

T.C.
PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE İLÇE YÖNETİMİNİN İDARİ
SORUNLARI:
ACIPAYAM, SERİNHİSAR VE BULDAN ÖRNEKLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Şengül AKÇA

Danışman

Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Denizli, 2006

T.C.
PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE İLÇE YÖNETİMİNİN İDARİ
SORUNLARI:
ACIPAYAM, SERİNHİSAR VE BULDAN ÖRNEKLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Şengül AKÇA

Danışman

Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Denizli, 2006

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı öğrencisi Şengül AKÇA tarafından Doç.Dr. Hüseyin ÖZGÜR yönetiminde hazırlanan “Türkiye’de İlçe Yönetiminin İdari Sorunları: Acıpayam, Serinhisar ve Buldan Örnekleri” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 05.10.2006 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



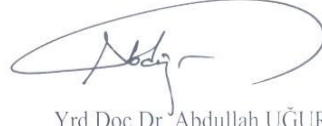
Doç.Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Jüri Başkanı (Danışman)



Doç.Dr. Muhammet KÖSEÇİK

Jüri Üyesi



Yrd.Doç.Dr. Abdullah UĞUR

Jüri Üyesi

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 06.10.2006 tarih ve 20/03 sayılı kararıyla onaylanmıştır.



Prof. Dr. Nazım Kadri EKİNCİ
Müdür

TEŐEKKÜR

Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümünde bitirme tezi olarak hazırladığım “Türkiye’de İlçenin İdari Sorunları: Serinhisar, Acıpayam ve Buldan Örnekleri” başlıklı çalışmamda bana ilçe verilerini sunan Buldan Kaymakamı Bilal ÇELİK’e; Acıpayam Kaymakamı Numan HATİPOĞLU’na; Serinhisar Kaymakamı Mustafa YILDIZ’a; il planlama uzmanı Türkay GÖZLÜKAYA’ya; geniş kütüphanesinden faydalandıran, hiçbir yardımını benden esirgemeyen danışman hocam Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR’e; ilçelerde yaptığım alan araştırmasında ilçelerle iletişimimi sağlayan, engin tecrübeleri ve renkli kişiliklerinden yararlandığım işadamı Ali AKÇA ve Yard. Doç. Dr. Turgut TOK’a, hiçbir maddi ve manevi desteğini üzerimden esirgmeden bana emek harcayan annem Şerife BAYDAR, babam Baki BAYDAR ve eşim Serkan AKÇA’ya sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

İlçelerin, Türk yönetim sistemi içindeki yerini ve sorunlarını belirlemek amacıyla hazırlanmış olan bu tezde, ilçenin mevcut idari yapı içindeki konumu ve sorunları ortaya konulmaktadır.

İlk iki bölümde yönetim ve kamu yönetimi gibi temel kavramlara yer verilerek Türkiye'deki yönetim yapısı genel olarak incelenmiştir. Üçüncü bölümde Türkiye'deki ilçe yönetimi irdelenmekte, ilçe yönetimini oluşturan kaymakam, ilçe idare kurulu ve ilçe şube başkanlarının görevleri ve ilçenin mali yapısı hakkında bilgi verilmektedir.

Dördüncü bölümde yeni ilçe kurulmasının gerekçeleri ve sağlayacağı yararlar üzerinde durularak ilçe yönetiminin verimliliği ele alınmaktadır. İlçeleri işlevsizleştiren, verimliliğini azaltan yönetsel, hukuksal, siyasal, mali sorunlar üzerinde durulmaktadır.

Beşinci bölümde ilçe yönetiminin idari sorunları bütün olarak ele alındıktan sonra yeni ilçe yönetiminin sahip olması gereken özellikler üzerinde durulmaktadır. Kırsal alan yönetim birimi olarak ilçe özel yönetimi kurulması ve bu birime tüzel kişilik kazandırılması önerisi incelenmektedir. Bu çerçevede, ilçelere özerk bir bütçe verilmesi ile işlevselliğinin artırılması ve fonksiyonlarını yerine getirmesinin sağlanması önerilmektedir.

Uygulama kısmında, Acıpayam, Buldan ve Serinhisar ilçelerindeki alan araştırmalarında; ilçeler ve sorunları hakkında ayrıntılı bilgi verilmektedir. Bu üç ilçenin sosyo-ekonomik gelişmişlik karşılaştırması da yapılarak özelde bu üç ilçenin, genelde Denizli'deki ilçelerin sorunları, gelişmişliği, etkinliği ve işlevselliği tartışılmaktadır.

Son bölümde Türk yönetim düzeninde ilçe üzerine genel ve özel tespitler yapılarak, hem ilçe yönetim sistemin iyileştirilmesine hem de ilçelerin idari sorunlarının hafifletilmesine katkıda bulunacak çözüm önerileri sunulmaktadır.

ANAHTAR KELİMELELER: İlçe Yönetimi, İlçe Özel Yönetimi, Kırsal Kalkınma, İlçe Yönetiminin Sorunları

ABSTRACT

In this thesis, which prepared for the aim of specifying the problems and place of districts in the Turkish management system, the place of the district in the current managerial system is determined.

Management structure in Turkey is analyzed in general by discussing basic concepts like management and public management at the first two chapters. At the third chapter, the district management in Turkey is discussed; the information is given about qaimacam, district administrative council, district branch chief which constitute district management and district's economic structure.

At the fourth chapter, the efficiency of district management is discussed by emphasizing reasons and benefits of establishment of new districts. The problems which make the district nonfunctional and the managerial, legal, political and economic problems which decrease the efficiency of the districts is emphasized.

At the fifth chapter, the characteristics of an ideal district management are discussed, after examining entire managerial problems of districts. Establishing special districts as rural area management units and the proposal of getting legal personality to these units are investigated. In this frame, increasing functionality is proposed by giving autonomous budget to districts.

At the application chapter, the information about districts and their problems are given in detail at the field investigation at the districts of Acıpayam, Buldan and Serinhisar. Problems, developments, effectiveness and functionality of these three Districts in particular and the districts of Denizli in general are discussed by comparing social-economic development of the district of these districts.

At the last chapter, suggestions for lightening managerial problems and improving district management system are presented. Thesis shows that general and special arrangements on district management within the Turkish management system are urgent needs.

KEYWORDS: District Administration, Special District Administration, Rural Development, Problems of District Administration

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
TABLolar LİSTESİ.....	vi
GİRİŞ.....	1
Tezin Konusu.....	1
Amaçlar.....	1
Konunun Önemi.....	2
Yöntem Bilgisi.....	2

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM, KAMU YÖNETİMİ ve YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMLARI

1.1. Yönetim Kavramı.....	4
1.2. Kamu Yönetimi Kavramı.....	6
1.3. Yönetim Biçimleri.....	8
1.3.1. Merkezden yönetim.....	9
1.3.1.1. Merkezden yönetimin yararları.....	10
1.3.1.2. Merkezden yönetimin sakıncaları.....	11
1.3.2. Yerinden yönetim.....	12
1.3.2.1. Siyasi yerinden yönetim.....	13
1.3.2.2. İdari yerinden yönetim.....	13
1.3.2.2.1. Fonksiyonel yerinden yönetim.....	14
1.3.2.2.2. Yer yönünden (coğrafi) yerinden yönetim.....	15
1.3.2.3. Yerinden yönetimin yararları.....	16
1.3.2.4. Yerinden yönetimin sakıncaları.....	17
1.4. Yönetim Örgütlenmesinde Ölçek Sorunu.....	18
1.5. Halk Katılımı.....	22

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN YÖNETİM YAPISI

2.1. Merkezi Yönetim.....	25
2.2. Taşra Örgütü.....	26
2.2.1. İl yönetimi.....	26
2.2.2. İlçe yönetimi.....	29
2.2.3. Merkez ilçe.....	31
2.2.4. Bucak yönetimi.....	32
2.2.5. Bölge yönetimi.....	33

2.3.	Yerel Yönetim Kuruluşları.....	34
2.3.1.	İl özel yönetimi.....	35
2.3.2.	Belediye yönetimi.....	37
2.3.3.	Büyükşehir belediyesi.....	39
2.3.4.	Köy yönetimi.....	40

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM **TÜRKİYE’DE İLÇE YÖNETİMİ**

3.1.	İlçenin Yönetim Yapısı.....	46
3.1.1.	Kaymakam.....	46
3.1.2.	İlçe idare kurulu.....	51
3.1.3.	İlçe idare şube başkanları.....	52
3.2.	İlçenin Mali Yapısı.....	53

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM **İLÇE YÖNETİMİ KURULMA GEREKÇELERİ VE İLÇELERİN İDARI SORUNLARI**

4.1.	İlçe Yönetiminin Köy Yönetimiyle İlişkisi.....	57
4.2.	Yeni İlçe Kurulmasının Gerekçeleri.....	58
4.2.1.	İlçe kurulmasının toplumsal gerekçeleri.....	58
4.2.1.1.	Hızlı nüfus artışı.....	58
4.2.1.2.	Göç olgusu.....	58
4.2.1.3.	Kaynak savurganlığını önleme gerekçesi.....	60
4.2.1.4.	Yeterli eğitim olanakları sağlama gerekçesi.....	61
4.2.2.	İlçe kurulmasının yasal gerekçeleri.....	61
4.2.2.1.	İlçe kurulmasına ilişkin anayasal düzenleme.....	61
4.2.2.2.	İlçe kurulmasına ilişkin yasal düzenleme.....	62
4.2.3.	İlçe kurulmasının yönetsel gerekçeleri.....	63
4.3.	Yeni İlçelerin Kurulmasının Sağlayacağı Yararlar.....	65
4.3.1.	Yeni ilçe kurulmasının sağlayacağı ekonomik yararlar..	65
4.3.2.	Yeni ilçe kurulmasının sağlayacağı toplumsal yararlar.	67
4.3.3.	Yeni ilçe kurulmasının sağlayacağı kültürel yararlar....	68
4.3.4.	İlçeleşme çevre kalitesine katkı sağlar.....	68
4.3.5.	Yeni ilçe kurulması yerel girişimciliğin özendirilmesine katkı sağlar.....	69
4.4.	İlçe Yönetiminin Verimliliği.....	69
4.5.	İlçelerin Yönetsel, Hukuksal, Siyasal ve Mali Sorunları.....	71
4.5.1.	İlçelerin yönetsel sorunları.....	72
4.5.2.	İlçelerin hukuki sorunları.....	74
4.5.3.	İlçelerin siyasal sorunları.....	76

4.5.4. İlçelerin mali sorunları.....	77
--------------------------------------	----

BEŞİNCİ BÖLÜM YERİNDEN YÖNETİME DAYALI İLÇE YEREL YÖNETİMİ

5.1. İlçe Özel İdaresi ve Kırsal Kalkınma.....	81
5.2. İlçe Özel İdaresinin Kırsal Kalkınmanın Sağlanmasında Uygunluğu.....	83
5.3. Anayasal Uygulanabilirliği.....	86

ALTINCI BÖLÜM ACIPAYAM, SERİNHİSAR VE BULDAN (DENİZLİ) İLÇELERİ; İDARİ SORUNLARI

6.1. Denizli İli Hakkında Genel Bilgi.....	88
6.2. Acıpayam.....	90
6.2.1. Tarihi ve coğrafi yapısı.....	90
6.2.2. Nüfus durum.....	90
6.2.3. İdari ve sosyal durum.....	91
6.2.4. Ekonomik yapısı.....	92
6.2.5. Acıpayam'da yaşanan sorunlar.....	94
6.3. Buldan.....	95
6.3.1. Tarihi ve coğrafi yapısı	95
6.3.2. Nüfus durumu.....	98
6.3.3. İdari ve sosyal durum.....	98
6.3.4. Ekonomik yapısı.....	99
6.3.5. Buldan'da yaşanan sorunlar.....	102
6.4. Serinhisar.....	104
6.4.1. Tarihi ve coğrafi yapısı.....	104
6.4.2. Nüfus durumu.....	105
6.4.3. İdari ve sosyal durum.....	106
6.4.4. Ekonomik yapısı.....	106
6.4.5. Serinhisar'da yaşanan sorunlar.....	109
6.5. İlçelerin Karşılaştırılması.....	110

SONUÇ VE ÖNERİLER

SONUÇ VE ÖNERİLER	117
KAYNAKÇA	127
ÖZGEÇMİŞ	148

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması(1996-2003).....	89
Tablo 2: Denizli İlçeleri Nüfusları, Yıllık Nüfus Artış Hızları ve Nüfus Yoğunluğu.....	111
Tablo 3: Denizli İlçelerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması (1996-2003).....	112
Tablo 4: İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması.....	115

GİRİŞ

Tezin Konusu

Türkiye’de ilçe yönetimi üzerine odaklanan bu tezde gerek kırsal alan yönetim birimi olarak gerekse genel idari işlerin yürütülmesinden sorumlu olarak ilçelerde yaşanan çeşitli idari sorunlar ele alınmaktadır.

İlçelerin kendi yönetim yapılarından kaynaklanan çeşitli idari sorunları bulunmaktadır. Türkiye’de ilçelerin kısaca il yönetimi ile sorunlar, ilçede teşkilatı bulunan bakanlık ve bu bakanlıkların il teşkilatlarıyla olan ilişkilerinde sorunlar, ilçe idare yapısından ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar, ilçelerin kendilerine verilen kimi işleri yapacak uygun personel ve kadro yokluğu ile teşkilatlanma sorunları, kırsal alanların özelliklerinden kaynaklanan sorunlar, eşgüdüm ve sorumluluklarda kargaşa sorunları gibi çeşitli idari sorunları bulunmaktadır.

Türkiye’de ilçelerin coğrafi alanın topoğrafik özellikleri, iklim durumu, ilçenin nüfus ve alan büyüklüğü, bağlı olduğu ile ulaşım imkânları ve uzaklığı, kendisine bağlı olan köy sayısı ve köyleriyle ulaşım durumu, ilçenin sınırlarının ulaşım imkânlarıyla uyumluluğu ve hizmet götürme, ilçenin sınırlarının iktisadi ve doğal koşullarla uyumluluk derecesi gibi çeşitli coğrafi özelliklerden kaynaklanan idari sorunları da vardır. Tezde ilçelerin karşılaştıkları bu her iki tür idari sorun grubundaki sorunlar ve bunlara olası çözüm önerilerinin öncelik ve önem derecesi tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Amaçlar

Türkiye’deki idari yapı içinde ilçe yönetiminin mevcut durumunu teşhis etmek; unutulmaya yüz tutan ilçe yönetimi ve kırsal alan yönetimi sorunlarına dikkat çekmek.

Türkiye’de ilçe yönetiminin işlevselliğini ve fonksiyonlarını ifa etme durumunu araştırmak.

İlçelerin alan ve coğrafya açısından büyüklükleri ile bağlı bucak-belde, köy ve köyaltı yerleşim birimleri açısından sayılarının dağılımına bakmak ve optimal ilçe büyüklüğü konusundaki sorunları tespit etmek.

İlçelerin illerle olan ilişkisini irdelemek.

İlçe yönetiminin bir kırsal alan yönetim birimi olarak (veya bazı önerilerde geçtiği ismiyle ilçe özel yönetimi olarak) geçerliliğini avantaj ve dezavantajlarıyla tartışmak

İlçe yönetiminde rol oynayan kaymakam, ilçe idare kurulu, vali ve il özel idaresi gibi aktörlerin mevcut ve olası etkilerini tespit etmek.

İlçelerin merkez yönetim sistemi içerisindeki mevcut fotoğrafını çekmek ve sorunlarını listelemek.

İlçe yönetimini idari sorunlarını bütün olarak ele alarak yeni bir ilçe yönetimi modelinin gerekliliğini ortaya koymak.

Konunun Önemi

Türkiye’de ilçelerin karşılaştıkları idari sorunların sağlıklı tespit edilmesi Türk yönetim sisteminin iyileştirilmesine katkıda bulunabilir. Yeni kamu yönetimi reform tasarısında, yeni ve önceki yerel yönetimler reform tasarılarında iller ve belediyeler öne çıkıp, ilçeler ihmal edilmiştir. Hem kimi ve ulusal düzeydeki kamu hizmetleri hem de kırsal alan yönetimi ve yerel ekonomik kalkınma için tek tek ilçeler veya ilçe öbekleri uygun ölçek olarak gözükmemektedir. Hem ilçe düzeyi için en uygun yerel ve genel hizmetlerin tespiti hem de mevcut ve önerilebilecek yeni hizmetlerin yürütülmesinde en optimal büyüklükte ve en uygun idari teşkilata sahip ilçe yönetimlerinin tespiti Türkiye’nin ve özellikle kırsal alanın yönetiminde iyileşme sağlayabilecektir. İlçe yönetimlerinin ve kırsal alanın yönetiminde iyileştirici önerilerde bulunabilmek için önce sorunların iyi tespit edilmesi gerekmektedir. Bu tez ile özelden ilçe yönetimi genelde il ve Türk idari sistemi hakkında önerilerde bulunmaktadır.

Yöntem Bilgisi

Türkiye’deki ilçelerin idari sorunlarını tespit etmeye ve değerlendirmeye yönelik bu tez çalışması hem teorik/kuramsal hem de uygulamaya yöneliktir. Tez iki ana kısma ayrılmaktadır. Tezin ilk kısmında yer alan dört bölümde sırasıyla

kavramlar, Türkiye'nin yönetim yapısı, Türkiye'de ilçe yönetimi, ilçe yönetiminin kurulma gerekçeleri ve sorunlarına sistematik olarak yer verilmektedir. Tezin ikinci kısmındaki üç bölümde önce yerinden yönetime dayalı ilçe yerel yönetimi ele alınmakta, ardından Denizli ilinin Acıpayam, Serinhisar ve Buldan ilçeleri başta olmak üzere ilçelerindeki idari sorunlar alan araştırması ile tespit edilmektedir. Son bölümde genel bir değerlendirme yapıp öneriler sunulmaktadır.

Tezin ikinci ve üçüncü bölümlerinde Türkiye'nin idari yapısının oluşum ve gelişimine yer verilmektedir. Tezin dördüncü bölümünde ilçelerin kurulma gerekçeleri ile mevcut idari sorunları Türkiye genelinde literatür incelemesi yoluyla ele alınmaktadır. Literatürde uzunca süredir tartışılan yerinden yönetime dayalı ilçe kurulması gereği beşinci bölümün konusunu oluşturmaktadır. Mülakat ve belge/rapor yoluyla elde edilen veriler ile diğer dökümanlardan toplanan bilgiler yoluyla altıncı bölümde; genelde Denizli'nin ilçelerinin, özelde seçilen üç ilçenin idari sorunları ve ilgili yöneticilerin bakışları analiz edilmektedir. Tezin son bölümündeki değerlendirme ve öneriler literatür incelemesi ile Denizli ilçelerindeki alan araştırmasının tespitlerine dayanmaktadır. Tezin son bölümü önceki bölümlerdeki önemli noktaların sonuç bölümü yazımına uygun olarak tekrarı, genel ve özel sonuçların ve kanaatlerin duyurulması, başlangıçta var olduğu düşünülen sorunlarla ilgili varsayımların geçerlilik düzeylerinin alan çalışması yardımıyla yeniden değerlendirilmesini kapsamaktadır. Sonuç bölümünde ayrıca tezin bilgilerinden çıkan öneriler sunulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM, KAMU YÖNETİMİ ve YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMLARI

1.1. Yönetim Kavramı

Yönetim kavramı Arapça kaynaklı idare kavramı ile eş anlamda kullanılmaktadır. Dilimizde türlü anlamlar içeren idare sözcüğü yönetme ve yürütme anlamını taşıdığı gibi tutum ve tasarruf gibi anlamlar da içermektedir.

Bir şeyin kendi eksenini etrafında dönmesi anlamına gelen Arapça devr kökünden türetilmiş olan idare kelimesi günlük dilde pek çok anlamda kullanılmaktadır. Ancak Türkçe'de idare denildiğinde daha çok kamu kuruluşları, yöneticiler, iktidar hükümet ve benzeri devlet yönetimiyle ilgili kavramlar akla gelmektedir (Alpar, 1989: 101).

Yönetim; belli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmaları şeklinde de tanımlanabilir. Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri de başka bir anlatımla kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimleri de kapsar. Yönetim bu anlamıyla evrenseldir; hem kamu kesimi hem de özel kesim için geçerlidir. Kamu kesimindeki yönetimi özel kesimdeki yönetimden ayırmak için kamu yönetimi deyişi kullanılır.

Çeşitli bilim dalları yönetim kavramını değişik şekillerde tanımlamışlardır. Siyaset bilimciler göre yönetim; devlet yönetimi veya iktidarın örgütlenmesi anlamına gelir. Bu anlamda yönetim daha çok devletle ilgilidir ve her türlü örgütlenmeyi ve onlara egemen tek bir örgütü ortaya çıkarır. İktisatçılar göre yönetim; tabiat, işgücü ve sermaye gibi üretim faktörleri arasında yer alır. Üretimde bulunmak hayatın devamı açısından gereklidir. Dolayısıyla, yönetim o örgütsel yapının üretkenliğini ve verimliliğini yükselttiği ölçüde başarılı sayılabilir.

Bir görüŖe göre, yönetim dendiğinde bazen bir “süreç” anlaşılmakta, bazen bu sürecin unsurları olan organlar anlaşılmakta, kimi zaman da yönetim belirli bir bilgi topluluğu olarak ele alınıp, bunun yöneticilerin karar verme ve önderlik gibi faaliyetlerinde nasıl kullanılabileceği üzerinde durulmaktadır (Koçel, 1984: 3).

Bir başka görüŖe göre yönetim, belli amaçların gerçekleştirilmesi için insan, para ve malzeme gibi tüm kaynakların eşgüdömlenerek en etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasının sağlanması olarak ifade edilmektedir (Yüksel, 1991: 219).

Bir başka tanımda ise yönetim, insanların işbirliğini sağlama ve onları bir amaca doğru yönetme ve yürütme faaliyet ve çabalarının toplamı olarak ifade edilmiştir. Bu tanımdan yönetimin amaçlara yönelmiş beşeri ve psiko-sosyal özü olan bir süreç olduğu ortaya çıkmaktadır (Tosun, 1984: 5).

Yukarıda yapılan yönetim tanımlarındaki farklılıklara ölkemiz anayasalarında da rastlanmaktadır. 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da yönetim farklı anlamlarda kullanılmıştır. Anayasanın 125. maddesinde yer alan “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” kuralında idare örgüt anlamında kullanılmıştır. 12. maddede yer alan “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” kuralında idare yönetsel etkinlik anlamında, Anayasanın 123. maddesindeki “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” kuralında ise, yönetimin hem örgütsel yönünü hem de işlevsel yönünü içine alacak biçimde geniş kapsamlı olarak kullanılmıştır (Gözübüyük, 1992: 1).

Yönetim işbirliğine dayanan davranışlarla ilgili olduğuna göre, başkalarıyla işbirliği halinde çalışan herkesin yönetim denen faaliyetin içinde bulunması doğaldır. Yönetim bu bölümüyle evrensel olma özelliğini kazanmış olmaktadır. Yönetimin evrensel oluşu demek, dünyanın her yerinde uygulanan yönetim tekniklerinin aynı olması sonucunu doğurur. Fakat ölkeler arasında bir birlik olmaması ve her ölkenin kendine özgü politik bir düzeye sahip olması, yönetim tekniklerinin aynı biçimde uygulanmasını engeller (Özalp, 1986: 6).

Yukarıdaki açıklamalardan sonra yönetimi, evrensel bir süreç, eski bir sanat ve yeni bir bilim dalı olarak ele alıp, kapsamlı bir şekilde açıklayan başka bir

tanımda ise yönetim; örgüt amaçlarının etkili ve verimli olarak gerçekleştirilmesi maksadıyla planlama, örgütlenme, yürütme, koordinasyon ve kontrol fonksiyonlarına ilişkin kavram ilke, teori, model ve tekniklerin sistematik ve bilinçli bir biçimde maharetle uygulanması ile ilgili faaliyetlerin tümü (Baransel, 1974: 25) olarak ifade edilmiştir.

1.2. Kamu Yönetimi Kavramı

Kelime olarak “kamu” Türkçe’de hep, bütün; bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme gibi anlamlara gelmektedir (Altın Sözlük 1989: 156). Kamu kavramı, resmiyeti ve genelliği anlattığı kadar; özelin, gizlinin ve kapalılığın zıddı olarak açıklığı, halka ait oluşu ve görünebilirliği de ifade etmektedir.

Kamu yönetiminin ahlak, felsefe ve siyaset kitaplarının ve konularının dışında ayrı bir alan ve disiplin olarak incelenmeye başlanması çok yenidir. Kamu yönetiminin hukuk ve siyaset dışında birçok yönlerinin bulunduğu ve bu nedenle de ayrı alan olarak bilimsel incelemeye konu olması 19. yüzyılın sonlarında ABD’de ortaya çıkmıştır (Tortop vd. 1999: 15). Amerika’da, “Kamu Yönetimi” (Public Administration) diye anılan bilim dalı, Avrupa’da “Yönetim Bilimi” (Administrative Science) olarak kavramlaştırılmıştır.

Kamu yönetimi kavramı, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insangücü ve araç-gereçler ile bunların yönetimini içermektedir. Bir başka deyişle kamu yönetimi, kamu siyasalarının yürütülmesi için gerekli bireysel ve kümesel çabaların eşgüdümlemesi olarak tanımlanabilir (Ergun 2004: 6).

Kamu yönetiminin temelde iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi işlevsel, diğeri de yapısal yöndür. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Genel kurallar, bu süreç vasıtasıyla ferdi olayların çözümüne ilişkin özel kararlara dönüşmektedir. Bu bağlamda, kamu yönetimi, geniş anlamda yönetim sektörünün siyasi ortamında yer almaktadır. Bu yönüyle kamu yönetimi, kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir role sahiptir ve böylece siyasi sürecin bir parçasını oluşturur. Kısacası, kamu yönetimi işlevsel anlamda kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi sürecidir

(Eryılmaz, 2005: 6).

Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Her devlet yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gider. Bu kamu örgütleri, devletin yapısal yönünü meydana getirir. Bu örgütlerin temel amacı, anayasa ve yasalarla belirlenen işlevleri yerine getirmektir. Siyasi iktidarlar kamu örgütü vasıtasıyla amaçlarını ve programlarını gerçekleştirir. Bu anlamda, kamu yönetimi siyasi organların yürütmeye ilişkin koludur; devlet ve toplum düzeninin temel dayanağıdır. Devlet ve toplum düzeninin varlığı ve sürekliliği her şeyden önce kamu yönetiminin kesintisiz işlemesine bağlıdır (Eryılmaz, 2005: 7).

Eryılmaz, kamu yönetimini akademik bir disiplin olarak şöyle tanımlar: “Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir. Bu disiplin, devletin yürütmeye ilişkin kolunun daha etkili ve verimli işlemesini sağlayacak örgüt, personel, uygulamalar ve yöntemlerle ilgilenmektedir (Eryılmaz, 2005: 8).

Kamu yönetiminin birbirinin içine geçmiş iki amacından söz etmek mümkündür. Kamu yönetiminin birinci amacı; örgütler içindeki bireylerin nasıl çalıştıklarını ve davrandıklarını saptamak, örgütle örgüt üyeleri arasındaki ilişkilerin uyumlu olabilmesi için neler yapılabileceğini ve kurumların en etkili şekilde nasıl örgütlenmeleri gerektiğini saptayarak uygulamaya dönük önerilerde bulunmaktır. İkinci amaç ise, kamu yönetiminin ve kamu yönetiminde uygulanan tekniklerin sağlam ilkelere dayandırılması ve bu ilkelerin araştırılmasıdır (Ergun ve Polatoğlu, 1978: 7).

2004 yılında çıkarılan ve kısmen veto edilen 5227 sayılı kamu yönetiminin temel ilkeleri ve yeniden yapılandırılması hakkında kanunda, kamu yönetiminin temel amaç ve görevi; 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 getirmek olarak belirtilmiştir (Md. 4).

1.3. Yönetim Biçimleri

Devlet ulusal sınırlar içinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve genel yararlarını korumak için çalışır. Bu amaçla devlet iki esasa bağlı olarak örgütlenmeye gider. Bunlardan biri genel nitelikli kamu hizmetlerine ilişkin politika, karar ve yürütme fonksiyonlarının merkezi hükümetin emir ve komutası altındaki organlar tarafından yerine getirilmesidir. Buna “merkezden yönetim” denir. Diğeri ise bölgesel ya da yerel nitelikteki fonksiyonların merkezi idarenin dışındaki bölge ve yerleşim birimlerinde oluşturulan özerk birimlerce yürütülmesidir. Buna da “yerinden yönetim” adı verilmektedir (Eryılmaz, 2001: 58).

Siyasi yapısı ne olursa olsun bütün ülkeler bu iki yönetim ilkesine göre idari birimlerini örgütlemektedir. Merkezden yönetim ilkesi merkezi hükümete bağlı, başta bakanlıklar olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarını ortaya çıkarmıştır. Yerinden yönetim ilkesi ise mahalli idareler, özerk kamu kurumları ve federe birimleri (cumhuriyet, kanton, eyalet vb.) geliştirmiştir.

Ne bütünüyle merkezden yönetim ne de sadece yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiş bir devlet bulunmamaktadır. Her devlet, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini şekillendirirken sosyal, ekonomik, kültürel, siyasi ve tarihi şartları dikkate alarak farklı bir yapılanmaya gitmektedir. Bu sebeple, bazı ülkeler, merkezden yönetime, bazıları yerinden yönetime ağırlık vermekte; diğer bazıları da bu ikisi arasında belirli bir denge kurmaya çalışmaktadır (Eryılmaz, 2001: 59). Yerel yönetimlerle, merkezi yönetim arasında yapılacak başarılı bir işbirliği, kaynakların yerinde kullanılmasını sağlama bakımından çok önemlidir. Her ülke, planlı çalışma ve ussal kalkınma düzeni içinde, bu işlerin ölçüsünü ve ayarını bulma çabası içinde olmaktadır (Keleş 2006: 511).

1.3.1. Merkezden yönetim

Merkezden yönetim; kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi demektir. Merkezden yönetim ilkesi *siyasi* ve *idari* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Siyasi bakımdan merkezden yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Böyle bir örgütlenme biçiminde kanun yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmaz. Dolayısıyla, farklı bölgelere ve yerleşme birimlerine göre değişen değişik kanunlar da söz konusu olmaz. Siyasi merkezîyetçiliğe göre örgütlenmiş devlete “üniter devlet” (tekçi devlet) denir. Türkiye, Fransa ve Japonya üniter devlet biçimine birer örnektir.

İdari bakımdan merkezden yönetim ise daha dar bir anlamı ifade eder. İdari merkezîyetçilik, kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirir. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi merkezi organlarda toplandığı gibi bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif de bu organların eline verilmiştir. Merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere, bölge ve il kuruluşlarına geniş takdir yetkisi tanınmaz.

İdari merkezîyetçilik, siyasi merkezîyetçiliğin bir sonucudur. Çünkü siyasi bakımdan merkezîyetçi yönetim olmayan bir devlette, idari merkezîyetçilik gerçekleşmez. Ancak siyasi merkezîyetçiliğin varlığı, her zaman idari merkezîyetçiliği de ortaya çıkarmaz. Örneğin, siyasi merkezîyetçiliğe sahip İngiltere’de geniş bir idari yerinden yönetim uygulanmaktadır. Türkiye’de hem siyasi merkezîyet, hem de idari merkezîyet söz konusudur (Eryılmaz, 2001: 59).

Merkezden yönetimin güçlü olduğu sistemin belli başlı özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz: Kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar alma ve

yürütme yetkisi merkezi bir organın ya da organların elinde toplanmıştır. Böylece kamusal mal ve hizmetler, başkentteki bir organ tarafından planlanmakta ve yönetilmektedir. Merkezi organ söz konusu hizmetlere ilişkin faaliyetleri bölge ve il düzeyindeki kuruluşları aracılığıyla yürütür. Bu kuruluşların görevleri merkezden gelen emir ve talimatları aynen uygulamaktadır.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin gerekli gelir ve giderler merkezden yönetilmektedir. Merkezi idare birimlerinde görev alacak personelin atanması işlemi merkez tarafından yürütülmektedir.

1.3.1.1. Merkezden yönetimin yararları

Güçlü merkezden yönetim sağladığı yararları şöylece özetlenmektedir (Acartürk ve Özgür, 2004: 149–150; Eryılmaz, 2001: 61–62; Günday, 2002: 59; Öztekin 2005: 52–54):

Güçlü bir devlet yönetimi sağlar.

Merkezden yönetim tüm ülkenin tek bir otorite altında toplanmasını ve böylece güçlü bir devlet yönetimi kurulmasını mümkün kılar. Gerçekten tarihi gelişim içinde modern ve güçlü devletlerin merkezden yönetim sisteminin uygulanması sonucu kuruldukları gözlemlenmiştir.

Hizmetler, daha az harcama ile ve rasyonel bir biçimde yürütülür.

Merkezden yönetim idari hizmetlerin yürütülmesinde tasarruf sağlayacağı gibi, idari hizmetlerin daha rasyonel bir biçimde yürütülmesini de mümkün kılar. Zira bu sistemde ülkedeki tüm beşeri ve mali kaynaklar merkezde birleştirildiğinden bu kaynakların en verimli bir biçimde toplum yararına kullanılması sağlanmış olmaktadır.

Hizmetler yeknesak bir biçimde yürütülür.

Merkezden yönetim tüm ülkenin tek bir otorite altında toplanması dolayısıyla idari hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yeknesak bir biçimde yürütülmesini sağlar. Bu yönetim biçimi idari hizmetlerin yürütülmesi bakımından yöreler ve vatandaşlar

arasında birlik ve eşitliği mümkün kılar. İdari hizmetlerin yürütülmesi için gerekli tüm parasal kaynaklar, araç ve gereçler merkezde toplandığı için merkezden yönetim sisteminde idari hizmetlerin çeşitli yörelerde yürütülmesi, o yörelerin mali olanakları ile bağımlı ve orantılı değildir. Bir başka anlatımla merkezden yönetim sisteminde, ülkenin çeşitli yörelerinde idari hizmetlerin yürütülmesi, o yörelerin merkezi bütçeye katkıları oranında olmaz. Böylece merkezden yönetim ilkesinin uygulanması ile ülkenin çeşitli yöreleri arasındaki farklılıkların ortadan kaldırılması ve ülkenin gelişmemiş veya az gelişmiş yörelerinin gelişmelerinin sağlanması mümkün olur.

1.3.1.2. Merkezden yönetimin sakıncaları

Merkezden yönetimin yukarıda belirttiğimiz yararlarına karşılık bazı sakınca ve aksaklıkları da vardır. Bu sakınca ve aksaklıkları şöyle belirtilebilir (Acartürk ve Özgür, 2004: 149–150; Eryılmaz, 2001: 61–62; Günday, 2002: 59):

Bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açar.

Merkezden yönetimin en büyük sakıncası, gereksiz bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açmasıdır. Merkezden yönetimde tüm yetki ve sorumluluklar merkezde toplanmış bulunduğundan, merkezi idarenin taşra örgütünde görevli memurları tek başlarına karar alamazlar ve kararları yürütemezler. Taşra örgütünde görevli memurlar yetkili olmadıklarından ve sorumluluk altına da girmek istemediklerinden her konuda merkeze danışmak ve merkezin görüşünü alarak bu görüş doğrultusunda hareket etmek isterler. Bu ise uzun yazışma ve muamelelere yol açar. Sonuç olarak idari hizmetler gecikme ile yürütülür.

Hizmetlerin yöresel gereksinimlere göre yürütülmesi güçtür.

Merkezden yönetim sisteminde idari hizmetlerin yürütüleceği yörelerin ihtiyaçlarının saptanmasında ve hizmetlerin bu ihtiyaçlara uygun bir biçimde yürütülmesinde de bazı güçlükler ortaya çıkar. Gerçi merkezi idarenin taşra örgütünde görevli memurlar aracılığı ile yöresel ihtiyaçların saptanmasının ve hizmetlerin bu ihtiyaçlara uygun bir biçimde yürütülmesinin mümkün olduğu düşünülebilir. Ancak taşra teşkilatındaki memurlar merkez tarafından atandıkları

için, daha ziyade merkeze hoş görünmeyi yeğleyerek, görevli buldukları yörenin ihtiyaçlarına o yörede yaşayan insanların isteklerine önem vermeyebilirler; dolayısıyla hizmetler çoğu kez yöresel ihtiyaçlara göre değil ve fakat merkezdeki yetkililerin istek ve heveslerine göre yürütülmüş olur.

Demokratik ilkelere pek uygun değildir.

Merkezden yönetim demokratik ilkelere pek uygun değildir. Zira bu yönetim biçiminde yöresel işler doğrudan doğruya merkezin kontrolü altında ve merkeze ait görevliler tarafından görüldüğü için, halk kendini doğrudan doğruya ilgilendiren işlerden uzak kalır. Bu durum halkın büyük ölçüde siyasal görevlerini ihmal etmesine ve yönetime katılmamasına yol açar.

1.3.2. Yerinden yönetim

Yerinden yönetim; topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Yerinden yönetim, “siyasi” ve “idari” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1.3.2.1. Siyasi yerinden yönetim

Siyasi yerinden yönetim siyasi gücün merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi mahalli yönetim üniteleri egemenliğin bir parçasına sahiptir. Mahalli yönetim ünitelerine yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık verilmektedir. Ancak bunlar ulusal hükümet karşısında ikinci derecedeki egemen kuruluşlardır. Bu mahalli yönetim birimlerinin yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenmektedir.

Siyasi yerinden yönetim federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır. Federalizm üniter devlet sisteminden farklı ve onun zıddı bir siyasi sistemi temsil eder. Üniter devlet sisteminde, vatandaşlarla ulusal hükümet arasına giren egemenlik

gücüne sahip başka yönetim birimleri bulunmamaktadır. Başka bir ifade ile üniter devlette ulusal hükümetin dışındaki yönetim ünitelerine bırakılmış bir egemenlik alanı yoktur. Ancak bu devlet sistemi, merkezi idarenin birçok kamu hizmetinin yürütülmesini belediye gibi yerel yönetimlere ya da bölgesel kuruluşlara aktarmasına mani değildir.

Üniter devlet sisteminde örgütlenme, merkezi idare ve mahalli idareler olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Federal sistemde ise merkezi idare ile mahalli idareler arasında bir başka idari kademe daha vardır; o da eyalet yönetimidir. Federal sistemde üçlü bir kademenin olması yönetimler arası ilişkilerinin, merkezi hükümet yapısından daha karmaşık bir nitelik kazanmasına yol açmaktadır.

Federalizm bir ülkedeki çeşitli siyasi, kültürel ve ekonomik sorunlara çözüm üretme çabalarının bir sonucudur. Federal yapı, din, dil ve etnik bakımdan farklılık gösteren topluluklara belirli ölçüde siyasi özerklik tanımaktadır. Söz konusu topluluklar, böyle bir özerklik sayesinde kendi kimliklerini belirli ölçüde koruyup geliştirebilmekte ve merkezi hükümetin politikalarından daha az etkilenmektedir. Aynı zamanda, federal yapı, coğrafi bakımdan büyük bir ülkede daha geniş temsil imkânları sağlamaktadır. Çünkü federalizmde çok sayıda alt yönetim birimi ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber, yetkilerin birçok yönetim birimi tarafından paylaşılması sorumsuzluk riskini de artırmaktadır.

Birleşik Devletleri ve Rusya gibi çok büyük coğrafi alana sahip federal devletler olduğu gibi, İsviçre gibi çok küçük coğrafi yapıya sahip federal ülkeler de bulunmaktadır (Eryılmaz, 2001: 69).

1.3.2.2. İdari yerinden yönetim

İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşi yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir. Bu kamu tüzel kişileri ya belli bir coğrafi bölgede yaşayan halkı ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi belirli bazı hizmetleri temsil ederler. Bu kurumlara federalizmde olduğu gibi anayasayla egemenliğe ilişkin

bir statü tanınmamıştır. Aşağıda idari yerinden yönetimin çeşitleri ele alınmaktadır.

1.3.2.2.1. Fonksiyonel yerinden yönetim

Fonksiyonel yerinden yönetim; belirli bazı işlevlerin merkezi idareden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Burada belirli bazı kamusal fonksiyonlar özerk bir statüye kavuşturulmakta ve bunları yürütecek örgütler oluşturulmaktadır. Böylece merkezi idarenin hizmet yükü, daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmiş olmaktadır. Bununla, söz konusu fonksiyonların daha rasyonel, çabuk ve verimli yürütülmesi amaçlanmaktadır. Nitekim, fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticileri önemli ölçüde inisiyatif sahibi olabilmekte; kendi yetenek ve gayretlerini göstererek daha etkin bir hizmet yönetimi kurabilme imkanına kavuşmaktadırlar.

Ülkemizde fonksiyonel yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı kuruluşların başında üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları gelmektedir.

Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkışı ve gelişimi diğer kamu kurumlarına göre yenidir ve bunun çeşitli sebepleri bulunmaktadır. En önemli sebebi, hizmetlerin yürütülmesinde “etkinlik” ve “verimlilik” gibi teknik düşüncelerdir. Çünkü geleneksel idare, yapısını ve çalışma yöntemlerini, gelişen tekniklere ve ihtiyaçlara göre yenileyemediği için verimsiz çalışmaktadır ve özel sektörle rekabet gücünü kaybetmektedir. Bu sebeple geleneksel idarenin çalışma ve işletme yöntemlerinden farklı, maliye ve muhasebe konularında serbest hareket edilebilen ve piyasa şartlarına uyum sağlayabilecek bir statüyle işleyen kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. İkinci sebep “siyasi”dir. Demokratik değerlerin korunması ve güçlendirilmesi, halka eşit ve tarafsız muamele yapılması gibi kamuoyundan gelen talepler, önemli kamu hizmeti yürüten kurumların özel bir statüye tabi tutularak siyasetçilerin etki alanı dışına çıkarılmasını gerektirmiştir. Şüphesiz özerk bir kamu kuruluşu büsbütün siyasetin dışında kalmaz. Ancak söz konusu kuruluş, klasik idarenin hiyerarşik yapısındaki bir kuruluş ya da organa göre günlük siyasetten daha az etkilenecektir. İşte bu amaçla eğitim, bilim, haberleşme ve kültür gibi alanlarda

faaliyet gösteren kuruluşlara özerklik verilerek söz konusu hizmetler, hükümetin ve siyasetçilerin doğrudan etkisinden korunmak istenmiştir. Çoğu demokratik ülkelerdeki üniversiteler, radyo-televizyon kuruluşları ve haber ajansları bu sebeple özerk statülü örgütlerdir. Üçüncü sebep “idari”dir. Genellikle üst düzey kamu yöneticileri, dış baskılardan uzak, kendi kendine yeterli birimlerden oluşan bir idarenin özlemi içindedirler. Bu yöneticiler geleneksel idarenin tabi olduğu prosedürlerin ve hizmet yöntemlerinin dışına çıkarak esnek bir yönetim kurmak isterler. Böylece, kurumun işleyişinde daha rasyonel hareket edebilmeyi ve hizmet çevresiyle iyi ilişkiler kurabilmeyi arzu ederler. Kamu yönetiminin her düzeyinde bu istek ve eğilim yaygındır. Ayrıca yöneticiler, özerkliğin kendilerine daha elverişli mali kaynaklar sağlayacağını düşünürler.

1.3.2.2.2 Yer yönünden (coğrafi) yerinden yönetim

Coğrafi ya da mekân yerinden yönetim, idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen bölge, il, belediye ve köy gibi, faaliyetleri belirli bir alanla sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir. Coğrafi yerinden yönetim bir bölge, il, belediye ya da köy halkının yerel nitelikteki ihtiyaçlarını, kendi organları vasıtasıyla karşılamalarını amaçlamaktadır. Mahalli idareler ya da yerel yönetimler bu ilkenin bir sonucudur.

Coğrafi yerinden yönetim, hemşehriler arasında yardımlaşma ve birlik duygularının gelişmesine katkı sağlamaktadır. Çünkü siyaset, başkalarıyla işbirliği yapmayı, uzlaşmayı ve hoşgörüyü gerektirir. Yerinden yönetim, bu anlamda siyasi barışın da önemli bir teminatıdır. Nitekim iç barışın yerleştiği ülkeler, aynı zamanda coğrafi yerinden yönetim geleneğinin geliştiği toplumlardır.

Bununla beraber, aşırı bir yerinden yönetim ülkede birlik ve bütünlüğün bozulması, bölgeler arasındaki dengesizliğin artması riskini de taşır. Ayrıca, kamu hizmetlerinin ülkenin her yerine eşit bir şekilde sunulmasına da engel olabilir. Geliri iyi yerel yönetimler, ihtiyaçlarını rahat bir şekilde karşılarken, yetersiz gelir kaynaklarına sahip yerel yönetimler ise temel hizmetlerini yürütmekte güçlük

çekebilirler.

Yönetimde önemli olan aşırı merkeziyetçiliğin tehlikesini azaltacak; bölgesel düzeyde bağımsızlığa, kargaşaya ve çatışmaya meydan vermeyecek dengeli bir idari yapı oluşturmaktadır (Eryılmaz, 1999: 73).

1.3.2.3. Yerinden yönetimin yararları

Yerel yönetimlerin halk katılımını artırdığı bilinen bir gerçektir. Halk, yönetimlerin yapmak istediklerini iyi anlayabilirse bu anlayışla yapılacak işlere yardımcı olabilir. Alınacak kararlara yerel toplumun da katılmasını sağlamak, bilgilendirmenin yollarından biri olduğu gibi, aynı şekilde karar vermede yerelleşme, yerel toplulukları, problemlerin çözümünde daha sorumlu kılacaktır. Yine katılım kişilerin onurunu ve her seviyede toplum duygusunu yükseltirken, aynı zamanda hükümet programlarına canlılık kazandırmakta ve bu katılım, yerel ihtiyaçlara da iyi karşılık verilmesini sağlamaktadır (Görmez, 1997: 49)

Yerinden Yönetimin sağladığı yararlar şöyle sırlanabilir (Acartürk ve Özgür, 2004: 149–150; Eryılmaz, 2001: 61–62; Günday, 2002: 59; Öztekin 2005: 52–54):

Yerel yerinden yönetim demokratik ilkelere uygundur: Yerel yerinden yönetim demokratik esaslara daha uygun düşmektedir. Zira yerinden yönetim sisteminin yer yönünden uygulanması ile belli bir yörede yaşayan insanlar, o yörede yaşamaktan doğan ortak gereksinimlerini karşılamak amacı ile yürütülecek hizmetlerin ne şekilde yürütülmesi gerektiğine kendileri karar verebilmek ve kendilerini yakından ilgilendiren hizmetleri çevirebilmek imkânına sahip olmaktadırlar. Böylece vatandaşlar bir yandan yerel yönetime katılabilmekte, öte yandan ise tüm ülke düzeyinde yürütülen hizmetlerin önemini ve bu hizmetlerin yürütülmesinde karşılaşılan sorunları daha da iyi anlayabilmekte ve dolayısıyla merkezi yönetime katılabilmek için iyi bir hazırlık eğitiminden geçmektedirler.

Kırtasiyecilik ve bürokrasinin azalması: Merkezden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkan kırtasiyecilik ve hizmetin yürütülmesindeki aksaklık ve gecikmeler, yerinden yönetim sisteminin uygulanması ile büyük ölçüde ortadan

kalkmaktadır.

Hizmetlerin gereksinimlere uygun yürütülmesi: Yerel yerinden yönetim uygulaması ile hizmetin görüldüğü yörenin ihtiyaçlarına uygunluğu sağlandığı gibi; hizmet yerinden yönetim uygulaması ile hizmetin teknik bilgi ve uzmanlığın ışığı altında daha rasyonel ve gereklerine daha uygun bir biçimde yürütülebilmesi mümkün olmaktadır.

1.3.2.4. Yerinden yönetimin sakıncaları

Yerinden yönetimin sakıncaları şunlardır (Acartürk ve Özgür, 2004: 149-150; Eryılmaz, 2001: 61-62; Günday, 2002: 59; Öztekin 2005: 52-54):

Ülke bütünlüğünün ve milli birliğin sarsılma tehlikesi: Yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkan en önemli sakınca, ülke bütünlüğünün ve milli birliğin sarsılma tehlikesidir.

Partizanca uygulamalara yol açması: Yerel yerinden yönetim demokratik ilkelere daha uygun olmakla beraber, partizanca uygulama ve çekişmelere yol açabilme tehlikesini de içinde taşımaktadır. Belli bir süre için seçilmiş bulunan yerel yönetim organları, başarıları belli bir süre geçtikten sonra anlaşılabilir yatırımlardan kaçınma ve bunların yerine kısa vadeli işlerle uğraşma eğilimi gösterebilirler. Yine bu nedenle bu idareler ellerindeki kaynakları -ki bu kaynaklar genellikle yetersizdir- oy getirecek gösteriş harcamalarında kullanabilir ve israf edebilirler. Yerel yönetim organları üzerindeki parti çıkarları vatandaşlar arasında ayırım yapılmasına ve onlara eşitliğe aykırı işlemler uygulanmasına yol açabilir.

Hizmetlerin yeknesak bir biçimde yürütülmemesi: Yerel yerinden yönetim bazı hizmetlerin merkezi idare dışında yer alan belli bir yöredeki idari kuruluşlar tarafından yürütülmesini ifade ettiğine göre, aynı idari hizmetler çeşitli yörelerde farklı bir biçimde yürütülebilir. Bu nedenle ülkenin az gelişmiş veya gelişmemiş yörelerinin kalkınma ve gelişme şartları azalabileceği gibi, gelişmiş yöreler ile gelişmemiş ve ya az gelişmiş yöreler arasındaki denge daha da bozulabilir.

Mali denetimdeki güçlükler: Hizmet yerinden yönetim kuruluşları büyük ölçüde

devletin bütçe ve muhasebe usullerinden ayrı tutuldukları için, mali yönden daha güçlkle denetlenebilirler. Bu durum ise, kuruluşlar içinde mali idaresizliklere, kötü uygulamalara ve hatta suiistimallere yol açabilir.

1.4. Yönetim Örgütlenmesinde Ölçek Sorunu

Toplumsal ekonomik yaşamın ölçeğini genişleten teknolojik gelişmeler karşısında yönetim bilimciler, ekonomistler ve kamu maliyecileri yönetim birimlerinde en uygun büyüklüğün (ölçeğin) ne olması gerektiği üzerinde düşünmeye tartışmaya ve araştırma yapmaya yönelmişlerdir. Alanda, en uygun ölçeği belirleyecek değişkenlerle ilgili olarak bir dizi ölçüt ve ilkeler ileri sürülmüştür. Bu işlevsel çözümleme içinde genel kamusal hizmetlerin alansal dağılımı saptanmaya ve bunlardan hangilerinin yerel, hangilerinin bölgesel ölçeklerde üretilmesi gerekliliği belirlenmeye çalışılmıştır.

Optimal büyüklük kamu hizmetlerinin etkin, uygun biçimde sağlayacak nüfusa ve alana sahip yerel yönetim büyüklüğünü ifade etmektedir. Kamu hizmetlerinde ortalama maliyet hizmetin götürüleceği nüfus miktarı büyüdükçe azalmaktadır (Berber ve Topal, 1996: 446). Optimal büyüklük kavramından söz etmek oldukça zordur. Bunun nedeni söz konusu büyüklük, farklı gruplara ve onların beklentilerine göre değişmektedir. Optimal büyüklük mekânda sunulan hizmetlerin verimlilik düzeyine, nüfus taşıma kapasitesine ve sunduğu sınaî faaliyetlerin üretkenliğine bağlı olmaktadır.

Yerel hizmetlerin ya da işlevlerin yönetim birimlerine özgülmesinde, bu birimlerin ölçeklerine ilişkin olarak çeşitli ekonomik, politik, yönetsel ve toplumsal içerikli ölçütler geliştirilmiştir. Bu çalışmalarda hareket noktasını çokluk, yerel işlev ya da hizmet kavramı oluşturmuş ve bu işlevlerin niteliğinin, bunları görececek birimlerin alanını dikte edeceği görüşü ağırlık kazanmıştır.

Bu ölçütler birlikte ele alındığında, birbirleriyle çatışan ya da yarışan kimi sonuçlara varılması olasıdır. Ekonomik içerikli ölçütler daha geniş yönetim birimleri oluşturulmasını öngörürken, katılma ve yerel halkın denetim ve ulaşabilirliğine ağırlık veren politik içerikli ölçütler, daha küçük ölçekli birimleri esas almaktadır.

Uygulamada bu ölçütlerden her birine eşit ağırlık tanımak yerine, özgül koşullar göz önünde tutularak birbirlerini dengeleyici bir biçimde ve her hizmetin özelliği dikkate alınarak değerlendirilmesi daha tutarlı bir yaklaşım olmaktadır.

Yönetim birimlerince görülmekte olan hizmetlerden hangilerinin yerel ölçekte, hangilerinin bölgesel ölçekte sunulması ve denetlenmesi gerektiği konusunda karar vermeyi güçleştiren bir başka etmen de, bu hizmetlerin homojen olmayıp bir dizi alt hizmetleri ve uzmanlıkları içermesinden kaynaklanmaktadır. Sözgelimi yangınla savaşımla en etkin bir biçimde yerel ölçekte yürütülebilir bir hizmet olmasına karşın, yangın önleme hizmetinin en düşük maliyetle yürütülmesi bölgesel bir ölçeği zorunlu kılabilir (Aliz, 1999: 117).

Hizmetlerin optimal kavrama alanı (optimum hizmet alanı) deyiimiyle kastedilen şudur: Belli bir kamu hizmetinin en etkin biçimde yani toplum yönünden asgari maliyetle arz edilebileceği alanın büyüklüğüdür. Optimum hizmet alanının büyüklüğünün ne olması gerektiği hususunda bir fikir birliği oluşmamıştır. Her bir hizmetin optimum hizmet alanı birbirinden farklıdır. Ama belli bir nüfusa sunulan belli bir hizmetin marjinal maliyeti, belli bir noktaya kadar hizmet alanı genişledikçe azalacaktır (Nadaroğlu, 1994: 40–41).

Günümüzde yerel hizmetlerin görülmesinin giderek daha çok teknik ve profesyonel bilgiyi gerektirmesi, gittikçe daha teknik nitelikler kazanması, öte yandan yerel toplulukların nerede olursa olsun, başka topluluklarla eş düzeyde hizmet istemeye başlamaları ve sayıca ve nitelikçe büyük artışlar gösteren yerel hizmetlerin görülmesinin daha geniş akçalı olanaklara gereksinim duyması, pek çok ülkede yeterli büyüklüğe varamamış küçük yönetim birimlerinin, gelişen bu sistemlere ayak uyduramamaları sorununu gündeme getirmiştir. Küçük birimler, toplumsal ve ekonomik yaşantının ölçeğindeki genişleme karşısında, kendi dar yönetsel alanları içinde, toplumsal devingenliği giderek artan çağdaş toplulukları temsil edemez duruma düşmüşlerdir.

Görüldüğü gibi, toplumsal yaşantının ölçeğindeki gelişmelere ve teknolojik alandaki değişmelere koşut olarak gittikçe önem kazanan ekonomik içerikli

ölçütlerle, yerel katılımı, denetimi ve yerel yönetim kuruluşlarının demokratik değerlere olan katkısını esas alan politik bağlamdaki ölçütler arasında bir uyum ve dengenin sağlanması, günümüzde yerel yönetimler açısından en yaşamsal sorunu oluşturmaktadır.

Yönetim birimlerinin oluşturulmasındaki ölçek sorunu demokrasinin uygulanmasında da çok önemli yere sahiptir. Doğrudan demokrasi ile temsili demokrasinin uygulanması birimlerin büyüklüğü ile doğrudan ilgilidir ve demokrasinin gerçekleşmesi bu birimlerin fonksiyonel bir şekilde teşkil edilmesiyle mümkündür (Güven, 1982: 41).

Ülkemizde Anayasa'nın 126. maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 1. maddesi ve 2/D maddesindeki hükümler yanında İçişleri Bakanlığı bazı ölçütleri de öngörmektedir. İlçe kurulmasında öngörülen söz konusu ölçütler şunlardır:

- 1) Bağlı olduğu il/ilçe adı,
- 2) İlçe olarak birim adı,
- 3) Birimin idari tarihçesi, coğrafya yapısı,
- 4) İlçe kurulması halinde bağlanması gerekli görülen kasaba ve köylerin adları, son iki genel nüfus sayımlarına göre nüfusları,
- 5) Birimin ilçe olması halinde bağlanması gerekli görülen kasaba ve köylerin ayrılacakları ilçenin nüfusunda ve yüzölçümlerinde neden olacakları azalmanın diğer birimin statüsünde meydana getireceği etkiler,
- 6) Bağlanması düşünülen köy ve kasabaların birim merkezine ve il merkezine uzaklıkları, mevcut yolların nitelikleri, ulaşım ve haberleşme olanakları,
- 7) Birimin ilçe olması halinde ulaşacağı yüzölçümü (yaklaşık olarak),
- 8) Birimin jeopolitik özelliğinin olup olmadığı, askeri açıdan önemi,
- 9) Birimin ekonomik yapısı ve özellikleri (arazi özellikleri, tarımsal ürünlerin cins ve miktarı, ticari durumu, kooperatifçilik ve pazar ilişkileri, sanayi kuruluşları, fabrikalar, büyük iş yerleri ve buralarda çalışan işçi sayısı, hayvancılık durumu, ekonominin gelişme yönü ve olanakları vb konular)

- 10) Varsa birim merkezindeki belediye teşkilatının kuruluşu ve bugüne kadar olan gelişimi, bina, araç-gereç ve personel durumu, gelir ve giderleri ile son üç yılın kesin hesap sonuçları, şehirleşme hızı, imar durumu, varsa kamuya ait arsaların miktarı, durumu,
- 11) Birim merkezinin içme suyu, elektrik ve kanalizasyon durumu,
- 12) Birim merkezinin ekonomik, kültürel ve turizm yönünden cazibe merkezi özelliğinin bulunup bulunmadığı,
- 13) Birim merkezindeki mevcut kamu kuruluşları, bu kuruluşların bina ve araç durumları ile personel sayıları (eğitim kurumları hariç),
- 14) Eğitim kurumları, öğretmen ve öğrenci sayıları,
- 15) Sosyal durum ve etnik yapı,
- 16) Genel olarak asayiş durumu ve son üç yılda meydana gelen asayişe etkin olaylar,
- 17) İl idare kurulu ve il genel meclisi kararları,
- 18) İlçe kurulmasının maliyeti,
- 19) Birimin 1/100.00 ölçekli krokisi (Bayındırlık ve İskân Müdürlüğüne tasdikli).

Anayasada ve yasalarda, il ve ilçe kuruluşunda belirtilen ölçütler açık ve net olmadığından; İçişleri Bakanlığı'nca muhtelif tarihlerde yayımlanmış genelgelerle, ilçe kuruluşunda uyulacak esaslar ve izlenecek yol belirtilmiş olmasına rağmen; uygulamaya ilişkin görüş ve içtihatlarda, zamanla değişiklik ve gelişmeler olmuş, bunun sonucu olarak yapılagelen işlemlerde farklılıklar ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere, İller İdaresi Genel Müdürlüğüne ilçe kuruluşlarına ilişkin işlem dosyasında istenen bilgiler açık ve net olmadığı gibi, rakamsal bilgilerin asgari ve azami sınırı da belirtilmemiştir. Örneğin, merkez ve toplam nüfus ile birimin bağlı olduğu il/ilçesine olan uzaklığı ve bağlanması gerekli köy sayısı ve benzeri bilgilerde miktar ve oranlar belirlenmiştir (Aliz, 1999: 117).

1.5. Halk Katılımı

Bugün, küreselleşmenin etkisiyle yönetim anlayışı önemli ölçüde değişmiştir. Güçlü merkezîyetçi yapıdan daha desantralize ve esnek yönetime, dışa kapalılıktan şeffaf yönetime, hantal bürokratik yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaşı dışarıda bırakan karar alma süreçlerinden katılımcı uygulamaların yaygınlaştırılmasına önemli anlayış değişimleri yaşanmaktadır. Bu gelişmeler, bireyin her alanda olduğu gibi, yönetim alanında da bilgi dağarcığını artırmış ve yönetsel konular hakkında daha fazla bilgiye sahip olmasını sağlamıştır. Bu yeni dönemde devlet ve toplum arasında yeni etkileşimsel ilişkiler gelişmiş ve sivil toplum da önemli bir güç haline gelmiştir. Modern bilgi ve iletişim teknolojileri farklı gruplara seslerini duyurma fırsatı verirken, vatandaşların ihtiyaçlarının daha az maliyetle ve daha iyi karşılanmasına yönelik şeffaf ve hesap verilebilir kamu hizmeti talepleri de hızla büyümektedir. Bu sebeple hükümetler, vatandaş talep ve ihtiyaçlarına cevap verme yönünde her geçen gün daha da artan baskılarla karşılaşmaktadırlar. Bu baskılar, ağırlıklı olarak; yönetim tarafından bilgilendirilme, kamu politikaları ve hizmetlerin sunumu ile ilgili karar alma süreçlerine katılma ve bu süreçte belirleyici olma, ihtiyaçlara uygun kamu hizmetlerinden yararlanma ve kalite-maliyet unsurları dikkate alınarak seçim şansına sahip olma şeklindeki taleplerden kaynaklanmaktadır. Böylece, hizmet üretiminin, kıt kaynakların sınırları çok fazla zorlanmadan sağlanması yolları tartışılmaya başlanmıştır. Bu da bireyleri ve sivil toplum örgütlerini yönetimi paylaşmaya yöneltmiştir. Artık günümüzde yönetim sadece siyasal iktidara ve bürokratlara bırakılacak bir iş olarak görülmemektedir.

Bu anlamda yurttaşın yönetsel sürece katılımı için öngörülen model yönetişim yaklaşımı olarak adlandırılmaktadır. Yönetişim, kamusal sorumluluk ve denetim anlayışına yeni bir boyut kazandırmaktadır. Bu sayede yurttaş, geleneksel yönetim yapısı, hiyerarşik karakteri, müdahaleci niteliği ve hantallaşmış bürokrasisiyle hızlı değişim sürecindeki ekonomik, sosyal ve kültürel çevreye uyum sağlayamayan klasik yönetim anlayışından farklı olarak, yönetimi ve hizmet kalitesini sorgulayarak taleplerinin karşılanması sürecinde aktif rol oynayacak ve bu bağlamda, varolan

kaliteye ilişkin sorunların çözümünde ve kalitenin artırılmasında etkili olacaktır.

Yönetişim, yeni dönemdeki çoğulculuk anlayışı doğrultusunda yönetimlerin tek başlarına hareket etmeleri yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel sektör ortaklığını anlatır (Göymen, 2000: 6). Katılımcı demokrasinin gelişmiş bir aşaması olarak nitelendirilebilecek yönetim kavramı, birçok farklı biçimde tanımlanmakla birlikte, anlamsal olarak “karşılıklı yönetim”, “etkileşim içinde yönetim” şeklinde konumlanmaktadır ve bu açıdan “sivil toplum” ve “özyönetim” kavramlarıyla ilintilidir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)’nin Türkiye Yönetişim Programı’nda; “yönetişim, bir ülkenin idaresinde tüm düzeylerde, politik, ekonomik ve idari otoritenin kullanımınıdır. Yönetişim, vatandaşların çıkarlarını birleştirdiği, farklılıkları arasında orta yol bulduğu, hak ve sorumluluklarını hayata geçirdiği, mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsar. Yönetişim, devleti kuşatır, ama devleti aşarak özel sektörle sivil toplumu da kapsar (Güler, 2000: 7).

İyi yönetim kavramı ilk defa Dünya Bankası tarafından kullanılmıştır. Dünya Bankasına göre iyi yönetişimin başlıca öğeleri; bağımsız bir yargı sistemi ve sözleşmeleri uygulamak için yasal bir çerçeve, hesap verebilir bir yönetim, yönetimin her seviyesinde hukuka ve insan haklarına saygılı bir yönetim, toplumun kararlara etkin katılımı, uyumlu ve tutarlı politikalar üretme, etkin işleyen ve saydam bir yönetim olarak belirlenmiştir (World Bank, 1992).

Kamu yönetiminde yönetişim yaklaşımı ortaya çıkan yeni yönetim süreçlerini ve düzenini açıklamaya çalışan ve toplumun daha etkin ve demokratik olarak yönetilmesine ilişkin öneriler sunan kuramsal bir çerçeve olarak düşünülmelidir. Yönetişim kuramının kamu yönetimine katkısı kamu yönetimindeki değişimlere ve eğilimlere bir yol haritası sağlaması ve daha iyi ve demokratik yönetim için bir dizi öneriler sunmasıdır (Coşkun, 2003: 53).

Yönetişim, kamu-özel ve sivil toplum işbirliğinde yönetime katılmak anlamında, ideolojik temelleri aynı ancak katılımın mekansal boyutlarına göre yerel, ulusal ve küresel alanda gerçekleşmektedir (Toprak, 2000: 37-53). Konunun bir de yerellik

boyutu bulunmaktadır. Genel kamu yönetimi, için geçerli olan yönetim kavramı yanında, yerel yönetim alanında da ve özellikle daha fazla yönetimden söz edilebilir (Çukurçayır, 2002: 96). Yerel yönetimleri yönetim sürecinin temel aktörlerinden biri olarak gören bu yaklaşım yerel yönetim olarak adlandırılır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN YÖNETİM YAPISI

Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin esaslar 1982 Anayasasında “yönetim, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir” şeklindeki hükme göre şekil almıştır. Yine aynı maddede idari teşkilatlanmanın ve görevlerin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılacağı belirtilmiştir. Buna göre devletin yapısı, “merkezden yönetim” ve “yerel yönetim” olmak üzere iki temel birimden oluşmaktadır (1982 Anayasası, md.137). Dolayısıyla, hizmetler genel olarak merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerince yerine getirilmektedir.

2.1. Merkezi Yönetim

Bir devlette ülke içindeki tüm kamu hizmetlerinin tek elde ve devlet tüzel kişiliğinde toplanmasına merkezi yönetim denir (Öztekin 1993: 30). Türkiye’de merkezi idarenin başı yürütmenin de başı olan cumhurbaşkanıdır. Merkezi idarenin öteki organları, başbakanlık ve öteki tüm bakanlıklarla, bunlara bağlı merkezi kuruluşlardır. Devletin başı olan Cumhurbaşkanı, Türkiye Cumhuriyetini ve ulusun birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı T.B.M.M. üyeleri arasından yedi yıl için seçilir. Meclis üyeleri dışından Cumhurbaşkanı seçileceklerin milletvekili seçilebilme yeteneğine sahip olmaları ve meclis üye tamsayısının en az beşte biri tarafından yazılı olarak aday gösterilmeleri gerekir (Gözübüyük, 1971: 55). Cumhurbaşkanının kendisine anayasayla verilmiş birçok yönetsel görevi vardır.

Yürütme organının sorumlu başı başbakan’dır. Başbakan T.B.M.M. üyeleri arasından Cumhurbaşkanınca atanır. Bakanlar, T.B.M.M. üyeleri veya milletvekili seçilebilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir. Seçilen bakanların atanması Cumhurbaşkanınca yapılır. Başbakan Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir (Eryılmaz, 1994: 93).

Hükümetin genel politikasından başbakanla birlikte sorumlu bulunan ve başında bulunduğu bakanlığın en yüksek yöneticisi olan bakanların yönetsel görevlerine gelince; bunlar, bakanlığı temsil etmek, bakanlık görevlilerini yönetmek ve onları denetlemek, bakanlık harcamalarını imzalamak, yönetmelikler çıkarmak,

bakanlığın yasama ve yürütme organıyla olan ilişkilerini düzenlemektir (Sencer, 1986: 185).

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir. Bakanlıklar, merkez örgütüyle ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatlarından bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelmektedir. Bakanlık merkez örgütü ana hizmet, danışma ve denetim, yardımcı birimlerden oluşmaktadır (Versan, 1990: 182).

2.2. Taşra Örgütü

Genel yönetim, üzerine aldığı hizmetleri hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal koşullara, ülkenin coğrafya durumuna göre yürütmek, hizmetleri halka götürmek için taşrada örgütlenmiştir. Bu örgütler, merkezdeki genel yönetimin taşraya bir uzantısı olup, ülke geneline yayılmıştır. Anayasaya göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre “illere”, iller de kademeli bölümlere ayrılır.

Anayasa, kimi kamu hizmetlerinin yürütülmesinde birkaç ili içine alacak şekilde, bölge kuruluşlarının örgütlenmesine de imkân tanımıştır. Zaten Türkiye'nin illere ayrılması, coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri göz önünde tutulmadan yapılmış olduğu için, bazı kamu hizmetleri için birkaç ili içine alacak şekilde örgütlenme zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Merkezi yönetimin taşra kuruluşları yetki genişliği esasına göre örgütlenmiştir. Bu esasa göre taşra kuruluşları il yönetimi, ilçe yönetimi, bucak yönetimi ve bölge kuruluşları şeklinde biçimlenmiştir.

2.2.1. İl yönetimi

Mülki yönetim bölümlerinden en kapsamlı olanı il yönetimidir. İller yasa ile kurulur. Türkiye'de iller Anayasanın öngördüğü ilkeler göz önünde tutularak kurulmuş değildir. İllerin büyük bir bölümü, tarihsel oluşuma ve geleneklere dayanmaktadır. İllerin büyük bir bölümü de siyasi düşüncelerle, günün koşullarına göre kurulmuştur (Gözübüyük, 1971: 74). Günümüzde iller 1949 tarihli, 5442 sayılı

İl İdaresi Kanunu ile yönetilmektedir. Bu kanunda değişik tarihlerde küçük değişiklikler yapılmasına karşın özü değişmemiştir (Eryılmaz, 2005: 119; Öztekin, 2005: 305). 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, il, ilçe, bucakların yönetim örgütünü, organlarını, işlevlerini ve mülki idare amirlerinin görevlerini ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Elli yıldan fazla bir geçmişi olan bu yasanın, bugünkü koşullar ve gereksinimler karşısında yeniden ele alınması gereği doğmuş ve bir taslak hazırlanmıştır (Parlak, 2004: 226).

Ülkemizde ilin yönetim açısından iki özelliği bulunmaktadır. İlin birinci özelliği, merkezi yönetimden ayrı ve tüzel kişiliği olan bir yerel yönetim birimi olmasıdır ki, buna il özel idaresi denilmektedir. İkincisi ise merkezi yönetimin taşradaki mülki taksimatı içinde yer alan birimidir ki buna valilik denilmektedir. Bu bakımdan il hem bir yerel yönetim birimi ve hem de merkezi yönetimin taşra örgütüdür. Ülkemizde il yönetimi, böylece ikili bir statüde yürütülmektedir (Eryılmaz, 2005: 102).

İl yönetimi vali, il yönetim kurulu ve il yönetim başkanları olmak üzere üç bölümden oluşur.

Vali, ilde merkezi yönetimin başıdır. Vali ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır (Giritli, 1993: 46). Vali, devlet ve hükümetin temsilcisi olarak doğrudan emri altında bulunan kolluk güçleriyle il içinde kamu düzeni ve güvenliğini korumak ve sağlamaktan sorumludur. Yine devletin temsilcisi olarak vali, kimi memurları atamak, devlet mallarını yönetmek, gelirlerini gözetmek, mahkemelerde devleti temsil etmek, kamu hizmetlerini izlemek ve askeri ve adli kurumlar dışında ildeki devlet daire ve kurumlarını ve yerinden yönetim organlarını denetlemek yetkisine sahiptir (Sencer, 1986: 291).

Genel yönetimin başı olan vali, il genel yönetimi içinde yer alan kuruluşlar arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlar. İl sınırları içinde olan bazı kuruluşlar valinin yönetimi dışındadır. Bunlar adalet kuruluşları, askeri kuruluşlar, yerel yönetim kuruluşlarıdır. Valilerin bu kuruluşlarla olan ilişkileri yasalarla ayrıca

düzenlenmiştir. İlde bakanların temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasi yürütme organı olan vali, bakanlıklarla doğrudan ilişki içinde yasa, tüzük ve yönetmelikleri, hükümet kararlarını yayınlamak, uygulanmasını sağlamak ve bakanlık emir ve yönergelerini yürütmekle yükümlü olduğu gibi, kendisi de yayınlamakla yetkilidir(Sencer, 1986: 291).

İlde ayrıca valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını yapmak ve valinin bulunmadığı zamanlarda kendisine vekâlet etmek üzere vali yardımcılarını bulmaktadır (Versan, 1990: 195).

İl yönetiminin bir başka bölümünü il yönetim başkanları oluşturmaktadır. İldeki genel yönetimin başında bulunan yüksek memurlara “idare şube başkanları” ya da il müdürleri denilmektedir. Bunlar valinin emri altındadır, görevlerinden dolayı valiye karşı sorumludurlar. Defterdar, sağlık müdürü, jandarma komutanı, emniyet müdürü, milli eğitim müdürü, kültür müdürü, turizm müdürü ilde bulunan il yönetim başkanlarının bazılarıdır. Bunların sayısı ve adı, bakanlıkların sayısı ve adı ile yakından ilgilidir. Genellikle il müdürleri, bakanlıkların ildeki en yüksek görevlileridir (Gözübüyük, 1971: 75).

İl müdürleri görevlerini yürütürken karşılaştıkları sorunlardan valiyi haberdar ederler. Valinin yönetimi altında sorunlara çözüm ararlar. İl müdürleri merkezle olan yazışmalarını vali eliyle yaparlar. Vali belli konularda, sınırlı bir biçimde il müdürlerine imza yetkisi de verebilir.

İl yönetiminin diğer bir bölümü il yönetim kuruludur. İl yönetim kurulu valinin başkanlığı altında ve ona yardımcı olmak üzere hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim müdürü, bayındırlık ve iskân müdürü, sağlık müdürü, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşmaktadır (Giritli, 1993: 49).

İl yönetim kurulunun ilin genel ve yerel yönetimine ilişkin yasalarla üstlenmiş olduğu görevleri vardır. İl yönetim kurulunun il genel yönetimine ilişkin olarak çeşitli yasalarla üstlenmiş olduğu görevleri; il idare kurulu kararlarına ikinci derecede bakma, memur yargılanması, nüfus, il, ilçe, bucak kurulması; sivil savunma, askerlik, sağlık, tarım, tapu, kadastro ve iskân, imar ve kamulaştırma

işleriyle tekel idaresiyle ilgili kimi işlerde görüş bildirmek ya da karar vermektir (Sencer, 1986: 292).

Yerel yönetimlere ilişkin il yönetim kuruluna verilen görevler ise; il özel yönetimine ilişkin olarak bu yönetimin mallarının kullanılmasyla ilgili kimi kararlar almak; belediye yönetimiyle ilgili olarak belde sınırlarını belirtmek ya da değiştirmek konusunda görüş ya da onay vermek, sınır anlaşmazlıklarını çözüme bağlamak, belediye şubeleri kurulmasına karar vermek, kimi maddelerin satış fiyatlarıyla kar hadlerini onamak, kimi ödünç alma ve verme konularında görüş bildirmek, köy yönetimine ilişkin olarak köylerin kurulması, kaldırılması, sınırlarının ve bağlılıklarının saptanması konularında görüş belirtmek, mahalle yönetimlerinin kurulup kaldırılması ve alacakları harçlara ilişkin karar vermektir (Sencer, 1986: 292).

2.2.2. İlçe yönetimi

Yapısal anlamda il yönetim sistemi temel parçalarından birisini oluşturan ilçeler, kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde ve yurt ölçüsünde sosyal ve ekonomik yaşamın geliştirilmesinde son derece önemli bir işleve sahip bulunmaktadır (KAYA Raporu, 1991:165).

İlçeler, anayasal yönetim birimleri değildir. 1982 Anayasası, “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” demek suretiyle, temel birimin il olduğunu kabul etmiştir. Diğer taşra yönetim birimlerinin belirlenmesi yasa koyucuya bırakılmıştır. Dolayısıyla ilçelerin kurulması, kaldırılması, ad ve merkezlerinin belirtilmesi ve değiştirilmesi kanun ile olmaktadır. Buna karşın, ilçenin komşu il ile olan sınırlarının yeniden düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığı’nın hazırlayacağı müşterek kararname ile olmaktadır (Parlak ve Sobacı 2005: 75–76).

İlçe, il genel yönetiminin bir alt kademesini oluşturur. İl düzeyinde örgütlenen merkezi yönetim kuruluşlarının çoğu, ilçe ölçeğinde de teşkilatlarını kurmuşlardır. Bunlara “ilçe kuruluşları”, başındaki yöneticilere de “ilçe müdürleri”

denir. Bir kısım bölge kuruluşunun da ilçe örgütü bulunmaktadır. Eski bir geleneği olan ilçe yönetimi, gerek kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, gerek çevredeki toplumsal ve ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşır. 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre ilçelerin kurulması, kaldırılması ve bir ilden başka bir ile bağlanması ve adlarının değiştirilmesi yasa ile yapılır (Eryılmaz, 2001: 105–106).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, ilçe sayısı illerin aksine genel bir artış eğilimi göstermiştir. 1925 yılında il sayısı 74, ilçe sayısı 315 iken; 1935 yılı itibariyle il sayısı 64'e düşerken, 1950 yılında ilçe sayısı 434'e çıkmıştır. Bu tarihten itibaren il sayısında da artış olmuş ve 1996 yılında il sayısı 80'e, ilçe sayısı 849'a yükselmiştir (Yalçındağ, 1997: 15). Türkiye'de halen mevcut ilçelerin kuruluş ve dağılımında bir ölçü bulunmamaktadır. Birbirine çok yakın dört köyü olan ilçeler olduğu gibi, yüzden fazla köyü olan ilçeler de vardır. 1925 yılında 315 olan ilçe sayısı bugün 872'ye ulaşmıştır. İlçelerin tüzel kişiliği yoktur. İlçenin başında bulunan kaymakamın konumunu güçlendirmek için, ilçeye tüzel kişilik tanınması ve maddi olanaklar sağlanması gerekmektedir.

5442 sayılı yasaya göre ilçe yönetiminin başı kaymakamdır. Kaymakam, görevlerini valinin gözetim ve denetimi altında yapar. Kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Kaymakam olabilmek için gereken koşulları yasalar düzenlemiştir. Kaymakam,"ortak kararname" ile atanır.

Kaymakam, ilçe içinde yasaların uygulanmasından sorumludur. Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan, yönetsel kuruluşları denetler ve bunlar arasında işbirliği sağlar. İlçede dirlik ve düzenin sağlanmasından kaymakam sorumludur. Bütün kolluk güçleri kaymakamın emri altındadır. Kaymakamın olağanüstü durumlarda askeri kuruluşlardan yardım isteme yetkisi yoktur.

İlçe ile ilgili bütün yazışmalar kaymakam ile yapılır. Kaymakam normal olarak yazışmalarını vali ile yapar. Olağanüstü durumlarda kaymakam bakanlıklarla doğrudan doğruya yazışabilir, durumdan valiye hemen haberdar eder (Özer, 1992: 503).

İlçe yönetimi içinde yer alan kuruluşların başında bulunan memurlara “ilçe idare şube başkanları” ya da “ilçe müdürleri” denir. İlçe idare şube başkanları ilgili bakanlık ya da genel müdürlüklerce atanır. Bunlar, yazı işleri müdürü, malmüdürü, milli eğitim müdürü, emniyet amiri/müdürü, jandarma komutanı gibi görevlilerdir. Görevlerinden ötürü kaymakama karşı sorumlu olan yönetim başkanlarının jandarma komutanı, emniyet amiri ve nüfus memuru dışında kalanları ilçe idare kurulunu oluşturur (Sencer, 1985: 27).

İlçe müdürleri, kendi alanlarındaki işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludur. İlde olduğu gibi, ilçede de bir yönetim kurulu vardır. İlçe yönetim kurulu kaymakamın başkanlığı altında, ilçede bulunan yazı işleri müdürü, sağlık teşkilatının temsilcisi doktor, milli eğitim müdürü oluşur. İlçe yönetim kurulundan da, il yönetim kurulu gibi yönetsel görevleri vardır. İlçe yönetim kurulunun yönetsel görevleri, il yönetim kurulunun yönetsel görevlerine benzetilmektedir. Ancak, kanunun yetki verdiği konularda karar alabilirler.

2.2.3. Merkez ilçe

İl merkezi ile bir ilde hiçbir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin oluşturduğu alana merkez ilçesi adı verilmektedir. Böylece, merkez ilçe il merkezinin bulunduğu yer ile başka ilçelere bağlı olmayan köy ve bucaklardan oluşan bir yönetsel birim olmaktadır. İlin genel yönetiminden sorumlu olan vali, merkez ilçe dediğimiz yönetsel birimin yönetiminden de sorumlu olmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 1978: 408). Denilebilir ki valiler, merkez ilçelerde kaymakamlık görevleri de yapmaktadırlar. Bu görevin valilerden alınarak, kurulacak merkez kaymakamlıklarına verilmesi, başka bir deyişle merkez ilçenin de diğer ilçeler gibi örgütlenmesi yerinde bir davranış olacaktır.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporunda, merkez ilçenin kurulması şu şekilde tavsiye edilmektedir: “... İllerde eksikliği çeşitli mahzurlar doğuran merkez kaymakamlıklarının kurulması çarelerinin araştırılması” gerekmektedir. Büyükşehir belediyeleri dışında kalan, il merkezlerinin bulunduğu ve merkez ilçe olarak adlandırılan coğrafi alanlarda da bir mülki yönetim bölümü olarak

ilçe örgütü kurulması öngörülmektedir. Böylece, il müdürlüklerinin yürütmekte oldukları rutin kamu hizmetleri ile bürokratik işlemler bu tür ilçe örgütlerine bırakılmış olacak ve rutin işlerin yükünden kurtulmuş olan küçük fakat güçlü il müdürlükleri de, uzman olarak valiye alanlarıyla ilgili teknik yardım ve danışmanlık hizmetlerini daha etkili bir biçimde yerine getirebileceklerdir.

