmek istiyor, bir taraftan belediyelerin serbest inkişaf etmeleri lüzum ve hissiyatını duymakla beraber diğer taraftan Hükûmetçilik noktai nazarından buna meydan verilmemesi endişesi doğuyor ve bu iki endişe çarpışmıştır. Bu biri birine zıt iki haleti ruhiyeyi bu projede*

göreceksiniz iki endişe çarpışmıştır. Nihayet iki endişenin: arasında eskisi gibi bir idarei maslahat usulü çıkmıştır."[258]

Ağaoğlu belediye denilen şeyin komün olduğunu ve ortak maddi ve manevi yararı, hatıraları ve geleneği taşıyan insanların toplamına sayısına bakılmaksızın belediye denildiğini belirterek, bu tarihsel ve doğal halin varlığına ve sürekliliğine devletin müdahale edemeyeceğini söyler. Komünlerde, köylerde mevcut olan bu ortak olma ve yaşama halinin ortak yönetme haline eşdeğer olduğuna dikkati çekerek, demokratik ve ademi merkeziyetçi bir yönetimin önemine işaret eder. Bu düşünceden hareketle komünlerin ve köylerin gelişerek şehir haline gelmesi, şehirlere de böyle bir özellik kazandırmış olduğundan, şehir yönetimlerinin de kendi kendisini yönetmesi gerektiğine temas eder. Devletin köy ve şehirlerle alakadar olmasının kabul edilir olduğunu fakat bunun sınırının çizilmesi gerektiğini belirterek, İngiliz sistemi gibi muhtariyetçi, ademi merkeziyetçi bir yapının mı yoksa Fransız sistemi gibi merkeziyetçi, nazaretçi, müdahaleci bir yapının mı benimseneceğine dair bir soru sorar ve ekler:

"*Bu iki sistemin arasındaki fark güneş gibi aşikârdır. Fransızlarda son zamanda bu yolda ne kadar yanlış hareket ettiklerini anlayarak eski usulü terkettiler ve bugün ingiliz usulüne doğru büyük hatvelerle yürümektedirler. Komünlerini, şehirlerini, belediyelerini o nümune üzerine teşkil etmektedirler, ingilizlerin muvaffakiyeti esasiyesi şundadır ki; İngilizler köyün mahiyeti asliyesine hürmet ettiler. Komünün, şimdi tarif ettiğim gibi zatülhareke, uzviyeti müteharrike olduğu esasına hürmet ettiler ve muvaffakiyetleri bundadır ve biliyorsunuz ki efendiler; İngiliz belediyesi, İngiliz komün teşkilâtı gerek memleketin maddî refahı ve gerek Beyefendinin endişesi olan rical yetiştirmekteki fazilet itibarile o kadar büyüktür ki bugün bütün insanlar, İngiliz terbiyei insaniyesinin meftunudurlar ve ezcümle yine İngiliz köyünün, şehrinin mamuriyeti yanında Fransız şehir ve köyleri ikinci derecede kalır. Bunun yagâne sebebi de arzettiğim gibi belediyeyi bir uzviyeti içtimaiye telâkki edip kendi başına bırakarak, kendi faaliyetile kendi inkişafını temin esasına ve mahiyeti tahliyesine hürmettir. Biz maatteessüf ötedenberi belediyecilikte Fransız sistemini kabul ettik. Birinci Napolyonun getirmşi olduğu (Napolyon usulünü) eski Devlet kabul etti. Bilâhare üçüncü Nâpolyon geldiği zaman efkârı umumiyenin tazyikile bir dalavere yaptı. Tevsii mezuniyet, tefriki vezaif cümlei mutantanası ile bize geçti. Tevsii mezuniyet neden ibarettir Beyler? Dahiliye Vekili haiz*

[258] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 17, İçtima Senesi 3, 20. 3. 1930, s. 24-25.

olduğu müdahale hakkının salâhiyetinin bir kısmını valiye veya kaymakama veriyor. Bununla güya (DekoİsantrasionI) yapmış. Bu kelimeyi icat ettiler. Nasıl ki bizde tevsii mezuniyet; Osmanlı lisanına has olan mutantan, fakat neticede hiçbir şey ifade etmiyen bir şeydir. Madem ki müdahale lâzımdır. Madem ki nazaret lâzımdır. Dahiliye Vekilinin nazareti, müdahalesi daha müreccah değilmi dir? Çünkü Dahiliye Vekili uzakta mahallî dedi kodularla, eşhas mücadelelerile alâkadar değildir. Sonra Dahiliye Vekili vaziyeti itibarile yüksek meselelerle meşguldür. Böyle ufak tefek şeylerin içine giripte filân adamı tutması, mevkü itibarile doğru değildir. Halbuki tevsii meznuniyet sayesinde güya belediyelere serbesti verilmiş. Dahiliye Vekâletinin salâhiyetinden bir kısmını alan valiler filen belediyeleri boğmağa başlarlar. Hiç olmazsa Dahiliye Vekâleti gibi yüksek ve geniş gören bir makam, bu salahiyeti kullanırken daha tedbirli davranırdı. Dahiliye Vekili Beyefendi ve arkadaşlarımız Dahiliye Encümeni azalan bu ciheti de pek alâ müdriktiler. Bu ciheti de pek alâ biliyorlardı. Kendilerinin kısmı azamı sabık valiler, sabık belediye reisleri, ve sabık mutasarrıflardır. Sabıkta belediyelerle alâkalarını pek alâbiliyorlar. Fakat bu gün memleket endişesi, bu muhterem arkadaşlarıma hakikati göstermek gibi yüksek bir ilham telkin etmiştir. Meselâ Efendiler; Dahiliye Vekili Beyefendinin, Dahiliye Vekâleti tarafından verilen bir esbabı mucibede eski belediye teşkilâtının ademi muvaffakiyeti şu suretle izah ediliyor. Bir yerinde deniliyorki: "İtiraf etmek lâzımdır ki son senelerde bazı mühim maddelerin tadil edilmiş olmasına rağmen bilhassa belediye makinesinin işlemesi ve murakabe edilmesi itibarile kendilerinden beklenen yüksek idarî faaliyet ve millî kabiliyet göstermeğe gayri müsait ve teşekkül itibarile tamamen gayri ilmî ve garip birteşekkül olmaktan henüz kurtulamamışlardır…"Daha aşağıda İstanbul belediyesi hakkındaki kanundan bahsederken o kanunu şu suretle tavzih buyuruyorlar: İstanbula ait kanun için de; sureti tatbikiyesine ait nizamnamelerile birlikte muhafazakâr, merkeziyetçi zihniyetinden kendini kurtaramadığından muvaffak olamamışlardır diyor."[259]

Ahmet Ağaoğlu ademi merkeziyetçilikten yana bir tavır ortaya koyarken, tevsii mezuniyet ilkesine de bir eleştiri geririr. Bu ilkenin belediyeler üzerinde vesayet kuran bir ilke olduğunu, valilerin bu yolla belediyeleri boğan bir tavır içinde olduğunu, bir vesayet kullanılacaksa bunun Dahiliye Vekaletince kullanılmasının tercih edileceğini belirtir. Bir başka eleştirisi de Dahiliye Vekaleti'nin önceki belediye kanunu için sözettiği merkeziyetçi ve muhafazakar yönüyle ilgili eleştirisidir. Ağaoğlu'na göre bu kanun layihası merkeziyetçi ve müdahaleci anlayışa uygun olarak düzenlenmiştir.

[259] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 17, İçtima Senesi 3, 20.3.1930, s. 25-26.

"*Demekki, Dahiliye Vekili Beyefendi ve Dahiliye Encümeni arkadaşlarım eski belediye teşkilâtının ademi muvaffakiyetini iki şeye atfediyorlar. Birisi merkeziyetçilik, diğeri de Hükümeti merkeziye tarafından müdahale ve murakabe olduğu esbabı mucibe yazılıdır. Zikrettiğim fıkraları aynen esbabı mucibeden çıkartmışımdır; tecrübedide arkadaşlarımızın ve daha tecrübedide Devlet umurile meşgul olan Dahiliye Vekili Beyefendinin de itiraflarile sabittir ki merkeziyetçilik ve müdahale, belediyelerimizin şimdiye kadar maruz kaldıkları en büyük illettir. Hakikatin bu kadar açık görünüp söylenmesi karşısında kanunu okurken hürmetkar bir vaziyet aldım ve dedim ki; bu kadar ilmî ve fennî bir teşrihten sonra ne Dahiliye Vekili Beyefendi, nede arkadaşlarım artık o merkeziyetçiliğe yol vermezler Belediyeler zatülhareke mümtaz bir uzviyeti içtimaiye telâkki edilerek artık kendi kendilerine bırakılır. Onlar da salâhiyetleri dahilinde vazifelerini müstakil olarak ifa ederler. Fakat maatteessüf burada kaydettiğim ikinci zihniyet yokmu; o, çıkmış işleri bozmuş...*"[260]

Ahmet Ağaoğlu, kadınlara da seçme hakkı tanınarak bütün memleketin seçimlere katılımını sağlamanın doğru olduğunu fakat halkın seçtiği meclis reisinin tasdiki hakkını valiye veyahut Dahiliye Vekaletine bırakmanın hürriyetle, serbestiyetle, hür müzakere ve hür mürakabeyle bağdaşmadığını, meclis reisliğine valinin ya da Dahiliye Vekili'nin istediği adamları getirerek, belediyelerin özgürlüklerini ortadan kaldırabilecekleri bir durum yaratıldığını ifade eder ve siyasal merkezin belediye reisi atamasına karşı çıkar. Ağaoğlunun eleştirilerine cevap veren Şükrü Kaya, belediyeleri devlet kontrolünün dışında bırakmanın şehirleri fena bir hale götürmek olduğunu ve buna da Türkiye Cumhuriyeti'nin razı olmayacağını söyler. Devlet denetiminin mahalli işlerdeki heyetlerin yetkilerinin sınırlandırılması demek olmadığını, belediye reislerinin tasdikinin Cumhuriyet prensibine aykırı olmadığını savunur. Ahmet Ağaoğlu belediyenin teşrii kuvveti yerine getiren bir meclisinin, icari kuvveti ifa eden bir idaresi olduğunu, dolayısıyla idarenin devlete değil de kendi meclisine karşı mesul olduğunu vurgulayarak, İzmir veya İstanbul Belediyesi'nin muhtariyete sahip birer organizma olduğunu ve kendi evinin işini kendi dairesinde idare etmek yetkisini taşıdığını ifade eder. Hükümet ile umumi meclis arasındaki münasebet ve ilişki ne ise belediye meclisi ile idaresi arasındaki münasebet ve ilişkinin de benzer olduğunu düşünmektedir. Belediyeler umumi kanunlara aykırı

[260] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 17, İçtima Senesi 3, 20. 3. 1930, s. 26.

hareket ettiklerinde hükümetin müdahale etme yetkisinin olduğunu ve bu durumun kabul edilebileceğini belirtir. Ağaoğlu'nun bu düşüncelerine karşı çıkan Şükrü Kaya, devlet ve belediyeler arasında böyle bir münasebetin tatbik olması halinde devletin şehirlerden mürekkep bir konfederasyon olacağını ve devletin zamanla dağılacağını, oysaki bu kanun layihasıyla amaçlarının şehirleri devlet yapmak değil, şehirleri devlet şehri yapmak olarak izah eder ve ekler: "Her şehir Devletindir ve Devletin onun üzerinde mürakabesi olacaktır"[261].

Meclis içindeki yapılan tartışmaların odağında, kanun layihasında belediyelere verilen görev, yetki ve sorumluluklardan ziyade devletin belediyeler üzerinde kurmak istediği vesayet eleştirisidir. Belediye reisinin tasdiki meselesi, idari ve mali işlemler üzerindeki teftiş ve kontroller ve müdahaleler, belediyelerin hükümete karşı sorumlu olması gibi özerkliğini aşındıran noktalar eleştirilmiş ve devletin belediyeler üzerinde denetim ve kontrol kuran, mahalli yapıya müdahale eden bakışına karşı eleştiriler yapılmıştır. Dönemin merkeziyetçi anlayışının sirayet ettiği bir perspektifle, şehirlerin imar ve iskânını gerçekleştirecek, modernize edecek, toplumsal ihtiyaçları karşılayacak bir belediye teşkilatı kurmayı amaçlayan bu layiha, özellikle Ankara'da belediye reisinin atamayla geleceğine dair düzenlemenin varlığı, İstanbul belediye teşkilatı ile vilayet idaresinin birleştirilmesi, belediyenin idari ve mali eylem ve işlemlerinde denetim ve kontrolünün sağlanmak istenmesi, siyasal merkezin müdahalesini görünür kılmaktadır.

Belediye Kanunu'nun 1 inci maddesi belediyeyi, "beldenin ve belde sakinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyet" olarak tanımlamaktadır. 2 inci maddesinde "nüfusu, ne miktar olursa olsun kaza ve vilâyet merkezlerinde ve nüfusu iki binden fazla olan yerlerde belediye teşkilâtı kurulması mecburidir." Denilmektedir. Bu hüküm ile belediyelerin her kaza ve vilayet merkezlerinde varlık kazanacakları belirtilirken, nüfusları iki binin üzerinde olan yerlerde de belediye teşkilatının zorunlu olarak kurulacağı

[261] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 17, İçtima Senesi 3, 20. 3. 1930, s. 31.

hüküm altına alınmaktadır. 3 üncü maddede belediye organları olarak belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye reisi belediyenin yönetim yapısını oluşturur. Mahallelerin ihdası, ilgası ve isimleri ile hudutlarının değiştirilmesini düzenleyen 8 inci madde, belediye meclisinin ve mahallî idare heyetinin kararı ve valinin tasdikinden sonra düzenleneceğini belirtir. 9 uncu madde de ise belde isimlerinin değiştirilmesinde belediye meclisinin ve mahallî idare heyetinin kararı üzerine Şurayı Devletin mütaleası alınarak İcra Vekilleri Heyeti tarafından yapılacağını ifade eder.

Mahalli halkın görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14 üncü madde de "Belediye sınırı içinde oturan, bulunan, ilişiği olan her şahıs belediyenin kanununa, nizam ve talimatına müstenit emirlerini, hükümlerini tutmak, yapmak, resim ve harç, ücret ve aidatlarını vermekle mükelleftir" denilerek bir yandan kanunda belirtilen hükümlere ve belediyeyi ilgilendiren düzenlemelere halkın riayet etmesini, diğer yandan belediyelerce alınacak vergilerin sağlıklı toplanmasının yasal zorunluluk hali olduğu belirtilir. Belediyelerin vazifelerini düzenleyen 15 inci madde ise, kanun ve nizamnamelerde belirtilen hükümler çerçevesinde genel olarak mahalli halkın ihtiyaçlarını gideren her türlü hizmet sunumu (geleneksel belediye hizmetleri olan temizlik, aydınlatma, alt yapı gibi hizmetler), işyerlerinin denetim ve kontrolünü ayrıntılı düzenler. 15 inci maddede sayılan yetmiş altı maddelik hükümler, mahalli hizmetlerin yerine getirilmesinde belediye örgütünü kapsamlı bir şekilde sorumlu ve yetkili bir duruma getirmektedir.

Belediyelerin haklarını, salahiyet ve imtiyazlarını düzenleyen 19 uncu madde de, "Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsatı icra ederler" denilerek sosyal alanlarda da belediyelere sorumluluk yükler. 1580 sayılı kanun, mahalli nitelikli birçok hizmetin yerine getirilmesinde belediyeleri yetkilendirerek "hizmet çoğulculuğu" öngören bir özelik taşır. Adalet B. Alada'ya göre, 1930 belediye yasası çok yönlü hizmet çoğulculuğu özelliğini, büyük ölçüde İngiliz yerel yönetim geleneğindeki belediye sosyalizminin etkileriyle

kazanmıştır.[262] 58 inci madde de ise meclise başkanı ile belediye reisi aynı kişide toplanmaktadır. "Belediye meclisine belediye reisi riyaset eder. Reis meclisi miadı kanunisinde küşat**,** müzakereleri idare, kararları istihsal ve ilân ve tebliğ ve hitamı mesaiyi beyan eyler." Dolayısıyla bu kanun güçlü bir belediye başkanlığı öngörür. Meclisin müzakere edeceği ve karar vereceği konular kanunun 70 inci maddesinde düzenlenir. Bu hükme göre mecliste müzakere edilecek ve karar verilecek konular arasında "Bütçe, Kat'î hesap, İkrazlar, istikrazlar, Senesi içinde ödemek şartile avanslar, Kanunlarla vazedilmiş olan belediye vergi ve resimlerine ait tarifeler, belediye vergi ve resimlerinin taallûk ettiği hususat haricinde belediye dairesi tarafından ifa olunacak hizmetlere mukabil alınacak ücret tarifeleri, beldenin müstakbel şekli, umumî imar programları, mecari, hava gazı, su, elektrik, tenvirat tesisatı mesaili, üç seneden fazla müddetle veya on bin liradan fazla bedeli senevî ile akdedilecek icar ve isticar mukaveleleri, Menafii umuma mahsus belediye gayrimenkul emvalinin bir hizmete tahsisi, ciheti tahsisinin tebdil veya akar haline ifrağı, İvaz mukabilinde vuku bulacak teberuatın kabulü, Müddeabihi bin liradan fazla olan davaların sulhan tesviyesi, Menafii umuma ait olmak üzere belediye namına verilecek imtiyazat mukaveleleri…" gibi hem belediyenin gelir kaynaklarını ilgilendiren konularda hem de imar konularında müzakere ve karar yetkisine sahip olmaktadır.

Kanunun 77 inci maddesinde düzenlenen Belediye Encümeni belediye reisi, yazı işleri müdürü, hesap işleri müdürü, sıhhat işleri müdürü, baytar müdürü, fen işleri müdürü, teftiş heyeti müdürü ile seçilmiş encümen azasından ve belediye meclisince seçilmiş iki üyeden oluşmaktadır. Belediye encümenine belediye reisi başkanlık edecektir. Dolayısıyla belediye reisi belediye örgütünün en yetkili organı olarak bütün belediye işlerinden sorumlu bir pozisyona sahip olmaktadır. Kanunun 83 üncü maddesinde encümenin görevleri sayılmıştır. Buna göre "Belediye reisi tarafından hazırlanan bütçenin ilk tetkiki aylık icmallerin tetkik ve murakabesi, müzayede, münakaşa şartnamelerinin ve ihalelerin ve pazarlık kararlarının tetkik ve tasdiki kat'î hesap hakkında meclise mütalea beyanı ve muhasebe hesaplarını tetkik ile zimmet ve

[262] Adalet B. Alada, "Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişim Ve Türkiye Yansımaları"**, Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri,** (Edt. R. Gönlü), Dipnot yayınları, Ankara, 2008, s. 288.

beraet hakkında mazbata tanzimi, istimlâk edilecek yerler hakkında hususî kanuna tevfikan karar itası, gayri melhuz masarife ait tahsisatın sarf mahallerinin tayini, bütçede bir fasıl dahilindeki maddeler arasında münakale icrası, belediyelere verilen vazifelerin ifasını temin için belediye tenbihleri ısdarı, nakliye vasaitine mahsus ücurat ve tarifelerle, zarurî havayice mahsus narhların tespiti, belediye menkul emvalinden icap edenlerin müzayede kaimelerile satışa çıkarılması, belediye cezaları hakkındaki kanunlara tevfikan ceza takdiri, belediye memurlarının intihap, terfi, idareten tecziye veya taltifleri ve azil ve takaüde şevkleri hakkında belediye riyasetinden vaki olacak tekliflerin tetkiki ve karara raptı" gibi yönetsel konularda olduğu kadar bütçe ve kesin hesap gibi mali konularda tespit, inceleme ve rapor sunma işlerinden sorumludur. Encümen belediye reisi tarafından kendisine havale edilen hususların dışında bir konuyu görüşme ve karar alma yetkisine sahip değildir.

Kanunun 89 uncu maddesi belediye reisinin nasıl seçileceğini hükme bağlamıştır. Bu hüküm çerçevesinde belediye reisi ya meclis içinden ya da seçilme hakkına sahip hemşeriler arasından veya dışardan bir kişinin meclis tarafından dört yıl için gizli oyla seçilmesini öngörmektedir. Kanun belediye reisinin seçim yetkisini meclise vermektedir. Belediye başkanının seçimi vilâyet merkezi olmayan yerlerde valinin tasdiki ve vilâyet merkezi belediyelerinde Dahiliye Vekilinin inhası ve Reisicumhurun tasdiki ile kesinleşir. Valiler tarafından on beş gün, Dahiliye Vekili tarafından bir ay zarfında tasdik veya reddedildiği bildirilemezse intihap tasdik edilmiş sayılır. Vilâyet merkezi olmayan yerlerde belediye reisi intihabı bu müddet zarfında vali tarafından reddedildiği takdirde tekrar intihap yapılır. İkinci intihapta ayni zat tekrar ekseriyet kazanırsa intihap neticesi Dahiliye Vekiline arzolunur. Vekilin vereceği karar kesindir. Vilâyet merkezi belediye reisi intihabı bir ay zarfında Dahiliye Vekili tarafından reddedilir ve ikinci defa meclis ayni zatın seçiminde ve Dahiliye Vekili de red de ısrar ederse meclis başka bir namzedi seçmeye mecbur kalacaktır.

Bu kanunda da görüleceği üzere siyasal merkezin mahalli yapılar üzerindeki denetimi oldukça yoğundur. Dönemin merkeziyetçi anlayışına göre oluşturulan bu

kanunda belediye reisi seçimi, taşrada vali tarafından merkezde Dâhiliye Vekili ve Reisicumhur tarafından denetim ve kontrol altında tutulmaktadır. Vilayet merkezi olmayan yerlerde yapılan seçimlerde vali seçilmiş kişiyi reddetme yetkisine sahip olmaktadır. Aynı şekilde vilayet merkezi belediyelerinde yapılan seçimlerde de Dâhiliye Vekili seçilmiş kişiyi reddedebilmekte ve tekrar seçim yapılmasını isteyebilmektedir. Belediye reisinin yeniden seçimi icap ettiği takdirde vali belediye meclisini toplantıya çağırabilir ve yeniden belediye reisi seçimi yapılır. Dolayısıyla mahalli işlerden sorumlu ve yetkili olacak olan belediye reisinin seçiminde siyasal merkez bir vesayet durumu yaratmış olmaktadır.

Kanunda dikkati çeken bir düzenleme de atanacak olan belediye reislikleri ile ilgili olan düzenlemedir. Kanunun 94 üncü maddesinde belirtildiği üzere Ankara Belediye Reisinin Dâhiliye Vekâleti tarafından seçileceğini ve Reisicumhurun onayıyla oluşturulacağını hüküm altına almaktadır. Bir başka durum ise İcra vekilleri Heyetince görülecek lüzum üzerine bazı vilayet merkezlerindeki belediyelere Dahiliye Vekili tarafından atama yapılabilecek, bazı vilayet merkezi olmayan yerlerin belediye reisliklerinde de valiler bu yetkiye sahip olacaktır. "Ankara belediye reisi Dahiliye Vekâletinin intihap ve inhası ve Reis'cümhurun tasdikile, İcra Vekilleri Heyetince görülecek lüzum üzerine tespit edilecek bazı beldelerden vilâyet merkezi olanların belediye reisleri Dahiliye Vekâletince, Vilâyet merkezi olmayan yerlerin belediye reisleri mensup oldukları vilâyet valileri tarafından nasbolunur ve reislikten çıkarılabilirler."

Kanunun reis, encümen ve meclis arasındaki ihtilafların karara bağlanmasını düzenleyen 97 inci maddesi ihtilafların son çözüm merci ve kesin hükme bağlama yetkisini idari yargı olarak Şurayı Devlet'e tevdi etmektedir. Kanunun 99 uncu maddesinde en büyük belediye amiri sıfatıyla belediye reisinin vazifeleri sayılmıştır. Bu maddeye göre "Belediye zabıtası vezaifinin ifasını temin edecek talimat ve yasakları tatbik, meclis ve encümenin ve mafevk mercilerin kararlarını infaz, bu mercilerin tasvibine mütevakkıf olmayan belediye vezaifini salâhiyeti dairesinde ve

mes'uliyeti altında ifa, belediyenin mahallî mahiyeti haiz selâmet, sıhhat, ümran, iktisat ve intizamına ait hususatı takip ve ifa eder."

Kanunun 111 inci maddesinde getirilen düzenlemeyle iltizam usulü kaldırılarak her türlü vergi, resim ve harçların idare tarafından toplanacağı belirtilmektedir. 133 üncü madde de mahalli birimler kendi aralarında kanunda öngörülen vazifelerin yerine getirilmesine yönelik olarak birlikler kurabilecektir. Bu düzenleme mahalli yapıların kendi aralarında kuracakları birliklerle mahalli hizmetlerin yerine getirilmesinde bir dayanışma ve yardımlaşma amacı taşımaktadır. Fakat mahalli hizmetlerin sunulmasında en önemli sorun olarak varlığını sürdüren mali kaynak sorununa bir çözüm getirilmemektedir.

1930 tarihli Belediye Kanununun en dikkati çeken düzenlemelerinden biri, İstanbul belediyesi ile İstanbul vilayeti mahalli idaresinin birleştirilmesidir. Kanunun 150 inci maddesinde "İstanbul belediye reisliğini İstanbul valisi ifa eder" denilerek belediye mahalli idaresi ile valilik örgütü birleştirilerek valinin görev ve sorumluluk alanına dâhil edilmiştir. Mahalli yönetimin varlığını ve özerkliğini ortadan kaldıran bu anlayış, siyasal merkezin merkeziyetçi paradigmaya göre şekillenen politikalarına zemin sağlamaktadır. Kanunun 151 inci maddesi "Belediye meclisi ile vilâyet meclisi umumisine kanunlarla verilan hukuk ve vezaif İstanbul belediye meclisi azalarile belediye hududu haricindeki kazalardan müntehap vilâyet meclisi umumî azalarından mürekkep İstanbul umumî meclisine verilmiştir. Merkezleri belediye hududu dahilinde bulunan kazaların belediye hududu haricinde kalan nahiye ve köyler ahalisi de İstanbul belediye azası intihabına iştirak ederler" hükmüyle umumi bir meclisin teşekkül edeceğini belirtir.

1930 tarihli Belediye kanununun yürürlüğe girmesiyle "23 Eylül 1293 tarihli Derseadet ve Vilâyet Belediye Kanunları, 3 teşrinievvel 1302 ve 3 eylül 1306 ve teşrinievvel 1336 ve 31 teşrinievvel 1338 tarihli zeyilleri ve 17 kânunuevvel 1328 tarihli Derseadet teşkilâtı belediyesi hakkındaki kanunu muvakkat ve 16 şubat 1341

tarihli Ankara Şehremaneti kanunu ve bunların tadilâtı ve işbu kanuna muhalif bilcümle ahkâm mülgadır"[263] denilerek adı geçen kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır.

Cumhuriyet rejiminin kurucu aktörleri modernleşme projesine uygun bir şehirleşmeyi ve bu şehrin örgüt yapısını inşa etmeyi amaçlamaktadır. Şehirlerin imar ve iskân sorunlarını çözebilecek, modern bir şehir kimliği yaratacak bir belediye tasarlanmaktadır. 1930 Belediye Kanunu 5 temel üzerine düzenlenmiştir. Belediyeler arası eşitlik, belediyelerin hizmet ve icraatlarında serbestiyet, belediyeler üzerinde güçlü bir denetim, halkın etkin denetiminin sağlanması ve hizmet alanlarının genişletilmesidir.[264] Dolayısıyla belediyeler arasında eşitlik ve standartın sağlanması, görev, yetki ve sorumlulukların yasal bir zeminde yürütülmesi, belediye hizmetleri yanında toplumsal ihtiyaçları sunacak bir donanıma sahip olması ve merkezin güçlü vesayeti öngörülmektedir.

Devlet belediyelere biçilen görev ve sorumlukluklar için her türlü imkânı sunacağını vaad etmektedir. Belediyeler ve şehirler için ortaya konulan söylemlerin pratikteki karşılığını, şehirlerin öngörülen modern şehir kimliğiyle olan mesafede görmek mümkündür. Düzenlenen kanun bazı noktalarıyla eleştiriye açık durmaktadır. Öncelikle bu düzenleme mahalli yapıların merkez güç tarafından biçimlendirilmesi gerektiğine dair bir inanca sahiptir. Bu düşüncenin izlerini 1530 Belediye Kanunu'nda görmek mümkündür. Seçilmiş belediye reisliklerle birlikte atanmış belediye reislikleri de merkeziyetçi bir yönetim anlayışını da aşan bir yaklaşımı yansıtır. Belediyeler üzerinde Valiye ve Dâhiliye Vekiline geniş yetkiler tanıyan bu kanun aynı zamanda İzmir ve İstanbul gibi metropolitan şehirlerin mahalli yönetimini vesayet altına alan ve bu yönetimleri merkezi güce bağımlı hale getiren bir düzenlemedir. İstanbul belediye örgütünü vilayet örgütü ile birleştiren bu yasa mahalli yapının özerkliğini ortadan kaldıran, mahalli hizmet sunumunu vali vasıtasıyla ve merkeziyetçi anlayışa göre biçimlendiren bir düşüncenin ürünü olarak Cumhuriyet rejimine eklemlenen bir İstanbul kenti yaratmayı öncelemektedir. Daha

[263] Resmi Gazete, **1580 Sayılı 1930 Belediye Kanunu**, Sayı 1471, 14 Nisan 1930.
[264] Fethi Aytaç, "Belediye Kanununun Oluşumu, uygulanması ve değişiklikler", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu,** Ankara, Ankara BŞB Yay., 1990, s. 93-94.

sonra Demokrat Parti döneminde 10 Nisan 1954 tarihinde çıkarılacak 6349 sayılı yasayla İstanbul belediye örgütü vilayet örgütünden ayrılarak tekrar münferit bir yapı haline getirilecektir. Çıkarılacak bu yasayla valinin aynı zamanda İstanbul belediye başkanı olma haline son verilecektir.

Kanunun esbabı mucibesinde belirtildiği üzere, belediyelerin kanunlara aykırı olmamak şartıyla mahalli ihtiyaçlardan kaynaklanan her türlü imar ve terakki (ilerlemenin karşılığı olarak modernleşme) kararlarını almak ve uygulamak hususunda serbest hareket etme hakkından söz etmekte, "Belediyeler için Devlet kanunlarının ahkâmına muarız olmamak şartiyle, mahalli temayül ve ihtiyaçların ifade ve emrettiği her türlü imar ve terakki kararlarını vermek ve tatbik etmek hususunda, cumhuriyet ferdler gibi hukuku tabiiyeden olan serbesti'i sayüamel hakkı sarahaten tanınmıştır" denildikten sonra belediye işlerinde devlet kanunlarının tamamıyla tatbik edileceği belirtilmekte, belediyelerin kanuna muhalif icraatlarının olması halinde kuvvetli bir hükûmet denetiminin olacağı vurgulanmaktadır.

> "*Belediye işlerinde Devlet kanununun tamamii tatbikını temin ve belediyelerin kanuna muhalif icraatı sür'atle men ve tevkif edilebilecek kuvvetli bir hükûmet mürakebesi esasları ve mümkün tafsilâtile şeraiti vazedilmiştir.*"[265]

Böylelikle devlet kanunlarının sıkı uygulanmasının önemine dikkat çekilmekte, belediye reisleri bütün kanunların uygulanmasından da sorumlu ve görevli tutularak, "modernleşme ülküsü" ile vazifelendirilmektedir.

> "*Belediye meclis ve encümenlerinin kararları ve belediye reisinin icraî ve idarî mahiyetteki emirleri mafevk bu idarî makamın kanunî bir lüzum ve zaruret mevcut olduğu ahvalde müdahalesine tâbidir. Bu idari müdahalelerin derece derece mafevk makamlar nezdinde istinaf ve temyiz edilerek tashihi için imkân bırakılmamıştır. Birer şahsiyeti hükmiye olarak tanıtmak itibarile idari olduğu kadar birer şahsiyeti hukukiye olarak da tanınmış olan belediyeler için idari salâhiyet mesailinin elyevm cari olduğu gibi mutlak olarak mahfuz burakılmıştır. Hükümetin nafiz ve kavi mürakebe ve müdahalesi için bu şerait altında umum*

[265] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 17, İçtima Senesi 3, 20. 3. 1930, s. 23-24. 85 sıra sayılı ek, s.2.

için faydalıdır. Belediye Reislerinin intihabı son belediye kanununda yapılan tadilâtla belediyelere verilmiş mutlak bir hak iken mahza Hükûmetin belediyeler üzerindeki mürakabesinin takviyesi için bazı takibata tabi tutulmuştur. Kanunî vazifesinin Hükûmetin tariri tebligatına rağmen, ifadan istinkâf halinde belediye reisinin işten el çektirilerek Meclisi İdarei vilâyet kararı ve Dahiliye Vekâletininn tasdikile vazifesine nihayet verilmesi Hükûmet mürakabesine azamî bir tesir vermiş olacaktır."[266]

Siyasal merkez, siyasal ve toplumsal kuruluşu biçimlendirecek yasal düzenlemelerde mahalli yapıların kendisiyle uyum içinde olmasını, bütün kanunların yerelde de belediyeler tarafından "itinayla" uygulanmasını istemektedir. Siyasal merkez tarafından çıkarılan bütün kanunların uygulanmasından imtina eden belediye reislerinin görevlerine son verileceği hükmüyle, sıkı bir vesayet düzeni kurulmuş olmaktadır.

3.5. 1949 Tarihli İl İdaresi Kanunu

Dünya ölçeğinde yaşanan özellikle ekonomik değişim ve dönüşümler devletin değişen dünya düzenine göre yeniden biçimlenmesini gerekli ve zorunlu kılmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası devletin işlevlerinde bir değişimin olması gerektiği konusunda yapılan tartışmalar yeni bir devlet paradigmasını biçimlendirmiş, savaşın tahribatını ortadan kaldırmaya yönelik olarak refah devleti (Welfare State) ya da sosyal devlet anlayışı yeni bir paradigma olarak etkinleştirilmiştir. Bu paradigma ile devlet müdahaleci, düzenleyici, yeniden dağıtımcı ve girişimci bir devlet olarak kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesinde ve bölüştürülmesinde önemli bir aktör durumuna gelmektedir. Özellikle devletin sosyal adalet ve sosyal güvenlik konularında hizmet üretici işlevi ön plana çıkmakta, üretimin yeniden bölüşümü meselesinde devletin egemen rolü ağırlık kazanmaktadır. Devletin işlevlerinin ve rollerinin artması sonucunda büyüyen ve genişleyen bir devlet ve bürokratik örgüt söz konusudur artık. Dolayısıyla bu kanunu değişen koşullar bağlamında düşünmek gerekir.

[266] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 3, Cilt 17, İçtima Senesi 3, 20. 3. 1930, s. 23-24. 85 sıra sayılı ek, s.3.

Kanunun meclis tartışmalarında eleştirilen noktalar genel itibariyle, valilerin merkez lehine güçlü bir konuma gelmesine yönelik eleştirilerdir. Bu konuda Demokrat Parti adına söz alan Muğla milletvekili Nuri Özsan tasarı da "yetki genişliği ve görev ayrımı" ilkesinin valiyi güçlendiren bir ilke olarak anlamlandırıldığını, fakat anayasanın 91'inci maddesinde düzenlenen "yetki genişliği ve görev ayrımı" ilkesiyle vilayet işlerinin vilayet halkınca yerine getirilmesi prensibini kabul ettiğini, bu hükmün de 1921 Teşkilatı Esasiye kanununa dayandığını belirtir. Özsan'a göre valilerin merkezi hükümetin temsilcisi ve mahalli idarenin başı olarak iki sıfata haiz olduğunu dolayısıyla meselenin, bu iki sıfattan hangisinin daha fazla yetkiye sahip olacağı meselesidir. Anayasanın 91 inci maddesinin valileri mahalli idarelerin başı olarak daha geniş yetkilere haiz kıldığını, hükümetin temsilcisi sıfatıyla devletin umumi ve müşterek vazifesini yerine getirmekle vazifelendirildiğini ifade eder. Kanun tasarısının ise bu duruma ters bir anlayışı ortaya koyduğunu düşünmektedir. 1929 İl idaresi Kanunu'nun üzerinden henüz 20 yıl geçmiş olmasına karşın hangi ihtiyaçların ve nedenlerin bu kanunun hazırlanmasında etkili olduğunu sorar ve ekler:

> "*Arkadaşlar; eski kanuna nazaran bu tasarının bâzı ifade ve tertip değişiklikleri bertaraf edilirse sıklet merkezini valilere tanınmak istenen «yetki genişliği» teşkil etmektedir. Bu cihet Kongre Komisyonunca şu şekilde ifadelendirilimiştir: «Her ne kadar mer'i kanunlar valilerin il idaresi için pek ziyade ihtiyaç duydukları yetkileri ve yapacakları hizmetleri kısmen olsun sağlamaya çalışmış ise de esasen pek dar olan bu görev yetkiler muhtelif Bakanlıklar Teşkilât Kanunlariyle ya ilga edilmiş veya tâdil edilerek ihtiyaca cevap vermiyecek bir hale getirilmiştir». İhtiyaca cevap vermiyecek hale getirildiği iddia olunan yetki tahditlerinin 26 madde halinde misalleri verilmiştir. Bu misaller şunlardır: 1. Vilâyetler İdaresi Kanununun 12 nci maddesi bucak müdürlerinin tâyin yetkisini valilere verdiği halde 1700 sayılı Kanunun beşinci maddesi tasdik hakkınıBakanlığa vermek suretiyle bir tasdik mercii ihdas olunmuştur. 2. Vilâyetler idaresi Kanununun 11 nci maddesi, jandarma kumandanlarının tâyininde valinin mütalâasının alınmasını âmir olduğu halde 1700 sayılı Jandarma Kanununun sekizinci maddesi böyle bir muvafakat derpiş etmemiştir. 3. Vilâyetler idaresi Kanununun 25 nci maddesi Jandarma subaylarının il dâhilinde mevkilerinin tahviline valileri yetkili kıldığı halde Jandarma Kanununun 13 ncü maddesi bu yetkiyi Bakanlığa vermiştir. 4. Polisler ve emsali emniyet memullarının tâyini, dairesi âmirininin mütalâası*

alınmak kaydiyle, valilere ait olması lâzım geldiği halde 2301 sayılı Teşkilât Kanununun 43 ncü maddesine göre bunların Bakanlıkça tâyinleri kabul edilmiştir."[267]

Nuri Özsan tasarının bu ihtiyaçtan doğduğunu, valilerin yetki noksanlıklarını telafi edici bir amaca hizmet etiğini vurgular. Siyasal merkezin bu tasarıyla taşrada kendisine bağımlı güçlü bir valilik yapısı kurmak isitediği düşüncesindedir. Böyle bir bağımlı pozisyona sahip olan valilerin kendi istikbalini düşünerek hareket edeceğini, geleceğini hükümete bağlılıkla daim kılacağını düşünmekte ve bu durumun halkın mahalli ihtiyaçlarının layıkıyla yerine getirilmesinde sorun yaratacağına dikkat çekmektedir. Bu tasarının eleştirisini valiye verilen yetkiler üzerinden yaparak, ildeki zabıta amirleriyle şube başkanlarının atanmasının valinin iznine bağlanmasının doğru olmadığını, valinin hissi tavırlarıyla bu kişilerin sağlıklı çalışmalarına, tayin, terfi ve yükselmelerine mani olabileceğini ve bu memurların valiye bağımlı kalabileceğini düşünmektedir.

Millet Partisi adına söz alan Afyon Karahisar milletvekili G. Sadık Aldoğan bu tasarının 50 sene evvelki zihniyeti taşıdığını, demokratik bir yönetimi amaçlamadığını ifade eder. Demokrasinin bir gereği olarak nasıl ki milletin bütün işleri Büyük Millet Meclisi'nde görülüyor ve kanunlaşıyorsa, vilayetlerin işlerinin de vilayetlerdeki umumi meclislerde ve bucak meclislerin de kararlaştırılacağını belirtir. Bu tasarının valinin yetkilerini genişleten bir tasarı olduğunu, valiyi otorite sahibi kıldığını, vatandaşlarının da bu otoriteye boğun eğmekle mükellef hale getirilmek istendiğini, oysaki meclislere geniş yetkiler verilmesi gerektiğini vurgular.

"*Salâhyet Meclislere verilir, valilere verilen atribüsyondur. Tasarının içinde geçen şeyler, bunlar bilmem şunu yapar, bunu yapar, anlıyorum. Bu, «atribütion» dur. Fakat bizim istediğimiz, Anayasanın istediği valinin «atribütion» u değildir. Genel meclisleri, belediye meclisleri kendi bulundukları memleket halkının işlerini görmek için istedikleri gibi karar vermek salâhiyetini haiz olacaklar ve biz bu yetkileri o meclislere vereceğiz, şahsa değil... Şahsa vereceğimiz «atribütion » dur, «pouvoir»[268] değildir. Nasıl ki, bu memlekette belediye meclisleri ve vilâyet umumi meclisleri geniş «pouvoir» ı haiz olacaklar, ondan sonra bu*

[267] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem 8, Cilt 19, Toplantı 8, 27. 5. 1949, s. 931-932.
[268] Yetki, güç, iktidar, nüfuz, itibar, saygınlık anlamlarına gelen Fransızca sözcük.

memlekette demokrasi kurulmuş olacaktır. Yoksa valilere vereceğiniz salâhiyetle, bucak müdürlerine vereceğiniz salahiyetle bu memleket jandarma Devleti olmaktan bir karış ileri gidemez. Ya demokrasi vardır veya yoktur. Varsa demokrasi bu böyle olacaktır. Bucak teşkilâtı kurulacak, vatandaşlar kendi işlerini kendi istedikleri, bil dikleri gibi kendi seçtikleri meclislerle yapacaklar. Bucak müdürleri demek mansup memur demektir. Mansup bucak müdürleri dünyanın neresinde görülmüştür. Eski Yunanistan'a bakın, Bulgaristan'a bakın, Romanya'ya bakın, nerede var bu jandarma Devleti? Nasıl olur halkın başına nahiye müdürü diye bir insanı koyarsınız?"[269]

Hükümet adına söz alan Zonguldak milletvekili ve İçişleri Bakanı Emin Erişirgil, bu kanun tasarısının İçişleri Bakanı'nın vali üzerindeki mevcut yetkilerini kaldırdığını, bakanlıklara ait yetkilerin bir kısmını valiye verdiğini, bununla birlikte özel idarelerde valinin yetkilerini azalttıklarını, dahası mahalli idarenin, meclisi umuminin reisliğinden valinin çıkarılacağını belirtir. Mahalli teşekkülleri, halk teşekküllerini tam selahiyetle işler hale getirdiklerini, halk teşekküllerinin yani umumi meclisin verdiği kararı valinin uygulamama yetkisini kaldırdıklarını ve yalnız Devlet Şurasına gitme yetkisini verdiklerini ifade eder. Bu tasarıyla merkezin yetkilerini, bakanlıkların bir kısım yetkilerini işleri kolaylaştırmak adına valiye verdiklerini vurgular.

"*(Duguit)nin meşhur bir tâbiri vardır.. Bizim tevzii mezuniyet dediğimiz şey bir memuriyet ademi merkeziyetidir, bizim yaptığımız bundan ibarettir. Kanunu görüşülürken diyebilirsiniz ki şu salâhiyet merkezde olmalı, veya Bakan da olmalı. Elbette buna Meclis ekseriyeti «Bakan da olsun» derse evet, yahut «Bu salâhiyet valide olsun» derse buna da bir şey diyeceğimiz yoktur. Çünkü valinin kullandığı salâhiyetin mesuliyeti yalnız kendisine ait değildir. Merkezdeki bu salâhiyetin bir kısmını valiye bırakırken Bakan mesuliyetten tecerrüt etmiş değildir.*"[270]

İçişleri Bakanı Emin Erişirgil meclis tartışmalarındaki kavram karışıklığının olduğuna dikkati çeker ve kavramsal bir tanım yapar:

[269] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem 8, Cilt 19, Toplantı 8, 27. 5. 1949, s. 934-935.
[270] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem 8, Cilt 19, Toplantı 8, 27. 5. 1949, s. 937.

"*Şimdi arkadaşlar; yine karıştırılan birtakım noktalar vardır ki, onlara işaret edeceğim, tevsii mezuniyet başka lâftır, mahallî idarelere salâhiyet vermek, yani ademi merkeziyet başka lâftır. Tevsii mezuniyet; herhangi bir idare hukuku kitabını açarsanız orada görürsünüz; merkezin salâhiyetlerinin bir kısmının vilâyetlerde merkezin temsilcisi olan adamlara verilmesine derler. Bunlara verilecek salâhiyetin hududunu kanunlar tâyin eder. Binaenaleyh, mahallî idarelerin salâhiyeti ile bu, tevsii mezuniyeti birbirine karıştırmamak lâzımdır.*"[271]

Erişirgil kanun tasarısının valilere güvence sağladığını, halkın ihtiyacını temin etmek, halkı devlet dairelerinde dolaştırmamak, dolayısıyla halka hizmet için düzenlenen bir kanun olduğunu belirtir. Trabzon milletvekili Mustafa Reşit Tarakçıoğlu ise tasarının gereksiz amir ve memura yetki ve sorumluluk verdiğini, idareyi halkın ayağına götürmeyi ve idare işlerinde halkın arzu ve iradesini mümkün kılmayı amaçladığını izah eder. Vatandaşın işlerinde çabukluğu ve kolaylığı sağlamak, mahalli işlerini mahallerinde görmelerine imkân vermek adına valiye ve diğer amir ve memurlara yetkiler tanındığını, bununla birlikte bucak idaresini kolaylaştırdığını, bucak yönetimlerini teşkilatlı bir yapıya kavuşturduğunu, otoritesi olan bucak komisyonu oluşturularak bucağın idare, imar ve rafah işlerinin daha sağlıklı yerine getirileceğini ifade eder. Sivas milletvekili Nazif Ergin de kanun tasarısıyla ilgili dikkate değer bir noktanın altını çizerek, anayasanın il yönetimi için düzenlediği tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkelerinin birbirinden ayrılamayacağını, meclise gelen bu düzenlemenin yalnız vilayetlerin umumi idaresi kısmını düzenledğini, il özel idaresi kısmı olmaksızın düzenlemenin eksik kalacağını vurgular. Ergin, mülki taksimatın yeniden düzenlenmesi ve coğrafi ve iktisadi duruma göre yeni bir taksimatın yapılması gerektiğine dikkati çeker.

"*Arkadaşlar, bu kanun taksimatı mülkiye mevzuu ile de yakından alâkalıdır. Vazife yapmakta ve yapılan vazifenin semereli ve neticeli olmasında vazife sahasının, coğrafi ve iktisadi durumunun payı büyüktür. Üç dereceli bugünkü küçük vilâyet sistemine taraftarım. Fakat bazı coğrafi mıntıkalarımız vardır ki, vilâyet olmaya hakikaten muhtaç bir hale gelmişlerdir. Cumhuriyetin fayizli ve yapıcı eliyle 25 yıl içinde memleketin münakale sisteminde geniş değişiklikler olmuştur. Bir kısım vilâyetlerin küçültülmesi, bâzılarının büyültülmesi, birkaç*

[271] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem 8, Cilt 19, Toplantı 8, 27. 5. 1949, s. 938.

yerde yeni vilâyet kurulması, ilce âdedlerinin beş on senelik bir programla bir misli kadar daha artırılması, âmme hizmetlerinin halkçı bir zihniyetle halka doğru yaklaştırılması söz götürmez idari zaruretler halini almaştır. Bu ameliyeye kısa bir zamanda başlanmazsa bu kanundan beklenen iyilikler çok zaif kalır."[272]

Ergin merkez ilçelerin oluşturulması, uzak ve büyük nahiyelerin ilçe teşkilatına kavuşturulmasını önerir. Balıkesir milletvekili Eminittin Çeliköz ise kanunla il, ilçe ve bucaklardaki idare makamlarının görevlerini, yetkilerinin düzenlendiğini, kuvvetlendirildiğini, valiliklere öğretmenler gibi bazı memurların tayin yetkileri verildiğini ve bunun doğru olmadığını, ilgili bakanlıkların bu tayinleri yapması gerektiğini belirtir. Çeliköz, mülki amirlere geniş yetkiler vermenin suistimallere yol açacağı, mülki amirlere verilen geniş yetkiler karşısında halkın da hesap sorma hakkının olmasını istemektedir. Meclis tartışmalarında ifade edilen düşünceler gösteriyor ki bu kanun tasarısı taşrada güçlü bir valilik yapısı inşa etmektedir. Merkeziyetçi bir anlayışla düzenlenen bu tasarı özellikle valiler aracılığıyla il genel idaresi üzerinde bir denetim ve kontrol mekanizması kurarken, bakanlıklara ait bir kısım görev, yetki ve sorumluluklar valilere aktarılmakta, bakanlıkların taşraya/yerele ait eylem ve işlemlerini bakanlıklar adına yürütecek bir valilik yapısı öngörülmektedir. Taşrada öğretmenlerin tayinlerinden de yetkili olacak valiler, memurların tayin, terfi, sicil işlemlerinde de yetkili ve sorumlu olmaktadır. İller İdaresi Kanunu Tasarısı" için çok açık ve net ifade etmek gerekirse, tam da "tevsii mezuniyet ilkesini" inşa eden, hükümet ve bakanlıklar adına valilere ilde geniş yetkiler veren bir hüküm taşımaktadır.

Meclise gelen "İller İdaresi Kanun Tasarısı" bir-çok noktalarıyla tartışılmış ve 10 Mayıs 1949 tarihinde mecliste kabul edilmiştir. 1949 tarihli "İl İdaresi Kanunu", devlet paradigmasında yaşanan değişim ve dönüşüm döneminde hazırlanmış ve yürürlüğe sokulmuştur. 1929 Vilayet İdaresi Kanunu'nun temel ilkelerini koruyan bu kanun, Haziran 1949 yılında resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[273]

[272] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem 8, Cilt 19, Toplantı 8, 27. 5. 1949, s. 943.

[273] 5442 Sayılı 1949 İl İdaresi Kanunu, **Resmi Gazete**, Sayı: 7236, 16. 6. 1949

Önceki kanun gibi mülki taksimatı il, ilçe ve bucak olarak üçlü bir hiyerarşi üzerine kurmuştur. İllerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine uygun olarak yönetilmesini ve idarenin bütünlüğünü esas almıştır. Vilayet İdaresi Kanunu'nda yer verilmeyen İllerin hususi idaresine ait hükümler bu kanunda da belirtilmemiş, 1913 tarihli Kanun-ı muvakkat hükümleri geçerli olmuştur.

Kanunun 1 inci maddesi anayasanın 89 uncu maddesine yaptığı atıfla "Türkiye coğrafya durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara" bölünmüştür. Bucakların teşkilinin kasaba ve köylerden oluşacağı belirtilmektedir. 2 nci madde "il ve ilçe kurulması, kaldırılması ve merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi ve ilçenin başka bir İl'e bağlanması kanun ile; bucak kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, il, ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi, bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il veya ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabi arazi adlarının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile; yeniden köy kurulması ve yerinin değiştirilmesi Bayındırlık ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının mütalaası alınmak şartiyle; köy ve kasabaların aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması, köy adlarının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi ve ayrılması, bir köy, mahalle veya semtin o köyden ayrılıp başka bir köy ile birleştirilmesi İçişleri Bakanlığının tasdiki ile yapılacaktır. İlçenin kurulması ve kaldırılmasında, bir ilçenin başka bir İl'e bağlanmasında ve merkezinin belirtilmesinde, sınırlarının değiştirilmesinde ve yukarıda belirtilen hallerde ilgili il idare kurullarıyla genel meclislerin mütalaâları alınır. İllere, ilçelere, bucaklara merkez yapılan şehir, kasaba veya köyün adı verilir. Şu kadar ki bunların coğrafi ve tarihi bir sânı varsa o da isim olarak verilebilir" hükümlerini taşımaktadır 1929 Vilayet İdaresi Kanunu'nda belirtilen hükümler bazı değişikliklerle birlikte bu kanunda da ifadesini bulmuştur. 1929 kanununda yeni bir vilayet oluşturulması, kaldırılması ve vilayet merkezinin değiştirilmesini devlet şurasının görüşü alınarak kanunla yapılacağı hükmünü taşırken, bu kanunda devlet şurasının görüşünün alınmasına yer verilmemiştir.

Kanunun 3 üncü maddesi "illerin işlerinin anayasanın 91 inci maddesinde belirtilen tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkesine göre yerine getirileceğine" hükmetmiştir. 4 üncü madde "valinin il genel idaresinin başı ve mercii olduğu" belirtildikten sonra "bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilatı olacağı, her bir teşkilatın başında il idare şube başkanlarının bulunacağı ve bu şube başkanlarının emri altında çalışanların ilin ikinci derecede memurlardan oluşacağı" belirtilmektedir. İl ölçeğinde oluşturulan taşra teşkilatı valinin emri altında, gözetim ve denetimine tabi olarak çalışacaktır. Adli ve askeri kişiler ve kurumlar bu denetim ve kontrolün dışında tutulmuştur. Kanunun 5 inci maddesi "illerde, valilerin tayin ve tesbit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur" hükmünü taşımaktadır. Valiliğin yazı işlerinin yürütülmesinin sorumluluğu vali muavinine verilmektedir. "Vali muavini en az 6 yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin iki yılını doğuda geçirmiş olanlardan tayin olunur" denilerek şark hizmetinin bir zorunluluk olduğu belirtilmiş olur.

Kanunun 6 ncı maddesi "valilerin atanmasının İçişleri Bakanlığı'nın inhası, Bakanlar Kurulu'nun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın tasdiki ile olacağını" hükme bağlamıştır. Gerekli görülmesi halinde valilerin merkeze çekileceği ve İçişleri Bakanlığı'nın tensip edeceği görevlerde bulunacağı belirtilmiştir. 7 nci madde "vali muavinleri, hukuk işleri müdürleri, il idare şube başkanları ve bulunan yerlerde il ve bölge muhakemat müdürleri ve hazine avukatları valinin mütalaasıyla Bakanlık ve tüzel kişiliğe haiz genel müdürlüklerin teşkilat kanunlarındaki hükümlere göre tayin olacağına" hükmetmektedir.[274]

Valiler 1929 kanunda olduğu gibi mülki idarenin en üst amiri olarak devletin ve hükümetin temsilcisi sıfatının yanında, her bakanlığın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Kanunun 9 uncu maddesi valilerin görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Valiler ilin genel yönetiminden her bakana karşı ayrı ayrı sorumluluğa sahiptir. Bakanlar, bakanlıklarına ait işler için valilere re'sen emir ve

[274] **Resmi Gazete**, 5442 Sayılı 1949 İl İdaresi Kanunu, Sayı: 7236, 16. 6. 1949.

talimat verebilecek, valiler hakkında Bakanlar Kuruluna taltif ve tecziye teklifinde bulunabileceklerdir. Dolayısıyla valiler üzerinde her bir bakanlığın denetim ve kontrolü söz konusu olmaktadır. Bakanlıklar ve tüzel kişiliğe haiz genel müdürlükler, il genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan valiliklere yazacak, valilikler de illere ait işler için ilgili bakanlık ve tüzel kişiliğe haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunabilecektir. Vali adli ve askeri kişi ve kurumların dışında kalan bütün devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye, köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri maiyetindeki görevlilerle birlikte denetler, teftiş eder. Vali, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

Dikkat çekici bir hüküm olarak, "devlete, özel idareye, belediyeye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen mali, sınai ve ticari ve iktisadi müesseseler, işletmeler ve ambarlar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen ve işçi gibi personel bulunduran yerler devlet ve memleket emniyet ve asayişi ve iş hayatının düzenlenesi bakımından valinin gözetimi ve denetimi altında" denilerek mahalli ölçekte valinin yetki ve görevleri çok geniş bir alanda tanımlanmaktadır. Ayrıca valiler, buralarda bulunan ve çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında bu yerlerden bilgi isteme ve bu bilgilerin kendisine verilmesi hakkına sahip olmaktadır. Valilere verilen bu yetki bir açıdan devletin yurttaşları üzerinde denetim ve kontrol kurma amacını da taşıdığı söylenebilir. Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağılık ve sosyal yardım, kültür ve bayındırlık işleriyle ilgili hizmetlerin ahenkli olarak yürütülmesi için alınması gereken en uygun tedbirler görüşülmek üzere kaymakamları yılda iki defa toplantıya çağırabileceklerdir. Tamamen siyasal merkeze bağlı bir il örgütü kurulmakta, yerelin vali ve diğer maiyetindeki görevliler üzerinden merkezi yönetime bağlanması, denetim ve kontrol altına alınması gerçekleşmektedir.

Geçmiş dönem meclislerinde üzerinde oldukça yoğun tartışmaların yapıldığı nahiye bir komün yönetimi olarak benimsenmiş, bu minvalde özerk bir yönetim şekli

olarak değerlendirilmişti. 1929 Vilayet İdaresi Kanunu'ndan önceki düzenlemelerde nahiye müdürü ve nahiye yönetimi adem-i merkeziyetçi bir bakış açısına göre düzenlenmişti. 1929 Vilayet Kanunu nahiye müdürlerinin atanmasını valinin yetkisine bırakmış, bir atanmışlık hali yaratmıştı. Bu durum, siyasal merkezin yerelde kurmak istediği merkeziyetçi yapıya göre hazırlanan düzenlemelerin daha iyi anlaşılması açısından önemlidir. Özellikle ikinci meclis döneminde siyasal merkezin yerele özgü düzenlemelerinde kullandığı 'halkçılık', 'yerellik' ve 'yerel demokrasi' söylemlerinin karşıt bir eylemsellik gösterdiğini 1929 Vilayet İdaresi ve 1949 İl İdaresi kanunlarında görmek mümkündür. 1949 Kanunu, bucak yönetimini[275] coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir yönetim olarak tanımlar. Bucak müdürlerini 1929 kanunun da olduğu gibi valiler atayacak, İçişleri Bakanlığı tasdik edecektir.

Bucak sınırları içindeki köy ve kasabaların mahalli mahiyette müşterek ihtiyaçlarını düzenlemek, kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen vazifeleri görmek üzere bucak müdürünün başkanlığında bir bucak meclisi ve bucak komisyonu bulunacaktır. Bucak meclisleri, bucağa bağlı belediye meclisleri ve köy ihtiyar kurulları tarafından kendi aralarından veya kendi köy ve kasaba halkından olmak üzere hariçten seçecekleri birer üyeden teşekkül edecektir. Bucağın sabit veya gezici doktoru, doktor olmayan yerlerde sağlık memuru, veteriner, ziraat muallimi, sabit veya gezici başöğretmenleri meclisin tabii üyeleridir. Bucak meclisi bir yıl süre ile kendi üyeleri arasından dört üyeden müteşekkil bir bucak komisyonu seçecek, bu komisyonun başkanı bucak müdürü olacaktır. Bucak meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda bucak komisyonu en az ayda bir kez toplanarak bu meclisin görevini yapabilecektir.[276] 1949 yılından 1960 yılına kadar 122 bucak kurulmuştur. Planlı döneme geçildikten sonra bucakların varlık nedenleri tartışılmış, bu yönetim

[275] Dilin Türkçeleştirilmesi düşüncesiyle hukuki metinlerin dilinin sadeleştirilmesine uygun olarak vilayet kavramı il, nahiye kavramı bucak şeklinde kullanılmıştır.
[276] **Resmi Gazete**, 5442 Sayılı 1949 İl İdaresi Kanunu, Sayı: 7236, 16. 6. 1949.

birimlerinin mahalli ihtiyaçları karşılayıp karşılamadıkları, merkezi yönetimle ilişkilerinin sağlıklı olup olmadığı tartışma konusu yapılmıştır.[277]

İl idare kurulları, valinin başkanlığı altında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşmaktadır. Vali, idare kurullarına başkanlık etmek üzere vali muavini görevlendirebilecektir. İlçe idare kurulları ise kaymakamlığın başkanlığında tahrirat kâtibi, mal müdürü, hükümet hekimi ve milli eğitim memuru, tarım memuru ve veterinerden teşekkül etmektedir. Gerek il gerekse ilçe idare kurullarından kuruma dâhil olmayan idare şube başkanları kendi idarelerine ait idari ve istişari işlerin görülmesinde üye sıfatıyla çağrılarak o iş hakkında gerekli izahatı verecek ve oy kullanabileceklerdir. İdare kurulları idari, istişari ve kazai olmak üzere çeşitli kararlar alabilirler. İdare kurullarının idari yetkileri kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen görevleri kapsamaktadır.

İl idare kurulları, il idare şubelerinin, kaymakamların, ilçe idare şubelerinin, bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar kurullarının yürütülmesi gerekli kararlarının aleyhine menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil itibarıyla kanun ve tüzüğe muhalefetinden dolayı açılan iptal davalarına birinci derecede bakarlar. Bu davalar Danıştay Muhakeme Usullerine tabi olacaktır. İlçe idare kurulları kararlarına karşı il idare kurullarına, il idare kurullarının birinci ve ikinci derecede verdikleri kararlara karşı Danıştay'a itiraz edilebilecektir.[278] Her ne kadar böyle bir kural getirilmiş olsa da idare kurullarına verilen böyle bir yetki tarafsızlık açısından kişilerin yargısal hak mahrumiyetine yol açarken, idare lehine olabilecek kararların alınmasına imkân verebilecektir. Dolayısıyla hak mahrumiyetine uğrayan kişilerin bu davaları Danıştay tarafından ele alınması, idarenin yargısal denetimini sağlamak kadar yargısal bir kararın verilmesini de mümkün kılması açısından önemli görülebilecektir.

[277] Mefahir Behlülgil, **İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz**, İstanbul, BDS Yay., 1992, s. 173.
[278] **Resmi Gazete**, 5442 Sayılı 1949 İl İdaresi Kanunu, Sayı: 7236, 16. 6. 1949.

İkinci Meşrutiyetin ilanı sonrasında, devlet reformlarının ana dinamiği "*devlet nasıl kurtulur"* meselesidir. Siyasi aktörler, sivil-bürokratik elitler ve aydınlarda "*modern bir devlet inşası*" ile devletin bir-çok sorundan kurtulacağına, toplumsal sorunlara çözüm olacağına dair güçlü bir düşünce ortaya çıkmıştır. Bu söylem batıcılardan liberallere, İslamcılardan milliyetçilere kadar ortak bir amaç olarak kabul edilir. Bu amaca giden yolun araçları, içeriği ve kapsamı, dünya tasavvuru açısından, bu kesimler tarafından farklılık gösterir. Dolayısıyla devlet reformları, yönetim anlayışı ve merkez-yerel ilişkileri "modern devlet" ülküsü kapsamında biçimlenmiş, modern devletin kurumsal kimliğine dönük reformlar söz konusu olmuştur.

İkinci Meşrutiyet döneminde merkez-yerel ilişkileri merkeziyet ve adem-i merkeziyet kavramları üzerinden tartışılmış, adem-i merkeziyet kavramı siyasal bir içeriğe sahip olması bakımından reddedilmiş, tefrik-i vezaif ilkesi tercih edilmiştir. Merkezi yönetim bu ilke çerçevesinde yerel kamusal hizmetlerin bir kısmını, tefrik-i vezaif ilkesi çerçevesinde mülki idarelere ve yerel yönetim yapılarına tevdi etmiştir. Siyasal iktidar hizmetin mahiyetini ölçü alarak, yerel hizmeti kimin yerine getireceğini bu kıstasa göre belirlemek istemiştir. Siyasal iktidar harbiye, hariciye, bahriye, adliye, maliye ve zabıta gibi siyasi yetkileri memleketin genelini ilgilendirdiği için merkezileştirirken, yerel halkı ilgilendiren hizmetleri ise yerelleştirme eğiliminde olmuştur. Özellikle yerel bayındırlık işleri, ziraat, zanaat ve ticaret meseleleri, belediyeye ait işler ve ilköğrenim hizmetleri yerelde görülecek idari görevler kapsamında değerlendirilmiştir. Vilayet yönetimini düzenleyen 1913 tarihli İdare-i Umummiyye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı, iki kısımdan oluşmuştur. Birinci kısım il genel idaresini, ikinci kısım il özel idaresini düzenlemiştir. Kanunun birinci kısmının 1 inci maddesi 1871 vilayet nizamnamesinde olduğu gibi vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler karyelere şeklinde bir taksimatı öngörür. Bu kanunla, liva ve kaza merkezlerinin değiştirilmesi, hudutlarının değiştirilip düzenlenmesi, kaza ve nahiyelerin kaldırılması ve başka bir merkeze bağlanması vilayet genel meclisinin kararı, dâhiliye nezaretinin onayına bırakılmıştır. Nahiye dairelerinin sınırlarının ve merkezlerinin değiştirilmesi, yeni

köy ve mahalle oluşturulması ve bunların aynı kaza dâhilinde olmak üzere bir nahiyeden diğer nahiyeye bağlanması ve katılması da vilayet meclisinin kararı ve valinin onayına bağlanmıştır. Dolayısıyla vilayet meclisleri yereli ilgilendiren meselelerde inisiyatif kullanan bir yapı olarak düzenlenmektedir.

Bu dönemin yönetim anlayışında İkinci Meşrutiyet'in hâkim havası etkili olmuştur. Zira Meşrutiyet düşüncesi bir yandan halkın özgürlüğüne öte yandan halk egemenliğine eşitlenmiştir. Dolayısıyla yönetsel alana dair tartışmalar bu bağlamda yapılmış, mahalli yapılara yetki ve görev aktarımı, halkın mahalli idarelere katılımının sağlanması meşrutiyet ekseninde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Raporların diline yansıyan gelen söylem meşrutiyetin ruhuna uygun ve tefriki vezaif ilkesince mahalli meclislerin yetkili, ahalinin yönetime katılımının sağlanmasına yöneliktir. Bu dönem içinde hazırlanan raporların temel yaklaşımı merkeziyetçi bir yönetim yapısı korunmakla birlikte mahalli içeriğe sahip hizmet alanlarını tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkesine göre mahalline bırakmak, ülkenin genel siyasetini ilgilendiren alanlarda merkezi yönetimi yetkili ve görevli kılmaktır. Altını çizmek gerekirse, yerele ait hizmetlerin hangilerinin tevsii mezuniyet esasına göre, hangilerinin mahalli idarelere bırakılmak istendiğinin netleştirilmesi, merkez-yerel ilişkilerinin zeminini ve dinamiklerini kavramak adına önemlidir. Özellikle mahalli idarelerin bayındırlık, ticaret, ziraat, sanayi ve eğitim konularında yetkili kılınması, devletin kalkınma politikalarında ihtiyaç duyduğu kaynakları bu yapılar üzerinden elde etmesine ve hizmetlerin mümkün olduğunca hizmete yakın birimlerce yerine getirilmesine olanak sağlamıştır. Mülki amirlerin mahalli meclislerdeki pozisyonu bir denge ve kontrol işlevi sağlayabildiği gibi yerel ilişkileri düzenleyen, koordine eden ve yereli merkeze taşıyan bir işlevsellik de gösterir. Mülki taksimat konusunda farklı noktalara temas eden düşünceler ortaya konulmuş, vilayetlerin ölçek sorunları üzerinde bir tartışma yapılmış, geniş vilayet sınırlarının daraltılarak hizmetlerin daha sağlıklı yerine getirilebileceği ve sınırları daraltılmış yönetim yapılarının merkezi yönetimle daha yakından ilişkiler kurabileceği ifade edilmiştir. Kuşkusuz ölçek sorunu merkez ile taşra arasında bir kopukluk yaşanmasına, merkez kaç güçlere alan açmasına ve iktidarı parçalamasına neden olduğundan, devletin toprağa dayalı

örgütlenmesinde sınırları daraltılmış, taşıyıcı araçlar üzerinden devlet kapasitesini genişletici bir mülki idare yapısı öngörülmüştür.

İttihat ve Terakki dönemi yönetim anlayışı merkeziyetçiliği merkeze alan bir perspektif sunar. Bu yönetim anlayışının benimsenmesinde, devlet ve toplumsal dönüşümün bütüncül bir çerçevede gerçekleştirilmesi amaçlanır. Dolayısıyla merkezde olduğu kadar yerelde de bir yandan devletin kapasitesini genişleten araçların çoklaştırılması, diğer yandan yerele aktarılan yetkilerle özellikle ekonomi politikalarının mahalli gücüne dinamizm kazandırmak ve kalkınmayı sağlamaktır. İttihat ve Terakki'nin tüzük, program ve beyannamelerinde sıkça vurgulanan ilerleme, modernleşme, kalkınma söylemleri ve bunların alt bileşenleri, merkez-yerel ilişkilerinin zeminini de gösterir. İhtiyaç duyulan yerel/yerli güçleri ortaya konulan amaçlar etrafında yönetsel alana dahil etmek ve yönetsel yapılar üzerinden merkez-çevre ilişkilerinde bir denge kurmak söz konusudur. 1913 "İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı" okumasını bu bağlamda yapmanın siyasal merkezin pozisyonunu anlamak kadar yereldeki toplumsal güç merkezlerinin "rıza" temelli bir ilişki ağına dahil olduğunu görmek açısından da önemlidir. Bu bağlamda İttihat ve Terakki'nin yönetim anlayışı, 1911 kongresinde idari ıslahat ihtiyacına yapılan atıf ve 1913 tarihindeki siyasal program çerçevesinde bir perspektif sunan 1913 vilayet düzenlemesi, 1876 Anayasasında benimsenen "tevsii mezuniyet" ve "tefriki vezaif" esasına göre oluşturulmuş, "vilayet umumi idaresi ve "vilayet hususi idaresi" olarak ikili bir yapı kurmuş, vilayet hususi idaresine tüzel kişilik vermiştir. Vilayetin genel işlerinden sorumlu olan vali, aynı zamanda vilayet hususi idaresinin de başı pozisyonunda olarak, merkez-yerel ilişkilerinin en önemli taşıyıcısı olmaktadır. Başında yine valinin bulunduğu Vilayet umumi meclisleri ise karar organı sıfatını haiz, mahalli nitelikli bir-çok hizmeti yerine getiren bir kimliğe sahip olmaktadır. Dolayısıyla bu kanunun hizmet çoğulculuğunu öngörmesi bakımından önemli bir perspektif sunmaktadır. Mülki taksimat "vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler karyelere ayrılır" şeklinde 1871 yılında yapılan 5'li düzenlemeyi sürdürmüştür.

1913 tarihli "Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu"nu iki veçhesiyle değerlendirmek mümkündür. Siyasal merkezi güçlü kılan ve yereli merkeze eklemleyen, bu bağı mülki amirler ve bağlı yapılar üzerinden kuran bir hat ile seçilmiş meclislere bir-çok hizmet alanında yetki veren ve "hizmet çoğulculuğunu" öngören, bununla birlikte mahalli güç merkezlerini meclise kanalize eden ve yerel meclisler aracılığıyla yereli merkeze taşıyan bir hat söz konusudur. Bu iki hat arasındaki en önemli taşıyıcı unsur valilerdir. Hem il genel idarenin hem de il özel idaresinin başı ve yürütücüsü olan vali, genel ve yerel nitelikli hizmetleri tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkesine göre yürütürken, il özel idaresine verilen görev, yetki ve sorumlulukların da yürütücüsü konumundadır. Meclis içindeki farklı unsurların, ilişkilerin ve çıkarların uyumlaştırılmasında ve bunların merkeze taşınmasında da araçsal bir öneme sahip olmaktadır. Bu düzenlemenin bir amacının yerelde devlet kapasitesini genişletici araçları kurmak olduğunu, vilayetlerden nahiyelere kadar merkezi yönetimin siyasal, yönetsel, hukuksal ve sosyo-ekonomik taşıyıcı unsurlarının, valiler ve diğer memurlar aracılığıyla ve mahalli yapıların yetkilendirilmesi suretiyle yerele taşınmak istendiğini söylemek mümkündür.

Cumhuriyet dönemiyle birlikte Meşrutiyet döneminde kurulmuş olan devlet/toplum modelinin siyasal, yönetsel, hukuksal ve sosyo-ekonomik zemini, dinamik bir sürece denk düşer. 1920-23 yıllarında önemli bir yere sahip olan birinci meclisin inşa ettiği özgürlükçü anayasa ve ademi merkeziyetçi kimlik, yönetim anlayışında olduğu kadar devlet-yurttaş ilişkilerinde de önemli açılımlar sağlayan bir yaklaşıma sahip olmuştur. Bu dönemde mecliste müzakere edilen kanun layihalarının siyaset felsefesi halkçılık, yönetim felsefisi ve reform söylemi ademi merkeziyetçilik olmuştur. Özellikle birinci dönem Büyük Millet Meclisi, halkçılığı ademi merkeziyetçiliğe eşitleyen bir yaklaşım göstermiştir. Bu bağlamda nahiyelerin ve köylerin komünal/özerk yapılar olarak kendi işlerini bizzat kendilerinin görmesi, mülki ve mahalli idarelerce hizmetin yerinde sunulması, mülki taksimat meselesi tartışılan konulardandır. Mahalli idarelerin idari ve mali yetkilerinin artırılması, seçimle oluşacak mahalli meclislerin ve organların varlığı, yetkileri daraltılmış valilik yapısı, sağlık, bayındırlık, eğitim, iktisat, emniyet ve asayişe dair hizmet

alanlarının mahalli idarelere bırakılmak istenmesi, ademi merkeziyetçi yönetim anlayışı ekseninde yapılmak istenen reformlardır. Bu dönem mahalli idareler geniş yetkilere ve hizmet çoğulculuğuna göre yapılandırılmak istenmektedir. Yapılması düşünülen reformların ademi merkeziyetçi bir tarafı olduğu kadar, vilayet ölçeklerinin yeniden düzenlenmesi, mülhak livaların müstakil liva haline getirilmesi, livalara vilayet statüsü verilmesi, sonrasında 1921 Anayasası bağlamında liva yönetim kademesinin kaldırılması, umumi müfettişlikler kurulması gibi hamlelerle taşranın merkezle ilişkilerinde bir yakınlığın kurulması, ölçeği küçültülmüş ve sınırları belirlenmiş yönetilebilir yönetim yapıları kurma düşüncesi de söz konusudur. Bu amaçla merkez-yerel arasında denge kurucu bir yönetsel yapı kurulmak istenmektedir.

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte modernleşme projesi ve bu çerçevede siyasal, yönetsel, hukuksal, kültürel ve sosyo-ekonomik reform hareketleri, devlet kapasitesini artırıcı bir durum yaratır. 1921 Anayasasının ademi merkeziyetçi yönetim felsefesi ve yaklaşımıyla biçimlendirilmek istenen mahalli yapılar, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda merkeziyetçi bir anlayışla biçimlendirilmek istenmiştir. Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkesi çerçevesinde mülki ve mahalli yönetim yapısı devam ettirilirken, 1871 vilayet nizamnamesiyle başlayan ve 1921 anayasasına kadar olan süreçte komünal bir değer atfedilen ve ademi merkeziyetçi yaklaşıma en yakın mahalli yapı olarak kabul edilen nahiyeler, 1924 anayasasında hükmi şahsiyeti kaldırılan, idari bir birim olarak kabul edilen ve merkeziyetçi anlayışa uygun bir yönetim haline getirilen bir kimliğe bürünmüştür. Her ne kadar mahalli idarelerin yetkilerini genişletici bir söylem ortaya konulsa da, kanun metinlerine yansıyanlar farklı olmuştur. Bu dönemde ademi merkeziyetçi söylem pek kullanılmasa da halkçılık söylemi toplumsal meşruiyeti kuran bir içerik taşımıştır. Mahalli yapılara biçilen rol yerel hizmet alanlarını genişleten ve güçlendiren bir yaklaşımdan ziyade yerelde modernleştirici araçların taşıyıcılığını üstlenmektir. Erken Cumhuriyet dönemi modernleşme ve kalkınma politikalarıyla devlet kapasitesini oldukça genişleten bir etki göstermiştir. 1926 Mülki Taksimat Kanunu Layihası güçlü bir vilayet yapısı öngörür. Sosyo-ekonomik yönden az gelişmiş,

nüfusu, yüzölçümü ve geliri az olan, ticari canlılığını yitirmiş, büyük vilayetler arasına sıkışmış vilayetlerin kaza haline getirilmesiyle güçlü vilayet yapısının oluşturulması, idare meclislerindeki seçilmiş üyelerin varlığına son verilmesi ve merkez kaç kuvvetlerin ıslah edilerek merkeze bağlanması, mahalline ait olan yol vergisinin merkezde toplanmak istenmesi, maliye ve asayiş ile görevli memurların, özel idare ve belediyelerde görevli olan sıhhiye memurlarının atanma ve azil işlerinin ilgili bakanlık tarafından yapılması ve taşrada yönetim birliği ve asayişi sağlamak, denetim ve kontrol kurmak adına etkinleştirilen umumi müfettişlik sistemi gibi bir-çok hamleler, merkeziyetçi bir yönetim yapısını inşa eden bir yaklaşım göstermiştir.

Dikkati çeken diğer bir nokta, 1913 vilayet kanunuyla öngörülen geniş yetkilerle güçlendirilen valilik yapısının, bu dönemde bu yetkilerin bir kısmının merkezi yönetimde toplanmış olması ve tevsii mezuniyet ilkesinin dar bir çerçevede uygulanmasıdır. Cumhuriyet döneminin ilk vilayet kanunu olan 1929 Vilayet İdaresi Kanunu ile yeniden güçlü ve yetkilendirilmiş bir valilik yapısı öngörülmüş, merkeziyetçi yönetim yapısı yerelde yeniden inşa edilmiştir. Cumhuriyetin ilk belediye kanunu olan 1930 Belediye Kanunu ise belediyeler arasında bir eşitlik kurarak belediyeleri bir-çok hizmet alanında görevli ve yetkili hale getirmiş, hizmet çoğulculuğunu ve standardını öngören bir yapı öngörmüştür. Bununla birlikte kanun belediyeleri ve şehirleri, modernleşme ve kalkınma hızını artıracak lokomotif olarak görür. 1949 İl İdaresi Kanunu da önceki 1929 kanunu gibi güçlü valilik yapısı öngörerek, taşrada görev yapan memurların atama, nakil, terfi ve sicil işlemlerinde valileri yetkilendirmektedir. Bakanlıklara ait bir kısım yetkiler valiliklere bırakılarak, tevsii mezuniyet ilkesi genişletilmeye çalışılmıştır.

V. BÖLÜM
KALKINMA PARADİGMASIYLA DEVLET

4.1. Demokrat Parti ve Kalkınmacı Devlet Pratiği

Siyasal merkezin modernleşme ülküsüne düşünsel zemin hazırlayan Kemalist pratiklerin taşrada oluşturduğu direnç oldukça güçlü olmuştur. Cumhuriyet kurucularının siyasal ve toplumsal olana yönelik projesi ve bu projenin işlevsel ve fonksiyonel yapılarla sürdürülmesinin önemine yapılan vurgu, taşrada toplumsal gerçeklik üzerinden bir merkez-çevre gerginliğine yol açmıştır. Merkeze karşı oluşan bu direncin Cumhuriyet kurucuları tarafından "kuşku psikolojisi" ile algılanması, çevreyi merkezden daha da uzaklaştırıcı, çatıştırıcı ve yerel değerlerle özdeşleştirici bir durum yaratmıştır. Özellikle 1923-46 yılları arasında Cumhuriyet kurucuları tarafından çevre kuşkuyla bakılan ve potansiyel bir muhalefet alanı olarak görülen bir gerçekliğe denk düşerek, siyasal merkez tarafından sıkıca gözaltında/gözetimde tutulmuştur.[279] Kendisinden kuşku duyulan çevre, kentlerin refahının kendi sırtından sağlandığını, nutuklarla avutulduğunu ve dinsel kültüründen yoksun bırakıldığını görebiliyor ve hissedebiliyordu.[280]

Siyasal merkezin öncelikli hedefinin merkeziyetçi bir devlet kurarak modernleşme ülküsünü bu merkeziyetçi ve onun taşıyıcı unsurlarıyla birlikte çevreye/taşraya bağlamaktı. Dolayısıyla, çevrenin merkeze karşı direnci, kontrol ve denetimi aşındırıcı bir etkiye sahipti. Toplumsal yapılar arasında yaşanan bu gelişmelerle birlikte, başka bir noktaya temas etmesi açısından Şerif Mardin'in görüşleri dikkate değerdir. Mardin'in merkez-çevre ilişkileri üzerinden yaptığı değerlendirmenin bir ölçütü olarak, savaş koşullarında Batı Türkiye'de boşaltılmış köylerle, ticaret ve el sanatlarıyla uğraşan zümreleri kaybeden kasabalar, yapısal bir değişim yaşayarak bütünleşme imkânları zayıflamıştı. Cumhuriyet döneminde alt yapı temellerinin yavaş yavaş gelişmesi ve 1940'ların başlarında artan tarım ürünleri talebiyle yeniden zenginleşen köyler ve kasabalar arasında bir bütünleşme ortaya

[279] Şerif Mardin, **Türkiye'de Toplum ve Siyaset makaleler I**, (Der. Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder) İletişim Yay., İstanbul, 1991, s. 50.
[280] Şerif Mardin, **a.g.e.,** s. 53.

çıkmıştır. Bu bütünleşmenin üç kurucu öğesi olan ulaşım, yönetim ve piyasa çevrenin merkeze bağlanmasını sağlayan önemli araçlardı. Mardin'e göre, 1940'larda Türkiye'nin Batı bölgelerinde köyler ve kasabalar arasında gerçekleşen bütünleşmenin kurucusu olarak Demokrat Parti ortaya çıkmıştır. Bürokratik denetimin kösteklediği ve bürokrasiye bağımlılığın öfkelendirdiği menfaatler, bu partiyi amaçlarının gerçekleşmesi için bir araç olarak gördüler.[281] Dolayısıyla Demokrat Parti, çevreyi merkeze bağlayıcı bir politik tavır alacağına dair söylemlerle toplumsal tabakaları kendi siyasal alanına çekmeye çalışmıştır.

Demokrat Partinin doğuşuna neden olabilecek olayların ilki 17 Ocak 1945'te meclise sunulan "Topraksız Köylüye Toprak dağıtılmasına ve Çiftçi Ocaklarının Kurulmasına Dair Yasa Tasarısı" olmuştur. Adnan Menderes, Cavit Oral, Emin Sazak ve Damar Arıkoğlu gibi büyük toprak sahiplerinin bu minvalde parti içi muhalefeti ve tasarıya karşı olan tutumları, sonraki siyasal-toplumsal ve konjonktürel gelişmelerle birlikte CHP içinden bir muhalif partinin çıkmasının koşullarını sağlamıştır. Toplumsal hoşnutsuzluk yaratan "Milli korunma Yasası", Varlık Vergisi ve Toprak mahsulleri Vergisi gibi mali toplumsal yükümlülükler, kendi tabanının bir parçasını oluşturan bürakratların himaye edilmesi ve desteklenmesi, savaş şartlarından doğan fiyat artışları ve siyasal nüfuzunu kullanarak haksız kazanç elde eden ve yolsuzluklara bulaşmış olan kimselerin varlığı, siyasal iktidarın meşruiyetini zayıflatıcı bir etki yapmıştır.[282] Toplumsal hoşnutsuzluklara neden olan bu ve benzeri olumsuzluklar, yeni bir siyasal oluşum için de elverişli bir ortamı sağlamıştır.

18 Ocak 1940 yılında mecliste kabul edilen "Milli Korunma Kanunu", siyasal iktidara olağanüstü durumlarda (savaş, seferberlik vb.) geniş yetkiler vermesinin yanında, üretimin örgütlenmesine doğrudan müdahale etme, denetim ve kontrol kurma görevini de vermekteydi. Hükümet, sanayi ve maden kuruluşlarının üretmiş oldukları malları normal maliyetine muayyen bir kâr ekleyerek satın alabilecek,

[281] Şerif Mardin, "Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar Merkez-Çevre İlişkileri, **Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme**, (Haz. Ersin Kalaycıoğlu, Ali Yaşar Sarıbay), Alfa Yay., İstanbul, 2000, s.97-98.
[282] Mustafa Albayrak, **Türk siyasi Tarihinde Demokrat Parti (1946-1960)**, Phoenix Yay., Ankara, 2004, s. 24.

ihtiyacı olan kuruluşlara ve iş sahiplerine kredi verebilecek, mal ve yardımcı madde stok edebilecek, bu malların tek bir elde toplanmasını engellemek için bu mallara değer fiyatı üzerinden el koyabilecek ve bu tür mal veya yardımcı malzemeye ihtiyacı olanlara kârsız dağıtabilecek, üretim artışını sağlamak için gerçek ve tüzel kişilerce işletilen madenlerin işletim hakkını üstlenebilecekti. Fiyat kontrolleri, İthalat ve ihracatta yapabilme koşullarını da belirleyebilecekti.[283] Hülasa, devlet savaş koşullarının getirdiği ekonomik sıkıntılara karşı bizzat iktisadi alana müdahale ederek üretim ve dağıtım düzenini bu koşullara göre yeniden düzenlemek amacındaydı.

12 Eylül 1942 yılında Maliye Bakanlığı tarafından defterdarlıklara gönderilen genelgede azınlıkların mal varlıklarının tespit edilmesi istenmiştir. Bu genelgeyle yapılan çalışmalarda harp zamanında aşırı ölçüde kazanç elde edenler bir cetvel halinde dört kategoride sınıflandırılmıştır. M (Müslüman Tüccarlar), G (Gayrimüslim olan Ermeni, Rum ve Musevi vatandaşlar), D (Dönme olarak tabir edilen farklı etnik-dini kimliklere sahip, sonradan Müslüman olan vatandaşlar) ve E (Ecnebi sınıflandırması ise başka bir ülkenin vatandaşı olan ve Türkiye'de ticari ve kültürel faaliyet gösteren kişiler) olarak bir tasnif yapılmıştır. Bu kategoriye giren kişilerin mal varlıklarının ortaya çıkarılmasında defterdarlıkların çalışmaları yanında bankalardan alınan imzasız tasdikli bilgiler, CHP parti il ve ilçe örgütlerinden alınan raporlar, Milli Emniyet (İstihbarat) Teşkilatı raporları ve "güvenilir" tüccarların vermiş oldukları bilgiler vergi matrahının belirlenmesine temel teşkil etmektedir.[284] Bu çalışmalar neticesinde bir defaya mahsus olarak servet ve kazanç sahiplerinin varlıkları üzerinden vergilendirilmesi amacıyla 12 Kasım 1942 yılında "Varlık Vergisi" adıyla yasalaşmıştır. Servet ve kazanç sahiplerinin kazançları ve mükellefiyet derecelerinin tespit işi, her il ve ilçe merkezlerinde ilgili mülki amirlerinin başkanlığında, mal müdürü, ticaret odaları ve belediyelerce kendi üyeleri arasından seçilecek iki üyeden oluşacak komisyonlar yürütecektir. Ticaret odasının bulunmadığı yerlerde belediyelerce ticaret ve ziraattan anlayan yani Türk tüccar

[283] Cemil Koçak, **Türkiye'de Milli Şef Dönemi (1938-1945)**,Cilt 2, İletişim Yay., İstanbul, 1996, s. 373-374
[284] Rıdvan Akar, **Varlık Vergisi**, Belge Yay., İstanbul, 1992, s. 47-48.

üyeler bu komisyonlarda görev alacaklarıdır. Komisyon kararları kesindir ve bu kararlara karşı idari ve adli yargıda dava açılması söz konusu değildir. Komisyon üyeleri Müslüman Türklerden oluşturulmuştur. Tarh ve tahakkuk edilen vergiler 15 gün içerisinde ödenmek zorundadır. Vergilerini ödemeyen kişiler borçlarını ödeyinceye kadar bedeni yeteneklerine göre askeri mahiyete haiz olmayan genel hizmetlerde veya belediye hizmetlerinde çalıştırılacaktır. Bu kişilere verilecek çalışma ücretinin yarısı vergi borçları için kesilecektir.[285] Çalışma mükellefiyetinin daha çok Gayrimüslim vatandaşlara uygulanması dikkat çekicidir. Verginin tahsil ettirilen toplam miktarı 270 milyon olup, 105 milyonluk kısmı azınlıklar ve ecnebiler tarafından ödenmiştir. 16 aylık bir uygulama imkânı bulan bu yasa 15 Mart 1944 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır. Bir-çok sonuçları olan bu yasa her ne kadar savaş zamanında devletin gelir elde etme, vergilendirme yoluyla piyasada olan fazla parayı geri çekme ve fiyat istikrarını sağlama ve karaborsayı engelleme amacına yönelik bir uygulama olarak görülse de sonuçları itibariyle mülkiyetin yeniden dağıtımı devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Türk girişimciler ve tüccarlardan yıllık kazançlarının yalnızca %5 oranında bir vergi vermelerine karşın Rumlardan %156, Yahudilerden %179 ve Ermenilerden %232 oranında vergi istenmiştir.[286] Cumhuriyetin inşa sürecinde siyasal iktidarın mekânın yeniden üretilmesinde ortaya koyduğu mülki düzenlemelerin felsefesini burada da okumak mümkündür. Toplumsal güçlerin iktisadi faaliyet alanlarına müdahale etmek, bu güçleri merkeze bağlamak ve kontrol etmek, üretim kaynaklarını yeniden dağıtmak Cumhuriyet kurucuları için önemli gayelerdendir.

Türkiye her ne kadar ikinci dünya savaşına girmemiş olsa da, savaşın neden olduğu ekonomik sıkıntıları kendi içinde yaşamıştır. Tek parti iktidarı, ekonomik sıkıntıları hafifletmek ve bütçeye gelir sağlamak düşüncesiyle bu dönemde birtakım vergileri toplumun çeşitli kesimlerine uygulamıştır. 26 Nisan 1943 tarihinde kabul edilen Toprak Mahsulleri Vergisi Yasası ile devlet ihtiyaç duyulan tarım ürünlerini vergi yoluyla karşılamak istemiştir. Bu verginin konusunu oluşturan hububat ve bazı bakliyat ürünleri ayni vergi olarak verilecek, sınai bitkiler için nakdi vergi

[285] Rıdvan Akar, **a.g.e.,** s. 52.
[286] Rıdvan Akar, **a.g.e.,** s. 87.

ödenecekti. Vergi oranı %10 olacaktı. Çağlar Keyder bu vergi politikalarını devletin, köylünün elindeki fazla ürün ve malzemeye el koyması olarak değerlendirir.[287] Vergilerin tarh ve tahakkuku varlık vergisinde olduğu gibi geniş takdir hakkına sahip komisyonlar tarafından belirlenmiş, bu durum tarımla uğraşan geniş kesimlerin tepkisine neden olmuştur. Devlet amaçladığı vergi gelirini sağlayamadığı gibi küçük üreticileri de olumsuz etkilemiştir.[288]

Tek parti iktidarının savaş koşullarının da etkisiyle uyguladığı ekonomi-politika araçlarının halk üzerindeki olumsuz etkisi ve sonuçları, partiye olan hoşnutsuzlukları ve eleştirileri artırmıştır. Özellikle köylünün, çiftçinin ödemekle yükümlü olduğu Toprak Mahsulleri Vergisi, küçük tarım üreticilerini ve köylüyü daha da zayıf hale getirmiş ve yoksullaştırmış, elindeki küçük tarım arazisini büyük çiftlik sahiplerine satmak zorunda bırakmıştır.[289] Bu dönemde tarımsal çiftliklerini büyüten toprak zenginleriyle bir kısım eşraf ve tüccar sınıfının bürokrasiyle olan çıkar çakışması, beraberinde rüşvet, yolsuzluk ve spekülasyonların varlık alanlarını oldukça genişletmiştir. Bu kesimin dışında kalan, politik olarak CHP'ye yakın duran eşraf, tüccar ve büyük toprak sahipleri, tarım ürünlerinin fiyatlarına getirilen sınırlamalar, toprak reformu ve toprak vergisi gibi uygulamalara karşı siyasal pozisyonunu değiştirecektir. CHP'nin müdahaleci ve kısıtlayıcı iktisat politikaları iktisadi toplumsal güçleri, tüccar ve toprak sahiplerini oldukça endişelendirmişti.[290] Bütün bu yüklerin yanında bir de vergilerin keyfi ve usulsüz toplanmasıyla köylü ve küçük çiftçi kesiminin de CHP'ye olan tepkisi derinleşmiştir. Dönemin iç ve dış gelişmelerine bağlı bir toplumsal tepki olarak, CHP'nin 27 yıllık iktidar döneminde ortaya koyduğu iktisadi politikalar, eşraf, tüccar, sanayici, köylü, çiftçi gibi ekonomik alanda varlık gösteren kesimleri artık rahatsız ederken; dinsel, kimliksel (etnik milliyetçi) ve kültürel politikalar, Müslim ve Gayrimüslim yurttaşların siyasal iktidara karşı açıktan bir tavır almasına neden olabilmekteydi. CHP'ye duyulan aşırı tepkiler, DP'nin henüz zihniyeti, görüşleri ve programı tafsilatı ile bilinmediği

[287] Çağlar Keyder, "Türk Tarımında Küçük Köylü Mülkiyetinin Tarihsel Oluşumu ve Bugünkü Yapısı", **Toplumsal Tarih Çalışmaları**, Dost Kitabevi Yay., Ankara, 1983, s. 240.
[288] Mustafa Albayrak, **Türk Siyasi Tarihinde Demokrat Parti (1949-1960)**, Phoenix Yay., Ankara, 2004, s. 28.
[289] İsmail Cem, **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yay., İstanbul, 1970, s. 235-236.
[290] Cem Eroğul, **Demokrat parti Tarihi ve İdeolojisi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s. 46.

zamanda bile memleketteki bütün muhalif grupları, köylüyü, işçiyi, toprak ağalarını ve aydınları DP etrafında birleştirmiş ve parti tabanı oluşmasının koşullarını yaratmıştır.[291] Dolayısıyla, çeşitli toplum kesimleri için CHP ile hesaplaşmak için şartlar olgunlaşmış, zaman gelmişti. 14 Mayıs 1950 seçimleri, bu kesimlerin bir hesaplaşma aracı olarak CHP iktidarına son vermesiyle sonuçlanmış, çevrenin siyasal merkezle olan ilişkisi yeni bir nitelik kazanmıştır. Halk kendisine itibar edilmeyen, zor ve ikna yoluyla modernleştirilmeye ve devlete itaate zorlanan bir politik projenin sağlıklı ve uygulanabilir bir yöntem olmadığını, siyasal ve ekonomik liberal politikalara daha yakın durduğunu bu tavrıyla ortaya koymuştur. Bu kesimlerin siyasal tercihlerinde, artık devletle işbirliğine dayalı ilişkiler kurma ve iktidardan pay alma düşüncesi önemli bir ağırlığa sahip olmaya başlamıştır.

Toprak Mahsulleri Vergisi de 24 Ocak 1946'da kaldırılmıştır. Siyasal iktidar tarafından toplumun çeşitli kesimlerine yüklenen bu vergiler, çok partili siyasal yaşamın arifesinde bu kesimlere yeniden düşünme ve bir pozisyon alma durumu yaratmıştır. Siyasal iktidarın gelir getirici ve ekonomik darboğazı giderici vergi politikasının toplumsal karşılığı, özellikle yeni siyasal arayışlar için bir toplumsal taban bulma imkân ve koşullarını yaratmasıdır. Cumhuriyet Halk Partisi içinde yaşanan parti içi muhalefet özellikle 1945'ten sonra ihraç ve istifaları getirmiştir. 21 Eylül 1945'te Fuat Köprülü ve Adnan Menderes parti tüzüğüne ve ilkelerine aykırı söylem ve eylemleri ile özellikle akşam gazetesindeki yazılarından dolayı CHP parti divanınca partiden ihraç edilmişlerdi. Bu ihraçları 27 Kasım'da Refik Koraltan'ın partiden ihracı izlemiş, Hikmet Bayur da milletvekillerinin adeta tayin usulü ile belirlendiğine dair söylemlerinden parti de ihraç edilecekler arasında yerini almıştır. Dörtlü takrir ile CHP içerisinde muhalif kimlikleri belirginleşenlerden biri olan Celal Bayar da 28 Eylül 1945'te milletvekilliğinden, 3 Aralık 1945'te de CHP'den istifa etmiştir. Yaşanan bu siyasal gelişmeler akabinde kurucu heyet, 7 Ocak 1946 yılında İçişleri Bakanlığına yeni bir parti için başvuru yapmış, partinin programı ve tüzüğü hükümete sunulmuştur.

[291] Cemal Anadol, **Türk Siyâset Târihinde Demokrat Parti**, Yeni Kuvayı Milliye Yay., İstanbul, 2004, s. 69.

Parti programının 1 inci maddesinde "Siyasî hayatımızın birbirine karşılıklı saygı gösteren partilerle idaresi lüzumuna inanan Demokrat Parti, Türkiye Cumhuriyeti'nde demokrasinin geniş ve ileri bir anlayışla gerçekleşmesine ve umumî siyasetin demokratik bir görüş ve zihniyet ile yürütülmesine hizmet etmek maksadı ile kurulmuştur" denilerek demokrasiye atıf yapılır. Demokrasi kavramı partinin sıklıkla kullandığı bir "motto" niteliğindedir. Vergi adaletsizliğinden jandarma baskısına, şeker sıkıntısından dış güvenliğe kadar birçok meselenin halli, demokrasinin kurulmasına bağlanmıştır.[292] Siyasal iktidarın yönetim biçimine ve jandarmanın halk üzerindeki baskısına dair dönemin halk psikolojisi üzerinde yaptığı etkiyi, DP'nin önemli siyasetçilerinden biri olan Samet Ağaoğlu Ankara ve ilçelerinde yaptığı gezilerden edinmiş olduğu izlenimlerinden dile getirir.

> "Bâlânın bir köyünde köy odasında oturuyoruz, Jandarma çavuşu da yanımızda. Köylü bize, biz onlara sessiz bakışıyoruz. Çavuş konuşun diyor, ne derdiniz varsa söyleyin. İşte beyler sizi dinlemeğe gelmişler. Çavuşun dudaklarında ince, küçültücü, alay eden bir gülümseme. Elindeki kırbaçla çizmelerine hafif hafif vuruyor. Orta yaşlı bir köylü başını salladı: Doğru söylersin Çavuş. Fakat beyler gidince şu kırbacı sırtımızda şaklatacaksın! Yine susuyorlar. Biraz sonra bir başka köylü Ne diyelim beyler, her şeyin bir vadesi var. Bügünkülerin vadesi geldi galiba!"[293]

Programın 2 nci maddesi ile Cumhuriyet rejimine bağlılık ifade edilir. "Partimiz, demokrasi esaslarına en uygun devlet şeklinin Cumhuriyet olduğuna kanidir" Parti programında, demokratik bir siyasal ve toplumsal hayat öngörülür. 3 üncü madde de demokrasi vurgusuna bir kez daha temas edilerek, demokrasinin partinin bir prensibi olduğu belirtilmekte, 4 üncü madde de yurttaşların ferdi ve içtimai bütün hak ve hürriyetlere ve yurttaşlar arasında hukuki eşitliğe sahip olması vurgusu yapılmaktadır. Mesleki İçtimai ve iktisadi maksatlarla işçilerin, çiftçilerin, tüccar ve sanayicilerin, serbest meslek mensuplarının, memur ve muallimlerin ve yüksek öğretim talebesinin cemiyetler, kooperatifler ve sendikalar kurmasının gereği üzerinde durulmakta, her türlü siyasi tesir ve maksatlar dışında kalmak şartıyla işçi

[292] Cem Eroğul, **a.g.e.,** s. 48.
[293] Samet Ağaoğlu, **Demokrat Partinin Doğuş ve Yükseliş Sebepleri Bir Soru**, Baha Matbaası, İstanbul, 1972, s. 7.

sendikalarına grev hakkı tanınmaktadır (madde. 7). Milli iradenin tam tecellisi için "seçimlerin serbest, gizli ve her türlü baskıdan uzak olarak yapılması" ve "siyasi partilerin eşit haklara sahip olması", "milletvekilliği seçimlerinin tek dereceli" olarak düzenlenmesi istenir (madde. 9). Halkçılık düşüncesi, CHP'nin halkçılık düşüncesine benzer şekilde "hiçbir şahsa veya zümreye imtiyaz tanımamak, kanunlarda ve memleket idaresinde halkın menfaatini korumak mânasında anlıyoruz. Hükûmet ve idare, halkla beraber ve halk için olmalıdır" şeklinde bir hüküm içerir (madde. 16).

