

**TÜRKİYE'DE "KIRSAL İLÇELERİN" İDARİ, SİYASİ
VE EKONOMİK SORUNLARI : ARGUVAN İLÇESİ
ÖRNEK OLAYI**

Süleyman ERDOĞAN

**İnönü Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönergesi'nin
Kamu Yönetim Anabilim Dalı İçin Öngördüğü
BİLİM UZMANLIĞI (MASTER) TEZİ**

(EYLÜL 1999)

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	VI
KISALTMALAR.....	VII
ÇİZELGELER.....	VIII
1.ARAŞTIRMA HAKKINDA.....	1
1.1.Araştırmanın Konusu ve Önemi.....	1
1.2.Araştırmanın Amacı.....	4
1.3.Araştırmanın Denencesi	5
1.4.Araştırmanın Yöntemi.....	5
1.5.Araştırmanın Sınırlılıkları.....	5
1.6.Araştırmanın Sunuş Sırası.....	6
1.7.Araştırmada Kullanılan Anahtar Kelimeler.....	6
2.YÖNETİM OLGUSU.....	13
2.1.Tanım ve Tarihsel Gelişimi.....	13
2.1.1.Tanım.....	13
2.1.2.Tarihsel Gelişimi.....	17
2.2.Yönetim Biçimleri.....	19
2.2.1.Otoriter ve Merkezîyetçi Yönetim (Merkezden Yönetim).....	21
2.2.2. Yerinden Yönetim.....	22
2.2.3.Özerk Yönetim.....	25
2.3. Yönetim Örgütlenmesinde Ölçek Sorunu.....	27
2.4.Kamu Yönetimi ve Özel Girişim Yönetimi.....	32
2.5.Yönetime Katılma.....	36

2.5.1.Tanım ve Önemi.....	37
2.5.2.Halkın Yönetime Katılma Alanları ve Yolları.....	42
2.5.3.Etkili Bir Katılmanın Başlıca Koşulları.....	45
2.5.4.Yönetime Katılmanın Başlıca Yarar ve Sakıncaları.....	50
2.5.5. Türkiye’de Halkın Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Eğilimi.....	51
3.TÜRK YÖNETİM YAPISI VE KIRSAL İLÇELER.....	58
3.1.Tarihi Gelişim.....	58
3.1.1.Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	58
3.1.2.Cumhuriyet Dönemi.....	61
3.2.Yönetimsel Birimlerin Kuruluşu.....	62
3.3.Türkiye’de Yönetimsel Birim Boyutu.....	65
3.3.1.İllerimizin Yönetimsel Birim Boyutu.....	65
3.3.1.1.Nüfuslarına Göre İllerimiz.....	66
3.3.1.2.Yüzölçümlerine Göre İllerimiz.....	67
3.3.1.3.Bağlı Olan İlçe Sayılarına Göre İllerimiz.....	68
3.3.1.4.Bağlı Olan Köy Sayılarına Göre İllerimiz.....	69
3.3.2.İlçelerimizin Yönetimsel Birim Boyutu.....	70
3.3.2.1.Nüfuslarına Göre İlçelerimiz.....	70
3.3.2.2.Yüzölçümlerine Göre İlçelerimiz.....	72
3.3.2.3.Bağlı Olan Köy Sayılarına Göre İlçelerimiz.....	74
3.3.3.Belediyelerin Yönetimsel Birim Boyutu.....	75
3.3.4.Köylerimizin Yönetimsel Birim Boyutu.....	75
3.3.5.Mahallelerimizin Yönetimsel Birim Boyutu.....	76