2.2.4. Bucak yönetimi

Bucak; 5442 sayılı kanunun 41. maddesine göre “coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümüdür”. Bucak, il ve ilçelerin tersine İçişleri Bakanlığının hazırlayacağı müşterek kararname ile kurulur. Bucakların kaldırılması, ad ve merkezlerinin belirtilmesi ve değiştirilmesi, köy ve kasabanın veya bucağın başka bir ile bağlanması da aynı usul ile olur.

5442 sayılı kanun, bucakları aralarında çeşitli yönlerden ilişki bulunan kasaba ve köylerin oluşturduğu bir idari bölüm olarak tanımladığı için, bucak idaresinin sadece bucak müdüründen meydana gelmesi ile yetinmemiş, bucağı oluşturan kasaba ve köylerin yerel nitelikteki ihtiyacını karşılamak üzere bucak meclisi ve bucak komisyonu da öngörmüştür.

Bucak müdürü, bucaktaki en büyük hükümet memuru olup, bucakta hükümetin temsilcisidir. Bucak müdürleri İçişleri Bakanınca atanırlar ve valinin emrine verilirler. Bunların görev yerleri vali tarafından belirlenir. Bucak müdürünün belli başlı görevleri; kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının yayımlanmasını ve uygulanmasını sağlamak, bucaktaki tüm merkezi idare kuruluşlarını denetlemek ve bucakta kamu düzeninin korunmasını ve sürdürülmesini sağlamak için gerekli tedbirleri almaktır. Bucak müdürü, kamu düzeninin korunmasını ve sürdürülmesi için, bucaktaki tüm kolluk güçlerini kullanma yetkisine sahip olduğu gibi, olağanüstü ve ani olayların cereyan etmesi halinde durumu kaymakam ve ya valiye bildirmekle yükümlüdür (Gözübüyük, 1971: 79).

Bucak sınırları içindeki köy ve kasabaların bölgesel nitelikte müşterek ihtiyaçlarını düzenlemek, kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen vazifeleri görmek

üzere bucak müdürünün başkanlığında bir bucak meclisi ve bir bucak komisyonu vardır.

Bucak meclisi, seçimlik ve doğal olmak üzere iki tür üyeden oluşur. Bucak meclisine, bucakta görevli doktor veya sağlık memuru, veteriner, tarım öğretmeni, başöğretmenler doğal üye olarak katılırlar. Bucak meclisinin seçimlik üyeleri ise, bucağa bağlı belediye meclisleri ve köy ihtiyar kurulları tarafından kendi aralarından veya kendi kasaba veya köy halkından seçtikleri üyelerdir.

Bucak meclisinin görev süresi dört yıldır. Bucak meclisi yılda bir kez Ekim ayının başında toplanır. Toplantının ne kadar süreceğini meclis belirtir. Bucak meclisinin belli başlı görevi, bucağa bağlı köy ve belediyelerin yerel nitelikli ihtiyaçlarını düzenlemektir.

Bucak komisyonu, bucak meclisinin 1 yıl süre için seçeceği dört üyeden oluşur. Bu kurula bucak müdürü başkanlık eder. Bucak komisyonu, bucak meclisinin toplantıda bulunmadığı zamanlarda onun görevlerini yerine getirir (Versan, 1990: 201).

2.2.5. Bölge yönetimi

Anayasanın 126. maddesinin 3. fıkrasında birden fazla ili içine alan merkezi idare teşkilatı olan bölge idarelerinin kurulabileceği öngörülmektedir. Ancak, anayasanın bu hükmüne göre, bölge idareleri sadece kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumun sağlanması amacı ile kurulabilir. Bir başka anlatımla, bölge idarelerini birden çok ilin dâhil olduğu bir alanda yürütülen kamu hizmetleri bakımından bir nevi koordinatörlük görevi ile donatılmış taşra örgütleri biçiminde anlamak gerekir (Günday, 2002: 403).

Bölge kuruluşları merkezi yönetimin taşra örgütü olmasına rağmen, il gibi görev ve faaliyet alanı standart bir yönetim bölümü değildir. Nitekim bir ildeki bütün müdürlüklerin faaliyet alanı o ilin coğrafi alanı ile sınırlı olduğu halde, her merkezi yönetim kuruluşunun bölge merkezi ile buna bağlı illerin faaliyet alanları farklılık göstermektedir. Bölge kuruluşlarının ortaya çıkmasının en önemli nedeni valinin denetiminden kurtulmaktır. Diğer nedenler ise teknik ihtiyaçları gidermek, hiyerarşi

hattını azaltmak ve örgütsel olarak büyüme (Eryılmaz, 1994: 115).

3046 sayılı kanun, bakanlıkların ve bakanlık bağlı kuruluşlarının birden çok ili içine alan bölge örgütleri kurabileceklerini öngörmektedir. Ancak bakanlıkların ve bağlı kuruluşların bölge örgütleri kurabilmeleri için, bu tür bir örgütlenmenin bakanlıkların kuruluş kanunlarında açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Böyle bir yasal izin varsa, bakanlıklar ve bağlı kuruluşları Bakanlar Kurulu kararı ile bölge örgütleri kurabilirler.

Bugün sadece Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Bölge Müdürlükleri biçiminde bölge düzeyinde örgütlenmiştir. Buna karşılık, bazı bakanlıkların tüzelkişiliğe sahip bağlı kuruluşlarının bölge örgütleri kurdukları gözlemlenmektedir. Örneğin, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün ve Orman Genel Müdürlüğü'nün bölge müdürlükleri biçiminde bölge örgütleri bulunmaktadır. Şu halde bugün merkezi idareden çok, tüzelkişiliğe haiz bakanlık bağlı kuruluşlarının; yani bazı hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının bölgesel düzeyde örgütlenmeye gittikleri görülmektedir (Günday, 2002: 404).

2.3. Yerel Yönetim Kuruluşları

Yerel yönetimler 1982 Anayasasının 127. maddesinde şöyle tanımlanmıştır:“Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”.

Yerel yönetim kuruluşları merkezi yönetimin vesayet denetimi altındadır. Anayasanın ilgili maddesi (Md. 127), merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisini, yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel gereksinmelerin gereği gibi karşılanması amacıyla ve yasada belirtilen ölçülerle sınırlamıştır. Ancak ilgili yasal düzenlemelerde bu kuruluşlar eliyle halkın yönetime katılması sınırlı kalmakta ve kamu işlerinde merkezi yönetim etkinliğini korumaktadır (Sencer, 1985: 45).

Ülkemizde yerel nitelikli birçok hizmetlerin görülmesini sağlayan ve demokratik bir yaşamın bir parçası olan yerel yönetim kuruluşları, “İl Özel Yönetimi”, “Belediye Yönetimi” ve “Köy Yönetimi” olmak üzere üç türdür. Bunlar içinde en eski ve geleneksel olanı köy yönetimidir. Diğerleri batılılaşma dönemi içinde Fransa örnek alınarak kurulmuştur.

2.3.1. İl özel yönetimi

Merkezi yönetim taşra teşkilatı olarak yeni bir il kurulduğunda İl Özel İdaresi de fiilen kurulmaktadır. İl özel yönetimine ilişkin ilk resmi belge 1864 tarihli “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi”dir (Toprak Karaman, 1998: 19). Fransızların departman düzeni örnek alınmak suretiyle idari alanda başlatılan bu yeniden düzenleme hareketinin en önemli yönü eyalet sistemi yerine vilayet sistemini geliştirmiş olmasıdır.

İl özel yönetimi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir (5302 sayılı Kanun, Md: 1)

İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir (Md: 6).

İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı

ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir (Md: 38)

İl özel yönetimlerinin vali, il genel meclisi, il daimi encümeni olmak üzere üç organı vardır. Vali, merkezi yönetimin ildeki en büyük temsilcisi olmakla birlikte, bu sıfatla aynı zamanda bir mahalli idare birimi olan özel idaresinin de başı ve yürütme organıdır. İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak, il encümenine başkanlık etmek, il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, il özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, il genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak valinin görevlerindedir.

Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir.

İl genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır.

İl genel meclisinin toplantıları açıktır. Meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir (Md: 12)

İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir (Md: 14)

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

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.

İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır (Md: 18)

İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder (Md: 25).

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.

Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir.

Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülme giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak il encümeninin görevlerindedir.

2.3.2. Belediye yönetimi

Yerel yönetim kuruluşlarının ikinci türünü ifade eden belediyeler, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir (5393, Md: 3) Belediyeler, il özel idarelerinin tersine, insanların topluca oturdukları belirli ve sınırlı yerlerin idare birimleridir.

Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (Md: 4). Türkiye’de ilk belediye örgütü 1855 yılında İstanbul’da kurulmuştur. İlk belediye örgütünün kurulmasında Fransız komün idaresi örnek alınmıştır (Nadaroğlu, 1989: 297).

Belediyenin görev ve sorumlulukları, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi

sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurtiçi ve yurtdışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşük ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

Belediye kanununda sayılan vergi ve harçlar dışında belediyelerin en önemli gelir kaynağı, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paydır. Bunlar dışında belediyelerin özel kaynaklarından elde ettikleri gelirleri de vardır. Örneğin belediye

mallarının kira ve satış bedelleri, belediyeye yapılan bağışlar, temettü ve faizler, belediyelerin özel kaynaklarından elde ettikleri gelirlerdir.

2.3.3. Büyükşehir belediyesi

1984 yılında çıkarılan 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde, büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan her ilçede ilçelerin adlarını taşıyan ilçe belediyeleri yanı sıra bir de büyükşehir adına bir büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür (Günday, 1999: 440). Böylece, 195 sayılı KHK 3030 sayılı kanun ile değiştirilerek kabul edilmiştir. Bu kanun üzerinde 10 Temmuz 2004 tarihli 5216 sayılı kanun ile değişiklikler yapılarak son halini almıştır. Başlangıçta Ankara, İstanbul ve İzmir’de oluşturulan büyükşehir belediyeleri, zamanla il belediye sınırları içinde yeni ilçeler kurulmak suretiyle çoğaltılmıştır. Bugün Ankara, İstanbul ve İzmir’in yanısıra Adana, Bursa, Diyarbakır, Samsun, Kayseri, Gaziantep, Mersin, Antalya, Erzurum ve Adapazarı’nda da büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur.

5216 sayılı kanuna göre Büyükşehir belediyesi; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade eder (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, md. 3).

Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir (Md. 4). Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır (Md. 6). Büyükşehir belediyelerinin esas itibarıyla, belediye sınırları içindeki tüm ilçe

belediyelerini ilgilendiren ve fakat münferit ilçe belediyelerince yerine getirilemeyecek türden görevlerle birlikte bazı belediye hizmetlerinde koordinasyonu sağlama görevleri ile donatıldıkları görülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak %5 pay ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen bazı harçlardan alınacak belli orandaki paylardan meydana gelmektedir (Md. 23).

2.3.4. Köy yönetimi

Türkiye’de köy anlatımı; nüfusu az, ekonomik yapısı büyük ölçüde tarıma dayalı, homojen, kendisine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşim birimleri için kullanılmaktadır. Köy yasal olarak; “nüfusu 2000’den aşağı (Köy Kanunu md. 1), halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğidir” (1982 Anayasası, md. 127/1). Köy kırsal alanlarda kurulu yerleşim yerleridir. Kırsal alan yerleşim yerleri olarak birbirlerinden mesafe olarak ayırdırlar ve dağınıklık belirgin özelliştir. Aralarındaki mesafe, fiziki ve coğrafi şartların belirleyiciliğiyle birlikte, mülkiyet durumları ve kamu tüzel kişiliğinin kullanımına tahsis edilmiş orta malları sebebiyledir. Köyle etraflarında tarlaları, bağ ve bahçeleri olan, mera, otlak, yaylak, baltalık gibi köye tahsisli alanlar ile çevrilidir (Kavruk 2004: 225).

Köylerin yerel yönetimler içinde yer almaları ve tüzel kişilik kazanmaları, Cumhuriyetin ilanından sonra 1924 yılında gerçekleşmiş ve 17 Mart 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılmıştır.

Köy idaresi de, bir yerel yönetim olması dolayısıyla, sakinlerinin yerel ve ortak gereksinimlerini karşılayacak hizmet ve faaliyetleri yürütmekle görevlidir. 442

sayılı kanun, köy idaresinin görevlerini, “mecburi olan işler” ve “köylünün isteğine bağlı olan işler” olmak üzere iki grup altında toplamış, mecburi işler 37, isteğe bağlı işler ise 32 bent halinde saymıştır. Bu sayılan işlerin tümü incelendiğinde, köy idaresinin köy halkının yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamakla görevli bir idari kuruluş olduğu açıkça anlaşılır. Köyün mecburi işleri, köylülerin sağlığına, güvenliğine, eğitimine ilişkin hizmetlerin yürütülmesinden ibarettir. Köyün isteğe bağlı görevleri ise, daha ziyade köylülerin ekonomik ve sosyal kalkınma ve gelişmesini sağlamaya yönelik hizmet ve faaliyetlerdir (Günday, 1999: 447).

Köy yönetiminin üç organı vardır. Bunlar muhtar, köy derneği ve ihtiyar meclisidir.

Köy derneği, köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkeklerin toplamından oluşmaktadır (442, md. 20). Köy derneği seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçer, isteğe bağlı işleri zorunlu işler arasına alır, ihtilaf halinde köyü temsil edecek kişiyi seçer (Tortop, 1994: 67).

İhtiyar meclisi, muhtarın başkanlığında yürütme kararları alan ve köyle ilgili işlerin yürütülmesini denetleyen bir organdır. Bu meclis köy derneği tarafından seçilmektedir. İhtiyar meclisi iki tür üyeden oluşmaktadır. İhtiyar meclisinin seçilmiş üyelerinin yarısı asıl, yarısı yedek olmak üzere, nüfusu 1000’e kadar olan köylerde 8, 1000’den 2000’e kadar olan köylerde 10, 2000’den yukarı olanlardaysa 12 üyedir. Köy imamı, öğretmen ya da başöğretmen ise meclisin doğal üyeleridir (Sencer, 1986: 309). Köy ihtiyar meclisinin başı köy muhtarıdır. Köy ihtiyar meclisi, köy muhtarı ile birlikte köyün hizmetlerini yürütür. Haftada en az bir kez toplanan ihtiyar meclisinin görevleri Köy Kanunda belirtilmiştir. Buna göre ihtiyar meclisi, köy işlerini sıraya koyar, imece ve salmaya karar verir; köylüler arasındaki uyuşmazlıkları, uzlaştırma yolu ile gidermeye çalışır; köyün zorunlu işlerini yapmayanlara ya da paylarını ödemeyenlere para cezası verir (Gözübüyük, 1971: 93).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İLÇE YÖNETİMİ

Devletler hizmetlerini yürütmek için, merkez ve taşrada teşkilatlanmaya ihtiyaç duyarak idari kuruluşlarını oluşturma yoluna gitmişlerdir.

İlçenin bir yönetim kademesi olduğunu belirleyen düzenleme “İl İdaresi Kanunu”nda yer almaktadır. Buna göre, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür (5442 İİK, md.1). Yine Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun, “ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il, ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır” (3046, md. 17) diyerek merkezi yönetimin taşra örgütlenmesine ilişkin yol ve yöntemleri belirlemektedir.

Osmanlı İmparatorluğunun kuruluş döneminde ilçe; yönetimin temel birimi olarak seçilmiş ise de, sınırlar genişledikçe ilçenin üstünde sancaklar kurulmaya başlanmıştır. Mülki idare sisteminin ilk temelini Fransız idare sisteminden uyarlanarak 1864 yılında düzenlenen “Vilayet Nizamnamesi”nde görülmektedir. Bu nizamname ile ülke vilayetlere, vilayetler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler de köylere bölünmüştür.

Osmanlı İmparatorluğunun dört kademeli bu taşra teşkilatı, Cumhuriyet dönemi Mülki İdare Sistemine aynı şekilde intikal etmiştir. İlk yıllarda kurulan merkez ilçeler ve Umumi Müfettişlikler ile sancaklar, mevcudiyetine kısa bir süre sonra son verilmiş; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile mülki idare; il, ilçe ve bucak olarak üç kademeli hale getirilmiştir (Aliz, 1999).

Meşrutiyet (1876) dönemi Anayasası ile birlikte Türkiye’de beş anayasa yürürlüğe konmuştur. Bu anayasalar merkezden yönetim ve taşra yönetimi organlarını düzenlemişlerdir.

Osmanlı Devletinin ilk kuruluş dönemlerinde toprağı küçük olduğu gibi, merkez ve taşra örgüt yapısı da küçüktür. İlk dönemlerde ülke çok geniş olmadığı için bu sistem işleyebilmiştir.

Osmanlı'da Tanzimat öncesi dönemde askeri örgütlenmeye bağlı olarak ülke, sancak adı verilen bölümlere ayrılmıştır. Osmanlı toprakları genişledikçe taşra yönetiminde de değişiklikler olmuştur. Ülke temel yönetim birimi olarak eyaletlere ayrılmıştır. Osmanlı Devletinin ilk dönemlerinde, eyalet düzeyinde yaygın bir yetki genişliği ilkesi yürürlüktedir. Osmanlı yönetim sisteminde, eyaletler "sancaklara" ayrılmıştır. Böylece yönetimin ikinci kademesi sancaktır. Taşra örgütünün üçüncü aşaması "kaza"dır. Her sancak bir ya da birkaç kazaya ayrılmıştır. Kaza, belli özellikler taşıyan bir kasabanın adalet ve yönetim işlerinde çevresindeki nahiye ve köylerin merkezi olmasıyla ortaya çıkan bir yönetim birimidir. Kadılar kazaların yönetiminden sorumlu olan kişilerdir. Kadılar salt adalet işlerini değil, aynı zamanda yerel yönetim işlerini yürüten ve belediye hizmetlerini gözeten görevlilerdir. Kırsal alanların ve köylerin yönetimden ilkece tımarlı sipahiler sorumludur. Bunların görevleri, tarımsal denetim ve askeri yükümlülüklerin yanısıra kamu düzenini sağlamaktır (Ortaylı, 1979).

Tanzimat'tan sonra 18. Yüzyılın sonlarından başlayarak yönetim alanında önemli düzenlemelere girişilmiştir. Düzenleme girişimleri merkezden yönetimle sınırlı kalmamış, taşra yönetimlerinin de yeniden düzenlenmesine gidilmiştir. Tanzimat'tan sonra taşra yönetiminde yapılan sistemli düzenleme 1864 tarihli "İdare-i Vilayet Nizamnamesi" ile olmuştur. Fransa'nın yönetim örgütlenmesini model alan nizamname, herşeyden önce yönetsel bölünme alanında yeni bir düzenlemeye giderek en büyük yönetim birimini "eyalet" yerine "vilayete" çevirmiştir. Yönetim birimlerini tanımlayan bu nizamnameye göre vilayetler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar köylere ayrılmıştır. Yöneticiler, vilayette vali, sancakta mutasarrıf, kazalarda ise kaymakamdır (Tanör, 1992: 104).

İkinci Meşrutiyetle birlikte yeniden yürürlüğe giren anayasanın ilkeleri doğrultusunda bir vilayet yönetimi sisteminin kurulmasına çalışılmıştır. Anayasanın 108. maddesi vilayet işlerinin "yetki genişliği ve görev ayrılığı" ilkelerine göre düzenlenmesi gereğini belirtmiştir. Bu ilkeler uyarınca hazırlanan bir tasarı ancak 1913'te "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı" adıyla yasa gücünde bir kararname biçiminde yürürlüğe girmiştir. Buna göre vilayet yönetimi "il genel

yönetimi” ve “il özel yönetimi” olmak üzere iki yönlü bir görünüm kazanmıştır. 1913 tarihli yasa, alt yönetim birimleri olarak sancak ya da mutasarrıflıklarla, kaza ve nahiyelerden oluşan eski yönetsel bölünmeyi koruyarak bakanlıkların taşra örgütünü bu birimlere de yaygınlaştırmıştır.

Cumhuriyet’in ilanından önceki 1921 Anayasası ile birlikte, bugüne kadar 4 anayasa kabul edilerek Türkiye Cumhuriyeti’nin ana yapısı belirlenmeye çalışılmıştır. Taşra örgütlenme yapısı, Osmanlı İmparatorluğu döneminde kabul edilen 1876 Anayasası ve o dönemde çıkarılan öteki yasalarla benimsenen düzenleme, Cumhuriyet döneminde de esaslı bir değişikliğe uğramadan il, ilçe, nahiye ve köy ayrımında yapı korunmuştur.

1921 Anayasası, Türkiye’nin illere, illerin ilçelere ve ilçelerin de bucaklara ayrılacağını kabul etmiştir. Bu yasaya göre, “Türkiye coğrafya durumuna, ekonomik koşullara göre vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar da nahiyelere ayrılır” şeklinde belirtmiştir.

1924 Anayasası, Türkiye’yi coğrafya durumu ve ekonomik koşulları açısından illere, illeri ilçelere ve ilçeleri de bucaklara ayırmıştır. Bucaklar, kasaba ve köylerden oluşmaktadır.

1961 Anayasası, yönetimin kuruluşu ve görevlerini merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandırmıştır (1961/112 m.). “Yönetim kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasayla düzenlenir” demiştir. Bu anayasa yönetimin örgütlenmesini, merkezi yönetimin kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır demiştir. Önceki anayasalar daha ayrıntılı örgütlenmeye giderek illerin altındaki yönetim birimlerini de ayrı ayrı belirtmiştir. 1961 Anayasası iller dışındaki kademelendirmeye yer vermemiştir.

Genel yönetimin taşra örgütü ile ilgili ilkeler, Anayasanın 115. maddesinde yer almıştır. Bu Anayasa yönetsel bölümlerden sadece il kademesini belirtmiş, öteki yönetsel bölümlerini yasa koyucunun takdirine bırakmıştır. 1961 Anayasası, ilçe ve bucakları Anayasanın zorunlu gördüğü bir kuruluş olmaktan çıkarmıştır. 1961

Anayasası, mülki yönetim bölümleri yanında, belli hizmet kümeleri için ayrıca bölge yönetimlerine de gidilebileceği ilkesini benimsemiştir.

1982 Anayasası, yönetsel bölünme açısından ayrıntılı bir düzenlemeye gitmemiştir. Ülkenin illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağını belirtmiştir. Anayasanın 123. maddesinde; “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir; idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmüyle idarenin bütünlüğü vurgulanmıştır.

Anayasanın 126. maddesi de genel idarenin taşra kuruluşunun esaslarını düzenleyerek; “Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetinin gereklerine göre illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılmasını” öngörmüştür. Anayasamız ilçe, bucak idarelerine değinmeyip, kuruluşlarını yasa koyucunun takdirine bırakmıştır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 1. maddesi hükümlerine göre; “Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller ilçelere ve ilçelerde bucaklara bölünmüştür.”

Kanunun 2/A maddesi; il ve ilçe kuruluşlarının kanun ile olacağını, 2/D maddesi de ilçe kurulmasında il idare kurulunun ve il genel meclisinin mütalaalarının alınacağını göstermiştir.

Görüldüğü gibi, Anayasada il kurulmasında öngörülen esaslara paralel olarak İl İdaresi Kanunu da il ve ilçe kurulmasında aynı esasları benimsemiştir.

Bakanlıkların kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerini belirlemek amacıyla çıkarılan 3046 sayılı yasa, bakanlıkların taşrada üç türlü teşkilat kurabileceklerini öngörmüştür. Bakanlıkların hizmetlerini ülke düzeyinde yerine getirmek üzere kurulması esas alınan taşra kuruluşları şunlardır:

İl valisine bağlı kuruluşlar,

Kaymakama bağlı kuruluşlar,

Doğrudan merkeze bağılı taşra kuruluşları (Doğan, 1995: 278).

3.1. İlçenin Yönetim Yapısı

Genel olarak ilçe yönetimi, bir il sınırları içinde belirli bir nüfusa ve coğrafi alana sahip köy ve kasaba belediyelerinden oluşmuş bir idari birimdir. Kanun gereği ilçe merkezi olarak tespit edilen yerde yoksa belediye teşkilatı kurulur.

İlçe yönetimi kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulundan oluşur.

3.1.1. Kaymakam

Türkiye’de ilçe yönetiminin en önemli yapı taşı ve hatta ilçe kavramıyla özdeşleşmiş birinci unsuru kaymakamdır. Kaymakam, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin seçimi, Bakanın tasvibi üzerine müşterek kararname ile atanır (Gözübüyük, 1978: 101).

Kaymakam, ilçede dirlik ve düzeni sağlar. İlçede bulunan kolluk kuvvetleri kaymakamın emri altındadır. Kaymakam elindeki kolluk kuvvetleri ile bastıramayacağı olağanüstü olaylar ile karşılaştığında durumu derhal valiye bildirir. Ayrıca durumundan en yakın askeri makamlardan kendiliğinden yardım isteme yetkisi yoktur. Bu yardımı vali aracılığı ile ister. İlde olduğu gibi ilçede de askeri makamlar kaymakamın genel denetimi dışında tutulmuştur. Kaymakam halkın şikâyet ettiği konularda askerlik şubelerinden, geciken işler hakkında da savcılardan bilgi isteyebilir. Kaymakam ceza ve tevkif evlerinde bulunan hükümlü ve tutukluların sağlık durumlarını savcı ile birlikte denetler. İlçe içindeki bütün yazışmalar kaymakam aracılığıyla yapılır. Kaymakam normal olarak yazışmalarını vali ile yapar. Olağanüstü hallerde kaymakam bakanlıklar ile doğrudan yazışabilir. Bu gibi hallerde durumu derhal valiye bildirmekle görevlidir (Özer, 1993: 503).

Ortak kararname ile atanan kaymakam; ilçede hükümetin temsilcisi konumundadır. Bu yönden hukuki ve yönetsel konumu valiye benzetmektedir. Ancak bununla birlikte kaymakamlar valiler gibi devletin temsilcisi değildirler. Bu yüzden devlet adına sözleşme imzalamak, devlet malları üzerinde tasarrufta bulunmak ve mahkemelerde devleti temsil etme gibi yetkilere sahip değildirler. Kaymakamlar bu

gibi işlemleri valiyi temsilen ve ondan alacakları yetki ile yapabilirler. Yine kaymakamların valiler gibi siyasal yönleri yoktur. Görev ve yetkilerini kullanırken yetki genişliği ilkesine sahip değildirler ve hükümeti bağlayıcı kararlar alamazlar.

Kaymakam, hukuki durumu görev ve yetkileri itibariyle ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

İlçede, adli ve askeri daire ve kurumlar dışında kalan bütün devlet daire, kurum ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı kurumları denetler ve teftiş ederler. Bu teftiş ve denetlemeyi bizzat veya idare şube müdürlük müfettişleri vasıtasıyla yapar. Ortaokul veya bu dereceli öğrenim müesseselerini de bizzat veya ilgili müfettişleri aracılığıyla denetler.

İlçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetim altında bulundurur. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerinde gözden geçirir; devir ve teftiş sonucunu bir raporla valiye bildirir. Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvetleri teşkilatının başıdır. Suç işlenmesini önlemek, kanun düzen ve görevini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları hükümlerinin yürütülmesi için emir verir. Bu teşkilatın amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle görevlidir.

Kaymakam, memleketin sınır ve kıyı emniyeti ile ilgili bütün işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür. İlçe sınırları içinde huzuru ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır.

Kaymakam, ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa, durumu hemen valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri “kara-hava-deniz” komutanlarına da bilgi verir. Yardıma gelen askeri kuvvet kendisine verilecek görevleri yerine getirir.

Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan ve bunlara bağlı bulunan

yahut bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınaî ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar vs. uzman bir adam, teknisyen ve işçi gibi personel bulunduran ve barındıran yerler devlet ve memleket, emniyet ve asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetim ve denetimi altındadır. Bunlarda bulunan ve çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında kaymakamlar bu yerlerden bilgi isteyebilirler ve istenen bilgiler hemen verilir.

Kaymakam, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı zaman gecikme sebeplerini cumhuriyet savcılığında yazılı olarak sorabilir. Cumhuriyet savcıları, bu sebepleri vereceği cevapta açıklar. Kaymakam alacağı cevaba göre işi valiye yazar. Kaymakam, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve cumhuriyet savcısı ile birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetim altında bulundurur. Kaymakam, ilçesinin düzen ve güvenliği ile ilgili işlerde kamu davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında cumhuriyet savcılığında yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle görevlidir.

Kaymakam, halkın askerlik muameleleri hakkında müracaat ve şikâyetlerini kabul eder. Askerlik şubelerine ve dairelerine yazarlar. Cevapları yeterli görmedikleri takdirde durumu valiye bildirirler.

Kaymakamın vesayet makamı olarak, özel idare, belediye ve köy idareleri ile bunlara bağlı müesseseleri denetler ve teftiş eder. İlçe çevresindeki belediyelerin başkanları ile köy muhtarları üst makamlara kendi idarelerinin iş ve ihtiyaçları ile ilgili yazışmalarını kaymakamlık vasıtasıyla yaparlar. Belediye teşkilatını denetlemek, belediye bütçesini ve bütçe kesin hesabını onaylamak, bütçeler üzerinde bazı değişiklikler yapabilmek, köy bütçesini inceleyip onaylamak, köylerden aylık hesap cetveli ve kesin hesapları almak suretiyle kaymakamlar, mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkilerini kullanarak denetlemede bulunmaktadır.

Kaymakam; cumhuriyet bayramlarında, ilçede yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.

Cumhuriyet döneminin başlarında taşra yönetimine ilişkin iki temel ilkenin şaşmaz biçimde uygulanmasına özen gösterilmiştir. Bunlardan birincisi, merkezi yönetimin mülki idare birimleri içinde örgütlenmesini öngörmekte, bir başka deyişle “taşra teşkilatı merkezi idarenin bir izdüşümü” olarak karşımıza çıkmaktadır. İkinci ilke, mülki idare amirinin, bu örgütün tam yetkili ve yalnızca merkeze sorumlu başı olduğudur. Bu iki ilkenin, birlikte ele alındıklarında, mülki amire (özellikle kendi örgütleri içinde) bir statü ve hiyerarşi üstünlüğü tanınması doğaldır. Cumhuriyet’in ilk yıllarındaki tüm yasal düzenlemeler, mülki idare amirlerine, bir yandan çok geniş “devleti temsil etme” olanak ve yetkileri tanımış, öte yandan da “en yüksek kadro derecesine sahip olmak” ve “en yüksek geliri elde etmek” gibi statü özelliklerini kazandırmıştır. Bu durum uzun süre saklı kalmıştır.

Mülki idare amirlerine devlet memurluğu sistemi içinde yüksek bir statü değeri biçen bu yönetim yapısı, toplum koşullarındaki değişmeye bağlı olarak zamanla aşınmıştır; bu aşınmaya paralel olarak, mülki amirler önemli bir gelir ve statü kaybına uğramışlardır (Aruoba, 1976: 89).

Geriye dönük bir durum değerlendirmesi yapıldığında; mülki amirlik sistemiyle Türk kamu yönetiminin evrimleri arasında organik diyebileceğimiz paralelliklerin bulunduğu görülmektedir. Bu evrim, bürokrasi gibi mülki amirliğin de siyasal yapı karşısında bağımsızlığını yitirmesi ve siyasal yapının egemenliği altında onunla bütünleşmesi yönündedir. Yine toplumsal zorlayışlar açısından bakıldığında, siyasal iktidarın uygulama aracı olarak bağımlılığı artan mülki amirliğin eski konumuna dönmesinin çok güç olduğu görülür. Bu amaç, tarafsız ve iç işleyişinde serbest bir bürokrasi özleminde dile gelmektedir. İkinci saptama, mülki amirlerin statü kaybında, yasaların sebep değil, sonuç olduğudur. Gerçekten de yasal beklentilerin yüksekliği ile bunların gerçekleşme olasılığının düşüklüğü arasındaki çelişki, mülki amirlik sisteminin halk beklentilerini karşılayamamasına, bu da mülki amirlerin statü ve saygınlıklarının sürekli olarak aşınmasına yol açmaktadır. Nitekim merkezin kaynak kullanmadaki tekelciliğiyle il özel idarelerinin mali yetersizlikleri, mülki amirleri yerel ekonomik olanakları seferber etmeye itmiştir. Yön doğrudur, ama toplum mülki amirliğe vereceği “ekonomik” rolü kurumsallaştırmadıkça,

çabalar kişisel kalacaktır. Son olarak, yürürlükteki yasaların öngördüğü il örgütlenmesi, ne planlı kalkınmanın gereklerine, ne de geleneksel mülki amirlik görevlerinin etkin biçimde yapılmasına yetmektedir. Mülki amirlik sistemi, bugün, olağan durumlarda “havale mercii”, olağanüstü durumlarda “cankurtaran” gibidir. Mülki amirlik sistemi, bugün, İçişleri Bakanlığı’nın geleneksel görevlerini yapan bir kurumdur. Kısacası, DPT’nin, mülki amirlerin, “geleneksel görevleri, hizmetleri yürüten birimlerin başı olmaktan öteye, ekonomik ve sosyal hizmetlerle yükümlü kuruluşlar arasında işbirliği sağlayan devlet temsilcileri” olmaları gerektiği yönündeki dileği gerçekleşmekten çok uzaktır; yetkileri yetersiz, kadroları yetersizdir (Tutum, 1976: 158–159).

Mülki idare amirliği mesleği 657 sayılı kanunda genel olarak Dâhiliye Memurları Kanunu ile özel olarak düzenlenmiş olan bir devlet memurluğudur. Uygulamada çeşitli şekillerde yapılan düzenlemeler ile mesleğin mevcut statüsü tam bir çizgide gitmemekte ve çok derin zikzaklar çizilebilmektedir. Hiç şüphesiz ki memuriyetin çekiciliği onun saygınlığı ve sağladığı imkânlarla yakından ilgilidir. İşte mülki idare amirliği mesleği maalesef çeşitli yönlerden bunu yansıtmamaktadır.

Şüphesiz mülki idare amirlerinin prestij ve statülerinde meydana gelen bu erozyonu yalnızca kişisel özelliklerine, yetiştirilmeleriyle ilgili programlardaki yetersizliklere veya dar anlamda görev çevreleri içinde hiyerarşik kaos ortamına bağlamak doğru değildir. Burada karşılaşılan değişim, tek tek kişileri, hatta kurumları da aşan, tarihi ve sosyolojik şartların değişmesine paralel olarak ortaya çıkan, temelde tüm devlet ve toplum yapısıyla bağlantılı olan bir değişimdir. Kısacası bir sistem sorunudur.

Mülki idare amirlerinin tarihten ve siyasi kültürümüzden doğan geleneksel ağırlıklarını tekrar kazanmaları ve kendileri için hukuki yapı içinde biçilen rol gereği toplum hayatında belirleyici ve itici bir güç haline gelebilmeleri, her şeyden önce sistemin genel yapısı içinde yapılması gereken temel reformların yapılması ve bu çevrede mülki amirliğin, özellikle valiliğin “siyasi rant sağlayan” ve “siyasi rantla kazanılan” bir mevki olmaktan çıkarılmasının yanı sıra; meslek mensuplarının bizzat

kendilerini değiştirme gayreti içine girerek slogancı yaklaşımlar ve ucuz kahramanlıklarla günü kurtarmak yerine; halkın beklentilerine gerçek anlamda cevap verebilmelerine bağlıdır.

Yine kabul edilmelidir ki, bir mesleğin toplum içindeki itibar ve gücü, mensuplarının şahsiyetlerine ve görevlerini gereği gibi yerine getirmelerine bağlı olarak yükselir. Bu bakımdan, bir bütün olarak mülki idare amirlerinin, uğradıkları g ve itibar erozyonundan kurtulmak ve toplum kalkınmasında nc g durumuna gelebilmek için, toplumsal değişmenin temelinde yatan başlıca dinamikleri iyi kavramaları, halkın kendilerinden ne istediğini çok iyi bilmeleri ve gerek mevzuat hükümleriyle öngörülen gerekse halkın gelişen ihtiyaçlar karşısında kendilerine yüklediği görev ve yükümlülükleri yerine getirmek ve sorumlulukları üstlenmek konusunda çekimser davranmamaları gerekmektedir(Saran, 1996: 25).

3.1.2. İlçe idare kurulu

İlçe idare kurulları, ilçe yönetiminde karşımıza çıkan, diğer önemli bir önemli bir müessesedir. Kaymakam başkanlığında, yazı işleri müdürü, mal müdürü, sağlık ocağı tabibi (sağlık grup başkanı), milli eğitim müdürü ve tarım müdüründen oluşur ve idari, iştari ve kazai görevleri vardır.

İlçe idare kurulu 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine göre kurulmuştur. İlçe idare kurullarında kurula dâhil olmayan idare şubelerinin yöneticileri, kendi idarelerine ait işlerin görüşülmesine ye sıfatıyla çağrılarak iş hakkında gerekli izahat verir ve oya katılırlar. İdare kurulları, idari, iştari ve kazai (yargı) nitelikte olmak üzere temelde 3 tür karar alırlar.

İdari yönden: İl genel idaresinin, yetki genişliği ilkesine bağlı olarak ilçenin çeşitli iş ve sorunlarıyla ilgili ilçe içinde karar almaktır. İl idare kurulunun genel idareye ilişkin aldığı karar ve görevleri şöyle belirtilebilir. 65 yaşını doldurmamış, muhtaç, gcsz, kimsesiz, sakat Türk vatandaşlarına aylık bağlanmasına ilişkin karar almak, kanunların verdiği yetkiye dayanarak kararlar almak, tedbir ve yasaklar koymak, kaymakam ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulu yeleri dışında ilçenin bütün diğer memur ve müstahdemleri, ilçede bulunan kasaba belediye

başkanları, köy muhtarları ve ihtiyar kurulu üyeleri hakkında birinci derecede lüzumu muhakeme veya men'i muhakeme kararı vermek.

Genel nüfus yazımı kanunu gereği, yazını işlerinde verilen görevleri mazeretsiz kabul etmeyenlere ve yapmayanlara, yazım kurallarının istedikleri bilgiyi vermeyenlere ve gerçeğe aykırı beyanda bulunanlara yahut doğru olmayan belge gösterenlere, kanunda tespit olunan görev ve mecburiyetleri yerine getirmeyenlere para cezası vermek; belirtilen süre içinde soyadını memurlara bildirilmeyenler, bu iş için hükümetçe verilecek vazifede ihmali görülen muhtar ve ihtiyar kurulu üyeleri ve belediyelerce memur edilenler hakkında para cezası vermek, el konulan veya satın alınan malların bedeli, kirası, ücreti veya tazminatına mahalli raice göre takdir ve tespit etmek.

İstişari yönden: İlçenin sorunlarını en iyi tanıyan kişilerden kurulmuş olması nedeniyle danışmanlık görevi yapmaktır. 5442 sayılı kanununun 60. maddesinde istişari karardan bahsetmekle birlikte idare kurulunun hangi konularda danışma kararı alacağı belirtilmemiştir. Kaymakam, idare kurulunun herhangi bir konu hakkında düşüncesini almaya uygun gördüğünde istişari karar alma yoluna giderirse de alınan karar bir danışma kararı olup bağlayıcı niteliği yoktur. Bu bakımdan, kaymakam idare kurulunun görüşüne uyup uymamada tamamen serbesttir.

Kazai yönden: Kanun kazai kararlardan söz etmekte ise de 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra idare kurullarının kazai kararları kalmamıştır. Memurun Muhakematı ile ilgili kararlar kazai nitelikte görülmekte ise de Anayasa'nın 129.maddesine göre "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirtilen istisnalar dışında kanun gösterdiği idari mercinin iznine bağlıdır" hükmü bu kararların olmadığını göstermektedir.

3.1.3. İlçe idare şube başkanları

İlçelerde, bakanlıklara bağlı olarak hizmet yürüten merkezi idare kuruluşları ve bu kuruluşların başında yetkili kamu görevlileri bulunmaktadır. İlçe idare şube başkanları adı verilen bu görevliler kendi aralarındaki ve kendi alanlarındaki

hizmetlerin yürütülmesinde kaymakama yardım ederler. İlçe idare şube başkanları, kaymakamın gözetimi ve idare denetimi altında çalışırlar.

İlçenin sosyal ve ekonomik durumuna göre bakanlıkların ilçe düzeyinde teşkilatlanmaları ve şube açmaları farklılık arz etmektedir. Özellikle bölge esasına göre teşkilatlanan bakanlık kuruluşlarının her ilçede şubesi bulunmayabilir. Birkaç ilçeyi birden sınırları içine alarak teşkilatlanma yoluna gidebilirler. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Müdürlüğü gibi.