Demokrat Parti programında devletçilik düşüncesi, CHP döneminin devletçilik düşüncesiyle paralellik gösterir. İmkân ve koşullara göre, devletin doğrudan ve dolaylı yatırım yapma ve gerektiğinde özel sermayenin yatırım yapabileceği, sürdürebileceği imtiyaz, muafiyet ve vergi gibi hukuki ve mali politikalar bu düşünsel çerçevede ele alınacağı belirtilir. "Devletçiliği, iktisadî alanda uzun zamandan beri devam eden boşluğu bir an evvel doldurmak, iş hacmini genişleterek yurttaşların geçim ve refah seviyesini yükseltmek için devletin gerek doğrudan doğruya iktisadî faaliyetlere girişmesi, gerekse nizamlama, teşvik ve yardım yolları ile hususî teşebbüs ve sermayenin umumî menfaate en uyun şekilde ve süratle gelişmesinde vazife alması mânasında anlıyoruz. Özel teşebbüs ve sermâye faaliyet ve tasarruflarının devlet tarafından nizamlanması, özel teşebbüs menfaatleri ile genel menfaatin telifi ve korunması zaruretinden ileri gelmektedir. Bizim devletçiliğimiz, iktisâdî şartlarımızın ve ihtiyaçlarımızın çizdiği yoldur" (madde.17). Devlet, özel sermayenin gir(e)mediği alanlarda doğrudan yatırım yapma sorumluluğuna sahip olabilecektir. Programın 19 uncu maddesinde belirtilen "İçişlerimizde hükûmeti ve teşkilâtını halkın dışında ve üstünde bir varlık değil, sadece halk tarafından âmme vazife ve hizmetlerini görmek üzere kurulmuş bir idare cihazı saymak esaslı prensibimizdir. İyi bir idarenin gayesi, devletle bütün muamele ve münasebetlerinde yurttaşa tam bir emniyet verebilmektir. Memurlara verilen kanunî salâhiyetlerin idarî otorite temini bahanesi ile keyfî olarak kullanılması temayüllerini önlemeyi vazife edineceğiz. İyi bir idare cihazı kurabilmek için vazifenin icabettirdiği salâhiyet ile mesuliyet hudutlarını kesin olarak tâyin eylemek şarttır. Bütün salâhiyetlerin mahdut ellerde toplanması ve mesuliyetin za'afa uğraması neticelerini doğuran bürokratik

zihniyet ve usullerin terki lüzumuna kâniiz..” [294] denilerek özellikle tek parti iktidarı ile bürokratik yapı arasındaki “ilişkisel ağ” üstü örtülü bir şekilde eleştirilmekte, yeni bürokratik kadroların ve zihniyetin oluşturulacağı düşüncesi ortaya konulmaktadır. Daha net ifade etmek gerekirse, Demokrat Parti, erken cumhuriyet döneminin tek parti iktidarıyla biçimlenen ve toplumsal kuruluş üzerinde önemli etkilere sahip elit bürokrasiyi, bir yönüyle “by-pass etme” diğer yönüyle kendi politik alanına dâhil etme amacı ile düşünsel arka planını kurduğu söylenebilir. Özellikle, 1940 sonrası elit bürokrasinin toplumsal güçlerle kurduğu ilişki biçiminin zayıflaması neticesinde, bu toplumsal güçlerin bir kısmı, eşraf ve tüccarın politik ve dolayısıyla iktisadi çıkarlarının bir karşılığı olarak kendilerine daha yakın gördükleri Demokrat Parti ile yaptıkları uzlaşmanın siyasi dışavurumudur.

Programın yerel yönetimleri ilgilendiren 20 inci maddesinde “illerin özel ihtiyaçlarını yerinde görüp karşılamak ve halkın idareye iştirak ettirilmesi prensibini tahakkuk ettirmek maksatlariyle kurulmuş olan İl Genel Meclisleriyle Özel İdare ve Belediyeler bütün vazifelerinin ifasında, gereken genişlikte yetkilerle teçhiz olunmalıdır. İllerde idare âmirlerine ve memurlarına verilen yetkilerin de genişletilmesini, yine işlerin yerinde görülmesi ve süratle yürütülmesi bakımından, lüzumlu görmekteyiz” denilerek yerel yönetimlerin özerkliği ve hizmette yerindelik ilkesi savunulmaktadır. Mülki amirlerin yetkilerinin genişletilmesi yani yetki genişliği ilkesinin esas alınması benimsenir. 21 inci madde de belirtilen “il Genel Meclisleri ve Belediyeler; beşer senelik çalışma plânları tanzimine sevk edilmeli, bu plânlar merkezde mahallî idarelere yol göstermek vazifesi ile kurulacak bir teknik büronun evvelden tetkikine tabiî tutulmalıdır. Şehir sınırları içerisindeki kara ve deniz taşıt vasıtalarının ve diğer ticarî mahiyette umumî hizmet işletmelerinin belediyelere devrini tâbii buluyoruz”[295] hükmü ile yerel yönetimlerin bir plana göre hizmet üretmesini ve yapılacak hizmetlerin merkezi yönetim tarafından oluşturulacak bir büronun denetimi ve kontrol altında olmasını içerir. Bunun yanında, belediyelerin mahalli iktisadi hayatın içinde, iktisadi işletmelere sahip olmaları öngörümektedir.

[294] Demokrat Parti, **Tüzük ve Programı**, Ankara, Doğuş Ltd. O. Matbaası, 1953, s. 47-52. (Vatan, 9.1. 1946).
[295] Demokrat Parti, **Tüzük ve Programı**, s. 52-53.

Erken cumhuriyet döneminde siyasal merkezin çevre ile kurmuş olduğu ilişki değiştirip dönüştürme anlayışını taşımaktaydı. Bir değer ve inanç sistemi etrafında kümelenen, devleti kendi mülkü olarak gören, toplumsal kuruluşu yeniden üretme ve değiştirip dönüştürme hakkına ve/veya sorumluluğuna sahip olan seçkinlerin savunduğu siyasal iktidar yapısı ve siyasal-yönetsel kültür merkezi oluştururken; geleneksel değerleri, inanç sistemini ve siyasal geleneksel kültürü oluşturan yerel ise çevreyi oluşturmaktadır.[296] Kendi tarihselliği içinde, çevreyi merkeze taşıyacak siyasal, yönetsel, hukuksal ve sosyo-ekonomik araçların yeniden üretilmesi ve etkinliklerinin artırılması önemli bir mesele olmuştur. Bu meselenin düşünsel arka planında, siyasal iktidarın çevre üzerinde hem meşruiyet sağlama ve sürdürme hem de denetim ve kontrol kurma düşüncesi yatmaktadır. Çevreyi merkeze taşımanın bir aracı yasal ve yönetsel düzenlemeler olurken bir diğer aracı taşra eşraf ve tüccar sınıfının aracı olma vasfıdır. Eşraf, siyasal merkezin iznine bağlı olan işlerde bir bağımlılık haline sahipti. Kullanım hakkı hükümete ait olan bir taş ocağını işletme izni, öşürlü çiftçilik yapma hakkını alma, bayındırlık işleri için sözleşmeler yapma ve yerel yönetim kuruluşlarından görev edinme gibi işlerde siyasal merkeze eklemlenme söz konusu olabilmekteydi. Eşraf için bu eklemlenmenin politik adresi partinin yerel yapıları olmuştur.[297]

1950-57 yılları arasında Demokrat Parti'nin hem eşraf hem de köylüler tarafından çekici bir hale gelmesinin bir nedeni de bürokrasinin gücünün ve prestijinin kırılmasıdır.[298] Sivil-asker bürokrasinin tek parti iktidarıyla birlikte "kurucu rol" işlevine ve ağırlığına olan "tanık olma hali" Demokrat Partinin bu bürokratik yapıyı değiştirip dönüştürme refleksini yakından etkilemekteydi. İlk iş olarak askeri bürokrasinin üst kademesindeki subaylar emekliye sevk edilerek ve görevden

[296] A. Baran Dural, **Türk Modernleşmesinde Temel Tartışmalar**, Paradigma Akademi Yay., İstanbul, 2013, s. 366.
[297] Şerif Mardin, "Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar Merkez-Çevre İlişkileri, **Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme**, (Haz. Ersin Kalaycıoğlu, Ali Yaşar Sarıbay), Alfa Yay., İstanbul, 2000, s. 95.
[298] Şerif Mardin, **a.g.e.,** s.98.

alınarak[299] bu yapının CHP ile olan bağı koparılmak istenmiştir. Sivil bürokraside yapılmak istenen değişiklikler ise partinin taşradaki sözcüsü olarak görülen vali ve üst düzey bürokratların değiştirilmesi meselesidir. Başbakan Aydın Menderesin'in "Memleketimizde ilk kez halkoyu ile iktidara gelen bir hükümetin yapamayacağı hiçbir iş yoktur. Bütün faaliyetlerini C.H.P.'nin görüşüne göre ayarlamış olan Haşim İşcan ve Naci Rollas gibi idare amirleri tutulmayacaktır"[300] sözleriyle CHP'ye yakın olan mülki amirler, üst düzey bürokrat ve memurların değiştirileceği ve pasifize edileceği en yetkili ağızdan duyurulmuştur. Askeri bürokrasinin üst kademesinde yapılan değişikliklerden sonra, bir kısım mülki idare amirleri de emekli edilmiştir. Afyon Valisi Abidin Özmen, Bilecik Valisi Şinasi Tolga, Çankırı Valisi Orhan Sami Güvenç, Kastamonu Valisi Tevfik Sırrı Gür, Konya Valisi Şefik Soyer, Ordu Valisi Salih Kılıç, Samsun Valisi İzzettin Çağpar ve Seyhan (Adana) Valisi Zühtü Durukan siyasal iktidar tarafından emekli edilmişlerdir.[301] Bürokraside yapılmak istenen bu tür değişikliklerin düşünsel arka planında, tek parti iktidarının merkeziyetçi anlayışına uyumlu bir bürokratik yapının tasfiyesidir. Siyasal ve sosyo-ekonomik liberal politikaların, merkeziyetçi bir yapıyla ve onun yönetsel taşıyıcısı olan bürokratik unsurlarla yürütülemeyeceği düşüncesi, DP iktidarı tarafından bürokratik yapının kendi liberal politikalarına uygun yapıya dönüştürülmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu minvalde, 1954 yılında yapılan yasal düzenlemelerle, memurların tek parti iktidarıyla olan organik bağının kesilmesine ve memur haklarının kısıtlanmasına yönelik adımlar atılmaktaydı. Bir diğer düzenleme de, akademik çevrenin CHP yönetim kadrolarında görev almalarını engelleyecek yasanın çıkarılması olmuştur. Bürokratik yapının yeniden biçimlendirilmesi ve kendisine uygun bir yönetim yapısı kurma adına, 1954 tarihinde yapılan yasal değişikliklerle

[299] 5 Haziran 1950 tarihinde DP Ankara milletvekili Seyfi Kurtbek'in 8-9 Haziran 1950 gecesi ordu tarafından hükümete darbe yapılacağı bilgisini Başbakan Menderes'e bildirmesi, askeri bürokraside bu değişikliklerin yapılmasına zemin hazırlamıştı. Askeri bürokraside yapılan bu değişikliklerin altında yatan en önemli neden, ordu tarafından siyasal iktidara yapılacak olan darbenin açığa çıkma hadisesidir. Başta Genel Kurmay Başkanı Orgeneral Abdurrahman Nafiz Gürman olmak üzere Askeri Şura'dan Orgeneral Salih Omurtak, Orgeneral Kazım Orbay, Orgeneral Hakkı Akoğuz emekli edilmiştir. Bir kısım üst subaylar ise görevden alınmıştır. Deniz Kuvvetleri Komutanı Oramiral Mehmet Ali Ülgen ve Hava Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Zeki Doğan ise merkeze alınmıştır. DP dönemiyle ilgili daha ayrıntılı ve kapsayıcı bir kaynak için bknz. Mustafa Albayrak, **Türk Siyasi Tarihinde Demokrat Parti (1946-1960)**, Phoenix yay., Ankara, 2004.

[300] Mustafa Albayrak, **Türk Siyasi Tarihinde Demokrat Parti (1946-1960)**, Phoenix yay., Ankara, s. 192.

[301] M. Serhan Yücel, **Demokrat Parti,** Ülke Kitapları, İstanbul, 2000, s. 83.

memurların aday olabilmeleri için altı ay öncesinden istifa etme zorunluluğu, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve üniversite öğretim üyelerini de kapsayacak şekilde bütün memurların emeklilik için hizmet süresinin otuz yıldan yirmi beş yıla indirilmesine dair düzenlemeler yapılmıştır.[302]

Tek parti iktidarının taşıyıcı unsuru olan bürokrasi ve siyasa yapıcıları, toplumsal kuruluş üzerindeki değiştirici-dönüştürücü refleksleri, kendisine özgü "sui generis" bir siyasal kültür oluşturmuştu. Toplumsal kuruluşun yeniden üretilmesinde kurucu aktör olan bu unsurlar, toplumsal tabakaların özgünlüğünü göz ardı eden bir tutum takınmışlardı. Dolayısıyla böylesine bir ilişki biçiminin toplumsal tepkileri zamanla kendisini DP hareketinde billurlaştırmıştır. Demokrat Parti ile birlikte oluşmaya başlayan yeni bir siyasal kültür ile siyasal aktörler artık politik bir gelecek ve toplumsal meşruiyet adına halkın ayağına gitmeye başlamıştır. Devlet adamları, politikacılar, propagandacılar, halkın tercihlerini öğrenmek, beklentilerini karşılayabilmek, oy toplayabilmek için çamurlu köy yollarını aşındırır olmuşlardır.[303]

1950 sonrası siyasal iktidar tarafından mülki taksimat meselesi üzerinde çok fazla durulmayan bir mesele olmakla birlikte, politik sonuçların da etkisiyle yeni illerin kurulması ve bazı illerin ilçeye dönüştürülmesi gibi değişiklikler söz konusudur. 1947 yılındaki mülki taksimat 63 il, 419 ilçe ve 939 bucaktan oluşmaktaydı. 1953 ve 1954 yıllarında Uşak, Adıyaman ve Sakarya'nın il statüsü kazanmasıyla illerin sayısı 66'ya, 1957 tarihinde Kırşehir'in tekrar il yapılmasıyla bu sayı 67'ye yükselmiştir. Bu dönemde mahalli idarelerle ilgili yapılan önemli bir düzenleme istanbul'da vilayet idaresiyle belediye idaresinin ayrılmasını düzenleyen yasadır. Mecliste kabul edilen "İstanbul Birleşik İdaresinin Ayrılması Hakkında Kanun" ile İstanbul'da yeniden belediye yönetimi kurulmuştur.[304]

Yapılan düzenlemelere göre, 9 Temmuz 1953 tarihinde çıkarılan 6129 sayılı yasayla; Kütahya vilayetine bağlı olan Uşak kazası kaldırılarak, Uşak merkez olmak

[302] Cem Eroğul, **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s. 102-104.
[303] Cem Eroğul, **a.g.e.,** s. 51.
[304] **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre IX, Cilt 29, İçtima senesi: 4, 10.III.1954, s. 619.620.

üzere Banaz, Ulubey, Karahanlı, Sivaslı ve Eşme kazalarından oluşan Uşak adıyla bir vilayeti kurulmuştur.[305] 14 Haziran 1954 tarihinde çıkarılan 6418 sayılı yasayla; Malatya vilayetine bağlı Adıyaman kazası kaldırılarak, Adıyaman merkez olmak üzere Besni, Kâhta, Gerger ve Çelikhan kazalarından müteşekkil Adıyaman adıyla bir vilayet teşekkül etmiştir. Yine aynı tarihte çıkarılan 6419 sayılı yasayla; Kocaeli vilayetine bağlı Adapazarı kazası kaldırılarak, merkezi Adapazarı olmak üzere Akyazı, Geyve, Hendek ve Karasu kazalarını ihtiva etmek üzere Sakarya adıyla yeni bir vilayet kurulmuştur.[306] Yapılan bu yasal düzenlemelerle, daha önce bağlı bulunduğu vilayetin il genel meclis üyeliğini taşıyan kazaların üyeleri, yeni kurulan vilayetin il genel meclis üyeliği hüviyetini kazanmıştır. Yani Kocaeli İl Genel Meclisi'nde üyelik bulunduran Akyazı, Geyve, Hendek ve Karasu kazalarının meclis üyeleri, bu taksimatla Sakarya vilayetinin meclis üyelerini oluşturacaktır. Yasa da boşalan meclis üyelikleri için yeni seçim yapılacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. 30 Haziran 1954 tarihinde kabul edilen 6429 sayılı yasayla da; Kırşehir vilayeti kaldırılarak kaza yapılmıştır. Niğde vilayetine bağlı Nevşehir kazası merkez olmak üzere, Nevşehir adıyla yeni bir vilayet müteşekkil etmiş ve Kırşehir kazasıyla birlikte eski Kırşehir vilayetine bağlı olan Avanos, Kozaklı, Mucur ve Hacıbektaş kazaları ile Niğde vilayetine bağlı olan Gülşehir ve Kayseri vilayetine bağlı olan Ürgüp kazaları Nevşehir vilayetine bağlanmıştır. Ayrıca bu yasayla, Kaman kazası Ankara vilayetinin ve Çiçekdağı kazası da Yozgat vilayetinin kazası yapılmıştır.[307] Kırşehir'in ilçe yapılmasının politik bir etkisinin olduğu kanaati, siyasal konuşmalarda özellikle dönemin Cumhuriyetçi Millet Partisi Genel Başkanı ve Kırşehir milletvekili olan Osman Bölükbaşı tarafından Kırşehir'in siyasi

[305] **Resmi Gazete**, Sayı: 8458, 15.07.1953.
[306] **Resmi Gazete**, Sayı: 8735, 22.06.1954.
[307] **Resmi Gazete**, Sayı: 8748, 07.07.1954.

sebeplerle kaza yapıldığını söylemesiyle, yaygınlık kazanmıştır.[308] Bu vilayet, 2 Mayıs 1954'te yapılan genel seçimlerde oylarının büyük çoğunluğunu Cumhuriyetçi Millet Partisi'ne vermiş, Osman Bölükbaşı'nı milletvekili olarak seçmiştir. Siyasal iktidar, yapılan bu düzenlemeyi 3 yıl sonra yeniden değiştirmek için yeni bir yasa çıkarmıştır. 12 Haziran 1957 tarihinde kabul ettiği 7001 sayılı yasayla; Nevşehir vilayetine bağlı Kırşehir kazası kaldırılarak, merkezi Kırşehir olmak üzere, Nevşehir vilayetine bağlı Mucur kazası, Yozgat vilayetine bağlı Çiçekdağı kazası ve Ankara vilayetine bağlı Kaman kazası Kırşehir adıyla kurulan vilayete bağlanmıştır.[309]

4.2. 1961 Anayasası ve Mülki Taksimat

Demokrat Parti'ninin askeri darbeyle iktidardan düşürülmesiyle oluşturulan askeri yönetim, yeni bir düzen kurmanın anayasal zeminini oluşturmak istemiştir. Yeni bir anayasal düzenin kurulmasına giden sürecin öncesi ve sonrası yaşanan gelişmeler çerçevesinde ele almak gerekmektedir. Cumhuriyet dönemi Türkiyesinde idari reformların gündeme yoğunluklu olarak geldiği zamanlar, ordunun siyasal alana müdahale ettiği dönemler olmuştur.[310]

1961 anayasasının başlangıç hükmünde "Tarihi boyunca bağımsız yaşamış, hak ve hürriyetleri için savaşmış olan; Anayasa ve Hukuk dışı tutum ve davranışlarıyla meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı direnme hakkını kullanarak 27 Mayıs 1960 Devrimini yapan Türk Milleti; Bütün fertlerini, kaderde, kıvançta ve tasada ortak,

---

[308] Malatya vilayetinin seçimlerde politik tercihlerini çoğunlukla Cumhuriyet Halk Partisi'nden yana kullanması, Kırşehir seçmenlerinin oylarının büyük çoğunluğunu Cumhuriyetçi Millet Partisi'ne vermeş olması, bu vilayetlerin statülerinde politik nedenlerle değişiklik yapıldığı izlenimini doğurmuştur. Mecliste Kırşehir'in yeniden vilayet yapılmasına dair kanun layihasının görüşmelerinde Kırşehir miletvekili Osman Bölükbaşı'nın konuşmaları bu kanaati yansıtır. "…*Muhterem arkadaşlar, Kırşehir'in siyasi ye hissî sebeplerle ilce haline getirildiği kanaati, âmme vicdanında hiçbir hareket ve davranışın tashih edemiyeceği bir kaziyei muhkeme halinde yerleşmiştir. Vatandaşların siyasi kanaatlerinden dolayı ancak iptidai devirlerde ve totaliter idarelerde misline tesadüf edilebilecek şekilde toptan cezalandırılması, aynı zamanda demokratik rejimi ret ve inkâr mânasına gelen çok vahim bir hâdise olarak siyasi huzur ve emniyeti kökünden sarsmış ve vicdanlarda kapanmaz bir yara açmıştır. Bu suretle sizler ve iktidarınız, tarih ve millet huzurunda büyük bir vebal altına girmiş bulunuyorsunuz."* Mecliste konuyla ilgili müzakereler için bkz. **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre X, Cilt 20, İçtima senesi: 3, 12.VI.1957.

[309] **Resmi Gazete**, Sayı: 9637, 19.06.1957.

[310] Adalet B. Alada, "**Tematik Sunum: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine"**, Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Planlamaya, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yay., İstanbul, 2006, s. 25.

bölünmez bir bütün halinde, millî şuur ve ülküler etrafında toplıyan ve milletimizi, dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak millî birlik ruhu içinde daima yüceltmeyi amaç bilen Türk Milliyetçiliğinden hız ve ilham alarak ve; "Yurtta Sulh, Cihanda Sulh" ilkesinin, Milli Mücadele ruhunun, millet egemenliğinin, Atatürk Devrimlerine bağlılığın tam şuuruna sahip olarak; İnsan hak ve hürriyetlerini, millî dayanışmayı, sosyal adâleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukukî ve sosyal temelleriyle kurmak için; Türkiye Cumhuriyeti Kurucu Meclisi tarafından hazırlanan bu Anayasayı kabûl ve ilân ve Onu, asıl teminatın vatandaşların gönüllerinde ve iradelerinde yer aldığı inancı ile, hürriyete, adâlete ve fâzilete âşık evlâtlarının uyanık bekçiliğine emanet eder" denilerek darbenin yapılış gayesi ortaya konulur. Bu gaye ilerleyen yıllarda askerin pozisyonunu güçlendiren ve siyaset yapma pratiği kazandıran zemini de kurmuş olmaktadır. Silahlı kuvvetlerin üst düzey 'bürokratik seçkinleri' bir taraftan cumhuriyetin muhafızlığını kendisine vazife yaparken, diğer taraftan vatandaşlara cumhuriyetin bekçiliğini yapma görev ve sorumluluğu yüklemektedir.

1961 anayasasının 1 inci maddesi devlet şeklinin "Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir" denilerek 1924 anayasasının hükmüne bağlılık söz konusudur. 2 inci maddesinde cumhuriyetin nitelikleri sayılmış ve başlangıç bölümünde belirtilen ilkelere bağlılık temelinde cumhuriyet anlayışı yansıtılır. "Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve 'Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir." Bu hüküm de belirtilen "başlangıç ilkeleri" siyasal/kamusal alanı kuran önemli bir içeriğe sahip olarak, zamanla rejimin sürekliliğini sağlayacak bir rol üstlenecektir. Anayasanın 3 üncü maddesinde "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür. Resmî Dil Türkçe'dir, Başkent Ankara'dır" hükmüyle üniter bir devlet sistemi kabul edilir. Anayasanın 4 üncü maddesinde ise "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir" hükmüne yer verilmiştir. "Millet, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir suretle belli bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan

almıyan bir devlet yetkisi kullanamaz." Cumhuriyetin anayasal ve yasal metinlerinde bu söylem çokça kullanılmış, adeta siyasal iktidarların meşruiyet sağlama aracı haline getirilmiştir.

1961 anayasasının 5 inci maddesinde "Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir, bu yetki devredilemez", 6 ncı maddesinde "Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir" ve 7 nci maddesinde "Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır" denilerek kuvvetler ayrılığı prensibinin benimsendiği belirtilir. Yürütme iki organ eliyle hükümet ve cumhurbaşkanı arasında paylaştırılırken, yasama yetkisi meclis iradesine bırakılmakta, yargı yetkisinin kullanılması bağımsız mahkemelerce yerine getirileceği belirtilmektedir. 8 inci madde de "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz, anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır" hükmü ile anayasanın prensiplerine uygun bir devlet yönetimi öngörülmektedir. 9 uncu madde ise "Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez"[311] ibaresiyle cumhuriyetin anayasal güvence altına alınması sağlanmış olmaktadır. Değiştirilemez anayasa ilkelerinin anayasa hukuku açısından karşılığı ise katı bir anayasa anlayışının kabul edilmiş olmasıdır.

1961 anayasasının 63 üncü maddesiyle millet meclisi ve cumhuriyet senatosu şeklinde iki meclisli bir sistem kabul edilmektedir. "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan kuruludur". Millet meclisi dört yıl için genel oyla seçilen milletvekillerinin oluşturacağı bir meclis niteliğine sahip olacak, cumhuriyet senatosu altı yıl için genel oyla seçilen yüz elli üye ile Cumhurbaşkanınca seçilen on beş üyeden oluşacaktır. Milli Birlik Komitesi Başkan ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanları yaş kaydı gözetilmeksizin Cumhuriyet Senatosunun tabiî üyesi sıfatına haizdirler" hükmünü taşımaktadır.

[311] Resmi Gazete, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Sayı 10859, 20 Temmuz 1961.

Anayasanın idarenin esaslarını düzenleyen 112 nci madde de " İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak Kanunla veya Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" denilerek merkeziyetçi bir yönetim anlayışına vurgu yapılmaktadır. 115 inci maddesinde ise "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımdan coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir" ilkesiyle merkezi bir yönetim anlayışına uygun olarak il yönetimi ve bunun altındaki yönetim kademeleri şeklinde bir yapı kurulmaktadır. İllerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine göre yerine getirileceği ve bölge yönetimlerinin kurulabileceği belirtilmektedir.

Mahalli idareleri düzenleyen 116 ncı madde de "Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı (Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılır) esaslara göre yapılır. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır"[312] hükümlerini taşımaktadır. Anayasa mahalli idareler ile ilgili geleneksel tanım çerçevesinde kalmış fakat mahalli halkın seçimler yoluyla yönetime katılımını hüküm altına almıştır.

[312] **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, **Resmi Gazete**, Sayı 10859, 20 Temmuz 1961.

4.3. 1960 Sonrası Dönemin Mülki Taksimat Raporları

1960 tarihinden itibaren planlı kalkınma anlayışının siyasal merkez tarafından benimsenmesi ile birlikte siyasal, yönetsel ve sosyo-ekonomik yapıların bir plan dâhilinde gelişimi amaçlanmıştır. Çeşitli yapıların bir plan çerçevesinde değişim ve dönüşümünün sağlanabilmesi adına kalkınma planları bir yol haritası olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda yönetsel yapının reformasyonu, kalkınma planlarında öngörülen amaç, kapsam ve yapısal nitelik çerçevesinde yönetsel birimlere bir işlerlik, etkinlik ve verimlilik sağlama amacına dönüktür. Kalkınma planlarının gerekliliği hakkında 1962 yılı program tasarısında; "Nitekim planlı kalkınma çalışmalarının başlaması ile birlikte reform ve reorganizasyon zarureti bir daha açıkça ortaya çıkmıştır. Zira planlı kalkınma, gerek hazırlanışı gerekse gerçekleştirilmesi itibariyle Devlet teşkilat ve kurumlarının süratli, kaliteli ve verimli bir şekilde çalışmalarını şart kılmaktadır"[313] denilmekte ve kalkınma planlarının önemi belirtilmektedir.

Bu dönemde yönetimin yeniden biçimlendirilmesi, etkinlik ve verimlilik sağlaması ve yeniden örgütlenmesi adına raporlar hazırlanmış, yapılması gerekenler farklı boyutlarıyla değerlendirilmiştir. Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1961 tarihinde oluşturulan bir komisyonca hazırlanan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" da idari reform ihtiyacını doğuran nedenler, reformun mahiyeti, kapsamı ve mekanizması konularına yer verilmiş, TODAİE, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Devlet Personel Dairesi (DPD) muhtemel reform mekanizmaları olarak düşünülmüş, Başbakan Yardımcısı'na bağlı olarak çalışacak bir "İdari Islahat Komitesi"nin oluşturulacağı öngörülmüştür. Bu komisyon TODAİE, DPT, DPD yöneticileriyle Başbakanlık Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı ve Yüksek Denetleme Kurulu Başkanı'ndan oluşacaktır. Komisyonun görevi "Şümullü bir idari reform ve reorganizasyonun esaslarını hazırlamak; bunun için lüzumlu incelemeleri yapmak ve yaptırmak, devletin başlıca teşkilatlar bölümleri arasındaki görev ve yetki tedahüllerinin, tekerrürlerinin ve boşluklarının giderilmesini sağlamak; değişen ihtiyaçların idari teşkilat ve usullerle

[313] Bayram Coşkun, "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", **TÜRK İdare Dergisi**, Sayı 448, Eylül 2005, s. 17.

yapılmasını gerektirdiği değişiklik ve ayarlamaların devamlı surette yapılmasına nezaret etmek; çeşitli idari ıslahat faaliyetleri arasında ahenk sağlamak ve bu faaliyetler ilgili olarak ortaya çıkabilecek ihtiyatları gidermek üzere gerekli tedbirleri almak"[314] olarak belirtilmiştir.

4.3.1. Merkezi Yönetimin Rasyonelleştirilmesi "MEHTAP Raporu" (1962)

İdari reform konusunda özellikle 1960 sonrası dönemde daha kapsamlı çalışmaların ve düzenlemelerin olduğundan bahsedilebilir. Önceki dönemlerde düzenli ve sistemli reform çalışmalarından söz etmek güçtür. 1960 öncesi yapılan çalışmalar esas itibariyle hizmetlerin sunum aşamasında karşılaşılan sorunlara yöneticilerin çözüm bulması bir yöntem olarak kullanılmış ve idarenin değişen ihtiyaçlara ve şartlara uydurulması yoluna gidilmiştir. Bu dönem reform konusunda yabancı uzmanlara raporlar hazırlatıldığı ve teftiş-tetkik kurullarına araştırmalar yapıldığı bir zaman dilimine denk düşer. Özellikle bu zamana kadar idareyi bir bütün olarak gözden geçirme ve kapsamlı olacak şekilde geliştirme fikri söz konusu değildir. Cumhuriyet idaresinin kuruluşunda bu yana esaslı bir inceleme yapmak suretiyle bir ıslahat düşüncesi varlık kazanmamıştır. 1960'lı yıllar reform çalışmalarında yer alan ve TODAİE öğretim üyesi olan Kenan Sürgit, Türk idaresinin başlıca meselelerinin personel rejiminin iyileştirilmesi, organizasyon meseleleri ve idari işlem ve usullerin düzeltilmesi olduğunu ve organizasyon meselelerinin ise merkezi hükümet teşkilatı ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin düzenlenmesi mahalli idareler ve mahalli idarelerin merkezle olan ilişkileri, bakanlık, daire ve kurumların iç teşkilat, işlem ve usullerinin geliştirilmesi konularını kapsadığını belirtir.[315] 1960 sonrası planlı dönemle birlikte kamu yönetiminde reform meselesi yeniden ele alınarak, yapılacak reformların yönü ve hazırlık çalışmaları daha kapsamlı bir çerçevede başlar.[316]

---

[314] **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yay., 1961. (akt: Tacettin Karaer, "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 20, Sayı 2, s. 31.)

[315] Kenan Sürgit, "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Eylül 1968, s. 2.

[316] Kenan Sürgit, "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3, Eylül 1980, s. 57-58.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını kapsamlı bir biçimde değerlendiren, 1962 tarihli ve kısa adı MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olan rapor, TODAİE, DPT, DPD, Ankara Üniversitesi ve diğer ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliği ile hazırlanmış ve dönemin hükümetine sunulmuştur. Rapor, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşekküllerini inceleme alanı dışında bırakarak, bakanlık, daire ve müesseselerde görevlerin dağılış tarzını tespit edilmesi ve bu dağılışın kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yerine getirilmesine imkân verip vermediğini inceleyerek, teklif ve tavsiyelerde bulunma amacına yönelik bir çalışmayı kapsamaktadır. Kapsam dışında bırakılan kurumlar kendi iç bünyelerinde oluşturacakları araştırma grupları eliyle incelenmesi kararlaştırılmıştır.[317]

Merkezi yönetim yapılarının mevcut işleyişi üzerine ayrıntılı analizler ortaya koyan rapor, öncelikli olarak Bakanlar Kurulu, Başbakanlık ve Bakanlıkların daha işlevsel, etkin ve hızlı karar alabilecek yapılar haline gelmeleri konusunda öneriler sunmaktadır. Bu bağlamda, Bakanlar Kurulu'nun birçok konunun karara bağlandığı, teferruatla meşgul olduğu ve asli işlevini yerine getiremediği için eleştirilmekte, Bakanlar Kurulu'nun lüzum göreceği görevlerin bakanlıklara veya başka mercilere devredilmesi, gerektiğinde de bakanlıklara veyahut diğer mercilere ait görevlerden lüzum gördüklerini kendi üzerine alması önerilmektedir. Başbakanlık teşkilatının ise kendisine bağlı genel müdürlükler ve kurumlar dolayısıyla bir hizmet bakanlığı işlevi gördüğü ve Bakanlar Kurulu'nun sekreterliği gibi çalıştığından dolayı asli işlevini yerine getiremediği belirtilmektedir. Başbakanlığın koordinasyon kuruluşu haline gelmesi istenmekte, başbakanlık bünyesinde kabine sekreterliği kurulması ve başbakanlık içinde çeşitli birimler tarafından dağınık bir biçimde yerine getirilen kabine hizmetlerinin bu birimde toplanmasının doğru olacağı tavsiye edilmektedir. Merkezi hükümet görevlerinin bakanlıklara veya dairelere ayrılmasında dikkat edilmesi gereken en önemli noktalardan birinin, bakanlıklara veya dairelere yeni bir görev verilirken aynı zamanda personel ve başka imkânların da görevin getireceği

[317] **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu**, s. 8.

faaliyet artışına uygun olarak düzenlenmesi gereği sayılmaktadır. Bu durumda Devlet Personel Dairesinin mütalaasının alınması istenmektedir. Bakanlık sorumluluğu kavramının yerleşmemiş olmasının Bakanlar Kurulu'nun yükünü artırdığını, dolayısıyla bakanlıkları yetkili ve sorumlu kılmanın bu yükü hafifleteceği ifade edilmektedir.[318]

Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığı görevlerinin Türkiye'de başka bir mahiyet alarak "devlet bakanı" ve "devlet bakanı ve başbakan yardımcısı" olarak iki kategori şeklinde çalıştığı, devlet bakanlığı unvanı taşıyanların başbakanlığa bağlı genel müdürlükleri veya başka kuruluşları aralarında paylaşan ve diğer bakanlara benzer bakanlar olduğu, başbakan yardımcısı ve devlet bakanı unvanını taşıyanların ise başbakanlığa bağlı bulunan fakat koordine edici ve merkezilik nitelikleri olan dairelere bakmakla birlikte kabine içinde koordinasyonu sağlayan ve önemli meseleleri yürüten bakanlıklar olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla bu bakanların ve başbakan yardımcılarının bu görevlerden sıyrılarak, hükümetin parlamento ile olan ilişkilerinde Başbakana yardımcı olmasına, kabine içinde koordinasyonun sağlanmasına, bilgilerinden hükümetin faydalanmasına imkân verecek bir işlevselliğe sahip olmaları öngörülmektedir. Başbakanlığa bağlı kuruluşların sayıca fazla olduğu, başbakanlığın hükümetin genel siyasetini yürütücü ve koordine edici işlevinin bu birimlerin fazlalığından dolayı yerine getiremediği tespit edilmektedir. Başbakanlığın asli fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için, merkezi hükümet teşkilatı içinde koordinasyon sağlayan ve diğer birimleri belli hedeflere yönelten, bu birimlere fayda sağlayan ve başka birimlere bağlanması mahzur doğuracak kuruluşların başbakanlığa bağlanmaları önerilmektedir. Raporda ayrıca katma bütçeli ve döner sermayeli kuruluşların yeniden yapılandırılması, mevzuat değişikliğinin yapılması da istenmektedir.[319]

Rapor, taşra teşkilatlarının kuruluş esaslarının yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Anayasa'da ifadesini bulan "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin

[318] **A.g.e.,** s. 19-20.
[319] **A.g.e.,** s. 17-22.

gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" hükmünün, iktisadi ve sosyal yapıdaki gelişmeler ve ulaşım sistemlerindeki ilerlemelerin coğrafi uzaklıkları yakınlaştırması gibi değişimlerle yeniden değerlendirilmesi ve bu değişen şartlara göre değişikliklerin yapılması tavsiye edilmektedir. Taşra birimleri için saptanan sorunların çözümüne yönelik öneriler arasında taşra teşkilat birimlerinin standartlaştırılması, yetki ve sorumluluklarının açıkça belirtilmesi, teşkilat birimleri arasında koordinasyon sağlanması, aynı veya benzer amaçlar taşıyan birimlerin aralarında birlik kurulması veya hizmetlerin birleştirilmesi, teşkilat birimlerinin personel ve malzeme gibi ihtiyaçlarının karşılanması gibi hususlar sayılmaktadır.[320] Rapor özellikle "koordinasyon" kavramı üzerinde durarak, merkezi hükümet teşkilatının kendi içinde, taşra birimleri arasında ve taşra birimlerinin kendi aralarında koordinasyon kurabilmesinin ve koordineli bir biçimde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin önemine dikkat çekilmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, Devlet İstatistik Enstitüsü ve Türkiye Bilimsel Araştırma Kurumu gibi kuruluşlar mahiyetleri itibariyle merkezi hükümet teşkilatını koordine edici kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir. Özetlemek gerekirse Bakanlar Kurulu, Başbakanlık ve Bakanlıklar arasında koordinasyonun sağlanması kadar daireler ve alt kademedeki birimler arasında da koordinasyon sağlayıcı bir yapının kurulması gerekli ve zorunlu bir yapılanma olarak görülür.

Raporun idareyi geliştirme faslında "Türkiye'nin süratle ve sürekli bir şekilde kalkınması için, devlet teşkilatını modern devlet anlayışına uygun bir hale getirmeğe ihtiyaç olduğu aşikârdır. İdareyi geliştirme, bir çerçeve tespiti mevzuat değişikliğinden ibaret değildir. Personel rejiminin düzeltilmesi başta olmak üzere, idarenin teşkilatını işlem ve usullerini düzeltmek ve geliştirmek gerekir. Bu bakımdan, idarenin geliştirilmesi belirli bir sürede yapılıp sona eren münferit bir gayret şeklinde anlaşılmamalı, bunun sabır ve ihtimamla yürütülmesi gereken bir görev olduğu kabul edilmeli, geliştirme gayretleri bir programa bağlanmalıdır"[321] denilerek idareyi geliştirme amaç, yol ve yöntem belirtilmekte, devletin kalkınmasını sağlayıcı bir araç olarak idari reformun önemine dikkat çekilmektedir. Dolayısıyla

[320] **A.g.e.,** s. 47-48.
[321] **A.g.e.,** s. 115.

her bir yönetim birimi kendi görev alanına ilişkin teşkilat ve işleyiş usullerinin düzeltilmesi için gereken çabayı gösterebilmelidir.

Raporun üzerinde durduğu başka bir konu da merkezi hükümet kamu hizmetlerinin "etkin ve verimli" sunulmadığı, bu sorunun altında yatan nedenlerin neler olduğuna dair tespitleridir. Özellikle en önemli sorun alanı olarak, görevlerin yapılmasında ve hizmetlerin halka ulaştırılmasında görülen mahalli farklılaşmaların olmasıdır. Bu farklılığın, bölgeler arasında görülebileceği gibi, köyler, kasabalar ve şehirler hatta bölgeler arasında görüldüğü belirtilmektedir. Hizmetlerdeki eksikliğe ve dengesizliğe daha çok, zabıta, eğitim ve kültür, sağlık, ulaştırma ve imar kontrolü alanlarında rastlandığı ifade edilmektedir. Bir başka sorun olarak hizmetlerdeki etkinlik ve verimliliğin eksikliğidir. Özellikle tarım, sanayi, ticaret, turizm, eğitim ve sağlık alanlarında etkinlik ve verimliliğin daha az olduğuna dair bir tespit yapılmaktadır. Merkezi hükümet kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi bakımından gözlenen temel eksiklikler; Mali imkân yetersizliği, personel aksaklıkları, yön gösterme ve gözetim yokluğu, teşkilat bozuklukları, kırtasiyecilik, iyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik sayılmaktadır. Burada merkeziyetçilik bahsi üzerinde durmak yararlı olacaktır.

Bu dönem yönetim anlayışının aşırı merkeziyetçi bir yapı üzerinden biçimlenmesi, merkeziyetçilik eleştirisini ontolojik bir düzlemden ziyade sistemin daha rasyonel işlemesini sekteye uğratan unsurlar üzerinden yapmaktadır. Raporda Türkiye'deki şartların özelliğinden dolayı, çeşitli kamu görevlerinin merkezi hükümet görevleri sayılmasını ve birçok durumlarda temel kararların yukarı seviyede yani merkezi hükümet tarafından alınması gerektiği belirtilmekte, fakat bu görevlerde merkezi hükümet sorumluluğunun kabul edilmiş olmasının zaman israfı, tıkanıklık, personel yetersizliği, yavaşlık gibi sorunlar ortaya çıkaran aşırı ve çoğu zaman şekli bir merkeziyetçiliğin devam ettirilmemesi gerektiği ifade edilmektedir. Kabineden başlayarak bakanlıklara, dairelere ve taşra teşkilatlarına kadar yukarıdan aşağıya belli esaslar çerçevesinde bir yetki devri sisteminin kurulması ve bu yolla

aşırı merkeziyetçi yapının yumuşamasının gerçekleşebileceği öngörülmektedir.[322] Raporun felsefi izdüşümüne baktığımızda, kapsamı olan merkezi hükümet teşkilatının sorun alanlarına yönelik tespitler yaparak, bu sorun alanlarının ortadan kaldırılmasına yönelik öneriler getirmektedir. Dolayısıyla merkezi hükümet teşkilatının daha rasyonel, etkin ve verimli çalışabileceği bir yapıyı inşa edecek yönetim araçları ve bunların işleyiş usulleri üzerinde etraflıca durulmaktadır. Merkeziyetçilik meselesi de bu bağlam içinde değerlendirilmiştir.

Raporun taşra birimlerinin yeniden yapılanmasına yönelik olarak çizdiği çerçeve genel hatlarıyla şu tespitlerden oluşmaktadır. Taşra birimlerinin çeşitliliği, dağılışı ve küçük parçalara bölünüşü, kontrol alanını genişletmekte ve kontrolün verimini azaltmaktadır. Bu durumun kuruluş, kadro, idare, personel tedariki, eğitim gibi konularda standartlara gidilmesini zorunlu kılmaktadır. Merkezi hükümet kuruluşlarına bağlı taşra teşkilat birimlerinin ve teşkilat birimleri içerisindeki mevkilerin, özellik gösterenler hariç, belli tiplere göre standartlaştırılması uygun görülmektedir. Teşkilat birimlerinin kamu hizmetlerini gereği gibi yetki ve sorumluluk taşıyarak görebilmeleri, yetki ve sorumluluklarının açıkça belirtilmesiyle mümkündür. Aksi halde, teşkilat birimleri, merkezi idarenin lüzumsuz bir kademesi olmaktan ileri gidemezler. Yetki ve sorumlulukların açıkça belirtilmesinin iş ve meselelerin mahallinde çabuk sonuçlandırılması ve merkezi idarenin esas görevlerinden olan geliştirme ve ıslahat için zaman bulmasına imkân hazırlaması açısından önemli görülmektedir. Taşra teşkilat birimlerinden il ölçeğinde hizmet görenlerin, İl İdaresi Kanunu ile öngörülen koordinasyondan daha ileri ve daha sıkı bir koordinasyona ihtiyaçları olduğu üzerinde durulmaktadır. Özellikle, aynı ve benzer amaçlara hizmet edenlerin aralarında birlik kurulması veya hizmetlerin birleştirilmesi zaruridir. Bu koordinasyonla kuruluş, idare, hizmet, kontrol, yerleşme, personel tedariki, eğitim gibi konularda tasarruf sağlanabileceği ifade edilmektedir. Birçok hizmetin tek bir birim veya personelle görülmesi mümkünken, mevcut sistem gereğince merkezi hükümet dairelerinin her biri tarafından küçük de olsa ayrı teşkilat birimlerinin meydana getirilmesi rasyonel bir şekil olarak gözükmemektedir. Bu

[322] **A.g.e.,** s. 352- 357.

bakımdan, çeşitli merkezi hükümet dairelerinden hizmet yakınlıkları bulunanlar, teşkilat birimlerini tek bir birimde veya personelde toplayabilmelidirler.[323] Bürokratik yapının etkin ve verimli çalışması ve mümkün olduğunca örgütsel yapısının daraltılması fikri, raporun ana eksenini oluşturmaktadır. Taşra birimlerinin hizmetin üretilmesinde etkinlik ve verimliliğinin sağlanması açısından aynı nitelikte hizmetlerin tek bir birim üzerinde toplanması savunulmaktadır. Özellikle taşra birimlerinin etkin ve sürdürülebilir bir hizmet üretme kapasitesine sahip olmaları istenmekte, bu amaca hizmet edebilecek bir yapıya kavuşturulmaları belirtilmektedir.

Merkezi hükümet taşra birimleri ile mahalli idareler arasında hizmet bakımından bir bağ olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla yapılacak düzenlemelerde taşra birimleri ile kuruluşların birlikte ele alınması istenmektedir. Anlaşıldığı kadarıyla, taşra birimlerinin hizmet alanlarıyla yerel kuruluşların hizmet alanlarının içiçe geçmiş olduğu gerçeği üzerinden böyle bir değerlendirme yapılmaktadır. Merkeziyetçi bir yapı kurmak isteyen Cumhuriyet kurucuları, yerel hizmet alanına taşra birimlerinin yönetim araçlarını yaygınlaştırarak yerel yapıların hizmet alanlarını, kapasitelerini, varlık imkân ve koşullarını olabildiğince daraltmışlardı. Bu alanın yeniden düzenlenmesi bu araçların yeniden üretilmesini ve etkinlik kazanmasını amaçlar gözükmektedir.

Mahalli kalkınmanın gerçekleştirilmesinde toplumun gayretlerinin önemli olduğu vurgulanırken, mülki idare amirlerinin toplumsal kalkınmanın öncü güçleri olarak bu konuda da yetkili ve görevli kılınmaları istenmektedir. İllerde valiler ve ilçelerde kaymakamlar bir yandan toplumsal kalkınmanın hangi araçlarla ve ne şekilde yapılacağına dair görevli ve yetkili olmaları belirtilirken, öte yandan toplumsal kalkınmanın denetim ve kontrolünü de yapmaları istenir. Siyasal merkezin yerelde taşıyıcı unsurları olan vali ve kaymakamlar bu amaçla güçlü bir pozisyona getirilmektedir. Toplum kalkınmasının merkezde ve yerelde yürütülmesi için hazırlanan tasarı, bu raporda ele alınmış ve bununla ilgili düşünceler ifade edilmiştir. Buna tasarıya göre merkezde ve yerelde toplum kalkınması kurullarının kurulması

[323] **A.g.e.,** s. 47-48.

öngörülmektedir. Buna göre, "Bakanlıklararası Toplum Kalkınması Kurulu" kurulması öngörülür. Görevleri, mahalli toplulukların kalkınması için yapılacak çalışmaları planlamak, çeşitli bakanlıkların yetki alanlarına giren faaliyetlerde koordinasyonu sağlamak, genel sekreterliğin yapacağı çalışmaların esasını tespit etmektir. Bu Kurula, Toplum Kalkınması Genel Sekteri ile Bakanlık ve teşekküllerin temsilcileri katılacaktır. Başbakanlıkta "Toplum Kalkınması Genel sekreterliği" kurularak, Başbakanlığa bağlı bir uzmanlar grubunun meydana geleceği belirtilir. Genel Sekreterliğin esas görevi, Bakanlıklararası Toplum Kalkınması Kurulu'nun işleyişinde devamlılık sağlamak üzere bu Kurul'un teknik çalışmalarını hazırlamaktır. Devlet Planlama Teşkilatı ile birlikte hazırlanacak programlara göre gerekli araştırmaları yapmak veya yaptırmak, ilgili bakanlık veya kurulların toplum kalkınması programlarını hazırlamak, Bakanlıklararası toplum kalkınması programlarım hazırlamak, Bakanlıklararası Toplum Kalkınması Kurulu'nun çalışmalarına esas olacak dokümanları hazırlamak gibi görevler sayılmaktadır.[324]

Her bir bakanlıkta Bakanlık Toplum kalkınması Kurulu oluşturularak toplum kalkınması çalışmasını Bakanlıklararası Kurul tarafından tespit edilen esaslara göre planlamak ve uygulamaların bakanlık içinde koordinasyonunu sağlamak şeklinde belirtilmektedir. İllerde ise "İl Toplum Kalkınması Kurulu" kurularak mahalli toplulukların 'kalkındırılması' öngörülmektedir. Bu Kurul, vali veya vali adına toplum kalkınmasıyla görevlendirilecek bir vali muavini başkanlığında il şube müdürleri, Ziraat Bankası müdürü, oda başkanları, müftü ve ilgili dernek temsilcilerinden teşekkül edecektir. Kurul, Bakanlıklararası Toplum Kalkınması Kurulunca tespit edilen esaslara göre ve ilçe toplum kalkınması programlarını göz önünde tutarak il çapında toplum kalkınması programlarını hazırlayacaktır. Görüş, teklif ve dileklerini bakanlıklara ve Bakanlıklararası Toplum Kalkınması Kurulu'nun tetkik ve onayına sunulmak üzere "Toplum Kalkınması Genel Sekreterliği"ne göndermek, il çapında koordinasyon sağlamak, uygulamayı izlemek, değerlendirmek, toplum kalkınması çalışmalarında sorumluluk almış kamuoyu görevlilerini ve kalkınma önderlerini yetiştirmek durumunda olanlarla işbirliği

[324] **A.g.e.,** s. 50.

yapmak gibi görevler bu kurulun görev alanı içinde olacaktır. İlçelerde de "İlçe Toplum Kalkınması Kurulu" yine aynı amaca hizmet amacıyla kurulmak istenmektedir. Kurul, kaymakamın başkanlığında ilgili bakanlıklar temsilcileriyle oda başkanı ve müftüden meydana gelecek, ilgili dernek temsilcileri de üye olabileceklerdir. Kurulun görevleri, çalışmaları izlemek, denetlemek, köy gruplarının toplum kalkınması görevlerini yapabilmesi için rehberlik yapmak olarak ifade edilir.

Köy Grupları şeklinde bir yapılanmayla, "Köy Grubu Toplum Kalkınması Kurulu" da oluşturulacak, kurul gruba dâhil köylere toplum kalkınması bakımından hizmet götüren kamu görevlileri ve öğretmenler arasından İlçe Toplum Kalkınması Kurulu'nca seçilenler ile gruba dâhil köylerden seçilen kimselerden teşekkül edecekir. Raporu hazırlayanların bu konuyla ilgili görüşleri: "Kurul'un esas itibariyle bucak idari birimine karşılık tutulduğu ve ilçe kademesiyle köy kademesi arasında bir geçiş noktası olarak düşünüldüğü, doğrudan doğruya bucak adının verilmemesi teşkilata bir yatkınlık sağlamak için olduğu, başka memleketlerde köylük birimler kurulmuş olması böyle bir ihtiyacın varlığını gösterdiğini, Türkiye'de mevcut bucak teşkilatından faydalanma yoluna gidilebileceği, ancak bu kurulu teşkil edecek kamu görevlilerinden öğretmenden başkası köyde oturmayacağı, Kurul'un köylü üyelerinin ise kendi köylerinden başka köylerin meseleleriyle meşgul olmaları zayıf bir ihtimal olduğu, toplum kalkınmasında da amaç, köylüleri, herşeyden önce kendi köylerinin meseleleriyle meşgul etmek olduğu" şeklindedir. Gerek köy gruplarınınki gerekse köylerdeki kurulların görevleri, İlçe Toplum Kalkınması Kurulunun programlarını halka duyurmak, programlara halkın gönül rızasıyla katılmasını sağlayacak tedbirleri almak, mahalli kalkınma önderleriyle işbirliği yapmak, programlarla ilgili görüş ve teklifleri ilçeye bildirmek olarak belirtilmektedir.[325] Siyasal merkez, toplum kalkınması düşüncesiyle sosyo-ekonomik yapıların yeniden üretilmesine dönük olarak, siyasal ve yönetsel araçların etkin ve sürdürülebilir bir biçimde inşası için toplumsal yapıların bu sürece dahil olmasını istemektedir.

[325] **A.g.e.,** s. 51.

Toplum kalkınması düşüncesi bir yönüyle de yereli merkeze bağlama düşüncesiyle oluşturulan yönetsel araçların kapasitesini artırma amacını da taşımaktadır. Kalkınma önderlerinden neyin kastedildiği çok açık değildir. Bu önderler taşra mülki amirleri, 'cumhuriyet aydınları' olabileceği gibi yerel eşraf, tüccar ve çeşitli güç merkezleri de olabilir. Dolayısıyla, bir bütün olarak toplumsal dinamikleri, siyasal merkezin politikalarıyla, siyasal ve yönetsel araçlarıyla uyumlaştırma ve merkeze bağımlı kılarak egemenlik alanını genişletme söz konusudur.

Raporda tasarlanan bu kurullarla ilgili olarak "Bakanlar Kurulunca tasarlanan teşkilat, bahsedilen kurullarıyla, köyden itibaren altı kademeli bir mekanizmayı ihtiva etmekte ve bunun, ilçeden yukarıya doğru dört kademesi doğrudan doğruya koordinasyon, planlama ve programlama ile ilgili bulunmaktadır. Bu kadar çok kademeli ve üstelik kurullardan meydana gelmiş bir teşkilatta iş akımının pek hızlı cereyan edemeyeceği düşünülebilir. Burada esas görev, milli ölçüde programlamayı yapacak olan Bakanlıklararası kurula düşmektedir. Şimdilik mülki idare kademelerinden faydalanmak, kaymakamları mahalli halkın gönüllü işbirliği sağlayacağı dinamik birer kalkındırıcı olarak yetiştirmeğe ve kendilerine bu bakımdan hukuki imkânlar tanımağa çalışmak daha doğru olur" denilmektedir. Mahalli toplulukların kalkınması için yeterli kaynakların ayrılması gerektiği konusuna değinilmekte, il idarelerinin kaynaklarının da toplum kalkındırılması programınca yöneltilmesinin zorunluluğu vurgulanmaktadır. Bunun yöntemi olarak da, "ilçelerden ancak taleplere göre, il için, ilçeler itibariyle, bir toplum kalkınması programı hazırlanır ve bu programın ne kadarının il özel idareleri bütçesinden karşılanacağı Bakanlıklararası Toplum Kalkınması Kurulu'na bildirilir. İl özel idaresi bütçesi de ilçeler itibariyle toplum kalkınması programlarına yapılacak harcamaları gösterecek şekilde hazırlanır. Bu şeklin uygulanması için kaymakamların gerekli mali yetkilerle teçhizi şarttır. Kaymakamlara gerekli mali yetkiler verilmediği takdirde ilçe programlarının uygulamasında aksamalar olabilir. İlçelerdeki idari hizmetlerin başında bulunanlara ve bu arada kaymakamlara toplum kalkınması faaliyetlerinde gösterdikleri başarı ölçüsünde yetki vermek ve bunu gayretli bir

çalışma sisteminin kurulmasında teşvik vasıtası olarak kullanmak da mümkündür" denilerek yöntemin nasıl olması gerektiği belirtilmektedir.[326]

Toplum kalkınması tasarısında şehirlere yer verilmediği ifade edilmekte, şehirlerin bu programın amaçlarında belirtilen toplumsal kalkınmanın alanına dahil edilmesi gerektiği belirtilmektedir. "Oysa hızla değişen ve iyi bir şekilde teşkilatlandırılmamış şehir toplulukları, özellikle gecekondu semtleri için, gönüllü kalkınma faaliyeti büyük önem taşımaktadır. Çözülmüş olan grup bağlarını yeniden kurmak; boş zamanları faydalı ve eğitici olarak kullanmak; mahalli idareleri kökten kurmaya başlamak gönüllü kalkınmanın şehirler için düşünülebilecek faaliyet alanları arasında sayılabilir. Nüfusunun büyük bir oranı geri bir tarım ekonomisi içinde ve köylerde yaşayan, hızlı, bir şehirleşme olayının etkisi altında bulunan Türk toplumunda, mahalli toplulukların kalkınması, öncelikle köyler sonra şehirler için uygulanması gereken bir kalkınma metodudur. Böylece, merkezden planlanan sanayi kalkınması tamamlanır, sanayi kalkınması için gerekli manevi ve maddi alt yapı hazırlanmış olur. Gönüllü kalkınma, topluluklara kendi meselelerini çözme yolunda yardım ettiği için, fertlerin gruplar içinde yararlı olmalarını kolaylaştıran demokratik ve kooperatif bir harekettir. Bu çeşit davranışlar Türk geleneklerinde şimdi de imece şeklinde yaşamaya devam etmektedir. Bu davranışları milletçe kalkınma amaçlarına göre değerlendirmek mümkündür"[327] denilerek şehirlerde de bu programın yürütülmesi istenmektedir.[328]

Raporda il idaresi ile ilgili olarak "illerin, Türkiye'de planlama ve toplum kalkınması faaliyetlerinin uygulama ve koordinasyonunda önemli payları olacağı, yeniden kazanılan bu görevlere ve Anayasanın illeri tarifteki esas maksadına uygunluğu sağlamak bakımından, mevcut illerin durumlarını gözden geçirmeğe ihtiyaç olduğu" belirtilmektedir. İller üzerinde yapılacak bu incelemede özel idarelerin kısım hizmetlerinin Merkezi Hükümetçe ele alınmış olması bakımından, artık daralan görevlerin, devamı zaruri olanlar hariç, mali imkânları ile birlikte

[326] **A.g.e.,** s. 53.
[327] **A.g.e.,** s. 50-54.
[328] **A.g.e.,** s. 54.

mercilere devri üzerinde de durmak gerekecektir" denilerek illerin yeniden düzenlenmesi üzerinde durulmuş, il özel idarelerinin yasayla kendilerine verilmiş görev alanlarına siyasal merkezin dâhil olduğu gerçeği böylece tespit edilmiş olmaktadır. Bölge teşkilatları konusu raporda ele alınan bir diğer alandır. Buna göre "Çeşitli bakanlık ve dairelerce, hizmetteki özellikler sebebiyle, birden fazla ili içine alacak surette meydana getirilen bölge teşkilat birimlerinde, gerek illerle olan idari münasebetlerin, gerekse bölge birimleri arasındaki irtibat ve münasebetlerin hizmetlerde verim sağlayacak şekilde düzenlenmesi lüzumludur. Bu şart, çeşitli organlarca uygulanan bölge sisteminin ortak bir bölgeleştirme mekanizması içerisinde ele alınmasını gerektirmektedir" denilerek bölge teşkilatlarının önemi ve gerekliliği vurgulanmaktadır.

Raporda, ilçe yönetim kademelenmesinin de yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilir. İlçelerin varlık nedenleri olarak; halkla idarenin her an geniş ölçüde temasa geldiği, mali programların uygulandığı, böylece hizmetlerin toplandığı yerler ve halkı harekete geçirici kalkınma ve faaliyet merkezleri olarak değerlendirilmektedir. İller gibi İlçelerde, tasarlanan toplum kalkınmasının programlaştırılmasında ve uygulanmasında önemli yapılar olarak görülmektedir. Dolayısıyla, ilçelerin yerine getirecekleri hizmete uygun esasların benimsenmesi gerekmekte ve ihtiyaçlara cevap verecek şekilde bir teşkilatlanma lüzumunun olduğu vurgulanmaktadır. 1960'lı yıllarda ilçe sayısının 600'e yaklaştığı, kontrol alanının normal idare mekanizması denetimini aşacak şekilde genişlemesinin sıkıntılar doğurduğu ve çeşitli bakanlık ve dairelerin bu sayıda teşkilat birimi kurma gibi personel ve mali imkânlar üstünde bir zorlamayla karşılaşmalarından dolayı üzerinde önemle durulması gerektiği belirtilmektedir. Merkezi yönetimin taşrada örgütlenme ölçeği konusu değerlendirilmekte ve teşkilat yapısında ve sayısında yeniden düzenlemelerin yapılması üzerinde durulmaktadır. Zorunlu mahalli hizmetlerin dışındaki hizmet alanlarının il yönetiminin alanına dahil edilmesi istenmektedir.

> "*...her yerde ilçe veya her ilçede geniş ölçüde teşkilatlanma yerine, ilçe teşkilatlanmasının hizmetle ölçülü olarak ele alınması, bu ele alışta ilçelerin kuruluşlarının ıslahı ve idareyi basitleştirecek şekilde kadro elastikiyetinin sağlanması yoluna gidilmesi düşünülmelidir.*

Zabıta vs. gibi ilçelerde de bulunması zorunlu olanlar dışında, merkezin mülki idaredeki hizmetlerinin illerde toplanması ve bu hizmetlerin tek kademe esasına göre basitleştirilmesi, halka, sayıca daha az fakat daha ehliyetli personelle hizmet etmeğe imkân verecektir. Böyle bir basitleştirme, personel tasarrufu yanında, hizmetin daha iyi ve daha rasyonel şekilde teşkilatlandırılması gibi çeşitli faydalar da sağlayacaktır..."[329]

İllerde eksikliği çeşitli mahzurlar doğuran merkez kaymakamlıklarının kurulması gerektiği dile getirilmektedir. MEHTAP raporunda, bucak yönetim yapılarının yeterli bir teşkilat, mali ve personel kaynağı bakımından zayıf oldukları ve hizmet üretemedikleri vurgulanmakta, bucak müdürlerinin kamusal hizmetleri yerine getirmekten uzak kaldığı belirtilmektedir. Bunun nedeni olarak da il kademesinin altındaki kamu hizmetlerinin ilçelerde toplanmış olduğu ve hemen hemen bütün meselelerin bu seviyede halledilmesiyle bucak seviyesindeki idari kademenin lüzumunu azalttığı ifade edilmektedir. Bu sebeple, bucak kademesindeki idari birimlerden vazgeçilmesinin bir inceleme konusu yapılmasının faydalı olacağı tavsiye edilmektedir.[330]

Raporu hazırlayanların bir mahalli yapı olarak köyler hakkındaki düşünceleri dikkat çekicidir. Özellikle köylerin kalkınmasını sağlayacak araçların amaca hizmet etmesi bakımından öncelikle buralarda eğitimin yaygınlaştırılması, bu yollarla köylülerin "bilinçlendirilmesi" gereği vurgulanır. Köylerin örgütlü bir yapıya sahip hale gelmesi gerektiği belirtilmekte köy yönetim yapılarının işlevselleştirilmesi istenmektedir. Köyler için en önemli problem kaynağı olarak "bilinç eksikliği" görülür ve bunun için eğitsel faaliyetlerin yapılması istenir.

"Mahalli toplulukların kalkınması, sadece teşkilatlanmaktan ve maddi imkânlar yaratmaktan ibaret kalmayan, fakat herşeyden önce eğitim yoluyla köklü bir zihniyet değişikliği sağlamak amacını güden bir metottur. Eğitim bakımından, mahalli toplulukların kalkınması, topluluklara yeni bir davranış kazandırmayı gözetir. Topluluklar kendi kaderlerini değiştirme yönünde gayretler sarfedecek, dernekler, kooperatifler, komiteler halinde örgütlenecek, bir amacın sağlanması için topluca harekete geçeceklerdir. Uzun çağlardan beri kapalı bir ekonomi sistemi içinde, geri bir teknolojiye bağlı olarak yaşayan köy topluluklarım,

[329] **A.g.e.,** s. 45-46.
[330] **A.g.e.,** s. 46.

> hayatlarının değişebileceğine ve bu değişmede başlıca etkenin kendileri olabileceğine inandırmak eğitimin en önemli görevidir. Böyle bir eğitimi işler hale getirmek, topluluklara yeni bir hareket ve heyecan vermek, belirli sosyo-psikolojik metotların kullanılmasıyla, mahalli önderliğin, teşebbüs kabiliyetinin geliştirilmesiyle, mahalli idarenin kuvvetlendirilmesiyle mümkün olur. Toplum kalkınması metotlarını uygulayan memleketlerin çoğu, bu yollardan yararlanarak halkın eğitilmesinde büyük rol oynayan "sosyal değişme ajanları" vasıtasıyla iş görmektedir. Çeşitli adlar altında tanınan bu kimseler, mahalli topluluklar seviyesinde faaliyet gösteren ve "toplum toplulukların hayatına kolayca uyabilen kalkındırıcıları"dır."[331]

Cumhuriyetin kırsal politikalarının merkezini oluşturan "bilinçlendirme" faaliyetlerinin hala geçerlilik taşımış olduğu, raporun mahalli yapıların hangi yöntemlerle biçimlendirileceğine dair felsefesi bunu bir kez daha ortaya koymaktadır. Toplumsal bir kuruluş olarak köylerin, kamusal hizmet üretiminde imkân ve koşullarının iyileştirilmesi ve siyasal merkezle bütünleştirilmesi fikri kuşkusuz raporun genel karakteristiğini de yansıtmaktadır.

Raporda "mülki idarenin bugünkü kademeli teşkilatlanmasında temel amaç, merkezi hizmetleri, imkân ölçüsünde, halka yaklaştırmak olmuştur. Aslında, merkezi hizmetlerle halk arasındaki bağlantı, bu şekilde kademeleri çoğaltma yoluyla değil, halka, bulunduğu yerdeki kamu merciine başvurarak merkezi idareyle münasebete geçebilmek isteklerini duyurmak ve bunları elde edebilmek imkânlarının sağlanmasıyla kurulur. Bunun da asıl yolu, köy ve belediye gibi mahalli idare kademelerinin ilgili idari kuruluşunu merkezi teşkilatın mahallindeki işlerini gören ve temasını sağlayan bir kuruluş haline getirmektir…" denilerek mahalli yapıların taşra teşkilatı haline getirilmesi şeklinde yorumlanabilecek bir düşünce sergilenmiş olmaktadır. Köy toplumsal kuruluşunun yönetim yapısında yapılması istenilen birtakım değişiklikler söz konusudur. Buna göre, köy idari hizmetlerinin devamlı bir düzen içinde yürütülmesi için, mali imkânları köylerce karşılanmak, tayinleri muhtar ve ihtiyar heyetlerince yapılmak üzere, tespit edilecek bir statü içinde idari yardımcı olarak "köy kâtiplikleri" kurulması önerilmektedir.[332] Köy kâtiplerinin, yalnız

[331] **A.g.e.,** s. 49.
[332] **A.g.e.,** s. 47.

köydeki hizmetlere devamlılık ve istikrar kazandıracağının yanında, aynı zamanda merkezi idare ile köy arasında bir bağlantı ve köprü meydana getirmiş olacağı belirtilmektedir. Bunun için de, köylerle merkezler arasındaki ulaştırma imkânlarının ve özellikle posta ve telefon hizmetlerinin geliştirilmesinin şart olduğu vurgulanır. Raporda bahsedilen modern devletin gereklerine uygun bir kamu yönetimin kurulması düşüncesi tam da bu önerilere denk düşmektedir. Devletin ülkenin bütününe ulaşımını sağlayacak araçların inşası, yine Mann'dan alıntılayarak söyleyecek olursak "despotik" ve "alt yapısal" güçle devşirilmeye çalışılan bir ilişkisellik amaçlanır. Merkeziyetçi bir bakış açısına dönük olarak, yapılan bu öneriler köyün özgün bir toplumsal yapı olarak değerlendirilmesinden ziyade siyasal merkezin yönetsel araçlarının kurulmak istendiği, biçimlendirildiği bir taşra yönetim birimi olarak değerlendirilir. Kamusal hizmet üretmede yetersiz olan köylerin merkezi yönetim tarafından hizmet alanına dâhil edilmesi kendi koşulları içinde makul görülse de, köylerin özgün olma halinin siyasal merkez tarafından merkeziyetçi bir bakışla biçimlendirilmesi ve yeniden üretilmesi, köylerin komünal özelliklerini ve özgün yapılarını değiştirip dönüştürebilecektir. Mahalli yapıların yönetme kapasitesinin imkân ve koşullarının iyileştirilmesine yönelik yol ve yöntemleri üzerinde düşünmenin ve buna göre işlerlik kazandırmanın daha anlamlı ve değerli olacağı somut durum üzerinden daha da net görülebilmektedir. Ne var ki meselenin pratiği merkeziyetçi politikalarla mahalli yapıların özgünlüğü ve kapasitesi aşındırılırken, devlet kapasitesi genişlemektedir.

MEHTAP raporunun kapsamını daha çok "merkezi hükümet teşkilatı" oluşturmuş, bu yönetim yapılarına dönük olarak tespitlere ve önerilere daha fazla yer verilmiştir. Bunun yanında merkezi yönetimin taşra teşkilatları da araştırmanın kapsamı içinde değerlendirilmiştir. Merkezi hükümet görevlerinin en uygun dağılışını sağlamak suretiyle, daha rasyonel teşkilat ve usuller, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol ve iyi işleyen bir personel sistemini için sağlam bir zemin hazırlamayı amaç edinen bu rapor, bakanlık, daire ve

kurumların iç teşkilat ve usullerinin ıslahı konusunda ilerleyen dönemlerde yapılacak çalışmalara ışık tutma ve tavsiyelerde bulunma gayesini taşımaktadır.[333]

Rapor "devletin kalkınması" düşüncesinden hareketle, merkez ve taşra yönetim yapılarını rasyonel ve etkin kılma yol ve yöntemlerini belirlerken, çevrenin de kalkınma projesiyle uyumlu olabilecek yapıya kavuşturulması ve merkeze eklemlenmesi düşünülmektedir. 1945-80 arası dönemde merkezi planlama adı altında kalkınma ve yeniden planlama, ulus devletin yoğun ve yaygın müdahalelerine ve doğrudan gerçekleştireceği ekonomik faaliyetlerine bağlanmıştır. Devletlerin Batı tipi rasyonel bürokrasilere kavuşturulması, sermaye ihracının gerçekleştirilmesinde zeminin teknik ve siyasal olarak hazırlanması anlamı taşımıştır. Dolayısıyla etkin, verimli ve hızlı bir bürokratik yapının kurulması bir gereklilik hali olmuştur. [334]

Mülki taksimat açısından, il ölçeği meselesine raporda yer verilmiştir. İllerin bir kısmının diğer illere nazaran ölçüsüz büyüklükte, bazılarının ise çok küçük iller olduğu, bu durumun insicamsızlık ve sistemsizlik yarattığı tespiti yapılmaktadır. Nüfus artışı, yeni iktisadi bölge ve merkezlerin belirmesi ve ulaştırma tesis ve araçlarının gelişmesi gibi sebeplerle iller arasında ölçüsüzlüğün daha da belirginleştiği vurgulanarak, il büyüklüklerinin yeniden düzenlenmesi istenmektedir. İl büyüklüklerinde gereken ayarlamalar yapıldıktan sonra, çeşitli hizmetler için kullanılan bölge ölçülerinin bölgeden bölgeye farklılıklar göstermeyecek şekilde birbirine yaklaştırılması, hizmet bölgelerinin aynı merkezlere ve çevrelere göre düzenlenmesi ve bölge merkezlerinde gerekli koordinasyon usullerinin bulunmasının önemli faydalar sağlayacağı öngörülmektedir.

Merkeziyetçi bir bakış açısını yansıtması açısından dikkati çeken bir öneri olarak, "Mülki idarenin teşkilatlanmasında güdülen "merkezi hizmetlerin imkân ölçüsünde halka yaklaştırma" amacı, şimdi yapıldığı gibi, kademeleri çoğaltma yoluyla değil, halka bulunduğu yerdeki kamu merciine başvurarak merkezi idareyle münasebete

[333] **A.g.e.,** s. 365.
[334] Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, Ankara, İMGE Kitabevi, 2005, s. 38-39.

geçebilmek, isteklerini duyurmak ve bunları elde edebilmek imkânlarını sağlamak suretiyle gerçekleştirilmelidir. Bunun da yolu, köy ve belediye gibi mahalli idare kademelerinin ilgili idari kuruluşunu, aynı zamanda merkezi teşkilatın mahallindeki işlerini gören ve temasını sağlayan bir kuruluş haline getirmektedir"[335] önerisinin mahalli yönetimleri merkezi yönetime eklemleyen, merkezi yönetimin taşra birimi kimliğine büründüren bir bakışı yansıtmaktadır. Son olarak raporda, merkezdeki kuruluşlar ile merkezi- hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması gibi önemli konularının başka bir projede etraflıca incelenmesi ve araştırmanın bütünü çeşitli veçheleri olan büyük bir proje olarak teşkilatlandırılması önerilmektedir. Sonuç olarak MEHTAP raporu, idari reformun sorunları hızlı ve kısa vadede çözümlemek yerine, uzun zamana yayılmasını, sabır ve özenle yürütülmesini ve sürekli bir süreç olduğunu ortaya koyar. Raporun amaçlanan etkinlikte yürütülmesini ve istenilen sonuçların alınmasını sekteye uğratan unsurlar arasında, yetersiz insan kaynağı, örgütsel yapı ve koordinasyon eksikliği ve yeni kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nın bu sorumluluğu tek başına üstlenmesi gibi birçok unsuru saymak mümkünüdür.

1965 tarihinde Devlet Personel Teşkilatı Müsteşarının başkanlığında Ankara ve İstanbul üniversitelerine mensup üç öğretim üyesi ile Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Personel Dairesi, Devlet Planlama Teşkilatı ve Maliye Bakanlığından birer temsilcinin katılımıyla oluşturulan komisyon "Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi"ni amaçlayan bir araştırma ortaya koymuştur. Araştırmanın kapsamı il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Araştırmada mahalli idarelerin yeniden teşkilatlandırılması ve günün şartlarına uydurulması için bu idarelerin görev ve yapılarında olagelen değişmelerin ve bundan sonraki gelişme yönlerinin tesbitinin gerekli olduğu belirtilir. İkinci Dünya savaşından sonra memlekette yaşanan değişimle birlikte, teknik ve iktisadi gelişmelere, sosyal yapıdaki değişmelere ve devlet idaresi anlayışındaki değişmelere göre mahalli idarelerinde bir değişime ihityacı olduğu ifade edilir. Haberleşme (kitap, dergi,

[335] **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu**, s. 362-365.

gazete, radyo, televizyon, sinema) ve Ulaştırma (kara, deniz, hava) araçlarındaki gelişmelerin insanların hizmet talebini de değiştirdiğini ve insanların heryerde aynı standartta hizmetler istediklerine temas edilmektedir. İktisadi alandaki gelişmelerle maddi refahın artması ve insanların temel ihtiyaçlarını karşılamak endişesinden kurtularak sosyal güvenlik, kültür ve eğlence gibi sosyal ihtiyaçlara yönelmesinin mahalli idarelerin görev ve hizmet anlayışları üzerinde etkili olduğu vurgulanmaktadır. Şehirleşmenin önemine dikkat çekilerek merkezi idare ile mahalli idareler arasında genelde devletin özelde şehirlerin kalkınması için aralarında denetim ve koordinasyonun önemi üzerinde durulurken, büyük altyapı yatırımlarında inisiyatifin merkezi yönetimde olması gerektiği belirtilmektedir. Araştırmada, merkezi idare ile mahalli idareler arasında yapılacak iş bölümü ve işbirliğinin kaynakların yerinde kullanılmasına ve zamandan tasarruf sağlanmasına etki edeceği düşünülmektedir. Araştırmada dikkati çeken bir nokta olarak, yerel nitelikli hizmetlerin mahalli idarelere bırakılması gerektiği söylenirken mahalli idarelerin demokratik terbiyenin gelişmesinde, milli birliğin korunup kuvvetlendirilmesinde rol oynadıklarına temas edilmektedir.[336]

Araştırmada, merkez yerel ilişikilerinin nasıl olması gerektiği üzerinde öneriler ortaya konulmaktadır. Genel olarak, mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisini kullanan makamlar arasında bir ahengin bulunması, bakanlar Kurulu'nun idari vesayeti kullanma yetkisinini ilgili bakanlıklara devredilmesi, mahalli idarelerde yapılacak olan yeniden düzenleme çalışmalarında mahalli idarelerin durumlarının göz önünde tutulması, merkezin mahalli idareler üzerindeki kontrolünün etkisiz ve sıkıcı usullerden kurtarılması, ilçelere tüzel kişilik verilmesi ve toplum kalkınmasında etkin bir birim haline getirilmesi istenmektedir.[337] Belediyelerin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak, büyük şehir olan belediyelerinin görevleri şehircilik ve bölge plancılığı ilkelerine uygun olacak bir şekilde tayin edilmesi, küçük belediylerin toplum kalkınmasında rol almalarının sağlanması, yeni şehirlerin ve cazibe merkezlerinin kurulması, imar planlarının 15 yıllık bir perspektifle 5 yıllık

[336] Fehmi Yavuz, **Türk mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1966, s. 7-10.
[337] Fehmi Yavuz, **a.g.e.,** s. 1.

olarak hazırlanması ve milli kalkınma planınıyla uygunluk taşıması, belirli büyüklükte ve nitelikte belediye işletmelerinin tüzel kişiliğe kavuşturulması için bir kanun düzenlenmesi, İller bankasının belediyelere işletmecilik konusunda teknik yardımda bulunacak bir biçimde örgütlenmesi, arsa fiyatlarının kotrol edilmesi ve gerekirse kamulaştırılması, bina ve arazi vergilerinden belediyelere ayrılan payların arttırılması, büyükşehirlerin, cazibe merkezlerinin ve yeni şehirlerin yönetiminde teknik ve idari bilgisi yüksek olan kimselerin bulunmasını sağlayacak mevzuatın düzenlenmesi, orta büyüklükte belediyelerin ise halk tarafından seçilen başkanlarının yanıdan yine teknik ve idari bilgisi yüksek olan elemanlara sahip olması, küçük belediyelerin organlarına toplum kalkınmasının başarısını sağlayacak bir kimlik kazandırılması, İmar ve iskân bakanlığının taşra idaresinin kurulması gibi belediyeleri şehirlerin gelişiminde önceleyen ve aynı zamanda belediyeler üzerinde merkezin denetimini kuran öneriler sunulmaktadır.[338] Anlaşıldığı kadarıyla büyük şehirlerde idari ve teknik bilgisi olan kişilerin merkez tarafından belediye başkanlığına atanması şehir ve toplum kalkınması bakımından önemli görülmektedir. Kalkınma meselesi araştırmanın merkezinde yer alır. Büyük ve orta büyüklükteki belediyeler teknik imkânlara sahip yapılar olarak şehirlerin gelişiminde öncü rol üstlenirken, küçük belediyelere de toplum kalkınmasını sağlayacak görevler yüklenmektedir.

İl özel idarelerinin yeniden düzenlenmesini içeren öneriler de oldukça dikkati çeken bir bakış sergiler. İl özel idarelerinin varlık nedeninin yeniden gözden geçirilmesi ve idari vesayetin yumuşatılması gerektiği belirtilerek, il genel meclisinin kaymakamlar, belediye başkanları ve her bucaktan seçilecek bir muhtardan oluşturulması, il daimi encümeninin kaldırılması ve yerine valiye bağlı bir özel idare sekreterliğinin kurulması önerilirken, il sayısının durdurulması ve yeni illerin kurulmaması istenmektedir. Özellikle il genel meclisi yapısının seçilmiş ve atanmışlardan oluşması fikri merkez ve yerel arasında denge ve denetim kurma düşüncesini yansıtırken, il özel idarelere merkez-yerel ilişkilerinde koordinasyon görevi verilmektedir. Köylerin hitiyacına göre düzenlenmesi ve kendi ihtiyacını

[338] Fehmi Yavuz, **a.g.e.,** s. 2.

karşılayan köylerin varlığıyla il özel idarelerinin görevlerinin azalacağı ve koordinasyon sağlayıcı bir yapıya kavuşacağı düşünülmektedir. Bununla birlikte il daimi encümeninin kaldırılarak yerine valiye bağlı bir yapı kurulmak istenmesi de bu düşünceyi pekiştiren bir öneri niteliği taşımaktadır. Köyler için ise köy kâtipliği müessesinin güçlendirilmesi, köy idarelerine devlet gelirlerinden pay ayrılması, köy liderleri yetiştirilmesine önem verilmesi, köyler içinde cazibe merkezlerinin oluşturulması, Köy İşleri Bakanlığı'nın varlık nedeninin yeniden gözden geçirilmesi öneriler arasındadır.[339] Bu araştırmada mahalli idareler merkezin kontrol ve denetiminde milli kalkınmayı sağlayacak gerekli imkânlara, görev ve yetkilere kavuşturulmak istenmektedir. Mahalli idareler halkın sosyal yaşam, çalışma, eğitim, sağlık, kültür gibi alanlarda görevli sayılmış, ulusal nitelikli hizmetler merkezi idareye bırakılmıştır. Fakat eğitim, sağlık gibi hizmetlerin uzmanlık ve sermaye gerektiren hizmetler olduğu düşünülerek bu hizmetlerin merkezi idarece yerine getirilmesi vurgulanır. İl özel idarelerinin eğitim, sağlık, bayındırlık ve tarımsal görevlerinin merkez tarafından üstlenilmesi bu eksikliğe dayandırılmıştır.

4.3.2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971)

Danışma Kurulu, Bakanlar Kurulunun 29 Mayıs 1971 tarih ve 7/2527 sayılı kararıyla verilen Hükümet programına göre "devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak" göreviyle kurulmuş, bu görev kapsamında yapacağı araştırma ve inceleme neticesinde oluşturalacak raporu hazırlamakla görevlendirilmiştir. Bu kurulun çalışma esasları; "idarenin yeniden düzenlenmesinin genel yönü ve stratejisinin tespit edilmesi, yeniden düzenlemeyi gerçekleştirecek örgütlenme biçiminin ortaya koyulması, yeniden düzenleme alanlarının ve önceliklerinin saptanması, bu zamana kadar yapılan idari reform çalışmalarının değerlendirilmesi ve uygulama programına bağlanması ve iktisadi devlet teşekküllerinin yeniden düzenlema çalışmaları ile genel idare alanında yapılan çalışmalar arasında ahengin sağlanmasına dair esasları ortaya koymak" olarak belirtilmiştir. Kurul kapsam olarak genel ilkeler, izlenecek yöntem ve örgütlenme konularında mevcut durum üzerinden öneriler ortaya koymayı hedeflemiştir. Selçuk

[339] Fehmi Yavuz, **a.g.e.,** s. 3.

Yalçındağ yeniden yapılanma konusunda daha önce benimsenen yaklaşımın idarenin daha çabuk, ucuz, sade ve verimli bir biçimde işlemesi ve kaliteli hizmet sunması hedefini taşıdığını, bu reformun yaklaşımı ise yönetim sisteminin sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzenden soyutlanarak, kendi içinde alınacak tedbirlerle daha iyi çalışan bir yönetsel mekanizmanın meydana getirilmesini hedeflediğini belirtir. Yalçındağ'a göre merkezi ve yerel yönetimlerle birlikte kalkınmakta olan bir ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel ve hızlı bir şekilde karşılayacak bir yapılandırmayı da amaçlamaktadır.[340]

Rapor genel olarak bütün kamu idarelerini ve kuruluşlarını kapsamaktadır. 1960 önceki reform çalışmalarının kapsamı dar, palyatif çözümler üreten bir bakışı içerdiğini, kişi ve kurumların yapmış olduğu idareyi geliştirme çabası ise sınırlı olduğu özellikle vurgulanır.[341] Bu bağlamda merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar, personel yönetimi, mali yönetim, yer, araç, gereç, metot, mevzuat ve kamu iktisadi teşebbüsleri-idare ilişkileri konularını incelenmiştir. Raporda, değerlendirmeye esas teşkil edecek yeterli etüt ve araştırmalar mevcut olmadığından ve süre yetersizliğinden dolayı, Cumhurbaşkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı ve bir kısım kamu niteliğindeki kurumlar kapsam dışında bırakılmış, bu kuruluşların daha sonra ele alınıp incelenmesinin yararlı olacağı belirtilmiştir. Rapor proje müdürünün bilimsel ve idari sorumluluğunda alanlarında uzman kişilerden oluşturulan araştırma grubu tarafından "idarenin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptama projesi" çerçevesinde yapılan çalışmalara ve konuyla ilgili "geçmiş dönem raporlarına" dayanılarak hazırlanmıştır. Raporun değerlendirilmesinde; anayasa, ilgili kanunlar, kalkınma planları, hükümet programı, siyasi partilerin görüşleri göz önünde tutulmuştur. Projede, bütün olanaklarıyla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ile çeşitli bakanlık ve kuruluşlara mensup 40 uzman, 6 uzman yardımcısı ve 10 idari personel görev almıştır. Rapor, giriş ve iki ana bölümden oluşmakta, girişte idari reformun anlamı ve niteliği, Türk kamu idaresinin bugünkü

[340] Selçuk Yalçındağ, "Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, Haziran 1971, s. 27.
[341] Kenan Sürgit, "Türkiyede İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme çalışmaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, s. 4.

durumu ve yeniden düzenlenmesini gerektiren nedenlerle, bugüne kadar yapılan idari reform çalışmaları ve sonuçları ele alınmış, ikinci bölümünde izlenecek yol ve örgütlenme konusu üzerinde durulmuş ve son bölümde idarenin yeniden düzenlenmesinde uyulacak ilkeler incelenmiş ve öneriler ortaya konulmuştur.[342]

Raporda, kavramsal olarak idari reform "kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü" olarak tanımlanmaktadır. Değişen iç ve dış koşullar ve ihtiyaçlar sonucunda, idare bu değişikliğe uyum sağlamak noktasında zorluğun olduğuna, dolayısıyla idarede bir takım eksiklikler, bozukluklar ve aksaklıkların ortaya çıktığına ve böylelikle bir yeniden düzenlemenin gerekli olduğuna dikat çekilmektedir. Örgüt ve metotların zaman içinde etkinliğini kaybettiği, zamanla ihtiyaçları karşılamaktan uzak kaldığı ve gereksiz hale geldiği noktada, bazı yeniden düzenlemenin yapılmasının bir zorunluluk olduğu vurglanmaktadır. Kamu hizmetlerinin sayı ve çeşit olarak genişlemesi ve hizmetten yararlananların artması sonucunda, karar mekanizmasının ve hizmetlerin yürütülüş biçiminin de değişmesi gerektiği belirtilerek, kamu hizmetlerinin yetki genişliği ve yerinden yönetim esaslarına göre yeniden düzenlenmesi gerektiği üzerinde durulan noktalardan biridir.

Dönemin merkeziyetçi yönetim yapısı ve bu anlayışa göre şekillenen yerel kamusal hizmetler ve yönetim yapıları ve merkez-yerel ilişkilerinin pratik deneyimleri düşünüldüğünde, raporda dikkat çekilen yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkesinin yeniden düzenlenmesinin gerekliliğine atfedilen gereklilik önemli sayılabilecek bir niteliktedir. Yerel kamusal hizmetlerde merkezi yönetimce üstlenilen yoğun görev ve sorumluluğun, hizmetin niteliğinde taşıdığı olumsuzluklara karşı yapılmış bir tespit ve getirilen bir öneri olarak okumak ve katı

[342] **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler: İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**, Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsü Yay., Sevinç Matbaası, Ankara, 1972, s. 1-5.

merkeziyetçilikten ölçülü merkeziyetçiliğe doğru bir yönetim anlayışının benimsendiğini söylemek mümkün gözükmektedir.

Türk idaresinin bugünkü durumu ve yeniden düzenlenmesini gerektiren nedenler kısmında; idarenin önceden belirlenen amaçları tüm olanakları en iyi biçimde kullanarak gerçekleştirmek yerine, kurulu düzeni sadece yerleşmiş biçimsel usullere uymak suretiyle sürdürme eğiliminde olduğuna, karar mekanizmasının ihtiyaç ve koşulların gerektirdiği biçimde geliştirilmesiği için, hizmetlerin yerine getirilmesinde tıkanıklara ve gecikmelere sebep olduğu, kaynakların belirli amaç ve planlara uygun olarak kullanılmamasının yetersizliğe ve israfa neden olduğu, örgüt planlamasının yaygın bir uygulama alanı bulamamış olmasının çeşitli örgüt bozukluklarına yol açtığı, gözetim ve koordinasyon mekanizmalarının kurum içinde ve kurumlararasında gereği gibi işletimlediği, sağlıklı bir haberleşme mekanizmasının kurulamamasının yönetim fonksiyonlarını olumsuz etkilediği ve idareyi geliştirme görevini yerine getirecek bir örgütlenmeye gidilmediğinden aksaklık ve eksikliklerin birbirine eklemlenerek sürüp gittiğine dair birçok sorun alanları tespit edilmiştir.

Raporda, Türk kamu idaresinin en çok aksayan yönünün; kaynakları en iyi biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri süratli, etkin, ekonomik ve kaliteli yapmak yerine, değişen koşullara cevaz veremez hale gelmiş olan mevzuatı, amaç ve ruhunu göz önünde tutmaksızın uygulamak ve kurulu düzeni bu yolla sürdürmek olarak tanımlamaktadır. Bu düzende, yetersiz hale gelmiş olan kurallara uyma, işi gereği gibi yerine getirmeye üstün tutularak yeterli görüldüğü, biçimsel yöntemlere uyularak kurulu düzeni sürdürme, inisiyatif alma yerine pasif kalmanın yaygın bir davranış tarzı olduğuna dikkat çekilmektedir. Türk kamu idaresinin yükümlü olduğu hizmetleri sağlıklı bir biçimde yerine getirememesinin en önemli nedenlerinden birisi de madddi olanaklardan yoksunluk olarak görülmektedir. Kuşkusuz bu mesele, kamusal hizmetlerin sunumunda bir problematik olarak devam etmektedir. Bu sorunda parantez içinde temel siyasi tercihlerin de payının olduğuna değinilirken, gelirlerin daha etkin bir şekilde toplanması için, idare tarafında alınan hukuki mali ve idari tedbirlerin yetersiz kaldığı, idarenin elindeki mali kaynakların tahsisinde

aksaklıkların olduğu ve cari giderlerin milli ekonomi içindeki oranının yüksekliği dikkat çekilen noktalardandır. 1945-80 arası dönem idari reformlarının bir amacının da "dış yardım", "doğrudan yabancı yatırım", "kredi ve istikraz" akışının sağlanması ve bunu sağlayacak ve kapitalist gelişmenin gereklerini yerine getirecek bürokratik aygıtın yaratılması olduğudur. Bununla ilişkili olarak idari reformlar bürokrasinin konumu ve rolünü belirleme amacı taşımıştır.[343] İyi düzenlenmemiş merkezi bir yönetimin varlığı, birçok hizmetin merkezde toplanması ve temel kararların yukarı düzeyde alınması halinin zaman kaybına, tıkanıklara, yerel koşulların dikkate alınmamasına, kontrolün güçleşmesine, kırtasiyeciliğe ve hizmetlerde gecikmelere neden olduğu vurgulanmaktadır. Metot ve işlemlerin düzenlenmesinde hizmetten yararlananların ihtiyaçlarının yeterince dikkate alınmamasının, hizmetin süratli ve etkin olarak yerine getilmesini önemli ölçüde engelleyen yoğun bir kırtasiyecliliğin doğmasına neden olduğu ve bu durumun vatansaş-devlet ilişkilerini olumsuz bir biçimde etkilediği, sorun alanlarından biri olarak değerlendirilmektedir.

Günün ihtiyaç ve koşullarına uymayan, eskimiş ve daha çok gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın katı ve gereksiz ayrıntılara inen kurallarının, kamu idaresinin gelişmelere uymasını güçleştirdiği, hareket serbestliğini sınırladığı, hizmetlerin sağlıklı yürütülmesine engel olduğu, yöneticilerin bir bölümünün ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerektirdiği bilgi, beceri, tecrübe ve davranışlara sahip olmamasının, kamu idaresinin gelişmesi önünde engel teşkil ettiği, vurgulanan bir diğer noktadır.

Dikkati çeken önemli bir nokta da, halkın hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katkısının yetersiz olduğunun ve bu eksikliğin kamu yönetimini çok güçlü bir idareyi geliştirme aracından yoksun bıraktığına ilişkin düşüncelerdir. Özellikle süreklilik ekseninde idareyi geliştirmenin kurumsal bir kimlikten ve örgütten yoksun olarak, kişisel takdir ve çabalara bağlı gerçekleştirilmeye çalışılması, bu meselenin akim kalmasına, duraksamaya, gerilemeleye yol açtığına değinilmektedir. Tüm bu faktörlerin yanında meselenin başka boyutlarının da

[343] Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, Ankara, İMGE Kitabevi, 2005, s. 80.

varlığına işaret edilmektedir. Siyasal, ekonomik ve sosyal koşulların yarattığı ortamdan kaynaklanan olumsuzlukların da, bir ölçüde idareye olan güveni sarsan bir takım manevi ve ahlaki zaafların yaygınlaşmasına ve yoğunlaşmasına yol açtığı, partizanlık, kayırma, rüşvet, yetersiz çalışma disiplini, otorite eksikliği ve kanunların uygulanmasında fiili ayrıcalıklar, dönemin siyasal, yönetsel, sosyo-ekonomik ve kültürel yapısına yönelik çok boyutlu tesbitler olarak dikkat çekmektedir.[344]

İdarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol ve varılacak noktanın ne olduğuna dair düşüncelerin ortaya koyulduğu rapor, idareyi geliştirmenin merkezi hükümet görevlerinden biri olduğuna değinirken, her kuruluşun kendi kendisini düzeltmeyi ve geliştirmeyi temel görevlerinden biri olarak benimsemesini sağlayacak ve her kademede yöneticilerin sorumlu olacağı bir sistemin kurulacağından bahsetmektedir. Bir plan ve programa göre yürütülecek idari reform çalışmaları, öngörüsel olarak bakanlıklardan tüm merkezi ve taşra kurum ve kuruluşlarına ve mahalli idarelere varıncaya kadar, geniş bir yönetsel-hizmetsel alanı kapsayacak çalışmaları içermektedir. İdari reform tedbirlerinin uygulamaya konulmasında, kanun kuvvetinden kararname, kararname ve idari metinlerden yararlanılacağı ve hızlı bir reform çalışmalarının gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Bu çalışmaların ihtiyaç ve koşullara uygun olacak bir biçimde düzenleneceği, yoğun bir çalışmadan sonra sürekli bir çalışma düzenine geçiş için gerekli düzenlemelerin ve örgütsel

[344] İdari reform danışma kurulu raporunda, 1960 yılına kadar olan dönemlerde yapılan idar reform çalışmaları, sonuçları açısından yetersiz görülmektedir. Bu başarısızlıkların nedenleri olarak; idari reform görevinin niteliğini, kapsamını ve bu görev için kurulacak örgütleri ortaya koyacak ciddi incelemelerin yapılmamış olması, ihtiyaçların ve bunları karşılama yollarının olanaklar ve koşullar çerçevesinde saptanmaması, kişisel görüş ve bilgilere dayanılarak hareket edilmesi, bu kapsamda kurulacak örgtün iyi işlemesi için hizmete uygun yetenekli elemanların sağlanması sorunu üzerinde hiç durulmaması ve idari reform çalışmalarının başarısı için gerekli olan çevrenin hazırlanmamasıdır. Özellikle 1961 yılında planlı kalkınma dönemine geçişle ve Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Başkanlığının kurulmasıyla birlikte, idarenin geliştirilmesine yönelik çalışmalarına önem verildiğine dikkat çekilmektedir. Dolayısıyla 1960'a kadar olan dönemin reform pratiği birçok noktada eksik bulunarak, 1960 sonrasının bir dönüm noktası ve atılımın başlangıcı olduğu, ihtilalin yapıldığı günlerde geçmişte karşılaşılan aksaklıkları ve sakıncaları önleyecek yeni bir anayasanın, yaşanılan problemlerin birçoğunu çözebileceği hususunda yaygın bir ümit ve inancın olduğuna varlığına yapılan vurgu, anayasanın kuracağı düzen üzerinden idarenin de kendi düzenini ve gelişimini sağlayacağına dair bir beklentinin olduğuna dair bir izlenimi sunmaktadır. 2016 yılında yaşamakta olduğumuz anayasa tartışmalarını, kamu yönetimi anlayışını, siyasal ve toplumsal kuruluşun beklentilerini değerlendirdiğimizde, 1960 yılların taşıdığı siyasal ve toplumsal beklentilerin, 2016 yılında taşıdığımız beklentilerle benzerlikler gösterdiğini, 1982 anayasasının kurduğu düzenin değişmesine yönelik talepleri ve devlet yapısında gerçekleşmesi beklenen değişimi bu minvalde karşılaştırmalı olarak okumak da mümkün gözükmektedir. .

değişikliklerin planlı olarak gerçekleştirileceği bir öngörü ortaya koyulmaktadır. Bu çalışmaların yürütücüsü, genel ilke ve esasları saptayacak ve koordinasyonu sağlayacak bir örgütsel yapının inşası, aktif bir öznesi ve insan kaynağı olarak uzmanların yetiştirilmesinin öncelikli olarak ele alınacağı ve buna göre bir atama sisteminin kurulacağı ifade edilmektedir. Kurulacak merkezi idareyi geliştirme birimi, idareyi geliştirme politika ve hedeflerinin saptanması, uygulamaların izlenmesi ve gereken tedbirlerin alınması ve merkezi düzeyde yapılacak idareyi geliştirme hizmetleri gibi görevlerden sorumlu olacaktır. Bununla birlikte, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler ve kamu iktisadi kuruluşları üzerinde de koordinasyon sağlayıcı bir işleve sahip olacak fakat bahsedilen kuruluşların idareyi geliştirme konusunda bünyelerinde idareyi geliştirme birimleri kurarak, kendi sorumluluk alanlarına sahip olmaları istenmektedir.

Merkezi idareyi geliştirme birimince düzenlenen plan ve programların uygulanmasının izlenmesi ve değerlendirilmesine dikkat çekilerek, teftiş kurulları ve benzer denetim birimleri yanında periyodik raporlar, proje tamamlama raporları, teftişler, araştırmalar ve toplantılar gibi yöntemlerle bu çalışmaların izlenmesi ve değerlendirilmesinin merkezi yönetimin en önemli görevlerinden biri olacağı vurgulanmaktadır. Türkiye ve Orta Doğu Enstitüsü bünyesindeki Merkezi Organizasyon ve Metot Birimi, DPT bünyesindeki Yeniden Düzenleme Şubesi, Maliye Bakanlığındaki Kamu Yönetimi Birimi, Devlet Malzeme Ofisindeki Form ve Büro Mekanizasyonu İşleri Grubu personelinden uygun görülenlerin, başbakanlığa bağlı, başbakanca görevlendirelecek bir devlet bakanının sorumluluğunda çalışacak olan merkezi idareyi geliştirme birimine aktarılması ve bu birimin çekirdek kadrosunu oluşturması istenmektedir. Bununla birlikte, merkezi idareyi geliştirme birimine organizasyon-metot, bütçe, personel, modern yönetim teknikleri konularında uzman ve yeterli sayı ve nitelikte araştırıcıların verilmesi ve alt birimler oluşturabilmesi öngörülmektedir. Örgüt yapısına yönelik bir diğer öneri ise, bu birimin genel idare, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri için ihtisas birimlerine ve sekreteryaya sahip olmasıdır. Bu raporda ileri sürülen ilke ve öneriler, hükümetçe görüşülüp karar bağlandıktan sonra, bunların bir uygulama programına

bağlanması ve ilgili kuruluşlara intikal ettirilmesi önerilmektedir.[345] Daha önceki reform çalışmalarında olduğu gibi bu reform çalışmasında da söylemsel olarak kararlı bir iradenin varlığına ve sıkı ve güçlü bir reform hareketi gerçekleştirileceğine dair atıf yapılmaktadır.

Raporun "idarenin yeniden düzenlenmesinde uyulacak ilkeler" kısmında, kamu görevlerinin merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki bölünüş biçimi, poltik felsefesi ve tercihler konusunda sorun yarattığına dikkat çekilerek, bu görev paylaşımının var olan ya da sağlanması mümkün bulunan kaynaklar ve önceliklerin göz önünde tutulmak suretiyle incelenmesi ve rasyonel bir biçimde saptanması gerektiği ifade edilmektedir.

Raporun merkezi yönetimi ele alan bölümünde, genel olarak mevcut olan eksiklikler ve aksaklıklara değinilmekte, merkezi yönetimi oluşturan kurum ve kuruluşlarda saptanan sorunlar ortaya koyulmaktadır. Özellikle merkezi hükümet tarafından yüklenilen görevlerin bazılarının hiç yapılmadığı, bazı görevlerin gerçekleştirilmesi için ihtiyaç olan ciddi örgütlenmenin yapılmadığı, bir kısım görevlerin yapılışında ya da hizmetlerin halka ulaştırılmasında, yersel (yerel) farklılaşmaların görüldüğü ve bazı görevlerin benimsenmiş ve gerekli örgütün kurulmuş olmasına rağmen, yeterli etkinlikten ve düzeyden yoksun olduğu tespit edilen sorunlardır. Devletin kollektif ve yüksek yönetim organı olan Bakanlar Kuruluna mevzuatı da aşan ve ayrıntılarla ilgili bulunan karar verme görevi yüklendiği belirtilerek, hükmetin ortak sorumluluğuna giren ve hükümet üyelerinin katılımıyla karara bağlanması gereken işlerle, iki ya da daha fazla bakanlık arasında anlaşmazlık konusu haline gelen ve Bakanlar Kurulunun hakemliğinde çözülebilecek işlerin, kurulun görev alanıyla sınırlandırılması ve diğer işlerin ilgili bakanlıklara ve kuruluşlara devredilmesi tavsiye edilmektedir. Bunun yanında başbakanlığın, bir sekreterya olarak yerine getirdiği hizmetlerle, idari nitelikteki iç hizmetlerin birbirinden ayrılması ve çeşitli birimler tarafından dağınık bir biçimde yerine gitirilen kabine hizmetlerini yerine getirmek için bir "Kabine Sekreterliği"nin

[345] **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler: İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**, s. 29-37.

kurulması, Bakanlar Kurulunun çalışma yöntemlerini düzenleyecek bir "Bakanlar Kurulu Yönetmeliği" ve belli bir bakanlığın sorumluluk alanı içine girdiği halde bakanlar düzeyinde danışılmasını gerektiren ya da kabine sorunu olmalarına karşın doğrudan doğruya ilgili bulunan bakanlar tarafından enine boyuna görüşülmesinde yarar umulan konularda bir "kabine komiteleri" yönteminden yararlanılması önerilmektedir.