3.3.6.Bugünkü Mülki Bölümlerin Optimum Birim Olabilme Yeteneklerinin Tartışılması.....	77
3.4.Yönetim Birimleri.....	83
3.4.1.Genel Yönetim Yapısı.....	83
3.4.1.1.Merkez Örgütü.....	84
3.4.1.2.Taşra Örgütü.....	84
3.4.1.2.1.İl Yönetimi.....	85
3.4.1.2.2.İlçe Yönetimi.....	87
3.4.1.2.3.Bucak Yönetimi.....	89
3.4.1.2.4.Bölge Yönetimi.....	89
3.4.2.Yerel Yönetim Kuruluşları.....	90
3.4.2.1.İl Özel Yönetimi.....	91
3.4.2.2.Belediye Yönetimi.....	92
3.4.2.3.Büyükşehir Belediyesi Yönetimi.....	93
3.4.2.4.Köy Yönetimi.....	94
3.5.Kırsal İlçelerin Siyasal ,Sosyal ve Ekonomik Sorunları.....	96
3.5.1. Kent- Kırsal Yerleşme Ayırımı.....	96
3.5.2. Kırsal İlçe Tanımlaması.....	101
3.5.3. Kırsal İlçelerin Sorunları	103
4..KIRSAL İLÇE OLARAK ARGUVAN VE SORUNLARI.....	109
4.1.Arguvanın Genel Tanıtımı.....	109
4.1.1.İlçenin Tarihi	109
4.1.2.İlçenin Coğrafi Yapısı.....	109

4.1.3 İlçenin Nüfus Yapısı	110
4.2. İdari ve Yerleşim Durumu.....	112
4.3. Toplumsal Yapı.....	112
4.3.1. İlçenin Toplumsal Düzeyi.....	112
4.3.2. İş ve Çalışma Yaşamı.....	113
4.3.3. Eğitim ve Kültür Düzeyi.....	116
4.3.4. Sağlık Hizmetleri.....	118
4.4. Ekonomik Durum.....	119
4.4.1. Sanayi, Ticaret Bankalar, Kooperatifler.....	120
4.4.2. Tarım.....	120
4.4.3. Hayvancılık.....	121
4.4.4. Arıcılık.....	122
4.4.5. Balıkçılık.....	123
4.4.6. Yer altı Zenginlikleri.....	123
4.4.7. Ormancılık.....	123
4.4.8. El Sanatları.....	124
4.5. Ulaştırma Altyapı ve Turizm.....	124
4.5.1. Elektrik.....	124
4.5.2. İçmesuyu.....	124
4.5.3. Kanalizasyon Durumu.....	124
4.5.4. Yollar.....	125
4.5.5. Haberleşme.....	125
4.5.6. Turizm.....	125

4.6.Mahalli İdareler.....	125
4.6.1.Belediye.....	126
4.6.2.Özel İdare.....	126
4.6.3.Köyler.....	127
4.7.Asayiş Ve Güvenlik.....	127
4.8.Yatırım, Hizmet ve Çalışmalar.....	128
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	131
5.1.Bulgular	131
5.2.Öneriler.....	139
5.3.Sonuç.....	153
EKLER.....	161
KAYNAKÇA.....	176

ÖNSÖZ

En ilkel insan topluluklarından en modern örgüt yapılanmalarına kadar “Yönetim” kavramı (anlamı ve kapsamı farklı da olsa) var olan bütün örgütlerin ilgi odağı haline gelmiştir.

Bu araştırmamızda ülkemizde yıllardan beri dillerden düşmeyen İdari Reform, yönetimin iyileştirilmesi gibi adlarla yapılan çok sayıdaki çalışmalar taranarak farklı öneri ve teklifler, ortak bir zeminde birleştirilmeye çalışılmıştır.

Görev yaptığım ilçe olması nedeniyle, İlçenin sorunları bizzat tarafımdan yaşanmıştır. Çok geniş kapsamlı olmasına rağmen, okuyucuları sıkmamak için özet olarak verilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmanın daha sonra yapılacak çalışmalara ışık tutmasını diliyorum.

Bu çalışmada emeği geçenlerden, özellikle derlenip toparlanmasında büyük yardımları olan sayın Erol ABAYLI'ya ve sayın Mehmet DEMİRCİ'ye sonsuz şükranlarımı arz ediyorum.

Saygılarımla.

