

**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**Yunus Emrah KARAYEL**

**5227 SAYILI KANUNUN İNCELENMESİ VE BU KANUNUN**  
**ÖNGÖRDÜĞÜ YERELLEŞME SİSTEMİNİN 6360 SAYILI KANUNLA**  
**KARŞILAŞTIRILMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**MUŞ-2016**



**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**Yunus Emrah KARAYEL**

**5227 SAYILI KANUNUN İNCELENMESİ VE BU KANUNUN**  
**ÖNGÖRDÜĞÜ YERELLEŞME SİSTEMİNİN 6360 SAYILI KANUNLA**  
**KARŞILAŞTIRILMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TEZ YÖNETİCİSİ**  
**Prof. Dr. Bayram COŞKUN**

**MUŞ-2016**

## SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Muş Alparslan Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum '5227 Sayılı Kanunun İncelenmesi ve Bu Kanunun Öngördüğü Yerleşme Sisteminin 6360 Sayılı Kanunla Karşılaştırılması' adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

- Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim/Raporum sadece Muş Alparslan Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin/Raporumun 3.yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.



02.02.2016

Yunus Emrah KARAYEL

**TEZ KABUL TUTANAĞI**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Prof. Dr. Bayram COŞKUN danıŐmanlıĐında, Yunus Emrah KARAYEL tarafından hazırlanan bu çalışma 19/01/2016 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

**Başkan** : Prof. Dr. Bayram COŞKUN

İmza :



**Jüri Üyesi** : Prof. Dr. Asem NauŐabayeva HEKİMOĞLU

İmza :



**Jüri Üyesi** : Doç. Dr. Abdullah KIRAN

İmza :



## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER .....	I
ÖZET.....	V
ABSTRACT .....	V
ÖNSÖZ.....	VI
KISALTMALAR .....	VII
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE İDARENİN ÖRGÜTLENMESİ VE İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

1.1. TÜRKİYE'DE İDARENİN ÖRGÜTLENMESİ .....	3
1.1.1. Merkezi Yönetim.....	3
1.1.1.1. Merkezi Yönetimin Başkent Teşkilatı .....	3
1.1.1.2. Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilat .....	6
1.1.2. Yerinden Yönetim Kuruluşları .....	7
1.1.2.1. İl Özel İdareleri .....	8
1.1.2.2. Belediyeler .....	9
1.1.2.3. Köy.....	10
1.1.2.4. Büyükşehir Belediyesi .....	11
1.2. İDARİ REFORM KAVRAMININ İNCELENMESİ .....	12
1.2.1. İdari Reformun Tanımı.....	13
1.2.2. İdari Reformun Amaçları .....	15
1.2.3. İdari Reformun Özellikleri .....	16
1.3. TÜRKİYE'DE İDARİ REFORM ÇALIŞMALARINA İLİŞKİN GENEL BİR DEĞERLENDİRME .....	17
1.3.1. Planlı Dönem Öncesi.....	17

1.3.1.1. Neumark Raporu.....	17
1.3.1.2. Barker Raporu.....	18
1.3.1.3. Martin ve Cush Raporu.....	18
1.3.2. Planlı Dönem.....	19
1.3.2.1. MEHTAP.....	19
1.3.2.2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu .....	20
1.3.2.3. 12 Eylül Dönemi Reform Çalışmaları .....	20
1.3.2.4. KAYA.....	21
1.3.3. 2000'li Yıllarda İdari Reform Çalışmaları.....	23
1.3.3.1. 2000-2008 Yılları Arasındaki İdari Reform Çalışmaları.....	23
1.3.3.1.1. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun .....	23
1.3.3.1.2. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu .....	24
1.3.3.1.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	25
1.3.3.1.4. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun .....	25
1.3.3.1.5. Kalkınma Ajanslarının Kurulması .....	26
1.3.3.2. Yerel Yönetim Reformu .....	26
1.3.3.2.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu .....	26
1.3.3.2.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu .....	27
1.3.3.2.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu .....	28
1.3.3.2.4. 6360 Sayılı Kanun .....	29
1.3.3.3. 2008 Yılından Günümüze Kadar Yürütülen İdari Reform Çalışmaları....	30
1.3.3.3.1. Kamu Hizmet Standartlarının Belirlenmesi.....	30
1.3.3.3.2. Bakanlık Yapılarında Meydana Gelen Değişim .....	30
1.3.3.3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kurulması .....	31

## İKİNCİ BÖLÜM

### 5227 SAYILI KANUNUN İNCELENMESİ

<b>2.1. 5227 SAYILI KANUNUN HAZIRLANMA SÜRECİ</b> .....	32
<b>2.2. 5227 SAYILI KANUNUN BİRİNCİ KISMININ İNCELENMESİ</b> .....	35
2.2.1. Birinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler .....	35
2.2.2. İkinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler .....	38
<b>2.3. 5227 SAYILI KANUNUN İKİNCİ KISMININ İNCELENMESİ</b> .....	42
2.3.1. Birinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler .....	42
2.3.2. İkinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler .....	51
2.3.3. Üçüncü Bölümde Yer Alan Düzenlemeler.....	53
<b>2.4. 5227 SAYILI KANUNUN ÜÇÜNCÜ KISMININ İNCELENMESİ</b> .....	54
<b>2.5. 5227 SAYILI KANUNUN DÖRDÜNCÜ KISMININ İNCELENMESİ</b> .....	60
2.5.1. Birinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler .....	60
2.5.2. İkinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler .....	63

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 5227 SAYILI KANUNUN MECLİS TUTANAKLARI, CUMHURBAŞKANININ 5227 SAYILI KANUNU VETO ETME GEREKÇELERİ VE 6360 SAYILI KANUNUN GETİRDİĞİ SİSTEMLE 5227 SAYILI KANUNUN KARŞILAŞTIRILMASI

<b>3.1. 5227 SAYILI KANUNUN MECLİS TUTANAKLARI</b> .....	69
<b>3.2. CUMHURBAŞKANI'NIN 5227 SAYILI KANUNU VETO ETME GEREKÇELERİ</b> .....	79
3.2.1. Üniter Devlet Vurgusu .....	80
3.2.2. Laiklik Vurgusu.....	81
3.2.3. Denetim Eksikliği Vurgusu .....	82

<b>3.3. 6360 SAYILI KANUNUN GETİRDİĞİ SİSTEMLE 5227 SAYILI KANUNUN KARŞILAŞTIRILMASI .....</b>	<b>83</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>95</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>96</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b>	

## ÖZET

### YÜKSEK LİSANS TEZİ

#### 5227 SAYILI KANUNUN İNCELENMESİ VE BU KANUNUN ÖNGÖRDÜĞÜ YERELLEŞME SİSTEMİNİN 6360 SAYILI KANUNLA KARŞILAŞTIRILMASI

**Yunus Emrah KARAYEL**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bayram COŞKUN**

**2016, 116 sayfa**

Bu çalışmanın ilk bölümünde ülkemizdeki idari örgütlenme yapısı ele alınıp merkezi idare ve yerel yönetim birimlerine değinilmiştir. Bölümün devamında idari reform kavramının üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulmuş, Cumhuriyet döneminden günümüze kadar yapılan idari reform çalışmalarına ilişkin genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde 5227 sayılı Kanun ele alınmıştır. Kanun maddeleri tek tek incelenip, ayrıntılı bir şekilde açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise 5227 sayılı Kanunun Meclis tutanakları incelenmiş, devamında Cumhurbaşkanı'nın Kanunu veto etme gerekçeleri üzerinde durulmuştur. Bölümün sonunda ise 6360 sayılı Kanunun getirmiş olduğu sistem ile 5227 sayılı Kanun karşılaştırılmış, iki kanun arasındaki benzerlik ve farklılıklar belirtilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Merkezi İdare, Yerel Yönetim, İdari Reform, Meclis Tutanakları

**ABSTRACT**  
**MASTER'S THESIS**  
**EXAMINATION OF THE LAW NO. 5227 AND NO. 6360 OF THE LAW AS**  
**PRESCRIBED BY THE LAW OF THE DECENTRALIZATION SYSTEM**  
**COMPARISON**

**Advisor: Prof. Dr. Bayram COSKUN**

**2016, Page: 116**

At the first part of this study, it had been mentioned about the central administration and local government units by discussing administrative organization structure in our country. At the continuation of this part, it had been extensively emphasized on the concept of administrative reform and a general evaluation about administrative reform studies that was done since Republic Reform till today had been carried out.

At the second part of the study, the law no. 5227 was discussed. Articles were analysed one by one and they had been tried to explain in a detailed way.

At the last part of the study, the Parliamentary Minutes of the law no.5227 had been viewed and it was mentioned about the Presidents' veto reasons for the law. At the end of the part, the system brought by the law no. 5227 and the law no.6360 had been compared. The similarities and the differences between these two laws were stated.

**Key Words:** Central Administration, Local Government, Administrative Reform, Parliamentary Minutes

## ÖNSÖZ

Bu çalışmada Cumhuriyet'ten günümüze kadar idari reform alanında meydana gelen gelişmeler ele alınmıştır. 1980'lerde kamu yönetiminde uluslararası alanda meydana gelen değişim istekleri ülkemizde 2000'li yıllarda etkisini göstermiştir. 2004 yılında 5227 sayılı Kanun ile merkezi idarenin yükünün hafifletilmesi ve yerel yönetim birimlerinin daha etkin olması amaçlanmıştır. 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayısı 30 olmuştur. Büyükşehir belediye sınırları içinde yer alan il özel idareleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış, valiliklere bağlı olarak kurulan YİKB aracılığıyla merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet yetkisi daha da artmıştır.

Çalışmam boyunca yoğun iş temposuna rağmen bana her türlü desteği sunup yol gösteren kıymetli danışman hocam Prof. Dr. Bayram COŞKUN'a, bilgi birikimiyle beni aydınlatan değerli hocalarım Doç. Dr. Murat AKTAŞ ve Doç. Dr. Abdullah KIRAN'a, abstract bölümünü hazırlamada yardımlarını esirgemeyen Araştırma Görevlisi Fatma Zehra KARAYEL'e, dil bilgisi konusunda eksiklikleri gidermeme yardımcı olan Türkçe Öğretmeni Tahsin TAŞ'a, biçim yönünden tezi hazırlamada katkı sunan mesai arkadaşım Mesut AKYEL'e teşekkür ederim.

Son olarak öğrenim hayatımın başından bugüne kadar her türlü fedakarlığı esirgemeyen, en zor günümde yanımda olan, gerekli olan çalışma koşullarını oluştururken azami dikkat gösteren, beni bugünlere getiren değerli AİLEME sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

**Muş-2016**

**Yunus Emrah KARAYEL**

## KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
AİHS	:	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AK PARTİ	:	Adalet ve Kalkınma Partisi
AYM	:	Anayasa Mahkemesi
AYYÖŞ	:	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BŞB	:	Büyükşehir Belediyesi
CHP	:	Cumhuriyet Halk Partisi
DBD	:	Devlet Personel Dairesi
DDK	:	Devlet Denetleme Kurulu
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
HSYK	:	Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
KHGM	:	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
LDT	:	Liberal Düşünce Topluluğu
MGK	:	Milli Güvenlik Kurulu
STK	:	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	:	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	:	Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	:	Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜİK	:	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	:	Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
YİKB	:	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
YKİ	:	Yeni Kamu İşletmeciliği

## GİRİŞ

Dünyada meydana gelen ekonomik ve sosyal gelişmeler ülkelerin kamu yönetimi alanında değişimleri zorunlu kılmaktadır. Ülkeler kamu yönetimi alanında daha şeffaf, demokrat, etkin ve verimli olabilmek için adımlar atmakta, kırtasiyeciliği ve bürokratik işlemleri azaltmaya çalışmakta, yerel yönetim birimlerini merkezi idarenin vesayetinden kurtarıp daha güçlü hale getirmek amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmaktadırlar.

Ülkemizde Cumhuriyet'in kurulmasından günümüze kadar kamu yönetimi alanında reform çalışmaları yapılmaktadır. 1923-1960 yılları arasındaki reform çalışmaları daha çok dışa bağımlı bir şekilde yapılmaktaydı. Yabancı uzmanlar getirilmekte, onların hazırlamış olduğu raporlar hükümetlere sunulmakta ve bu doğrultuda gerekli olan düzenlemeler yapılmaktaydı. Planlı dönem öncesi olarak bilinen bu dönemde hazırlanan raporlar kağıt üstünde kalmış, etkin sonuçlara varılamamıştır.

1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ile idari reformlar bağlamında yapılan çalışmalarda dışa bağımlılığımız azalmış, yerli ve milli unsurlarla gerekli olan düzenlemelerin yapılması amaçlanmıştır. Bu bağlamda Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nden yararlanılmıştır. Bu dönemde Merkezi Hükümet Araştırma Projesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi yapılan çalışmaların en önemlileridir. Bu çalışmalarla kırtasiyeciliğin azaltılması, kamu personel sisteminin modern bir görünüme kavuşturulması, bakanlıkların görev dağılımlarının gözden geçirilmesi ve yerel yönetim birimlerinin daha etkin hale getirilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması hedeflenmiştir.

2000'li yılların başından itibaren idari reform çalışmaları hız kazanmıştır. Bunda etkili olan sebeplerin başında AB süreci ile Adalet ve Kalkınma Partisi'nin siyaset sahnesinde yerini alarak reform çalışmalarına öncelik vermesinin olduğunu söyleyebiliriz. 2000'li yıllardan itibaren yapılan reform çalışmalarının ana gayesi merkezi idarenin etkinliğinin azaltılması bunun yanında yerel yönetim birimlerinin daha demokrat ve güçlü bir hale getirilmesi olarak belirtilebilir. Bu dönemde yapılan çalışmaların bazıları yürürlüğe girerken bazıları da Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir.

5227 sayılı Kanun Türk kamu yönetim sistemini baştan ele almış, köklü değişiklikler öngörmekteydi. Merkezi idarenin etkinliğini azaltarak mahalli idare birimlerinin daha etkin, güçlü ve demokrat bir görünüme kavuşturmak amacını taşımaktaydı. Ancak 5227 sayılı Kanun Cumhurbaşkanı tarafından Meclis'e geri gönderilmişti. İlgili Kanun yürürlüğe girmeyince hükümetin mahalli idareler alanında çıkartmış olduğu başlıca yasalar; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. Çıkartılan bu kanunlarla merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin azaltıldığı bunun yanında mahalli idare birimlerinin mali ve idari yönden özerkliklerinin sağlandığını söyleyebiliriz.

6360 sayılı Kanun 2012 yılında kabul edilmiştir. İlgili Kanun büyükşehir belediye sınırlarında yer alan il özel idareleri ve köylerin tüzel kişiliklerini kaldırarak mahalleye dönüştürmüştür. Büyükşehir belediyesi olmayan 51 ilde ise nüfusu 2 binin altına düşen belediyeler köy haline getirilmiştir. 6360 sayılı Kanun kapsamında binlerce belediye ve köy kaldırılmıştır. Bunun yanında ilgili Kanun büyükşehir belediyelerine aşırı yetki tanıyarak diğer mahalli idare birimleri arasında açık bir şekilde ayırım yapmış olduğunu belirtebiliriz.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE İDARENİN ÖRGÜTLENMESİ VE İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

#### 1.1. TÜRKİYE'DE İDARENİN ÖRGÜTLENMESİ

Türkiye'nin idari örgütlenmesinin Anayasal temeli 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Anayasa idareyi kendi içinde bir bütün ve ayrı bir varlık olarak kabul etmektedir.

##### 1.1.1. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim, hizmetlerin merkezde yer alması ve ilgili hizmetlerin merkez kademelerinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir. Kamu hizmetlerine ilişkin kararlar merkezde alınır, uygulama ise ya merkez tarafından ya da merkezin emir-komuta zinciri içinde yer alan bölge ve il kuruluşları tarafından yerine getirilir.<sup>1</sup> Merkezi yönetim ikiye ayrılır. Bunlar; başkent teşkilatı ve taşra teşkilatıdır.

##### 1.1.1.1. Merkezi Yönetimin Başkent Teşkilatı

Merkezi yönetimin başkent teşkilatı: Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanı Devletin başı konumunda bulunup Devletin ve Milletten birliğini temsil eder. Anayasa'nın uygulanması ile Devlet organlarının düzenli ve uyumlu bir şekilde çalışmasını gözetir.<sup>2</sup>

Ülkemizde 21.10.2007 tarihinde Anayasa'nın bazı maddelerinin değiştirilmesi için halk oylaması yapılmıştır. Yapılan halk oylaması %68.95 'Evet' oyuyla kabul edilip yürürlüğe girmiştir. Halk oylaması sonucunda Cumhurbaşkanı'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyeleri olan milletvekilleri tarafından değil, doğrudan

---

<sup>1</sup> Mehmet Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2007, s. 287.

<sup>2</sup> Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler**, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2010, s. 39.

seçmenler tarafından; 7 yıllığına değil, 5 yıllığına; bir defaya mahsus değil, en fazla iki defaya kadar seçilmesi kararlaştırılmıştır.

Cumhurbaşkanı'nın seçimi, görev ve yetkileri, sorumluluğu-sorumsuzluğu ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı Anayasa'nın 101-108. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Anayasa'nın 101. maddesine göre; Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış TBMM üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından seçilir. Bir kişinin Cumhurbaşkanlığı'na aday olabilmesi için en az yirmi milletvekilinin yazılı teklifini alması gerekmektedir. Bunun yanında en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilirler.<sup>3</sup>

Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri belirtilmiştir. İlgili maddede Cumhurbaşkanı'nın yasama, yürütme ve yargı ile ilgili görev ve yetkileri ayrı ayrı belirtilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı'nın yasama<sup>4</sup>, yürütme<sup>5</sup> ve yargı<sup>6</sup> ile ilgili başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

- TBMM'yi gerektiğinde toplantıya çağırmak, kanunları yayımlamak ve tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri göndermek.
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak.
- Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin (KHK), TBMM İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasa'ya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi (AYM)'nde iptal davası açmak.
- TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.
- Başbakan'ı atamak ve istifasını kabul etmek, Başbakan'ın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek.
- Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulu'nu başkanlığı altında toplantıya çağırmak.

---

<sup>3</sup> Ahmet Hamdi Aydın, **Türk Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011, s. 67.

<sup>4</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2013, s. 139.

<sup>5</sup> Aydın, **a.g.e.**, s.70.

<sup>6</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s.41.

- Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek.
- TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'nin Başkomutanlığını temsil etmek, TSK'nın kullanılmasına karar vermek ve Genelkurmay Başkanı'nı atamak.
- Milli Güvenlik Kurulu (MGK)'nu toplantıya çağırarak ve MGK'ya başkanlık etmek.
- Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve KHK çıkarmak.
- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak.
- Devlet Denetleme Kurulu (DDK)'nun üyelerini ve Başkanını atamak, DDK'ya inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak.
- Yükseköğretim Kurulu üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek.
- AYM üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) üyelerini seçmek.

Bakanlar Kurulu, Başbakan ile bakanlardan oluşan kolektif bir organ olup yürütme biriminin siyasal alanda sorumluluk taşıyan kanadını oluşturur.

Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başkanı olup Başbakanlık teşkilatının en üst amiridir. Bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlayıp hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözler. Bakanlar ise TBMM üyeleri ya da milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olan kişiler arasından Başbakan tarafından seçilip Cumhurbaşkanı tarafından ise atanmaktadır.<sup>7</sup>

Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar ise hükümete ve bakanlıklara yardımcı olmak, belli konularda onlara görüş bildirmek, bir idari işlemin tamamlanmasına katılıp

---

<sup>7</sup> Aydın, a.g.e., s.75.

gerekirse denetimde bulunmak amacıyla kurulmuş çeşitli birimlerdir. Bu birimlerin başlıcaları; MGK, Danıştay ve Sayıştay'dır.<sup>8</sup>

### 1.1.1.2. Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilat

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı il, ilçe, bucak ve bölge yönetimlerinden oluşur.

İl yönetimi yetki genişliği ilkesine göre yürütülmektedir. İl yönetiminde üç birim yer almaktadır. Bu birimler vali, il müdürleri ve il idare kuruludur.<sup>9</sup>

İlçe, Anayasal bir yönetim birimi olmayıp ilin alt kademesini oluşturur. İl şeklinde örgütlenen kuruluşlarının çoğu, ilçe ölçeğinde de teşkilatlarını oluşturmuştur. İlçe yönetimi kaymakam, ilçe müdürleri ve ilçe idare kurulundan müteşekkildir.<sup>10</sup>

Nahiye olarak da bilinen bucaklar, Osmanlı Devleti'nde 1871 yılında kaza ile köy arasında bir yönetim birimi olarak kurulup günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. Ancak gelişen teknolojiye bağlı olarak ulaşım koşullarının gelişmesi bunun yanında ekonomik ve sosyal kalkınma ile birlikte ilçelere ve illere olan irtibatın artması, bucak yönetimini fiilen işlemez hale getirmiştir.<sup>11</sup> 1982 Anayasası'nda bucak yeni kademe olarak sayılmadı. Bundaki amaç yeni bucak kurmayarak bucak teşkilatını ortadan kaldırmak olduğunu söylenebiliriz.<sup>12</sup>

Ülkemizde 24.06.1983 tarihinde 71 sayılı KHK kabul edilmişti. İlgili KHK ile bölge valiliği sistemi getirilmişti. Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir'den oluşan sekiz bölge oluşturulmuştu. Ancak Kanun daha uygulanmadan 1984 yılında çıkarılan 3036 sayılı Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Reddine Dair Kanun ile 71 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmıştır.<sup>13</sup> 71 sayılı KHK'nın yürürlükten kaldırılmasındaki temel gerekçe ise 1982 Anayasası'nın 126. maddesi gösterilmişti. İlgili maddeye göre Anayasa il yönetimi üzerinde başka bir mülki idare birimi oluşturulmasına imkan tanımamaktaydı.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s.54.

<sup>9</sup> Hamza Al, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Değişim Yayınları, 2013, s. 74.

<sup>10</sup> Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.156.

<sup>11</sup> Ahmet Özer, 'Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri', **Türk İdare Dergisi**, 1993, s. 505.

<sup>12</sup> Nazmi Küçükyağcı, **Bucakların İşlevsizleştirilmesinde Merkezin-Merkezi Siyasetin Rolü**, Ankara: 2013, <http://www.igb.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 07.06.2014), s. 34.

<sup>13</sup> Resmi Gazete No: 18472 (28.07.1984)

<sup>14</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s.67.

### 1.1.2. Yerinden Yönetim Kuruluşları

Siyasi ve idari yetkilerin bir kısmının merkezi yönetim dışında bulunan birimlere aktarılmasına yerinden yönetim denir. Yerinden yönetim kırtasiyeciliği azaltır, hizmetlerin yöresel ihtiyaçlara uygun olarak yürütülmesini sağlayıp demokratik esaslara daha uygundur. Bunun yanında yerinden yönetimin bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Bu sakıncalara örnek olarak yerinden yönetim ülke bütünlüğünü sarsabilir, partizanca uygulamalara yol açabilir, hizmetlerin tekdüze şekilde yapılmasını engelleyebilir.<sup>15</sup>

Yerinden yönetim ikiye ayrılır. Bunlar; siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetimidir.<sup>16</sup> Siyasal yerinden yönetim siyasal yetkinin merkezi yönetim ve yerel yönetimce paylaşılmasıdır. Bu sistem federalizmi doğurabilir.<sup>17</sup>

İdari yerinden yönetim, yerel kaynaklı kamu hizmetleri ile ekonomik, ticari, sosyal ve teknik işlevlerin merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında bulunan kamu tüzel kişilikleri tarafından yürütülmesidir. Kamu tüzel kişilikleri ya belli bir coğrafi bölgede yaşayan vatandaşları ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi belirli hizmetleri ifade etmektedir.<sup>18</sup>

İdari yerinden yönetim kendi arasında ikiye ayrılır. Bunlar; fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları ve coğrafi yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarına kamu kurumları da denilmektedir. Teknik bilginin yanında uzmanlık gerektiren bir hizmetin devlet ve mahalli idare tüzelkişiliği dışında örgütlenmesi sonucu ortaya çıkan kuruluşlar fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları olarak tanımlanmakta olup bu kuruluşlarına örnek verirsek; üniversiteler, KİT'ler, meslek kuruluşları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak sayılabilir.<sup>19</sup>

Coğrafi yerinden yönetim kuruluşlarına yerinden yönetim ya da mahalli idareler de denilmektedir. Anayasa mahalli idare kavramını kabul etmiştir. Anayasa'nın 127. maddesi mahalli idareler başlığını taşımakta olup Anayasa'ya göre mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan

<sup>15</sup> <http://www.yerindenyonetimilkesi.nedir.com>, (Erişim Tarihi: 21.06.2015).

<sup>16</sup> [www.yayed.org/id94-incelemeler/yerinden-yonetim--nedir.php](http://www.yayed.org/id94-incelemeler/yerinden-yonetim--nedir.php), (Erişim Tarihi: 28.06.2014).

<sup>17</sup> [www.makaleler.com/yetki-devri-genisligi-ve-yerinden-yonetim](http://www.makaleler.com/yetki-devri-genisligi-ve-yerinden-yonetim), (Erişim Tarihi: 09.07.2014).

<sup>18</sup> [http://www.ekodialog.com/kamu\\_yonetimi/yerinden\\_yonetim\\_idari\\_cograf.html](http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/yerinden_yonetim_idari_cograf.html), (Erişim Tarihi: 21.09.2014).

<sup>19</sup> Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, ss.129-130.

kamu tüzel kişileridir. Anayasa'ya göre üç tür mahalli idare kuruluşu vardır. Bunlar; il özel idaresi, belediye ve köydür.<sup>20</sup>

### 1.1.2.1. İl Özel İdareleri

Türk kamu yönetimi sisteminde il özel idarelerine ilk kez 1864 senesinde rastlamaktayız. Bu dönemde Tuna Vilayeti için Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır. Bu sistemde Fransa'daki il sistemi örnek alınmıştır.<sup>21</sup>

1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat kabul edilmiştir. Bahsi geçen Kanunu Muvakkatin birinci kısmını oluşturan 1-74 üncü maddeleri arasındaki düzenlemeler 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile kaldırılmıştır. 1949'da çıkan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 1426 sayılı Kanun kaldırılmıştır. Kanunu Muvakkatin ikinci kısmını oluşturan 75-145 inci maddeleri arasındaki düzenlemeler ise 1987'de yürürlüğe giren 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile kaldırılmıştır.<sup>22</sup>

4 Mart 2005 tarihinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. 5302 sayılı Kanun'a göre il özel idareleri il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.<sup>23</sup>

12 Kasım 2012 tarihinde 6360 sayılı 14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle büyükşehir belediyelerinin (BŞB) toplam sayısı 30 olmuştur. İlgili Kanun ile birlikte BŞB sınırları içinde yer alan il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.<sup>24</sup>

İl özel idaresinin organları vali, il genel meclisi ve il encümenidir. Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi konumundadır. 5302 sayılı Kanun ile valinin il genel meclisi başkanı olma sıfatına son verilmiştir.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, ss.129-130.

<sup>21</sup> Metin Erten, **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1999, s. 104.

<sup>22</sup> Eryılmaz, 'İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimizdeki Yeri', **Türk İdare Dergisi**, Sayı 378, (Haziran 1988) s. 81.

<sup>23</sup> Nazım Kartal, '*İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme*' (Yayımlanmış Doktora Tezi, AÜSBE, 2010), s. 19.

<sup>24</sup> Resmi Gazete, No: 28595 (22.03.2013)

<sup>25</sup> Metin Günday, 'Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi', **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumunda Sunulan Bildiri**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 2005, s. 166.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9-24 üncü maddeleri arasında düzenlenen il genel meclisi, il özel idaresinin karar organı olup, ildeki seçmenler tarafından seçilen ve sayıları ildeki ilçe sayısı ve ilçelerin nüfusuna göre değişen üyelere oluşur.<sup>26</sup> İl Özel İdaresi Kanunu'nun 25-28 inci maddeleri arasında düzenlenen il encümeni, il özel idaresinin karar, danışma ve yürütme organıdır. İl encümeni valinin başkanlığında toplanmaktadır. Valinin dışında genel sekreter ve il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üye de yer almaktadır.<sup>27</sup>

İl özel idaresi verilen görevleri gereği gibi yürütecek bir bütçeye ve yeterli gelir kaynaklarına sahip değildir.<sup>28</sup> İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden almış olduğu pay %1.15'ten %0.5'e düşürülmüştür. Bunda etken olan sebep 30 BŞB'de il özel idarelerinin kaldırılması ve bunun neticesinde de il özel idarelerinin etkin olduğu alanın daralmasına bağlı olarak kullanacağı bütçenin de küçültülmesidir. İl özel idarelerinin başlıca gelirleri; öz gelirler, devlet yardımları, olağanüstü gelirler ve devlet gelirlerinden ayrılan paylar olarak sıralanabilir.<sup>29</sup>

İl özel idaresinin başlıca giderleri ise şunlardır:<sup>30</sup> İl özel idaresi binaları, tesisleri araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler, il özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret ve ödenekler ile her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleridir.

### 1.1.2.2. Belediyeler

1580 sayılı Belediye Kanunu 1930'da kabul edilip 75 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte 1580 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.<sup>31</sup>

5393 sayılı Kanun'a göre il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması mecburidir. Nüfusu 5 binden fazla olan beldelerde belediye kurulabilmesi için ise iki şart aranır. Birincisi bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı ya seçmenlerin en az

<sup>26</sup> Ramazan Şengül, **Yerel Yönetimler**, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2011, s. 58.

<sup>27</sup> Ahmet Nohutçu, **Kamu Yönetimi**, Ankara: Savaş Yayınları, 2012, s. 153.

<sup>28</sup> Mehmet Aldan, 'İl Özel İdaresinin Yarını', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt XI, Sayı 4, s. 36.

<sup>29</sup> Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2005, s. 154.

<sup>30</sup> Veysel Atasoy, 'Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi', **Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı**, İstanbul, 1992, ss. 102-103.

