



Türkiye Yönetim Sistemi Çerçevesinde Yerel Yönetim Sisteminin İncelenmesi

Deniz Karataş

Millî Eğitim Bakanlığı Eğitim Yöneticisi

karadeniss@hotmail.com, ORCID:0000-0003-0287-3780

Özet

Türkiye'nin yönetim sistemi çerçevesinde yerel yönetimlerin işleyişinin incelenmesinin amaçlandığı bu çalışmada yerel yönetim, yerinden yönetim, hizmet yerinden yerel yönetim kurumlarının iş ve işlemleri konularına değinilecektir. Türkiye Cumhuriyeti'nin mevcut yürürlükteki anayasasının ilişkili maddesine göre, devletin yönetsel sistem çerçevesinde merkezî ve yerel yönetime birlikte yer verilmiştir. Mevcut ilkeye göre idarenin kurum ve görevi merkezî yönetim ve yerel yönetim esaslarına dayanmaktadır Yerel yönetim kurumlarının, yönetimde birliği sağlamak için, umumî idarenin vasilik denetlemesi altında olması esası de söz konusu anayasal ilkenin bir sonucudur. Devletimizde yerel yönetim kurumlarının fonksiyonları, yapıları, yetkileri, örgütleri ve memurlarının atanma usulleri kanun ile düzenlenmektedir. Uygulamada yerel yönetim esası farklı biçimlerde kendini göstermektedir. Öncelikle yerel yönetim, siyasî ve idarî olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu çalışmada konunun detayları hakkında bilgilendirmelerde bulunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Yerel Yönetim, Taşra Teşkilatı

Examination of the Local Government System within the Framework of the Turkish Management System

Abstract

In this study, which aims to examine the local government system within the framework of the Turkish government system, the issues of local government, local government, business and operations of local

government organizations will be discussed. According to the relevant article of the current constitution of the Republic of Turkey, it has included centralized and local government together within the framework of the country's management system. According to the current principle, the organization and tasks of the administration are based on the principles of centralized management and decentralization. The principle that decentralization organizations should be under the guardianship of the general administration to ensure unity in management is also a result of this constitutional principle. In our country, the functions, structures, powers, organizations of local government organizations and the procedures for appointing their officers are regulated by law. In practice, the principle of decentralization manifests itself in different forms. First of all, decentralization is divided into political and administrative. In this study, information about the details of the subject is provided.

Key Words: Local Government, Local Government, Provincial Organization

Giriş

Adem-i merkezîyet ve yerel yönetim kavramı günümüzde eş anlamlı şekilde kullanılmaktadır. Yerel yönetim, icraî kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan birtakım organlar tarafından alınmasını tazammun eden (içeren) bir sistemdir.¹

Anayasa ve diğer yasalarla, aynı devlet içerisinde yerel keyfiyette ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kurumlara yer verilmişse, bu tür yönetim biçimine yerel yönetim ya da yerinden yönetim denilmektedir.²

Yerel yönetim (adem-i merkezîyet), topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezî idare teşkilatı içerisinde yer almayan ve merkezî idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir.³

Ülke yönetimlerinde yerel yönetim isteği ve yeteneği, ekonomik ve sosyal kalkınmayı teşvik bakımından son derece etkilidir. Bilhassa gelişmekte bulunan ülkelerin çoğu, sosyal ve ekonomik

¹ Sıdk Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, s.610.

² yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDUxMDQ4MDQ5MDQ5MDQ4. Erişim Tarihi: 07.12.2012.

³ Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1968, s.42.

kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için mahalli idareler sisteminden yararlanmaya çalışmaktadırlar

Taşrada yürütülmesi zaruri hizmetlerin idaresine, toplumun katılmasını sağlamak için yerel yönetim düzeninin diğer şekillerinden, azami ölçütte yararlanmaya çalışmaktadırlar. Örneğin; Hindistan ve Pakistan'da merkezî idarenin taşra kurumları, yeniden düzenlenmekte bulunan mahalli idare birimlerinin yürütme organları haline getirilmiştir.⁴

TÜRKİYE'DE YERİNDEN YÖNETİMİN ÖZELLİKLERİ

Türkiye'de uygulandığı şekli ile yerel yönetim, devletteki yerel bürokrasinin daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademelerin yetkilerinin ve takdir haklarının arttığı bir yönetim biçimidir.⁵

Yerel yönetim, yönetsel hizmetlerin yerel toplanması ve bu hizmetlerin yerel ve yerelin hiyerarşisi içersinde yer saha örgütlerce yürütülmesidir. Bu örgütler kendi içersinde farklı mekanizmalara ve güç, otorite ve yetki gruplarına ayrılmaktadır.