Süleyman ERDOĞAN
Eylül 1999

KISALTMALAR

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

DPD : Devlet Personel Dairesi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

RG : Resmi Gazete

TODAİE : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

MEHTAP : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

KAYA : Kamu Yönetimi Araştırması

YİBO : Yatılı İlköğretim Bölge Okulu

C : Cilt

S : Sayı

Sy : Sayfa

ÇİZELGELER

SIRA NO :	ADI	SAYFA :
Ç.1-	Toplam Nüfuslarına Göre İllerimiz.....	66
Ç.2-	Yüzölçümü Dilimlerine Göre İller.....	67
Ç.3-	İllere Bağlı İlçe Sayıları.....	68
Ç.4-	İllerin Köy Sayıları.....	69
Ç.5-	Nüfus Dilimlerine Göre İlçe Sayıları.....	71
Ç.6-	Yüzölçümü Dilimlerine Göre İlçeler.....	73
Ç.7-	Köy Sayısı Dilimlerine Göre İlçeler.....	74
Ç.8-	Özek Nüfusu Açısından İlçeler.....	102
Ç.9-	Arguvan İlçesi Nüfus Göstergesi.....	111
Ç.10-	Arguvan İlçesi Ekonomik Açıdan Faal Nüfus Göstergesi.....	114
Ç.11-	Arguvan İlçesi Ekonomik Açıdan Faal Olmayan Nüfus Göstergesi.....	115
Ç.12-	İlçede Mevcut Sağlık Kuruluşları ve Personel Durumu.....	118
Ç.13-	İlçedeki Arazi Dağılımı.....	121
Ç.14-	İlçedeki Hayvan Varlığı.....	122
Ç.15-	İlçede İlk Altı Ay İçerisinde Avlanan Balık Çeşitleri ve Miktarı.....	123

1.ARAŞTIRMA HAKKINDA

Bu bölümde araştırmanın konusu, amacı, denencesi, yöntemi, çalışma yapılırken karşılaşılan güçlükler ve araştırmanın sunuş sırası hakkında bilgiler verilmiştir.

1.1-Araştırmanın Konusu ve Önemi

Bir toplumun yönetim sistemi, ilkece toplumsal ve ekonomik örgütlenmesine göre biçimlenir.

Willad I.Thorp,"Geri kalmış bir ülkenin genellikle geri kalmış bir yönetim sistemine sahip olduğunu söylemektedir. Kalkınma veya insan yaşamının iyileştirilmesi çabaları,ülkede öncelikle o toplum insanların ihtiyaçları için kurulan örgütlere düşmektedir. Toplumda bu önemli sorumluluğu yüklenmiş örgütlerin,yalnız kendi alanlarındaki değişmelere uyum sağlamaları yeterli değildir. Aynı zamanda yenilikçi olup çevreleri için bir değişim kaynağı olmak durumundadırlar. Örgütlerin nitelikli,verimli ve etkili hizmet üreterek,hizmet verdiği alandaki halkın destek ve güvenini sağlamaya çalışmaları çağdaş ve demokratik yaşamın bir özelliğidir(Peker, 1989 ,.3).

Devletin görevi kamu hizmetlerini yerine getirmektir. Devlet vatandaşan vergi,resim, harç ve benzeri yollarla sağladığı gelirleri kamu ihtiyaçlarının karşılanması için kullanırken çok dikkatli hareket etmek zorundadır. Vatandaşlar bir yandan kamu giderlerinin az olmasını,öte yandan hizmetlerin tam,hızlı ve kaliteli bir şekilde yerine getirilmesini ister. Bu karışık durum,devleti yönetmede verim ve tasarruf sağlamağa yönelik önlemleri araştırıp bulma ve uygulama alanına sokma yolunda devamlı zorlamaktadır.

Ülkemizde, Osmanlı Devleti'nin çöküş sürecine girmesinden bu yana ,karşılaşılan güçlüklerin ve görülen aksaklıkların en önde gelen nedeninin yönetim yapısından veya yöneticilerden kaynaklandığı varsayımından hareket ederek,yönetim yapısında sürekli bir düzenleme yapma eğilimi gözlenmektedir. Tanzimat döneminde başlatılan,idari,adli ve askeri alanda büyük değişiklikler

yapılmıştır. Yönetimde başlatılan bu yenileme çalışmaları Cumhuriyet döneminde de sürdürülmüştür. Özellikle ,60'lı yıllardan bu yana bütün hükümet programlarında ve kalkınma planlarında yer alan, yönetimin iyileştirilmesi çabaları güncelliğini korumaktadır.

Planlı kalkınma ile birlikte Türk toplumunun yapısında meydana gelen hızlı gelişmeler ve bunun doğurduğu sosyal,ekonomik ve kültürel sorunlar ;özellikle son yıllarda Türk yönetim yapısında-yönetim bölümlenmesinde- yeni düzenlemelerin yapılması hususunu gündeme getirmiş bulunmaktadır.