Hükümetin parlamento ile olan ilişkilerinde başbakana yardımcı olmak ve kabine içinde koordinasyonu sağlamak amacıyla kurulan devlet bakanlığı ve başbakan yardımcılıklarının, uygulamada başbakanlığa bağlı kuruluşların ve bazı merkezi kuruluşların yönetimiyle uğraşmak gibi iki kategorinin oluştuğu ifade edilmekte, devlet bakanları ve başbakan yardımcılarının, hükümetin parlamento ile olan ilişkilerinde başbakana yardımcılık etmeleri, kabine içinde koordinasyon sağlamaları, özel önem taşıyan konularda başbakanın işlerini kolaylaştırmaları ve bilgi ve tecrübelerinden hükümeti yararlandırmalarının sağlanması istenmektedir. Başbakanlığa bağlanması gereken merkezi kuruluşların yeniden düzenlenmesi, başbakan yardımcılarının ve devlet bakanlarının bu kuruluşlar dışında başka kuruluşların yönetimleriyle ilgilenmemesi, bu kuruluşların genel politika saptama ve koordinasyon sağlama görevlerinin, devlet bakanları ve başbakan yardımcılarının gözetim ve denetimi altında yeterli ve yetenekli personelin desteğiyle yürütülmesi dillendirilen öneriler arasındadır.

Başbakanlığa bağlanacak kuruluşlar belirlenirken, başbakanın bakanlıklar arasında işbirliği sağlama ve hükümetin genel politikasının yürütülmesini gözetme görevinin yapılmasına yardımcı olan, merkezi hükümet örgütü içinde koordinasyon ve ayrı ayrı birimleri belli amaçlara doğru yöneltmeye yarayan kuruluşlar şeklinde bir tasnif düşünülmektedir. Başka bir yere bağlanmalarında sakınca görülen kuruluşların başbakanlığa bağlanmaları tek yol olarak görülmekte, işlevleri açısından merkezi hüküm örgütü içindeki birimleri yararlandıran kuruluşların bağlabilmesi de kabul edilmektedir. Bunu dışında kalan kuruluşların başbakanlıktan ayrılarak, ilgili bakanlıklara bağlanması gerektiği bildirilmektedir. Raporda başbakanlığa bağlı,

devlet bakanları ve başbakan yardımcılarının sorumluluğunda kurulması önerilen kuruluşlar; Merkezi İdareyi Geliştirme Birimi, Merkezi Donatım Birimi, Merkezi Mevzuat Birimi, Uzmanlar Kurulu, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Araştırma Kurumu ve Devlet Proje Ofisi'dir. Görevi geçici nitelik taşıyan kuruluşların sürekli bir örgüt biçiminde kurulmasının görev ikilemine, koordinasyon güçlüklerine ve kaynak israfına yol açacağı, geçici nitelikteki hizmetlerin bir devlet bakanının sorumluluğu altında komisyon ya da komite tipi bir örgüt tarafından yürütülmesinin daha sağlıklı olacağı, bu komisyon ve komitelerin gerekli gördükleri alt birimleri geçici olarak kurmaya ve tüm kuruluşların personel ve diğer kaynaklarını kullanmaya yetkili kılınması ve hizmetleri tamamlanınca ortadan kaldırılmasına dair bir öneri sunulmaktadır.

Raporda, bakanlıkların kuruluşunun kanuna dayanılarak gerçekleştiğini fakat kanuna dayanmayan, ciddi etüt ya da araştırmalar yapılmadan kurulan bakanlıkların sayısında artış olduğuna dikkat çekilmekte, bu durumun sonucu olarak, bakanlıklar arasındaki görev dağıtımında tutarlılığın kaybolduğu ve hizmetlerde büyük girişiklikler, tekrarlar ve boşlukların meydana geldiği belirtilmetedir. Öte yandan, mevcut bakanlık örgütlerinin günün ihtiyaç ve koşullarına uygun olmadıkları, raporda dikkati çeken tespitlerdendir. Dolayısıyla bakanlıkların kuruluşunun, görev ve sorumluluk alanlarının kanun dışı yöntemlerle yapılması eleştirilmekte, bu sürecin kanuna dayanılarak yapılması istenmektedir.

Bakanlıklarla ilgili tespit edilen sorunlar genel olarak; bakanlıkların merkez örgütlerinin görevleri ve örgüt yapılarının, iyi düzenlenmemiş bir merkezi yönetim esasına dayandığı, "yetki genişliği", "hizmet ademi merkeziyet" veya "mahalli ademi merkeziyet" kuruluşları tarafından yerine getirilmesi gereken bir kısım hizmetlerin, bakanlık merkez örgütlerince yapılmaya çalışıldığı ya da bu hizmetlerin görülmesinin bakanlık merkez örgütlerinin gereksiz ayrıntılara inen kontrolüne bağlı olarak yapıldığı ve bu durumun hizmetlerin yürütülüşünde gecikmelere, tıkanıklıklara, israfa, kırtasiyeciliğe ve yersel koşulların göz ardı edilmesine neden olduğu şeklinde saptanan tespitlerdir. Bahsedilen sorunların çözümüne yönelik

olarak, yetki genişliği ve yerinden yönetim kuruluşları tarafından yapılması gereken görevlerin, bakanlıkların merkezi örgütlerince yapılması yerine, merkezi yönetimin taşra örgütleri ve yerel yönetim kuruluşları tarafından yerine getirilmesi vurgulanarak, bakanlıkların merkez örgütlerinin amaç ve poltika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, denetim ve idareyi geliştirme görevlerini etkili olarak yerine getirecek bir biçimde yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bakanlıkların yeniden düzenlenmesinin gerekliliği üzerinde durulurken, idari metinlerle kurulan Orman, Gençlik ve Spor, Sanayi ve Ticaret ve Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlıklarının gerekli olup olmadıklarının araştırılması, gerekli görüldüğü takdirde, görevleri ve örgüt yapılarının yeniden düzenlenmesi, ayrıca Köy işleri Bakanlığının görevlerinin Tarım, Enerji ve Tabi Kaynaklar, Bayındırlık, İmar ve İskân ve Orman Bakanlıkları gibi kuruluşların çeşitli fonksiyonlarını kapsadığı ve dolayısıyla raporda ortaya konulan ilkelere uygun olarak yapılacak bir görevlendirme ve örgütlendirmede, bu bakanlığın fonksiyonsuz kaldığından dolayı kaldırılması ve görevlerinin ilgili bakanlıklara devredilmesi, yine görevi mali nitelikte olan ve hizmette birlik ilkesine açıkça aykırı görülen Gümrük ve Tekel Bakanlığının da kaldırılması önerilmektedir.[346] Rapor, gelişigüzel bakanlık sayısının artması karşısında, bu sayının makul bir zeminde, görev, yetki ve hizmet dengesi gözetilerek yasal bir dayanak çerçevesinde kurulmasını öngörmekte, verimsiz ve hizmetin gereklerine aykırı bir örgütsel yapının tasfiyesini gerekli görmektedir.

Raporda dikat çekici bir öneri olarak, bir bakanlığa ya da başbakanlığa bağlı olan ancak bunlardan bağımsız bir biçimde çalışan, "merkez teşkilatı tipinde hizmet ademi merkeziyeti kuruluşları"nın kurulması istenmektedir. Bunun nedeni olarak, hizmetin belirli oluşu ve başka işlerden kolayca ayrılabilmesi, kuruluşun çoğu kez teknik nitelikteki görevlerini, bağlı olduğu bakanlığın gözetimi ve denetimi altında kendi kendine getirmesinin uygun bulunması, hizmetin özelliğinin onu başka bir bakanlığın hiyerarşik yapısı içine yerleştirmeyi, bakanlığın müdahalesine açık bırakmayı doğrulamaması, bir mal varlığının, devlet mal varlığı dışında tutulmasının tercih edilmesi gibi nedenler, hizmet ademi merkeziyet kuruluşlarının kurulmasını

[346] **A.g.e.,** s. 45-51.

gerekli sayan nedenler olarak görülmektedir. Bu nedenlere ek olarak, böyle bir statüye kavuşmak isteyen kuruluşların, normal hiyerarşinin kayıtlayıcı usullerinden kurtularak rahat çalışma olanağı elde etmek istemesi, ayrı bir bütçeye sahip olma ve günlük işler üzerinde baskı kuran kanun hükümlerinden kurtulma, tüzel kişilik kazanma ve özel hukuk hükümlerine tabi olma gibi nedenler de, bu minvalde sayılmaktadır. Aslında raporda adı tam olarak konulmasa da, hizmet esaslı özerk kuruluşların kurulmasını salık veren ya da böyle bir model üzerinden biçimlenen hizmet ademi merkeziyet kuruluşlarının kurulması düşünülmektedir.

Raporda, içişleri hizmetlerin yürütücü ve idari teşkilat üzerinde koordine edici pozisyonuna sahip olan İçişleri Bakanlığının raporda yer verilen ilkeler çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gerektiği düşünülmekte, iç güvenlik ve asayiş konusundaki görevlerin esas itibariyle Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı tarafından yerine getirildiği ve bu iki kuruluşun dayandıkları mevzuat ve uygulama biçimlerinin aynı olduğu fakat görev sınırları hakkında muvzuatta açık ve kesin bir hüküm bulunmadığına ve ayrı bütçeleri olan bu iki örgütün ortak birçok birime araç, bina ve tesis gibi kaynaklara sahip olduğuna dikkat çekilerek, bu durmun ortaya çıkardığı gereksiz ikilemi ve harcamaları önlemek ve hizmete etkinlik kazandırmak için, Jandarma örgütünün silahlı kuvvetlerle ilişkisinin kesilmek suretiyle, bu iki güvenlik örgütünün birleştirilmesi önerilmektedir. Yine asayişle ilgili olarak, mahalle bekçiliği görevine yeniden atama yapılmaması, zamanla bu kadronun tasfiye edilmesi ve bu görevin polise devredilmesi, bir başka salık verilen konudur. Raporun İçişleri bakanlığını ilgilendiren kısmında, mahalli idareler üzerindeki merkezi yönetim vesayet denetiminin, mahalli idarelerin özerkliğini kısıtlamayacak bir biçimde, yol gösterici ve geliştirici bir nitelik taşımasının temel bir ilke olduğu ve bu çerçevede yerine gitirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Fonksiyonel hizmet kuruluşlarının sorumluluk alanları dışında kalan konularda, vesayet denetiminin İçişleri bakanlığı tarafından yapılması istenmektedir. Mahalli idare birimlerinin kuruluş hazırlıklarını yürütmek, mahalli idarelerle ilgili genel nitelikteki kanun tasarılarını hazırlamak, mahalli idareler üzerinde vesayet denetimi yapacak

kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak gibi görevler, İçişleri Bakanlığı'nın görevleri arasında sayılmaktadır.

Devletin kamusal hizmet alanlarındaki yoğun varlığı özellikle 1980'e kadar devam etmiştir. Söz konusu yoğunluğu inşa eden birçok etkenin yanında, merkeziyetçi bir yönetim yapısının ve bu yapının taşıyıcı unsurlarının belirleyici rolü daha baskın bir karekter taşımıştır. Böylesi bir yönetim yapısınında, mahalli yönetimlerin etkinliği ve yetenekleri bu anlayış üzerinden biçimlenirken, merkezi yönetimin taşra kuruluşları, kamusal hizmet alanlarında merkezi yerele taşıyıcı bir işlevselliğe sahiptirler. Bu raporun bazı hükümlerinde bahsedilen durumu alttan alta kuran bir refleksi görebilmek mümkündür. Raporun imar ve iskân kısmında kent planlaması alt başlığında belirtilen, "ulusal düzeyde imar düzenini aksatıcı nitelikteki bir kısım imar yetkileri belediyelerden alınmalı, merkezî yetkilerin İmar ve İskân Bakanlığında toplanması sağlanmalıdır"[347] önerisi, bu perspektifi görünür kılmaktadır. Aslında devlet merkezde ve yerelde herşeyi planlayan, programlayan, yürüten ya da yürütülmesine ön ayak olan, denetleyen ve biçimlendiren birçok işlevi üstlenmektedir. Üstlenilen bu işlevlerin yerine getiriliş biçiminde kendisinin bizzat katılımı kadar, kendisine bağlı taşra birimlerinin katılımı ya da gerekli hallerde mahalli yönetimlerin katılımı şeklinde gerçekleşmektedir. Rapordan da anlaşılacağı üzere, yerel nitelikli birçok hizmet alanlarında, özellikle yolların yapımı, imar planlaması, kent planlaması, konut hizmetleri gibi alanlarda, bakanlıklar, genel müdürlükler esas yürütücü kuruluşlar olarak sayılmaktadır.

Raporun merkezi idarenin taşra teşkilatı kısmında, taşra teşkilatının tam bir karışıklık ve düzensizlik örneği verdiğine dikkat çekilmektedir. Çeşitli bakanlıklara bağlı taşra birimlerinin ülke düzeyine dağılışları, hukuki statüleri ve birbirleriyle olan ilişkilerinin genel bir plan içinde düzenlenmemiş olmasının, hizmetlerin rasyonel bir biçimde yürütülmesini engellediği, mülki birimlerin yatay ve dikey olarak genişletilmesi ve çoğaltılması, diğer kuruluşların hizmet birimlerinin ise hizmetin gereğine bakılmaksızın her mülki kademede kurulmaya çalışılması, hizmet

[347] **A.g.e.,** s. 105.

güçlerinin ve olanaklarının dağılmasına ve etkinliğinin kaybolmasına yol açtığı belirtilmektedir. Böyle bir yapının oluşmasında, merkezi hükümet teşkilatındaki düzensizliklerin ve aksaklıkların neden olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla merkezi hükümet teşkilatındaki düzenlemeler çerçevesinde, taşra teşkilatının da bu eksende düzeltilebileceği öngörülmektedir. Raporun "il sistemi ve bölge kuruluşları" alt başlığında, anayasanın, birden çok ili içine alan ve yetki genişliğine sahip bölge kuruluşları kurulasına imkan verdiğine değinilmekte, anayasadaki "kamu hizmetlerinin gerekleri" kriterinden hareket edilerek, teknik ve ekonomik hizmetlerin bölge düzeyinde örgütlenmelerinin yaygınlık kazandığı vurgulanmaktadır. 45 bakanlık ve daireden 30'unun bölge kuruluşları oluşturdukları, bunların ülkeyi 26 çeşit bölge bölümlemesine tabi tutarak, 286 bölgeye ayırdıkları ifade edilmektedir. Hukuki dayanakları ve alt birimleri bakımından çeşitli farklılıklar gösteren bölge kuruluşlarının, gerek illerle gerekse kendi aralarındaki ilişkiler açısından hizmetlerde verimi sağlayacak bir düzenlemeden yoksun olduğu, bununla birlikte bölge kuruluşları ile valiler arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonun kurulamadığı tesbiti yapılmaktadır.

İl sistemi ile ilgili olarak, anayasada illerin, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre kurulmasının öngürüldüğü, fakat uygulamada bu ilkelere uyulmadığı görüşü öne sürülmekte, il bölümlenmesinde genellikle, tarihi oluşum, gelenekler, halkın istek ve baskısının ya da tümüyle seçimlere dönük siyasi düşünceler gibi rayonel olmayan etkenlerin belirleyici olduğu iddia edilmektedir. Mevcut illerin kamusal hizmetlerin büyük bir bölümü için ortak bir alan olma özelliğini yitirdiklerini, peronel ve maddi kaynakların dağıtımında illerin bu paydan yeterince yararlanmadıklarını ve merkezi yönetimin taşra örgütlerini yeterince yönetme ve denetlemede güçlükle karşılaştığını belirten rapor, taşra teşkilatının yeniden düzenlenmesi gerektiğini belirtmektedir. Yeniden düzenleme için bazı esaslar ortaya konulmaktadır. Öncelikle anayasada öngörülen il sistemi saklı tutulmalıdır. İllerin, 1961 anayasasının 115 inci hükmüne uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerektiğine dikat çekilerek, il sayısının fazla olduğu ve il sayısında azaltmaya gidilmesi gerektiği önerilmektedir. Bir başka öneri, plan

bölgeleri belirlenerek, bölge planlamasında sorumluluk İmar ve İskân Bakanlığından Devlet Planlama teşkilatına devredilmeli, bölge kuruluşları gözden geçirilerek, ili aşan çevrede kurulması zorunlu olanlar, olanaklar ölçüsünde merkez ve alanları ortak olacak bir şekilde, plan bölgeleri içinde örgütlenmeli, yeni bölge kuruluşları için kriterler saptanmalıdır. Merkezi idare kuruluşlarının taşrada örgütlendirilmesinde "hizmet gerekleri" ilkesi esas alınmalı, zorunlu haller dışında mülki idare kademelerine göre örgütlendirme yapılmamalı yani "hizmetin gerektirdiği yerde ve ölçüde örgütlenme" yapılması önerilmektedir.

Rapordan anlaşıldığı kadarıyla, devletin hem merkezde hem de taşrada gereğinden fazla örgütsel yapı kurması eleştirilerek, merkezde ve yerelde hizmetin asli unsuru olan merkezi yönetimin rasyonel, etkin ve verimli hizmet sunabilecek yeterli ölçüde ve sayıda bir yapılanmaya gitmesi istenmektedir. Dolayısıyla bu rapor, merkez-yerel ilişkilerini yeniden inşa edici bir yaklaşımı ortaya koymasından ziyade, taşrada merkezi çevreye taşıyan yönetsel araçların rasyonelleştirilmesine ve etkinlik kazanmasına zemin sağlayacak bir örgütsel yeniden yapılanmayı öncelemektedir diyebiliriz. Bu durum doğal olarak merkeziyetçi anlayışın yerele denk düşen pozisyonunu görünür kılmaktadır. Raporun amacını daha görünür kılması ve yerelin algılanışını yansıtması açısından dikkat çekici bir yaklaşım olarak "Merkezî idare hizmetleri ile halk arasındaki bağlantıyı sağlamak ve halka bulunduğu yerdeki kamu merciine başvurarak istediklerini duyurabilmek yönünden en elverişli kuruluşlar birer mahallî idare birimi olan köyler ile belediyelerdir. Ancak köylere verilmiş olan merkezî idare görevleri sayı ve çeşit yönünden çok fazladır ve birçoğu gereği gibi yerine getirilmemektedir".[348]

Anayasanın sadece illerden bahsettiğini, ilçe ve köylerin anayasanın zorunlu kıldığı kuruluşlar olmadığını dile getiren bu rapor, dolayısıyla illerin kademeli bölümlerinin yeniden düzenlenmesi gerektiğini belirtir. Bu doğrultuda, illerin kademeli bölümünün ilçelerden ibaret olması, merkezi yönetim hizmetlerinin sağlıklı ve ölçülü yerine getirilmesi için yeterli örgüt, yetki ve olanaklara sahip kılınması,

[348] **A.g.e.,** s. 145.

köylerin kendilerine verilen merkezi görevlerini yerine getirmeye devam etmeleri, bucakların ise örgütlenme ve bunun gerektirdiği personel ve maddi kaynaklar bakımından zayıf ve yetersiz birimler olduğu ve yönetim ve denetim rolünü yitirdikleri için kaldırılması gerektiği istenmektedir. Raporun önerdiği konulardan bir diğeri de, bölge düzeyinde ekonomik sorunlarda bir girişim ve karar organı olarak hareket eden ve idari konolarda koordinatör görevi yürütücü bir "koordinatör valilikler" kurulmasıdır. Bölge illerindeki valiler arasından seçilecek olan koordinatör valinin yetkileri, ulusal plana girecek yatırım teklifleriyle ilgili olacak, ulusal planın kendi bölgesiyle ilgili olan bölümünün kendi bölgesinde uygulanmasından sorumlu kılınacak, bölgedeki kamu kuruluşlarının isteklerini, görüşlerini ilgili bakanlık ve kuruluşlara iletecektir. Ayrıca faaliyetler ve ilgileri bir ili aşan bütün komisyonlara başkanlık edecektir. Koordinatör valilik, ili aşan sorunları il sistemi içinde çözmeye çalışması ve bunu ekonomik ve sosyal gereklerle idari gerekleri birbirinden ayırmak suretiyle yapmayı öngörmesi açısından benimsenmektedir.

Raporda, yetki genişliği ilkesine değinilmekte, anayasada belirtilen bu ilkenin yeterince açık olmadığı, yetki genişliği kavramının anlamının bakanlıkların ve dairelerin bu kavrama verecekleri anlama bağlı olduğu ifade edilmektedir. Bu kavramın dar bir yorumlamayla, bütün kar ve imza yetkilerinin valide toplanması biçiminde anlaşıldığı, ilde bütün görev ve yetkilerin valide toplanmasının neticesi olarak, gerekli kararların doğru ve süratli alınmadığı tesbiti yapılmaktadır. Dolayısıyla il idare birimlerine yetki devri yapılması istenmekte, valinin taşra teşkilatının etkin çalışmasından sorumlu sayılması fakat teknik hizmetlerin yürütülmesine karışmaması, buna karşın valinin taşra kuruluşlarından periyodik raporlar ve ilerleme raporları isteme, yapılmakta olan veya tamamlanmış işleri teftiş etme, koordinasyon toplantı ve komisyonlara başkanlık etme yetkilerinin verilmesi üzerinde durulmaktadır. Teşra teşkilatının anayasanın 115 inci maddesindeki

tanıma[349] ve ulusal kalkınmanın gereklerine uygun bir düzene kavuşturulması için, 1949 tarihli 5442 sayılı İl özel İdaresi kanunun yerini alacak yeni bir taşra teşkilatı (İl İdaresi) kanununun çıkarılması önerilmektedir. Çıkarılacak yeni kanunda, anayasada öngörülen ilkelerle, görev, yetki ve sorumlulukların yer alması, kanundaki ana ilkerşin yorumlanması amacıyla bakanlık ve kuruluşların genelgeler çıkararak, sistemi zedelemelerine ve bozmalarınına imkân verilmemesi istenmektedir.

Raporun mahalli idarelerle ilgili kısmında, kırsal ve kentsel alanda görev yüklenmiş olan mahalli idare birimlerinin görevlerini etkin bir şekilde yapmaktan uzak oldukları, mahalli idarelerin alan, görev, yetki denetim, vesayet, personel, mali ve teknik olanaklar ve diğer kuruluşlarla ilişkiler bakımından çok sayıda ve önemli sorunlarla karşı karşıya oldukları ifade edilmektedir. Bu durumun mahali idarelere verilmiş olan hizmetlerden bazılarının yapılmamasına, bazılarının eksik, verimsiz, kalitesiz ve yavaş yapılmasına neden olduğuna dikat çekilmektedir.

Raporun belediyeler alt başlığında, belediyelerin yapı, görev, yetki mali olanaklar, personel, merkezle ve öteki kuruluşlarla ilişkiler bakımından çözülmesi gereken birçok sorun nedeniyle etkin hizmet yapamadıkları, özellikle nüfusu 10.000'in altında olan kasaba belediyeleri ile metropol alan belediyelerinin daha yoğun ve önemli sorunlarla karşı karşıya oldukları belirtilmektedir. Az nüfusa sahip kasaba belediyelerinin, mali ve personel kaynaklarının sınırlı olduğundan ve sahip oldukları sosyal ve kültürel ortamın özelliklerinden dolayı, görevlerini başarı ile yerine getiremedikleri, metropol alanlarının plansız, dengesiz ve hızlı büyümeleri sonucunda önemli mahalli sorunların ortaya çıktığına değinilmektedir. Metropol kentlerde yaşanan hızlı nüfus artışıyla birlikte hizmet isteklerini de arttırdığını, bu hizmetleri metropol alan içinde yürütmekle görevli olan mahalli idare birimlerinin

[349] 1961 anayasasının 115 inci maddesi "Turkiye, merkezi idare kurulusu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadi sartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine gore, illere; iller de diğer kademeli bolumlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genisliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden cok ili icine alan cevrede, bu hizmetler icin, yetki genisliğine sahip kuruluslar meydana getirilebilir" hükmünü taşımaktadır. Bu hüküm 1982 anayasasının 126 ncı maddesinde de aynı hükümle düzenlenmiştir.

mali kaynak ve personel olanaklarının aynı oranda artmaması sonucunda halkın isteklerini karşılayamadıklarına dair tesbitlere yer verilir. Metropol alan içindeki birçok büyük ve küçük mahalli idare birimlerinin birbirleriyle ilişkisiz ve bölünmüş olduğu ve bu durumun çok önemli yönetsel sorunlar ortaya çıkardığı belirtilir.

İl özel idareleri ilgilendiren kısımda ise, il özel idarelerinin koruyabildikleri bir kısım görevleri yerine getirmek için, hizmetin fiilen yapıldığı kırsal alanlara uzak bir kademeden, kendilerine ait olmayan personel, örgüt ve parayla yapmak zorunda kaldıklarına dair bir tespit yapılmakta, bu durumun kırsal yerler için önemli olan bayındırlık, eğitim, sağlık ve tarım hizmetlerinin yürütülüşünde aksaklıklara neden olduğu ve siyasal katılım bakımından önemli sorunlara yol açtığı değerlendirilmektedir. Köylerin ise köy topluluklarının ekonomik ve sosyal yaşantısı için önemli olan çok sayıdaki görevlerini, yine mali ve personel yetersizliklerinden, dağınık ve küçük olmasından dolayı yerine getiremedikleri, hizmetlerin büyük bölümünün sahipsiz olduğu ve dolayısıyla köy topluluklarının öngörülmüş olan hizmetlerden mahrum kaldıkları vurgulanmaktadır. Raporda bir cümle olarak değinilen mahalle muhtarlıklarının, zamanın koşulları altında, kendileri için öngörülmüş olan fonksiyonları yerine getiremeyen, gereksiz kuruluşlar durumuna düşen yapılar olarak değerlendirilmektedir.

Mahalli idarelerle ilgili yapılan tespitler ve ortaya konulan sorunların çözümüne dönük olarak, belirtilen genel ilkeler çerçevesinde mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi gerektiği raporda belirtilmektedir. Mahalli idarelerin yönetsel sistemdeki olumsuz algısının değişmesi gerektiğinden hareket edilerek, parlamenter demokratik düzende yaşamak isteyen ve planlı bir ekonomide kalkınmasını arayan bir toplum için, yapısal ve fonksiyonel önem taşıyan kurumlar olarak görülmesi gerektiğinin altı çizilmektedir. Yapılacak yeniden düzenlemenin amacı, gerek kentsel gerekse kırsal yörelerde bir yandan halkın siyasal sürece ve yönetime etkin katılmasını sağlayacak ve kamu hizmetlerinin yükünü benimsemesine yardım edecek, diğer yandan ulusal kalkınma hedeflerinin gerçekleşmesini sağlayacak bir biçimde çabuk, verimli, ekonomik ve kaliteli hizmet yapacak ve taşrada daha fazla

kamu hizmetinden sorumlu olacak "dengeli bir mahalli idare sistemi" kurmak olarak açıklanmaktadır. Dikkat çekici özgün bir öneri olarak, mahalli idarelerin esasları ve özelliklerinin anayasada yer alması, mahalli idarelerin isimlerinin sayılmayıp, kanunlarla yenilerinin kurulabilme yolunun açık bırakılması ve anayasanın 116 ncı maddesinin[350] bu yönde değiştirilmesi salık verilmektedir. Bu yaklaşım, aslında hem anayasa metinleri için hem de yasal ve yönetsel metinler için çözüm sunabilecek bir yöntem de sunmaktadır. Toplumsal ihtiyaçlara göre biçimlenme ihtiyacı olan yönetsel yapıların, anayasaya ve yasal mevzuata göre düzenlenmesinin bir takım güçlükler doğurduğu gerçeği, bu yaklaşımın değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda genel olarak; mahiyetleri itibariyle mahalli olan, mahalli halka hitap eden, mahalli halkın benimsemesini ve katkısını gerektiren veya katkı sağlamasına açık olan, büyük yatırım projelerinin uygulanmasını gerektirmeyen ve birden fazla ili veya bölgeyi kapsamayan hizmetlerin yürütülmesinin mahalli idarelere bırakılması önerilmektedir.

Mahalli idarelerin idari özerklik ilkesine göre çalışma ve örgütlenme olanaklarına kavuşturulması istenmekte, mali özerklik konusunda ise mahalli idarelerin kendi öz gelirlerinin olmasına önem ve ağırlık verilmesi ve mahalli idarelerin borçlarının kaldırılmasına temas edilmektedir. Bütün mahalli idareler tarafından yerine getirilecek zorunlu görevler ile mahalli idare birimlerinin yapacakları görevlerin liste ilkesine göre belirlenmesi, daha fazla görev almaya istekli mahalli idare birimlerinin bu istekleri, görevlerini etkin bir biçimde yaptıkları ve gerekli mali olanaklara sahip oldukları saptanmış olmak şartı ile kabul edilmesi gerektiği önerilen konular içindedir. Mahalli idare birimlerine, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması, güçlü ve görevini yapabilir mahalli idareler için, merkezi düzeyde araştırma, hukuki yardım, eğitim, kredi sağlama, teknik yardım gibi desteklerin

[350] 1961 anayasasının 116 ncı madesi "mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlar ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi arlarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmünü içermektedir.

sağlanması, her mahalli idare türü için temel kanun hazırlanarak, mevzuat dağınıklığına ve ortaya çıkardığı güçlüklere son verilmesi, mahalli idarelerin ticari ve sınai nitelikteki hizmetleri için işletme kurmasının zorunlu hale getirilmesi ve örgütlenme ve işletme düzeninin kanunla düzenlenmesi, sunulan diğer önerilerdir. İl özel idarelerinin temel görevlerinin il düzeyinde politika tayini, planlama, koordinasyon, ilçeler için gerekli destek hizmetleri yapma ve denetimde bulunma olarak belirtilmektedir. Bunun yanında ilçelerde ilçe mahalli idarelerinin kurulmasının denenmesi yönünde bir yaklaşım benimsenmekte, başarılı bir deneyim sonrasında ilçe mahalli idarelerin kurulması yönünde bir tutum gösterilmektedir.

Köylere sosyo-ekonomik durumlarıyla orantılı sınırlı görevler verilmesi uygun görülmekte, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğinin kaldırılarak, sınırlı üyede köy meclisinin kurulması önerilmektedir. Belediyelerin kuruluşu için taban nüfusun 5.000 olması, beldenin turstik özellikleri nedeniyle 2.000-5.000 nüfuslu yerlerde belediye kurulmasının objektif kriterlere bağlanması, belediyelerin nüfus, gelişme potansiyeli, sosyo-ekonomik koşullar gibi objektif kriterlere göre kasaba, şehir ve büyükşehir olarak gruplandırılması, örgütlenme biçimi ve görevlerinin bu gruplandırmaya esas olacak şekilde saptanması istenmektedir. Metropol alan yönetimi konusunda ise farklı bir yaklaşım öngörülmekte, hizmetlerin çeşitli belediyeler ve belediye şubeleri arasında bölünmesi nedeniyle, ortak hizmetlerin görülmesinde yaşanan güçlüklerin aşılması için özellikle İstanbul, İzmir ve benzeri yerlerde, bu yörelerin özel sorunlarına cevap verebilecek metropol idarelerinin kanunla kurulması önemli ve dikkate değer bir öneridir.[351] Bu öneri ancak 1980 sonrasında uygulama imkânına sahip olacaktır. Mahalle muhtarlıklarının kaldırılması, yararlı görülecek görevlerinin zabıta teşkilatına ve diğer kuruluşlara devredilmesi konusunda ısrarlı bir tutum takınılmaktadır.

Genel hatlarıyla belirtmek gerekirse, mahalli idarelerin gerçek bir mahalli idare kimliği kazanabilmeleri için, yönetsel özerkliğe sahip olmaları konusuna dikkat

[351] İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda büyük yerleşim yerleri için önerilen büyükşehir yönetim modeli, anayasal hükmünü 1982 anayasasının 127 inci maddesinde kazanacak, yasal zeminini 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda inşa edecek ve uygulama alanını İstanbul, İzmir ve Ankara büyükşehir yerleşim yerlerinde gösterecektir.

çekilmektedir. Aksi halde bu kuruluşların merkezi yönetimin taşra örgütü haline dönüşmekte olduğu ifade edilmekte, özerklik ilkesinin kullanılmasında mahalli girişkenliği önlememek ve mahalli idare kurumunun temel felsefesini zedelememek şartıyla, aşırılıkları önleyecek tedbirlerin alınması bir önlem olarak salık verilmektedir. Mahalli hizmetler için öngörülen bu tedbirler, bir yandan ulsal planla, mahalli idarelerin kendilerine kanunlarla verilmiş görevlerini kapsayan mahalli planlar arasında uyum sağlamaya yönelmiş yol ve yöntemler, diğer yandan mali ve teknik yardım düzeni içinde denetim üzerinden alınabilecek tedbirler öngörülmektedir.

Raporda idari özerkliğin hizmetlerin görülmesini ve belirli hizmet standardının gerçekleşmesini önleyici bir etkide bulunmaması için öneriler sunulmaktadır. Buna göre; hizmet standartlarının merkezi hükümet organlarınca saptanması, mahalli idareler arasında plan önceliklerine uygun hizmet dengesinin kurulması için, merkezden mahalli idarelere "şartlı mali ve teknik destek" sisteminin uygulanması, mahalli idarelerin denetimin öğretici ve yapıcı bir niteliğe kavuşturulması, hizmete yönelik tutulması, rasyonel hale getirilmesi, sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi, mahalli idareler için Sayıştay benzeri bir merkezi denetim organının kurulması, bakanlıkların ve diğer merkezi kuruluşların kendi görev ve sorumluluk alanına giren mahalli idarelerdeki görev ve işlemlerinin denetimini yapabilmesi, hiçbir kuruluşun görev alanına girmeyen denetim görevinin ise İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmesi ve dolayısıyla özerklikten kaynaklanan hizmete yönelik eksikliklerin bu yollarla giderilebileceği düşünülmektedir.[352]

Söylenebilir ki raporda bir yandan mahalli idarelerin özerkliğinin önemine temas edilerek, özerkliğin olmaması durumunda mahalli idarelerin merkezi yönetimin birer taşra örgütü haline geleceği ifade edilmekte, öte yandan özerkliğin hizmet standardını engelleyici etkisinden söz edilerek, merkezi yönetimin sıkı denetimine tabi tutulmasının salık verilmesi, mahalli idarelere adeta merkezin taşra örgütü muamelesi yapılmak istenmesi gibi çelişkili bir durum yaratmaktadır.

[352] **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler: İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**, s. 141-155.

1945-80 döneminde idari reform, hedef ve stratejisi uluslararası güç merkezlerince çizilen bir değişme atağı olarak değerlendirilir. Özellikle geri kalmış ülkelerde idari az gelişmişlik sorununu aşmak için Batı tipi bürokratik aygıt yaratmayı ve geliştirmeyi mümkün kılacak bir zeminin inşa edilmek istendiği vurgulanır. Bu bağlamda az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin finansman ihtiyacının dış yardımlarla, bilgi eksikliği ise yabancı uzman ve eğitim desteğiyle giderildiğine işaret edilir.[353] Gelişmiş, teknikleşmiş ve rasyonelleşmiş bürokrasi modernleşme ve kalkınmanın öncü gücü haline getirilmek istenmiştir.

Erken Cumhuriyet döneminde siyasal, yönetsel, hukuksal, sosyo-ekonomik ve kültürel bir-çok alanda gerçekleştirilen reform hareketlerinin felsefi zemini modernleşme ve kalkınma fikriydi. Bu amacı yerelde gerçekleştirecek yönetsel taşıyıcı yapılara dair düzenlemeler yapılmış, şehir ve belediye hayatına ivme kazandıracak yapıların yetkileri genişletilmiştir. Bu bağlamda 1929 Vilayet idaresi Kanunu, 1930 Belediye Kanunu ve 1949 İl İdaresi Kanunu üzerinden şehirler ve belediyeler modernleşme ülküsüne katkı verecek yapılar olarak düşünülmüştür. Vilayet kanunlarıyla güçlü valilikler oluşturularak bir taraftan merkezi politikalarla biçimlendirilmeye, modernleştirilmeye çalışılan bir yerel, diğer yandan belediye kanunuyla hizmet çoğulculuğu çerçevesinde yetkilendirilen ve yerel hizmetleri sunabilen belediye idaresiyle, merkez-yerel ilişkileri bu temeller üzerine kurulmak istenmiştir. Uygulanan karma ekonomik politikaların 1929 Dünya ekonomik buhranı sonrasında yerini devletçilik anlayışına bırakması ve devletin her alanda gücünü görünür kılan tutumunun merkez-yerel ilişkilerini de etkileyerek, merkezin yoğun müdahalesine imkân vermiştir. Yaşanan süreci yöneten aktör kuşkusuz bu zamana kadar tek parti iktidarı olmuştur. İçeride ve dışarıda yaşanan gelişmeler sonucunda siyasal sistemde gerçekleşen değişiklikler ve çok partili hayata geçiş, devletin rolünü, merkez-yerel ilişkilerini de değiştirmiştir. 1950 seçimleriyle iktidara gelen Demokrat Parti (DP) devletçililik politikalarını esnekleştirerek, ekonominin liberal politikalar çerçevesinde yürütülmesini benimsemiş ve dış yardım programlarıyla kalkınma

[353] Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, Ankara, İMGE Kitabevi, 2005, s.63.

stratejisi yürütülmüştür. Değişen bu paradigma merkez-yerel ilişkilerini de bu bağlamda değiştirmiştir.

DP dönemi mülki ve mahalli yönetim yapılarına yönelik reform düzenlemelerinin çok fazla olmadığı bir dönem olmakla birlikte, bu dönemde tek parti döneminden kalan valilerin, mülki amirlerin, sivil-askeri bürokratların tasfiye süreci söz konusu olmuştur. DP dönemin mülki yapıyla ilgili bir diğer politikası ise politik tercihleri farklı olan illerin ilçeye, siyasal iktidara yakın duran ilçelerin ise il'e dönüştürülmüş olmasıdır. 27 Mayıs 1960 yılında yapılan askeri darbeyle siyasal yaşamı son bulan DP dönemi, çevreyi merkeze taşıyan politikalarıyla bir değişim gerçekleştirmiştir. Bu siyasal/toplumsal değişim kendisini 1961Anayasasında hissettirmiş, siyasal ve sosyal hakların alanını genişletmiştir. 1960 sonrası dönem reform çalışmaları, geniş bir kapsamda ele alınması düşüncesine dayanmıştır. Bu bağlamda 1961 yılında hazırlanan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" yapılacak reformun esaslarını ortaya koymak, bunun için gerekli incelemeleri yapmak, devlet birimleri arasındaki görev ve yetki sınırlarını belirlemek, değişen ihtiyaçlara uyum sağlayabilecek bir idari teşkilat yapısı oluşturmak ve idari ıslahatlar arasında ahenk sağlamak gibi reformun yönü ve stratejisi ortaya konulmak istenmiştir. 1962 tarihli "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" raporu amaç, kapsam ve yöntem bakımından önemli bir özellik taşır. 1961 raporunda olduğu gibi bu rapor da reform konusunda bilimsel bir birikime sahip TODAİE ve Ankara Üniversitesi ile DPT, DPD ve diğer bakanlıkların uzman bürokratlarından oluşan ekipler tarafından hazırlanmıştır. Bu çalışma Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, Bakanlık, daire ve müesseselerde görevlerin dağılış tarzının tespitini ve bu dağılış biçiminin kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yerine getirilmesine imkân verip vermediğini incelemiş, önerilerde bulunmuştur. Rapor kamu yönetimi için yeniden bir görev tanımı getirmekte, buna uygun idari birimleri yeniden düzenlemektedir. Raporda "standartlaşma", "koordinasyon", "yetki ve sorumluluklarda açıklık ve netlik", "modernizasyon", "etkinlik", "verimlilik", "rasyonellik" gibi kavramlar özellikle vurgulanarak Weberyen örgütlenme modeli yeniden biçimlendirilmek istenmektedir. Kamu yönetimi alanında koordinasyondan sorumlu birimlerin "Devlet Planlama

Teşkilatı", "Devlet Personel Dairesi", "Devlet İstatistik Enstitüsü" ve "Türkiye Bilimsel Araştırma Kurumu" olacağı belirtilir.

Rapor kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulamamasının en önemli nedeni olarak mahalli farklılaşmaları görmektedir. Özellikle eğitim, sağlık, zabıta, kültür, ulaştırma ve imar alanlarında yaşanılan kontrol eksikliği ve tarım, sanayi, ticaret, turizm eğitim ve sağlık alanlarındaki etkinsizlik ve verimsizlik durumuna dikkati çeker. Yaşanılan bu sorunların kaynağında mali imkân yetersizliklerinin, personel aksaklıklarının, denetim ve kontrol eksikliğinin, teşkilat bozukluklarının ve iyi düzenlenmemiş merkeziyetçi yapının söz konusu olduğu vurgulanmıştır. Görev, yetki ve sorumlulukların yeni tanıma uygun olarak, merkezi yönetimin kendi ilişkisel ağı çerçevesinde ve taşra teşkilatıyla ilişkilerinin rasyonel yürütülmesi noktasında merkeziyetçiliğin yeniden düzenlenmesi önerilmiştir. Taşra kuruluşlarının da dağınık, çeşitli ve küçük parçalar gibi bir görünüş sergilediği ve bu durumun denetim ve kontrolü zorlaştırdığı belirtilmiş, bu sorunların çözümü için kuruluş, idare, kadro, personel ve eğitim konularında bir standardın sağlanmasının, benzer görev ve hizmet birimlerinin birleştirilmesinin önemine temas edilmiştir. Merkezi yönetim reformu için benimsenen yöntem ve sunulan öneriler taşra teşkilatı için de söz konusudur. Mülki idare amirlerinin toplum kalkınmasında aktif rol almaları tavsiye edilmiş, gerekli denetim ve kontrollerin yapılması istenmiştir. Rapor yerelde "toplum kalkınması programı" adı altında il, ilçe ve köylerde bir-çok alanda kalkınmayı sağlayacak bir yapı öngörmüş, bu amaçla her bir bakanlıkta, il, ilçe ve köylerde "toplum kalkınması kurulları" oluşturulması önerilmiştir.

Raporda dikkati çeken noktalardan birisi de il idaresinin yeniden düzenlenmesi gerektiğine yapılan vurgudur. Özel idarelerin bir kısım hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından yerine getirilerek hizmetlerinde daralmanın yaşandığını, bundan böyle zorunlu olanların dışında kalan hizmetlerin mali imkânlarıyla birlikte il özel idarelerine bırakılması istenmektedir. Merkezi yönetimin taşrada örgütlenme ölçeği üzerinde durulmuş, zorunlu mahalli hizmetlerin dışında kalan hizmetlerin il yönetimine bırakılması istenmiş, il ölçeğinin yeniden ele alınması, ilçe yönetim

kademesinin ve bölge teşkilatlarının yeniden düzenlenmesi ve merkez kaymakamlıklarının kurulması, işlevlerini yitiren ve hizmet üretemeyen bucak yönetimlerinin de kaldırılması gerektiği ifade edilmiştir. Raporda dikkati çeken diğer bir konu ise "merkezi hizmetleri halka yaklaştırma" önerisidir. Bunun gerekçesi olarak kademeleri çoğaltmak yerine halka bulunduğu yerdeki kamu merciine başvurarak iletişime geçebilmeyi, isteklerini duyurabilmeyi ve bunları elde edebilme imkânlarını sağlamak olarak ifade edilir. Bunun yolunun ise köy ve belediye gibi mahalli idare birimlerinin merkezi teşkilatın mahallinde işlerini gören kuruluşlar haline getirilmesi olarak görülür. Bu öneri Cumhuriyet dönemiyle kurulan merkeziyetçi yapıyı da aşan, mahalli yapıları ortadan kaldırarak, merkezi bir birim haline getirmeyi amaçlayan bir düşünceyi yansıtır.

Devletin yeniden yapılandırılmasını öngören bir diğer araştırma raporu 1971 tarihinde hazırlanan "İdari Reform Danışma Kurulu Raporu" dur. Bu rapor da yine TODAİE öncülüğünde çeşitli bakanlık ve kuruluşların uzmanlarından oluşan bir kurul tarafından hazırlanmıştır. "Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak" amacıyla oluşturulan kurul, önceki reform çalışmalarının bir değerlendirmesini yaparak, genel idare alanına ilişkin mevcut durum analizi yapmış, Türk kamu yönetiminin mevcut durumu ve yeniden yapılandırmanın nedenlerini ortaya koymuş, izlenecek yol ve öngörülen örgütlenme modeli belirtilmiş ve yeniden düzenlemede uyulacak ilkeler ve önerilere yer verilmiştir. Bu çalışma merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler ve kamu niteliğindeki kuruluşları kapsamaktadır. İdarede yeniden yapılandırmanın değişen iç ve dış koşullar ve ihtiyaçlar bakımından bir gereklilik olduğuna dikkat çekilmiş, örgüt ve metotlarda yeniden bir düzenlemenin gerekli olduğu belirtilmiştir. Raporun değerlendirilmesinde anayasa, ilgili kanunlar, kalkınma planları, hükümet programı ve siyasi partilerin görüşlerinden yararlanılmıştır. Önemli bir tespit olarak bürokratik yapının işleyişinin mevcut biçimsel usullere, katı kurallara uymaktan ibaret olduğunu, değişen koşul ve ihtiyaçlara uyamadığı için hizmetlerin yerine getirilmesinde tıkanıklar ve aksaklıkların yaşandığını ve kaynakların belirli bir plana ve amaca göre

kullanılmadığı, bir kısım personelin ve yöneticilerin bilgi, beceri ve tecrübeden yoksun oldukları dolayısıyla örgütsel bozukluklar yaşandığı belirtilir. Dolayısıyla kuralcılık alışkanlığının bürokratik yapıya sirayet ettiği ve kamu hizmetlerinin değişen şartlara uygun yerine getirilemediği vurgulanır. Bir problematik sorun alanı olması bağlamında rapor, kamusal hizmetlerin sunulmasındaki engellerden birisinin de mali imkânların yetersizliğine işaret eder. Bu bağlamda "denetim" ve "koordinasyon" meselesi önemli görülmüş, hizmetlerin sağlıklı yerine getirilmesi için "etkinlik", "verimlilik", "ekonomik", "kalite" gibi kavramlara dikkat çekilmiştir.

İdareyi geliştirme politika ve hedeflerinin saptanması, uygulamaların izlenmesi ve gereken tedbirlerin alınması gibi görevlerle kurulması öngörülen "merkezi idareyi geliştirme birimi"; taşra teşkilatı, mahalli idareler ve kamu iktisadi kuruluşları üzerinde koordinasyon sağlayan bir işleve sahip olacaktır. MEHTAP raporunda Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve diğer merkezi kurum ve kuruluşlar için yapılan tespitler ve öneriler konusunda aynı çerçeveyi sunmaktadır. Bakanlıkların yeniden gözden geçirilerek gerekli olmayanların kaldırılması, gerekli olanların da yeniden yapılandırılması, jandarmanın silahlı kuvvetlerle ilişiğinin kesilerek polis ve jandarmanın birleştirilmesi önerilmiştir. Dikkati çeken bir öneri olarak, bir bakanlığa ya da başbakanlığa bağlı olan ancak bunlardan bağımsız bir biçimde çalışan "merkez teşkilatı tipinde hizmet ademi merkeziyeti kuruluşları"nın kurulması istenmektedir. Tüzel kişiliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi olacak ve teknik konularda faaliyette bulanmayı öngören bu kuruluşlar, 1990 yıllarda oluşturulacak "bağımsız idari kurullar"ı anımsatan bir yapı gibi durmaktadır.

Raporda kamu hizmetlerinin giderek genişlediğini, dolayısıyla kamu hizmetlerinin yetki genişliği ve yerinden yönetim esaslarına göre yeniden düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu rapordan da anlaşılan merkezi yönetimin mahalli nitelikli hizmet alanlarında oldukça geniş olan varlığı kabul edilmiş, yerel nitelikli hizmetlerin "yetki genişliği", "hizmet ademi merkeziyet" ve "mahalli ademi merkeziyet" kuruluşları tarafından yerine getirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bununla birlikte bir kısım imar yetkisinin belediyelerden alınarak İmar ve İskân Bakanlığı'na

verilmesi istenir. Rapor yerel nitelikli birçok hizmet alanlarında, özellikle yolların yapımı, imar planlaması, kent planlaması, konut hizmetleri gibi alanlarda, bakanlıkların ve genel müdürlüklerin esas yürütücü kuruluşlar olduğunu vurgulamakla birlikte katı merkeziyetçi bir yapıdan dengeli merkeziyetçi bir yapıya geçişi önemsemektedir. Mahalli yapılarla ilgili sunulan öneriler ise yeni bir il idaresi kanununun hazırlanması, fazla olan il sayısının düşürülmesi, ilçelerin yeniden düzenlenmesi ve bucak yönetimlerinin kaldırılması, mahalli idarelerin görev, yetki, denetim, vesayet, personel, mali olanaklar gibi meselelerinin ele alınarak özerklik temelinde yeniden düzenlenmesi gerektiğidir. Raporda bir yandan mahalli idarelerin özerkliğinin önemine temas edilerek, özerkliğin olmaması durumunda mahalli idarelerin merkezi yönetimin birer taşra örgütü haline geleceği ifade edilmekte, öte yandan özerkliğin hizmet standardını engelleyici etkisinden söz edilerek, merkezi yönetimin sıkı denetimine tabi tutulmasının salık verilmesi, mahalli idarelere adeta merkezin taşra örgütü muamelesi yapılmak istenmesi çelişkili bir durum yaratmaktadır.

V. BÖLÜM
1980 SONRASI DEVLET PARADİGMASINDA DÖNÜŞÜM

5.1. Yeni Liberal Devlete Doğru

Devletin üstlenmiş olduğu roller konusunda, özellikle 1970'lerle birlikte yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle, ciddi tartışmalar yapılmaya başlamıştı. İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal devlet paradigması devletin rol ve işlevlerini yeniden biçimlendirmiş, hizmet sunma kapasitesini oldukça genişletmişti. Devletin müdahaleci/korumacı işlevlerini görünür kılan bu paradigma, iktisadi olduğu kadar toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında da devleti güçlü bir pozisyon almaya sevk etmişti. Dolayısıyla devletin genişleyen hizmet alanına karşılık gelebilecek bir kurumsal/yapısal büyüme ve genişleme de ortaya çıkmıştı. 1970'ler, kapitalizmin yaşadığı krizden çıkış yolu olarak devletin rol ve işlevlerinin yeniden tartışıldığı ve yeni rol ve işleve sahip bir devlete dönüşmesi gerektiğine dair düşüncelerin yoğunluk kazandığı bir dönem olarak, 1980 sonrasının düşünsel mutfağını oluşturur. Bu dönem uzun bir süreci kapsayacak devlet reformları ile yeni liberal devleti inşa edecekitr.

5.2. 1982 Yetki Kanunu "Merkezi Yönetimi Hızlı Dönüştürme"

24 Ocak 1980 kararları, kısa vadeli ekonomik istikrarın sağlanmasından daha fazla, serbestleşme ve dışa açılma hedefiyle uzun vadeye yayılmış bir yapısal uyum/dönüşüm programını öngörmekteydi.[1] Devletin uzun vadede mümkün olduğu kadar küçülmesini, minimalize olmasını önceleyen yapısal uyum/dönüşüm programı, neoliberal politikalara denk düşecek bir kamusal işlevselliği de amaçlamaktadır. İktisadi boyutunun daha fazla olduğu yapısal uyum/dönüşüm programlarıyla, devletin ekonomi alanındaki yeri daraltılmak ve fonksiyonları değiştirilmek istenmektedir. Kamusal mal ve hizmetlerin üretilip, sunulmasında devletin ağırlığı zayıflatılarak, sermayenin ve piyasa ilkelerinin egemenliğine dayalı bir yeniden yapım süreci amaçlanmaktadır.

[1] Der. Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2009, s. 25-26.

İktisadi kaynakların kullanım alanında devletin payının azaltılması ve özel sermayenin bu alana dâhil edilmesi tasarlanırken, yabancı yatırımları teşvik edici politika ve araçların tesisi ve böylece piyasanın serbestleştirilmesi mümkün hale getirilmek istenmektedir. Mali ve ticari serbestleşme ve yabancı yatırımların teşvik edilmesiyle, bir yandan devlet tekellerini zayıflatmak, diğer yandan kamu yatırımlarını sınırlandırıcı politikalara işlerlik kazandırmak istenmektedir.[2] Tasarıda, tüm kamu kuruluşlarını kapsayan yeniden yapılandırılma düşüncesi, yeni devlet paradigmasına uygun olarak düzenlenirken, KİT'lerin öncelikle piyasa ilkelerine göre işleyen bir yapıya kavuşturulması, sonrasında bu işletmelerin ulusal ve uluslararası sermayenin kullanım alanına dâhil edilmesi tasarlanmaktadır. Devlet tarafından sunulan eğitim ve sağlık hizmetleri de bu süreç içerisinde özel kesimin faaliyet alanına girmiş, özel ilköğretim okulları ve vakıf üniversiteleri kurulmaya başlamıştır. Sağlık alanında devlet harcamaların kısılması, sağlık hizmetlerinin ticarileştirilmesi ve özel sektörün hizmet sunumunun artması söz konusu olmuştur.[3]

Tasarının 1 inci maddesinde, "Kamu hizmetlerinin düzenli, etkili, verimli, ekonomik ve süratli bir şekilde yürütülmesi için kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslekî kuruluşların (Genelkurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Yargı Kuruluşları, Sayıştay, Üniversiteler hariç) kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda aşağıda belirtilen çerçeve dâhilinde, Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir" denilerek tasarının amacı ortaya konulmuştur. 2 inci madde de, tasarının kapsamı belirtilmiştir. Buna göre, çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler "Kamu hizmetlerinin Bakanlıklar arasında bölünüşüne, hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağına, yeni bakanlık, bağlı ya da ilgili kuruluş kurulmasına, mevcutların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bakanlıkların taşrada ve yurt dışında teşkilât kurmasına; muhafazası, birleştirilmesi, yeniden düzenlenmesi veya kurulması öngörülen bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, hukukî yapılarına, hangi anahizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki

[2] Birgün Ayman Güler, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yay., Ankara, 2005, s. 77.
[3] Oğuz Toprak, **Refah Devleti ve Kapitalizm: 2000'li Yıllarda Türkiye'de Refah Devleti**, İletişim Yay., İstanbul, 2012, s. 219.

hiyerarşik ilişkilere, tüm kuruluşlarda benzer hizmet yapan birimlerin görev, yetki ve yükümlülüklerine ait genel esasları ve bu esaslara uygun olarak yukarıda sayılan kurum ve kuruluşların teşkilat, görev ve yetkilerinin düzenlenmesine ilişkin hükümleri kapsar" denilmektedir. Tasarının ilkeler kısmını düzenleyen 3 üncü maddesi, Bakanlar Kurulunun yetki kanununa dayanarak çıkaracağı kanun hükmünde kararnamelerde hangi ilkelerin göz önünde bulundurulacağı belirlenmiştir. Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmasında; kamu hizmetlerinde iş bölümünün ve koordinasyonun sağlanması, bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi amaçlanmaktadır. Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılıkları ile Devlet Bakanlıkları dışındaki Bakanlıklar, Müsteşarlık ve Genel Müdürlükler bu kanunla Bakanlar Kuruluna verilen yetkiye göre kurulacaktır. Bakanlıklar bünyesinde daire başkanlıkları kurulabilmesi için Bakanlar Kurulu kararı alınması yeterli görülmektedir.[4]

Kurum ve kuruluşların merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı, hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydı ile hiyerarşik bağlılık, unvan ve rütbe standardizasyonu sağlanacak şekilde düzenlenecektir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kuruluş ve teşkilatlanmasında belirtilen ilkeler çerçevesinde hizmetin gerekliliği, ülke ekonomisinde yararlılık, verimlilik ve kârlılık esasları göz önünde bulundurulacaktır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kuruluş kanunları, organlarının teşkili, görev ve yetkileri yeniden düzenlenirken, bu kuruluşların her türlü zararlı akımların dışında tutulması ve siyasi etkiden arındırılması göz önünde tutulacaktır.

Bu tasarının düzenlenmesinde, dönemin ekonomiden sorumlu Başbakan Yardımcısı Turgut Özal'ın rolü hissedilir niteliktedir. Liberal düşüncelere sahip olan Özal, devletin üretici bir güç olarak ekonomi alanından çekilmesini ve bürokrasinin mümkün olduğunca azaltılarak az sayıda kabiliyetli-seçkin kişiler tarafından oluşturulması gerektiğine inanmaktadır. Ekonomik kalkınmayı öncelemekte, devletin esas rolünün tanzim edici ve gelişmeyi teşvik edici olmasını düşünmektedir.

[4] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, 114 sıra sayılı ek.

"Fertlerin ve kuruluşların ekonomik münasebetlerini düzenleyici, ihtilâfların halli, ekonominin rahat çalışması için sık sık değişmeyen kaideler koyması ve engellerin kaldırılarak randımanın yükseltilmesidir. Devlet kaideleri koyarken, esas olarak makro seviyede olmalı ve detaylara müdahale etmemelidir. Makro seviyede müdahaleler ancak ve ancak harp hali, büyük tabii afetler gibi hâdiselere inhisar ettirilmelidir. Bunlarda ilk fırsatta kaldırılarak normale dönülmelidir…"[5]

Meclis içinde tasarının bir-çok boyutuna yönelik tartışmalar söz konusudur. Asker bir kimliğe sahip olan, yurt içi ve yurt dışı görevlerde bulunmuş olan Bütçe-Plan Komisyonu Başkanı Turgut Kunter, bu tasarının ele alınış amacının bürokratik yapıda mevcut olan sorunların hizmetleri engellediğini belirterek, bürokratik yapıda düzenlenecek reformla kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli, hızlı, düzenli ve ekonomik bir biçimde yürütülmesinin sağlanacağını ifade eder. "Kamu hizmetlerindeki aksaklıklardan ve tümüyle bürokrasiden ülkemizde genel bir hoşnutsuzluk vardır. Basınımızı devamlı meşgul eden bu konu, bir süre önce, bu çatı altında da sayın üyelerimiz tarafından dile getirilmiştir. Bu durum, geçmişte, kamu kurum ve kuruluşlarının; kurulma, teşkilatlanma biçimlerinin belli ve ciddî esaslara bağlanmamış olmasından; kuruluş ve kişiler arasındaki yetki çekişmelerinden; görev ve yetkilerin belirsizliğinden, görev ve yetki tedahüllerinden, kuruluşların gereksiz büyüme tutkularından, personel piramidinin ve hiyerarşik düzenin yok olma istidadı göstermesi ve benzeri çeşitli nedenlerden kaynaklandığını, sorunun en kısa zamanda çözümlenmesi, kamu hizmetlerinin düzenli, verimli, süratli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesinin sağlanması ve bunun için de genel bir düzenlemeye gidilmesi, sanırım ki istisnasız hepimizin arzusu ve hatta özlemidir. Hükümetimiz bu nedenle bir tasarı düzenlemiş ve Yüce Meclislimize sunmuş bulunmaktadır"[6] diyerek tasarının amaçlarını ortaya koyar. Devlet Personel Dairesi (DPD) eski başkanı olan komisyon üyelerinden Selçuk Kantarcıoğlu da idareyi daha modern ve işler hale

[5] Turgut Özal, **Değişim "Belgeleri"**, Kazancı Matbaacılık, İstanbul, 1993, s. 17-23.
[6] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 412-413.

getirmenin bir zorunluluk olduğunu, geçmişte idari reform konusunda raporlar[7] hazırlandığına dikkati çeker ve bu raporların düşünce safhasında kaldığını ve somut sonuçlar alınmadığını belirtir.

> "*Ne yazık ki merkezî idare ve merkezî idarenin taşra teşkilatıyla mahallî idareler ve KİT'lerin kuruluş ve görevlerinin, kullandıkları idarî metotların iyileştirilmesine yönelik bu yoğun ve bilinçli çalışmalar, hemen tümüyle düşünce safihasında kalmış, bunlardan somut bir sonuç alınamamıştır. Raporlardaki önerilere sadece uzun vadeli planlarda ilke halinde yer verilmesiyle yetinilmiştir. İlke haline dönüştürülürken de bütünlüklerinin korunmasına özen gösterilmediği görülmektedir*."[8]

Danışma meclisinde bu tasarının eksikliklerine ve yetersizliklerine karşı eleştiriler yapılmış ve yapılması düşünülen düzenlemeler ile ilgili öneriler getirilmiştir. Eski bir DPD başkanı olması hasebiyle meseleye daha kapsamlı yaklaşan Kantarcıoğlu, merkezi idarenin yeniden yapılandırılması meselesinde, kalkınma planlarında ve yıllık programlarda belirlenen ilke ve tedbirlerin çelişkili ve yetersiz olduğu kanaatindedir. Bunun nedeni olarak da, bir yandan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Devlet Personel Dairesinin "Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme" birimi olacak şekilde yeniden düzenlenmesinden söz ederken, bir yandan da 1987 programında Başbakanlık bünyesinde kamusal ve idari düzenlemelerle ilgili çalışmaları yürütecek merkezi sorumlu bir birimin kurulacağının öngörüldüğünü ve

---

[7] Cumhuriyet tarihi boyunca yerli ve yabancı uzman ve kurumlar tarafından idarenin yeniden yapılandırılmasına ilişkin raporlar düzenlenmiştir. Bu raporların en önemlileri; 1949 yılında yayımlanan "Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Profesör Neumark Raporu"; 1951 yılında yayımlanan "Cumhuriyet devrindeki gelişmeler, ilerlemeler, engeller, personel yetiştirilmesi için işçi politikası, eğitim politikası, sağlık ve kamu yönetimi konularına ait Barker Heyeti Raporu"; 1951 de "Bütün kamu kurumlarında teşkilat ve personel sistemlerinin kanunla kurulmasına dair James Martin ve Frank Cush Raporu"; 1952 yılında yayımlanan "İdare teşkilatı hakkında kadro ve personel statüleri, kadro şişkinliklerini belirten Leimgruber Raporu"; 1959 yılında yayımlanan "Türkiye'de İdarî Reformun Zarureti ve Devlet Personeli Hakkında Maurice Cailloux-Dantel Raporu"; "Bakanlar Kurulunun, 13,2,1962 tarih ve 6/209 sayılı Kararnamesiyle, "Merkezî hükümet görevlilerinin dağılış tarzını tespit etmek ve bu dağılışın amme hizmetlerinin en verimli bir tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek, bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere" bir proje oluşturulmuş ve 1 yıllık bir çalışma sonu hazırlanmış, idare tarihimizde önemli bir yeri olan MEHTAP Raporu (Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu)"; 1962 de "OECD tarafından gönderilen Van Mook Raporu"; 1962 de "AID tarafından gönderilen Mr. Fisher Raporu" ve "29.5.1971 tarih ve 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan 'İdarî Reform Danışma Kurulu' nca yürütülmüş ve "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler" adlı, Başbakanlığa sunulan ve sonuçlanan rapordur." Bu raporlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Hüseyin Yayman, **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

[8] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 414.

bu durumun bir çelişki oluşturduğunu ifade etmektedir. Kantarcıoğluna göre ilke ve tedbirlerin yetersiz olmasının nedenleri ise personel rejimi, teşkilat ve kullanılan idarî metotların birlikte iyileştirilmesi çabalarını kapsayan kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusunu bütünüyle kavramaması, idari metotların iyileştirilmemesi, mahallî idarelerin ve merkezî idarenin taşra teşkilatının günün şartlarına göre yeniden düzenlenmeleri konularının sahipsiz bırakılması, KİT'lerin durumlarının iyileştirilmesi çabalarının somut sonuç vermediği mükerreren anlaşılmış olan komisyon usulüne terk edilmiş olması, idarenin iyileştirilmesi konusunda iki ayrı görev tanımına dayalı iki ayrı teşkilat kurulmasının öngörülmesi, ilke ve tedbirlerin yetersizliğini açıklayan sebepler olarak görür. Bu sorunun tutarsız ve etkisiz tedbirlerle çözülemeyeceğini, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin üstlendiği görevlerin gittikçe genişlediği ve sosyal devlet ve refah devleti kavramlarının yarattığı bilinçle geniş halk kitlelerinin çeşitli konulardaki taleplerinin yoğunlaştığı bir safhada, merkezi idarenin yeniden düzenlenmesi sorununun genel bir yaklaşımla ve kanuni düzenlemelerle birlikte idari yetkililerden de yararlanılarak ele alınması gerektiğini, kamu yönetimini iyileştirme kavramının kapsadığı bütün konuları ve görevleri üstlenecek, bu sorumlulukları tek başına taşıyacak merkezi bir organın kurulmasının da bir zorunluluk olduğunu düşünmektedir.[9]

Tasarıya getirilen bir diğer eleştiri, eski bir bürokrat ve Plan-Bütçe Komisyonu üyesi de olan Ahmet Senvar Doğu tarafından yapılır. Öncelikle tasarının gerekçesinin aceleyle yapıldığını, çok kısa olduğunu ve doyurucu olmadığını belirterek, Başbakan yardımcısı Turgut Özal'ın bir İstanbul gazetesine vermiş olduğu görüşleri üzerinden düşüncelerini ortaya koyar. Özal'ın gazeteye vermiş olduğu beyanatında "Şehirli yolunun, köylü çeşmesinin yapılması için Ankara'ya gelmemeli, devlet adama göre iş değil, işe göre memur bulmalı, mantar gibi biten genel müdürlüklerin sayısı azaltılmalı, polis, savcı ve vergi memuru daha iyi imkânlarla çalışmalı, teftiş sistemi yerine memura güven sistemi getirilmeli" düşüncelerinin daha doyurucu olduğu kanısındadır.[10] Senvar Doğu'ya göre, 12 Eylül harekâtının yarattığı ortamı en uygun bir biçimde değerlendirip kalıcı bir reform

[9] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 413-415.
[10] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 419.

yapmak, vatanını milletini ve Cumhuriyetini seven her Türk'ün üzerinde ittifak ettiği bir hususdur. Dönemin politik atmosferine göre kullanılan bu retorik, bir taraftan Cumhuriyet ilkelerine bağlılık, diğer taraftan Türklük kimliğine yapılan atıf, yapılacak reformların meşruiyet zeminini kurucu unsurlar olarak da değerlendirilebilir. Bürokratik yapıda yapılması düşünülen reformların çelişkili noktalarına karşı çıkan Sanver Doğu, bazı bakanlıkların personel ve idari işler genel müdürlüklerinin olmasına karşın bazı bakanlıklarda aynı işi gören birimlerin daire başkanlıklarına indirilmesini eleştirmektedir. Reformun kapsamında bir kısım birimlerin olduğunu vurgulamakta, Dışişleri Bakanlığı'nda Atatürk döneminden beri devam eden genel sekreterlik ve genel sekreter yardımcılıklarının tamamen kaldırılmak istendiğini, Maliye Bakanlığı'nda bir müsteşar yardımcılığına bağlı olarak görev yapan Hazine Genel Sekreterinin muhafaza edilmesini ve Beşinci Müsteşar yardımcılığı seviyesine yükseltilmesini doğru bulduğunu hesap uzmanı kimliğiyle ifade eder.

Sanver Doğu'nun tasarıya getirdiği bir başka eleştiri noktası, taşra teşkilatı olan ve olmayan bazı bakanlık birimlerinin kadro ve unvan dağıtımında fonksiyonel ağırlık ve dengelerine hiç önem verilmediği konusudur. Daha önce görev yaptığı teşkilatlardan örnek vererek, tasarıya karşı eleştiri noktalarını ortaya koyar. "Maliye Bakanlığı'nda Gelir Teşkilatı, Muhasebat Teşkilatı, Milli Emlak Teşkilatı birer idare olarak taşrada geniş ve yaygın teşkilatlara sahiptir. Bunların yanında sekreterlik hizmeti yapan ve taşra teşkilatı bulunmayan Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Hazine Genel Sekreterliği gibi birimler de mevcuttur. Taşra teşkilatı bulunmayan ve sekreterlik görevi gören bu birimlere 3 genel müdürlük ve 11 genel müdür yardımcılığı verilirken, devletin gelirlerini toplamak gibi büyük görev üstlenmiş ve 30 bin kişinin istihdam edildiği bir Gelirler Teşkilatına 5 genel müdür yardımcılığının verilmesinin izahının olmadığını" düşünmektedir. Eleştirilerinin devamında "Şimdi sormak lazımdır; acaba bu tespitlerde gerçekten reformist yaklaşımlar mı, yoksa sayın bakanlarımızın pazarlık güçleri veya sempatileri mi daha

etkili olmuştur?" diyerek reformist yaklaşımlardan ziyade bazı bakanlık ve birimlerinin ağırlık ve etkinliğinin belirleyiciliği görüşündedir.[11]

Sanver Doğu'nun tasarıda eksik gördüğü ve öneride bulunduğu bir diğer konu ise, Maliye Bakanlığı'nın Gelir Teşkilatının bir reforma tabi tutulmasının verginin sağlıklı toplanması için önemli olduğu ve denetim birimlerinin rasyonel bir yaklaşımla yeniden düzenlenmesinin gerekliliğidir. Doğu'ya göre 1951 tarihli Martin ve Cush tarafından hazırlanan "Maliye Bakanlığı İdaresi Hakkındaki Rapor" ve B. Frank White tarafından 1963 tarihinde hazırlanan "Türk Vergi İdaresinin Islahı Hakkındaki Rapor", maliye teşkilatının ıslahını öngören kapsamlı raporlar olmasına karşın gerekli kanun çıkarılmadığı için işlevsel olamamışlardır. Ona göre, "güçlü bir devletim" diyebilmek için, güçlü ve modern bir maliye teşkilatına sahip olmak zorunludur.[12] Dolayısıyla Maliye Bakanlığı için kapsamlı bir reformun hassasiyetle yapılması gerektiği kanaatindedir.

Danışma Meclisi üyesi Abdülbaki Cebeci farklı bir bakış tarzıyla tasarıya karşı çıkarak, "…Türkiye Devletini bir uçurumun kenarından çekip kurtarmak için, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yasal görevini yaparak, yasama ve yürütme gücünü Türk Milleti adına eline almasıyla kurulan Askeri iktidarımızdan sık sık yetki devri istenmesini haklı gösterecek durumlar pek enderdir"[13] diyerek böyle bir yetki kanununa gerek olmadığını düşünür. Karşı çıkış gerekçesinde, askeri iktidar döneminde meclise gelen yasa ve tekliflerin hızlı ve titiz bir biçimde yasalaştığını ve bu konuda yürütmenin bir sorunla karşılaşmadığını belirtir. Ayrıca askeri iktidarların gerçekte hem yasama hem de yürütme yetkilerini ellerinde sımsıkı tutmak zorunda olduğunu vurgulayarak, Bakanlar Kurulu'nun askeri iktidarın gerek yasama yoluyla gerekse direktiflerle amaçlarını gerçekleştirmesine hizmet etmekle yükümlü olduğunu söyler. Şüphesiz Cebeci, dönemin politik atmosferi ve asker kişiliğinin etkisiyle bu eleştirilerini yapabilmiştir. Hükümete yetki devrinin aşırı kullanımının askeri iktidarı ve yasama organlarını zayıflatabileceği ve saygınlığını azaltabileceğini

[11] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 420.
[12] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 421.
[13] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 422.

söylerken, askeri iktidarın ülkeye nasıl bir saygınlık kattığı konusuna açıklık getirmemiştir.

Cebeci, Devletin temel esaslarını ilgilendiren böyle bir yetki kanununun hükümete verilmemesi gerektiğini, devletin anayasal düzenini değiştirici nitelikte olduğunu ve daha önce KİT'ler ve 657 Sayılı "Devlet Personel Yasası"nda da hükümete verilen yetki kanunlarının başarısızlıkla sonuçlandığını belirterek bu tasarıya karşı çıkar. Tasarının kapsamında belirtilen "kuruluş biçimlerine, hukuki yapılarına tasarrufta bulunma yetkisi istenmesi" yapılacak reorganizasyonun anayasanın temel ilkeleriyle ilgili olmasından dolayı, hükümete bu yetkinin devredilmesinin sakıncalı olacağı düşüncesini dile getirir. Cebeci'ye göre, idarede yapılması düşünülen yeniden düzenlemelerin, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında belirtilen ilke, politika ve önlemleri kapsadığından, bu düzenlemeler için yetki kanununa gerek olmadan kalkınma planının uygulanması bu meseleyi çözebilir. Kuruluş kanunu bulunmayan bakanlıklara, kurum ve kuruluşlara Hükümet eliyle kanunilik kazandırılmasının siyasal, yönetsel ve hukuksal önem ve ağırlıklarıyla bağdaşmayacağını, bu meselenin yasama organı tarafından yapılmasıyla bir temele ve sürekliliğe sahip olabileceğini belirtir.[14]

Tasarıya karşı yapılan eleştirilerin önemli bir noktasını, KİT ve kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşlarının nasıl düzenleneceği meselesidir. Yetki yasasıyla KİT'lerin özelleştirilebileceği ve kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yerine başka kuruluşlar ikame edileceği düşünülmektedir. Anayasal kurum ve kuruluşlar olan bu yapıların bir yetki kanunu ile düzenlenemeyeceği düşüncesi, yapılacak düzenlemelerin "verimlilik ve süratlilik" ilkelerini gözettiği halde "kamu yararı" ilkesinin belirtilmemiş olması bir başka eleştiri konusu yapılmıştır. Eski bir üst düzey bürokrat olan Danışma Meclisi Üyesi Ayhan Fırat KİT'lerin hizmet sunumunda kârlılık beklentisi içinde hizmet üretemeyeceğini, bu hizmetlerin devlet tarafından yerine getirilen hizmetler olduğunu belirterek, devletin zarar eden iktisadi kuruluşları sübvanse etmekle yükümlü olduğunun işin doğası gereği olduğunu vurgular. Ona

[14] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 423.

göre, KİT'lerin kendi dışından kaynaklanan dünyadaki ve yurt içindeki ekonomik dalgalanmalar, siyasi iktidar değişiklikleri ve bunların politik tutumları, sosyo-ekonomik gelişmeler, yetersiz sermayeleri ve istihdam politikasına araç yapılmaları gibi sorunlar, bu yapıların etkinlik ve verimliliğini zayıflatan nedenlerdir. Bu sorunları, bünye bozukluğuna, sistem ve yönetim kifayetsizliğine bağlayıp, yeni bir model aramanın haksız olduğu kanaatindedir. Düşüncelerini vermiş olduğu istatistiki bilgilerle desteklemektedir. Fırat KİT'lerin zarar ettiği gerekçesine dayanılarak bu işletmelerin kaldırılmasına karşı çıkar ve bir-takım istatistikî bilgiler verir. Buna göre bütün Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1979 yılında 3,5 milyar lira, 1980'de 50 milyar, 1981'de ise 96 milyar lira kâr elde etmiştir. 1982'de öngörülen kâr 150 milyar liradır. 1979 yılında zarar eden 12 Kamu İktisadi Teşebbüsü varken, 1980'de bu sayı 8'e, 1981'de ise 7'ye düşmüştür. Köylünün gübre ihtiyacını karşılayan Türkiye Zırai Donatım Kurumu'nun bu görevi yerine getirmek için Türkiye'deki gübre fabrikalarının imalatını almak zorunda kaldığını, alacağı ücreti de, kilo başına ödeyeceği bedeli de ve sübvanse edeceğini de hükümetin tespit ettiğini ve öngördüğünü belirterek, gübre dağıtımından dolayı kurumun uğradığı görev zararının, hazine tarafından sübvansiyonun geciktirilmesinden kaynaklandığını yani sorumluluğun hükümetlerde olduğunu ifade eder.[15] Fırat'a göre bu tasarı devlet yapısında değişimi öngören bir amacı taşımaktadır. Fırat'ın ortaya koyduğu düşünceler neoliberal politikalarla biçimlenecek bir devlet yapısının tasarlandığını görünür kılmaktadır.

Ayhan Fırat, KİT'lerle ilgili Milli Güvenlik Konseyine sunulan bir rapordan bahsederek, bu kuruluşların zarar etme nedenlerini bu rapora dayanarak açıklar.

> *"KİT'lere kuruluşlarından itibaren belli mahdut hedefler verilmeyip kamu yararına görevler yüklendikçe, sermayeleri yeterli seviyede olmadıkça, ağır yatırımlara yöneltilip finansman ihtiyaçları yeterince ve zamanında karşılanmadıkça, hizmet ve malların fiyatları devamlı baskı altında tutuldukça, sübvansiyonları zamanında ciddiyetle ve makul bir kâr marjıyla karşılanmadıkça…Personeli ve bilhassa üst yöneticileri dikkatle seçilmeyip, sık sık değiştirildikçe ve bunlar sıradan bir memur sayıldıkça, başarılarını tespitte ve*

[15] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 427.

ödüllendirmede objektif kriterlere riayet edilmedikçe ve nihayet denetimin Parlamentodaki safhasına sürat ve etkinlik kazandırılmadıkça, hangi modelde olursa olsunlar, KİT'leri ve hatta herhangi bir iktisadi işletmeyi ayakta tutmak ve başarılı kılmak mümkün değildir."

Fırat, KİT'lerin sayısının 57 olduğunu, yatırım, üretim ve istihdam bakımından Türk ekonomisinde önemli bir konumda bulunduğunu ve ekonomiye yön veren kuruluşlar olduğunu belirterek, bu kuruluşlarla ilgili yapılacak düzenlemelerin birkaç kişiyle değil, yeterli bir komisyon tarafından yapılmasının daha doğru olacağını düşünmektedir.[16]

Mülki amirlik, TODAİE'de akademisyenlik yapmış ve idari reform konusunda uzman olan Danışma Meclisi üyesi Cahit Tutum ise tasarıya karşı eleştirilerini birkaç noktada toplamaktadır. Öncelikle, böylesine bir tasarının Cumhuriyet tarihinde bir hükemete verilmiş en geniş bir yetki olduğunu vurgular. Geniş bir çerçevede hazırlanan idarenin yeniden düzenlenmesi meselesinin anayasal sorunlara yol açacak kadar kapsamlı olduğunu, siyasi tercihlerin meselenin içine nüfuz edeceğini ve dolayısıyla Bakanlar Kurulunca kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesinin sakıncalı olacağını düşünür. İkinci olarak, yönetim geleneği içinde özlük hakları yasalarla düzenlendiği halde bu gelenekten uzaklaşılmakta ve kanun hükmünde kararnamelerle özlük hakları düzenlenmekte ve bu durum personel sistemini temelden sarsmaktadır. Üçüncü nokta ise, bu kanun hükmünde kararname ile gereksiz teşkilat birimleri ortadan kaldırılacak, savurganlık önlenebilecek, vatandaşa daha süratli hizmet sunabilecek bir idare teşkilatı getirilebilecek midir, yoksa mevcudun daha çok bozulmasına mı neden olabilecek ve bürokrasinin sınırlı sayıdaki öz çıkarlarını mı artıracaktır? sorularını sorarak, yetki kanununun amacının net olarak ortaya koyulmasını, hükümetin normal kanun tasarısını meclise sevk etmesi yerine, neden meclisten kanun kuvvetinde kararname yetkisi istediğinin gerekçesini de belirtmesini istemektedir.[17] Hükümetin aceleciliğinin önemli nedenlerinden biri, yetki kanununa dayanılarak kamu yönetiminde geniş kapsamlı bir reform programını hızlı bir şekilde gerçekleştirmek ve KİT'lerin piyasa

[16] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 429.
[17] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 431-432.

mekanizmasına uygun olarak yapılandırılması sağlamak olduğunu söylemek mümkündür.

Cahit Tutum, hükümetin gerekçesinin tatmin edici olmadığını Turgut Özal'ın beyanatı üzerinden değerlendirmektedir. Özal, hükümetin gerekçesini "Eğer imkân verilirse yapılacak şey çok basittir. Yapılmış çalışmaları bir kanun hükmünde kararname ile yürürlüğe sokarız ve önümüzdeki devrede de efektifliğini, faydalı olup olmadığını, hataları görürüz, bu imkânı da böylece bulmuş oluruz. Aksi takdirde, KİT'ler hakkında kanun tasarısı hazırlayalım, Sayın Danışma Meclisine getirelim, yukarıya gitsin, orada da ayrıca müzakere edilsin, siz, temin ederim ki bu kanun tasarısı önümüzdeki bir buçuk senelik programa yetişmeyecektir. Çünkü elinizde çok önemli başka tasarılar olacaktır. Hâlbuki bu işin daha evvelce tecrübe edilip yapılmasında yarar vardır. İş demokrasiye doğru yaklaştıkça, seçim tempoları artıkça bazı şeyleri yapamaz hale gelebiliriz. Onun için endişe duyuyorum."[18] Cahit Tutum, Özal'ın bu açıklamalarından hareketle hükümetin üç nedenden dolayı kanun kuvvetinde kararname yolunu tercih ettiğini düşünmektedir. Tutum'a göre hükümet demek istiyor ki Danışma Meclisinin takvimi yüklü olduğundan ancak kanun kuvvetinde kararnameyle bu düzenlemeler hızlı bir şekilde yapılabilir. İkinci neden olarak, idari reformda bir yanılma-sınama yönteminin uygulanmasını gerektirdiği için, hükümette önce bir kararname çıkartarak, uygulamayı görmeyi ve sonrasında eksiklikleri, aksamaları görerek bu doğrultuda ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci kararnameler çıkartarak hataları bu yöntemle düzeltmek istemektedir. Üçüncü neden ise, idari reformun normal koşullarda gerçekleştirilemeyeceğini, çünkü bu türden reformların cesaret gerektirdiğini ve siyasi yıpranmalara yol açacağını Özal'dan yaptığı bir alıntı ile düşüncelerini dile getirir. "İdari reform zor ve riskli bir iştir. Ancak, İskender'in kılıcı ile kördüğümü kesmesi gibi, birinin gelip kılıçla kördüğümü kesmesi gerekmektedir. Ayrıca yine Sayın Özal'a göre Devlet idaresinin politik devrelerde düzenlenmesi mümkün değildir." Dolayısıyla hükümetin gerekçelerinin bu tasarıya evet oyu verecek gerekçeler olmadığının altını çizmektedir. Yine Özal'dan bir alıntı yaparak "İdari reform, Türkiye'de uzun

[18] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 432.

senelerdir üzerinde çalışılmış bir konudur. Ciltler dolusu etüt yapılmıştır. Ancak, bütün bu çalışmalar fiiliyata intikal etmemiştir. Yapılacak iş, bugüne kadar yapılmış çalışmaları kanun hükmünde kararname haline getirmekten ibarettir." tespitleri doğru ise neden hükümet bunları şimdiye kadar meclise getirmedi de bizleri aylardır ikinci nitelikte yasa tasarılarıyla boğuşturmaktadır? diye sormakta, idari reformun yanılma ve sınama yönetimi kullanılarak kanun hükmünde kararnameyle yapılamayacağını, plan ve programa dayandırılması gerektiğini belirtmektedir. Tutum, tasarının kapsamı konusunda bir sınır olmadığını, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının yanında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da kapsama dâhil edildiğini belirttikten sonra, bu tasarının kapsamına Türkiye Büyük Millet Meclisi, Devlet Başkanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı, Mahalli İdareler ve İl İdaresi Sisteminin dâhil olup olmadığını; bu yetkiye dayanılarak 1949'dan beri yerleşmiş olan il sisteminin değişip değişmeyeceği, bölge valiliğinin ihdas edip edilmeyeceği, nahiyelerin ortadan kaldırılacağı ve taşra sistemini dilediği gibi kararnamelerle düzenleyebileceği gibi konuların yeterince açıklığa kavuşturulmadığını ifade etmektedir. Yetkinin sınırsız olmasının, hükümete tüm kurumların hukuki yapılarını ve statülerini ve teşkilat kanunlarını istediği gibi değiştirme imkânı vereceğini düşünmekte, tasarıda reformun aşamalarının ve reformu uygulama düzeninin belli olmadığını, bunu kimin ve nasıl yapacağının belirtilmediğini, dolayısıyla kapsamının geniş, gerekçesinin dar bir tasarının geliştirilmesi gerektiğinin önemine dikkat çekmektedir.[19] Bu reform tasarısı ve hükümetin tavr göstermektedir ki kamuoyu ve bürokrasiyi yeterince önemsemeyen, parlamento temelinde tartışılıp şekillenmeyen, toplumsal dinamikleri ve demokrasiyi dışlayan, pragmatik bir bakışla uzmanların kapalı ve hızlı bir şekilde yürüttükleri bir yaklaşım sergilemektedir.

Hukuk Profesörü ve Danışma Meclisi üyelerinden Turgut Tan ise idari reform yapılması gerektiğine fakat yöntemde sorunlar olduğuna dikkati çeker. Böylesine kapsamlı bir reform yapma düşüncesinin kanun hükmünde kararname yöntemiyle yapılamayacağını, bu kararnamelerin 1971 anayasaya değişikliğiyle öngörülen ekonomik hayatın hızla değişen problemleri karşısında Bakanlar Kurulu'na verilen

[19] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 434-436.

bir yetki olduğunu, idarenin geniş bir kapsamda merkezi, taşra ve mahalli idareleri kapsayacak bir biçimde yetki kanunuyla düzenlenmesinin anayasaya aykırılık teşkil ettiğini belirtir. Turgut Tan da kararnamenin amaç ve ilkeleri konusunda eleştiride bulunarak, amacın çok genel bir biçimde "kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, verimli, etkin ve ekonomik biçimde yürütülmesini sağlamak üzere yeniden düzenleme yapılacaktır" denildiğini, bu amaçlarını uzun bir reorganizasyon süreciyle yapmak yerine hükümet programında belirtildiği gibi kısa sürede pratik sonuçlar verecek şekilde düzenlemeler yapılacağını ifade eder. Tan, tasarıdaki çelişkilere dikkati çekerek, Şubat 1981'de çıkarılan "Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esaslarının Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı"nın 6'ncı maddesinde "Müsteşarlık ve genel müdürlüklerin ancak kanunla, müstakil daire başkanlıkları ise kararname ile kurulabilir" hükmüyle, tasarının üçüncü maddesinin gerekçesinde "Bakanlıklar ile müsteşarlık ve genel müdürlüklerin kurulmasında ise kanun hükmünde kararname çıkarılması öngörülmektedir" hükmünün aynı hükümet tarafından düzenlendiğini, bu hükümlerin birbiriyle çeliştiğini ve bu çelişkilerin giderilmesi gerektiğinin altını çizmektedir.[20]

Devlet Bakanı ve Başbakan yardımcısı Turgut Özal, bu tasarı hakkında Hükümet adına görüşlerini hükümet programına atıf yaparak ve tasarıya yöneltilen eleştiriler çerçevesinde açıklar. Özal, hükümet programında:

> *"Türkiye Cumhuriyetinin temel mevzuatı süratle yeniden gözden geçirilecek, siyasi istikrarı sağlayıcı ve sosyal dengeleri teessüs edici, çalışma barışını geliştirici, vergi adaletini sağlayıcı ve ekonomik istikrar programının uygulanmasını kolaylaştırıcı yasal düzenlemeler yapılacaktır. Bunun yanında, siyasi, idari, ekonomik, sosyal ve kültürel konulardaki ana mevzuat tıkanıkları da tespit edilerek gerekli değişiklikler yapılacaktır…Mazisi yüzyıllara dayanan Türk idare yapısı şartların değişmesiyle yeniliklere ve ihtiyaçlara ayak uyduramayarak eskimiş, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Bunun sonucunda yönetimde aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana gelmiştir. Kalkınmakta olan bir ülke durumundaki Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını engelleyen en önemli faktör Türk idaresinin bu hastalıklarıdır. Bu tabloya bir de son yıllardaki anarşik ortam eklenince, idare toplumun*

[20] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 436-438.

güven ve huzurunu sağlamada yetersiz kalmıştır. Kamu idaresindeki aşırı merkeziyetçilik yerine mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması sağlanacaktır. Vatandaşın her işini Ankara'dan halletme zorunluluğu kaldırılmaya çalışılacaktır. Bunu sağlamak üzere, taşrada yeni bir teşkilatlanmaya gidilecek, kurulacak bölge idareleri özellikle, mali, ekonomik ve teknik konulardan başlanarak Devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle teçhiz edilecektir. Ülkemizde sözü edilen bütün yönetim bozukluklarına ilave olarak kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli bir aksama da, gereksiz bürokrasi, kırtasiyecilik ve idari işlemlerdeki aşırı formalitelerden doğmaktadır…Türk idaresi kırtasiyeciliğin sonunda kendini yiyip bitiren bir fasit daire içine düşürülmüştür. En kısa zamanda kamu hizmetlerinin görülmesindeki aksamalar giderilecek, basit, sade ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulacaktır…Kamu İktisadi Teşebbüslerinin daha verimli çalışmalarını sağlayacak pratik düzenlemeler yapılacak ve ekonomik istikrar programına uygun olarak piyasa ekonomisi şartlarına göre çalışmaları sağlanacaktır."[21]

diyerek yapılmak istenen düzenlemelerin nasıl bir devlet ve yönetim modeli kuracağının ipuçlarını verir. Turgut Özal katı merkeziyetçi yönetim modelinin yerine il ve bölge yönetimlerine yetki ve sorumluluk aktaran bir yönetim anlayışının inşa edileceğini belirtir. Daha önce bakanlıkların bünyesinde 166 tane genel müdürlük bulunduğunu, bunların 50'sinin kanunla, geriye kalanlarının ise bakan onayı ve bakanlar kurulu kararıyla kurulduğunu, yapılmak istenilen düzenlemeyle genel müdürlükler ve müsteşarlıkların kanunla kurulacağını, yetki kanunuyla Bakanlar Kurulu süresi içinde, müsteşarlık veya genel müdürlük ihdas edebileceği ifade eder. Özal, 1 milyon 250 bin, 1 milyon 300 bin civarındaki memur kadrosunun takriben dörtte birinin Ankara'da bulunmasının, vatandaşın Ankara'ya gelmesine neden olduğunu, bunu önlemek için de bölgelerde, illerde mevcut teşkilatları gözden geçirerek, daha efektif bir teşkilat kurma zorunluluğu olduğunu ve merkez-taşra yönetim ilişkilerinin yeniden düzenleneceğini ve taşraya yetki görev ve sorumluluklar devredileceğini işaret etmektedir. Özal, taşrada yapılması düşünülen yeniden yapılanmanın bir diğer sebebi olarak, lüzumsuz derecede büyümüş 700-800'ü bulan bölge teşkilatlarının kurulmuş olmasını ve bu durumun, neredeyse illeri bir kenara iterek bölgeler meydana getirdiğini, illerimizin yetkilerinin, illerde çalışanların, vatandaşların dertlerine ve isteklerine cevap verecek şekilde teçhiz

[21] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 439-440.

edileceğini ortaya koyarak yapılacak olan düzenlemelerin içeriğini de belirtmiş olmaktadır.[22]

Merkezi yönetimde yapılacak reformlarla bakanlıkların sayısının, fonksiyonlarının yeniden düzenleneceğini, bürokraside formalitelerin azaltılacağını, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ülke ekonomisine yararlı ve hazineye yük getirmeyecek bir şekilde yapılandırılacağını ve taşrada illerin yetkililerin, çalışanların ve vatandaşın dertlerine ve isteklerine cevap verecek ve merkezi yönetime bağımlılığı azaltacak bir anlayışla yapılacağını belirten Özal'ın dikkati çeken bir değerlendirmesi de, Türk idare sisteminde memurlara yönelik bir "şüphe" anlayışının kurumsallaşmış haline yaptığı vurgudur. Özal'a göre "Türk idare sistemi, yenileşme hareketinin başladığı sıralarda, büyük çapta Fransa'dan alınmıştır ve baktığımız zaman şüphe esasına göre kurulmuştur. Yani, memura itimatsızlık şüphe esasına göre kurulmuştur. İtimat istisnai, şüphe esastır. Aslında tersi olması lazım: İtimat esas, şüphe istisnai olması lazım. O sistemler, çok daha basit sistemlerdir. Bu yüzden memleketimizde dikkat ederseniz, hemen hemen her Bakanlığımızda bu şüphe sistemi yüzünden müfettiş kadroları geliştikçe gelişmiştir. İlk önce Maliye Bakanlığında, İçişleri Bakanlığında olan teftiş heyetleri, bugün hemen hemen İktisadi Devlet Teşekkülleri de dâhil, diğer Bakanlıklar da dâhil, hatta katma bütçeli kuruluşlar da dâhil, daha ilerisine gideyim, özel bankalar da dâhil, hepsinde teftiş heyetleri vardır. Bunlar kariyerden gelmediler. Ben, hiçbir zaman müfettişlere herhangi bir manada bir şey söylemek istemiyorum; ama kariyerden geldiği için, yani mektepten çıkıp, müfettiş muavini ve kademe kademe yükseldiği için, idarenin problemleriyle idarenin nasıl iş yaptığını müfettiş olarak bilmelerine de imkân yoktur."[23] 1950-60'lı yılların yönetsel reform anlayışı görev alanı genişleyen, örgütsel büyüklüğü olan bir devleti konu edinirken, "modernleşme", "ulusal kalkınma", "öncü devlet" "lokomotif bürokrasi" temelinde devlet biçimlenmekteydi. Yasal-ussal bürokrasi devletin sert çekirdeği, iktisadi, toplumsal ve kültürel yaşamı sürükleyen devlet modernleşmenin güvencesi, uluslar kendi kaderlerinin yapıcısı durumundaydı. 1980'li yılların yönetsel reform anlayışı ise örgütsel olarak büyük,

[22] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 441.
[23] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 443.

görev alanı olarak geniş devleti, hantal-beceriksiz bir devleti konu alırken "demokratikleşme", "ulusötesi kalkınma", "artçı devlet", "sanal bürokrasi" kavramları üzerinde yükselmektedir. Devletin yönetsel, toplumsal alandaki geniş görevlerinin sınırlandırılması söz konusu olmaktadır.[24]

Turgut Özal'ın ortaya koyduğu düşünceler gösteriyor ki bu tasarıyla devletin küçültülmesi ve yeniden yapılandırılması, piyasanın serbestleştirilmesi ve KİT'lerin yeni piyasa anlayışına göre düzenlenmesi amaçlanmaktadır. Tarihsel süreçte devletler için reform ihtiyacını doğuran en önemli nedenlerden birisi şüphesiz iktisadi yapıda meydana gelen değişimler olmuştur. Dolayısıyla, mecliste yapılan tartışmaların önemli bir kısmını oluşturan ekonomik meseleler ve KİT'ler de, yapılması düşünülen reformların odağındadır. Özellikle 1977-80 dönemi arasında, siyasal iktidarlarla Uluslararası Para Fonu (IMF) arasındaki tartışma konularından bir haline gelen Kit'lerin reforme edilerek, piyasa anlayışıyla üretim yapan işletmeler haline getirilmek istenmesi, bu tasarıda kendisini daha net göstermektedir. Siyasal iktidarlar ekonomik krizlere bir çözüm yolu olarak, uluslararası kuruluşlar tarafından devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik isteklerini yerine getirmek amacıyla, bu kuruluşlara kredi karşılığında bir kısım taahhütte bulunarak, niyet mektupları sunmuşlardır. 1979 yılında Türkiye'nin IMF'ye verdiği niyet mektubunda KİT'lerin reforme edileceği ve ürettikleri mal ve hizmetlerde fiyat ayarlaması yapılacağı konularında güvence verilmiştir.[25]

1970'lerin ikinci yarısı, devletlerin ekonomik alanda girmiş olduğu krizlerin derinleştiği ve krizden çıkış yollarının arandığı bir dönemdir. Özellikle kriz dönemlerinde devletin siyasal/toplumsal yaşamdaki işlevleri ve yeri tartışılarak, devletin yeniden ihtiyaçlara göre inşa edilmesi bir gerçeklik halini almıştır. Nasıl ki kapitalist devlet, sermayenin ihtiyaçlarına göre biçimlenmiş ve sermayenin yaşam alanını açmışsa, refah devleti de bir o kadar sermayenin yaşamış olduğu krizler neticesinde biçimlenmiş ve siyasal, iktisadi ve toplumsal birçok görev ve hizmet

[24] Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, Ankara, İMGE Kitabevi, 2005, s. 28-29.
[25] Fikret Başkaya, **Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına Türkiye Ekonomisinde İki Bunalım Dönemi**, Maki Basın Yay., Ankara, 2004, s. 186.

alanına dâhil olmuştur. Kapitalizmin neden olduğu durgunluklar, depresyonlar, dalgalanmalar, tekeller, işsizlik, toplumsal buhran, savaşlar ve sömürgecilik gibi sorun alanları devletin rolünün artmasına neden olmuştur.[26] Dolayısıyla refah devleti anlayışı kapitalizmin krizinden ortaya çıkmıştır. Refah devleti anlayışıyla, devletin birçok alanda üstlendiği görev ve hizmet çeşitliliği ve artan devlet harcamaları, 1970'lerin sonlarında uluslararası krizlerle birlikte sürdürülemez hale geldiğinde ve devlet bütçelerinde bir yük oluşturduğunda, krizden çıkış için ilk düzeltilmesi gerekenin devlet olduğu yine tartışmaların ana eksenini oluşturmaktaydı. 24 Ocak 1980 Kararları da, yapılan bu tartışmalar çerçevesinde alınan kararlardan sayılabilir. Bu kararlarda devletin içine düştüğü krizden kurtuluşunun -ki genellikle ekonomik kimliğe sahip bu kriz sonuçları itibariyle devlette reform düşüncesine karşılık gelir- ekonomide dışa açılmak olacağı ve dışa açılmanın itici gücünü ise piyasa güçlerinin oluşturacağı belirtilmektedir. Yapılacak olan reformların retoriği ise ekonomi terimleriyle, piyasa ilkeleriyle ve batı merkezciliğiyle bütünleşirken, politik meşruiyeti sağlayıcı araçlar olarak da üretilen mal ve hizmetlerden yurttaşların daha nitelikli ve yüksek değerde alacağı paya yapılan vurgudur.

Dönemin ulusal ve uluslararası politik atmosferi, devletin yeniden biçimlendirilmesi için uygun bir ortama yaratırken, iktisadi ve sosyal yapının yeniden üretilmesi de konjonktürel ortam içinde artık söz konusudur. 1980 sonrası dönem, devletin yeniden inşa edilmesi gerektiğine yönelik tartışmaların yapıldığı bir döneme denk düşerken, bu tartışmaların felsefi zeminini besleyen neoliberal düşünce akımının etkisi kuşkusuz önemli olmuştur. "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu Tasarısı"nın genel gerekçesinde, bakanlıkların bir kısmının özel kanunla, bir kısmının ise 3. 9. 1946 tarihli ve 4951 sayılı kanun hükümlerine göre Başbakan'ın önerisi ve Devlet Başkanı'nın onayı ile, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kanunla ya da Bakanlar Kurulu kararıyla veya bakan onayı ile kurulduğu belirtilmiş, kamu kurum ve kuruluşlarının kurulma ve örgütlenme biçimleri belli esaslara bağlanmadığı için, bu kurum ve kuruluşların görevlerinin ve birimlerinin tespitinde farklılıklar olduğu ve

[26] Tülay Arın, **Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2013, s. 380.

bu durumun karışıklıklara ve düzensizliklere neden olduğu ifade edilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanunların hazırlanmasında diğer kamu kurum ve kuruluş kanunları dikkate alınmadığından bunların hukuki yapılarında farklılıklar, koordinasyon bozuklukları, görev ve yetki tedahülleri ortaya çıktığı ve bu durum kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik biçimde yürütülmesini engellediği vurgulanmıştır. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının tüm birimlerini kapsayacak genel bir düzenleme yapılmasının kaçınılmaz olduğu, bu düzenlemenin ayrı ayrı kanunlarla yapılmasının süre açısından zor olduğu ve yetki kanununa ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir.

Tasarının genel gerekçesinde idarenin kuruluş ve görevlerindeki yapısal sorunların varlığı ve kamu hizmetlerine etkisi vurgulanarak, kısa zamanda kamu yönetimi yapısının "etkin, verimli ve ekonomik" ilkelerine göre zaman kaybetmeksizin yeniden yapılandırılması gerektiğine vurgu yapılır.

> *"kamu kurum ve kuruluşlarının kurulma ve örgütlenme biçimleri belli esaslara bağlanmadığından, bu kurum ve kuruluşların görevlerinin ve birimlerinin tespitinde farklılıklar olduğu gibi ortak birimlerin görevlerinin belirlenmesinde de değişik düzenlemelere gidilmiştir. Bu durum, zamanla kamu kurum ve kuruluşlarının gerek teşkilat yapısında, gerekse görev ve yetkilerinin belirlenmesi ve kullanımında bir takım karışıklık ve düzensizliklere yol açmıştır. Ayrıca, kamu kuruluşlarının teşkilatı gereksiz yere genişlerken hiyerarşik yapılanmada ve unvanlandırmada birlik ve paralelliğin korunmaması zaman zaman hizmeti aksatıcı sonuçlara da neden olmuştur. Bu durumun hizmetlerin maliyetine etkisi ise tartışmasızdır. Kamu kurum ve kuruluşlarının, kuruluş ve görevlerine ilişkin kanunların hazırlanmasında diğer kurum ve kuruluş kanunları dikkate alınmadığından bunların hukuki yapılarında farklılıklar, koordinasyon bozuklukları, görev ve yetki tedahülleri ortaya çıkmakta bu da kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik biçimde yürütülmesini engellemektedir. Bütün bu nedenlerle 'kamu kurum ve kuruluşları' sayılan tüm birimleri kapsayacak genel bir düzenleme yapılması; kaçınılması ve daha fazla geciktirilmesi mümkün olmayan bir zorunluluk olmuştur. Bu düzenlemenin ayrı ayrı kanunlarla yapılması ise, kanun yapmanın gerektirdiği süre göz önüne alındığında, amacın tam olarak gerçekleştirilmesine imkân vermemektedir. Yukarıda açıklanan*

nedenlerle, kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki yapısal aksaklıkların süratle giderilmesi amacıyla bu kanun tasarısı hazırlanmıştır."[27]

Tasarının 1 nici maddesinde, kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, verimli, etkin, ekonomik biçimde yürütülmesi amacıyla Bakanlar Kuruluna kanun hükmümde kararname çıkarma yetkisi verilmesi amaçlanmaktadır. 2 nci maddede, Kanunla Bakanlar Kuruluna verilen yetkiye dayanılarak çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin; Başbakanlık, Bakanlıklar ve bunlara bağlı veya bunlarla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının (Kamu İktisadi Teşebbüsleri dâhil) yeniden düzenlenmesine ilişkin hususları kapsaması öngörülmüştür. Tasarının 3 üncü maddesinde, Bakanlar Kurulunun, Yetki Kanununa dayanarak çıkaracağı kanun hükmünde kararnamelerde hangi ilkeleri göz önünde bulunduracağı belirlenmektedir. Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılıkları ile Devlet Bakanlıklarının kurulması ve kaldırılması 4951 sayılı Kanunun hükümlerine uygun olarak Başbakanın önerisi ve Devlet Başkanının onayıyla, diğer Bakanlıklar ile Müsteşarlık ve Genel Müdürlüklerin kurulmasında ise kanun hükmümde kararname çıkarılması öngörülmektedir. İdareye elastikiyet kazandırılması maksadıyla, Bakanlıklar bünyesinde müstakil daire başkanlığı kurulabilmesi için ise Bakanlar Kurulu Kararı yeterli görülmüştür. 4 üncü maddede, Balkanlar Kuruluna iki yıl için kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi hükme bağlanmaktadır. Kadro değişikliği medeniyle bu kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarındaki bazı personelin mevcut haklarına dokunulmaması ve bu suretle kişilerin mağduriyetinin önlenmesi amacıyla kanunun yürürlük tarihinin 26 Şubat 1982 olarak belirlenmesi öngörülmüştür.[28] Bu tasarıyla hükümet kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesinin yasal dayanağını bir yetki kanunuyla elde etmek istemektedir. Devletin yeniden yapılandırılmasında siyasal merkez, bu değişim ve dönüşümü mümkün olduğunca hızlı yapma düşüncesinde olmuştur. Özellikle KİT'lerin yeniden yapılandırılması ve piyasa ilkelerine göre mal ve hizmet üretebilmesinin amaçlanması, yapılması düşünülen reformların başında gelmektedir.