<sup>31</sup> Mustafa Ökmen ve Parlak, **Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler**, Ankara: Orion Kitabevi, 2013, s. 243.

yarısından bir fazlasının mahalini en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ikinci şart ise valinin kendiliğinden buna gerek duymasıdır.<sup>32</sup>

Belediye organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından meydana gelir. Belediye meclisi, belediye başkanının başkanlığında toplanmakta olup belediyenin karar organı konumundadır. Eski kanunda karar organlarından biri olarak yer alan belediye encümeni 5393 sayılı Kanun ile birlikte uzmanlık niteliği güçlendirilip idari bir organ vasfına sahip olmuştur. Belediye başkanı ise belediyenin başı, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak belediyenin yürütme organıdır.<sup>33</sup>

Belediyenin başlıca gelir kaynakları şunlardır:<sup>34</sup> Kanunlarla gösterilen vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış vb. şekillerde değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretlerdir.

Belediyenin başlıca gider kaynakları ise şunlardır:<sup>35</sup> Belediye bina ve tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler, her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri, vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin tahsili için yapılacak giderler, belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler, mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderlerdir.

### 1.1.2.3. Köy

Yerel yönetim birimlerinin en küçüğü ve en yaygın olanı köydür. 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile birlikte köy idaresinin organları oluşturulmuştur. Ancak, 18 Mart 1924 tarihinde çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile köyler tüzel kişilik kazanmıştır.<sup>36</sup>

Köy yönetiminin organları muhtar, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğidir. Muhtar, köy yönetiminin başı durumunda olup aynı zamanda da devletin köydeki temsilcisi

---

<sup>32</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s.116.

<sup>33</sup> Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılmalı Yerel Yönetimler Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 367.

<sup>34</sup> Aydın, **a.g.e.**, ss.187-188.

<sup>35</sup> Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013, ss. 286-287.

<sup>36</sup> Ökmen ve Parlak, **Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler**, s.320.

konumundadır. Doğrudan doğruya köy derneğince seçilir. Muhtarın köy ile ilgili görevlerinin yanında devletin köydeki temsilcisi olması nedeniyle devletle ilgili görevleri de bulunmaktadır.<sup>37</sup> Köy yönetiminin yürütme, denetleme ve karar organı köy ihtiyar meclisidir. Meclis, seçimle gelen üyeler ile doğal üyelere oluşmaktadır. Köyün genel karar organı olan köy derneği ise köyde bulunan tüm seçmenlerden meydana gelir.

6360 sayılı Kanun ile birlikte BŞB olan yerlerde köyler mahalleye dönüşmüştür. Köydeki imkanların kısıtlı olmasından dolayı nüfus kentlere doğru ilerlemektedir. Bu da köy sayısı ve nüfusunu olumsuz yönde etkilemektedir.

#### **1.1.2.4. Büyükşehir Belediyesi**

Ülkemizde BŞB sistemi 1984 yılında kabul edilen '3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun' ile gündeme gelmiştir. 3030 sayılı KHK ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de BŞB kurulmuştur.<sup>38</sup>

BŞB'nin organları; BŞB meclisi, BŞB encümeni ve BŞB başkanıdır. BŞB meclis üyeleri doğrudan seçmenler tarafından seçilmemektedir. BŞB meclis üyeleri büyükşehir ilçe yapısı içinde yer alan ilçelerdeki seçmenler tarafından dolaylı olarak seçilmektedir. BŞB meclisinin görevleri şunlardır: Büyükşehirin plan, program ve bütçesini görüşüp karara bağlamak, nazım planlarını yapmak, ilçe belediyelerinin altyapı plan ve programları ile bütçelerini tetkik ederek aynen veya değiştirerek kabul etmek, meydan, cadde ve sokaklara isim vermek, yurtdışı belediyeleri ile irtibat kurarak kardeş şehir ilişkisi kurmak ve büyüğe hizmet edenlere fahri hemşerilik payesi vermek.<sup>39</sup> BŞB encümeni seçilmiş ve atanmış üyelere oluşmaktadır.<sup>40</sup> BŞB başkanı ise BŞB teşkilatının ve tüzel kişiliğinin başı olup BŞB sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Başkan görev başında olmadığı zaman meclis üyeleri arasından başkanvekilini belirler. İlçe belediye başkanları BŞB başkanvekili olamaz.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Hikmet Kavruk, **Köy ve Mahalle Yerleşim ve Yönetim Birimi**, İstanbul: Cem Yayınevi, s. 188.

<sup>38</sup> İpek Özkal Sayan, **Türkiye'de İdari Sistem ve Örgütlenme**, s. 13.

<sup>39</sup> Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yayın-Dağıtım, 1998, s. 138.

<sup>40</sup> Hüseyin Özgür, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 99.

<sup>41</sup> Şengül, **a.g.e.**, s.130.

BŞB'nin başlıca gelir kaynakları şunlardır:<sup>42</sup> Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan %4.5'lik payın %30'u BŞB hesabına yatar. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden (akaryakıt ÖTV'si hariç) Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp ertesi ayın sonuna kadar ilgili Büyükşehir belediyesine ayrılan %6 pay, BŞB'ye bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü vergi, resim ve harçlar, yol, su, kanalizasyon harcamalarına katılma payı, kira, faiz, ceza, taşınır ve taşınmaz mal gelirleridir.

BŞB'nin başlıca giderleri şunlardır:<sup>43</sup> Belediye hizmet binaları ve tesislerinin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler, belediye personeli ve seçilmiş üyelere ödenen maaş, ücret, ödenek vb. giderler, alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri, avukatlık, danışmanlık ve denetim giderleri, belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile ilgili görev ve hizmetlerin yürütülmesine yönelik giderler ile spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderlerdir.

## **1.2. İDARİ REFORM KAVRAMININ İNCELENMESİ**

İnsan her zaman daha iyiyi arar. İnsanın her zaman daha iyiyi aramasının kamu yönetimine yansması olarak değerlendirilen idari reform, devlet ve yönetim kadar eski bir kavramdır. İnsanlık tarihi boyunca kamu yönetimi varlığını korumuş ve sürekli olarak değişim göstermiştir. Kamu yönetimindeki değişimi en iyi özetleyen söz ise 'değişmeyen tek şey değişimdir' ifadesidir.

Osmanlı Devleti'nde yönetim ya da idari teşkilat alanında yapılan değişiklikler genellikle ıslahat kavramıyla karşılanmaktaydı. Cumhuriyet döneminde ise, rasyonalizasyon, reorganizasyon, reform gibi yabancı kökenli terimlerin yanında idareyi geliştirme, yeniden düzenleme, idari reform gibi terimler de kullanılmıştır. Bu terimler arasında idari reform kavramı diğerlerine göre daha ön plana çıkmıştır. Reform

---

<sup>42</sup> Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, s.301.

<sup>43</sup> Yüksel Koçak, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, Ankara: Orion Kitabevi, 2008, ss. 128-129.

kelimesinin sözlük anlamı hataları giderme, düzeltme, iyileştirme. Bu bağlamda, idari reform, kısaca idari teşkilatın iyileştirilmesi olarak ifade edilmektedir.<sup>44</sup>

### 1.2.1. İdari Reformun Tanımı

İdari reform, çok geniş kapsamlı bir terim olup, idari mekanizmanın iyileştirilmesini amaçlayan köklü değişiklik faaliyetleridir. İdareyi bir bütün olarak ele alıp, onun amaçlarını, kaynaklarını ve yöntemlerini inceleyip yeni düşünce, oluşum ve değişimlere uygun, yeni bir sistem ve düzen oluşturma amacına yönelik, bütünlük arz eden çabadır. Başka bir ifadeyle idari reform; kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını en az kaynak kullanımıyla, verimli ve kaliteli olarak gerçekleştirmeye yönelik personel, yapı, yöntem, teknoloji ve mevzuat ile ilgili tüm iyileştirme ve geliştirme çabalarıdır.<sup>45</sup>

İdari reform kavramı bir yandan yönetimin yapısında meydana gelen köklü değişiklikleri ifade ederken, diğer yandan ise yönetimin işleyiş ve yöntemlerindeki değişiklikleri ifade eder. Özellikle ikinci alana giren değişiklikler yönetim ve örgüt geliştirme kapsamında ele alınabilir. Örgüt geliştirme kavramının içeriği ile idari reform kavramının içeriğinin önemli ölçüde örtüştüğü görülmektedir.<sup>46</sup>

İdari reform direnişe rağmen yönetsel değişimin yapay olarak özendirilmesidir. İdari reform yapaydır, çünkü insan yapısıdır, planlanmıştır ve bilinçli bir şekilde gerçekleştirilir. Özendirilmiştir, çünkü insanları ikna etmek, gerekçeler göstermek ve gerekirse yaptırım uygulamak gerekecektir. İdari reform statükoyu değiştirmeyi amaçladığından var olan sistemde yerleşik çıkarları olanlar bundan hoşlanmayacak ve değişime karşı direnç göstereceklerdir. Bir başka deyişle idari reform, değişen koşulların harekete geçirdiği yönetsel dönüşüm sürecidir.<sup>47</sup>

İdari reform ve yeniden örgütlenme yani reorganizasyon birbirine çok benzeyen kavramlardır. Her ikisinin de yönetim ya da örgüte değişim getirmeyi amaçladığını söyleyebiliriz. Her ikisinin de amacı yönetim sistemini geliştirmektir. İdari reform ve

---

<sup>44</sup> Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar**, Ankara, 1994, s. 1.

<sup>45</sup> Kenan Sürgit, **Türkiye'de İdari Reform**, Ankara: TODAİE Yayını, 1972, s. 9.

<sup>46</sup> Şükrü Özen, 'Yönetimi Geliştirmede Bir Yaklaşım: Örgüt Geliştirme', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4 (Aralık 1991), ss.89-106.

<sup>47</sup> Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, Ankara: ODTÜ Yayıncılık, 2003, s. 159.

reorganizasyon kavramları, Türk kamu yönetimi literatüründe eş anlamlı olarak birbirinin yerine kullanılmaktadır.<sup>48</sup>

Ayman'a göre idari reform kavramında idarenin köklü değişimine vurgu vardır. Reform, gerçekleştirildiği alanda sistemin temel kurallarında ve yapıların işlevlerinde kapsamlı değişimler yaratır. İdari reform bu yüzden 'örgüt geliştirmeden' daha geniş boyutludur. İdari reformun yeniden düzenleme olarak Türkçeleştirilmesi anlam kaybına yol açmakta örgüt geliştirme ile arasındaki farkın ortaya konulmasını zorlaştırmaktadır.<sup>49</sup>

Sürgit ise idari reformu, idarenin, ulusal amaçlarını gerçekleştirmesine yardımcı olmak, tasarruf sağlamak, süratli, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlamak amacıyla yapılan çabaların tümü şeklinde tanımlamıştır.<sup>50</sup>

Pollitt ve Bouckaert'e göre de idari reform, kamu sektörü örgütlerinin daha iyi çalışmalarını sağlamak için yapılarında ve süreçlerinde bilinçli yapılan değişikliklerdir. Reform bağlamında gerçekleştirilen yapısal değişim, kamu örgütlerinin birleştirilmesi ya da ayrılmasını içerebilir, süreçlerdeki değişiklik ise, örgütün ehliyet, izin belgesi ve pasaport başvurularının değerlendirme şeklini yeniden yapılandırmak, sağlık ve eğitim hizmetlerinin kalite standartlarının yeniden ayarlanması biçiminde olabilir.<sup>51</sup>

Şaylan'a göre idari reform, bir üst toplumsal sistem ve kuramda, alt sistemlerdeki değişmeye bağlı olarak ortaya çıkan alternatif durumdur. İdari reform kavramı toplumsal yapıda meydana gelen değişikliklere uygun olarak idari yapıda ve davranışlardaki değişme ihtiyacıdır.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Polatoğlu, **a.g.e.**, s.159.

<sup>49</sup> Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1996, s. 27.

<sup>50</sup> Sürgit, **a.g.e.**, s.128.

<sup>51</sup> Christopher Pollitt ve Geert Bouckaert, **Public Management Reform A Comparative Analysis**, New York: Oxford University Pres, 2000, s. 8.

<sup>52</sup> Gencay Şaylan, 'Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, (Haziran1973), ss.16-17.

Coşkun'a göre ise, politik alan yönetim alanı üzerinde her zaman baskındır. Yönetim alanının genel formu temel çalışma politikalarını belirler. Bu nedenle de politik alanda ortaya çıkan değişim istekleri yönetim alanını da etkilemektedir.<sup>53</sup>

İdari reformun temelinde statükoya ya da yetersizlikleri olan idari sisteme her zaman daha iyi bir alternatif vardır varsayımı yatmaktadır. Bu doğrultuda idari reformun amacı yönetim sisteminde işlevini yerine getirmeyen öğeleri çıkarıp atmak ve kusurlu işlemleri önleyecek, etkinliği artıracak yeni yöntemler ve mekanizmaları yönetim sistemine dahil etmek yatmaktadır. Bu çerçevede değerlendirildiğinde idari reform subjektif bir olgudur. Çünkü sistemin reformu gerçekleştirecekler tarafından nasıl algılandığı, hangi öğe ve süreçlerin kusurlu, hangilerinin kusursuz olarak değerlendirildiği reformun niteliğini ve yönünü belirleyecektir.<sup>54</sup>

İdari reform gerektiren nedenleri her ülkenin özgün koşulları bağlamında değerlendirmek daha doğru olmakla beraber reform arayışlarına yol açan bazı ortak noktalarda vardır. Bunlar:<sup>55</sup>

- Yönetim kuramında meydana gelen entelektüel gelişmeler
- Toplumsal tutumlardaki dönüşüm
- Siyasi liderlikteki değişim
- Başarısızlığın kavranması ve yenilenme ihtiyacı
- Vatandaş beklentilerinin artması
- Uluslararası alanda meydana gelen gelişmeler olarak sayılabilir.

### 1.2.2. İdari Reformun Amaçları

Kamusal hizmetlerin süratli, kaliteli ve mümkün olan en az maliyetle sağlanması idari reformun amaçları arasındadır.<sup>56</sup> Devletin yetkilerinin bir kısmını devrederek küçültülmesi, müşteri-vatandaş anlayışı, halkın yönetime katılımı, yönetimde açıklık ve

---

<sup>53</sup>Bayram Coşkun, 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme', Bayram Coşkun, Asım Balcı, Namık Kemal Öztürk ve Ahmet Nohutçu (ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 49.

<sup>54</sup> Polatoğlu, **a.g.e.**, ss.159-160.

<sup>55</sup> Michael Dugget, 'Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar', Argun Akdoğan ve Onur Ender Aslan (çev.), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 2 (Haziran 2002), s. 2.

<sup>56</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s.327.

adem-i merkeziyetçi bir yapılanma gibi yeni eğilimler düşünüldüğünde kamu yönetiminde reformun amaçları şu şekilde sıralanabilir:<sup>57</sup>

- Demokrasinin kalitesini iyileştirmek
- Kamu yönetimine karşı duyulan güvensizlik duygusunu azaltmak
- Kamu yönetiminde saydamlığı sağlamak
- Bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak
- E-devlet projesini hayata geçirmek
- Vatandaşların yönetime katılımlarını artırmak
- Yerinden yönetim anlayışını etkin kılmak
- Sivil toplum kuruluşlarını (STK) güçlendirmek
- Etkin bir insan kaynakları yönetimi uygulayarak hem çalışanın hem de vatandaşın memnuniyetini sağlamak
- İşlevini yitiren kurumları tasfiye etmek veya diğer kurumlarla birleştirmek.

### **1.2.3. İdari Reformun Özellikleri**

İdari reformun başlıca özellikleri şunlardır:<sup>58</sup>

- İdari reform ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik gelişmelerin bir sonucudur.
- Reformun kapsadığı alanlar, boyutları ve yönetimi kişiden kişiye değişiklik gösterebilir.
- İdari reformun uygulanması zaman alır. Çünkü reform bir bütündür ve bu bütünlük örgütsel, işlevsel, zihinsel ve beşeri değişimleri birlikte getirmektedir.
- İdari reform düzenlemeden ibaret değildir. Düzenlemeler uygulamaya geçirilmez ise önem teşkil etmez. Düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesi güçlü bir siyasal iradeyi ve yönetici sınıfını gerekli kılmaktadır.

---

<sup>57</sup> Coşkun Can Aktan, **Değişim Çağında Devlet**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2003, s. 431.

<sup>58</sup> Sürgit, **a.g.e.**, ss.13-22.

### **1.3. TÜRKİYE'DE İDARİ REFORM ÇALIŞMALARINA İLİŞKİN GENEL BİR DEĞERLENDİRME**

Ülkemizde idari reformlara ihtiyaç Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından itibaren başlamıştır. Bu dönemde uzman eleman eksikliğinden dolayı genel olarak yabancı uzmanlardan yararlanılmıştır. Neumark Raporu, Barker Raporu ve Martin-Cush Raporu planlı dönem öncesinde yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlardır.

1960 yılında planlı döneme geçilmekle birlikte idari reform çalışmaları daha kapsamlı ve milli unsurlar tarafından hazırlanmıştır. Bu dönemde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 12 Eylül Dönemi Reform Çalışmaları ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) hazırlanmıştır.

03.11.2002 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimlerinden sonra Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti)'nin tek başına iktidara gelmesiyle birlikte reform çalışmaları hız kazanmıştır. Kamu yönetimi alanında ciddi reformlar yapılmıştır. Gerek merkezi idare alanında gerekse de yerel yönetim alanlarında yeni kanunlar çıkarılmıştır.

#### **1.3.1. Planlı Dönem Öncesi**

Ülkemizde reform gereksinimi Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında hissedilmiştir. Bu kapsamda gerekli reform çalışmaları Cumhuriyet hükümetlerinin girişimleriyle başlatılmıştır. Ancak, uzman eleman eksikliği nedeniyle reform çalışmaları genellikle yabancı uzmanlar tarafından yürütülmüştür.<sup>59</sup>

1924-1960 yılları arasında kamu yönetiminde eksikliklerin giderilmesi ve kamu yönetiminin daha modern bir hale getirilmesi için bir takım çalışmalar yapılmıştır. Bu dönemdeki başlıca çalışmalar; Neumark Raporu, Barker Raporu ve Martin-Cush Raporudur.<sup>60</sup>

##### **1.3.1.1. Neumark Raporu**

İstanbul Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. F. Neumark, 1949 yılında merkezi yönetimden gelen talep üzerine bir çalışma yaptı ve 'Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor'u hazırlamıştır. Hazırlanan raporda, idarede

---

<sup>59</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s.339.

<sup>60</sup> Firuz Demir Yaşamış, 'Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları', **Türk İdare Dergisi**, Sayı 432, (Eylül 2001), ss. 18-19.

yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenlere, yeni düzenleme için gerekli olan örgütlere, memur sorunlarına ve bunların yanında rasyonel çalışmayı sağlamak amacıyla tedbirlere, ilkelere ve önerilere yer verilmiştir.<sup>61</sup>

Neumark hazırlamış olduğu raporda yönetimin karşı karşıya olduğu problemleri analiz etmenin yanında, yönetimin nasıl yeniden düzenlenmesi gerektiğine ilişkin önerilerde bulunmuştur. Neumark'ın önerileri arasında yeniden düzenleme çalışmalarına ilişkin olarak Maliye Bakanlığı'nın güçlendirilmesi ve her bakanlıkta etkinliklerin ussallaştırılması için ussallaştırma komitelerinin kurulması vardı.<sup>62</sup>

### **1.3.1.2. Barker Raporu**

Türkiye Cumhuriyeti hükümeti ve Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından ortak finanse edilen Barker Raporu komisyon tarafından hazırlanıp 1950 yılında hükümete sunulmuştur.<sup>63</sup>

Komiteye Türkiye ekonomisini inceleme görevi verilmiş olmasına rağmen, hükümete sunulan raporda, kamu yönetimi başlığı altında, komite hükümetin bütün etkinliklerine ilişkin etraflı bir çalışma yapılmasının gerekliliği konusundaki görüşünü ifade etmiştir. Komiteye aşırı yetki merkeziyetçiliğinin yumuşatılması, emir-komuta zincirinin daha belirgin bir hale getirilmesi önerilmiştir.<sup>64</sup>

### **1.3.1.3. Martin ve Cush Raporu**

İdari reforma ilişkin olarak yapılan bir başka önemli çalışma ise Martin ve Cush tarafından hazırlanan 'Maliye Bakanlığı'nın Organizasyon, Metot ve Personel Problemleri' başlığını taşıyan rapordur. 1951 yılında hükümete sunulan raporda, Maliye Bakanlığı'nın teşkilat yapısı, yönetsel usul ve metotları, idare ve personeline ilişkin sorunlar ele alınıp çözüm yollarına değinilmiştir.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 'Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması', **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, s. 7.

<sup>62</sup> Ali Acar ve İsmail Sevinç, '1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları', **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 13, ISSN 1302-1796, Konya, 2005, s. 25.

<sup>63</sup> Aytül Güneşer Demirci, 'Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sisteminin İnşası', **Toplum ve Demokrasi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 8-9-10, 2010, s. 155.

<sup>64</sup> Hüseyin Sevinç, 'Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: MEHTAP', **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 7, Sayı 35, ISSN: 1307-9581, www.sosyalarastirmalar.com, (Erişim Tarihi: 15.10.2014), s. 733.

<sup>65</sup> Polatoğlu, **a.g.e.**, s.161.

### 1.3.2. Planlı Dönem

1960 yılına gelindiğinde idari reforma yönelik yapılan çalışmalar çok daha kapsamlı ve düzenli bir noktaya ulaşmıştır. Bunda etkili olan üç gelişmenin olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar: Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Devlet Personel Dairesi (DPB)'nin kurulması ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'nin idari reform çalışanlarının tartışıldığı, geliştirildiği ve yürütüldüğü önemli bir merkez haline gelmesi olarak sayabiliriz.<sup>66</sup>

#### 1.3.2.1. MEHTAP

MEHTAP 24 Nisan 1962 tarihinde başlamış, tam bir yıl sürmüş ve 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulan raporla sonuçlanmıştır. Projenin amacı, bakanlıklar arasındaki görev dağılımının incelenmesi ve bu dağılımın kamusal hizmetlerin etkin ve verimli sunulabilmesine imkan tanıyıp tanımadığının değerlendirilmesidir.<sup>67</sup>

Raporda bakanlıkların görevlerindeki eksikliklerin neler olduğuna değinilmiş, personel rejimi, idari teşkilat ile yönetsel süreç ve usullerin düzeltilmesi veya geliştirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Bazı bakanlık ve kuruluşlarda 'İdari Geliştirme Komitesi' ile 'Organizasyon ve Metot Birimleri' kurulması teklif edilmiştir. Bunun yanında, idari reform politikasının ve hedeflerinin tespitini sağlamak, ilgili faaliyetlerin planlamasını yapmak, koordinasyonunu sağlamak ve uygulamaları izleyerek gerekli tedbirleri almak amacıyla Başbakanlığa bağlı merkezi bir birimin kurulması önerilmiştir.<sup>68</sup>

MEHTAP sonrası hazırlanan raporda sorunlar yedi başlık altında belirtilmiştir. Bunlar:<sup>69</sup> Mali imkanlardaki yetersizlikler, personel rejiminde yaşanan aksaklıklar, yön gösterme ve denetim mekanizmasının yokluğu, teşkilatlanmada yaşanan aksaklıklar, kırtasiyecilik, düzensiz ve iyi örgütlenmemiş bir merkezileşme, aksaklıkları giderme görevinin yöneticiler tarafından tam olarak benimsenmemesi olarak belirtilmiştir.

---

<sup>66</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s.340.

<sup>67</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s.340.

<sup>68</sup> Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **a.g.e.**, ss.43-44.

<sup>69</sup> Cengiz Akın, 'Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz', **Türk İdare Dergisi**, Sayı 427 (Haziran 2000), s. 82.

MEHTAP'ta yerel yönetim birimlerinin ayrı bir inceleme konusu olması gerektiği belirtilmiştir.<sup>70</sup> MEHTAP öncü bir çalışma olup sonraki yıllarda yapılan yeni düzenleme çalışmalarını etkilemiştir.<sup>71</sup>

### **1.3.2.2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**

12 Mart 1971 muhtırasından sonra hükümet, devletin yeniden yapılandırılması amacıyla gerekli yön ve stratejisini belirlemek için bir danışma kurulunun oluşturulmasını gerekli görmüştür. Kısa bir süre sonra kurulan komisyon çalışmalarını tamamlamış ve bu kapsamda bir rapor hazırlamıştır. Bu rapor 1972 yılında yayımlanmış ve 'İdari Reform Danışma Kurulu Raporu' ismini almıştır.<sup>72</sup>

Hazırlanan rapora göre, idarede yeniden yapılandırılmanın hedefleri belirlenecek, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılacak faaliyetler arasında eşgüdüm sağlanacak, uygulamalar izlenecek ve alınması gereken önlemler tespit edilecekti. Bunun yanında Başbakanlığa bağlı merkezi bir birimin oluşturulması da öngörülmüştü.<sup>73</sup>

Raporun kapsamına merkezi idare kuruluşları, merkezi idarenin taşra kuruluşları, mahalli idare birimleri ve diğer kamu kuruluşları alınmıştır. Oluşturulan gruplarla yeni araştırmalar yapılmamış, önceleri yapılan idari reform düzenlemelerinin genel bir değerlendirilmesi yapılmıştır.<sup>74</sup>

### **1.3.2.3. 12 Eylül Dönemi Reform Çalışmaları**

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile başlayıp 1984 yılının sonuna kadar devam eden süre zarfında köklü idari reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Ülkede yönetimi devralan Milli Güvenlik Konseyi'nin ele almış olduğu konuların başında idari reform çalışmaları olmuştur. Askeri yönetim kırtasiyeciliğin azaltılması, kamu kuruluşlarında yer alan kademelerde görev, yetki ve sorumluluktan kaçmanın yaptırımlarının belirlenmesi, kamu kuruluşlarının görevleriyle uyumlu insan gücü planlaması yapmalarını zorunlu kılacak tedbirlerin alınması, kuruluşlar için kadro standartlarının

---

<sup>70</sup> Veysel Bilgiç, 'Değişik Yönleriyle Yerelleşme', Veysel Bilgiç (ed.), **Türkiye'de Yerelleşme Sorunu**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 115.

<sup>71</sup> TESEV, <http://www.tesev.org.tr/projeler/TMP1019558299.htm>, (Erişim Tarihi: 08.11.2014).

<sup>72</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s.342.

<sup>73</sup> Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **a.g.e.**, s.48.

<sup>74</sup> Tacettin Karaer, 'Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme', **Amme İdare Dergisi**, Cilt XX, Sayı 2, s. 34.

tespiti, işçi ve memur ayırımında sorunları çözmeye yönelik nesnel ölçütler getirilmesi gibi konular üzerinde durmuştur.<sup>75</sup>

Dönemin Başbakanı Bülent Ulusu hükümet programında kamu yönetiminin durumunu şu şekilde ifade etmiştir: 'Kamu yönetiminde aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana gelmiştir.'<sup>76</sup>

Karaer'e göre 1980 döneminde yeniden düzenlenen örgütlerde köklü araştırmalar yapılmamış olmasına rağmen kamu yönetiminde eksik görülen alanlara yönelik ilgili yöneticilerle koordinasyon sağlanarak etkin reform düzenlemeleri yapılmıştır. Bu düzenlemelerin ayırt edici bir özelliği de yapılan düzenlemelerde sorun alanlarına ilişkin öneriler getirilmekle yetinilmeyerek söz konusu örgüt veya sorunu yeniden düzenleyen KHK tasarısı taslakları da hazırlanarak etkin bir sonuca varılmak istenmişti.<sup>77</sup>

#### **1.3.2.4. KAYA**

1980 sonrasında uluslararası alanda meydana gelen gelişmelerden dolayı kamu yönetimi sisteminin yeniden incelenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu amaç doğrultusunda DPT tarafından 1988 yılında TODAİE'den; altıncı beş yıllık kalkınma planı ve yıllık program uygulamalarını aydınlatacak şekilde kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek amacıyla, yapılmış olan düzenlemelerin uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan düzenlemelerin ve uygulamaların eksik yönlerinin yanında sorunlarını belirlemek ve sorunların çözümü ile ilgili alınması gereken tedbirleri açığa kavuşturmak için KAYA ele alınmıştır.<sup>78</sup>

KAYA öngörmüş olduğu hedefler ve bu hedefler bağlamında kapsadığı konular bakımından çok yönlü olmakla birlikte geniş içerikli bir proje özelliği de taşımaktadır. KAYA'nın amacı, kamu hizmeti sağlayan merkezi yönetimin, merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkin, süratli, ekonomik ve verimli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetimi sistemini modern dünyaya uyumlu hale getirmek, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumlulukları ile bunların paylaşımında,

---

<sup>75</sup> Karaer, **a.g.m.**, s.36.

<sup>76</sup> Karaer, **a.g.m.**, s.36.

<sup>77</sup> Karaer, **a.g.m.**, s.53.

<sup>78</sup> Turgay Ergun ve Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, İstanbul: TODAİE Yayınları, 1992, s. 21.

teşkilat yapılarında, personel sistemlerinde, kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatlarında, haberleşme ve halkla ilişkiler ekseninde var olan aksaklıkları, bozuklukları belirleyip bu konularda yapılması gereken adımları atmak olarak belirlenmişti.<sup>79</sup>

KAYA Raporunda personel sisteminin aksayan yönleri araştırılarak önerilerde bulunulmuştur. Raporda merkezi sınav sistemi, kurumlara tek elden eleman alınması, ücret rejiminin yeniden belirlenmesi ile yeni bir sınıflandırma yapma gereği ele alınmıştır.<sup>80</sup>

KAYA görev ve sorumlulukların dağılımı, kaynakların tahsisi ve nasıl kullanıldıkları, halkla ilişkiler ve iletişimde karşılaşılan zorluklar ve sorunlar gibi konuları inceleyip analiz etmeyi ve önerilerde bulunmayı amaçlamaktaydı. Var olan kamu yönetim sisteminin incelenmesine ek olarak KAYA, daha önce yapılan reform çalışmalarını, karşılaştıkları sorunları bulup ortaya çıkarmak ve ne ölçüde benimsenip uygulandıklarını saptamak amacıyla çalışmalar yapmıştır.<sup>81</sup> Bunun yanında KAYA'da yerel yönetimler üzerinde de ayrıntılı olarak durulmuştur.<sup>82</sup>

Güler'e göre, KAYA birçok nedenden dolayı bir idari reform dönemi projesidir. Birincisi kamu yönetiminin araştırılması ve reforma neden ihtiyaç duyulduğu sorgulanmamıştır; dolayısıyla amaç muğlak bırakılmıştır. İkincisi 1980 başlarından itibaren köklü bir değişim yaşayan uluslararası sistem ve iş bölümünün yapısı sorgulanmamış; yeni dünya düzeninde Türkiye'nin değişen konumu tahlil edilmemiş Proje Yönetimi'nin görüşü ve kabulleri ortaya konulmamıştır. Yeni dünya düzeni, ülkelerin yalnızca uluslararası konumlarını etkilememiş, küreselleşme süreci ile devletin anlamı, yapısı ve işlevi üzerinde doğrudan etkiler yaratmıştır. Üçüncüsü bir bütün olarak devletin değişen işlevleri tümü ile sorgu dışı bırakılmıştır. KAYA öncekiler gibi, devletin ekonomik ve toplumsal yapı içindeki yeri nedir ve ne olmalıdır sorunu ile ilgilenmemiştir. Dördüncüsü ise KAYA idari reform döneminin diğer projeleri gibi

---

<sup>79</sup> Ergun ve Polatoğlu, **a.g.e.**, s.21

<sup>80</sup> Nihat Kaynar, **Kamu Personel Yönetimi**, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2013, s. 22.