Nitekim 1982 Anayasasının . 126 ncı maddesi de, Devletin taşra teşkilatlanması itibariyle;Türkiye'nin coğrafi durumu,ekonomik şartları ve kamu hizmetlerinin gerekliliği gibi esasların gözetilmesi suretiyle mülki taksimatta düzenleme yapılabilmesini öngörmektedir. Anayasamız Türk toplum yapısında ki hızlı gelişmelerin ve bunun doğuracağı sorunların yeniden değerlendirilerek yeni idari düzenlemelerin yapılmasını adeta anayasa emri haline getirmektedir.

Merkez Yönetiminin sorumluluğunda olan hizmetlerin taşrada yürütülmesine ilişkin örgütlenme açısından Türkiye 'li düzenini" yeğlemiş ülkelerden birisidir. Aslında bu tercih Osmanlı İmparatorluğu döneminde yapılmış ve 19.yüzyıl ortalarına rastlayan deneme niteliğindeki uygulamaların başarılı olması sonunda Fransız modelinden geniş ölçüde esinlenerek Bab-ı Ali tarafından taşra yönetim örgütlenmesi,il sistemine göre düzenlenmiştir. İl yönetim düzeni Cumhuriyet yönetimi tarafından da korunmuştur(Yalçındağ, 1996-a, 3).

Türk yönetim yapısı incelendiğinde birbirinden kopuk, uyumsuz ve hizmet sunulacak kitlelerin taleplerinden uzak olduğu görülecektir. Seksen yıla yaklaşan cumhuriyet döneminde idaredeki kopukluk ve uyumsuzluk önlenememiştir. İşin en kötü tarafı da bu süre içerisinde mevcut idari yapıyı inceleyerek geleceğe dönük iyileştirmelerin de yapılmamış olmasıdır.

Merkezden bir ölçüde mahalli idarelere 1960-71 ve 80 yıllarında yapılan müdahalelerin de istenen hedeflere vardığı söylenemez.

Bugün vatandaş idare ile temasa gelmekten kaçındığı gibi idarede görev alan bürokratlar da olumsuzluklardan huzursuzdur. Kısaca hizmet bekleyenler de hizmet sunanlar da idarenin çalışmasından yeterince memnun ve mutlu değildirler.

Devletin temel görevleri arasında yer alan güvenlik , sağlık, eğitim ve adalet hizmetleri bütün olarak vatandaş ihtiyaçlarına cevap vermemektedir. Bunları teker teker incelediğimiz zaman meselenin ne ölçüde acil olduğu görülecektir.

Birbirini izleyen tepkisel önlemler idareyi günübürlük yaşar hale getirmiştir. Gündem çok defa sebepler yerine sonuçlara kilitlenmiş ve sonuçların değerlendirilmesine göre tedbirler düşünülmüştür. Hazırlanan beş yıllık planlar bile ulaşılan sonuçları referans almış sebeplere hiçbir dönemde inilmemiştir. Çok zaman bürokrasi hazırladığı beş yıllık planlar kadar bile ömürlü olmamıştır.

Devlet ,ne parlamenterin, ne bürokratin ve ne de vatandaşın tam desteğini alabilmiştir. Diğer bir ifadeyle idarenin yapı ve işleyişinden bütün olarak memnun bir çoğunluk maalesef mevcut değildir. Bu memnuniyetsizlik idaredeki iklimi bozmakta, iç huzur ve istikrar temin edilmemektedir.

Bugün Türkiye’de kamu yönetimi, sorumluluğunda bulunan işleri hızlı ve nitelikli biçimde yürütecek verimliliğe sahip olmadığı gibi, ekonomik ve sosyal alandaki gelişmelere göre kendini yenileme esnekliğinden de yoksundur.