Hemen her ilçede görülen idari şubeler şunlardır. Milli Eğitim Müdürlüğü, Emniyet Müdürlüğü (ya da amirliği), Sağlık Grup Başkanlığı, İlçe Tarım Müdürlüğü, Mal Müdürlüğü, Müftülük, İlçe Jandarma Komutanlığı, Yazı İşleri Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü, Tapu Sicil Müdürlüğü, PTT Müdürlüğü, Tekel Müdürlüğü vb.

3.2. İlçenin Mali Yapısı

Bilindiği gibi mali yapı Türk yönetim yapısının her organında vardır. Ancak bu iki şekilde, özel bütçe ve genel bütçeden ayrılan pay şeklindedir. Türkiye’ de yönetimin merkezi ve yerel olmak üzere ikiye ayrılması sonucunda gösterdiğimiz mali yapının iki şekli ortaya çıkmaktadır.

Merkezi yönetim kuruluşları ve merkezi yönetimin taşra kuruluşlarından ilçelerin mali kaynakları merkezden ayrılan paylardan ibarettir. İlçelere kaynak oluşturma konusunda merkezden ayrılan bu paylar %3 oranında kalmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında bu oran %20’lerde iken, gelişmiş batı ülkelerinde bu oranın %60’lara vardığı görülmektedir. Her ay merkez yönetimince ilçenin nüfus oranına göre belli bir miktarda para gönderilmektedir. Bu payın bir kısmı ilçe idaresinin memurlarına maaş olarak ödenmektedir. Diğer kısmı ise iktisadi desteğe ihtiyacı olan vatandaşlara dağıtılmaktadır. Esas olarak kaymakamlıkta bulunan sosyal dayanışma ve yardımlaşma vakfı ilçenin ana gelir kaynağını oluşturmaktadır. Böylece ilçelerin mali yapısının geniş ve karmaşık bir sistem olmadığı anlaşılmaktadır.

İlçelerin, bağımsız bütçe yapma imkânları yoktur. İlçelerin, merkezden

ayrılan %3'lük payla oldukça cılız kalan bütçe ile fazla bir hizmet üretme şansları bulunmamaktadır. İlçelerde hizmet veren temel sektörlerin bütçelerinin olmaması, gereksinimlerinin plan ve programlara bağlanması, bunlara ilişkin ödeneklerin ayrılması ve gönderilmesi, bunlarla ilgili her türlü talimat, emir, izin ve onay verme yetkisinin merkeze ait olması, en küçük bir konuda dahi plan ve program yapmalarını imkânsız hale getirmektedir.

İl Özel İdare Kanununun 100. maddesi “kaymakamlar valinin vereceği özel idare hizmetlerini yaparlar. Kaymakamlar özel idare hizmetlerinin yürütülmesinde valiye karşı sorumludur” hükmünü getirmiştir. Buna göre kaymakam, ilçe düzeyinde il özel idare hizmetlerinden, özellikle yıllık programların ilçelerle ilgili bölümlerinin hazırlanışında teklif ve görüşlerini bildirmek, bütçenin çeşitli bölüm ve maddelerinde ilçeye ait ödenekleri kullanmak, özel idare gelir ve giderlerini usulüne uygun şekilde tahsil, takip ve ödenmesini sağlamak, yetkili organlarca alınan yasaklayıcı tedbir ve kararları uygulamak, özel idarenin hak ve menfaatlerini koruyacak tedbirleri almak; kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine, genel meclis ve il daimi encümeni kararlarına ve valinin emirlerine uygun şekilde verilen özel idarenin diğer görevlerini yerine getirmekle yükümlüdür. (İçişleri Bakanlığı, Eğitim Daire Başkanlığı, 1992: 14–15). Burada görüleceği üzere, ilçe özel idareleri il daimi encümenince alınan kararların uygulanmasından öte bir konuma sahip olmayıp, hükmi şahsiyetleri bulunmamaktadır. Kaymakamların yıllık programların hazırlanması ile ilgili görev ve yetkilerini kullanması da, genelde valilerin inisiyatifine göre değişmekte ve çoğu zaman kullanılmayan bir yetki olarak kalmaktadır.

Belediyeler, il özel idaresi ve köy; yerel yönetim niteliğinde oldukları için kendi bütçelerini oluşturabilmektedirler. Söylenmesi gereken bir nokta var ki bu birimlerin iç bütçeleri olmasına rağmen onlar da merkezi yönetimden mali destek almaktadırlar. Örneğin il özel idaresi “bir tüzel kişiliği bulunan il özel idaresinin ana gelir kaynağı genel bütçeden ayrılan paylar ile emlak ile emlak vergisinden ayrılan paylardır”. Bu kaynaklardan alınan paylar genel bütçeden alınan paydan her zaman düşüktür.

İlçelerin mali kaynakları da kendi giderlerini karşılayacak kadar değildir. Merkezin bu belirsiz harcama politikası, ayrılan ödeneğin ne kadar olduğu ve ne kadarının, ne zaman geleceğinin bilinmemesi, ilçelerin kendi başlarına sorumluluklarını tutarlı bir şekilde planlayıp yönetmelerini neredeyse imkansız hale getirmektedir. Zaten kıt olan kaynaklar, anlaşılması zor ve masraflı prosedürlerden geçerek hizmet alanlarına ulaşmakta ve hizmete dönüştürülmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla ilçelerin halkın ihtiyaçlarını karşılaması ve sorunlarını çözmesi çok zordur. Oysa tarihte “halkın bir başvuru kapısı” olan ilçeler bugün sadece devleti temsil ederken halkı için önemsiz bir kurum haline düşmektedir.

Bu nedenle, il özel yönetiminin yeniden yapılanması çerçevesinde “ilçe özel yönetimi” önerilmektedir. Bu model, il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üçe ayrılan yerel yönetim birimlerine bir yenisini eklemektedir. İlçe özel yönetiminin amacı, ilçe sınırları içindeki köy ve küçük belediyeler tarafından yürütülmeyen ya da yürütülemeyen kamu hizmetleriyle yerel nitelikteki tüm hizmetleri verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirmektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İLÇE YÖNETİMİ KURULMA GEREKÇELERİ VE İLÇELERİN İDARİ SORUNLARI

Mülki idare biriminin ikincisi olan ilçeler kanunla kurulur. Cumhuriyet döneminde ülke nüfusunun artmasıyla yeni ilçeler kurulmuş böylece 1925 yılında 315 olan ilçe sayısı 1980 yılında 570'e yükselmiştir. İlçe idareleri, geleneksel Türk idare yapısı içerisinde hizmetlerin halka götürülmesinde önemli bir rol oynarlar. İlçelerin kurulmasında da olduğu gibi, nüfusu kapladıkları coğrafi alan ve ekonomik koşullar bakımından büyük dengesizlikler bulunmaktadır.

İlçeler, Türkiye'nin idari bölümlenmesi içerisinde bağımsız birimler olarak değil, il idaresinin bir alt bölümü olarak ele alınırlar. Yeni bir ilçenin kurulması, var olan bir ilçenin kaldırılması veya bağlı buldukları ilin değiştirilmesi, ilgili il idare kurullarının ve il genel meclislerinin görüşlerini aldıktan sonra kanunla gerçekleştirilmektedir. İlçeler merkezi idarenin bir mahalli birikimiyken, il yönetiminin bir alt kademesidir. İlçe yönetiminin organları olan kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulu, merkez yönetiminin özellikle valinin denetimi ve gözetimi altında çalışmaktadırlar.

Kaymakam, valinin hiyerarşik astıdır. Vali hem devleti, hem de hükümeti temsil eden görev yaptığı halde, kaymakam sadece hükümet adına ve onu temsilen hizmet yürütür. Kaymakam merkezi idare ile olan yazışmalarına bağlı buldukları valilik aracılığıyla sürdürmektedir. Bucak olağanüstü hallerde, valiye haber vermek koşulu ile bakanlıklarla bir kısım yazışmaları doğrudan yapması mümkündür.

Kaymakam siyasi bakımdan sicil amirleri, birinci derecede Vali, 2. derecede İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, 3.derecede İçişleri Bakanıdır.

İlçe yönetimi karar alma bakımından il idare kurulunun içerisinde yer almaktadır. Yani ilçe, il idare kurulunun kararlarının bir kısmına veya tamamına uygun kararlar alır.

Vali ve kaymakamlar gerekli gördükleri durumlarda, idare kurullarının herhangi bir konu hakkında düşüncesini almaya uygun gördüklerinde istişari karar alma yoluna giderlerse de; alınan karar bir danışma kararı olup bağlayıcı niteliği

yoktur. Bu bakımdan vali ve kaymakamlar idare kurullarının görüşüne uyup uymamakta tamamen serbesttirler.

Bu noktada ilçe idaresinin yetkilerinin çok sınırlı olduğunu belirtmek gerekiyor. İlçe yönetiminin bir özel idaresi bulunmadığı ve bundan dolayı kendi iç bütçesi olmadığından tamamen merkezi yönetime bağlı bir birimdir.

4.1. İlçe Yönetiminin Köy Yönetimiyle İlişkisi

İlçeler birden çok köylerden ibarettir. Köyler, en küçük yerel yönetimdir ve köy sayısı 35.000'i aşkındır. Toplu ve dağınık oturan en az 150 kişi, bir köy oluşturabilmektedir. Buna göre nüfusu 150–2000 arasında olan bir topluluk, köy yönetimine tabidir. Nüfusu 2000'i aşınca, orada belediye kurulabilir. Bir bakıma köy, nüfusu 2000' den az olan yerel toplulukların örgütüdür.

Köy yönetiminin organları; köy halkı tarafından seçilen ihtiyar meclisi ve muhtardır. Köy öğretmeni ile imam, ihtiyar meclisinin doğal üyesidirler. 4–6 üyeden oluşan köy ihtiyar meclisi, köyün karar organı olup, köy yönetimiyle ilgili her konuda karar alma yetkisindedir. Haftada en az bir defa toplanır. Köy yönetiminin başı ve yürütücü organı olan muhtarı da köy halkı seçer.

Muhtar aynı zamanda, devletin köydeki temsilcisi sıfatını taşır ve bu sıfatla köydeki devlet işlerini görür. Kanunları, tüzükleri ve bültenleri halka duyurur. Köyde asayiş sağlaması, dirlik ve düzenliği korumak onun görevidir. Suç ve suçluları hükümete haber verir veya köy korucusuna yakalattırarak hükümete teslim eder.

Köy yerel yönetiminin memurları, köy kâtibi, köy korucusu ve imamdır. Tek başına kâtip tutamayan bir kaç köy, ortak bir köy kâtibi kullanır. Köyün tutmakla yükümlü olduğu defter ve köyün yazıları, köy muhtarının denetiminde köy kâtibi tarafından tutulur ve yazılır. Her köyde en az bir de silahlı korucu bulunur ve asayiş işinde muhtardan emir alır.

Tüm yerel yönetimlerde olduğu gibi, köylerin üzerinde de merkez yönetiminin idari vesayet denetimi vardır. İhtiyar meclisinin ve muhtarın köyün yararına olmayan karar ve işlemleri, kaymakam tarafından bozulabilir. Ayrıca

görevlerini yerine getirmeyen muhtara ceza vermek ve işten uzaklaştırmak vali ve kaymakam yetkisindedir.

4.2. Yeni İlçe Kurulmasının Gerekçeleri

Nüfusun hızla artışı, küçük yerleşim yerlerindeki insanların büyük yerleşim yerlerindeki olanaklardan faydalanmak istemeleri nedeniyle göç olgusu her geçen gün hızını artırmaktadır. Göç alan gelişmiş il merkezleri beklentileri cevaplamada yetersiz kalmaktadır. Bu sebeple yerinde alınan kararlarla, yeni ilçelerin kurulması, beklentilere cevap veremeyen illerin yükünü bir ölçüde azaltacaktır.

Yeni ilçelerin kurulmasının gerekçeleri toplumsal, yasal ve yönetsel olarak üç bölümde incelenebilir.

4.2.1. İlçe kurulmasının toplumsal gerekçeleri

4.2.1.1. Hızlı nüfus artışı

Türkiye’de nüfus hızla artmaktadır. Artan nüfus demek, bu nüfusun yerleştiği yerlerde yeni yönetsel birimlerin kurulması gerekliliği demektir. Artan nüfus büyük kentlerin dışında cazibe merkezi olma özelliği taşıyan ve bir kısmı ilçe statüsüne gelen yerleşim yerlerinde bir araya gelmektedir.

4.2.1.2. Göç olgusu

Göç, nüfusunun mekânda yeniden dağılmasını sağlayan ve toplumsal değişimin göstergelerinden biri olarak tanımlanmaktadır.

Toplumlar doğaları gereği sürekli yenileme ile birlikte üretimlerini artırmayı da amaçlarlar. Toplumlar sanayileşmeye koşut olarak kır-kent göçleri ile karşılaşır. Kalkınmakta olan toplumların nüfus yönünden belirgin özelliği nüfusun büyük çoğunluğunun tarım kesiminde az bir kısmının ticaret, ulaştırma ve hizmetler ile sanayi sektöründe toplanmış olmasıdır(Doğan 1989: 4). Kırsal kesimde yetersiz ekonomik koşullar, yüksek doğurganlığın yarattığı nüfus baskısının da daha iyi bir yaşam düzeyi arayışına yöneltmektedir. Diğer yandan ülkemizde İkinci Dünya Savaşından sonra tarıma makinenin girmesi, karayollarının gelişmesi, motorlu taşıtın

artması, ulaşım kolaylıkları ve sanayinin gelişmesi kentlere itimi hızlandırmıştır.

Toplam nüfus içinde kentsel nüfus, devamlı bir artış, kırsal nüfus ise azalış eğilimindedir. Ülkemizde çağdaş gelişmelerin sonucunda bu değişimin yaşanılması kaçınılmaz bir sonuçtur. Türkiye’de kentsel nüfusun hızla artmasının temel nedeni kırdan kente göçtür.

Göç hareketleri sonunda bir dizi toplumsal değişim ile yeni yerleşme ve yaşama biçimleri doğar, yeni toplumsal ve ekonomik örgütlenmeler gelişir, üretim ilişkileri farklılaşır. Göç eden bireyler yaşadıkları çevreden ayrılırken, o çevrede daha önce kurmuş oldukları ilişkileri değiştirirler. Göç edenler, geriye doğru göç ettikleri yerde yaşayan kişileri zorlarlar. Büyük kentlerde aktif bir hayata alışan bu kişiler göç veren yerdeki uyumsuz ve pasif durumdaki kişi ve ilişkileri kendi aralarında ve yönetimi de daha hareketli hale getirirler. Yeni ilçelerin kurulması, kamu hizmetlerinin artışı yönündeki isteklerde de bu grubun etkisi gözle görülmektedir.

Göç olgusu sosyo-ekonomik değişimlere bağlı olarak nüfusun mekânda yeniden dağılmasına yardımcı olur. Büyük kentlere gidecek olanağı bulunmayan bir kısım bireyler çocuklarının daha iyi koşullarda eğitilmesi, kamu hizmetlerinden daha fazla yararlanma düşüncesiyle yakınlarındaki kasaba veya bucak merkezlerine yerleşmişlerdir. Bunun sonucu bu gibi yerlerdeki nüfus artışı ve sosyo-ekonomik durumun düzelmesi yeni ilçe kuruluşlarını zorlamıştır. Bu gibi yerlerdeki göç olgusu karşımıza ilginç bir ikilem çıkarmaktadır.

Bucak ve ilçe merkezlerindeki bireyler büyük kentlere giderken, bu yerlere bağlı köylerden de bu merkezlere göç olmaktadır. Dolayısıyla, kasaba ve ilçe düzeyinde olan asgari ekonomik ve kamu hizmeti olanaklarına sahip olan bu yerlerin nüfusu genellikle azalma göstermektedir. Denilebilir ki, Türkiye’de yerleştirme politikalarında göç hareketleri etkin olmuştur.

Yeni ilçe kurulmasının göç olgusunu azaltma yönünde bir etkisi olacaktır. Ülkemizde zayıf ve gelişme olanakları az olan mekânlar sayı olarak fazladır, bu yukarıda da belirtildiği gibi göçe neden olmaktadır. Bu yerlerin yeni ilçe yapılması yoluyla idari birer cazibe merkezi haline getirilmesi sağlanmalıdır. Böylece eğitim,

güvenlik ve kamusal hizmetlerden daha kolay ve iyi derecede yararlanma nedeniyle bireyler büyük kentlere gitme ihtiyacını daha az hissedeceklerdir.

Ülkemizde küçük yerleşim birimleri sayısının çokluğu Türkiye’ de kullanılabilir toprak hem az, hem de çok dar olduğu için yerleşmede buna uyarak parçalanmış ve dağılmıştır. Eğimli alanlarda genellikle köyaltı yerleşmelerden meydana gelmesi toplumsal yapının da değişmesine neden olur (Doğan, 1989: 63).

Ülkemizin göze çarpan en ilginç yanı, yerleşme birimlerinin ülkenin her yanına alan ve nüfus olarak büyüklü küçüklü dağılmış olmasıdır. Ulaşım ve iletişim olanaklarının artması nedeniyle bu küçük yerleşim birimlerindeki insanlara diğer büyük yerleşim yerlerindeki olanakları ve kamu hizmetlerini talep etmektedirler.

Özellikle çok sayıda köy ve yerleşim birimlerine sahip olan ilçe yönetimleri bu talepleri karşılamakta çok güçlük çekmektedirler. Bu yönetsel güçlükler ise yeni ilçeler kurulmasına haklılık kazandırmakta ve bu ölçüm zorlanmaktadır. Böyle durumlarda dikkat edilmesi gereken bu yerlerin büyük merkezi bucak ve kasabalarını ilçe haline getirmektedir. Ulaşımı kolay olan yerlerin tercihi daha gerçekçi olacaktır. Aksi halde vatandaşa kolaylık yerine sıkıntı vermekten başka bir şey elde edilmeyecektir.

4.2.1.3. Kaynak savurganlığını önleme gerekçesi

Bir defa yurtiçi göçlerinin yarattığı önemli sorunlardan bir tanesi genç ve kuvvetli, çalışabilecek insanların göçü ile o bölgeler ekonomik yönden aşınmaya uğramaktadırlar (Doğan, 1989: 113).

Öte yandan büyük ölçüde göç alan gelişmiş il merkezleri, altyapı sorunlarıyla karşılaşmaktadırlar. Nüfusun olağan artışı dışında kentlerin göç yoluyla yığılan nüfus nedeniyle mevcut altyapı tesisleri yetersiz kalmış ve bu alana olan yatırım harcamaları yükselmiştir.

Konut açığı, barınma yoğunluğunun artması, kaçak yapılar ve gecekondularla kapatılma yoluna yönelinmektedir. Gecekondu ise kırdan kente göçlerin kır ve kent kaynaklarının baş kullanıcısıdır. Var olan gecekondulaşma düzeni büyük kaynak

israfına neden olmaktadır (Kartal, 1992: 252). Yeni ilçe kurulması bu göçü durdurduğu oranda ülke kaynaklarının korkunç israfını önleyecek ve kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlayacaktır.

4.2.1.4. Yeterli eğitim olanakları sağlama gerekçesi

Gittikçe ıssızlaşan ve nüfusu azalan göç veren bölgelerimizdeki köy ilkokulları yeni yapılmış olması ve yüksek maliyetine rağmen kapanmaktadır. Bu durumda yapılması gereken; az öğrencisi olan yerlere ilkokul yapmak yerine ilçe merkezinde bu öğrencileri toplayacak ve daha iyi koşullarda öğrenim olanağı sağlayacak okullar oluşturmaktadır. Şu anda var olan sistemde yatılı bölge okullarına veya pansiyonu bulunan orta dereceli okullara merkezi sistemle Türkiye'nin değişik yerlerinden parasız yatılı öğrenciler alınmaktadır. Bu durumda o ilçenin çocukları sınavı kazanamamışsa bu olanaktan faydalanamamaktadırlar. Söz konusu merkezi okulların ilkokul yanında orta dereceli kısım da bulunmalıdır. Pek çok köyde ortaokul açmak yerine ilçe merkezlerinde her branşta öğretmen olan, her türlü olanağa sahip okullar açılmalıdır. Böylece, belli kalitede bir eğitim veren bu okullar yoluyla çocuğunu okutmak düşüncesiyle büyük kentlere göçen ailelerin bu gidişi durdurulabilir.

4.2.2. İlçe kurulmasının yasal gerekçeleri

4.2.2.1. İlçe kurulmasına ilişkin anayasal düzenleme

1982 Anayasasının 126/1 maddede “Türkiye merkezi idare kuruluşları bakımından, coğrafya durumuna göre, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” denilmektedir.

Bilindiği gibi, Türkiye’de taşra örgütünde il sisteminin uygulanması yüzyılı aşkın bir geçmişe sahiptir. Bu zaman içerisinde sistem çeşitli değişikliklere uğrayarak bugünkü şekline ulaşmıştır. Halen yürürlükte olan il sistemi 1949 tarihli ve 5442 Sayılı İl İdare Yasası ile düzenlenmiştir. Bu yasa ise temelleri bakımından 1924 Anayasasının iller ile ilgili ilkelerine dayanmaktadır (Payaslıoğlu, 1966, 14). 1924 Anayasasında taşra örgütü ve il sistemi ile ilgili ve 5442 sayılı yasada alınmış

bulunan ilkelerle aynı konuda 1961 ve 1982 Anayasalarının getirdiği ilkeler arasında bazı önemli farklar bulunmaktadır. Bu farkların konumuz bakımından en önemli olanları şunlardır:

İl yönetimi ile ilgili ilkeler 1924 Anayasasının “çeşitli hükümler” bölümünde “iller” başlığı altında yer almaktadır. Buna karşılık 1982 Anayasasında aynı konu “yürütme” başlığı taşıyan ikinci bölümün idare kısmındaki 126. md ile düzenlenmiştir. Diğer yandan 126. md kenar başlığı “idarenin kuruluşu, a) merkezi idare” şeklindedir.

1924 Anayasasının 89. md.’de “Türkiye illere, ilçelere vs ayrıldığı belirtilmekle yetinildiği halde 1982 Anayasasının 126. md.’ si Türkiye’nin illere ayrılmasının “merkezi idare kuruluşu bakımından” olduğunu açıklıkla işaret vermiştir.

1924 Anayasasında illerin alt bölümlerinin neler olacağı açıklıkla gösterilmiş, buna karşılık 1982 Anayasasının 126. md.’de “illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır” denilmekle yetinilmiştir. 1924 Anayasasının 89. md.’de illerle bunların alt bölümlerinin “coğrafi durumu” ve “ekonomik ilişkiler” açısından düzenleneceği belirtilmişken, 1982 Anayasasında bu ölçülere bir de “kamu hizmetlerinin gerekleri” eklenmiştir.

Yeni Anayasa, merkezi idare kuruluşlarının taşrada prensip itibariyle sadece örgütlenebileceğini öngörmüştür. İllerin ilçe ve bucak gibi halen var olan alt bölümleri artık Anayasanın zorunlu kıldığı il kademeleri olmaktan çıkmıştır. Bu nedenle uygun ve gerekli görüldüğü zaman değişiklik yapılabilir.

4.2.2.2. İlçe kurulmasına ilişkin yasal düzenleme

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu 1. maddesine göre, Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetinin gereklerine göre illere, iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür.

Anayasal ve yasal düzenleme göz önüne alındığında yeni ilçe kurulma gerekçeleri coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri

başlıkları altında toplanır.

Yeni ilçe kurulmasında kullanılan ölçütler sanıldığı gibi aksine çok açık değildir ve çok genel bir nitelik taşır. Bu ölçütlerin içerdikleri konusunda bir görüş birliği bulmak kolay değildir.

Coğrafya durumu konusunda yönetsel coğrafya ülkemizde ihmal edildiğinden kesin ölçüt bulmak kolay olmayacaktır. İlçelerin alanı konusunda birbirinden çok farklı bir yapı söz konusudur. İlçe yapılacak yerin ulaşım olanakları da coğrafya durumu içinde değerlendirilebilir.

Günümüzde bölge planlama tekniklerinin gelişmesi sonucu “ekonomik koşullara” göre bölgelerin merkez, alan ve sınırlarının saptanmasında geniş ölçüde rasyonel esaslara dayanarak yöntemler ortaya konmuştur.

“Kamu hizmetlerinin gerekleri” konusuna gelince, Türkiye’de merkezi yönetim kuruluşları çeşitli nedenlerle ve çeşitli biçimlerde il sistemi dışına taşmak veya kaçmak eğilimindedirler. Pek çok hallerde merkezi yönetim kuruluşlarının il sistemi dışına taşmak veya kaçmak için ileri sürdükleri klasik neden, mazeret veya bahanelerin başında mevcut il ve ilçe bölümlerinin “yapılan hizmetlerin gereklerine uymadığı” iddiası gelmektedir.

4.2.3. İlçe kurulmasının yönetsel gerekçeleri

Ülkenin yönetsel bölüm bakımından küçük parçalara ayrılması durumunda kamu hizmetleri daha iyi görülecek ve halkın istekleri daha kolay yerine getirilecektir. Eğer bölümler büyük olursa merkez taşranın gereksinimlerini karşılayamaz ve hizmetleri başaramaz; hâlbuki merkez örgütü daha dar alanların içine kurulursa merkez ile taşra arasında daha sıkı ve yakın ilişki sağlanmış olur. Devlet halkı ayağına getirmeye çalışmamalı, kendisi onun ayağına gitmelidir. Yönetsel bölümler çok geniş olur ve büyük alanlara ayrılırsa halk işlerini gördürebilmek için çok sıkıntı çeker ve para harcamak zorunda kalır.

Ülkemiz çok hareketli bir nüfus yapısına sahiptir. Bir taraftan kırsal kesimde büyük kentlere göç olurken, ilçe merkezi olabilecek yapıdaki yerleşim yerlerinden

insanlar büyük kentlere gitmektedirler. Bu yapıdaki yerleşim yerleri bir taraftan göç verirken, bir taraftan da göç almaktadır. Zamanla belli bir nüfus yoğunluğuna ulaşan bu yerlerde halka hizmet götürmek bir zorunluluk olmaktadır. İlçe kurulmasında en önemli gerekçelerden biri olan belli miktar nüfus varlığı önemli bir olgudur. Nüfusu çok az olan veya belli bir nüfus oranını zaman içinde bulamayan yerleşim yerleri ilçe yapılsa bile, belli bir süre sonra kamu hizmetindeki akıcılığın durması nedeniyle donuk bir yapıya kavuşmaktadır.

İlçe yapılacak yerleşim yerlerinin tarihi yapısı da önemlidir. İlçe yapılacak yerin uzun bir zamandan beri insanların alıştığı bucak merkezi olan yerler olması gerekir. İlçe olarak seçilen yer merkez olmaya alışmıştır. İnsanlar o yeri kendileri için merkez olarak kabul etmişlerdir. Uygulamada bazen, birbirine yakın iki kasabadan birinin nüfusu daha fazla olduğu halde diğerinin daha önce bucak merkezi olması ve çevre köylerin orayı merkez kabul etmesi nedeniyle ilçe olduğu görülmüştür. Belli bir yönetim geleneğine sahip olan bu yerlerde ilçe kurulması vatandaşın alışkanlıkları yönünden bir avantaj olmaktadır.

İlçe yapılan yerin birtakım sosyal ve ekonomik üstünlük ve avantajları vardır. Ulaşım yollarının değişmesi bir kısım yerleşim yerlerini gelişim açısından üstün duruma geçirmektedir. Ayrıca verimli tarım arazilerinin varlığı, madenlerin bulunması yöre insanların müteşebbis yapısı, büyük kentlerle insanların bağlantılarının çokluğu yurt dışında işçi bulunan yerleşim yerleri, ilçe olmada diğer yerleşim yerlerine göre üstünlüğe sahiptir.

Konunun diğer yönü devletin kamu güvenliğini daha yeterli düzeyde karşılaması ile ilgilidir. Köy, mezra ve kom adetleri fazla, mülki sınırları geniş olan ilçelerin birçok yerleşim alanlarında karakollar kurulmuştur. Bu karakollar kadro, kuruluş, personel, araç-gereç yönünden yetersizdir. Ayrıca, tecrübesiz personel hizmeti sunmaktadır. Özellikle ilçe merkezinden uzak kalan karakollar kontrolden uzaktır ve keyfi uygulamalar sonucu halk ile pek çok problem çıkmaktadır. Yukarıda belirtilen özelliklere sahip yerleşim yerleri ilçe yapılıncaya saydığımız olumsuz durumlar giderilmekte, güvenlik güçlerinin olanakları artırılmakta ve halkla ilişki

daha olumlu düzeyde sağlanmaktadır.

4.3. Yeni İlçelerin Kurulmasının Sağlayacağı Yararlar

Ekonomik ve toplumsal kalkınma esas olarak, toplum yapısının değişmesidir. Toplumsal yapının değişmesi, gelişmeye ya da kalkınmaya bağlıdır. Üretimi kararlaştırılan mal ve hizmetler, kısa sürede toplumsal gereksinimi karşılayacak duruma getirilmelidir. Yeni ilçelerin oluşturulması, yöreye ekonomik, toplumsal, kültürel yararlar sağlayabilir. Burada, ilçeleşmenin küçük topluluklara sağlayacağı yararlar üzerinde durulmuştur.

4.3.1. Yeni ilçe kurulmasının sağlayacağı ekonomik yararlar

Az gelişmiş ülkelerin çoğunda kırsal yerel toplulukların gelişmesi, kimi koşulların gerçekleşmesine bağlıdır. Bunlar içinde en önemli olanı fiziksel altyapının sağlanmasıdır. Bu tür gereksinimler karşılanmadan, az gelişmiş yörelerin gelişmesi olanaksızdır. Toplumsal ve ekonomik değişimin ya da gelişimin sağlanması için uygun ortamın yaratılması zorunludur. Bu gelişme, yönetimin etkinliğine ve yetkisine bağlı bulunmaktadır.

Bir yerin ilçe merkezi yapılması, orada nüfus devingenliği yaratır. Nüfusun bir yerde toplanması, ekonomiye canlılık ve hareketlilik getirebilir. Bir yerleşim yerinin ilçe merkezi haline getirilmesi, herşeyden önce o yerleşim yerindeki kamu personel sayısının artmasına neden olmaktadır. Bu insanların harcamaları, yörenin ekonomisine bir katkı ve canlılık kazandırabilir. Özellikle gelişmiş yerleşim birimlerine uzak olan yeni ilçelerde, kamu çalışanlarının yerli esnaf ve sanatkârlardan alışveriş yapması, ilçe ekonomisine canlılık katmaktadır.

İlçe ekonomisini canlandıracak bir başka olay da ilçeleşmeyle yörede varolan el sanatları daha da canlanabilir. Halk eğitim merkezlerinin ilçede açacağı kurslar, iş verimini yükselterek ekonomiye bir katkı sağlayabilir. Girişimci bir kaymakam, halıcılık, yerel dokumacılık gibi küçük ev atölyelerini birleştirebilir, büyük bir işyeri haline dönüştürebilir.

Bir yerleşim yerindeki işyeri sayısının artması kadar, işyerlerinin kesimlere

göre dağılımı, türlenmesi de önemli olup, bu da ekonomiye katkı sağlar. Ekonominin alt kesimlerinde işyerlerinin artması, işlendirmeye (istihdam) katkı sağlayacaktır. Bu az da olsa toplumsal devingenliği hızlandırabilir. Dışarıdan teknik elemanların ilçeye çekimini hızlandırabilir. İlçeleşen yerleşim yerlerinde, daha önce o yöreden herhangi bir nedenle ayrılmış kişiler hemşerilik bilinciyle, doğduğu büyüdüğü yerde yatırım yapabilir.

Yeni ilçeleşen yerleşimler, genel olarak ekonomisi tarıma dayalı olan yerlerdir. Bu yörelerde tarıma dayalı sanayi gelişebilir. İlçe olmakla yeni yatırımlar kamu kesimi ve özel girişimciler tarafından hızlanabilir. Yatırım bir yönüyle yeni harcama, bir yönüyle yeni üretim demektir.

Konut yapımı, ilçeleşmeyle hızlanabilir. Dışarıdan gelen kamu çalışanlarına ve öteki bireylere, geleneksel konutlar dışında, daha sağlıklı konutlar yapılır. Konut kesimindeki devingenlik, ekonomiyi canlandırır. Ayrıca bu kesimin gereksinim duyduğu nitelikli işçi, usta, teknisyen yetiştirilmesine katkı sağlar. Konut kesiminin çok yönlü bir ekonomik boyutu vardır. Kalkınma politikaları açısından önem kazanmış olan kesimler arası ilişkilerde önemli bir rol oynayarak, ekonomiyi sürüklediği ve böylece gelişmeyi hızlandırdığı bilinmektedir.

İlçeleşme, köylüyü ve çiftçiyi daha dinamik bir üretici haline getirecek ve üretimi arttıracaktır. Kırsal kesimin ürettiği mallar için, ilçe ilk kademe ticaret, alış-veriş merkezi haline gelince pazar işlevi görecektir. Tarım ekonomisinin egemen olduğu her bölgede gizli ve açık işsizliğin olduğu bilinmektedir. Bu sorun, hizmet birlikleri oluşturulması ile azaltılabilir. Hizmet Birliği, 5442 sayılı İl Yönetim Yasası 56., 5393 sayılı Belediye Kanunu, 143-148. maddeleri ve 442 sayılı Köy Yasasının 47-48. maddelerine dayalı olarak, İçişleri Bakanlığının hazırladığı tip tüzük koşutunda hazırlanarak il valisinin tüzüğü onaylaması ile kurulmaktadır. Birlik, ilçe ve köy halkının yararına olan ekonomik, toplumsal, eğitimsel, kültürel sanayi tesisleri kurabilir. Ayrıca, ilçenin ekonomik ve toplumsal kalkınmasını sağlayacak, ürünlerini değerlendirecek her türlü sanayi ve ticaret kuruluşları kurup işletebilir. Köylünün üretilen tarımsal ve hayvansal nitelikli her türlü ürünün

değerlendirilmesine, pazarlanmasına katkı yapabilir.

İlçeleştirilmenin bulunduğu yere ve çevresine ekonomik yararlar sağlayacağı çok açık olarak görülmektedir. Bu yolla yerel girişimcilik özendirilebilir. Nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezlerinde, “Kent Yönetimi” ve “Belde Yönetimi” kurulması ilgili yasaya göre zorunludur. Kent ve belde yönetimlerinin, yapacağı hizmetler ve kuracakları işletmeler, yörenin ekonomik ve toplumsal gelişmesine önemli katkı sağlayabilir.

4.3.2. Yeni ilçe kurulmasının sağlayacağı toplumsal yararlar

Toplumsal ilişkiler, toplumsal aktörler (insan, küme, kurum, örgüt, aile, topluluk, vb) arasındaki düzenli ve anlamlı ilişkilerdir (Armağan 1988: 109). Kentsel ortam, kırsal ortama göre devingenliliğin daha çok olduğu ortamdır. Kentleşme, teknik ilerleme ve işbölümü gibi çok bilinen olgular sürekli yeni yaratmalara ve değişimlere neden olmaktadır. Toplumsal yapılar çok kısa sürede değişmektedir. Kentlerin kırsal kesime göre daha avantajlı olduğu bilinmektedir. Demografik etkenlerin, toplumsal başarıda rol oynadığı saptanmıştır. İlçe yapılan bir yerde, nüfus yoğunlaşması olmaktadır.

Toplumsal değişme, toplumsal ilişkiler dizgesinde, yeni bir toplumun toplumsal, ekonomik ve kültürel yapısında görülen farklılaşmalar olduğuna göre, bir yerin ilçe yapılması bu farklılaşmaya yardımcı olabilir. Çünkü ilçe yapılan bir yerin nüfusu artacak, ekonominin her kesiminde küçük boyutlu işyerleri açılacak, dernek, siyasal parti, meslek örgütleri kurulacaktır. Bir yerin ilçe olması, az da olsa ekonomik ve toplumsal gelişme hakkını elde etmesine yardımcı olacaktır. Böylece, geleneksel küçük topluluklar, değişime uğrayarak gelişmeye başlayacaklardır. Üst düzey eğitim kurumlarının ve teknolojinin toplumsal yaşama girmesiyle, nüfusun dağınık küçük yerleşim yerlerinden ilçe yapılan yerlere doğru kaydırılması sağlanabilir.

Bir yerleşim yerinin ilçe yapılması, her şeyden önce o yerleşim yerindeki kamu iş görenlerinin sayısında bir artışa neden olacaktır. İlçeleşme ile kaymakam, yargıç, cumhuriyet savcısı, ilçe şube başkanları ve daha alt düzeyde de kamu iş

görenleri buralarda görev yapacaklardır. Bu tür kamu iş görenlerinin sayısı yeni kurulan küçük ilçede bile 50 kişiye yaklaşmaktadır. İlçede, eğitim düzeyi yüksek elemanın bulunması yerel halkın toplumsal davranışları üzerinde etki yapabilir, kentleşme davranışlarının yaygınlaşmasını sağlayacaktır. Bunun çevre korumasına, çevre sağlığına, çevrenin temiz tutulmasına, yerlere tükürülmemesine kadar yararları olacaktır.

Okur-yazarlık oranının ve eğitim düzeyinin düşüklüğü, az gelişmişlik belirtisi olarak görülmektedir. İlçe yapılacak bir yere en azından bir lise yapılmaktadır. Böylece yörenin eğitim düzeyi yükseltilebilir. İlçeleşen yerde, lise açılmasıyla ilkokul sonrası öğrenimini sürdürmeyenler, eğitim kurumlarının yakınına getirilmesiyle, eline geçirdiği fırsatı değerlendirebilir. Bu, eğitim düzeyinin yükselmesine doğru önemli bir özendirme olacaktır. Kısaca, ilçeleşme okullaşma, okuma, kütüphane kurma olgusunu hızlandıracaktır. Toplumsal katkı olarak, kamu hizmetlerinden yerel halkın daha iyi yararlanması sağlanacaktır (KAYA, 1992).

4.3.3. Yeni ilçe kurulmasının sağlayacağı kültürel yararlar

Kültürleşme, en geniş anlamıyla bireyin genel kültürel değerleri edinme, özümleme ve onlara uygun davranışlarda bulunma sürecidir. Kültürleşme süreci bir toplumsallaşma sürecidir. Bu süreçle birey, toplumsal değerleri özümlemeyi öğrenir(Armağan 1988:132). Birey tarafından öğrenilen ve özümlenen bu değerler, bireyin kişilik yapısının temellerini oluşturur. Ancak, insan yalnızca davranış kalıpları ve bir takım değerler edinmekle yetinmez. İçinde yaşadığı toplumsal çevrenin gereklerine bağlı olarak da kimi davranışlarda bulunabilir.

4.3.4. İlçeleşme çevre kalitesine katkı sağlar

İlçe, coğrafya alanı olarak dar bir yöreyi kapsadığından, yörenin zenginliklerinden envanter dökümünün yapılması, varolan gizli güçlerin ortaya çıkarılmasını kolaylaştıracaktır. Kimi yörelerde çevre düzenlemelerine gidilebilecektir. İlçeleşen yerin sınırları içinde varolan ormanların korunması, ağaçsız yerlerin kısmen de olsa bütçe olanakları ile ağaçlandırılması, yaban hayatın korunması, avcılarının bilinçlendirilmesine katkı yapabilir. Yörenin toprak, su, hava ve

görüntü kirliliğinin önlenmesi sağlanabilir. Bu konularda halkın uyarılması, eğitilmesi ile çevre olaylarına karşı halk duyarlı hale getirilebilir. İlçeleşme, bu konularda halkın duyarlılığına katkı sağlayacaktır.

4.3.5. Yeni ilçe kurulması yerel girişimciliğin özendirilmesine katkı sağlar

Ekonomik kalkınma, bir bütün olarak ele alındığı zaman, tarım kesimi bunun en önemli tamamlayıcısıdır. Tarım kesimi yalnızca ele alınmamalıdır. Toplumsal aşınımı önlemek ve gençleri buldukları yörelerde işlendirmek için, kırsal kesim sanayinin kurulması gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ek ve gelir getirici iş olanakları yaratmak ve kırsal nüfusun temel gereksinimlerini karşılamak için, kırsal sanayileşmeye gerek vardır. Kırsal kesimde kurulacak sanayi gelişimi, nüfus çoğunluğunun gereksinim ve yeteneğine göre geliştirilmelidir. Kırsal sanayileşme programları, yörenin kalkınmasına katkı sağlayacak konuları kapsamalıdır. Bunlar; tarımsal girdilerin üretimi, tarımsal ürünlerin işlenmesi, inşaat malzemelerinin üretimi, tüketim maddelerinin üretimi, temel gereksinim duyulan maddelerin üretimi, geleneksel el sanatlarının değerlendirilmesi, bakım ve onarım (yedek parçaların üretimleri), öteki sanayiler için hizmet girdileri ve girdilerin sağlanması gibi (Turalı, 1993: 3).