<sup>81</sup> Polatoğlu, **a.g.e.**, s.163.

<sup>82</sup> Bilgiç, **a.g.e.**, s.119.

hızlı, etkili ve verimli çalışacak bir idari aygıt yaratmak üzere geleneksel örgüt geliştirme yöntemlerine dayandırılmıştır.<sup>83</sup>

### **1.3.3. 2000'li Yıllarda İdari Reform Çalışmaları**

2000'li yılların başından itibaren ülkemizde hızlı bir şekilde reform çalışmalarının yapıldığını görmekteyiz. Bunda etkili olan en önemli iki faktör Avrupa Birliği (AB) süreci ve Ak Parti'nin 03.11.2002 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimlerinde tek başına iktidara gelmesidir.

#### **1.3.3.1. 2000-2008 Yılları Arasındaki İdari Reform Çalışmaları**

2001-2005 yıllarında uygulanan sekizinci beş yıllık kalkınma planında kamu yönetiminde ciddi değişimler hedeflenmiştir. Bu değişimler bağlamında, kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında dengenin sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, kamu hizmetinde vatandaşların isteklerini dikkate alan kaliteli mal ve hizmet sunumunun, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışı amaçlanmıştır.<sup>84</sup>

Planın belirlediği amaçlar; demokratik, laik, sosyal, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde değişim ve gelişimi gözetilen bir kamu yönetimi teşkilat ve işleyişinin oluşturulması; kamu yönetimi yapısına ilave olarak ihtiyaçlara göre esnek ve hızlı bir işleyiş yapısı ile kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışı ve buna ilişkin etkin yöntemlerin yerleştirilmesinin gerekli olduğu ifade edilmiştir.<sup>85</sup>

#### **1.3.3.1.1. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**

5227 sayılı 'Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun' merkezi idarenin gücünü azaltmayı, yerel yönetim birimlerinin özellikle de il özel idarelerinin etkinliğini artırmayı hedefleyen bir kanundur. İlgili Kanun'da kamu yönetimi bir bütün olarak ele alınmış, yönetim sistemindeki sorunlara çözüm yolları önerilmiştir. 5227 sayılı Kanun 15.07.2004 tarihinde TBMM'de kabul edilmiştir. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer 5227 sayılı Kanun'u

<sup>83</sup> Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, s.40.

<sup>84</sup> Şaylan, 'Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 2, s. 4.

<sup>85</sup> DPT, **a.g.e.**, s.192.

onaylamayıp Meclis'e geri göndermiştir. Sonraki süreçte ise ilgili Kanun bir daha Meclis'e sunulmayıp rafa kaldırılmıştır.<sup>86</sup> 5227 sayılı Kanun hakkında ayrıntılı bilgiler sonraki sayfalarda yer almaktadır.

#### **1.3.3.1.2. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**

Bilgi edinme hakkı, idarenin tek taraflı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgililerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesi ve idarenin elinde bulunan bilgi ve belgelere bireylerin hiçbir kısıtlama olmaksızın ulaşabilmesidir.<sup>87</sup>

Bilgi edinme hakkı yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin yönetim tarafından kendi çıkarları doğrultusunda istediği şekilde kullanılmasını ve yönetimin keyfilğini önlemek için vazgeçilmez bir unsurdur. Bu hak devleti memura karşı, vatandaş da devlete karşı korur. Bürokratik devlet anlayışı yerini demokratik devlet anlayışına bırakmaktadır.<sup>88</sup>

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 2003 yılında kabul edilip 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. İlgili Kanun'un kapsamı kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleri olduğu belirtilmiştir. Kanun'a göre herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Bu haktan ülkemizde ikamet eden yabancıların ve ülkemizde faaliyet yürüten yabancı tüzel kişilerin de yararlanabileceği, ancak istenen bilgilerin yabancıların kendileri ile tüzel kişilerin ise faaliyet alanları ile ilgili olmak ve 'karşılıklı ilkesi' çerçevesinde olması gerektiği kabul edilmiştir.<sup>89</sup> Ayrıca ilgili Kanun bağlamında ortaya çıkan anlaşmazlıkları çözmek amacıyla 'Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu' oluşturulmuştur. 2011 AB ilerleme raporunda bilgiye erişim hakkının sağlanması olumlu bir adım olarak belirtilmiştir.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Hüdai Şencan, 'Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun', **Yasama Dergisi**, Sayı 1 (Nisan-Mayıs-Haziran 2006), s. 101.

<sup>87</sup> Cemil Kaya, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 41.

<sup>88</sup> Yüksel Hız ve Zekeriya Yılmaz, **Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004, s. 47.

<sup>89</sup> Nuri Tortop, 'İletişim ve Bilgi Edinme Hakkının Önemi', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 1, 2004, s. 39.

<sup>90</sup> Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları**, İstanbul: Cem Yayınevi, 2013, s. 271.

#### **1.3.3.1.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. İlgili Kanun'un getirmiş olduğu yeniliklerin başında 'Strateji Geliştirme Birimleri'nin kurulması gelir.<sup>91</sup> 5018 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu temel ilkeler; performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme, stratejik yönetim ve planlama, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ile kaynakların etkin, verimli, ekonomik kullanılması olarak sayılabilir.<sup>92</sup>

#### **1.3.3.1.4. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**

5176 sayılı Kanun 2004 yılında kabul edilmiştir. 5176 sayılı Kanun'un amacı kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararı gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi olarak belirtilmiştir.<sup>93</sup>

Kanun kapsamında 'Kamu Görevlileri Etik Kurulu' oluşturulmuştur. Kurulun görevleri Kanun'un 3 üncü maddesinde sayılmıştır. Buna göre kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen ve yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak biçiminde ifade edilmiştir.<sup>94</sup>

Kamuda etik, bir durumdan ziyade bir faaliyettir. Etik davranış, uyulması gereken kuralların listesi ya da ulaşılması gereken bir statü değildir. Etik davranışın desteklenmesi devletin işleyişinin temelinde olan bir yönetim sürecidir.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> İlker Eralp ve Bülent Bozbaş, **Kamu Yönetiminde İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol**, Antalya: Bekad Yayınları, 2014, s. 152.

<sup>92</sup> Ahmet Kesik, '5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi', **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2005, s. 128.

<sup>93</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5176.html>, (Erişim Tarihi: 09.12.2014).

<sup>94</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5176.html>, (Erişim Tarihi: 09.12.2014).

<sup>95</sup> TÜSİAD, **Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulamalar**, İstanbul: TÜSİAD Yayını, 2003, ss. 21-22.

### **1.3.3.1.5. Kalkınma Ajanslarının Kurulması**

Ülkemizde kalkınma ajansları 5449 sayılı 'Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun' ile 2006 yılında kurulmuştur. İlgili Kanun'un amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir şeklinde belirtilmiştir.<sup>96</sup>

Ülkemizde ilgili Kanun kapsamında 2006 yılında kurulan ilk kalkınma ajansları İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajanslarıdır. 2008 yılında 8, 2009 yılında ise 16 kalkınma ajansının kurulmasıyla kalkınma ajanslarının sayısı 26'ya ulaşmıştır.<sup>97</sup>

### **1.3.3.2. Yerel Yönetim Reformu**

5227 sayılı Kanun yürürlüğe girmeyince hükümet yerel yönetimler ile ilgili düzenlemeleri parça parça yapmaya karar vermiştir. Bu amaçla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.

#### **1.3.3.2.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu**

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2004 yılında kabul edilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte 1984 yılında yürürlüğe giren 'Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun' kaldırılmıştır. 5216 sayılı Kanun'a göre BŞB'nin başlıca görev ve yetkileri şunlardır:<sup>98</sup> İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşleri alınarak BŞB'nin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak, çevre düzeni planına uygun olarak BŞB ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, coğrafi kent sistemini kurmak, merkezi ısıtma sistemleri kurmak, kültür ve tabiat varlıklarını

<sup>96</sup> Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, **Kalkınma Ajanslarının Genel Faaliyet Raporu 2012**, Ankara, 2013, s. 18.

<sup>97</sup> [www.ab.gov.tr/index.php?p=45921](http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45921), (Erişim Tarihi: 06.01.2015).

<sup>98</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, ss.143-146.

korumak, bakım ve onarımını yapmak, sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak, binaları onarmak ve malzeme desteği sağlamak, BŞB tarafından yapılan ve işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek, büyükşehir ulaşımının ana planını yapmak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak, gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrisihhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, büyükşehirin bütünlüğüne hizmet edecek sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, eğlence vb. yerler yapmak, yaptırmak ve işletmek BŞB'nin başlıca görev ve yetkileri olarak sayabiliriz."

5216 sayılı Kanun'un getirdiği en büyük yenilik BŞB'nin görev ve yetkilerinin genişletilmesi hatta niteliğinin değişmesidir.<sup>99</sup> Yine 5216 sayılı Kanun'da yetki ve görevlerle orantılı gelir sağlanamamıştır. Bundan dolayı da yerel özerkliğin tam anlamıyla gerçekleştiğini söyleyememekteyiz.<sup>100</sup>

#### **1.3.3.2.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**

04.03.2005 tarihinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. İlgili Kanun 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır. 5302 sayılı Kanun'a göre il özel idareleri; il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.<sup>101</sup>

Kanun ile birlikte il özel idareleri daha güçlü, özerk, etkin ve demokrat bir hale getirilmiştir. Merkezi idarenin yerel yönetim kuruluşları üzerindeki etkisi azaltılmıştır. 5302 sayılı Kanun ile:<sup>102</sup>

- Valinin il genel meclisinin başı olma sıfatı sona ermiş, il genel meclis üyelerinin kendi aralarında seçtikleri birini meclis başkanı yapmaları sağlanmıştır.
- İl genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğu kaldırılmıştır.
- İl özel idarelerinin bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nın onayı yerine il genel meclisi kararıyla yürürlüğe girmesi sağlanmıştır.

<sup>99</sup> Kemal Görmez, 'Değişik Yönleriyle Yerelleşme', Bilgiç (ed.), **Son Düzenlemeler Işığında Türkiye'de Yerel Siyaset**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 96.

<sup>100</sup> Görmez, **Son Düzenlemeler Işığında Türkiye'de Yerel Siyaset**, s.100.

<sup>101</sup> Kartal, **a.g.e.**, s.19.

<sup>102</sup> Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, ss.191-193.

- İl özel idarelerinin tek karar organı il genel meclisi olmuştur.

### **1.3.3.2.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu**

03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. İlgili Kanun 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır. 5393 sayılı Kanun'da belediyenin görev ve sorumluluklarını teker teker belirten ve sınırlandıran liste usulü terk edilerek karma usul belirlenmiştir. Yeni düzenlemede hem belediyelerin hizmet alanları sayılmış hem de belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır ifadesine yer verilerek belediyeler çağdaş yaklaşımlara uygun olarak mahalli nitelikteki hizmetlerde genel görevli kabul edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu başlıca yenilikler şunlardır:

- Mahalle, belediyenin bir yönetim birimi haline gelmiştir.
- Hemşeri hukuku yeniden tanımlanmıştır. 1580 sayılı Kanun'a göre 'her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir' biçiminde düzenleme varken 5393 sayılı Kanun'da 'herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir' şeklinde düzenlenmiştir.
- Belediyenin yerel hizmetler konusundaki yetki ve görevleri artırılmıştır.
- Her belediyede kent konseyi kurulması sağlanmıştır.
- Belediyelerde gönüllü katılıma imkan sağlanmıştır.
- Belediye sisteminden norm kadro sistemine geçilerek personel istihdamında, verimliliğe ve etkinliğe dayalı bir politika izlenmeye başlanmıştır.
- Belediyelere idari ve mali özerklik ilkesi getirilmiştir.
- Belediyelerin kuruluş koşulları yeniden belirlenmiştir.

1580 sayılı Kanun'da belediyeler üzerinde merkezi idare neredeyse tam yetkili iken 5393 sayılı Kanun ile merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayeti kısmen azaltılmıştır.<sup>103</sup> Yine 1580 sayılı Kanun'da belediye meclisine gensoru yetkisi

---

<sup>103</sup> Görmez, a.g.e., s.103.

tanınmışken 5393 sayılı Kanun'da buna ek olarak denetim komisyonu, soru ve genel görüşme yolları da düzenlenmiştir.<sup>104</sup>

#### **1.3.3.2.4. 6360 Sayılı Kanun**

12.11.2012 tarihinde TBMM'de 6360 sayılı 14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun kabul edilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un uygulanması ise 30 Mart 2014 tarihindeki yerel seçimlerin sonrasına bırakılmıştır. Kanun ile birlikte BŞB'nin yapısında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. 6360 Sayılı Kanun'un getirmiş olduğu değişikliklerden başlıcaları şunlardır:<sup>105</sup>

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun BŞB ile ilgili tanımı değişerek BŞB; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayarak; idari ve mali özerkliğe sahip olan kanunla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.
- Toplam nüfusu 750 binden fazla olan illerdeki il belediyelerinin kanun ile BŞB'ye dönüştürülmesi hükmü getirilmiştir.
- 13 ilde BŞB kurulmuş, daha sonra bunlara Ordu ilinin de katılmasıyla son kurulan BŞB sayısı 14'e, toplam BŞB sayısı ise 30'a yükselmiştir.
- Tüm büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırları olmuştur. BŞB sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerinin sınırları da ilçelerin mülki sınırı olarak belirlenmiştir.
- BŞB'deki il özel idareleri kaldırılmıştır.
- BŞB olan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içinde bulunan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, köyler ve belde belediyeleri mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.
- Büyükşehir olan iller içinde yer alan bucak teşkilatları kaldırılmıştır.

---

<sup>104</sup> Görmez, **a.g.e.**, s.105.

<sup>105</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6360.html>, (Erişim Tarihi: 22.01.2015).

### **1.3.3.3. 2008 Yılından Günümüze Kadar Yürütülen İdari Reform Çalışmaları**

2008 yılından sonra yürütülen idari reform çalışmalarında bir yavaşlanmanın olduğu görülmektedir. Bunda etkili olan faktörlerin başında hükümetin yıpranması ve reform yönünün zayıflamasıdır. Bu dönemde kamu hizmet standartlarının belirlenmesine yönelik yönetmelik, bakanlık yapılarında meydana gelen değişim ve kamu denetçiliği kurumunun kurulması başlıca idari reform çalışmaları olarak sayılabilir.

#### **1.3.3.3.1. Kamu Hizmet Standartlarının Belirlenmesi**

Kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmek amacıyla hizmet standardı belirleme yoluna gidilmektedir. Ülkemizde 2009 yılında 'Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik' çıkarılmıştır. İlgili yönetmelik on dört maddeden oluşmakta olup amaç kısmı etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemek biçiminde belirtilmiştir. Yönetmeliğin 6. maddesine göre oluşturulacak hizmet standardı tablosunda, her kamu kurumu hizmet standartları oluşturmak zorundadır. Hizmet standartları tablosunda hizmetin adı, başvuruda istenen evraklar, hizmetin ne kadar sürede biteceği ile şikayet mercilerine ilişkin belgeler yer alır. Hizmet standartları tablosu, hizmeti doğrudan sunan birimlerce vatandaşların rahat bir şekilde görebileceği panolarda, kurumsal internet sayfalarında ve E-Devlet Kapısında duyurulmalıdır.<sup>106</sup>

#### **1.3.3.3.2. Bakanlık Yapılarında Meydana Gelen Değişim**

08.06.2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak '3046 Sayılı Kanun İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname' yürürlüğe girmiştir. İlgili Kanun ile Devlet Bakanlığı denilen bakanlık uygulamasına son verilmiştir. Bakanlık teşkilatlarında bakan yardımcılığı kadrosu getirilmiştir. Bunun yanında 'icracı bakanlık' denilen kendi teşkilatı eliyle kamu

<sup>106</sup> mevzuat.meb.gov.tr/html/27305\_2.html, (Erişim Tarihi: 02.02.2015).

hizmeti sunan birçok bakanlığın yapısı değişmiş ve yeni bazı bakanlıklar kurulmuştur. Ayrıca Başbakan Yardımcısı sayısı da beşi geçmemek üzere olarak belirlenmiştir.<sup>107</sup>

İlgili Kanun ile bazı yeni bakanlıklar kurulmuştur. Bu bakanlıklar: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı'dır. Bakanlık sayısı 21 olmuştur.

#### **1.3.3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kurulması**

Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkili bir şikayet birimi oluşturabilmek için idarenin her türlü iş ve eylemleri ile tutum ve davranışları, insan hakları, adalet, hukuk ve hakkaniyete uygunluğu araştırmak, incelemek ve önermek kamu denetçiliği kurumunun (Ombudsmanlık) amacıdır.<sup>108</sup> Kamu denetçiliği sistemi Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya, Hindistan gibi bazı ülkelerde uygulanan bir sistemdir.<sup>109</sup>

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, konusu ile ilgili resmi çalışmalar ilk kez 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer almıştır.<sup>110</sup> Ülkemizde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 14 Haziran 2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlandı. 28 Kasım 2012'de de TBMM tarafından kamu denetçileri seçilerek kurumsal görevleri başlamıştır.<sup>111</sup> 2012 yılı ilerleme raporunda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına olumlu bakılmıştır.<sup>112</sup>

---

<sup>107</sup> [kanunlar.biz/kanunlar/31109.html](http://kanunlar.biz/kanunlar/31109.html), (Erişim Tarihi: 11.02.2015).

<sup>108</sup> Erhan Tural, **Dünya'da ve Türkiye'de Ombudsmanlık**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2014, s. 249.

<sup>109</sup> Tural, **a.g.e.**, s.79.

<sup>110</sup> Zakir Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, İstanbul: Hayat Yayın Grubu, 2012, ss. 241-242.

<sup>111</sup> Tural, **a.g.e.**, s.181.

<sup>112</sup> Keleş ve Mengi, **a.g.e.**, s.272.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 5227 SAYILI KANUNUN İNCELENMESİ

#### 2.1. 5227 SAYILI KANUNUN HAZIRLANMA SÜRECİ

Dünyada 1980 sonrasında ekonomik, toplumsal ve siyasal alanda önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Uluslararası alanda meydana gelen bu gelişmelere Türkiye de kayıtsız kalamadı. AB uyum süreci çerçevesinde demokratik kurumların ve değerlerin ülkeye yerleşmesine çalışılmıştır.<sup>113</sup>

Ülkemizde 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan genel seçimler sonunda Ak Parti tek başına iktidara gelmiştir. Yeni hükümet ilke ve politik tercih olarak daha çok liberal değerleri kabul ettiğini beyan etmiş ve bu yönde adımlar atacağını ifade etmiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu ilk kez 5 Nisan 2003 tarihinde yapılan Bakanlar Kurulu toplantısı sonunda dönemin Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin tarafından kamuoyuna açıklanmıştır.<sup>114</sup>

Hükümet tarafından 2003 yılının başından itibaren kamu yönetiminde yeniden yapılanma adı altında çalışmalar yapılmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu tarafından hazırlanan bu kitaplardan ilki 'Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim', ikincisi ise 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı' adını taşımaktaydı.<sup>115</sup>

Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim kitabında; yerel yönetimlerin ağır bir merkezi vesayet altında ve yetersiz gelir kaynaklarına sahip olduğuna dikkat çekilmekte ve yerel yönetimlerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)'nin belirlemiş olduğu ilkelere uygun olarak yeniden yapılanma gereksimi içinde bulunduğu vurgulanmıştır. Yerel yönetimlerdeki yeniden düzenlemenin de kamu yönetimindeki yeniden düzenlemenin bir parçası olarak ele alındığı belirtilmiştir.<sup>116</sup>

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı adını taşıyan ikinci kitapta ise yerel yönetim birimlerinin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için, devletin yerel düzeyde örgütlenemeyeceği, doğrudan ihale ve harcama

<sup>113</sup> Kemal Özden vd. 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Bürokratik Devlet Yapısından Katılımcı Yönetime', **İş Dünyası İçin Yeni Fırsatlar Araştırma Raporu**, İstanbul: Kelebek Yayıncılık, 2005, s. 9.

<sup>114</sup> Önder Kutlu, 'Yönetsel Reformda Hedef', **Radikal**, 15 Nisan 2003, <http://www.radikal.com.tr>, (Erişim Tarihi: 07.03.2015).

<sup>115</sup> Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 2011, ss. 502-503.

<sup>116</sup>T.C. Başbakanlık, 'Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim', **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1**, Ankara: 2003, s. 149.

yapamayacağı; yerel yönetim birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik vb. düzenlemelerde, yerel yönetim birimlerinin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı nitelikte kurallar konulamayacağı belirtilmiştir.<sup>117</sup>

Kanun tasarısı, kamu yönetiminin üç temel fonksiyonu olan planlama, uygulama ve denetleme sistemini yeniden ele almayı ve bunlara ilişkin önemli değişiklikler yapmayı öngörmekteydi.<sup>118</sup> Tasarının mimarı olarak bilinen ve Başbakanlık'ta akademisyen ve bürokratlardan oluşan bir ekiple çalışmalarını yürüten dönemin Başbakanlık Müsteşarı Prof. Dr. Ömer Dinçer'in ifadesiyle devlet temel fonksiyonlarından olan uygulama işlevini yerel yönetimlere bırakmaktaydı.<sup>119</sup>

Kanun'da, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının hedeflerine ulaşabilmesi için, merkezi idarenin amaçları doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi gerekli görülmüş ve bu şekilde düzenlemeler yapılmak istenmiştir.<sup>120</sup>

İlgili Kanun Türk kamu yönetiminin temel ve geleneksel bir özelliği olan aşırı merkeziyetçi yapıyı değiştirmeyi amaçlamaktadır. Kanunda yerel yönetim birimlerinin merkezi idarenin vesayeti altında olduğu, gelir kaynaklarının yeterli olmadığı, yerel yönetimlerin AYYÖŞ'e uygun olarak yeniden yapılanma gereksinimi içinde bulunduğu vurgulanmıştır.<sup>121</sup> Kanun, kamu yönetiminin merkeziyetçi yapı ve işleyişini değiştirmeyi, merkezi yönetim tarafından sunulan bazı kamu hizmetlerini yerel yönetimlere devretmeyi amaçlamaktadır. Bu şekilde merkezi idarenin ikincil yetkili, yerel yönetim birimlerinin ise asıl yetkili duruma getirilmesi amaçlanmıştır.

Kanun'da, hizmetten faydalananların gereksinimine ve hizmetlerin sonucuna odaklılık anlayışıyla Osborne ve Gaebler tarafından da belirtilen kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerinden olan vatandaş odaklılık ile sonuçlara önem veren yönetim ilkelerine de vurgu yapılmıştır.<sup>122</sup>

---

<sup>117</sup>T.C. Başbakanlık, 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı', **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2**, Ankara: 2003, ss. 17-18.

<sup>118</sup> Kutlu, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2012, s. 245.

<sup>119</sup> Prof. Dr. Ömer Dinçer 'Ters Köşe' Program Konuğu, **Kanal 7**, 11 Ocak 2004.

<sup>120</sup> Nusret İlker Çolak, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 351.

<sup>121</sup> Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, 2003, s. 43.

<sup>122</sup> Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, s. 44.

İlgili Kanun'da merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmetlerin işbirliği içinde yürütülmesi amaçlanmıştır. Böylece, merkezi idarenin tek başına egemen olması engellenmek istenmiştir. Görev, yetki ve sorumluluklar hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birim hangisi ise ona verilir denilerek subsidiarite ilkesine vurgu yapılmıştır. Yerel yönetim birimleri tarafından etkin bir şekilde yerine getirilemeyen hizmetlerin ise bir üst birim hangisi ise ona devredileceği belirtilmiştir.<sup>123</sup>

5227 sayılı Kanun yürürlüğe girmemiş olsa da merkezi idare ve yerel yönetim birimleri ile ilgili yapılan yasal düzenlemelerde büyük bir etki yaratmıştır. Kanun hazırlanırken yapılan çalışmalar, tartışmalar, belirlenen temel kabuller sonraki yasal çalışmalar içinde bir temel oluşturmuştur.<sup>124</sup> Kanun'da yer alan düzenlemelerin bir kısmı çıkarılan yasalarla parça parça şeklinde de olsa yasalaşmıştır. Bunlara örnek verirsek: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu bu dönemde kamu yönetimi alanında yapılan reform çalışmalarının bir kısmını oluşturmaktadır.<sup>125</sup>

5227 sayılı Kanun'un ilk adı 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu'dur. Ancak temel kanun ifadesi TBMM'de yoğun eleştiriler alınca Kanun'un adı 'Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun' olarak değiştirilmiştir.<sup>126</sup> Kanun 15.07.2004 tarihinde Meclis Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. Kanun 51 madde ve geçici 9 maddeden oluşmaktadır.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, s. 44.

<sup>124</sup> Erbay Arıkoğa, 'Kamu Yönetimi Yazıları', Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (ed.), **Türk Yerel Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s. 49.

<sup>125</sup> Keleş ve Mengi, **a.g.e.**, ss.173-174.

<sup>126</sup> Ülkü Azrak, 'Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi', **Hukuk ve Adalet Dergisi**, Sayı 2, s. 226.

<sup>127</sup> Şencan, **a.g.m.**, s.101.

## 2.2. 5227 SAYILI KANUNUN BİRİNCİ KISMININ İNCELENMESİ

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun dört kısımdan oluşmaktadır. Kanun'un birinci kısmı kamu yönetiminin amaç, ilke ve görevleri başlığını taşımakta olup 2 bölüm ve 11 maddeden oluşmaktadır.

### 2.2.1. Birinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler

5227 sayılı Kanun'un birinci bölümü amaç, kapsam, tanımlar ve temel ilkelerden oluşmaktadır. İlgili Kanun'un amacı birinci maddede şöyle belirtilmiştir: '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 çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.'

Görüldüğü gibi çağdaş kamu yönetiminin yapı ve işleyişi için oldukça önemli olan ilkeler amaç maddesinde belirtilmiştir. Kanununun amaç maddesinde ifade edilen bazı kavramları ele almak yararlı olur.

Katılımcı olmanın bazı şartları bulunmaktadır. Bu şartlar; demokratik rejim, halkın bilgilendirilmesi, idarede açıklık, kitle haberleşme araçlarının etkin ve tarafsız olması olarak sayılabilir.<sup>128</sup>

Saydamlık ilkesi kamu yönetiminin ilerlemesi açısından önem arz eden ilkelerin başında gelmektedir. Saydamlık ilkesi gizlilik ve dışa kapalılığı önleyip gereksiz bürokratik düzenlemeler ile artan kırtasiyeciliğin önüne geçer. Saydam olmayan bir yönetimde rüşvet ve yolsuzluklar baş gösterir.<sup>129</sup>

Hesap verebilirlik, demokrat olma iddiasında bulunan her toplumda temel önem arz etmektedir. Demokrat olmak uygun bir hesap verebilirlik sistemini gerekli kılmaktadır. Hükümet halk için vardır ve halka hesap vermek zorundadır.<sup>130</sup> Kanunun

---

<sup>128</sup> Kalabalık, **a.g.e.**, s.674.

<sup>129</sup> Günday, **a.g.e.**, ss.5-6.

<sup>130</sup> Owen Hughes, **Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi**, Buğra Kalkan (çev.), Ankara: Big Bang Yayınları, 2014, s. 340.

gücünün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının engellenmesi, kamu kaynaklarının hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının güvence altına alınması gerekmektedir.

Adil kavramı, kamusal hizmetlerin onlardan faydalanan sosyal kesimlerin ihtiyaçları ve durumları dikkate alınarak, ayırım yapmadan eşit olarak vatandaşlara sunulması şeklinde tanımlanabilir.<sup>131</sup>

Kalite kavramı, hizmetlerin önceden belirlenen çağdaş standartlarda sunulmasını ifade eder. Kaliteli yönetim anlayışı başarılı bir insan kaynakları yönetimiyle mümkündür. Kanunda, yönetim sisteminin en temel araçlarından biri olan personel yönetiminde performans ölçütlerinden yararlanılması gerektiği üzerinde durularak kalite kavramına vurgu yapılmıştır.<sup>132</sup>

Kaynakların kıt olması kamu hizmet ve mallarının üretim ve sunumunda daha dikkatli olmayı gerekli kılmaktadır. Bu da bize verimlilik ilkesinin ne kadar önemli olduğunu gösterir. Dönemin Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin yapmış olduğu bir söyleşide 'kamu yönetiminin verimliliğini artırma konusunda acilen bir şeyler yapılmalıdır. Verimlilik konusunda ciddi bir etki bırakmak amacıyla hazırlanan reformun bu konuda gerçekten sonuca götürücü bir etki bırakması biraz tartışmalı bir konudur'<sup>133</sup> diyerek Kanun ile ilgili bir özeleştiri yapmıştır.

Kanun'un ikinci maddesinde kapsam belirtilmektedir. Buna göre Kanun'un kapsamı; 'merkezi idare ile mahalli idareler ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar' olarak belirtilmiştir. Kanunun kapsamı çok geniş tutulmuştur. Bu da bu düzenlemenin sıradan bir idari reform paketi olmadığı, kamu yönetimi sistemini bir bütün olarak ele aldığını, yeni kamu yönetimi düşüncesi ve AB vizyonu taşıdığı izlenimi uyandırmaktadır.<sup>134</sup>

Kanun'un üçüncü maddesi tanımlar başlığını taşımaktadır. İlgili madde ile merkezi idare, mahalli idare ve stratejik plan ile neyin ifade edildiği belirtilmektedir. Buna göre: Merkezi idare ile Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı kuruluşlar; mahalli idare ile il özel idaresi, belediye ve köy; stratejik plan ile de kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve

<sup>131</sup> Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, s.52.