Ülkemizde merkezî yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi; yetki genişliğidir. Yetki genişliği ile merkez, taşradaki kurumlarına belli konularda, kendiliğinden karar alma yetkisi tanıyarak hizmetlerin süratle yürütülmesini temin eder.⁶

Yerel yönetim katı biçimde uygulandığı takdirde, bütün kararların alt yöneticiler tarafından alınarak alt kademedeki memurların hiçbir şeyi üstlerine danışmaları gerekmez ki, bu da çalışmaların mühim ölçütte hızlanabilmesi ve çalışmaların hızlanarak hizmetlerin artmasını sağlayabilir.

Yerel yönetimde idarenin uygulandığı varsayılsa, o devlette devletin dışında tüzel kişiliği

⁴ Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu, Yerinden Yönetim ve Kalkınma, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1997, s.5.

⁵ http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=35. Erişim Tarihi: 04.12.2012.

⁶ <http://www.belgeler.com/blg/tom/yerel-yonetimlerin-sosyal-politika-fonksiyonlari-kocaeli-buyuksehir-belediyesi-ornegi>. Erişim Tarihi: 07.12.2012.

bulunan başka bir kamu kurumu da bulunmalıdır. Bu tür bir yerel yapıya hemen hemen hiç bir devlette rastlanmamaktadır.⁷

Ülkemizin mevcut yönetsel sistem çerçevesinde merkezî ve yerel yönetsel düzeninin kuramsal çerçeveden ilkelerine bakıldığında Avrupa'daki birçok ülke ve devletle benzerlikler görüleceği muhakkaktır.

Türkiye merkezîyetçi bir devlete sahiptir ve üniter bir yönetsel sistem anlayışı ile yönetilmektedir. Merkezîyetçi bir devlette, idarenin bütünsellik gösterebilmesi mecburidir. Bu ilke ülke yönetimimiz için olmazsa olmazdır.

Yerel yönetim ve merkezî yönetim bir bütünün iki karşıt ucu şeklinde görülebilir. Esasında bunun tamamı, bir bütünün, bir sistemin parçasıdır. Genel yönetim ile yerel yönetim kurumları arasında var olan bütünsellik ve adaptasyon vasıle denetleme ile, bir yönetsel kurum içerisinde ise hiyerarşi denetleme yolu ile sağlanır. İdarenin bütünlüğünün sağlanması bakımından gerek vasıle, gerek hiyerarşi denetleme mühim birer araçtır.⁸

Adem-i merkezîyet yönetimi, belirli bazı işlevin merkezî idareden alınarak özerk kurumlara aktarılması biçimidir. Bu yönetsel yapıda belirli bazı kamusal görevler, özerk bir statüye kavuşturulmakta ve bu hizmetleri yürütecek merkezî yapı dışında bağımsız örgütler oluşturulmaktadır.⁹

Devletimizde hizmet yerel yönetim ilkesinin meydana çıkardığı kurumların başında üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları gibi kurumlar gelmektedir. Kısaca hizmetsel kurumlarda denilen bu kurumlar hem umumî yönetimden, hem de yerel yönetim kurumlarından farklıdır.¹⁰

Bu farkları şöyle sıralayabiliriz.

1. Herşeyin başında hizmet yerel idaresinde özerklikler, hizmetlerin kendine tanınmıştır ve tüzel

⁷ Gözübüyük, a.g.e., s.34.

⁸ Kubilay, a.g.m., s.133.

⁹ İlhan Tekeli, Katılımcı Demokrasi Kamusal Alan ve Yerel Yönetim, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1998, s.14.

¹⁰ Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler, İstanbul, TÜSİAD Yayını, 1992, s.38.

kişilik verilmiştir. Hizmeti yürütenler kamu kurumu niteliğindedirler.

2. Hizmetsel kurumlar ya yasa ile ya da yasanın verdiği yetkiye dayanmak suretiyle yönetsel kararlar kurur.

3. Bu kurumların kendilerine özgü mal varlıkları ve bütçeleri vardır.¹¹

Hizmet yerel yönetim kurumları, belirli alanlarda uzmanlaşmış kurumlardır. Bu neden ile personelini seçerken daha dikkatli olmak ve uzmanlık sahalarına uygun personel almak zorundadır.