4.4. İlçe Yönetiminin Verimliliği

İlçe düzeyinde verimliliği ve etkililiği değerlendirirken en başta düşünülmesi gereken hususların başında ilçe büyüklükleri gelmektedir. Bir ilçenin verimli ve etkili hizmet sunacağı optimal büyüklükten söz edilebilir. Aşırı büyüyen ilçelerde ilçe yönetimlerinin üstesinden gelinmesi güç sorunlarla karşı karşıya kalmasına ve böylece hizmetlerin yüksek maliyette gerçekleşmesine ve hem de gecikmeli olarak halka ulaşmasına neden olduğu gibi küçük ilçelerde ise çoğu zaman kaynak yetersizliği ve verimsiz kaynak kullanımı sorunu ile karşılaşmaktadır (Ceritli, 2001: 137–138). Son zamanlarda kurulan ilçeler çoğu zaman çok küçük idari birimler olmuştur. Bu ilçelerde yeterli hizmet binaları bulunamamakta dolayısıyla kurumlar hizmetleri birbirinden ayrı ve elverişli olmayan binalarda yürütmeye

çalışmaktadırlar. Bu da personelin motivasyonunu olumsuz yönde etkilemekte, hizmetlerin düzensiz yürütülmesine neden olmaktadır. Bazı küçük ilçelerde göreve atanan personelin barınmasını sağlayacak imkânlar dahi bulunmamakta, personel daha büyük komşu ilçede ya da il merkezinde barınmak zorunda kalmaktadır. Bu da personelin ilçeyi benimsememesine ve ilçeye sosyal ve kültürel açıdan yapacağı katkıların, görev yaptığı ilçenin sorunlarını birebir görme imkânının azalmasına neden olmaktadır.

Siyasi nedenlerle kurulan bu ilçelerde yeterli personel bulmak güçleşmekte, birçok önemli müdürlükler vekâleten yürütülmek zorunda kalınmakta ya da yeterli eğitim almış personel bu ilçelerde çalışmayı tercih etmemektedirler. Bu eksiklik bazen büyük ilçelerde bile görülmektedir.

İlçe yönetimleri, içinde seçmen, politikacılar, üretici ve tüketici çıkar gruplarından oluşan siyasi bir ortamda faaliyet gösterirler. Bu nedenle, üretilen mal ve hizmetlerde piyasa koşulları dikkate alınarak bir ücretlendirme mümkün olmamaktadır. Bu da verimliliği olumsuz yönde etkileyen bir diğer faktördür. Bazen de ilçe yöneticileri rekabetten uzak bir ortamda faaliyet gösterdikleri için kendi tercihlerini ön plana alabilir, daha büyük bütçe ve daha fazla kamu harcamaları politikasına ağırlık verebilmektedirler. Oysa, 1980'lerden sonra gelişen yeni anlayışta 'kamu hizmetleri kamu kurumları tarafından yürütülür' anlayışı yerini artık 'hizmeti en verimli ve etkili yapabilecek olanın yapması' gerektiği noktasında bir fikir birliğine dönüşmüştür (Kılavuz, 2000: 166–167).

İlçe yönetiminde verimliliğin, özellikle de etkililiğin artması için kamu personelinin kurumların başarısı için bilinçlendirilmesi ve motive edilmesi amacıyla hizmet-içi eğitim programlarının düzenlenmesi de önem taşımaktadır. Hizmet-içi eğitimin; üretilen mal ve hizmetlerin nitelik ve verimlilik artışı kurumun kendisini kolaylıkla yenilemesi, iş güvenliği sağlanması, kurumun saygınlığının artması, birimler arasında iletişim ve ilişkilerin sağlanmasının kolaylaşması, üst kademeye daha iyi personel hazırlanması, personel arası çatışma ve anlaşmazlıkların en aza indirilmesinin sağlanması, iş yöntemlerinin geliştirilmesi gibi çeşitli kurumsal

faydaları bulunmaktadır.

Günümüzün hızlı gelişen teknoloji çağında, özellikle hızlı sanayileşme ve kentleşme sonucu toplumun mahalli hizmetlerinin zamanında ve etkin olarak gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin yapılmasında, yürütücü kararlar alma yetkisinin merkez teşkilatının taşra uzantısı konumunda bulunan ilçe yönetimlerinde, hizmetlerin daha süratle yapılması ve niteliğinin yükseltilmesinde onu üretenlere verilecek hizmet-içi eğitim bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Bircan, 1988: 310–311).

Merkezi yönetimin taşra örgütlerinden biri olan ilçe yönetimlerinin yapacakları programlar doğrultusunda hareket edebilmeleri için yeterli mali kaynaklarla donatılmasının da verimlilik ve etkililiği artıracığı bir gerçektir. Varolan yasal düzenlemelerde ilçe yönetimlerinin özerk bir bütçeleri bulunmamakta, ilçe özel idareleri il özel idarelerinden tahsis edilen ödeneklerin harcanmasından öte bir fonksiyona sahip bulunmamaktadır. Diğer ilçe müdürlükleri ise kendilerine merkezi yönetim tarafından tahsis edilen ödeneklere bağımlı durumdadır. Çoğu zaman bu ödenekler ilçe yönetimlerinin talep ve ihtiyaçları dikkate alınmadan, merkezin yaptığı planlamaya göre ayrılmaktadır. Böyle olunca, ilçe yönetimlerinin plan ya da program yapmaları imkânsız hale gelmekte, yerel taleplere cevap vermekten uzak kalınmaktadır.

İlçe halkı kamu harcamalarının yaşadığı mekânda kendisine doğrudan faydalı olan kısmıyla daha çok ilgilenir. Bu nedenle ilçe yönetimi kamusal mal ve hizmetlerin verimli bir şekilde dağıtılmasında halka yakın olması nedeniyle merkezi yönetime göre daha etkili bir konumdadır.

4.5. İlçelerin Yönetmel, Hukuksal, Siyasal ve Mali Sorunları

İllerin sorunlarına yönelik yapılan bir çalışmada, Parlak, il yönetiminin yetersizliği ve beklenen düzeyde işlevsel olamayışının başlıca nedenleri olarak şunları tespit etmiştir (Parlak, 1998: 197–198): Siyasal baskı ve tutumların olumsuz

etkileri, görev ve yetki alanlarının iyi belirlenmemesi, mali olanakların yetersizliği, valilik ve kaymakamlıkların örgütsel yapısının ve personelinin nitelik yönünden yetersiz kalması, uygun nitelikte uzman ve teknik personelin istihdam edilememesi, mevzuatın günün koşullarına yanıt vermemesi, merkeziyetçi taşra yönetim düzeninin terk edilememesi, yönetimler arası ilişkilerin rasyonel ve etkin bir sisteme kavuşturulamaması. Aşağıda görüleceği üzere, illerin ve ilçelerin sorunları büyük benzerlik göstermektedir.

İlçe yönetiminin verimliliği ve etkinliği konusu, sadece ilçenin yönetsel ve örgütsel yapısından kaynaklanmaz, aynı zamanda ülkenin yönetsel, hukuksal, sosyo-ekonomik ve politik yapısından kaynaklanan sorunların ilçe düzeyindeki yansımaları ile de ilgilidir.

4.5.1. İlçelerin yönetsel sorunları

Yönetsel kuruluşlar ne kadar iyi ve ideal kurulmuş ve düzenlenmiş olurlarsa olsunlar, zamanla yeni gelişmelere cevap verme olanağından yoksunlaşmaktadırlar. Bunun en önemli nedeni, çağımızdaki teknoloji ve olanakların baş döndürücü hızda gelişmeleridir. Gerçekten teknik, ekonomik, sosyal ve kültürel alandaki gelişmeler, devlet kuruluşlarının, ilçe düzeyinden başlayarak her düzeyde bu gelişmelere paralel olarak yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir.

Çağımızdaki demokratik gelişmeler ve demokratik zihniyet, vatandaşları devlet işleri ile yakından ilgilenmeye, kendilerine en iyi şekilde hizmet edecek bir örgüt kurulması için ilgilileri harekete geçirmeye zorlamaktadır. Çabuk ve hızlı kalkınmak isteyen ülkeler, idari kuruluşları etkili bir kalkınma aracı olarak kullanmak istemektedirler. Günümüzde devletin yapması gereken işler hem çeşitlenmiş, hem de hacim yönünden çoğalmıştır. Hizmetlerin hangi kuruluşlar tarafından yapılacağı ve yeni hizmetler için ne biçimde örgütler kurulacağı sorunu, yönetimde reform yapmayı gerektirmiştir. Örgütlerin büyütülmesi veya küçültülmesi yönetimde reformla ilgilidir.

Son yıllarda yöneticilikle ilgili yayınlar ve eğitim çalışmaları yoğunlaşmıştır. Yönetimin etkinliğini artıracak yolları bulmaya yönelik birçok araştırmalar

yapılmıştır. Bu çeşitli gelişmeler de yönetimde reformu teşvik edici birer etken olmuştur (Tortop vd., 1999: 196-197).

Bugün özellikle Türkiye'deki uygulamalar açısından, bürokrasi denildiği zaman, kamu yönetiminin her türlü olumsuzlukları akla gelmektedir. Özellikle insanlara güvensizlikten kaynaklanan aşırı kontrol düşüncesi, işlemlerin en küçük ayrıntılarına kadar, çok kesin kurallara bağlı tutulmasına neden olmuş, bundan da 'gereğinden çok kâğıt, gereğinden çok imza' diye tanımlanabilecek olan "kırtasiyecilik" doğmuştur. Aslında amaca uygun, amaç için yeterli bir takım kurallar olması, kamu yönetimi için zorunludur. Ancak uygulamada, kurallar amacın üstüne çıkmaktadır. Kuralların amacı da dikkate almayan katı uygulaması, halkı kırtasiyecilikten hatta bürokrasiden bıktırmaktadır. Özellikle merkezi yönetim sistemi, en basit kuralların değiştirilmesinde bile önemli güçlükler çıkardığı için gereksiz bürokratik işlemlerin sayısı her geçen gün artmaktadır.

Aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik nedeniyle hizmetler yavaşlamakta, işler karmaşık bir hal aldığı için işini izleyen halk da, memur da konuya tam hakim olamamakta; iş sahipleri çeşitli makam ve masa sahipleri arasında koşuşturmakta, işin maliyeti artmakta, iletişim zorlaşmakta, halk ve memur birbirlerini anlamamakta, güven duymamakta, çatışma ve anlaşmazlıklar çoğalmaktadır (Çoker, 1996: 45-46).

Taşrada, özellikle ilçelerde görev yapan memurlara kendi alanlarında fazla bir inisiyatif tanınmamıştır. Bu da memurların bilgi ve becerilerini değerlendirmeye, geliştirmeye engel olabilmekte ve hizmetler konusunda ilgisizlik ve isteksizlik ortaya çıkabilmektedir (Eryılmaz, 2001: 61).

İlçelerde aynı çatı altında görülebilecek işler için ayrı ayrı örgütlenmeye gidilmesi kaynak israfına, koordinasyonda ve hizmetin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasında sorunlara neden olmaktadır.

Kamu personel yönetimi politikamız, yönetimde bütünlüğünü ve etkinliğini ciddi manada bozan önemli bir etken olagelmiştir. Disiplin ve sicil amiri vali veya kaymakam olmasına rağmen, personelin işe alınması, atanması, iller arasındaki yer değişiklikleri tamamen merkez tarafından yapılmaktadır. Bugün bakanlıkların her

birinde bulunan Personel Genel Müdürlükleri önem derecesi açısından bakanlıkların ana hizmet birimlerinin hepsinin önüne geçmiş ve kalabalık personel ile çalışan devasa birimler haline gelmişlerdir (Yeter, 1998: 220).

Genel olarak taşrada ve özel olarak ilçelerde en çok şikâyetçi olunan konu da personel konusudur. Zira oldukça fazla sayıda öğretmen, sağlık personeli ataması yapılmakta, fakat illerin özellikle eğitim, sağlık gibi temel hizmet alanlarında personel ihtiyacı bir türlü bitmemektedir. Bunun sebebi personelin eksikliği değil, akılcı bir personel dağılım politikasının olmamasıdır. Birçok ilde personel açığı mevcut iken, Ankara, İstanbul gibi büyük illerde binlerle ifade edilen sayıda personel fazlalığı bulunmaktadır. Bu sorunun, norm kadro vb. uygulamalarla da çözülmesi olası değildir (Altıparmak, 2002: 104–107).

4.5.2. İlçelerin hukuki sorunları

1982 Anayasası'na göre Türkiye'de Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu yürütmenin iki güçlü kanadını oluşturmaktadır. Ancak, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 35 yıllık uygulama sonunda hızla gelişen ve değişen şartlar içinde çıkarılan çok çeşitli mevzuat hükümleri ile artık genel denge, yapı ve özelliğini yitirmiştir. İl ölçeğinde, devletin ve hükümetin temsilcisi olan valiler ve ilçe bazında hükümetin temsilcisi olan kaymakamlar geniş ölçüde yetki kaybına uğramışlardır.

Kaymakamın görev ve yetkilerini belirleyen mevzuat 30–40 yıl öncesi şartlar göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır. Bugünün kaymakamı değişen koşullar çerçevesinde 30–40 yıl öncesi yöneticileri ile aynı görev ve yetkilere haiz bulunmamaktadır. 1963 yılından itibaren planlı kalkınma dönemine giren ülkemizde, kaymakamın görev ve yetkileri açısından bugünkü statüsü, hem kendini hem de çevresini tatmin etmemektedir. Ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda kalkınma hamlesi içinde bulunan ülkemizde kaymakam, geleneksel görev ve yetkilerin dar kalıpları içerisinde kalarak, çeşitli kuruluşlar tarafından etkin ve başarılı bir şekilde ifa edilmemekte olan hizmetlere büyük ölçüde seyirci kalmaktadır.

Kaymakam sayısız görev ve yükünün altında, elinden birtakım yetkileri fiilen alınmış şekilde, milli kalkınmaya yönelik hizmetlerde aktif olamamaktadır. İlçede

ekonomik canlanma ve sosyal gelişmede itici rol oynaması gereken kaymakamın, bu rolü oynaması bu şartlar altında olası gözükmemektedir.

Yüzyılı aşkın bir süredir ilçe biriminin başı olarak hizmet görmekte olan ve hükümet temsilcisi olarak ilçenin tüm sorumluluğunu üzerinde taşıyan kaymakam, bugün eskimiş mevzuat hükümlerinin kendisine yüklemiş olduğu -değişen koşullar altında belirli sınırlarda kalan görevleri- yerine getirmektedir. Kaymakamın görev ve yetkileri değişen koşullara paralel olarak klasikleşmiş görev anlayışından sıyrılıp modern anlamda ülke kalkınmasına katkıda bulunabilecek şekilde yeniden düzenlenme ihtiyacı ortadadır (Bilgin, 2002: 33–34).

Değınilen sorunları tetikleyen birçok hukuksal faktör bulunmaktadır. Örneğın, hala yürürlükte bulunan il sistemi mevzuatı, 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanunun temelleri, 1924 Anayasası'nın illerle ilgili ilkelerine dayanmaktadır. Anayasaya göre, “Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir” (md.89) denilmektedir. 1924 Anayasası'nda ise, illerin alt bölümlerinin, “coğrafya durumu” ve “ekonomik ilişkiler” bakımından düzenleneceğı belirtilirken, 1961 Anayasası'nda bu ölçülere bir de “kamu hizmetlerinin gerekleri” eklenmiştir. 1982 Anayasası da, 1961 Anayasası'nın bu genel ölçülerini aynen benimsenmiştir.

1924 Anayasası, illerin alt bölümlerinin neler olacağını açıkça belirttiğı halde, 1961 ve 1982 Anayasaları, “iller de kademeli bölümlere ayrılır” demekle yetinmiştir. Bu nedenle, illerin ilçe ve bucak gibi halen mevcut alt bölümleri, Anayasanın artık zorunlu kıldığı il kademeleri olmaktan çıkmıştır. Bu itibarla, uygun ve gerekli görüldüğü takdirde, söz konusu kademelerde değişiklik yapılabilmesi mümkündür. (Eryılmaz, 2001: 119).

Yönetim hukukunun uygulama alanının yayılması ve yönetim hukukun içeriğindeki değişmeler, yönetim hukukunu yeni baştan kurma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Yönetim hukuku bugün için, yönetimin tüm alanlarını içine almaktadır. Yönetimin geniş uygulama alanında, kamu hukuku ile özel hukuk kuralları birbirine

girift hale gelmiş bulunmaktadır. Yönetimin birçok, özellikle ekonomik alanlarda, özel hukuk kurallarını uyguladığı görülmektedir (Alpar, 1990: 132–133).

4.5.3. İlçelerin siyasal sorunları

Bürokrasi-bürokrat ve siyaset ilişkisini Türkiye açısından ele aldığımızda, aşırı politize olmuş bir bürokratik kadro ve siyasi yandaşlarına popülist yaklaşımlar ile iş bulma gayretleri içinde bulunan siyasiler ile karşılaşmaktadır. Yönetimin bu genel sorunu, bulaşıcı hastalık gibi ilçelere de yayılmış bir sorun haline gelmiştir.

Siyasal karar alıcıların yerel boyutta etkin olma çabaları bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir. Politikacıların yönetime sorumsuzca karışmasını kabul etmek istemeyen ilçelerdeki gibi taşra bürokratları, politikacılarla çatışmakta, bu çatışmadan hep yenik çıkmaktadır. Taşra bürokrasisinin kırgın, küskün kesimini oluşturan bu bürokratların etkin hizmet vermelerini beklemek, kuşkusuz, olanaksızdır. Ülkemizde hemen her yerde, bir kısım bürokratlar, yerel politikacılarla çatışmaktan çekindiği için ya da başka nedenlerle, işbirliği yapmaktadırlar. Kamuoyunda “partizan bürokrat” olarak adlandırılan bu kesim, taşrada kişisel problemlerin bürokrasiye taşınmasına da neden olmaktadır. Her iki tür bürokratin tutumunu uygun bulmayan üçüncü bir küme bürokrat ise, olayların dışında kalarak buldukları konumdan kaynaklanan görevlerini yürütmektedirler. Bu son iki küme bürokratin taşrada etkinlikle çalışmalarını beklemek olanak dışıdır. Yönetim sisteminin günümüz koşullarına ters düşen bu karma karışık ortamında, hem iş yapan, hem politikacılarla çatışmayan hem de partizanlıkla suçlanmayan bürokratlar, çok azınlıkta bulunmaktadır (Yalçındağ, 1976: 44–45).

İktidar partilerinin ilçe düzeyindeki temsilcileri kendilerini yönetimin üstünde görerek birçok hususlarda yasal olmayan taleplerde bulunabilmektedirler. İlçe idare şube başkanları ve ast personel bu tür taleplerle sık sık karşılaşmakta ve bu talepler genelde yasal olarak yapılması mümkün görülmeyen talepler şeklinde olmaktadır. Belediye başkanları da iktidar partisine mensup olmaları halinde ilçe yönetiminin işlerine karışma yetkisini kendilerinde görmekte bu da ilçe yönetiminin başı olan kaymakam ile yetki çatışmasına neden olmaktadır. Demokrasinin vazgeçilmez

unsuru olan siyasi partilerin yönetime katkılarının ne Şekilde olacağı Siyasi Partiler Yasasında ve ilgili diğer yasalarda belirtilmiştir. Bunun dışındaki müdahaleler yönetimi yozlaŐtırmakta, memurların yasal olmayan işler yapmasına neden olmakta, menfaat elde etme dâhil olumsuz sonuÇlara neden olmaktadır.

4.5.4. İlçelerin mali sorunları

Bugünkü yönetim sistemimizde ilçe yönetimleri yerel kamu hizmetlerini tayin ve tespit etme, önceliklerini belirleme ve gerçekleŐtirme konusunda yetkilendirilmemiŐtir. Bütün yetkiler baŐkentte toplanmakta, yatırımlar en ince ayrıntılarına kadar merkezden planlanmaktadır. Bu durumunun meydana getirdiği savurganlık ve isabetsizlik korkunç boyuttur (ner, 1997: 207).

İlçe yönetimlerinin gelir kaynaklarının yetersizliği ve büyük ölçüde merkeze bağımlı oluŐuyla birlikte, söz konusu kaynakların rasyonel kullanılmaması da önemli bir sorun teşkil etmektedir. Giderek çeŐitlenen kamu hizmetlerini sunmak uđraŐısında olan ilçe yönetimleri, daha az kaynakla daha karmaşık ve maliyeti yüksek görevleri yerine getirmek durumundadırlar. Bu bağlamda, kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılması konusu da önemli hale getirmektedir. İŐrafı bir yönetim anlayışına hiçbir kaynağın dayanmayacağı açıktır.

İller için önemli kaynak sağlayan İl zel İdarelerinin, ilçe düzeyinde yapılanmasıyla ilgili, 3360 sayılı İl zel İdaresi Kanununda açık bir hüküm bulunmamaktadır. İlçe zel idareleri öteden beri mevcut olup, ilçe müdürlük unvanları İçişleri Bakanlığının bir genelgesiyle genel idarenin diğer ilçe teŐkilatları unvanları göz önünde bulundurularak verilmiştir. İlçe zel idare personeli atanan memurlardan oluşur. Görevlerini ilden aldıkları emir ve talimatlarla ilçe kaymakamları yönetiminde yerine getirirler. Harcamalarını ilden ile gönderilen ödeneklerden yaparlar.

Kaymakam, ilçe düzeyinde il özel idare hizmetlerinden, özellikle yıllık programların ilçelerle ilgili bölümlerinin hazırlanışında teklif ve görüşlerini bildirmek, bütçenin çeşitli bölüm ve maddelerinde ilçeye ait ödenekleri kullanmak, özel idare gelir ve giderlerini usulüne uygun Şekilde tahsil, takip ve ödenmesini

sağlamak, yetkili organlarca alınan yasaklayıcı tedbir ve kararları uygulamak, özel idarenin hak ve menfaatlerini koruyacak tedbirleri almak; kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine, genel meclis ve il daimi encümeni kararlarına ve valinin emirlerine uygun şekilde verilen özel idarenin diğer görevlerini yerine getirmekle yükümlüdür (İçişleri Bakanlığı, EDB, 1992: 14–15).

İlçelere kaynak aktarma konumunda bulunan il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların %3'lerde kaldığı düşünülürse, kaynak yönü ile ilçelerin ne kadar sıkıntılı olduğu görülecektir. Cumhuriyetin ilk yıllarında bu oran %20'lerde iken, gelişmiş batı ülkelerinde bu oranın %60'lara vardığı görülmektedir. Kendi gelir kaynaklarına sahip, hükmi şahsiyeti olan ilçe özel idareleri kurulmadığı takdirde, merkezi yönetimin taşra teşkilatının halka en yakın birimi olan ilçe yönetimi halka hizmet götürmekte sıkıntı yaşamaya devam edecektir.

İlçelerin, il özel idaresi dışında belirlenmiş bir gelirleri ve bağımsız bütçe yapma imkânları olmadığı için hizmet üretme şansları pek bulunmamaktadır. İlçeler mali kaynaklardan tamamen yoksun kalmaktadır. İlçelerde kurulan, köylere hizmet götürme birlikleri bu anlamda bir boşluk doldurma girişimi olarak değerlendirilse de, düzenli gelirleri olmadığı için çoğu zaman kaymakamların inisiyatifine bağlı olarak aktif olmakta ya da olamamaktadır. Modern yönetimlerde temel ihtiyaçların inisiyatife bağlı olarak giderilmeye çalışılması çok anlamlı değildir.

Kendisine hiçbir mali olanak ve teknik güç tanınmamış olan ilçe yönetimi ve bu yönetimin başındaki kaymakam, bugünkü koşullar altında mahalli güçleri organize ederek harekete geçirmek, devlet kuruluşları ile halk arasında köprü vazifesi görmek suretiyle bir takım hizmetleri ifa etme çabası içerisinde bulunmakta ve bu şekilde değişen koşullara ayak uydurmaya çalışmaktadır. Takdir olunacağı gibi, bu durum şahsi kabiliyete ve büyük ölçüde halkın duyarlılığına bağlı bulunmaktadır (Güçlü, 1974: 33).

Bazı kamu yatırımları ise, ilin ve ilçenin haberi olmadan, o yatırıma ihtiyaç olup olmadığı sorulmadan ve tespit edilmeden merkezde ihale edilmekte ve ancak inşaat aşamasında il ve ilçe yöneticileri haberdar olabilmektedirler. Geç gelen ve yıl

içinde harcanma imkanı olmayan ve geri gönderildiği takdirde daha sonraki yıllarda eksik ödenek gönderilmesine neden olmamak için, son derece anlamsız, lükse ve israfa kaçan harcamalarla karşılamak da mümkündür (Altıparmak, 2002: 107–108).

Bütün bu israfa kaçan harcamalara karşın, bazen kaymakamlık bürolarının kırtasiye ihtiyacı, kaymakamın haberleşme ve ulaşım masrafları, temsil ağırlama giderleri dâhil ödenek yetersizliği nedeniyle sorun haline gelebilmektedir. İlçede örgütlenen ziraat odaları, esnaf kefalet kooperatifleri ya da kamu bankaları gerek temsil ve ağırlama, gerekse de diğer mali yönlerden çok daha rahat durumdadırlar. Maliye Bakanlığının ilçe teşkilatı olan mal müdürlüklerinin diğer kurumlara göre ödenek sorunu yaşamamaları da, yönetim içinde objektif olmayan kaynak dağılımını gözler önüne sermektedir. Bu tür sorunları aşmak için dernekler kurma yoluna giden ya da köylere hizmet götürme birliklerinden yararlanma yolunu seçen ilçe yöneticileri az değildir. Hizmetin sunulmasında bir araç olan ihtiyaçların karşılanmasından, kamu hizmetlerinin yerel istekler dikkate alınarak sunulmasına kadar birçok konuda etkin ve verimli hizmetler sunmak için ilçe yönetimlerinin mali kaynaklara kavuşturulması yerinden yönetim ilkesi açısından da büyük önem arz etmektedir. Böylece merkezi yönetim temel politikalarla uğraşmaya zaman bulacak ve merkezdeki gereksiz aşırı istihdama son vermiş olacaktır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

YERİNDEN YÖNETİME DAYALI İLÇE YEREL YÖNETİMİ

Türkiye’de ‘yerel yönetimler reformu’ başlığı altında yapılan çalışmalarda genellikle yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki yetki ve görev paylaşımı konusuna odaklanıldığı görülmektedir. Amaç yerinden yönetimi güçlendirecek adımlar atmak ise, dikkate alınması gereken ilk konu yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin genişletilmesinin bir amaç değil, bir sonuç olduğudur. Öncelikle yerel yönetimlerin yetkilerinin ve görev alanlarının genişletilmesinin ‘merkezi yönetime karşı hesap verebilir bir konumdan halka karşı hesap verebilir bir konuma’ geçilmesi anlamına geldiği hiçbir zaman unutulmamalıdır.

Temsil ettikleri kitleler açısından bir siyasal işleve sahip olması gereken yerel yönetimler, geçmişte merkezi siyasal yönelimlerle ‘dönüştürülmek’ gibi bir açmazla karşı karşıya olmuşlardır. Yerellik, yerel yönetim kavramı sürekli bir siyasal ölçek olarak, üst birim-alt birim ilişkisi içinde algılanmıştır. Mevzuattaki değişim ihtiyacı ise bugüne kadar yerel yönetimlerin yerel halkı temsil etme güçlerinden değil, merkezi yönetimin yerel yönetimler adına tespit ettiği sorunlardan kaynaklanmıştır. Bu nedenle de sürekli olarak yasa (değişikliği) hazırlıklarında merkezi otorite ile yerel yönetimlerin yetkilerinin düzenlemesine odaklanılmıştır. Yerel yönetimlerin yerel siyasal işlevlerine yönelik -uluslararası normlara uygun- bir ‘uygulama’ ihtiyacı ise bugüne kadar söz konusu olmamıştır. Türkiye’nin sahip olduğu kamu yönetimi modeli bir taraftan yerel yönetimleri merkezi yönetsel yapının bir alt işlevi olarak konumlandırırken, diğer taraftan da yerel yönetimleri de merkezi otoritenin bazı yetkilerini devredebileceği bir alt organı olarak tanımlamıştır. Yerel yönetimler, ister yetkileri genişletilsin, ister daraltılsın, her koşulda hiyerarşik, ‘tek özneli’ bir kamu yönetimi modelinin parçası olmuştur.

Bu gözlemlerden hareketle, değişim ihtiyacının kendisi belirleyici bir gösterge olarak kabul edilebilir. Bugün değişim ihtiyacının yerel yönetimleri ‘zapturapt’ altına alma değil -tam tersine- yerel yönetimlerle iktidarın meşruiyetini

güçlendirme kaygısından kaynaklandığı varsayılabilir. Ancak en ‘tepeden inme’, en kuralsız yerel uygulamalarının genellikle iktidar partisinin yerel yönetimlerde olduğu zamanlarda gerçekleştiği de unutulmamalıdır. Çevreden gelen demokratikleşme talepleri genellikle yerelde tersine dönmüştür. Şehirler yazboz tahtasına dönerken, yerel siyasetin merkezi siyasal dinamiklerden güç alması siyasal hayatımızda ‘çok aktörlü’ bir yönetim modelinin oluşmasını engellemiştir. Yerel siyasetin ‘yönetimci’ bir zihniyete saplanması çevreden gelen demokratikleşme taleplerini tersyüz etmiştir. Yerel siyaseti merkezi siyasal dinamiklerin belirlemesi sonucu öncelikli sorunlar üzerinde tarafları karşılıklı etkileşime açan bir kamusal alan, demokratik bir yerel kurumlaşma oluşamamıştır.

5.1. İlçe Özel İdaresi ve Kırsal Kalkınma

Kırsal alanı, kent diye tanımladığımız yerleşme alanlarının dışında kalan, tarım ve hayvancılıkla ilgili etkinliklerin yapıldığı alanları da içeren, bucak, köy, mezra, kom vb. adlarla anılan ve çeşitli ölçütlere göre kent sayılma aşamasına gelmeyen kasabaları da kapsamı içine alan insan yerleşmelerinin varolduğu yerleşimler olarak tanımlayabiliriz. Kısaca kırsal alanlar, işbölümü ve uzmanlaşmanın gelişmediği toplumsal ortamlarda yaşayan insan topluluklarını içermektedir(Geray 1999:1).

Kentsel ve kırsal alan ayırımında kullanılan ölçütlerin başında nüfus, ekonomik işlevler ve doğa ile olan ilişkiler gelmektedir. Bu ölçütlerden nüfus ölçütü önemli miktarda iş-güç biçimlerini, dünya görüşünü, dayanışmayı ve örgütlemeyi etkileyen bir unsurdur. Fakat nüfus ölçütünün kendisi de ülkelerinin tarihsel gelişimi, yüzölçümü, nüfus yoğunluğu ve yararlanılabilir toprak alanları gibi özellikleri nedeniyle çok farklı biçimlerde belirlenebilmektedir. Bu anlamda, Türkiye’de kent-kırsal alan ayırımında kullanılan nüfus ölçütü 2000’dir. Kullanılan bu ölçüt ile 2000’lerin hemen üzerinde nüfusa sahip ve sadece bu nedenden dolayı kent olarak nitelenen ancak, kentsel niteliğinden çok kırsal niteliği ağır basan birçok yerleşimin ülke yerleşme düzeni içinde yer aldığı görülmektedir (Günaydın 2001: 2).

Kırsal kalkınma, kırsal alanlarda yaşayan insanların sosyal, ekonomik ve

kültürel açıdan yapısını değiştirecek biçimde üretim, gelir ve refah düzeylerinin geliştirilmesi, dengesizliklerin giderilmesi, kentsel alanlarda mevcut fiziksel ve toplumsal altyapının kırsal alanlarda da oluşturulması, tarımsal ürünlerin daha iyi değerlendirilmesi yönündeki süreçleri, etkinlik ve örgütlenmeleri ifade etmektedir (Geray, 1999: 63).

Birleşmiş Milletler örgütüne göre bu kavram, “küçük toplulukların karşı karşıya buldukları sosyal, ekonomik ve kültürel koşulları iyileştirmek amacıyla giriştikleri gönüllü çabaların merkezi yönetimin bu konudaki çabalarıyla birleştirilmesi, yerel toplulukların toplumun tümüyle, ulusla bütünleştirilmesini ve ülke kalkınması çabalarına tam biçimde katkıda bulunmasına ilişkin süreçlerin tümünü” anlatmaktadır (Geray, 1999: 12).

Ülkemizde kırsal alan nitelendirilmesinde kullanılan temel ölçüt nüfustur. 2000 nüfusun altında olan yerleşimler kırsal alan olarak nitelendirilmektedir. Ancak, bu nüfusun üstünde olan ve kasaba belediyesi olarak nitelendirilen alanlarda sorun ve gereksinimleri itibarıyla kırsal alan olarak kabul edilmektedir.

Kırsal kalkınmanın temelinde merkezi yönetimin gücünün yerel halkın gücü ile birleştirilmesi suretiyle ortaya çıkacak olan topyekûn kalkınma bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetimin halka, yerel ortak nitelikli ihtiyaçlarını belirleme ve hür bir seçme prensibi ile bunları çözme konusunda her türlü imkânı sağlamasıdır. Bunu gerçekleştirmenin en iyi yöntem ve örgütlenmesi ise ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel ve demokratik gelişmesinde dinamik bir yapıya sahip olan yerel yönetimlerdir. Bu anlamda Anayasa’da tanımlanan yerel yönetim birimleri; kentsel hizmetleri sağlayacak belediyeler, kırsal topluluklara hizmet üretecek köyler ve il sınırları içerisinde yaşayan yerel halkın gereksinimlerine cevap verecek İl Özel İdareleridir.

Kırsal alan kalkınmasından sorumlu olan yerel yönetim birimlerinin başında geniş alandan sorumlu İl Özel İdaresi gelmektedir. Bunun yanında, kasaba belediyeleri ve köy yönetimlerinin de kırsal kalkınmanın sağlanmasında önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Ancak uygulamaya baktığımızda bu idareler, özellikle

temel hizmet alanı olan İl Özel İdaresi, önemli yapısal ve mali sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Dolayısıyla kırsal kalkınmanın sağlanmasında çok önemli rolleri olan yerel yönetimlerin yeniden gözden geçirilerek işlevsel bir dönüşümün bu alanlarda mutlaka gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Çünkü kalkınma bir bütündür; dolayısıyla bu alanların kalkınmanın gerçekleştirilmesinde ve eşit dağılımında çok önemli rolleri bulunmaktadır.

Aslında, kırsal alan kalkınmasının sağlanmasında halkın gönüllü katılımında merkezi yönetimin gayretleri ile birleştirilmesi sonucu gerçekleştirilebileceğinin bilinmesine rağmen, merkezi yönetimin bu konudaki katılığı ve her şeyin merkezden yapılabileceği anlayışının terk edilmek istenmemesi, günümüzde kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesinde özellikle de bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının giderek artması sonucunu ortaya çıkarmış, bu da halkın her şeyi devletten bekler hale getirmiş bulunmaktadır (Görün, 2004: 126).

Kırsal alanda, mevcut yerel yönetimlerden İl Özel İdareleri görevleri, teşkilatı, personeli ve mali kaynakları ile demokratik bir yerel yönetim birimi haline getirilmediği, köyler ve küçük belediyeler de nüfus ve alan boyutu nedeniyle rasyonel, verimli ve ekonomik hizmet üretimine elverişli bulunmadığı için, 2000 yılı genel nüfus sayımı sonuçlarına göre kırsal alanda yaşayan 23 milyon halkın yerel nitelikli ihtiyaçları ya hiç karşılanamamakta ya da yetersiz kalmaktadır. Ayrıca kırsal alanda demokratik, etkin ve katılımcı yerel yönetim oluşturulmasında köylerin belediyelere dönüştürülmesi sorunu çözmektedir. Bu nedenle, kırsal alanda köy ve belediye örgütlenmesi düşüncesinin taşrada, kırsal alana en yakın yönetim olan ilçelerin etkin, demokratik ve eşgüdümlü bir duruma getirilmesi doğrultusundaki önerilerle birlikte ele alınmasının zorunluluğu açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

5.2. İlçe Özel İdaresinin Kırsal Kalkınmanın Sağlanmasında Uygunluğu

Yönetim sistemimizde gerek alan gerekse de nüfus büyüklüğü açısından, halka en yakın birim olan “ilçe”, tarihi, sosyal ve ekonomik gelişme içinde oluşmuş, toplum kalkınmasının merkezi olarak kabul edilmiş tabii bir yönetim kalıbı olup, yüzyılı aşkın bir zamandır merkezi yönetim hiyerarşisi içinde yer alan “kendimize

has batıdan kopya olmayan” temel hizmet birimidir. İl Özel İdarelerinin gerek alan büyüklüğü, gerekse de yeterli teşkilata, mali kaynağa sahip olmaması gibi nedenlerle kırsal alanlara yeterli hizmet götürmemesi; köylerin ve küçük belediyelerin de yeterli kaynağa, teşkilata ve optimum hizmet üretecek büyüklüğe sahip olmamaları nedeniyle güçsüz olması, ilçelerde özerk bir yönetim kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Aslında, planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte ilçe, toplum kalkınması çalışmalarında temel hizmet birimi kabul edilmiştir. Ancak, tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip olmayan ilçenin yerel düzeyde kalkınmanın öncü rolünü gerçekleştirmesi çok güç olacağı için, önceleri konuyla ilgili akademik çevrelerin araştırma raporlarına konu olmuş, sorunları ise konuyla ilgili tüm kesimlerin üzerinde uzlaştığı “İlçe Özel Yönetimi” bir çözüm olarak kabul edilmiştir (Emre, 2002: 293).

İlçelerde kırsal alanların kalkındırılması amacına yönelik bir yerel yönetim kurulması düşüncesi 1960’lı yılların sonlarına doğru başlamış olup, günümüzde de halen tartışılan bir konu olmaya devam etmektedir. İlçe özel yönetimi kurulmalı mı? Sorusu sistematik bir şekilde tartışılmaya Amme İdaresi Dergisi’nde açılmış, bu soruya verilen cevap ve öneriler de derginin çeşitli sayılarında yayınlanmış bulunmaktadır (Yalçındağ, 1970: 3).

Türkiye’de kırsal alana yönelik yerel hizmetleri sağlayacak çok uygun bir yönetim kalıbı bulunmaktadır. Aslında, merkezi yönetim hizmetleri için düşünülmüş temel hizmet birimi ve yönetsel bölüm olan ilçeler, kırsal alanlara yönelik çevre sağlığı, hastalıktan korunma ve tedavi, hayvancılığın geliştirilmesi, eğitim, tarım, bayındırlık, köy yolları gibi daha pek çok yerel nitelikli hizmetleri gerek doğrudan gerekse de merkezi yönetim ve il özel idarelerinin olanaklarından yararlanarak geçmişte olduğu gibi günümüzde de yürütmektedir. Dolayısıyla ilçelerin yapmış olduğu bu hizmetlerle köy ve küçük belediyelerin hizmetleri arasında doğrudan bir paralellik olduğu açık bir şekilde görülmektedir (KAYA Raporu, 1992). Bütün bunlardan anlaşıldığı gibi, merkezi yönetimin temel hizmet birimi olan ilçeler doğrusu yerel nitelikli hizmetleri yerine getiren uygulama anlayışı içinde bulunmaktadır.

Günümüzde illerin genel ve yerel yönetimleri, ortalama olarak 10.190 km² alan üzerinde, 800.000 nüfusa ve 475 köy ve kasabaya hizmet götürmektedir. Bu kadar geniş alana ve nüfusa hizmet götüren bir yönetim biriminin etkin ve başarılı olması veya rasyonel davranması mümkün görülmemektedir (TOBB, 2000). Ayrıca, nüfus yapıları, köy sayıları ve yüzölçümleri itibariyle yerel halka uzak olan iller, kırsal kalkınmanın sağlanması konusunda temel gereklilik olan halkla sürekli ilişki kurma ve halkın gönüllü katılımını sağlama noktasında yeterli imkâna sahip değildirler (Geray, 1999: 11).

Bu anlamda, demokratik yerel yönetimin temel hizmet birimi olması konusunda yerel halka uzak olmanın iki sakıncası bulunmaktadır. Birincisi, yerel halkın siyasal sürece ve yönetime katılımına önleyici etkide bulunmaktadır. Aslında, yerel halkın, yönetime kurumsal yolla yakın olması, onu denetim altında bulundurma ve gerektiğinde yönetimde ağırlığını hissettirmeleri yönetimin uygulamalarının yerel halkın çıkarlarına ters düşmesinin önemli engelleyicisi olacak ve yerel halkın siyasal kültürünü geliştirecektir. İkincisi, teknik hizmetlerin çok geniş alana sahip bir merkezden kırsal alanlara götürülmesi hem zaman, emek ve kaynakların rasyonel kullanımını engelleyecek; hem de kırsal yörelerde oluşturulan birimler aracılığı ile götürülse bile o zaman da koordinasyon ve denetim sorunları ortaya çıkacaktır. Bütün bu nedenler ilçede bir yerel yönetim biriminin kurulması için gerekli zorunlulukları oluşturmaktadır (Yalçındağ, 1970).