<sup>132</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s.339.

<sup>133</sup> Hürriyet Gazetesi, <http://www.hurriyet.com.tr>, 25.04.2004, (Erişim Tarihi: 15.03.2015).

<sup>134</sup> Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, s.262.

önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planın ifade edildiği belirtilmiştir.

Kanun'un dördüncü maddesi kamu yönetiminin temel amaç ve görevinin ne olduğunu ifade etmektedir. Buna göre: 'Halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmektir.'

Kanun'un beşinci maddesi 12 fıkradan oluşmaktadır. 'Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri' başlığını taşımaktadır. Maddenin (a) fıkrasında: 'Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır.' Anayasa'nın 123. maddesine bu şekilde vurgu yapılmıştır. Ulusal bütünlüğün sağlanmasında en önemli araç, yerinden yönetim birimleri ile merkezi idarenin bir bütün olarak faaliyetlerini yürütmesidir. Bu kapsamda merkezi idarenin yerinden yönetim birimlerinin ulusal bütünlüğe zarar verecek uygulamalarının önüne geçecek yetkilerle donatılmasının gerekli olduğu vurgulanmıştır. Maddenin (b) fıkrasında: 'Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır.' Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel prensipleri ele alınıp bunun hızlı, kaliteli ve verimli bir şekilde sunulması gerektiği ifade edilmiştir.<sup>135</sup> Bunun yanında beyana güven ilkesiyle vatandaşın suç işlemeye eğimli bir varlık olarak görme yerine, vatandaşa inanmayı, ona değer vermeyi ve bunun yanında bürokratik engelleri ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.<sup>136</sup>

İlgili maddenin (d) fıkrasında: 'Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırılmada ayrımcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz.' Eşitlik ve insan hak ve özgürlüklerine vurgu yapılmıştır. İlgili fıkra Cumhurbaşkanı'nın Kanunu veto etme

---

<sup>135</sup> Kutlu, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, s.246.

<sup>136</sup> Abdullah Yılmaz ve Ökmen, **Kamu Yönetimi: Kuramdan Uygulamaya**, Ankara: Gazi Kitabevi, 2004, s. 16.

nedenlerinden biridir. İlerleyen sayfalarda da göreceğimiz gibi Cumhurbaşkanı'na göre ayrımcılıkla kastedilen türban yasağının delinmesidir.<sup>137</sup>

İlgili maddenin (e) fıkrasında: 'Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.' Subsidiarite yani hizmette yerel önceliği ilkesi vurgulanmıştır. Subsidiarite ilkesi, hizmetin yerel birimler tarafından yerine getirilmesidir. Demokratik, etkin ve yurttaşla yakın bir yapı içermekte olup AYYÖŞ de yer alan bir ilkedir.<sup>138</sup> İlgili maddenin (g) fıkrasında: 'Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır' denilerek bilgi edinme hakkına vurgu yapılarak bilgi edinme hakkının, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerini kapsadığı belirtilmiştir.<sup>139</sup> Maddenin (i) fıkrasında ise 'kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü, bilgi birikimi ve maddi kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanır, bu amaçla kendi aralarında işbirliği yapar.' Verimlilik konusuna vurgu yapılmıştır.<sup>140</sup>

Kanun'daki bu ilkelerle açıklanan iyi yönetişimdir. İlgili madde ile aynı zamanda kamu yönetimi reformunun genel ilkelerinin de ortaya konulduğu söylenebilir.<sup>141</sup> Karar süreçlerine sivil toplum örgütlerinin katılımı öngörülmekte olup yönetsel katılım teşvik edilmektedir.<sup>142</sup>

Kanun geleneksel kamu yönetimi anlayışını değiştirip bilimsel çevrelerin önerdiği çözüm yollarına yer vermektedir.<sup>143</sup>

### 2.2.2. İkinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler

5227 sayılı Kanun'un ikinci bölümü 'merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları' başlığını taşımaktadır. Kanun'un altıncı maddesinde merkezi idarenin genel yetkileri sıralanmıştır. Buna göre, merkezi idarenin kamu hizmetleri ile ilgili yetki ve sorumlulukları şunlardır: 'Kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemek, kamu hizmetlerinin hukuka,

---

<sup>137</sup> <http://www.bianet.org/bianet/siyaset/40116-sezerden-kamu-yonetimi-yasasina-veto>, (Erişim Tarihi: 28.03.2015).

<sup>138</sup> Keleş ve Mengi, **a.g.e.**, s.139.

<sup>139</sup> Erkan Karaarslan, **Kamuoyu Denetimi ve Kamu İdarelerinin İnternet Sayfası**, Antalya: Bekad Yayınları, 2014, s. 13.

<sup>140</sup> Kutlu, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, s.246.

<sup>141</sup> Ulvi Saran, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: Atlas Yayıncılık, 2004, s. 212.

<sup>142</sup> Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2010, s. 429.

<sup>143</sup> Yılmaz ve Ökmen, **a.g.e.**, s.16.

belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek, hizmetlerin verimli ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesini sağlamak, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek, kamu hizmetlerini uygun ölçek ve nitelikte olmak üzere merkezde, gerekli durumlarda yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşrada ve yurtdışında örgütlenerek yerine getirmek, mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunlarla öngörülen idari vesayet yetkisini kullanmak.'

İlgili maddenin gerekçesinde günümüzde olması gereken devletin işlevlerine ilişkin yapılan değerlendirmelerde devletin hizmet üretmekten ziyade hizmetin üretilmesini kolaylaştırıcı tedbirleri alma ve düzenlemeleri yapma işlevine vurgu yapılmıştır. 'Katalizör devlet anlayışı' ile 'piyasa temelli yönetim anlayışı' benimsenmiştir. Tüm hizmetlerin merkezi idareden beklenmemesi gerektiği, bazı hizmetlerin de yerel yönetim birimlerince, sivil toplum kuruluşlarınca veya özel sektörce sunulmaya başlanması gerektiği belirtilmiştir.<sup>144</sup>

Kanun'un yedinci maddesi 'merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri, ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler, milli eğitimle ilgili görev ve hizmetler, diyanetle ilgili görev ve hizmetler, sosyal güvenlik ile ilgili görev ve hizmetler, tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili görev ve hizmetler, acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler, kanunlarla münhasıran merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler.'

İlgili maddenin gerekçesinde merkezi idare ve yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin ilk kez yeni kamu işletmeciliği (YKİ) anlayışına uygun olarak farklı bir yaklaşımla ele alındığı belirtilmiştir. Merkezi idarenin yapmakla yükümlü olduğu görev

---

<sup>144</sup> Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, s.429.

ve hizmetler teker teker sayılmıştır. Yerel yönetim birimleri ise genel görevli kılınmıştır.<sup>145</sup>

Kanun'un sekizinci maddesi 'mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir. Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetler, idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütür. Mahalli idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, aksamanın boyutu ile ölçülü olmak kaydıyla, ilgili merkezi idare kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığı bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarla öngörülen tedbirleri alır.'

Yukarıda sayılan önlem, yerel yönetim birimlerinin genişletilmiş işlevleri ve artırılmış sorumlulukları başarılı bir şekilde üstlenip üstlenemeyecekleri konusunda merkezi hükümetin duyduğu güvensizliğin bir yansımasıdır. Güçlü merkezi eğilimler tam demokratik, saydam ve kişisel değerlere dayalı bir kamu işletmeciliği sistemine engel olmaktadır. Bu ise yerel yönetimlerin demokratik yetkilerini ellerinden almaktadır.<sup>146</sup>

Mahalli idarelerin görevlerini aksatması durumunda onlara önce makul bir süre tanınması, daha sonra durumun tekrarlaması durumunda ise gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir. Ancak, merkezi idareye verilen görevlerin aksatılması durumunda ne gibi tedbirlerin alınacağı, bu tedbirlerin hangi kurum ve kuruluş tarafından yerine getirileceği hususunda düzenlemelere yer verilmemiştir.<sup>147</sup>

Mahalli idarelere sorumluluk alanlarına giren hizmetlerin yerine getirilebilmesi için idarenin bütünlüğüne, kanunlarda belirlenen esaslara ve kalkınma planlarının

---

<sup>145</sup> Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, s.429.

<sup>146</sup> Korel Göymen, **Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, İstanbul: Boyut Yayıncılık, 2010, s. 77.

<sup>147</sup> Saran, **a.g.e.**, s.233.

hedeflerine aykırı olmamak koşuluyla kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine göre hizmetleri yerine getirme imkanı tanınmıştır.<sup>148</sup>

Kanun'un dokuzuncu maddesi 'merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Merkezi idare tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden il ve ilçelerde yapılması gerekenlerin, kanunlarda belirtilen istisnalar dışında, valilik ve kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmesi esastır. Merkezi idare, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz. Merkezi idarenin görevleri arasında sayılan hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, mahalli idareler eliyle de gerçekleştirilebilir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o mahalli idare bütçesine aktarılır. Bu ödenekler başka amaçla kullanılamaz. Merkezi idare, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, proje bazında gerekli kaynaklarını ilgili mahalli idarelere aktarmak suretiyle onlarla işbirliği içinde yürütebilir. Mahalli idareler, yatırımlarını, yetkili organlarının kararıyla ve bedeli mukabilinde başka mahalli idarelere veya merkezi idare kuruluşlarına yaptırabilir. Mahalli idareler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde ortak yatırım yapabilir. Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz.'

Kanun'un onuncu maddesi 'mali kaynak dağılımı' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Mahalli idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır. Mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılır. Payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.' Mahalli idarelerin mali kaynak sıkıntılarına vurgu yapıp bu sıkıntıların giderilmesi yolunda atılması gereken adımlar belirtilmiştir.

İlgili maddede yerel yönetim birimlerinin gelir kaynaklarının yeterli olmadığı, yerel yönetim birimlerine aktarılacak kaynakların artırılması gerektiği, bunun yanında yerel yönetim birimlerine gelir aktarımında objektif kriterlerin getirilmesinin gerekli olduğu vurgulanmıştır.<sup>149</sup>

<sup>148</sup> Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, s.429.

<sup>149</sup> Yılmaz ve Ökmen, **a.g.e.**, ss.16-17.

Kanun'un on birinci maddesi 'kamu hizmetlerinin gördürülmesi' başlığını taşımaktadır. Buna göre; 'kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgili itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir.'

Merkezi idare ve mahalli idareler tarafından yapılması gereken hizmetlerin bir kısmının çeşitli birimlere gördürülecek olmasının verimliliği artıracığı ifade edilmiştir.<sup>150</sup>

Kanun'un 9, 10 ve 11. maddeleri birlikte düşünüldüğünde yerel yönetim birimlerine yapılacak gelir kaynaklarının düzenlenmesi, hizmetlerin çeşitli birimlere aktarımı vb. gelişmelerin yerel yönetim birimlerinin yapısını güçlendirmeye yönelik olduğu görülmektedir.<sup>151</sup>

### **2.3. 5227 SAYILI KANUNUN İKİNCİ KISMININ İNCELENMESİ**

5227 sayılı Kanun'un ikinci kısmı 'bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilatlanmasına ilişkin esas ve usuller' başlığını taşımakta olup, üç bölümden oluşmaktadır. İkinci kısım 26 maddeden oluşmakta olup Kanun'un en uzun kısmını oluşturmaktadır. Bu bölümde genel itibariyle merkezi idarenin başkent örgütlenmesinden bahsedilmektedir.

#### **2.3.1. Birinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler**

İkinci kısmın birinci bölümü 12. maddeden başlayıp 29. maddeye kadar devam etmektedir. Bu bölümde bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilatlanması hakkında bilgi verilmektedir.

Kanun'un on ikinci maddesi 'teşkilatlanmaya ilişkin ilke ve esaslar' başlığını taşımaktadır. İlgili maddeye göre bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluş ve teşkilatlanmasına ilişkin ilke ve esaslar şunlardır: 'Görev ve yetkilerin tespiti ile teşkilatlanmada, idarenin bütünlüğü ilkesi esas alınır. Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilatlanmasında etkili ve verimli bir yapı kurulması amacıyla, kurum ve kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanır. Benzer nitelikteki

<sup>150</sup> Yılmaz ve Ökmen, **a.g.e.**, s.17.

<sup>151</sup> Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, s.429.

hizmet ve görevler birden fazla kurum ve kuruluşa verilemez. Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar, stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedeflerine bağlı olarak teşkilat yapısını, hizmet kalite standartlarını, yönetim ve hizmet süreçlerini sürekli geliştirici tedbirleri alır.'

İlgili maddenin (a) fıkrasında idarenin bütünlüğü ilkesinden söz edilerek Anayasa'nın 123. maddesine atıfta bulunulmuştur. Maddenin (b) fıkrasında kurumlar arasındaki yetki çatışmasının önlenmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.<sup>152</sup> Maddenin (c) fıkrasında ise geçen stratejik planlama kavramının özel sektör kaynaklı bir kavram olduğu, stratejik planlamanın belirlenen amaçlara ulaşabilmek için izlenecek yol ve yöntemler olduğu ifade edilmiştir.<sup>153</sup>

Kanun'un on üçüncü maddesi 'Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Başbakan Yardımcıları' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan oluşur. Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başkanı ve Başbakanlık teşkilatının en üst amiridir. Başbakan'a yardımcı olmak ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek amacıyla sayıları sekizi geçmemek üzere Devlet Bakanı atanabilir. Başbakan'a yardımcı olmak ve bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlamak üzere en çok üç Bakan, Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Başbakan yardımcıları ile Devlet Bakanlarının danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadrolar Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilir.'

Önceki sayfalarda da belirttiğimiz gibi, 2011 yılında '3046 Sayılı Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname' yürürlüğe girmişti. İlgili KHK ile bakanlık teşkilatında değişimler yaşanmıştır. Bazı yeni bakanlıklar kurularak bakanlık sayısı 21 olmuştur. Devlet Bakanlığı sistemi kaldırılmış, bakan yardımcılığı sistemi getirilmiş ve Başbakan yardımcılarının sayısının 5'i geçmeyeceği karara bağlanmıştır.<sup>154</sup>

Kanun'un on dördüncü maddesi 'Bakanların görev, yetki ve sorumluluğu' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumludur. Bakanlığını Anayasa'ya, kanunlara, hükümet programına ve Bakanlar Kurulu'na

<sup>152</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (Erişim Tarihi: 14.04.2015).

<sup>153</sup> Hughes, **a.g.e.**, s.379.

<sup>154</sup> [kanunlar.biz/kanunlar/31109.html](http://kanunlar.biz/kanunlar/31109.html), (Erişim Tarihi: 11.02.2015).

belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetir. Bakanlığı ile bakanlığına bağlı ve ilgili kuruluşların görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirir, bunlara uygun olarak yıllık amaç ve hedefler oluşturur, performans ölçütleri belirler, bakanlık bütçesini hazırlar, gerekli yasal ve idari düzenleme çalışmalarını yapar. Belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine eder, izler ve değerlendirir. Bakanlığı ile bakanlığına bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini denetler, yönetim sistemlerini gözden geçirir, kurumun yapısı ve yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetir, yönetimin geliştirilmesini sağlar. Faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyonu sağlar.'

İlgili maddenin gerekçesinde yeni kamu yönetimi anlayışında bakanlıkların uygulamaya yönelik yetkilerinin önemli bir bölümünü mahalli idarelere devredebileceğini ancak bakanlıkların planlama, koordinasyon ve denetleme ile ilgili fonksiyonlarının artırılacağı belirtilmiştir. Bunun yanında stratejik yönetim anlayışına uygun olarak bakanların görev ve yetkilerinin yeniden tanımlandığı ifade edilmiştir.<sup>155</sup>

Kanun'un on beşinci maddesi müsteşarın görev, yetki ve sorumluluğunun neler olduğunu belirtmektedir. Buna göre: 'Müsteşar, Bakan'dan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi olup Bakanlık hizmetlerini, Bakan adına ve onun emir ve yönlendirmesi doğrultusunda, mevzuat hükümlerine, bakanlığın amaç ve politikalarına, stratejik planına uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla, Bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.'

Kanun'un on altıncı maddesine göre, bakanlıklar merkez ve taşra teşkilatlarından oluşur. Ancak bazı bakanlıkların taşra teşkilatı kuramayacağı belirtilmiştir. Bu bakanlıklar: 'Dışişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı'dır. Bu bakanlıkların taşra teşkilatlarına yer verilmemesinin nedeni devletin küçültülmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve daha etkin hale getirilmek istenmesi olarak belirtilebilir.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (Erişim Tarihi: 14.04.2015).

<sup>156</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s.350.

Kanun'un on yedinci maddesinde bakanlık merkez teşkilatı kurulmasına ilişkin esas ve usuller belirtilmiştir. Buna göre: 'Ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla düzenlenir. Bağlı ve ilgili kuruluşlar eliyle yürütülen hizmetler için bakanlık merkez teşkilatında ayrıca birim kurulamaz. Bakanlık merkez teşkilatında 28 inci maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde gösterilenler dışında hiyerarşik kademe teşkil edilemez. Ancak, birim ve personel sayısı dikkate alınarak bakanlıklardan sadece merkez teşkilatı bulunanlar ile müsteşarlık şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç; diğer bakanlıklarda en çok beş müsteşar yardımcılığı; başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç başkan yardımcılığı ve genel müdür yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir.'

Kanununun 28 inci maddesinde belirtilen hiyerarşik kademeler şu şekildedir:

Başkanlık şeklindeki bağlı kuruluşlarda

1. Başkanlık
2. Daire Başkanlığı
3. Müdürlük

Genel Müdürlük şeklindeki bağlı kuruluşlarda

1. Genel Müdürlük
2. Daire Başkanlığı
3. Müdürlük

Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:

1. Vali
2. İl Müdürlüğü
3. Şube Müdürlüğü.

Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında:

1. Kaymakam
2. İlçe Müdürü
3. İhtiyaç duyulan ilçelerde şube müdürlüğü

Bölge kuruluşlarında

1. Bölge Müdürlüğü
2. Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik.

İlgili maddenin gerekçesinde hiyerarşik kademelerin artırılmasının verimliliğin önündeki en büyük engellerden biri olduğu, bu nedenle hem hiyerarşik kademelerin

azaltılacağı, hem de yeni hiyerarşik kademelerin oluşumunun engelleneceği belirtilmiştir.<sup>157</sup>

Kanun'un on sekizinci maddesi bakanlık merkez teşkilatını ele almaktadır. Buna göre: 'Bakanlık merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi; bu hizmetlerle ilgili politika, standart ve hedeflerin belirlenmesi; planlama, koordinasyon ve denetimin sağlanması; eğitim, izleme ve değerlendirme görevlerinin yerine getirilmesi amacıyla aşağıdaki birimlerden meydana gelecek şekilde düzenlenir.'

Üç birimin olduğu ifade edilmiştir. Bu birimler: 'Bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetlerini yürüten ana hizmet birimleri, Bakan ve ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara teknik planlama, araştırma-geliştirme, hukuki ve mali konularda yardımcı olan danışma birimleri, insan kaynakları ve destek hizmetlerini yerine getiren yardımcı hizmet birimleridir.'

İlgili maddenin gerekçesinde bakanlık teşkilat yapısının bütüncül bir yaklaşıma uygun olarak belirlendiği, bakanlıklarda olması zorunlu olan birimler ve bu birimlerin çalışmasını kolaylaştıran birimlerin birlikte düşünüldüğü belirtilmiştir.<sup>158</sup>

Kanun'un on dokuzuncu maddesinde bakanlık ana hizmet birimleri belirtilmiştir. Buna göre: 'Bakanlıkların sorumlu oldukları temel hizmet ve görevler, merkez teşkilatı bünyesinde kurulan ana hizmet birimleri tarafından yerine getirilir.'

İlgili maddede bakanlıkların yapmakla mükellef oldukları ana hizmet ve görevleri merkez teşkilatları kapsamında kurulacak olan ana hizmet birimlerince yerine getirileceği belirtilmiştir. Devletin küçültülmesi, etkinleştirilmesi tartışmaları bağlamında ortaya çıkan YKİ ile 5227 sayılı Kanun'un paralel çizgide hareket ettiği söylenebilir.<sup>159</sup>

Kanun'un yirminci maddesinde bakanlık danışma birimlerinin neler olduğu ifade edilmiştir. Buna göre, bakanlık merkez teşkilatında ihtiyaca göre; 'Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği kurulabilir. Bağlı kuruluşların merkez teşkilatında ise ihtiyaca göre Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ile Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği kurulabilir.'

<sup>157</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (Erişim Tarihi: 14.04.2015).

<sup>158</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (Erişim Tarihi: 14.04.2015).

<sup>159</sup> Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, s.430.

18.02.2006 tarihinde 'Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik' yayınlanmıştır. İlgili Yönetmelik 36 maddeden oluşmaktadır. İlgili Yönetmeliğe göre, strateji geliştirme birimlerinin amacı 'strateji geliştirme birimlerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.' Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde strateji geliştirme birimlerinin fonksiyonlarının ne olduğu belirtilmiştir. Buna göre strateji geliştirme birimlerinin görevleri:

- a) Stratejik yönetim ve planlama,
  - 1- Misyon belirleme
  - 2- Kurumsal ve bireysel hedefler oluşturma
  - 3- Veri-analiz ve araştırma-geliştirme
- b) Performans ve kalite ölçütleri geliştirme
- c) Yönetim bilgi sistemi
- d) Mali hizmetler
  - 1- Bütçe ve performans programı
  - 2- Muhasebe, kesin hesap ve raporlama
  - 3- İç kontrol

Kanun'un yirmi birinci maddesinde Bakanlık yardımcı hizmet birimlerinin neler olduğu belirtilmiştir. Bakanlık yardımcı hizmet birimleri: 'Özel Kalem Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığıdır.'

Kanun'un yirmi ikinci maddesinde taşra teşkilatı ve kuruluşuna ilişkin esaslar belirtilmiştir. Buna göre taşra teşkilatı olan bakanlıklar illerde ve hizmetin niteliği ile ihtiyaçlar dikkate alınarak ilçelerde teşkilatlanır. Vali ve kaymakama bağlı olarak çalışır. Taşra teşkilatının kurulmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulur:

- a) Taşra teşkilatı, görev ve hizmetin niteliğine, sosyal ve ekonomik şartlara ve nüfus durumuna göre farklı yapıda kurulabilir.
- b) Bakanlıklar ile bağlı kuruluşların il ve ilçelerde, tek bir taşra teşkilatı kurmaları esastır.
- c) Kamu hizmetlerinin zorunlu kıldığı hallerde, birden çok ili kapsayan alanlarda, sürekli veya geçici nitelikte, kanunla bölge teşkilatı kurulabilir. Ancak, bölge düzeyinde teşkilatlanan bakanlıklar illerde, illerde teşkilatlanan bakanlıklar ise bölge düzeyinde teşkilatlanamaz.

d) Bölge kuruluşları dışındaki taşra teşkilatı, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur, kaldırılır veya değiştirilir.

İlgili maddede bölge kuruluşlarının kanunla, bölge kuruluşu dışındaki taşra kuruluşlarının ise Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacağı, kaldırılacağı ya da değiştirileceği belirtilmiştir. Bölge düzeyinde örgütlenen bakanlıkların illerde, il düzeyinde örgütlenen bakanlıkların ise bölge düzeyinde teşkilatlanmaları engellenmektedir.<sup>160</sup>

Kanun'un yirmi üçüncü maddesinde yurtdışı hizmetlerinin yürütülmesi ele alınmıştır. Buna göre: 'Dışişleri Bakanlığı ile Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı hariç, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları yurtdışı teşkilatı kuramazlar. Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarından hangilerinin hangi ülkelerde yurtdışı hizmet sunacağı Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir. Bu suretle belirlenecek kurum ve kuruluşlarının yurtdışı hizmetleri ilgili kurum veya kuruluş personelinin Dışişleri Bakanlığı kadrolarına belirli süreli olarak görevlendirilmesi suretiyle yürütülür.'

İlgili maddenin gerekçesinde bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışında çok sayıda teşkilat kurduklarını ancak bunların rasyonel esaslara dayanmadığı belirtilerek bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışı teşkilatlarının yeniden belirlenmesinin önemli olduğu ifade edilmiştir.<sup>161</sup>

Kanun'un yirmi dördüncü maddesinde bağlı kuruluşların tanımı yapıp görev ve sorumlulukları belirtilmiştir. Buna göre: 'Bağlı kuruluşlar, bir bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetlerden özel önemi bulunanları yürütmek üzere, kanunla kurulan kuruluşlardır. Başbakanlığa bağlı olanların dışında müsteşarlık şeklinde bağlı kuruluş kurulamaz. Bağlı kuruluşlar, merkez teşkilatı ile istisnai ve zorunlu hallerde münhasır olmak üzere ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilatından oluşur. Ancak, bölge düzeyinde teşkilatlanan bağlı kuruluşlar illerde, illerde teşkilatlanan bağlı kuruluşlar bölge düzeyinde teşkilatlanamaz.'

Kanun'un yirmi beşinci maddesi ilgili kuruluşları ifade etmektedir. Buna göre: 'İlgili kuruluşlar, özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu

<sup>160</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (Erişim Tarihi: 14.04.2015).

<sup>161</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (Erişim Tarihi: 14.04.2015).

iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları ile teşkilatlanmalarına ilişkin esaslar ve ilgili olduğu bakanlık, kuruluş kanunu veya statülerinde belirlenir.'

Kanun'un yirmi altıncı maddesi ilişkili kuruluşları düzenlemektedir. Buna göre: 'İlişkili kuruluşlar, piyasalara ilişkin düzenleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır.'

İlişkili kuruluşların temel özellikleri, çalışmalarında herhangi bir merkezi birimle hiyerarşik anlamda ilişkilerinin olmaması, bu kuruluşların mali ve idari özerkliğe sahip olmaları, belli alanlarda düzenleme ve denetleme yetkilerinin bulunmasıdır.<sup>162</sup>

Kanun'un yirmi yedinci maddesi strateji geliştirme kurulu ve diğer sürekli kurulların neler olduğuna değinmiştir. Buna göre: 'Bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulur. Kurul, bakanlık müsteşarının başkanlığında, bakanlıkların kuruluş kanunlarında belirtilen birim amirlerinden oluşur ve konu ile ilgili kişiler, kamu veya özel kuruluş ve sivil toplum örgütü temsilcileri çağrılabilir.'

İlgili maddede strateji geliştirme kurulu adı altında yeni bir birimin kurulmasının hedeflendiği belirtilmiştir.<sup>163</sup> Öncelikleri olan ve önceliklerine göre hareket eden yönetim anlayışına geçişin hedeflendiği görülmektedir.<sup>164</sup>

Kanun'un yirmi sekizinci maddesi hiyerarşik kademeler ve birim unvanlarını ele almıştır. Buna göre: 'Bakanlık merkez, bağlı ve ilgili kuruluşları ile taşra teşkilatının, hiyerarşik kademeleri ve birim unvanları; hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak suretiyle aşağıdaki şekilde düzenlenir:

a) Bakanlık merkez teşkilatında:

1. Müsteşarlık
2. Genel Müdürlük, Başkanlık, Daire Başkanlığı
3. Müdürlük

<sup>162</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (Erişim Tarihi: 14.04.2015).

<sup>163</sup> Yılmaz ve Ökmen, **a.g.e.**, s.17.

<sup>164</sup> Sobacı, **İdari Reform ve Politika Transferi**, Bursa: Dora Basım Yayın Dağıtım, 2014, s. 202.

Taşra teşkilatı olan bakanlıklarda genel müdürlüklere bağlı olarak daire başkanlığı kurulabilir.

b) Bağlı Kuruluşlarda:

1. Müsteşarlık
2. Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı
3. Müdürlük

Başkanlık şeklindeki bağlı kuruluşlarda:

1. Başkanlık
2. Daire Başkanlığı
3. Müdürlük

Genel Müdürlük şeklindeki bağlı kuruluşlarda:

1. Genel Müdürlük
2. Daire Başkanlığı
3. Müdürlük

c) Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:

1. Vali
2. İl Müdürlüğü
3. Şube Müdürlüğü

d) Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında:

1. Kaymakam
2. İlçe Müdürü
3. İhtiyaç duyulan ilçelerde şube müdürlüğü

e) Bölge kuruluşlarında

1. Bölge Müdürlüğü
2. Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik

Dışişleri Bakanlığı, MGK Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve ilişkili kuruluşlar bu maddede öngörülen hiyerarşik kademe ve birim unvanlarına ilişkin hükümlere tabi değildir.'

İlgili maddenin gerekçesinde, dikey örgütlenme modelinin ve hiyerarşik kademelerdeki fazlalığın oluşturduğu sakıncaların giderilmesi için çağdaş örgütlenme modellerindeki gibi hiyerarşik kademenin en aza indirilmesi, iş ve işlemlerin yapılma sürelerinin kısaltılarak yatay-esnek yapıların oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.<sup>165</sup> Bunun yanında bakanlık merkez teşkilatında en alt kademedен bakana kadar 9 ayrı

---

<sup>165</sup> Saran, a.g.e., s.231.

kademenin olduğu, en az 1-2 kademenin kaldırılarak örgütün dik hiyerarşik yapısının daha yatay hale getirilmesinin gerekli olduğu ifade edilmiştir.<sup>166</sup>

### **2.3.2. İkinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler**

5227 sayılı Kanun'un ikinci kısmının ikinci bölümü 30-33 üncü maddeleri arasında kapsamaktadır. Bölümün başlığı 'danışma birimlerinin görev ve yetkileridir.'

Kanun'un otuzuncu maddesine göre Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın görevleri şunlardır: 'Ulusal kalkınma stratejisi ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde bakanlığın orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak, Bakanlığın görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek, Bakanlık bütçesini stratejik plana ve yıllık hedeflere göre hazırlamak, Bakanlık faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek, Bakanlığın yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak ve yıllık faaliyet raporlarını hazırlamak, Üst yönetimin iç denetime yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapmak, Bakanlığın görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak, yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, Strateji Geliştirme Kurulu'nun sekreteryaya hizmetlerini yürütmek, Bakan ve müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir.'