---

[27] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, 114 sıra sayılı ek, s. 1,.

[28] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, s. 2.

Bütçe-Plan Komisyonunda tasarıda bazı değişiklikler yapılmış, bir kısım üyeler ise bazı maddeler için karşı oy kullanmıştır. Tasarı da yapılan değişiklikle, kamu kurum ve kuruluşlarının kapsamı daraltılmış, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Yargı Kuruluşları, Sayıştay ve Üniversiteler "devlet içinde özel statüleri" olduğu gerekçesiyle kapsam dışında bırakılmıştır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ise bu tasarının kapsamına dâhil edilmiş, bu kuruluşların siyasi etkilerden arındırılması ve zararlı akımların dışında tutulması ilkesi benimsenmiştir. Müsteşarlık ve genel müdürlük ibareleri sınırlandırıcı bir anlam taşıyabileceği için değiştirilmiş, bağlı kuruluşlar ibaresi konulmuştur.

Komisyon üyelerinden Tülay Öney karşı oy yazısında, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye'nin ekonomik hayatında önemli bir rol oynadığını, sanayinin gelişmesine ortam hazırladığını, sosyal dengeleri korumaya katkı sunduğunu ve istihdam sahası yaratan kuruluşlar olduğunu belirtmiş ve zamanla bu kuruluşların bütçeye külfet yükler hale geldiklerini kendisinin de bildiğini fakat KİT'lerin tek tek kararnameler çıkararak düzenlenmesinin sağlıklı olmadığını ve daha önce yapılmış olan çalışmalardan ve raporlardan da istifade ederek bir model çerçevesinde düzenlenmesinin daha rasyonel olacağını düşünerek, tasarının ilgili maddelerine karşı çıkmıştır. Komisyon üyelerinden Akif Erginay, Tülay Öney ve Özer Gürbüz, kanun tasarısına mesleki kuruluşların da dâhil edilmesini, Anayasanın 122'nci maddesine aykırı bularak karşı çıkmışlardır. Muhsin Zekai Bayer de, KİT'lerin kuruluş statülerinin farklı olmasından dolayı, yeniden düzenlenmesinin ancak araştırma, planlama, işletme ve pazarlama çalışmalarının bütünüyle zamanlamasına bağlı olduğunu ifade etmiş, dolayısıyla sosyo-ekonomik kalkınma hedefleriyle ilgili ve DPT'nin beş yıllık kalkınma plan ilkeleriyle bağlantılı olan bu düzenlemenin, yeni bir plan hazırlığı devresine girdiğimiz bir zamanda gereken ön hazırlıkların yapılmadan, hükümete KİT'lerle ilgili böyle bir düzenleme yetkisinin verilmesinin hatalı olacağı gerekçesiyle karşı çıkmıştır. Komisyon üyesi Beşir Hamitoğulları ise, tasarının içeriği belirlenmemiş, somut örneklerle aydınlığa çıkarılmamış, çok geniş bir alanda yapılmak istenilen düzenlemeleri kapsadığını ve

bu tasarının neyi, niçin, nasıl değiştireceğini ortaya koymadığını ifade ederek karşı oy kullanmıştır. Üye Bahtiyar Uzunoğlu da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının tasarıya dâhil edilmesine karşı çıkarak, Ticaret Odalar, Sanayi Odaları ile Ticaret ve Sanayi Odaları'nın yetki kanununun kapsamına alındığını fakat Ticaret Borsalarının ve bunların üst kuruluşu olan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin kapsam dışı bırakılmasının bir çelişki olduğunu, yine Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Dernekleri kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu sayılarak tasarıya dâhil edilirken, bu derneklerin oluşturduğu birliklerin, konfederasyonların ve federasyonların kapsam dışı bırakılmalarının da bir çelişki yarattığını belirtmiş ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kapsam dışı tutulmasını istemiştir.[29]

Başbakanlık tarafından 1992 yılında yayınlanan bir genelgede nasıl bir devlet anlayışının ortaya konulacağı ifade edilmektedir. Bu genelgeye göre; devlet yönetiminin şeffaf olacağı, topluma karşı açıklık ve dürüstlüğün esas alınacağı, rüşvet, kayırma ve yolsuzluğun ortadan kaldırılacağı, devlete itibar ve saygınlık kazandırılacağı, kuvvetler ayrılığı prensibine saygı gösterileceği, Türkiye'de tek bir hükümetin olacağı ve birden fazla hükümetin olamayacağı, kamu yönetiminin yeni bir görev anlayışı içinde çalışacağı, kamu kurum ve kuruluşlarının ve bakanlıkların görevlerini kalkınma planlarına uygun olarak yerine getirmelerinin sağlanması, devleti bozulmaktan kurtarmak için rüşvet ve yolsuzluklara bulaşmış bürokrat ve memurların ayıklanması ve yetişkin, dürüst, aktif ve objektif bürokratik kadroların oluşturulması, bürokraside gereksiz, zaman alıcı ve engelleyici formalitelerin kaldırılması, katılımcı bir bürokratik modelinin kurulması, vatandaşın devlet kapılarında güler yüzle karşılanması, problemlerinin çözümü için her çareye başvurulması, çözüm bulamamışsa nedenlerinin izah edilmesi ve çözüm için yolların gösterilmesi, "bugün git yarın gel" muamelesine izin verilmemesi, denetleme ve sorumluluk saklı kalmak şartıyla, yetkilerin ihtiyaca en yakın idari makamlar tarafından kullanılması suretiyle idarenin yavaş işlediği hususundaki vatandaş

[29] **Danışma Meclisi Tutanakları**, Yasama Yılı: I, Cilt 5, 94. Birleşim, 13. 05. 1982, 114 sıra sayılı ek, s. 5-7.

şikâyetlerinin önlenmesi ve hizmetlerin vatandaşın ayağına götürülmesi gibi temel ilkeler açıklanmıştır.[30]

Devletin mevcut halinin bir fotoğrafını sunan bu genelge, bir açıdan kamu kurum ve kuruluşlarının ve bürokratik yapının sağlıksız ve savrulmuş halini yansıtırken, diğer taraftan siyasal iktidarın içinde bir-çok "hükmetme" odaklarının varlığını da malumu ilan etmektedir. Geçmiş dönem reform tasarılarında ortaya konan ilkelerin ve öngörülen yönetim anlayışlarının "retorik" anlamından öteye taşınamaması, amaçlanan yönetim araçlarının kurulamaması ve evrensel hukuk ilkelerine ve demokratik yaşama uygun devlet-yurttaş ilişkilerinin bir türlü inşa edilememesini de bu genelgenin de kanayan yaraya merhem olmadığını söylemek mümkündür. Zira ortaya konan ilkeler ve yönetim anlayışının devlet işleyişine ve yurttaşların yaşam kalitesine olan etkisine bakmak için 1990'lı yıllar çok net bir fotoğraf ortaya koymuştur.

1990'lı yılların devlet kimliğinde rüşvetler, yolsuzluklar ve hayali ihracatlar kadar "faili meçhul" cinayetler ve suç örgütleri devlet içinde siyasete yön veren odaklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde "faili meçhul" cinayetlerin sayısı on beş bin civarındadır. Bu cinayetlerin büyük bir kısmı güneydoğu coğrafyasında işlenmiş, bu derin yapıları deşifre etmek isteyen gazeteci ve bilim insanları, siyasetçiler, aydınlar ve muhalif olan insanlar sözde devletin bekası için derin yapılar ve güçler tarafından kurban edilmiştir. Faili meçhulleri araştırma komisyonu raporları, bu derin yapıların siyasi faaliyetlerinden başka kaçakçılık ve kara para aklama faaliyetlerinde de bulunduklarını ortaya koymaktadır.[31] Yaşanan bu siyasi kargaşa ortamından hareketle, genelgede ortaya konulan ilkelerin ve inşa edilmek istenen devlet felsefesinin bir karşılık bulamadığını, "devlet sırrı" ardına gizlenmiş istihbarat birimlerinin faaliyetlerinden, 1990'lı yıllarda yaşanan illegal yapılardan, olağanüstü hal (OHAL) uygulamalarından, kutsal devlet anlayışından ve devletin

[30] **Resmi Gazete,** Sayı 21215, 29.01.1992, s. 6-8.

[31] Bu döneme ilişkin Türkiye'de devletin akıl tutulmasını ve devlet içinde oluşan derin güçlerin faaliyetlerini kapsamlı bir şekilde ortaya koyan bir çalışma için bkz. Semih Hiçyılmaz, **Soygun, Rüşvet Cinayet İşte Derin Devlet: Araştırılmayan "Meclis Araştırma Komisyonu Raporları"**, Evrensel Basım Yayın, İstanbul, 2008.

yurttaş algılamasından görmek mümkün hale gelmektedir. 1990'lı yılların bu kirli ilişkiler ağında, devletin yeniden yapılandırılması, siyaset-bürokrasi arasındaki işlevselliğin rasyonel-hukuksal çizgide kurulması ve devlet-yurttaş ilişkisinin evrensel hukuk ve demokrasi ilkeleri ekseninde inşa edilmesi, bu gerçeklik zemininde problematik bir durum yaratmaktadır.

Türkiye'deki bürokrasinin bir eleştirisini yapan Kamuran İnan, bürokrasinin siyasilerin destek ve katkısı ile büyüye büyüye bir heyulaya döndüğünü, memleketin bütün köşelerine yayılarak yan kuruluşlar geliştirdiğini, bölge müdürlükler saltanatı oluştuğunu, binalar, lojman, sosyal tesisler, okullar, arabalar tahsis edildiğini ve devletin sınırlı kaynaklarının altyapı, okul ve kalkınmaya değil; lojman, sosyal tesis, yazlık ve dinlenme kamplarına akıtıldığını söyleyerek, bunun sonucunda dünyanın en hantal, verimsiz ve pahalı bürokrasi diktatörlüğünün doğduğunu ve iktidarı kullananın bürokrasi olduğunu, siyasetçiler ve bürokratlar arasında karşılıklı menfaat çakışması olduğunu belirtmektedir.[32] Bilal Eryılmaz, 1980 sonrası bürokratik yapıda kurumsal-yapısal içerikli reformlar yapılmadığını, bürokrasinin bina, araç-gereç ve teknik donanım bakımından geliştirildiğini ve bürokraside bir zihniyet değişiminin gerçekleştirilmediğini belirterek, bürokrasinin temel sorunları olan merkeziyetçilik, hantallık, büyüme, gizlilik, tutuculuk, kuralcılık, siyasallaşma, kayırma, rüşvet ve yolsuzluk ve aracılık vasıtasıyla işlemlerin yürütülmesi gibi ciddi sorunların ciddiyetini koruduğuna dikkat çekmektedir.[33] Meseleye yapısal bir noktadan bakan Birgül Ayman Güler ise 1980 sonrasında yeniden yapılanma sürecinin süratli bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla "ikili bürokrasi" yaratılıldığını, 1980-83 yılarında "üst kurullar" ile başlayan sürecin, 1983-86 yılarında farklı kurumların bazı parçaları alınmak suretiyle birleştirilerek ve yeni yetkiler verilerek "alternatif bürokrasi"nin kurumsallaşması ve uyarlama reformların hayata geçirilmesiyle devam ettiğini beliritir. Güler'e göre bu düzenlemelerle ortaya çıkan yapı karar gücü, kaynakları ve

[32] Kamuran İnan, **Türkiye Gerçeği**, Timaş Yay., İstanbul, 2003, s. 26-27.
[33] Bilal Eryılmaz, "Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri", **Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden yapılanma Arayışları**, (Edit. Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yay., İstanbul, 1998, s. 165.

yöneticileriyle dört başı mamur bir bürokrasi bütünü halini almış, yetkilendirilen "alternatif bürokrasi" ile mevcut bürokrasi etkisiz hale getirilmiştir.[34]

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla meclisten istnenen "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerini Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu" geniş kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun yasal dayanağını oluşturmuş, bu yetki kanunuyla hükümet fazla zaman kaybetmeden neoliberal devlet paradigmasına uygun bir kamu yönetimi reformunun en kısa zamanda gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Devletin örgütsel büyüklüğüne yapılan atıfla yeni bir kamu hizmet anlayışına denk düşebilecek reformların yasal zemini bu yetki kanunuyla hazırlanmış, oldukça hızlı ve kısa zaman içerisinde öngörülen reformların yapılmasına araçsallık kazandırılmıştır. 1980 sonrası devlette kurumsal yapının değişimini öngören ilk en kapsamlı reform tasarısı, bu yetki kanunuyla pratiklik kazanmaktadır. Yaşanan bu gelişmeler ekseninde, siyasal merkez tarafından yeni devlet paradigmasına işlerlik kazandırmak amacıyla hazırlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Yeniden Düzenlenmesi İle ilgili Yetki Kanunu Tasarısı" devletin hızlı bir biçimde değişim ve dönüşümünü sağlayıcı reform silsilesini "aceleci bir tutumla" ve bütün siyasal/toplumsal dinamikleri by-pass ederek neoliberal devlet paradigmasına uygun bir biçimde gerçekleştirmek istemiştir.

Neoliberal ve yeni sağ ideoloji 1980 sonrası dönemde devlet yapılarında bir değişim ve dönüşümün gerçekleştirilmesin zeminini inşa ederek, devletin özellikle 20. yüzyılın üçüncü çeyreğinde gelişme gösteren hizmet alanlarının ve işlevselliğinin sınırlarını daraltan, ölçeğini ve etkinlik alanını küçülten paradigmayı dünyaya sunmuştur. Yerel sağ politikalar, az gelişmiş ülkelerde altyapı yatırım açığının önemli boyutlarda olduğunu ve bu açığın giderek büyüdüğünü belirterek, devletin bir-çok yetersizliğinden ve etkinsizliğinden dolayı bu alanlarda hizmet üretemediğini vurgulamaktadır. Altyapı açığı ve büyüyen ihtiyaç, kamu kurumları ve kamu finansmanları ile karşılanamayacağı, kamu kurumları politik müdahale, popülist tutum, kamusal mekanizmaların hantallığı gibi nedenlerle akılcı davranamayacağı

[34] Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, Ankara, İMGE Kitabevi, 2005, s. 135-136.

için altyapı kamusal mekanizmalardan kurtarılmalıdır. Altyapı yatırımları, ticaret hukuku çerçevesinde çalışan, özel muhasebe sistemine dayanan, rekabet kuralına göre işleyen, devlet istihdamı dışında genel iş kanunu hükümlerine göre işgücü istihdam eden devlet müdahalesi olmayan şirketlerce üstlenilmelidir. Kamu finansmanı yeterli olmadığı için finansman sorunu hizmetten tüketiciden alınacak bedel ile çözümlenmelidir. Doğacak kredi ihtiyacı ise ulusal ya da uluslararası para piyasalarından yani özel sermayeden karşılanmalıdır. Krediden doğacak maliyetler yine tüketicilerden alınacak bedelden karşılanacaktır. Böylece özel sektörün titiz, etkili, verimli çalışma tarzı, tüketicilerin bedel ödemeleri nedeniyle yükselecek sorumlu davranışları ile birleşecektir. Sonuç itibariyle, kıt kaynakların en iyi şekilde kullanımı ve refah artışı olacağı, böylece yoksulluğun azalmasıyla birlikte kalkınma sürecinin ivme kazanacağı ileri sürülmektedir.[35]

Neoliberal akımın ve postmodern düşüncenin krizler karşısındaki sosyo-ekonomik tasavvuru, devletin paradigma değişimini hızlandırıcı bir etkiye sahip olmuştur. 24 Ocak 1980 kararları Türkiye'de neoliberal politikalar çerçevesinde bir devlet paradigmasını yerleşik kılmak için atılan ilk somut adımdır. Bu kararlarla ekonomide devletin yeri ve işlevinde bir değişim öngörülmüş, siyasal ve ekonomik liberalizasyona yönelik düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Devletin yapısal dönüşümüne zemin hazırlayacak yasal düzenlemeler siyasal iktidar tarafından düzenlenerek artık meclis gündemine gelmeye başlamaktadır.

Hizmet alanlarında ortaya çıkan boşluklar bir şekilde ulusal ve uluslararası sermaye tarafından doldurulmak istenmektedir. Devletlerin hizmet üretme ve sunma kapasitelerinde, imkân ve koşullarında yaşanan yetersizlik, verimsizlik ve "kriz" halinin ortaya çıkardığı açık alanların, piyasacı güçler tarafından işgal edilerek yerel kaynakların kullanım alanlarına egemen olmalarına neden olmaktadır. Söylemsel olarak etkinlik, verimlilik ekseninde daha iyi, nitelikli ve yaşam kalitesini artırıcı hizmet üretme misyon ve vizyonlarının, toplumsal kuruluş üzerinde meşruiyeti sağlayıcı bir etkisi söz konusu olmaktadır. Bu söylem devlet-yurttaş ilişkisinin

[35] Birgül A. Güler, "Küreselleşme ve Yerelleşme: Yerel Altyapı Sektörü", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 3, Temmuz 1997, s. 62-63.

zeminini hizmet üretimi ve sunumu bağlamından koparark piyasa mantığına ve işlerliğine hizmet eden işletme-yönetici zeminine çekmektedir. Bu zeminin bileşenlerini sağlamak görevi de devlete havale edilmekte, sosyo-ekonomik yapıya uygun olarak devletin yeniden yapılandırılması, bu bağlamda bir zorunluluk olarak sunulmaktadır.

Refah devletinin kriziyle birlikte devlet üzerinden yapılan tartışmaların felsefi noktası kuşkusuz neoliberal düşünce ekseninde ve neoklasik iktisat çerçevesinde şekillenmekteydi. Neoklasik iktisat kuramına göre devlet harcamaları ve müdahaleleri piyasanın mikro iktisat göstergelerini çarpıtmakta, kaynak dağılımını bozmakta ve sermaye birikimini, tasarrufları, işgücü arzını ve talebini, üretimi caydırmakta, dolayısıyla büyümeyi engelleyerek işsizliği ve enflasyonu artırmaktadır.[36] Noeliberal düşünce ve neoklasik iktisat kuramının devlet eleştirisi, Türkiye'de devletin yapısal dönüşümünün gerçekleştirilmesinde başvurulan referans kaynaklarından bir diğeri olmuştur. İthal ikameci sanayileşme politikaları yerini ihracata dayalı sanayileşme politikalarına bırakırken, yeni sistem serbest piyasa ilkelerine göre işleyen bir ekonomi modelini ve buna uygun yapılandırılmak istenen devlet yapılarını gerekli kılmaktaydı. 24 Ocak 1980 kararları ve IMF ile yapılan üç yıllık stand-by düzenlemeleri, 1980 sonrası devlet yapısının neoliberal bir paradigma üzerinden biçimleneceğini gösteren belgelerdir.

5.3. 1982 Anayasası ve Mülki Taksimat

12 Eylül 1980'de Ordunun yönetime el koyması, meclisi ve hükümeti feshetmesiyle, yeni bir süreç ortaya çıkmış, devletin yeniden biçimlendirilmesinde askeri bürokrasi kurucu bir işleve sahip olmuştur. Askeri bir darbeyle devlet yönetimini ele alan, Genelkurmay Başkanının başkanlığında, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanları ile Jandarma Genel komutanından oluşan Milli Güvenlik Konseyi, yasama ve yürütme yetkisini kendisinde toplamış, cumhurbaşkanın yetkileri milli güvenlik konseyinin başkanında, meclisin yetkileri milli güvenlik konseyinde temerküz etmiştir. Milli Güvenlik Konseyi kendisine bağımlı bir "sivil

[36] Tülay Arın, **Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2013, s. 269.

hükümet" oluşturarak, devletin yeniden inşa sürecini teknokrat niteliğine sahip hükümet aracılığıyla gerçekleştirme amacını taşımıştır diyebiliriz. Yani bir anayasa, seçim ve siyasal parti yasasını yapmak için Milli Güvenlik Konseyi ile Danışma Meclisinden oluşturulan kurucu meclis, yani bir devlet düzeni için önemli yetkilere sahip kılınmıştır. Kurucu meclis içindeki "kurucu güç" kuşkusuz Milli Güvenlik Konseyi'dir. Yeni bir anayasa, politiği hukukileştirme ve siyasi sistemi kurumsallaştırma işlemi[37] gibi önemli bir işlevselliğe sahiptir. Dolayısıyla öncelikli iş bir anayasa düzeni oluşturmak ve bu düzen içinde devlet-toplum yapı ve işleyişini yeniden bu düzene göre inşa etmektir. Düzen kurucu bir araç olarak, Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisinin oluşturduğu kurucu meclis tarafından hazırlanan yeni anayasa 7 Kasım 1982'de halkoyuna sunulmuş, halkoylaması sonucuna göre kabul edilen anayasa, 9 Kasım 1982'de Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

1982 Anayasasının "1 inci maddesi Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir, 2 nci maddesi insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devleti, 3 üncü maddesi Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür, dili Türkçedir, bayrağı beyaz ay yıldızlı al bayraktır, millî marşı İstiklal Marşı dır ve başkenti Ankara'dır" şeklinde hükümler le rejimin niteliği, devletin üniter kimliği vurgulanmaktadır. Anayasanın 4 üncü maddesi, ilk üç maddenin değiştiremeyeceğini belirterek, rejim konusunda anayasal bir güvence yaratılmak istenmektedir. 6 ncı madde, egemenliğin kayıtsız şartsız millette olduğu ve Türk milleti egemenliğini anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanacağını, 7 nci madde, yasama yetkisinin Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde ve devredilemez olduğunu, 8 inci madde yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını, 9 uncu madde de ise yargı yetkisinin yine Türk milleti adına bağımsız mahkemelerce yerine getirileceğini

[37] Bakır Çağlar, **Anayasa Bilimi: Bir Çalışma Taslağı**, BFS Yay., İstanbul, 1989, s. 20.

hüküm altına almaktadır.[38] Dolayısıyla 1961 bu anayasası gibi bu anayasada kuvvetler ayrılığı prensibini benimsemektedir.

Kurulan yeni devlet düzeninde askeri bürokrasinin politika içindeki konumu da yeniden biçimlendirilerek, sivil siyaset döneminde de siyasa yapım sürecinin başat aktörü pozisyonunu güçlendirmiştir. Anayasanın geçici 1 inci maddesiyle Devlet Başkanı ve MGK Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in anayasanın yürürlüğe girmesini takiben ilk yedi yıl için Cumhurbaşkanı seçilmesi ve sivil siyaset üzerinde güçlü yetkileriyle vesayet kurarak denetlenmesi söz konusu olmaktadır. Yine anayasanın geçici 2 nci maddesiyle MGK'nın altı yıllık süre için Cumhurbaşkanlığı konseyine dönüşmesi ve anayasanın bu organa sunmuş olduğu istişare yetkilerini kullanmasıdır. Serap Yazıcı bu durumu askerin çıkış garantileri olarak tanımlar. Yazıcı'ya göre askerin sürekli çıkış garantileri ise, MGK'nın asker üyelerine, sivil üyeler karşısında çoğunluk sağlanması ve kurulun aldığı kararlara bağlayıcılık kazandırılması (madde. 118) yani siyasa belirleyen öncelikli güç olması, Yüksek Askeri Şura kararlarına karşı yargı bağışıklığı sunulması (madde. 125), Genel Kurmay Başkanlığına anayasayla Yüksek Öğretim Kurulu'na (YÖK) üye seçme yetkisinin tanınması (madde 131), yine anayasayla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tüm devlet organlarını denetleme yetkisini haiz kılınmasına karşın Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK) bu denetim yetkisi dışında bırakılması (madde. 108), 12 Mart ara rejimi döneminde TSK'nın Sayıştay denetimine tabi olmayacağı kuralı (madde. 160), aynı dönemde kurulan Askeri Yüksek idare Mahkemelerinin (madde. 140) ve Devlet Güvenlik Mahkemelerinin (madde. 146) varlıklarını sürdürmesi ve geçici 15 inci madenin askeri yöneticilere ve bunların emirleri altında karar alanlara ve bu kararları uygulayanlara dokunulmazlık güvencesinin sunulması ve bu maddenin son fıkrasıyla MGK'nın tasarruflarına karşı yargı bağışıklığı tanınması gibi askeri bürokrasiye ve yapılarına sağlanan garantilerdir.[39] Anayasayla ortaya çıkan bu yeni düzende güçlü bir Cumhurbaşkanının varlığı, vesayetçi bir TSK-MGK yapısı ve bu yapıya bağımlı hale

[38] Suna Kili, A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri "Senedi İttifaktan Günümüze"**, Türkiye İş Bankası Kültür Yay., Ankara, 1985, s. 256-257.
[39] Serap yazıcı, **Yeni Bir anayasa Hazırlığı ve Türkiye: Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2009, s. 37-38.

getirilen siyasal ve yönetsel yapılar ve yüksek yargı kuruluşları, devletin ve toplumsal kuruluşun yeniden biçimlendirilmesinde bağımlı ve bağımsız güç odakları haline getirilmektedir.

Anayasanın 123 üncü maddesi mülki taksimat konusunda "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" hükmüyle 1961 anayasasındaki yönetim anlayışını sürdürmektedir. 126 ncı maddesiyle "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" denilerek il sistemini geleneksel anlayış çerçevesinde düzenlemekte, bölge teşkilatlarının kurulabileceğini belirtmektedir.

127 nci madde de "Mahallî idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilerdir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir…Kanun büyük yerleşim merkezileri için özel yönetim biçimleri getirebilir… Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir. Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkiler, maliye ve kolluk işleri merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır"[40] hükümleriyle bir taraftan mahalli idarelerin anayasada çerçevesi çizilen idarenin

[40] A. Şeref Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları: Yapılışları, Özellikleri ve Yapılan Değişiklikler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, 282-284.

bütünlüğü ilkesi çerçevesinde ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması ekseninde merkeziyetçi bir anlayışla hizmet sunmasını öngören bir yapı kurmakta, öte taraftan büyük yerleşim merkezlerinde "büyükşehir belediye yönetimi" kurulmasını öngörmektedir. Sait Güran 1982 anayasasının özerk olması gereken yapılar üzerinde merkeziyeçiliği kuran, yukarıdan aşağıya doğru hiyerarşik sistemi öngören bir yaklaşım sergilediğini belirtir ve İçişleri Bakanı'nın belediyeler üzerinde ağır yetkilere sahip olduğunun altını çizer.[41] Süreç içinde öngörülen bu yapı merkezileşen bir yerel yönetim modeline evrilerek, yerel hizmet alanlarında yetkili, sorumlu olan ve koordine eden bir "büyükşehir yönetimi" modeline dönüşecektir. Belirtmek gerekir ki 1961 anayasasında mahalli yönetimler üzerinde böyle vesayet kurucu bir hükme yer verilmemişti. Dolayısıyla 1982 anayasasının 127 inci maddesiyle mahalli idareler çerçevesi çizilmiş bir hizmet anlayışıyla ve idari vesayetle biçimlendirilmiştir.

5.4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) 1991

Sosyo-ekonomik yapı değişimleri, kriz dönemleri ve yeni politika arayışları gibi birçok değişken faktörler, devletin yapısal değişim ve dönüşümünü tetikleyen unsurlar olarak değerlendirilebilir. Refah devletini ortaya çıkan dinamikler de, neoliberal devlet formasyonu da bu değişken unsurların etki alanı içinde olmuş ve olmaktadır. Türkiye'de yapılan reformların düşünsel ve eylemsel arka planı da, bu unsurların etkileşimine tekabül etmektedir. 1980 sonrası devletin değişen yüzünün felsefi temelini oluşturan neoliberal ve sağ düşünce etrafında şekillenen reform hareketleri, memleketin birçok sorununu bu paradigmanın baskın söylemlerinin içine hapsetmiştir. Minimal, etkin ve düzenleyici devlet söylemlerine eylemsellik sağlayıcı siyasal, yönetsel ve hukuksal zeminin kurucu aktörü olan siyasal merkez ve bürokrasi, devletin yeniden yapılanmasını sağlayıcı düzenlemeleri yapmaya başlamıştır. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), bu reform çalışmaları içinde kapsayıcı bir özellik taşır. Hazırlanan bu projenin amacı, merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra örgütleri ve yerel yönetimlerin süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet sunmasını sağlayacak bir yapıya kavuşturmaktır.

[41] Sait Güran, "İktidar ve Kamu Yönetimi bağlamında İdare'de Merkezileşme Olgusu", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 22, Sayı 4, Aralık 1989, s. 17.

KAYA projesi, kamu yönetiminde yeniden düzenleme ihtiyacının önemi üzerinde durmakta, MEHTAP raporunda yer verildiği gibi yönetimde hızlı, etkin ve verimlilik unsurlarına dikkat çekmektedir. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin temel gerekçesi olarak, mevcut sistemin işleyişinde ortaya çıkan sorunları saptayarak, sistemi değişen koşullara uygun bir biçimde öngörülen amaçları daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirebilecek bir niteliğe kavuşturmak düşüncesidir. Devlet örgütünün büyüyen yapısının görev, yetki ve sorumluluk alanlarında karmaşık bir yapıya yol açtığından dolayı, örgütsel büyümenin, örgütün varoluş amaçlarıyla ilişkisinin sağlanması ve birimler arasında görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının buna göre gerçekleştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Yeni teknolojilerin sisteme kazandırılması ve teknoloji kullanımından kaynaklanan sorunlar, yönetim ile halk arasındaki ilişkilerdeki değişimler, yönetim ile sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzen ilişkilerindeki uyumsuzluklar, devletin üstlenmesi gereken yönetsel görev ve sorumluluklar konusunda yönetim felsefesinde ortaya çıkan birçok değişkenlerin yönetimde yeniden düzenlenmeyi gerekli kıldığı belirtilerek, sistemin daha işler hale getirilmesi gerektiğine dikkat çekilir.

1980 sonrasında, değişen devlet paradigmasına uyumlu olarak, kamu yönetimi reform silsilesi başlamış, reform sürecinin bir açıdan analizi ve değerlendirilmesine ışık tutacak araştırma projelerine ihtiyaç duyulmuştur. Yeni yapılanmanın sistemin işleyişine etkilerinin değerlendirilmesi ve kamu yönetimi sisteminin gözden geçirilmesi amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı, TODAİE'den kapsamlı bir proje hazırlamasını istemiştir.[42] KAYA projesi, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bu zamana kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların eksik ve aksak yönlerini ve darboğazlarını belirlemek ve bu yönde alınması gereken önlemleri ortaya koymak, Avrupa Topluluklarına katılım kararı almış olan Türkiye'nin topluluğa yönetsel uyumunda gerekli hazırlıkları saptamak gibi saiklerle, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1991 yılında hazırlanmıştır. MEHTAP raporunda olduğu gibi bu porjeyi de hazırlayan ve yürütenler akademisyenlerdir.

[42] Turgay Ergun, "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991, s. 12.

Akademisyenler grubu tarafından hazırlanan bu prejenin başkanlığını TODAİE genel müdürü yapmıştır. Üyeler ise yine akademisyenlerden müteşekkil proje yöneticisi ile araştırma grup başkanlarından oluşmuştur.[43]

Bu projenin amacı "kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek" olarak ifade edilmektedir. reform çalışmasında da "kamu yararı" kavramı göz ardı edilerek, piyasa mantığına göre işleyen bir idari mekanizma kurulmak istenir. Projenin kapsamı, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kurumlar olarak belirtilmektedir.[44]

KAYA projesi metodolojik olarak, geçmiş dönemlerde yapılmış olan çalışmalar ve sistemde görülen eksik ve aksaklıklar üzerine genel bir gözlem ve inceleme yapar, sistemsel nitelikli sorunlara yönelik bir değerlendirme sunar.

> "*Kamu yönetimi kapsamındaki bir kesim görevler ya hiç yapılmamakta ya da ancak sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak biçimde gerçekleştirilmektedir. Temel nitelikli kimi görevlerin yürütülmesinde, hizmette birlik ve bütünlük temel bir sorun olarak her alanda kendisini göstermektedir. Kimi görevler merkezi yönetim kapsamında bulunmakla birlikte, görevi gerçekleştirecek işlevsel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilemediğinden, eldeki yapı, gereksinimleri karşılayamamaktadır. Önemli orandaki merkezi yönetim görevlerinde ise, gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmıştır. Bu durum görev ve yapı arasındaki ussallık dengesinin kurulmasını güçleştirmektedir. Merkezi yönetim görevlerindeki oransal artış, sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına*

[43] Turgay Ergun, **a.g.e.,** s, 15.
[44] **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara, 1991, s. 4.

neden olmakta; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında ussal dağılımı yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilememektedir. Kimi kamu örgütlerinde, bunların kuruluşuna gerekçe olan görevin önemi azalmamasına karşın, süreç içinde toplumsal geresinimlerden kaynaklanan ikincil görevler, asıl görevlerin yerini almakta;bu da örgütlerde görev kaymalarına yol açmaktadır. Yönetimde genel bir kaynak sıkıntısı çekilirken; öncelikli olmayan kimi konularda kaynak savurganlığına yol açılmakta; sınırlı kaynaklardan, daha etkili olarak yararlanma yoluna gidilememektedir. Kamu kuruluşlarında, görev-yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması, örgütsel etkililiği olumsuz yönde etkilemektedir. Aynı görev için birden çok kuruluş yetkilendirildiğinde, görev ortada kalmakta; bu da görevsel etkililiği azaltmaktadır. Görevlerin bölünüşünde ve düzenlenmesinde görev ve örgüt ile çevresel girdi ve değişkenlerin gözardı edilmesi ya da bunların yeterince dikkate alınmaması; çoğu kuruluşta, hizmet üretme gücünden yoksun alt birimlerin doğmasına neden olmaktadır. Başlıcası belirtilen sorunlar üzerinde yoğunlaşan ve sistemin işleyişini olumsuz yönde etkileyen bugünkü kamu yönetimi modelinin amaca dönük kılınması, en başta, sistemin işleyişine akışkanlık kazandıracak temel yaklaşım biçimi üzerinde önemle durulmasını gerekli kılmıştır. Bunun için, araştırma çerçevesindeki kamu yönetimi modelinin, çağdaş gelişmelere koşut ve toplumsal değişim gereklerine uygun olabilecek bir yapı üzerine kurulması, ana çıkış noktası olarak alınmıştır."[45]

Ortaya koyulan bu saptamalar değişen devlet paradigmasına koşut bir yeniden yapılanmanın temel felsefesini yansıtmaktadır. Devletin küçülmesini, etkin ve verimli çalışmasını önceleyen bu rapor, örgütsel büyüklük, merkezi yapılar ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk alanlarının belirsizliği ve içiçe geçmiş halinin eleştirisi üzerinden, neoliberal paradigmaya uygun, minimal ve etkin devlet modelinin bileşenlerini hâkim kılmaya çalışır. Bu minvalde etkin, verimli ve hızlı bir ülke yönetimi yapısının kurulmasını sağlayacak başlıca ilkeler vurgulanır. Bu raporun hazırlanış amacının özellikle devlet örgütünü/kamu yönetimini ve dolayısıyla kamu hizmetini rasyonel bir zeminde üretebilecek araçların varlığına işaret etmesidir. 1980 sonrası devlet paradigmasında yaşanan değişime uygun olabilecek ve neoliberal söyleme denk düşebilecek bir yönetim yapısını kurma düşüncesiyle hazırlanan bu rapor, devleti "etkinlik, verimlilik, rasyonellik " söylemleri üzerinde inşa etmektedir.

[45] **A.g.e.,** s. 6.

"Devlet yönetiminde merkezi yönetimin üstleneceği rol, toplumsal değişim gereklerine uygun olmalı ve bu alanda merkezi yönetim görevleri yeniden ele alınmalıdır. Merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yetki ve görevler açısından güçlendirilmeli; görevsel etkililik tabana yayılarak her aşamada öne çıkarılmalıdır. Bu yaklaşım içinde, yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilebilir nitelikteki görevler de yerel yönetim kurumlarına aktarılmalıdır. Merkezi yönetim örgütlenmesinde, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi, etkililiği sağlamanın başlıca yollarından birisi olarak değerlendirilmeli; eşgüdümü kolaylaştıran bir yapısal geliştirme modeli temel alınmalıdır. Kamu yönetiminde ortak sayılabilecek görevler, yönetimin daha sağlıklı ve kolay işlemesini gerçekleştirebilecek bir anlayışla ele alınmalıdır. Yönetimin en önemli öğelerinden biri olan insan kaynağından, amaca uygun biçimde yararlanmayı sağlayacak bir geliştirme yaklaşımı temel olmalıdır. Kamu hizmetlerinde bürokratik işlemlerin hızlı, etkili ve nitelikli biçimde yapılmasını olumsuz yönde etkileyen engeller kaldırılmalıdır."[46]

KAYA projesinde merkezi yönetim ve yerel yönetim yapılarının görev, yetki ve sorumluluk alanlarından kaynaklanan sorunsallıkların tespiti yapılarak, çözüm önerileri sunulmaktadır. Bu çalışmanın merkezi yönetime ilişkin değerlendirmesine konu olan Bakanlar Kurulunun çalışma sistematiğine ilişkin yapılan analizde, Bakanlar Kurulu'nun atamaya ilişkin, ekonomik ve mali nitelikte ya da yürütme bağlamında aldığı birçok kararın kurulu oldukça meşgul ettiği, ilgili bakanlığı ilgilendiren çoğu kararın Bakanlar Kurulu'nun yetkisi içine çekilmesi sonucu kurul gündemini yoğunlaştırıcı ve hizmetleri geciktirici bir etki yaptığı, kurulda görüşülüp karara bağlanacak konuların düzenlenmemiş olmasının bu gibi sorunlara neden olduğu vurgulanmaktadır. Bunun yanında alınan kararların siyasal olduğu kadar teknik ve hukuksal boyutunun varlığı ve önemi, kurula bu konularda dolaysız bilgi ve uzman görüşü sağlayabilecek destek birimlerinin eksikliği de sistemde bir sorun olarak görülmektedir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu'nun ülkenin genel siyasetini ilgilendiren konularda doğrudan kararlar alabilmesi ve diğer birçok kararların ilgili bakanlıklar tarafından ve daha alt düzeydeki organlarca alınabilmesini sağlayacak bir yapının kurulması önerilmektedir. Değişen gereksinimlere göre Bakanlar Kurulu'nun görev alanında değişiklikler yapılabilmeli, çıkarılacak yasa ya da KHK türü mevzuatta, zorunlu haller dışında her konunun Bakanlar Kurulu'na gitmesinden

[46] **A.g.e.,** s. 6.

sakınılması ve bakanlıklararası eşgüdümün sağlanması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Bakanlar Kurulu'nun teknik düzeydeki bütün işlemlerini yürütmekle görevli bir Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğinin kurulması tavsiye edilmektedir.[47]

Başbakanlık örgütünün tarihsel süreç içinde sürekli büyüyen, gelişen ve devlet içinde dinamik bir merkezi örgüt haline geldiği ve örgütsel büyümenin görevlerde de bir büyüme getirdiği belirtilmekte, başbakanlık bünyesinde oluşturulan birimlerin birçoğunun bakanlıkların görev ve sorumluluk alanları içinde olduğu, birçok sürekli ve süreksiz kurulun mevcudiyeti, başbakanlığa bağlı ya da ilgili kuruluş sayısındaki artış gibi örgütsel büyüklüğe sebebiyet veren yapıların başbakanlığı bir hizmet bakanlığına dönüştürdüğü özellikle vurgulanmaktadır. Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların sayı ve nitelik açısından bazı ilkeler çerçevesinde düzenlenmesinin gereği üzerinde durulmakta, merkezi yönetim içinde bakanlık ve diğer kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamayı amaçlayan ve ayrı görevler için kurulmuş birimleri belli amaçlara doğru yöneltmeye dönük hizmetler veren kuruluşların, doğrudan bir bakanlıkla ilgisi olmayan ve hizmet alanlarından bakanlık ve diğer örgütlerin çoğunu yararlandıran kuruluşların ve görevleri açısından bakanlıklara bağlanması sakınca gösteren merkezi kuruluşların başbakanlığa bağlanması önerilmektedir.[48]

Araştırma projesinde, devlet bakanları mevzuata göre Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulu'nda koordinasyon sağlamak gibi bir işleve sahipken, şimdiki durumda hükümetle parti genel merkezi ilişkilerinde eşgüdümü sağlama ve başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının siyasal yönetimiyle de ilgili kılındıkları ve devlet bakanlıklarının konum ve işlevini hizmet bakanlığına yakın bir konuma taşıdığı, sayılarının gittikçe arttığı ve Türk yönetim sisteminde devlet bakanı kavramının devlet bakanlığı kavramına dönüştüğü tespitine yer verilmiştir. Devlet bakanlarının ve Başbakan yardımcılıklarının, hükümet siyasalarının uygulanmasında Başbakana ve Bakanlar Kurulu üyelerine yardımcı olma ve bakanlıklararası eşgüdümü sağlama görevleriyle sınırlandırılması ve devlet bakanlığı kavramının kaldırılması tavsiye edilmekte, devlet bakanlarının başbakanlığa bağlı ve

[47] **A.g.e.,** s. 10-11.
[48] **A.g.e.,** s. 11-12.

Başbakanlıkla ilgili kuruluşların yürütme görevlerinde değil, bunların merkezi eşgüdüme dönük konulardaki genel gözetim ve denetiminden sorumlu kılınmaları önerilmektedir.[49] Araştırma projesinde devlet örgütüne yönelik kapsamlı bir analizin yapıldığı görülmektedir. Merkezi yönetim için düşünülen yeni yapılanma büyüyen devlet örgütünü minimalize etme düşüncesi taşırken, kararların etkin ve hızlı yürütülmesini sağlayıcı bir yönetim yapısının kurucu unsurlarına zemin hazırlayan ilke ve öneriler ortaya koyulmaktadır. KAYA Projesi, devletin işlevlerine ve boyutuna dair bir değerlendirme yapmadığı noktasında eleştirilmiş, ekonomik ve toplumsal yapı içindeki yerinin ne olacağına konusuna değinmediği vurgulanmış, geçmiş dönem idari reform çalışmalarının kavramlarını kullandığı, "devletin küçültülmesi", "özelleştirme", "kalkınmada uluslar-aşırı stratejiler" gibi konuları ele almadığı ve yeni bir şey söylemediği, 1980'li yıllarla birlikte geleneksel bürokratik örgütlenmenin yerine yeni bir bürokratik örgütlenmeye geçilmesine dönük bir yaklaşım geliştirmediği belirtilmiştir.[50]

KAYA projesinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve il yönetimi için yeniden bir düzenlemenin gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde değişen koşullara paralel olarak il ve ilçe sayısında sürekli bir artış yaşandığını, yeni illerin kuruluş ölçütlerinin belirsizliğinden kaynaklanan sağlıksız bir il yönetimine yol açtığı tespiti yapılmaktadır. Bazı iller için nüfus ve ekonomik gelişmişliğin kıstas alındığı, bazı iller için ise böyle bir kıstasın uygulanmadığı ve il ya da ilçe statüsü verilerek gelişmeyi sağlayacak varsayımıyla hareket edilen bir bakışın rol oynadığı belirtilmektedir. Mevcut mülki yönetim sistemi içinde valilik kurumunun işlevini çağdaş yönetim anlayışı içinde yerine getiremediğine, halkın sorunların çözümü için Ankara'nın yolunu tuttuğuna ve valilik kurumunun yetki ve sorumluluk alanının değişen koşulların gereklerine uyum göstermediğine dikkat çekilmektedir. Şimdiye kadar yapılan valilik sistemiyle ilgili düzenlemelerde, valilik sisteminin temel işlev ve ana ilkelerde siyasal ve yönetsel uyumu sağlamak ve valilik kurumuna sistem bütünlüğü içinde yaklaşmak yerine, yapılan düzenlemelerin bu anlayışlardan uzak bir

[49] **A.g.e.,** s. 14-15.
[50] Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, Ankara, İMGE Kitabevi, 2005, s. 79.

biçimde kısa erimli çözümler ürettiği vurgulanmaktadır. Valilerin hükümete karşı yansız olamayacakları ve devletin, hükümetin ve her bakanlığın temsilcisi oldukları için görev ve konumlarının özel bir nitelik taşıdığı düşünülmektedir.[51]

İl sisteminden kaynaklanan sorunlara yönelik yapılan tespitlerde; merkez valiliği uygulamasından doğan sorunlar,[52] büyükşehir statüsü dışında olan illerdeki merkez ilçelerde ayrı bir kaymakamlık örgütü kurulmamasının valiliklere görev ve sorumluluk yüklediği ve merkez ilçelerde valileri kaymakam durumuna düşürdüğü, buralarda kamu hizmetinin il müdürlükleri tarafından yerine getirildiği, vali yardımcılıklarını ve il müdürlüklerini günlük bürokratik işlemlere boğduğu ve valiliğin iş hacminin genişlemesine yol açtığı gibi birçok sorun alanlarına dikkat çekilmektedir. İlçe yönetimlerinin de gerekli ve yeterli kaynaklardan, personelden ve örgütsel yapılardan yoksun olduğu, ilçelerin kendi bütçelerine sahip olmadığı ve ödenek sorunlarının varlığı da üzerinde durulan meselelerdendir.

Raporda, il yönetiminde karşılaşılan en büyük sorunlardan biri olarak, kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirecek kaynakların yoksunluğu vurgulanmaktadır. Valilerin kendi personelini seçememesi, il şube müdürlüklerinde rutin işlerin uzman ve kariyerli kişilere yaptırılması, merkezden gönderilen ödenek ve fonların yetersizliği, mevzuattan doğan karışıklığın hizmetleri aksatması ve geciktirmesi, vali ve yardımcılarına lüzumsuz kurul ve komisyon başkanlıklarının verilmesi ve dolayısıyla asli işleri aksatması gibi birçok neden sayılmaktadır. Bir başka sorun ise merkezi yönetim ve taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamlarla yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yönetsel vesayetin bir gereği olduğu fakat görev ve yetki belirsizliklerinin sorunlara yol açtığına yapılan vurgudur.[53]

---

[51] **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, s.75-76.

[52] Raporda, merkeze alınan valilerin sayısının zamanla artış gösterdiği ve bu uygulamanın valileri pasif hale getirdiği üzerinde de durulmaktadır. Merkez valiliğinin bir tür bekleme yeri olduğu, merkez valilerinin o günkü sayısının 94'e ulaştığı, bunlar içinde 29 yıldır aynı statüde bulunanlar olduğu vurgulanmaktadır. Bugün de bu uygulama bir hükümet tasarrufu olarak devam etmekte, farklı nedenlerden dolayı valiler merkez valiliğine atanmaktadır. Merkeze alınan valilerin özlük hakları aynen devam etmekte, unvan ve kadroları muhafaza edilmektedir.

[53] **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, s.76-77.

KAYA raporu, yönetim sistemi için üç kademeli bir örgütlenme modeli sunar. Buna göre, birinci kademe bakanlıkların ve öteki kamu kurum ve kuruluşların oluşturdukları merkezi yönetim, ikinci kademe ilde valinin başkanlığında ve yerinden yönetim ilkesine göre biçimlenen il üst yönetimi ile il müdürlüklerinin oluşturduğu il yönetimi ve üçüncü kademe ise kaymakamlık ve ilçe örgütlerinin oluşturduğu ilçe yönetimidir. Bu kademelerin dışında bir de birçok ili içine alan bölge kuruluşlarının varlığıdır. Bu üçlü kademe de merkezi yönetimin görevleri ana hatlarıyla; ülke çapında amaç ve siyasa saptamak, genel araştırmalar yapmak, program, plan ve bütçe yapmak, kaynak sağlamak, genel örgütlemeyi yapmak ve norm kadro düzenini kurmak, uygulamaları izlemek, değerlendirmek ve denetlemek, üst düzeyde eşgüdüm sağlamak, koşulların gerektirdiği değişiklikleri ve yeni düzenlemeleri yapmaktır. Dolayısıyla yerelde il, ilçe ve bölge yönetimlerini işlevselleştiren, merkezi yönetime sınırlı görevler yükleyen bir yapı öngörülmektedir. İllerin yetki genişliği ilkesine göre sağlıklı yönetilmesi için il müdürlüklerinin il düzeyinde alınacak kararlarda odak haline gelmesi, il ve ilçelerdeki sorunların merkeze havale edilmeden yerinde çözülmesi, merkezin uygulamaya ilişkin yetkilerinin valilere devredilmesi, merkezin taşra kuruluşlarında kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlayan plan, program ve projelerin gerçekleştirilmesi görevinin güçlendirilmiş ilçe yönetimlerine bırakılması ve ilçelerin temel hizmet birimi olarak benimsenmesi, ilçe düzeyinde kaymakamların yönetsel, teknik ve güncel kararlar almasının sağlanmasına dair öneriler sunulmaktadır. İlçe yönetimlerinin mali kaynak sorunlarının çözümü için, kaymakamlara yerel kaynaklardan yararlanabilme olanaklarının artırılması, ödeneklerin zamanında ve yeterli gönderilmesi ve kaymakamların harcama yetkilerinin artırılması önerilmekte, işlevini yitiren bucak yönetim yapısının yasal varlıklarına son verilmesi istenmektedir.[54] İlçe yönetimlerinin yeniden düzenlenmesini öngören bu rapor, aynı zamanda ilçeyi önemli hale getirmektedir.

Raporda ortaya konulan yaklaşım, merkezi yönetim ile taşra kuruluşları arasındaki ilişkilerin rasyonel bir yapıya çekilmesi düşüncesi taşırken, il yönetiminin

[54] **A.g.e.,** s. 78.

valinin gözetimi ve denetimi altında kamu hizmetlerinin etkin, hızlı, sağlıklı ve ekonomik olarak "yerinde" yerine getirilmesini sağlayacak yönetsel yapının kurulmasının araçlarını yansıtır. Kurulmak istenen bu yapıda valiler güçlü bir pozisyona sahip olarak, mülki sınırlar içinde il yönetiminin bütün eylem ve işlemlerini düzenleyici, koordine edici ve denetleyici bir kimlik taşır.

KAYA projesinde yerel yönetimler tanımı, hizmet alanları, görev ve yetkileri üzerinde bir değerlendirme yapılırken, yerel demokrasi, hizmette etkinlik gibi yerelde bir değer ifade eden kavramlara yer verilir. Türkiye'de yerel yönetim yapılarının birçok sorunlara sahip olduğu, sadece yerel yönetim yapılarının değil bunun yanında merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının da hizmet sunumunda yeterli nitelikten yoksun bir şekilde hizmet ürettiği ve bu sorunların bütüncül bir anlayışla Türkiye koşullarına ve gereksinimlerine uygun bir model çerçevesinde oluşturulması gerektiği ve yerel düzeyde kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılmasının bir zorunluluk olduğu vurgulanır. Projede, Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren üç temel sorun alanından bahsedilmektedir. Bu sorun alanları; yerel yönetim kurumunun yeterince demokratik olmadığıdır. Yerel demokrasinin, topluluklara temsil edici organlar aracılığıyla yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak, kendi kendilerini, tercihleri yönünde özgürce yönetme olanağı verdiği fakat Türkiye'de yerel toplulukların bu olanaktan geniş ölçüde yoksun kaldıkları, merkezin katı vesayeti altında olduğu belirtilmektedir. Yerel demokratik kültürün araçlarından olan halkın yönetime katılım olanaklarının sınırlı olduğu, yerelde halkın olup bitenden yerel eylem ve işlemlerden haberdar olmasını sağlayacak mekanizmaların eksikliği de eleştirilmektedir.

KAYA raporu neoliberal politikalar çerçevesinde devlet örgütünün genişleyen kapasite, işlev ve bürokratik yapı sorunlarına karşı ortaya koyduğu yeni yönetim ilkelerini, yerel yönetim yapılarında da öngörür. Devletin hizmet alanlarının yeniden düzenlenmesiyle yerel yönetimler, merkezi yönetimin boşalttığı alanlarda "etkinlik

ve verimlilik" ilkelerine göre hizmet üreten yapılar olarak öngörülmektedir. Halkın yönetime katılımı ve yerel demokrasi, yerel için kullanılan baskın söylem halini alır.

Raporda üç temel sorun alanından bir diğeri, yerel yönetim kuruluşlarının yeterince güçlü olmadığıdır. Güçlü bir yerel yönetim için; yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yetki ve sorumluluğunun ilgili yerel yönetime bırakılması, demokratik yönetimle ilgisi olan yürütülür karar alma yetkisine sahip olması, üstlendikleri hizmetlere ilişkin olarak temel tercihleri yapma ve uygulama kararlarını da içerecek bir biçimde kural oluşturması, bir başka değişle hizmetin yürütülmesini sağlayacak kaynakların yönetiminden sorumlu ve yetkili bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Güçlü bir yerel yönetim için bir başka nokta, kendi kendine yeterli mali kaynaklara sahip olabilmektir. Güçlü ve özerk yerel yönetimler için yeterli akçal kaynaklara sahip olmanın yollarından olan vergi toplama ve kaynak yaratma yetkisi, özerk ve güçlü yerel yönetimin yaşamsal alanını derinleştiren ve merkezi yönetime olan bağımlılığı azaltan bir etki yaratacaktır. Raporda, yerel yönetim kuruluşlarının toplumun beklentilerine uygun hizmetler üretemediği, hizmetlerin etkin ve verimli sunumunu etkileyen yönetsel ve örgütsel boşlukların varlığına dikkat çekilmektedir.[55]

Cumhuriyet dönemi boyunca yerel yönetim kuruluşlarının zaman zaman ortaya çıkan sorunlarına karşı geliştirme çalışmalarının yapıldığı fakat bu çalışmaların bütüncül bir bakış açısından, belli bir yönetim ve sistem anlayışından yoksun olarak, güncel ve en belirgin sorunlara çözüm bulmayı amaçladığı ve bu sorunlara köklü bir çözüm getirilmediği ifade edilmektedir. Raporda dikkati çeken noktalardan biri, uzun yıllar egemen olmuş aşırı merkeziyetçi yapının eleştirisidir. Aşırı merkeziyetçi yapı içerisinde, "yerel toplulukların kendi kentlerini, köylerini, il ve ilçelerini, kendi oluşturdukları yerel yönetimler aracılığıyla özgürce yönetemedikleri"[56] vurgusu raporda önemli eleştiri ve tespit olarak dikkate değerdir. Zamanın getirdiği siyasal, toplumsal ve ekonomik koşullar ve toplumsal beklentilere ters düşen merkeziyetçi yönetim yapısı, ortaya çıkan sorunlara temelli ve tutarlı çözümler üretemediğinden

[55] **A.g.e.,** s. 85-86.
[56] **A.g.e.,** s. 86-87.

yeni bir yönetim anlayışına gereksinim olduğu, taşra kuruluşlarıyla yerel yönetimlerin ortak bir yönetim anlayışı içinde birlikte ele alınacak bir yeniden yapılanmanın bir zorunluluk olduğu vurgusu yapılmaktadır.

Bu bağlamda önerilen modelde; yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça denetlenen, etkili katılımı sağlayıcı, saydam, özelikle öz kaynaklar açısından güçlü, kendi kararlarını alıp uygulayabilen, merkezi yönetimce destek ve kaynak alabilen, genel yönetim sistemi ile yönetimin birliği ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, yönetsel etkililiği ve verimliliği gerçekleştiren bir yerel yönetim modeli öngörülmekte, güçlü, demokratik, etkili ve verimli hizmet üreten bir yerel yönetim yapısının kurulması amaçlanmaktadır. Bu model için öngörülen ana ilkeler olarak; yeniden düzenlemede, demokratik yerel yönetimlerin yerel toplulukların başlıca hizmet birimleri olarak benimsenmesi temel alınmalı, taşra kuruluşlarının yürüttüğü hizmetlerin bir kısmının yerel yönetimlere aktarılması, nüfusu 500'ün üzerinde olan tüm köylerin, bir geçiş süreci içinde, belediye statüsüne kavuşması, yerel yönetimlere özkaynaklarını artırma ve yasal sınırlar içinde vergi toplama yetkisinin tanınması, yerel yönetimlerin anayasal sınırlar dahilinde mümkün olan asgari bir düzeyde denetlenmesi, modeldeki yerel yönetim birimleri ve basamakları arasında demokratik yönetsel vesayete olanak sağlanması, yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasanın çıkarılması ve il ve ilçe yönetimleri, belediye, büyükşehir belediyesi ve köyler aralarında uyum sağlanarak bu yasanın ayrı bölümlerinde düzenlenmesi, yerel yönetim gelirleri ve seçimleri için de ayrı bir yasanın hazırlanması, yerel yönetimlerin encümen ve daimi komisyon gibi organlarının yürütme kurulu olarak adlandırılması, hemşehrilere, hemşehri olma sıfatıyla yerel yönetim birimlerinin kararlarına karşı yönetsel yargıda iptal davası açma hakkının tanınması, yerel meclislerin kimi konularda zorunlu, kimi konularda gerek görüldüğü hallerde kamuoyuna başvurması gibi ilkelere yer verilmekte, adem-i merkeziyetçi anlayışına uygun olabilecek bir yerel yönetim modeli önerilmektedir.[57]

[57] **A.g.e.,** s. 87-88.

Kırsal yörede ise üç basamaklı bir yerel yönetim modeli öngörülmektedir. Bu modelde ilçe yerel yönetimi temel hizmet birimi niteliğine sahiptir. İl yerel yönetimi üst basamak, küçük belediyeler ve köyler alt basamak birimini oluşturmaktadır. Vali ve kaymakam yürütme organıdır. Yerel yönetim basamakları arasında demokratik yönetsel vesayet ilişkileri kurulmaktadır. Kentsel yerel yönetim modelinde öngörülen ise, belediye birimlerinin daha demokratik, güçlü, etkili ve verimli hizmet üreten bir niteliğe sahip olması, belediye meclisi seçimlerinde seçim çevresinin mahalle olması, mahalle örgütüne sosyal ve kültürel alanlarda ve bazı kent hizmetlerinde işlev verilerek canlı bir birim niteliği kazandırılması gibi yerel dinamikleri önemseyen bir model önerilmektedir.[58]

Raporda merkez-yerel ilişkilerinin nasıl şekilleneceği üzerinde de tespit ve öneriler sunulmaktadır. Yerel yönetimin sınırlarını aşan ve ulusal niteliğe sahip hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yerine getirilme ilkesi bu raporda da belirtilmektedir. Üstün derecede uzmanlık ve teknoloji, büyük sermaye yatırımı ve geniş bir bölge örgütlenmesi gerektiren hizmetler, hizmetin gereğine göre il ya da ilçe yönetimlerine veya çok nüfuslu büyük belediyelere bırakılması dikkati çeken öneriler arasındadır. Geçmiş raporlarda bu türden hizmetler merkezi yönetimin sorumluluk alanına dahil edilmişti. Yerel yönetimlerin yetki ve görev dağılımının nüfus ölçütüne göre yapılması istenirken, yerel yönetimlere yerel hizmetleri yerel girişimciliğe ve yerel özelliklere uydurma olanağını sağlayacak yönetme yetkisinin verilmesi önerilmektedir. Bu öneriler çok açık olmamakla birlikte, zamanın ruhuna uygun olarak yerel hizmetlerin piyasacı bir anlayışla üretilip sunulmasını isteyen bir düşüncenin izdüşümünü yansıtmaktadır. Zira 1980 sonrası dönem, merkezi yönetim

[58] Bilindiği gibi mahalle Osmanlı döneminde bir toplumsal yapı olarak önemli bir yere sahipti. Birey için öncelikle toplumsal kimlik aracı olan mahalle, aynı zamanda, bireysel ve kamusal ilişkilerinin gündelik yaşam boyutunda örgütlendiği bir toplumsal yaşam alanıdır. Devlet için ise mahalle, yönetilenlerle ilişkisini sağlayabilecek toplumsal ve kurumsal olarak örgütlenmiş bir ara birim, aynı zamanda toplumsal ve mali kontrol sağlayan bir alanıdır. Dolayısıyla mahalle kendi içinde tarihselliği, özgünlüğü ve yaşam biçimi olan bir toplumsal yapı olarak, kent yönetiminin yeniden bir parçası haline gelebilmesinin kurucu unsurları inşa edilerek, yerel yönetim yapıları içinde kendi özgünlüğünü, dinamiklerini yönetimlere aktarabilen özgün bir kimliğin taşıyıcısı olabilir. Zaman zaman yerel yönetim reform çalışmalarında ya da bilimsel yayınlarda mahallenin toplumsal bir gerçeklik olarak, yerel yönetim yapılarına eklemlenmesini sağlayacak önerilerin dikkate değer görülmesi önemli bir kazanım olabilecektir. Kendi özgünlüğü ve tarihselliği içinde Osmanlı'da mahallenin politik alanda ve gündelik yaşamdaki yeri ve önemi konusunda yapılan özgün bir çalışma için bkz. Adalet Bayramoğlu Alada, **Osmanlı Şehrinde Mahalle**, Sümer Kitabevi, İstanbul, 2008.

tarafından sunulan hizmetlerde olduğu gibi, yerel hizmetleri de piyasa araçlarının kullanım alanına çeken bir-çok düzenlemeyi beraberinde getirmiş ve getirmektedir. Bu süreç 2000'li yıllarla kamusal hizmetin ve kamu yararının biçim değiştirerek, hizmetin fiyatına yurttaşları dahil eden, yurttaşı müşteri pozisyonuna indirgeyen, yerel kaynakları sermayenin kullanım alanına eklemleyen bir ivmeyi devam ettirmektedir. Bu pencereden baktığımızda, yerel dinamiklerin talepleriyle sermayenin mevzi kazanma çabaları bir çakışma dönemine denk gelirken, değişen yönetim paradigmasının ve konjonktürün etkisiyle merkez ve yerel arasında örtülü bir uzlaşma halinin ve sermayenin söz de kentsel yaşamı ve kent kimliğini modernize eden gücünün merkez ve yerel tarafından sahiplenilmesi ve toplumsal algıyı bu perspektife göre biçimlendirme çabasının, yerel politikaların üretilme biçimini, amacını ve kapsamını da bir başka değişle görünmeyeni görünen kılması açısından değerlendirilebilir.

Raporda, merkezi yönetimin yerel yönetimlerle ilgili görevlerinin; yerel yönetimlere bırakılan görevlerin yerine getirilmesinde uyulacak standartları belirlemek, yerelde uygulanacak ulusal siyasaları gerçekleştirmek ve yasaya uygunluk denetimi yapmak, yerel yönetimlere mali yardım ve teknik destek sağlamak, personeli eğitmek, yerel yönetimlerle ilgili araştırmalar yapmak gibi görevlerden bahsedilmektedir. Merkezi yönetimce bu görevler yerine getirilirken, yerel yönetimlerin demokratik gelişimini engellememesi, yapılacak mali yardımların ve teknik desteğin bir denetleme aracı olmamasının ve denetimlerin anayasal ilkelere göre yapılmasının altı çizilmektedir. KAYA raporunun ortaya koyduğu bu öneriler, 1988'de imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'[59]na dayanak oluşturur.

[59] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmış, Türkiye anlaşmayı 21 Kasım 1988'de imzalamış, 9 Aralık 1992 tarihinde onaylanmıştır. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'na göre, özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânını ifade etmektedir. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Resmi Gazete, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, Sayı: 21364, Ekim 1992.

Raporda özgün ve dikkate değer bir tespit olarak, yerel hizmetlerin etkin sunumu için yararlı görülen merkezi yönetimin taşra birimlerinin yerel yönetimlere aktarılması önerilmektedir. Milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve iskan, tarım, köyişleri ve orman, köy hizmetleri, sanayi ve ticaret, kültür, turizm, sosyal hizmetler, spor ve beden terbiyesi müdürlüklerinin ve bölgesel kuruluşlar dahil öteki kuruluşların yerinden yönetilmesi, hizmet etkinliğini sağlayabilecek görevleri ile bununla ilgili tüm varlıkları, il yerel yönetimine aktarılmalıdır. Oldukça özgün bir öneri olan bu yaklaşım, batı tarzı yerel yönetim modeline uygun bir anlayışı yansıtması açısından önemlidir. Fakat yerel yönetimler arasında bu görev alanlarının nasıl paylaştırılacağı meselesi de önemli hale gelmektedir. Tarihsel olarak mevzuattan ve uygulamadan kaynaklanan belediyeler ile il özel idareleri arasında yaşanan görev, yetki ve sorumluluk karmaşasının ortaya çıkardığı kaynak israfı ve hizmetin niteliğindeki düşüklük, görev alanlarının ve sınırlarının açık ve seçik olmamasından doğan sorunlardır. Dolayısıyla bu tanımın iyi yapılması, hizmetin ilgili yönetimce, yerinde ve etkin bir biçimde sunulmasına da imkân verebilecektir. Bu doğrultuda il yerel yönetimine verilecek görevlerin diğer kuruluşların görev alanına girmeyecek bir biçimde yasa ile belirlenmesi ve ilçe yerel yönetimiyle esnek bir yöntem çerçevesinde paylaştırılması öneriler arasındadır. İl yerel yönetim organlarıyla ilgili olarak; il genel meclisinin yapısının korunması, meclis üyelerinin başka bir yerel yönetim biriminde görev alması, meclis üye sayısının artan nüfusa göre 80-100 üye ile sınırlandırılması, meclis gündeminin meclisçe basit çoğunluk usulüne göre karar vermesi, önemli durumlar dışında meclisin tüm kararlarında salt çoğunluk yerine nisbi çoğunluk ilkesinin uygulanması, valinin meclisin kararlarını onaylama yetkisinin kaldırılması, il yerel yönetimleri yasal sınırlar içinde verilen görevleri yerine getirebilecek hizmet örgütlerini kurabilmesi gibi öneriler sunulmaktadır.[60]

Geleneksel olarak yönetim sistemimizde önemli bir işleve sahip olan ilçeler, tapu ve nüfus kayıtlarının tutulması, vergi ve asker toplanması, can ve mal güvenliğinin sağlanması ve yargı işleri gibi hizmetleri yerine getiren yapılar olarak önemsenmiş ve 1930'ların en önemli teknik hizmetleri için bu yerlerde temel hizmet birimleri

[60] **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, s. 89-90.

kurulmuştur. İlçe halkın gözünde kamu hizmetlerinin yerel topluluğa götürüldüğü, tüm kamusal sorunlar için başvurduğu bir devlet kapısı niteliğinde olmuştur. Fakat ilçe temel hizmet birimi olarak merkezi yönetimce yetki devri yapılmayan, karar verme yetkisine, mali kaynaklara, araç ve gereçlere sahip olmamıştır. Yasalarla il özel yönetimine ya da ilin merkezi yönetimine bağlı kuruluşları tarafından yürütülmesi gereken hizmetler fiilen ilçeler tarafından yürütülmüştür.[61] İlçelerin il sistemi içerisinde il yönetimine ve taşra kuruluşlarına bağlı yapısı, özellikle kırsal alan yönetimi, hizmet yerindeliği ve etkinliği açısından ciddi sorunlar taşımış, zaman zaman ilçe yerel yönetimi kurulmasının bu sorunlara çare olacağı ve yerel politikacıların da ilçe sorunlarında sorumluluk almaları ve demokratik yerinden yönetimin kurulması düşünülmüştür.

KAYA raporunda da ilçe yerel yönetimlerinin kurulması öngörülmekte, ilçe sınırları içinde köy ve küçük belediyeler eliyle yürütülemeyen komün hizmetlerden, merkezi yönetimce yürütülen, ilçe alanı içinde ve ilçe halkını ilgilendiren yerel nitelikli tüm hizmetlerden ve toplum kalkınması hizmetlerinden sorumlu bir ilçe yerel yönetiminin kurulması önerilmektedir. İl yerel yönetimi için düşünülen yerel hizmetlerde etkinliği sağlamak için yararlı görülen taşra birimlerinin devredilme düşüncesi ilçe yerel yönetimleri için de istenmektedir. Bu yönetim modelinde, ilçe yerel yönetiminin karar organı, o ilçeden seçilen ve il genel meclisinde temsil edilen üyelerle, ilçe sınırları içindeki belediye başkanları ve muhtarlardan oluşacak, meclis başkanı ve yürütme kurulunun başı ise kaymakam olacaktır. Bir başka önerisi ise köy yerel yönetimidir. Köyle kent arasındaki farkın ortadan kaldırılması amacıyla tüm yerleşim birimlerinde belediye (komün) kurulması öngörülmekte, köyler belediye yönetimine dönüştürülmektedir. 10 yıl içinde nüfusu 500 ve üzeri olan köylerde belediye kurulması düşünülmektedir. Daha küçük köylerin birleştirilerek belediye haline gelmesi, dağınık ve küçük yerleşim birimlerinin sayısının azaltılması istenmektedir. Köy tüzel kişiliğine ilişkin olarak, Köy Derneği'nin adı Köy Meclisi,

[61] Selçuk Yalçındağ, **İlçe Özel Yönetimi: Bir model Denemesi**, Amme İdaresi Dergisi, Sayı 9/4, Aralık 1976, s. 37-38.

Köy İhtiyar Meclisi'nin adının Köy Yerel Yürütme Kurulu olarak değiştirilmesi önerilmektedir.[62]

Raporda, belediyelerin özerklik alanlarını genişletici bir öneri olarak belediye, belediye şubeleri, mahalle kurulması, bir beldeden ayrılma ve başka bir beldeye bağlanma işlemleri için halk oylamasına başvurulması istenmektedir. Belediye kurulması süreçlerinde idare kurullarına tanınan bildirme, görüş alma ve onaylama yetkilerinin, il ve ilçe merkez belediyeleri için il meclisince, diğer belediyeler için ilçe meclisince yerine getirilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Dolayısıyla bu tür işlemlerin il ve ilçe meclislerince yerine getirilmesi ve mahalli idarelerin kendilerini ilgilendiren konularda kararlar alabilmeleri önemsenmektedir. Büyükşehir belediyeleri için yeniden bir tanım yapılması ve nüfus ve alan büyüklükleri ve bu alan içerisinde bir çekirdek kent (ana kent) ve ona bağlı küçük yerleşim yerleri (uydu kent) oluşumu, önemli öğeler olarak değerlendirilmektedir. Büyükşehire bağlı alt kademe belediyeleri, ilçe belediyeleri olarak değil semt belediyeleri şeklinde düşünülmekte, semt belediyelerinin mülki kuruluşa bağla kalmaksızın kent içi ilişkilere göre saptanması önerilmektedir. Dönemin kentleşme hızının ve dinamiklerinin etkisiyle böyle bir önerinin günün koşullarında yapıldığı varsayılabilir. Semt belediyeleri gibi bir yapı öncelikle hizmet alanının daralması ve hizmetin etkinliği açısından önemli kazanımlar sağlayabilecek bir öneri olmakla birlikte, büyükşehir yönetim sınırları içinde belediye sayısının artmasına, kaynak kullanımında problemlere ve hizmet alanının çatışması gibi birçok sorunlara yol açabilecek bir öneri gibi durmaktadır.[63]

Özellikle ademi merkeziyetçi yönetim modelinin tartışıldığı İkinci Meşrutiyet dönemi içinde siyasal ve toplumsal olaylar ve konjonktürel durum, sonrasında Erken Cumhuriyet döneminin yeniden inşa edici siyasal refleksleri ve ulus-devlet formları, ülkedeki merkez-çevre gerilimleri ve devletin egemenlik kurma amacına dönük yönetsel taşıyıcı araçları ve ilerleyen süreçlerde merkeziyetçiliğin ülkenin birlik ve

[62] **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, s. 90-91.

[63] **A.g.e.,** s. 92.

bütünlüğünü sağlayıcı, güçlü devlet formlarını taşıyıcı bir etki yaptığı düşüncesi, yerelin merkez karşısında alan kaybettiği bir sonuca karşılık gelir. 1980 yılına kadar devam eden aşırı merkeziyetçi anlayış, 1980 sonrasında neoliberal politikalarla biçimlenen yeni devlet formunda alan kaybederek, adem-i merkeziyetçi anlayışa doğru bir yönelimi başlatmıştır. Dolayısıyla bu paradigma değişiminde ekonomi-politiğin etkisi söz konusu olurken, değişen sosyo-ekonomik yapı ve siyasal pozisyonların dönüştürücü gücü, yerelin yönetim anlayışını ademi merkeziyetçi bir zeminde yeniden biçimlendirmektedir.

1980 sonrası hazırlanan yasa, tasarı, taslak, rapor ve projelerde merkeziyetçi devlet anlayışı eleştirilirken, bu yönetim anlayışının ortaya çıkardığı sorun alanları daha cüretkâr bir dille ortaya koyulmakta ve yerel yönetimlerin özerkliği söylemsel olarak savunulmaktadır. Diğer çalışmalarda olduğu gibi bu raporda da güçlü ve özerk bir yerel yönetim vurgusu ön plana çıkmakta, bu yapının kurulması için yapılması gerekenlere dair bir yol haritası sunulmaktadır.

5.5. Mahalli İdarelerle İlgili Kanun Taslakları (1997)

Yerel yönetimlerde reform meselesi özellikle 1990'lı yıllarla birlikte değişen devlet ve toplumsal yapının koşullarına uygun olabilecek biçimde yeniden yapılandırılması gereken yapılar olarak önemsenir. Değişen devlet paradigmasına paralel olabilecek bir yerel yönetim anlayışını inşa etmek amacıyla, bu dönemde ilgili bakanlıklarca tasarı ve taslaklar ortaya konur. 1997 ve 1998 tasarı ve taslakları bu amaca yönelik düzenlemelerdir. Merkeziyetçi yönetim anlayışından ademi merkeziyetçi bir yönetim anlayışına evrilen bu dönem tasarı ve taslakları, söylemlerinde yurttaş odaklı bir dil kullanarak, yerel hizmet alanlarında devletin yerini sınırlandıran, yerel yönetimlere alan açan bir yaklaışım sergilenir. Bu bağlamda İçişleri Bakanlığınca hazırlanan "Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Taslağı" bahsedilen çerçeveye göre uyan çalışmadır.[64]

[64] Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, **Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Taslağı**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1997.

Taslağın gerekçesine baktığımızda il özel idareleri, mahalli idareler reformunun merkezinde yer almaktadır. Mahalli idarelerden biri olan il özel idarelerinin görev alanının ilin tamamı olduğu vurgulanmakta, anayasal hükme atfen bir yerde il kurulduğunda il özel idaresinin de kurulmuş olduğu belirtilmektedir. İl özel idarelerinin görevlerini düzenleyen 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı"na atıf yapılarak, kırsal kesimler başta olmak üzere il düzeyinde tarım, hayvancılık, eğitim, sağlık, bayındırlık, imar, ekonomi, ticaret ve benzeri konularda mahalli nitelikteki hizmetlerin ağırlıklı olarak il özel idarelerine verildiğine dikkat çekilmektedir. Reform taslağında yapılan önemli tespitlerden biri de, Cumhuriyet tarihi boyunca il özel idarelerine verilen görev ve hizmetlerin çeşitli bakanlık ve kuruluşlarca yerine getirildiği tespitidir. Bu gerçeğin altında yatan önemli nedenler arasında, devletin merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip oluşu, kalkınmanın ve modernleşme ülküsünün devlet eliyle gerçekleştirilmesine duyulan inançtır. Dolayısıyla mahalli nitelikte hizmetlerin yerine getirilmesinde devletin bizzat öncü ve sözcü olmak istemesini bu bağlamda düşünmek gerekir. Kanunlarla kendisine verilen görev ve hizmetleri yapabilme kapasitesine sahip olmayan yerel yönetimlerin hizmet alanlarına, devletin taşra teşkilatı tarihsel süreç içinde oldukça aktif olmuştur. Taslakta, il özel idarelerinin kendilerine kanunla verilmiş olan görev ve hizmetleri etkin bir şekilde yapamadıkları ve merkezi idare kuruluşlarınca yürütülen hizmetlere yardımcı bir unsur olarak faaliyet gösterdikleri ifade edilmektedir. İl özel idarelerinin hizmet kabiliyetlerini kullanamamalarının en önemli nedenleri olarak mali yetersizlikler ve hizmetin gerektirdiği şekilde teşkilatlanamamış oldukları gösterilmektedir.[65]

Bu taslağın birinci bölümünde İl Özel İdaresi Kanunu'nda yapılması düşünülen değişiklik hükümlerine yer verilir. İl özel idarelerinin görev ve hizmet esaslarına ilişkin 78 inci maddesinin değiştirilmesine dair kanun taslağında; il özel idarelerine eğitim, sağlık ve sosyal yardım, gençlik ve spor, kültür ve turizm, tarım ve hayvancılık, çevre, orman ve ağaçlandırma, imar işleri, bayındırlık ve altyapı,

[65] Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, **Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Taslağı**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1997.

ekonomi ve ticaret gibi il sınırları içerisindeki birçok hizmet ve görevleri yerine getirme yetki ve sorumluluğu verilir. İl özel idareleri, bu kanunun ve diğer kanunların kendilerine verdiği görevlerden başka, halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kanunların yasaklamadığı ve münhasıran başka idarelere vermediği hizmetleride il genel meclisinin vereceği kararla yürütebilecektir. Bu düzenlemeyle mahalli hizmetlerin sunulmasında il özel idareleri geniş bir yetki ve görev alanına sahip olurken, bu hizmetlerin daha sağlıklı yerine getirilmesi için yeniden örgütlenmesi ve daha donanımlı bir yapıya kavuşturulması öngörülmektedir. Aynı kanunun 87 nci maddesinde öngörülen değişiklikle valinin, il özel idaresine ait görevlerini il özel idare teşkilatı ve merkezi yönetimin taşra teşkilatı aracılığıyla yerine getirilmesi şeklinde düzenler. Bu düzenlemeyle il özel idaresi merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olarak değerlendirilmiş, yerel hizmetler genelleştirilerek çeşitlendirilmiştir. İl özel idarelerine köy ve belediyenin hiyerarşik üst birimi gibi yaklaşılmış, kontrol eden ve yürüten işlevi yüklenilmiştir. Oysaki İl özel idaresinin belediye ve köyler arasında hiyerarşik ve vesayet ilişkisi yoktur ve bu yapılar özerk birimlerdir.[66] Dolayısıyla düzenleme il özel idaresinin tarihsel süreç içindeki merkeze bağımlı halini sürdürmektedir. İlçelerde, il özel idaresinin kurulması ve ilçe teşkilatının kaymakama bağlanması düşünülmektedir.

Kanunun 100 üncü maddesinde öngörülen değişiklikle ilçe teşkilatı, il özel idaresine ait görev ve hizmetleri ilçe düzeyinde yürütmek, ilçede yapılacak özel idare yatırımlarını teklif etmek, yatırım plan ve programlarına esas olacak ilçe envanterini hazırlamak ve güncel halde bulundurmak, hizmet alanlarıyla ilgili istatistiki bilgiler derlemek, özel idare gelirlerini tahsil etmek, ilçeden yapılacak harcamaları yapmak, özel idare hizmetlerine halkın katılımını sağlamak ve il özel idaresince verilen diğer görevleri yapmak gibi özerk bir yapıdan ziyade il özel idaresine bağımlı, ilçede il özel idaresinin hizmet ve görevlerine yardımcı olabilecek bir teşkilat olarak düşünülmektedir. Geçmiş dönemlerde yerel yönetim reform taslaklarında önerilen

[66] Zerrin Toprak Karaman," Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 59-60.

ilçe özel idaresinden farklı bir reform önerisi olan bu düzenleme, il özel idaresine bağlı bir yönetim yapısını öngörmektedir.[67]

İl özel idaresi teşkilatında yapılması düşünülen yeniden yapılanmayla, mahalli hizmetlerin il özel idaresince etkin, verimli ve donanımlı bir biçimde yapılabilmesinin taşıyıcı araçları kurulmak istenir. İl özel idaresinin hizmet birimleri il düzeyinde müdürlük, ilçe düzeyinde şube müdürlüğü, bağlı işletmelerde müdürlük, şeflik veya memurluk şeklinde kurulacaktır. Taslakta dikkati çeken bir diğer düzenleme, ilçelerde kurulması düşünülen ilçe meclisleridir. İlçe ile ilgili yatırım ve hizmetler hakkında il özel idareleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına görüş ve önerilerde bulunmak üzere kaymakamın başkanlığında, ilgili ilçelerden seçilen il genel meclisi üyeleri, belediye başkanları, bakanlıkların ilçe şube müdürleri, köy ve mahalle muhtarları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan ilçe meclisi kurulacaktır. İlçe meclisinin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenecektir. Mahalli hizmetlerin üretilip sunulmasında yürütme organı sıfatından yoksun olan bu yapı, mahalli hizmetlerin sağlıklı yerine getirilmesi amacına hizmet edebilecek bir donanımdan ve özerklikten yoksun olarak biçimsel bir meclis sıfatı taşımaktadır. İlçede hizmetlerin koordinasyonunu sağlamayı amaçlayan bu öneri, ilçe özelinde bir yerel yönetimi yapısını öngörmemektedir. Oysaki geçmiş dönemlerde ilçe yerel yönetim kurulmasına yönelik tartışmalar yapılmış ve bu konuda öneriler getirilmiştir.

Özel idare harcamalarının, toplam kamu harcamaları içindeki payının %2 olduğu, valinin il özel idare hizmetlerini özel idare teşkilatı ve merkezi idarenin taşra teşkilatı vasıtasıyla yürüttüğü, özel idarelerin müdür ve bağlı bürolardan oluştuğu ve il özel idarelerinin mevcut kadrolarının toplamının 7623, işçi kadrolarının toplamının ise 752 olduğu belirtilmektedir. Bu yapılarıyla il özel idarelerinin görev ve hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde yapabilmesinin mümkün olmadığı bir kez daha vurgulanmaktadır. Taslakta mahalli idarelerin yaşadığı sorunlar genel olarak, tarihsel

[67] Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, **Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Taslağı**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1997.

süreç içinde kentlere doğru olan göç hareketlerinin ortaya çıkardığı imar, konut, altyapı, ulaşım, çevre ve benzeri pek çok sorundan bahsedilmekte ve bu durumun metropol ölçekteki kent birimleri için mevcut idari ve hukuki yapının ortaya koyduğu düzenlemeden farklı bir modeli gerekli kıldığı düşünülmektedir.[68]

Kapsamlı ve ihtiyaçlara ve sağlıklı hizmet üretme amacına yönelik bir yönetim modelinin kurulmasının önemine dikkat çekilir. Özellikle nüfusun büyük bir bölümünü kendi içinde barındıran büyükşehir belediyelerinin kapsamlı bir yasal çerçevede hizmet sunma kapasitelerinin artırılmasının bir zorunluluk olduğu belirtilir. Ekonomik, sosyal ve kültürel alandaki gelişmelerin halkın hizmet beklentilerini ve önceliklerini etkilediği, kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik yönden kapsamının genişlemesine yol açtığı ve bu durum devletin ve özellikle belediyelerin görev ve hizmet sorumluluğunun artışına neden olduğu işaret edilen noktalardır. Anayasanın "mahalli idarelere görev ve sorumlulukları ile orantılı mali kaynaklar sağlanır" hükmünün gerçekleşmediğine dikkat çekilirken, mahalli idarelerin toplam hizmet üretimindeki paylarının %15 civarında olduğu, bu oranın gelişmiş demokratik ülkelerde %20-60 civarında gerçekleştiği ve mahalli idarelerin toplam hizmet üretme kapasitesinin düşüklüğünden dolayı merkezi yönetim mahalli hizmetlerin yürütülmesinde ağırlıklı paya sahip olduğu bir kez daha vurgulanmaktadır.

Bu taslak ile belediyeler kentsel sorunlarla daha sağlıklı mücadele edebilecek hukuksal yetki ve mali kaynağa sahip hale getirilmektedir. Belediyelerin öz gelirleri artırılmakta, genel bütçeden aldıkları %9,25'lik pay, %15'lere çıkarılmaktadır. İl merkez belediyelerine büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi, o il merkezinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamından %5 pay verilerek mali yapılarının güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Büyükşehir belediye kurulması ve büyükşehirlerde ilçe ve alt kademe belediyeler oluşturulmasının usulü belirlenmekte, büyükşehir belediyelerinin gelişim alanı içinde bulunan yerlerin, büyükşehir

[68] Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, **Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Taslağı**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1997.

bütünlüğünden ayrı ve olumsuz bir şekilde gelişmesini önleyecek ve buraları büyükşehir bütünlüğü içine alacak düzenlemeler yapılmakta ve büyükşehir belediye encümeninde seçilmiş üyelerin de yer alması sağlanmaktadır. Kırsal kalkınmayı sağlamak amacıyla ilçelerde kaymakamların başkanlığında köylerin iştirakiyle "Köylere Hizmet Götürme Birlikleri" kurulması ve il özel idare bütçelerinden pay ayrılması öngörülmektedir. Demokratik bir mahalli yönetim yapısının oluşması bağlamında, mahalli idarelerle ilgili kararların alınması ve uygulanması sürecine halkın katılımının sağlanması istenmektedir. Bu reform taslağında da halk katılımının ne şekilde olacağına dair yol ve yöntemin açık ve seçik olmaması, daha önceki reform taslaklarının metodolojisi açısından benzerlik göstermektedir.

Belediye başkanlarının "çoğunluk sistemi" yerine "mutlak çoğunluk sistemi" ne göre seçilme usulü benimsenmekte ve belediyelerde profesyonel yönetici (City Manager) anlayışı çerçevesinde genel sekreterlik müessesesi kurularak, belediye başkan yardımcılığı kadrosunun tasfiyesi öngörülmektedir. Bu düzenlemeyle belediyelerin kurumsallaşmasının sağlanacağı ifade edilirken, piyasa mantığına göre hizmet üreten bir belediyecilik modelinin kurulmak istendiğini de söylemek mümkün görünmektedir. Büyükşehir belediye encümeninde, atanmış üyelerin yanı sıra büyükşehir belediye meclisi içinden seçilen üç asıl, üç yedek üyenin de bulunduğu karma bir yapı önerilir. Mülki idare amirinin onayına tabi belediye meclis kararlarının sayısının azaltılması ve böylece idari vesayetin zayıflatılması amaçlanır. Sonuç olarak, yapılan bu düzenlemelerin idari bir reform için yeterli olmadığı, kapsamlı bir yönetim reformuna kapı araladığı ifade edilmekte ve bu taslakta nihai hedefin mahalli nitelikteki hizmet ve görevlerin ihtiyaçlara uygun olarak mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.[69] Taslağın bütüncül bir okuması yapıldığında, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarınca yerine getirilen hizmetlerin mahalli yönetimlere devredilmesi öngörülmektedir. Bu düşüncenin gerekçesi olarak 1980 sonrası kamu yönetimi/kamu hizmeti için kullanılan "etkinlik, verimlilik ve rasyonellik" söylemleri çerçevesinde bir yönetim yapısına olan ihtiyaç

[69] Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, **Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Taslağı**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1997.

ve bu doğrultuda nahalli yapıların hizmet üretim kapasitesini gerçekleştirmek olarak ifade edilir. Dolayısıyla bu reform taslağı hizmet çoğulculuğunu gerçekleştirek bir il özel idaresi ve belediye yapısının zeminini inşa eden bir içerik taşımaktadır.

5.6. Adem-i Merkeziyetçi Bir Perspektif: 1998 Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı

Türkiye'de yerel yönetimler, yerel halkın gereksinimlerine ilişkin kamusal etkinlikleri üretmek ve dağıtmak noktasında gerekli yetkinliğe sahip olamamışlardır. Yasalarla kendilerine verilmiş olan eğitim, sağlık, turizm, sosyal yardım, imar ve planlama, yol, su, kanalizasyon gibi yerel hizmetlere ait pek çok mesele fiili olarak merkezi yönetim tarafından yerine getirilmiştir. Bu hizmetlerin nerede, nasıl, ne ölçüde yapılacağı siyasal merkez tarafından belirlenmekte, hizmetlerle ilişkili olarak personelin özlük hakları, atama, yer değiştirme, terfi, disiplin, izin ve benzeri işler merkezi yönetim ve siyasal iktidar tarafından yapılmaktadır. Bu hizmetler ile ilgili her türlü harcamalar, genel bütçe içinden ve genel bütçenin bağlı olduğu yöntemlere göre hesaplanmaktadır. Tüm il ve ilçelerde hatta köylerde mevcut tüm kamu örgütlerinin her türlü kaynak gereksinimi, en küçük ayrıntısına kadar (hangi birimde ne kadar kırtasiye, su, yakacak, elektrik, benzin, temizlik malzemesi vb. sarf etmesi gerektiğine kadar) merkezde saptanmakta ve ödenekler her birime hangi amaç için verilmişse o amaç için sarf edilmek üzere gönderilmektedir. Bu durum gerek gereksiz bütün yerel nitelikli bilgilerin merkezde toplanmasına, milyonlarca personelin özlük haklarının merkezden yürütülmesi ve izlenmesi, her türlü emir, onay ve ödeneğin merkezden yapılması, işleri geciktirmekte, hizmetler çevresel koşul ve özellikler dikkate alınmadan yürütülmekte, emir bekleyen taşra yöneticilerinin girişimciliğini ve yaratıcılığını yok ederek, inisiyatif alma ve pratik davranış tarzı geliştirmelerini yok etmektedir.[70]

Tarihsel süreç içerisinde merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen pek çok reform tasarısı retorik olarak, mahalli yönetimlerin özerkliğini önceleyen bir çerçeve sunmuştur. 1998 Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı da böyle bir yaklaşımla hazırlanmış

[70] Ziya Çoker, "Yerel Yönetimler Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, Temmuz 1993, s. 3-4.

bir düzenleme olarak karşımıza çıkar. Merkeziyetçi yönetim anlayışının ortaya çıkarmış olduğu sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik öneriler tasarı da etraflıca ele alınmış, merkezi yönetimden mahalli idarelere aktarılacak yetki ve sorumluluklar ve hizmet sunma alanlarının çerçevesi çizilmek istenmiştir. Plan ve bütçe komisyonunca kabul edilip TBMM genel kuruluna sunulan kanun tasarısı, mahalli nitelikteki kamu hizmetlerinin yerinden yönetim ilkesine göre sunulmasını öngörmektedir. Tasarı da verimlilik, açıklık ve demokratik katılım ilkelerine göre bir yerel yönetim modeli anlayışını inşa etme düşüncesi söz konusudur. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev ve hizmet bölüşümünün esaslarını belirleyen bu tasarı da devletin neoliberal paradigmaya denk düşen formunu görmek mümkündür.

Liberal düşünce çerçevesinde devletin temel işlevleri olan adalet, güvenlik, savunma ve dış politika siyasal merkezin görev alanları olarak sayılmakta, ulusal ve bölgesel nitelikli hizmetler bu kategoriye dâhil edilmektedir. Eğitim kurumları açmak, yönetmek ve ilgili mevzuat çerçevesinde özel ve tüzel kişilere izin vermek ve faaliyetlerini denetlemek gibi hizmet alanlarında merkezi yönetim doğrudan ve dolaylı bir rol üstlenmektedir. Mahalli idarelerin eğitim kurumları açabilmeleri mümkün hale getirilirken, sağlık hizmetlerinin merkezi yönetimin hizmet alanına ilişkin pozisyonuna tasarı da yer verilmemiştir. Anlaşıldığı kadarıyla sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesi mahalli idarelere ve özel sektöre bırakılmak istenmektedir. Minimal ve etkin devlet anlayışına hizmet edecek bir düşüncenin ürünü olan bu tasarı da merkezi yönetim, mahalli nitelikte olsa da mahalli yönetimlerin teknik ve mali kapasitesini aşan hizmetleri, ulusal ve bölgesel planların hazırlanması ve uygulanmasını, hizmetlerin mevzuata, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunun denetlenmesini ve koordinasyonunu ve mahalli idarelere rehberlik etme, eğitsel, teknik ve mali yardım yapma görevini üstlenmektedir. Devletin görev ve hizmet alanları neoliberal anlayışa uygun olarak yeniden düzenlenirken, mahalli yönetimlerin hizmet alanlarını genişleten bir modelin inşaası düşünülmektedir.

Neoliberalizm ve küreselleşmenin dönüştürücü etkisi devleti/toplusal kuruluşu yeniden üretirken yerel yönetimler de bu dönüşümden kendi payına düşeni almaktadır. Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ihtiyacı birçok değişkenle açıklanabilir. Bu değişkenlerden biri, toplumdaki gelişmelerin ortaya çıkardığı değişme ihtiyacı ve bu değişmelere karşı direnişin yarattığı uyumsuzlukların doğurduğu gerilimlerin ortadan kaldırılması için yapılan parça parça düzenlemelerdir. Bir başka değişken, toplumdan gelen değişme eğilimlerini bir fırsat olarak değerlendirenlerin, daha mükemmel bir yerel yönetimi gerçekleştirmek için kurumsal tasarımlar yapması ve bu tasarımı değişik kamusal platformlarda tartışmaya açmasıdır.[71]

İlhan Tekeli, Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusunda değişmekte olanın ya da değişmesi gerekenin ne olduğu üzerinde durar. Öncelikle, yerel yönetimlerin işlevlerinde niceliksel ve niteliksel ne tür değişmeler olacağı ve bu değişmelerin ne tür bir süreç içinde gerçekleşeceği sorusunun cevaplanması gerektiğini düşünmektedir. Yerel yönetimlerin küresel dünyayla ve toplumla ilişki kurma biçimleri ne türde bir değişim gösterecektir. Tekeli'ye göre, bu ilişkilerin dört farklı konuya ayrılarak tasarlanması yararlı olacaktır. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin kararlarının ve uygulamalarının meşruiyetinin temellendirilmesi; ikinci olarak kendi yerelliğindeki hemşehrileriyle ilişkilerinde ne tür ortaklık anlayışları geliştirilebileceği; üçüncüsü kendi yerelliğine karşı hesap verme ve denetleme ilişkisinin nasıl kurumsallaşacağı; dördüncü olarak da yurttaşlığın kazanacağı yeni anlamlar olacaktır. Sözü edilen konularda ortaya çıkabilecek ve yeniden getirilecek değişiklikler yerel yönetimlerin bir toplumsal aktör olarak kapasitesini ve niteliğini yeniden belirlemiş olacaktır.[72] Yerel yönetimlerin toplumsal kuruluşla kurmuş olduğu ilişkinin niteliği ve boyutları, merkez-yerel arasındaki ilişkilerin daha sağlıklı ve anlamlı bir zeminde yürütülmesini de sağlayabilecektir.

[71] İlhan Tekeli, "Siyasal Toplum İle Sivil Toplum Arasında Yerini Belirlemekte Olan Yerel Yönetimler", "**Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 2, Nisan 2013, s. 5.
[72] İlhan Tekeli, **a.g.e.,** s. 5-6.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, hizmet alanlarının ve hizmet üretme kapasitelerinin genişletilmesini önceleyen bu tasarı da, mahalli nitelikli birçok hizmetin sorumluluk alanlarını yerel yönetimlere devretme düşüncesini taşımaktadır. Mahalli nitelikli eğitim, sağlık, sosyal yardım, gençlik ve spor, kültür, turizm, tarım, hayvancılık, çevre, orman, imar, bayındırlık, alt yapı, ekonomi ve ticaret gibi birçok hizmet alanları mahalli idarelerin sorumluluğuna bırakılmaktadır. İlgili kanunlarda belirtilen esaslar çerçevesinde bakanlıklara ait hizmetlerle ilgili yapım işlerini ve diğer mahalli idarelere ait hizmetlerle ilgili yapım işlerinin yürütülmesi de mahalli idarelere bırakılmaktadır. İl özel idareleri kendi hizmet sınırları içinde, imkânları yetersiz belediye ve köylere mali ve teknik destek sağlayabileceklerdir. Tasarı, merkezi yönetimin mahalli idarelere rehberlik etme, teknik destek sağlama ve personele eğitim sunma işlevi yüklemekte, dolayısıyla hizmetin niteliğini artıracak imkânların oluşturulmasında merkezi yönetim öncü olmaktadır. İlgili olan mevzuatla bakan veya bakanlık onayına ve iznine bağlı olan iş ve işlemlerle ilgili onay ve izin verme yetkisi vali ve kaymakamlara devredilebilecektir. Bu düzenleme yetki genişliği ilkesince, mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamların yetki kullanma kapasitelerini artıran bir niteliğe sahiptir.

Mahalli yönetimlere ait hizmetlerin il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında dağılımında halka yakınlık (hizmette yerellik-subsidiarite), hizmet kapasitesi ve rasyonel kaynak kullanmaya elverişli hizmet alanı büyüklüğüne sahip olma kriterleri esas alınacaktır. Mahalli yapıların hizmet üretebilme kapasitesini daraltan nedenlerden en önemlisi kuşkusuz mali yetersizliklerdir. Yerel hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasının bir aracı olarak mahalli yapılara mali kaynaklara erişebilmenin imkânları sağlanmalıdır. Tarihsel süreç içinde mahalli yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemeler her ne kadar bu yapıları güçlendirici ve hizmet alanlarını genişletici bir düşüncenin izlerini taşısa da yerel yönetimleri mahalli hizmetleri etkin ve verimli sunabilmenin mali kaynaklarından mahrum bırakarak merkezi yönetime bağımlı yerel yapıların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Tasarı da "mahalli hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde

açıklık ve katılımın sağlanması esastır" denilerek demokratik bir yerel yönetim düşüncesi benimsenmiştir.

Mahalli idareler reformu kanun taslağının gerekçesinde yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarıyla orantılı olarak mali kaynak sağlanması gereği vurgulanmıştır. Anayasanın ilgili hükümlerine atıfla mahalli idarelerin hizmet üretimi ve kaynak kullanımındaki payının anayasanın öngördüğü anlayışına uygun bir düzeyde olmadığı, bugünkü durumun Cumhuriyetin ilk yıllarında erişilen düzeyin çok gerisinde olduğu belirtilmiştir. Taslağın gerekçesinde, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim-yerel yönetim tarafından oransal bir karşılaştırması yapılmıştır. Buna göre; kamu hizmetlerinin %85'i merkezi yönetim tarafından, %15'i ise mahalli idareler tarafından yerine getirilmektedir. Kamu personelinin istihdamında ise %92'si merkezi idarece, % 8'i mahalli idarelerce istihdam edilmektedir. Tarihsel süreç içinde yasalarla bir-çok mahalli nitelikte hizmetlerin fiili olarak merkezi yönetimce yerine getirildiği gerçeğinin bir yansımasını bu taslakta görmek mümkündür. Taslakta, uluslararası konjonktürün de etkisiyle merkeziyetçi bir yönetim biçiminin eleştirisi yapılmış, özerk mahalli yönetim anlayışının gerekliliği üzerinde durulmuş, ulusal ve yerel hizmet alanlarının belirlenmesinin bir zorunluluk olduğu belirtilmiştir.

Merkezi yönetimin kamusal hizmet üretiminde etkinlik ve verimlilik ilkelerine sahip olmadığı üzerinden bir kritik yapılarak mevcut durumun sebep-sonuç ilişkisi değerlendirilmiştir. Bu tasarı mahalli idarelerin hizmet üretme imkân ve koşullarından yoksun olma hallerini açık ve seçik bir biçimde ortaya koyması açısından dikkate değerdir.

> "*Mahalli idarelerce çok daha verimli bir şekilde yürütülebilmesi mümkün olan pek çok yerel hizmet merkezi idare kuruluşlarınca yürütülmektedir. Merkezi idare, doğası gereği hızlı karar alamamakta, verimli kaynak kullanamamakta, demokratik katılımı sağlayamamakta ve artan iş yükü karşısında kendi asli görevini daha iyi bir düzeyde yürütememektedir. Mahalli idareler, merkezi idareye aşırı bağımlı hale gelmekte, şahsiyet kazanamamakta ve kendilerinden beklenen hizmet üretimini ve demokratik katkıyı sağlayamamaktadır. Halk, sorunların çözümünü Ankara'da aramakta, milletvekilleri ve bürokratlar zamanlarının büyük*

bir bölümünü günlük sayıları onbinleri bulan bu insanların işlerinin takibine harcamakta ve kendi görevlerini yapamamaktadır. Bu manzara, aşırı merkeziyetçi bir yapıyı ortaya koymaktadır ve dünyada hiçbir gelişmiş demokratik ülkede benzeri yoktur. Bu ülkelerde mahalli idarelerin hizmet üretimindeki payı %20-60'lar düzeyindedir. Bu, doğal bir durumdur. Çünkü yerel hizmetlerin hacmi mahalli idarelerin böyle bir rol ve pay sahibi olmalarını gerektirmektedir. Bu yapı içerisinde, doğal olarak, verimli, hızlı, ucuz ve kolay ulaşılabilir hizmet üretilmesi ve demokratik katılımın sağlanabilmesi mümkün değildir. VI ncı ve VII nci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, yerel nitelikli hizmetlerin mahalli idarelerce görülmesi esasına uygun olarak, merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki ve hizmet bölüşümünün esaslarını belirleyecek bir "çerçeve kanun" çıkarılması ve mahalli idarelerin hizmet kapasitelerinin artırılması öngörülmüş olmasına rağmen, bu, bugüne kadar gerçekleştirilememiştir. Bunun için çeşitli neden sayılabilir, ama en önemlilerinden bir tanesi de hangi hizmetlerin yerel nitelikli hangilerinin bölgesel ve ulusal nitelikli olduğunun belirlenmesindeki güçlüktür. Taslak bu ihtiyacı karşılamak amacıyla hazırlanmıştır."[73]

Hazırlanan bu taslak, merkezi yönetim ile mahalli yönetimler arasındaki görev ve hizmet bölüşümü, hizmet ilişkileri ve merkezi idareden mahalli idarelere yapılacak görev ve hizmet devirlerinin esaslarını düzenlemektedir. Merkezi idarenin asli görev ve hizmetlerinin dışında kalan hizmet ve görevlerin mahalli idarelere bırakılmasını öngören bu taslak, tek tek hizmet ve görev alanlarını saymak yerine bu alanların sınırlarını çizmeyi bir yöntem olarak öngörmüştür. Hizmet ve görevlerin yürütülmesinde devlet sorumluluğunu merkeze alan bu düzenleme, idarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle merkezi yönetim ve mahalli yönetimlerin bu bütünlük içinde etkin ve verimli çalışmasının, hizmetlerin ihtiyaca uygun ve kolay ulaşılabilir olmasının gerekliliği üzerinde durmaktadır. Taslağın ortaya koyduğu anlayış, subsidiarite ilkesi uyarınca hizmetlerin halka en yakın yönetsel birimler tarafından optimum bir şekilde yerine getirilmesi düşüncesidir. Hizmetlerin desantralizasyonu, etkinlik ve verimliliğin sağlanması kadar yönetimin mekânsal üretimine mahalli yapıların ana unsur olarak katılmasına imkân verdiğinden bu taslağın düşünsel araçlarından biri olarak değerlendirilmiştir.