Yönetim sistemimiz için bilimsel çalışmalarda varılan yargılar da pek farklı değildir. Türk kamu yönetimi üzerinde yapılmış ve 1963 yılında yayınlanmış MEHTAP Raporu’na göre “...yönetim kendisine verilen görevleri tam bir etkinlik ve verimlilikle yerine getirememekte,” idi. 1971 yılında kurulan İdari Reform Danışma Kurulunun, ertesi yıl yayınlanan raporunda kamu yönetim sistemimizin genel durumuna ilişkin olarak yer almış bulgular, şöyle özetlenebilir: Türk kamu yönetimi birçok yönlerden günümüzün gereksinimlerini ve koşullarını yanıtlamaktan uzak bulunmaktadır.(TODAİE,1966)

Yönetim sistemimiz, genellikle, önceden belirlenen amaçları, tüm olanakları en iyi biçimde kullanarak gerçekleştirme yerine, kurulu düzeni, yerleşmiş aşırı

biçimsel yol ve yöntemlerle sürdürme eğilimindedir... Hizmetlerin görülmesinde tıkanıklıklar ve gecikmeler olmaktadır... Yönetimsel planlama anlayışının benimsenmemiş olması, yönetimin tüm işlevleri üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır. Kaynaklar, savurganlığa yol açacak biçimde kullanılmaktadır... gözetim ve denetim mekanizmaları, gereği gibi işlememektedir. Kuruluşlar içinde ve arasında etkin bir eşgüdüm, sağlanamamaktadır.

Bu çalışmada yönetim olgusu , Türk yönetim yapısı,sorunları ve de "Kırsal İlçe " olarak tanımladığımız,gelişmişlik düzeyleri düşük ilçeler hakkında bilgiler verilmekte,Malatya"ya bağlı Arguvan ilçesi örnek olarak incelenerek kırsal ilçelerin sorunları ve çözümleri somutlaştırılmaya çalışılmaktadır.

1.2.Araştırmanın Amacı

Türk yönetim yapısının içinde bulunduğumuz yüzyılın baş döndürücü gelişmelere ayak uyduramayan iyileştirilmesi ve yeniden yapılanması konusunda herkesin hemfikir olmasına rağmen bir gelişme sağlanamamasının nedenlerini incelediğimizde bu konudaki araştırmaların soyut olduğunu, alan araştırması yapılmadığını görüyoruz. Ayrıca araştırmaların genellikle merkezilik ve kırtasiyecilik üzerinde yoğunlaştığını, özellikle "Kırsal İlçeler" üzerinde araştırmalar yapılmadığını görüyoruz. Kamu Yönetimi dalında yüksek lisans çalışması yaparken yönetici kimliğimiz nedeniyle küçük çaplı da olsa bir ilçe üzerinde çalışma yaparak gelecekteki araştırmacılara zemin hazırlamak,Türk yönetim yapısının iyileştirilmesine katkıda bulunmak temel amacımızdır.

Türkiye'nin yönetim yapısı içinde ilçeler önemli bir konuma sahiptir. Toplumsal kalkınmada yurttaşların ulaşabildikleri ve yerel sorunlara en yakın gördükleri yönetim ilçe yönetimleridir. Ne var ki Türkiye ilçe örgütlenmesinin büyük bir bölümü nüfus bakımından oldukça küçük ilçelerdir. Çalışmada bu küçük ilçelerin sorunları ele alınmış ve bir örnek ilçe üzerinde çalışılmıştır. Çalışmaların temel amacı, kırsal ilçelerin sorunlarını ortaya koymak, çözüm önerileri geliştirmektir.

1.3.Araştırmanın Denencesi

Türk yönetim yapısı içinde kalkınmada önemli işlevler üstlenen yönetim birimleri ilçeler olduğu halde , bu yönetim birimlerinin , özellikle kırsal ilçelerin planlaması yetkili bir yönetim tarafından ele alınmadığı gibi, "kırsal ilçeler" kurulurken alan büyüklüğü, nüfus büyüklüğü, ekonomik ve toplumsal gelişmelerin dikkate alınmaması ve halkın yönetime katılmaması kalkınma sorunlarının temel nedenidir. Araştırma boyunca bu denence sınanmaya çalışılmıştır.