İlgili maddede Strateji Geliştirme Başkanlıklarının görevleri sayılmıştır. İlgili maddeye göre kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi işlem birimleri tarafından yerine getirilmekte olan görev ve hizmetlerin yönetim sistemlerinin geliştirilmesine yönelik olarak Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın görev alanına alınarak satın alma, onarım ve işletim gibi görevlerin destek hizmetleri birimine bırakılması amaçlanmıştır.

Kanun'un otuz birinci maddesi hukuk müşavirliğinin görevlerini ele almaktadır. Hukuk müşavirliği şu görevleri yapar: 'Bakan, bakanlık birimleri ve diğer bakanlıklar tarafından gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer hukuki konular hakkında görüş bildirmek, Bakanlığın menfaatlerini

---

<sup>166</sup> Saran, a.g.e., s.232.

koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak, 8.1.1943 tarihli ve 4353 sayılı kanun hükümlerine göre adli ve idari davalarda gerekli bilgileri hazırlamak, taraf olduğu idari davalarda bakanlığı temsil etmek veya bakanlıkça hizmet satın alma yoluyla temsil ettirilen davaları takip ve koordine etmek, Bakan ve müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirtilmiştir.'

Bakanlıkla ilgili adli ve idari davalarda gereken belgeleri hazırlamak, taraf olduğu idari davalarda bakanlığı temsil etmek veya hizmet satın alınması yoluyla temsil ettirilen davalar bakımından vekalet sözleşmesi yapılan avukatları koordine etmek üzere görevlendirilen hukuk müşavirleri, aynı zamanda bakanlıkla ilgili hukuki konularda görüş ve öneriler geliştirecek ve bakanlık çıkarlarını korumak için gerekli önleyici hukuki tedbirleri almakla görevlendirilmiştir.

Kanun'un otuz ikinci maddesi basın ve halkla ilişkiler müşavirliğini ele almaktadır. Buna göre: 'Bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda, basın ve halkla ilişkilerle ilgili faaliyetleri planlamak ve bu faaliyetlerin belirlenecek usul ve ilkelere göre yürütülmesini sağlamak üzere basın ve halkla ilişkiler müşavirliği kurulabilir.'

3046 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesi 'Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği' başlığını taşımakta olup görev bakımından basın ve halkla ilişkiler müşavirlerine 5227 sayılı Kanun ile aynı görevler tanınmış olup, 5227 sayılı Kanun'dan farklı olarak bakanlıkların bağlı kuruluşları kapsam dışı tutulmuştur.

Kanun'un otuz üçüncü maddesi 'bakanlık müşavirleri' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Bakanlıklarda, önem ve öncelik taşıyan konularda bakana yardımcı olmak üzere bakanlık müşavirleri bulunabilir. Bakanlık müşavirlerinin sayısı yirmiyi geçemez.'

3046 sayılı Kanun'un 27 nci maddesi 'bakanlık müşavirleri' başlığını taşımaktadır. İlgili Kanun'da bakanlık müşavirlerinin sayısı otuzu geçmemek şeklindeydi.<sup>167</sup> Ancak 5227 sayılı Kanun'da bu sayı yirmiyi geçmemek şeklinde düzenlenmiştir.

---

<sup>167</sup>[www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3046&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3046&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0), (Erişim Tarihi: 07.05.2015).

### 2.3.3. Üçüncü Bölümde Yer Alan Düzenlemeler

Kanun'un üçüncü bölümü 'yardımcı hizmet birimlerinin görev ve yetkileri' başlığını taşımaktadır. Kanun'un 34-37 arasındaki maddelerini kapsamaktadır.

Kanun'un otuz dördüncü maddesi özel kalem müdürlüğünün görevlerini belirtmektedir. Buna göre: 'Özel kalem müdürlüğü, Bakanın çalışma programını, resmi ve özel yazışmalarını, protokol ve tören işlerini düzenlemek, yürütmek ve Bakan'ın vereceği diğer işleri yapmakla görevlidir.'

Kanun'un otuz beşinci maddesi İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı'nın görevlerinin neler olduğunu belirtmektedir. Buna göre İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı'nın görevleri şunlardır: 'Bakanlığın insan gücü politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak, Bakanlık personelinin atama, nakil, sicil, terfi, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek, Bakanlık teşkilatının eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek, Bakanlığın görev alanına giren konularda mahalli idarelere dönük eğitim programları hazırlamak ve uygulamak, Bakan ve müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak sayılmıştır.'

3046 sayılı Kanun'da Personel Dairesi Başkanlığı ifadesi yer alırken 5227 sayılı Kanun'da İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı ifadesi yer almıştır. 5227 sayılı Kanun'da personel terimi yerine insan kaynakları terimi kullanılmıştır. İlgili maddenin (d) fıkrasında yer alan mahalli idarelere dönük eğitim programı hazırlamak ve uygulamak 3046 sayılı Kanun'da yer alan bir düzenleme değildir.

Kanun'un otuz altıncı maddesi Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı'nın görevlerini belirtmektedir. Buna göre: 'Bakanlığın ihtiyacı olan her türlü yapım, satın alma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, sağlık vb. her türlü idari ve mali hizmetleri yürütmek, Bakanlık sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmek, Bakan ve müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak sayılmıştır.'

Kanun'un otuz yedinci maddesi bağlı ve ilgili kuruluşların danışma ve yardımcı hizmet birimleri başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarındaki danışma ve yardımcı hizmet birimlerinin görevleri, bakanlık merkez teşkilatındaki benzer birimlerin görevleri esas alınarak düzenlenir.'

## 2.4. 5227 SAYILI KANUNUN ÜÇÜNCÜ KISMININ İNCELENMESİ

Kanun'un üçüncü kısmı 'kamu yönetiminde denetim' başlığını taşır. Bu kısım Kanun'un 38-42 arasındaki maddelerini kapsar.

Kanun'un otuz sekizinci maddesi denetim başlığını taşımakta olup ilgili maddede denetimin tanımı yapılmıştır. Buna göre: 'Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.'

Denetim üçlü bir amaç altında toplanmıştır. Bunlardan ilk iki amaç doğrudan iç denetim ile ilgiliyken diğer amaç hem iç hem de dış denetimle ilgilidir. Birinci amaç, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesini sağlamak, ikinci amaç, hem kuruluşların hem de çalışanların gelişmesine rehberlik etmek ve son amaç ise yönetim ile kontrol sistemlerini geçerli, güvenilir ve tutarlı kılmak olduğu söylenebilir.<sup>168</sup>

Denetimin amacı rehberlik, eğitim ve danışmanlık olarak sayılabilir. Asıl amaç ise yönetimin hatalarını bulmaktan ziyade, hatalar ortaya çıkmadan önce hataları engellemek, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak kamu yönetiminin sistem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamaktır. Performansın bu şekilde artacağı belirtilerek yönetimin hukuka uygunluk denetimi yerine, hizmetin kalite standartlarına yani faaliyet sonuçlarına göre değerlendirilmesinin gerekli olduğu vurgulanmıştır.<sup>169</sup>

Kanun'un otuz dokuzuncu maddesinde denetimin kapsamı ve türleri belirtilmiştir. Denetim iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmıştır. İç denetimin amacı hataları önlenmek, risk ve zayıflıkları belirlemek, iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmak, yönetim sistemlerini ve süreçlerini geliştirmek olarak sayılabilir. Dış denetim ise kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu kapsamında bütün faaliyet, karar ve

---

<sup>168</sup> Elçin Akpınar, 'Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi', (Onaylanmış Yüksek Lisans Tezi, 2006), s. 133.

<sup>169</sup> Akpınar, **a.g.e.**, s.133.

işlemlerinin, kurumsal amaç, plan ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi olarak sayılabilir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsamaktadır. Hukuka uygunluk denetimi eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunu, mali denetim; gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğu ile mali tabloların tasdikini, performans denetimi ise yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin denetlenmesini ifade etmektedir.'

İlgili maddede denetimin kapsamı yeniden ele alınıp hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi olmak üzere üç denetim türünden bahsedilmiştir. Bu yaklaşımıyla Kanun, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, 3E (tasarruf, verimlilik, etkinliğin İngilizce anlamlarının ilk harfleri) formülünü benimsemiştir.<sup>170</sup>

Kanun'un kırkınıcı maddesi denetlemeye yetkili kurumları belirtmektedir. Buna göre: 'İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılır. Merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır. Mahalli idareler, bunların bağlı kuruluşları, işletmeleri ile mahalli idare birliklerinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine, merkezi idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da 18 inci maddenin ikinci fıkrasına göre kurulacak rehberlik ve denetim birimince denetlenir.'

İlgili madde ile kamu kurum ve kuruluşlarının yabancı sermaye şirketleri tarafından denetlenmesinin yolunun açılmasının hedeflendiği söylenebilir. Bu düzenleme yasama organının Anayasa'ya, yasalara dayanmak ve onlara aykırı olmamak

---

<sup>170</sup> Akpınar, **a.g.e.**, s.133.

koşuluyla her alanı düzenleme yetkisine sahip olması nedeniyle yasal anlamda bir sorun içermemektedir.<sup>171</sup>

Kanun'un ilgili maddeleri birlikte düşünüldüğünde Türk yönetim sisteminde geleneksel bir denetim mekanizması olan teftiş kurullarının kaldırılmasının amaçlandığı söylenebilir. İdari sistem için bir güvence, usulsüzlük ve yolsuzluklara karşı önleyici bir fonksiyon, organize suçlarla mücadelede etkili bir araç olan teftiş kurullarının kaldırılması düşüncesi pek yerinde olmamıştır.<sup>172</sup>

Kanun'un 20, 21, 38, 39 ve 40 ıncı maddeleri bir bütün olarak değerlendirildiği zaman toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans değerlendirme, kıyaslama gibi özel sektöre ait olan uygulamaların kamu yönetiminde de uygulanacağına dair belirtilerin olduğunu görmekteyiz.<sup>173</sup>

Kanun'un kırk birinci maddesi 'bilgi edinme hakkı ve saydamlık' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Gerçek ve tüzel kişiler, kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür. Kamu kurum ve kuruluşları, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi ve iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar.'

Bilgi edinme hakkı, idarenin tek taraflı iradesi ile hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan bir haktır. Bu hak, yönetimde açıklığı sağlar. Bireyleri tebaa durumundan çıkarıp sunulan kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaş statüsüne çıkartır. Bunun yanında bilgi edinme hakkı demokrasinin en önemli unsurlarından biri olarak görülmektedir.<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup>Oğuzhan Demir, **Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=133>, (Erişim Tarihi: 26.05.2015), s. 11.

<sup>172</sup> Mülkiyeliler Birliği, 'Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Mülkiye Görüşü', **Mülkiyeliler Birliği**, Ankara: 2004, ss. 6-7.

<sup>173</sup> Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, s.430.

<sup>174</sup> Ramazan Yıldırım, 'İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü', **T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara: Gazi Üniversitesi, 1998, s. 228.

Bilgi edinme hakkı çerçevesinde idare, bireyin bilgiye ulaşmasını engellememe yükümlülüğündedir. Bilgi edinme hakkı kapsamında idarenin; bireylere yardımcı olma, engelleri ortadan kaldırma ve vatandaşların sağlıklı bir şekilde bilgiye ulaşmalarına yardımcı olma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu hak bağlamında idarenin engel olmama yükümlülüğü; ifade, haberleşme ve kitle iletişim özgürlüklerinin hukuksal sınırları içerisinde serbestçe kullanılmasına karışmamayı ifade etmektedir. Toplumun bütününün ya da bir kesiminin yanlış bilgilendirilmesi suretiyle hukuka aykırı durumların ortaya çıkmasına engel olmak idarenin güvenliği sağlama görevi kapsamındadır. Bilginin en önemli güç olduğu günümüzde, yanlış bilgilendirilme ve yönlendirilmelerle ülkelerin ekonomik, sosyal, kültürel ve ulusal varlıklarının zarara uğratılması kolay başarılabilecek hedeflerdir. İdare, bilginin yanlış kullanımının önüne geçerek hukuk dışı ekonomik, siyasi ve ideolojik beklentileri önlemekle yükümlüdür.<sup>175</sup>

2004 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yürürlüğe girmiştir. İlgili Kanun kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerini kapsamaktadır. Kanuna göre istisna sayılan bilgiler dışındaki tüm bilgilere herkes ulaşabilir.<sup>176</sup> 4982 sayılı Kanun bağlamında ortaya çıkan anlaşmazlıkları çözmek amacıyla 'Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu' oluşturulmuştur.

Vatandaşların bilgiye ulaşmasının önündeki engellerin kaldırılacağı, bu konuda gerekli adımların atılacağı belirtilmiştir.<sup>177</sup> Ancak madde de 'istisnalar' derken nelerin istisna olduğu nelerin istisna olmadığı açık bir şekilde belirtilip istisna kavramının boyutlarının bilinmesi gerekmektedir.<sup>178</sup>

Kanun'un kırk ikinci maddesi 'mahalli idareler halk denetçisi' başlığını taşımakta olup Türk kamu yönetim sistemine yeni bir literatür eklenmesine sebep olmuştur. Bunun adı 'Halk Denetçiliği' kurumudur. Kanuna göre: 'her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir. Halk denetçisi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48 inci maddesinin (a) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 nci bentlerinde

<sup>175</sup> Çolak, 'Bilgi Edinme Hakkı, Önemi ve Bilgi Verme Yükümlülüğü', **Hukuk Ekonomi ve Siyasal Bilimler Dergisi**, 2005, s. 15.

<sup>176</sup> Tortop, **a.g.m.**, s.39.

<sup>177</sup> Kutlu, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, s.246.

<sup>178</sup> Yılmaz ve Ökmen, **a.g.e.**, s.18.

belirtilen şartları taşıyan; en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun ve en az on yıl mesleki tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilir. İlk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda salt çoğunluk aranır. Bu turda salt çoğunluk sağlanmadığı takdirde, üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında dördüncü tur oylama yapılır ve dördüncü turda en çok oy almış bulunan aday seçilir. Halk denetçiliğine kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilir. Halk denetçisi seçildikten sonra varsa siyasi partisiyle ilişkisi kesilmiş sayılır. Halk denetçisi görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair il genel meclisi önünde yemin ederek görevine başlar. Halk denetçisi, görevini engelleyen fiziki ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, halk denetçisi olma şartlarını taşımadığının anlaşılması veya sonradan kaybetmesi sebepleriyle il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile görevinden alınabilir. Bu şekilde boşalan halk denetçiliğine, kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir. Halk denetçisi, görevinin devamı süresince, herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluşta ücretli bir işte çalışamaz. Kamu görevlileri arasından seçilen halk denetçisi, bu süre için kurumundan aylıksız izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde de hesaba katılır, terfileri başkaca bir işleme gerek kalmadan süresinde yapılır. Bu şekilde seçilen halk denetçilerinin kadroları ve tabii olduğu sosyal güvenlik kurumu ile ilişkileri devam eder, ancak bunların ve diğer halk denetçilerinin daha önce tabii oldukları sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken primleri kendileri tarafından yatırılır. Halk denetçisinin bürosu ve iş yükü ile orantılı sayıda personel il özel idaresi tarafından sağlanır. Halk denetçisine, il nüfusu 500.000'e kadar olan illerde 50.000; 500.001-1.000.000 olan illerde 60.000; 1.000.001-2.000.000 olan illerde 70.000 ve 2.000.001'den fazla olan illerde ise 80.000 gösterge rakamının devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Halk denetçisi gördüğü hizmet nedeniyle talep sahiplerinden hiçbir şekilde ücret veya başka bir karşılık alamaz. Halk denetçisi, birinci fıkrada sayılan

kuruluşların gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlal edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırk beş gün içinde kararını verir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin raporları Bilgi Edinme Kanunu'nun çizdiği yasal çerçeve dahilinde kamuoyuna açıklanır. İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır. Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular işleme konulmaz. Halk denetçisi incelemesi sırasında, teknik hususlarda bedeli il özel idare bütçesinden karşılanmak suretiyle her türlü uzmandan yararlanabilir. Menfaati ihlal edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi üzerine otuz gün içerisinde halk denetçisine başvurabilirler. Halk denetçisine başvuru süresi, eylem ve işlemin tekemmül tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur. Halk denetçisinin tavsiye kararının verilen süre içinde yerine getirilmemesi veya başvuru sahibini tatmin etmemesi halinde, kararda belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren, talep sahibinin dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle halk denetçisine başvurulamaz. Halk denetçisine başvuru, idari yargıya müracaat hakkının ön şartı değildir. Halk denetçisi, incelemesi nedeniyle elde ettiği kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumludur. Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararları arşivlenir. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar.'

İlgili maddede yer alan halk denetçisi kurumu şeffaflık ilkesi ve yöneten ile yönetilen ilişkileri açısından oldukça önemlidir.<sup>179</sup> Halk denetçisi raporunu kamuoyuna açıklayıp kamuoyu baskısını etkin hale getirerek doğru sonuçlara ulaşabilir.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, s.430.

Halk denetçisi kurumu ile yönetme yalnızca üst kademe yöneticilerin işi olmayacak, aynı zamanda alt kademelere de yetki devredilecekti. Böylece, alt kademelerde bulunan personel organizasyonun başarısı için aktif bir şekilde çalışacak ve yönetime karşı pozitif bir alışkanlık sergilemiş olacaktır.<sup>181</sup>

Ülkemizde 6328 sayılı 'Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu' 14 Haziran 2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. 28 Kasım 2012'de de TBMM tarafından kamu denetçileri seçilmiştir.<sup>182</sup>

41 ve 42 nci maddeler şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması, halk denetiminin etkin hale getirilmesi ve yöneten-yönetilen ilişkilerinin çağdaş bir hal kazanmak istenmesiyle önem arz etmektedir.<sup>183</sup>

İlgili maddeye yönelik olumsuz eleştirilerde vardır. Bazı kesimlere göre, halk denetçiliği kurumu ile bağımsız ve tarafsız mahkemelere verilen yargı yetkisinin eyaletlere devri yapılmak istenmektedir.<sup>184</sup> Her ilde il genel meclisi tarafından halk denetçisi seçilecektir. Bu konuda fazla bir ayrıntıya yer verilmemektedir. Halk denetçisi gibi bir kurum yerel yönetim birimleri üzerinde ek bir bağımsız denetim mekanizması sağlayacaktır. Halk denetçisini il genel meclisi değil, ulusal meclisin seçmesinin daha mantıklı olacağını ifade eden kesimlerde bulunmaktadır. İlgili maddede her ilde halk denetçisi seçilmesi diyor. Ancak prosedür, idari yapılar vb. hakkında yeteri kadar bilgilendirme yapılmamış diyen kesimlerde bulunmaktadır.<sup>185</sup>

## **2.5. 5227 SAYILI KANUNUN DÖRDÜNCÜ KISMININ İNCELENMESİ**

Kanun'un son kısmını dördüncü kısım oluşturur. Bu kısımda iki bölüme ayrılmaktadır. 'Çeşitli hükümler'in yer aldığı birinci bölüm ile 'geçici ve son hükümler'in yer almış olduğu ikinci bölümden oluşmaktadır.

### **2.5.1. Birinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler**

Kanunun dördüncü kısmının birinci bölümü 43-49 arasındaki maddeleri kapsar. Bu kısım "çeşitli hükümler" başlığını taşımaktadır.

---

<sup>180</sup> Yılmaz ve Ökmen, **a.g.e.**, s.18.

<sup>181</sup> Kutlu, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, s.246.

<sup>182</sup> Tatal, **a.g.e.**, s.181.

<sup>183</sup> Sobacı, **İdari Reform ve Politika Transferi**, s.203.

<sup>184</sup> Azrak, **Radikal**.

<sup>185</sup> Göymen, **a.g.e.**, s.80.

Kanun'un kırk üçüncü maddesi 'yöneticilerin sorumlulukları' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludur.'

Kanun'un kırk dördüncü maddesi 'idari düzenleme yetkisi' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Bakanlıklar ile kamu tüzel kişileri, önceden kanunla düzenlenmeyen konularda ve kanun hükümlerine aykırı şekilde idari düzenleme yapamazlar.'

Kanun'un 43 ve 44 üncü maddelerinin gerekçelerinde YKİ anlayışı doğrudan zikredilmiş, 43 üncü maddenin gerekçesinde YKİ ile birlikte kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik plan, program, performans ölçütleri ve hizmet kalite standartlarına uygunluğun da aranacağı bir denetimin olacağı ifade edilmiştir.<sup>186</sup>

Kanun'un kırk beşinci maddesi yetki devrini ele almaktadır. Buna göre: 'Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların üst düzey yöneticileri, valiler, kaymakamlar ve belediye başkanları, sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir.'

Kanun'un kırk altıncı maddesi 'insan kaynakları yönetimi' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmeleri ehliyeteye dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılır. Diğer kamu görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak ve kadro şartlarına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde, ilgili personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütleri yer alır. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir. Hükümetin görevi sona erdiğinde, Milli Savunma Bakanlığı müsteşarı hariç müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlüklerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır. Merkezi idarede 2451 sayılı bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarda atama usulüne ilişkin kanun hükümleri dışında kalan memurların atamaları bakan tarafından yapılır. Bakan bu yetkisini alt

---

<sup>186</sup> Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, s.430.

kademelere devredebilir. Bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluş kanunlarındaki atamaya ilişkin özel hükümler saklıdır.'

İlgili maddenin başlığı insan kaynakları yönetimidir. Bu da insan kaynakları yönetiminin Türk kamu yönetimi mevzuatının içine dahil edildiğini göstermektedir. Madde de memurların daimi statülerini kaybetmeleri, sözleşmecilik kültürünün yaygınlaşması, performansa dayalı terfi-yükselme ve performansla ilgili ücrete kadar birçok değişim yer almaktadır.<sup>187</sup>

Kanun'un getirmiş olduğu yeniliklerden biri de kamu yönetiminde performansın ölçülmesi konusudur. Bu konudaki temel düşünce 'eğer çalışanların performansları maaş ve diğer koşulları etkileyecek derecedeysen, o zaman daha çok çalışma eğilimindedirler.' Bu varsayım her zaman ve her yerde doğru olmayabilir. Bazı insanlar maaş artışı veya işyeri koşullarını çok fazla dikkate almayabilirler. Ancak genel olarak rasyonel bir çalışan daha iyi maaş ve işyeri koşullarında çalışmak isteyecektir.<sup>188</sup>

Kanun'un kırk yedinci maddesi 'bağlı kurumlarda personel görevlendirme' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 'Bakanlıklarda bakanın, il özel idarelerinde valinin, belediyelerde ise belediye başkanının talebi ile ilgilinin ve kurumunun muvafakati üzerine, merkezi idare personelinin memur ve diğer kamu görevlileri mahalli idarelerin yönetici kadrolarında veya bakanlıklarda geçici olarak görevlendirilebilir.'

Kanun'un kırk dokuzuncu maddesi 'kaldırılan hükümler ve kuruluşlar' başlığını taşımaktadır. Buna göre: 27.9.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanun, 24.10.1960 tarih ve 108 sayılı Savunma Sekreterlikleri Kurulmasına Dair Kanun ile 24.6.1983 tarihli ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu hakkında KHK yürürlükten kaldırılmıştır. 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun eki (I) sayılı cetvelde yer alan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ibareleri cetvelden çıkarılmıştır. 9.5.1985 tarihli ve 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) kaldırılmıştır. Dışişleri Bakanlığı ile Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı hariç bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışı teşkilatı kaldırılmış ve yurtdışı kadroları iptal edilmiştir. Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar ve bu Kanun kapsamına giren diğer

<sup>187</sup> Sobacı, **İdari Reform ve Politika Transferi**, ss.203-204.

<sup>188</sup> Kutlu, **Yönetimsel Reformda Hedef**.

kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanunların ve KHK'ların bu Kanun hükümlerine aykırı hükümleri uygulanmaz.

13.01.2005 tarihinde 5286 sayılı 'Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun' ile KHGM kaldırılmıştır. Kaldırılan KHGM'nin taşınmazları, kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları, BŞB'lere, il özel idarelerine, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ve taşra teşkilatına, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na devredilmiştir.<sup>189</sup>

03.12.2010 tarihinde kabul edilen 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmıştır. Kurulun personeli, her türlü araç, gereç ve bütçesi Sayıştay'a devredilmiştir.<sup>190</sup>

### **2.5.2. İkinci Bölümde Yer Alan Düzenlemeler**

Dördüncü kısmın ikinci bölümü geçici 9 maddeden ve kanunun son iki maddesi olan 50 ve 51 inci maddelerinden oluşur.

Geçici madde 1. Bu kanun yürürlüğe girdiği tarihte:

a) Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatının 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,

b) Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı ve ulusal nitelik taşımayan kütüphane, devlet güzel sanatlar galerisi ve müzeler ile halk kütüphaneleri ve kültür merkezleri bina, araç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içerisinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine, taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

c) Çevre ve Orman Bakanlığı'na bağlı 6831 sayılı Orman Kanunu gereği orman sayılan yerler dışındaki fidanlıklar, piknik yerleri, dinlenme ve

<sup>189</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5286.htm>, (Erişim Tarihi: 09.06.2015).

<sup>190</sup> [www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf), (Erişim Tarihi: 18.06.2015).

benzeri tesisler, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içerisinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine; taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

d) Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, ulusal veya bölgesel düzeyde faaliyet gösteren araştırma enstitüleri ve laboratuvarlar hariç enstitü ve laboratuvarları ile üretim istasyonları bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

e) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile çocuk yuvası, yetiştirme yurdu, kreş, huzurevi, toplum merkezi, rehabilitasyon merkezi, çocuk ve gençlik merkezi ve kadın sığınma evi gibi tesisleri, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

f) Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile spor sahaları, spor salonları, stadyumlar ve diğer spor tesisleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine,

g) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine devredilmiştir.

Bu madde geçiş periyodu hakkında detaylı bilgiler vermektedir. İlgili bakanlıkların fonksiyonlarının yerel yönetim birimlerine devredilmesi planlanmıştır.<sup>191</sup>

#### Geçici Madde 2.

Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri; araç, gereç, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, bunlara ait ödeneklerle

---

<sup>191</sup> Kutlu, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, s.247.

birlikte İstanbul dışında il özel idarelerine; İstanbul ilinde ise bu hizmetleri il hudutları içinde yapmak üzere İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmiştir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı, ulusal veya bölgesel düzeyde faaliyet gösteren araştırma enstitüleri ile tarımsal hidroloji araştırma ve eğitim merkezi müdürlüğünün kadro ve pozisyonları ile birlikte personeli ve araç, gereç, taşınır malları ile hizmet binaları ve diğer taşınmaz malları ve bunlara ait ödenekler Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na; İstanbul dışındaki taşra teşkilatı personeli buldukları illerde il özel idarelerine, İstanbul'da ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı'na kadro ve pozisyonları ile birlikte devredilmiş ve bunlar da başkaca bir işleme gerek kalmaksızın bu kadro ve pozisyonlara atanmış sayılır.

3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da geçen KHGM ibareleri İstanbul ilinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul dışında ise il özel idaresi olarak uygulanır.<sup>192</sup>

#### Geçici Madde 3.

Yüksek Denetleme Kurulu'nun personeli, araç, gereç, her türlü taşınır ve hizmet binası dışındaki taşınma malları ve bütçesi Sayıştay'a, hizmet binası ise Başbakanlığa devredilmiştir. Yüksek Denetleme Kurulu'nda çalışanlardan; başkan ve üyeler başka bir işleme gerek kalmaksızın ve kadro şartı aranmaksızın, birinci sınıfa ayrılmış, birinci sınıfa ayrıldıktan sonra altı yılını tamamlamış ve birinci sınıfa ayrılma niteliklerini kaybetmemiş Sayıştay uzman denetçisi; baş denetçi, denetçi yardımcıları da kazanılmış hak aylık derecelerine uygun Sayıştay uzman denetçisi, Sayıştay baş denetçisi, Sayıştay denetçisi ve Sayıştay denetçi yardımcısı kadrolarına atanmış sayılır.

#### Geçici Madde 4.

23 üncü maddede öngörülen Bakanlar Kurulu kararı üç ay içinde çıkarılır. 23 üncü maddede sözü edilen bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışı teşkilatı bu kararnameye göre yapılacak görevlendirmelerin tamamlanmasına kadar görevlerine devam ederler.

---

<sup>192</sup> Resmi Gazete, No: 18761.

#### Geçici Madde 5.

Bu kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanun, KHK ve diğer mevzuatlarında gerekli değişiklikler bir yıl içinde yapılır.

#### Geçici Madde 6.

5 inci maddenin (I) bendine aykırı mal ve hizmet üretimi yapan birimler iki yıl içinde tasfiye edilir.

#### Geçici Madde 7.

Kanun uyarınca bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluş kanunlarında yapılacak düzenlemeler nedeniyle kadro unvanı değişen veya kaldırılanlar durumlarına uygun boş kadrolara atanırlar. Atama işlemi yapılıncaya kadar, eski kadrolarına ait aylık, ek gösterge ve her türlü zam ve tazminatlar ile diğer mali haklarını almaya devam ederler. Söz konusu personelin, atandıkları yeni kadroların aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer mali hakları toplamının net tutarı, eski kadrolarına bağlı olarak en son ayda almakta oldukları aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali hakları toplamı net tutarından az olması halinde, aradaki fark giderilinceye kadar atandıkları kadrolarda kaldıkları sürece herhangi bir kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ödenir.

Geçici 1 inci ve 2 nci maddelere dayanılarak devredilen personelden geçici 1 inci maddenin son fıkrasının ikinci cümlesine göre ihtiyaç fazlası olarak belirlenenler, buldukları ilin valisi tarafından öncelikle o ildekiler dikkate alınmak suretiyle diğer mahalli idarelere, buralarda mümkün olmadığı takdirde merkezi idarenin taşra teşkilatına veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki durumlarına uygun kadro veya pozisyonlara atanır. Bir yıl içinde bu şekilde atanamayan personel, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilmek üzere valilik tarafından DBP'ye bildirilir.

#### Geçici Madde 8.

Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilatı, bu kanun esaslarına göre yeniden düzenleninceye ve bu düzenleme uyarınca genel hükümlere göre yeni kadrolar tespit ve ihdas edilinceye kadar bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olan kadroların kullanımına devam olunur.