İlçede yerel yönetim biriminin kurulmasını gerektiren temel gerekçeler şunlardır:

1. Yönetim sistemimizin tarihi gelişimine ve geleneklerine uygun bir birim olup, yüzyılı aşkın bir süredir yerel hizmetlerin yönetim merkezi olması nedeniyle gelenekselleşmiş bir yönetim birim haline gelmesi,
2. Yukarıda yaşadıkları sorunları ortaya koyduğumuz köy ve küçük belediyelerin kanuni olarak üstlenmiş oldukları fakat küçük boyutlu olmaktan kaynaklanan sebeplerden dolayı yapamadıkları, yapmalarının da rasyonel olmadığı yerel nitelikli hizmetleri yapmak ve bu anlamda ortaya

çıkan kırsal alandaki yönetim boşluğunu doldurma,

3. Merkezi yönetimin ilçe kuruluşları eliyle yürütülen hizmetleri, hizmetlerde etkinliği artırmak ve kaynakların daha rasyonel kullanımını sağlamak amacıyla bir yerel yönetim birimi olarak üstlenme,
4. İlçenin yeterli mali olanak ve personele sahip olacak kadar geniş, yerel hizmet ve hemşerilik duygularının bilinçlenmesini önleyemeyecek kadar küçük alan ve nüfusa sahip olması,
5. İlçenin etrafındaki köylerle birlikte bir bütün oluşturması ve çevresindeki köyler için pazarı, çarşısı, okulları, sağlık ve eğlence merkezleri ile ekonomik sosyal ve kültürel cazibe merkezi olması (Çoker, 1995).

5.3. Anayasal Uygulanabilirliği

İlçede bir yerel yönetim biriminin oluşturulması konusunda bunun anayasaya aykırı olup olmayacağı konusunda çeşitli görüş ve düşünceler bulunmaktadır. Bu görüşlere göre, Anayasanın 127. maddesindeki yerel yönetimleri düzenleyen hüküm yerel yönetim birimleri olarak İl Özel İdareleri, köy ve belediyeleri düzenlemektedir. Bu anlamda, bu birimler dışında yeni yerel yönetim birimleri oluşturmak anayasaya aykırı bir durum yaratacaktır (Aytaç, 1970).

Buna karşı bazıları ise, İlçe Özel Yönetimlerinin oluşturulmasının Anayasaya aykırı olmayacağı görüşü içerisindedirler. Onlara göre, Anayasamızın 127. maddesinde yerel yönetimlerin isimleri açık olarak zikredilmemiştir. Asıl vurgulanan nokta, il belde ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması konusudur. Çoker'e göre bu noktada Anayasa yerel yönetim birimlerini korumak isteseydi genel bir tanımlama yapmak yerine isimleri teker teker sayma yoluna giderdi. Dolayısıyla, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayacak yerel yönetim birimleri anayasanın öngörmüş olduğu nitelikleri barındırmak, karar organlarının halk tarafından seçilmesi ve tüzel kişiliğe sahip olmak şartıyla her kademe kurulabilecektir. Bu anlamda ilçelerin yerel yönetim birimi haline getirilmelerinde anayasal bir engel bulunmamaktadır (Çoker, 1995: 137).

Bunun yanında, yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla belirleneceği (1982 AY., md. 127/1) belirtilmiş olup, görevlerin niteliği konusunda herhangi bir sınırlamaya veya tanımlamaya gidilmemiştir. Dolayısıyla, esas olan hizmetin halka en yakın birim tarafından üstlenilmesidir. Bu anlamda, kırsal alanda yerel nitelikli hizmetlerden sorumlu tüzel kişiliğe sahip “ilçe özel yönetimi”nin kurulması ve görevlerinin niteliği, sorumluluk alanı, nüfusu, kaç köyden oluşacağı gibi hususlar anayasamızda düzenlenmediğinden ilçe özel yönetiminin kurulmasında bir engel görülmemektedir.

Aslında, ister kurulması anayasaya uygun, isterse aykırı olsun; bu birimler bir gereklilik sonucu kurulması gerekli ve hizmetlerin sağlanmasında büyük ölçüde etkinliği sağlayacaklarsa anayasanın bu hükmünün değiştirilmesinde bir sakınca olmamalıdır. Çünkü anayasalar devletin temel yapısını, işleyişini ve örgütlenişini düzenleyen kurallardır. Dolayısıyla, devletin temel yapısında bir değişiklik yaratmayan ancak, işleyiş ve örgütsel yapısını günün gereklerine uygun hale getirecek olan bir değişiklik aksi bir durum yaratmayacaktır. Önemli olan böyle bir birimin oluşturulmasında gerçek sebeplerin var olup olmadığı veya gerçek şart ve ihtiyaçlarının bunu zorunlu kılıp kılmadığı konusudur.

ALTINCI BÖLÜM

ACIPAYAM, SERİNHİSAR VE BULDAN (DENİZLİ) İLÇELERİ; İDARİ SORUNLARI

6.1. Denizli İli Hakkında Genel Bilgi

Denizli ili 18 ilçeye sahip ve 2000 nüfus sayımına göre 850.029 nüfusludur. Denizli'nin, 1927 yılında ortalama 245 bin olan toplam nüfusu 2000 yılı genel nüfus sayımı sonuçlarına göre 850.029'dur. Bu nüfus büyüklüğü ile Türkiye'de 25., Ege Bölgesinde 4. sırada yer almaktadır. Son 73 yılda Türkiye'nin nüfusu yaklaşık 5 kat artış gösterirken, aynı dönemde Denizli nüfusu üç buçuk kat artış göstermiştir (İnan, 2004: 10). 1927–2000 döneminde Denizli ilinin nüfus artışı incelendiğinde üç farklı dönem gözlenmiştir. İlde en düşük yıllık nüfus artış hızı %0,5 ile 1935–1940 döneminde, en yüksek yıllık nüfus artış hızı %28,59 ile 1955–1960 döneminde görülmüştür. 1990–2000 döneminde Denizli ilinin yıllık nüfus artış hızı %12,4'tür. 1927 yılında Denizli ili ülke nüfusu içinde %1,8'lik bir paya sahip iken, 2000 yılında %1,3'lük bir paya sahiptir (Denizli Ticaret Odası, 2004: 18).

Denizli'deki şehirli nüfus oranı, 1927'den 1975'lere kadar geçen yaklaşık 50 yılda %16,90'lardan %30,59'lara ulaşabilmişken, özellikle tekstil ağırlıklı sanayileşmenin 1975 ve 1980'lerden sonra hızlandığı görülür (Erarı, 1999: 313). Denizli kent bütününde meydana gelen bu hızlı nüfus artışı, Denizli'deki sanayi faaliyetlerinin gelişmesine paralel olarak, gerek yakın çevredeki illerden gerekse de Denizli'nin kırsal kesiminden kente olan iç göçlerle de ilgilidir (Batmaz, 2001: 10). 1927 yılında Denizli ilinde %16,9 olan şehirde yaşayan nüfusun payı 2000 yılında %48,7'ye ulaşmıştır. Denizli'de kilometre kareye düşen kişi sayısı 1927 yılında yaklaşık 22 kişi iken, 2000 yılında 73 kişiye yükselmiştir (Denizli Ticaret Odası, 2004: 18).

Denizli iline bağlı ilçelerin 1990 ve 2000 yılı nüfus göstergeleri incelendiğinde sadece merkez ilçenin nüfus artış hızının il ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir. Merkez ilçe ile Beyağaç, Buldan, Çardak, Çivril, Honaz, Kale ve Sarayköy ilçelerinde nüfus artarken, diğer ilçelerde azalmaktadır (EGEV, 2003:

4). 502 kişi/km² ile en yoğun ilçe merkez ilçe, 23 kişi/km² ile Baklan yoğunluğu en az ilçedir. Denizli ilinin kendine özgü sosyo-ekonomik yapısı ve hızla gelişen bir il olmasındaki etkilerden biri de, şehrin coğrafi yerleşim yeri olarak çevresinde birçok beldenin olması merkez ilçe hudutlarını genişletmiş bu durum da nüfus yoğunluğunu artırmıştır (Batmaz, 2001: 11).

Tablo1: İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması (1996–2003)

1996 Yılına Göre Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması (76 İl İçinde)	İller	2003 Yılına Göre Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması (81 İl İçinde)	İller
1	İstanbul	1	İstanbul
2	Ankara	2	Ankara
3	İzmir	3	İzmir
4	Kocaeli	4	Kocaeli
5	Bursa	5	Bursa
6	Eskişehir	6	Eskişehir
7	Antalya	7	Tekirdağ
8	Tekirdağ	8	Adana
9	Adana	9	Yalova
10	İçel	10	Antalya
11	Muğla	11	Kırklareli
12	Aydın	12	Denizli
13	Balıkesir	13	Muğla
14	Kırklareli	14	Bolu
15	Kayseri	15	Balıkesir
16	Denizli	16	Edirne
17	Bilecik	17	İçel
18	Edirne	18	Bilecik
19	Zonguldak	19	Kayseri
20	Çanakkale	20	Gaziantep

(Kaynak: DPT (1996–2003), İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması).

6.2. Acıpayam

6.2.1. Tarihi ve coğrafi yapısı

İlçenin ilk çağlardan beri yerleşim yeri olarak kullanıldığı bilinmektedir. Yazılı belgelerden bu bölge sırasıyla Hititler, İonlar, Akalar, Frigler, Lidyalılar, Persler, Hellenler ve Roma İmparatorlarının egemenliği altında kaldığı bilinmektedir. En önemli yerleşim yeri Karahöyük Köyüdür.

Anadolu'nun Türkleşmesi sırasında doğudan gelen Orta Asya Göçmen Türk Boylarından Oğuz kabilelerinin, Afşar Oymağına bağlı Karaağaç baba yönetimindeki bir kolu bu bölgeye gelerek Eşeler Dağı (Kumafşarı Köyü) ve Elmadağı (Karahöyükafşarı Köyü) eteklerine yerleşmiştir. Beylikler döneminde Acıpayam ve yöresinin Hamitoğulları Beyliği, Germiyanoğulları Beyliği, Karamanoğlu Beyliği, Selçuklu Devleti ve Osmanlıların himayesi altına girdiği bilinmektedir. 1871 yılında ilçe teşkilatı kurulmuş ve 1888 yılında Denizli Sancağına bağlanmıştır (Acıpayam Kaymakamlığı Brifingi).

Acıpayam ilçesi Ege bölgesinin güney doğusunda yer almaktadır. Ege bölgesinden Akdeniz bölgesine geçiş noktası olarak adlandırabileceğimiz bir noktada bulunan Acıpayam'ın doğusunda Burdur iline bağlı Tefenni, Yeşilova ve Gölhisar ilçeleri, batısında Tavas, kuzeyinde Serinhisar ve Çardak, güneyinde ise Çameli ve Köyceğiz ilçeleri bulunmaktadır. Rakımı 950 metre olan Acıpayam, iklim ve bitki örtüsünde görüldüğü gibi bölgeler arası geçiş noktasında bulunmaktadır. Ova genelde düz ve verimlidir. Kısmen sulanabilir tarım arazisi 413.260 dekar olup, 35.000 dekarlık kısmında sulu tarım yapılmaktadır.

6.2.2. Nüfus durumu

2000 yılı genel nüfus sayımındaki nüfusu 64.410'dur. Toplam nüfusun 9.956'sı ilçe merkezinde, 33.629'u kasabalarda, 20.825'i ise köylerde yaşamaktadır.

Acıpayam ve yöresinin göç olgusu uzun dönem göçlerini andırmaktadır. Genç nüfusun artması, ilçe ve il merkezlerinin çeşitli nedenlerle cazibe merkezi haline dönüşmeleri Acıpayam ve yöresinde yaşanan göçün temelinde yatan nedenler

olarak görülmektedir (Meder, Oğuz 2003). İlçenin 1990 yılı itibariyle tüm çevresiyle toplam nüfusu 69.446 olarak belirlenmiştir. İlçe merkezi 8.054 iken köyler 61.392 nüfustan ibarettir. 2000 yılı genel nüfus sayımına göre ise toplam nüfusu 64.410 olarak tespit edilmiştir. Toplam nüfusun 9.956'sı ilçe merkezinde, 54.454'ü ise köy ve kasabalarda yaşamaktadır. İlçe nüfusunun çoğunluğunu gençler oluşturmaktadır. 1990–2000 yılları arasında Acıpayam genel nüfusunda (köy ve kasabalar dâhil) %-7,53; sadece köylerde %-11,99 gibi bir azalma meydana gelirken ilçe merkezinde %21,19 gibi önemli bir artış meydana gelmiştir (Acıpayam ilçe nüfus müdürlüğü). Bu tablo Acıpayam'da göç olgusunun varlığını tüm açıklığı ile ortaya koyarken, Acıpayam'ın kasaba ve köylerinden Denizli il merkezine doğru göçün olduğu gözlenmektedir. Bunun yanında, son yıllarda ilçe merkezine de göç hareketinin önemli ölçüde arttığı görülmektedir. İlçe merkezine göç hareketinin artmasında; okullaşmanın büyük ölçüde tamamlanmış olması ile küçük el sanatı ile uğraşan meslek dallarında çalışan esnafın çok olmasının etken olduğu düşünülmektedir. Bunlardan başka tarıma dayalı sanayinin, yeni açılan işletmelerin artması da bir neden olarak görülebilir.

6.2.3. İdari ve sosyal durum

İlçe merkezi dâhil 14 belediye ve 38 köyden ibarettir. Merkez ve kasabalarda olmak üzere 30 mahalle muhtarlığı bulunmaktadır.

Bazı kasaba ve köylerde yurt dışında çalışanlarının çokluğu nedeniyle, sosyal yaşam daha iyi seviyededir. Tüm kasaba ve köylerde elektrik ve telefon mevcuttur. Birkaç köyün dışında içme suyu sıkıntısı yoktur.

İlçe merkez ve kasabalarında tarım yanında el sanatları ve ticaret yoğundur. Son zamanlarda tekstil işleri başlamıştır. Ana merkezleri Denizli'de bulunan bazı tekstil firmaları ilçemizde dikim ve paketlenme yerleri açmaya başlamıştır. Köylerde ise tarla tarımı yanında, kültür ırkı büyükbaş hayvancılık yapılmaktadır. İlçe eskiden pamuk ve tütün işçiliği için giden aileler çoğunlukta iken, bugün yok denecek kadar azalmıştır. Orman köyü olan bazı köylerimizden pamuk ve tuz işçiliği için ilçe dışına gidenler bulunmaktadır (Denizli Valiliği, 1998: 272).

1980’li yıllarda ilçeden Denizli’ye göç yoğunlaşmış olup,1990’lı yıllarda ise göç azalarak devam etmiştir. Şimdi ise gelir düzeyi düşük olan köylerimizden ilçe merkezine göçler başlamıştır. Buna da merkezdeki el sanatı küçük sanayinin neden olduğu düşünülmektedir.

6.2.4. Ekonomik yapısı

Acıpayam ilçesinin her yönüyle çağdaş yaşam koşullarını yakalama gayreti içinde olduğu görülmektedir. Bazı dağ köyleri dışındaki kasaba ve köylerin yaşam biçimleri ile gelenek ve göreneklere bağlılığın yanında modern yaşam tarzına da uygunluk göze çarpmaktadır. Konutlar ve işyerlerinin sağlık şartlarının ülke ortalamasına yakın olduğu söylenebilir.

İlçenin kasaba ve köylerinde bundan 30–40 yıl önceki toprak örtü evlerden eser kalmamıştır. Alt kısmı hayvan damı olarak kullanılan iki katlı yapılar çoğunluktadır. Yeni yapılan konutlarda ise hayvan damları ayrı olarak düşünülmektedir. İlçe genelinde ahşap ve yığma tarzı konutlar çoğunluktadır. İlçe merkezi ve kasabalarda betonarme ve kâgir yapılar çoğalmaya başlamıştır. Dağ köylerinde eskiden tahtadan yapılmış konutların yerini kiremit çatılı evler almaya başlamıştır.

İlçenin kasaba ve köylerinde eski Türk örf ve adetleri sürdürülmekle birlikte, sosyal yapı itibariyle Batı Anadolu’nun tipik özellikleri görülmektedir. Gelenek ve göreneklere bağlılık bazı köylerde halen düğün güreşlerinin devam etmesinden anlaşılabilir. Bazı köylerde görücü usulü evlenmelerin yapıldığı görülmektedir.

İlçenin ekonomisi genelde tarım ve hayvancılığa dayanır. Bunun yanında, küçük sanayi ve el sanatları, ticaret, maden işçiliği, fabrika işçiliği ilçe halkının önemli gelir kaynaklarıdır. Bunun yanında, yurt dışında çalışmakta olan vatandaşlarımızın burada bulunan yakınlarına ekonomik destek sağladıkları görülmektedir.

İlçede Selüloz Fabrikası, Yem Fabrikası, Yedesan Deri Fabrikası, Mermer İşletmesi, Kiraz Tekstil fabrikaları vardır. İlçede bulunan tarım işletmesi müdürlüğü

(Devlet Üretim Çiftliği) tarım ve hayvancılık dallarında faaliyet göstermektedir. Önceleri kümes hayvancılığı üzerine çalışma yapmakta iken bu çalışmayı durdurmuştur. Bugün ise tahıl tarımı ve süt inekçiliği yapılmaktadır.

62.427 hektarlık ekilebilir alanın 7.815 hektarlık bölümünde sulu tarım yapılmaktadır. Sulanan ve sulanmayan arazilerde 29.850 hektarda hububat, 850 hektarda bağ, 210 hektarda meyvecilik, 1.700 hektarda bakliyat, 295 hektarda sanayi bitkileri, 800 hektarda sebzeçilik, 3.219 hektarda bostan, 4.926 hektarda tütün, 800 hektarda mısır ve 300 hektarda da kavaklık ekim ve dikim yapılmaktadır. Tarımda yenilik ve makinenin önemini anlayan çiftçi, her yeni tarımsal amaçlı makineyi alıp kullanmaktadır. Sulamaya önem veren yöre insanı, devletin yaptığı kanallardan ve yeraltı sularından en iyi şekilde yararlanmasını bilmektedir. Önceleri sadece kendi ihtiyacı için yetiştirdiği kavun, karpuz mahsulünü bugün ilçe dışına götürüp satarak gelirini artırmıştır. Son yıllarda turistik yörelere kavun, karpuz sevkiyatı yapılmaktadır. Çakır Köyünde üretilen havuç, temizleme ünitesinde temizlendikten sonra ilçe dışına sevk edilmektedir (Meder, Oğuz; 2003)

Bazı yerlerde şeker pancarı, anason, nohut ve tahıl üretimi yapılmaktadır. Tahıl ürünlerinin çok az miktarı ilçe dışına çıkarılmakta, diğer ürünlerin ise çoğu ilçe dışına sevk edilmektedir. İlçenin en önemli gelir kaynaklarından biri de tütündür. İlçe halkı tarımda gösterdiği hassasiyeti hayvancılık konusunda da göstermektedir. Yakın tarihe kadar tamamı yerli ırk sığır ve koyunlar ile yapılan hayvancılık, ıslah yoluyla verimi yüksek olan yeni ırk koyun ve ineklerin yetiştirilmesi ile devam etmektedir. İlçede aynı zamanda yeni balık üretim tesisleri de kurulmaya başlanmıştır. Başlangıçta 16 ton olan günlük süt üretimi, 52 tona çıkmıştır. Akalan kasabasında 10 tavuk çiftliğinde günlük 50 bin yumurta üretimi gerçekleştirilmektedir. Acıpayam ilçesi eğitim ve kültür açısından Denizli ilçelerine göre önemli bir yere sahiptir. İlçe halkı eğitime çok büyük önem vermektedir. İlçede 1 yüksek okul, 8 lise ve dengi okul, 42 ilköğretim okulu, 1 çıraklık eğitim okulu bulunmaktadır. İlçe halkının %95'i okuryazardır.

6.2.5. Acıpayam'da yaşanan sorunlar

Acıpayam'daki kaymakam, belediye başkanı gibi yetkililerle yapılan görüşmeler sonucunda şu sorunların varlığı tespit edilmiştir.

Nüfusun devamlı artması, artan nüfusa paralel olarak tarlaların veraset yoluyla daha da küçük parçalara bölünmesi, eğitim, sağlık ve kültür olanaklarının yetersiz kalması gibi nedenlerle köylerden ilçe merkezine, ilçeden de ile doğru göç vardır. Türkiye'deki kırsal kesimin en önemli sorunu olan göç olgusu, başta nüfus planlaması, tarım ve toprak reformu olmak üzere; meraların ıslahı, ekilecek ürünlerin önceden, iklime ve ihtiyaca göre planlanarak ekilmesi, kırsal kesime altyapı, eğitim, sağlık istihdam yaratacak hizmetlerin götürülmesiyle aşılabılır. Bu anlamda, Acıpayam Kaymakamının önerisi; ilçede bir tekstil fabrikası bulunması yerine, yem fabrikasının kurulmasıdır. İlçenin temel geçim kaynaklarından biri olan hayvancılığı daha cazip hale getirip, geliştirecek bir yem fabrikası, süt fabrikası ya da mandıranın kurulması ile hem yöre halkına iş bulma imkânı verilecek, hem de hayvancılık özendirilmiş olacaktır.

İlçeye bağlı kasaba ve köylerde Suçatı, Yolçatı, Karaismailler ve Hisar Köylerinde yerleşim düzeni çok dağınıktır. Bu sebeple ilçe merkezinden bu yerleşim yerlerine ulaşmak zor olduğundan kaymakam halkın beklentilerini karşılayamamaktadır. Dağınık bir düzende kurulu olan bu köylerin, bazı mahallelerin bağlı oldukları yerden ayrılıp bağımsız köy olma istekleri vardır. Kış mevsiminde meydana gelen yağışlar nedeniyle bazı köy yolları yetersiz kalmaktadır. Karaismailler Köyünün Alcı köyü ile olan yolu heyelan nedeniyle kapanmaktadır.

Kaymakamın mahalli idareler üzerindeki yetkisinin yetersiz olduğu düşünülmektedir. Kaymakamların mahalli idarelerin kararları ve organları üzerinde ciddi bir yetkisi yoktur. Kanunlarda verilen yetkilerin büyük bir bölümü şekli denetleme ve onay vermeden ibarettir. Yerindelik denetimi veya onlar adına karar verme söz konusu değildir.

İlçenin emniyet ve asayişinden sorumlu olan kaymakam, bu görevini yerine getirebilmek için kullandığı jandarma üzerinde kayda değer bir yetkisinin olmadığını

söylemiştir. Jandarma teşkilatı kaymakamdan şeklen emir almakta, asıl olarak kendi üstlerinden gelen talimatlara göre çalışmaktadır. Acıpayam Kaymakamı bu konuda; çağa ayak uyduramamış, kendini yenileyememiş, günümüz ihtiyaçlarına ayak uyduramayan bu teşkilatın kaldırılması, bunlar tarafından yürütülen görevlerin emniyet teşkilatı içinde yer alan kır polisine devredilmesini önermektedir. Böylece emniyet ve asayiş işlerinde çift başlılık ortadan kalkacak, görevler bu işi profesyonel olarak yürüten polis tarafından daha modern bir şekilde yerine getirilebilecektir.

6.3. Buldan

6.3.1. Tarihi ve coğrafi yapısı

Buldan ilçesinde ilk yerleşim M.Ö. 2000’li yıllara kadar gitmektedir. İlçe sırasıyla Persler, Frikler, Siluslar, Lidyalıları, Hititler, Romalılar ve Bizanslılar tarafından egemenlik kurulmuş yerleşim birimlerinden biridir.

1834 tarihli İngilizce bir kaynakta Buldan’ın adı Bulladan olarak geçmektedir. Bulladan adının Apollonos Hieron adlı şehirden geldiği belirtilmektedir. Apollonos Hieron, Buldan yakınında bir Eski Çağ yerleşim merkeziydi. Bu çalışmalarda Buldan adının Bulladan ve Bullandan olarak iki değişik şekilde yazılabileceği görülmektedir. İkinci yazılış şeklinin yöredeki Rumlar arasında daha sıkça duyulduğu belirtilmektedir.

Denizli ve havalesinde görülen ilk Türk birlikleri 1070’te buralara gelen Afşin Bey komutasındaki birliklerdir. Ancak Türklere Anadolu kapılarının açılması 1071 Malazgirt savaşında Büyük Selçuklu Devleti hükümdarı Alpaslan’ın yenmesiyle mümkün olmuştur.

Kılıç Aslan 1102’de Denizli’yi fethetmiş ancak Bizans Batı Anadolu’da kaybettiği bazı yerleri ve arada Denizli’yi 1119’da geri almıştır. 1211 yılında Aydın Kuyucak ilçesindeki Antiyokla ile Alaşehir arasında engebeli bir alanda yapılan savaş sonucu Anadolu Selçuklu Devleti ile Bizans arasındaki sınır belirlenmiştir. Bu sınır Buldan havalesinde Büyük Menderes Nehri idi. Yani Sarayköy ve Denizli yöresi Anadolu Selçuklularına kalırken Buldan yöresi Bizans içine bırakılıyordu. Bu

sınır uzun süre değişmemiştir.

13. Yüzyılın sonlarında Denizli ve havalesinde Germiyoğullarının bölgeyi egemenlikleri altına almayı uğraştıkları görülmüştür. Buldan ve havalisinin Türklere geçmesi Germiyoğullarınca gerçekleştirilmiştir. 1368’de Germiyoğulları Denizli’yi tamamen ele geçirmişlerdir. Yıldırım Beyazıt 1390’da Germiyoğulları Beyliğini sona erdirmiş, Buldan ve havalisi de böylece Osmanlı Devletine katılmıştır (Buldan Kaymakamlığı Brifingi).

19. yüzyılın başlarında Buldan kasabası Denizli ile birlikte Aydın vilayetinin Hamit Livasına bağlı bir bucak merkezidir. Denizli’nin idari birim olarak bölge merkezi haline gelmesi 19. yüzyılın sonlarına rastlar; Buldan ancak 1883’te Denizli sancağına bağlı bir kaza konumuna gelmiştir (Özüğurlu, 2005: 176). Denizli’nin 1923’de il olması üzerine Buldan da Denizli’ye bağlı ilçe olmuştur. Ayrıca Kurtuluş Savaşı sırasında 1920’de Yunanlılarca işgal edilen Buldan, 04 Eylül 1922’de bağımsızlığına kavuşmuştur.

Coğrafi açıdan, ilçe Ege Bölgesinin iç kısmında yer almakta olup, doğuda Güney ilçesi, batıda Kuyucak, kuzeyde Sarıgöl, güneyde Sarayköy ilçeleriyle komşu bulunmaktadır.

Yüzey şekilleri bakımından dalgalıdır. Alçak ovalar ve platolar birbirini tamamlar. Arazinin tamamı denizden yüksektir. Buldan platosu alçalarak Sarayköy tabakasına ulaşır. İlçenin diğer alanları dağ ve platolarla kaplıdır (Denizli Valiliği, 1998:280).

İlçe merkezinin rakımı 690 m.dir. İlçenin yüzey ölçümü; 518 km²’dir. İlçenin il merkezine uzaklığı 46 kilometredir. İlçemizin sınırları içerisinde “Yayla Gölü” ve sulama amaçlı yaptırılan “Derbent Barajı Gölü” bulunmaktadır.

İlçenin güneyini ve batısını Aydın dağları silsilesi kaplar. Geleyli, Kumralı, Karlık tepeleri bu dağların doruk noktalarıdır. Kuzey batısı, kuzeyi, kuzey doğusu iç egeenin engebeli arazileriyle kaplıdır. Bu bölgenin batısı yaylalıktır. Dağ ve orman içi köyleri bu alanda yer alır.

Batının yüksek yerlerinden beslenen çayır deresi ve kestane deresi birleştikten sonra Buldan Çayı adını alırlar. Buldan Çayı da Yenice kasabasında Büyük Menderes Nehrine karışır. Kaşıkçı, Yeniçam, Gülalan, Hasanbeyler köylerinin sularının toplandığı Kadıköy çayı, 1967 yılında yapılan Derbent sulama Barajı'nda birikir.

İlçe merkezinin batısında 1500m yükseklikte, dağ içi düzlüğünde Süleymanlı gölü vardır. Çok eskiden bu gölün bir ark sistemiyle Buldan'ın yeşil bahçelerini suladığı bilinmektedir.

Buldan'ın doğusuna doğru arazi yüksekliği giderek azalır. İlçe topraklarının yaklaşık üçte birinin bulunduğu bu bölge, Adıgüzeller Barajı'nın sularıyla verimini giderek arttırmaktadır. Büyük Menderes ovasının tarıma elverişli toprakları üzerinde Yenicekent, Doğan, Oğuz, Mahmutlu ve Bölmekaya köyleri kuruludur.

İlçedeki ormanlar iki büyük yangında tahrip olduğundan, çeşitli kuruluşların ortak çalışmalarıyla yeniden ağaçlandırma başlamıştır. İlçenin Asıl Ege ile Ege arasında bulunması iklim çeşitliliğine neden olmaktadır. İlçenin doğusunda Akdeniz iklimini andıran bir iklim görülür. Yazlar sıcak ve kurak, kışlar ılık ve yağmurludur. Hiç kar yağmaz, don olayına rastlanmaz. Yıllık yağış ortalaması 600–700 m2'dir. Güney ve batısındaki dağların deniz etkisini azaltması yüzünden Tosunlar, Kuyucak ve Sarayköy'e göre daha az yağış alır.

İç kesimlerdeki yüksek yayla alanlarında iklim giderek karasallaşır. Yazları sıcak, kurak ama ovaya göre serin geçer. Kışlar soğuk ve kar yağışlıdır, don olayı görülür. Karlık tepesi ve yakın çevresinde kuyularda özel olarak kar depolanır, yazın satılır. İlçenin üç tarafı dağlarla kaplı olduğundan sert rüzgârlara rastlanmaz. Yaz aylarında yayladan ovaya doğru esen ve vadiye nefes aldırın meltemler vardır. Yüksek dağlar hava dolaşımını olumsuz etkilediğinden kış aylarında hava kirliliği artmaktadır.

Karasal iklim ile Akdeniz ikliminin sınırını zeytin ağacı çizer. Çizginin aşağısındaki ova bölgesinde pamuk, sultaniye üzüm, incir ve tahılgiller yetiştirilir. Yüksek yerlerde özellikle tütün ve yaz sebzeleri üretilir. Narlıdere tarafında nar,

Alandız ve Kaşıkçı yaylalarında kiraz, kestane ve ceviz önemli gelir kaynağıdır. Yenicekent ve çevresi Türkiye'nin ilk turfanda üzümünü piyasaya sürmüştür. Son yıllarda yayla köylerinde elmacılık, Kadıköy'de şeftalicilik önem kazanmıştır (Buldan Kaymakamlığı Brifingi).

Buldan ormanlarında kızılçam, alıç ve az da olsa bodur ardıç, meşe ağaçları bulunmaktadır. Çitlembik (Melengiç) ağaçlarına, son yıllarda antepfıstığı aşılanmaktadır.

6.3.2. Nüfus durumu

Buldan İlçesi Merkez, Yenicekent Kasabası ve köylerin 2000 yılı sayımlarına göre nüfus durumları aşağıda gösterilmiştir.

Buldan İlçe merkezi :	13.946
Yenicekent Kasabası :	2.644
Köyler	10.336
TOPLAM :	26.926

İlçe nüfusu ilçe merkezinde dokumacılık ile geçinirken kasaba ve köyler tarım ve hayvancılık ile geçinmektedir.

6.3.3. İdari ve sosyal durum

Buldan İlçe Merkez Mahallesi: 16

Yenicekent Ksb. Mahallesi : 4

Köyler Sayısı : 28'dir.

Buldan'da motorlu tezgâhların yaygınlaşması, hızlı üretim artışı ulusal pazarla ve dünya ekonomisiyle giderek artan bütünleşme, ulaşım, iletişim ve bankacılık alanlarında meydana gelen değişiklikler, ilçenin toplumsal yapısını önemli bir biçimde değiştirmiştir. İplik ticareti yapan havlu ve bez gibi iki temel ürünün pazarlanmasında büyük rol oynayan ve yüzlerce motorlu tezgâh sahibine fason iş vererek onları istihdam eden bir tüccar-imalatçı tabakanın ortaya çıkmasına neden

olmuştur (Ayata, 1988: 50).

Buldan'ın sosyal durumuna bakıldığında; ilçe insanının ticaretle uğraşması gelişimi hızlandırmıştır. Çünkü ticari ilişkiler nedeniyle dışa açılım çabuklaşmıştır. Buldan'ın geleneksel özelliklerinden biri de ev-atölye birlikteliğidir. Tezgâh ve makine, evin bir odasına, bir köşesine yapılmış tüm aile birlikte bu işi yapma özelliği göstermektedir (Özüğurlu, 2005).

Meslek çeşitlenmesi, başta küçük girişimcilik olmak üzere memurluk ve işçilik çerçevesinde gelişmektedir. Küçük girişimciliğin yaygın olduğu alanlar kahvecilik, pazarcılık, dükkân sahipliği ve tamirciliktir. Memurların ise genellikle öğretmen, polis, orman memuru, tapu memuru, tahsildar, astsubay gibi küçük memurlar oldukları görülmektedir. Ücretli işçi olarak çalışanlar inşaat işçileri, fabrika işçileri ve tezgâhtarlardır (Ayata, 1988: 54).

Günümüz Buldan evleri dokuma kültürünün etkilediği bir mimari özellik arz etmektedir. Buldan halkı yaşadığı evlerin bir bölümünü atölye haline getirmiş, ev atölye birlikteliğini yaratmıştır. Ticaret ve dokumacılık zamanla gelişmiş, her yerde büyük beğeni ve popülerlik kazanan Buldan kumaşları zamanla Osmanlı saraylarına Şal ve Kaftan kumaşları olmayı başarmıştır (Özüğurlu, 2005). Dokumanın sağladığı bu büyük ekonomik zenginlik mimariyi de zenginleştirmiştir. Bu zenginlik cami ve medrese gibi dini yapılar yanında "Türk Evi"nin en güzel örneklerinin inşa edilmesini de sağlamıştır.

İlçeye bağlı kırsal kesim yerleşim birimlerinde konut açığı bulunmamakta iken, 23.07.2003 tarihinde meydana gelen deprem sonucunda konut açığı büyümüş, ev yapımları devam etmektedir.

6.3.4. Ekonomik yapısı

İlçenin merkez geçim kaynağının çoğunluğunu evlerde yapılmakta olan dokumacılık oluşturmaktadır.

İlçedeki yöre dokumacılığı tarihin çok eski çağlarına inmektedir. Laodikya (Denizli), Hierapolis (Pamukkale), Tripolis (Buldan) yörelerinde dokumacılığın

tarihi milattan önceye dayanır.

Türkler Orta Asya'dan getirdikleri dokuma kültürünü yöredeki dokuma kültürü üzerine sindirmişlerdir. Anadolu Selçukluları zamanında da kumaş sanatının gelişmesi hızla devam etmiştir. Buldan'da dokumacılık sanatının tarihi kökleri çok eskilere uzanır. Yörede, Osmanlı padişahı Osman Gazi'nin kırmızı şalından, Yıldırım Beyazıt'ın kızının gelinliğine kadar simgesel önemi olan dokumaların Buldan'da dokunduğu söylenir. 16. yüzyıla ait yazılı kayıtlar, Buldan'daki dokumacılık geçmişi hakkında sınırlı da olsa bilgi vermektedir. Buldanlı kendi tarihiyle övünürken, dokuma ürünlerinin çeşitliliğine, kalitesine, işleme ve boya sanatındaki inceliklere vurgu yapar (Özüğurlu, 2005: 176).

Türk dokuma kumaş ve işlemlerinde motifler genellikle bitkiseldir. Lale, karanfil gibi çiçekler ve çeşitli dallar özellikle 16. yüzyılda çok kullanılmıştır. Renkler kırmızı başta olmak üzere çini mavisi, güvez, pişmiş ayva ve safran sarısıdır. Bu gelenek Buldan dokuma ve işlemlerinde açıkça görülür. Desenler geometrik ve bitkiseldir. Renklere ise kırmızı, sarı ve beyaz hâkimdir. İşleme örtüler, pamuklu kareli dokuma üzerine viskos ipeği ile yapılmaktadır. Dokumanın üzerine işlenen ipeğin boyasının çok önemli bir özelliği vardır. Boya geleneksel koşullarda meşe palamudunun kabuğundan, kökboyası tarzında imal edilmektedir. Bu ve buna benzer birkaç boya tipi Buldan'da sadece birkaç aile tarafından bilinmekte ve yapım şekli gizli olarak nesilden nesle aktarılmaktadır (DTO, 1997: 12).

Buldan'da dokumacılık kültürü, dokunan malın cinsinin pazarın farklılaşan taleplerine göre sık sık değiştirilmesi esasına dayanır. Buldan dokumacılığının ayırt edici özelliklerinden biri olan işlemecilik ve nakışçılık, tümüyle kadınlara ait bir üretim faaliyetidir. İşlemecilik, kadın emeğinin yüksek vasıf düzeyi gerektiren bir işidir. Buldan işi mallarının en önemli özelliklerinin işleme desenlerinin doluluğu olduğu, "işlenmiş bir örtünün kumaşının %75-80'i işleme ile kapatılmış olduğu düşünülürse, Buldan dokumacılığı içinde vasıflı kadın emeğinin kritik yeri anlaşılmış olur (Özüğurlu, 2005: 180).

Her kapının ardında bir dokumacının yaşadığı, nice sayısız ürüne ilmik ve

imza attığı, dokumayı yaşadığı Buldan'da "BELSAM" açılmıştır. BELSAM Murat Hüdavendigâr'ın serpuş ve cüppe diktirdiği, Barbaros'un şalının, Genç Osman'ın gömleğinin, Yıldırım Beyazıt'ın kızının gelinliğinin dokunduğu, uygarlıkların beşiği Anadolu'da birbirlerini izleyen kültür zenginliğinden esinlenen Türk dokumacılığına yön vermiş olan dokumalar dünyasının başkenti Buldan'ın yine yükselen bir değer olması için kurulmuş bir sanat merkezidir.

Özgün "Buldan Türk Evi"nin en güzel örneklerinden olan Evliyazadeler evi bitirildiği zaman "Buldan Kültür Evi" olarak hizmet verebilecek, Buldan'ı gezen ve kültürü merak eden araştırmalar için güzel bir Laboratuvar oluşturabilecektir.

İlçede, Dokuma ve El Sanatları Festivali, Yenicekent Turfanda Sultaniye Çekirdeksiz Üzüm Festivali, Dört Eylül İlçenin Kurtuluş günü kutlamaları yapılmaktadır. Bu festival ve kutlamalar ilçe ekonomisine büyük ölçüde katkı sağlamaktadır.

İlçe Kaymakamlığı Denizli Valiliği'nin katkılarıyla 1999 yılının Mayıs ayında Buldan'ın bu güzel değerlerinin tarihe karışmasını önlemek amacıyla, Buldan El Sanatları Merkezini armağan etti.

Bugün BELSAM adıyla yurtiçinde ve yurtdışında marka olmayı başarabilen işletme, gelenekleri, geleneksel dokumayı 21. yüzyılın ev tekstiline uyarlama yeni desen, çizgi ve renklerle çağı yakalama, doğayı yeniden keşfetme çabasında olan insanoğluna natürel ürünler sunma, üretimi yapılan değişik parçaların bir ekonomik değer olarak üreticiye ulaştırılabilmesi bu işle uğraşan kaybolmakta olan bir kuşak insanın ekonomik kazanç açısından daha tatminkâr bir düzeye ulaşmaları için onların ürünlerinin pazarlanması satışı gibi görevleri de üstlenmiştir. Projenin başlangıç tarihinde 8 olan çalısır el tezgâhı sayısı bugün 100'ü geçmiştir. Bu sayının 2006 yılı içersinde 200'e çıkması en büyük hedef olarak belirlenmiştir.

Kalkınma çabasındaki ülkemizde atıl olan değerleri dinamik hale getirme mücadelesine büyük bir katkı olarak değerlendirdiğimiz bu çalışma ekonomik olarak geçim standartlarının altında yaşayan ilçe insanının bir bölümünün sanatını yeniden gündeme getirerek, ekonomiye dönüştürerek emek ve alın terini değerlendirerek iyi

bir ekonomik düzeye getirmeyi, bu mücadele sonunda ürünlerin yurtdışı pazarlamasıyla ülke ekonomisine katkıda bulunmayı amaç edinmiştir. Bugün Fransa, Amerika, İngiltere, Japonya, Hollanda ve Yunanistan bu işletmede üretilen ürünlerin en yoğun alıcısıdır.

1999 yılında kaymakamlığın öncülüğünde kurulan “Buldan El Sanatları Merkezi” sayesinde el tezgâhlarında ipekli ev tekstil ürünleri işlenerek el tezgâhlarına yeniden canlılık ve iş imkânı sağlanmıştır. Bu çalışmalar sonucunda ilçe Merkezinde 40 civarında el tezgâhı kurularak vatandaşlara ekonomik bir kaynak elde etmeleri sağlanmıştır.