[73] Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, **Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü İle Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi Hakkında Kanun Taslağı**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ekim 1997.

Mahalli idareler merkezi yönetimin asli hizmet ve görevlerinin dışında kalan yerel nitelikli hizmetleri idarenin bütünlüğü ilkesine bağlı olarak, ilgili mevzuata ve merkezi yönetimin öngördüğü hedef, ilke ve standartlara uygun olarak yürüteceklerdir. Taslakta merkezi yönetimin taşra teşkilatlarında düzenlemeye gidilmesinin hizmetlerin sağlıklı yürütülmesi noktasında bir gereklilik olduğu belirtilmiştir. Bazı bakanlık ve kuruluşların bazı birimlerinin kaldırılması veya küçültülmesi ve bazı taşra teşkilatlarının kaldırılmasının bir zorunluluk olduğu düşünülmektedir.

Taslağın 1 inci maddesinde kanunun amacı, "Kamu hizmetlerinin yerinden yönetim, verimlilik, etkinlik ve demokratik katılım ilkelerine uygun olarak yürütülmesini sağlamak üzere, merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümünün ve hizmet ilişkilerinin esaslarını düzenlemek" olarak belirtilir. Maddenin gerekçesinde, mevcut yapı içerisinde merkezi idare ve mahalli idarelerin hizmet üretimindeki rol ve paylarının, bu ilkelere uygun hizmet üretimine elverişli olmadığı, bu durumun anayasanın ruhuna ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun düşmediği vurgulanır. Mahalli nitelikte olan birçok hizmetin pratikte merkezi yönetim tarafından yerine getirildiği düşünüldüğünde, bu fiili durumun bir eleştirisi yapılarak yönetimlerarası hizmet ve görev alanlarının açık ve net bir biçimde belirlenmesi istenir. 2 nci madde kanunun kapsamını düzenlemektedir. Bu kanunun kapsamı "merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerini, yeniden yapılandırılacak kuruluşları ve merkezi idareden mahalli idarelere yapılacak devirlerin esaslarını düzenlemektedir" çerçevesine oturur. 3 üncü madde, merkezi idare tarafından yerine getirilecek olan görev ve hizmetleri belirtir. Devletin klasik anlamda yürüttüğü hizmetler olan adalet, güvenlik, savunma ve dış politika gibi asli hizmetler, ulusal bir bütünlük içinde devlet tarafından yürütülmesi gerektiği vurgulanır.

Hizmetlerin hukuka ve belirlenen politika ve standartlara uygun olarak yürütülmesini sağlama ve denetleme görevinin kamu yararı ve refahı ilkesince merkezi yönetimde olduğu vurgulanır. Merkezi idare bu görevi, kendi teşkilatı

içerisinde idari ve hiyerarşik denetim yoluyla, mahalli idareler üzerinde ise vesayet denetimi ve idari denetim yoluyla sağlayacaktır. Hizmetlerin etkin bir şekilde üretilmesinin ve rasyonel kaynak kullanımının sağlanması açısından, merkezi yönetim ulusal düzeyde koordinasyondan sorumlu tutulmaktadır. Hizmetlerle ilgili olarak, ulusal düzeyde bilgi toplama, inceleme ve araştırma yapma, yenilikleri izleme, envanter ve istatistik hazırlama görevi de merkezi yönetimin alanına bırakılmaktadır.

4 üncü madde de, mahalli idarelerin görevleri sayılmaktadır. Buna göre, mahalli ve müşterek nitelikte olan ve merkezi idarenin görevleri dışında kalan eğitim, sağlık, sosyal yardım, gençlik, spor, kültür, turizm, tarım, hayvancılık, çevre, orman, ağaçlandırma, imar, bayındırlık, alt yapı, ekonomi ve ticaret alanlarında mahalli müşterek hizmetler mahalli idareler tarafından yürütülecektir. Bu görevlerin hangileri olacağının ve hangi mahalli yönetim (il özel idaresi, belediye ve köy) tarafından yerine getirileceğinin, ilgili görev kanunlarında düzenlenmesi gerektiği belirtilir. Taslakta bu görevlerin büyük çoğunluğunun halen merkezi idare tarafından yerine getirildiği, bu hizmetlerin planlaması ve uygulanmasının ayrı ayrı bakanlık ve kuruluşlarca gerçekleştirildiği ve bu durumun kaynak israfına ve hizmetlerin önceliklerinin belirlenememesine neden olduğu ifade edilir. Dolayısıyla il düzeyinde bu hizmetlerin tek bir otorite tarafından ilin ihtiyaçlarına ve önceliklerine uygun olarak yürütülmesinin gerekliliğine dikkat çekilmektedir. Taslağı hazırlayan komisyon il de tek otoritenin il özel idareleri olması gerektiğini düşünmektedir. İl özel idaresi ilin tamamından sorumlu olmasından dolayı, ilin hizmet önceliğini, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlayabilecek tek otorite olarak değerlendirilmektedir. İl özel idarelerinin tek otorite olarak değerlendirilmesinde, mahalli idarelere verilen görevleri etkin ve verimli bir biçimde yapabilecek bir yönetim olması düşüncesine dayandırılır.

Mahalli idarelerin asli görevlerinin yanı sıra kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde, bakanlıklara ait hizmetlere ilişkin yapım işlerini ve diğer mahalli idarelere ait yapım işlerini de üstlenebileceklerdir. Bu düzenlemenin gerekçesinde,

bakanlıkların gereksiz taşra teşkilatı kurmalarının önlenmesi ve mahalli idarelerin kendi aralarında yardımlaşmalarının sağlanması istenir. Taslağın genel çerçevesine baktığımızda, mahalli idareler reformunun merkezinde il özel idareleri yer alır. İl özel idareleri tarafından, il sınırları içindeki imkânları yetersiz olan belediye ve köylere mali ve teknik destek verilmesi öngörülmektedir. İl özel idarelerinin tek otorite olarak yereldeki hizmetleri üretebilecek ve imkânları yetersiz belediye ve köylere mali ve teknik destek sağlayabilecek yeterli donanıma sahip olmasının gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bu donanımın hangi araçlarla ve yöntemlerle sağlanacağının, hizmet üretme kapasitesinin nasıl genişletileceğinin belirtilmemiş olması, diğer reform taslaklarında olduğu gibi bu taslakta da var olan bir eksikliktir. Yerel yapıların bu handikapları ortadan kaldırılmadığı sürece, yasal olarak yapılan düzenlemelerin uygulama alanı bulması oldukça zor gözükmektedir.

Mahalli idarelere ait hizmet esasları taslağın 6 ncı maddesinde düzenlenir. Mahalli idareler tarafından öngörülen mahalli ve müşterek nitelikli hizmetlerin il özel idaresi, belediye ve köyler arasında paylaşımı "halka yakınlık", "hizmet kapasitesi" ve "rasyonel kaynak kullanmaya elverişli hizmet alanı büyüklüğüne sahip olma" kriterlerine göre paylaştırılacaktır. Taslakta "mahalli idareler" kavramının genel bir ifade olduğu, bu kavramın somutlaştırılması gerektiği üzerinde durulmakta ve taslağın da bu amaçla oluşturulduğu vurgulanmaktadır. Daha somut bir ifadeyle, mahalli hizmetlerin halka en yakın mahalli idareler tarafından yerine getirilmesinin önemi ve gerekliliği ortaya koyulmaktadır. Örneğin, hizmette yerindelik ilkesi gereğince köye ait bir hizmetin köy tüzel kişiliği tarafından sunulması istenir. Ancak köyün hizmet kapasitesi, imkânları ve donanımı her hizmetin yerine getirilmesinde yetersiz kalması ya da ölçek ekonomisine uygun düşmemesi gibi durumlarda, bunun ölçüsünü ve sınırlarını belirleme yetkisi kanun koyucu olacaktır. Kanun koyucu, takdir yetkisini belirtilen kriterlerin hepsini dikkate alarak yapacaktır. Mahalli hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde halkın katılımının sağlanması, demokratik bir mahalli yönetimin gerçekleştirilmesi

açısından önemli görülmektedir. Bu katılımın şekil ve esaslarının ilgili mahalli idare kanunlarında düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir.[74]

2000 yılında Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan "Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" ile merkez-yerel ilişkileri 1982 yılında meclisten çıkarılan ve merkezi yönetimi düzenleyen Kanun Hükmünde Kararnameyle (KHK) benzer amaçları taşımaktadır. Tasarı halinde olan bu KHK 90'lı yıllar içinde merkezi yönetim tarafından hazırlanan yerel yönetimleri yeniden düzenlemeye dönük kanun tasarılarının ortak özelliklerini taşımaktadır.[75] KHK merkezi yönetimin görevlerinin adalet, savunma, güvenlik, dış politika, maliye, dış ticaret ve gümrük, tapu ve kadastro, nüfus, sivil savunma, din hizmetleri, milli eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında görevli sayılarak, mahalli ortak nitelikli tüm hizmetler ile kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere vermediği mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçları karşılamak üzere genel karar organlarının uygun göreceği her türlü faaliyet ve hizmetler mahalli idarelerin hizmet alanlarına dahil edilmektedir. KHK'de öngörülen ve Başbakan veya görevlendireceği bir bakan başkanlığında ilgili bakanlar ile merkezi idare, mahalli idareler, mahalli idare birlikleri ve mahalli idarelerle ilgili faaliyette bulunan kuruluş temsilcilerinden oluşan "Mahalli İdareler Ortak Kurulu" ile merkez-yerel arasında hizmet ilişkisi, koordinasyon, işbirliği, yardımlaşma ve mevzuat düzenleme konularında bilgi alışverişinde bulunmak, ortak sorunlar üzerinde değerlendirme yapmak ve çözümler üretmek gibi görevleri yerine getirecek bir birim oluşturulmaktadır. KHK mahalli idarelere katılımı sağlayacak bir yaklaşım sergiler. Belediye meclisince kurulabilecek ihtisas komisyonlarına oy hakkı olmaksızın belediye daire baş amirleri, mahalle muhtarları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve üniversite temsilcilerinin katılabileceği

[74] Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, **a.g.e.,** 32-41.
[75] Adalet Bayramoğlu Alada, "Bir Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Üzerine…", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı 23-24, Ekim 2000-Mart 2001, s. 35.

öngörülmektedir.[76] Bu KHK ile meclis by-pass edilerek 1982 KHK'de olduğu gibi demokratik bir zeminde tartışılmadan, paydaşlarla değerlendirilmeden ve kamuoyuna sunulmadan yerel hızlı bir biçimde neoliberal bir perspektifle ve küreselleşme olgusuyla dönüştürülmeye çalışılmaktadır.

5.7. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

1980'li yıllarla başlayan ve 1990'lı yıllarda devam eden yapısal reformlar, IMF ve Dünya Bankası'nın yapısal uyum/uyarlama program ve kredileri, Demokratik Sol Parti, Milliyetçi Hareket Partisi ve Anavatan Partisi (DSP-MHP-ANAP) koalisyon Hükümeti döneminde hazırlanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) döneminde düzenlenen "Acil Eylem Planı" ile ikinci kuşak yapısal reformlar hayata geçirilmiştir. İkinci kuşak reformların söylemi "düzenleyici devlet" olarak varlık kazanır. Buna göre devlet, sektörleri/piyasaları düzenleme görevini "özerk üst kurullar" aracılığıyla teknik devlet formasyonu çerçevesinde yerine getirecektir. Ekonomi ile siyasetin ayrılması, ekonomik sorunların teknokratik bir yöntemle ale alınması söz konusu olmaktadır. Bu bağlamda devletin yeniden yapılandırılması kapsamında merkezi yönetimin dönüştürülmesi, mülki-mahalli yönetimlerin düzenlenmesi ve devlet-piyasa ilişkilerinin yeniden yapılandırılması öngörülmektedir.[77]

Siyasal iktidar 1980 sonrasında değişen devlet paradigmasıyla biçimlenen kamu yönetimi yapısını kapsamlı olacak şekilde yeniden yapılandırmak düşüncesiyle, 2003 yılında "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı"nı hazırlamıştır. Bu kanun tasarısının arka planında 1980'lerden itibaren yapılan tasarı, taslak ve raporların yol göstericiliği, neoliberal, yeni kamu işletmecliği ve yönetişim gibi yaklaşımların felsefesi ve söylemleri söz konusudur. 1990'lı yıllar özellikle Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası kuruluşların kamu reformları için hazırladıkları reform

[76] KHK tasarısı belediyeleri hizmet çoğulculuğu esasına göre işlevsel hale getirerek düzenli bir kent yönetimi ve kimliği kurmayı amaçlar. Bahsi geçen KHK ile ilgili ayrıntılı bir çalışma için bkz. Adalet Bayramoğlu Alada, "Bir Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Üzerine…", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı 23-24, Ekim 2000-Mart 2001.

[77] Faruk Ataay, **Kamu Reformu İncelemeleri**, Ankara, Ankara Tabip Odası Yay., 2005, s. 16-17.

programları, raporlar ve reçetelerin yön verdiği dönemlerdir. Dolayısıyla bu program ve raporların da merkezi ve yerel yönetim reform tasarılarına yol gösterici bir perspektif sunduğunu söylemek mümkündür. Ortaya konulan perspektif iç ve dış dinamiklerle ve süreç içinde değişen ve dönüşen yapı ve pratiklerle, kamu yönetimi reform tasarılarına bir çerçeve ve yol haritası sunmaktadır.

5.7.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Arka Planı

1980'li yıllarla başlayan devletin neoliberal paradigmaya uygun olarak yapılandırılması sürecinde, merkezi yönetim ve yerel yönetim yapıları önemli müdahale alanları olarak biçimlendirilmeye çalışılmıştır. Söz konusu dönem içinde siyasi ve idari liberalizasyona zemin hazırlayacak bir-çok düzenleme yapılmıştır. 1990'lı yıllarda bu paradigmaya göre hazırlanan rapor, tasarı ve taslaklarla oluşturulan bir hazırlık sürecinden sonra, 2000 sonrasında yasal düzenlemelerle bu durum somut bir hal almaktadır. "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" yaşanan bu sürecin bütüncül bir çerçevesini sunması bakımından önemli bir tasarım olarak varlık kazanır. Başbakanlık bünyesinde oluşturulan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu" tarafından hazırlanan bu kanun tasarısında "TODAİE, TESEV, TOBB, TÜSİAD, IULA gibi kurum ve kuruluşlar, sermaye örgütleri, iş adamları, üniversiteler ve akademisyenler, valiler, belediye başkanları, bürokratlar ve uzman kişiler" görüşleriyle yer almışlardır. Bu reform tasarısının hazırlanmasında dönemin başbakanlık başmüşaviri ve işletme bilimi profesörü Ömer Dinçer ve DPT'de üst düzey bürokrat olarak görev yapmış Cevdet Yılmaz'ın rolü önemli olmuştur. Ömer Dinçer'in uzmanlık alanı olan "stratejik yönetim", "yönetim ve organizasyon", "değişim yönetimi ve örgüt geliştirme" konularının bu reform tasarısının içeriğine ve diline oldukça sirayet ettiğini söylemek mümkündür. Tasarının felsefi zeminini inşa eden "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" ve somutlaşan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", 2004 ve 2005 de yerel yönetimler yasalarına bir çerçeve sunan "mahalli idareler reform tasarılarının" hazırlık sürecinde, bahsi geçen bu kişilerin aktif rolü söz konusudur.

Yapısal reformların ilk önemli dalgası 1980'lerden 1991'e kadar sürdürülen özellikle ekonomik alanın liberalleştirilmesi sürecini kapsamaktaydı. İkinci dalga ise, IMF ile 1998 ve 1999 da imzalanan anlaşmalarla "güçlü ekonomiye geçiş" ve 2000 sonrası "acil eylem" programlarıyla başlayan ve idari-hukuki düzenlemeleri de içeren dönemdir. Bu programlarda ana vurgu, devleti ekonomide üretici olmaktan, sosyal yaşama müdahaleden uzaklaşması, verimli ve etkin nitelikleri içinde piyasa adına düzenleyici olma vasfını kazanmasıdır. Güvenlik, savunma, adalet ve dış ilişkiler işleriyle sınırlandırılmaya çalışılan merkezi yönetim örgütlenmesinde klasik bakanlıklar aşılarak ekonomik sökterlere yönelik düzenleme yetkisi, yönetişimci yapılar içindeki üst kurullara verilmektedir. Bu bağlamda, merkez-yerel yönetimler arası işbölümü ve yetki paylaşımında "yerellik" ve yerelin ağırlığı ortaya çıkmaktadır.[78] Dolayısıyla 1980 sonrası kamu yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan mali ve ticari serbestleştirme, yabancı yatırımların desteklenmesi, özelleştirme, devletin tekelci yetkilerinin kaldırılması, kamu yatırımlarının sınırlandırılması gibi yapısal reform süreçleri, 1990 sonrasında da devam etmiş ve 2000'li yıllarla birlikte neoliberal politika araçlarıyla devletin değişim ve dönüşümünü sağlayıcı "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" adı altında yasal bir zemine çekilmek istenmiştir.[79] 60 maddeyi kapsayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Başbakanlığa bağlı oluşturulan çalışma kurulu tarafından hazırlanmış ve tasarı iki kitap halinde de basılmıştır. "*Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*" adını taşıyan ilk ciltte tasarının Türkiye'de kamu Yönetiminin mevcut durumu ve kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın ve değişimin gerekliliği, tasarının felsefesi ve ilkeleri, yeni kamu yönetimi düşüncesi ve dünyadaki uygulamaları gibi birçok konuyu kapsar. "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" isimli ikinci ciltte ise, kamu yönetiminin amaç, ilke ve görevleri, kanun tasarısının maddeleri, genel gerekçe ve madde gerekçeleri yer almaktadır.

[78] Adalet B. Alada, "**Tematik Sunum: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine"**, Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Planlamaya, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yay., İstanbul, 2006, s. 25.

[79] Birgül Ayman Güler, **Devlette Reform Yazıları: Dünya'da Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi – İdari Liberalizasyona**, Paragraf Yay., Ankara, 2005, s. 77.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'na temel olan iki ciltlik kitabın ilk cildinde daha önce bu alanda yapılan reform çalışmaları belirtilir. Bu çalışmalara örnek olarak gösterilen "1930'lu yıllarda yapılan çalışmalar, 1949 yılında İstanbul Üniversitesi öğretim görevlilerinden Fritz Neumark tarafından hazırlanan "Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması" konulu rapor, 1951 yılında Dünya Bankası desteği ile James M. Barker'in başkanlığında bir kurul tarafından hazırlanan devlet personeli rejimi konulu rapor, 1958 yılında TODAİE tarafından hazırlanan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor", 1960 sonrası DPT, TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığı öncülüğünde yapılan araştırmalar, DPT ve TODAİE tarafından 1962 yılında hazırlanan ve 1963 yılında Başbakanlığa sunulan personel rejimi konusunda yoğunlaşan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)", 1963 yılından bu yana bütün kalkınma planlarında kamuda yeniden yapılanma konusunda öneriler, 1972 yılında yapılan "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler" adlı rapor ile 1980'li yılların başında gerçekleştirilen araştırma ve uygulamalar, VI. Plan hazırlıkları kapsamında 1988 yılında TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan, ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren "Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)" Projesi, VIII. Plan kapsamında 2001 yılında ülkemizde saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir "Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu" kurulması ve bu kapsamda hazırlanarak Ocak 2002'de Bakanlar Kuruluna sunulan Eylem Planı, son yıllarda uluslararası finans kuruluşları ile yapılan çeşitli anlaşmalarda kamuda iyi yönetimin geliştirilmesi, özellikle bankacılık ve mali sektör, sosyal güvenlik kurumları ve bütçe sürecinin iyileştirilmesi konularında çeşitli yasal ve kurumsal düzenleme çalışmaları ile bu kapsamda ülkemizin yönetim yapısı içinde yerleşen düzenleyici kurullar ve kurumlar"[80], reform çalışmalarının tarihsel sürecine dikkati çekerken, son yıllarda yapılan reformların uluslararası finans kuruluşları tarafından biçimlendirildiğini de kanıtlar niteliktedir.

Devlet bu yeni paradigmada, düzenleyici ve eşgüdümleyici bir pozisyon alırken, uluslararası sermayenin yaşam alanını, etkin ve verimliliğini, yasal ve kurumsal

[80] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ekim, 2003, s. 12-13.

zeminde sürdürebilecek yapısal reformları, yapılan anlaşmalar çerçevesinde güvenceye kavuşturmaktadır. Kalkınmanın ve büyümenin serbest piyasa anlayışına göre ve yoğun yabancı sermaye girişine endeksli bir biçimde sürdürme anlayışının bir tezahürü olarak, yapılan bu anlaşmalar bir zorunluluk haline dönüşmektedir. "Sermayenin vatanı olmaz" mottosu bu pozisyona denk düşen bir durum yaratır. Belirtmek gerekir ki devlette reform söylemi, siyasal iktidarların siyasal/yönetsel/iktisadi kriz anlarında zayıflayan toplumsal meşruiyetin yeniden kurulmasını, üretilmesini ve sürdürülmesini de sağlayıcı bir etkiye sahip olabilmektedir. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde yurttaşların krizin sorumlusu olarak gördükleri siyasal aktörler, krizin fonksiyonlarını yerine getiremeyen devlet kurumlarından kaynaklı olduğunu dillendirirken, yapılmak istenen ve/veya yaptırılmak istenen reformlar için de toplumsal meşruiyeti sağlamayı bir yöntem olarak benimserler.

Reform çalışma kurulunun hazırladığı "Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" kitabında, yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir biçimde etkileyen veya uyaran değişim faktörleri dört ana başlık olarak "ekonomi teorisinde değişim", "yönetim teorisinde değişim", "özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler" ve "toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi" şeklinde tanımlanmıştır. İktisadi faktörlerin bu değişim içindeki rolüne burada da bir atıf yapılarak, ekonomik liberalizasyonun siyasal ve yönetsel liberalizasyonu gerekli kıldığı, piyasanın özel sermayenin işleyişine uygun olacak bir yapı haline getirilmesinin, devletin bu alandaki rolünün ve yerinin yeniden tanımlanması gerektiğinin altı çizilmiştir. Klasik Weberyen bürokrasi modelinin bilgi toplumuna dönüşen bu çağda işlevselliğini yitirdiği ve yerini rasyonel-üretken bir çizgide yeni bir örgütlenme modeline bıraktığı ifade edilmektedir. Bu yeni modelde, prosedürlerden çok sonuçlara odaklı, tek biçimlilikten çok farklılıklara dayalı, katı yapılardan çok esnek organizasyonların varlığı söz konusu edilmektedir. Bilgi toplumuna yapılan atıfla birlikte devletin de bilgi çağında nasıl bir pozisyon alacağının da öngörüldüğü söylenebilir. Yeni organizasyon yapısında bireysel inisiyatif, katılım, ekip çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji

geliştirme ve sürekli gelişim gibi özel yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde de kullanılabileceği düşünülmekte, devletin ne yapması kadar nasıl yapması meselesinin yeniden tanımlanması gerektiği belirtilmektedir.[81] Yeni kamu yönetimi düşüncesine uygun bir devlet örgütlenmesi ve bürokratik yapı amaçlanırken, kamu hizmet sunumunda yurttaşlıktan müşteriye doğru bir kimlik yaratılmaya çalışılır.

Devletin rol ve işlevlerini yeniden tanımlayan yeni kamu yönetimi anlayışı başka bir değişle yeni kamu işletmeciliği, teknik bir yapıyla faaliyetlerini sürdüren bir devlet örgütü amaçlar. Devletin özel işletmelere benzer yönetim ilkeleriyle hizmet üretimini ve dağıtımını gerçekleştirmesi gerektiği üzerinde durur. Yeni kamu işletmeciliği; kamu yönetiminde profesyonel yönetimi egemen kılmak ve yönetimi "özgürleştirmek", performans standartlarını ve ölçütlerini belirlemek (hedeflerin, amaçların, başarı göstergelerinin belirlenmesi), çıktıların kontrolüne daha çok önem vermek, süreçlerden daha çok sonuçlara odaklanmak, kamu sektöründe monolitik örgütlenmeden vazgeçilerek, birimlerin birbirinden ayrılmasını sağlamak, kamu sektöründe rekabeti özendirmek, özel sektörün yönetim pratiklerini kamu sektöründe uygulamak,[82] kaynakların kullanımını disiplin altına almak gibi özel işletme yönetim teknik ve ilkelerini kapsamaktadır. Yeni kamu işletmeciliği devleti teknik bir örgüt olarak yapılandırmakta, devlet-yurttaş ilişkilerini kamu yararı ve yeni kamusal hizmet bağlamından koparak müşteri odaklı ilişkiler zeminine itmektedir. Yeni kamu hizmeti anlayışı demokratik vatandaşlık/yurttaşlık, sivil toplum gibi kavramların çizdiği çerçevede vatandaşı merkeze yerleştiren, vatandaşa hizmet etmek üzerine odaklanan, kamu yararının bir ürün değil amaç olduğu, stratejik düşünüp, demokratik hareket edildiği, müşteriye değil vatandaşa hizmet edildiği, sorumluluğun basite indirgenmediği, sadece verimliliğe değil insana da değer verildiği, vatandaşa ve kamu hizmetine girişimcilikten daha çok önem verildiği bir anlayışa sahiptir.[83] Yeni kamu işletmeciliğinde yurttaşlık, kamusal hizmetlerin üretim maliyetini karşılayan birer müşteri haline getirirken, yönetsel yapıların etkin ve verimli işleyişine yönelik standartları da oluşturur. Söylemsel olarak "etkinlik"

[81] **A.g.e.,** s. 21-23.
[82] Seriye Sezen, "Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi?", **Amme İdaresi Dergisi"**, Cilt 42, Sayı 1, Mart 2009, s. 25-26.
[83] F. Neval Genç "Yeni kamu Hizmeti Yaklaşımı", **Türk idare Dergisi**, Sarı 466, Mart 2010, s. 145.

"verimlilik" "hesap verebilirlik" "stratejik planlama" "performansa dayalı bütçe" gibi kullanılan kavram ve araçlar gerek siyasal iktidarlarca gerekse toplumsal kuruluşlarca kendisine meşru bir alan yaratmaktadır. Yurttaşlar üzerinde meşruiyet sağlayıcı söylemler olarak daha nitelikli bir yönetim ve kamu hizmeti üretme ve sunma düşüncesi özellikle vurgulanmakta, devletin ekonomik alandan çekilerek düzenleyici bir görev alması için yeniden yapılandırılması savunulmaktadır. Devletin yapması gerekenleri belirleyip, yapmaması gerekenleri özelleştirmesi düşüncesi doğrultusunda, ekonomik değer üreten alanlardan çekilmesi ve bu alanların piyasacı bir anlayışla etkinleştirilmesi istenir.

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi, özel kesim işletme kavram ve tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanmasına dayanır. Bu anlayış, piyasa ilkeleriyle uyumlu bir kamu yönetimi modelinin kurulmasını öngörürken, klasik bürokratik yapıdan yarı otonom yapıya doğru bir değişimi ve "kullanıcı öder" ilkesini benimsemektedir.[84] Kamu hizmetlerinde verimliliğin ve etkinliğin sağlanması için özel işletme yönetimi kavram, ilke ve tekniklerinin kullanılması gerektiğini vurgulayan yeni kamu yönetimi düşüncesi, piyasa mekanizması üzerinden kamu yönetimine yeni bir model öngörmektedir. Bu yönetim anlayışında her yurttaş bir müşteriye dönüştürülmekte, kamu hizmetlerinin üretim ve sunumu piyasa ilkelerine göre belirlenmektedir. Kurulan bu modelde merkeziyetçi devlet anlayışından, görev, yetki ve sorumluluklarını yerel yönetim yapılarıyla paylaşan/ birçoğunu devreden devlete dönüşmektedir. Hizmetin halka en yakın birim tarafından sunulması düşüncesini yeni kamu yönetimi anlayışında da görmek mümkündür.

Devletin yeniden ypılandırılmasını düzenleyen çalışmada, küreselleşme sürecinin bir yandan uluslarüstü ve bölgesel entegrasyonları güçlendirdiğine vurgu yapılırken, öte yandan yerel değerleri ve farklılıkları canlandırdığı ve yerinden yönetimin önemini arttırdığı ifade edilmektedir. Küreselleşmenin ulus devletler ve merkezi yönetim yapıları üzerinde çift yönlü bir baskı oluşturduğu, insanların, bilginin, sembollerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin hareketliliğinin arttığı bir ortamda

[84] M. Akif Özer, **Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya**, Platin Yay., Ankara, 2005, s. 230.

geleneksel kurallar ve kontrol yapılarının anlamını yitirdiği ve etkisizleştiği belirtilmektedir. Dolayısıyla böylesine bir değişim karşısında ulus devletlerin ve merkezi yönetimin rolünün yeniden tanımlanması gerektiğine işaret edilmektedir. Dünyada devletin ekonomik yaşamdaki rolünün değişmesiyle birlikte yapı ve işlevlerinin de değişmekte olduğunun, buna bağlı olarak devletin iktisadi alandan çekilerek üreten devletten üretme fırsatları yaratan, toplumun ortak çıkarları için rekabet ortamını gözeten, piyasaları düzenleyen ve denetleyen bir devlete dönüşmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Dolayısıyla özelleştirme kanalıyla devletin iktisadi alandan çekilmesinin felsefi/yasal dayanağını bu tasarı da görmek mümkündür. Devletin değişen rolünün özelleştirmeyi, sivilleşmeyi ve yerelleşme eğilimlerini destekler nitelikte olduğu, kamu kuruluşlarının özel sektörün daha verimli üretim yaptığı alanlardan çekildiği ve bazı kamu hizmetlerinin sivil toplum kuruluşlarına devredilmekte olduğu belirtilmektedir.[85]

Yerelleştirmenin iki yönünden söz edilmektedir. Bir yönüyle hiyerarşik bir örgüt içinde üst kademeden alt kademeye "yetki devri", diğer yönüyle merkezi yönetimden taşra örgütüne "yetki genişliği" ve yerel yönetimlere "yetki göçerimi" sunduğudur.[86] Dolayısıyla yerelleştirme olgusu merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen temel referans kavramlardan biri olarak işlevselleştirilir. İkinci kuşak reformlarının ve dolayısıyla bu tasarının demokratikleşme bağlamında yerelleştirme olgusunu meşruiyet argümanı olarak kullandığı ifade edilir. Yerelleştirme ile hizmetlerin yerinden üretilmesinin yerel halka yakınlık sağlaması, yerel katılımın sağlanarak yerel tercihlere etkinlik kazandırılması, sivil toplum kuruluşlarının (STK) katılımıyla oluşturulacak kent konseylerinin yerel demokrasiyi geliştirmesi ve yerel yönetimler üzerindeki vesayetin zayıflatılarak seçilmişlerin atanmışlar karşısında güçlendirilmesi ve böylelikle demokrasi-yerelleşme özdeşliğinin kurulması söylemlerinin neoliberal demokrasi anlayışı olduğu, ikinci kuşak yapısal reformların kurduğu "düzenleyici devlet" modeline uygun bir demokrasi geliştirildiği vurgulanır. Yerelleşmenin demokrasiyle özdeşleştirilmesinin "siyasal katılım" mekanizmasını

[85] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, s. 22-27.
[86] Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, s. 245.

öncelemediği, aksine "siyasal temsil" yoluyla demokrasiyi yalnızca bir karar alma mekanizmasına indirgediği ve biçimsel boyutuyla bir demokrasi öngördüğüne işaret edilir.[87]

Neoliberal politikaları, özel sektör odaklı kalkınma modelini, piyasaya uyumlu hukuk anlayışını ve yeni kamu yönetimi modelini bu tasarı da görmek mümkündür. Devletin yeniden yapılandırılmasının yasal zeminini oluşturan bu tasarı da 21. yüzyıl kamu yönetiminin "saydam, katılımcı, hesap verebilir, etkili ve verimli, insan hak ve özgürlüklerine saygılı, belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka dayanmak ve öngörülebilir, esnek ve süratli olmak" gibi ilkeler barındırmak zorunda olduğu ifade edilmektedir. Bu yönetim anlayışının "piyasaya saygılı olduğu ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullandığı, hukukun güvencesi altında sivil toplum kuruluşlarına ve bireylere geniş bir alan tanıdığı, yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkardığı, stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaştığı, performansa ve kaliteye dayandığı, bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yaydığı ve kullandığı, çok çalışmaktan ziyade akıllı ve programlı çalışmayı öngördüğü, mevzuatta kısalıktan ve sadelikten yana olduğu, yatay organizasyon yapısını ve yetki devrini gerektirdiği, katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamı ve mekanizmaları oluşturduğu, sorumluluğun gereği olarak hesap verir olduğu ve herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inandığı, çalışanları geliştirdiği, güçlendirdiği ve yetkilendirdiği, grup ya da ekip çalışmasına önem verdiği, çalışanların görüş ve eleştirilerinden yaranlandığı" gibi söylemlere yer verilmekte, inşa edilmek istenen yönetim anlayışının, Türkiye'de yaşayan milyonlarca insanın özgür ve müreffeh yaşaması ve gelecek nesillerin mutluluğu açısından da önemli olduğu ifade edilmektedir.[88] Ortaya konulan bu düşünceler, neoliberal yaklaşımın ve kamu işletmeciliği düşüncesinin devlet yapılanmasında bir referans noktası olması açısından dikkat çekicidir. Zira bu söylemlerin teorik çerçevesini, neoliberal düşünce ve kamu yönetimini işletme yönetimi mantığına eşitleyen kamu işletmeciliği yaklaşımı ortaya koymaktadır.

---

[87] Faruk Ataay, **Kamu Reformu İncelemeleri**, s. 22-24.
[88] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, s. 29-31.

Kamu yönetiminde bugüne kadar yapılan yeniden yapılanma çalışmalarının üç aşamadan geçtiği, 1980'li yıllara kadar olan dönemde yapılan yeniden yapılanma çalışmaları "idari reform" çerçevesinde yapıldığı ve bu çalışmaların daha çok gündelik yaşamın sorunlarına dönük olarak örgütlenme yapılarını, süreçlerini ve prosedürlerini iyileştirmeye yönelik düzenlemeleri içerdiği, 1980'li yıllarda kurumsal çalışmaların ötesine geçilerek, devletin rolünün yeniden tanımlandığı, işlevlerinin sınırlandığı ve özel sektörün yönetim anlayışının kamu sektörüne uygulandığı ifade edilmiştir. Etkileri günümüze kadar devam etmekte olan 1990'lı yıllardan itibaren ise kamuya kendi içinden bakmak yerine, kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımının yer aldığından, özel sektörün yanı sıra, sivil toplum örgütlerine de vurgu yapan ve yönetimin birer paydaşı haline getiren yönetişim yaklaşımından söz edilmektedir. Yönetişim (Governance) kavramı OECD Global Governance Komisyonu tarafından "Governance bireyler, kurumlar, kamu ve özel sektör unsurlarının ortak işleri birlikte yönetme biçimlerinin toplamıdır. Çatışan ya da farklı çıkarların uyum ve işbirliği sağlanarak harekete geçirilmesiyle işleyen süreçtir. Uyumu sağlamakla yükümlü formal kurum ve rejimleri kapsadığı gibi, insanların ya da kurumların ya uzlaşmaları ya da bunun kendi çıkarına ikna olmaları üzerine doğmuş informal düzenlemeleri de kapsar" şeklinde tanımlanır.[89] Reform hareketlerinin özellikle ekonomik temelli olduğunu bir kez daha bu tasarının felsefi zemininde görmek mümkündür.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerçekleştiren OECD ülkelerinde değişimi gerekli kılan faktörlerin benzer olduklarına değinilmiş, kapsamlı reform ihtiyacına neden olan etkenler belirtilmiştir. Değişimi gerekli kılan bu etkenler, "kamu mali yönetiminin krize veya darboğaza girmesi, dünya çapında yaşanan ekonomik durgunluğun kamu gelirlerinde gerilemeye yol açması ve harcamaların kontrol altına alınamaması neticesinde mali durumun kötüleşmiş olması, küresel rekabet şartlarında sermayenin dışarıya kaçma riski kamu gelirlerinde artışı sınırlaması ve toplumsal taleplerin ve siyasi tercihlerin kamu harcamalarında

[89] Birgül Ayman Güler " Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis**, Sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 105.

tasarrufu sorunlu hale getirmesi, kaynakların sınırlı hale gelmesiyle halkın hükümetten beklentilerinin değişmesi ve artmış olması, daha açık ve şeffaf bir yönetim ve hesap verme sorumluluğunun işletilmesi isteği, daha fazla ve daha kaliteli kamu hizmeti beklentisi ile sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılma isteklerinin artması ve teknolojideki gelişmelerin yeni yönetim sistemi ve organizasyon yapılarının, eğitim seviyesinin yükselmesinin ve değişen yaşam tarzının toplumsal alışkanlıklar ve beklentiler üzerindeki etkisi" gibi etkenlerin, yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya çıkardığı ve bu değişime cevap verecek bir devlet yapılanmasının gerekli olduğu vurgulanmaktadır.[90]

Dünya Bankası'nın "kamu yönetimi reformları" için belirlediği ilkeleri tasarının söylemlerinde görmek mümkündür. Bankanın belirlediği dört ilkeden üçü olan "hesapverebilirlik", "bilgilendirme" ve "saydamlık" ilkeleri reform tasarısında özellikle vurgulanan ilkelerdir. Hesapverebilirlik ilkesi kamu görevlerini eylemlerinden sorumlu tutulmasını açıklayan bir içeriğe sahip olarak makro düzeyde etkili mali yönetim, harcamalarda dışsal kontrolörlük sistemini öngörürken, mikro düzeyde rekabet ve devlet dışı örgütlerin katılımının yaygınlaştırılmasını, yerelleştirme politikalarını ve yerel hizmetlerin fiyatlandırılmasını amaçlar. Bilgilendirme ilkesi de bütçe, piyasalar ve hükümet tasarımlarının herkes için güvenilir ve ulaşılır olmasını tanımlarken, saydamlık ilkesi açık yönetim, hesap verebilirliğin genişletilmesi, yolsuzluğun sınırlandırılması ve politika yapımında kamu ve özel sektör arasındaki danışma süreçlerini destekleyen bir içeriğe sahiptir.[91] Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın söylemlerinde bu ilkeler etkin, verimli, hızlı ve rasyonel bir kamu yönetimi yapısını kurucu ilkeler olarak sıklıkla vurgulanır.

Tasarının felsefesinin ortaya konulduğu çalışmada, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dış dinamiklerden bahsedilmekte ve bu dinamiklerin yönetimde yeniden bir yapılanmayı gerekli ve zorunlu hale getirdiğine işaret edilmektedir. Ekonomik serbestleşmenin, finans kurumları ve istikrar

[90] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, s. 33-34.
[91] Sonay Bayramoğlu, "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", **Praksis**, Sayı 7, Yaz 2002, s. 89-90.

programlarının, dünya ölçeğinde ekonomik durgunluk ve bölgesel krizlerin, ulaşım, bilgi ve iletişimdeki gelişmelerin, dış dünyadan yansıyan gelişmeler olduğu ve bu durumun kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacını artırdığı ifade edilmektedir. Türkiye'de ise kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açıktan söz edilmektedir. Bu açıklar; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı olarak tanımlanmaktadır. Stratejik bakış açısından ve uzun vadeli plandan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresinin aşırı bir biçimde artan harcamalara yöneldiği ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe açığına neden olduğu, halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığı verdiği, verimsiz bir yönetim sürecinin de çeşitli yozlaşma ve yolsuzluklarla birlikte halkın yönetime olan güvenini azaltığı belirtilmektedir.[92]

Çalışmada dikkat çekilen bir diğer olgu siyaset ile bürokrasi arasındaki ilişkilerin kamu yönetiminin sağlıklı işleyişine olan negatif etkisidir. Siyaset kurumunun bürokrasinin gündelik işleyişine gereğinden fazla müdâhil olduğu, bürokrasinin ise siyaset kurumu tarafından belirlenmesi gereken politika ve stratejiler konusunda siyasetten yeterince girdi almadan çalıştığı meselesine eleştiri getirilmektedir. Siyaset-bürokrasi arasındaki bu ilişki halinin politika ile uygulamayı farklılaştırdığı, siyaset kurumunun kendisi tarafından sahiplenilmeyen politikaları ihmal ettiği, bürokrasinin ise gündelik çalışmalarında sık sık siyasi müdahalelerle rasyonel olmayan kararlar almaya zorlandığı ifade edilmiştir. Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurulların idari ve mali özerkliğe sahip olmalarıyla, bu iki yapı arasındaki ilişkilerin daha sağlıklı bir zemine kayabileceği ve dolayısıyla büyümenin ve kalkınmanın araçlarından biri olarak görülen ve bir değer atfedilen yabancı sermaye girişinin önündeki bürokratik engellerin zayıflayabileceği düşünülmektedir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya çıkaran önemli unsurlardan biri de şüphesiz Avrupa Birliğine üyelik meselesidir. Avrupa Birliği'ne üye olabilmenin siyasi ve ekonomik kriterleri kadar mevzuat ve kurumsal kriterlerini de karşılamak gerektiğinden hareketle, bu konularda bir uyumlaştırma süreci söz

[92] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, s. 65.

konusu olmaktadır. Bir diğer vurgulanan nokta mevzuat ve kurumsal yapının AB'nin mevzuat ve kurumsal yapısıyla uyumlaştırılmasının temel unsurlardan olduğu ve bu durumun da kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kıldığıdır. AB'ye üyelik çabasının piyasa, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve demokratik değerler üzerine kurulu bir birliktelik ve yönetim anlayışını yansıttığı ve yönetim yapısının çağdaş standartlara kavuşturulmasının bir gereklilik olduğu vurgulanmaktadır. Dolayısıyla bu tasarıyı AB ile ilişkiler bağlamında da değerlendirmek gerekir. Bugünkü yönetim yapısının sorun çözmek yerine sorun ürettiği, halka güven vermek yerine halkın güven ve adalet duygularını sarsan, liyakate ve katılımcılığa dayanmayan, vatandaşın temel hak ve özgürlüklerine saygılı olmayan, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik gibi iyi yönetimin temel vasıflarından yoksun yönetim uygulamalarının, yönetimin meşruiyetine ve halkın yönetimi sahiplenmesine büyük zararlar verdiğine dikkat çekilmektedir. Bu sorunların temelindeki mevcut yönetim anlayışının özellikleri olarak, gelecek yönelimli değil geçmiş yönelimli olması yani strateji geliştirme ve geleceğe dönük uzun vadeli projeksiyonlar temelinde amaçlardan ziyade gündelik sorunlar üzerinde yoğunlaşmak, amaç yönelimli değil sorun çözme yönelimli olması, teşhis yönelimli değil çözüm yönelimli olması, tek taraflı ve kapalı bir yaklaşım izlenmesi yani halkın talep ve beklentilerine, görüş ve eleştirilerine ve katılımcılığa kapalı, yukarıdan aşağıya doğru ve toplumsal paydaşları yönetim dışında bırakan bir yönetim anlayışının varlığı, ödüllendirme yerine cezalandırma yönelimli ve itaate dayalı bir yönetim yapısı gibi nedenler sayılmaktadır.[93]

1990'lı yılların tasarı, taslak ve raporlarında da yapılan önemli eleştirilerden biri kuşkusuz kamu yönetiminin aşırı büyümesine etki eden merkeziyetçi yönetim yapısıdır. Cumhuriyet rejiminin kuruluşundan itibaren aşırı merkeziyetçi bir yönetim anlayışı ve siyasal merkezin siyasal-toplumsal alana nüfuz etme refleksiyle biçimlenen merkeziyetçi yapı, 1980 sonrasının yeni devlet paradigmasında eleştiri konusu haline gelerek, çağın yönetim anlayışına uygun olarak ademi merkeziyetçiliğe doğru bir dönüşüm sürecine girmektedir. 1980 sonrası reform

[93] **A.g.e.,** s. 81-86

söylemlerinde olduğu gibi bu reform söyleminde de merkeziyetçi yönetim anlayışının bir eleştirisi yapılarak, merkezden yerele görev, yetki ve sorumlulukların aktarılması/paylaştırılması gerektiğinin önemi vurgulanmaktadır. Yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payının ve yerel yönetim harcamalarının GSYİH'ya oranının düşük olduğundan hareketle; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı, yetersiz mali kaynaklar, örgütlenme ve personel sorunları, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki gereksiz vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği ve merkezi hükümete aşırı bağımlılık gibi temel sorunlardan söz edilerek merkezileşmenin büyük ve hantal bir yapı oluşturduğu belirtilmektedir.

> *"Aşırı merkezi bir yapı içinde bir yandan merkezi birimler kendilerinden beklenen stratejik liderliği ve politika belirleme özelliğini yitirerek gereksiz ayrıntılara ve kırtasiyeciliğe boğulurken, diğer yandan sağlıklı bir işbölümünden ve görev tanımından yoksun yapılar birbirleriyle uyumsuz bir şekilde değişmiş ve büyümüş, aynı alanda hizmet sunan kurumların sayısı artmış, kurumsal kargaşa ve çatışmalar yoğunlaşmıştır. Koordinasyonun zayıfladığı, kaynak israfının arttığı ve hizmet kalitesinin düştüğü bu ortamda, halkın beklentilerine ve ihtiyaçlarına uygun kamu hizmeti üretimi nicelik ve nitelik olarak gerilemiştir."*[94]

Bu bağlamda KYTK tasarısının yeni bir yerel yönetim anlayışı öngördüğü, bu tasarıyla merkezi yönetimin görevleri sayılarak geriye kalan görevlerin yerel yönetimlere bırakıldığı dolayısıyla "yerel yönetim ağırlıklı" bir sistemin amaçlandığı ifade edilir.[95]

Yerel yönetimlerin ölçek sorununun olduğu, yeniden bir düzenlemeyle ölçek sorununun çözülmesi gerektiği üzerinde durulurken, bir yerel yönetim reformunun başarı şartının optimum ölçek kriterine bağlı olduğu vurgulanmaktadır. Belediyelerin ölçek sorunundan kaynaklı hizmet üretememe gibi bir durum yaşadıkları, aynı şekilde büyükşehir belediyelerinde de ölçek sorununun var olduğu, bununla birlikte mevzuatın yetersiz kalmasından dolayı büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri

[94] **A.g.e.,** s. 89.
[95] Aykut Polatoğlu, "Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 4, Aralık 2003, s. 3.

arasında sürtüşmelerin yaşandığı ve kaynakların israf edildiğine de dikkat çekilmektedir.

Bu çalışmanın temel felsefesinden hareketle söylenebilir ki devletin yeniden yapılandırılmasında amaçlananın, iktisadi bir zemin üzerinden merkezi ve yerel yapıları daha rasyonel yönetim ağına kavuşturmanın araçlarını inşa etmektir. Bu bağlamda merkezi idareyi yeniden biçimlendirme ve kurumsal yapıları yeni paradigmaya göre dönüştürme düşüncesi ve merkezi idarenin taşra örgütü ve yerel yönetim yapılarının âdemi merkeziyetçi anlayışa uygun bir yapıya kavuşturulmak istenmesi bir zorunluluk ve gereklilik hali olarak değerlendirilmektedir. Yeniden yapılanma üç ana aşama olarak düşünülmektedir. Bu üç aşama; yönetim zihniyetinin değişmesi, stratejik tasarım ve örgütsel tasarımdır. Yönetim zihniyeti değişmeyen, stratejik ve örgütsel tasarımı ihmal edilen bir yeniden yapılanmanın soyut kalacağı ve pratik sonuçlar üretmeme riski taşıyacağı dikkat çekilen bir başka noktadır.

Sanayi toplumuna göre kurgulanmış kurumsal yapıların yerine bilgi toplumuna uygun olabilecek bir kurumsal yapının inşa edilmesinin gereği vurgulanır. Bu yeni kurumsal yönetim modeliyle; idare etme anlayışından yönetişime, bürokrasi merkezli yapıdan birey ve toplum merkezli yapıya, tek taraflı belirleyicilikten çok yönlü katılıma, gündelik sorunlarla boğuşmaktan stratejik yönetime, girdi odaklı bir yönetim anlayışından sonuç odaklı bir yönetime, aşırı ve hantal bir bürokrasiden etkin bir bürokrasiye, kapalılık ve gizlilik kültüründen saydam bir kültüre ve hiyerarşik ve kurallara dayalı denetimden performansa ve kamuoyuna dayalı çok aktörlü denetimin olduğu bir yönetim modeli öngörülmektedir. Bu yönetim modelinin etkin ve demokratik bir yönetim yapısı kuracağı, halka yaklaştıracağı ve hizmet odaklı bir yönetimi mümkün kılacağı ifade edilmektedir.[96] Demokratik, katılımcı ve halka yakın bir yönetim modelinin araçlarının neler olduğu ve nasıl işlevsellik göstereceği açık ve seçik değildir.

[96] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, s. 122-123.

Geçmiş reform tasarılarında olduğu gibi bu reform tasarısında da söylemsel bir değeri olan demokratik, katılımcı, çoğulcu ve halka yakın yönetim tasarımları için nasıl bir yöntem kullanılacağı meselesi cevabını bulamamaktadır. Geçmiş yılların reform pratiği göstermektedir ki söylemsellik ile eylemsellik arasında kurulan bağ bir-çok noktalarda kopmakta, siyaset ve bürokrasi arasında yaşanan gerilimler, siyasi iktidarların popülist politikaları ve konjonktürel dalgalanmalar, yapılmak istenen reformların eylemsellik zeminini kaydırmaktadır. Şeffaf, hesap verebilir, demokratik ve katılımcı yönetim düşüncesinin varlık kazanabilmesinin önündeki en önemli engellerden biri kuşkusuz siyaset, bürokrasi ve yönetim kültürüdür. Dolayısıyla, böyle bir yönetim modelinin kurulabilmesi öncelikle yöntemin, araçlarının ve yönetim kültürünün demokratik bir zemin üzerinden kurulmasını zorlamaktadır. Geçmiş reform deneyimleri, böyle bir zemin boşluğunun reformların başarı ihtimalini ne denli azalttığını göstermiştir.

Tasarının merkez-yerel ilişkilerinin hangi ilkeler çerçevesine göre düzenleneceğini konu alan kısmında, merkezin mevcut olan yönetim sorunlarının ve hizmet sunma yetersizliğinin nedenlerine değinilerek, birçok hizmetin merkezi yönetimde toplanmasının beraberinde aşırı büyümüş, hantallaşmış, kaynakları verimsiz ve halkın ihtiyaçlarının dışında kullanan bir yönetim yapısını ortaya çıkardığı belirtilmiştir. Böyle bir yönetim yapısı içinde merkezi yönetimin asli işlevlerinin zayıfladığı, strateji geliştirme, politika oluşturma, hedef ve stratejiler belirleme, uygulamaları koordine etme, izleme, değerlendirme, rehberlik yapma ve denetleme işlevlerinin zaafa uğradığına dikkat çekilmiştir. Merkezi yönetimin bu hantal yapısından kurtularak daha işlevsel hale gelmesi ve asli işlevlerini etkin yapabilmesi için, Subsidiarite "yerindelik" ilkesine uygun olarak, mahalli nitelikli hizmetlerin hizmete en yakın yerel yönetim tarafından yerine getirilmesini sağlayacak bir yönetim modelinin gerekliliği üzerine sıkça temas edilmektedir. Ölçek ekonomisinin de bir gereği olarak, gereksiz yüklerden kurtulmuş bir merkezi yönetimin ulusal ve bölgesel nitelikli hizmetleri daha nitelikli yapabileceği, yerinden ve yerel yönetim yapılarının daha fazla yetki görev ve kaynak ile mahalli nitelikli hizmetleri verimli ve ihtiyaca uygun olarak sunabileceği ve katılımcılığı ve kamuoyu

denetimini güçlendireceği ifade edilmektedir.[97] Tasarı, merkezi yönetimin uygun göreceği bazı hizmetleri yerel yönetimlere yaptırma, yerel yönetimlerin uygun göreceği bazı hizmetleri merkezi yönetimce yerine getirme imkânı vermektedir. Bu düzenleme siyasal iktidarın yerele müdahalesini artıracak bir hüküm taşımaktadır.[98]

Kanun tasarısının 1 nci maddesinde bu kanunun amacının "katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması, kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir" denilerek merkezi ve yerel yönetim yapısının yeniden yapılandırılacağı, merkezden yerele doğru görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının söz konusu olacağı belirtilmektedir. Kanunun kapsamını açıklayan 2 nci maddesinde belirtilen "Bu kanun, merkezi idare ile mahalli idareleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsar" hükmüyle merkezi-yerel ilişkilerin yeniden inşa edileceği anlaşılmaktadır. Bu kanun tasarısında kamu yönetiminin temel amaç ve görevinin halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve bu amaçlarla kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmek olarak ifade edilmektedir. Merkezi idarenin görev alanlarının mümkün olduğunca küçültülmesi düşüncesinin yasal dayanağı olan bu kanun tasarısı, görev, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birimler tarafından yerine getirilmesini öngörür.

Tasarının dikkati çeken bir hükmü olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramayacağı, mal ve hizmet

[97] **A.g.e.,** s. 135.
[98] Aykut Polatoğlu, **a.g.e.,** s. 5.

üretemeyeceği ve bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemeyeceği vurgulanır. Bu düzenlemeyle kamu kurum ve kuruluşlarının iktisadi alanda mal ve hizmet üretimi içinde bulunmasının önüne geçilmekte, devletin iktisadi alandan çekilerek özel sektörün faaliyet alanının genişletilmesi söz konusu olmaktadır. Neoliberal politikalara uygun olarak devletin küçültülmesi, etkin ve verimli bir yönetim sisteminin kurulması, düzenleyici devlet paradigmasının derinleştirilmesi ve yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk aktarımı tam da bu kanun tasarısının temel felsefesine denk düşmektedir. Düzenleyici devlet, etkin, hızlı ve esnek bir yapı olarak siyasal, yönetsel ve sosyopolitik alanlarda değişime ayak uydurabilen bir devlete karşılık gelirken,[99] yerel nitelikli hizmet alanlarında "yönetişimci üst kurullar" aracılığıyla devletin düzenleyici müdahalesi de dolaylı olarak gerçekleşmektedir.

Felsefi referans noktası neoliberal düşünce olan bu reform taslağı, hizmetlerin sunumunda merkezi yönetimi düzenleyici/denetleyici bir pozisyona çekerken, yerel yönetimlere ve piyasa güçlerine geniş bir alan açmayı amaçlamaktadır. Tasarıyla devletinin yürütme erkininin yeniden yapılandırılacağı da belirtilmektedir. Başbakanlıkta yapılacak yeniden yapılanmayla, bakanlıklar arası koordinasyonu sağlayan, makro stratejileri geliştiren ve bunların uygulanmasını gözeten bir yapı kurulmak istenmektedir. Bu amaçla başbakanlığa bağlı ve ilgili birimlerin alakalı oldukları bakanlığa bağlanması ve bunun dışında kalan birimlerin Başbakanlık bünyesinde kalarak bakanlıklar arası koordinasyonu sağlamaları ve böylece Başbakanlığın koordinatörlük işlevinin ön palana çıkarılması öngörülmektedir.

Bakanlar Kurulu'nunda yeni yönetim anlayışına uygun olarak yeniden yapılandırılacağı, Devlet Bakanlıklarının sayısının azaltılmasıyla etkinliğinin artırılacağı, bununla birlikte hizmet bakanlıklarının yeniden değerlendirilmesi sonucunda bakanlık düzeyinde örgütlenmesi lüzumsuz olan bakanlıkların kaldırılacağı, bazı bakanlıkların birleştirilebileceği ve gelişen ihtiyaçlara göre yeni bakanlıkların kurulabileceği ve "Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden

[99] Sonay Bayramoğlu, "Düzenleyici Devlet" Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme, **Praksis**, Sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 145.

Geçirilmesi Çalışması"na göre mevcut hizmet bakanlıklarının da yapısı değiştirilerek Bakanlar Kurulu'nun daha rasyonel bir temelde etkin bir iletişim ve işbirliği sağlamaya uygun bir yapıya kavuşacağı değerlendirilmektedir. Bakanlıklar arasında görev, yetki ve sorumluluk alanlarının netleştirilmesi ve koordinasyon gerektiren konularda Başbakan Yardımcılıkları aracılığıyla koordinasyonun sağlanması amaçlanmakta, bakanlıkların yeniden yapılandırılmasıyla daha nitelikli personele sahip, yatay bir organizasyon yapısıyla strateji geliştirme konusuna yoğunlaşan, ulusal ölçekli projeleri yürüten bakanlıklar tasarlanmaktadır. Bağlı ve ilgili kuruluşların sayısı ve nitelikleri de "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" ve "Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme Çalışması" çerçevesinde bu kuruluşların kendi içinde oluşturacakları yeniden yapılanma ekipleri ile koordineli bir şekilde yürütüleceği belirtilmektedir.

"Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme Çalışması"nın temel amacının, kamu yönetiminin vatandaş ve sektör odaklı olarak yeniden yapılanmasını sağlamak, kamudaki teşkilat yapısını sadeleştirerek karar alma sürecini hızlandırmak ve kamu harcamalarını azaltmak olarak açıklanmıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlarının, politika belirleme ve uygulama süreçlerinin net bir biçimde ayrılmadığı, şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda sorunlar taşıdığı, benzer sektörlerde birden fazla yapı oluşturulduğu, kurumsal yapılarda bir standart sağlanamadığı, personel istihdamında aşırı büyümenin olduğu ve farklı denetim uygulamalarının söz konusu olduğu bir-çok sorunlara sahip oldukları belirtilmektedir. Devletin düzenleyici rolünün güçlendiği ve özel sektörün devletin boşalttığı alanlara daha etkin girmesinin bu kurumların tarafsız ve objektif kararlar almasını, hükümetin genel politikalarına uygun davranmasını ve tüketicinin haklarını korumasını gerekli kıldığı ifade edilmektedir.

Kurumların özerkliklerini sekteye uğratmayacak bir biçimde siyasal iktidarın politikalarıyla uyumlu olacak ve "hesap verebilir" sorumluluk taşıyacak bir yapıya kavuşturmak için, kurumlar arasında belli alanlarda standart birliği sağlayacak düzenlemeleri içerecek bir çerçeve kanun çıkarılması amaçlanmaktadır. Bu çerçeve

kanunla, hükümetlerin politika belirleme yetkisi netleştirilecek, kamuoyuna, hükümete ve meclise hesap verme ve bilgilendirme sorumluluğu getirilecek, kurumsal yapılarda uyum sağlanarak, mali denetimde Sayıştay'ın rolü yerleştirilecek, denilmektedir. Ayrıca çıkarılacak "İdari Usul Kanunu" ile idarenin eylem ve işlemlerinde uyacağı çalışma esas ve usullerin belirleneceği, idarenin vatandaşa keyfi muamele yapmasının önleneceği, vatandaşın idare karşısında halklarını bilmesine ve korumasına da hizmet edeceği, dolayısıyla vatandaşla idare arasındaki ihtilafların engellenmesiyle idari yargı üzerindeki baskının hafifleyeceği varsayılmaktadır. Vatandaşların bürokrasi karşısında güçlü kılınmasının, açıklık ve saydamlık ilkesinin gerçekleştirilmesi ve vatandaşın bilgi edinme hakkının sağlanmasıyla, vatandaşın kamunun ürettiği bilgiye erişebileceği öngörülmekte, bu bağlamda vatandaşların bilgi edinme hakkının yasal zeminini kurması açısından "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı'nın meclis tarafından kabul edilerek Cumhurbaşkanlığına gönderildiği belirtilmektedir. Vatandaşların iş ve işlemlerini hızlandırmak ve kırtasiyeciliği azaltmak amacıyla "e-dönüşüm Türkiye Projesi"nin hayata geçirilmesi hedeflenmektedir. Bürokrasinin azaltılması ve basitleştirilmesinin yatırımcıların ve iş adamlarının genel arzusu olduğuna, aşırı bürokrasinin yatırım kararlarını etkileyen, işletmelerin verimliliğini düşüren, işletme maliyetlerini artıran ve büyümenin önünde engel olan bir etkiye gösterdiğine değinilerek, yatay örgütlenme ve karar sürecinde hiyerarşinin azaltılması, açık tanımlanmış sınırlar içinde alt kademelere yetki devri ve inisiyatif kullanma, iş süreçlerinin ve standartlarının tanımlanması ve kullanıcılara ilan edilmesi gibi uygulamalarla bürokrasinin azaltılması amaçlanmakta ve yerel yönetim reformları da meselenin bu boyutuyla da düşünülmektedir.[100] Genel çerçeveden bir bakışla, kamu yönetiminde bir durum tespiti yapılarak, yeni yönetim modeline uygun reformların hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için merkezi yönetim kapsamında olan kurumsal yapıların yeniden reforme edilmesi amaçlanmaktadır.

Tasarı da, yerel yönetimlerin ağır merkezi vesayet altında olduğu ve yetersiz yerel kaynaklarla hizmet üretmeye çalıştığı belirtilmekte, Türkiye'nin taraf olduğu

[100] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, s. 153-158.

"Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"na uygun olarak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının öngörüldüğü vurgulanmaktadır. Yeniden yapılandırma kapsamında, yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tek tek sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlere bırakılacaktır. Yerel nitelikli hizmetlerin mahalli yönetimlerce yerine getirilmesinin görevin etkili ve verimli yapılması kadar vatandaşın ihtiyaçları doğrultusunda yerine getirilmesinin de esas alındığı ve projelerin ölçek ve karmaşıklığına göre en uygun merkezi ve yerel otoriteler tarafından, yönetimin bütünlüğü ilkesine ve hizmetlerarası tamamlayıcılık ilişkisine göre dağıtılacağı öngörülmekte, bununla birlikte çok merkezi olan kamu yönetiminin yerelleştirilerek, kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi ve halkın yönetime katılımın artırılmasıyla kamunun hesap verebilirliğinin sağlanması için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu anlayışa uygun olarak yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara göre mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması için kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş yönetimler olarak yeniden yapılandırılacağı öngörülmektedir. Bu kapsamda "Merkezi birimlerin strateji geliştirme, genel koordinasyon ve yönlendirme kapasitesi artırılırken, yerel yönetimlerin inisiyatif kullanma ve operasyonel esnekliği vurgulanmaktadır. Değişen koşulların gerektirdiği farklılaşma ihtiyacını giderecek esneklik verilirken, bütünlük içinde uyumlu çalışmanın gerektirdiği minimum genel standart birliği de korunmaktadır. Etkinlik ve ekonomik konularından vazgeçmeden, yerel ihtiyaçların yerel düzeyde karşılanması ilkelerinden hareket edilmektedir"[101] denilerek yerel yönetimlere yöresel kalkınma sürecinde roller verilerek, iktisadi kalkınmayı sağlayıcı bir pozisyona sahip olmaları istenmektedir.

Bir taraftan ademi merkeziyetçi anlayışa uygun bir yerel yönetim modeli kurulmak istenirken, öte yandan piyasacı güçlerin yerel yönetimlerle rasyonel ve etkili ilişkiler kurabilmesinin iktisadi kalkınma ve gelişmeyi sağlayabileceği

[101] **A.g.e.,** s. 149-151.

düşünülmektedir. Bu bağlamda, bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakları mahalli idarelere devredilecektir. Ulusal ölçekteki işler, görevler ve yetkiler açık bir biçimde tanımlanarak merkezi yönetim tarafından yerine getirilecektir. Merkezi yönetimin taşra teşkilatlarından; tarım sanayi, sağlık, milli eğitim (müfredat belirleme ve denetim yetkisi merkezi yönetimde olacak), bayındırlık, turizm, kültür, çevre, sosyal hizmetler, orman, ağaçlandırma, köy hizmetleri ve spor müdürlükleri yetki görev, personel, bina, lojman, arsa, misafirhane gibi bütün araç ve gereçleriyle birlikte il idarelerine devredilecek, belediye sınırları içindeki hazine arazileri belediyelere, diğer bölgelerde il özel idarelerine bırakılacaktır. Yerel yönetim birimleri arasında işbirliği ve ortak projelerin gerçekleştirilmesi için il özel idareleri, belediyeler ve köyler kendi aralarında hizmet, bina, araç-gereç ve personel kaynağından yararlanabilecektir. KYTK tasarısına getirilen eleştirilerin bir yönünü de merkezi yönetimin özel, yerel yönetimlerin genel görevli haline getirilmesidir. Yapılan eleştiriler de, merkezi yönetimin tek tek görevleri sayılarak, merkezi yönetim özel görevli bir yönetim olarak kurgulanırken, sayılan görevlerin dışında kalan alanlar yerel yönetimlerin hizmet alanlarına dahil edilerek bu yönetimler genel görevli yapılar olarak kurgulanmaktadır. Dolayısıyla bu yetki ve görev paylaşımının anayasanın 126 ncı ve 127 nci maddelerine aykırı olduğu, yetki ve görev dengesini bozduğu yönünde eleştirilmektedir.[102] Bununla birlikte tasarının, il ve ilçelerde valilik ve kaymakamlık şeklinde örgütlenen il genel yönetim sistemini ortadan kaldıracağı, İçişleri, Maliye ve Çalışma Bakanlıklarının taşrada örgütlenebileceği, diğer bakanlıkların taşra örgütlerinn tüm varlıklarıyla il özel idarelerine ya da belediyelere/yerel yönetimlere devredileceği, dolayısıyla bu düzenlemenin anayasal ilkelerden olan "yetki genişliği" ilkesini ve taşra idaresini ortadan kaldıracağı ve yetki genişliği ilkesinin yerine görevler ayrımı ilkesini inşa etmek istediği boyutuyla eleştirilmektedir.[103]

---

[102] Onur Karahanoğulları, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar", **Kamu Yönetimi Reform İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (AÜ SBF GETA Tartışma Metinleri)**, Özel Sayı, No. 59, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., Kasım 2003, s. 53.

[103] Birgül Ayman Güler, "İkinci Dalga: Siyasal Ve Yönetsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu", **Kamu Yönetimi Reform İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (AÜ SBF GETA Tartışma Metinleri)**, Özel Sayı, No. 59, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., Kasım 2003, s. 16.

Yerel yönetimler reformu kapsamında bölgesel gelişmeyi sağlamak amacıyla yerel aktörlerin katılımıyla "bölgesel kalkınma ajansları"nın kurulmasının da öngörüldüğü belirtilmektedir. Tasarı da konuyla ilgili dikkat çekilen bir başka nokta ise, kaynakların verimsiz ve yerinde kullanılmamasından dolayı bölgeler ve iller arasında gelişmişlik farklılıklarının oluştuğudur. Kaynakların yerinde, etkin ve verimli kullanılmasıyla bölgeler ve iller arasındaki gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla Avrupa Birliği normlarına uygun olarak Türkiye için tanımlanmış olan "İstatistiki Bölge Düzeyleri (NUTS)" dikkate alınarak alt bölge düzeyinde yeni hizmet bölgeleri ve birimler oluşturulacaktır. Gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmalar oluşturulan hizmet bölgelerince bir koordinasyon içinde yürütülecektir.[104]

5.7.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (2003)

Devlette kapsamlı bir değişim ve dönüşümü gerçekleştirmeyi amaçlayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, özellikle 1980 sonrası öngörülen yönetim anlayışına uygun hazırlanan reform tasarı ve taslaklarının süreç içinde almış olduğu biçim ve siyasal perspektifin "bütüncül bir tasarım" olarak karşımıza çıkmış halidir. Bakanlar kurulu tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı, İçişleri, Anayasa ve Plan ve Bütçe komisyonlarında görüşülmüş, bazı kısımları değiştirilerek kabul edilmiştir. İçişleri Komisyonun tasarı hakkındaki genel görüşü, bu tasarının üniter devlet yapısına, anayasaya ve Cumhuriyetin temel niteliklerine uygun olarak, merkezî idare ve mahallî idarelerin tâbi olacakları esasların yeniden düzenleneceği, bu idareler arasındaki ilişkilerin çerçevesinin çizileceği ve kamu yönetimin Avrupa ülkelerindeki standartlar da dikkate alınarak reforma tâbi tutulacağı şeklindedir. Bu noktada tasarıya getirilen en kapsamlı eleştiri, tasarının tüm yönetim sistemi için geçerli olan hiyerarşi ilkesini 'yetki devri' ilkesiyle esnetmekte, idari vesayet kurumunu kaldırarak yerine 'yerellik' kurumunu getirmekte, illerin anayasal yönetim ilkesi olan 'yetki genişliği' ilkesini fiilen 'görevler ayrılığı' ilkesiyle etkisiz kılmaktadır. Böyle bir yapının kurulmasıyla devletin siyasal ve yönetsel sisteminin değiştirilmek istendiği, üniter yapının yerine

[104] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, s. 151-152.

federal bir yapının kurulmaya çalışıldığı, merkeziyetçi yapının yerine adem-i merkeziyetçi bir yapının kurulmak istendiği vurgulanmaktadır.[105]

Yaşanan iç ve dış siyasal gelişmeler neticesinde kamu yönetimi kapsamlı bir yeniden yapılanmaya tabi tutulmak istenmektedir. Ülkenin Avrupa Birliği ile girmiş olduğu yeni ilişkisel duruma uygun olarak biçimlenen bu tasarıyla, "süratli", "verimli", "şeffaf", "vatandaş odaklı", "sivil toplum örgütlerini yönetime katan" bir yönetim anlayışının egemen olduğu bir yönetim yapısı amaçlanır. Avrupa Birliği'ndeki yönetim modelinden esinlenilerek hazırlanan bu kanun tasarısının iktidar tarafından öngörülmüş olan 4 temel hedefin bir basamağını oluşturduğu ifade edilir. Siyasal iktidar tarafından öngörülen; ekonomik kalkınmayı sağlamak, mevcut hantal yönetimi Avrupa Birliği normlarına uygun hale getirmek, siyasal sistemi liberal ekonominin gerekleri doğrultusunda yeniden düzenlemek ve siyasal yapıyı istikrarlı hale getirmek gibi 4 temel hedefin gerçekleştirilmesinin dayanağı bu kanun tasarısı gösterilmektedir. Siyasal iktidar tarafından ortaya konulan hedefleri gerçekleştirecek bir yönetim modelini amaçlayan bu tasarı, merkez ve yerel yönetim ilişkilerini de bu bağlamda yeniden düzenlemektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan 1980'e kadar olan dönemin yönetim anlayışı merkeziyetçilik üzerine otururken, 1980 sonrası dönemin yönetim anlayışı neoliberal politikalara, postmodern düşünceye ve yeni sağ yaklaşıma uygun olarak ademi merkeziyetçi bir yönetime denk düşmektedir. İki dönemin devlet felsefesindeki farklılıklar beraberinde, yönetsel yapının farklılaşmasını, işlevlerini, ölçeğini ve işleyiş biçimini değiştirmiştir. Kamusal hizmet üretiminin her alanında kurucu aktör olan 1980 öncesinin devleti, bu dönem sonrasında kamusal hizmetin üretim alanından çekilen ve düzenleyici bir aktör kimliğine bürünen devletine dönüşmektedir. Dolayısıyla yaşanan bu paradigma değişiminin bir yansıması olarak merkez-yerel arasındaki ilişkinin de bu minvalde değişmesi söz konusudur. Tasarı da belirtildiği gibi merkezi yönetimin yetkilerinin önemli bir bölümünün yerel yönetimlere devredileceği, bu bağlamda düşünülmektedir. Merkezi yönetimin bir-çok hizmet alanının yerel yönetimlere

[105] Birgül Ayman Güler, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu", **Kamu Yönetimi Reform İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (Tartışma Metinleri)**, Özel Sayı, No. 59, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., Kasım 2003, s. 13.

bırakılması düşüncesi bu tasarı da olduğu gibi, 1980 sonrası reform tasarılarının da ifade edilmiş bir düşüncedir. 1980 sonrası hazırlanan reform tasarılarında merkeziyetçi yönetim anlayışının bir eleştirisi yapılmış ve ademi merkeziyetçi yönetim anlayışının gerekliliği ve önemi vurgulanmıştır.

Komisyon tarafından tasarının bazı hükümlerinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiği konusunda çekinceler ifade edilmiş, Milli Eğitim Bakanlığının taşra teşkilatlarının kaldırılması ve bu teşkilatların yerel yönetimlere devredilmesinin doğru bir yaklaşım olduğu, buna karşın bu hükmün tasarıdan çıkarılmasının yanlış olduğu komisyonca belirtilmiştir. Bir başka çekince konusu, Genelkurmay ve Milli Savunma Bakanlığının da bu tasarının kapsamından istisna tutulmasının doğru olmadığıdır. Komisyonun bir diğer eleştirisi, kanun tasarısının 46 ncı maddesinin beşinci fıkrasında belirtilen müsteşar ve genel müdürlerin görevlerinin sona ermesi hükmünün, Milli Savunma Bakanlığı müsteşarını kapsam dışı bırakılmasına yöneliktir. Tasarının özellikle askeri ve güvenlik kurumlarını kapsam dışı bırakan yönüne yönelik bir eleştiri komisyonca söz konusudur. Emniyet teşkilatının da istisnai kurumlar içinde yer alması eleştirilerek, Milli Savunma Bakanlığı ve MİT'te olduğu gibi bu teşkilatın da kendine özgü yapısından dolayı savunma ve güvenlik kurumlarının yapılanma yöntemlerine göre düzenlenmesinin doğru olacağı, dolayısıyla istisnai kurumların çoğalması halinde kanun tasarısının sorunları çözme yeteneğinin azalacağı ifade edilmiştir.[106]

Plan ve Bütçe Komisyonunda da tartışılan bu tasarının incelenip görüşülmesine Hükümeti temsilen bir Devlet Bakanı ile Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın temsilcileri de katılmıştır. Komisyon genel olarak, ülkede yapılan reform çalışmalarına tarihsel olarak değinmiş, devletin yeniden yapılandırılması yönelik raporlar hazırlanmasına rağmen uygulamaya geçirilemediğine dikkat çekmiştir. Türkiye'nin 1980 sonrasında ekonomide gerçekleştirdiği serbestleşmenin ve liberal değişimin, yönetim alanında

[106] **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonu Raporu**, Esas No: 1/731, Karar No: 57, 14.1.2004

gerçekleşmediğine dikkat çekilirken, ekonomi ve yönetim teorisindeki değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler, toplumsal eleştiri ve değişim talebi, sivil toplumun dünyada yaşadığı hızlı ve çok yönlü değişim hali, özellikle yönetim anlayışında ve bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanma ihtiyacı, altı çizilen noktalardır. Toplumun taleplerine karşı duyarlı, katılımcılığa önemseyen, hesap veren, şeffaf, daha küçük fakat etkin bir kamu yönetimi söylemleri burada da sıkça ifade edilen kavramlardır. Komisyonun dikkati çeken bir başka görüşü, devletin üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplumla ortaklık ilişkisinin geliştirilmesi yönünde bir değişim yaşandığının vurgusudur. Eleştirilerin bir yönünü şeffaflık, etkinlik, verimlilik gibi neoliberal söylemlerle biçimlenen devletin piyasadan çekilerek, bu alanı sermayeye bırakmasıdır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini amaçlayan neoliberal yaklaşım, kamu kaynaklarının özel sektöre daha ucuz veya bedelsiz aktarılmasına imkân vermektedir. Birçok kamusal hizmetin paralı hale getirilmesinin koşullarını hazırlamış, şeffaflık, etkinlik ve verimlilik söylemleriyle kamusal hizmet alanları piyasalaştırılmaktadır.[107]

1990'lı yıllarda artan rekabet ortamında devletin yeniden yapılandırılmasının gerçekleştirilemediği, verimsiz yönetim sürecinin çeşitli yozlaşma ve yolsuzluklara neden olduğu ve bu durumun da halkın yönetime olan güvenini zedelediği komisyonca ortaya konulan eleştirilerdir. Komisyon, bu kanun tasarısını neden-sonuç ilişkisi içinde değerlendirmektedir. Kamu yönetiminde bütüncül bir reformun gerekçeleri olarak; "yönetimin gittikçe merkezileşen yapısı içinde, merkezi birimlerin kendilerinden beklenen stratejik liderlik ve politika belirleme niteliğini kaybetmekte, gereksiz ayrıntılara ve kırtasiyeciliğe boğulmuş, sağlıklı bir işbölümünden ve görev tanımından yoksun yapılar birbirleriyle uyumsuz bir şekilde değişmiş ve büyümüş, performansa dayalı bir yönetim anlayışı yerleştirilememiş, hizmet sunan kurumların sayısı artmış, hizmet tekrarları kaçınılmaz hale gelmiş, kaynak israfı ve hizmet kalitesi düşmüş, gelirleri aşan harcamalar nedeniyle bütçe

[107] Ahmet Alpay Dikmen, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", **Kamu Yönetimi Reform İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (Tartışma Metinleri)**, Özel Sayı, No. 59, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., Kasım 2003, s. 41.

açıkları artmış, halkın beklentilerine ve ihtiyaçlarına cevap verecek kamu hizmeti üretimi nitelik ve nicelik olarak gerilemiştir" denilerek bu tasarının gerekliliği ve önemi vurgulanmış, reformları gerçekleştirebilmek ve kalıcı çözümler getirebilmek amacıyla kamu yönetimi alanında temel değişiklikler ve düzenlemeler öngören ve devletin örgütlenme şeklini değiştiren bu kanun tasarısının hazırlandığı belirtilmektedir.

Plan ve Bütçe Komisyonu, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda yeniden düzenlenmesi gereken hükümleri gerekçeleriyle birlikte ortaya koymaktadır. Komisyona göre, hazırlanan bu tasarının Anayasa'da belirtilen idarenin bütünlüğü, kamu hizmeti, merkezden yönetim ve yerinden yönetim düzenlemeleri ile Anayasa'ya uygunluğunun sağlanması gerekmektedir. Reform ihtiyacının kaçınılmaz olduğu ve vatandaş odaklı, hızlı, doğru ve kaliteli hizmet sunulmasının çağdaş kamu yönetimi anlayışının bir gereği olduğu ifade edilmekte, denetimle ilgili düzenlemelerin tasarının bütünüyle uyumlu olmadığı, getirilen iç ve dış denetim anlayışının hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde eksiklikler taşıdığı, hesap verme sorumluluğuyla sınırlanan denetim anlayışının bazı sorunlara yol açacağı ve yolsuzluk ve suiistimalleri ortadan kaldıracak bir denetim mekanizmasının kurulmasının uygun olacağı belirtilmektedir. Köy hizmetleri ile ilgili görevlerin tümüyle mahalli idarelere aktarılması nedeniyle, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın adının Tarım Bakanlığı olarak değiştirilmesi önerilmekte, hizmetlerin illere aktarılması sonucunda illerde bu görevlerin kimler tarafından yerine getirileceğinin açıklığa kavuşturulması gerektiği istenmektedir. Başbakan ve Başbakanlığın görevlerinin tadat edilmesi gerektiği, tasarının amacı ve hedeflerinin önemli açılımlar sağladığı fakat kanun tekniği, anlatımda açıklık, kavram birliği açısından eksiklikler taşıdığı ve bu eksikliklerin giderilmesi gerektiği, kamu yönetiminde e-devlet anlayışının egemen olması ve online bir sistem yapısına ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir. Dürüst yönetim, açık toplum ilkelerinin hayata geçirilmesi ve zihniyet değişiminin kaçınılmaz olduğu belirtilmekte, ancak bu sürecin uzun zaman gerektiren bilinçli ve düzenli bir çabayı zorunlu kıldığı düşünülmektedir.

Komisyon bu tasarının merkezi idarenin önünü açacağını ve yerel inisiyatifleri ön plana çıkaran demokratik bir yönetim yaklaşımını geçerli kılacağını varsaymaktadır. Çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve sorumluluklarının il özel idarelerine devredilmesinin bir sonucu olarak, vali atamalarının çeşitli kaynaklardan beslenmesi gerektiğinin altını çizmektedir.[108] Komisyon, vali atamalarında nasıl bir yöntem uygulanması gerektiği konusuna açıklık getirmemekle birlikte, ifade etmek gerekir ki son zamanlarda valilerin seçimle göreve gelmeleri konusunda yapılan tartışmaları bu bağlamda değerlendirmek de mümkün gözükmektedir.

Esas komisyon niteliğine sahip olan Anayasa Komisyonuna ise bir Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, İçişleri, Milli Savunma, Maliye, Çevre ve Orman, Sağlık, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Sayıştay'dan yetkililer de katılmıştır. Komisyon raporunda, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın "saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezî idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek amacına yönelik hükümler öngörmektedir" demek suretiyle bu kanun tasarısının gerekliliğini ve önemini ortaya koymaktadır.

Her üç komisyon raporu da benzer söylemsellik içinde tasarının önemine vurgu yapar. Tasarının genel gerekçesinde belirtilen gereksinimler özellikle komisyonlarca da tekrarlanmaktadır. Anayasa komisyonunda da bu kanun tasarısıyla, merkezi idare ve mahalli idare reformu için gerekli hukuki alt yapının oluşturulmasının amaçlandığına, bu çerçevede merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki işbölümünün netleştirildiğine bir kez daha atıf yapmaktadır. Komisyonda hükümeti temsilen bulunan Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin kanun tasarısıyla amaçlananın neler olduğunu şöyle açıklamıştır.

[108] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu**, Esas No: 1/731, Karar No: 71, 15.1.2004

"Dünyada hızlı bir değişim ve dönüşüm söz konusudur. Bu durum kamu yönetimini de etkilemektedir. Liberal ekonominin uygulanır hale gelmesinden sonra kamu yönetiminin eski anlayışla sürdürülmesinin imkânı bulunmamaktadır. Yönetimde merkezin ağırlıkta olduğu bir anlayışla ekonomide başarılı olunamaz. Kamu yönetiminde de liberal anlayışı hâkim kılmak gereklidir. Bu Tasarı, merkezde toplanan görev, yetki ve sorumlulukların belli bir bölümünün Mahallî İdarelere aktarılmasını öngörmektedir. Bununla amaçlanan vatandaşın kendisine en yakın noktadan hizmet almasını sağlamaktır. Vatandaşın aldığı hizmetin kalitesini yükseltmek, rahat etmesini gerçekleştirmek hedeftir."

Bu ifadelerden de anlaşılan neoliberal politikalara uygun olarak devletin iktisadi alandan mümkün olduğunca çekildiği, bu alanı tamamen piyasa aktörlerine bıraktığı, dolayısıyla merkezi yönetimin hizmet üretme alanlarının daralmasıyla yönetim yapılarının da daralacağı ve istihdam edilen personelin sayısının azalacağı varsayılmaktadır.

Kurulacak olan yeni yapı, merkez ile yerel arasındaki ilişkilerin de yeniden düzenlenmesini gerekli kılmakta, merkezin bir kısım görev, yetki ve sorumluluklarını yerele devretmesi düşünülmektedir. Bu kanun tasarısı, Cumhuriyet yönetim tarihinde merkeziyetçilik yapısını oldukça esnekleştiren bir niteliğe sahip olarak, mahalli yapılara etkin ve verimli yerel kamu hizmeti sunabilmeyi amaçlamaktadır. Ademi merkeziyetçi bir yönetim modelinin devleti zayıflatıcı ve yerel kaynakların kullanım alanına piyasacı güçleri dâhil edici tartışmalarının haklılık payını da yadsımadan, merkezi yönetime bağımlılığı azaltılmış bir yönetim modeli kurması noktasında önemli ve gerekli olduğu söylenebilir. Tasarı da öngörülen yerel hizmetlerin sunumunun mahalli yapılara bırakılma düşüncesi kadar, bu yapıların yerel paydaşların ve mahalli halkın etkin katılımını önceleyen bir yönetim anlayışını inşa etmesi ve bunun zeminini kuracak araçların ne ve yönteminin nasıl olacağını göstermesi noktasında ancak anlamlı ve değerli olabilecektir.

Anayasa komisyonunun da belirttiği gibi bu kanun tasarısı bir çerçeve ve temel kanundur ve bunu tamamlayacak kanun tasarıları söz konusu olacaktır. Komisyonun muhalefet üyeleri bu tasarının bazı hükümlerine ilişkin olarak itirazlarını ifade etmiş ve şerh koymuşlardır. Onlara göre, öncelikle bu tasarı devletin laik, demokratik,

sosyal bir hukuk devleti ilkelerini koruyarak, teknik bir devlet yapısını geliştirmelidir. Muhalefet üyeleri düzenlenen tasarıyla idari, adli ve yasama denetim mekanizmalarının yok edilmekte ya da etkisiz hale getirilmekte olduğunu, kurum ve kuralların içi boşaltılarak rejimi değiştirme amacına hizmet ettiğini ve dışa bağımlılığı artırılmak istendiğini düşünmektedir. Yetki bölüşümünün Anayasanın 126 ncı ve 127 nci maddelerine aykırı olduğu ve merkezi idarenin denetim gücünün sınırlandırıldığı belirtilmektedir.

Dikkati çeken bir diğer itiraz, kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunun özel sektöre açılmasını sağlayan düzenlemelerin Anayasanın 128 nci maddesine ve Anayasa Mahkemesi kararlarına aykırı olduğuna ilişkin itirazlardır. Kuşkusuz bu itirazlar özellikle kamu yararı ilkesine uygun olarak yapılan haklı itirazlardır. Zira özel sektörün kamu hizmetlerinin üretilip sunulmasındaki referans noktası kârlılıktır. Bir taraftan piyasacı güçlere kamusal kaynaklara erişim kolaylığının sağlanması, diğer taraftan bu güçler tarafından üretilecek kamusal hizmetleri kullanım bedelinin yurttaşlara yüklenmesinin yol açacağı olumsuz sonuçların öngörülmesi, bu itirazları dikkate değer kılmaktadır. Muhalefet üyelerinin koymuş oldukları muhalefet şerhinde ise anayasaya ve yasalara aykırılık teşkil eden, merkezi yönetimi sınırlayan ve aceleci tutum sergileyen noktalar vurgulanır.

> *"Söz edilen tasarı, öncelikle yasa tekniğine ve normlar hiyerarşisine aykırıdır. Hukukumuzda "temel yasa" kavramı yoktur. Bu yasanın, ilgili ve bağlantılı olduğu diğer yasalar ile birlikte görüşülmesi gerekirdi. Bu idarenin bütünlüğü ilkesinin getirdiği bir zorunluluktur. Öte yandan bu tasarının her maddesine yansımış olan temel felsefe de, karşı olduğumuz ve kabul edemeyeceğimiz bir felsefedir. Denetim mekanizmaları her aşamada etkisizleştirilerek, yönetim siyasî iktidarın denetim ve takdirine bırakılmaktadır. Böyle bir sürecin ise beraberinde "keyfi ve otoriter" bir yönetim anlayışını ve uygulamasını getireceği açıktır. Tasarı merkezî idarenin yetkilerini Anayasaya aykırı bir biçimde belirlemekte, adeta yok ederken yerine sağlıklı bir yapı koymamaktadır. Kamu hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda özelleştirme olanağı getirerek Anayasanın 128 inci maddesine aykırı bir görünüme yol açmaktadır. Açıkladığımız gerekçelerle hukuk sistemimizle bağdaşmayan, Anayasanın temel ilkeleriyle bariz bir şekilde çelişen ve reform niteliğinde olmayan, kamuyu yeniden yapılandırma ve teknik hale getirme özellikleri bulunmayan özensizce ve acele hazırlandığı açıkça belli olan, doğrudan uygulanma kabiliyeti de bulunmayan böyle bir*

tasarının geri çekilmesi ve eleştirilerimiz doğrultusunda yeni baştan düzenlenmesi gerekirken, maddelerine geçilmiş olmasına karşı olduğumuzdan…"

Anayasa komisyonu tarafından tasarı üzerinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Tasarının 28 nci maddesinin başlığı "Hiyerarşik kademeler ve birim unvanları" şeklinde değiştirilmiş, son fıkrasına "Emniyet Genel Müdürlüğü" ibaresi eklenmiştir. Tasarının 40 ncı maddesine ikinci fıkradan sonra gelmek üzere yeni bir fıkra eklenerek "Mahalli idareler, bunların bağlı kuruluşları, işletmeleri ile mahalli idare birliklerinin mali işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmesi" hükmü getirilmiştir. Tasarının geçici 1 nci maddesinin "Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığının taşra teşkilatlarının bütün olarak il özel idarelerine, taşra teşkilatları dışındaki bazı birim ve unsurlarının ise belediye sınırları içinde belediyelere devrini sağlamak üzere (b) ve (c) bentleri değiştirilmiştir".[109]

Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun meclis içindeki tartışmalarının odak noktası, bu tasarının bir oldubittiye getirilerek yasalaştırılmak istendiği noktası olmuştur. 2002 seçimleriyle birlikte sadece iki siyasal parti %10 barajını aşıp meclise girmiştir. 2000'lerin başlarında yaşanan siyasal ve iktisadi krizler bir önceki siyasi partilerin tasfiye edilmesinin yolunu açmış, seçmenlerin siyasal tercihleri yeni kurulan bir partiye yönelmişti. Dolayısıyla AKP iktidarı siyasetin tüketilmesinin yarattığı çaresizliğin zemini üzerinden bir varlık kazanmıştır.[110] Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) seçim sisteminin de etkisiyle siyasal iktidar gücüne sahip olurken, Cumhuriyetin kurucu partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ise muhalefet partisi olarak siyasal iktidar karşısında bir pozisyon elde etmiştir. AKP'nin siyasal pozisyonu kuşkusuz İslamcı/Muhafazakâr/Yenisağ ideoloji çerçevesinde ve neoliberal politikalar ekseninde devletin rolünün ve buna koşut olarak yönetim yapısının yeni söyleme denk düşecek bir eylemsellik alanı kurmak olmuştur. Yeni sağ ideoloji, bir taraftan devletin iktisadi alandan bir noktaya kadar çekilmesini,

[109] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu Raporu**, Esas No: 1/731, Karar No: 18, 16.1.2004

[110] Hasan Bülent Kahraman, **Türk Sağı ve AKP**, Agora Kitaplığı, İstanbul, 2007, s. 127.

üreten-paylaştıran rolünden çıkmasını öngörürken, öte yandan aile, din, milli kimlik gibi muhafazakâr kurum ve değerler gibi başka alanları doldurmasını ve buralarda güçlü devlet kimliğinin varolmasını amaçlar.[111]

AKP neoliberal politikaların ve konjonktürün kolaylaştırıcı etkisiyle yeni bir devlet paradigması inşa etme düşüncesiyle hareket etmiştir. Bu yeni paradigma da katı merkeziyetçi devlet anlayışı yerini ademi merkeziyetçi bir devlet anlayışına, neoliberal felsefeyle biçimlenen minimal, etkin, düzenleyici ve denetleyici devlete bırakır. Böyle bir düşüncenin ürünü olan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", devletin hizmet sunma alanının daraltılmasını önceleyerek, merkezi yönetimin kurumsal yapısının yeniden üretilmesine, görev, yetki ve sorumluluk alanlarının yeniden tanımlanmasına ve merkez-yerel ilişkilerinin neoliberal politikalara uygun olarak biçimlendirilmesine yasal zemin hazırlayan bir düzenleme olarak karşımıza çıkar. 1980'lerden itibaren Türkiye'de neoliberal bir dönüşüm gerçekleştirme düşüncesiyle siyasal ve iktisadi yapıyla birlikte yönetim alanında da bir yeniden yapılanma söz konusudur. 2000'li yıllar bu değişim sürecinin AKP ile birlikte hız kazandığı bir döneme denk düşerken, yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik düzenlemelerin de meclis gündemine gelmesine tanıklık etmektedir.

Meclis gündemine gelen "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"na bir-çok yönden eleştiri ve itirazlar yapılır. İki partili bir meclis yapısında, muhalefet partisi olan CHP bu tasarıya itiraz ederek, tasarının olgunlaşmadan, ilgili kesimler tarafından yeteri kadar tartışılmadan, toplumsal uzlaşı olmadan alelacele meclise getirildiğini ve uluslararası sermaye örgütlerinin dayatmasıyla hazırlanmış bir tasarı olduğunu ifade eder. CHP İstanbul milletvekili Hasan Fehmi Güneş, bu tasarının meclisinin önüne getirilmeden önce toplumun ilgili katmanlarında, sendikalarda, meslek odalarında, derneklerde, diğer sivil toplum örgütlerinde ve üniversitelerde tartışılmadığını ve katkılarının alınmadığını ve emek tabanlı örgütler, sendikalar, gençlik örgütleri, kadın örgütleri, meslek odaları, ziraatçı örgütler, memur örgütleri ve derneklerin dışlandığını, yalnızca siyasal iktidarın seçmiş olduğu sivil toplum

[111] Aylin Topal, "Küreselleşme Sürecindeki Türkiye'yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ", **Praksis**, Sayı 7, yaz 2002, s. 67.

örgütleri ve sermaye tabanlı örgütlerinin görüş, öneri ve yönlendirmelerinin bu tasarıya yansıdığını ifade ederek, toplumsal uzlaşıdan, demokratik ve katılımcı anlayıştan yoksun bir tasarının söz konusu olduğunu söyler. Sözlerinin devamında tasarıda demokratiklik, şeffaflık ve katılımcılık gibi ilkelerden bahsedilmesine karşın, tasarının yapım sürecinde demokratiklik, katılımcılık, şeffaflık olmadığını, bu tasarının bir kamu yönetimi yasa tasarısı kimliğinden çok, bir işletme yönetimi yasası tanımına uyduğunu, bu tasarıyla amaçlananın ulusal, yönetsel, sosyo-ekonomik düzenin makro düzeyde, sektörel düzeyde, politika düzeyinde, plan program düzeyinde küresel kapitalizmin istem ve beklentilerine yapısal olarak uyarlanması olduğunu, devlet tarafından sunulan kamu hizmetlerinin özel sektöre özellikle yabancı şirketlere devredilmesini ve vatandaşın, kamu hizmetinin maliyetini üstlenen bir müşteriye dönüştürülmek istendiğini ifade etmektedir.

> *"kamu yönetimi, kamu hizmeti, toplum yararı, ulusal çıkar, kamusal ortak gereksinme gibi kamu, devlet ve toplum yaşamımızın temel değerlerini yürürlükten kaldırmakta olduğunu, kamu hizmetini, kamu görevini kamu kurumlarının görevi olmaktan çıkarmakta, yerli-yabancı -tercihen yabancı- özel sektöre devretmekte, kamu kurumu yerine yerli-yabancı -tercihen yabancı- şirketler, kamu hizmetini talep eden vatandaş yerine sıradan müşteri, kamu hizmetlerini talep etme hakkı yerine maliyet, fiyat, kamu yararı yerine kârlılık anlayışını yasalaştırmaktadır. Bu yönelişin temel hedefi sosyal devlettir; çünkü, modelin özü, devleti, kamu hizmeti üretecek ekonomik olanaklardan yoksun bırakmaktadır; kâr için değil, sadece kamu yararı için kamu hizmeti sunan kamu kurumlarını özel sektöre devretmektir."*[112]

Hasan Fehmi Güneş'in tasarıda eleştirdiği bir başka nokta ise üniter devlet sistemine uygun olarak düzenlenen merkez-yerel arasındaki görev ve yetkilerin, fedaral anlayışa uygun olarak yerele daha fazla yetki ve görev verilmesidir. Güneş'e göre bu tasarı üniter yapıyı bozan, ulus devleti aşndıran, merkezin görev ve yetkilerini azaltan, zayıflatan ve güçsüzleştiren, yerel yönetimleri de güçlendirmeyen, merkezden yerele aktarılan görev ve yetkilerin özelleştirilmek ve piyasaya aktarılmak üzere yerel yönetimlere verilmek istendiği, dolayısıyla yerel yönetimlerin devlet yetkilerini piyasaya aktaran bir istasyon görevi yapacaklarını amaçlayan bir düzenlemedir. Güneş, bu tasarının minimal devlet anlayışına uygun

[112] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt 41, 18.02. 2004, s. 26-27.

olarak devletin asli hizmetlerini yürütecek minimal memur kadrosunu hedeflemekte olduğunu ve diğer hizmetlerin çağrıya bağlı, kısmi zamanlı çalışma, nakil, devir ve özel hukuk sözleşmeli gibi esnek çalışma yöntemleriyle güvencesiz personel istihdamına yol açacağını düşünmektedir.

Tasarının lehinde söz alan iktidar partisi (AKP) Mersin milletvekili Dengir Mir Mehmet Fırat ise bu tasarıyla, demokratikleşmenin ve yönetimde etkinliğin temel ön koşulu olarak, yerelleşmenin gerçekleştirilmek istendiğini ve yerelde sunulabilen tüm hizmetlerde merkeziyetçiliğin aşılması ve yerelleşmenin sağlanmasının gerekli olduğunu, dolayısıyla dış politika, millî savunma, adalet, maliye, sosyal güvenlik, bayındırlık, ulaştırma, enerji ve sair hizmetler, bazı sağlık ve eğitim hizmetleri ile ülke ölçeğinde genel planlama, eşgüdüm ve denetim dışında kalan tüm yetkilerin beş yıl içinde yerel yönetimlere aktarılacağını ifade etmektedir. Fırat'a göre, bu tasarıyla merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yetki ve görev bölüşümü yeniden düzenlenecek, yerel yönetimlere kendi sınırları içinde yerel nitelikli tüm hizmetleri özgürce yürütme yetkisi ve sorumluluğu verilecek, il genel meclisinin yerine yeni bir il meclisi yapısı oluşturulacak ve belediyelerin yetki alanları dışındaki görevleri il meclisi yerine getirecektir.

> *"Yerel yönetimleri merkezî yönetimin vesayetinden, malî açıdan yoğun bağımlılıktan kurtaracağız. Yerel yönetimlere özerklik sağlayacağız. Yerel yönetimleri özerk, güçlü, demokratik kurumlara dönüştüreceğiz. Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetler üzerinde yalnız hukuka uygunluk değil, aynı zamanda yerel yönetimlerin bütçeleri, bazı meclis kararları, personel işlemleri ve başka birçok kararları üzerinde yerindelik denetimi yapmaya olanak sağlayan, böylelikle, yerel yönetimler üzerinde merkezî yönetimine vesayet yetkisi tanıyan uygulamayı değiştireceğiz. Yerel yönetimlerin idarî ve malî denetiminde Sayıştayı ve vergi denetimini temel unsur kılacağız. İmar planı uygulamalarıyla ilgili denetimlerin mülkiye müfettişleri yerine, yerel yönetimler bakanlığının bu konuda uzman yetkililerince yapılmasını sağlayacağız"*[113]

Siyasal iktidar adına görüşlerini ortaya koyan Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin, bu tasarının hazırlanmasında Danıştay dâhil birçok

[113] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt 41, 18.02. 2004, s. 31-32.

sivil toplum örgütünün ve sendikaların görüşünün alındığını, bu kesimlerden gelen itirazlar neticesinde bazı değişikliklerin yapıldığını belirtmektedir. Mehmet Ali Şahin bu tasarının amacının, merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılmasını gerçekleştirmek, merkezi yönetimin sunduğu hizmetlerin kalitesinin artırılması sağlanarak halkın memnuniyetini sağlamak ve merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirlemek olarak açıklamaktadır. Tasarıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının uyması gereken temel ilkelere sahip olacak bir yönetim yapısı öngörüldüklerini ifade eder.

> *"Kuşkusuz, halkımıza, kamu hizmetlerini adil, ayırımsız ve eşit sunmak istiyoruz; süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde sunmak istiyoruz; Peki bunu nasıl sağlayacaksınız? Bunun yolu yöntemi nedir? Bunun yolu yöntemi bize göre şudur: Merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını yeniden belirlemektir. Yani, merkezdeki birtakım yetkilerde, yerinde çözülebilecek olan birtakım hizmetlerin yerinden çözülmesini sağlayacak bir düzenleme yapmaktır; bir de, merkezî idarenin yeniden yapılanmasını sağlamaktır. İşte, bu tasarı, bu iki amacı hedeflemektedir. Yani, merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını yeniden belirliyor, merkezî idare teşkilatını yeniden yapılandırıyor. Peki bunu gerçekleştirmek için hangi adımların atılması zarurî görülüyor; bu tasarı, kamuda ilk kez, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının uyması gereken temel ilkelere sahip olmayı hedefliyor."*[114]

Siyasal iktidar bu tasarıyla minimal, etkin ve güçlü devlet formasyonuna karşılık gelebilecek bir yönetim anlayışının yasal zeminini kurmak istemektedir. Bu paradigmanın merkezdeki paydaşları bakanlıklar ve tüm kamu kurum ve kuruluşlar, yereldeki paydaşları ise özellikle belediyeler ve il özel idareleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Değişen yönetim paradigmasının temel dinamiği kuşkusuz ademi merkeziyetçi bir yönetim düşüncesidir. Cumhuriyetin seksen yıllık merkeziyetçi yönetim anlayışıyla biçimlenen merkez-yerel ilişkileri bu yeni modele göre yeniden düzenlenerek, yerele daha çok yetki görev ve sorumluluk veren bir yapıya dönüştürülmek istenmektedir. Siyasal iktidar bu tasarıyla merkezi yönetimin hizmet alanlarını yeniden ölçeklendirmek, yerel nitelikli hizmetleri yerine getirme yetki ve sorumluluğunu mahalli yönetimlere bırakmak istemektedir. Bu amaçların bir gereği

[114] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt 41, 18.02. 2004, s. 38.

olarak bakanlık sayısı azaltılacak, bazı bakanlıkların, kamu kurum ve kuruluşların yerel niteliğe sahip hizmetleri ve sahip olduğu tüm maddi ve hukuki kaynakları mahalli idarelere devredilecektir.