## Geçici Madde 9.

Kanun'un yürürlüğü girdiği tarihten itibaren altı ay içinde Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlarda mevcut kadrolarda artış yapılmamak kaydıyla 190 sayılı genel kadro ve usulü hakkında KHK esaslarına göre sınıf, unvan ve derece değişikliği yapılabilir.

### (I) Sayılı Cetvel Bakanlıklar

1. Adalet Bakanlığı
2. Milli Savunma Bakanlığı
3. İçişleri Bakanlığı
4. Dışişleri Bakanlığı
5. Maliye Bakanlığı
6. Milli Eğitim Bakanlığı
7. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
8. Sağlık Bakanlığı
9. Ulaştırma Bakanlığı
10. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
11. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
12. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
13. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
14. Kültür ve Turizm Bakanlığı
15. Çevre ve Orman Bakanlığı

### (II) Sayılı Cetvel

#### Taşra Teşkilatı Olmayan Bakanlıklar

1. Dışişleri Bakanlığı
2. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
3. Sağlık Bakanlığı
4. Ulaştırma Bakanlığı
5. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
6. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
7. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
8. Kültür ve Turizm Bakanlığı
9. Çevre ve Orman Bakanlığı

Kanun ile sayıları sekizi geçmemek üzere Devlet Bakanı atanabileceği, Başbakan'a yardımcı olmak ve bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlamak üzere en çok üç bakanın Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebileceği, 15 adet de icracı bakanlığın kurulacağı belirtilmiştir.<sup>193</sup>

Bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin taşra teşkilatlarının kaldırılmak istenmesiyle katı, merkeziyetçi bir kamu yönetimi anlayışından; ademi merkeziyetçi bir anlayışa yönelmenin düşünüldüğü görülmektedir. Merkezi idarenin yükünün hafifletilmesi bakımından olumlu düşünülen bir adımdır. Merkezi idareye olan bağlılığı azaltıp yerel yönetim birimlerinin etkinliğini artırmak hedeflenmektedir.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> Zekeriya Açıkgöz, **İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul: Nobel Yayınları, 2011, s. 42.

<sup>194</sup> Yılmaz ve Ökmen, **a.g.e.**, s.18.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 5227 SAYILI KANUNUN MECLİS TUTANAKLARI, CUMHURBAŞKANININ 5227 SAYILI KANUNU VETO ETME GEREKÇELERİ VE 6360 SAYILI KANUNUN GETİRDİĞİ SİSTEMLE 5227 SAYILI KANUNUN KARŞILAŞTIRILMASI

#### 3.1. 5227 SAYILI KANUNUN MECLİS TUTANAKLARI<sup>195</sup>

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun TBMM'de 22. Dönemin 2. Yasama yılında görüşülmüştür. Meclis Genel Kurulu'nda günler boyunca şiddetli tartışmalar yaşanmış, kanun enine boyuna ele alınmıştır.

5227 sayılı Kanun'un ilk adı 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu' idi. Ancak Genel Kurul'da yapılan tartışmalar neticesinde normlar hiyerarşisinde temel kanun ya da çerçeve kanunun olmadığı, kanunların birbirleriyle aynı önemde olduğu, temel kanunun ise Anayasa olduğu ifade edilerek kanunun ismi değiştirilmiştir.<sup>196</sup>

Genel Kurul'da kanun görüşülürken ismi en fazla zikredilen kişi Kanunu hazırlayan ekipte yer alan dönemin Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer'dir. Cumhuriyet Halk Partisi (Chp) milletvekilleri, Dinçer'in Laik Cumhuriyet'e karşı olduğunu, 1995 yılında yazdığı makalede, 'islam bir bütündür ve hayat tarzıdır siyaseten de karar gücüne yöneliktir' sözlerinin şeriatçı bir yapı özlemi içinde olduğuna dikkat çekerek tasarı kabul edilinceye kadar Dinçer'in ismini sık sık zikretmişlerdir.

Genel Kurul'da kanun görüşülürken dönemin Ak Parti Genel Başkan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin ile Chp Milletvekili Haluk Koç arasında zaman zaman sosyal devletin tanımı ile ilgili polemikler yaşanmıştır. Şahin'e göre sosyal devlet, 'kamu hizmetlerinin devletin yanında sivil toplum kuruluşları ve özel sektör tarafından da sunulması'; Koç'a göre ise sosyal devlet, 'tüm vatandaşların geleceğe güven içinde bakmalarını sağlayacak tedbirleri kişi hak ve özgürlüklerini kısıtlamadan devlet tarafından sunulmasıdır'.

---

<sup>195</sup> TBMM,

[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.sorgu\\_yonledndirme?kanun\\_no=5227&k\\_Baslangic\\_Tarihi=&k\\_Bitis\\_Tarihi=&r](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_yonledndirme?kanun_no=5227&k_Baslangic_Tarihi=&k_Bitis_Tarihi=&r), (Erişim Tarihi: 04.07.2015).

<sup>196</sup> Başbakanlık Müfettişleri Derneği, [http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik\\_gorusler.php](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik_gorusler.php), (Erişim Tarihi: 17.07.2015).

Kanun görüşülürken Chp milletvekilleri neredeyse her maddenin sonunda önerge vererek ilgili maddenin Anayasa'ya aykırı olup kanun metninden çıkarılmasını talep etmişlerdir.

Tasarının tümü üzerinde söz alan Chp Milletvekili Hasan Fehmi Güneş, tasarının katılımcılıktan uzak olduğuna dikkat çekerek sivil toplum kuruluşlarının, sendikaların, üniversitelerin hatta Danıştay'ın bile görüşünün alınmadığını ifade etmiştir. Tasarının çok aceleyle getirildiğini, bunun nedeninin ise AB, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi küresel güçlere verilen sözlerin olduğunu iddia etmiştir. Tasarının amacının sosyal devleti yok etmek olduğunu, sosyal devletin yok olmasıyla vatandaşlara müşteri gözüyle bakılacağı, işsizliğin artacağı, eğitim-sağlık gibi temel hakların bile paralı hale getirileceğini belirtmiştir.

Tasarının tümü adına söz alan Doğru Yol Partisi (Dyp) Milletvekili Dursun Akdemir konuşmasında, kamu yönetiminde eğitim, teknoloji, organizasyon ve kaynak yetersizliklerinden bahsetmiştir. Ancak tasarının bu yetersizliklere çözüm üretemeyeceğini, merkezi idarenin gücünü azaltacağını, üniter yapıyı zora sokacağını, yetki karmaşası çıkaracağını ve Anayasa'ya aykırı olduğunu ifade etmiştir.

Tasarının tümü üzerinde söz alan Ak Parti Milletvekili Dengir Mir Mehmet Fırat ise Türk kamu yönetiminin hantal yapısından bahsederek toplumun neredeyse tüm kesiminin bundan şikayetçi olduğunu belirtmiştir. Türk kamu yönetiminin hızlı, etkin, verimli, şeffaf ve katılımcı olmadığını, yerel yönetimleri merkezi idarenin vesayetinden, mali bakımdan bağımlılığından kurtarıp, etkin, güçlü, özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturacaklarını ifade etmiştir. Ayrıca Fırat konuşmasında Türkiye'nin AB özlemine dile getirerek AB'nin Türkiye için referans olduğunu ve Cumhuriyet'ten itibaren yapılan reform çalışmalarında Avrupa'nın örnek alındığını hatırlatmıştır.

Tasarıyı hazırlayan ekibin başında yer alan Ak Parti'li Şahin ise yaptığı konuşmada, 1930'lardan beri kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacının hep gündemde olduğunu vurgulamıştır. Tasarı hakkında Danıştay Başkanı Nuri Alan ve daire başkanlarının katılımıyla atölye çalışması yapıldığını, TODAİE ve İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde tasarının hazırlanma aşamasında görüş alışverişlerinde bulunulduğunu ifade etmiştir. Şahin konuşmasının devamında devlet sisteminin değiştirileceği, üniter yapıdan federatif yapıya geçileceği ile ilgili eleştirilere de cevap vererek; yasama,

yürütme ve yargı erklerinin tamamının merkezi idareden alınıp yerel birimlere devredilmesiyle üniter yapının bozulacağı, tasarıda sadece yürütme erkinin uygulama kısmının bir bölümünün yerel yönetimlere devredileceğinin yer aldığını belirtmiştir. Tasarının kabul edilmesiyle üniter yapının ve demokratik cumhuriyetin daha da güçleneceğini ifade etmiştir.

Tasarının birinci maddesi adına Chp Grubu adına söz alan Oğuz Oyan, tasarıyla merkezi idarenin hizmet üretme sorumluluğunu yerel yönetimlere, oradan da özel sektöre devrederek merkezi idarenin tek işlevinin IMF ve diğer küresel güçlerin bekçiliğini yapmak olacağını belirtmiştir. Ak Parti Grubu adına söz alan Ahmet Işık ise tasarı da merkezi idarenin gereksiz yüklerden arınacağı, yetkilerini yerel yönetimlere devrederek daha etkin, hızlı, kaliteli ve şeffaf bir hizmetin sunulacağını ifade etmiştir.

Tasarının ikinci maddesi adına Chp Grubu adına konuşan İzzet Çetin, ilgili maddenin kapsamının çok geniş tutulduğunu, yaşamın tüm alanlarını düzenlediğini ve bu nedenle de tasarı metninden çıkarılması gerektiğini ifade etmiştir.

Tasarının üçüncü maddesi adına Chp Grubu adına konuşan Enis Tütüncü, stratejik planlamanın tanımına dikkat çekerek, stratejik planın merkezi kalkınma planıyla hiç bir ilişkisinin kurulmadığını bundan dolayı da Anayasa'nın 166. maddesine aykırı olduğunu iddia etmiştir.

Tasarının beşinci maddesi adına konuşan Chp Milletvekili Mehmet Kesimoğlu, ilgili maddenin devleti yerellik ilkesine göre örgütlendireceğini, bunun da idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğunu söylemiştir. Ak Parti Milletvekili Nihat Ergün ise kamu hizmetlerinin halka sunumunda merkezi idare mi yerel yönetimler mi kim daha etkin, ucuz, hızlı ve kaliteli hizmet sunuyorsa hizmetin onun sunması gerektiğini, kamu hizmetinin niteliğinin değişikliğe uğradığı gibi kamu yönetiminin niteliğinin de değişmekte olduğunu belirtmiştir.

Tasarının altıncı maddesi adına konuşan Chp'li Abdulkadir Ateş, yerel yönetimleri, merkezi yönetime rakip değil, merkezi yönetimin tamamlayıcısı olarak gördüklerini, sanki ikisi arasında çatışma varmış gibi hareket edildiğini ifade etmiştir.

Tasarının yedinci maddesi Genel Kurul'da en fazla tartışılan maddelerden biridir. Ak Parti Grubu adına konuşan Şahin, merkezi idarenin birtakım yetki ve görevlerini yerel yönetimlere devretmesi halinde, merkezi idarenin uhdesinde kalacak görev ve

yetkilerin olacağını, merkezi idarenin görev ve yetkilerinin teker teker sayılarak neler olduğunun bilinip yerel yönetimlerin görev ve yetki ihlali yapmalarını engellemek istediklerini, Chp'nin hazırladığı 'Yerel Yönetimler 2000' adlı raporda merkezi idareye sadece koordinasyon ve denetim yetkisinin verildiği, bunun dışında kalan tüm görev, yetki ve sorumlulukların ise yerel yönetimlere devredileceğinin yazıldığını ifade etmiştir. Ayrıca Genel Kurul'dan geçen AYYÖŞ ve Sekizinci Kalkınma Planı'nda yer alan hükümler gereği merkezi idarenin yetkilerinin tadadi olarak sayılması gerektiğini belirtmiştir. Chp'li milletvekilleri ise ilgili maddenin devletin üniter yapısına, idarenin bütünlüğüne ve sosyal devlet anlayışına aykırı olduğunu söylemişlerdir.

Tasarının sekizinci maddesi adına Chp Grubu adına konuşan İsmail Özay, mahalli idarelerin yetkileri 'mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getirmek' şeklinde soyut biçimde belirtildiğini, hangi konuların mahalli müşterek ihtiyaçlara girdiği, hangilerinin girmediğinin tasarıda tanımlanmadığını ifade etmiştir. Ak Parti adına konuşan Burhan Kuzu ise, Türkiye'nin 80 yıldır merkezîyetçi yaklaşımlarla sorunlarını çözemediğini, ademi merkezîyetçi bir idari yapılanmaya gereksinim duyulduğunu belirtmiştir.

Tasarının dokuzuncu maddesi adına söz alan Chp'li Hakkı Ülkü, Anayasa'da düzenlenen şekliyle merkezi idarenin genel yetkili olduğunu, ancak tasarının yasalaşması halinde yerel yönetim birimlerinin genel yetkili olacağını, Chp Milletvekili Birgen Keleş ise ilgili maddenin Anayasa'nın 123, 124, 126 ve 127. maddelerine aykırı olduğunu ifade etmiştir. Ak Parti'li Ali Osman Sali ise, kamu yönetiminin hantal yapısının kamu hizmetlerinin süratli, verimli, etkin bir şekilde yerine getirilmesini engellediğini, merkezi idarenin taşra teşkilatının yetkilerinin genişletilmesiyle bu sorunun aşılacağını iddia etmiştir.

Tasarının onuncu maddesi hakkında konuşan Chp Milletvekili Kemal Kılıçdaroğlu, Chp'nin yerel yönetimleri mali açıdan desteklediğini, genel bütçeden belediyelere aktarılan % 5'lik payın % 6'ya çıkarılmasını kendilerinin sağladığını, ancak hükümetin daha önce çıkartmış olduğu emlak ek vergisiyle belediyeleri mağdur ettiğini ifade etmiştir. Ak Parti'li İmdat Sütüoğlu ise, AB ülkelerinin genel bütçeden belediyelere aktarmış oldukları payın ortalama % 42 olduğunu, kamu hizmetlerinin ve kamu personelinin büyük bir kısmını yerel yönetimlerin barındırdığını belirtmiştir.

Tasarının on birinci maddesi adına Chp Grubu adına söz alan Oya Araslı, ilgili maddeyle yoksulun tamamen gözden çıkarılacağını, eğitim-sağlık gibi hizmetlerin paralı hale getirilip sosyal devletin yok olacağını, kamu hizmeti kapsamının daraltılacağını ve kamu personeli sayısının azaltılacağını belirtmiştir. Bunun yanında merkezi idarenin görev ve yetkilerinin büyük bir kısmının yerel yönetim birimlerine aktarılmasının kamu hizmeti kapsamını daraltacağını ifade etmiştir. Bunun sonucunda merkezi idarenin zayıflayacağını, devletin küçüleceğini ve sosyal devlet anlayışının kaybolacağını belirtmiştir. Ak Parti Grubu adına konuşan Işık ise sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alanın tanınacağını bunun yanında yerel yönetim birimlerinin öne çıkarılacağını, herkese bilgi edinme hakkı sunulacağını, hesap verebilirliğin artacağını, insan hak ve hürriyetlerinin daha önem kazanacağını ifade etmiştir.

Tasarının on ikinci maddesi adına söz alan Ak Parti'li Hüsnu Ordu, merkezi idarenin yapmış olduğu hizmet ve görevleri taşrada il özel idarelerinin daha hızlı, verimli ve etkin bir şekilde yapacağını belirterek hizmetlerin halka daha yakın olan yerinden yönetim birimlerinde yapılmasının daha faydalı olacağını belirtmiştir

Tasarının on üçüncü maddesi adına söz alan Chp'li Mehmet Tomanbay, tasarıyla merkezi idarenin çoğu işlevinin yerel yönetim birimlerine aktarılacağını bundan dolayı da Devlet Bakanlığı sayısının 8'e değil de 2-3'e indirilmesi gerektiğini söylemiştir.

Tasarının on dördüncü maddesi adına konuşan Chp'li Enis Tütüncü, ilgili maddenin Anayasa'nın 112. maddesine aykırı olduğunu belirterek Anayasa'nın 112. maddesinde asıl olanın bakanların birlikte sorumluluk taşımalarıdır.

Tasarının on altıncı maddesi adına söz alan Chp'li Erdoğan Kaplan'a göre, mevcut yapıda merkezi idarenin bütün ulusal coğrafyada etkili olduğunu, merkezi idarenin avantajlarının olduğunu, buna da örnek olarak maliyetleri daha ucuza getirmesi, uzmanlık bilgisine daha çok sahip olması ve bunun yanında koordinasyonu sağlaması olarak söylenebilir. Tasarı yerel yönetimleri güçlendirip illeri çarpık bir şekilde bölerek aynı görevi iki ayrı kamu tüzel kişiliğine vermektedir. Ak Parti adına söz alan Mikail Arslan ise, bazı hizmetlerin mahalli idarelere devredilmesiyle bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarına gerek kalmayacağı, bakanlıkların taşra teşkilatı olan ve olmayan şeklinde ikiye ayrılacağı, bunun yanında il özel idareleri, il daimi encümenlerinin başkanlığı

valiler tarafından yürütüldüğünden, İçişleri Bakanlığı'nın yetkilerinin ciddi şekilde artırıldığını ifade etmiştir.

Tasarının on yedinci maddesi adına söz alan Ak Parti'li Mehmet Ceylan, Türk kamu yönetim sisteminde dikey ve yatay örgütlenmenin fazlalığına dikkat çekerek, bakanlık teşkilatında en üst makam olan bakan ile en alt makam olan memur arasında yaklaşık 10 kademenin bulunduğunu belirtmiştir. Bu durumun iş akışını yavaşlatmakta olup hantal bir sisteme neden olacağını, ilgili maddeyle kamu yönetimindeki bu sıkıntının sona ereceğini belirtmiştir.

Tasarının on sekizinci maddesi adına söz alan Çhp'li Birgen Keleş, bakanlıklarda yer alacak birimler arasında teftiş kurullarının olmamasının çok büyük bir eksiklik olacağını, teftiş kurullarının kaldırılması durumunda mali sisteme olan güvenin azalacağını, karmaşık nitelikli organize suçlarla savaşın kaybedileceğini belirtmiştir. Çhp'li İzzet Çetin ise ilgili madde ile teftiş kurullarının kaldırılmasının yanında 5 bakanlıkta rehberlik ve denetim biriminin kurulmak istenmesinin yanlış olduğunu ifade etmiştir.

Tasarının yirminci maddesi adına söz alan Ak Parti'li Orhan Erdem, kamu yönetiminde stratejik yönetim ile stratejik planlama anlayışına geçilmek istendiğini, Strateji Geliştirme Başkanlığı'na çok fazla görev düşeceğini, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının beyni olacağını, stratejik plana uygun olarak yıllık amaç ve bütçe hazırlanacağını ifade etmiştir. Çhp Grubu adına konuşan Zeynep Damla Gürel ise stratejik yönetim ile stratejik planlama arasındaki bağın yeterince açık olmadığını, tasarının 30. maddesinde bütçe hazırlama görevinin Strateji Geliştirme Başkanlığı'na verildiği belirtilirken, 20. maddesinde ise Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın bir danışma birimi olduğunu ifade etmiştir.

Tasarının yirmi birinci maddesi adına söz alan Çhp'li Özlem Çerçioğlu ilgili madde ve tasarının bir bütün olarak ele alındığında, hükümetin devlet kademelerinde kadrolaşma eğilimine gireceğini bunun da eşitlik ve adalet ilkelerine ters bir durum olduğunu işaret etmiştir. İlgili maddenin soru kısmında konuşan Şahin ise, tek başlarına iktidarda olduklarını, hükümet olarak tüm yetkilerin kendilerinde olduğunu, kadrolaşma gibi bir niyetlerinin olması durumunda bunu kolay bir şekilde kullanabilecek güce sahip

olduklarını, şimdi bu yetkilerin bir kısmını personeliyle, kaynaklarıyla yerel yönetimlere devretmeyi hedeflediklerini ifade etmiştir.

Tasarının yirmi ikinci maddesi adına söz alan Chp'li Mehmet Küçükaşık, bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması sonucunda yetki boşluğunun çıkacağını, ilgili madde ile de yetki devrinin valilik ve kaymakamlıklara verileceğini, bu şekilde Anayasa'nın 123, 126 ve 127 nci maddelerine aykırılığın söz konusu olacağını belirtmiştir.

Tasarının yirmi üçüncü maddesi adına söz alan Chp'li Koç, başka kurumların personelinin Dışişleri Bakanlığı'nın kadrolarına atanması durumunda Bakanlığın bütçesi üzerinde büyük bir yük oluşturacağını, atamalarda bürokratik işlemlerin artacağını, diğer kurum ve kuruluşların yurtdışına atanacak personelinin özlük konularının izlenmesinde güçlüklerin yaşanacağını ifade etmiştir. Ak Parti'li Halil Ürün ise, uzmanlık alanındaki bir görevi Dışişleri Bakanlığı yetkililerine verilmesi durumunda bu görevlerin uygun tarzda yürütülemeyeceğini ancak, Dışişleri Bakanlığı yetkililerinin fahri olarak da hizmetlerin koordinasyonunda yer alacağını belirtmiştir.

Tasarının yirmi dördüncü maddesi adına söz alan Ak Parti'li Ayhan Zeynep Tekin, hükümetleri döneminde bağlı kuruluş sayısının neredeyse yarıya indirilerek ilgili bakanlıklara bağlandığını bu durumda Başbakanlığın koordinasyon alanını artırdığını söyleyerek bağlı kuruluşların ihtiyaca göre taşra teşkilatı oluşturmalarının mümkün olacağını, illerde teşkilatlanmış bağlı kuruluşların bölgede, bölgede teşkilatlanmış bağlı kuruluşların ise illerde teşkilatlanamayacağını belirtmiştir.

Tasarının yirmi beşinci maddesi adına söz alan Chp'li Osman Özcan, yerel yönetim birimlerinin daha geniş görev ve yetkilerle donatılmasını desteklediklerini ifade etmiştir. İlgili tasarı ile yerel düzeyde mafyanın, şeyhlerin ve bölücü terör örgütlerinin gücünün artacağını, devlet ile halk arasında bağın kopacağını, devletin halka hizmet götüren kanallarının yok edilerek yerel güç odaklarının devletin yerini alacağını belirtmiştir.

Tasarının yirmi altıncı maddesi adına söz alan Ak Parti'li Cemal Uysal, özel sektörün 1980'li yıllardan itibaren tüketici tercihlerine dayalı olarak serbest piyasa ekonomisi içerisinde büyük başarılar elde ettiğini, çeşit ve kaliteyi artırıp maliyetleri

ucuzlattığını ve bunların sonucu olarak ta toplumun özel sektörü benimsediğini söylemiştir.

Tasarının yirmi yedinci maddesi adına söz alan Chp'li Zeynep Damla Gürel, kamu yönetiminin vatandaşların gerçek ihtiyaçlarına en etkili, hızlı ve doğru şekilde yanıt verebilmesi açısından stratejik boyuta sahip olmasının büyük önem taşıdığını belirtmiştir. Tasarının eksikliklerinden birinin stratejik boyuta ilişkin genel ilkelerin ortaya konulurken yer yer fazla detaya girilmiş, bunun yanında ortaya konulması gereken ilkelerin yeterince belirgin olmadığını vurgulamıştır.

Tasarının yirmi sekizinci maddesi adına söz alan Chp'li Ramazan Kerim Özkan, ilgili maddenin modern bir örgütlenme gibi gösterilmekte olduğunu, ancak tek yeniliğin şef kademesinin kaldırılması olduğu, müdür ya da şube müdürü altındaki tüm çalışanların tek bir kadro altında birleştirileceğini, ayrıca üst yöneticilerin yer değiştirmede memuriyete yeni başlamış kişiler düzeyine indirgeneceğini belirtmiştir. Ak Parti'li Hamza Albayrak ise, az gelişmiş devletlerin kamu dairelerinde çok fazla yönetici olduğunu, dikey yapılanmada sayılamayacak kadar unvanın bulunduğunu, tasarının kabul edilmesiyle ülkemiz kamu yönetiminde bu sıkıntılı, hantal durumun aşılıp modern bir teşkilat yapısının oluşturulacağını ifade etmiştir.

Tasarının otuz beşinci maddesi adına söz alan Chp'li İzzet Çetin, personel birimi yerine insan kaynakları teriminin kullanılmasının devleti, şirketle karıştıran bir anlayışın uzantısı olduğunu, ülkemizde kamu personelinin nüfusa oranının söylenildiği kadar yüksek olmayıp %3 civarında olduğu, buna rağmen Finlandiya'da %10, Fransa'da %8, Amerika Birleşik Devletleri'nde %7, Almanya'da ise %5 civarındadır. Ak Parti adına söz alan Nusret Bayraktar ise, personel sistemimizde ceza müessesesinin olduğunu ancak ödül müessesesinin tasarıyla geleceğini belirterek şu örneği vermiştir. İkinci Dünya Savaşı'nda yerle bir olan ancak kısa bir zamanda toparlanıp eskisinden daha güçlü bir konuma gelen Almanya ve Japonya'da bütün yöneticiler, sorumlular, işçiler ve memurların sekiz saatlik mesailerinin yanında günde 4 saatlerini de devletleri için harcayarak 30 yıl içinde toparlanıp eskisinden daha güçlü olduklarını söylemiştir.

Tasarının otuz altıncı maddesi için söz alan Chp'li Küçükaşık, kamuda nitelikli ve uzman kadro ihtiyacının çok fazla olduğunun bilinmesine rağmen, ilgili başkanlığı yürütecek daire başkanının, birbirleriyle ilişkisi bulunmayan konularda nasıl başarılı bir

yönetim sergileneceğinin önemli bir sorun olduğunu, ayrıca sağlık hizmetlerinin Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı altında yürütülmesinin mümkün olamayacağını, çünkü sağlık hizmetlerinin uzmanlık isteyen bir dal olduğunu ifade etmiştir.

Tasarının denetim ile ilgili 38, 39 ve 40. maddeleri en fazla tartışılan maddeler arasındadır. Chp'li milletvekilleri iç denetim, iç denetçiler tarafından yapılacağını, üstün astı gözetim şeklinde olacağını belirtmişlerdir. İç denetçilerin, siyasi iktidarın etkisinden uzak, bağımsız ve tarafsız denetim yapmalarının imkansız olduğunu, bunun yanında müsteşarın, kanunlara aykırı eylemleri rapor etmeyeceği, iç denetçilerin yapacağı denetimin asıl amacının usulsüzlük ve yolsuzlukları araştırmak değil; rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımı olacağı, amirlerin keyfi değerlendirme yapmalarına sebebiyet vereceğini ifade etmişlerdir. Gelişmiş ülkelerde iç denetimin yöneticiden bağımsız, uzman, kariyer sahibi ve nitelikli elemanlar tarafından yapıldığını belirtmişlerdir.

Teftiş kurulunun kapatılmak istenmesiyle bağımsız ve profesyonel müfettişlerin devre dışı bırakılacağı, yolsuzlukların artacağı belirtilmiş; 'Buffalo, Kasırga, Beyaz Enerji, Paraşüt, Matador' gibi isimlerle anılan yolsuzluklar ve trilyonlarca liralık banka hortumlarının teftiş kurulları tarafından ortaya çıkarıldıklarını söylemişlerdir.

Dış denetiminde teftiş kurullarının kaldırılıp denetimlerin Sayıştay tarafından yapılması Sayıştay'ın iş yükünü artıracaktır. Sayıştay'ın bu kadar çok birimi denetlemesi mümkün değildir. Sayıştay, teftiş kurulları gibi davranamaz. Onların yerini alamaz, çünkü Sayıştay'ın soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca Sayıştay'ın verimlilik, karlılık gibi konularda denetim yapması görev ve uzmanlık alanının dışındadır.

Tasarının Bilgi Edinme Hakkı ve Saydamlık başlığını taşıyan 41. maddesi adına söz alan Chp'li Algan Hacaloğlu, içeriğine gönülden katıldıkları tek maddenin bu madde olduğunu, ancak ilgili maddenin göstermelikten uzak olup uygulamada etkin olması gerektiğini ifade etmiştir.

Tasarının kırk ikinci maddesi halk denetçisi başlığını taşımakta olup ilgili madde adına söz alan Chp'li Kılıçdaroğlu, ilgili maddeyi tasarının en garip maddelerinden biri olarak gördüklerini, halk denetçisinin sadece mahalli idarelerde olacağını, merkezi idarede ise olmayacağını belirterek bir bakanlıkla muhatap olup haksızlığa uğrayan bir

yurttaşın halk denetçiliğine başvuramayacağını haksızlık olacağını, halk denetçisinin seçilme ve görevden alma şartlarının çok ağır olduğunu, on yıllık mesleki tecrübenin kaldırılması gerektiğini, ayrıca halk denetçisinin görevine son verilmesi halinde il genel meclisinin salt çoğunluğu, sonrasında valinin onayı, sonrasında Danıştay'ın kararının bürokrasiyi artıracığını belirtmiştir. Chp'li Erdoğan Kaplan ise, valinin ağır denetimi altında olan il genel meclisi tarafından seçilen halk denetçisinin bağımsız olamayacağını söylemiştir. Büro ve personelinin il özel idaresi tarafından temin edilmesi yapılacak denetimlerin objektifliğine gölge düşüreceğini ifade etmiştir.

Tasarının insan kaynakları yönetimi başlığını taşıyan kırk altıncı maddesi adına söz alan Chp'li Bayram Meral, ilgili madde ile taşeron sisteminin tüm kamu çalışanlarına uygulanacağını, aynı statüde ama farklı yerlerde çalışan personelin maaşlarının farklı olacağını, madde ile hem devletin, hem çalışanın hem de müesseselerin kaybedeceğini belirtmiştir.

Tasarının 47. maddesi adına konuşan Chp'li Sedat Pekel, devlet memurluğunun istisnai, sözleşmeli personelin ise esas hale geleceğini, yüz binlerce çalışanın mağdur edileceğini belirtmiştir. Chp'li Yaşar Tüzün ise bir kuruma başka bir kurumdan yönetici atanacağını bu durumda iş disiplininin bozulacağını, kadrolaşmanın önünün açılacağını söylemiştir.

Tasarının geçici 1. maddesi adına söz alan Chp'li Oyan, ilgili madde ile merkezi idarede yer alan bakanlıkların bazılarının taşra teşkilatının lağvedilerek il özel idarelerine devredilmesini eleştirmiştir. İl özel idarelerinin bu sorumlulukları yerine getiremeyeceğini belirtmiştir. Chp'li Mustafa Gazalcı ise yapmış olduğu konuşmada, tasarının yasalaşması halinde kamu hizmetlerinin kamu tarafından verilemeyeceğini, sağlık hizmeti başta olmak üzere temel kamusal hizmetlerin paralı hale getirileceğini belirtmiştir.