6.3.5. Buldan’da yaşanan sorunlar

Buldan’da yapılan araştırma ve görüşmeler sonucunda şu sorunların var olduğu görülmüştür.

Buldan ilçesi dağlık olduğu için tarım arazisi az, sulama olanakları ve yağışlar yetersizdir. Dolayısıyla, ilçede yapılan tarımda modern metotlar kullanılamamaktadır. Coğrafi koşullardaki bu olumsuzluk ilçe halkını hayvancılık faaliyeti yapmaya zorlamıştır. İlçede koyun ve büyükbaş hayvancılık yapılmaktadır. Meraların ıslahı ve ahır hayvancılığına özendirilmesi konusunda devletten destek beklenmektedir. İlçede modern bir mezbaha binasına ihtiyaç vardır.

Buldan’daki dokumacılık faaliyetinde egemen olan üretim tipi aile üretimine bağlı olarak yapılan atölye üretimidir. Eski teknolojiyle üretim yapılması, yeni teknolojiyle üretim yapan diğer dokuma merkezleriyle rekabeti zorlaştırmaktadır. Üreticiye verilen kredilerin yetersizliği, sermayesi yetmeyen küçük üreticiyi büyük sermayeye sahip olana bağımlı hale getirmekte, malını sattığı araçtan hammaddeleri yine aracının istediği bedelden almak zorunda kalmaktadır. Sermaye yetersizliği nedeniyle üretici gelişmiş teknolojiye ait tezgâhları alamamaktadır. Bu olanaksızlıklar nedeniyle üretici fason dokumacılığa yönelmekte, bu da üreticiyi hem büyük sermaye sahiplerine, hem de araçlara bağımlı hale getirmektedir.

İlçede dokumacılığın gelişimine yönelik olarak ilçede meslek yüksekokulu

açılması dokuma sanayisinin hızlı bir şekilde gelişimini sağlayacaktır. Ayrıca genç nüfus için meslek edinme fırsatı yaratacağından şehre göçü engelleyebilecektir.

Bir krater göl olan Süleymanlı gölü tabiat parkı haline getirilip, vatandaşların yararlanması için doğa ile bütünleşmiş sosyal tesis haline getirilmelidir. İlçe sınırları içinde Tripolis (Yenice), güneydoğusunda bulunan Hierapolis (Pamukkale) ve güneyindeki Laodicea (Denizli) antik kentleri vardır. Tarihi ve kültürel yapının zenginliği sayesinde Buldan'da çok az olan turizm gelirlerini artırma isteği söz konusudur. Tanıtım ve eğitim yetersizliğinin yanı sıra tarihi eserlerin korunmadan kendi kaderleri ile baş başa bırakıldığı için ilçenin turizm yönünden gelişmesi pek sağlanamamıştır. Bu yerlerin tanıtımının yapılması, buralarda Buldan dokumalarının yaygın olduğu ticaret merkezlerinin de açılmasıyla yöredeki çekicilik artırılıp, turizm gelirleri cazip hale getirilebilecektir. Pamukkale ve Yenicekent üzerinden ilçeye bir yol yapılması gerekmektedir. Bu yol turizm açısından önemli bir merkez olan Pamukkale'yi, diğer turizm merkezi olabilecek antik Tripolis kenti ile Güney Şelalesi ve ilçeyi birbirine bağlayacaktır.

Buldan'ın önemli bir ticaret merkezi olmasına rağmen gerek kamuya gerekse özel sektöre ait hiçbir sosyal tesisi bulunmamaktadır. İlçe merkezine bir hipermarket ya da alışveriş merkezi yapılması uygun olacaktır. İlçe halkı yakın olmasıyla da ilişkili olarak hafta sonları artık doğrudan ildeki alışveriş merkezlerine gitmekte, hem aile için sosyal yaşam oluşturmakta, hem de bütün ihtiyaçlarını tek seferde, tek bir yerden giderebilmektedir. İlçeye böyle bir alışveriş merkezinin yapılması, ilçeyi hareketlendirecek; ilçe ekonomisine katkı sağlayacaktır.

Buldan kaymakamı Bilal Çelik, Alandız, Beyler, Bostanyeri ve Yayla Köylerinde içme suyu olmadığını belirtmiştir. Bu eksikliğin giderilmesi ilçenin kalkınması için önem taşımaktadır. Ayrıca ilçede kayıtdışı ekonominin olduğunu, Buldan'daki ticari hareketliliğin daha yukarıda seyir ettiğini, özellikle festival dönemlerinde oldukça yüksek olduğunu, ancak bunun belgelere çok yansımadığını belirtmiştir.

6.4. Serinhisar

6.4.1. Tarihi ve coğrafi yapısı

Kızılhisar 1429 yılından İstiklal Harbine kadar Osmanlı Devletince idare edilmiştir. 1300–1310 yıllarında taş ve tuğladan yapılan küçük bir hisardan dolayı, Kızılhisar adını almıştır.

Kızılhisar'ın 1429 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nun sınırları içine alınmasından sonra Değirmen deresi önündeki Cevizler (Karaağaçlar), Honaz Dağı eteğindeki Eğrikavak, Alaylı, Harami (Akmazca), Yağlıhan, kısmen Boyralı-Karacaören, Meleş-Menengeç ve en sonrada (1760 yılında) Omurtakta bulunan küçük oba ve köyler yerlerinden kaldırılarak burada toplanmasıyla büyümüş olan Kızılhisar, mahalleler kurulduğunda Kaya, Orta, Pınarcık, Aşağı ve Yenice olmak üzere 5 mahalleye ayrılmış ve 5 muhtarlık tarafından idare edilmeye başlanmıştır.

Kızılhisar yöresindeki ve yukarıda isimleri belirtilen küçük oba ve köylerin, Oğuz Türkleri –Türkmenler tarafından kurulduğu, adet, ırk, dil, din ve ananelerine bağlı buldukları bir gerçektir (Yıldırım, 2002: 3).

1864'deki düzenlemede Kızılhisar yine köy olarak bırakılmıştır. Kanuni Sultan Süleyman zamanında eyalet olarak Konya'ya, sancak olarak Burdur'a bağlanmış ve bu durum uzun süre devam etmiştir. 1870 tarihli Osmanlı Nizamnamesine göre; Acıpayam'ın 1871'deki Kazalığı üzerine, Kızılhisar Acıpayam'a bağlanmıştır. 1883'e kadar İzmir'e bağlı olan Denizli Sancağına bağlanmıştır. 1910'da idari değişikliğe uğrayan Denizli bağımsız mutasarrıflık olmuş ve 1923 yılında Cumhuriyetin ilanı ile "il" haline gelmiştir. 1923'de uraylıkla idare edilen Kızılhisar da, nahiye müdürlüğü 1930 yılında kurulmuş ve ilk nahiye müdürü Ahmet Hamdi Bey olmuştur. Denizli'nin en büyük nahiyelerinden hatta kazalarından da büyük olan Kızılhisar pek çok çaba ve girişimlere rağmen ilçe yapılmamıştır. Bunda Kızılhisar'daki ağaların etkisi olduğu gibi Denizli ve Acıpayam'a yakınlığı da etkili olmuştur. Bir ara Sulh Hukuk Mahkemesi ve Nüfus Teşkilatı gelmesine rağmen bu durum sürekli olmamış ve bir süre sonra kaldırılmıştır (1957–1975).

Kızılhisar'ın ilçe olması için 1950, 1963 ve 1984 yıllarında yapılan

müracaatlar sonuçsuz kalmıştır.1987 yılına kadar Acıpayam ilçesine bağlı kasaba olarak faaliyet gösteren Kızılhisar, 19.06.1987 tarih ve 3392 sayılı Kanunla 103 ilçe kurulmasıyla Kızılhisar'da bunlarla birlikte "ilçe" olmuştur. Kızılhisar adı da "Serinhisar" olarak değiştirilerek, 02.09.1988 tarihinde ilçelik resmen törenle açılarak kurumlar süratle kurulmuştur (Serinhisar Kaymakamlığı Brifingi).

Serinhisar ilçesi; Ege Bölgesinin iç kesiminde yer alan Denizli ili'ne bağlı bir ilçedir. İlçe toprakları Denizli ilinin güney yönünde bulunmakta olup, topraklarının hemen hemen tamamı Akdeniz Bölgesi içerisindedir. Nitekim ilçenin kuzey sınırı Ege Bölgesi ile Akdeniz Bölgesinin sınırını oluşturmaktadır.

İlçe kuzeyden Denizli, güney yönünden Acıpayam, batıda Tavas, doğuda Acıpayam ilçesine bağlı Yeşilyuva kasabasıyla çevrilmiştir. İlçenin rakımı 1000 metredir. Serinhisar, Göller yöresi iklimi sahasında yer almakta olup bulunduğu alan tabii orman sahasıdır. Tahrip edilmiş ormanlık alanların, yeniden ağaçlandırılma çalışmaları devam etmektedir. İlçenin ağaç örtüsü ile kaplı son derece güzel tabiat güzelliğine kavuşabileceği bunun yanısıra mesire yeri ve av alanları da oluşacaktır. İklim olayları incelendiğinde, aynı zamanda bir yayla ikliminin varlığı ortaya çıkar. Bu arada taşıdığı özellikleriyle büyük ölçüde İç Anadolu karasal iklimine de yaklaşır. Serinhisar İlçesi iklim bakımından bir geçiş alanında bulunmaktadır.

Kareleme metoduyla yapılan yüzölçümü hesaplamasına göre Serinhisar İlçesinin yüzölçümü 274 kilometrekaredir.

6.4.2. Nüfus durumu

Serinhisar'a (Kızılhisar) nüfus memurluğu 1957 yılında gelmiştir. Bu memurluğa o zaman için Ayaz ve Kocapınar köyleri bağlanmıştır. Kısa bir süre sonra nüfus memurluğu kaldırılarak Acıpayam'a verilmiştir. Serinhisar'ın ilçe olmasıyla; Yatağan Kasabası, Ayaz, Kocapınar ve Yüreğil köyleri bağlanarak nüfus müdürlüğü kurulmuştur.

İlçe Denizli ili'ne bağlı olup il'e uzaklığı 35 km'dir. İlçeye bağlı bir kasaba, üç köy mevcuttur. Serinhisar ilçesine Yatağan kasabası ile Ayaz, Kocapınar ve

Yüreğil köyleri bağlıdır. 2000 Nüfus Sayımına göre Serinhisar ilçe merkezi 15.864, Yatağan Kasabası 4.369, Ayaz Köyü 391, Kocapınar Köyü 936, Yüreğil Köyü 705 nüfusa sahip olup ilçenin toplam nüfusu ise 22.265'dir.

6.4.3. İdari ve sosyal durum

İlçe merkezinde ve köylerde binalar genel olarak ahşap yapıya sahiptir. Son zamanlarda betonarme yapıya başlanılmış olup, Serinhisar'ın ilçe olmasından sonra betonarme yapılaşması hız kazanmıştır.

Yabancı ülkelerde çalışan işçi sayısı az olup, ilçe merkezinde halk urgancılık leblebicilik, kerestecilik, zeytincilik, tütüncülük ile uğraşmaktadır. Ayrıca, Yatağan Kasabasında halkın geneli ferdi bıçakçılık, halıcılık, tütüncülükle uğraşmaktadır. Serinhisar merkezinde hayvancılıkla uğraşanlar mevcuttur. İlçe halkı TV, buzdolabı, çamaşır makinesi ve diğer tüm elektrikli aletlerden faydalanmaktadır.

İlçenin sosyal ve folklorik yapısı olarak; düğün, efsaneler, masallar, çocuk doğduktan sonraki adetler, maniler, atasözleri, ilenmeler, oyun tekerlemeleri ve ağıtlar gibi yöreye has özellikler mevcuttur.

6.4.4. Ekonomik yapısı

Serinhisar ilçe merkezinde halkın geçim kaynaklarının başında bıçakçılık, leblebicilik, tütüncülük, nakliyecilik ve pazarcılık gelmektedir. İlçede fason üretim yapan üç tekstil atölyesi de bulunmaktadır.

İlçe merkezi nüfusunun %50'si leblebi üretimi ile uğraşmaktadır. Leblebi üretiminin ilçedeki geçmişi yaklaşık 50 yıl öncesine dayanmaktadır. İlçede yetişen nohuttan leblebi imal ediliyor ama sarı leblebilik nohut genelde Uşak'tan getiriliyor. Civarda yetişmeyen ve Uşak bölgesinin toprağına has olan kırmızı nohut leblebi yapımına daha elverişlidir. Kütahya ve Balıkesir'den genellikle beyaz nohut satın alınmaktadır. Beyaz leblebilik hammadde ise Burdur ve Tavas civarından gelmektedir (DTO, 1998: 10). Hammadde olan nohut Uşak ve Balıkesir illerinden temin edilmektedir. Şu anda yaklaşık 165 tane imalathane vardır. Bunlarda yaklaşık 300 adet tava vardır. 1 tavada günde 350kg leblebi üretimi yapılmaktadır.

İmalathanelerin tamamına yakını aile işletmesi şeklinde olup evlerin hemen altında veya yanındadır. Büyük işletme şeklinde 10 adet işyeri mevcuttur. Bu imalathanelerde genelde aile fertleri çalışmaktadır. Aile işletmeleri birinci imalatı büyük işletmeler ise ikinci imalatı (soslu, çıtır, acılı, tuzlu, karabiberli, çifte kavrulmuş, şekerli) gerçekleştirmektedir.

Aile fertleri hariç yaklaşık 450–500 kişi bu işletmelerde işçi olarak çalışmaktadır. Bir işçinin çıkarabileceği günlük leblebi üretimi 350 kg.'dır. Leblebi üretiminde, hammaddenin temininde ve pazarlama aşamasında sıkıntı yaşanmaktadır.

İlçede Leblebiciler Sanayi Sitesi yapımı için; S.S. Serinhisar Leblebiciler Küçük Sanayi Sitesi Yapı Kooperatifi kurulmuştur. Bu kooperatif 72 ortaklıdır. Sanayi Sitesinin yapımı için 340.000 m²'lik arsa temin edilmiştir. Parselasyon işlemleri tamamlanmış, plan ve projeler çizilmiştir. Bu arsa üzerine 96 işyeri ve 96 tanıtım amaçlı dükkân yapılacaktır. İşyerlerinin 1080m² kapalı alanı olacaktır. Satış dükkânları ise 120 m²'lik alana oturacaktır. İlk etapta altyapı ve satış dükkânlarının yapımı düşünülmektedir. 01.05.2004 tarihi itibari ile Leblebiciler Küçük Sanayi Sitesinin yapımına başlanmıştır. İnşaat devam etmektedir.

Yatağan Bıçakçılık ve El Aletleri Üretim Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (YABELTAŞ); 70 Yatağanlının iştirakiyle kurulmuş olup, imalatın hammaddesi olan kara çeliği temin ederek tesiste bıçak üretimi yapılmaktadır. YABELTAŞ'ta konfeksiyon atölyeleri bulunmakta olup, fason üretim yapılmakta ve şu anda 60 kişi burada çalışmaktadır.

Fabrikasyon üretimin başlamasıyla eski önemlerini kaybeden atölye ve ev tipi imalat, birçok alanda varlığını sürdürmektedir. Ülke ekonomisinde önemli payları bulunan bu üretim şekline, birçok yerde ve farklı üretim alanlarında rastlamak mümkündür. Yatağan kasabasındaki çeşitli el aletleri üretimiyle varlığını sürdüren Yatağan'daki sanayi faaliyeti ev tipi imalat da bu konudaki tipik örneklerden biridir. Başlangıcı silah üretimiyle 1200'lü yıllara dayanan ve bugün el aletleri üretimiyle varlığını sürdüren Yatağan'daki sanayi faaliyeti, ev tipi imalatın gelişmiş şekline örnek oluşturmaktadır. Günümüzde yaklaşık 300 işletmenin faaliyet gösterdiği

Yatağan'da, meskenlere bitişik imalathanelerde, yani atölyelerde, geleneksel yöntemlerle, başta bıçak olmak üzere 174 çeşit el aleti üretimi yapılmaktadır. Yatağan'daki işletmeler KOSGEB ile işbirliği içerisindedir (Koca, Çetin; 2005: 179).

Yatağan Kasabasında bıçak üretimi yapılmaktadır. 4000 nüfuslu kasaba halkının yarısı geçimini bıçak üretiminden sağlamaktadır. Kasabada bıçak, bağ makası, çekiç, testere, köstebek tüfeği, çakı, kapan üretimi yapılmaktadır. Üretim genelde aile işletmelerinde gerçekleşmektedir. Bu alanda Yatağan Kasabasında 2 adet kooperatif kurulmuştur: Yatağan Bıçakçılık ve El Aletleri Üretim Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (YABELTAŞ), Yatağan Demircilik-Tarakçılık-Halıcılık Yapı Kooperatifi. Bıçak üretimi genelde aile işletmesi şeklinde evlerin alt katında gerçekleştirilmektedir. Atölyelerin çoğunda 1 ila 5 arası işçi çalışmaktadır. Hammadde çeliktir. Sıkıntı; hammaddenin pahalı olmasıdır. Çelik dışarıdan (Fransa'dan) ithal edilmektedir. Tüm dünyada "Türk Kılıcı" olarak bilinen Yatağanlar, keskinliği ve sağlamlığı kadar göz alıcı bir sanat eseri olarak da adından söz ettirir. Yatağanlar kılıcın görevini yapmakla birlikte ondan form, yapı ve ölçüler yönünden farklılıklar gösterir. Yatağan'da her imalatçının kendine özgü bir markası vardır. Genelde marka olarak imalatçının soyadı kullanılmaktadır. Şimdilik "Yatağan Bıçak Sanayi" ve "Yabeltaş" gibi isimler kullanılmaktadır. Asıl amaç ise güçleri birleştirerek Yatağan imajının ön plana çıkmasını sağlamaktır (DTO, 1997: 18).

16. yüzyılın ortalarından itibaren yapımına başlanan ve 19. yüzyılın sonlarına kadar kullanılan bu kılıçları, yeniçerilerin bellerine bağladıkları, meşinden yapılan silahlığın içine yanlamasına yatık olarak koydukları ve öyle taşıdıkları için "yatağan" adı verildiği söylene de; "yatağan" isminin tarihte bu kılıçların yapıldığı yer olan Denizli'nin Yatağan beldesinden aldığı daha güçlü bir rivayettir. Bir iskân yeri olarak Yatağan ismi ise, Selçuklu komutanlarından olduğu rivayet edilen, Yatağan Baba namıyla maruf Osman Bey'in lakabıdır. Yatağan'ı fethettikten sonra buraya yerleşen ve demircilikle uğraşan Osman Bey, yörede Yatağan Baba adıyla nam salmış ve öldükten sonra da (1274) buraya defnedilmiştir. Yatağan Baba sadece adını vermekle kalmamış, kasabada üretilen ve tüm dünyaya nam salan kılıçların da isim babası olmuştur.

İstanbul'un fethi sırasında da orduya barut gönderen, daha sonraki yüzyıllarda da kılıç ve kama üreten Yatağan'da, babadan oğula geçen demircilik mesleği yüzyıllardır kasabanın en büyük geçim kaynağıdır. Büyük-küçük, kadın-erkek demeden hemen herkes evinin altında ya da yanında açtığı demir atölyelerinde bıçak yapar. Yatağanlılar, artık eskisi gibi yatağan üretmeseler de, bıçak yapımı konusunda Türkiye'nin en önemli merkezlerinden biridir. Yatağan'daki atölyelerin hangisinin kapısını açsanız, eski tip körüklerin önündeki ocakta kızdırdıkları demiri döven ak saçlı ve sakallı dedeyle ilerleyen yaşına rağmen kocasının yanında çekiç sallayan nineyi görmek mümkündür. Bu tür atölyeler, kalite ve estetik açıdan geleneği devam ettirirken; yeni makinelerin bulunduğu atölyeler de seri olarak bıçak üretmektedir.

İlçede her yıl iki festival düzenlenmektedir. Merkezde her yıl Temmuz ayının son haftası Cumartesi - Pazar günleri "Leblebi ve Kültür Festivali", bağlı Yatağan kasabasında ise her yıl Ağustos ayının ilk haftasında "Yatağan Bıçakçılık Festivali ve Kefe Yaylası Şenlikleri" düzenli olarak yapılmaktadır.

6.4.5. Serinhisar'da yaşanan sorunlar

Serinhisar'daki çalışmalar sonucunda şu sorunların varlığı ortaya çıkmıştır.

Leblebiciler küçük sanayi sitesi plan ve projesi hazır olup, mali kaynak bulunamadığından tamamlanamamıştır. Tamamlanması durumunda 96 işyeri 96 tanıtım amaçlı dükkândan oluşacak, 400-500 kişinin istihdam edilmesi sağlanacaktır. İlçe ekonomisine büyük katkısı olacaktır.

İlçenin devlet hastanesi yapım çalışması henüz tamamlanmamıştır. İlçe halkı Acıpayam'daki hastaneye gidip gelmektedir. Tedavi için Denizli'ye veya Acıpayam'a gidip gelmenin hem zaman kaybı hem de masraflı olduğunu belirtmekte, hastanenin bir an önce hizmete girmesi gerekliliğinden bahsedilmektedir.

İlçede görev yapan memurlar sayı ve bilgi yönünden yeterli değildir. Tecrübeli memurların genellikle il merkezinde toplanmaları nedeniyle ilçe sıkıntıya düşmekte, bilgi ve tecrübe yönünden eksik memurlarla kamu hizmetleri ifa edilmeye

çalışılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında işbirliği sağlanmasında kaymakam ilçe düzeyinde koordinasyon görevini yapabilecek yetki ve imkâna sahip olmadığını belirtmektedir.

6.5. İlçelerin Karşılaştırılması

Devlet Planlama Teşkilatı, il ve ilçelerin zaman içindeki ekonomik ve sosyal gelişmelerini tek bir göstergeyle değerlendirmeyi amaçlayan çalışmalar yapmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişme, kişi başına milli gelirin artmasının yanında, yapısal ve insani gelişmeyi de içine alan ve ölçülebilen tüm sosyal değişkenleri kapsamaktadır.

1996 yılında gerçekleştirilen, temel bileşenler analizine dayanan ve 76 ili kapsayan çalışmada, 1990–1993 yıllarına ait 58 sosyal ve ekonomik gösterge kullanılmıştır. Ana gruplar itibariyle göstergeler üçe ayrılmaktadır. Bunlar sosyal göstergeler (demografik, istihdam, eğitim, sağlık, altyapı ve diğer refah göstergeleri), ekonomik göstergeler (imalat sanayi, inşaat, tarım) ve mali göstergelerdir.

İllerin sıralaması ekonomik ve sosyal yapıları temsil eden 58 değişkenin ortak bileşkesi olarak ve temel bileşenler çözümlemesiyle ortaya çıkarılan değerler esas alınarak oluşturulmaktadır. Kişi başına değerler bu sıralamada belirleyici olmaktadır. Bu çalışmalarda, Denizli gelişmişlik sıralamasında 1996 yılında 76 il arasında 16. sırayı almakta, 5 grup içerisinde de 2. derecede gelişmiş iller grubunda yer almaktadır. 2. derecede gelişmiş iller grubunun sosyo-ekonomik göstergelerine bakıldığında, genel olarak Türkiye ortalamasının üzerinde değerler aldığı ancak, birinci derecede gelişmiş illerin performansına yetişemedikleri görülmektedir. Grup, kırsal nüfusa götürülen altyapı hizmetleri ve kamu yatırımlarından aldığı pay itibariyle de, ülke ortalamasının üzerindedir. İkinci derecede gelişmiş iller grubunda yer alan illerin ortak özellikleri, tarımsal üretimin, özellikle de sınaî bitkiler üretiminin öne çıkması ve tarıma dayalı sanayinin gelişmişliğidir (Temel, Özeren, Ulu ve Boyar, 2002: 6).

DPT tarafından 2003 yılında da illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına yönelik bir araştırma yapılmıştır. Denizli ili iki araştırma arasındaki 7 yıllık dönemde önemli bir gelişim göstererek, iller arasındaki sıralamada 16. sıradan

2003 yılında 81 il arasından 12. sıraya çıkmıştır. Bu sıralamada Denizli, Ege Bölgesinde gelişmişlik bakımından İzmir'den sonra 4. sıradan 2. sıraya yükselmiştir.

Tablo 2: Denizli İlçeleri Nüfusları, Yıllık Nüfus Artış Hızları ve Nüfus Yoğunluğu

İlçe	Toplam Nüfus		Yıllık Nüfus Artış Hızı (binde)	Nüfus Yoğunluğu (km ² /kişi)
	1990	2000		
Merkez	280.725	400.719	35,58	502
Acıpayam	69.446	64.410	-7,53	40
Akköy	7.663	6.437	-17,43	35
Babadağ	9.513	8.212	-14,70	46
Baklan	11.970	8.440	-34,93	23
Bekilli	12.632	10.577	-17,79	43
Beyağaç	7.197	7.332	1,86	40
Bozkurt	12.647	11.862	-6,41	33
Buldan	25.554	26.994	5,48	54
Çal	41.858	32.932	-23,98	38
Çameli	20.379	19.100	-6,48	27
Çardak	10.001	11.236	11,64	39
Çivril	61.441	62.708	2,04	43
Güney	15.799	13.718	-14,12	26
Honaz	22.948	24.533	6,68	49
Kale	19.518	21.390	9,16	32
Sarayköy	32.890	36.495	10,40	88
Serinhisar	23.560	22.265	-5,65	99
Tavas	65.136	60.669	-7,10	38
Toplam	750.882	850.029	12,40	73

(Kaynak: EGEV (2003) Denizli İl Raporu, s. 4).

İlçeler genellikle bağlı buldukları il merkezinin etkisi altındadır. İl merkezindeki gelişme, kademeli bir etki alanı hiyerarşisi içinde belirli oranlarda ilçelere yayılmaktadır. Merkez ilçeler dâhil olmak üzere ilçeler bazında 1996 yılında yapılan sıralamada İstanbul, Ankara ve İzmir büyük şehir belediyeleri dışarıda bırakıldığında Denizli merkez ilçe toplam 858 ilçe arasında 4., diğer ilçeler dikkate alındığında Sarayköy 160, Babadağ 184, Akköy 206, Buldan 232, Bozkurt 242, Serinhisar 258, Çardak 318, Şekilli 321, Çivril 322, Honaz 325, Çal 335, Tavas 365, Güney 432, Acıpayam 439, Baklan 453, Kale 464, Beyağaç 578, Çameli 629. sıradadır. 2003 yılında ise Denizli merkez ilçe, toplam 872 ilçe arasında 9. olmuştur. Diğer ilçeleri dikkate alındığında ise Honaz 126, Sarayköy 150, Babadağ 161, Çardak 200, Serinhisar 207, Bozkurt 235, Buldan 253, Akköy 315, Çivril 368, Çal

385, Tavas 403, Acıpayam 443, Bekilli 455, Baklan 490, Güney 496, Kale 522, Beyağaç 516, Çameli 709. sıradadır.

Tablo 3: Denizli İlçelerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması (1996 ve 2003)

858 İlçe İçinde Gelişmişlik Sırası (1996)	İl İçindeki Gelişmişlik Sırası (1996)	İlçe Adı	872 İlçe İçinde Gelişmişlik Sırası (2003)	İl İçindeki Gelişmişlik Sırası (2003)
4	1	Merkez	9	1
160	2	Sarayköy	126	2
184	3	Babadağ	150	3
206	4	Akköy	161	4
232	5	Buldan	200	5
242	6	Bozkurt	207	6
258	7	Serinhisar	235	7
318	8	Çardak	256	8
321	9	Bekilli	315	9
322	10	Çivril	368	10
325	11	Honaz	385	11
335	12	Çal	403	12
365	13	Acıpayam	443	13
432	14	Güney	455	14
439	15	Tavas	490	15
453	16	Baklan	496	16
464	17	Kale	516	17
578	18	Beyağaç	522	18
629	19	Çameli	709	19

(Kaynak: DPT (1996 ve 2003) İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması).

İlçeler gelişme düzeylerine göre 6 gruba ayrılmıştır. Acıpayam, Buldan ve Serinhisar ilçeleri 3. derece gelişmiş ilçeler grubunda yer almaktadırlar. Bu grupta yer alan ilçelerin genel karakteristiği, özellikle endüstriyel bitkiler üretiminde uzmanlaşmalarıdır. Bu gruptaki ilçelerde tarım ağırlıklı bir ekonomik yapı hâkimdir.

Demografik göstergelerin çoğu ülke ortalamasının altındadır. Bu gruptaki ilçelerin şehirleşme oranı %47,56; 1990–2000 döneminde yıllık ortalama nüfus artış hızı ise %7,23'tür. Nüfus bağımlılık oranı (%57,88) ve ortalama hane halkı büyüklüğü (%4,75) ülke ortalamasının üzerindedir.

Temel sosyal göstergelerden okuryazar nüfus oranı (%85,84), okuryazar kadın nüfus oranı (%78,37), ülke genel seviyesinin (%87,30 ve %80,62) altındadır.

Sıralamayı belirleyen başlıca unsurlar ilçelerdeki demografik yapının, işgücü

talebinin, istihdamın sektörel dağılımının, eğitim ve sağlık hizmetlerinin, fiziki ve sosyal altyapı olanaklarının, üretim seviyesinin ve gelir düzeyinin ilçe nüfusunun ihtiyaçlarını karşılamada sağladıkları başarı olmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında üst sıralarda yer alan ilçelerin sıralamadaki yeri ile nüfusu arasında doğru orantı gözlense de, bu durumun genelleştirilmesi mümkün değildir. Buradan bir sonuç çıkarılması gerekirse; nüfusu büyük olduğu halde alt sıralarda yer alan ilçelerde iktisadi yaşama katılım düzeyi, verimlilik, uzmanlaşma, rekabet gücü ile ekonomik ve sosyal yatırımların nüfusun ihtiyaçlarını karşılama düzeyi görece olarak düşüktür. Bu duruma örnek olarak Acıpayam ilçesi verilebilir. Acıpayam, Denizli'nin en büyük nüfuslu ilçesi olmasına rağmen; gelişmişlik olarak 872 ilçe içinde 443. sırada ve Denizli'deki 18 ilçe arasında 13. sırada yer almaktadır. Acıpayam'ın sahip olduğu nüfus büyüklüğü, iktisadi ve sosyal faaliyetlerin dinamizmi ve/veya sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ile birebir orantılı değildir. Acıpayam'ın nüfusu 64.410, Serinhisar'ın nüfusu 22.265 ve Buldan'ın nüfusu 26.994'tür. Serinhisar ve Buldan nüfusları ile Acıpayam'ın nüfusu arasındaki farkın oldukça büyük olmasına rağmen, Buldan ve Serinhisar ilçeleri gelişmişlik sıralamasında Acıpayam'a göre daha üst sıradadırlar. Acıpayam'da iktisadi yaşama katılım düzeyi verimlilik, uzmanlaşma, ekonomik ve sosyal yatırımların nüfusun ihtiyaçlarını karşılama düzeyi daha düşüktür.

İlçelerin genel gelişmişlik düzeyleri değerlendirilirken ilçe merkezleri yanında ilçelere bağlı kırsal kesimlerin de bir bütün olarak değerlendirilmesi önem taşımaktadır. İlçeler genellikle ilçe merkeziyle özdeşleştirilmektedir. Araştırmada analiz konusu olan ilçe, ilçe merkezi ile bucak ve köylerini de kapsamaktadır. Bu açıdan bakılırsa Acıpayam'ın diğer iki ilçeye göre daha alt sırada yer almasının sebebi anlaşılabilir. Acıpayam'da toplam nüfusun 9.956'sı ilçe merkezinde, 54.454'ü ise köy ve kasabalarda yaşamaktadır ve 38 köy vardır. Buldan'da toplam nüfusun 13.946'sı ilçe merkezinde, 12.980'i de köy ve kasabalarda yaşamaktadır ve 28 köy vardır. Serinhisar'da 22.265 olan toplam nüfusun 15.864'ü ilçe merkezinde, 6.401'i köy ve kasabalarda yaşamaktadır. Bu ilçede 1 kasaba ve 3 köy vardır. Dolayısıyla Acıpayam'da şehirleşme oranının düşük olması, ilçeye bağlı kırsal kesimlerin diğer

iki ilçeye göre çok daha geniş bir alanı kapsamaması ve buralardaki yaşam standardının ilçe merkezine göre düşük olması, bu ilçenin gelişmişlik sıralamasında Serinhisar ve Buldan'a göre olması gerekenden daha alt sırada kalmasına neden olmaktadır.

Serinhisar'ın Acıpayam ve Buldan'a göre gelişmişlik sıralamasında daha üstte yer almasının nedeni; ilçelerin gelişmişliğinin yüzölçümleri ya da nüfuslarıyla değil büyük ölçüde fert başına düşen refah payı olarak değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır.

Siyasal etkiler yönetim üzerinde olumsuzluklar yaratmaktadır. Siyasal amaçların etkili olması nedeniyle ilçe yönetsel alanlarındaki dengesizlikler ortadan kaldırılamamıştır. Tam tersine büyük ilçeleri ortalama boyutlara indirgemek yerine küçük ilçe sayılarının artması sonucu doğmuştur. Bu, alan araştırmasında model alınan Serinhisar-Acıpayam örneğinde somutluk kazanmaktadır. 1987 yılına kadar Acıpayam ilçesine bağlı kasaba/bucak merkezi olarak faaliyet gösteren Kızıllıhisar (Serinhisar) 1987'de ilçe olmuştur. Serinhisar'ı ilçe yapmak yerine, Acıpayam'ın ikiye bölünmesi önlemi düşünülseydi; verimlilik, kalite, kaynak savurganlığını önleme, hizmette etkinlik bakımından daha uygun olurdu. Bu şekildeki ayırım ise Serinhisar'da kamu hizmetlerinin pahalı bir şekilde üretilmesine, dolayısıyla kıt ekonomik kaynakların savurganlığına yol açan bir yönetim düzeni oluşturmaktadır. Özellikle teknik ve ekonomik nitelikli kamusal hizmetlerin üretilmesi ve dağıtılmasında Serinhisar ilçesinin alanının küçüklüğü ve nüfusunun azlığı hizmet maliyetini yükseltmekte ve savurganlığa yol açmaktadır. Acıpayam'da alanın geniş, nüfusun fazla olması vatandaşın ilçe merkezinden beklediği ölçüde hizmet alamamasına neden olmakta; bu da ilçenin işlevselliğini ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyini düşürmektedir.

Üç ilçenin de en büyük sorunları yeterli gelir kaynakları olmadığından hizmetleri gerektiği ölçüde yerine getirememeleridir. İlçelerin, il özel idaresi dışında belirlenmiş bir gelirleri ve bağımsız bütçe yapma imkânları olmadığı için hizmet üretme şansları pek bulunmamaktadır. İlçeler mali kaynaklardan tamamen yoksun kalmaktadır. Bu bakımdan ilçelerin mali durumunu düzeltecek mali program

yapılmalı ve kendilerine ait özel bir bütçenin var olması sağlanmalıdır.

Tablo 4: İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması

	Merkez	Acıpayam	Tavas	Serinhisar
Nüfus	400.719 (15)	64410 (204)	60669 (216)	22265 (557)
Şehirleşme Oranı (%)	68,75 (100)	-15,46 (845)	19,28 (813)	71,2 (83)
Nüfus Artış Hızı	35,58 (64)	7,53 (629)	7,1 (625)	5,65 (599)
Nüfus Yoğunluğu	502 (15)	40 (517)	38 (532)	99 (195)
Nüfus Bağımlılık Oranı (%)	44,31 (816)	57,81 (427)	55,06 (522)	53,22 (589)
Ortalama Hanehalkı Büyüklüğü	3,7 (776)	4,19 (635)	4,11 (653)	4,39 (580)
Tarım Sektöründe Çalışanlar Oranı (%)	26 (848)	77,38 (374)	75,23 (432)	54,04 (713)
Sanayi Sektöründe Çalışanlar Oranı (%)	31,54 (11)	7,91 (219)	9,35 (177)	18,32 (51)
Hizmetler Sektöründe Çalışanlar Oranı (%)	42,46 (98)	14,71 (655)	15,42 (625)	27,65 (252)
İşsizlik Oranı (%)	6,27 (328)	1,65 (849)	1,38 (864)	6,97 (286)
Okur Yazar Oranı(%)	93,06 (40)	86,14 (394)	85,61 (422)	87,18 (321)
Bebek ölüm Oranı	36,78 (498)	43,5 (325)	40,42 (400)	30,34 (681)
Fert Başına Genel Bütçe Geliri (Bin TL)	306.386 (34)	64917 (261)	73479 (222)	55731 (317)
Vergi Gelirlerinin Ülke İçindeki Payı (%)	0,53908 (11)	0,02 (202)	0,02391 (175)	0,00741 (373)
Tarımsal Üretimin Ülke İçindeki Payı (%)	0,15968 (189)	0,25654 (100)	0,16137 (187)	0,02703 (603)

Birtakım idari sorunlar, bu üç ilçenin yanısıra Denizli'nin diğer ilçelerinde de yoğun olarak yaşanmaktadır. Örneğin, Akköy İlçesi 1991 yılında siyasal amaçlarla kurulmuş bir ilçe olup, toplam nüfusu 6.453'tür. Yeni bir ilçenin kurulması ve teşkilatlanmasının süratli ve etkin yapılabilmesinde, insan, para, malzeme gibi kaynaklara gereksinim olmaktadır. Akköy'de hükümet konağı bulunmamakta, Buldan kaymakamı vekâleten bakmaktadır. İlçede konut yetersizliği nedeniyle memurlar il merkezine gelip gitmektedirler, bu da hizmetin aksamasına sebep olmaktadır. İlçede sinema, tiyatro gibi eğlence yerleri yoktur. Halk bu tür sosyal gereksinimlerini Pamukkale ve il merkezine giderek karşılamaktadır. Bütün eksiklikleri giderip bu ilçeye yatırım yapmak kaynak savurganlığına sebep olacak,

ilçenin bu şekildeki durumunu devam ettirmesi de ilçeyi işlevsiz hale getirmek gibi bir ikilem yaratmaktadır.

Denizli merkez ilçenin en kuzeyinde bulunan Uzunpınar ve Gözler beldesi ile Eymir, Haytabey, Kurtluca gibi köyler merkez ilçeye bağlıdır. Bu yerleşim birimlerinin nüfus, alan ve bağlı yerleşim birimi sayısı açısından optimal ölçeğin çok altında kalan Akköy ilçesine bağlanması daha uygun gözükmektedir. Ayrıca, bu yerleşim birimlerinde oturan ve çalışanların ihtiyaçlarını karşılamak üzere Denizli merkez ilçedeki kamu kurumlarına ulaşması ancak Akköy ilçe merkezi yakınlarından geçen yol ile mümkündür. Bu yöredeki yerleşimlerin Akköy'e bağlanması ilçe merkezindeki kamu kurumlarına ulaşma mesafesini yarıya indireceği gibi, Akköy ilçesini de makul alan büyüklüğüne yaklaştıracaktır.

Bunun gibi Bozkurt ilçesi de işlevsiz kalmaktadır. Çardak'a çok yakındır, bu ilçenin Çardak ilçesiyle birleştirilmesi optimal ilçe açısından daha uygun olacaktır. Çardak'a bağlanması ile ülkedeki mali kaynak savurganlığı önlenmiş olacaktır.

Çameli ve Beyağaç ilçelerinin yolları oldukça bozuk, iklimi sert olduğundan memurlar bu ilçelere pek gitmek istememekte, eğitim-öğretim hizmeti aksamaktadır. Ekilebilir alan çok az olduğundan halk geçimini civar il ve ilçelere mevsimlik işçi olarak giderek temin etmeye çalışmaktadır. İlçe ve köylerinde üretim yapan tesis ve fabrika bulunmamakta olup ilçe ticareti de belirli bir kesim tarafından yapıldığından, bu güne kadar bu alanda gerektiği şekilde bir gelişim sağlanamamıştır. Bu duruma ise iki ilçenin coğrafi durumu, yollarının dar ve bozuk oluşu neden olmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

İl sistemimizin kuruluşunda, merkez yönetimin taşrada temel hizmet birimi işlevi ilçeye verilmiştir. Sistemde il, ilke olarak bir eşgüdüm, denetim ve destek birimidir. İlin doğrudan yürüttüğü hizmetler, ilçe yönetsel alanını aşan ilçeler arası nitelikte olanlardır. Ancak ilçenin sistemde temel hizmet birimi olarak saptanmış olmasına ve ilçe sayısının yüksek olmasına rağmen, merkez yönetimince bu basamağa kadar yetki devri yapılamamış, dolayısıyla ilçe bu işlevi ile orantılı, karar verme yetkisine, akçalı kaynaklara araç ve gereçlere sahip olamamıştır.

1926 yılında 343 olan ilçe sayısı, hızla artarak 1982 yılına kadar 574'e yükselmiştir. 1982–1991 yılları arasındaki dönem içerisinde yeni kurulan 254 ilçe ile de ilçe sayısı 828'e ulaşmıştır. 2006 yılı itibariyle toplam ilçe sayısı 872'dir.