Vasilik denetlemesiyle özerklikse ters orantılıdır. Özerklik arttıkça, vasilik denetlemesi azalır. Buna karşılık Türkiye’de bu kurumlar, Sayıştay denetlemesine tabi değildir. Arttırma, Eksiltme ve İhale yasalarına uymak zorunda değildirler. Denetlemeleri, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılır.¹²

Yerel yerinden yönetim, idarî bazı görevi yürütme yetkisinin, merkezî idareye bağlı olmayan ve karar organlarının seçmenlerin oylarıyla belirlendiği bölge, il, belediye ve köy gibi faaliyetleri; belirli bir coğrafi alanla sınırlı bulunan İdarelere verilmesi demektir.¹³

Yerel yönetim kurumları ile ilişkili tanımlamaların ışığı altında, yerinden yerel yönetimi milletin müşterek yerel gereksinimlerini karşılama amacı ile meydana getirilen ve milletin eliyle seçtiği organlar tarafından yönetilen bir düzen şeklinde tanımlayabilmekteyiz. Mahallî idareler ya da yerel idareler bu ilkelerin bir neticesidir.¹⁴

Devletimizde yerinden yerel yönetim kurumları il özel idareleri, belediyeler ve köylendirler. Bu idarelerse 1982 Anayasası 127 nci maddesi ve özel kanunlarına göre tüzel kişiliğe maliktirler. Buna karşılık merkezî idarenin taşradaki kurumları bulunan iller, ilçeler ve bucak yapıların tüzel

¹¹ Yerel Yönetimler, a.g.y., s.39

¹² Nuri Tortop, Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü), TODAİE Yayınları, Ankara, 1996, s.6.

¹³ Ünal, a.g.t., s.9.

¹⁴ Şakir Çımkır, “Örgütlerde Personel Geliştirme”, *Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar, Uygulamalar ve Sorunlar*, Ed. Cevat Elma, Kamile Demir, Anı Yayıncılık, Ankara, 2000, s.105.

kişilikleri olmadığı gibi; yerel keyfiyette hizmetleri de bulunmamaktadır.¹⁵

Tarihsel biçimde merkezî yönetimden önce geldiği gibi, demokratik potansiyel şeklinde diğer yönetim birimlerinden daha üstündür. Çünkü bireyin, kendi idaresine gerçekten katılabileceği en uygun seviye, yerel yönetim düzenidir. Bu neden ile yerel yönetim kurumları, demokrasilerin birinci yeri biçiminde görünmektedir.¹⁶

Sonuç

Türkiye'nin idari yapısı merkezî yönetim ve yerel yönetsel sisteme dayanmaktadır. Bu sistemleri meydana getiren kurumlar idarenin bütünlük ilkesinin tabii neticesi ve bir bütünün parçası şeklinde değerlendirilir. 1982 Anayasa'sının 123 üncü maddesinde aşağıdaki hükme yer vermiştir: İdare kurum ve görevler ile bir bütündür ve kanun ile düzenlenir. İdarenin kurum ve görevi, merkezî yönetim ve yerel yönetim esaslarına dayanır.

Merkezî yönetimde, idarenin bütünsellik gösterebilmesi mecburidir. Bu ilke, farklı meşru kişiden meydana gelen kamusal yönetim sahasındaki kurumların adaptasyon içerisinde çalışmasını zaruri kılmaktadır.

Merkezî yönetim ve yerel yönetim bir bütünün farklı uçları şeklinde görülebilir. Esasında bunun tamamı, bir bütünün, bir sistemin parçasıdır. Merkezî yönetim ile yerel yönetim kurumları arasında var olan bütünsellik ve adaptasyon vasıllık denetlemesi ile, bir yönetsel kurum içerisinde ise hiyerarşi denetlemesi yolu ile sağlanır. İdarenin bütünlüğünün sağlanması bakımından gerek vasıllık, gerek hiyerarşi denetleme mühim birer araçtır.

Merkezî yönetim ve yerel yönetim ilkesi, kanunîlikten fazla, yönetim siyasetiyle doğrudan ilişkilidir. Tarihi gelişimler ve deneyim neticesinde meydana çıkan ilke ve yönelimler, zaman ile anayasaya girmiştir.

¹⁵ Kemal Gözler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Ekin Yayınları, İstanbul, 1999, s. 86.

¹⁶ <http://www.belgeler.com/blg/tom/yerel-yonetimlerin-sosyal-politika-fonksiyonlari-kocaeli-buyuksehir-belediyesi-ornegi>. Erişim Tarihi: 10.12.2012.

Türkiye Yönetim Sistemi Çerçevesinde Yerel Yönetim Sisteminin İncelenmesi

Yönetime hakim bulunan bu yönelimler, bir başına uygulanamamaktadır. Merkezî yönetim ve yerel yönetim birbirlerini tamamlayan ilkelerdir. Her ikisi aynı şekilde uygulanmaktadırlar. Bu ilkeden hiç biri bir başına, yönetsel çalışmaların yürütülmesi amacıyla yeter olmaz.