Tasarının geçici 2. maddesinde, KHGM'nin kaldırılacağı ifade edilmiştir. İlgili madde hakkında konuşan Chp'li Meral, KHGM'nin çok aktif olduğunu, personelinin gece gündüz çalıştığını söyleyerek kaldırılmaması gerektiğini belirtmiştir. Meral, KHGM'nin 2003 yılında yapmış olduğu bazı hizmetleri rakamsal olarak ifade etmiştir. Buna göre 2003 yılında KHGM 29717 km köy yolu, 599770 km köy yolunun tamir ve bakımı, 2012 adet köprü, 924 aileye konut yaptığını ve 8058 köye ise içme suyu

götürdüğünü ifade etmiştir. Chp'li Mehmet Yıldırım ise valilerin yol müdürü haline dönüştürüleceğini, KHGM'nin elli binin üzerinde çalışanı, araç gereçleriyle köylere gidecek hizmetleri hükümetin belirleyeceğini, oy verenlere hizmet sunulacağını, oy vermeyenlere ise hizmetin sunulmayacağını iddia etmiştir. İlgili madde hakkında konuşan Ak Parti'li Mehmet Soydam ise KHGM'yi kapatmayacaklarını, daha aktif hale getirip yapılacak hizmetlerin katlanacağını ifade etmiştir.

### **3.2. CUMHURBAŞKANI'NIN 5227 SAYILI KANUNU VETO ETME GEREKÇELERİ**

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun TBMM'de sürdürülen müzakereler boyunca başını Chp'nin çektiği muhalefet partilerinin yanı sıra Türkiye Kamu Sen, KESK, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), Liberal Düşünce Topluluğu (LDT), Hak-İş, Sağlık-İş, Mülkiyeliler Birliği gibi sendika ve sivil toplum kuruluşları tarafından ele alınmıştır.<sup>197</sup> Kanun kimilerine göre Türkiye'nin kurtuluş reçetesi iken kimilerine göre ise yok oluş süreci olarak görülmüştür.<sup>198</sup> Kanun'a radikal eleştiri yönelenler olduğu gibi, Kanun'a destek veren ya da getirilmek istenen düzenlemeleri kabul etmekle birlikte bazı yönleriyle ilgili eleştiriler ileri süren çevrelerde bulunmuştur.<sup>199</sup> Örnek verirsek TESEV ilgili Kanun'u hem desteklemiş hem de Kanun'un bazı kusurlu ve eksik noktaları olduğunu ifade ederek eleştirmiştir.<sup>200</sup>

Kanun'u desteklemeyenler Kanun'un AB ve IMF gibi dış güçlerin baskısıyla oluşturulduğunu ileri sürmüşlerdir.<sup>201</sup> Hükümetin temel hizmetleri özelleştirerek yoksullara zarar vereceğini, sosyal devletin etkinliğini azaltıp kapitalist sistemin gücünü artıracaklarını, ayrıca özerklik, yerellik gibi kavramların ön planda olmasının bölünmeye neden olacağı kanısını taşımışlardır.<sup>202</sup>

Kanun'a destek verenler ise dünyada kamu yönetimi alanında var olan eğilimlerin genel olarak benimsendiğini, ülkemizin kamu yönetimi alanında on yıllardan beri var

---

<sup>197</sup> Saran, **a.g.e.**, s.220.

<sup>198</sup> Al, 'Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Post modern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 4, 2004, s. 1.

<sup>199</sup> Saran, **a.g.e.**, s.225.

<sup>200</sup> TESEV, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Değerlendirme Raporu**, İstanbul, 2004.

<sup>201</sup> Türkel Minibaş, **Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı**, Malatya: İnönü Üniversitesi Matbaası, 2004, s. 228.

<sup>202</sup> Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu, '*Bilgi Broşürü*', Ankara, 2004.

olan kronikleşmiş sorunların çözümünde büyük bir değişimin olacağını belirtmişlerdir.<sup>203</sup>

Tasarının ülke bütünlüğünü tehdit etmesi söz konusu olmayıp kamu yönetimi alanında her şeyin çözümü olduğu varsayımı da yanlıştır. Yeniden yapılanmanın tarihsel geçmişine bakıldığında atılan adımların hem içerik hem de kapsam bakımından önceki dönemlerde atılan adımların çok daha ötesinde olduğu varsayımı hiç kuşkusuz yadsınamaz bir gerçektir.<sup>204</sup>

Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ilgili Kanun'un 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9 uncu maddelerini Anayasa'nın 89 ve 104. maddelerinin kendisine vermiş olduğu yetkiye dayanarak TBMM'ye geri göndermiştir. Hükümet bundan sonraki süreçte Kanun'u hiç değiştirmeden Meclis'e sunup kabul edilmesiyle birlikte tekrar Cumhurbaşkanı'nın onayına sunabilirdi. Cumhurbaşkanı ise ya Kanunu kabul edecek ya da halk oyuna sunacaktı. Ancak hükümet toplumsal baskılardan çekinerek geri adım atmış ve ilgili Kanun'u bir daha TBMM'ye sunmamıştır.

### 3.2.1. Üniter Devlet Vurgusu

Cumhurbaşkanı'na göre Kanun'un 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, geçici 1, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9 uncu maddelerinde; kamu yönetiminin yapılanması ve işleyişinde köklü değişiklikler getirerek, hukukun genel ilkelerine, Anayasal kurallara ve kamu yararına uygun değildir.

Cumhurbaşkanı'na göre Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin örgütlenmesi hem coğrafi olarak hem de konu yönünden sınırlandırılmıştır. Ancak getirilmek istenen Kanun'da bunun tam tersi bir düzenleme yapılmak amaçlanmaktadır. Merkezi yönetimin görev ve yetkileri tek tek sayılmış, somut biçimde belirtilmiştir. Buna karşın yerel yönetim birimlerinin görev ve yetkilerine sıra gelince, onlar soyut ve genel bir şekilde düzenlenmiştir. Düzenlemeyle federatif bir sistem getirilmek istenip

---

<sup>203</sup> Yılmaz ve Ökmen, **a.g.e.**, s.20.

<sup>204</sup> Ökmen, 'Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler', Özgür ve Parlak (ed.), **Uyum Sürecinin İdari Politığı: AB ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme Yerelleşme Dinamikleri**, Bursa: Alfa Aktüel Yayını, 2006, s. 92.

yerellik ön plana çıkarılıp üniter devlet yapısının yok edilmek istendiğinin hedeflendiği belirtilmiştir.<sup>205</sup>

Cumhurbaşkanı'na göre, Anayasa'da merkez-taşra ilişkisi yetki genişliğine, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi ise idari vesayet ilkesine dayanmaktadır. Tekil devlet modelinde tek yetkili olan kurum devlettir. Devletin teşkilat yapısı parçalı bir görünüme sahip olsa da devlet yetkisine sahip birçok kamu tüzel kişisi olsa da bunlar arasındaki birlikteliği idarenin bütünlüğü ilkesi sağlamaktadır. Kanun'da bazı bakanlıkların taşra teşkilatının kaldırılıp belediye ve il özel idarelerine devredilmek istendiği belirtilmektedir. Bu durum idarenin bütünlüğü anlayışına aykırıdır. Görev alanları belli olmasına rağmen oluşum yapıları farklı olan iki mahalli idare birimi olan il özel idaresi ve belediye arasındaki görevlerin hiç bir ilkeye bağlı olmadan ayırım yapılmasının tutarsızlık olduğu bilinmektedir.<sup>206</sup>

Cumhurbaşkanı'nın konu ile ilgili değerlendirmelerine bazı çevrelerden de destek gelmiştir. Türk Solu'na göre, yerel katılım, yerel demokrasi, özerklik gibi kavramların ön plana çıkarılmak istenmesiyle etnik grupların yönetimde söz sahibi olabileceği belirtilmiştir. Bu durumun merkezi idareye karşı cemiyet, cemaat ve tarikat gibi örgütlemelerin yaygınlık kazanmasına ve devlete karşı güç birliği içine girmelerine yol açabileceği ifade edilmiştir.<sup>207</sup>

Kamu Sen ise Kanun'un kabulü durumunda 1,5 milyon işçi ve memurun merkezi idareden alınıp belediye ve il özel idarelerine devredileceğini, statülerinin değiştirileceğini, iş güvencelerinin ortadan kaldırılacağını, işe alım ve işten çıkışları yetkili organları olan il genel meclisi kararıyla olacağını belirtmiştir. Bu durumun ise merkezi idareyi zayıflatacağını, mahalli idare birimlerini güçlendireceğini bu anlayışında Anayasa'ya aykırı olduğunu ifade etmiştir.<sup>208</sup>

### **3.2.2. Laiklik Vurgusu**

Cumhurbaşkanı'na göre gerek AYM'nin vermiş olduğu kararlara bakıldığında gerekse de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'nin kuralları ülkemizde türban konusunu bir daha geriye gidilmeyecek şekilde gündemden çıkartmıştır.

<sup>205</sup> Azrak, **Kamuda Tehlikeli Reform**.

<sup>206</sup> Bircan Akyıldız, **Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı**, s.25.

<sup>207</sup> Türk Solu, <http://www.turksolu.org/50/yon50.htm>, (Erişim Tarihi: 22.08.2015).

<sup>208</sup> Yıldırım Koç, **Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı**, s.75.

Kanun'un 5. maddesinin d fıkrasında; 'kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlanmada ayrımcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz' düzenlemesine yer verilmiştir. Cumhurbaşkanı'na göre 'kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde' ifadesiyle kamu çalışanları; 'bu hizmetlerden yararlandırma' ifadesiyle özellikle öğrenci gruplarının hedef kitle olarak görüldüğü belirtilmiştir. Ayrımcılık ile insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz ifadesiyle de hem düzenlemede hem de uygulamada hedef kitledekiler için türban yasağının kaldırılmasının amaçlandığını belirtmiştir.

Cumhurbaşkanı'nın konu ile ilgili görüşlerine Kamu Sen de destek vermiştir. Kamu Sen'e göre ayrımcılık yapmama ilkesi, etnik ve dinsel amaçlı grup ya da kişilere yönelik olsa dahi eşit davranma yükümlülüğü Anayasa'ya aykırı olup kamu hizmetlerinden yararlanmada insan hak ve özgürlükleri kanunla kısıtlanabilir.<sup>209</sup>

### **3.2.3. Denetim Eksikliği Vurgusu**

Kanun'un 38. maddesinde denetimin tanımı yapılmış, 39. maddesinde denetimin kapsamı ve türleri belirtilmiş, 40. maddesinde ise denetlemeye yetkili kurumlar yer almıştır. Cumhurbaşkanı'na göre Kanun'un yukarıda sayılan maddeleri birlikte ele alındığında kamu yönetiminde denetim sisteminin tümüyle değiştirilip yeni bir sistemin getirilmek istendiği görülmektedir.

Denetlemeye yetkili kurumlar sayılırken yolsuzluklarla mücadelede ve idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesinin temel aracı olarak görülen teftiş kurullarına yer verilmeyip iç denetim kurumuna yer verilmiştir. Kontrol ve gözetim işlevinden ibaret olan iç denetim, gerek hiyerarşik gerekse de idari vesayet denetimini kapsamamaktadır. Bunun yanında teftiş kurullarının kaldırılıp iç denetim kurumuna dönüştürülmesi kamunun denetim gücünü de zayıflatacaktır.<sup>210</sup>

Kanun'un 40. maddesinde merkezi yönetime dahil tüm kurum ve kuruluşların, il özel idarelerinin, belediyelerin, bunlara bağlı kuruluşların ve yerel yönetim birliklerinin dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağı ya da özel ve bağımsız denetim şirketlerine yaptırılacağı belirtilmiştir. Anayasa'nın 160. maddesinde Sayıştay'ın

<sup>209</sup> Kamu Sen'in Görüşleri II, **Kamu Yönetimi Reformu mu? Ulus Devletin Tasfiyesi mi?**, Ankara, 15.01.2004, <http://www.kamusen.org.tr/kitap5Cgorus2.pdf>, (Erişim Tarihi: 16.09.2015).

<sup>210</sup> TESEV, [http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik\\_gorusler.php](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik_gorusler.php), (Erişim Tarihi: 17.07.2015).

öngörülen hizmetleri yapmakla mükellef kılındığı belirtilerek Sayıştay'a bu görevleri kendi dışında bir kurum ya da kuruluşa yaptırma yetkisinin verilmediği vurgulanmıştır.

Cumhurbaşkanı'nın denetim ile ilgili olarak yapmış olduğu eleştirilere benzer bir eleştiride TÜSİAD'tan gelmiştir. TÜSİAD'a göre Kanun ile denetim mekanizmaları ortadan kaldırılmak istenmektedir. Yerel yönetimleri denetleme yetkisi Sayıştay'a verilmiş ancak Sayıştay'ın böyle bir yetki ve uzmanlığı bulunmamaktadır. Yerel yönetimler arasında eşgüdümü sağlayıp uyumluluk durumlarını araştırarak bir otoritenin varlığına gereksinim olduğu ifade edilmiştir.

### **3.3. 6360 SAYILI KANUNUN GETİRDİĞİ SİSTEMLE 5227 SAYILI KANUNUN KARŞILAŞTIRILMASI**

60. Hükümetin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan 2011 yılının Mayıs ayında Kahramanmaraş mitinginde nüfusu 750 bini aşan illerin Büyükşehir Belediyesi (BŞB) statüsüne kavuşmasına ilişkin kanun tasarısı hazırladıklarını ifade etmiştir.

12 Kasım 2012 tarihi itibarıyla BŞB yasa tasarısı Meclis Genel Kurulu'nda görüşülerek kabul edilmiş ve 6360 sayılı 'On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' yasalaşmıştır. 6360 sayılı Kanun'da 14.03.2013 tarihinde çıkarılan 6447 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle BŞB olan iller arasına Ordu, yeni kurulan ilçeler arasına da Altınordu katılmıştır. Böylece Ordu'nun da BŞB olmasıyla birlikte toplam BŞB sayısı 30, yeni kurulan ilçe sayısı ise Altınordu'nun eklenmesiyle 27 olmuştur. Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) 2011 yılına ilişkin adrese dayalı nüfus kayıt sonuçları dikkate alınmış ve o an itibarıyla nüfusu 750 binin üstünde olan iller BŞB statüsüne sahip olmuşlardır.<sup>211</sup>

6360 sayılı Kanun ile BŞB olan 14 il ve nüfusları şunlardır: (2011 yılı TÜİK adrese dayalı nüfus kayıt sistemleri baz alınmıştır)

- Şanlıurfa	= 1.762.075
- Hatay	= 1.483.674
- Manisa	= 1.346.162
- Balıkesir	= 1.160.731
- Kahramanmaraş	= 1.063.174

<sup>211</sup> Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s.310.

- Van	= 1.051.975
- Aydın	= 1.006.541
- Denizli	= 950.557
- Tekirdağ	= 852.321
- Muğla	= 851.145.
- Mardin	= 773.026.
- Malatya	= 762.366
- Trabzon	= 757.898
- Ordu	= 771.960

6360 sayılı Kanun ile yirmi altı ilçe kurulmuştur. Hatay'da dört ilçe; Tekirdağ ve Şanlıurfa'da üç ilçe; Balıkesir, Manisa, Kahramanmaraş, Muğla, Van, Zonguldak'ta iki ilçe, Aydın, Denizli, Mardin ve Trabzon'da bir ilçe kurulmuştur. Denizli'nin Akköy ilçesinin adı ise Pamukkale olarak değiştirilmiştir. 6447 sayılı Kanun ile de Ordu'nun Altınordu ilçesi yeni kurulan 27 ilçe belediyesi arasında yerini almıştır.<sup>212</sup>

6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının çok önemli olduğu vurgulanarak bu ilkelerin hem vatandaş memnuniyetini artırmayı amaçladığı hem de vatandaşların kamu yönetime daha fazla katılmalarını sağladıkları belirtilmiştir. Mahalli idarelerin halkın demokratik hayata katılımı bakımından önem teşkil ettiği, bundan dolayı da mahalli idare birimlerinin sürekli geliştirilmesi ve etkin hizmet üretme kapasitesine sahip olması gerektiği belirtilmiştir.<sup>213</sup>

6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetim biriminin yetkili olması durumunda planlama ve koordinasyonun sağlanmasında sıkıntılara sebebiyet vereceği bunun yanında kaynak israfına da yol açacağı ifade edilmiştir. Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesinin pek mümkün olmadığı belirtilmiştir. Halkın ihtiyaçlarını fazlasıyla karşılayabilecek büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetim birimlerine olan güvenini de sarsabilir. Bu bakımdan planlama, koordinasyon ve yönetim anlayışı çerçevesinde belediye sınırının mülki sınır olacak

<sup>212</sup> Emre Koyuncu ve Tunga Köroğlu, **Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme**, TEPAV, 2012, [www.tepav.org.tr](http://www.tepav.org.tr), (Erişim Tarihi: 13.10.2015), s. 7.

<sup>213</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.10.2015).

şekilde optimal ölçekte hizmet üretebilen güçlü ve büyük yerel yönetim birimlerinin varlığına gereksinim duyulduğu vurgulanmıştır.<sup>214</sup>

6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde mevcut yerel idare yapısıyla yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde sunma imkanı kalmayan bazı illerde, bu hizmetlerin vatandaşın artan beklentilerini karşılayabilecek özelliklerle donatılması gerektiği, bu hizmetlerin ideal ölçekte etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimler tarafından sağlanması gerektiği, yerel yönetim hizmetlerine daha fazla katılımın gerçekleştirilmesi ve bunun yanında da hizmetlerin tek merkezde yürütülebilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir.<sup>215</sup>

6360 sayılı Kanun kapsamında ülke nüfusunun %92'si belediyelerde, %8'i ise köy sınırları içinde yaşamaktadır. Bu kapsamda ilgili Kanun'un ülkede yaşayan her 4 kişiden 3'ünü ilgilendirdiğini söyleyebiliriz.<sup>216</sup>

6360 sayılı Kanun birçok değişiklik ve yenilik getirmiştir. 6360 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu değişiklik ve yeniliklerden başlıcaları şunlar olarak belirtilebilir.<sup>217</sup>

- Ülkemizdeki BŞB'lerin sayısı 16'dan 30'a yükseltilmiştir.
- 27 yeni ilçe kurulmuştur.
- BŞB'ye dönüştürülen ve daha öncesinde BŞB olan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Toplam 30 BŞB'deki 1053 belde belediyesi ile 16.082 köy, mahalleye dönüştürülmüştür.
- Mahalle kurulabilmesi için en az 500 kişi olma şartı getirilmiştir.
- BŞB olan illerin dışında kalan 51 ilde, nüfusu 2000'den az olan belediyeler kapatılarak köye dönüştürülmüştür. Bu kapsamda toplam 552 belediye tüzel kişiliğini yitirerek köy olmuştur.
- Mevcut ve yeni kurulan BŞB'lerin buldukları illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

---

<sup>214</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, ( Erişim Tarihi: 18.10.2015).

<sup>215</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, ( Erişim Tarihi: 18.10.2015).

<sup>216</sup> Mikdad Lamih Çelik ve Cüneyd Altıparmak, **Hukuki Açından 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 23.

<sup>217</sup> TBB, [www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber\\_ve\\_bilgi\\_notlari/6360\\_torba\\_personel\\_rehber.pdf](http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/6360_torba_personel_rehber.pdf), (Erişim Tarihi: 28.10.2015).

- BŞB olan illerde Valiliklere bağı yeni bir birim kurulmuştur. Bu birimin adı Yatırım ve İzleme Koordinasyon Başkanlığı (YİKB)'dir.
- İl encümeninin sayısı azaltıldı. İl encümeni, Valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmasına karar verilmiştir.
- İl özel idaresi bütçesinin süresi içinde kesinleşmemesi durumunda kararın Danıştay yerine İçişleri Bakanlığı tarafından verilmesine karar verilmiştir.
- Belediyelere, il özel idarelerine, bağı kuruluşlara ve bunların üyesi oldukları birliklere ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketlere, 5018 sayılı 'Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 29. maddesi olan bütçeden yardım yapılması ile 5253 sayılı 'Dernekler Kanunu'nun 10. maddesi olan yardım ve işbirliğinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir.
- Tüm BŞB'lerin sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Büyükşehir İlçe Belediyeleri'nin sınırları ise ilçe mülki sınırı olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda BŞB yetki alanına giren yerlerin hacim olarak genişlediğini söyleyebiliriz.
- Belediyelerin amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapması ya da bunun yanında sporu teşvik etmek amacıyla hemşerilerine spor malzemeleri verebilmelerine olanak tanınmıştır.
- Belediyelere mabet yapabilme yetkisi tanınmıştır.
- Madencilik faaliyetleri için işyeri açma ve çalışma ruhsatlarında yetki belediyelerden alınıp Valiliklere verilmiştir.
- BŞB'lerin bazı varlık ve kaynaklarını şirketler aracılığıyla yarışma ve rekabet şartları oluşmadan üçüncü kişilere kiralama yetkisi kaldırılmıştır.
- İlgili Kanun ile birlikte Büyükşehir İlçe Belediyelerine ayrılan pay %2.85'den %4,5'e, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay ise % 5'den %6'ya çıkarılarak belediyelerin mali yapılarının güçlendirilmesi amaçlanmıştır.<sup>218</sup>
- BŞB ve Büyükşehir İlçe Belediyelerine doğrudan aktarılacak paylarda nüfus kriterinin yanında yüzölçümü kriteri de eklenmiştir. İlçe belediyelerine ayrılan %4,5'lik payın %90'nı ilçe belediyelerinin nüfusuna, kalan %10'luk dilim ise ilçe belediyelerinin yüzölçümüne göre paylaştırılmasına karar verilmiştir.<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, s.325.

<sup>219</sup> Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, s.326.

- Tüzel kişiliği kaldırılıp ilçe belediyesine bağlanan köylerde 5 yıl süreyle emlak vergisi ve 2464 sayılı Kanuna göre alınması gereken vergi, harç ile katılma payları 30.03.2014 yerel seçimlerini izleyen günden itibaren 5 yıl süreyle alınmaması kararlaştırılmıştır.<sup>220</sup>

- BŞB'lere haberleşme istasyonları (baz) ile ilgili olarak ücret karşılığında yer seçim belgesi verilmesi kararlaştırılmıştır.

- Nüfusu 100 binin üzerinde olan belediyelerin kadın ve çocuklar için konukevi açmaları zorunlu hale getirilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu yerelleşme sistemi kapsamında mahalli idare birlikleri ile ilgili iki farklı düzenleme yapılmıştır. Birincisi üyelerin tamamının il özel idarelerinden oluştuğu birliklerin başkanının birlik merkezinin bulunduğu ilin valisi olma koşulunun değiştirilerek onun yerine üye illerin valileri arasında seçilme esasının getirilmesidir. İkincisi ise 6360 sayılı Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan mahalli idare birliklerinin tasfiye edilmesi mahalli idare birlikleri bağlamında yapılan değişikliklerdir.<sup>221</sup>

6360 sayılı Kanun'un yerelleşme bağlamında getirmiş olduğu en büyük değişiklik mevcut ve yeni kurulan BŞB'lerin buldukları illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması olmuştur. Bu Kanun kapsamında 81 ilin 30'unda il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu kapsamda 6360 sayılı Kanun ile illerin iki gruba ayrıldığını görmekteyiz. Bunlar, il özel idaresi olan 51 il ve il özel idaresi kaldırılan 30 il şeklindedir.<sup>222</sup> İl özel idaresi kaldırılan illerde il özel idarelerinin görev, yetki ve kaynakları; bakanlıklara, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarına, taşra teşkilatlarına, valiliklere, valiliklere bağlı olarak kurulan YİKB'lere, hazineye, BŞB'ye, BŞB'lerin bağlı ve ilgili kuruluşlarına ve Büyükşehir İlçe Belediyelerine devredilmiştir.<sup>223</sup>

5227 sayılı Kanun kabul edilmiş olsaydı çoğu bakanlığın taşra teşkilatı il özel idareleri bünyesine alınacaktı. İl özel idareleri gerek araç, gereç, donanım bakımından;

---

<sup>220</sup> Mithat Arman Karasu, '6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri-Şanlıurfa Örneği', **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, ss. 3-5.

<sup>221</sup> İzci ve Turan, **a.g.m.**, ss. 132-133.

<sup>222</sup> Fatma Neval Genç, '6360 sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri', **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1 (özel sayı), s. 7.

<sup>223</sup> Ferit İzci ve Menaf Turan, 'Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği', **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2013, Cilt 18, Sayı 1, s. 128.

gerek personel bakımından, gerekse de mali yönden çok güçlü, etkin ve özerk bir konuma getirilecekti. Ancak 6360 sayılı Kanunun getirmiş olduğu yerelleşme şekli il özel idarelerini pasif bir konuma getirmiştir.

Chp, 6360 sayılı Kanun'un Anayasa'ya aykırı olduğunu iddia ederek AYM'ye ilgili Kanun'un iptali için dava açmıştır. AYM vermiş olduğu kararda geçici birinci maddenin 27. fıkrasını (Kanun yürürlüğe girdiği tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma paylarının belediye meclisi kararıyla alınmayabileceği) Anayasa'ya aykırı olduğunu, Kanun metninin diğer maddeleri ile ilgili iptal istemlerinin ise Anayasa'ya aykırı olmadığını belirterek Chp'nin talebini reddetmiştir.<sup>224</sup>

Güler'e göre 6360 sayılı Kanun'un öngördüğü yerelleşme şekli Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan 'Kanun Önünde Eşitlik' ilkesine ters düşmektedir. Çünkü bazı illerde il özel idareleri varlığını sürdürürken bazı illerde ise il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu durumun kanun önünde eşitlik prensibine uygun düşmediği yönünde görüşler vardır.<sup>225</sup>

Gözler, 6360 sayılı Kanun'un öngörmüş olduğu yerelleşme sistemini benimsememiş, BŞB olan illerde yer alan il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına bir türlü anlam verememiştir. Gözler'e göre, BŞB merkezine bitişmiş ve yakın gelecekte de bitişme ihtimali olan belde ve köyler dışında yer alan belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmaması gerekmektedir. Ülkemiz için bu kuralın tek istisnası olabilir. O da İstanbul'dur. Çünkü İstanbul'da il mülki sınırı ile belediye sınırı yerleşmenin yoğun olmasından dolayı birleşmiş olduğundan dolayı il özel idaresi kaldırılabilir. Ama geri kalan 29 BŞB'de il özel idaresinin kaldırılması Anayasa'ya aykırı bir durum teşkil edebilir.<sup>226</sup>

Anayasa'nın 127. maddesi mahalli idareler başlığını taşımakta olup mahalli idareleri şu şekilde tanımlamaktadır: 'İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.'

<sup>224</sup> Resmi Gazete, No: 29123, 18.09.2014

<sup>225</sup> Güler, **Bütünşehir Belediyesi**, TBMM Komisyon Konuşmaları, 12 Kasım 2012, Ankara, s. 39.

<sup>226</sup> Kemal Gözler, '6360 sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler', **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf, (Erişim Tarihi: 19.11.2015), s. 41.

Anayasa'nın 127. maddesinden de anlaşılacağı üzere Anayasa'da tek bir mahalli idare biriminin değil, üç çeşit mahalli idare biriminin olduğunu görmekteyiz. Bunlar; il özel idaresi, belediye ve köydür. Bunun dışında maddenin başlığı 'mahalli idareler' olup çoğul ifade etmektedir, yine 'kamu tüzelkişileridir' denilerek birden fazla mahalli idare biriminin olduğunu belirtmektedir. 6360 sayılı Kanun ile 30 BŞB'de il özel idareleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Oralarda yaşayan vatandaşların tüm ihtiyaçları sadece belediye idaresi tarafından karşılanmaktadır. Bu durum birçok sorunu oluşturabilir. Bu sorunların başında hizmetin adil ve etkin bir şekilde verilmemesini sayabiliriz.<sup>227</sup>

6360 sayılı Kanun'un belediye teşkilatlarına çok fazla yetki ve görev verip diğer mahalli birimler olan il özel idaresi ve köyleri görmezden gelmesi bir başka sıkıntıya sebebiyet verebilir. Ülkemizin özellikle de Doğu ve Güney Doğu bölgelerinde büyük yetkilere sahip olan belediyelerden bazılarının bu yetkileri Devlet aleyhinde kullanmaları, kamunun araç, gereç ve personelini kullanarak hendekler açmaları, terörizmi desteklemeleri, bölücülük propagandaları yaparak ülkemizin milli birlik ve beraberlik duygularını istismar ettiklerini görmekteyiz.

Gözler, Anayasal temeli olan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin sadece kanun değişikliği yapılarak kaldırılması ile ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüşmesini Anayasa'ya aykırı olabileceğini ifade etmiştir. Gözler, 28 Mart 2003 tarihinde Fransa'da yapılan Anayasa değişikliklerini de örnek göstermiştir. Fransa Anayasası'nın 72. maddesinin 1. fıkrası: 'Cumhuriyetin mahalli idareleri, belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve 74. maddede düzenlenen deniz ötesi idarelerden oluşur. Gerektiğinde, bu fıkra da belirtilen idarelerden biri veya birkaçı yerine, kanunla başka bir mahalli idare kurulabilir.' Fransa'da yürürlükte olan Anayasa'da mahalli idare birimlerinin kaldırılması ya da mahalli idare birimlerine yenilerinin eklenmesi kanun değişikliğiyle yapılması Anayasa'da yer almıştır. Ancak bizim Anayasa'mızda kanun koyucuya böyle bir yetki tanınmamıştır.<sup>228</sup>

6360 sayılı Kanun'un AYYÖŞ'e de aykırı olduğu yönünde görüşler bulunmaktadır. AYYÖŞ'e göre mahalli idarelerin tüzel kişiliklerinin yerel halka

<sup>227</sup> Gözler, **6360 sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler**, s.45.