1.4.Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırmada "tarihsel ve betimsel" yöntem birlikte kullanılmıştır. Ankara'da İçişleri Bakanlığı'na ait kütüphane, Milli Kütüphane, DPT'ye ait kütüphane, İnönü Üniversitesine ait kütüphaneler başta olmak üzere birçok kütüphanedeki kaynaklar taranarak konumuzla ilgili çalışmalara ulaşılmaya çalışılmıştır. Ayrıca Malatya Valiliği ve Arguvan Kaymakamlığı kütüphane ve Brifinglerinden de yararlanılmıştır. Ek 2'de görülen soru kağıdı uygulaması yapılmış nüfusu 10 binin altında olan 260 ilçeye gönderilen formlardan 53'ü veri olacak şekilde doldurularak gönderilmiştir. Bu nedenle soru kağıdı uygulamasından istenilen verim alınamamıştır.

1.5.Araştırmanın Sınırlılıkları

Birçok kaynak taramamıza rağmen " Kırsal İlçe " ile ilgili fazla bilgi elde edilememiştir. Kırsal ilçe tanımlaması yeni bir kavramdır, bu konuda yapılan çalışmalar oldukça sınırlıdır. Çok sayıda ilçe yılına ulaşılmış ve incelenmiştir, ama hazırlanan yıllıklar bilimsellikten uzak ve magazin türünde olduğu için istenilen fayda sağlanamamıştır. Bu olumsuzluklara ilave olarak ancak birkaç ilçe ile ilgili sosyolojik içerikli alan çalışması yapıldığı görülmüştür. Ayrıca kırsal alanlarla ilgili olarak yapılan ve kırsal alan çalışması olarak nitelenen çalışmaların tamamı köyleri esas olarak aldığı için ilgili çalışmalardan tam olarak yararlanılamamıştır. Bu araştırmamız açısından kaynaklara ulaşmada önemli bir sınırlılık getirmiştir.

1.6.Araştırmanın Sunuş Sırası

Toplam 5 bölümden oluşan araştırmamızda; Birinci bölümde, araştırma hakkında genel bilgi verilmektedir. İkinci bölümde ,yönetim, tarihi gelişimi, yönetim biçimleri, kamu yönetimi, özel yönetim, yönetime katılma konuları hakkında tanımlamalar yapılmakta detaylı bilgiler sunulmaktadır. Üçüncü bölümde, Türk yönetim yapısı ve kırsal ilçeler hakkında, tarihsel gelişiminden, örgütlenmesindeki ölçek sorununa kadar birçok konuda ve de merkez-taşra örgütlenmesi, merkez-taşra birimleri, mahalli idareler hakkında detaylı bilgiler verilmektedir. Dördüncü bölümde, kırsal ilçe olarak Arguvan tanıtılmakta ve sorunlarına yer verilmektedir. Beşinci bölümde, yapılan araştırma ile ilgili bulgular, öneriler ve sonuç ortaya konmaya çalışılmıştır.

1.7.Araştırmada Kullanılan Anahtar Kelimeler

Çalışmada geçen kimi anahtar kavramların açıklaması aşağıda verilmiştir.

Bölge Valiliği : Bölge Valiliği'nden öce kısaca bölge kavramı üzerinde durmamız faydalı olacaktır. Bölge kavramının kesin bir tanımını yapmak olası değildir. Bölge sözcüğü,çeşitli kavramlar karşılığında kullanılır. Bazen bir mahalleye, bir kente, bir ile, birkaç ilden oluşan yörelere, birkaç ülkenin oluşturduğu kara parçalarına ve hatta kıtalara 'bölge ' adı verildiği olmaktadır. Bölgenin ölçeği, bölgenin amaçlarına göre değişmektedir. Bölge sınırlarının çizilmesinde, coğrafi, ekonomik, toplumsal, yönetsel ölçütler ve bazen de bunların birden çoğu ölçüt olarak kullanılır. Bölgeler amaçlarına göre, türdeş, kutuplaşmış ve planlama bölgesi olarak üçe ayrılarak incelenir.(Keleş,1997,237)

"Türk kamu yönetimi literatüründe bölge, birkaç ilin kümelendirilmesi sonucu oluşturulan, ilden daha geniş ölçekli bir coğrafi alandır." (Polatoğlu, 1988, 9)

İlk bölge yönetimi kavramı, yönetim literatürümüze 1913 yılında çıkarılan " İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı" ile girmiştir..".....Osmanlı ülkesi teftiş

bölgelerine bölünür ve her teftiş bölgesi bir genel müfettişe bağlanır.” hükmü yer almıştır. (Keleş,1994, 125)