> "*…bu tasarıyla, biz, devlet bakanlıklarının sayısı şu anda 20 iken -20'ye kadar sayıda devlet bakanı atayabilirsiniz- 8'e indiriyoruz…15 icracı bakanlıktan 6'sı dışındaki bakanlıkların taşra teşkilatlarını bu tasarı yerel yönetimlere devrediyor. Şimdi, izin verirseniz, tasarı elinizde; bunlar üniter yapıyı bozar mı, rejim için bir tehdit oluşturur mu, bir bakalım. Bu tasarı yasalaşıp yürürlüğe girdiğinde ne olacak? Aslında, geçici 1 inci maddede, bu yasa tasarısının yasalaşması halinde neyin olacağı yazılıdır. İşte, bakalım: 'a Sağlık Bakanlığı taşra teşkilâtının görev ve yetkileri, eğitim hastaneleri hariç, sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi, dispanser ile hastaneler ve donatım müdürlükleri araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine devredilecektir.'Şimdi, bir sağlık ocağının, bir sağlık merkezinin, bir dispanserin il özel idaresine devrinin memlekete ne zararı olabilir allahaşkına?! Cumhuriyete ne zararı olabilir allahaşkına?! Bir sağlık ocağının, bir dispanserin boyaya ihtiyacı varsa, bir yeri kırılmışsa, bunun ödeneğini Ankara'dan bekle, Sağlık Bakanlığı bütçesine konulsun, Devlet Planlama Teşkilatından onay alınsın, Meclise gelsin, komisyonlarda görüşülsün, buradan çıksın... Yahu, milletimizi bunun için bekletmeye ne hakkınız var?! Bu, yerinde çözülebilecek bir iştir, il özel idarelerine verirsiniz, onlar bunu şıkır şıkır yapar. Bunun, vatandaşımıza getirdiği kolaylığın dışında, hizmetlerin çabuk görülmesinin dışında, allahaşkına, ne zararı olabilir?! Nasıl bunlara karşı çıkabilirsiniz?! Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı ve ulusal nitelik taşımayan kütüphane, devlet güzel sanatlar galerisi ve müzeler ile halk kütüphaneleri ve kültür merkezleri, belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine…*"[115]

Muhalefet partisi (CHP) İzmir milletvekili Oğuz Oyan ise, hazırlanan tasarının, merkezi yönetimin sorumluluğunda olan kamusal hizmetleri yerele devretmek istediğini ve dolayısıyla özelleştirmeyi ve piyasayı amaçladığını, küresel güçlerin ve aktörlerin yerele yetki devrini isteyerek merkezi yönetimle temas etmek yerine yerel yönetimle daha kolay ilişki kurmak istediğini ve bu tasarının böyle bir yapıya cevap verdiğini düşünmektedir. Oyan'a göre bu tasarı, merkezi yönetimin hizmet sunma alanlarını sayarak üniter yapı yerine yönetsel federalizmi amaçlamaktadır.[116]

[115] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt 41, 18.02. 2004, s. 39.
[116] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt 41, 18.02. 2004, s. 46.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı yasalaşan adıyla "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", mecliste yapılan tartışmalar neticesinde 15 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilerek, Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından yayımlanması uygun bulunmayan ve veto edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49 maddeleri ve geçici 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ve 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na iade edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından veto gerekçesinin genel çerçevesini değerlendirdiğimizde, bu kanunun özellikle yerel yönetimleri ilgilendiren maddeleri kritik edilmiştir. Üniter devlet yapısına aykırılık teşkil ettiği ve "idari vesayet" zayıflatılarak, "yerel ağırlıklı devlet modeli"ne geçilmesine olanak tanıdığı, merkeziyetçiliği zayıflattığı, merkezi yönetimin görev ve yetkilerini yerel yönetimler lehine kısıtladığı, yetki genişliği ilkesinden görevler ayrılığı ilkesine doğru güçlü bir yerel yönetim yapısına yol açtığı, merkezi yönetimin taşra örgütlerini ortadan kaldırdığı ve yeni taşra örgütü kurulmasına imkân vermediği, kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesinin ve özelleştirilmesinin önünün açıldığı vb. merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen maddeleri veto edilmiştir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer bu kanunu merkeziyetçi devlet yapısını zayıflatan bir düzenleme olarak değerlendirmiş, yerel yönetimlerin anayasada belirtilen sınırlar içinde ve ilkeler çerçevesinde görev, yetki ve sorumluluklara sahip olabileceğini düşünmüş ve değerlendirmiştir.

Birgül Ayman Güler, KYTK tasarısını eleştirirken, bu kanun tasarısının üç büyük değişiklik getireceğini düşünmektedir. Güler'e göre ilk değişiklik özelleştirmedir ve bu durum devlet örgütlenmesinin sosyal devlet niteliğini değiştirerek, devleti piyasanın işleyişinde düzenleyici pozisyona getirmektedir. İkincisi yönetişimciliktir ve kamu yönetiminin karar süreçlerine katılımcılık adı altında özel sektörü de dâhil etmektedir. Üçüncüsü ise yerelleştirmedir ve devlet örgütlenmesi yerellik esası üzerine kurulmak istenmektedir. Güler, bu üç olgunun devletin egemenlik alanını

daraltıcı etki yaptığından dolayı eleştirmektedir.[117] Neoliberal politikalarla devletin ekonomik hayattan çekildiği ve bu alanı ulusal ve uluslararası sermayeye terk ettiği bir gerçektir ve yaşamın tüm alanlarında egemen olabilecek sermayenin, yurttaşları kendisine bağımlı ve tutsak kılacağı da bir gerçektir. Neoliberal sistemin piyasa güçlerini efendi, yurttaşları köleci yaptığı bir düzenin eleştirisiyle, yerel toplumsal dinamikleri yok sayarak, küresel sermayenin yereli kuşatıcı etkisi üzerinden merkeze bağımlı kılma düşüncesine yapılan eleştiriyi de aynı bağlam içinde değerlendirmek yanıltıcı olabilmektedir.

Yaklaşık yüzyılı aşkın bir zaman içinde ademi merkeziyetçilik tartışmaları bu zemin üzerinden tartışılmakta ve mahalli özerkliğin devletin bütünlüğünü aşındırıcı bir yapıya karşılık geldiği birçok siyasal aktör, entelijansiya tarafından savunulmaktadır. Oysaki toplumsal dinamiklerin yerelleşmeyi zorunlu kıldığı tarihsel gerçeğini neoliberal politikalarla ilintili düşünmek, merkeziyetçiliği kutsamak ve yereli merkeze bağımlı kılma refleksi, mahalli yapıları tarihsel özgünlüğü içinde yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayan, yönetime dâhil eden ve yerel demokrasiyi güçlendiren bir yapı olmaktan alıkoymaktadır. Dolayısıyla her kavramı kendi bağlamından koparmak, toplumsal ihtiyaçların ve dinamiklerin yerelleşmeyi gerekli ve zorunlu hale getirdiğini yadsımak, meseleyi ekonomik liberalizasyon temelli açıklamak, yerel yönetim özerkliğini ve toplumsal değişim dinamiklerini sarfınazar etmektedir. Tasarı da sıkça kullanılan kavramların noeliberal politikaların kuramsal temeline karşılık gelen kavramlar olduğu aşikar fakat yurttaşların yaşam pratiğine, toplumsal ihtiyaçlara, yerel özerkliğe katkı sunabilecek kavramsal değerleri neoliberal politikalarla birlikte değerlendirerek itibarsızlaştırmak, eksik bir yaklaşım sunmaktadır.

5.8. Bütüncü "Temel Yasayı" Yerel Parçalarla Hayata Geçirmek

Kasım 2002 seçimleri sonrasında siyasal iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi, devletin yeniden yapılandırılmasını gerçekleştirecek reform taslakları

[117] Birgül Ayman Güler, **Devlette Reform Yazıları: Dünya'da Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi – İdari Liberalizasyona**, Paragraf Yay., Ankara, 2005, s. 84.

hazırlayarak, meclis gündemine getirmeye başlamıştır. Kapsamlı bir reform tasarısı olan KYTK tasarısı, neoliberal düşünceye ve yeni kamu yönetimi ilkelerine uygun olarak devletin hizmet üretme kapasitesini daraltmayı amaçlarken, daha rasyonel, hızlı, üretken, düzenleyici ve piyasa güçleriyle paydaşlık kuran bir yönetim modeli sunmaktadır. Bu kapsamlı reform sürecinin diğer ayağını ise "Mahalli İdareler Kanun Tasarıları" oluşturmaktadır. KYTK tasarısında olduğu gibi bu tasarı da Başbakanlık bünyesinde oluşturulan çalışma grubu tarafından hazırlanmıştır. Mahalli İdareler Kanun (MİK) Tasarılarına; "Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, valiler, büyükşehir, il ve ilçe belediye başkanları, il genel meclisi üyeleri, muhtar temsilcileri, Türk Belediyeler Birliği tarafından yapılan atölye çalışmalarına katılan bilim adamı, bürokrat, iş adamı ve uzman"ın katkı sunduğu belirtilmiştir. 2004 ve sonrası düzenlenen "mahalli idareler reform düzenlemeleri" bir taraftan yerel özerkliğin güçlendirilmesi yönündeki "uluslararası taahhüdü", diğer taraftan da Türk kamu yönetimi sisteminin temel ilkelerinden olan "idarenin bütünlüğü ilkesini" birlikte şekillendirme çabası olarak da değerlendirilmektedir.[118] KYTK tasarısının genel çerçevesine, ilkelerine ve felsefesine uygun olarak hazırlanan mahalli idareler tasarıları, belediye, il özel idare ve büyükşehir belediyesi olmak üzere üç yerel yönetim yapısını yeniden düzenleyen, yerelleşmeyi hizmetin sunuş biçimine uyarlayan bir perspektifi yansıtır.

5.8.1. Belediye Kanunu Tasarısı (2003)

Hazırlanmış olan bu kanun tasarısının her bir hükmünü etraflıca değerlendirmekten ziyade, bir önceki belediye yasasında olmayan yeni düzenlemeler üzerinden bir değerlendirme yapmak, amaca daha çok hizmet edecektir. Zira bir önceki belediye kanunu olan 1930 tarihli Belediye Kanunu'nda, Cumhuriyet döneminin ilk belediye kanununun nasıl bir perspektifle ve anlayışla oluşturulduğuna dair, belediyenin ontolojik zemini, yapısı, organları ve yerel özerklik bağlamında analizler sunulmuştu. Dolayısıyla bu kanun tasarısının nasıl bir yönetim anlayışına denk düşen bir paradigmayla biçimlendiğini ortaya koymak daha anlamlı olacaktır.

[118] Hikmet Kavruk, Hasan Yaylı, "2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, 2008, s. 28.

Kuşkusuz, 1930 tarihinde yürürlüğe giren Belediye Kanunu, belediyeleri mahalli nitelikli bir-çok hizmet alanlarında yetkili ve görevli sayarak, mahalli ihtiyaçların karşılanmasında önemli bir pozisyona getirmişti. Genç Cumhuriyet koşullarında ve modernleşme ve kalkınma ülküsüyle hareket eden Cumhuriyetin kurucu kadroları ve benimsenen merkeziyetçi yönetim pratikleri, belediyelerin tarihsel özgünlüğü içinde elde edeceği kazanımları oldukça zayıflatmıştır. Siyasal merkezin aktörleri, merkezde olduğu kadar taşrada da hegemonya ve otorite kurma refleksiyle, kanunda düşünülen mahalli yapıların özerklik hallerini zayıflatan ve bu yapıları merkeze bağlayan birçok eylemselliği içinde taşımıştır. Bu kanun tasarısı da kuşkusuz katı merkeziyetçilik eleştirisi üzerinden hazırlanan, mahalli yapıların önemine ve yerel özerkliğe vurgu yapan, yeni kamu yönetimi paradigmasına göre biçimlenen bir anlayış üzerine bina edilmiştir. Zira bu kanun tasarısını KYTK tasarısından bağımsız düşünmemek, her iki kanun tasarısını birbirinin tamamlayıcısı olarak görmek gerekir.

Kanun tasarısının amacını açıklayan 1 inci madde de "bu kanunun amacının belediyenin hukuki statüsünü, belediyenin ve mahalli idare birliklerinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir" denilmekte, kapsamını belirten 2 nci madde de "Bu kanun belediye ile mahalli idare birliklerini kapsar" şeklinde ifade edilerek kanun kapsamına belediyelerle birlikte mahalli idare birlikleri de dâhil edilmektedir. Belediyenin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14 üncü madde de "Belediye, kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar. Belediye, sınırları içinde mahalli müşterek nitelikteki her türlü imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; zabıta, itfaiye, acil yardım ve kurtarma, şehiriçi trafik; defin ve mezarlıklar; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi; bunlarla ilgili diğer hizmetlerin kararlaştırılması, yürütülmesi ve denetlenmesi konularında görevli ve yetkilidir. Ayrıca, belediye, okul öncesi eğitim kurumları açabilir; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile yapılmış binaların bakım ve onarımını

yapabilir, her türlü araç-gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Belediye, sağlıkla ilgili her türlü tesisi yapabilir ve işletebilir. Hizmetler yoksul, özürlü, yaşlı ve düşkünlerin hizmet almasını sağlayacak şekilde vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmetlerde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin aciliyeti dikkate alınarak belirlenir"[119] denilerek birçok mahalli hizmet sunumunda belediye, görevli ve sorumlu bir birim olarak düşünülmektedir.

Bu kanun tasarısında mahalle muhtarları, belediye meclis üye tam sayısının beşte biri oranında kendi aralarından seçeceği üyelerle "fahri üyelik" sıfatıyla hem belediye meclis toplantılarına ve hem de ihtisas toplantılarına oy kullanmaksızın katılabilecek ve görüşlerini belirtebilecektir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili olan sivil toplum örgütlerinin temsilcileri de yine oy hakkı olmaksızın meclis ve ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilecek ve görüşlerini sunabilecektir. Katılıma ilişkin esas ve usuller belediye meclisi tarafından düzenlenecektir. Yerel paydaşların aktif ve demokratik katılımını sağlayıcı bir düzenlemeden bahsetmek zor olsa da, biçimsel olarak mahalle muhtarlarının ve ilgili sivil toplum örgütlerinin katılımını ve görüş bildirmelerini öngörmektedir. Yerel yönetimlerin karar süreçlerine demokratik ve aktif bir katılımı önceleyen bir yerel yönetim anlayışını inşa etmek ve bu zemin üzerine bir yönetim modeli kurmak kuşkusuz mahalli kararlar üzerinde ve yerel ihtiyaçların temini noktasında daha sağlıklı bir zeminin oluşmasına imkân verebilecektir. Sadece biçimsel olarak mahalle muhtarlarına ve ilgili sivil toplum örgütlerine karar alma süreçlerinde figüran rolü verilmesi, bahsettiğimiz zeminin kurulmasına pek de katkı vermeyecektir. Tasarıda öngörülen "kent konseyi" düzenlemesi, kent paydaşlarını yerel meselelerin konuşulup tartışılmasına ciddi katkılar sunabilecek yapılar olarak görebiliriz. Yerel ihtiyaçların ve hizmetlerin karşılanmasını sağlayacak kararların sağlıklı bir şekilde alınmasını, yönetime

[119] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3: Mahalli İdareler Kanun Tasarıları**, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ocak 2004, s. 25-26.

katılımın önünü açacak ve demokratik kültürü derinleştirecek bir kent konseyi pratiği değerli ve anlamlı bir birlikteliğin zeminini kuracaktır. Varlık amacı bu zemin üzerinden inşa edilen bir kent konseyinin yerel yönetim yapılarını halka ve paydaşlara yakınlaştırabileceği gibi hizmet sunumunun kalitesini ve erişebilirliğini artıracaktır.

Belediye meclisine tanınan "Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek" yetkisi, uygun görüldüğünde belediye işletmelerinin özel sektöre satışını öngörerek, yerel kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasını sağlayabilecek bir zemin yaratılmaktadır. Hazırlanan tasarı, belediyelerin mali açıdan özerkliğini sağlayacak yeni bir hüküm getirmemekte, merkezi yönetime mali açıdan bağımlılığı sürdüren anlayışı devam ettirmektedir.

Bu kanun tasarısı kapsamında düzenlenen diğer mahalli yönetim yapısı mahalli birliklerdir. Buna göre belediyeler, il özel idareleri ve köyler, kanunlarla kendilerine verilen görev ve hizmetlerden bir veya birkaçını kolektif olarak yerine getirmek amacıyla Bakanlar Kurulu'nun izniyle kendi aralarında mahalli birlikler kurabilirler. Mahalli birlikler de diğer yerel yönetimler gibi tüzel kişiliğe sahip olacaktır. Tasarıda, birliklerin belli bir kamu hizmetini yerine getirmek amacıyla kurulabilecekleri, genel amaçlı ve mahalli idarelerin bütün görevlerini kapsayıcı bir şekilde birlik kurmanın söz konusu olmadığı belirtilmektedir. Mahalli birliğin yönetim yapısı diğer yerel yönetim yapılarıyla benzerlik göstermektedir. Birlik meclisi, birlik üyesi mahalli idarelerin kendi meclis üyeleri arasından seçecekleri üyelerden oluşmaktadır. Üye mahalli idarelerin valisi, belediye başkanı ve köy muhtarı birlik meclisinin doğal üyesidir. Vali gerekli görürse, kendisini temsilen il özel idaresi genel sekreterini görevlendirebilir. Birlik başkanı aynı zamanda meclisin ve encümenin de başkanıdır. Birlik encümeni, birlik meclisi içinden seçilen üyelerden oluşur ve görev süresi bir yıldır. Birlik başkanı, meclis içinden seçilir ve görev süresi en fazla üç yıldır. Birlikler, görev, yetki ve çalışma esas ve usulleriyle,

denetim yöntemleri ve personel bakımından belediye hakkındaki hükümlere tabi olarak faaliyetlerini sürdürürler.

5.8.1.1. Belediye Kanunu Tasarısı Meclis Tartışmaları

Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun bütünselliği ve felsefi zemini bağlamında hazırlanan Belediye kanun tasarısının meclis görüşmeleri birçok tartışma alanına dikkat çekmesi açısından önemlidir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu değiştiren bu yasa tasarısına karşı muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) birçok noktada eleştiriler ortaya koyarak, 1580 sayılı yasanın önemine dikkat çekmiştir. CHP adına tasarının aleyhinde söz alan İzmir milletvekili Oğuz Oyan, 1580 sayılı yasanın mükemmeliyeti, uzak görüşlülüğü, çağın ilerisinde oluşu, hükümleri arasındaki sağlamlık ve tutarlılık nedeniyle zamana karşı direndiğini ve çağdaşlaşma anıtı olduğunu, Türk kadınına yerel yönetim organlarında seçme ve seçilme hakkını birçok Avrupa ülkesinden önce tanıdığını, belde halkının ortaklaşa ve çağdaş gereksinimlerini gidermeye yönelik her türlü girişimde bulunma yetkisini belediyelere vermiş olduğunu ifade ederek, yeni yasa tasarısına karşı olduklarını söyler. Oyan'a göre bu yasa tasarısı, birçok yönden 1580 sayılı yasanın gerisinde olan bir yasadır, zira kadın haklarının daha fazla geliştirilmesi, kamu görevlilerinin belediye meclislerinde görev alabilmelerinin yolunun açılmasını, mahalle muhtarlarının belediye meclislerine katılımı, mahalle bazında temsilciler sisteminin yasal dayanağa kavuşturulması, belediyelere genişleyen yetki ve görev alanlarıyla uyumlu ve dengeli kaynakların aktarılması konularını öngörmemektedir. Bu tasarının çok sayıda yetersizlikler, yanlış tanımlamalar, yanlış yönlendirmeler ve anayasaya aykırılıklar taşıyan bir tasarı olduğunu belirterek, tasarının 14 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan "belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır, gerekli kararları alır, uygular ve denetler" hükmünün anayasaya aykırılık teşkil ettiğini ve belediyeleri yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde genel yetkili kıldığını, tasarının "Birleşme ve Katılmalar" başlığını taşıyan 8 inci maddesindeki "iltihak olunacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın…" ibaresinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına (AYYÖŞ) aykırı olduğunu,

yine "Tüzelkişiliğin sona erdirilmesi" başlığı altındaki 11 inci maddesindeki hüküm de belde sakinlerinin oylarına başvurulmadığı için, anayasaya ve Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartına aykırılık teşkil ettiği vurgulanmaktadır. Oyan'ın karşı çıktığı bir diğer hüküm, 18 inci maddenin (j) bendinde meclise "…belediyeye ait şirket, işletme, iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek" yetkisinin anayasaya aykırı olduğunu, bu şirket, iştirak ve işletmelerin yasayla kurulmuşsa yasayla, Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuşsa o kararla ancak özelleştirilebileceğini belirtmektedir. Oyan, tasarının 33 üncü maddesinde, belediye encümenin seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşacağına dair hükmün anayasaya ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarına aykırı bir durum yarattığını, belediye encümeninin bir karar organı gibi karar verme yetkisine sahip olduğunu, dolayısıyla bu durumun netleştirilmesi ve sınırlarının çizilmesi gerektiğini ifade eder.

> "*Tasarının 33 üncü maddesinde, belediye encümeni, seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmaktadır deniliyor. Değerli arkadaşlarım, Anayasa Mahkemesinin içtihatları var. Belediye encümeni bir karar organı gibi karar verme yetkilerine sahiptir; yürütme ve karar organıdır, ikisi bir arada. Ya bu organı bir yürütme organı haline getireceksiniz; yani, karar niteliğindeki görevlerini ayıklayacaksınız ya da bu organı bir karar organı olarak tutacaksınız, o zaman da oradan atanmışları ayıklayacaksınız. Yani, bunun ikisini bir arada yapma imkânınız yoktur. Anayasaya ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarına aykırı bir durumdur.*"[120]

Tasarı da encümen icra organı olarak düzenlenmektedir. Oğuz Oyan'ın tasarıda bir eksiklik olarak gördüğü "kamu görevlilerinin belediye meclislerinde görev alabilmeleri" düşüncesini, yerel özerkliği aşındırıcı ve idari vesayeti artırıcı bir yapıyı üreteceğini söylemek mümkündür. Bir diğeri, belediye encümenin seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşturulmasına dair yaptığı eleştirinin yeni bir bakışı yansıtmadığını, tarihsel olarak bu yöntemin benimsendiğini belirtmek gerekir. Özellikle mali konularda görevli ve yetkili kılınmış olan encümende, teknik konuların görüşülüp değerlendirilmesinde, atanmış üyelere (mali birim amiri gibi) yer verilme düşüncesi, meselenin bu boyutuyla düşünüldüğünü de gösterebilir.

[120] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt: 55, 109. Birleşim, 01.07.2004, s. 24-26.

Oğuz Noyan tasarının anayasaya aykırılığı kadar demokratik belediyecilik noktasında da eksiklikler taşıdığına dikkat çekmektedir. Oyan'a göre bu eksiklerden birisi, demokratik belediyeciliğin olmazsa olmaz koşulunun hizmet-gelir dengesinin kurulmuş olmasıdır. Bu denge kurulmadığında hizmetlerin yerine getirilmesinin söz konusu olamayacağı, kamu hizmeti kavramını yok ederek, hizmetleri kullanana ödetecek mekanizmalar getirerek kamu hizmetini özelleştireceğidir. Dolayısıyla bu durumu iyileştirici bir düzenleme olarak, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının artırılması gerekmektedir. Hizmet alanları genişleyen yerel yönetim birimlerinin gelir kaynaklarının artırılmasını sağlayacak mali paylaşım ve yerel yönetimler gelir yasasının da bu paket içinde olması gerektiğine dikkat çekmektedir. Bir başka eksiklik olarak tasarıda, halka başvurma yani referandumun öngörülmediğidir. Bu durum AYYÖŞ'e ve demokratik belediyecilik kavramına da aykırı bir durumdur. Oyan'ın tasarıya getirdiği eleştirilerin birçoğu kuşkusuz değerli eleştirilerdir. Özellikle "belediye meclislerinin sadece kent eşrafının temsil edildiği mekânlar olmaktan çıkarılması gerektiği" eleştirisi dikkate değerdir. Tarihsel süreç içinde yerel meclislerde üyelerin çoğunluğunu oluşturan şehir eşrafı, bir belirleyici aktör olarak yerel politikaların oluşmasında, siyasal merkezle olan ilişkilerde ve taşradaki mülki yöneticilerle olan yakın mesafeleri dolayısıyla egemen unsur niteliğini sürdürmüş ve sürdürmektedir. Bu eleştiriyi veri üzerinden değerlendirerek, siyasal partilerin belirleyeceği adaylarla birlikte, meclisi oluşturacak üyelerin temsil gücünü artıracak bir düzenlemenin (sivil toplum örgütlerinin de etkin katılımıyla her mahallenin seçimle belirleyeceği adayların katılımını sağlayacak bir yapı) meclisi daha demokratik ve katılımcı yapacaktır. Oyan'ın dikkati çeken bir başka eleştirisi de belediyelerin sahip oldukları imar yapma yetkisinin bir plan ve koordinasyon içinde etkin denetime tabi tutulmasıdır.[121]

Siyasal iktidar partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) adına tasarının lehinde söz alan Konya milletvekili Halil Ürün, tasarıyı üç ana başlık altında açıklayacağını; neden yeni bir belediye kanununa ihtiyaç duyulduğunu, hazırlanan

[121] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt: 55, 109. Birleşim, 01.07.2004, s. 27-28.

tasarıyla ne tür yeniliklerin getirildiğini ve bu tasarı yasalaştıktan sonra nelere dikkat edilmesi gerektiği, pratik uygulamalardan doğabilecek sıkıntılar ve yenilikler hususunda nasıl davranılacağı noktalarına dikkat çekmektedir. Ürün, 1580 sayılı Belediye Kanununun dönemine göre çok ciddi ve içi dolu bir kanun olduğunu, zaman içinde günün değişen şartlarına göre mahalli ihtiyaçlara, mahallinde, seri, verimli, etkili, katılımcı, kaliteli, ekonomik çözümler üretecek şekilde değiştirileceği yerde, adeta budanmış, katı merkeziyetçi, popülist, rekabet şartlarından uzak, statükocu bir yapıya dönüştürüldüğünü söyleyerek, bu kanunun mahalli müşterek ihtiyaçlara mahallinde çözüm getirecek yönde değil de çözümleri merkeze taşıdığını belirtmektedir. Konuşmasının devamında zamanla özel sektörün güçlendiğini, pek çok hizmet alanlarında ve belediyelerin yerel anlamda hizmetlerini yapmada da fonksiyonel hale geldiklerini ve rekabet ile kaliteyi yükseltmeye başladıklarını, dolayısıyla dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu hizmetlerinin merkezi yönetimdeki ağırlığının mahalli yönetimlere ve özel sektöre kaymasına sebep olduğunu vurgulamaktadır.[122] Ürün'ün bu sözleri yerel yönetim hizmetlerinin özel sektöre açılarak, hizmetin piyasalaştırılacağının açık bir ifadesidir. Özellikle özel sektöre, rekabete ve "kaliteye" yapılan vurgu, bu tasarının felsefi zemininin yeni liberal politikayla paralel kurulduğunu kanıtlar niteliktedir.

Yerel hizmetlerin merkezi yönetimin taşra uzantıları olan yönetimlerce yapılması yerine, doğrudan seçilmiş mahalli idarelerce ve belediyelerce yerine getirilmesinin halkın talebi olduğunu söyleyen Ürün, halkın eğitim, sağlık, altyapı, temizlik ve sosyal alandaki pek çok sorunlarını mahalli yöneticilere, belediye başkanlarına getirip çözüm istediklerini, bu durumun da yetkinin kaynaklarıyla birlikte bu yönetimlere verilmesini ister istemez gerekli kıldığını belirtmektedir. Ürüne' göre bu tasarıyla hükümetin yapmak istediği şey, hizmetlerin ve görevlerin gerektirdiği yetkilerle belediyeleri donatmaktır. Belediyeleri hem görevin gerektirdiği kaynaklarla yetkilendirmek hem de gerekli kaynakları belediyelere aktararak, daha süratli, daha seri, daha verimli, katılımcı, etkili ve kaliteli bir hizmetin ortaya çıkmasını temin etmektir. Bu kanun tasarısının bütün hükümlerinin AYYÖŞ'e uygun

[122] **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Yılı: 22, Cilt: 55, 109. Birleşim, 01.07.2004, s. 29.

olduğunu, bu kanun tasarısının artık bir zorunluluk taşıdığını ifade eden Ürün, halen kamu hizmetlerinin yüzde 85 inin merkezi yönetimce, yüzde 15 inin yerel yönetimlerce yürütüldüğünü, Avrupa ve Amerika'da bu oranın yüzde 50 olduğunu ifade etmektedir. Belediyelerde yetki zayıflığından dolayı kapasite kullanım azlığına ve diğer alanlarda da olumsuz tepkilere neden olduğunu, hevesin, aşkın, şevkin ve çalışma azminin kaybolmasına yol açtığını, israf ve gayrimeşru harcamaları arttırdığını, yetkilerin merkezde kalmasının kaynakların da suiistimal edilmesine yol açtığını ve büyük çaplı yolsuzlukların en temel nedeninin yetkilerin merkezde tutulmasından kaynaklandığını ifade ederek, yerel yönetimlerin yetkilendirilmesinin gerekçelerini ortaya koymaya çalışmaktadır.

Tasarı hakkında Ürün'ün dikkati çeken söylemlerinden birisi kuşkusuz önemlidir. Ürün, belediyelerin sorunlarından birisinin de başkan eksenli merkezilik yapısı olduğunu söyleyerek, belediyelerin yönetim yapısının birçok boyutunun yanında bu boyutunu da düşünmek ve düzenlemek gerektiğini belirtir. Ürün'e göre, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın başkan eksenli bir yapı kurduğu ve merkezilik vasfını kaldırmadığı ve kurumsal donanıma kavuşamadığı için kendilerinden beklenilen hizmetleri başarıyla yerine getirememiştir.[123] Başkan merkezli bir belediye yapısından ne kastedildiği açık olmamakla birlikte, başkan merkezli bir belediye yapısının yerine, belediyenin seçilmiş organı olan meclisin etkinliğini ve ağırlığını artıracak, belediyelerin nitelikli kamusal hizmet üretmesini sağlayacak, demokratik katılım gibi değerleri kurumsal kimliğin bir parçası yapmayı öngörecek ve yerelin özgünlük alanını genişletecek bir yapının kurulması yereli daha değerli kılacaktır.

Belediyelerin, halkın kendini yönettiği özerk kurumlar olmaktan ziyade, bayındırlık, imar ve diğer kentsel hizmetleri karşılayan ve merkezi idareye tabi oldukları anlayışının da etkisiyle bu kurumların aşırı bir vesayet ve kontrol altında tutulmasına ne olduğunu, idari vesayetin belediyelerin organları, teşkilatı, personeli, işlemleri ve bütçesi dahil pek çok alanı kapsadığını vurgulayan Ürün, yeni belediye yapısının modern dünyaya referansla demokratikleşme, yerelleşme ve sivilleşme

[123] **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Yılı: 22, Cilt: 55, 109. Birleşim, 01.07.2004, s. 30.

ekseninde halkın yönetimine daha yüksek düzeyde katılımını, yerelin yetkilerinin genişlemesi ve merkezin yetkilerinin daraltılmasını, birçok kamu hizmetinin de sivil alana yani piyasa dinamiklerine bırakılacağını vurgulamaktadır. Belediyelere sağlık, çevre, kültür, sosyal hizmetler, gençlik ve spor gibi hizmetler alanları bırakılmakta, ancak bu hizmetlerin yerine getirilmesinde "özel sektöre gördürme" ve "fiyatlandırma" mekanizmalarının öngörüldüğü ifade edilmektedir.[124] Bu tasarıyla belediye sınırlarının belediye meclisinin kararı ve valinin onayıyla kesinleştiği, beldelerde birleşme ve ayrılma esas ve usullerinin basitleştiği, mahalle kurulmasının kolaylaştığı, mahalle ve muhtarlığın ihtiyaçlarının belediyelerce karşılanmasının öngörüldüğü ifade edilmektedir. Ürün, bu tasarıyla belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarıyla ilgili olarak, belediye görev ve yetkilerinin tek tek sayılması yerine hizmet alanlarını saymak suretiyle, mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyeler tarafından yerine getirilmesi esasının benimsenmiş olduğunu vurgulamaktadır.[125] Dolayısıyla yerel hizmet alanların da belediyeler birincil görevli ve yetkili yerel birim olarak düşünülmektedir. Bu durum, yerel yapıları idari ademi merkeziyetçi bir yönetim modeline göre biçimlendirme düşüncesini yansıtır. Tarihsel süreç içerisinde bu yönetim anlayışı yüzyıllık bir tartışma zemininde, değişen iç ve dış konjonktürün de etkisiyle, (1920-23 dönemi hariç tutulursa[126]) devleti parçalayıcı, ayrıştırıcı ve yıkıcı bir yönetim biçimi olarak değerlendirilmiş, dönemin şartları içinde "merkeziyetçilik" devleti ve bütün unsurlarını bir arada tutacak bir harç olarak görülmüştür. Ulus devletleşme süreci, modernizm ve refah devleti perspektifinde kalkınma süreci, merkeziyetçilik düşüncesini sağlamlaştıran bir etkiye imkan verirken, neoliberal süreç, postmodernizm ve yeni küreselleşme süreci, ademi merkeziyetçi bir yönetim paradigmasının inşaasına zemin hazırlamaktadır. Türkiye'deki merkeziyetçilikten ademi merkeziyetçiliğe doğru evrilen süreci, bu

[124] Faruk Ataay, **Kamu Reformu İncelemeleri**, Ankara, Ankara Tabip Odası Yay., 2005, s. 187.
[125] **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Yılı: 22, Cilt: 55, 109. Birleşim, 01.07.2004, s. 31.
[126] 1920- 1923 dönemi meclis tartışmalarında adem-i merkeziyet oldukça önemsenen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetim yapısını bu anlayış üzerine inşa etmek isteyen bir düşünce iklimi yoğun olarak varlık bulmuştur. 1921 anayasasında adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına göre biçimlendirilmek istenen mahalli yönetimler, bu anayasanın ruhuna uygun olarak ve benimsenen yönetim anlayışına denk düşecek yasal düzenlemelerin hazırlanmasına ve meclise getirilmesine imkan vermiştir. Özellikle özerk bir nahiyeyi önceleyen Nevahi Kanun Layihası, komünal bir karye idaresini merkeze alan İdare-i Kura Layihası, adem-i merkeziyetçi bir düşüncenin ürünü olarak hazırlanmış, fakat bir türlü yasalaşamamıştır. Yine yerel yapıların seçilmiş üyelerden teşekkül edilmesine duyulan hissiyat, bu dönem mebuslarının ademi merkeziyete atfettikleri bir değer olarak dikkate değerdir.

olgular üzerinden de okumak mümkündür. Mecliste bu yasa tasarısına karşı yürütülen tartışmalar ve ortaya koyulan perspektifler sonucunda, bu yasa tasarısı 3 Temmuz 2005 tarihinde mecliste kabul edilerek, 13 Temmuz 2005 tarihinde Resmi Gazete'de 5393 sayılı "Belediye Kanunu"[127] olarak yürürlüğe girmiştir.

5.8.1.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005)

Mecliste kabul edilen mahalli idareler reform tasarılarının ilki olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 1 inci maddesi kanunun amacının "belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını", 2 nci maddesi kapsamını "Bu Kanun belediyeleri kapsar", 3 üncü maddesi ise kanunun uygulanmasında belediyenin "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını kapsamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini", belediyenin organları olarak "Belediye meclisini, belediye encümenini ve belediye başkanını", beldenin "Belediyesi bulunan yerleşim yerini" ve mahallenin "Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birimi ifade eder", denilerek kanunun amacı, kapsamı ve kavram tanımlaması belirtilmektedir. Kanunun 4 üncü maddesi "nüfusu 5.000 ve üzeri olan yerleşim yerlerinde belediye kurulabileceği, il ve ilçe merkezlerinde ise belediye kurulmasının zorunlu olduğu", hükmünü, 9 uncu maddede ise "Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur" hükümlerini içermektedir. Beldenin adının değiştirilmesini düzenleyen 10 uncu maddeyle, isim değişikliği yapma yetkisi meclise bırakılmaktadır. 1580 sayılı kanunda, bir beldenin adının değiştirilmesi için belediye meclisinin ve yerine göre il veya ilçe idare kurullarının kararı üzerine, Danıştay'ın görüşü ve Bakanlar Kurulu'nun onayıyla gerçekleşmekteydi. 5393 sayılı yasayla beldenin adının değiştirilmesi, belediye meclisi üye tamsayısının en az dörtte üç

[127] Resmi Gazete, **Belediye Kanunu**, Sayı: 25874, 13.07.2005.

çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla gerçekleşecektir.

Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır. Bu düzenleme, mahalle sakinlerinin mahallinde kamusal hizmetlerin ihtiyaçlara göre yerine getirilmesinde, mahalle paydaşlarının mahalle yönetimine katılımının sağlanmasında önemli bir kazanım olarak değerlendirilebilir. Belediyenin mahalli hizmetler maliyetlerine katılımının sağlanmasını öngörmesiyle birlikte mali imkânlara sahip olacak gelir kaynaklarının, yardımların ve payların bu anlayışa uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Geçmiş deneyimler göstermektedir ki yasal metinler de ortaya koyulan felsefenin yaşam alanı bulamamasında mali kaynak yetersizliklerinin de rolü olmuştur. Dolayısıyla finansal araçları sağlayıcı ve bu araçların kamusal hizmet sağlayıcı bir işlevsellik içinde kullanılması zorunlu bir ihtiyaç haline gelmektedir.

Kanunun önemli düzenlemelerinden birisi, hemşehri hukukunun hem bir hak hem de sorumluluk olarak değerlendirilmesidir. Kanunun 13 üncü maddesinde "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin

katılımını sağlayacak önlemler alınır. Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişiği olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür" denilerek bir taraftan hemşehrilerin belediyenin kararlarına ve hizmetlerine katılma ve belediyeden yardım alma haklarını, belediyenin sosyal ve kültürel ilişkilerin ve kültürel değerlerin korunması adına yapacağı çalışmalarda yerel paydaşların ilgili çalışmalara katılımını öngörürken, diğer taraftan hemşehrilere mali mükellef olma sorumluluğu yüklenmektedir.

Belediyelerin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14 üncü maddede " Belediye, İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar. Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir…Gıda bankacılığı yapabilir. Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir" denilerek, mahalli nitelikli

birçok hizmet alanlarında görevli ve sorumlu olduğu belirtilmektedir. Yeni yasada belediyelerin görevleri sayılmış olsa da soyut metod tekniği de kullanılarak, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde belediye esas birim haline getirilmektedir. Eski yasada belediyelerin görevleri sayma metod çerçevesinde belirlenmiş, belediyelerin yerel kamu hizmeti üretirken yasanın çizdiği sınırlar içerisinde faaliyet sürdürmeleri öngörülmüştü. Bu kanunla belediyeler, kanunlarla başka kurum ve kuruluşlara verilmeyen mahalli nitelikteki hizmetlerin üretilmesinde görevli, sorumlu ve yetkili kılınmaktadır. Dolayısıyla, belediyeler, yerel hizmetlerin sunulmasında genel görevli birimler olarak kabul edilmektedir.[128]

15 inci maddede ise belediyenin yetkileri ve imtiyazları sayılmıştır. Genel olarak, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, kanunların verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleriyle ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatı vermek, özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılım paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak, toplu taşıma yapmak, borç almak ve bağış kabul etmek, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilme gibi konular belediyenin yetkileri arasında sayılmaktadır.[129]

Belediye meclisini düzenleyen 17 inci maddede "Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilmiş üyelerden oluşur" hükmüyle, meclisin seçilmiş bir karar organı sıfatını haiz olduğu vurgulanmaktadır. Meclisin yetkilerini düzenleyen 18 inci madde, belediye meclisinin yetkilerini oldukça geniş bir şekilde düzenlemektedir. Buna göre; "Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, belediyenin imar

[128] Ramazan Yıldırım, "59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirilmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 15, Sayı 2, Nisan 2006, s. 35.
[129] Resmi Gazete, **Belediye Kanunu,** Kanun No: 5393, 3Temmuz 2005.

plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek, bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek, belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek, meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek, diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek, yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek. Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak, mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek, imar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek gibi birçok mahalli hizmetlere, ticari faaliyetlere ve belediye yönetimine ilişkin konularda, belediye meclisini yetkili merci pozisyonuna getirmektedir.

Yapılan bu düzenlemede dikkati çeken hükümlerden birisi kuşkusuz belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeliyle yapılmasına ve belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verme yetkisine sahip olmasıdır. Böyle bir yetkinin neden belediye meclisine verildiği sorusundan çok daha önemlisi, böyle bir düzenlemenin hangi sonuçlar doğuracağıdır. Bu durum şüphesiz ki belediye hizmetlerini piyasaya açan bir uygulamanın imkânlarını yaratacak bir düzenlemedir. Kamu hizmeti birçok açıdan özel hizmet niteliğine dönüştürülebilecek, hizmet maliyetlerine yerel halkın katılımını zorlayacak, bir anlamda sermayeyi yerel hizmet alanlarında hâkim kılacak, şartlarını dayatacak bir zeminin genişletilmesine imkân verebilecek bir düzenleme olduğu için üzerinde etraflıca düşünülmesi gerekmektedir. Bir başka eleştiri konusu, kanunun 19 uncu maddesinde belirtilen meclisin çalışması ve katılımına ilişkin esas ve usullerin İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğine dair hükümdür. Yerel yönetimler özerklik ilkesi gereğince kendi iç yönetmeliklerini çıkarabilme hakkına sahip olmalıdır. Dolayısıyla bu hüküm özerkliği aşındırıcı bir nitelik taşımaktadır. Kanunun düzenlenen 20 inci maddesiyle meclis aktifleştirilmektedir. 1580 sayılı eski belediye kanununda belediye meclisi olağan toplantılarını Ekim, Şubat ve Haziran aylarında yapmaktaydı. Yeni yasada, belediye meclisi kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil süresi hariç, her ayın ilk haftası belirleyeceği günde toplanacaktır. Bu düzenlemeyle meclis daha aktif çalışan bir yapıya kavuşmaktadır.

Kanunun 24 üncü maddesinde, meclis üyeleri arasından en az üç en fazla beş üyeden oluşacak ihtisas komisyonları kurulabileceği, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu onbinin üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulmasının zorunlu olduğu, komisyonlardaki işlerin görüşüldükten sonra meclis tarafından karara bağlanacağı belirtilmektedir. Mahalle muhtarları, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy kullanmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda ihtisas komisyonlarına katılabilecek ve görüşlerini bildirebilecektir. Bu düzenleme

her ne kadar yerel paydaşların katılımını sağlamak amacına dönük bir düzenleme gibi görünse de, oy hakkının yerel paydaşlara tanınmaması biçimsel bir anlamın ötesine geçemeyen bir düzenleme gibi durmaktadır. Belediye encümenini düzenleyen 33 üncü madde de "Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; İl belediyelerinde ve nüfusu yüzbinin üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği bir üye olmak üzere beş üyeden oluşur" demek suretiyle seçilmiş ve atanmışlardan oluşan karma bir yapı oluşturulmaktadır. Encümen toplantılarına birim amirleri ilgili konularda görüşleri alınmak üzere, başkan tarafından oy hakkı olmaksızın çağrılabilir. 34 üncü madde de encümenin görev ve yetkileri genel olarak; stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip, belediye meclisine görüşlerini bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak ve süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanışlarını belirlemek gibi görev ve yetkiler sayılmaktadır.

Kanunun 37 inci maddesiyle düzenlenen belediye başkanı, "belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi" olarak, belediye sınırları içinde yaşayan halkın doğrudan genel oyuyla seçilen en yetkili yöneticidir. Görev ve yetkilerini düzenleyen 38 inci madde de; "belediye başkanı belediye teşkilâtının en üst amiri olarak, belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, meclise ve encümene başkanlık etmek, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,

belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek, belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürlülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürlüler merkezini oluşturmak, kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak" gibi yürütme organı sıfatıyla önemli görev ve yetkilere sahiptir.

Belediyenin gelirlerini düzenleyen 59 uncu madde ve ortaya koyulan yaklaşım, özellikle nitelikli kamusal hizmetlerin sunulmasını ve mali yapıyı sürdürülebilir kılması açısından önemli kazanımlar sağlamamaktadır. Eski yasayla benzerlikler taşıyan bu düzenlemeye göre belediye gelirleri; kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirler olarak belirtilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınacak, bu tutardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmeyecektir. Dolayısıyla bu düzenleme de belediye gelirleri; kendi öz gelirleri, merkezi yönetim bütçesinden verilen pay ve genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan ödemelerden oluşan bir gelir havuzuna sahip olurken, yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı olmadan, kendi kendine yetebilecek ve serbestçe harcama yapabilecek, mali özerkliği inşa etmeyen bir yaklaşımı yansıtmaktadır.

Kanunun 60 ıncı maddesin de ise belediyenin giderleri genel olarak; belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler, belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakki yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler, her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri, belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler, faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri, sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler sayılmaktadır. Belediyelerin gelir-gider dengesini sağlayacak mali kaynakların varlığı, kuşkusuz kamusal hizmetlerin verimli sunulmasını sağlayabileceği gibi, ödemeler dengesinde de belli bir standart sağlayabilecektir. Özellikle belediyelerin önemli sorunlarından olan yüksek borç stoku, mali kaynak yetersizliğinden kaynaklı bir sorun olarak, hizmetlerin eksik, yetersiz ve verimsiz yürütülmesinde yerel yönetimler için de ciddi bir sorun olmaktadır. Bu minvalde belediyeler için mali kaynak sıkıntısının giderilmesinde merkezi yönetim paylarıyla birlikte kaynak yaratıcı-gelir artırıcı imkânların sunulması, yerel yönetimler için önemli yaklaşım olacaktır.

Kanunun 76 ıncı maddesiyle düzenlenen kent konseyleri, kent paydaşlarını bir araya getiren, bir kısım kentsel sorun alanlarının çözümüne kent paydaşlarını dahil eden bir düşünceyi yansıtmaktadır. Bu düzenlemeye göre kent konseyi "Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent

konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usûl ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir"[130] denilerek, kent konseylerinin özellikle kentin gelişimini ve kalkınmasını sağlayacak faaliyetlerde bulunması öngörülmektedir. Belediyelerin yeterli mali kaynaktan yoksun olduğu gerçeğini de düşünerek, kent konseyine nasıl ve hangi araçlarla destek vereceği ve kent konseyinin nasıl bir kimliği haiz olarak çalışacağı, daha önceki deneyimlerle düşünürsek, açıklığa kavuşturulması gereken noktalardır.

5.8.2. İl Özel İdare Kanunu Tasarısı (2003)

Mahalli idareler reformları kapsamında düzenlenen bir diğer yerel yönetim İl Özel İdareleri'dir. İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı'nın amacını belirten 1 nici madde de "Bu kanunun amacının, il özel idaresinin hukuki statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek", ikinci maddesinde "il özel idaresini kapsar" denilmektedir. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsamaktadır. İl özel idaresi, "kanunlarla başka bir kurum ve kuruluşa verilmeyen ve belediye sınırları dışında kalan alanlardaki mahalli müşterek nitelikteki eğitim, sağlık, imar, bayındırlık, köy hizmetleri, içme ve sulama suyu, kanalizasyon, kültür ve turizm, çevre sağlığı ve korunması, tarım, ağaçlandırma, gençlik ve spor, sosyal yardım ve dayanışma, afet, acil yardım ve kurtarma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, orman köylülerinin desteklenmesi ve bunlarla ilgili hizmetlerin kararlaştırılması, yürütülmesi ve denetlenmesi"[131] gibi birçok hizmet alanlarında görevli ve sorumlu kılınmaktadır. Bahsedilen bu hizmet alanları il özel idareleri için öngörülmüş ve belediye sınırları dışında kalan yerlere hizmet götürme işi, il özel idareleri vasıtasıyla yapılmak istenmiştir. Tarihsel süreç içerisinde öngörülen hizmetlerin bu yerlerde sağlıklı bir biçimde yürütülmediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Belediyeler ile il özel

[130] Resmi Gazete, **Belediye Kanunu,** Kanun No: 5393, 3Temmuz 2005.
[131] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3: Mahalli İdareler Kanun Tasarıları**, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ocak 2004, s. 155-159.

idareleri arasında açık seçik bir yetki görev ve sorumlulukların tanımlanmamış olması ve görev ve sorumlulukların bu iki yapı arasında içiçe geçmiş olmasından kaynaklanan karmaşık bir durum yaratmaktadır.

İl özel idaresinin organları olarak, il genel meclisi, il encümeni ve vali sayılmaktadır. İl özel idaresinin karar merci olan il genel meclisi, ildeki seçmenler tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. İl özel idaresinin karar merci olan il genel meclisi, kendi üyeleri arasından başkanını seçecektir. Belediyelerde olduğu gibi kent paydaşlarının yönetime katılımını öngören düzenlemenin benzeri il özel idaresi için düşünülmüştür. Buna göre "Her ilçe için köy muhtarlarının, o ilçenin il genel meclisi üye sayısı kadar her yıl kendi aralarından seçecekleri temsilcileri, kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikaların (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyon) başkanları ve üniversitelerin ilgili bölüm temsilcileri kendi görev alanları ve faaliyet konularının görüşüldüğü il genel meclisi ve ihtisas komisyonu toplantılarına oy hakkı olmaksızın katılıp görüşlerini belirtebilir"[132] denilmektedir. Kuşkusuz kent paydaşlarının yönetim süreçlerine katılımına imkân verebilecek bu düzenleme, sonuç odaklı ve kararlara daha fazla tesir edebilecek etki gücüne sahip olması gerekir. Bir görüş ve bilgi alış verişi ve biçimsel bir katılım olmaktan öte, karar süreçlerinde her bir paydaşın uzmanlığını, inisiyatifini, beklentilerini ve kamu yararını ortaklaştırdığı bir demokratik katılım modeli, kent yönetimini daha sürdürülebilir, anlamlı ve sağlıklı bir oluşuma yakınlaştırabilecektir.

Belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesinde belediye meclisine tanınan karar yetkisi, il özel idaresinin şirket, işletme ve iştiraklerinin özelleştirilmesinde il genel meclisine de tanınmaktadır. İl genel meclisi bu unsurların özelleştirilmesine karar verebilecektir. Mahalli kamusal hizmetlerin piyasalaştırılması ve fiyatlandırılması olasılığını artıran bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Şunu söylemek gerekir ki hem belediyeler hem de il özel idareleri

[132] **A.g.e.,** s. 165.

için öngörülen yapı, birbirleriyle örtüşen bir yönetim felsefesine denk düşmektedir. Uygun görüldüğünde mahalli yönetim unsurları, ellerindeki iştirakleri özelleştirerek hizmeti kamu yararı ilkesinden çıkararak kâr kazanma ilkesine dönüştürebilecektir. Dolayısıyla bu düzenleme kamusal faydayı parçalayan, emeği piyasalaştıran, yurttaşı müşteri pozisyonuna indirgeyen ve sermayenin alanını açan bir sonucu da yaratabilecektir.

İl encümeni, valinin ya da katılmadığı durumlarda görevlendireceği encümen üyesinin başkanlığında, meclisin kendi arasından seçeceği dört üyeden oluşurken, vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi sıfatına haizdir. Valinin bu pozisyonu bir yerel yönetim örgütü olan il özel idaresinin özerkliğini zayıflatan bir durum yaratmaktadır. Siyasal merkezin taşradaki temsilcisi olan valinin özerk bir yerel yönetimin başı pozisyonunda olması, bu yerel yapıların karar alım süreçlerini etkileyebileceği gibi vesayet kurucu bir sonuç da oluşturmaktadır. Valiler, merkezi yönetim tarafından atanmış, merkezin taşra örgütlerini merkezin istekleri doğrultusunda yönetmek üzere görevlendirilmiş ve merkezin hiyerarşik denetimi altında bulunan yöneticilerdir. Bu yöneticilerin mesleklerinde ilerlemeleri, terfi etmeleri ya da üst düzey memurluklara atanmaları merkezi yönetimin kararı ile gerçekleştiği için, bu mülki amirler merkezin beklentileri doğrultusunda hareket etme gereğini duymaktadırlar. Merkezi yönetimin taşra yöneticilerini yerel yönetimlerin başı pozisyonuna getirilmeleri, şüphesiz yerel özerklik ve yerel yönetim olgusuyla bağdaşmamaktadır.[133] Genel sekreterin, il özel idare hizmetlerini vali adına ve onun direktifleri ve emirleri yönünde yapacak olması, il özel idaresi bütçesini harcama yetkisinin valinin salahiyetinde olması, yerel yönetimin özerklik alanını daraltmakta, valiye ve dolayısıyla siyasal merkeze bağımlılığı devam ettirmektedir.

5.8.2.1. İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı Meclis Tartışmaları

İl özel idarelerini düzenleyen 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat", il genel yönetimiyle (idare-i umumiye-i vilayat) birlikte il özel yönetimini (idare-i hususiye-i vilayat) kapsamaktaydı. İl genel yönetimini

[133] Aykut Polatoğlu, "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, Ocak 2000, s. 16.

düzenleyen kısım, 1929 yılında yasalaşan "İl İdaresi Kanunu" ile yürürlükten kalkmış, özel idare kısmı ise 1987 yılında 3360 sayılı yasayla adı "İl Özel İdaresi" olarak değiştirilmiştir. 2003 yılında düzenlenen İl özel idaresi tasarısı mahalli idare reformları kapsamında düzenlenerek meclise sunulmuştur. İl özel İdaresi Kanunu Tasarısı"nın meclisteki tartışmaları "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" üzerinde yapılan tartışmaların genel havası içinde sürmüştür. Siyasal iktidarın KYTK'nın felsefesine uygun olarak hazırladığı yerel yönetimler yasa tasarıları, tartışmaları KYTK zemini üzerinden biçimlendirmektedir. Tasarının tümü üzerinde iktidar partisi (AKP) adına söz alan Trabzon milletvekili Asım Aykan, idari anlamda Ankara'yı küçültmeden Anadolu'nun büyütülemeyeceğini, Ankara'dan yetkileri taşraya-denetimi Ankara'da olmak üzere- verilmesi gerektiğini, demokrasinin mektebi olan yerel yönetimleri güçlendirmek için lazım gelen adımları atmak, yetki-kaynak-sorumluluk zincirini beraber kurmak zorunda olduklarını söylemektedir.[134]

Anayasanın 127 nci maddesine göre yerel yönetimlere yerel hizmetlerin karşılanması için yeterli kaynakların bugüne kadar aktarılamadığını, Batı'da yerel yönetimler için ayrılan kaynağın bütçelerinin yaklaşık yüzde 50 seviyesinde olduğunu, bu oranın Türkiye' de yüzde 15 civarını kapsadığını ve il özel idarelerine az bir kısmının aktarıldığını söyleyen Aykan, tasarının anayasada yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esasına dayandırıldığını, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nın dikkate alındığını ve mahalli idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkelerinin tasarıya yansıtıldığını belirtmektedir. Aykan, tasarıyla getirilen düzenlemelerin dört grupta toplandığını, bunların; "özel idarelerin kurulması, görev ve yetkileri, idarenin organları ve teşkilatı, yönetime ilişkin ilke ve esaslar ve merkezi idare ile özel idareler arasındaki ilişkiler" olduğunu belirtir. Özel idarelerin görev ve yetkilerinin "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" ile paralel hale getirildiğini, il özel idarelerin belediye sınırları içerisindeki ve dışındaki görevleri yerine getirerek, merkezi idareler ile yerel idareler arasında il düzeyinde koordinasyon görevini de yerine getireceğine, bu görevin valiler tarafından ifa edileceğine dikkat çekmektedir.

[134] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt: 54, 105. Birleşim, 23.06.2004, s. 24.

Hizmetlerin vatandaşa en yakın yerlerde en uygun yöntemlerle sunulacağı, hizmetlerle ilgili olarak halkın görüş ve düşüncelerini öğrenmek için kamuoyu yoklaması ve araştırması yapılabileceği ifade edilmektedir. İl genel meclisinin karar, encümenin ise yürütme organı olduğu, il genel meclisine valinin yerine meclisçe seçilmiş bir kişinin bakanlık edeceği, meclisin her ay toplanacağı, meclisin ihtisas ve denetim komisyonları kurabileceği, valinin il özel idaresinin en üst amiri olduğu vurgulanmaktadır.[135]

Tasarının tümü üzerinde söz alan muhalefet partisi (CHP) adına İzmir milletvekili Oğuz Oyan, "İl Özel İdaresi Yasa Tasarısı"nın gündeme gelen KYTK tasarısının merkezinde yer aldığını, bu tasarının kamu hizmeti kavramını esas itibariyle yok eden, getirilen mekanizmalar ya da öngörülmeyen mekanizmalar aracılığıyla "kamu parası" ve "kamu denetimi" kavramlarını sistemin dışına iten bir düzenleme olduğunu söylemektedir. Oyan'a göre KYTK tasarısınında merkezi yönetimin görevleri sayılarak merkezi yönetimi sınırlandırdığını ve merkezi idareyi genel yetkili olmaktan çıkararak özel yetkili durumuna getirdiğini, geriye kalan hizmet alanlarını yerel yönetimlere devredildiğini, bu yetkilerin özellikle il özel idarelerine ait olacağını belirtir. Yerel yönetim tasarılarında başka kamu kurum ve kuruluşlarına bırakılmayan mahalli müşterek nitelikteki her türlü görevlerin mahalli idarelere bırakıldığını söyleyen Oyan, yerel yönetimlere çok geniş görev ve yetkiler bırakılarak, anayasada belirtilen mahalli nitelikteki görev ve yetkilerin çok ötesinde ulusal ölçekteki görev ve yetkilerinde bu yönetimlere bırakıldığını ve bu durumun çok ciddi aksama ve karmaşa ortaya çıkarabileceğini ve birçok noktada anayasaya aykırı bir durum yaratıldığını düşünmektedir. Oyan, 2003 bütçesinde bütçeye konulan ek bir hükümle, belediyelerin bütçeden aldıkları vergi payının yüzde 6'dan yüzde 5'e düşürüldüğüne dikkati çekerek, bu hükmü Anayasa Mahkemesine götürerek iptal ettirdiklerini, sonrasında bunun özel yasasında yeniden hükümet tarafından iptal ettirildiğini söyler.

[135] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt: 54, 105. Birleşim, 23.06.2004, s. 24-25.

Oyan'ın dikkati çeken sözlerinden birisi, "merkezi idarenin son yirmi yıllık süreçte içine girdiği borç kıskacından dolayı, kamu hizmetlerini yapamaz duruma geldiği ve bu duruma AKP tarafından Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan yeni müzakereler temelinde çözüm bulunacağı vaadiyle iktidar olmasına karşın, bu borçların özellikle iç borçların artarak devam ettiğini söyleyerek, bu durumda iktidar tarafından, hizmet üretemeyen bir kamu görüntüsünden nasıl kurtulabiliriz sorusuna bir çözüm olarak, bu hizmetleri üzerimden yerel yönetimlere atayım düşüncesinin olduğunu, yani hizmet üretememe durumunu görünür olmaktan kurtarmak düşüncesine dayandığını" ifade eder. Yerel yönetimlere çok fazla görev ve hizmet alanı aktarılırken, kaynaklar konusunda hiçbir şey söylenmediğini, yerel yönetim tasarılarıyla Türkiye'de kamu hizmet üretiminin özelleştirilmesinin alt yapısının oluşturulmak istendiğine dikkat çekmektedir. Bu duruma örnek olarak, 1983'de iktidara gelen partinin (Anavatan Partisi) ilk yaptığı şeyin, kamu iktisadi teşebbüslerine bütçeden aktarılan sermaye transferlerinin durdurulması ve Merkez Bankası'ndan verilen kredilerin kesilmesi olduğunu, dolayısıyla bu kuruluşlara "kaynağınızı kendiniz bulun; ister borçlanın ister proje kredisi bulun yurtdışından, isterseniz içeriden borçlanın" diyerek KİT'leri böyle bir yola ittiğini, ağır kur farkları ve yüksek faizler nedeniyle çok büyük zarar kıskacı içine soktuğunu, böylelikle bunların işe yaramaz olduğunu ve özelleştirilmeleri gerektiğinin şart olduğunu destek vermeyerek kanıtlamak istediklerini söyleyerek, yerel yönetimler için de benzer bir durum yaratıldığını, bu tasarının temelinde de kaynağını kendin bul anlayışının ve özelleştirmenin var olduğunu düşünmektedir.

> "*Bakın, bir kere, klasik özeleştirme mantığı var; "malını, mülkünü sat. Üstelik, satarken, Bakanlar Kurulu kararıyla kurulmuş şirketini il genel meclisi kararıyla sat." Yani, burada bir kuruluşta, bir şirket kuruluşunda geçerli olan mevzuatın, onun elden çıkarılmasında ve tasfiyesinde de geçerli olması gerekirken, daha önce Anayasa Mahkemesinin bu yönde çok sayıda karan varken ve Türkiye'de özelleştirmeler Özelleştirme Yüksek Kurulu kararına bağlı iken, bunu belediye meclislerine bırakacağız. Belediye meclisleri, bu konuda, şirket kurarkenki kurallara uymayacaklar. Tabiî, bunun yanında daha sonra, belki çok daha başka birtakım kamu patrimuanını, kamu mal varlığını yerel yönetime devredip, bunların satılmasını sağlayacağız; ama, daha az klasik yollar da olacak. O da, yerel yönetimlerin ürettiği hizmetlerin pazarlanmasının piyasa aracılığıyla yapılmasına doğru bizi götürüyor.*

Yerel yönetimler, gerek şirket kurma gerekse kurulan şirketlere ortak olma vesaire gibi birtakım yollarla da bu işin içerisine girebilecekler; yerel yönetimler, yap-işlet devret modellerini daha yaygın kullanarak bunlan yapacaklar ve çok acıklı bir şekilde –birazdan değineceğim- yerel yönetimler, kaynaklarının ipotek edilebilmesi, yani, borçlanna karşılık vergi gelirlerinin, harç gelirlerinin, benzeri gelirlerinin ipotek edilebilmesi gibi bir durumla da, gelirlerinin özelleşmesi durumuyla da karşılaşacaklar. Değerli arkadaşlanm, bakınız, Türkiye'de yapılmış en büyük özelleştirme, 1984 sonrasındaki "vergi alma, borç al" siyasetidir. Bugün, Türkiye, topladığı vergilerin yüzde 80'inden fazlasını borç faizlerine aktarıyorsa, bu, Türkiye'de kamu maliyesinin özelleştirildiği anlamına gelmektedir. Bunun örneklerini Düyunu Umumiyede gördük. Bu, şimdi, yerel yönetimler eliyle de sürdürülmek istenilmektedir. Onlara, neredeyse sınırsız, yani, toplam gelirleri kadar borçlanma imkânı getiriliyor. Değerli arkadaşlarım, belediyelerin kaynaklarının ipotek edilmesi... burada biraz önce konuşan arkadaşım "Osmanlıda, yüzelli yıl önce mahallî idareler çok gelişmişti" dedi. Yüzelli yıl önce, Osmanlı'da. Daha, herhangi bir mahallî düzenleme yoktu. Bunu, daha sonra kendisi de söyledi. Bununla ilgili ilk düzenleme 1864 yılında, yani, biraz daha yakın dönemdedir; ama, Osmanlı, daha eskiden, öyle bir ikiyüz yıl öncesine gidin. Senedi İttifak öncesine gidin, 1808'ler öncesine gidin, göreceksiniz ki gerçekten çok yerelleşmiştir; yani, merkezî otorite yoktur, feodal bir niteliği vardır. Türkiye, bu yasayla, bu tasarılarla bir feodalleşme eğilimi içerisine sokulacaktır. Bundan, kimlerin ve nasıl yarar sağlayacağını düşünmenizi diliyorum."[136]

Oyan, bu tasarının yerelleşmeyi sağladığını, merkeziyetçilikten ademi merkeziyetçiliğe doğru bir yönetim anlayışını ortaya koyduğunu, bu durumun özelleştirmeye imkan vererek, feodalleşme eğilimi taşıdığını ifade eder. Bir satır arası okuması olarak, merkezin güçsüzlüğüne karşılık yerelin güçlü olduğu ve kendine özgü ekonomik/toplumsal yapı anlamında, yerelde feodal düzenin kurulmak istendiği, muhalefet partisi tarafından düşünülmektedir. Merkeziyetçi yönetim anlayışı, CHP'nin tarihsel olarak savunduğu bir yönetim modelidir. Güçlü ve merkezi bir devlet ve merkezle ilişkilerini bu bağlamda ve anayasal ilkeler çerçevesinde yürüten bir yerel yönetim yapısının devamında taraf olan CHP, özellikle ikibin sonrası reform tasarılarının tartışma zeminini üniter devlet, merkeziyetçilik ve ekonomi politik üzerinden inşa ederek, ademi merkeziyetçi, küresel ekonomik güç merkezci ve piyasacı yönetim ve araçlarına karşı bir duruşu

[136] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt: 54, 105. Birleşim, 23.06.2004, s. 26-28.

mecliste temsil etmektedir. CHP, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" ve onun bileşenleri olan "Mahalli Yönetimler Yasa Tasarıları"na karşı tavrını, bu felsefi zemine denk düşen benzer argümanlarla sürdürmektedir. Dolayısıyla, bu tasarının da merkeze karşı yereli güçlendirici, kamu hizmetlerini piyasalaştırıcı ve küresel sermayeye alan açıcı olduğu düşüncesiyle, siyasal iktidarın hazırladığı bu tasarıya karşı anlaşılabilir bir duruş ortaya koyar.

> "*Değerli arkadaşlarım, küreselleşme mekanizmasına Türkiye'nin uyum sürecini bu biçimde yapmak kadar sakıncalı bir durum yoktur. Türkiye'de mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlere daha fazla yetki vermek... Evet, buna kesinlikle "evet" diyoruz. Mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlere daha fazla kaynak vermek; evet. Buna kesinlikle "evet" diyoruz; ama, değerli arkadaşlarım, yerel yönetimleri genel yetkili kuruluşlar haline getirmek... Bu, Türkiye'nin üniter yapısına hançer sokmaktır. Bu yanlış bir uygulamadır…Bakın, bugün Türkiye'de, Amerika Senatosunun 8 500 000 000 dolarlık kredi için şart koştuğu iki şeyden biri, Türkiye'nin Kuzey Irak'a müdahale etmemesidir; öbürü de, Türkiye'de kamu yönetiminin düzenlenmesi, yani, bu şekilde, bu biçimde -sizin yaptığınız biçimde- düzenlenmesidir; çünkü, bu büyük ülkelerden neşet eden, onların bağrında yeşeren çokuluslu şirketlerin yeni yeni özelleştirme alanlarına ihtiyaçları vardır. Bunlar, artık, KİT'ler vesaire değildir; bunlar, su, kanalizasyon vesairedir, büyük kentsel altyapı yatırımlarıdır. Ayrıca, burada, karşılarında, güçlü ulus devlet muhatapları bulmak istemiyorlar; karşılarında, daha kolay pazarlık edebilecekleri, daha kolay geriletebilecekleri birtakım yerel odaklar istiyorlar ve siz, bunlara, çok kolayca "evet" demektesiniz.*"[137]

Tasarının lehinde söz alan Gaziantep milletvekili ve Devlet Bakanı Kürşat Tüzmen, İl özel idarelerinin Türk idare tarihinde fonksiyonları, hizmetleri ve bir yönetim modeli olarak özel ayrıcalığı olan müesseseler olduğunu, uygulamada ilin bütünlüğünü kapsayan birer yerel parlamento olarak yalnızca illerin altyapılarına değil, aynı zamanda Türk demokrasi kültürüne de önemli hizmetler vermiş nadide kurumlar olduğuna dikkat çekmektedir. İl özel idarelerinin geçmişte yerel nitelikli her türlü hizmeti görmeye yetkili bir kamu hükmi şahsiyetiyken, yetkileri Ankara'da toplama hastalığının bir sonucu olarak fonksiyonlarının önemli bir bölümünü kaybetmiş olduğunu söyleyen Tüzmen, yerel yönetim biriminin yetkisini

[137] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt: 54, 105. Birleşim, 23.06.2004, s. 30.

kaybetmesinin sonucu olarak, hizmetlerde önceliklerin kaybolmasına, gereksiz yatırımların yapılmasına, kamuoyu destek ve denetimin kaybolmasına ve il özel idareleri için seçilen üyelerin sisteme yabancılaşmasına yol açtığını dillendirmektedir. Bu tasarının ana hedefinin yetkilerin vatandaşa en yakın noktada ulaşması ve en yakın noktada kullanılması olduğunu, karar ve icraatların halkın oyuyla seçilmiş kişilerce alınması bakımından radikal değişiklikler içerdiğini, bu radikal değişikliklerin; vali yerine meclis içinden seçilecek bir meclis başkanı ve onun başkanlığında her ay toplanan bir meclis yapısı, ihtisas komisyonlarına muhtarların kendi içlerinden seçeceği temsilci, kaymakamlar, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite, sendika ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın katılabilmesi ve görüş bildirebilmesi ve il genel meclislerinin halk denetçisi seçmesi gibi değişiklikler olduğu üzerinde durulmaktadır.[138]

Tasarıya karşı bir başka eleştiri CHP gurubu adına İzmir milletvekili Erdal Karademir tarafından getirilmiştir. Bu tasarının Türkiye'nin yönetim sistemini baştan aşağıya değiştirmeyi hedeflediğini, üniter yapıdan vazgeçerek federal devlet yapısını benimsediğini, yetkilerin "yerellik" adıyla hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilmesi şeklinde kurgulanan yaklaşımının, Türkiye'nin ulusal birliğini ve toplumsal varlığını tehdit ettiğini söyleyen Karademir, yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesiyle şeffaf, katılımcı, demokratik bir yönetim sisteminin kurulması yerine, küresel sermayenin ve uluslararası şirketlerin yerelleştiği söylenen bir idari yapının, daha kolay bir şekilde yönlendirilmesi, etkilenmesi ve ulusal kaynakların daha kısa sürede ele geçirilmesinin bir yöntemi olarak hazırlandığını ve böylelikle devletin göreli özerkliğine son verilirken, idari ve siyasi karar odaklarının, sermaye çevrelerinin kontrol ve denetimi altına girmesini sağlayan bir ortamın yaratılmak istendiğini belirtir. Karademir'in üzerinde durduğu bir nokta da, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) tarafından düzenleyici reform adıyla uygulatmaya çalıştığı programının özünün, gelişmekte olan ülkelerde merkezi devlet yapısının zayıflatılması olduğunu, devletin boşalttığı yeri ulus ötesi

[138] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt: 54, 105. Birleşim, 23.06.2004, s. 31-32.

sermayenin araçları olan IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü'nün doldurduğunu, tahkim ve benzeri düzenlemelerle çıkarlarını güvenceye alan küresel sermayenin, kamu yönetimi reformuyla kamusal hizmet üretim alanını mevcut hükümetler eliyle yerele aktararak kendi çıkarlarını sağladığını ifade etmektedir.

> *"Değerli arkadaşlarım, OECD'nin düzenleyici reform adıyla, son yıllarda, uygulatmaya çalıştığı programın özü de, gelişmekte olan ülkelerde merkezî devlet yapısının zayıflatılmasıdır. Devletin boşalttığı yeri ise, ulus ötesi sermayenin araçları olan, IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü doldurmaktadır. Tahkim ve benzeri düzenlemelerle çıkarlarını yasal güvenceye alan küresel sermaye, kamu yönetimi reformuyla kamusal hizmet üretim alanını, mevcut hükümetler eliyle, yerele aktarmaktadır. Demokratikleşme, şeffaflık, katılımcılık ve yerelleşme gibi kavramlar kullanılarak, içi boşaltılan kamu hizmetleri, kamuoyu yanıltılarak piyasaya taşınmaktadır. Merkezî idarenin yetkilerinin ve gücünün, mahallî idarelere devri, mutlaka, demokratikleşme, kaynakların daha verimli ve etkin kullanımı, daha başarılı hizmet, israfın ve yolsuzlukların önlenmesi anlamına gelmemektedir. Özellikle, bazı hizmetlerin -eğitim, sağlık, doğal, kültürel ve arazi kaynaklan gibi- yerel düzeyde görülmesi, kaynakların daha verimli ve etkili kullanılmasına yol açmaz. Yerel yönetimlerde, yöneticilerin bölgenin güçlü aile ve sermaye gruplarının baskılarına açık olabileceği asla unutulmamalıdır. Ayrıca, yerel düzeyde keyfiliği önleyecek denetim mekanizmaları çok daha zayıftır…Değerli arkadaşlar, merkezî yönetimin yetkilerinin taşrada, il özel idarelerine devriyle birlikte, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi değil, yerel hükümetlerin önü açılmaktadır. 10 ayrı bakanlığın, kadrolarının il özel idarelerine aktarılmasıyla, il özel idareleri birdenbire olağanüstü yetkilere sahip kurumlar haline dönüşecektir. Değerli arkadaşlar, Anayasamıza göre, merkezî yönetim sistemi temeldir. Yerel yönetimlere verilecek görevler sınırlıdır ve tek tek kanunlarla belirlenir. Yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi merkezî yönetime aittir. İl özel idarelerine sınırlı ve belirli konularda görev verme yerine, bütün kamu hizmetlerinde il özel idarelerinin toptan ve sınırsız bir şekilde görevli ve yetkili kılınması Anayasaya aykırıdır. İl özel idaresi tarafından hazırlanacak stratejik plan ve çevre planı ile büyükşehir belediyelerinin stratejik ve imar planlarının birbirleriyle nasıl uyumlaştırılacağı konusu açık biçimde belirtilmemiştir. Anayasamıza göre, yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir yapılanma öngörülmediği için, planlararası eşgüdüm ve uyum sorunu karşımıza çıkmaktadır. "*[139]

[139] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt: 54, 105. Birleşim, 23.06.2004, s. 41-42.

CHP'nin bu tasarı hakkındaki söylemleri, belirtildiği üzere merkezi ve mahalli reform tasarılarında almış oldukları vaziyete denk düşen bir konumdur. CHP'nin bu hat üzerinden aldığı pozisyonun mahalli idareler üzerindeki karşılığını okumak gerekirse, merkeziyetçi yönetim yapısı ekseninde mahalli yapıların merkezi yönetime bağımlılığını sürdüren, idari vesayeti mümkün kılan ve il mülki sistemi içinde biçimlenen bir yerel yönetim yapısıdır. Mecliste görüşülen tasarının taşıdığı anlam ve getirdiği hükümler, CHP'nin benimsemiş olduğu yönetim modelini aşındıran, ademi merkeziyetçi modele daha yakın duran, özelleştirme ilkesine yer veren ve sermayeyi kamusal hizmet alanına yerleştiren bir kimliğe sahiptir. Dolayısıyla meclisteki tartışmaları, merkeziyetçi ve ademi merkeziyetçi yönetim modeli zemininde, devletçi ve piyasacı iki farklı damarı temsil eden parti arasındaki tartışmalar olarak da okumak mümkündür. Kalkınmayı ve büyümeyi politikalarının merkezine alan siyasal iktidar, kalkınma ve büyümenin itici gücü olarak gördüğü sermayeyi, sermayenin mekânsal dağılımını ve özel sektörün niteliksel gücünü ve bunların devletle olan uyumu ve düzeni, bu reform tasarılarının oluşum süreçlerinde bir belirleyen olarak da varık kazanmıştır. Bu tasarı İl özel idarelerini il ölçeğinde, özellikle belediye sınırı dışında pek çok hizmeti sunan bir yapı olarak düzenlemekte, eğitim, sağlık, bayındırlık ve imar hizmetlerinde özellikle sorumlu kılmaktadır.[140]

5.8.2.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005)

İl özel idareleri, özellikle 1913 tarihli yasayla tüzel kişilik kazanmış yerel yönetim birimleri olarak il ölçeğinde kentsel ve kırsal hizmet üretim alanlarında görev, yetki ve sorumluluklara sahip yerel yapılardır. Kanunlarda il özel idarelerine verilen hizmet alanlarına tarihsel süreç içerisinde merkezi yönetim müdahale ederek yerel hizmet üretimini taşra örgütleri aracılığıyla üstlenmektedir. İl özel idarelerinin idari, mali, teknik ve personel kaynaklarının yetersizliği hizmet üretme kapasitesini daralttığı gibi yerel hizmetlerin yârine getirilmesinde de siyasal merkezin müdahale alanını genişletici bir etki yapmaktadır. Bir-çok durumda il özel idareleri hizmet üretiminde merkezi yönetimin taşra örgütlerin hizmet üretici araçlarını kullanması,

[140] Aykut Polatoğlu, "Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden örgütlenmesi Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 4, Aralık 2003, s. 8.

bu yapıları merkezi yönetime bağımlı yapılar haline getirmektedir. Dolayısıyla bir yerel yönetim birimi olarak il özel idaresinin yerel hizmet üretiminde hem kaynak sıkıntısı, hem de hizmet üretim alanları konusundaki içiçe geçmişlik hali sürdürülebilir ve yerel ihtiyaçları karşılayabilir bir nitelikten yoksun kalmaktadır.

5302 Sayılı il Özel İdaresi Kanunu ile görev ve sorumluluk alanları il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olarak düzenlenmektedir. İl özel idarelerinin il sınırları içindeki hizmet alanları; sağlık, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür ve sanat, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, binaların yapımı, bakımı ve onarımı gibi yerel düzeyde birçok hizmetlerin yerine getirilmesinde görev ve yetkili kılınmaktadır. Belediye sınırları dışında ise, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin olarak özellikle kırsal alanlarda hizmetin üretilmesinden sorumlu olmaktadır.[141] Yerel hizmet üretim alanlarının bu kadar geniş olmasına karşılık gerekli kaynaklardan mahrum bir yerel yönetim biriminin etkin faaliyet yürütebilmesi kuşkusuz zor olacaktır. Hizmet üretim kapasitesinin genişletilmesine yönelik olarak mali kaynak ihtiyacını çözücü imkânların ve koşulların sağlanması gerekmektedir.

5302 sayılı yeni yasayla, İl özel idaresinde kısmen bir özerklik oluşturulmaya çalışılmış, meclis en üst karar organı haline getirilmiştir. Eski yasada il genel meclisinin başkanı olan vali, bu yasayla yerini meclis içinden seçilmiş bir başkana bırakmaktadır. Meclisin daha aktif bir şekilde çalışması için yılda iki defa toplanması kuralına son verilerek on bir ay toplanması hükme bağlanmıştır. Valinin önerdiği konuların meclis gündemine alınması, il encümenine başkanlık etmesi, il encümen üyelerinin bir kısmını seçmesi ve il özel idaresinin yürütme organı sıfatına sahip olması, il özel idarelerinin özerkliğini aşındıran unsurların varlığına işaret etmektedir.

[141] Tarkan Oktay, "Yerel Yönetim Reformunun İl Özel İdarelerine Etkileri: Kocaeli Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 19, Sayı 3, Temmuz 2010, s.

5302 sayılı yasayla yönetim yapısında bazı değişiklikler yapılmıştır. Genel sekreterlik ve genel sekreter yardımcılığının oluşturulması, büyükşehir belediye örgütlerinin bulunduğu yerlerde daire başkanlığı şekli bir örgütlenmeye gidilmesi, norm kadro uygulaması, iç örgütlenmede yeni birimlerin kurulmasına meclisin kararının yeterli görülmesi, stratejik plan ve performans programına dayalı yönetim anlayışının vurgulanması, görev alanı ile ilgili yurt içi ve yurt dışı kurumlarla işbirliği yapılması gibi yapı ve yönetim usulleri gibi yeni yönetim paradigmalarına uygun düzenlemeler yapılmıştır.[142] Birgül Ayman Güler bu kanunu İttihat ve Terakki çizgisiyle Cumhuriyet felsefesine karşı Prens Sabahattin'in ademi merkeziyet ve hür teşebbüs felsefesinin bir zaferi olarak değerlendirir. Güler'e göre yasa yönetim ve denetimi il genel yönetiminden il özel yönetimine aktarmakta, merkeziyetçilik ilkesi yerine yerel(ci)lik ilkesini uygulamaya koymaktadır. Bu yapıyı yönetsel federalizm olarak tanımlar ve yönetsel federalizmle il özel idareleri merkeze yönetime karşı özerk hale getirilirken, kurmuş olduğu borçlanma ve ihale-imtiyaza dayalı hizmet üretme sistemiyle küresel mali merkezlere ve imtiyaz arayan güç merkezlerine bağımlı kılınmaktadır. Bu bağımlılıktan kurtulmanın yolunun güçlü merkeziyetçi yapının inşasıyla birlikte işleyecek güçlü taşra-yerel yönetim yapısı olarak formüle eder.[143] Güler'in bu tesbitleri ekonomi-politik üzerinden bir okumayı yansıtır. Kuşkusuz bu tesbitleri neoliberal politikalarda, küreselleşmenin etkilerinde görmek mümkündür fakat tarihsel süreç içerisinde güçlü merkeziyetçiliğin de yereli baskılayan, gelişimini törpüleyen, yerel dinamikleri yadsıyan ve özgün yerel yapıların olgunlaşmasını sekteye uğratan bir-çok olumsuz, verimsiz ve yıkıcı sonuçlar doğurduğunu Türk yerel yönetim tarihi içinde görmek mümkün olmuştur. Dolayısıyla yereli neoliberal politikalara, küreselşemeye ve ulusal ve uluslararası güç merkezlerine/sermayeye ilişkin değerlendirmek, yerelin dinamiklerini yadsıma anlamı taşımaktadır. Ki yereli inşa eden kanun düzenlemelerinin satır aralarında merkeziyetçi bir yaklaşımı her daim görünür olmaktadır. Bu kanunu bu çerçevede değerlendirmek gerekir.

---

[142] **A.g.e.,** s. 80.

[143] Birgül Ayman Güler, "22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", **Mülkiye Dergisi**, Cilt XXIX, Sayı 246, 2005, s.119-120.

5.8.3. Büyükşehir Belediyesi Kanun Tasarısı (2003)

Mahalli idare reform tasarılarının çerçevesini ve temel ilkelerini ortaya koyan KYTK tasarısında belirtilen "güçlü ve özerk yerel yönetimler" düşüncesiyle biçimlenen "Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarısı" yenilikler öngören bir düzenlemedir. Tasarının 1 inci maddesinde kanunun amacı "büyükşehir belediyesinin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak" olarak belirtilmektedir. Kanun tasarısı, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsamaktadır. Büyükşehir belediyesi, "en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev, yetki ve sorumlulukları yerine getiren; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanır.

Büyükşehir belediyesinin organları ise diğer belediyelerde olduğu gibi "belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni" şeklinde üçlü bir yapıda örgütlenmektedir. İlçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde aynı örgütlenme biçimine sahip belediye modelini, ilk kademe belediyesi ise büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki ve imtiyazlara sahip belediye modelini ifade etmektedir. Büyükşehir belediyesinin sınırları, büyükşehirlerin belediye sınırı, ilçe belediyesinin sınırları, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. İlk kademe belediyesinin, büyükşehir belediyesinin sınırları dışında belediye sınırı olamaz. Büyükşehir belediye meclisine "Gündemdeki konularla ilgili kişi veya kurum temsilcileriyle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikaların (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın meclis ve ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilecek ve görüş bildirebilecektir.[144] Bu kanun tasarısı ile diğer belediye kanunu tasarısı arasında bir bütünlük söz konusudur.

[144] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3: Mahalli İdareler Kanun Tasarıları**, s. 131.

İstisnai bir durum olarak tasarı, İstanbul ve Kocaeli illerinde belediye sınırı ile il mülki sınırını bütünleştiren bir yapı kurarak, belediyelerin hizmet alanlarını oldukça genişletmektedir.

5.8.3.1. Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarısı Meclis Tartışmaları

Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Mahalli İdareler Yasa Tasarıları'nın görüşüp tartışıldığı 22 nci dönem meclisi, iki partili bir meclis yapısı ve tek parti iktidarı olması hasebiyle kanun tasarılarının yoğunluklu olarak gündemine geldiği bir meclis niteliğine sahiptir. Bu kanun tasarılarından bir diğeri "Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarısı"dır. Bu kanun tasarısının meclis görüşmeleri ve tartışmaları KYTK tasarısında ve mahalli idareler yasa tasarılarında olduğu üzere, benzer söylemler üzerinden sürmektedir. Tasarının aleyhinde CHP adına söz alan İzmir milletvekili Oğuz Oyan, bu yasa tasarısının, KYTK tasarısıyla, İl Özel İdareleri ve Belediye Kanunu ile bir tamamlayıcılık ilişkisi içinde olduğunu, belediye kanununun aynı zamanda büyükşehir belediyelerini de ilgilendirmek bakımından, onun ana çerçevesini çizdiğini belirtmektedir. Bu yasa tasarısının anayasanın 126 ncı ve 127 nci maddelerindeki merkezi ve mahalli idarelerle ilgili ilkelere aykırı olduğunu, anayasayla mahalli idarelere verilen görevlerin karşılayacağı toplumsal ihtiyaçların büyük çoğunluğunun mahalli müşterek ihtiyaçlar olarak nitelendirilemeyeceğini, buna rağmen bu şekilde tanımlanarak yerel yönetimlere aktarılabildiğini ifade eder. Sağlık, tarım, orman, çevre, kültür ve turizmle ilgili tüm hizmetlerin mahalli müşterek ihtiyaçların kapsamına girmeyen, genel yetkili merkezi yönetimin hizmet alanlarına dahil olan hizmetler olduğunu söyleyen Oyan, bu kanun tasarısının idarenin bütünlüğü, hiyerarşik yönetim, illerin yönetiminde yetki genişliği, merkezi ve yerel yönetim ilişkileri, idari vesayet gibi anayasal ilkelerin göz ardı edilerek hazırlandığını ifade etmektedir.

Bu tasarıyla büyükşehir belediyelerinin eskiye oranla çok daha fazla yetkilendirildiğini, İstanbul ve Kocaeli illerinde il sınırlarıyla örtüşen bir yapı getirildiğini, diğeri içinde büyükşehir sınırlarının 50 km'ye kadar çıkabildiğini belirten Oyan, özerk bir idareye doğru gidildiğini, bu tasarıyla metropol

belediyeleriyle metropol ilçe belediyeleri ve diğer il içindeki ilçeler arasındaki ilişkilerin düzgün bir tanımının yapılmadığı kanaatindedir.

"*Değerli arkadaşlarım, böyle bir düzenlemeyle, Türkiye'de, böyle bir parçalı yapıyla, acaba, verimli yerel yönetimcilik yapılabilir mi, bu idareler arasındaki yetki kargaşası çözümlenebilir mi? Şimdiye kadar yirmi yıllık uygulama bize şöyle bir şeyi gösterdi: Metropol ilçeler ya da büyükşehir ilçeleriyle büyükşehir belediyeleri arasında çeşitli yetki anlaşmazlıkları ortaya çıktı. Burada, bunlar, bir şekilde büyükşehirler daha çok yetkilendirilerek çözülmeye çalışılıyor; ama, o zaman, birçok durumda "orada bir ilçe belediyesi olmasına ne gerek var" ya da ilk kademe belediyesi olmasına ne gerek var soruları gündeme geliyor. Yani, bu tanımı düzgün bir şekilde yapmadığınız zaman, bu dersi iyi çalışmadığınız zaman, Türkiye'de, kamu yönetimini gerçek anlamda reforme etme gibi bir amaca odaklanmadığınız zaman, işte, sonuçta, ortaya çıkan böyle yamalı bohça, parçalı bir düzen olacaktır ve bu, yeni sorunlara gebe bir yapı, ortam oluşturacaktır. Bu ortaya çıkan metinler, gerek dün gerekse bugün görüştüğümüz metinler, yerel yönetimlerin, belediyelerin anayasası niteliğinde olacak metinlerdir. Bunların, böyle, alelacele, iyi düşünülmeden, iyi tasarlanmadan, iyi çalışılmadan getirilmesi, sizin, Türkiye'deki kamu yönetiminin içine sokacağınız bir dinamit gibidir; yani, bunlar, uygulamada çok ciddî sorunlara yol açmaya adaydır. Değerli arkadaşlarım, bir kere, belediyecilik anlayışına yaklaşırken, belediyeleri, bir kamu yönetim birimi olarak tanımlama ihtiyacı var; sizin getirdiğiniz düzenlemede bu yok. Siz, aslında, belediyeleri, tüccar belediyecilik anlayışıyla görüyorsunuz, o şekilde tanımlamaya çalışıyorsunuz ve bir anlamda, âdeta, küresel tacirlerin, çokuluslu şirketlerin ihtiyaçlarıyla bunlar arasında bir denge kurmaya, bir ilişki kurmaya çalışıyorsunuz; devletin, merkezî idarenin teknik ve malî desteğinden yoksun bırakıyorsunuz; ulusal çıkarlara kör bir yapı oluşturuyorsunuz; dar, yerel çıkarlara odaklı tacir kurumlar yaratıyorsunuz. Değerli arkadaşlarım, bu tür bir düzenleme "kamu hizmetlerini kullanan öder" ya da "kamu hizmetlerini ödeyen ancak kullanabilir" yaklaşımı, piyasalaştırma yaklaşımı, borçlanma üzerine odaklanmış bir finansman mekanizması ki büyükşehir belediyelerinin borçlanma limitleri diğer belediyelerden daha yüksektir, toplam gelirlerin 1,5 katı bir büyüklüktedir, bu nedenle, burada, daha da fazla dışfinansman ya da belediyenin kendi kaynakları, özkaynakları dışında finansmana kapı açılmaktadır. Belediyeler bu tasarıyla -büyükşehir belediyeleri de dahil- aslında, birer şirket gibi yönetilmek istenen -tırnak içinde- sözde kamu birimleri haline geliyorlar, birer ihale makamı gibi görülmek isteniyorlar. Burada, bu yapı içerisinde de kamu çalışanlarının çalışma düzeni esnekleştirilerek, bu ilişkiler sözleşmeli esasına bağlanmak isteniliyor; dolayısıyla, şirket yönetimi gibi bir yönetim ortaya çıkmış oluyor.*"[145]

[145] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama: 2, Cilt 55, 113. Birleşim, 9.7.2004, s. 730-733.

Muhalefet partisi olan CHP'nin merkeziyetçi bir yönetim anlayışı ve bunun alt bileşenleri üzerinden benimsediği yönetim sisteminde, Oğuz Oyan'ın da endişe ederek ifade ettiği özerklik meselesinin CHP'nin kafasında bir anlamda çok net olmayan bir mesele gibi durmaktadır. Mahalli reform tasarılarının meclis tartışmalarında, her ne kadar idari ve mali özerkliğe CHP tarafından vurgu yapılmış olsa da, merkeziyetçiliği aşındıran her bir düzenlemenin karşısında olduklarını bu söylemlerinden okumak mümkün. Oyan'ın büyükşehirler için sarfettiği "özerkliğe giden bir durum yaratılmaktadır" sözleri bu pozisyonu daha bir görünür kılmaktadır. Meselenin meşruiyet zeminini kurucu unsurlar olarak kullanılan neoliberal politikalar, küresel sermaye güçleri ve ulusal sermaye ilişkileri kuşkusuz rol oynayıcı, biçimlendirici ve yönlendirici bir etki yapmaktadır, lakin mahalli yönetimler için ihtiyaç olan, yaşam alanlarını genişleten ve iyileştiren, mahalli talepleri de meseleye dahil eden bir gerçekliği, ekonomi politik gerçekliğe feda etmek de, çok doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Her iki gerçekliği bir arada düşünüp, yerel yapıların özgünlüğü ve dinamikleri ekseninde, mahalli yaşam alanlarının daha yönetilebilir, daha özerk ve yerel halkın yaşam kalitesini yükseltecek ve devamlılığını sağlayacak bir yapının ortaklaşa kurulması anlamlı bir yaklaşım olabilecektir. Oysaki mecliste tartışılan bu yasa tasarıları, iki siyasi partinin almış oldukları pozisyonlar çerçevesinde tartışılmış ve bir uzlaşı sağlanmadan iktidar partisinin oylarıyla yasalaşmıştır.

Tasarının lehinde AKP grubu adına söz alan İstanbul milletvekili Mehmet Mustafa Açıkalın, mahalli idareler yasa tasarılarını, anayasanın mahalli idarelerin daha çok güçlendirilmesi gerektiğini belirten amir hükümlerine ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum için hazırladıklarını belirterek, mahalli idareler yasa tasarılarının mahalli müşterek ihtiyaçlar konusunda mahalli idarelerin genel yetkili, merkezi yönetimin ise özel yetkili olduğunu vurgulamaktadır. Bu kanun tasarısındaki ana fikrin, merkezi idarenin vesayet yetkisini, vesayet denetimini asgariye indirmek olduğunu ifade ederek, büyükşehir belediyesi bünyesinde birimlerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesi, merkezi idarenin herhangi bir kararı olmadan doğrudan belediye meclisi tarafından alınacak kararla yapılacağı,

tayinlerin, genel sekreter dahil, büyükşehir belediyesi tarafından uygulanacağı belirtilmektedir. Büyükşehir sınırları içindeki belediye ve köy tüzel kişilikleri, talep etmeleri halinde ve büyükşehir belediye meclisinin olumlu kararıyla, büyükşehir belediyesine katılabilecekleri, ayrıca imar ve altyapı zaruretleri dolayısıyla, yine büyükşehir belediye meclisi kararı, İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla belediye ve köy tüzel kişiliklerinin büyükşehir belediyesine katılımının sağlanabileceği ifade edilmektedir.

Bu tasarıyla, bir yıl içinde uygulama imar ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine büyükşehir belediyesinin yapacağına dikkati çeken Açıkalın, bu düzenlemenin ilçe belediyelerini, yerleşmeye imkân vermek üzere, imar planlarını yapmaya zorlayacağını belirtir. Dikkati çektiği bir diğer yenilik, büyükşehir belediyelerinin sayılan görevlerinin bir kısmını dışarıdan mal ve hizmet satın alma yoluyla yaptırabileceğidir. Bununla birlikte büyükşehir belediyesi bünyesinde hizmet veren altyapı koordinasyon merkezi (AYKOME) ve ulaştırma koordinasyon merkezi (UKOME) gibi koordinasyon merkezlerine, özelleştirme planına uygun olarak, altyapı hizmeti sağlayan özel kuruluşların üye olacakları, temsil edilecekleri ve ortak yatırım programı hazırlayabileceklerini ifade eder. Encümenin daha önce tamamen atanmış üyelerden oluştuğuna dikkati çekerek, bu tasarıyla 5 atanmış 5 seçilmiş üyeden oluşan karma bir yapı kurulduğu ve encümenin karar organı olmaktan çıkarılarak, yürütme organı vasfının öne çıkarıldığını söyler.[146] Açıkalın'ın ortaya koyduğu ifadelerden anlaşıldığı kadarıyla, "güçlü ve merkezi" bir büyükşehir yönetim modeli tasarlanmaktadır. İlçe belediyeleri ve alt kademe belediyeleri karşısında büyükşehir belediyesi daha yetkili, mali açıdan daha güçlü ve vesayet kurucu bir yapı olarak düzenlenmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun genel çerçevesine uyan ve diğer mahalli idareler yasa tasarılarının bir tamamlayıcı unsuru olan bu tasarı da, merkeziyetçiliğe karşı yerelleşmeyi öngören, idari vesayeti zayıflatan, bir ölçüde mali yapıyı güçlendiren ve aynı zamanda yerel yönetişim düşüncesi bağlamında, özel kuruluşları yönetimin bir parçası haline getiren bir tasarı hüviyetine sahiptir.

[146] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama: 2, Cilt 55, 113. Birleşim, 9.7.2004, s. 734-737.

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları konusunda CHP adına söz alan Trabzon milletvekili Mehmet Akif Hamzaçebi'nin ortaya koyduğu düşünceler dikkate değerdir. Zira CHP'nin tarihsel olarak merkeziyetçi yönetim anlayışından yana pozisyonu ve yerel özerklik konusundaki yerleşik geleneksel tutumu ortaya konulan bu ifadeleri dikkat çekici kılmaktadır. Mecliste tartışılan mahalli idareler yasa tasarılarına karşı, merkeziyetçilik lehine tavır alan CHP'nin özkaynaklara sahip, mali imkânları güçlü bir yerel yönetim savunusu yapması anlamlıdır. Birçok ülkede yerel yönetimlere merkezi yönetimden aktarılan payların dışında, kendi gelir kaynaklarının olduğunu söyleyen Hamzaçebi, kendi gelir kaynakları güçlü olmayan yerel yönetimlerin demokrasi ve vatandaşa hizmet açısından çok güçlü olamayacaklarını belirtir. Özellikle yerel yönetimlere beli sınırlar dâhilinde, kendi vergisini koyma yetkisinin verilmesini savunan Hamzaçebi, yetkili yerel organların kararıyla ve referandum yoluyla bu yetkinin kullanılmasını önerir.

> "*O halde, yapılması gereken, bu yönetimlere, Türkiye ölçeğinde -ben, bunu, büyükşehir belediyeleri olarak anlıyorum ve öyle örnek vermek istiyorum- büyükşehir belediyelerine, özellikle belli yatırım projelerinin finansmanı için, gerektiğinde, alt ve üst sınırları yasada belirtilmek suretiyle, kendi yetkili organlannm kararıyla ve referanduma giderek, bir vergi koyma veya kaynak sağlama yetkisi mutlaka verilmelidir. Diğer ülkeler de Gelir Vergisi veya Kurumlar Vergisi üzerine ilave 1 veya 2 puan veya genel tüketim vergisi olarak isimlendirilen Katmadeğer Vergisinin üzerine ilave 1 veya 2 puanı, o belediyeler, referanduma giderek, belli yatırım projelerinin finansmanında kullanacağını taahhüt etmek suretiyle, halkoyundan geçirebilirlerse, böyle bir kaynağı kullanma hakkına sahip olurlar. Böyle yaklaşımları, Türkiye'nin gerçekten bağımsız, daha doğrusu, yerel yönetimlerin göreceği hizmetlerle orantılı gelir kaynaklarına kavuşabilmesi açısından düşünmek gerekir.*"[147]

Bu yasa tasarısıyla birlikte yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını düzenleyen tasarıların da meclise gelmesi gerektiğine dikkati çeken Hamzaçebi, bu tasarının yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verdiğini, yerel yönetimlerin borçlanma sınırının belirlenmesi gerektiği konusuna vurgu yapmaktadır. Hamzaçebi'nin ortaya koyduğu

[147] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama: 2, Cilt 55, 113. Birleşim, 9.7.2004, s. 745.

yaklaşım, yerel yönetimlerin mali özerkliğini genişletebilecek bir yaklaşım olarak ve CHP'nin özellikle mahalli idareler yasa tasarılarına karşı pozisyonu açısından oldukça dikkate değerdir. Yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunumunda yaşadığı ciddi sorunlardan biri olan mali kaynak sıkıntısına bir nebze çözüm olabilecek referandumla vergi koyma yetkisi, demokratik ve özerk yerel yönetim yapısının inşası için de önemli kazanımlar sağlayabilecektir. Yerel kamusal hizmetler için kullanılabilecek bu yöntem, mahalli yönetim harcamalarının halk tarafından denetimine imkân verebilmesi kadar, merkezi yönetime olan bağımlılığı ve vesayeti zayıflatabilecek, dolayısıyla bu yapıların borç stokunu eritebilecektir. Öneri bu bağlamda dikkate değerdir ve yerel özerklik ve demokratik kazanımlar konusunda mesafe alıcı bir niteliğe sahiptir.

5.8.3.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004)

Kamu Yönetimi Temel kanununun genel çerçevesine ve Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu'nun yönetim felsefesine uygun olarak düzenlenen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun amacının ifade edildiği 1 nci maddesi; "büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır" hükmünü içerir. 2 nci maddesinde kapsam olarak; "büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsar", denilmekte, 3 üncü maddesinde kavramsal tanımlar ve bu kavramların hukuki statüleri olarak büyükşehir belediyesinin "En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkiğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini" büyükşehir organları olarak "Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir encümeni ve büyükşehir belediye başkanını", ilçe belediyesinin "Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini" ve ilk kademe belediyesinde "Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade eder" denilerek büyükşehir belediyesinin yönetim yapısı ve ilçe belediyeleri ile alt kademe belediyeleri arasındaki ilişki biçimleri düzenlenmektedir.