<sup>228</sup> Gözler, **6360 sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler**, ss.55-56.

sorulmadan kapatılmaması gerekmektedir. Ancak, 6360 sayılı Kanun ile yerel halka danışılmadan sadece kanun değişikliği yapılarak il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırıldığını görmekteyiz.<sup>229</sup>

6360 sayılı Kanun'un öngörmüş olduğu yerelleşme sisteminde BŞB sınırları içinde yer alan köyler, mahalleye dönüşmüştür. Mahalleye dönüştüklerinden dolayı da köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Tüzel kişilikleri kaldırıldığından köylerin hak ve fiil ehliyetleri ya da karar alma yetkileri yoktur. Bundan dolayı da köyler davalı ya da davacı konumda da bulunamazlar. Bu durumun yol açtığı sorunu bir örnekle açıklayalım. Örneğin köy ihtiyar heyeti kamu tüzel kişinin karar organı olup kamulaştırma dahil pek çok icrai yetkiye sahiptir. Köy muhtarının da köy tüzel kişiliğinden kaynaklanan pek çok yetkisi vardır. Ancak mahalle muhtarı ve mahalle ihtiyar heyetinin yetkileri ise son derece kısıtlıdır.<sup>230</sup> Bunun yanında köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüşmesi yerindelik ve özerklik anlayışlarına ters bir durum olduğunu ifade edebiliriz.<sup>231</sup>

5227 sayılı Kanun'un öngörmüş olduğu yerelleşme sistemi ile 6360 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu değişiklikler arasında çok farklılık bulunmaktadır. 5227 sayılı Kanun yerel yönetim birimlerini güçlendirip merkezi idarenin ise etkinliğini azaltmayı amaçlamaktaydı. Ancak 6360 sayılı Kanun ile yüzlerce belediye ve köyün tüzel kişiliğinin kaldırıldığını görmekteyiz. 6360 sayılı Kanun ile merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerindeki etkisinin artırıldığını söyleyebiliriz. Bu durumun ülkemizdeki yerel yönetim birimlerinin gücünü azalttığını, yerel demokrasiyi sekteye uğrattığını, halkın yönetime katılımındaki isteğini azalttığını söyleyebiliriz.<sup>232</sup>

6360 sayılı Kanun, 5227 sayılı Kanun'da yer alan yerel yönetim birimlerinin özerkliği anlayışıyla çeliştiğini söyleyebiliriz. Köydeki kamu hizmetleri köy tarafından değil de, merkezi idare tarafından yerine getirildiğinden köyün diğer idarelere karşın bir özerkliği kalmamakta, köy idaresi seçimleri ve köy demokrasisi boş bir laftan ibaret kalmaktadır. Bu durum ise yerel yönetim birimlerinin özerkliği ve yerel demokrasi gibi kavramları olumsuz yönde etkileyebilir.

---

<sup>229</sup> Güler, **Bütünşehir Belediyesi**, ss.134-135.

<sup>230</sup> Gözler, **6360 sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler**, ss.63-64.

<sup>231</sup> Alpay Günel, Senem Atvur ve Kadriye Okudan Dernek, 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2004, Cilt 19, Sayı 3, s. 62.

<sup>232</sup> Alpay Günel, Senem Atvur ve Kadriye Okudan Dernek, **a.g.m.**, s. 68.

6360 sayılı Kanun'un 5227 sayılı Kanun'da yer alan hizmette yerellik, demokrasi ve karlılık ilkeleriyle çeliştiğini söyleyebiliriz. Kamu hizmetlerinin halka en yakın birim tarafından sunulması gerekirken, hizmeti sunacak olan birimin halktan uzaklaştırıldığını belirtebiliriz. Bunun yanında nasıl bir hizmetin istenildiği yerel halka sorulmadan yapıldığından yerel demokrasi ilkesiyle de tam olarak uyuşmadığını ifade edebiliriz.<sup>233</sup> Bu durumu bir örnekle açıklarsak, köyde yaşayan insanlar hayvanlarını sulamak için çeşmeye ihtiyaçları olup olmadığına kendileri karar verememektedir. Kararı verecek kurum onlarca kilometre ötede olan belediye meclisidir. Eğer çeşmenin yapılmasına karar verilmiş ise bu çeşme onlarca kilometre uzaktan gelecek olan personelle, araç gereçle yapılacaktır. Bu durum hem maliyetleri artıracak, hem de karar verecek olanlar köy dışında yaşayanlar olduğundan hizmette yerellik anlayışına ve demokrasiye uygun düşmediğini söyleyebiliriz.

Yukarıdaki durum BŞB sınırları içinde yer alan beldeler için de geçerlidir. BŞB sınırında yer alan beldeler tüzel kişilikleri kaldırılıp mahalleye dönüşmüştür. Şehir merkezinden onlarca kilometre uzakta olan ve şehir merkeziyle yakın gelecekte birleşme ihtimali bulunmayan bir beldenin tüzel kişiliğinin kaldırılması, o beldedeki kararların, o belde halkı tarafından seçilmeyen ve o beldeden onlarca kilometre uzakta oturan üyelerden oluşmuş belediye meclisleri tarafından alınması hem hizmette yerellik ilkesine hem demokrasiye hem de karlılık ilkesine uyuşmadığını belirtebiliriz.<sup>234</sup> Belde belediyelerinde yaşayan nüfusun belediye hizmetlerine doğrudan erişimini engelleyen bu durumun aynı zamanda yerel halkın seçimle belirlediği idari birimin ortadan kaldırılmasına yol açacağını, bunun ise katılımcılık ve yerindelik ilkelerini zedeleyeceğini vurgulayabiliriz.<sup>235</sup>

Büyükşehir ilçe belediyeleri, BŞB'nin vesayeti altına girip mali ve idari özerkliğini kaybedebilir. İlgili Kanun'dan önce ilçe belediyesinin görev, yetki ve sorumluluk alanında olan bazı hizmetlerin BŞB tarafından yürütülmesi kararlaştırılmış, bazı konularda karar alma yetkisi BŞB'ye verilmiş, ilçe belediyesinin bazı kararları da BŞB'nin onayına tabi tutulmuştur. Bu durumun ilçe belediyelerinin etkinliğini

---

<sup>233</sup> Çukurçayır, **Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, s.309.

<sup>234</sup> Çukurçayır, **Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2013, s. 309.

<sup>235</sup> Alpay Günel, Senem Atvur ve Kadriye Okudan Dernek, **a.g.m.**, s. 63.

azalttığını, BŞB'lerin ilçe belediyeleri üzerindeki baskısını artırdığını göstermektedir.<sup>236</sup> BŞB'lerin yetkilerinin artırılması bunun yanında büyükşehir ilçe belediyelerinin yetkilerinin kısıtlanması aynı partiye mensup olsalar dahi büyükşehir ve ilçe belediye başkanları arasında ciddi sıkıntılara sebebiyet vermektedir. İlgili Kanun ile BŞB başkanlarının tek aktör olma yolunun açıldığını, bunun yanında yerel yönetimleri güçlendireyim derken yerelde güçlü yeni bir merkezin inşa edildiğini söyleyebiliriz.<sup>237</sup>

Yukarıdaki durum bize göstermektedir ki, yerel yönetimler arasında BŞB'nin 'eşitler arasında birinci' olup merkezi yönetim ile ilçe belediyeleri arasında adı konmamış bölge yönetimi olarak yeni bir kademe haline geldiğini görmekteyiz. Bu durumun bir sakıncası olarak merkezi idarenin BŞB'leri kullanarak yerel yönetim birimleri üzerinde etkinliğini daha da artırması ihtimalinin büyük olduğunu söyleyebiliriz.<sup>238</sup>

6360 sayılı Kanun'un öngörmüş olduğu yerelleşme sisteminde belediyelerin yetki alanları sadece kentsel alanlar olmayıp kırsal alanları da kapsamıştır. İlgili Kanun ile BŞB'ler il genelindeki bütün mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak zorundadır. Bu bağlamda belediyelerin geleneksel tanımı ve varlığı çerçevesindeki tanımların geçerliliğini kaybettiğini belirtebiliriz. Çünkü il genelinde yetkili olan bir yerel yönetim birimi belediye olarak tanımlanmamaktadır. Getirilen sistem bir tür federalizm ya da küçük bölge yönetimi sistemlerine benzemektedir. Böyle bir sistemin ülkemizin özellikle de Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde bir kaos ortamı oluşturma ihtimali yüksek görülmektedir.<sup>239</sup>

Güler'e göre, belediye tipi yönetim demek kentsel yerleşme mekanlarının yönetimi demektir. İl ve ilçelerde kentsel yerleşmenin dışında çok sayıda kırsal yerleşme de bulunmaktadır. Kırsal yerleşmeler hem coğrafi hem de iktisadi özellikleri bakımından kentsel altyapı gerektiren belediye hukuku ile yönetilmeleri zordur. Kırsal yerleşim alanlarında reklam, ilan, tabela, eğlence vb. vergi gelirleri yok denecek kadar azdır. Bunun yanında belediyelerin ise ev ve sokak hayvanları dışında hayvancılık sektörü ile ilgili yetki ve kapasiteleri çok fazla bulunmamaktadır. Kırsal yapıda mevcut

---

<sup>236</sup> Gözler, **6360 sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler**, s.53.

<sup>237</sup> Çukurçayır, **Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, s.309.

<sup>238</sup> Alpay Günel, Senem Atvur ve Kadriye Okudan Dernek, **a.g.m.**, s. 68.

<sup>239</sup> Çukurçayır, **Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, s.308.

olan sosyo ekonomik yapıya kentsel yönetim tarzı bir yönetim anlayışı benimsetmek doku uyumsuzluğuna sebebiyet verebilir.<sup>240</sup>

BŞB'lerde il sınırının belediye sınırları ile örtüşmesinden kaynaklanan yetki çatışmaları da yaşanabilir. Örneğin il yollarını yapmak Karayolları Genel Müdürlüğü'nün mü yoksa belediyelerin mi görevi olacak? 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 4 üncü maddesinde il yollarını yapma görevi karayollarına verilmişti. Ancak 6360 sayılı Kanun ile bu görev BŞB'lere de verilmiştir. Bu durum bize göstermektedir ki ilgili Kanun kapsamında kamu kurum ve kuruluşları arasında yetki çatışmaları yaşanabilmektedir.<sup>241</sup>

6360 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu yeniliklerden biri de BŞB olan illerde valiliklere bağlı olarak YİKB'lerin kurulmasıdır.<sup>242</sup> YİKB'nin ortaya çıkmasındaki ana unsur BŞB olan illerdeki il özel idarelerinin kaldırılmasından doğan idari boşluğu doldurmaktır.<sup>243</sup>

6360 sayılı Kanun'un 34 üncü maddesinde YİKB'nin görev, yetki ve sorumlulukları belirtilmiştir. Buna göre: 'İllerde 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, temsili tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12 nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevleri yerine getirmek, madenin veya jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere Enerji ve Tabii Kaynaklar Bütçesine konulan ve İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılan ödenekleri kullanmak, 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 rapor hazırlamak, BŞB bulunan illerde Organize Sanayi

---

<sup>240</sup> Güler, **Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine**, www.yayed.org.tr, (Erişim Tarihi: 05.12.2015), ss. 4-5.

<sup>241</sup> Gözler, **6360 sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler**, s.75.

<sup>242</sup> Ozan Zengin, 'Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi', **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt 72, Sayı 2, s. 103.

<sup>243</sup> Güler, **Bütünşehir Belediyesi**, s.138.

Bölgeleri mevzuatına göre il özel idarelerince kullanılan yetki ve görevleri yerine getirmek olarak belirtilmiştir.'

YİKB merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında kalan; taşrada bulunan tüm birimlerini, hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği ile verimliliğini denetlemeye yetkili olup Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara rapor sunmaktadır.<sup>244</sup>

Merkezi idare tarafından yürütülen her türlü yardım ve desteğe ilişkin koordinasyon, denetim, izlenme ve acil durumlarda bizzat yerine getirilme görevi YİKB tarafından sağlanmaktadır.YİKB ile valinin yönetsel kapasitesi artırılmıştır.<sup>245</sup> Valinin atanmış bir temsilci olarak bile il özel idaresinin başı durumunda olması yerellik açısından tartışmalı bir durum iken, il özel idarelerinin kaldırılmış olduğu 30 ilde ikame olarak merkezi yönetimin güçlendirilmiş bir uzantısının oluşturulması yerellik ve hizmetlerde yerindelik ilkeleriyle pek bağdaşmadığını söyleyebiliriz.<sup>246</sup>

YİKB'nin kurulmasıyla birlikte Başbakanlığın yerel düzeyi ilgili bakanlıkları aracılığıyla değil, doğrudan kontrol etmeye yönelik bir arayış izlenimi uyandırdığını ifade edebiliriz.<sup>247</sup> Bu durum merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerindeki baskısını artırabilir. Dolayısıyla merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerindeki baskısını azaltmayı amaçlayan 5227 sayılı Kanun'a ters bir durum teşkil ettiğini söylemekte fayda vardır.

YİKB'nin merkezi idarenin yereldeki üssü, eli ve adamı konumunda olduğunu söyleyebiliriz.<sup>248</sup> YİKB tarafından ilde yer alan merkezi idare birimleri hakkında yıllık düzenli raporlar hazırlanmakta, bu raporlar Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı ve ilgili olduğu bakanlıklara gönderilmektedir. Valiliklere bağlı olarak kurulan YİKB'ler ile valiliklerin gayri resmi olarak Başbakanlığa bağlandığı söylenebilir.<sup>249</sup> Bu durum ilde yer alan merkezi idarenin taşra birimleri üzerinde bir baskı hissetmelerine sebebiyet verebilir. Üzerinde baskı hisseden kamu kurumlarının ise verimli bir şekilde çalışamayacağı bilinen bir gerçektir.

---

<sup>244</sup> Zengin, **a.g.m.**, ss.102-103.

<sup>245</sup> Zuhale Önez Çetin, 'Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri', **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2015, Cilt 20, Sayı 2, s. 263.

<sup>246</sup> Alpay Günel, Senem Atvur ve Kadriye Okudan Dernek, **a.g.m.**, s. 66.

<sup>247</sup> Koyuncu ve Köroğlu, **a.g.e.**, ss.4-7.

<sup>248</sup> Rüyeyda Kızılboga ve Kamil Özaslan, 'İl Özel İdaresi ile YİKB'nin Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi', **KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, 11-12 Mayıs 2013, Hatay, s. 11.

<sup>249</sup> Güler, **Bütünşehir Belediyesi**, ss.138-139.

## SONUÇ

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Türk kamu yönetim sistemini bir bütün olarak ele alıp, kapsamlı değişiklikler içermektedir. İlgili Kanun ile amaçlanan; merkezi idareyi daha küçük ama daha etkin hale getirmek bu kapsamda bazı bakanlıkların taşra teşkilatını il özel idaresi başta olmak üzere yerel yönetim birimlerine devrederek yerel yönetim birimlerini çağdaş bir konuma getirmektir. 5227 sayılı Kanun merkezi idareyi özel yetkili, mahalli idare birimlerini ise genel yetkili kılmayı amaçlamaktadır.

İlgili Kanun maalesef Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayınca hükümet kamu yönetimi ile ilgili atılacak adımları çıkartmış olduğu başka yasalarla parça parça yapmak zorunda kalmıştır. Bu bağlamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu bu kapsamda çıkarılmış olan başlıca kanunlardır. Ancak söylemek gerekir ki çıkan bu kanunların hiçbiri 5227 sayılı Kanun'un yerini dolduramamıştır.

2012 yılında 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun TBMM'den geçmiştir. Ancak Kanun'un uygulanması 30 Mart 2014 tarihinde yapılan yerel seçimlerin sonrasına bırakılmıştır. İlgili Kanun'un yürürlüğe girmesiyle büyükşehir belediyelerinin sayısı 16'dan 30'a yükselmiştir. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan il özel idareleri ve köyler hiçbir Anayasal değişiklik yapılmadan tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüşmüştür. Geriye kalan 51 ilde ise nüfusu 2 binin altına düşen belediyeler kapatılarak köye dönüştürülmüştür. Bu kapsamda binlerce belediye ve köy kapatılmıştır. Anayasa'nın 127 nci maddesinde yer alan üç mahalli idare birimi büyükşehir belediyelerinde bire indirilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine aşırı yetki verilerek mahalli idare birimleri arasında ayırım yapılmıştır. Büyükşehir ilçe belediyeleri; büyükşehir

belediyelerinin denetimi altına girmiştir. Bunun yanında büyükşehir belediyelerinde valiliklere bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın kurulmasıyla merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet yetkisi daha da artırılmıştır.

## KAYNAKÇA

- Acar, Ali ve İsmail Sevinç, '1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları', **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 13, ISSN 1302-1796, Konya, 2005.
- Açıkgöz, Zekeriya, **İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul: Nobel Yayınları, 2011.
- Al, Hamza, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Değişim Yayınları, 2013.
- Al, Hamza, 'Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Post modern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, No 4, 2004.
- Aldan, Mehmet, 'İl Özel İdaresinin Yarını', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt XI, Sayı 4.
- Akın, Cengiz, 'Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz', **Türk İdare Dergisi**, Sayı 427 (Haziran 2000).
- Akpınar, Elçin, 'Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi', **Yüksek Lisans Tezi**, 2006.
- Aktan, Coşkun Can, **Değişim Çağında Devlet**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2003.
- Akyıldız, Bircan, **Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı**, Malatya, 2004.
- Arıkboğa, Erbay, 'Kamu Yönetimi Yazıları', Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (ed), **Türk Yerel Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2007.
- Atasoy, Veysel, 'Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi', **Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı**, İstanbul, 1992.
- Avşar, Zakir, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, İstanbul: Hayat Yayın Grubu, 2012.
- Aydın, Ahmet Hamdi, **Türk Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011.
- Azrak, Ülkü, 'Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi', **Hukuk ve Adalet Dergisi**, Sayı 2
- Başbakanlık, **Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1, Ankara, 2003.

- Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar**, Ankara, 1994.
- Başbakanlık, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2, Ankara, 2003.
- Bilgiç, Veysel, 'Değişik Yönleriyle Yerelleşme', Veysel Bilgiç (ed.), **Türkiye'de Yerelleşme Sorunu**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009.
- Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, **Kalkınma Ajanslarının Genel Faaliyet Raporu 2012**, Ankara, 2013.
- Coşkun, Bayram, 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme', Bayram Coşkun, Asım Balcı, Namık Kemal Öztürk ve Ahmet Nohutçu (ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Çelik, Mikdad Lamih ve Cüneyd Altıparmak, **Hukuki Açıda 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Çetin, Zuhale Önez, 'Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri', **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 20, Sayı 2, 2015.
- Çolak, Nusret İlker, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Çolak, Nusret İlker, 'Bilgi Edinme Hakkı, Önemi ve Bilgi Verme Yükümlülüğü', **Hukuk Ekonomi ve Siyasal Bilimler Dergisi**, 2005.
- Çukurçayır, Mehmet Akif ve Gülise Gökçe, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2007.
- Çukurçayır, Mehmet Akif, **Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2013.
- Demir, Oğuzhan, **Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=133>, (Erişim Tarihi: 26.05.2015).

- Demirci, Aytül Güneşer, 'Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sisteminin İnşası', **Toplum ve Demokrasi Dergisi**, Cilt 4, Sayı: 8-9-10, 2010.
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.
- Dinçer, Ömer, **Ters Köşe Program Konuşu**, Kanal 7, (11.01.2004).
- Dugget, Michael, 'Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar', çev. Argun Akdoğan ve Onur Ender Aslan, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 2 (Haziran 2002).
- Eralp, İlker ve Bülent Bozbaş, **Kamu Yönetiminde İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol**, Antalya: Bekad Yayınları, 2014.
- Ergun, Turgay ve Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, İstanbul: TODAİE Yayınları, 1992.
- Erten, Metin, **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1999.
- Eryılmaz, Bilal, 'İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimizdeki Yeri', **Türk İdare Dergisi**, Sayı 378 (Haziran 1988).
- Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2013.
- Firuz, Demir Yaşamış, 'Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları', **Türk İdare Dergisi**, Sayı 432 (Eylül 2001).
- Genç, Fatma Neval, '6360 sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri', **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1 (özel sayı).
- Görmez, Kemal, 'Değişik Yönleriyle Yerelleşme', Veysel Bilgiç (ed.), **Son Düzenlemeler Işığında Türkiye'de Yerel Siyaset**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009.
- Göymen, Korel, **Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, İstanbul: Boyut Yayıncılık, 2010.
- Gözler, Kemal, '6360 sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler', **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt 11, Sayı 122 (Şubat 2013), [www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf](http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf), (Erişim Tarihi: 19.11.2015).

- Gözler, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2005.
- Güler, Birgül Ayman, **Bütünşehir Belediyesi**, TBMM Komisyon Konuşmaları, Ankara, 12 Kasım 2012.
- Güler, Birgül Ayman, **Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine**, www.yayed.org.tr, (Erişim Tarihi: 05.12.2015).
- Güler, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1996.
- Günel, Alpay, Senem Atvur ve Kadriye Okudan Dernek, '6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi', **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 19, Sayı 3, 2004.
- Günday, Metin, 'Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi', **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumunda Sunulan Bildiri**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 2005.
- Hız, Yüksel ve Zekeriya Yılmaz, **Bilgi Edinme Ve Dilekçe Hakkı**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004.
- Hughes, Owen, **Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi**. çev. Buğra Kalkan ve Bahadır Akın, Ankara: Big Bang Yayınları, 2014.
- İzci, Ferit ve Menaf Turan, 'Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sistemine Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği', **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 18, Sayı 1, 2013.
- Kalabalık, Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılmalı Yerel Yönetimler Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu, **Bilgi Broşürü**, Ankara, 2004.
- Kamu Sen'in Görüşleri I, **Kamu Yönetimi Reformu mu? Ulus Devletin Tasfiyesi mi?**, Ankara (15.01.2004), <http://www.kamusen.org.tr/kitap5Cgorus2.pdf>, (Erişim Tarihi: 16.09.2015).
- Karaarslan, Erkan, **Kamuoyu Denetimi ve Kamu İdarelerinin İnternet Sayfası**, Antalya: Bekad Yayınları, 2014.

- Karaer, Tacettin, 'Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme', **Amme İdare Dergisi**, Cilt XX, Sayı 2.
- Karasu, Mithat Arman, '6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri-Şanlıurfa Örneği', **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**.
- Kartal, Nazım, 'İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme' (Yayımlanmış Doktora Tezi, AÜSBE, 2010).
- Kavruk, Hikmet, **Köy ve Mahalle Yerleşim ve Yönetim Birimi**, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kaya, Cemil, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Kaynar, Nihat, **Kamu Personel Yönetimi**, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2013.
- Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 2011.
- Keleş, Ruşen ve Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları**, İstanbul: Cem Yayınevi, 2013.
- Kesik, Ahmet, '5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi', **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2005.
- Kızılboga, Rüveyda ve Kamil Özasan, 'İl Özel İdaresi ile YIKB'nin Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi', **KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, Hatay, 11-12 Mayıs 2013.
- Koç, Yıldırım, **Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı**, Malatya: İnönü Üniversitesi Matbaası, 2004.
- Koçak, Yüksel, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, Ankara: Orion Kitabevi, 2008
- Koyuncu, Emre ve Tunga Koroğlu, **Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme**, TEPAV, 2012, www.tepav.org.tr, (Erişim Tarihi: 13.10.2015).
- Kutlu, Önder, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2012.

- Kutlu, Önder, **Yönetmel Reformda Hedef**, Radikal (15.04.2003), <http://www.radikal.com.tr>, (Erişim Tarihi: 07.03.2015).
- Küçükyağcı, Nazmi, **Bucakların İşlevsizleştirilmesinde Merkezin-Merkezi Siyasetin Rolü**, Ankara, 2013, <http://www.igb.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 07.06.2014).
- Minibaş, Türkel, **Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı**, Malatya: İnönü Üniversitesi Matbaası, 2004.
- Mülkiyeliler Birliği, 'Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Mülkiye Görüşü', **Mülkiyeliler Birliği**, Ankara: 2004.
- Nohutçu, Ahmet, **Kamu Yönetimi**, Ankara: Savaş Yayınları, 2012.
- Ökmen, Mustafa, 'Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler', Özgür ve Parlak (ed.), **Uyum Sürecinin İdari Politikası: AB ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme Yerelleşme Dinamikleri**, Bursa: Alfa Aktüel Yayını, 2006.
- Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak, **Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler**, Ankara: Orion Kitabevi, 2013.
- Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2010.
- Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yayın-Dağıtım, 1998.
- Özden, Kemal vd., **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Bürokratik Devlet Yapısından Katılımcı Yönetime, İş Dünyası İçin Yeni Fırsatlar Araştırma Raporu**, İstanbul: Kelebek Yayıncılık, 2005.
- Özen, Şükrü, 'Yönetimi Geliştirmede Bir Yaklaşım: Örgüt Geliştirme', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4 (Aralık 1991).
- Özer, Ahmet, 'Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri', **Türk İdare Dergisi**, 1993.
- Özgür, Hüseyin, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005.
- Parlak, Bekir ve Zahid Sobacı, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler**, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2010.

- Polatoğlu, Aykut, **Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, Ankara: ODTÜ Yayıncılık, 2003.
- Pollitt, Christopher ve Geert Bouckaert, **Public Management Reform A Comparative Analysis**, New York: Oxford University Pres, 2000.
- Sayan, İpek Özkal, **Türkiye'de İdari Sistem ve Örgütlenme**.
- Saran, Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: Atlas Yayıncılık, 2004.
- Sevinç, Hüseyin, 'Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: MEHTAP', **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 7, Sayı 35, ISSN: 1307-9581, www.sosyalarastirmalar.com, (Erişim Tarihi: 15.10.2014).
- Sobacı, **İdari Reform ve Politika Transferi**, Bursa: Dora Basım Yayın Dağıtım, 2014.
- Sürgit, Kenan, **Türkiye'de İdari Reform**, Ankara: TODAİE Yayını, 1972.
- Şaylan, Gencay, 'Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 2.
- Şaylan, Gencay, 'Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2 (Haziran1973).
- Şencan, Hüdayi, 'Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun', **Yasama Dergisi**, Sayı 1 (Nisan-Mayıs-Haziran 2006).
- Şengül, Ramazan, **Yerel Yönetimler**, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2011.
- TESEV, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Değerlendirme Raporu**, İstanbul, 2004.
- Tortop, Nuri, 'İletişim ve Bilgi Edinme Hakkının Önemi', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 1, 2004.
- Tutal, Erhan, **Dünya'da ve Türkiye'de Ombudsmanlık**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2014.
- TÜSİAD, **Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulamalar**, İstanbul: TÜSİAD Yayını, 2003.

- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Yıldırım, Ramazan, 'İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü', **T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara: Gazi Üniversitesi, 1998.
- Yılmaz, Abdullah ve Mustafa Ökmen, **Kamu Yönetimi: Kuramdan Uygulamaya**, Ankara: Gazi Kitabevi, 2004.
- Zengin, Ozan, 'Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılım Değerlendirmesi', **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt 72, Sayı 2.
- <http://www.bianet.org/bianet/siyaset/40116-sezerden-kamu-yonetimi-yasasina-veto>, (Erişim Tarihi: 28.03.2015).
- [http://www.ekodialog.com/kamu\\_yonetimi/yerinden\\_yonetim\\_idari\\_cografi.html](http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/yerinden_yonetim_idari_cografi.html), (Erişim Tarihi: 21.09.2014).
- <http://www.hurriyet.com.tr>, 25.04.2004, (Erişim Tarihi: 15.03.2015).
- [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.sorgu\\_yonledndirme?kanun\\_no=5227&k\\_Baslangic\\_Tarihi=&k\\_Bitis\\_Tarihi=&r](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_yonledndirme?kanun_no=5227&k_Baslangic_Tarihi=&k_Bitis_Tarihi=&r), (Erişim Tarihi: 04.07.2015).
- <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6360.html>, (Erişim Tarihi: 22.01.2015).
- <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5176.html>, (Erişim Tarihi: 09.12.2014).
- <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5286.htm>, (Erişim Tarihi: 09.06.2015).
- <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.10.2015).
- <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (Erişim Tarihi: 14.04.2015).
- [http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik\\_gorusler.php](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik_gorusler.php), (Erişim Tarihi: 17.07.2015).
- <http://www.tesev.org.tr/projeler/TMP1019558299.htm>, (Erişim Tarihi: 08.11.2014).
- <http://www.turksolu.org/50/yon50.htm>, (Erişim Tarihi: 22.08.2015).
- <http://www.yerindenyonetimilkesi.nedir.com>, (Erişim Tarihi: 21.06.2015).
- [kanunlar.biz/kanunlar/31109.html](http://www.kanunlar.biz/kanunlar/31109.html), (Erişim Tarihi: 11.02.2015).

[mevzuat.meb.gov.tr/html/27305\\_2.html](http://mevzuat.meb.gov.tr/html/27305_2.html), (Erişim Tarihi: 02.02.2015).

Resmi Gazete, No: 29123, (18.09.2014).

Resmi Gazete, No: 28595, (22.03.2013).

Resmi Gazete No: 18472, (28.07.1984).

[www.ab.gov.tr/index.php?p=45921](http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45921), (Erişim Tarihi: 06.01.2015).

[www.makaleler.com/yetki-devri-genisligi-ve-yerinden-yonetim](http://www.makaleler.com/yetki-devri-genisligi-ve-yerinden-yonetim), (Erişim Tarihi: 09.07.2014).

[www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3046&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3046&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0), (Erişim Tarihi: 07.05.2015).

[www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf), (Erişim Tarihi: 18.06.2015).

[www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber\\_ve\\_bilgi\\_notlari/6360\\_torba\\_personel\\_rehber.d](http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/6360_torba_personel_rehber.d)

[www.yayed.org/id94-incelemeler/yerinden-yonetim--nedir.php](http://www.yayed.org/id94-incelemeler/yerinden-yonetim--nedir.php), (Erişim Tarihi: 28.06.2014).

Yüksek Seçim Kurulu, [www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2007Referandum/Sonuc/sonuc.pdf](http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2007Referandum/Sonuc/sonuc.pdf), (Erişim Tarihi: 17.05.2014).

## ÖZGEÇMİŞ

Yunus Emrah KARAYEL 15.09.1987 tarihinde Muş'un Hasköy ilçesinde doğmuştur. İlköğrenimini Hasköy'de, ortaöğrenimini ise Muş'ta tamamlayıp 2012 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi bölümünden mezun olmuştur. Aynı yıl Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi unvanıyla çalışma hayatına başlayan Karayel, 2013 yılında Muş Alparslan Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans eğitimine başlamıştır. Bekar olup orta düzeyde İngilizce bilmektedir.