Cumhuriyet döneminin ilk Anayasası olan 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 21. maddesinde de yer almıştır. “ İller iktisadi ve toplumsal ilişkileri bakımından birleştirilerek Genel Müfettişlik Kıt’aları oluşturulur “ hükmü yer almıştır. Söz konusu hükümler , idari kademe sayısının azaltılıp illeri çoğaltmanın sakıncaları giderilmek istenmiştir. Ancak söz konusu hükmün uygulamasına geçilememiştir. (Türe, 1988, 64)

1924 Anayasasında yer almamasına rağmen 25 Haziran 1927 tarihinde, emniyet ve asayişin korunması, ortak ve sistemli bir yönetim ve kalkınma sağlamak amacıyla 1164 sayılı Genel Müfettişlikler Oluşturulmasına Dair Kanun çıkartılmıştır. Bu kanunla hükümete yetki verilmiştir. Uygulamaya geçtikten sonra illerin tepkisiyle karşılaşan bu örgütlenme başarılı olamamış ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yürürlüğe girince , Anayasanın 89. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle 5990 sayılı kanun ile yürürlüğüne son verilmiştir.(Tamer, 1992, 116-117)

Burada kısaca 71 sayılı KHK ile getirilen Bölge Valiliğine değinmek istiyorum. 4 Ekim 1984 tarihli RG de yayımlanan 71 sayılı KHK ile kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan alanlarda görev yapacak biçimde merkezi yönetim örgütü kurulması kabul edilmiş ve bu örgüte Bölge Valiliği adı verilmiştir. Karamame illeri gruplandırarak 8 Bölge Valiliği kurmakta; Bölge Valiliğinin kurulması , kaldırılması ve merkezlerinin belirlenmesinin yasa ile yapılacağını öngörmekte; Bölge Valiliği'nin görev ve hizmet alanının il sınırlarını bölemeyeceğini belirtmekteydi. Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra TBMM'ne sunulan Karamame 11 Temmuz 1984 tarihinde sakıncalı görülerek reddedilmiş ve uygulamaya konulmamıştır.(Polatoğlu, 1985, 34-35)

Kısaca özetleyecek olursak Türkiye’de günümüze kadar değişik biçimlerde bölge yönetimi uygulama ve önerileri ortaya çıkmıştır. Bunlar sırasıyla, Genel Müfettişlik, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve 71 sayılı KHK ile getirilen Bölge Valiliği ile ekonomik amaçlı bölge yönetimi olan GAP ve Serbest Bölgeler’ dir.

Bölge Valiliği sisteminde, illerin üzerinde tüzel kişiliğe sahip ve yetki genişliği ilkesine göre yönetilen yeni bir mülki yönetim kademesi oluşturulmaktadır. Bu sistemde bölge valisi, kendi bölgesindeki valilerin üstü durumundadır. (Türe,1998, 73)

Bölge valiliği, bölge ölçeğinde iş gören kuruluşların tek bir genel yöneticiye bağlanması gereksinmesini karşılamayı amaçlamaktadır

Bölge valiliği uygulamasının en iyi örneği Fransa'dır. Fransa yönetim yapısı 90 il, 22 bölge valiliğinde kümelendirilmiştir. Bölge valisine ulusal plana girecek yatırımların önceliğini saptamak, ulusal planın bölgede uygulanmasını sağlamak, bölgedeki kamu kuruluşlarının ödenek kredi gereksinmelerini, istemlerini ilgili bakanlıklara görüşü ile birlikte iletmek yetki ve sorumluluğu verilmiştir. Bölge içindeki yönetimle ilgili konularda en yetkili üst olan bölge valisi bunlarla ilgili kurullara, çalışmalara başkanlık etmekle görevlidir,.bölge valisi, Fransa da "Hükümetin ekonomik kalkınma ve bölgesel gelişme konusundaki politikasını kendi bölgesinde uygulamakla görevlendirilmiştir. (Tumbul, 1991, 16)

Fransa'da bölge , Haziran 1960 'da kurulup Temmuz 1972'de tüzel kişilik kazanmış ve bir yerel yönetim birimi olarak yeniden düzenlenmiştir. Yerel yönetim birimi olarak Bölge'nin yapısı, yetkileri, Bölgelere verilecek görevler 2 Mart 1983 günlü yasayla belirlenmesine karşın Bölge yeni kimliğine Mart 1986 tarihinde yapılan yerel seçimlerin ardından kavuşmuştur. (Karaer, 1990, 57)

Yukarıda değinildiği gibi, ülkemizde yıllardır önerilen ve 71 sayılı KHK ile oluşturulmaya çalışılan Bölge valiliğine çeşitli sakıncaları taşıdığı gerekçesiyle itiraz edilmiş ve uygulamaya konulamamıştır.