Büyükşehir belediyesi kurulacak iller için, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, 750.000'den fazla nüfusa sahip olma kriteri getirilmektedir. Bu kriterlere sahip yerleşimler gerekli görülmesi halinde, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilecektir. Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleriyle nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyesine dönüşmektedir. Bunun dışında kalan belediye ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılırken, tüzel kişiliği kalkan belediyelerin ve köylerin mahalle olarak hangi belediyeye katılacağına Bakanlar Kurulu'nun kara verecektir. 5216 sayılı kanunun bu hükmü 2 Temmuz 2005 tarihinde yapılan değişiklikle "Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesine, diğer belediyeler ilk kademe belediyesine dönüşür. Köylerin tüzel kişiliği kalkar ve bunların mahalle olarak katılacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir" hükmünü almıştır.[148]

Büyükşehir belediyesinin görevleri, yetkileri ve sorumluluklarını belirten 7 nci madde de genel olarak; ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak, kanunlarla belediyelere verilen trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek, büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak, bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin olarak yükümlülükler koymak, coğrafî ve kent bilgi sistemleri

[148] Resmi Gazete, **5390 Büyükşehir Belediyesi kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, Kanun No: 5390, Sayı: 25874, 13.07.2005.

kurmak, sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek, gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak gibi yerel nitelikli birçok kamusal hizmet alanlarında görev ve yetkili olduğu belirtilmektedir.

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkilerinin ise kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada[149] sayılanların dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak, birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak, yaşlılar, özürlüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak, mesleki eğitim ve beceri kursları açmak, sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak, kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak olarak belirtilmektedir. Büyükşehir belediyesi bünyesinde oluşturulan alt yapı koordinasyon merkezi ve ulaşım koordinasyon merkezi yönetimine ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının üye olarak katılımı öngörülmektedir. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisine sahip olan büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde bir tür vesayet yetkisine sahip olmaktadır.

Büyükşehir belediyesinin karar organı olan büyükşehir belediye meclisi yerel seçmenlerin oyuyla seçilen üyelerden oluşmaktadır. İlçe ve ilk kademe belediye başkanlarının doğal üye olduğu meclisin başkanı, Büyükşehir belediye başkanıdır. Dolayısıyla büyükşehir belediye başkanının pozisyonunu güçlendiren bir yönetim yapısı öngörülmektedir. Meclis kendisine sunulan büyükşehir belediye bütçesini, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini aynen veya değiştirerek kabul etme yetkisine sahiptir. Meclis bünyesinde ihtisas komisyonlarının kurulabileceğini öngören bu kanun, imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe, eğitim, kültür,

[149] Kanunun 7 nci maddesinin birinci fıkrasında, büyükşehir belediyesi stratejik planı, yıllık hedefleri, yatırım programlarını ve bunlara uygun bütçeyi hazırlamak yetkisine sahiptir.

gençlik ve spor komisyonunun kurulmasını zorunlu hale getirmektedir. Biçimsel anlamda yerel paydaşların katılımını sağlama gayesiyle, ihtisas komisyonlarına gündemdeki konularla ilgili olarak kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümleri, sendika ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve davet edilen uzman kişileri oy hakkı olmaksızın toplantılara katılabilecek ve görüş bildirebilecektir. Komisyonda ele alınan konular görüşüldükten sonra mecliste karara bağlanacaktır. Bir diğer organ olan büyükşehir belediye encümeni, yine büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından 1 yıl için seçeceği beş üye ile genel sekreter, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği 3 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan başkan, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilmektedir. Büyükşehir belediye başkanı belediye teşkilatının en üst amiri ve yürütücüsü olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak, büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak, yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek, gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek gibi görev ve yetkilerle güçlü bir büyükşehir belediye başkanı kimliğine sahip olmaktadır.

Büyükşehir Belediye Kanunu'nun geçici 2 nci maddesiyle, İstanbul ve Kocaeli illerinde geçerli olmak üzere büyükşehir belediye sınırları, il mülki sınırı olarak düzenlenmektedir. Getirilen bu yeni ve istisnai düzenlemeyle büyükşehir belediye sınırı, mülki sınır haline getirilmekte, diğer büyükşehir belediyeleri için getirilen düzenleme ise; mevcut valilik binası merkez olmak üzere, mülki sınırlar içinde kalmak şartıyla, nüfusu 1 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km, nüfusu 1 milyondan 2 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km, nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırı büyükşehir sınırı olarak düzenlenmektedir.[150] Belirtilen sınırlar içinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler ise büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline getirilmekte, tüzel kişilikleri kaldırılan köyler (orman köyleri hariç) mahalleye dönüştürülmektedir. Belirlenen sınırların dışında kalan belediye ve köyler, bu kanunun yayımından sonra 6 ay içinde, belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı (hangi ilçe veya ilk kademe belediyesine katılacakları belirtilerek) ve İçişleri bakanlığının onayıyla büyükşehir belediye sınırları içine alınabilecektir.[151] Çıkarılan bu yasayla büyükşehir belediye sınırları belli ölçütlere göre düzenlenmektedir. 3030 sayılı yasa da belediye sınırlarının ilgili bakanlıklar ve kurumlar tarafından yapılacak çalışmalarca belirlenmesi öngörülmüş ve sınırların belirlenmesine yönelik bir ölçüt ortaya koyulmamış olmasına karşın, 5216 sayılı yasa da sınırların tespitine ilişkin olarak nüfus ve merkeze uzaklık kıstası esas alınmaktadır.[152]

---

[150] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla İstanbul ve Kocaeli illeri için düzenlenen "büyükşehir belediyesi sınırının, il mülki sınırıyla çakıştırılması" ve diğer büyükşehir belediyeleri için, valilik merkez alınarak "yarıçap" yöntemiyle farklı bir düzenlemeye gidilmesi, ikili modelli bir büyükşehir uygulanmasını doğurmuştur. 5215 sayılı yasanın yayımından sonra geçen zaman içinde, İstanbul ve Kocaeli illeri için düzenlenen "büyükşehir yönetim modeli" çok fazla tartışılma alanı bulamamışsa da, ilerleyen süreçte 2012 yılında siyasal iktidar tarafından bu kanunun genel çerçevesine de uygun bir şekilde hazırlanan "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" bu ikili büyükşehir modelini tek bir model haline getirecek ve büyükşehir belediye sınırlarını mülki sınır olarak kabul edecektir. Büyükşehir sayısını da artıran bu yasa tasarı, birçok boyutuyla kamuoyunun ve meclisteki muhalefet partileri eleştirilerinin odak noktası haline gelecek, mecliste ciddi tartışmaların yapılmasına neden olacaktır.

[151] Resmi Gazete, **Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, Kanun No: 5216, Sayı: 25531, 23.07.2005.

[152] Serkan Özdemir, Mehmet Çağlar, "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın Belde Belediyelerinin Planama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler", **Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi E-Dergisi**, E-ISSN 1309-6915, Cilt: 6, Sayı: 3, 2011, s. 175.

Bu yasayla büyükşehir yönetimlerinin kurulması belirli kriterler kapsamında gerçekleştirilerek, önceki büyükşehir yönetimlerinin kurulmasında siyasal iktidarın inisiyatifini bir ölçüde zayıflatmakta ve yasal bir zemine çekmektedir. Bu yasa büyükşehir belediyesini, diğer ilçe ve ilk kademe belediyeleri karşısında güçlü bir pozisyona getirmektedir. Özellikle il çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ve 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapma, yaptırma ve onaylayarak uygulama yetkisi vermekte, büyükşehir içindeki belediyelerin nazım planına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarının, bu planlarda yapılacak değişikliklerin, parselasyon planlarının ve imar ıslah planlarının aynen veya değiştirilerek onaylanması, uygulanmasının denetlenmesi konularında büyükşehir belediyesi yetkili kılınmaktadır. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin nazım imar planın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmaması halinde, bu planların büyükşehir belediyesince yapılacağı yasayla hüküm altına alınmaktadır.[153] Dolayısıyla büyükşehir belediyesinin gözetim, denetiminde ve koordinasyonunda, kent planlarında birlik ve bütünlük sağlayıcı ve vesayet kurucu bir yapı öngörülmektedir.

5.8.4. Yeni Bir Büyükşehir Modeli: "Bütünşehir Yasası"

Siyasal merkez, mekânın yeniden biçimlendirilmesi ve yönetilmesi bağlamında, farklı yönetim paradigmalarını araçsallaştırarak, mahalli yapıyı, kamusal hizmet üretim alanlarını ve merkez-yerel ilişkilerini, benimsediği yaklaşım çerçevesinde yeniden inşa ederken, mahallinde bu değişim ve dönüşüm sürecini yürütecek farklı unsurları da buna göre yeniden üretmektedir. Kapsamı geniletilen ve yeni bir model sunan "Büyükşehir belediyesi Kanun Tasarısı" inşa edici hukuki bir unsur olarak, siyasal merkez tarafından mekânın hangi ilkeler ekseninde yönetileceğini gösteren düzenlemelerden birisi olarak mecliste farklı boyutlarıyla ele alınmış ve tartışılmıştır. İlk büyükşehir belediyesi kanunu olan 3030 sayılı 1984 tarihli "Büyükşehir Belediyesi Kanunu", anayasada öngörülen "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmüne dayanak yapılarak oluşturulmuş, ardından

[153] Reyhan Yıldız, Hale Çıracı, "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Stratejik Mekânsal Planlama Yaklaşımı Açısından Değerlendirilmesi", **İTÜ Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, 2006, s. 203.

5216 sayılı 2004 tarihli "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" çıkarılarak, büyük yerleşimler için bu kanun çerçevesinde büyükşehir belediye yönetimi ve bunun yasal zemini kurulmuştur.

Kent mekânının yeniden düzenlenmesini öngören, yeni bir büyükşehir modeli inşa eden "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı", Plan ve Bütçe Komisyonu ve İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak meclise sunulmuştur. Tasarının genel gerekçesinde "Günümüzde küreselleşme ile birlikte, yönetim paradigması değişmekte ve bu değişim beraberinde yeni değerleri ortaya çıkarmaktadır. Etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı pek çok gelişmiş ülkedeki kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkmaktadır" denilerek yerelin küreselleşme karşısında yeniden üretilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Hizmetin kalitesini geliştirmeyi, vatandaş memnuniyetini artırmayı ve vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamayı öngören bu tasarı, bütüncül olarak büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde; planlama yapma, politikalar belirleme ve hizmet üretme kapasitesini ve alanını genişletmeyi amaçlamaktadır. Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun olan küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülemeyeceği ve bu durumun kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engelleyerek büyükşehirlerde ciddi yönetim sorunlarına neden olduğu belirtilmektedir. Gerekçenin devamında "Bu çerçeve yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir. Hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır " denilmektedir.

İl sınırlarında hizmet üretecek büyükşehir belediye modeliyle; "Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir. Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, ayrıca iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır. Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır. İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir. Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir"[154] denilerek büyükşehir yönetimlerine il sınırları içinde teknik ve yönetimsel olarak ilçe ve alt kademe belediyeler üzerinde daha fazla yetki kullanım alanı sağlanmak istenmekte, bu yeni modelin felsefesine uygun olarak 13 ilde yeni büyükşehir yönetiminin kurulması öngörülmektedir. Bu kanun tasarısıyla Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van il belediyeleri büyükşehir belediyesi olarak yeni bir yapıya dönüştürülmektedir.

Büyükşehir yerleşim merkezlerini yeniden yapılandıran bu yasa metni, her ne kadar kamuoyunda çok fazla tartışma ve değerlendirme imkânından yoksun olsa da, mecliste ciddi tartışmaların yaşanmasına imkân vermiştir. Yasa mecliste birçok boyutuyla tartışılırken, tasarının lehinde olan siyasal iktidar ve sözcüleri, bu düzenlemenin ademi merkeziyetçi bir yönetim modelini inşa eden bir yaklaşıma sahip olduğunu ve yerel nitelikli hizmetlerin mahallinde ilgili ve yetkili yönetimler tarafından yerine getirilmesinin önemine dikkati çekerken, muhalefet partileri ise ideolojik hatları ve bakiyeleri üzerinden tasarının aleyhinde bir vaziyet alarak, tasarının birçok noktada sorunlar, tehlikeler, aykırılıklar ve yetersizlikler taşıdığını düşünmektedirler.

[154] **TBMM Kanun Tasarısı**, Dönem: 24, Yasama 3, 08.10.2012, ek. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı.

Tasarının lehinde iktidar partisi adına söz alan Antalya milletvekili Menderes Türel bu yasal düzenlemenin ele alış amaçlarının millete, vatandaşa daha iyi hizmet götürmek, yerel yönetimde demokrasiyi geliştirmek, yerel yönetim özerkliğini artırmak ve şehir merkezinden köye kadar her yerde vatandaşın yerel hizmetlerin hesabını sormasını sağlamak olarak ifade etmektedir. Türel, Geçmiş yıllarda köydeki vatandaşın sadece muhtara, il genel meclisine oy verdiğini, şimdi ise bu düzenlemeyle büyükşehir belediye başkanına, ilçe belediye başkanına, belediye meclisine ve muhtarlıklara oy vereceğini belirterek, vatandaşın hizmet almak için, hizmetin hesabını sormak için, kendi seçtiği belediye başkanını bu yasa sayesinde sorumlu tutabileceğini iddia etmektedir. Burada altı çizilmesi gereken nokta, halkın yöneticilerden hesap sorabilme araçlarının ne olduğu ve ne şekilde kullanacağına dair herhangi bir hükme yer verilmemesidir. Dolayısıyla "hesap sorabilme" söylemsel bir anlamdan öte bir değer taşımamaktadır. Konuşmasının devamında şehirlerin yeni işlevlerinin neler olacağı konusunda dikkat çekici ifadelere yer veren Türel, bu yasa tasarısıyla yatırım ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerektiğini belirtir, yasa tasarısıyla tasarlanan büyükşehir yönetim modelinin genel çerçevesini ve önemsedikleri noktaları ortaya koyar.

> "*...bu reform, hızlı kentleşme karşısında geç kalmış bir reformdur. Türkiye'de kent nüfusu 1980'lerde yüzde 35 iken, bugün yüzde 80'lere ulaşmıştır. Artık ekonominin merkezi şehirlerdir. Bu çağda şehirlerdeki yatırımlar ve hizmetlerin hızlı bir şekilde Ankara'dan bakanlıklar eliyle yönetilmesi hem para israfıdır, hem zaman israfıdır ve fevkalade verimsizdir. Bu çağda yönetimin vatandaşa en yakın şekilde olması, onu dinlemesi, ona hesap vermesi zaruridir. Bildiğiniz gibi, kanun birkaç yenilik getirmektedir.*" *Birincisi, nüfusu 750 binin üzerinde olan illerde büyükşehir belediyesi kurulmaktadır. 16 mevcut büyükşehre 13 büyükşehir daha eklenmiştir. Yani 13 büyükşehre baktığımızda herhangi bir bölgeye dönük bir düzenleme yoktur, nüfus kriteri dikkate alınmıştır. Bu 13 yeni büyükşehirde yeni ilçeler kurulmaktadır. Bu illerde büyükşehir yetki alanı aynı İstanbul ve Kocaeli gibi il sınırlarına genişletilmektedir. Büyükşehirlerde özel idareler, beldeler ve köyler kaldırılmaktadır. Özel idare işleri büyükşehre devredilmekte, beldeler ve köyler mahalleye dönüşmektedir. Büyükşehir olmayan 52 ilde nüfusu 2 binden az olan beldeler köye dönüşmektedir. Böylece toplam 1.582 belde ve 16.082 köyün tüzel kişiliği kaldırılmakta ve mahalleye dönüştürülmektedir. Toplam sayısı 2.950 olan belediye 1.392'ye düşmektedir. Köy sayısı 34.283'ten 18.201'e inmektedir. Aslında birim sayısında müthiş bir azalma meydana*

gelmektedir. Bu bile nasıl bir tasarruf ve verimlilik sağlanacağını çok net bir şekilde ortaya koymaktadır. Beldelerin hangi ilçenin mahallesi olacağına ilişkin olarak sınırdaş olmak ve mesafe şartı getirilmiştir. Mahalleye dönüşen beldelerde belediye personeli hak kaybına uğramayacaktır. Köylerin orman veya mera hakları olduğu gibi korunmaktadır. Köylerde belediye vergi harçları -emlak vergisi, imar ruhsat harcı, katılım payları gibi bedeller- beş yıl süreyle alınmayacaktır. 29 büyükşehirde merkezî idare yatırımlarını koordine etmek, afetle mücadele ve başka bir sıkıntı yaşanmaması için, valiliğe bağlı yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kurulmaktadır. Böylece özel idarelerin kaldırılması nedeniyle bir boşluk da söz konusu olmayacaktır. Bu yasa tasarısıyla büyükşehirlerin bütçe payları ciddi şekilde artmaktadır. Şu anda büyükşehir içinde tahsil edilen vergiden artırılan pay yüzde 5'ten 6'ya çıkarılmıştır. Ayrıca, asıl önemlisi, ilçe belediyelerine ve yine büyükşehre verilen yüzde 2,5 genel bütçe payının yüzde 4,5'a çıkarılmasıdır. Avrupa'sı, Amerika'sı bütçe krizleri yaşarken, maaşlarda indirime giderken, Türkiye, belediyelerin önünü açmakta ve daha fazla hizmet imkânı sağlamaktadır. Köylerin mahalleye dönüştürülmesi en isabetli hususlardan birisidir çünkü aslında köy muhtarlığı zaten imkânı olmayan bir birimdir. Bu şekilde köy muhtarlıkları mahalle muhtarlığına dönüşüyor. Kaybetmeyecek köylerimiz, aksine büyüyecektir. Bu şekilde köylerin daha iyi hizmet alacağı açıktır çünkü belediyelerin köyden mahalleye dönüşen bölgelerde hizmet yapabilmesi için yüzde 10 bütçe ayrılması bu yasa tasarısıyla şart hâle getirilmiştir. Ayrıca, köylünün tarımsal hakkı korunduğu gibi, imar imkânı yapı stokunun ruhsatlandırılması ile önemli sorunları da çözülmüş olacaktır. Köyde artık araziler, tarlalar arsa olacağı için köyler daha değer kazanacak, köylü zenginleşecektir."[155]

Yasa tasarısına karşı Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) adına söz alan Bitlis milletvekili Hüsamettin Zenderlioğlu, bu düzenlemenin bütün belediye hizmetlerini özelleştiren bir niteliğe sahip olduğunu belirterek, nüfus kriterleri, yüz ölçümü kriterlerinin yeterli olmadığını, yerleşim yerinin sosyal, kültürel, ekonomik talepleri dikkate alınmadan gerçekleştirilmek isteyen böyle bir yasanın, toplumda ister istemez bazı sıkıntılara ve huzursuzluklara neden olabileceğini ifade eder. Büyük kent sınırlarını genişletmek ve ilçe belediyelerinin yetkilerini azaltmanın sorun yaratacağını söyleyen Zenderlioğlu, bu yasanın aynı zamanda merkezi güçlendirmek uğruna belde belediyelerinin kaldırılmasını, köylerin mahalle yapılmasını vatandaşa yapılan en büyük haksızlık olarak gördüklerini belirtmektedir. Bu yasanın halkın doğrudan yerinden yönetime katılmasını engellemekten başka bir şey ifade

[155] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 32, 17. Birleşim, 07.11 2012, s. 73-74.

etmediğini, gerçekten, yasa özel idareyi kaldırıyor, yetkileri başka bir kuruma devrediyorsa bunun ne yararı vardır? sorusunu sormaktadır. Bu düzenlemeyle yatırım izleme koordinasyon merkezi kurularak valilere yerel yönetimler üzerinde denetleme yetkisini verileceğini vurgulayan Zenderlioğlu, atanmışlardan oluşan böyle bir yapının seçilmişler üzerinde bir yapı kurulması anlamı taşıdığını düşünmektedir. Yerel özerklik diğer ifadeyle "demokratik özerklik"[156] meselesini çok boyutlu, kapsamlı ve derinliği olan bir yerel yönetim biçimi ve toplumsal kuruluşun yeniden biçimlendirilmesi olarak, en önemli politika konulardan biri olarak gören BDP ve o siyasi geleneği sürdüren siyasi hareketler (özellikle Kürt siyasal hareketi), bu yasa tasarısının öngördüğü özerkliği inşa etmediği üzerinden bir pozisyon almaktadır. Kuşkusuz bu yasa tasarısında ortaya koyulan "özerklik" anlayışıyla BDP'nin savunduğu özerklik anlayışındaki farklılıklar, BDP'nin bu tasarıdaki eleştirilerine de yansımaktadır.

> "*AKP Hükûmetinin asıl amacı, büyükşehir belediyeleri, yerelden yönetim anlayışı, demokratik özerklik projesine neoliberalist projeyle engel olmaktan başka bir şey ifade etmiyor. Demokratik Toplum Kongresinin geliştirmiş olduğu demokratik özerklik projesini boşa çıkarmaktır amacı. Oysa bizim geliştirmek istediğimiz proje, sadece bölgemizde değil, Türkiye metropollerinde istediğimiz demokratik özerklik, -diskalifiye etmeleri, bu amacı taşımaktadır. Oysa biz diğer bölgelerde 20'ye yakın bölgenin oluşmasını isteyip, oralardaki derin uçurumları bertaraf etme projesidir. Demokratik özerklik projemiz, sadece yerel yönetimleri model olarak ele almamaktadır, aynı zamanda bir kardeşleşme projesi ve güçlendirmedir. Bu projenin tanımlandığı yerel yönetimler modeli ulusal, sınıfsal, cinsel, etnik, kültürel temelde bir dehadır ve devrimci demokratik dönüşüm programının tıpkısıdır. Stratejik bir proje olan demokratik özerklik projesi, halkın kendi kendini idare etmesi demektir. Bu modelle belediyelerin temelde devletten hiçbir şeye ihtiyaçları olmayacaktır.*

[156] Günümüzde bir tartışma konusu olan "Demokratik özerklik modeli", 2008 yılından bu yana Kürt Siyasal hareketinin yerel yönetimler için benimsediği ve savunduğu bir yönetim modelidir. Birçok ülkede farklı biçimlerde uygulama alanı bulan bu yönetim biçiminin Kürt siyasal hareketindeki karşılığı; Türkiye'nin idari, politik ve mali özerkliğe sahip 20 veya 25 bölgeye ayrılmasını, sosyokültürel ve ekonomik ilişki içinde olan illerin bir araya gelerek oluşturacağı bölge meclisleri tarafından yönetileceği bir yapı öngörülmektedir. Bir nevi bölgesel parlamento niteliğine sahip, seçimle oluşacak bölge meclislerinin hizmet alanları, merkezi yönetimin bir ölçüde geleneksel hizmetlerinin dışında kalan alanlar olarak tanımlanmaktadır. Buna göre dışişleri, maliye ve savunma hizmetleri merkezi yönetim tarafından, emniyet ve adalet hizmetleri merkezi yönetim ile bölge meclislerince ortaklaşa yürütülecek, geriye kalan hizmetlerin yürütülmesinden bölge meclisleri görevli ve yetkili olacaktır. Meselenin politik arka planı ve kapsamlı bilgi için bknz. Cuma Çiçek, **"Demokratik Özerklik Üzerine"**, Birikim Dergisi, Sayı: 261, İstanbul, 2011.

Tecrübe, yaratıcılık, yerinden yönetme, deneyim, kazanım geliştikçe güçlenme sağlanacak, kazandıkça daha güçlü belediyeler oluşacaktır. Gönül sterdi ki AKP Hükûmeti, demokratik projeye benzer bir model geliştirsin. Yerel yönetimlerin en güçlü sacayağı olan köy ve mahalle örgütlenmelerini güçlendirerek demokrasiyi güçlendirmiş olsaydı, halkın doğrudan doğruya katılımıyla oluşacak olan meclisler söz sahibi olacaktı. Ne yazık ki bu örgütlenme modelinden korkuluyor…"[157]

Tasarıya bir başka eleştiri meclisteki diğer muhalefet partisi olan MHP'den gelmiştir. MHP grubu adına söz alan Yozgat milletvekili Sadir Durmaz, gündemdeki tasarının Türkiye'nin yönetiminde üniter yapıdan vazgeçip federatif veya kısmen federatif bir yapıya geçilip geçilmeyeceğine karar verilmesi olduğunu ifade etmektedir. Durmaz'a göre mevcut büyükşehir yapılanmasında münhasır yetkiler büyükşehirlerde toplandığı için, ilçe belediyeleri fonksiyonsuz ve işlevsiz bir durumda kalmakta, zamanla büyükşehir yönetimlerinin ilçe belediyeleri üzerinde vesayet kurucu bir rol kazandıklarını, farklı siyasi partilerden olan belediyeler için olumsuzluklar ve anlaşmazlıklar doğurduğunu söyleyen Durmaz, bugünkü uygulamada büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyelerini şube belediyesi konumuna sokmuş ve bu yetmezmiş gibi getirilmek istenen düzenlemeyle ilçe belediyeleri şube belediyelerinden daha kötü bir duruma maruz bırakılmak istendiğini ortaya koyarak, bu mahzurları ortadan kaldıracak bir düzenleme yapmak yerine, getirilen düzenlemeyle ilçe belediyelerini daha da zayıflatarak işlevsiz hâle getirecek hükümlere yer verildiğini ifade etmektedir. Durmaz'ın köylerle ilgili düşünceleri dikkat çekicidir.

"*Tasarıyla 16.082 köy tüzel kişiliği kaldırılarak sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan ciddi sıkıntılara kapı aralanmaktadır. Köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle köy tüzel kişiliklerine ait olan köy varlıklarına el konulmakla kalınmayıp, köylünün köye ait maddi ve manevi değerleri koruma direnci yok edilerek yağma ve talana zemin hazırlanmaktadır. Aidiyetleri, hatıraları ve manevi izleri ortadan kaldıracak bu düzenlemeyle, köylünün şehirlilerle aynı vergi ve yükümlülüklere tabi kılınması, yoksullaşmaya ve köylerin boşalmasına yol açacaktır. Tarım alanları imara açılacak, zaten bitmek üzere olan tarım ve hayvancılık yok edilecek, hâlihazırda cebinde çay parası olmayan, sofrasındaki zeytini sayarak yiyen, son zamlarla beli iyice bükülen ve traktörüne mazot koyamadığı için tarlasına gidemeyen çiftçi ne yazık ki*

[157] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 32, 17. Birleşim, 07.11 2012, s. 81-82.

şehre göçe zorlanacak ve harmandan kalkacaktır… köylü evi, tarlası, arsası, arazisi için artık emlak vergisi ödeyecek, hem de büyükşehir tarifesi üzerinden yani yüzde 100 artırımlı emlak vergisi ödeyecek; bu vergilerin yüzde 10'u oranında da taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı ödeyecek. Köylü çöp vergisi ödeyecek hem de büyükşehir tarifesi üzerinden yani yüzde 25 artırımlı çevre temizlik vergisi ödeyecek. Köylü içme ve kullanma suyuna para ödeyecek, kuyudan kullandığı suya bile para ödeyecek. Köydeki esnaf ve sanatkârın vergi ve yükümlülükleri artacak. Köydeki esnaf artık basit usulde değil mecburen gerçek usulde vergilendirilecek; yani, ödeyeceği vergi artacak, her üç ayda KDV, üç ayda bir gelir vergisi ve en az üç ayda bir gelir vergisi stopaj beyannamesi verecek; her beyanname için damga vergisi ödeyecek, yazar kasa alacak, defter tutacak, bunun yanında mali müşavirle çalışacak ve ücretini ödeyecek. Esnaf odaları üye kayıt ücreti ve yıllık aidatlar da yüzde 100 artacak. Köy muhtarlarıyla köylerin kâtip, korucu, imam, bekçi ve benzeri hizmetlilerine köy bütçesinden ödenen ücretler ile çiftçi mallarını koruma bekçilerinin ücretleriyle ilgili gelir vergisi istisnası kalkacak. Ayrıca, köylere ve köy birliklerine ait taşınmaz ve işletmeler için emlak vergisi ve kurumlar vergisi muafiyeti kalkacak…köylüye başka yeni vergi ve harçlar da gelecek. Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan, şimdi sıralayacağım vergi, harç ve katılım paylarına köylüler de tabi olacak: Çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve hava gazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisi; işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, imar harçları, parselasyon harcı, ifraz ve tefrit harcı, plan ve proje tasdik harcı, zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcı, yapı kullanma izni harcı, iş yeri açma izni harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı; yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı, su tesisleri harcamalarına katılma payı. Yirmi altı adet ayrı vergi ve harçla karşı karşıya kalacak köylümüz."[158]

Durmaz'ın bir başka eleştirisi, üniter devlet yapısının yerine federal bir devlet sistemine zemin hazırlayan bir tarafının olduğudur. MHP'nn üniter devlet sisteminden ve merkeziyetçi yönetim anlayışından yana olan pozisyonu ve söylemleri, CHP'nin mahalli yönetim tasarıları üzerindeki söylemleriyle örtüşmektedir. MHP ideolojik bir hat üzerinden bu söylemini kurarken, CHP bir yandan geleneksel yönetim anlayışı ve mirası üzerinden, diğer yandan ekonomi politik hat üzerinden benzeş söylemlerini kurmaktadır. Durmaz'ın partisi adına ortaya koyduğu düşünceleri, CHP'nin pozisyonuyla paralellik taşıyan içeriktedir.

[158] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 32, 17. Birleşim, 07.11 2012, s. 82-83.

"*BüyükşehirKanun Tasarısıyla federe devlet modelinin alt yapısı oluşturulmak istenmektedir. Bu durum Türk idare sisteminin ilke ve esaslarıyla taban tabana zıtlıklar içermektedir. Nitekim yapılması planlanan düzenlemeyle büyükşehir sınırları il sınırlarını kapsayacak şekilde genişletileceğinden, il idaresi sistemi ciddi düzeyde yara alacaktır. Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırına çekilmesi, ftilen bölgesel yönetim ve eyalet sistemine geçişin sondan bir önceki durağı olacağından tehlikeli bir mecranın kilidini açacaktır. Şüphesiz, bölücü ve yıkıcı unsurların dayattığı bölge tabanlı demokratik özerklik ve otonomi çağrıları böylece cevap bulacak ve Türkiye adım adım bölünmeye götürülecektir.*"[159]

Anamuhalefet partisi CHP adına söz alan Ankara milletvekili Gökhan Günaydın ise bu yasa tasarısının, il mülki sınırlarıyla belediye sınırlarını çakıştırmasını öngördüğünden dolayı teknik olarak adının "bütünşehir tasarısı" olması gerektiğine dikkat çekmektedir. Bu tasarının anayasaya aykırı hükümler taşıdığını, büyükşehir yönetimi olan yerlerde köylerin kaldırıldığını, İstanbul ve Kocaeli deneyiminden yola çıkarak 29 kentin büyükşehir ilan edildiğini söyleyen Günaydın, İstanbul ve Kocaeli deneyimlerinin diğer büyükşehirlerde uygulama alanından farklı olduğunu, İstanbul'un (5.300 kilometre kare) ve Kocaeli'nin (3.500 kilometrekare) yüzölçümlerinin, bütçelerinin ve nüfus yoğunluklarının, Konya'nın yüzölçümünden, bütçesinden ve nüfus yoğunluklarından farklı olduğunun ve farklı sonuçlar doğuracağının ve bu modele göre yönetilemeyeceğinin altını çizmektedir. Siyasal iktidarın bu düzenlemeyle büyükşehir belediyesi ve diğer ilçe belediyeleri arasında plan bütünlüğü sağlanacağını fakat iktidar partili belediyeler arasında dahi bu bütünlüğün sağlanamadığını ifade eder.

"*Değerli arkadaşlarım, bakın, AKP sözcüsü diyor ki: "Biz bu bütünşehir modelini getirdik çünkü plan tekniği sağlayacağız, imar bütünlüğü sağlayacağız." Ben size bir fotoğraf göstereyim. Laf atan arkadaşım umarım sen de görebiliyorsundur. Bak, burası tarihî yarımada. Ecdadımız diye övündüğünüz Osmanlının Süleymaniye Camiini yaptığı tarihî yarımada. Bunun arkasındakiler ne? Bunun arkasındakiler gökdelen. İstanbul'u kim yönetiyor? Büyükşehir Belediye Başkanlığı. Bu gökdelenlerin 1/1.000'liği nereden geçiyor? Zeytinburnu Belediyesinden. Zeytinburnu hangi partiden arkadaşlar? AKP'den. İstanbul*

[159] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 32, 17. Birleşim, 07.11 2012, s. 82-83.

Büyükşehir hangi partiden? AKP. Sizin plan bütünlüğü dediğiniz bu mu? Tarihî yarımadanın göğsüne hançer saplamak ne zamandan beri plan bütünlüğü olarak tanımlanıyor?"[160]

Büyükşehir yasa tasarısıyla ilgili olarak CHP'nin farklı partilerce yönetilen beldelerde yapmış oldukları "yerel referandum" çalışmalarından bahseden Günaydın, yapılan referandum sonucunda 430 bin yurttaşın kullandığı oylardan 362 binin beldelerinin kaldırılmaması için oy kullandığını ve "belediyeme dokunma" dediğini belirterek, bu tasarıya halkın da karşı olduğunu söylemektedir.[161] Meclise sunulan tasarıya karşı bir başka eleştiri, CHP İzmir milletvekili Birgül Ayman Güler tarafından getirilmiştir. Bu tasarının anayasaya aykırı olduğunu, anayasanın 123 üncü, 126 ncı ve 127 nci maddeleri itibarıyla ancak büyük yerleşim merkezleri için büyükşehir belediyesi kurabileceğini, iller için kurulamayacağını, anayasa "iller için özel yönetim biçimi getirilir" deseydi bu düzenlemenin yapılabileceğini, "iller için değil, büyük yerleşim merkezleri için ancak özel yönetim biçimleri kurulabilir" dendiğine göre, bu tasarıyla getirilen yeni büyükşehir belediyesi tanımı anayasanın mahallî idarelerle ilgili maddesine organik olarak aykırılık oluşturduğunu belirtmektedir. Güler'e göre "Anayasa'nın 123 üncü maddesinin "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Türkiye illere bölünür, coğrafya durumuna, kamu hizmetlerinin gereklerine dikkat edilerek" dendiğini ve bu hükme de aykırı bir durum yaratıldığını belirtir. Merkeziyetçi bir yönetim anlayışından yana vaziyet alan Birgül Ayman Güler, bu tasarının ademimerkeiyetçi bir yönetim yapısı kurduğunu, üniter devleti zayıflatıcı bir etki yaparak federalist bir sistemi inşa ettiğini düşünmektedir.

"*...Anayasa'nın bu hükmü doğrultusunda, illerin yönetimi, yerinden yönetim esasına dayanan büyükşehir belediyesine verilmektedir. İller ancak yetki genişliği ile yönetilebilirler. Yetki genişliği, yetkilerin genişlemesi demek değildir efendim. Yetki genişliği, merkezî idarenin kuruluş esasıdır ve ancak valilikler ve kaymakamlıklarca kullanılabilir. Şimdi, siz, mülki sınırlara büyükşehir belediyesini getirerek yerinden yönetim esasına bağlı bir yönetim modeliyle, illerin yönetimini merkezden yönetimden yerinden yönetime kaydırıyorsunuz. Böylece, illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır yerine ademimerkeziyetçilik ilkesini getiriyorsunuz. Türkiye merkeziyetçilik ilkesine göre yönetilir, ademimerkeziyetçiliği*

[160] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 32, 17. Birleşim, 07.11 2012, s. 86-87.
[161] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 32, 17. Birleşim, 07.11 2012, s. 88.

getirmek demek; üniter devletten vazgeçmek, federal devlete yelken açmak anlamına gelir."[162]

Dikkati çeken bir başka değerlendirme de, BDP Mardin milletvekili Erol Dora tarafından yapılır. Dora'ya göre düzenlenen bu tasarı yirmi dokuz il için devletin toprak üzerindeki örgütlenmesini kökten değiştiren bir düzenlemedir. Bu değişiklik sadece bir idari değişiklik olmadığını, anayasa'da belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde düzenlenen merkezî yönetim-yerel yönetimler ilişkisini iki farklı şekilde fiilen yeniden tanımladığını söyleyen Dora, bu tasarının büyükşehir-merkez ilişkisinde ve il sistemine dayanan yerel-merkez ilişkiside, Türkiye'nin iktisadi, toplumsal, siyasi ve idari yapısında radikal bir dönüşüm tasarladığını ve bu tasarının radikal dönüşümün bir dışa vurumu olduğunu ifade etmektedir.

Yerel demokrasinin, yerel temsil sisteminin demokratikleştirilmesi, halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesine olan ihtiyaca dikkati çeken Dora, kanunların sadece sermayenin ihtiyaçlarına değil, toplumsal ihtiyaçlara da yanıt vermesi gerektiğini, aksi takdirde devletten söz edilemeyeceğini, halkın ihtiyacının daha fazla demokrasi olduğunu ve bu tasarıyla köylülerin ve belde halkının kendini yönetme hakkının elinden alındığını ve yerel yönetimin varlığını ortadan kaldırdığını düşünmektedir. konuşmasının devamında hizmet ölçeğinin genişletildiğinde toplu ulaşım, arıtma, numarataj ve benzeri hizmetleri vermenin imkânsız hâle geleceğini ve belediye hizmetlerinin aksamasına ve hizmetlerin aşırı derecede pahalılaşmasına yol açacağını söyleyen Dora, tasarının mali imkânsızlıklara ilişkin yeterli bir çözüm içermediğini, ölçeğin büyümesi ve görevlerin arttırılmasıyla büyükşehirlerin üzerindeki borçlanma baskısını ağırlaştıracağını ifade etmektedir. Dora, köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla bu birimlerin mallarının da ortadan kaldırılmakta olduğuna dikkati çekerken, kamusal hizmetlerin kimler tarafından ne şekilde yerine getirileceği meselesinin açık olmadığını ve dolayısıyla nasıl bir yerel yönetim modeli düşündüklerini de ortaya koyar.

[162] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 32, 17. Birleşim, 07.11 2012, s. 109-110.

"*Söz konusu yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının yanı sıra malları da tasfiye edilmektedir. Bu durum mülkiyet hakkına da aykırıdır. Hem kişilikleri hem de malları yok edilmektedir. Anayasa, merkezî idare ile mahallî idareyi ayırmış ve Türkiye'nin idaresini bu ayrıma göre düzenlemiştir. Özellikle Anayasa'ya göre mahallî idareler, il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere ve seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir. Merkezî idare ise tüm ülke düzeyinde kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere teşkilatlanmıştır. Merkezî idarenin birimlerinde görevli idareciler seçimle değil, atama yoluyla belirlenirler. Bu nedenle seçimle belirlenmiş ve mahallî ihtiyaçları karşılamak üzere teşkilatlanmış bir mahallî idare biriminin görevlerini merkezî idare birimi yerine getiremez. Üstelik, hangi merkezî idare biriminin yerine getireceği de açık ve net değildir. Bu yönüyle, tasarı, yönetimde kaos tasarısıdır. Önümüzde duran yasa tasarısında kamu hizmetlerinin dengeli planlanması mümkün olmayacaktır. 1982 Anayasası büyükşehirler için özel yönetim modeli getirilebileceğini öngörmektedir. Ancak illerin büyükşehir modeliyle yönetiminin anayasal dayanağı bulunmamaktadır. İl genel yönetimini zedeleyen, il yerel yönetimini, il özel idarelerini kaldıran bir büyükşehir yönetim modeli kamu hizmeti bakımından sorunlar yaratacaktır. Büyükşehir modelinde kamu hizmetlerinin planlaması nasıl yapılacaktır? Örneğin, eğitim hizmeti merkezî bir hizmet midir yoksa yerel bir hizmet midir? Halk, eğitim hizmetini belediye başkanından mı almak ister, merkezî hükûmetten mi almak ister?... Yasa tasarısı beldelerin önemini görmezden gelmektedir. Büyükşehir modeli belediye yönetimini tarihe gömmektedir. Belde belediyeleri ve köyler halka en yakın yerel yönetim birimleridir. Beldelerde ve köylerde yaşayan halka sormadan bu yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerini kaldırmak demokratik devlet ilkesine aykırıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hizmetin halka en yakın yönetim birimlerince verilmesi ilkesi üzerine yükselmektedir. Türkiye'nin bu şarta imza atan ilk devletlerden biri olduğu unutulmamalıdır. Belde belediyeleri halkın yönetime ulaşması ve hizmet ölçeği bakımından vazgeçilmemesi gereken yönetimlerdir. Belde düzeyinde, yerel halkın yönetim yetkisini ortadan kaldırmak yerine bu yönetim birimlerini idari ve mali açıdan güçlendirme yolu tercih edilmelidir. Yerleşim yeri sınırları içinde yaşayanların ortak sorunlarının nasıl çözüleceğine o sınırlar içinde yaşayanlar karar vermelidir. Bu tasarı köylünün kendi yaşam alanı üzerindeki tüm yönetim haklarını kaybetmesi anlamına gelmektedir. Köy tabelasının sökülerek mahalle hâline getirilmesi köyün yaşamını iyileştirmeyecek, aksine kötüleştirecektir.*"[163]

Meclisteki bu tasarı hakkında muhalefet partileri birçok boyutuyla eleştirilerini yaparken, iktidar partisi bu tasarının özellikle üniter yapıya, idarenin bütünlüğü ilkesine, anayasaya ve AYYÖŞ'e aykırılık teşkil etmediğini, ademimerkeziyetçi bir

[163] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 32, 17. Birleşim, 07.11 2012, s. 118-120.

yönetim anlayışından hareketle, yerel kamusal hizmetlerin etkin, verimli, şeffaf ve hesap veren bir yönetim yapısının kurulmak istendiğini öne sürmektedir. AKP Grubu adına söz alan Hüseyin Tanrıverdi, bu düzenlemenin Anayasa'ya, AYYÖŞ'e aykırı olmadığını, bilakis uyumlu olduğunu, bu düzenlemeyle 16 olan büyükşehir belediye sayısının 29'a yükseltilmesiyle ve toplam belediye sayısının 2.950'den 1.392'ye düşürülmesiyle daha çağdaş, etkin ve verimli hizmet sunumunun mümkün olacağını ifade etmekte, yapılan düzenlemeyle yerel yönetimlerde iş verimliliğini artırmak, kaynak israfının önüne geçmek, idari kapasiteleri artırmak, en faydalı ve verimli belediye büyüklüğüne ulaşmak gibi esasları hedeflediklerine dikkat çekmektedir.[164] Dolayısıyla siyasal iktidar büyükşehir yönetim modeliyle kurduğu yönetsel yapıda hizmet alanını genişleterek, kaldırılan tüzel kişiliklerin hizmet alanlarında büyükşehir yönetimlerini görevli ve sorumlu kılmaktadır. Geniş hizmet ölçeğine sahip kılınan büyükşehirlerin İstanbul ve Kocaeli deneyimlerine uygun düşebilecek hizmetleri üretebilme kapasitelerinin eksikliği, ciddi sorunlar doğurabilecektir. Özellikle yüzölçümü, nüfus yoğunluğu ve iktisadi kapasite, sonuçları olumsuzlayabilecek unsurlar olarak gözükmektedir. Bu yasa tasarısı, büyükşehir yerleşim yerlerini yeniden örgütleyen ve toplumsal kuruluşu biçimleyen bir yasa niteliğine sahip olarak, bu yerleşim yerlerinde il özel idarelerini kaldırarak yetkilerini büyükşehir belediye meclisine devretmekte, köyler gibi özgün yerel kişiliklere son vererek toplumsal kuruluşu yeniden üretmektedir. Sözü edilen tasarıya karşı özellikle meclisteki muhalefet partileri, birçok noktasıyla, ciddi eleştirilerini sürdürmektedir. Tasarının hizmet ölçeği kıstasına yönelik eleştirilerini ortaya koyan CHP İzmir milletvekili Birgül Ayman Güler, bu tasarının "pergel yöntemi" ile hazırlandığını, büyükşehir yönetimi için belirlenen kriterlerin sorunlu olduğunu, çelişkiler ve uyumsuzluklar yarattığını vurgulamaktadır. Güler'in bu konudaki değerlendirmeleri ve ortaya koyduğu gerçeklik dikkate değerdir.

> "*...Neden mülkili büyükşehir, pergelli değil de?" dediğimizde dediniz ki: "Geniş ölçek iyidir kardeşim. Köyler işlerini göremiyorlar, beldeler işlerini göremiyorlar; şu ölçeği bir genişletelim de köylüsüne, şehirlisine aynı hizmeti verelim." Olabilir, bu gerçekten tartışılabilir ama "ölçek" dediğiniz şeyin bir türdeşliği vardır. Bir ölçek belirlemişseniz o*

[164] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 32, 17. Birleşim, 07.11 2012, s. 123.

ölçeğin içine attığınız her örneğin bir ortak özelliği olmalı. Bizim görüşümüz şu ki: Ortak özellik yok. Ben iktidardan, iktidar milletvekili arkadaşlarımdan bunu açıklamalarını rica ediyorum. Kocaeli ili 3.635 kilometrekare, 1 milyon 600 bin nüfuslu; Mersin ili bunun 4 katı, 15.737 kilometrekare, yine 1 milyon 600 bin nüfuslu; Konya, Kocaeli'nin 10 katı, 40.824 kilometrekare ve yalnızca 2 milyon nüfuslu. Ortak ölçü ne? Nüfus ölçüsünü mü aldınız? Nüfusu da tutsam olmuyor, metrekare, kilometrekareyi alsam da değerli arkadaşlarım. Bu geniş, acayip geniş ölçeğin 3 binden 40 bin kilometrekareye doğru bir genişlik oluşturduğu görülüyor. Şimdi, ölçek eğer bir ortak, türdeş yapı göstermiyorsa bir sorun var. Neden yalnızca bir ölçü ilin nüfusu 750 binden fazla ise büyükşehir olacak? Tek ölçümüz bu. Bir çalışma var mı diye sordum, İçişleri Komisyonunda sordum, burada tekrar soruyorum: Neden mülki büyükşehri 750 bin nüfus eşiğinde kurdunuz? Bunun bir araştırması olmalı, araştırmasının olmadığı bilgisini aldım. "750 bine kim hükmetti?" sorusunun cevabını gerçekten alamadım, almayı ve nasıl bir mantıkla bu mesele üzerinde sonuca varılmış, bunu görmeyi bütün grubumuz olarak çok arzu ederiz…"[165]

Yapılan düzenlemenin eksik yönlerine dikkat çekmek adına düşüncelerini ifade eden CHP İzmir milletvekili Mehmet Ali Susam, büyükşehir belediyelerinin daha demokratik olabilmeleri için, başta meslek odalarının tüm büyükşehir komisyonlarına birer temsilci gönderebilecekleri, kontenjan meclis üyelerinin meslek odalarından olabileceği, imar planları ve kent düzenlemesinin sivil toplum örgütlerinin katkısıyla yapabileceği demokratik meclislerin oluşmasına imkân verilmesini önermektedir. Susam'ın bu önerisi demokratik ve katılımcı bir yönetim yapısının kurulması açısından önemli bir öneridir.[166] Zira yerel paydaşların yönetime katılımını öngörmeyen, kentin yaşam alanlarının düzenlenmesinde inisiyatif almayan bir yapının demokratik olmayacağı çok açıktır.

Meclis içindeki tartışmalar muhalefet partilerinin taşıdıkları politik kimliğe göre şekillenmektedir. Demokratik özerklik yanlısı bir parti olan BDP, tasarının özerkliği daraltıcı etkisinden söz etmekte, kurulmak istenen yönetim yapısının yerel yapıları ortadan kaldıran, merkeze bağlayan ve yeni bir vesayet biçimi kuran bir özelliğe sahip olduğundan bahsetmektedir. Bu çerçevede BDP Diyarbakır milletvekili Altan Tan, hükümetin en büyük savunmasının "Merkezdeki yetkileri yönetim zorluğundan

[165] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 25, 21. Birleşim, 11.11 2012, s. 65.
[166] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 5, 18. Birleşim, 08.11 2012, s. 118.

dolayı taşraya devretme mecburiyeti doğmuştur, dolayısıyla, Türkiye'de yüz yıldan fazla bir süredir tartışılan ademimerkeziyet fikrinin yer bulması için, ülkenin daha iyi yönetilebilmesi için, böyle bir düzenleme yapılmıştır" denildiğini, fakat hakikatin böyle olmadığını, yatırımları izleme koordinasyon başkanlığı gibi ne olduğu, yetkilerinin, sorumluluklarının ve müdahale alanının ne kadar olduğu tam olarak anlaşılmayan ucube yeni ihdaslar ile merkezin yetkilerinin taşraya devredildiği, merkezin yetkilerinin ve müdahalelerinin daha da güçlendirildiği bir tasarıyla karşı karşıya olduklarını ifade etmektedir. Tan'ın dikkat çektiği bir nokta da, gelir getirebilecek, ranta dönüşebilecek alanların, jeotermal kaynaklardan madenlere kadar, bunların ruhsatlarının, işletme şekillerinin ve izinlerin, il valiliğine veriliyor olmasıdır. İl özel idaresinin yetkisinde olan bu alanlarla ilgili işlemler için valiliğin yetkili kılındığını ve büyükşehir belediye meclisine hiçbir yetkinin tanınmadığını, dolayısıyla bu konuda atanmışların yetkilendirildiği düzenlemeyi eleştirmektedir.[167]

Yerel demokrasi ve yerelleşme ilkesine dikkati çeken MHP Osmaniye milletvekili Hasan Hüseyin Türkoğlu, "hizmetlerin, vatandaşa en yakın kamu idareleri tarafından görülmesi" ilkesinin ancak yerel yönetimler aracılığıyla hayata geçirilebildiğini, bu nedenle merkezi idarenin, yerel yönetimlerle ilgili alacağı genel ve sisteme ilişkin kararlarda, hem "yerel demokrasi" hem de "hizmetin yerelleşmesi" ilkelerini göz önüne almak durumunda olduğuna ve bu hususun aynı zamanda, Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da bir gereği olduğunu vurgular. Türkoğlu'na göre, büyükşehir sınırlarının il sınırını kapsayacak şekilde genişletilmesi, her iki ilke açısından da hastalıklı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Yerel demokrasinin ve yönetime katılmanın en önemli kriterinin, yönetim biriminin olabildiğince vatandaşa yakın olması ve vatandaşların da bu yönetim biriminin karar mekanizmalarına dâhil edilmesi, hesap sorabilmesi olduğunu söyleyen Türkoğlu, hükûmetin bu birimleri vatandaşa daha da yakınlaştıracağı yerde, aksine uzaklaştırmakta olduğunu, vatandaşın elini uzattığında ulaşabileceği, bağırdığında sesini duyurabileceği belediye yönetimlerini kaldırıp yerine devasa, kilometrelerce uzakta yeni birimler oluşturduğunu vurgulamaktadır. Kuşkusuz bu

[167] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 5, 19. Birleşim, 09.11 2012, s. 106.

önemli bir tespittir. Bu yönetim modeli, belirtilen eksiklikler, uyumsuzluklar ve çelişkilerle birlikte hizmette yerindelik ilkesini de zayıflatan, hizmete ulaşım imkânını aşındıran sonuçlar doğurabilecektir. Görünen o ki bu düzenlemenin eksik, yanlış, aykırı ve çelişkili tarafları, uygulama alanında pratikler üzerinden revize edilecek gibi durmaktadır.

Tasarıya bir başka eleştiri CHP Muğla milletvekili Ömer Süha Aldan tarafından getirilerek, bu tasarıda bireyin olmadığını ve kırsalda yaşayanların özgürlüğünün ellerinden alınmakta olduğunu, bireyin seçtiği kişiyle olan temasının kesilerek, hizmeti yurttaşın ayağına götürmek yerine, yurttaşı hizmet verilen yere gelmeye zorlama yaklaşımı olduğunu söylemektedir. Aldan'ın konuşmasının devamındaki düşünceleri oldukça dikkat çekicidir. Aldan'a göre bu tasarıyla gerçekleşmesi arzulanan proje, kentleri köyleştirme projesidir. Oysa kent ve köy kültürleri birbirinden ayrıdır. Kırsalda yaşayanlar, yeterince hizmet alamayınca, hizmetin yoğunlaştığı kent merkezlerine göç etmek zorunda kalacaklar ve bunun sonucu olarak kentlerin gelişmesi değil, şişmesi söz konusu olacak ve bu şişme ekonomik, kültürel ve sosyal farklılığa sahip kitleler arasında bir çatışma ortamı yaratacak ve önü alınamayan sosyal olaylarla karşılaşılacaktır.[168] Aldan'ın bu sözleri, meselenin her ne kadar kamusal hizmetlere ulaşım sorunu üzerine bir anlam taşısa da, köylerde yaşayan insanları "kendi yaşam alanlarında" değerlendiren ve "önemsenen" bir bakışı da görünür kılmaktadır. Cumhuriyet kurucuları için kırsal her zaman bir tehlike olarak görülmüş ve "terbiye" edilmesinin gerekliliğine inanılarak, üzerine modernleştirici projeler uygulanmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla Aldan'ın bu sözleri o dönemi hatırlatırcasına, köy ve kent ayrımı üzerinden köylülerin kendi yaşam alanlarını "terk etmelerine" de yol açabilecek böylesi düzenlemelere muhalif olmak için de bir "sebep" olmaktadır.

Mecliste birçok noktalarıyla tartışılan bu kanun tasarısı, 12 Kasım 2012 tarihinde mecliste kabul edilerek, 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

[168] **TBMM Meclis Tutanağı**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 25, 21. Birleşim, 11.11 2012, s. 102.

Yapılmasına Dair Kanun" adıyla yasalaşarak, 6 Aralık 2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.[169] Bu kanunla daha önce 16 olan büyükşehir sayısı 29'a çıkarılmış, 14 Mart 2013 tarihinde mecliste kabul edilen[170] 6447 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile, büyükşehir belediye sayısı 30'a yükseltilmiştir.

5216 sayılı yasayı yeniden biçimlendiren, büyükşehir yönetim modelini genişleten ve daha kapsayıcı olan 6360 sayılı 2012 tarihli "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" çıkarılarak, büyükşehir yönetimlerini yerelde kamusal hizmet alanlarında daha geniş görev ve yetkilere sahip bir yapıya bağlamaktadır. 6447 Sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile Ordu ili de büyükşehir yapılarak, büyükşehir sayısı 30'a yükseltilmiştir.

6360 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası siyasal merkezin, yeni büyükşehir alanları oluşturarak mülki sınırlarla belediye sınırlarını çakıştıran, yerel hizmetlerin bu mülki sınırların tamamını kapsayacak ölçüde sunulmasını amaçlayan bir yasa hükmündedir. Bu yasanın gerekçesinde; belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamadığı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açtığı, sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesinin mümkün olmadığı, uygun büyüklükte hizmet üretecek yerel yönetimlerin olmayışının, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli bir biçimde karşılanamadığı ve hizmetlerin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkardığı ifade edilerek, bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından

[169] Resmi Gazete, **On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,** Kanun No:6360, Sayı: 28489, 06.12.2012.
[170] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 24, Yasama: 3, Cilt 46, 78. Birleşim, 14.03.2012.

belediye sınırı mülki sınır olacak bir biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç olduğu, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle ortaya çıkacak ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği vurgulanmaktadır.[171] Bu yasa vilayet sınırlarıyla belediye sınırlarını çakıştıran yapısıyla belediye sınırlarını, belediyenin hizmet vereceği toplumsal alanı ve kamusal alanı genişletmektedir. İl özel idaresinin kaldırılmasıyla vilayet sınırları içerisinde yetkili, yerelde merkezileşen bir büyükşehir belediyesi ortaya çıkmaktadır. Bu düzenleme hem mekânsal hem de yönetsel çerçeveyi değiştirerek yeni bir model inşa etmektedir.[172] Dolayısıyla büyükşehirler için tasarlanan paradigma, güçlü bir büyükşehir yönetimini merkeze alan, bu yönetim altında koordineli çalışan, kendi sınırları içinde etkin ve verimli hizmet üretebilen ilçe belediyelerini öngörmektedir. Bu yasayla, Türkiye yüzölçümünün yüzde 51'i ve nüfusun yaklaşık yüzde 77'sinin yönetileceği bir yönetim yapısı kurulmaktadır.[173]

5.8.4.1. 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2012)

Büyükşehir yönetim yapısını düzenleyen 5216 saylı kanunla güçlendirilmiş, sınırları genişletilmiş, İstanbul ve Kocaeli şehirlerinde büyükşehir belediye sınırlarını mülki haline getirilmiş yönetim modeli, 6360 sayılı kanunun kabul edilmesiyle daha kapsayıcı bir büyükşehir yönetim yapısını ortaya çıkarmıştır. 5216 saylı kanunla 16 büyükşehir sayısı 29'a yükseltilmiş, İstanbul ve Kocaeli büyükşehirleri için uygulanan büyükşehir belediye sınırlarının mülki sınırlar ile çakıştırılması uygulaması, bu yasayla 29 büyükşehir için de uygulamaya koyulmuştur. 2013 yılında ordu ilinin büyükşehir yapılmasıyla bu sayı ve kapsam 30'a çıkarılmıştır. 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 1 nci maddesiyle; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla

---

[171] **Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü**, İçişleri Bakanlığı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, Sayı: B. 02.0.KKG.0.10/101-649/4099, 08.10.2012.

[172] Adalet Alada, "Bütünşehir Yasası", **İ.Ü SBF Kamu Yönetimi Forumlar Dizisi**, Forum I, 27 Aralık 2012, s. 166.

[173] Hicran Çelikyay, **Değişen Kent Yönetimi ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası**, http://setav.org/tr/degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi/analiz/16092

büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmış, bu illerdeki bucaklar ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır. Büyükşehir olan illerde ise il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Kanunun çeşitli hükümler başlığı taşıyan 3 üncü maddesinde; "İlçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin talep etmeleri hâlinde büyükşehir belediyeleri, bu kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yürürlükteki imar mevzuatı doğrultusunda yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapar veya yaptırır" denilmektedir. Yine 3 inci maddede "Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır" denilmektedir.

Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerinin görev ve yetkilerini üstlenecek birimin "22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Söz konusu il özel idarelerinin mahkemelerde süren davaları ile il özel idaresi olarak faaliyet gösterdikleri dönem ve yapılan işlemlere ilişkin olarak açılacak davalarda muhatap, devir işleminin yapıldığı ilgili kurum ve kuruluştur" denilerek il özel idarelerinin kaldırılmasına müteakip, devir teslimini üzerine alan idari birimin, il özel idaresinin tüm sorumluluklarını da taşıyacağına hükmedilmektedir. 3/3 üncü madenin dikkati çeken hükümlerinden birisi de, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12 nci maddesi kapsamında, il özel idareleri tarafından kullanılan haklar ve yetkilerin ve yürütülen görevlerin, il

özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte kurulan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı" tarafından kullanılacağı belirtilmektedir. Bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin kullanmış olduğu bu yetki ve görevin, merkezi yönetime bağlı olarak oluşturulan bir birime devredilmesi, hukuksal ve yönetsel açıdan sorunlu bir düzenlemedir. Mahalli idare olan il özel idaresinin bu görev ve yetkisinin, bir başka mahalli idareye devredilmesi usul ve esas bakımından yerinde bir düzenleme olabilecekken, bu yetki ve görevin merkezi yönetime bağlı, atanmışlardan oluşan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına devredilmesi, yerel adına sorunlu sonuçlar doğurabilecektir.

Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan gecici ve gönüllü köy kurucuları, bu yerlerde görevlerini devam ettirecekleri, 3 üncü maddenin ilgili fıkrasında ifade edilmektedir. Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerde, köy koruculuğu statüsünün devamı hukuksal bir sorun olarak durmaktadır. Zira mahalle statüsü kazanan bu yerlerde köy koruculuğu yerine başka bir statüye konu olabilecek bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Kanunun yine 3 üncü maddesinde belirtilen "4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanununa göre verilen I (a) grubu maden ruhsatı ile 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununa göre verilen jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde valiliklerce yürütülür. 3213 sayılı Kanuna göre maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde valiliklerce yürütülür." hükmü merkezin geleneksel olarak bu alanlarda yerelde yetki kullanma hakkını sürdürmekte, merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan valilik yetkili hale getirilerek, merkezi yönetim yeraltı kaynakların yönetiminde yetkili kılınmaktadır.

6360 sayılı kanunun 4 üncü maddesi, 5216 sayılı kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin[174] "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 kişisini," ifade eder şeklinde değiştirildiğini ve (d) bendinin[175] kaldırıldığını belirtir. Yapılan bu değişikliğin nedeni, büyükşehir belediye sınırları ile il mülki sınırlarının birleştirilmesi, belde belediyelerinin, köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesidir. Bu değişikliğin bir devamı olarak 4 üncü madde[176] ise "Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" hükmü getirilmektedir. Dolayısıyla belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10 km uzaklıktaki yerleşim birimleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri gibi kıstaslar kaldırılarak, sedace nüfus kriteri getirilmektedir. 5216 sayılı kanunun 5 inci maddesi[177] "Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır" hükmünü almaktadır.

[174] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi "Büyükşehir belediyesi: En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini," ifade eder şeklinde düzenlenmişti.

[175] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi "İlk kademe belediyesi: Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyi" İfade eder hükmünü taşımaktaydı.

[176] 5216 sayılı kanunun 4 üncü maddesi "Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" olarak düzenlenmişti.

[177] 5216 sayılı kanunun 5 inci maddesi "Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. İlk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamaz" biçiminde düzenlenmişti.

6360 sayılı kanunun 11 inci maddesiyle değiştirilen bir başka hüküm, 5216 sayılı kanunun 27 nci maddesinin birinci fıkrasıdır[178]. "Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir" şeklinde değiştirilmiştir. Bu kanunun 22 inci maddesiyle, 5302 sayılı İl özel İdaresi Kanununun 25 inci maddesinin birinci fıkrası[179] "İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur" biçiminde değiştirilmektedir. Bu değişiklikle meclisin seçeceği 5 üye 3'e, valinin seçeceği 5 üye 2'ye düşmekte, mali hizmetler birimi amirinin zorunlu üyeliği, seçimli üyelik haline getirilmektedir.

Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve il özel idaresi gelirlerini yeniden düzenleyen bir değişiklik olarak, 6360 sayılı kanunun 25 inci maddesiyle, 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları[180] "Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır; 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi

[178] 5216 sayılı kanunun 27 inci maddesinin birinci fıkrası "Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilâf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir" hükmünü taşımaktaydı.

[179] 5302 Sayılı İl özel İdaresi kanununun 22 inci maddesinin birinci fıkrası "İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur" hükmünü taşımaktaydı.

[180]İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları "Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır" olarak düzenlenmişti.

hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır" şeklinde bir değişiklik yapılmıştır. Yapılan bu değişklikle büyükşehir belediyesinin gelirlerinde yüzde 1'lik bir artış gerçekleşmektedir.

Belediyelerin genel bütçeden alacakları payın nasıl dağıtılacağını düzenleyen bir başka değişiklik, yine 5779 sayılı yasanın 5 inci maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarında yapılan değişiklikler ve kaldırılan beşinci fıkrasıdır.[181] Buna gore "Birinci fıkrada belirtilen gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın yüzde 23'ü birinci gruba, yüzde 21'i ikinci gruba, yüzde 20'si üçüncü gruba, yüzde 19'u dördüncü gruba ve yüzde 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup

[181] 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 5 nci maddesinin ikinci ve üçüncü ve dördüncü fıkraları "Birinci fıkrada belirtilen gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, ilçeler gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe son gruba ilave edilir. Belde belediyelerine bağlı bulundukları ilçenin endeks değeri uygulanır. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın yüzde 23'ü birinci gruba, yüzde 21'i ikinci gruba, yüzde 20'si üçüncü gruba, yüzde 19'u dördüncü gruba ve yüzde 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır. 2 nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır. 2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan büyükşehir belediye payının; yüzde 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır" hükümlerini içermekteydi. İlgili maddenin kaldırılan beşinci fıkrası ise" 2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan ve bu maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarına göre dağıtılan büyükşehir belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı yüzde 20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılır. Bakanlar Kurulu bu oranı bir katına kadar artırmaya veya kanuni haddine indirmeye yetkilidir" hükmü, 6360 sayılı yasanın 26 ncı maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır. 2 nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır.Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır. 2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır" şeklinde değişiklikleri kapsamaktadır. 5779 sayılı kanunun 2 nci maddesinde yapılan değişiklikle, genel bütçeden büyükşehir ilçe belediyelerinin payı yüzde 2,50'den yüzde 4,50'ye çıkarılmıştı. Bu değişiklikle birlikte bu yüzde 4,50'lik payın yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna gore, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne gore dağıtılacaktır. Bu paydan ayrılan yüzde 30'luk kısım yine büyükşehirler payı olarak ayrılacaktır. Eski adı İller Bankası olan İl Bank A.Ş, illerde payların dağıtımından sorumlu banka olarak, büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına hak edilişleri aktaracaktır. Büyükşehir belediyelerine genel bütçeden ayrılan yüzde 6'lık payın yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılırken, kalan yüzde 40'lık kısmın yüzde 70'i büyükşehirlerin nüfusuna gore, yüzde 30'u ise yüzölçmüne gore dağıtılacaktır. Bu değişiklikte nüfusu yoğun fakat yüzölçümü küçük olan İstanbul ve Kocaeli gibi büyükşehirler için dezavantajlı bir sonuç yaratmaktadır.

6360 sayılı kanunun 29 uncu maddesiyle, 1984 tarihli 2464 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"un 4 üncü maddesinde yapılan değişiklikle[182] "Büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırlarından oluşur" şeklinde bir düzenleme yapılarak, büyükşehir belediye başkanı seçiminde bütün seçmenlerin oy

[182] 2464 sayılı yasanın 4 üncü maddesi "Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük şehirlerde, büyük şehir belediye başkanı seçimi için, o şehir belediye hudutları içi bir seçim çevresidir. Büyük şehir belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçimlerinde ise her ilçe bir seçim çevresidir" hükmünü taşımaktaydı. 6360 sayılı büyükşehir belediye kanunuyla büyükşehir belediye sınırı, il mülki sınırıyla birleştirildiği için, büyükşehir belediye başkanı seçimi için seçim çevresi de, bu değişikliğe paralel olarak büyükşehir belediyesi sınırları kapsamında düzenlenmiştir.

kullanabileceği bir sistem getirilmektedir. Dikkati çeken ve önemli sayılabilecek bir düzenleme, 6360 sayılı kanunun 34 üncü maddesiyle, 1985 tarihli 3152 sayılı "İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"un taşra teşkilatını düzenleyen 28 inci maddesine yapılan eklemeyle "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Kurulu" oluşturulmaktadır. 3152 sayılı kanunun 6360 sayılı yasayla düzenlenen ek 28/A maddesiyle;

> "*Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler... Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Bu raporlar yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar yukarıdaki mercilere gönderilir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler kurabilir. Gerektiğinde geçici birimler kurulabilir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilir. Maliye Bakanlığınca, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur. Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçları; valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalar yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığınca karşılanabilir.Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat*

yerine getirilmesi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından sağlanır. İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir…"[183]

denilerek, bir anlamda kaldırılan il özel idarelerinin yerine, merkezi yönetime bağlı ve valilik bünyesinde, yerel kamusal hizmetlerin sunumuna ortaklaştırılan bir yönetsel yapı öngörülmektedir.

Yapılan bu yeni düzenlemeyle, büyükşehir belediyesi olan illerde, merkezi yönetime bağlı bir yönetsel yapı inşa edilmektedir. İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan 4 Nisan 2014 tarihli "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik", amaç, kapsam ve çalışma esaslarını, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının görev, yetki ve sorumluluklarını belirtmektedir. Büyükşehir olan illerde, vali ya da valinin görevlendireceği vali muavini başkanlığında oluşturulacak yatırım izleme ve koordinasyon kurulunda bir genel müdür, teknik ve idari müdürlükler[184] ve geçici birimler teşekkül edecektir. Kaldırılan il özel idarelerine 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular kanunu, 3213 sayılı Maden Kanunu ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun ilgili maddeleri kapsamından verilen hak ve yetkilerle, Organize Sanayi Bölgesi Kanununun geçici 12 nci maddesi kapsamındaki hak ve yetkiler de, merkezi yönetime bağlı bir yapı

[183] Resmi Gazete, **On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,** Kanun No:6360, Sayı: 28489, 06.12.2012.

[184] İlgili yönetmelikle oluşturulan yatırım izleme ve koordinasyon kurulu başkanlığında teknik müdürlükler; Yatırım İzleme Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü ve 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğünden oluşacaktır. Başkanlık bünyesinde oluşturulnan idari müdürlükler ise; İdari ve Mali İşler Müdürlüğü ve Doğal kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğünden teşekkül edecektir. Bu müdürlük, daha önce il özel idaresinin yetkileri arasında olan ve yatırım izleme ve koordinasyon kuruluna devredilen görev ve yetkileri yerine getirecektir. Gerektiğinde valinin onayıyla ilçelerde de olmak üzere geçici birimler kurulabilecektir.

olan yatırım izleme ve koordinasyon kuruluna devredilmektedir. İl özel idaresine ait hak ve yetkilerin bu kurula devredilmesini, il geleneksel yerel yönetim anlayışı içinde, özel idarelerinin merkezi yönetime bağımlı bir yerel yönetim biçimi şeklinde algılandığını söylemek mümkündür. Kaldırılan il özel idarelerinin bir kısım hak ve yetkilerinin, valiliğe bağlı bir kurula verilmesini bu şekilde de okumak mümkündür. Bu kurul, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki tüm taşra birimlerinin yürüttüğü hizmetlerin etkinlik, verimliliğini izlemek, raporlamak, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına reherlik etmek ve bunları denetlemek, koordinasyonu sağlamak gibi yerelde geniş bir işlem ve eylem alanında görevli ve yetkili hale getirilmektedir. Denilebilir ki böyle bir örgütsel yapı, merkezi yönetimi yerelde hizmet alanlarına dahil eden bir yönetsel taşıyıcı unsur niteliğindedir. Taşra birimlerinin yerel kamusal hizmetleri merkezi yönetimce belirlenen ilkelere göre yürütülmesinde gözetleyici, denetleyici ve koordine edici bir işleve sahip olan "atırım izleme ve koordinasyon kurulu", geçmiş dönemlerde il özel idarelerinin hizmet alanında olan kamu kurum ve kuruluşlarına ait binaların yapım, bakım ve onarım işleri bu kurula devredilirken, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmekle de yetkilendirilmektedir. Ayrıca emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların yapılmasını da bu kurul üstlenmektedir. Dolayısıyla bu düzenleme, yerelde merkezi yönetime bağlı yeni bir yönetim yapısını inşa etmekte, yerel hizmetler alanına valilikle bünyesinde yeni bir yönetsel aracı ikame etmektedir.

Yönetmelikle belirtilen düzenlemeyle, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerinin yürütülmesi yatırım izleme müdürlüğüne verilerek, bir anlamda taşra birimlerin yerelde yerine getireceği hizmetler bu kurul bünyesinde toplanacak, yürütülecektir. Kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilen hizmetlerin aksadığının ve bu aksaklığın halkın sağlığını, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin valinin veya ilgili bakanlığın tespit etmesi halinde, uygun süre verilerek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesi istenecek, bu süre içinde gerçekleşmeyen hizmet ve yatırım, bu kurul tarafından yerine getirilecektir. Belediye kanununda, belediyeler tarafından kamusal hizmetlerin sunumunda ortaya çıkan

aksaklıkların, belirtilen durumların yargı organlarınca tespit edilmesi halinde, buna benzer yetki valiliklere verilmiştir. Kamusal yerel hizmetin aksadığı durumlarda, merkezi yönetim bu yapı üzerinden inisiyatif kullanabilecektir. Bahsedilen kamu kurum ve kuruluşlarının merkezi yönetimin taşra birimlerini mi kapsadığı, yoksa bunun içine yerel yönetim birimlerinin de dahil olduğu düzenlemede açık bir şekilde belirtilmemiştir. Belirtilen durumlara ilişkin bir tespitin yapılması ve aksaklığın görülmesi halinde, yerel yönetim birimlerinin hizmet alanlarına da, yatırım izleme ve koordinasyon kurulu dahil olabilecektir. Şüphesiz böyle bir aksaklığın tespiti halinde, hizmetin sürekliliği ilkesince, ilgili kamusal hizmetin bu yöntemle yerine getirilmesi doğru bir yaklaşım olacak fakat merkez-yerel dengesini bozan uygulamaları rutinleştirmemek, yerel özerkliği aşındırmamak önem arz edecektir.

İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve denetlemekle görevli ve yetkili olan rehberlik ve denetim müdürlüğü, bu birimlere rehberlik etmenin yanı sıra denetimde bulunduğu birimden konuyla ilgili tüm bilgi ve belgeleri toplamaya ve bunlarla ilgili raporlar hazırlamaya yetkilidir. İldeki kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu yürtmek, ilin ekonomik, sosyal, kültürel ve turizm potansiyelini ortaya koymak amacıyla veri toplamak, analiz etmek ve raporlamak, yatırım izleme ve koordinasyon kurulu başkanlığının yıllık plan ve programlarını yapmak ve gerek ödenekleri tespit etmek, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili raporları hazırlamak, bu raporları valinin değerlendirmesiyle birlikte takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa göndermek gibi görev ve hizmetler strateji ve koordinasyon müdürlüğüne verilmektedir. İdari ve mali işler müdürlüğünün görevleri ise, kamu kurum ve kuruluşlarına araç alımı, bakım ve onarımı, başkanlık, müdürlük ve birimlerinin ihtiyaçları için yapılacak ihalelere ilişkin her türlü iş ve işlemleri yürütmek, başkanlığın arşivini kurmak ve yönetmek, il özel idaresinin diğer birimleri ilgilendirmeyen arşivini devralmak, başkanlıkta görevli personele ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve

hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak gibi görev ve hizmetlerdir.[185]

Dikkati çeken bir nokta, il özel idaresinin diğer birimleri ilgilendirmeyen arşivinin kurul bünyesindeki bu müdürlüğe devredilmesi ve böylece il özel idaresinin bir kısım hizmetlerinin yatırım ve koordinasyon kurulu tarafından yerine getirileceğinin görünür kılınmasıdır. Büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kaldırılması, diğer illerde bu yapının korunması göstermektedir ki yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı[186] ile büyükşehirlerde il özel idaresinin boşlattığı alanı doldurmak, yerel hizmetlerin yürütülmesinde merkezi yönetim adına etkin bir rol alma düşüncesi söz konusudur.

İllerin anayasal hüküm çerçevesinde kurulduğu, dolayısıyla il özel idarelerinin de anayasa hükmüne göre tüzel kişilik kazandığı belirtilerek, büyükşehir yönetimi kurulan illerde il özel idarlerinin kaldırılmasının anayasaya aykırılık oluşturduğu eleştirilen noktalardan birisidir. İl yönetiminin mütemmim cüzi olan il özel idarelerinin kaldırılmasının sakat bir durum oluşturduğu, ancak ilin kaldırılmasıyla il özel idaresinin tüzel kişiliğinin son bulacağı ifade edilmekte, il özel idaresininin 4 üncü maddesine atıf yapılarak "il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer" hükmünün anayasanın 126/1 ve 127/1 hükümlerinin bir gereği olduğu vurgulanmakta, il ve il özel idaresinin bir arada

[185] Resmi Gazete, **Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik**, Sayı: 28962, 04.04. 2014.

[186] Siyasal merkez tarafından düzenlenen ve İçişleri Bakanlığına bağlı bağlı bir birim niteliğine sahip "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" nın zeminini kuran tasarıdaki birkaç hüküm 6360 sayılı kanunda değişiklik göstermektedir. Tasarı da düzenlenen "Yatırım ve Koordinasyon Merkezi" kanunda ve yönetmelikte başkanlık olarak değiştirilmiş, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli" hükmü kaldırılmış ve İçişleri Bakanlığı bütçesinden kaynak tahsis edilwcwği hükm getirilmiştir. Tasarıda yapılan dikkati çeker bir değişiklik de, "otuz büyükşehir belediyesinde, bunlara bağlı ilçelerde ve diğer illerde bu merkezlerin kurulması" hükmünün değiştirilerek "sadece otuz büyükşehir belediyesine bağlı ilde koordinasyon başkanlığının kurulması" 6360 sayılı kanunda kararlaştırılmıştır. Bir diğer önemli değişiklik tasarı da "koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi ilçelerde kaymakamlar tarafından yerine getirilir" hükmü kaldırılarak, ilçelerde koordinasyon başkanlığı kurulmasına yer verilmemiştir. Yapılan bu değişiklilerle, yatırım izleme ve koordinasyon merkezlerinin sadece büyükşehir yönetimi olan yerlerde kurulması öngörülmekte, bu merkezlerin il özel idarelerinin yerine ikame edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu konuyla ilgili ayrıntılı bir çalışma için bkz. Rüveyda Kızılboğa, Kamil Özaslan, "İl Özel İdaresi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi", **Kaysem-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, 11-12 Mayıs 2013.

bulunmasının anayasal bir zorunluluk olduğuna dikkat çekilmektedir.[187] Köylerin de kaldırılması bu bağlamda anayasaya ayırılık oluşturduğu gerekçesiyle benzer perspektif üzerinden eleştirilmektedir. Ancak bir köyün şehir merkezi sınırlarına yakın olması ve şehirle bütünleşmesi durumunda köy tüzel kişiliğinin kaldırılabileceği, aksi halde uzak bir köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesinin, o köyü ortadan kaldırmayacağı, tüzel kişiliğine son vermenin anayasaya aykırı olacağı belirtilmektedir. Beldelerin kaldırılması da benzer bir perspektif çerçevesinde değerlendirilerek, anayasaya aykırılık bakımından eleştirilmektedir.[188]

Kemal Gözler bu düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldıran ve güçsüz bırakan bir sonuç doğurduğunu ifade ederek "Şehirden onlarca kilometre uzakta bir köydeki sırf o köye mahsus bir kararın, o köyün seçmenleri tarafından seçilmiş ihtiyar heyeti tarafından değil de, bu köyden onlarca kilometre uzaktaki bir belediye meclisi tarafından alınmasının mahallî idarelerin güçlendirilmesine hizmet edeceği düşüncesi anlaşılabilir bir düşünce değil… Mahallî idareleri güçlendirmek isteyen bir iktidarın yapması gereken şey, üç tür mahallî idareden iki türünü ortadan kaldırmak değil, bu türlere, gerekli Anayasa değişikliğini yaptıktan sonra, yeni bir tür daha eklemekten geçer. Örneğin Fransa'da 1982 yılında birkaç il birleştirilerek "bölge (région)" isimli yeni mahallî idareler kurulmuştur. Türkiye'de mahallî idareleri güçlendirmek isteyen kişilerin yapması gereken şey budur. 6360 sayılı Kanunun yaptığı şey ise, yirmi dokuz ilde, yeni mahallî idare kurmak yerine mevcut mahallî idarelerin üçte ikisini budamaktan ve on altı ilde de bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline getirerek bunları büyükşehir belediyelerinin vesayeti altına sokmaktan ibarettir"[189] vurgusunu yapar.

Adalet Alada yasanın sorunlu alanlarına işaret ederken, hukuki bir sorun olarak yerel yönetimlere anayasa ve yasalarla verilmiş olan sistem içerisindeki

[187] Kemal Gozler, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt 11, Sayı 122, Subat 2013, s. 42.
[188] **A.g.e.,** s. 44-45.
[189] Kemal Gozler, **a.e.** s. 78-79.

güvencelerini ortadan kaldıran bir düzenleme olduğunu belirtir. Alada, mevcut büyükşehir yönetimlerine taban oluşturan 5216 sayılı büyükşehir yasasının temsil sorununun, siyasal katılım sorununun, nüfusu adil bir biçimde oransal olarak eşitleyen sistem eksikliği sorununun konuşulup tartışılmadığını ve bu yasanın da bir çözüm getirmediğini, mekânsal ve yönetsel düzenlemesini dikkate almadığını vurgular.[190]

5393 sayılı Belediye Kanunu da, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da eski yasalara kıyasla belediyeler üzerindeki idari vesayeti azaltmakta, bunun yerine yargısal denetimi ikame ederek yeni bazı denetim mekanizmaları öngörmektedir. Ayrıca 1580 sayılı eski yasada belediye meclisi kararlarından bir kısmının (bütçe, kesin hesap, bütçede değişiklik, aktarmalar, ödünç alma ve verme gibi) kesinlik kazanması en büyük mülki idare amirinin onayına bağlıyken, yeni yasayla mülki idare amirlerinin bu onaylama yetkisi kaldırılmıştır. Bunun yerine mülki idare amirine hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilme yetkisi verilmiştir. Ayrıca belediye meclislerinin kararları kesinleştiği tarihten itibaren en geç "yedi gün" içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilecektir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı yasayla kesinleşen belediye meclis kararları en geç yedi gün içerisinde vali veya kaymakama gönderilerek yürürlüğe girecektir. Valinin bu kararları veto etme yetkisi söz konusu olmazken, ancak hukuka aykırılık iddiası ile yargıya başvurma hakkı getirilmektedir.[191]

5216 sayılı yasa da belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarına karşı "yedi gün" içerisinde yeniden görüşülmek üzere meclise iade etme yetkisine sahip olmaktadır. Başkanca iade edilen meclis kararları üye tam sayının salt çoğunluğuyla tekrar aynı şekilde kabul edildiğinde, bu meclis kararları kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı "on gün" içerisinde bu kararlara karşı idari yargıya

[190] Adalet Alada, "Bütünşehir Yasası", **İ.Ü SBF Kamu Yönetimi Forumlar Dizisi**, Forum I, 27 Aralık 2012, s. 166.
[191] Hikmet Kavruk, Hasan Yaylı, "2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, 2008, s. 7-8.

başvurma hakkına sahiptir. Meclis kararları mülki idare amirine gönderilerek yürürlüğe girer. Bu yasada da mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı, en geç "yedi gün" içerisinde idari yargıya başvurabilme hakkı söz konusudur.[192] Dolayısıyla belediye başkanına ve valiye tanınan yargıya başvurma hakkı, yerindelik denetiminden ziyade, hukukilik denetimi hakkıdır.

Türkiye'nin, AYYÖŞ'ün 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında belirtilen yerel yönetimler "kendi iç idari örgütlenmelerini kurabilir" hükmüne çekince koymasına rağmen AYYÖŞ'e uygun düzenlemeleri içermekte, 5393 sayılı kanunun 48 inci maddesinde belirtilen hükümlere göre, meclis kararıyla, belediye bünyesinde birimler kurabilecektir.[193] Dolayısıyla zorunlu olan yazıişleri, mali, fen ve zabıta birimlerin dışında birimlerin kurulması öngörülmektedir. Bu hüküm özerkliği genişletici bir düzenleme olarak, belediyelerin kendi ihtiyaçlarına göre idari örgütlenmelerini yapabilmelerine imkan vermesi açısından önemli bir yenilik sayılabilir.

6360 sayılı yasayla, 16.561 köy ve 1358 belde belediyesinin tüzel kişilikleri kaldırılırken, bu köylerin yaklaşık 10.000'i orman içi ve ormana bitişik köyler olarak, ortak malları, meraları ve ormanlarıyla birlikte belediyelere devredilmektedir. Büyükşehir olmayan diğer illerde ise nüfusu 2000'in altında olan 153 belde belediyesi mahalleye, 559 belde belediyesi de köye dönüştürülmekte, 1582'si ise kapatılmaktadır. Kaldırılan il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumlulukları ve tüm varlıkları belediyeler ve yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı dahil olmak üzere birçok merkez ve taşra kuruluşlarına devredilmektedir. Valilik bünyesinde düzenlenen yatırım ve izleme koordinasyon başkanlığı, yerelde merkezin ağırlığını artırıcı görev, yetki ve hizmetlerle birlikte, valilik kurumunu güçlendirici bir durum yaratmaktadır.[194] Her ne kadar il özel idareleri özerk yerel yönetim kimliğine sahip yapılar olmuş olsalar da, valilik kurumunun sevk ve idaresinde ve bu kuruma bağımlı

[192] **A.g.e.,** , s. 12.
[193] Abdullah Çelik, "Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirilmesi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 18, Sayı 1, 2003, ss. 17-28.
[194] Şenol Adıgüzel, Murat Tek, "6360 Sayılı Yasa ve Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 23, Sayı 3, Temmuz 2014, s. 80.

bir kimliğe de sahip olarak, görev ve hizmetlerini ve yetkilerini sürdürmüşlerdir. Özellikle pratikler üzerinden biçimlenen il özel idaresi bu yasayla ortadan kaldırılırken, yerel hizmetlerin sunumunda merkeze bağlı yeni yönetsel yapı, yatırım izleme ve koordinasyon kurulu olmaktadır.

6360 sayılı yasayla ortaya çıkan yerel yönetim yapısını, iki model üzerine inşa edilen yerel yönetim yapısı olarak okumak mümkündür. Büyükşehir yönetim modeli üzerine inşa edilen model; il özel idaresini ve köyleri ortadan kaldıran, tek bir mahalli yönetim biçimini esas alan "büyükşehir kent yönetimi ve alt bileşenleri" ve il özel idaresinin yerine ikame edilen fakat merkezi yönetime bağlı ve valilik başkanlığında oluşturulan "yatırım izleme ve koordinasyon kurulu"na dayalı bir yönetsel modeli tarif ederken, büyükşehir olmayan diğer illerde; geçmiş yerel yönetim deneyimi olan "il özel idaresi-belediye-köy" yönetim modelinin devamını öngören ve bu yönetsel model üzerinde farklılaşan ve işlevselleşen modeli tanımlamaktadır. Dolayısıyla geleneksel yerel yönetim modeli üzerinde biçimlenen bir modelle, kendi özgünlüğü içinde sadece yerel yönetim birimi olarak büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri olarak tek bir yerel yönetim yapısına dayalı bir yönetim modeli inşa edilmektedir.

6360 sayılı yasayla, geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojinin etkin kullanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilmesi ile verimliliğin artması, etkili kaynak kullanımı ve bölüşümünün sağlanmasına katkı, yeni yapıdan beklenen olumlu gelişmeler olarak yasa gerekçesinde yer almaktadır. Bu yasa ile birlikte idari yapıda, mali sistemde, siyasal coğrafya, temsil ve katılımda, personel yapısında, hizmet sunumu ile imar ve planlama düzeninde önemli değişiklikler söz konusu olmaktadır. Tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni tüzel kişilik ihdas edilmesi, idari bağlılık ve isim değişikliği, birleşme ve katılmalar, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümü yasanın yönetsel alana ilişkin düzenlemeler, yerel yönetimlerin alacağı payların yeniden belirlenmesi ve yeni bölüşüm ilişkileri yasanın mali alana ilişkin düzenlemeleri olarak değerlendirilmektedir. Siyasal coğrafyanın dolayısıyla seçim çevrelerinin

değiştirilmesi ile birlikte temsil ve katılım sürecinin nasıl değişeceği yasanın siyasal alana ilişkin düzenlemeleridir. Mülki sınırlar ile belediye sınırlarının örtüştürülmesiyle, hizmet alanının genişlemesinin imar ve planlama hizmetleri başta olmak üzere büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumuna ilişkin değişiklikler ise hizmet sunumuna ilişkin düzenlemelerdir. Dolayısıyla bu yeniden yapılanma süreci, geçmiş yerel yönetim modelini değiştirerek, yeniden biçimlendirerek "güçlü ve merkezi" bir yerel yönetim yapısına göre inşa etmektedir. Bu değişim zorunlu olarak görev, yetki ve hizmet alanlarını da değiştirmekte, hizmet üretilen mekânsal alanın yeniden belirlenmesiyle birlikte, bu hizmeti sunan kuruluşların yapısı da buna göre yeniden düzenlenmektedir.[195] Büyükşehir yönetimi kurulan yerlerde, il özel idareleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin son bulmasıyla, bu yönetimlerin kendi aralarında kurdukları "mahalli idare birlikleri" de tasfiye edilecektir. Yasanın siyasal okuması üzerinden bir tartışma yapılarak, bu düzenlemenin bölge yönetimleri oluşturmaya yönelik olduğu, parlamenter sistemden başkanlık sistemine doğru bir zemin kurduğu, yerelde güçlü bir merkezileşmeye yol açacağı ve demokratik katılımı azaltacağı eleştirileri, hipotetik bir zeminde varlık kazanmaktadır.[196]

1921 Anayasasında ve mahalli idare kanun layihalarında hâkim olan söylem günümüzün hakim neoliberal politikalarının zorlayıcılığında gerçekleştirilen yönetimde yeniden yapılanma düzenlemelerine referans oluştururken, bu düzenlemelerde seçkinci bürokrasinin çevreyi dışlayan, mahkûm eden tarihsel misyonu vurgulanır. Oysaki gözden kaçırılan gerçek, 1921'in tutumunda özne samimi bir biçimde "halk" iken bugünkü düzenlemelerde özne "piyasa" olmaktadır. 1920'lerde de günümüzde de araçsallaşan "yerel" olmakta fakat dün toplumun/devletin demokratikleşmesine yönelik araçsallaşan yerel, bugün piyasanın sınırsız özgürlüğüne eklemlenmektedir.[197] 1980'den günümüze devlet yapısında meydana gelen değişimi ve bu çerçevede biçimlenen merkez-yerel ilişkilerini bu zemin üzerinden okumak mümkündür. 1980'li yıllarla başlayan süreç 1990'lı yıllarla

[195] Ferit İzci, Menaf Turan, "Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 18, Sayı 1, 2013, s. 119-120.
[196] **A.g.e.,** s. 135.
[197] Adalet Bayramoğlu Alada, "Osmanlı'dan Cumhuriyete Yerel Yönetim Anlayışı Üzerine Notlar…", **Bülent Tanör Armağanı**, İstanbul, Legal Yay., 2004, s. 62.

devam etmiş, 2003 sonrasında merkezi ve mahalli yönetim yapısı kapsamlı bir dönüşüme tabi tutulmuştur. Merkezi yönetimi ve mahalli yönetimleri kapsayan reform tasarılarının kuramsal yaklaşımı olan neoliberalizmin "sanayi sonrası toplum" (enformasyon-bilgi toplumu) kuramı ile IMF ve Dünya Bankası'nın "düzenleyici devlet" paradigması ve küreselleşme önemli belirleyenler olarak işlevselliğe sahiptir. Neoliberal reform programı "aşırı genişlemiş devlet (over extended state) ve rantiyer devlet" (rent-seeking state) formülasyonu üzerinden bir eleştiri ortaya koyarak, merkeziyetçi ve müdahaleci, aşırı genişleyen, hantal bürokrasiye sahip, kaynakların verimli kullanılmadığı ve kamu hizmetlerinin etkili yerine getirilmediği bir devlet yapısını vurgulamakta, neoliberal reform politikalarıyla devletin etkinlik sorunlarının çözülerek rasyonelleştirilmesi ve dolayısıyla ekonomik gelişme ve toplumsal refahın sağlanması varsayımını ortaya koymaktadır. Devletin yeniden yapılandırılmasında "devletin küçültülmesi" ve bunun yönteminin de "özelleştirme" olması gereği üzerinde durmaktadır.[198] Bu noktada reform tasarılarının bu yönünün neoliberal bir hat üzerinden biçimlendiğini söylemek pekâlâ mümkündür.

1980 sonrası dönemde devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik geniş kapsamlı bir reform programı söz konusudur. 1980 darbesinin politik atmosferinde oluşturulan teknokrat nitelikli Bülend Ulusu hükümeti, verilecek yetki kanunuyla tasarıda sözü edilen "etkin", "verimli", "hızlı", "ekonomik" gibi ilkeler çerçevesinde devletin kurumsal yapısında, rol ve işlevlerinde yeniden düzenlemeler yapılacağını ifade etmiştir. Bu yetki kanunuyla hükümet fazla zaman kaybetmeden neoliberal devlet paradigmasına uygun bir kamu yönetimi reformunun en kısa zamanda gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Devletin örgütsel büyüklüğüne yapılan atıfla yeni bir kamu hizmet anlayışına denk düşebilecek reformların yasal zemini bu yetki kanunuyla hazırlanmış, oldukça hızlı bir biçimde öngörülen reformların yapılmasına araçsallık kazandırılmıştır. 1980 sonrası devlette kurumsal yapının değişimini öngören ilk en kapsamlı reform tasarısı, bu yetki kanunuyla pratiklik kazanmaktadır. Yaşanan bu gelişmeler ekseninde, siyasal merkez tarafından yeni devlet paradigmasına işlerlik kazandırmak amacıyla hazırlanan "Kamu Kurum ve

[198] Faruk Ataay, **Kamu Reformu İncelemeleri**, s. 173-174.

Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Yeniden Düzenlenmesi İle ilgili Yetki Kanunu Tasarısı" devletin neoliberal politikalar çerçevesinde değişim ve dönüşümünü amaçlayan bir perspektifi yansıtması açısından dikkate değer görülmektedir. Yetki kanunu tasarısında özellikle KİT'lerin zarar eden işletmeler olduğuna dikkat çekilmiş, piyasa kurallarına göre işleyen ve kar eden işletmeler haline getirileceğine vurgu yapılmıştır. Bu söylem hükümetin iktisadi yapının liberalizasyonu gerçekleştirmeyi amaçladığını da göstermektedir.

1989 yılında hazırlanan "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi" idarenin bir bütün olarak yeniden düzenlenmesini öngören bir içeriğe sahiptir. Bu çalışmanın öncülüğünü de TODAİE bünyesindeki akademisyenler yapmıştır. Metodolojik olarak MEHTAP raporunda bahsedilen merkezi yönetim birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının ve işleyiş tarzlarının sınırlarını belirleme çabası benzerlik taşımakta fakat daha ademi merkeziyetçi bir anlayışla şekillenen bir yönetim anlayışı getirilmektedir. Merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı ve mahalli idareleri kapsayan bu çalışma, 1982 yetki kanun tasarısında ifadesini bulan "etkililik", "verimlilik", "süratlilik", "ekonomiklik" "rasyonellik" ve "nitelikli hizmet" kavramları üzerinden bir yönetim yapısı öngörmüş, "kamu yararı" ilkesi göz ardı edilerek piyasa kurallarına göre işleyen bir yönetim benimsenmiştir. Neoliberal politikalar ve Avrupa Topluluğu ile ilişkiler çerçevesinde mahalli idarelere özerklik alanı açan bir tutum söz konusudur.

İl yönetimi konusunda valilerin "yetki genişliği" ilkesine göre çalışabileceği bir yapının kurulması, il ölçeğinin yeniden düzenlenmesi, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli yerine getirilmesi için kaynak tedariki gibi öneriler getirilmekte, ilçelerde kaymakam ve ilçe örgütlerinin oluşturduğu bir ilçe yönetimi ve bir-çok ili içine alan bölge yönetimleri öngörülmektedir. Çalışmanın mahalli idarelere yönelik yönetim anlayışı ademi merkeziyetçi eğilimler taşımaktadır. Yerel yönetimlerin merkezin ağır vesayeti altında yeterince demokratik yapılar olamadığı, halkın yönetime katılımının sınırlığı olduğu ve yerel yönetimlerin idari ve mali yönden güçlü olmadıkları dolayısıyla merkezin ağır vesayetinin kaldırılarak yerel demokrasinin ve halkın

yönetime katılımın sağlanması, özerklik alanının genişletilmesi gerektiği vurgulanır. Merkezi yönetim gibi yerel yönetimlerin de kamu hizmetlerini yerine getirmesinde öncelikle uygulanacak ilkenin "etkinlik " ve "verimlilik" olduğunun altı çizilmektedir. İllerde olduğu gibi ilçelerde de yerel yönetim biriminin kurulması önerilirken, belediye kurulması ve sınır değişikliği konularında halkoyuna başvurulması istenmekte, belediye, köy ve mahalleler kendi hizmet alanlarında işlevselleştirilmekte, yerel yapılara verilecek idari, mali ve teknik desteklerle, etkin bir rol verilmektedir. Bu bağlamda merkezi yönetimin taşra birimlerinin yerel yönetimlere aktarılması önerilmektedir. Bu tespitler ve öneriler, 2000 yılı sonrası gerçekleşecek merkezi ve yerel yönetim anlayışının kanunlaşma sürecinde önemli referans kaynağı olacaktır. Dolayısıyla bu çalışmaları 2000 sonrasında biçimlenen yönetim yapısına bir hazırlık safhası olarak görmek mümkündür.

Devletin yeniden yapılandırılması kapsamında 1980 sonrası dönemin neoliberal politikalarıyla şekillenen reform çalışmaları, İçişleri Bakanlığınca düzenlenen 1997 ve 1998 mahalli idareler reform tasarı ve taslaklarıyla devam etmiş, merkeziyetçi yönetim anlayışından ademi merkeziyetçi yönetim anlayışına doğru geçişi öngören bir perspektif bu reform taslakların söylemlerine yansımıştır. 1997 yılında hazırlanan "Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Taslağı" il özel idaresinin özerk bir yapıya kavuşturulmasını, ilin tamamından sorumlu olabilecek şekilde eğitim, sağlık, sosyal yardım, gençlik ve spor, kültür ve turizm, tarım ve hayvancılık, bayındırlık ve imar işleri gibi çok geniş alanda maddi ve örgütsel kaynaklarla yetkilendirilmesi öngörülmektedir. Cumhuriyet tarihi boyunca il özel idaresine verilen hizmetlerin bakanlıklar ve kuruluşlarca yerine getirildiğine dikkat çekilmekte, mali kaynak ve teşkilat eksikliğinin bu duruma neden olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla il özel idaresinin yönetsel ve mali imkânlarla yapılandırılmasının gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. İlçelerde il özel idaresine bağlı ve ona yardımcı olacak bir özel idare kurulması, yine ilçelerde yatırım ve hizmetler hakkında il özel idaresine ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına görüş önerilerde bulunmak amacıyla kaymakamın başkanlığında, ilgili ilçelerden seçilen il genel meclis üyeleri, belediye başkanları, bakanlıkların ilçe şube müdürleri, köy ve

mahalle muhtarları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinden oluşacak "ilçe meclisleri"nin kurulması öngörülmektedir. Halkın yönetime katılımının sağlanması, belediye başkanlarının "çoğunluk sistemi" yerine "mutlak çoğunluk sistemi"ne göre seçilmesi, belediye encümeninde seçilmiş üyelere yer verilmesi, valinin onayına tabi belediye meclis kararlarının sayısının azaltılması, belediyelerde profesyonel yönetici anlayışına göre genel sekreterliğin kurulması ve belediye başkan yardımcılıklarının tasfiyesi istenmektedir. Bu önerilerden anlaşıldığı kadarıyla belediyelerin idari ve mali özerklik alanının genişletilmesi, kurumsal bir kimlikle yönetilmesi ve vesayetin zayıflatılmasına dönük bir tasarım söz konusudur.

Merkeziyetçi yönetim anlayışından doğan sorunlara ve bu sorunların çözümüne yönelik hazırlanan 1998 yerel yönetim yasa tasarısı, yerel yönetimlerin ademi merkeziyetçi bir anlayışa göre yapılandırılmasını amaçlamaktadır. Tasarıda "verimlilik", "açıklık" ve "demokratik katılım" ilkelerine vurgu yapılmakta, yerel nitelikli hizmet alanlarından sorumlu bir yerel yönetim modeli öngörülmektedir. Bu bağlamda adalet, güvenlik, savunma ve dış politika merkezi yönetime bırakılırken, eğitimden sağlığa, tarımdan hayvancılığa, ekonomi ve ticaretten imar ve bayındırlığa bir-çok alanda yerel yönetimler görevli ve yetkili hale getirilmektedir. Bu tasarı ortaya koymuş olduğu perspektifle neoliberal politikalar çerçevesinde yerel hizmet alanlarında merkezi yönetimi sınırlı, yerel yönetimleri genel görevlerle hizmet üreten bir yapı olarak düzenler. Bazı bakanlık ve birimlerinin kaldırılması veya küçültülmesi ve bazı taşra kuruluşlarının kaldırılması gerektiği belirtilir. Bununla birlikte merkezi yönetim, mahalli yönetimlerin ihtiyaç duyduğu, idari, mali ve teknik destekleri vermekle sorumlu tutulmaktadır. Tasarıda mahalli idarelerin hizmet üretimindeki pay ve rollerinin "Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı"na uymadığı vurgulanmaktadır. Güçlü, etkin ve verimli hizmet üreten, hukuki vesayet çerçevesinde faaliyette bulunan, "yerellik ilkesi"ne göre yani hizmete en yakın yönetimce hizmet sunan, yerel ve hizmete ilişkin kararlarında açıklık ve katılımın sağlandığı bir yerel yönetim modeli tasarlanmaktadır.

Devlette geniş kapsamlı bir yeniden yapılandırmaya denk düşen 2003 ve sonrası dönem, merkezi yönetimi ve yerel yönetimleri "zamanın ruhuna" uygun olarak neoliberal politikalar, küresel söylemler, yeni kamu yönetimi ve iç dinamikler bağlamında biçimlendirmektedir. Meclise gelen reform tasarılarının ilki olan 2003 tarihli "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" ile merkezi yönetim "katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan" yönetim anlayışı çerçevesinde ve "adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli" ilkeler içinde kamu hizmeti sunmayı öngörmektedir. Bu anlayış ve ilkeler hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetimleri kapsamaktadır. Tasarı merkezi yönetimi sınırlı, yerel yönetimleri genel yetkili yapılar olarak tasarlar. Güvenlik, savunma, dış politika ve adalet işleri merkezi yönetime, mahalli nitelikli hizmetler yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Merkezi yönetimin hizmet alanını çizmesi açısından KYTK tasarısı 1997 ve 1998 reform taslak ve tasarılarının genel ilkelerine paralel bir çerçeve sunmaktadır. Bu tasarıda devlet etkin, rasyonel, üretken, sonuç odaklı, esnek organizasyon özelliğine sahip bir kimliğe sahiptir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına uygun "teknik bir devlet" tasarımına işlevsellik kazandırmak istenirken, kamusal hizmetler "etkin, verimli, hızlı, kaliteli" ilkeler çerçevesinde piyasalaşmakta, "kamu yararı" kavramı yerine "kişisel yarar" kavramı egemen olmakta, devlet- yurttaş ilişkileri nitelik değiştirerek devlet-müşteri ilişkisine dönüşmektedir. Bu dönemin en belirgin özelliği artık kalkınmanın devlet eliyle değil devlet tarafından yaratılan fırsatlar zemininde özel sektör tarafından yerine getirilmesidir. Devlet düzenleyici, denetleyici, koordineci, izleyici, rehberlik edici vazifesiyle yerel yönetimlere ve özel sektöre alan açan bir misyon yüklenmektedir.