Her devlet, siyasî, içtimai ve iktisadi yapısına göre ya merkezî yönetime ya da yerel yönetime güç vererek, yönetsel yapısını düzenlemiştir. Türkiye’de bu konuya yaklaşıldığında Osmanlı’dan gelen gelenekten beslenen devletsel ve bürokrasiye yaslı bir keyfiyet gözlenmektedir.

Kaynakça

- Alus, Sermet Muhtar: *İstanbul Yazıları*, İstanbul, İBB Yayınları, 2018, s.65.
- Baumann, Zygmund: *Sosyolojik Düşünmek*, Çev. Ahmet Çelik, İstanbul, Açılım Kitap, 2018, s.5.
- Coşkun, Bayram-Uzun, Turgay: *Türkiye’de Yerel İdarelerin Gelişimi, Niteliği ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar*, Muğla, Muğla Üniversitesi Yayını, 2009, s. 4.
- Çalışlar, Aziz: *Günümüzde Sanatsal Kültür Ve Estetik*, İstanbul, Cem Yayınları, 2018.
- Çubukçayır, Mehmet: *Yönetişim Yaklaşımı Ve Kamu İdaresinde Kalite*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50-51, 2003, s.57
- Eageleton, Terri: *Kültür Yorumları*, Çev. Ö. Teran, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2005, s.78.
- Ergün, Turgay, Polat, Aykut: *Kamu İdaresine Giriş*, Ankara, Todeie Yayını, 2008.
- Eryıldız, Bilal: *Kamusal yönetim*, Ankara, Okutman Yayıncılık, 2008, s.52.
- Gözler, Kemal: *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, İstanbul, Ekin Yayınları, 2009, s.92.
- Güven, Boz: *İnsan ve Kültür*, 9. Baskı, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2002, s.63.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu: İstanbul, İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı-Stratejik Planlama Müdürlüğü, 2012, s.172.
- Mahallî Hizmetlerin Yerel Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, DPT Yayını, 2018, s.9.
- Resmi Gazete: 6 Aralık 2012, Sayı:28489.
- Sapancaoğlu, Zayyat *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2000, s.9.

Talas, Cahit: Toplumsal Politikaya Giriş, Ankara, Sis Yayınları, 2010, s. 29.

Tortop, Nuri: 'Demokratik Mahallî İdare Anlayışının İlkeleri' Çağdaş Yerel İdareler Dergisi, Todaie Yayınları, Cilt: 1, Sayı:3, Mayıs 1992, s.6.

Turhan, Mümtaz Kültür Değişimleri, 1000 Temel Eser, İstanbul, Devlet Kitapları, 1969.

Yıldırım, Selahaddin: Yerel Yönetim ve Demokrasi; Yerel İdarenin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi Kavramlar-Yaklaşımlar, Ankara, Çağ Yayınları, 2018, s. 33.

Yılmaz, Burak: Türkiye'de Kültür Politikası ve Kütüphane, Ankara, Türk Kütüphaneciler Derneği Ankara Şubesi Yayınları, 2009, s.14.

www.eprints.sdu.edu.tr/596/1/TS00677.pdf. Erişim Tarihi: 21.10.2021.

<http://www.belgeler.com/blg/scj/yerel-yonetimlerde-yonetime-katilim-public-participation-to-local-goverment>. Erişim Tarihi: 22.10.2021.

www.iibfdergisi.ksu.edu.tr/.../iibf%20dergisi%20haziran%20%20yil%202011.

Erişim Tarihi: 22.10.2021.

www.eprints.sdu.edu.tr/596/1/TS00677.pdf. Erişim Tarihi: 22.10.2021.

<http://www.belgeler.com/blg/scj/yerel-yonetimlerde-yonetime-katilim-public-participation-to-local-goverment>. Erişim Tarihi: 22.10.2021.

www.harpak.edu.tr/saren2/files/GSD/guv_str_sayi_4_aralik2006.pdf. Erişim Tarihi: 30.11.2021.

<http://www.belgeler.com/blg/tom/yerel-yonetimlerin-sosyal-politika-fonksiyonlari-kocaeli-buyuksehir-belediyesi-ornegi>. Erişim Tarihi: 30.11.2021.

<http://www.dersindir.net/indir/yerel-yonetimlerin-sosyal-politika-fonksiyonlari-kocaeli-buyuksehir-belediyesi-ornegi>. Erişim Tarihi: 30.11.2021.

http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=35. Erişim Tarihi: 04.12.2021.

<http://www.belgeler.com/blg/tom/yerel-yonetimlerin-sosyal-politika-fonksiyonlari-kocaeli-buyuksehir-belediyesi-ornegi>. Erişim Tarihi: 07.12.2021.

http://dergi.sayistay.gov.tr/Default_4_Yazdir.asp?id=558. Erişim Tarihi: 13.12.2021.