Türk Yönetim Düzeninde İlçe Üzerine Tespitler

Genel yönetim, üzerine aldığı hizmetleri, hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal koşullara, ülkenin coğrafi durumuna göre yürütmek ve hizmetleri halka götürmek için taşrada örgütlenmiştir. Bu örgütler, merkezdeki genel yönetimin taşraya bir uzantısıdır ve genel olarak ülkeye yayılmıştır. Mülki yönetim bölümleri ve bölge kuruluşları olarak iki ana kümede toplanabilir.

Mülki yönetim bölümlerinden biri de ilçelerdir. Eski bir geleneği olan ilçe yönetimi, gerek kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, gerek çevredeki toplumsal ve ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşımaktadır.

Cumhuriyet döneminde ilçe sayısı genel bir artış eğilimi göstermiş, 1925 yılında 315 olan ilçe sayısı bugün 872'ye ulaşmıştır. Böylelikle sayıları hızla artan ve sistemsel bütünlükten uzak kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Bu durum yönetimde bütünlüğün bozulmasına yol açmıştır.

İller arasında olduğu gibi ilçeler arasında da büyük dengesizlikler vardır. Türkiye'nin taşra örgütlenmesinin ilden sonra en önemli basamağını oluşturan ilçeler, nüfus, coğrafya alanı, toplumsal ve ekonomik yönden gelişmişlik farklılığı, bağlı köy sayısı, ulaşım olanakları, bitki örtüsü, iş göreni gibi göstergeler yönünden

karşılaştırıldığında, birbirinden çok farklılıklar, ilçelerin birörneklik düzeyinde kamu hizmeti vermesini güçleştirmektedir. İlçelerin kuruluşu ve devamında büyük mali kaynaklar gerekmektedir. Verimsiz küçük ilçeler, sürekli harcayan ama ekonomik katkısı çok az olan bir konumdadırlar. Bunun yanı sıra küçük ilçeler, hizmetlerin sunulması için gerekli olan birimlerin birçoğuna sahip olamadığından üzerine yüklenen görevleri tam olarak yerine getirememektedirler.

İl sisteminin günümüzde başarısını engelleyen yönetsel sorunların en önemlilerinden biri de; ilçe basamağının devre dışı kalmış olmasıdır. İl sistemimizde ilçe “temel hizmet birimi” olarak kabul edilmiş, bireylere ve yerel topluluklara doğrudan sunulacak hizmetlerin, ilçede örgütlenmesi ve yürütülmesi öngörülmüştür. Sistemde ilin konumu; daha çok eşgüdüm, denetleme ve destek işlevi yapacak, bunun yanında ilçeler arası nitelikte, il boyutundaki hizmetleri yürütecek bir basamak olarak düşünülmüştür. Ancak uygulama bunun tersinedir. İlçe gibi yerel topluluklara yakın bir basamak yerine, ona uzak bir basamak olan il düzeyinden yürütülmesine çalışmak gibi, önemli etkililik ve verimlilik sorunları oluşturan bir durum ortaya çıkmıştır. İlçenin bu şekilde devre dışı bırakılması, eşgüdüm, denetim açılarından önemli sorunlara neden olmak yanında, her zaman ihtiyaç duyulan halk katılımının harekete geçirilmesi bakımından kaymakamların halka yakın çalışan bir yönetici olarak var olan geleneksel saygınlığı ve prestijinden yararlanılamaması sonucunu doğurmuştur (Yalçındağ, 1997: 30,31).

Bu savın başka ifadelerle anlatımı ise kamu hizmetlerinin pahalı bir şekilde üretilmekte olduğu, kıt ekonomik kaynakların savurganlığına yol açan bir yönetim düzeni oluşturulduğu, ussal olmayan çalışma ilke ve yönetimlerinin örgüt iklimine egemen olduğudur. Şöyle ki; özellikle teknik ve ekonomik nitelikli kamusal hizmetlerin üretilip dağıtılmasında birçok ilimizin, alanlarının küçüklüğü ve nüfuslarının azlığı yüzünden yetersiz kaldıkları, bu nedenle hizmet maliyetinin gereksiz yere yükseldiği, savurganlığa yol açtığı görülmektedir. Buna en iyi örneklerden biri alan araştırmasında anlatıldığı gibi, Denizli'nin Serinhisar ve Akköy ilçeleridir.

İlçelerdeki sorunların bir diğeri de, ilçe düzeyinde yürütülmesi gereken kimi hizmetleri yapacak birimlerin bulunmaması gelmektedir. Çevre, turizm, çalışma hayatının düzenlenmesi vb. konulardaki görevlerin hangi birimlerce yapılacağı açık bir biçimde belirlenmiş değildir. Öte yandan ilçede aynı görevi yerine getiren birden çok sayıda kuruluş bulunmaktadır. Buna göre belirtilen nitelikteki yapısal bozukluklar hizmetlerde aksamaya yol açmaktadır (KAYA Raporu).

Türk kamu yönetimi aşırı merkeziyetçi ve kırtasiyecidir. Merkezin yerel düzeyde hizmet yürüten taşra kuruluşları ile yerel yönetimlerden oluşan taşra yönetimi, dünyadaki gelişmelerin ekonomik ve siyasi gerekleri olan verimlilik, etkililik, demokratik olma açısından bir bütün olarak ele alınmamaktadır. Merkezi idare ve yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü yoktur. Her mesele ayrıntısına kadar taşradan başkente taşınmakta, tekrar geriye götürülmektedir. Bunun sonucu olarak kırtasiyecilik ve bürokrasi dev boyutlara ulaşmaktadır. Mahallinde canlı olan olay ile bu konuda kararın alındığı merkez arasındaki coğrafi uzaklık, problemle karşı karşıya olanla karar alanın farklı kişiler olması ve merkezde karara katılanların çokluğu, yatırım ve hizmetlerin temel şartı olan uygunluk ve yerindelik ilkelerini ortadan kaldırmaktadır. Halkın kendisini ilgilendiren kamu hizmetleriyle bağlantısı kopmaktadır. Dolayısıyla, hizmetlerin isabetsizliği ve yanlış uygulamalar sebebiyle bunlardan etkilenecek olan halk tarafından yapılacak eleştiri ve denetim söz konusu olmamaktadır (Yazıcıoğlu, 1989: 5–8).

Siyasal etkiler yönetim üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır. Siyasal faktörlerin ön planda etkili olması, il ve ilçe yönetsel alanlarındaki dengesizlikleri ortadan kaldırma, bir başka deyişle çok büyük il ve ilçeleri ortalama boyutlara indirgemek yerine, küçük il ve ilçe sayılarının artması sonucunu yaratmış bulunmaktadır. Kamu hizmetleri için yeterli kaynak ayırlanamamaktadır. Kamu hizmetleri için yeterli kaynak ayırımında sorunlarla karşı karşıya bulunan ülkenin, insan gücü, para, araç-gereç, bina ve öteki kaynaklarını, olası en üst düzeyde “birleştirerek” bölmeden en ussal biçimde kullanması gerekirken, yeni iller ve ilçeler kurulması, tam ters yönde bir uygulamaya neden olmaktadır. Daha verimli kullanılması mümkün olan mali kaynakların savurganlıkla kullanılması gibi sonuçlar

yaratmaktadır.

Halk katılımı en az düzeydedir. Ülkemizdeki aşırı siyasal dalgalanmalar nedeniyle hükümetlerin sık sık değişmesi bürokrasideki istikrarı bozmuştur. İş yapmayan, imza atmayan, gününü kurtarmayı düşünen bürokrat anlayışı gelişmiştir. Sorumluluktan kaçarak yanlış yapmama eğilimi makbul hale gelmiştir. İş yapmaya çalışan, çeşitli sorumlulukları üstlenen kamu görevlileri siyasal baskılarla veya yersiz yargılamalarla yıpratılmaktadır. Halkımız da bütün bu olup bitenleri seyretmektedir. Halkın seyirci oluşunun nedenlerinin başında demokrasi bilincinin yeterli düzeye ulaşmaması ve halkın katılımını sağlayacak mekanizmaların yeterli olmaması gelmektedir.

Tamamen merkezden planlanıp, programlanıp bütçelendirilen ve yönetilmeye çalışılan temel hizmetler pahalıya mal olmakta, hızlı, etkin ve verimli bir şekilde vatandaşlara ulaştırılamamaktadır.

Toplum kalkınmasının temel birimini teşkil eden ilçelerde hükümetin temsilcisi, idarenin başı ve mercii konumunda olan kaymakamın iktisadi alanda kendisine verilmiş önemli bir görevi ve yetkisi bulunmamaktadır. İlçede yapılacak olan yatırımların hazırlanmasında, kararlaştırılmasında ve uygulanmasında hemen hemen hiç fonksiyonu yoktur. Kaymakamın bu derece işlevsiz bırakılması hem ülke gerçekleriyle hem de halkın istek ve beklentileriyle uyumsuzdur. Kaymakamlarla ilgili mevzuatla verilen görev ve yetkiler günümüz problemlerini karşılamaktan oldukça uzaktır. Hatta İl İdaresi Kanunu ile verilen bir kısım yetkiler daha sonra çıkarılan kanunlarla geri alınmış ve bu kanunun bir kısım hükümleri uygulanamaz hale getirilmiştir. Jandarma teşkilatı hariç bırakılacak olursa, kaymakamın ilçede emniyet ve asayişin sağlanmasıyla ilgili çok sayıda görev ve yetkisi vardır. Birçok kanunda işin sadece külfet getiren yanı kaymakama bırakılmış, nimetlerinden ise uzak tutulmuştur.

Kaymakamların yetki ve görevlerini düzenleyen mevzuat, toplumumuzda görülen hızlı sosyo-ekonomik gelişmelere ayak uyduramamakta ve çağın ihtiyaçlarına cevap verememektedir. Vatandaş kaymakamdan iş istemekte,

karşılaştığı sosyal problemlerinin çözülmesini istemektedir. Günümüzde klasik devlet yönetiminin dışında vatandaşların beklentilerine cevap vermek gerekmektedir. Kaymakama en çok gelen şikâyetler öncelikle ekonomik, sosyal ve kültürel alanda olmaktadır. Onun ardından emniyet ve askerlik görevleri gelmektedir. Genel yönetim görevleri ise üçüncü sırada kalmaktadır. Ancak zaman içinde değişen ekonomik şartlar ve özellikle bölge teşkilatlarının ortaya çıkmasıyla kaymakamlık mesleği eski ağırlık ve statüsünü kaybetmiş, yetki aşınmasına uğramıştır. Bu sebeple, kaymakam gelişen ve değişen problem karşısında çaresiz kaldığını ifade etmiştir. Kaymakamlar bu fonksiyonları hizmet birlikleriyle ve benzeri yollarla yapılan toplum kalkınması çalışmaları ile sürdürmektedir. İlçe yönetimini ilgilendiren hukuki mevzuat günün şartlarına uygun duruma getirilmeli ve birbirleri arasındaki çelişkiler giderilmelidir.

Ayrıca yürütülmesi gereken hizmetlerde maliyet ve yararlanan dengesi yoktur. Hizmetlerde uygulanan teknoloji yetersiz ve geridir. Üretilen hizmetler miktar ve kalite açısından yetersizdir. Yeterli kaynak olmadığı gibi kaynak planlaması da yapılmamaktadır. Araç gereçler yetersiz, mevcut olanlar da verimli kullanılmamaktadır. Birçok konuda ilçeler kendi ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumdadır. Kaynaklarla orantılı hizmet ve altyapı planlaması yapılmamış, kaynaklar verimsiz alanlara kullanılmıştır.

Geçmişte de ilçeye yönelik çalışmalar yapılmış, ilçeye yönelik yeniden yapılandırma gereksiniminden bahsedilmiştir. Bundan 15 sene önce KAYA Projesinde; ilçe düzeyinde yürütülmesi gerekli kimi hizmetleri yapacak birimlerin bulunmadığı, kimi ilçelerde de aynı görevi yerine getiren birden çok sayıda kuruluş bulunduğu, mali kaynakların yetersizliği, kendine özgü bir bütçe olmayışı, ödeneklerin yetersiz kalması sebebiyle hizmetlerde aksamalara yol açtığı gibi önemli sorunlara yer verilmiş, bunlara yönelik çözüm önerileri getirilmiştir. Ancak reform girişimleri beklenen sonucu vermemiştir. Şu anda da 15 sene önceki tespitler tekrar yapılmakta, alternatif çözüm yolları üretilmekte ancak uygulamaya geçilememektedir.

Çözüm Önerileri

Yönetim düzenimiz bakımından önemli bir konuma sahip ilçenin yerel kalkınma çalışmaları için en uygun yönetim basamağı olduğu yapılan tüm araştırmalarda ve kalkınma planlarında belirtilmiştir. İlçe yönetiminden, ilçe özeğine ve köye yönelik hizmetlerin sağlıklı biçimde yerine getirebilmesi için bugüne kadar yapılmış çalışmalar göz önünde bulundurularak acilen yeniden yapılandırılmalıdır.

Yeniden yapılanma katılım, şeffaflık, meşruiyet, etkinlik, verimlilik ve kontrol edilebilir bir devlet yönetimi amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik olmalıdır. Merkezi idare ile taşra kuruluşları arasında yetki, görev ve kaynak dağılımının yeniden yapılması ile hem etkinlik ve verimlilik sağlanacak, hem de demokratikleşme gereksinimi karşılanacaktır. Bu sayede yerel yönetimin ve mülki idarenin toplum tarafından denetimi ve hesap vermesi kolaylaşacak ve daha demokratik bir yönetim yaşama geçirilecektir. Devlet kurumlarının kendi iç denetiminden daha çok hizmetten yararlanan bireyler tarafından denetlenmesi gibi önemli bir işlev ancak yerel ölçekte kolaylıkla uygulanabilecektir.

Kırsal alanda köy ve belediye örgütlenmesi düşüncesinin taşrada, kırsal alana en yakın yönetim birimi olan ilçelerin etkin, demokratik ve eşgüdümücü bir duruma getirilmesi doğrultusundaki önerilerle birlikte ele alınması gerekmektedir.

Tıkanan yönetim sisteminin önünü açmak için pratikte yapılması gereken ilk düzenleme, merkezi idarenin yükünün hafifletilmesidir. Türkiye’de merkezi yönetimin yükü iki türlü hafifletilebilir. Bunlardan birincisi, merkezi idare birimlerince yürütülen yetki ve görevlerin mahalli idare birimlerine devredilmesi; ikincisi ise, merkezi idare içinde yer alan orta ve alt birimlere sorumluluk verilmesidir. Merkezi idareden yerel yönetimlere doğru yetki görev ve kaynak aktarımı yapılmalıdır. Merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme, kamu gelirlerini toplama gibi yetkilerin bir kısmı taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, meslek kuruluşlarına, vakıflara ve diğer gönüllü kuruluşlara aktarılmalıdır.

Bakanlıkların kullandıkları yetkilerden bir kısmı valilere, valilerin kullandığı yetkilerden bir kısmı kaymakamlara devredilmelidir. Kaymakam toplumsal ve

ekonomik alanlarda karar alabilmelidir. Her bir örgüt bünyesinde yer alan alt ve orta düzeydeki birimlere üst makamlardan yetki ve görev aktarılması yoluna gidilebilir. Bu aktarımların yapılması ile bürokratik kurallar ve yazışmalar da azalacağı için işlemler hızlanacak ve hizmetin verimliliği artacaktır.

İlçelere tüzel kişilik kazandırılarak bu birimlerin yönetim ve kalkınma yönünden canlandırılması şarttır. İlçeler tekrar aktif hizmet birimi haline getirilmelidir. İlçelerin aktif hizmet basamağı olmaktan çıkarılması sonucunda çok önemli hizmetlerin ilçe gibi yerel topluluklara yakın bir basamak yerine ona uzak bir basamak olan il düzeyinden yürütülmesine çalışmak gibi önemli etkililik ve verimlilik sorunları yaratan bir durum ortaya çıkmıştır.

İlçe yönetimlerinin güçlendirilmesi ile hizmetlerin yerinde sunulmasında verimlilik ve etkinlik sağlanacaktır. Doğal olarak en başta düşünülmesi gereken husus, ilçe büyüklüklerinin objektif kriterlere göre belirlenmesi ve ilçe sayısının buna göre yeniden gözden geçirilmesidir.

Gelişmiş batı ülkelerinde devletin halka sunduğu hizmetler çoğunlukla ya yerel yönetimler tarafından ya da merkezi yönetimin taşra örgütleri tarafından yerine getirilmektedir. Böylece halkın istekleri yerinde tespit edilmekte ve ona göre politikalar belirlenmektedir. Hatta bu sürecin karar alma aşamasında dahi rol oynamakta ve kaynakların daha rasyonel kullanılması sağlanmaktadır.

Bu bağlamda mülki idare amirlerinin ilişki içinde bulunduğu kesimlerle görüşme sıklıkları nitelikleri açısından ele alındığında, ilişki sıklığı açısından mülki idare amirlerinin en sık görüştüğü kitleler vatandaşlar ve muhtarlardır. Vatandaşlar ve muhtarlarla yapılan görüşmeler birebir olduğunda sorunların dinlenmesi ve çözüm bulunması daha sağlıklı olmakta ve ele alınan sorunlar, kaymakamlık bünyesinde bulunan çeşitli alt birimlere yönlendirilerek çözülmeye çalışılmaktadır. İlçe yönetimi, halkın en alt tabakasına kadar her kesime ulaşma imkânı sağladığından merkezi yönetim açısından önemi yadsınamaz.

İlçe yöneticilerinin artık varlıklarının nedeni olan halkı dinlemeleri, onlardan gelecek talepleri dikkatlice tespit etmeleri ve yönetimin planlarını bu doğrultuda

yapmaları modern yönetim anlayışının kaçınılmaz bir gereğidir. Bunun da ötesinde yönetim olarak adlandırılan yeni anlayışta sivil toplum örgütleri, kamu yararına kurulmuş vakıf ve dernekler, iş dünyasının temsilcileri gibi unsurların, yönetimin karar mekanizmasında yer alması bir gereklilik haline gelmiştir. Kıt olan kamu kaynaklarının yöre insanının makul ve mantıklı talepleri ile örtüşmesi için halkla ilişkilerin önemine inanmak gerekmektedir. Bu hususu bir formalite olmaktan öte devlet-halk kaynaşmasına vesile olacak şekilde değerlendirip toplumsal kalkınmaya dayanak teşkil etmesini sağlamak gerekmektedir. Vatandaşı yok sayan, ya da onu seçim zamanlarında sadece oy veren bir unsur olarak değerlendirmekten vazgeçildiği takdirde yönetimin başarısı çok daha fazla artacaktır.

Ülkemizin kıt kaynakları dikkate alındığında büyük mali yüklerle neden olacak yeni il ve ilçe kurulmasından vazgeçilmelidir. İlçe için optimum ölçek belirlenirken kaynakların verimli kullanımı, hizmet maliyetini düşürme, halkın yönetime aktif olarak katılımını kolaylaştırma gibi kavramlara önem verilmelidir. Bunun ötesinde il ve ilçe sayısının coğrafi, ekonomik ve yönetsel kriterlere dayanarak yeniden gözden geçirilmesi ve azaltılması gerekmektedir. Yeni ilçeler kurulmadan önce ilçe kurulması için objektif ölçütler mülki idare amirleri, ilgili akademisyenler ve diğer uzmanların katılımı ile belirlenerek, bu kriterleri taşıyan ilçelerin kurulmasına izin verilirken; şartları taşımayan mevcut ilçelerin kapatılması, birleştirilmesi veya sınırlarının değiştirilmesi gerekmektedir.

İhtiyaçlara yönelik dengeli kaynak tahsisi yerinden daha iyi sağlanabilir ve merkezi idarenin kaynak kullanımındaki savurganlığı ve yanlış yönlendirmeleri önlenebilir. Yerinden yönetim sisteminde halk katılımı daha yüksek olmakta, bu yoldaki potansiyel kolaylıkla hizmete yönlendirebilmektedir. Halk, kendi kararını gücünü ve mali desteğini katarak gerçekleştirdiği yatırımlara daha çok sahip çıkmakta, bunlardan daha çok yararlanmakta, randıman, verim ve kalite artmaktadır.

İlçelerin yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması konusunda merhum Recep Yazıcıoğlu son yıllarda optimum ölçeğin iyice kaybedilmesine yol açan yeni küçük ilçe kurulmasından hareketle Büyük İlçe Kaymakamlığının oluşturulmasının bir

çözüm olabileceğini ifade etmiştir. Nüfus, coğrafya, ekonomik, ticari ve kültürel gelişmişlik göz önüne alınarak yapılacak bir değerlendirme ile mevcut ilçelerin bir bölümü Büyük İlçe haline getirilecektir. Bu yolla il enflasyonu son bulacak, kamu savurganlığı önlenecektir demektir. Büyük ilçe kaymakamının birinci sınıfa ayrılmış mülki idare amirleri arasında atanmasını ve il valilerinin özlük haklarına sahip olmasını önermektedir (Yazıcıoğlu, 1995: 40–41).

Yeni düzenlemelere gidilmediği müddetçe bugünkü yapı içinde ilçeler fonksiyonlarını tamamladıklarından kaldırılmalıdır. Ancak ilçe özel idaresinin değil de ilçe yerel idaresinin kurulması ve kasaba belediyelerinin de bu yerel idareye dâhil edilmesi, köy ve kasabaların tüm yatırımlarının bu yerel idare tarafından yürütülmesi ve profesyonel yönetici ve merkezi idarenin temsilcisi olarak kaymakamın bu yerel idarenin başı olması yerel idare meclisinin seçimle işbaşına gelmesi ve özel bir bütçenin olması halinde ilçeler yeniden fonksiyon kazanabileceklerdir.

İlçe özel yönetimi kurulursa, il yönetimlerince kırsal yörelere götürülen hizmetlerin önemli bir bölümü, bu yörelere daha yakın bir birim olan ilçe özel yönetim eliyle sağlanacağından, yönetsel etkilik artacaktır. Yerel hizmetler üzerinde karar verme yetkisi yerel politikacılara devredilmiş olacağından, sistem daha demokratik bir nitelik kazanacak ve aynı zamanda bunun taşra siyasal kültürü üzerinde olumlu bir etkisi olacaktır. Kırsal yörelere götürülen hizmetlerin yüküne halkın daha kolay ve istekle katılımına fırsat verilmiş olur. Halk, hizmet istemleriyle bunun getireceği yük arasındaki ilişkinin kurulması açısından ilçe düzeyinde uygun bir kurumsal çerçeve bulmuş olur. Ayrıca ilçe özel yönetimi, kaymakamlara, yerel topluluklar ve politikacılarla, demokratik yöntemler içinde işbirliği yapmak ve günümüzde gerçekleştiremedikleri girişimleri ele almak için uygun bir çerçeve sağlayabilir.

Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanmalıdır. Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olmalıdır. Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel

mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmamalıdır. Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olmalıdır.

Yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetimin taşra kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin, adalet dağıtımı, genel güvenlik hizmetleri dışında ilçe özel yönetim birimlerine bağlanması ile ilçelerden beklenen yönetsel etkilik ve verimin sağlanması açısından özel önem taşımaktadır. Çünkü ancak bu yolla bugünkü bozulmuş il sisteminde yitirilmiş olan yönetimde bütünlük ve ekip çalışması, yerel meclisin ve yöneticinin denetiminde çalışacak tüm hizmet birimleri arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlanarak gerçekleştirilebilecektir. Yerel katılımı ve yerel demokrasiyi ön plana çıkaran, yetki ve kaynak olarak güçlendirilmiş bir taşra yönetim düzeni oluşmasına katkı sağlayacaktır.

Yapılacak bu düzenleme ile merkezi idarenin taşra teşkilatı; bugünkü dağınıklıktan ve karışıklıktan büyük oranda kurtarılarak, çok az ayrılıklar dışında, mülki idare bölümleri ve il genel yönetim sistemi paralelinde toplanmış; dolayısıyla idari sistem daha demokratik bir nitelik kazanırken, yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik, verimlilik ve kalite artırılmış olacaktır.

KAYNAKÇA

8. BYKP, KKÖİK (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT.
8. BYKP, YYÖİK (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT.
- 442 Sayılı Köy Kanunu.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- Acartürk, E. ve Özgür H. (2004). Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon, Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen (Editörler), *Kamu Yönetimi: Kuramdan Uygulamaya*, Ankara: Gazi Kitabevi, ss. 143-182.
- Acıpayam Kaymakamlığı (2005). *Acıpayam İlçesi Brifing Dosyası*.
- Akat, İ.-Budak, G. (1974). *İşletme Yönetimi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Aktan, T. (1974). Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, Haziran.
- Aliz, M. (1999). İlçe Kurulmasında Bir Ölçüt Getirilemez mi?, *Türk İdare Dergisi*, s. 109-117.
- Alpar, E. (1990). Yönetim Hukuku ve Özellikleri, *Türk İdare Dergisi*, Ankara.
- Alpar, E. (1989). Yönetim Hukukunun Genel İlkeleri, *Türk İdare Dergisi*, s 105–159.
- Altıparmak, A. (2002). İl ve İlçelerde Mevcut Hizmet Kapasitesinin Kullanılması ve Mülki İdare Amirleri, *Türk İdare Dergisi*, Ankara.
- Anonim (1992). Denizli Mucizesi, *Ekonomik Panorama Dergisi*, Yıl 5, Sayı 20-29, Mart, s. 10-14.
- Arslan, N. T. ve Mahmutoğlu A.(2005). Türkiye’de İdari Reform Düşüncesi Çerçevesinde Mülki İdare Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması

- Hakkında Bir Değerlendirme, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, N. T. Arslan (Editör), Ankara: Seçkin, s. 83–110.
- Aruoba, Ç. (1976). Bürokrat Kesim İçinde Mülki Amirlerin Yazgısı: Görelî Gelir ve Statü Gerilemesi, *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, (Editör: K. Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi.
- Ayata, S. (1990). Aile İşletmelerinin Krizi: Serbest Piyasa Ortamında Buldan Dokuma Sanayii, *Toplum ve Bilim*, Sayı 48, s. 163-185.
- Ayata, S. (1988). Kasabada Zenaat Üretimi ve Toplumsal Tabakalaşma (Buldan), *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Sayı 15, Sayı 1-2, s. 49-72.
- Baransel, A. (1974). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, İstanbul: Venüs Ofset.
- Batmaz, N. (2001). *Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Denizli Ekonomisi*, İstanbul: Beta.
- Berber, M. ve Topal A.K.(1996). Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Sorunu, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Ağustos, s. 446–453.
- Bilgin, M.L. (2002). Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği İçin Toplam Kalite Yönetim Modeli, *Türk İdare Dergisi*, Ankara.
- Buldan Kaymakamlığı (2005). *Buldan İlçesi Briefing Dosyası*.
- Bursalıoğlu, Z. (1987). *Eğitim Yönetiminde Teori ve Uygulama*, Ankara Üniversitesi, Eğitim Fakültesi Yayını.
- Canpolat, H. (1997). Nasıl Bir Mahalli İdare Reformu?, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 6, Sayı 4, Ekim, s. 113-117.
- Canpolat, H. (1996). Kırsal ve Bölgesel Kalkınmanın Gerçekleştirilmesinde Yeni Bir Model, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs, s. 71-73.

- Ceritli, İ. (2001). Örgütsel Verimlilik ve Etkenlik, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Ankara.
- Coşkun, S. (2003). Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı, A. Balcı, A.Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun (Editörler), “*Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*” Ankara: Seçkin.
- Çoker, Z. (1996). *Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Kazancı Matbaacılık.
- Çoker, Z. (1995). *Yönetimde Yeniden Yapılanma: Kırsal Yörede Yeni Bir Yönetim Modeli*, Ankara: 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı.
- Çoker, Z. (1991). Kırsal Yörede Yönetim Sorunlarına İlişkin Anket, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 63, Sayı 391, Haziran.
- Çoker, Z. (1988). Kırsal Alanda Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Yolları, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 60, Sayı 378.
- Çukurçayır, A. (2003). *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*, Konya: Çizgi Yayını.
- Daşöz, H. İ. (1996). Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 68, Sayı 410, Mart, s. 83–99.
- Denizli Ticaret Odası (2004). *Ekonomik Yönü İle Denizli 2004*, Denizli
- Denizli Ticaret Odası (1998). Bardak, Urgan, Tütün, Leblebi ve Serinhisar, *Denizli Ticaret Odası Dergisi*, Yıl:1 Sayı:8 s:12–16.
- Denizli Ticaret Odası (1997). Tekstilin Başkenti Buldan, *Denizli Ticaret Odası Dergisi*, Yıl:2 Sayı:12 s:10–13.
- Denizli Ticaret Odası (1997). Bilinmeyen Yönleriyle Yatağan, *Denizli Ticaret Odası Dergisi*, Yıl:1 Sayı:7, s:18–22.
- Denizli Valiliği (1974). *Cumhuriyetin 50. Yılında Denizli: 1973 İl Yıllığı*, Denizli Valiliği.
- Denizli Valiliği (1998). *Türkiye'nin Parlayan Yıldızı: Denizli*, E. Yavi ve N. Yazıcıoğlu Yavi (yay. haz.), İzmir: Denizli Valiliği.

- Denizli Valiliği (2003). *Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı-V Denizli Raporu*, Denizli.
- Denizli Valiliği (2005). *Denizli İli Briefing Raporu*, Denizli.
- DİE (2002). *Türkiye Ekonomisi: İstatistik ve Yorumlar*, Ankara: DİE.
- Doğan, H.H. (1989). *Türkiye’de Baraj Projelerinin Yarattığı Yeniden Yerleşim Sorunları*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi)
- DPT (1996). *İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Araştırması*, Ankara
- DPT (2003). *İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Araştırması*, Ankara.
- EGEV (2003). *Denizli İl Raporu, (Ege Bölgesi Kalkınma Projesi İl Raporları)*, İzmir, (hazırlayanlar: M. Tanyeri, F. A. Yeşilada, Y. Gülcan ve T. Yeşilada).
- Erarı, F. (1999). Göç ve Kentleşme Sürecinde Denizli, *Denizli’de Sanayileşme ve Kentleşme Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Denizli: TMMOB, MMO Yayını, s. 307-314.
- Ergun, T. ve Polatoğlu A. (1978). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE Yayınları,.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi, Kuram, Siyasa, Uygulama*, Ankara: TODAİE.
- Eryılmaz, B. (2005). *Kamu Yönetimi*, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul: Yazarın kendi baskısı.
- Eryılmaz, B. (2001). *Kamu Yönetimi*, İstanbul, Yazarın kendi baskısı.
- Eryılmaz, B. (1999). *Kamu Yönetimi*, İstanbul, Erkam Matbaacılık.
- Eryılmaz, B. (1995). Yerel Yönetim Sendromu, *Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl 1, Sayı 4, s. 340-346.
- Geray, C. (1999). Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve ‘İlçe Köy Birlikleri’ Önerisi, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı 2, Nisan, s. 11-42.
- Geray, C. (1974). *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar (Sorunlar-Yaklaşımlar-Örgütlenmeler)*, Ankara: TODAİE.

- Geray, C. (1969). İlçe Çapında Toplum Kalkınması Çalışmaları, Mahalli Birlikler ve Birkaç Örnek Olay, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt II, Sayı 2.
- Geray, C. (1968). Kasabalar ve Toplum Kalkınması, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 252, s. 492-495.
- Geray, C. (1966). Toplum Kalkınması Birimi Olarak İlçe, *VIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları*, Ankara: SBF, s. 196-248.
- Görmez, K. (1997) *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Ankara: Vadi Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (1992). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (1978). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı* Ankara:, S Yayınları.
- Güçlü, A. (1974). Mülki İdare Amiri Olarak Kaymakam, *Türk İdare Dergisi*, Ankara.
- Günaydın, G. (2001). Türkiye'de Kırsal Yerleşme Düzenine Yönelik Planlama Yaklaşımlar, *TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi:1*, Ankara.
- Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*, Yenilenmiş 5. Baskı, Ankara: İmaj Yayınları.
- Güven H.S. (1982). Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 15, 27-48.
- İçişleri Bakanlığı (1972). İl Genel Yönetimi, İÇ-DÜZEN, *İç Düzen Genel Rapor*, İç Düzen Yayınları.
- İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı (1992). *77 Dönem Kaymakamlık Kurs Notları 1*, Ankara.
- İnan, S. (2004). Denizli'de Nüfus Gelişimi, *Geçmişten Günümüze Denizli*, Sayı 4, Ekim-Kasım-Aralık, s. 10.
- Karaman, Z. (1998). *Yerel Yönetimler*, İzmir: Dokuz Eylül Yayınları.
- Karaman, Z. (1997). Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler

- Reformu, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 69, Sayı 417, s. 45-60.
- Kartal, K. (1992). *Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentleşme*, Ankara: Adım Yayıncılık.
- Kaya Raporu (TODAİE) (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor (KAYA)*, Ankara: TODAİE.
- Kavruk, H. (2004). *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*, Ankara: Odak.
- Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş 5. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kılavuz, R (2000). Etkililik Verimlilik Kavramlarının Analizi ve Kamusal Mal-Hizmet Sunumunda Etkililik, *Türk İdare Dergisi*, Ankara.
- Koca H., Çetin B. (2005). Yatağan Kasabasında (Denizli-Serinhisar) Ev Tipi İmalat Sanayinin Coğrafi Özellikleri, *Doğu Coğrafya Dergisi*,.
- Koçel, T. (1984). *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul: İ.Ü Yayını, Venüs Ofset Matbaası.
- Meder, M.; Oğuz A. (2003). *Acıpayam Yöresinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Düzeyi ve Demografik Yapısı*, Acıpayam Sempozyumu.
- Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler*, İstanbul: Beta.
- Ortaylı, İ. (1979). *Türk İdare Tarihi*, Ankara: TODAİE Yayınları,.
- Ödel, H. (1999). *Denizli’de Tekstil Sanayii ve Geleneksel Tekstil Üretim Merkezleri: Buldan, Babadağ, Tavas-Kızılcabölük*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi, Danışman: Nazif Kuyucuklu.
- Öner, Ş. (1997). Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal-Ekonomik Analizi, *Türk İdare Dergisi*, Ankara.
- Özalp, İ. (1986). *İşletmelerde Yönetim*, Ankara: Vergi Yayınları.
- Özçağlar, A. (1996). Türkiye'nin İdari Coğrafyası Bakımından Köy, Bucak, İlçe, İl ve Belde Kavramları Üzerine Düşünceler, *Coğrafya Araştırmaları Dergisi*,

(12), s. 7-24.

Özer, A. (1993). Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri, *Türk İdare Dergisi*, Ankara.

Özgür, H. (2002). Türkiye’de Küçük Belediyelerin Sorunları ve Çözüm Önerileri, B. Parlak ve H. Özgür (Editörler), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler* içinde, İstanbul, Alfa Kitabevi.

Özgür, H. ve Azaklı S. (2002). Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye’de Kent ve Kır Arasındaki Dengesizlikleri Azaltmaya Yönelik Politikalar ve Uygulamalar, 5. *Ulusal Şehircilik Kongresi: Avrupa Birliği Süreci ve Planlama*, 7-9 Kasım 2001, TÜBİTAK, Ankara. Bildiriler Kitabı, Ankara: TMMOB, Şehir Plancıları Odası.

Öztekin, A. (2005). *Yönetim Bilimi*, Güncelleştirilmiş, Geliştirilmiş ve Yenilenmiş Üçüncü Baskı, Ankara: Siyasal Kitapevi.

Özügurlu, M. (2005). *Küresel Fabrikanın Doğuşu, Yeni İşçilik Örüntülerinin Sosyolojisi*, İstanbul: Halk Evleri Emek Çalışmaları Merkezi,.

Payaslıoğlu, A. (1966). *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme* TODAİE ve DPT Ortak Yayını.

Parlak, B. (2004). Türkiye’de İl Yönetiminin Yapısal-İşlevsel Durumu ve Sorunları: Ampirik Bir Araştırma, *Kamu Yönetimi: Kuramdan Uygulamaya*, Abdullah Y. ve Mustafa Ö. (Editörler) içinde, Ankara: Gazi Kitabevi.

Parlak, B.; Sobacı Z. (2004). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel Yayınları.

Parlak, B. (1998). *Türkiye’de İl Genel Yönetimi: Sorunlar Yaklaşımlar ve Öneriler* Basılmamış Doktora Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi; Aktaran Parlak, B. (2004) “Türkiye’de İl Yönetiminin Yapısal-İşlevsel Durumu ve Sorunları: Ampirik Bir Araştırma”, *Kamu Yönetimi: Kuramdan Uygulamaya*, A. Yılmaz ve M. Ökmen (Editörler) içinde, Ankara: Gazi Kitabevi,

- Polatoğlu, A. (1989). İl Yönetiminde Yeni Bir, *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara: TODAİE.
- Polatoğlu, A. (1989). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE.
- Saran, U. (1996). Mülki İdare Amirleri: Toplum Kalkınmasında Öncü Güç yada Taşra Bürokrasisinin Trafik Görevlileri, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı:59, Eylül.
- Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Sencer, M. (1985). Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, Mart.
- Serinhisar Kaymakamlığı (2005). *Serinhisar İlçesi Brifing Dosyası*.
- Sezer, Y. (2003). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de İl Genel Yönetimi Hakkında Bir İnceleme, *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Nagehan Talat Arslan (Editör), Ankara: Seçkin, s. 169-190.
- Tanör, B. (1992). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeler*, İstanbul.
- Temel, A., Özeren S, Ulu R. ve Boyar E. (2002). *Denizli ve Gaziantep İlleri İmalat Sanayiinin Yapısı*, Ankara.
- TOBB (2000). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi*, İstanbul: TOBB.
- Toksöz, F. (1995). Yerel Yönetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış: Yeni Bir Model Arayışı, *Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, s. 352-360.
- Topal, A. K. (1999). Türkiye'de Belediyeleşme Süreci ve Ölçek Sorunu, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Yıl 4, Sayı 11, s. 49-55.
- Toprak, Z. (1995). Küreselleşmede Yönetimin Etkisi, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:409.
- Tortop, N. (1992). Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 3, Eylül.
- Tortop, N., İsbir E., Aykaç B. (1999). *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı Yayınları.

- Tortop, N. (2000). İl Yönetiminin Sorunları ve Çözüm Önerileri, *İller ve Belediyeler*, Yıl 55, Sayı 653, s. 164–167.
- Tosun, K. (1984). *İşletme Yönetimi*, İstanbul: Venüs Ofset.
- Tutum, C. (1976). Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Bakımından Mevzuat Sorunu, *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, (Editör:K. Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi.
- TÜSİAD (1995) *Yerel Yönetimler: Sorunlar – Çözümler*, (Hazırlayan S. Yalçındağ), İstanbul: TÜSİAD.
- World Bank (1992). *Governance and Development*, Washington D.C., The World Bank.
- Yalçındağ, S. (1997). Yönetimsel Etkililik, Demokrasi ve İl Sayısının Artırılması”, *Amme İdare Dergisi*, Mart, Sayı 30, s.11-41.
- Yalçındağ, S. (1993). *Kırsal Kalkınma Projeleri ve Yerel Yönetimler*, 2. Basım, İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı, 1993. İlk Basımda (1992) Adı: Kırsal Kalkınma Projeleri İle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesinde Yaklaşımlar.
- Yalçındağ, S. (1992). *Kırsal Kalkınma Projeleri İle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesinde Yaklaşımlar*, İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı.
- Yalçındağ, S. (1992). Yerel Yönetimde Yeniden Düzenleme ve Yeni bir Bakanlık, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 1, Sayı 4.
- Yalçındağ, S. (1977). *İlçe Özel Yönetimi: Kırsal Yöreler İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi*, Ankara: TODAİE.
- Yalçındağ, S. (1976). İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 4, Aralık, ss. 33-73.
- Yalçındağ, S. (1970). İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?, *Amme İdaresi Dergisi*, C:3, S:3.
- Yayla, Y. (1998). Türk İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler,

Yeni Türkiye Dergisi, Cumhuriyet Özel Sayısı, Cilt V: Ekonomik, İdari, Hukuki Değerlendirme.

Yazıcıoğlu, R. (1995). *Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma*, Erzincan: Eramat Matbaacılık.

Yazıcıoğlu, R. (1989). *Taşra Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi*, (Mahalli İdareler Reformu), Ankara: Önal Ofset.

Yıldırım, Ü. (2002). *Serinhisar; Siyasi, Kültürel ve Sosyo-Ekonomik Tarihi*, Boyut Reklam, Denizli.

Yüksel, A. (1991). Yeni Kurulan İlçelerde Karşılaşılan Güçlükler ve Çözüm Yolları, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 63, Sayı 393, ss. 211-220

ÖZGEÇMİŞ

Şengül Akça, 1980 yılında Denizli-Çal'da doğdu. 1998 yılında Denizli Anafartalar Lisesini bitirdi.2002 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümünde lisans eğitimini tamamladı.

2003 yılında Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında yüksek lisansa başladı.

Halen Akbank TAŞ Denizli Şubesinde çalışmakta olup, iyi derecede İngilizce bilen Akça, lisanslı voleybol oyuncusu ve evlidir.