Tasarıda, Bakanlar Kurulu'nun yeni yönetim anlayışına uygun olarak yapılandırılacağı, bakanlıkların sayısının azaltılacağı, ihtiyaca göre yeni bakanlıkların kurulabileceği, bazı bakanlıkların kaldırılacağı ve bazılarının da birleştirileceği belirtilmekte, bakanlıkların nitelikli personele sahip, yatay bir organizasyon yapısıyla "strateji geliştiren", "ulusal ölçekli projeler" yürüten bakanlıklar olarak tasarlanmaktadır. Devletin aşırı büyümesinin nedenlerinden biri olarak görülen aşırı merkeziyetçilik eleştirilmiş, AYYÖŞ'e atıf yapılarak yerel

yönetimlere görev, yetki ve sorumlulukların aktarılması ve vesayetin azaltılması gerektiği belirtilmiştir. Merkezi olan kamu yönetiminin yerelleştirilmesi, halkın yönetime katılımının sağlanması ve buna bağlı olarak kamunun hesap verebilirliğinin sağlanması öngörülür. Yerel yönetimlerin ölçek sorununa işaret edilerek, optimum ölçek kriterinin gerçekleştirilmesi, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki sorunları çözecek bir reform ihtiyacından bahsedilmektedir. Kendi kararlarını alan, kaynak yaratan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş yönetimler olarak yeniden yapılandırılacağı ifade edilmekte, yerel yönetimlerin "inisiyatif kullanma" ve "operasyonel esneklik" kazanması istenmektedir. Bu bağlamda özel sektör eliyle gerçekleştirilecek ekonomik kalkınmada yerel yönetimler kaynaklarını sermayeye açacak roller üstlenmektedir.

Siyasal iktidar tarafından "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" ile öngörülenin "ekonomik kalkınmayı sağlamak, "mevcut hantal yönetimi Avrupa Birliği normlarına uygun hale getirmek", "siyasal sistemi liberal ekonominin gerekleri doğrultusunda yeniden düzenlemek" ve " siyasal yapıyı istikrarlı hale getirmek" olduğu vurgulanır. Tasarının meclis görüşmelerinde CHP bu tasarının yapım sürecinde "toplumun çeşitli kesimlerinin söz sahibi olmadıkları, aceleci bir tarafının olduğu, kamu yasası tasarısı kimliğinden ziyade işletme yönetimi yasası tanımına uyduğunu, kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle piyasalaştırıldığını ve vatandaşın müşteriye dönüştürüldüğünü, merkeziyetçiliği zayıflattığını, yerele daha fazla yetki ve sorumluluk vererek üniter devleti aşındırdığını, devredilen bu yetki ve görevlerin istasyon işlevi gören yerel yönetimler üzerinden piyasaya aktarılmak istendiğini" belirterek, tasarıya karşı çıkar. Siyasal iktidar ise bu tasarıyla "demokratikleşmenin ve yönetimde etkinliğin bir ön koşulu olarak yerelleşmenin gerçekleştirilmek istendiğini, merkezi yönetimi sınırlı, yerel yönetimleri 5 yıl içinde genel görevli yapmak istediklerini, merkezi yönetimin ağır vesayetinden kurtararak özerk, güçlü ve demokratik yerel yönetimler oluşturulacağını, bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarının il özel idarelerine ve belediyelere devredileceğini, il genel meclisi yerine il meclisinin kurulacağını ve belediyelerin yetki alanları dışındaki görevleri il meclisinin yerine getireceğini" ifade ederek, bu tasarıyı savunur. Mecliste siyasal

iktidarın oylarıyla kabul edilen bu kanun tasarısını Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer merkezi yönetimi zayıflattığı, yerel yönetimleri güçlendirdiği gerekçesiyle veto etmiş, sonrasında tasarı yeniden meclis gündemine gelme imkânı bulamamıştır.

2004 ve 2005 yılları yerel yönetimlerle ilgili reformlar tasarılarının mecliste yoğun olarak müzakere edildiği, tartışıldığı ve kabul edildiği bir dönem olmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile genel çerçevesi çizilen mahalli idareler, ademi merkeziyetçi yönetim anlayışı ekseninde yerel özerkliğin güçlendirilmesini öngörmektedir. Belediyeleri, büyükşehir belediyelerini ve il özel idarelerini kapsayan reform tasarıları "hizmet çoğulculuğu" nu esas alan bir perspektif sunmaktadır. Mecliste müzakere edilen "Belediye Kanunu Tasarısı"na CHP karşı çıkarak, bu düzenlemenin "kamu görevlilerine ve muhtarlara belediye meclislerinde yer vermediğini, belediyelere yeterli kaynak sağlamadığını, belediyeleri yerelde genel yetkili hale getirdiğini, belediye meclisine özelleştirme yetkisi verdiğini, hizmet-gelir dengesinin kurulmadığını ve hizmeti kullanana ödetecek mekanizmaları oluşturarak kamu hizmetlerinin özelleştirileceğini" vurgular. Siyasal İktidar olan AKP ise "kamu hizmetlerinin mahalli yönetimlere ve özel sektöre doğru kaydığını ifade ederek, yerel nitelikli hizmetlerin yetki ve kaynaklarla birlikte belediyelere verilmek suretiyle daha süratli, seri, verimli, katılımcı, etkili ve kaliteli hizmetin sunulmasını, kamu hizmetinin sivil alana yani piyasa dinamiklerine bırakılacağını, yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunma paylarının yükseltileceğini ve AYYÖŞ'e uygun yerel kamusal hizmetlerin sunulmasını amaçladıklarını" belirtir. Kanun, belediyeleri yerel nitelikli hizmet alanlarında birinci derecede sorumlu ve yetkili hale getirmektedir. 1930 belediye kanununda öngörülen "hizmet çoğulculuğu" anlayışı bu yasada da öngörülmektedir. Bu kanunla belediye meclisi aktif hale getirilerek belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verme yetkisi verilmekte, yerel hizmetlerin piyasalaştırılmasına imkân yaratılmaktadır.

Mahalli idareleri kapsayan reform tasarılarından bir diğeri olan "İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı" da reform söylemi olarak belediye kanunuyla paralellik gösterir. Meclis müzakerelerinde CHP bu tasarının merkezi yönetimi sınırlandıran, kamu

hizmeti kavramını ortadan kaldıran, kamu hizmetlerini özelleştiren, sermayeye alan açan, yerelleşmeyi sağlayan ve federal yapı kuran bir içeriğe sahip olduğu üzerinden karşı çıkışını ortaya koymaktadır. Siyasal iktidar partisi AKP ise bu kanun tasarısıyla il özel idarelerinin yetki, sorumluluk ve kaynak dengesinin kurulmak istendiğini, AYYÖŞ hükümlerinin dikkate alındığını, il özel idarelerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında il düzeyinde koordinasyon görevini yerine getireceğini, yerel hizmetlerin subsidiarite ilkesine uygun bir şekilde görüleceğini, il genel meclisine valinin yerine meclisçe seçilmiş bir kişinin başkanlık edeceği bir yapının oluşturulacağını belirtir. Kanun belediyelerde olduğu gibi il özel idarelerini de geniş bir alanda "hizmet çoğulculuğu" anlayışına göre biçimlendirmektedir. Meclisin her ay toplanması ve meclis başkanlığının meclisçe seçilmiş bir kişi tarafından yerine getirilmesi özerkliği genişleten düzenlemeler olarak önemlidir.

Bir diğer mahalli idareler reform tasarısı olan "Büyükşehir Belediye Kanunu Tasarısı"na iki parti reform tasarılarının bütününe karşı ortaya koydukları pozisyon ve söylemler üzerinden yaklaşım göstermişlerdir. CHP bu tasarının da merkezi yönetimi sınırlayan, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini genişleten, anayasanın 126 ncı ve 127 nci maddelerine aykırılık oluşturan ve büyükşehir belediyelerini şirket yönetimine dönüştüren ve onları borçlandıran bir durum yarattığına işaret ederek, kanun tasarısına karşı çıkmaktadır. Siyasal iktidar ise büyükşehir kanunu tasarısını "güçlü ve özerk yerel yönetimler" söylemi ekseninde savunmakta, bu düzenlemenin vesayeti asgariye indirmeyi, büyükşehir belediyelerinin kendi yönetim örgütünü oluşturmasına imkân vermeyi ve kendi personel atamasını yapmayı amaçladığını belirtmektedir. Mecliste kabul edilen Büyükşehir Belediye Kanunu "güçlü ve merkezi" bir büyükşehir yönetimi kurmaktadır. İdari ve mali olarak güçlü hale getirilen büyükşehir yönetimi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar ve parselasyon planlarını yapmamaları halinde, bu yetkinin kendisinde olacağı bir durum yaratılmaktadır. Bu kanun istisnai bir durum yaratarak İstanbul ve Kocaeli illerinde belediye sınırı ile il mülki sınırını bütünleştirerek belediyelerin hizmet alanlarını genişletmektedir. İlçe belediyeleri ve nüfusu 50.000 ve üzerindeki belediyeler ilçe ve ilk kademe belediyeleri olarak düzenlenmekte, bunun dışında

kalan belediyeler ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmektedir.

Meclise 2012 yılında gelen "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" 2003 ve sonrası merkezi yönetim ve yerel yönetimler için ortaya konulan felsefeyi ve ilkeleri ortaya koyar. Siyasal iktidar bu kanun tasarısının planlama yapma, politikalar belirleme ve hizmet üretme kapasitesini ve alanını genişletmeyi amaçladığını belirtir. Bu bağlamda yönetim, planlama, koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır haline gelecek şekilde optimal ölçekte hizmet üretecek bir büyükşehir yönetimi öngörüldüğü ifade edilir. Meclisteki muhalefet partilerinden birisi olan BDP tasarıya karşı çıkarak, bu tasarının belediye hizmetlerini özelleştiren, demokrasiyi zayıflatan, özerkliği daraltan, yerel yönetimleri ve halkın yerinden yönetime katılmasını ortadan kaldıran, "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" kurularak yeni bir vesayetçi yapıyı kuran özelliğe sahip olduğunu ifade eder. Bir diğer muhalefet partisi olan MHP ise düzenlemeyle federatif bir yönetim yapısının kurulmak istendiğine, yetkileri büyükşehir belediyesinde toplayarak ilçe belediyelerini işlevsiz bıraktığına, ilçe belediyeleri üzerinde vesayet kurucu bir rol kazandığına, hizmette yakınlık ilkesini ortadan kaldırdığına ve yerel demokrasiyi zayıflattığına dikkati çekerek, tasarıya karşı çıkar. CHP geleneksel tutumunu ve söylemlerini sürdürerek bu tasarıya eleştiriler getirir. Bu tasarının anayasaya aykırı olduğunu, federatif bir sistem kurduğunu, merkezi yönetimi zayıflattığını ve ademi merkeziyetçi bir yönetim kurduğunu söyler. Büyükşehir belediye sınırının mülki sınırla birleştirilmesinin doğru olmadığını ve büyükşehirler arasında nüfus, yüzölçümü ve ekonomik gelişmişlik farklarının olduğunu ve hizmetlerin yerine getirilmesinde sorunlar yaratacağını ve kentleri köyleştirdiğini vurgular.

12 Kasım 2012 tarihinde mecliste kabul edilen 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" büyükşehirlerde güçlü ve merkezi yetkilere sahip bir belediye yönetimi ortaya çıkarmaktadır.

Dolayısıyla bu kanunla "merkezileşen bir yerel yönetim" yapısının ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Kanunla büyükşehir sınırları mülki sınırla birleşmekte, il özel idareleri kaldırılmakta, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalleye dönüştürülmekte, Osmanlı ve Erken Cumhuriyet dönemlerinde komünal bir değer atfedilen bucak teşkilatları kaldırılmaktadır. Dikkati çeken bir düzenleme olarak büyükşehirlerde kurulan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" kaldırılan il özel idaresinin yerine inşa edilen, yerel hizmet alanlarına dahil olan bir yapı olarak öngörülmekte, yerelde vesayet kurucu bir işlevi ile yetkilendirilmektedir. 2012 değişikliğiyle birlikte Büyükşehir (Bütünşehir) Kanunu merkezi yönetimin oldukça sert müdahalesiyle yereli değiştiren ve dönüştüren bir reform hareketi olarak, gelecek zamanlarda üzerinde oldukça tartışılacak, değerlendirilecek ve söz söylenecek özellikler taşımaktadır. İktisadi ve mali liberalizasyon ile başlayan 1980 sonrası devlet reformları, 2003 sonrasında siyasal ve yönetsel liberalizasyon reformları sonucunda liberal devlete dönüşerek bir kimlik kazanmaktadır.

SONUÇ

Devlet reformlarını söylem üzerinden okumayı amaçlayan bu çalışma, söylem ile eylem arasındaki mesafeyi ölçmeyi denemektedir. Siyasal/yönetsel ve sosyo-ekonomik reformlara ilişkin meclisten çıkan yasal düzenlemeler üzerinde çok sayıda çalışma yapılmasına karşın, bu düzenlemelerin mutfakta hangi malzemelerle ve nasıl bir yöntemle pişirildiğine dair bir düşüncenin ürünü olarak hazırlanmıştır. Gerçekten mecliste ortaya konulan söylem ile ortaya çıkan yasal metinler arasında bir tutarlılık, örtüşme ve çakışma halinin derecesi saptamak kadar dönemsel olarak yönetim anlayışında meydana gelen değişimi ve/veya dönüşümü belirleyen dinamikler ve dönemler arası bir karşılaştırma amacıyla "İkinci Meşrutiyetten Günümüze" olan geniş bir zaman diliminde devlet yapısını reform söylemleri üzerinden irdelemiştir.

Yoğun ve kapsamlı reformlar çağı olarak adlandırabileceğimiz XIX. yüzyıl, siyasal/toplumsal alanı yeniden üreten bir zaman dilimine karşılık gelir. Bu dönem içinde Tanzimat'ın modern devleti inşa eden süreci başlatması açısından önemli bir zaman kesiti içinde anlam kazandığını söylemek mümkündür. Tanzimat öncesinde özellikle Selim III ve Mahmud II dönemleri siyasal, yönetsel, hukuksal ve toplumsal alanı kapsayan bir değişim iradesinin ve bu minvalde atılan adımların yoğunluk kazandığı bir dönem olmuştur. Devletin içinde bulunduğu buhranları çözmek adına, bu dönemde bir-çok reformlar yapılmış, raporlar sunulmuştur. Merkezi güçlendirmek ve çevreyi kontrol altına almak amacıyla yapılan reformların bir kısmı askeri yapının modernizasyonunu içerirken, bir kısmı da idari, hukuki mali ve toplumsal alana dönük reformlar olmuştur. Devletin güçlü merkeziyetçi yönetime göre biçimlendirilmesinde bilhassa Mahmud II zamanında yapılan reformlar önemlidir. Merkezi yönetimde sadrazam merkezli bir yapıdan bakanlıklar arasında yetki ve sorumlulukların paylaşıldığı bir düzene geçişle birlikte uzmanlaşmaya, işbölümüne yönelik merkezi bürokratik yapının temeli oluşturulmaya çalışılmıştır. Sened-i ittifak ile taşrada ayanların merkeze bağlanması, valilerin askeri yetkilerinin kaldırılarak sivil bir yönetici/memur konumuna getirilmesi, vergilerin memurlar tarafından toplanılması gibi güçlü bir merkeziyetçi yapıyı önceleyen, taşrayı merkeze

bağlamayı amaçlayan yönetsel düzenlemeler bu dönemde siyasal merkez tarafından temel politik yaklaşım haline gelerek modern devleti inşa etmeyi önceler.

Merkezileşmiş siyasi otorite ve bürokratik idare, şiddet tekeli, sistemli vergileme tekniği, mülkiyetin parçalı niteliği ve yurttaşlık kimliği modern devletin alâmetifarikası olarak ortaya çıkmıştır. Uzun Tanzimat dönemi geniş bir reform repertuarı ortaya koyarak modern devleti inşa eden bir tutum gösterir. Osmanlı klasik döneminin siyasal, yönetsel, hukuksal ve sosyo-ekonomik yapısı yasal düzenlemelerle modern devlet formuna göre yeniden biçimlendirilirken, yönetsel düzenlemelerle yönetim yapısı merkeziyetçi bir çerçevede kurulmak istenmektedir. Çok geniş topraklara sahip olan Osmanlı'nın sıkı merkeziyetçi bir devlet olması mümkün değildi. Nüfus ve toprak genişliği, bir-çok etnik ve dinsel kimlikler, farklı sosyo-ekonomik ve kültürel yapı, devletin sıkı merkeziyetçiliğinde önemli handikapları olmakla birlikte yönetim merkezine nispeten yakın yerlerde merkezin kontrolü ve denetimini daha sıkı hale getirmiştir. Coğrafyanın merkezin kontrol ve denetiminin ölçüsünü belirleyen bir unsur olarak, merkez kaç güçlerinin egemenlik alanlarını ve etkinliklerini de belirlemiştir. Osmanlı'nın imparatorluktan kaynaklanan çok parçalı yapısı merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik arasında bir dengenin kurulduğunu gösterir. Tanzimat, kurulan bu dengenin merkezin aleyhine bozulan dengesini merkezin gücünü, otoritesini, egemenliğini ve kapasitesini inşa etmeyi öngören bir dönem olarak adından söz ettirir.

Merkezi güçlendirici yönetsel politikaların hayat bulduğu bu dönemde vilayet yönetimine ilişkin bir-çok düzenlemeyle taşra merkeze bağlanmak istenmiştir. Taşrayı merkezi yönetime bağlamayı öngören düzenlemelerin ilki olan 1864 Vilayet Nizamnamesi, ölçeği daraltılmış bir vilayet yapısı kurarak merkez tarafından yönetilebilir bir taşrayı inşa edici bir içerik taşımıştır. 1864 düzenlemesi getirdiği mahalli meclisler sistemi ile bir taraftan mahalli nitelikli hizmet alanlarına yönelik konuların görüşülmesine ve taşranın merkezle irtibatını sağlamaya imkân vermiş, diğer taraftan mülki amirlerin idaresi altında merkezin politikalarını yürüten bir araçsallık göstermiştir. Merkezin taşraya ciddi anlamda müdahalesi 1864 Vilayet

Nizamnamesi ile başlamıştır. Eyalet yönetim kademesinden vilayet yönetim kademesine geçişi sağlayan 1864 Nizamnamesi siyasal merkezin yerele müdahalesini öngören önemli bir düzenlemedir. Geniş sınırları içeren eyalet sisteminden sınırları nispeten daraltılmış vilayet sistemine geçişi sağlayan bir düzenleme olarak merkeziyetçiliği kuran bir yaklaşım gösterir. Bu nizamname vilayet, sancak, kaza ve köy olarak 4'lü kademeye göre bir taşra yapısı ve mahalli meclisler öngörmüştür. 1864 Nizamnamesi vilayet, liva, kaza ve köylerde oluşturulan mahalli meclisler aracılığıyla merkez-yerel ilişkilerini yasal bir zeminde kurarak, bir yandan vilayet umumi meclisleriyle özellikle mahalli nitelikli bayındırlık, vergi, iktisadi ve zirai meselelerin müzakeresine alan açan bir ivme sağlamış, diğer yandan yereli merkeze bağlayıcı bir araç olarak atanmışların ağırlıklı olduğu mahalli idare meclisleriyle mülki amirlerin yetki ve sorumluluğunda, kontrol ve denetiminde merkezi güçlendiren bir durum ortaya çıkarmış, devletin yerelde otorite kurucu, dönüştürücü ve yeniden üretici rolünü belirginleştirmiştir.

1867 tarihli Vilayet-i Umumiyye Nizamnamesi ile idari taksimat vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy olarak 5'li bir yapıda, 1864 nizamnamesinin bir benzeri olarak düzenlenmiştir. 1867 Vilayet-i Umumiyye Nizamnamesinde komünal bir değer olarak nahiye yönetim yapıları öngörülmüştür. 1864 Nizamnamesiyle kurulan yönetsel yapıya işlerlik kazandıran, kapsamını genişleten ve komünal içeriğe sahip nahiye yönetimlerini de öngören bu nizamname, 1864 nizamnamesi ile kurulan yapıyı ülke geneline taşımayı amaçlamıştır. 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ise merkeziyetçi yapıyı güçlendiren, yönetsel araçları genişleten özelliğiyle önemli bir açılım getirmiştir. Mahalli meclislerin etkinliğini artıran, yaygınlaştıran ve bu yönüyle taşradaki çeşitli unsurları merkeze bağlayan 1871 Nizamnamesi, mülki amirlerin mahalli nitelikli hizmet alanlarında yetkilerini artıran, merkezin denetim ve kontrol alanını açan imkânlar yaratmıştır. Vilayetlerde vali, livalarda mutasarrıf ve kazalarda kaymakam, nahiyede müdür vasıtasıyla taşrada güçlü bir mülki yapının kurulması amaçlanmıştır. Bu nizamnamede vilayet meclisleri ülkenin genelinde yaygınlaştırılmış ve yetkilendirilmiş, nahiyeler komünal içeriğe sahip mahalli yapılar olarak değerlendirilmiş ve belirgin bir nitelik kazandırılmıştır.

Bu nizamname vali, murasarrıf ve kaymakamın bulunduğu yönetim merkezlerinde bir belediye idaresinin kurulmasını, belediye idaresi bünyesinde belediye daire meclisini ve memurlar arasından seçilecek bir belediye reisliğini öngörmüştür. Komünal yönetimler olarak düzenlenen nahiyelerde seçilmiş nahiye müdürüne yer verilerek mahalli yönetime daha yakın bir yaklaşım sergilenmiştir. 1871 Nizamnamesi ile komünal bir değer atfedilen nahiyeler için Cumhuriyet dönemine kadar bir-çok kanun layihası hazırlanmış, mecliste bu yönetim yapıları üzerinde kapsamlı tartışmalar cereyan etmiştir. Ne var ki Cumhuriyetle birlikte nahiyelerin komünal değeri ve önemi zamanla azalmış, nahileler mahalli yapılar olmaktan ziyade merkezi yönetimin ara birimi haline getirilmiş ve komünal özelliği zayıflatılmıştır. 1876 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayatlar Hakkında Talimat ile mülki amirlere yönetim, güvenlik, kalkınma ve toplumsal konularda yetkiler vererek, merkezin yerelde gücünü artıran, devlet kapasitesini genişleten bir durum yaratmıştır. Vali, yerel egemen güçler ile Gayrimüslim ahalinin merkezkaç eğilimlerinin zayıflatılmasında merkezin yereldeki gücü olmaya başlamışsa da, değişen sosyo-ekonomik yapılar, asayiş sorunları, ekonomik darboğazlar ve konjonktür merkezileşmeyi zayıflatan etkiler yaratmıştır.

1854 yılında ilk olarak İstanbul'da Şehremaneti adıyla kurulan belediye örgütü merkezi yönetime bağlı olarak atanmışlardan oluşan bir özellik göstermiş, 1871 Nizamnamesi ile temeli atılan, 1876 Kanun-i Esasi'de öngörülen belediye örgütünü kapsamlı olarak düzenleyen 1877 tarihli "Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayetler Belediye Kanunu" İstanbul ve diğeri bütün vilayetler için belediye örgütünün yasa altyapısını kurmuştur. 1876 Kanun-i Esasi, Osmanlı-Türk mülki ve mahalli yönetim yapısının yasal zeminini kurması açısından önemli bir yere sahiptir. 1876 Kanun-i Esasi'nin 108 inci maddesi tevsii mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görevler ayrılığı) ilkesini kabul ederek merkez-yerel ilişkilerini düzenlemiştir. 1876 Anayasasının bu hükmü Osmanlı-Türk yönetim yapısının yasal/metinsel temelini kurması bakımından önemlidir. Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkesi Meşrutiyetten günümüze kadar içeriğinde dönemsel olarak yaşanan değişimle birlikte varlığını devam ettirmiştir. Bu dönemi merkezin yönetim araçlarıyla

kendisini yerelde kuran bir dönem olarak tanımlamak mümkündür. Mahalli meclisler aracılığıyla yerel merkeze taşınırken, merkezin bu ilişkisel ağ üzerinden egemenlik kurma düşüncesinin zemini mülki amirler ve meclisler aracılığıyla etkinlik kazanmıştır. Modern devleti yerele taşıyan unsurlar olan yönetsel, mali, hukuki, ekonomik, eğitim ve sosyo-kültürel araçlar nüfuz edici, alan açıcı niteliğiyle "devlet kapasitesi"ni genişleten bir sonuç doğurmuştur.

İkinci Meşrutiyet devlet reformlarının içeriğini "Devlet nasıl kurtulur?" sorusuna verilen yanıtlar belirlemiştir. Siyasi aktörler, sivil-bürokratik elitler ve aydınlar "*modern bir devlet inşası*" ile devletin bir-çok sorundan kurtulacağına, toplumsal sorunlara çözüm olacağına dair güçlü bir düşünceye sahip olmuşlardır. Dolayısıyla devlet reformları, yönetim anlayışı ve merkez-yerel ilişkileri "modern devlet" ülküsü kapsamında biçimlenmiş, modern devletin kurumsal kimliğine dönük reformlar söz konusu olmuştur. Tanzimat ile kurulmaya çalışılan modern devlet yapısını sürdürmeyi politikalarının merkezine alan siyasal aktörler, 1876 Anayasasında kabul edilen "tevsi mezuniyet" ve " tefriki vezaif" ilkesine göre merkez-yerel ilişkilerini ve buna uygun yönetim yapısını inşa etmeyi düşünmüştür. İkinci Meşrutiyet döneminde merkez-yerel ilişkileri merkeziyet ve adem-i merkeziyet kavramları üzerinden tartışılmış, adem-i merkeziyet kavramı siyasal bir içeriğe sahip olması bakımından reddedilmiş, tefrik-i vezaif ilkesi tercih edilmiştir. Merkezi yönetim bu ilke çerçevesinde yerel kamusal hizmetlerin bir kısmını, tefrik-i vezaif ilkesi çerçevesinde mülki idarelere ve yerel yönetim yapılarına tevdi etmiştir. Siyasal iktidar hizmetin mahiyetini ölçü alarak, yerel hizmeti kimin yerine getireceğini bu kıstasa göre belirlemek istemiştir. Siyasal iktidar harbiye, hariciye, bahriye, adliye, maliye ve zabıta gibi siyasi yetkileri memleketin genelini ilgilendirdiği için merkezileştirirken, yerel halkı ilgilendiren hizmetleri ise yerelleştirmek istemiştir. Özellikle yerel bayındırlık işleri, ziraat, zanaat ve ticaret meseleleri, belediyeye ait işler ve ilköğrenim hizmetleri yerelde görülecek idari görevler kapsamında değerlendirilmiştir. Siyasal merkez bu dönemde merkezin gücünü, kapasitesini yerelde artırırken, aynı zamanda yerel dinamikleri meclisler aracılığıyla harekete geçirmeye çalışmıştır. Ortaya konulan perspektif hem merkezin yerelde kapasitesini

genişleten hem de yerel dinamikleri işin içine dahil ederek kamusal/mahalli hizmetleri mülki idare amirler ve meclisler aracılığıyla işlevselleştiren bir içerik taşımıştır. İttihat ve Terakki dönemi merkeziyetçi bir yönetim yaklaşımından yana bir perspektif sunar. Bu yönetim anlayışının benimsenmesinde, devlet ve toplumsal dönüşümün bütüncül bir çerçevede gerçekleştirilmesi amaçlanır. Dolayısıyla merkezde olduğu kadar yerelde de bir yandan devletin kapasitesini genişleten araçların çoklaştırılması, diğer yandan yerele aktarılan yetkilerle özellikle ekonomi politikalarının mahalli gücüne dinamizm kazandırmak ve kalkınmayı sağlamak önemli görülmüştür. İttihat ve Terakki'nin tüzük, program ve beyannamelerinde sıkça vurgulanan ilerleme, modernleşme, kalkınma söylemleri ve bunların alt bileşenleri, merkez-yerel ilişkilerinin seyrini gösterir. İhtiyaç duyulan yerel/yerli güçleri ortaya konulan amaçlar etrafında yönetsel alana dahil etmek ve yönetsel yapılar üzerinden merkez-çevre ilişkilerinde bir denge kurmak söz konusudur.

İl genel idaresi ve il özel idaresini düzenleyen 1913 tarihli "İdare-i Umummiyye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı"nı bu perspektif üzerinden okumak mümkündür. Zira daha önceki vilayet nizamnameleri üzerinden biçimlenen bu kanun, vilayeti genel ve özel idareler olarak ikili bir yapıda düzenlemiş, il özel idaresine tüzel kişilik vererek sözü edilen perspektifi yansıtmıştır. Vilayetin genel işlerinden sorumlu olan vali, aynı zamanda vilayet hususi idaresinin de başı pozisyonunda olarak, merkez-yerel ilişkilerinin en önemli taşıyıcısı olmaktadır. Başında yine valinin bulunduğu vilayet umumi meclisleri ise karar organı sıfatını haiz, mahalli nitelikli bir-çok hizmeti yerine getiren bir kimliğe sahiptir. 1913 tarihli "Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu"nu iki hat üzerinden değerlendirmek mümkündür. Siyasal merkezi güçlü kılan ve yereli merkeze eklemleyen, bu bağı mülki amirler ve bağlı yapılar üzerinden kuran hat ile seçilmiş meclislere bir-çok hizmet alanında yetki veren ve "hizmet çoğulculuğunu" öngören, bununla birlikte mahalli güç merkezlerini meclise kanalize eden ve yerel meclisler aracılığıyla yereli merkeze taşıyan diğer bir hat söz konusudur. Bu iki hat arasındaki en önemli taşıyıcı unsur valilerdir. Hem il genel idarenin hem de il özel idaresinin başı ve yürütücüsü olan vali, genel ve yerel nitelikli hizmetleri tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkesine göre yürütürken, il özel

idaresine verilen görev, yetki ve sorumlulukların da yürütücüsü konumundadır. Meclis içindeki farklı unsurların, ilişkilerin ve çıkarların uyumlaştırılmasında ve bunların merkeze taşınmasında da araçsal bir öneme sahip olmaktadır. Bu düzenlemenin bir amacının yerelde devlet kapasitesini genişletici araçları kurmak olduğunu, vilayetlerden nahiyelere kadar merkezi yönetimin siyasal, yönetsel, hukuksal ve sosyo-ekonomik taşıyıcı unsurlarının, valiler ve diğer memurlar aracılığıyla ve mahalli yapıların yetkilendirilmesi suretiyle yerele taşınmak istendiğini söylemek mümkündür. Vilayet meclisleri yereli ilgilendiren meselelerde inisiyatif kullanan bir yapı olarak düzenlenmektedir.

Siyasal merkezin taşraya müdahale etme araçlarının çoklaşması, devlet kapasitesini genişletirken, mülki taksimatı ilgilendiren meselelerde ve mahalli nitelikli hizmetlerde vilayet meclisleri yetkili hale getirilerek yerel dinamikler merkezi devletin alanına çekilmiş siyasal, yönetsel ve sosyo-ekonomik alanda işlevselleştirilmiştir. Bu dönemin reform söylemleri, merkeziyetçi yönetim düşüncesiyle birlikte "tevsii mezuniyet" ve "tefriki vezaif" ilkesine uygun olarak mahalli yönetimlerin inisiyatif alması, halkın yönetime katılımın sağlanması ve özellikle komünal yapılar olarak değerlendirilen nahiye ve köylerin özerk kılınması üzerinedir. Bu dönemin yönetim anlayışında İkinci Meşrutiyetin hâkim söylemleri kendisini hissettirmiştir. Zira Meşrutiyet düşüncesi bir yandan halkın özgürlüğüne öte yandan halk egemenliğine eşitlenmiştir. Dolayısıyla yönetsel alana dair tartışmalar bu bağlamda yapılmış, mahalli yapılara yetki ve görev aktarımı, halkın mahalli idarelere katılımının sağlanması Meşrutiyet ekseninde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Raporların diline yansıyan genel söylem Meşrutiyetin ruhuna uygun ve tefriki vezaif ilkesince mahalli meclislerin yetkili, ahalinin yönetime katılımının sağlanmasına yöneliktir. Bu dönem içinde hazırlanan raporların temel yaklaşımı merkeziyetçi bir yönetim yapısı korunmakla birlikte mahalli içeriğe sahip hizmet alanlarını tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkesine göre mahalline bırakmak, ülkenin genel siyasetini ilgilendiren alanlarda merkezi yönetimi yetkili ve görevli kılmaktır. Özellikle mahalli idarelerin bayındırlık, ticaret, ziraat, sanayi ve eğitim konularında yetkili kılınması, devletin kalkınma politikalarında ihtiyaç duyduğu

kaynakları bu yapılar üzerinden elde etmesine ve hizmetlerin mümkün olduğunca hizmete yakın birimlerce yerine getirilmesine olanak sağlamıştır. Mülki amirlerin mahalli meclislerdeki pozisyonu bir denge ve kontrol işlevi sağlayabildiği gibi yerel ilişkileri düzenleyen, koordine eden ve yereli merkeze taşıyan bir işlevsellik de gösterir. Mülki taksimat konusuna dair reform söylemleri ise vilayetlerin ölçek sorunları üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu çerçevede geniş vilayet sınırlarının daraltılarak hizmetlerin daha sağlıklı yerine getirilmesi ve sınırları daraltılmış yönetim yapılarının merkezi yönetimle daha yakından ilişkiler kurması şeklinde ifade edilmiştir. Kuşkusuz ölçek sorunu merkez ile taşra arasında bir kopukluk yaşanmasına, merkez kaç güçlere alan açmasına ve iktidarı parçalamasına neden olduğundan, devletin toprağa dayalı örgütlenmesinde sınırları daraltılmış, yönetsel taşıyıcı araçlar üzerinden devlet kapasitesini genişletici bir mülki idare yapısı öngörülmüştür.

Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde kurulmuş olan devlet/toplum modelinin siyasal, yönetsel, hukuksal ve sosyo-ekonomik zemini, Cumhuriyet dönemiyle birlikte dinamik bir sürece denk düşer. 1920-23 yıllarında önemli bir yere sahip olan birinci meclisin inşa ettiği özgürlükçü anayasa ve ademi merkeziyetçilik, yönetim anlayışında olduğu kadar devlet-yurttaş ilişkilerinde de önemli açılımlar sağlayan bir yaklaşıma sahiptir. Bu dönemde mecliste müzakere edilen kanun layihalarının siyaset felsefesi halkçılık, yönetim felsefesi ve reform söylemi ademi merkeziyetçilik olmuş, halkçılığı ademi merkeziyetçiliğe eşitleyen bir yaklaşım göstermiştir. Nahiyelerin ve köylerin komünal/özerk yapılar olarak kendi işlerini bizzat kendilerinin görmesi, mülki ve mahalli idarelerce hizmetin yerinde sunulması, mahalli idarelerin idari ve mali yetkilerinin artırılması, seçimle oluşacak mahalli meclislerin ve organların varlığı, yetkileri daraltılmış valilik yapısı, sağlık, bayındırlık, eğitim, iktisat, emniyet ve asayişe dair hizmet alanlarının mahalli idarelere bırakılmak istenmesi ve bu içerikte bir ademi merkeziyetçi reform söylemleri, birinci meclisi daha özgürlükçü tutumuyla birlikte müstesna kılmıştır. Bu dönemde mahalli idareler geniş yetkilere sahip ve hizmet çoğulculuğuna göre yapılandırılmak istenmiştir. Mülki taksimatın yeniden düzenlenerek vilayet ölçeğinin

küçültülmesi, mülhak livaların müstakil liva haline getirilmesi, livalara vilayet statüsü verilmesi tartışmaları söz konusu olmuştur.

1921 anayasasında liva yönetim kademesinin kaldırılması, umumi müfettişlikler kurulması gibi hamlelerle taşranın merkezle ilişkilerinde bir yakınlığın kurulması, ölçeği küçültülmüş ve sınırları belirlenmiş yönetilebilir yönetim yapılarının varlığı merkez-yerel arasında denge kuran bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Cumhuriyetin ilanıyla birlikte modernleşme ve kalkınma projesi ekseninde siyasal, yönetsel, hukuksal, kültürel ve sosyo-ekonomik reform hareketleri, devlet kapasitesini artırıcı bir durum yaratmış, merkeziyetçiliği daha sıkı bir yapıya getirmiştir. İkinci mecliste mülki ve mahalli yönetimlere ilişkin reform söylemleri ademi merkeziyetçi bir içerik taşısa da bu söylemler yasal metinlerde karşılığını bulmaktan uzaktır. 1871 vilayet nizamnamesiyle temellendirilen ve ademi merkeziyetçi yaklaşıma en yakın mahalli yapı olarak kabul edilen nahiyeler, 1924 anayasasında hükmi şahsiyeti kaldırılmış, idari bir birim haline getirilmiş ve komünal içeriği zayıflatılmıştır.

Erken Cumhuriyet dönemi modernleşme ve kalkınma politikalarıyla devlet kapasitesini genişletirken, halkçılık söylemiyle yereli önemseyen bir söylemsellik içinde merkeze bağımlı, biçimlendirilen, güçlü bir mülki yönetim yapısıyla denetim ve kontrol altına alınan bir mahalli yönetim pratiği ortaya çıkarmıştır. Mülki ve mahalli yapılara yüklenen misyon modernleşmeyi ve kalkınmayı yerelde gerçekleştirmek ve sürdürmek amacını taşımıştır. 1926 Mülki Taksimat Kanunu Layihası güçlü bir vilayet yapısı öngörür. Sosyo-ekonomik yönden az gelişmiş, nüfusu, yüzölçümü ve geliri az olan, ticari canlılığını yitirmiş, büyük vilayetler arasına sıkışmış vilayetlerin kaza haline getirilmesiyle güçlü vilayet yapısının oluşturulması, idare meclislerindeki seçilmiş üyelerin varlığına son verilmesi ve merkez kaç kuvvetlerin ıslah edilerek merkeze bağlanması, mahalline ait olan yol vergisinin merkezde toplanmak istenmesi, maliye ve asayiş ile görevli memurların, özel idare ve belediyelerde görevli olan sıhhiye memurlarının atanma ve azil işlerinin ilgili bakanlık tarafından yapılması ve taşrada yönetim birliği ve asayişi sağlamak, denetim ve kontrol kurmak adına etkinleştirilen umumi müfettişlik sistemi gibi bir-

çok hamleler, merkeziyetçi bir yönetim yapısını inşa eden bir yaklaşım göstermiştir. Vurgulamak gerekir ki 1913 vilayet kanunuyla öngörülen geniş yetkilerle güçlendirilen valilik yapısının yerine bu dönemde bu yetkilerin bir kısmının merkezi yönetimde toplanması ve tevsii mezuniyet ilkesinin dar bir çerçevede uygulanmış olmasıdır.

Cumhuriyet döneminin ilk vilayet kanunu olan 1929 Vilayet İdaresi Kanunu ile yeniden güçlü ve yetkilendirilmiş bir valilik yapısı öngörülmüş, merkeziyetçi yönetim yapısı yerelde yeniden inşa edilmiştir. Cumhuriyetin ilk belediye kanunu olan 1930 Belediye Kanunu ise belediyeler arasında bir eşitlik kurarak belediyeleri bir-çok hizmet alanında görevli ve yetkili hale getirmiş, hizmet çoğulculuğunu ve standardını öngören bir yapı öngörmüştür. Bununla birlikte kanun belediyeleri ve şehirleri, modernleşme ve kalkınma hızını artıracak bir lokomotif olarak değerlendirmiş, modern ve kalkınan bir şehir ve belediye yapısı ve bu hat üzerinde biçimlenen bir merkez-yerel ilişkisi öngörmüştür. 1949 İl İdaresi Kanunu da önceki 1929 kanunu gibi güçlü valilik yapısı öngörerek, taşrada görev yapan memurların atama, nakil, terfi ve sicil işlemlerinde valileri yetkilendirmiştir. Bakanlıklara ait bir kısım yetkiler valiliklere bırakılarak, tevsii mezuniyet ilkesi genişletilmeye çalışılmıştır. 1929 Vilayet idaresi Kanunu, 1930 Belediye Kanunu ve 1949 İl İdaresi Kanunu üzerinden şehirler ve belediyeler modernleşme ülküsüne katkı verecek yapılar olarak düşünülmüştür. Vilayet kanunlarıyla güçlü valilikler oluşturularak bir taraftan merkezi politikalarla biçimlendirilmeye, modernleştirilmeye çalışılan bir yerel, diğer yandan belediye kanunuyla hizmet çoğulculuğu çerçevesinde yetkilendirilen ve yerel hizmetleri sunabilen belediye idaresiyle, merkez-yerel ilişkileri bu temel üzerine kurulmak istenmiştir.

1950 seçimleriyle iktidara gelen Demokrat Parti (DP) devletçililik politikalarını esnekleştirerek, ekonominin liberal politikalar çerçevesinde yürütülmesini benimsemiş ve dış yardım programlarıyla kalkınma stratejisi yürütülmüştür. Değişen bu paradigma merkez-yerel ilişkilerini de bu bağlamda değiştirmiştir. Demokrat Parti'nin siyasal aktörleri çevreyi merkeze taşıyan politikalarıyla bir değişim

gerçekleştirmiş, yereli siyasal ve ekonomik bir değer olarak görmüştür. Bu dönemde mülki taksimata daha çok siyasal nedenlerle müdahaleler söz konusu olmuş, söylemsel olarak mahalli idarelerin geniş yetkilere sahip olması ifade edilmiştir. DP dönemi mülki ve mahalli yönetim yapılarına yönelik reform düzenlemelerinin çok fazla olmadığı bir dönem olmakla birlikte, bu dönemde tek parti döneminden kalan valilerin, mülki amirlerin, sivil-askeri bürokratların tasfiye süreci söz konusu olmuştur. DP dönemin mülki yapıyla ilgili bir diğer politikası ise politik tercihleri farklı olan illerin ilçeye, siyasal iktidara yakın duran ilçelerin ise il'e dönüştürülmüş olmasıdır.

1960 dönemiyle birlikte reform söylemleri merkezi yönetimin yeniden yapılandırılması yönüne temas etmiştir. Devletin siyasal, ekonomik ve toplumsal ihtiyaçları karşılayacak "weberyen örgütlenme modeli" çerçevesinde bir örgütlenme tarzının gerekliliği vurgulanmıştır. Bu söylem ekseninde öncülüğünü TODAİE ve DPT'nin yaptığı devlet kuruluşlarınca ve uzmanlarca hazırlanan raporlar dönemin reform metinleri olmuştur. Bu bağlamda 1961 yılında hazırlanan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" yapılacak reformun esaslarını ortaya koymak, bunun için gerekli incelemeleri yapmak, devlet birimleri arasındaki görev ve yetki sınırlarını belirlemek, değişen ihtiyaçlara uyum sağlayabilecek bir idari teşkilat yapısı oluşturmak ve idari ıslahatlar arasında ahenk sağlamak gibi reformun yönü ve stratejisi ortaya konulmak istenmiştir. 1962 tarihli "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" raporu amaç, kapsam ve yöntem bakımından önemli bir özellik taşır. 1961 raporunda olduğu gibi bu rapor da reform konusunda bilimsel bir birikime sahip TODAİE ve Ankara Üniversitesi ile DPT, DPD ve diğer bakanlıkların uzman bürokratlarından oluşan ekipler tarafından hazırlanmış, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, Bakanlık, daire ve müesseselerde görevlerin dağılış tarzının tespitini ve bu dağılış biçiminin kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yerine getirilmesine imkân verip vermediğini incelemiş, önerilerde bulunmuştur. Rapor kamu yönetimi için yeniden bir görev tanımı getirmekte, buna uygun idari birimleri yeniden düzenlemektedir. Rapor kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulamamasının en önemli nedeni olarak mahalli farklılaşmaları görmüş, özellikle eğitim, sağlık, zabıta,

kültür, ulaştırma ve imar alanlarında yaşanılan kontrol eksikliği ve tarım, sanayi, ticaret, turizm eğitim ve sağlık alanlarındaki etkinsizlik ve verimsizlik durumuna dikkati çekmiştir. Görev, yetki ve sorumlulukların yeni tanıma uygun olarak, merkezi yönetimin kendi ilişkisel ağı çerçevesinde ve taşra teşkilatıyla ilişkilerinin rasyonel yürütülmesi noktasında merkeziyetçiliğin yeniden düzenlenmesi önerilmiştir. Merkezi yönetim reformu için benimsenen yöntem ve sunulan öneriler taşra teşkilatı için de söz konusudur. Raporda il idaresinin yeniden düzenlenmesi gerektiği vurgulanmış, özel idarelerin bir kısım hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından yerine getirilerek hizmetlerinde daralmanın yaşandığı belirtilmiş, bundan böyle zorunlu olanların dışında kalan hizmetlerin mali imkânlarıyla birlikte il özel idarelerine bırakılması istenmiştir.

Devletin yeniden yapılandırılmasın öngören bir diğer araştırma raporu 1971 tarihinde hazırlanan "İdari Reform Danışma Kurulu Raporu"dur. Bu rapor da yine TODAİE öncülüğünde çeşitli bakanlık ve kuruluşların uzmanlarından oluşan bir kurul tarafından hazırlanmıştır. "Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak" amacıyla oluşturulan kurul, önceki reform çalışmalarının bir değerlendirmesini yaparak, genel idare alanına ilişkin mevcut durum analizi yapmış, Türk kamu yönetiminin mevcut durumu ve yeniden yapılandırmanın nedenlerini ortaya koymuş, izlenecek yol ve öngörülen örgütlenme modeli belirtilmiş ve yeniden düzenlemede uyulacak ilkeler ve önerilere yer verilmiştir. Bürokratik yapının işleyişinin mevcut biçimsel usullere, katı kurallara uymaktan ibaret olduğu, değişen koşul ve ihtiyaçlara uyamadığı için hizmetlerin yerine getirilmesinde tıkanıklar ve aksaklıkların yaşandığı ve kaynakların belirli bir plana ve amaca göre kullanılmadığı, bir kısım personelin ve yöneticilerin bilgi, beceri ve tecrübeden yoksun oldukları dolayısıyla örgütsel bozukluklar yaşandığına dikkat çekilmiştir. Kuralcılık alışkanlığının bürokratik yapıya sirayet ettiği ve kamu hizmetlerinin değişen şartlara uygun yerine getirilemediği vurgulanmıştır. İdarede yeniden yapılandırmanın değişen iç ve dış koşullar ve ihtiyaçlar bakımından bir gereklilik olduğuna dikkat çekilmiş, örgüt ve metotlarda yeniden bir düzenlemenin gerekli olduğu belirtilmiştir. Raporda kamu hizmetlerinin giderek genişlediği, yerel

nitelikli hizmetlerin "yetki genişliği", "hizmet ademi merkeziyet" ve "mahalli ademi merkeziyet" kuruluşları tarafından yerine getirilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.

Raporların söylemi "standartlaşma", "koordinasyon", "yetki ve sorumluluklarda açıklık ve netlik", "modernizasyon", "etkinlik", "verimlilik", "rasyonellik" gibi kavramlar üzerinden kamu yönetiminin ve hizmetlerinin işleyiş ve usullerine işaret edilmiştir. Dönemin raporları merkeziyetçiliği yeniden inşa eden bir yaklaşım göstermiş, mahalli idarelerin idari ve mali özerkliğinin genişletilmesine dair bir tutum sergilemiştir. Taşra idaresi benzer yaklaşımla düzenlenirken, mülki taksimatla ilgili olarak il ölçeğinin yeniden düzenlenmesi, ilçe yönetim kademesinin ve bölge teşkilatlarının yeniden yapılandırılması, il sayısının düşürülmesi, bucak yönetimlerinin kaldırılması, yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkesine işlerlik kazandırılması, taşraya yönelik reform söylemleri olmuştur.

1980 sonrası dönemde devlet paradigmasında yaşanan değişim, devlet reformlarının içeriğini, yöntemini ve kapsamını da değiştirmiştir. Bu zaman diliminde devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik geniş kapsamlı bir reform programı öngörülerek, iktisadi- mali liberalizasyonla başlayan değişim süreci siyasal-yönetsel liberalizasyonla yeni bir devlet paradigmasına dönüşmüştür. Modern devletle başlayan Osmanlı-Türk reform süreci yeni liberal devlet kimliğiyle siyasal/toplumsal alanda varlığını belirgin bir biçimde görünür kılmıştır. Yeni devlet paradigmasının reform söylemleri örgütsel kapasitesi geniş olan devletin yeniden yapılandırılarak liberal devleti inşa edecek bir içerik taşır. Minimal, etkin, verimli, rasyonel devlet yapısının kurulması, devlet işletmelerinin piyasa kurallarına göre işlerlik kazanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda meclisten alınan bir yetki kanunuyla neoliberal politikalar zemininde devletin yeniden inşasına yönelik düzenlemeler yapılarak minimal, etkin, verimli, rasyonel ve piyasayla uyumlu bir devlet kimliği oluşturulmaya çalışılmıştır. Siyasal merkez tarafından yeni devlet paradigmasına işlerlik kazandırmak amacıyla hazırlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Yeniden Düzenlenmesi İle ilgili Yetki Kanunu Tasarısı" devletin neoliberal politikalar çerçevesinde değişim ve dönüşümünü amaçlayan bir

perspektifi yansıtması açısından dikkate değer görülmektedir. Devletin örgütsel büyüklüğüne yapılan atıfla yeni bir kamu hizmet anlayışına denk düşebilecek reformların yasal zemini bu yetki kanunuyla hazırlanmış, oldukça hızlı bir biçimde öngörülen reformların yapılmasına araçsallık kazandırılmıştır. 1980 sonrası devlette kurumsal yapının değişimini öngören ilk en kapsamlı reform tasarısı, bu yetki kanunuyla pratiklik kazanmaktadır. Yetki kanunu tasarısında özellikle KİT'lerin zarar eden işletmeler olduğuna dikkat çekilmiş, piyasa kurallarına göre işleyen ve kar eden işletmeler haline getirileceğine vurgu yapılmıştır. Bu söylem hükümetin iktisadi yapının liberalizasyonu gerçekleştirmeyi amaçladığını da göstermektedir.

1989 yılında hazırlanan "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi" idarenin bir bütün olarak yeniden düzenlenmesini öngören bir içeriğe sahiptir. Metodolojik olarak "MEHTAP" raporunda bahsedilen merkezi yönetim birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının ve işleyiş tarzlarının sınırlarını belirleme çabası benzerlik taşımakta fakat daha ademi merkeziyetçi bir anlayışla şekillenen bir yönetim anlayışı getirilmektedir. Rapor, 1982 yetki kanun tasarısında ifadesini bulan "etkililik", "verimlilik", "süratlilik", "ekonomiklik" "rasyonellik" ve "nitelikli hizmet" kavramları üzerinden bir yönetim yapısı öngörmüş, "kamu yararı" ilkesi göz ardı edilerek piyasa kurallarına göre işleyen bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Neoliberal politikalar ve Avrupa Topluluğu ile ilişkiler çerçevesinde mahalli idarelere özerklik alanı açan bir tutum sergilenmiştir. Yerel yönetimlerin merkezin ağır vesayeti altında yeterince demokratik yapılar olamadığı, halkın yönetime katılımının sınırlığı olduğu ve yerel yönetimlerin idari ve mali yönden güçlü olmadıkları dolayısıyla merkezin ağır vesayetinin kaldırılarak yerel demokrasinin ve halkın yönetime katılımın sağlanması, özerklik alanının genişletilmesi gerektiği vurgulanmış, merkezi yönetim gibi yerel yönetimlerin de kamu hizmetlerini yerine getirmesinde öncelikle uygulanacak ilkenin "etkinlik " ve "verimlilik" olduğunun altı çizilmiştir.

Süreç içerisinde tasarı, taslak ve raporlarda bu kimliğe uygun düşecek reform söylemleri dillendirilmiş, sıkı merkeziyetçi yapı eleştirilmiş, ademi merkeziyetçi bir

perspektif benimsenmiştir. Yetki genişliği ilkesinin, İl ölçeğinin, ilçe ve bölge yönetimlerinin yeniden düzenlenmesi gerektiği, mahalli yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin sağlanması, mahalli idareler üzerindeki ağır vesayetin hafifletilmesi, yerel demokrasinin halkın yönetime katılımın sağlanması reform söylemlerinin ana hatlarını çizmiş, kamusal hizmetlerin etkinlik, verimlilik, rasyonellik ilkesine göre yerine getirilmesi vurgulanmıştır. 1980 sonrası tasarı, taslak ve raporların ortaya koymuş olduğu perspektif, neoliberal politikalar çerçevesinde yerel hizmet alanlarında merkezi yönetimi sınırlı, yerel yönetimleri genel görevlerle hizmet üreten bir yapı olarak öngörmüştür. Bazı bakanlık ve birimlerinin kaldırılması veya küçültülmesi ve bazı taşra kuruluşlarının kaldırılması gerektiği belirtilmiş, bununla birlikte merkezi yönetim, mahalli yönetimlerin ihtiyaç duyduğu, idari, mali ve teknik destekleri vermekle sorumlu tutulmuştur. Tasarıda mahalli idarelerin hizmet üretimindeki pay ve rollerinin "Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı"na uymadığı vurgulanmıştır. Güçlü, etkin ve verimli hizmet üreten, hukuki vesayet çerçevesinde faaliyette bulunan, yerellik ilkesine göre yani hizmete en yakın yönetimce hizmet sunan, yerel ve hizmete ilişkin kararlarında açıklık ve katılımın sağlandığı bir yerel yönetim modeli tasarlanmaktadır. 2003 ve sonrası merkezi ve mahalli yönetim reformlarının hazırlık aşamasını oluşturan bu süreç, merkezi yönetim yetkilerinin mahalli idarelere devredilmesini ve mahalli nitelikli bir-çok hizmet alanlarında il özel idareleri ve belediyeleri yetkilendirmeyi öngören bir yaklaşıma sahiptir.

Devlette reform söylemleri en geniş içeriğiyle 2003 yılı ve sonrasına denk düşer. Neoliberal politikalar, küresel söylemler ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ve iç dinamikler bağlamında bu dönemde devlet yeni liberal kimliğini kazanmıştır. Bu dönemde meclise merkezi yönetimi ve mahalli yönetimleri kapsayan bir dizi reform tasarıları gelmekte, merkez ve yerel yeniden inşa edilmektedir. 2003 tarihli "Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK)" ile merkezi yönetim "katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan" bir söylemsellik içinde "adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli" ilkeler çerçevesinde bir kamu yönetimi tasarlamıştır. Bu kanun merkezi yönetimi sınırlı, yerel yönetimi genel görevli bir yapı olarak düzenlemiştir. KYTK devleti etkin, rasyonel, üretken, sonuç odaklı, esnek

organizasyon özelliğine sahip teknik bir devlet olarak tanımlar. Devlet düzenleyici, denetleyici, koordineci, izleyici, rehberlik edici vazifesiyle yerel yönetimlere ve özel sektöre alan açan bir misyon yüklenmektedir. Tasarıda, Bakanlar Kurulu'nun yeni yönetim anlayışına uygun olarak yapılandırılacağı, bakanlıkların sayısının azaltılacağı, ihtiyaca göre yeni bakanlıkların kurulabileceği, bazı bakanlıkların kaldırılacağı ve bazılarının da birleştirileceği belirtilmekte, bakanlıkların nitelikli personele sahip, yatay bir organizasyon yapısıyla "strateji geliştiren", "ulusal ölçekli projeler" yürüten bir nevi "projeci bakanlıklar" biçiminde piyasayla uyumlu bir yapıda düzenlendiğini söylemek mümkündür.

Devletin aşırı büyümesinin nedenlerinden biri olarak görülen aşırı merkeziyetçilik eleştirilmiş, AYYÖŞ'e atıf yapılarak yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumlulukların aktarılması ve vesayetin azaltılması gerektiği belirtilmiştir. Merkezi olan kamu yönetiminin yerelleştirilmesi, halkın yönetime katılımının sağlanması ve buna bağlı olarak kamunun hesap verebilirliğinin sağlanması öngörülür. Yerel yönetimlerin ölçek sorununa işaret edilerek, optimum ölçek kriterinin gerçekleştirilmesi, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki sorunları çözecek bir reform ihtiyacından bahsedilmektedir. Kendi kararlarını alan, kaynak yaratan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş yönetimler olarak yeniden yapılandırılacağı ifade edilmekte, yerel yönetimlerin "inisiyatif kullanma" ve "operasyonel esneklik" kazanması istenmektedir. Bu bağlamda özel sektör eliyle gerçekleştirilecek ekonomik kalkınmada yerel yönetimler kaynaklarını sermayeye açacak roller üstlenmektedir. 2004 ve 2005 yılları yerel yönetimlerle ilgili reformlar tasarılarının mecliste yoğun olarak müzakere edildiği, tartışıldığı ve kabul edildiği bir dönem olmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile genel çerçevesi çizilen mahalli idareler, ademi merkeziyetçi yönetim anlayışı ekseninde yerel özerkliğin güçlendirilmesini öngörmektedir. Belediyeleri, büyükşehir belediyelerini ve il özel idarelerini kapsayan reform tasarıları "hizmet çoğulculuğu"nu esas alan bir perspektif sunmaktadır. Meclis içinde mahalli yönetimler yasa tasarılarına karşı yapılan itirazlar özellikle devletin üniter yapısının yerine federal bir yapıyı öngördüğü, merkezi yönetimi sınırlı, mahalli yönetimleri

genel yetkili kıldığı, kamu hizmetlerini sermayeye açtığı ve piyasalaştırdığı noktalarında yoğunlaşmıştır.

Siyasal iktidar tarafından düzenlenerek 2012 yılında meclise sunulan "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" yerelde güçlü bir büyükşehir yönetimi inşa etmesi bakımından önemlidir. 12 Kasım 2012 tarihinde mecliste kabul edilen 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" büyükşehirlerde güçlü ve merkezi yetkilere sahip bir belediye yönetimi ortaya çıkarmaktadır. Bu kanunla "merkezileşen güçlü büyükşehir yönetimi" yapısının ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Kanunla büyükşehir sınırları mülki sınırla birleşmekte, il özel idareleri kaldırılmakta, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalleye dönüştürülmekte, Osmanlı ve Erken Cumhuriyet dönemlerinde komünal bir değer atfedilen bucak teşkilatları kaldırılmaktadır. Dikkati çeken bir düzenleme olarak büyükşehirlerde kurulan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" kaldırılan il özel idaresinin yerine inşa edilen, yerel hizmet alanlarına dahil olan bir yapı olarak öngörülmekte, yerelde vesayet kurucu bir işlevi ile yetkilendirilmektedir. 2012 değişikliğiyle birlikte Büyükşehir (Bütünşehir) Kanunu merkezi yönetimin oldukça sert müdahalesiyle yereli değiştiren ve dönüştüren bir reform hareketi olarak, gelecek zamanlarda üzerinde oldukça tartışılacak, değerlendirilecek ve söz söylenecek özellikler taşımaktadır.

Dönemsel bir karşılaştırma bağlamında uluslararası konjonktüre bağlı olarak devlet reformlarının söylemlerinin biçim aldığını söylemek mümkündür. Belirtmek gerekir ki dış konjontürle birlikte devletin içinde bulunduğu koşullar, devlet aklının siyasal, yönetsel ve toplumsal tasavvurları, iç dinamikler gibi başka unsurlar da reform söylemlerini ve devletin değişimini etkilemiştir. İkinci Meşrutiyetten Erken Cumhuriyete giden süreçte ulus devleti inşa eden reformlar merkeziyetçiliği biçimlendirirken, refah devleti paradigmasıyla hizmet alanı ve devlet kapasitesi

genişleyen devletin merkeziyetçi yapısı da buna bağlı olarak güçlenmiştir. Modernleşme ve kalkınma politikaları bu yapının siyasal, yönetsel ve sosyo-ekonomik araçlarını oldukça işlevselleştirmiş, bürokratik yapı bu çerçevede kendisini gelişmelere uygun olarak yeniden üretmiştir. 1980 sonrası neoliberal söylem, küresel dalga, kalkınmanın dinamiği ve aktörlerdeki değişim, devlet paradigmasını ve reform söylemlerini değiştirmş, yönetim yapısı merkeziyetçilikten ademi merkeziyetçiliğe doğru kaymıştır. Bu dönemden başlayarak özellikle uluslararası konjontüre bağlı olarak refomların içeriğinde, dilinde ve yaklaşımındaki değişim reform tasarı, taslak ve raporlarında görünür olmuş, merkeziyetçi yönetim yapısı ve anlayışı ciddi anlamda eleştirilmiş, yerelin önemine ve değerine vurgu yapılarak, ademi merkeziyetçi bir tutum ortaya konulmuştur. 2003 ve sonrası reformlar söylemleri neoliberal düşünce ve yeni kamu işletmeciliği ve yönetişimci yaklaşım çerçevesine oturan bir perspektif sunmaktadır.

KAYNAKÇA

Birincil Kaynaklar

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara, 1991.

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T.C. Başbakanlık, Ekim, 2003, s. 21-23.

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3: Mahalli İdareler Kanun Tasarıları, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ocak 2004.

Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, **Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Taslağı**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1997.

Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, **Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü İle Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi Hakkında Kanun Taslağı**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ekim 1997.

Anadolu'da Yeni Gün, 5 Teşrîn-i Evvel 1339, "Fırka Divanı'nın Kararı".

Anadolu'da Yeni Gün, 26 Teşrîn-i Evvel 1339, "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndaki Tadilat Münasebetiyle Anadolu Ajansı'nın Bir Tebliği".

Dâhiliye Vekâleti, **Vilâyet İdaresi Kanunu**, Ankara, Yenigün,1929

Danışma Meclisi Tutanakları, Cilt 5, Yasama Yılı: I, 94. Birleşim, 13. 05. 1982.

Demokrat Parti, **Tüzük ve Programı**, Ankara, Doğuş Ltd. O. Matbaası, 1953.

Düstur, 3. Tertip, Cilt 7, s. 886, "Vilâyat Memurini Maliyesinden Bazılarının Sureti Tâyinleri Hakkında Kanun".

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler: İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsü Yay., Ankara, 1972.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE Yay., 1961.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara, 1991.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu, TODAİE Yay., Ankara, 1966.

Resmi Gazete, 28.2.1921.

Resmi Gazete, 1580 Sayılı 1930 Belediye Kanunu, Sayı 1471, 14 Nisan 1930.

Resmi Gazete, Sayı 8458, 15.07.1953.

Resmi Gazete, Sayı 8735, 22.06.1954.

Resmi Gazete, Sayı 8748, 07.07.1954.

Resmi Gazete, Sayı 9637, 19.06.1957.

Resmi Gazete, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Sayı 10859, 20 Temmuz 1961.

Resmi Gazete, 5442 Sayılı 1949 İl İdaresi Kanunu, Sayı 7236, 16. 6. 1949.

Resmi Gazete, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Sayı 10859, 20 Temmuz 1961.

Resmi Gazete, Sayı 213643, Ekim 1992.

Resmi Gazete, Sayı 21215, 29.01.1992.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 1, İçtima Senesi: 1, 19.5.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 3, İçtima Senesi: 1, 18.8.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 4, İçtima Senesi: 1, 18.9.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 5, İçtima Senesi: 1, 19.10.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, Cilt 6, İçtima 1, 29.11.1336.

T**BMM Zabıt Ceridesi**, Devre: I, Cilt 6, İçtima: 1, 30. 11. 1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 14.12.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 12, İçtima Senesi: 2, 14.12.1336, 5 sıra sayılı ek.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 4.7.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Genç Sancağının Müstakilen İdaresi Hakkında Kanun, Devre 1, Cilt 6, 9.12.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Bayezid'in Müstakil Liva Haline İfrağına Dair Kanun, Devre 1, Cilt 3, 18.8.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Siirt Mutasarrıflığının Müstakil Liva Olmasına Dair Kanun, Devre I, Cilt 4, İçtima: 1, 26.9.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, 10.1.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, 17.1.1337.

Cerideyi Resmiye, **Teşkilatı Esasiye Kanunu**, 7.2 1337, No.1.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 10, İçtima Senesi: 2, 18.6.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 10, İçtima Senesi: 2, 30.4.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 12, İçtima Senesi: 2, 2.9.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 12, İçtima Senesi: 2, 22.9.1337, 5 sıra sayılı ek.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 24.9.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 13, İçtima Senesi: 2, 26.9.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 14, İçtima Senesi: 2, 26.11.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 7, İçtima Senesi: 1, 10.1.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 7, İçtima Senesi: 1, 29.1.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 7, İçtima Senesi: 1, 6.1.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 16, İçtima Senesi: 2, 17.1.1338.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 19, İçtima Senesi: 3, 11.4.1338.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, Cilt 20, İçtima Senesi: 3, 4.6.1338.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 1, İçtima Senesi: 1, 1.9.1339.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 1, İçtima Senesi: 1, 16.8.1339.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 19.9.1339.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 20.10.1339.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 22, İçtima Senesi: 1, 20.10.1339.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 3.10.1339.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 2, İçtima Senesi: 1, 6.10.1339.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 3, İçtima Senesi: 1, 21.11.1339.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 4, İçtima Senesi: 1, 20.12.1339.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 4, İçtima Senesi: 1, 29.12.1339.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 4, İçtima Senesi: 1, 8.12.1339.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 5, İçtima Senesi: 1, 21.1.1340.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 16.2.1340.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21.2.1340.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 6, İçtima Senesi: 2, 20.4.1341.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 7, İçtima Senesi: 1, 9.3.1340.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 7, İçtima Senesi: 2, 8.3.1340.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 8/1, İçtima Senesi: 1, 20.4.1340.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 10, İçtima Senesi: 2, 19.11.1340.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 19, İçtima Senesi: 3, 26.10.1341.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 14, İçtima Senesi: 2, 16.2.1341.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 20, İçtima Senesi: 3, 19.12.1341, ek.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 20, İçtima Senesi: 3, 19.12.1341.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 21, İçtima Senesi: 3, 14.1.1926.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 15, İçtima Senesi: 3, 24.2.1926, ek. Kanun Layihası ve Dâhiliye Encümeni Mazbatası.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 21, İçtima Senesi: 3, 9. 1. 1926, ek. Kanun Layihası ve Dâhiliye Encümeni Mazbatası.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 21, İçtima Senesi: 3, 9.1.1926.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 22, İçtima Senesi: 3, 24.2.1926.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 23, İçtima Senesi: 3, 3.3.1926.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 23, İçtima Senesi: 3, 31.3.1926.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 23, İçtima Senesi: 3, 31.3.1926, ek. Dahiliye Encümeni Mazbatası.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 23, İçtima Senesi: 3, 31.3.1926.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 24, İçtima Senesi: 3, 3.4.1926, ek. Kanun Layihası ve Dâhiliye Encümeni Mazbatası.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 24, İçtima Senesi: 3, 3.4.1926.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt 25, İçtima Senesi: 3, 29.5.1926.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 3, Cilt 3, İçtima Senesi: 1, 25.4.1928.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 3, Cilt 10, İçtima Senesi: 2, 18.4.1929, 134 sıra sayılı ek.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 3, Cilt 10, İçtima Senesi: 54, 18.4.1929.

Resmi Gazate, Vilayet İdaresi Kanunu, Sayı 1184, 5.5.1929.

TBMM Encümeni Mahsus, Karar No:1, Esas No: 1/862, 21.2.1929.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre IX, Cilt 29, İçtima senesi: 4, 10.III.1954.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre X, Cilt 20, İçtima senesi: 3, 12.VI.1957.

Danışma Meclisi Tutanakları, Cilt 5, Yasama Yılı: I, 94. Birleşim, 13.5.1982.

Danışma Meclisi Tutanakları, Cilt 5, Yasama Yılı: I, 94. Birleşim, 13.5.1982, 114 sıra sayılı ek.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonu Raporu, Esas No: 1/731, Karar No: 57, 14.1.2004.

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Cilt 41, Yasama Yılı: 2, 18.02.2004.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu Raporu, Esas No: 1/731, Karar No: 18, 16.1.2004.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, Esas No: 1/731, Karar No: 71, 15.1.2004.

TBMM Kanun Tasarısı, Dönem: 24, Yasama 3, 08.10.2012, ek. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı.

Kitaplar ve Makaleler

Abèlés, Marc (1998) **Devletin Antropolojisi**, (Çev. Nazlı Ökten), İstanbul, Kesit Yayıncılık.

Şehbâl Deryâ Acar (2008) "Bir Meşrutiyet Aydını Emrullah Efendi'nin Gözüyle Türk Kamu Yönetiminde Merkeziyet, Adem-i Merkeziyet ve Tevsi-i Mezuniyetin Genel Görünümü", **Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları**, Cilt 7, Sayı 13-14, 2008, ss. 107-128.

Acun, Hakkı (2011) **Osmanlı İmparatorluğu Saat Kuleleri,** Ankara, Atatürk Kültür Merkezi Yay.,

Adıgüzel, Şenol,
Tek, Murat (2014) "6360 Sayılı Yasa ve Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 23, Sayı 3, ss. 73-102.

Ağaoğlu, Samet (1972) **Demokrat Partinin Doğuş ve Yükseliş Sebepleri Bir Soru**, İstanbul, Baha Matbaası.

Ahıska, Meltem (2006) "Türkiye'de "Çevresiz Merkez" ve Garbiyatçılık", **Toplum ve Bilim**, İstanbul, Birikim Yay., ss. 11-29.

Akar, Rıdvan (1992) **Varlık Vergisi**, İstanbul, Belge Yay.

Akça, İsmet,
Paker, Evren B. (2010) "Türkiye'de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti Üzerine Bir Değerlendirme"**, Türkiye'de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti**, (Edt. İsmet Akça, Evren B. Paker), İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay, ss. 1-32.

Akın, Rıdvan (2001) **TBMM Devleti (1920-1923) :Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare**, İstanbul, İletişim Yay.

Aksoy, A. Şerif (2008) **İttihat ve Terakki**, İstanbul, Nokta Kitap.

Alada, Adalet Bayramoğlu (2001) "Bir Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Üzerine…", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı 23-24, Ekim 2000-Mart 2001, ss. 35-46.

Alada, Adalet Bayramoğlu (2004) "Osmanlı'dan Cumhuriyete Yerel Yönetim Anlayışı Üzerine Notlar…", **Bülent Tanör Armağanı**, (Edt. Öget Öktem Tanör), İstanbul, Legal Yay., ss. 52-68.

Alada, Adalet Bayramoğlu (2006) "Tematik Sunum: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine", **Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Planlama**, (Haz. Adalet Alada, Pelin Pınar Özden), İstanbul, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yay. 24-26.

Alada, Adalet Bayramoğlu (2008) **Osmanlı Şehrinde Mahalle**, İstanbul, Sümer Kitabevi.

Alada, Adalet Bayramoğlu (2008) "Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişim ve Türkiye Yansımaları", **Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri**, (Edt. R. Günlü), İstanbul, Dipnot Yay., ss.269-301.

Alada, Adalet Bayramoğlu (2008) "Türkiye'de Yerel Yönetimleri "Özerklik Meselesi" Üzerinden Yeniden Düşünmek", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 4, ss. 5-44.

Alada, Bayramoğlu Adalet (2012) "Bütünşehir Yasası", **İ.Ü SBF Kamu Yönetimi Forumlar Dizisi**, Forum I, 27 Aralık.

Albayrak, Mustafa (2004) **Türk Siyasi Tarihinde Demokrat Parti (1946-1960)**, AnkaraPhoenix Yay.

Alpkaya, Faruk (1988) **Türkiye Cumhuriyetinin Kuruluşu (1923-1924)**, İstanbul, İletişim Yay.

Altınay, Ayşegül
Tanıl, Bora (2002) "Ordu, Militarizm ve Milliyetçilik", **"Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce/Milliyetçilik"**, Cilt 4, İstanbul, İletişim Yay., ss. 140-154.

Anadol, Cemal (2004) **Türk Siyâset Târihinde Demokrat Parti**, İstanbul, Yeni Kuvayi Milliye Yay.

Arın, Tülay (2013) **Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Ataay Faruk (2005) **Kamu Reformu İncelemeleri**, Ankara, Ankara Tabip Odası Yay.

Aybars, Ergün (1988) **İstiklâl Mahkemeleri Cilt I-II (1920-1927)**, İzmir, DEÜ Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yay. No:1.

Aydınlı, Halil İbrahim (2004) **Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, Ankara, Nobel Yay.

Aydoğan, Erdal (2004) "Üçüncü Umumi Müfettişliğinin Kurulması ve III. Umumi Müfettiş Tahsin Uzer'in Bazı Önemli Faaliyetleri", **AÜ Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Mayıs-Kasım, Sayı 33-34, ss. 1-14.

Aytaç, Fethi (1990) "Belediye Kanununun Oluşumu, uygulanması ve değişiklikler", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu,** Ankara, Ankara BŞB Yay, ss. 86-118.

Barkey, Karen (2011) **Farklılıklar İmparatorluğu "Karşılaştırmalı Tarih Perspektifinden Osmanlılar**", (Çev. Ebru Kılıç), İstanbul, Versus Kitap.

Başkaya, Fikret (2004) **Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına Türkiye Ekonomisinde İki Bunalım Dönemi**, Ankara, Maki Basın Yayın.

Bayramoğlu, Sonay (2003) "Düzenleyici Devlet" Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme, **Praksis**, Sayı 9, Kış-Bahar, ss. 143-162.

Sonay Bayramoğlu (2002) "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", **Praksis**, Sayı 7, Yaz 2002, ss. 85-116.

Behlülgil, Mefahir (1992) **İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz**, İstanbul, BDS Yay.

Berberoğlu, Berch (2014) **Küresel Çağda Siyasal Sosyoloji: Devlet ve Topluma Giriş**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Beriş, Hamit Emrah (2006) **Küreselleşme Çağında Egemenlik**, Ankara, Lotus Yayınevi.

Berkes, Niyazi (2002) **Türkiye'de Çağdaşlaşma,** (Haz. Ahmet Kuyaş), İstanbul, Yapı Kredi Yay.

Bilâ, Hikmet (1999) **CHP 1919-1999**, İstanbul, Doğan Kitap.

Boratav, Korkut (1974) **100 Soruda Türkiye'de Devletçilik**, İstanbul, Gerçek Yayınevi.

Brancourt, Jean-Pierre (2000) "Estat'lardan Devlete Bir Sözcüğün Evrimi", **Devlet Kuramı**, (Der. Cemal Bali Akal), Ankara, Dost Kitabevi, ss. 177-190.

Cem, İsmail (1970) **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, İstanbul, Cem Yay.

Clark, Edward C. (2006) "Osmanlı Sanayi Devrimi", **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, (Der. Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu), Ankara, Phoenix Yay., ss. 755-772.

Coşar, Simten (1999) "Türk Modernleşmesi: 'Aklileşme', 'Patoloji', Tıkanma", **Doğu Batı**, Yıl 2, Sayı 8, Ağustos, Eylül, Ekim 1999, ss. 59-71.

Coşkun, Bayram (2005) "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", **TÜRK İdare Dergisi**, Sayı 448, Eylül, ss. 13-47

Çadırcı, Musa (2007) **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi,** Ankara, İmge Kitabevi.

Çağlar, Bakır (1989) **Anayasa Bilimi: Bir Çalışma Taslağı**, İstanbul, BFS Yay.

Çakır, Coşkun (2001) **Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi**, İstanbul, Küre Yay.

Çelik, Abdullah (2003) "Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirilmesi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Isparta, ss. 17-28.

Çelik, Mehmet (2010) **Balkanlar'da Tanzimat: Midhat Paşa'nın Tuna Vilayeti Valiliği 1864-1868,** İstanbul, Libra Yay.

Hicran Çelikyay, (2014) **Değişen Kent Yönetimi ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası**, http://setav.org/tr/degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi/analiz/16092

Çetinsaya, Gökhan (2001) "Kalemiye'den Mülkiye'ye Tanzimat Zihniyeti", **Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce**, İstanbul, İletişim Yay., ss. 54-71.

Cuma Çiçek, (2011) **Demokratik Özerklik Üzerine"**, Birikim Dergisi, Sayı 261, İstanbul, ss.45-53

Cumhuriyet Ansiklopedisi (1923-1940) (Edt. Hasal Ersel, Ahmet Kuyaş vd.), İstanbul, Yapı Kredi Yay., 2002.

Çoker, Ziya (1993) "Yerel Yönetimler Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, Temmuz, ss. 3-9

D'Entréves, Alessandro P. (2000) "Devlet Kavramı", **Devlet Kuramı**, (Der. Cemal Bali Akal), Ankara, Ankara, Dost Kitabevi, ss. 193-211.

Davison, Roderic H. (1997) **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876),** Cilt 2, İstanbul, Papirüs Yay.

Deringil, Selim (2007) **Simgeden Millete: II. Abdülhamid'den Mustafa Kemal'e Devlet ve Millet**, İstanbul, İletişim Yay.

Dikmen, Ahmet Alpay (2003) "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", **Kamu Yönetimi Reform İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (Tartışma Metinleri)**, Özel Sayı, No. 59, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., ss. 40-46

Dural, A. Baran (2013) **Türk Modernleşmesinde Temel Tartışmalar**, Paradigma Akademi Yay.

Ekici, Birol,
Toker, M. Cem (2005) Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, Ocak, ss. 5-28

Erasmus, D. (2000) **Bir Hristiyan Prensin Eğitimi**, Ankara, Öteki Yay.

Erasmus, D. (2004) **Deliliğe Övgü**, Ankara, Öteki Yay.

Ergun, Turgay (1991) "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4, Aralık, ss. 11-23

Ergut, Ferdan (2004) **Modern Devlet ve Polis: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği**, İstanbul, İletişim Yay.

Eroğlu, Haldun (2006) **Osmanlılar, Yönetim ve Strateji**, İstanbul, Gökkubbe Yay.

Eroğul, Cem (1990) **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, Ankara, İmge Kitabevi.

Eryılmaz, Bilal (1998) "Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri", **Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, (Edt. Davut

Dursun, Hamza Al), İstanbul, İlke Yay., ss. 153-166.

Findley, Carter V. (2011) **Modern Türkiye Tarihi: İslam Milliyetçilik ve Modernlik 1789-2007,** (Çev. Güneş Ayas), İstanbul, Timaş Yay.

Gauchet, Marcel (2000) "Anlam Borcu ve Devletin Kökenleri, İlkellerde Din ve Siyaset", **Devlet Kuramı**, (Der. Cemal Bali Akal), Ankara, Dost Kitabevi, ss. 33-67.

Genç, F. Neval (2010) "Yeni kamu Hizmeti Yaklaşımı", **Türk idare Dergisi**, Sayı 466, Mart, ss. 145-159.

Giddens, Anthony (2005) **Ulus-Devlet ve Şiddet**, (Çev. Cumhur Atay), İstanbul, Devin Yayıncılık.

Gök, Nurşen (2007) "Ebubekir Hazım Tepeyran'ın Memleket İdaresine Dair Önerileri." **Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt 26, Sayı 47, ss. 201-215

Gökalp, Ziya (1950) **Türkçülüğün Esasları**, Serdengeçti Neşriyatı: III, Ankara, Yeni Matbaa.

Göreli, İsmail Hakkı (1952) **İl İdaresi**, Ankara, A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay.

Gözübüyük, A. Şeref (2005) **Açıklamalı Türk Anayasaları: Yapılışları, Özellikleri ve Yapılan Değişiklikler**, Ankara, Turhan Kitabevi.

Gözler, Kemal (2013) "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir

İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt 11, Sayı 122, ss.37-82.

Gücüm, Kuntay (2008) **Islahat Fermanı sonrasında (1856-1871) Osmanlı Devlet Yapısındaki Değişime Fransa'nın Etkisi,** İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).

Güler, Birgül A. (1997) "Küreselleşme ve Yerelleşme: Yerel Altyapı Sektörü", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 3, Temmuz, ss. 62-77

Güler, Birgül Ayman (2000) "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, Nisan, ss. 14-29

Güler, Birgül Ayman (2001) "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", **Çağdaş yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, Temmuz, ss. 8-12

Güler, Birgül Ayman (2003) "İkinci Dalga: Siyasal Ve Yönetsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu", **Kamu Yönetimi Reform İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (AÜ SBF GETA Tartışma Metinleri)**, Özel Sayı, No. 59, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., ss. 1-34.

Güler,Birgül Ayman (2005) **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, Ankara, İMGE Kitabevi.

Güler, Birgül Ayman (2005) "Kamu Yönetiminde Değişme Nasıl Çalışılabilir II: **Reformlar Beyaz Devrimler Kırmızı mı?** http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/renkler.pdf. Erişim 22 Ekim 2005.

Güler, Birgül Ayman (2005) **Devlette Reform Yazıları: Dünya'da Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi – İdari Liberalizasyona**, Ankara, Paragraf Yay.,.

Güler, Birgün Ayman (2005) **Devlette Reform Yazıları**, Ankara, Paragraf Yay.

Güler, Birgül Ayman (2005) "22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", **Mülkiye Dergisi**, Cilt XXIX, Sayı 246, ss. 89-120.

Güran, Sait (1989) "İktidar ve Kamu Yönetimi bağlamında İdare'de Merkezileşme Olgusu", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 22, Sayı 4, Aralık, ss. 15-19.

Hacısalihoğlu, Mehmet (2008) **Jön Türkler ve Makedonya Sorunu (1890-1918)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yay.

Hiçyılmaz, Semih (2008) **Soygun, Rüşvet Cinayet İşte Derin Devlet: Araştırılmayan "Meclis Araştırma Komisyonu Raporları"**, İstanbul, Evrensel Basım Yay.

Hobbes, Thomas (1993) **Leviathan**, (Çev. Semih Lim), İstanbul, Yapı Kredi Yay.

Hourani, Albert (1997) "Osmanlı Islahatı ve Seçkinlerin Politikaları", **İslam Dünyası ve Batılılaşma: Değişim ve Sorunlar**, İstanbul, Yöneliş Yay., ss. 87-123.

Imber, Colin (2006) **Osmanlı İmparatorluğu 1300-1650**, (Çev. Şiar Yalçın) İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Imbert, Paul (2007) **Osmanlı'da Yenilenme ve Türkiye'nin Sorunları**, (Çev. Hasan Ferhad, Muallim Angel), İstanbul, Profil Yay.

İnalcık, Halil (2006) "Tanzimat Nedir?", (Haz. Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**), Ankara, Phoenix Yay.

İnalcık, Halil (2010) **Devlet-i Aliyye: Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Bir Araştırma**, İstanbul, Türkiye İş Bankası Yay.

İnalcık, Halil
Seyitdanlıoğlu, Mehmet (2006) **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Ankara, Phoenix Yay.

İnan, Afet (1972) **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi.

İnan, Afet (1982) **İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat-4 Mart 1923)**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay.

İnan, Kamuran (2003) **Türkiye Gerçeği**, İstanbul, Timaş Yay.

İzci, Ferit, Turan, Menaf (2013) "Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Isparta, Cilt 18, Sayı 1, ss. 117-152.

Kahraman, Hasan Bülent (2007) **Türk Sağı ve AKP**, İstanbul, Agora Kitaplığı.

Karaca, Ali (1993) **Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)**, İstanbul, Eren Yay.

Karaer, Tacettin (1987) "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 20, Sayı 2, Haziran, ss. 25-46

Karahanoğulları, Onur (2003) "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar", **Kamu Yönetimi Reform İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (AÜ SBF GETA Tartışma Metinleri)**, Özel Sayı, No. 59, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., ss. 47-67.

Karaman, Zerrin Toprak (1997) "Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı 417, Aralık, ss. 45-60.

Karal, Enver Ziya (1983) **Osmanlı Tarihi: Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri 1876-1907,** C. VIII, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay.

Karal, Enver Ziya (1988) **Osmanlı Tarihi (Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri 1789-1856),** Cilt V, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay.

Karal, Enver Ziya (1998) "**Selim III'ün Hat-tı Hümayunları (Nizam-ı Cedid 1789-1807)**", Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay.

Karaosmanoğlu, Yakup K. (1984) **Politikada 45 Yıl**, İstanbul, İletişim Yay.

Karpat, Kemal (2000) **Osmanlı ve Dünya**, İstanbul, Ufuk Kitapları.

Karpat, Kemal H. (2002) **Osmanlı Modernleşmesi: Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus,** (Çev. Akile Zorlu Durukan, Kaan Durukan), Ankara, İmge Kitabevi.

Karpat, Kemal H. (2007) **Türkiye'de Siyasal Sistemin Evrimi (1876-1980),** (Çev. Esin Soğancılar), Ankara, İmge Kitabevi.

Kayra, Cahit (2013) **Cumhuriyet Ekonomisinin Öyküsü 1923-1950 Devletçilik Altın Yıllar**, Tarihçi kitabevi, İstanbul.

Kazgan, Gülten (2006) **Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Kavruk, Hikmet,
Yaylı, Hasan (2008) "2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Ankara, Cilt 10, Sayı 3, ss. 1-31.

Reşat Kaynar (1985) **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

Keskin, Nuray (2009) **Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi**, Ankara, Tan Kitabevi Yay.

Keyder, Çağlar (1979) **Emperyalizm, Azgelişmişlik ve Türkiye,** İstanbul Birikim Yay.

Keyder, Çağlar (1983) "Türk Tarımında Küçük Köylü Mülkiyetinin Tarihsel Oluşumu ve Bugünkü Yapısı", **Toplumsal Tarih Çalışmaları**, Ankara, Dost Kitabevi Yay.

Kılıçbay, M. Ali (1996) **Uyruktan Vatandaşa Geçimden İktisada**, Ankara, İmge Kitabevi.

Kırmızı, Abdulhamit (2007) **Abdülhamid'in Valileri: Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908,** İstanbul, Klasik Yay.

Kızılboğa, Rüveyda,
Özaslan, Kamil (2013) İl Özel İdaresi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi", **Kaysem-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, Hatay, ss. 789-803

Kili, Suna
Gözübüyük, A. Şeref (1985) **Türk Anayasa Metinleri "Senedi İttifaktan Günümüze"**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yay.

Koçak, Cemil (1996) **Türkiye'de Milli Şef Dönemi (1938-1945)**, Cilt 2, İstanbul, İletişim Yay.

Koçak, Cemil (2001) "Osmanlı/ Türk Siyasi Geleneğinde Modern Bir Toplum Yaratma Projesi Olarak Anayasanın Keşfi: Yeni Osmanlılar ve Birinci Meşrutiyet", **Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce,** Cilt 1, İstanbul, İletişim Yay., ss. 72-82.

Koçak, Mustafa (2006) **Devlet ve Egemenlik**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Koraltürk, Murat (2011) **Erken Cumhuriyet Döneminde Ekonominin Türkleştirilmesi**, İstanbul, İletişim Yay.

Korhan, Tuğba (2012) "Cumhuriyet Döneminde Umum Müfettişlikleri ile İlgili Bir Değerlendirme", **DÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl 4, Sayı 7, ss. 134-143.

Kuran, Ahmed Bedevi (2000) **İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler**, İstanbul, Kaynak Yay.

Lewis, Bernard (2008) **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, (Çev. Boğaç Babür Turna), Ankara, Arkadaş Yay.

Lowry, Heath W. (2010) **Erken Dönem Osmanlı Devleti'nin Yapısı**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Machiavelli, Nicollo (1994) **Prens**, (Çev. Nazım Güvenç), İstanbul, Anahtar Kitaplar Yay.

Mann, Michael (1984) "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", **European Journal of Sociology**, Vol 25, İssue 2, pp. 185-213.

Mantran, Robert (2000) **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I**, (Çev. Server Tanilli), İstanbul, Adam Yay.

Mantrant, Robert (2000) **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi II: XIX. Yüzyılın Başlarından Yıkılışa**, (Çev. Server Tanilli), İstanbul, Adam Yay.

Mardin, Şerif (1964) **Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908,** Ankara, Türkiye İŞ Bankası Kültür Yay.

Mardin, Şerif (1991) **Türk Modernleşmesi: Makaleler IV**, İstanbul, İletişim Yay.

Mardin, Şerif (1991) **Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler I**, (Der. Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder) İletişim Yay., İstanbul.

Mardin, Şerif (2000) "Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar Merkez-Çevre İlişkileri, **Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme**, (Haz. Ersin Kalaycıoğlu, Ali Yaşar Sarıbay), İstanbul, Alfa Yay., ss. 79-104.

Mardin, Şerif (2011) **Türkiye, İslam ve Sekülarizm,** Makaleler 5, İstanbul, İletişim Yay.

Marx, Karl
Engels, Friedrich (2004) **Siyasal Yazılar**, (Çev. Ahmet Fethi), İstanbul, Hil Yay.

McAdam, Doug, Tarrow Sidney,
Tilly Charles (2001), **Dynamics of Contention**, Cambridge University Press, Cambridge.

Meiksins, Wood Ellen (2007) **Kapitalizmin Arkaik Kültürü**, (Çev. Oya Köymen), İstanbul, Yordam Yay.

Miliband, Ralph (1989) **Kapitalist Devlet**, (Çev. Osman Akınhay), İstanbul, Belge Yay.

Mordtmann, Andreas David (1999) **İstanbul ve Yeni Osmanlılar,** (Çev. Gertraude Songu-Habermann), İstanbul, Pera Yay.

Mütevellioğlu, Nergis
Sönmez, Sinan (2009) **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Nedim, Vedat (1932) "Mefhum Teşkilatı Değil Madde Teşkilatı", **Kadro Dergisi**, (Haz. Cem Alpar), Ağustos, Sayı 8.

Nedim, Vedat (1933) "Devletin Yapıcılık ve İdarecilik Kudretine İnanmak Gerektir", **Kadro Dergisi**, (Haz. Cem Alpar), Mart, Sayı 15.

Oğuzoğlu, Yusuf (2005) **Osmanlı Devlet Anlayışı**, İstanbul, Eren Yay.

Oktay, Cemil (2010) "Alem-i Medeniyetin Terakkiyat-ı Hazırası", **Yadigar-ı Meşrutiyet**, (Haz. Mehmet Ö. Alkan), İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., ss. 179-187.

Oktay, Tarkan (2010) **Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri**, İstanbul, Hayat Yay.

Oktay, Tarkan (2011) **Osmanlı'da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti,** İstanbul, Yeditepe Yay.

Tarkan Oktay (2010) Yerel Yönetim Reformunun İl Özel İdarelerine Etkileri: Kocaeli Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 19, Sayı 3, Temmuz 2010, ss, 75-100

Oppenheımer, Franz (1999) **Devlet**, (Çev. Alâeddin Şenel, Yavuz Sabuncu), İstanbul, Engin Yay.

Ortaylı, İlber (1985) **Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yay.

Ortaylı, İlber (1994) **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı,** Ankara, Turhan Kitabevi.

Ortaylı, İlber (2000) **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880),** Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay.

Ortaylı, İlber (2007) **Üç Kıtada Osmanlılar**, İstanbul, Timaş Yay.

Ortaylı, İlber (2008) **Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu**, İstanbul, Türkiye İş Bankası Yay.

Ortaylı, İlber (2008) **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara, Cedit Neşriyat.

Ortaylı, İlber Ortaylı (2004) **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İstanbul, İletişim Yay.

Ökçün, A. Gündüz (1981) **Türkiye İktisat Kongresi 1923-İzmir (Haberler-Belgeler-Yorumlar)**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 471.

Önen, Nizam

Reyhan, Cenk (2011) **Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)**, İstanbul, İletişim Yay.

Öz, Mehmet (2010) "Kanun-ı Kadim: Osmanlı gelenekçi Söylemin Dayanağı mı, Islahat Girişimlerinin Meşrulaştırma Aracı mı?", **Nizam-ı Kadim'den Nizam-ı Cedid'e III. Selim ve Dönemi,** (Edt. Seyfi Kenan), İstanbul, İSAM Yay.

Özal, Turgut (1993) **Değişim "Belgeleri"**, İstanbul, Kazancı Matbaacılık.

Özdemir, Serkan,
Çağlar, Mehmet (2011) "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın Belde Belediyelerinin Planama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler", **Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi E-Dergisi**, E-ISSN 1309-6915, Cilt: 6, Sayı: 3, ss. 171-183.

Özer, M. Akif (2005) **Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya**, Ankara, Platin Yay.

Özmen, Abidin (1947) "Genel Müfettişlikler Hakkında Bir Düşünce**, İdare Dergisi**, 18 (184), ss. 237-249.

Öztan, Güven Gürkan (2014) **Türkiye'de Militarizm: Zihniyet, Pratik ve Propaganda**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Öztan, Güven Gürkan
Bezci, Egemen B. (2015) "Türkiye'de Olağanüstü Hal: Devlet Aklı, Askerler ve Siviller", **Mülkiye Dergisi**, Cilt 39, Sayı 1, ss.159-186.

Öztuna, Yılmaz (1989) **II. Mahmud,** Ankara, Kültür Bakanlığı Yay.

Parla, Taha (1989) **Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye'de Korporatizm**, İstanbul, İletişim Yay.

Polatoğlu, Aykut (2000) "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, Ocak, ss.3-24

Polatoğlu, Aykut (2003) "Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden örgütlenmesi Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 4, Aralık, s. 1-16.

Reyhan, Cenk (2000) "1913 Tarihli Vilâyat Genel İdaresi Geçici Kanunu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, Ocak, ss. 129-154

Reyhan, Cenk (2007) **Osmanlı'da İki Tarzı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik**, Ankara, İMGE Kitabevi.

Rousseau, J. J. (1996) **Toplum Sözleşmesi**, (Çev. Alpagut Erenulu), Ankara, Öteki Yayınevi.

Sabahaddin, Prens (1999) **Görüşlerim**, (Haz. Ahmet Zeki İzgör), İstanbul, Buruc Yay.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1994) **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)**, Ankara, Türk tarih Kurumu Yay.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1996) "Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", **Çagdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 5, Eylül, ss. 89-103.

Seyitdanlıoğu, Mehmet (2010) **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu: Yerel Yönetim Metinleri**, İstanbul, Türkiye İŞ Bankası Kültür Yay.

Sezen, Seriye (2009) "Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi?", **Amme İdaresi Dergisi"**, Cilt 42, Sayı 1, Mart, ss. 23-41.

Shaw, Stanford J.
Shaw, Ezel Kural (1983) **Osmanlı İmparatorluğu ve ModernTürkiye,** Cilt II, İstanbul, E Yayınları Tarih Dizisi.

Small, Albion W. (2001) **The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity**, Batoche Books, Kitchener.

Somel, Selçuk Akşin (2010) **Osmanlı'da Eğitimin Modernleşmesi (1839-1908): İslamlaşma, Otokrasi ve Disiplin,** İstanbul, İletişim Yay.

Süreyya, Şevket (1932) "İnkılap Bitti mi?", **Kadro Dergisi**, (Haz. Cem Alpar), Mart, Sayı 3.

Sürgevil, Sabri (2005) **Türkiye'de Çağdaşlaşma Hareketleri,** İzmir, Ege Üniversitesi Basımevi.

Sürgit, Kenan (1968) "Türkiyede İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme çalışmaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, Haziran, ss. 3-17.

Sürgit, Kenan (1968) "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2,Eylül, ss. 1-10.

Sürgit, Kenan (1972) **Türkiye'de İdari Reform**, Ankara, TODAİE Yayınları No: 128.

Sürgit, Kenan (1980) "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", **Amme İdaresi** Dergisi, Cilt 13, Sayı 3, Eylül, ss. 39-77

Şabudak, Özcan (2009) **Unutulmuş Bir Devletçi İktisat Vekili: Mustafa Şeref Özkan**, Libra Yay., İstanbul.

Şeylan, Gencay (1974) **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yay., Ankara.

T. C. Başbakanlık (2003) **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık.

Tanör, Bülent (1996) **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, İstanbul, AFA Yay.

Tekeli, İlhan (1998) "Bir Modernleşme Projesi Olarak Türkiye'de Kent Planlaması", **Türkiye'de Modernleşme ve Ulusal Kimlik**, (Edt. Sibel Bozdoğan, Reşat Kasaba), İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yay., 1998, ss. 136-152.

Tekeli, İlhan (2009) **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990),** İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yay.

Tekeli, İlhan (2003) "Siyasal Toplum İle Sivil Toplum Arasında Yerini Belirlemekte Olan Yerel Yönetimler", "**Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 2, Nisan, ss. 5-15.

Tekeli, İlhan
İlkin, Selim (1977) "(Kör) Ali İhsan (İloğlu) Bey ve Temsili-Mesleki Programı", **Atatürk Döneminin Ekonomik ve toplumsal Sorunları (1923-1938)**, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yay., İstanbul. ss. 283-356.

Tekeli, İlhan
İlkin, Selim (2003) **Cumhuriyetin Harcı: Köktenci Modernitenin Doğuşu**, Cilt I, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Tekeli, İlhan
İlkin, Selim (1982) **Uygulamaya Geçerken Türkiyede Devletçiliğin Oluşumu,** Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yay., Ankara.

Tezel, Yahya S. (1982) **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi**, Yurt Yay. Ankara.

Theda, Skocpol (1985) "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", **Bringing the State Back In**, (Ed. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol), Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-37.

Tilly, Charles (2001) **Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin oluşumu,** , İstanbul, İmge Kitabevi.

Tokgöz, Erdinç (2002) "Atatürk Dönemi İktisat Politikaları", **Atatürkten Günümüze Türkiye Politikaları**, (Edt. Bahaeddin Yediyıldız), Siyasal Kitabevi, Ankara, ss. 15-36.

Topal, Aylin (2002) "Küreselleşme Sürecindeki Türkiye'yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ", **Praksis**, Sayı 7, Yaz, ss. 63-84.

Toprak, Oğuz (2012) **Refah Devleti ve Kapitalizm: 2000'li Yıllarda Türkiye'de Refah Devleti**, İstanbul, İletişim Yay.

Toprak, Zafer (2012) **Türkiye'de Milli İktisat 1908-1918**, İstanbul, Doğan Kitap.

Torun, Esma (2003) **Sivas'dan Büyük Kongreye Cumhuriyet Halk Partisi**, Kocaeli, Kocaeli Üniversitesi Yay.

Tönük, Vecihi (1945) **Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu**, Ankara, Kanaat Basım ve Ciltevi.

Tunaya, Tarık Zafer (1984) **Türkiye'de Siyasal Partiler: İkinci Meşrutiyet Dönemi**, Cilt I, İstanbul, Hürriyet Vakfı Yay.

Tunaya, Tarık Zafer (1995) **Türkiyede Siyasi Partiler 1859-1952**, İstanbul, Arba Yay.

Tunaya, Tarık Zafer (1996) **Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri,** İstanbul, ARBA Yay.

Tunaya, Zafer Tarık (2001) **Türkiye'de Siyasal Gelişmeler 1876-1938,** İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Tunçay, Mete (1981) **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, Ankara, Yurt Yay.

Tutum, Cahit (1971) "İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 1971, ss. 32-45.

Tural,Erkan (2004) "Bir Belge: 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 13, sayı 2, Nisan, ss. 93-123.

Türkay, Mehmet (2006) "Cumhuriyet Aydınlarının Tartışmalarında Devlet Demokrasi Gelişme ve Günümüze Yansıma(ma)ları", **Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi**, (Haz. Demet Yılmaz, Ferhat Akyüz vd.), Ankara, Dipnot Yay., ss. 19-36.

Ubicini, H. A. (1998) **Osmanlıda Modernleşme Sancısı**, (Çev. Cemal Aydın), İstanbul, Timaş Yay.

Uzunçarşılı, İsmail Hakkı (1948) **Kanunname-i Al-i Osman,** Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay.

Uzunçarşılı, İsmail Hakkı (1948) **Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay.

Mehmet Seyitdanlıoğu (2010) **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu: Yerel Yönetim Metinleri**, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yay.

Weber, Max (1995) **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, (Çev. Özer Ozankaya), Ankara, İmge Kitapevi.

Weber, Max (2000) **Şehir: Modern Kentin Doğuşu,** Edt. Don Martindale, Gertrud Neuwirth, (Çev. Musa Ceylan), İstanbul, Bakış Yay.

Yalçındağ, Selçuk (1971) "Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, ss. 24-31.

Yalçındağ, Selçuk (1976) **İlçe Özel Yönetimi: Bir model Denemesi**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 9, Sayı 4, ss. 34-73.

Yalçındağ, Selçuk (1992) "Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, ss. 4-8.

Yalçındağ, Selçuk (1997) "Yerel Yönetimlerde Etkinlik", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, ss. 3-15.

Yayla, Yıldızhan (1982) **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul, Gür-Ay Matbaası.

Yavuz, Fehmi (1966) **Türk mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi.

Yayman, Hüseyin (2008) **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Ankara, Turhan Kitabevi.

Yazıcı, Serap (2009) **Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye: Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Yıldırım, Ergün (1995) **Türkiye'nin Modernleşmesi ve İslam**, İstanbul, İnsan Yay.

Ramazan Yıldırım (2006) 59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirilmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 15, Sayı 2, ss 31-60.

Yıldız, Reyhan, Çıracı, Hale (2006) "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Stratejik Mekânsal Planlama Yaklaşımı Açısından Değerlendirilmesi", **İTÜ Dergisi**, Cilt 5, Sayı 2, ss. 197-206.

Yılmaz, Ayfer Genç (2013) "Devlet Kapasitesi ve Umumi Müfettişlikler Altyapısal İktidarın Yerelde İnşası", **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, ss. 43-66

Yücel, M. Serhan (2000) **Demokrat Parti,** İstanbul, Ülke Kitapları.

Zürcher, Erik Jan (1995) **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi,** İstanbul, İletişim Yay.

http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/19/835/10577.pdf

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı-Soyadı : Barış Kandeğer

Doğum Yeri : Başkale

Doğum Tarihi : 28.11.1977

Medeni Hali : Bekâr

Eğitim ve Akademik Bilgiler

Doktora (2008-2016) : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Yüksek Lisans (2001-2003) :YYÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Programı

Lisans (1997-2001) : İnönü Üniversitesi

Lise (1992-1995) : Van Atatürk lisesi

Yabancı Dil : İngilizce

Mesleki Bilgiler

24.12.2004 : YYÜ Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi

03.04.2008 : İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Araştırma Görevlisi