Eşgüdümçü Valilik: (Eşgüdümçü) Koordinatör Valilik sisteminde, iller kaldırılmadan, il ile merkez arasında yeni bir mülki yönetim kademesi oluşturulmadan, bölgesel kuruluşları da içine alacak büyüklükte bölgeler oluşturulup merkezleri saptanır; bölge merkezindeki il valisi koordinatör vali olarak isimlendirilir ve kendisine yönetimler arası işbirliği ve koordinasyonu sağlama , yatırımları gözetip denetleme yetkisi verilir (Türe,1998, 74-75)

Sonradan eşgüdümcü valilik dizgesine geçilen Fransa'da hükümetin bölgeyle ilgili ekonomik kalkınma planlarını uygulamak, kamu ekonomik girişimleriyle karma ortaklıkların yöneticilerini, bağlı illeri valileri ile daire müdürlerini yönlendirmek, denetlemek yetkilerini taşıyan eşgüdümcü bölge valisi, başbakan ve ilgili bakandan talimat alır. (Tumbul,1991,16)

Ülkemizdeki "olağan üstü hal bölge valiliği", bulunduğu ilin valiliğini sürdürmekle birlikte yalnızca kolluk ve güvenlik güçleri ile ilgili yetkilere sahip bulunmakta, eşgüdümcülük işlevi bununla sınırlı kalmaktadır. Ekonomik kalkınmayla ilgisi bulunmayan, doğrudan İçişleri Bakanlığına bağlı bulunan olağanüstü hal bölge valisi, Fransa'daki eşgüdümcü bölge valisinden farklı bir konumdadır.

Eşgüdümcü (koordinatör) valilik düşüncesi ülkemizde de gündeme gelmiştir. Örneğin, 1981 yılında İçişleri Bakanlığının eşgüdümlüde, müsteşarlar çalışma grubu kurulmuş ve bu kurul Ekim 1981 de bir yazanak sunmuştur. Bu yazanakta yer alan önerilerden biri, bölgesel düzeyde yapılması gerekli görülen bir yönetsel düzenlemede eş güdümcü vali türünde bir eş güdümlü makamının oluşturulmasıdır. "Kurulması düşünülen ya da önerilen eşgüdümcü vali ya da bölge valisi gibi yaklaşımların yalnızca yönetsel bir sistem olarak değil, aynı zamanda ekonomik ve sosyal sorunların çözümünde bir araç olarak düşünülmüş olması da önem kazanmıştır". (Tumbul, 1991, 16-17).

Bu amaçla, DPT tarafından daha önce yapılmış olan "Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi" araştırması sonucu ortaya çıkan 16 bölgede kimi yeni düzenlemeler yapılarak 18 bölge özeği ve bu özeğe bağlı iller saptanmış ve başbakanlığa sunulmuştur. Bu liste daha sonra bakanlıklara sunulmuştur. Ancak eşgüdümcü valilik ya da bölge valiliği düzenlemelerinden başka nedenlerle vazgeçilmiş, uygulanma şansına kavuşamamıştır (Tumbul, 1991, 17-18).

Ancak ülkemizde meydana gelen Ağustos 1999 depreminden sonra deprem bölgesindeki işleri koordine etmek üzere, 30 Eylül 1999 tarih ve 23832 sayılı RG 'de yayınlanan Bakanlar Kurulu Karamamesiyle (14.9.1999 tarih ve 576 sayılı KHK ye istinaden) koordinatör vali görevlendirilmiştir.

Eyalet Valiliği : "Eyalet", tarihsel gelişmenin, toplumsal, siyasal koşulların sonucunda, bağımsız devletlerin birleşmesinden doğan birleşik (federal) devlet yapısı içinde yer alan, yasama, yürütme, kolluk, hatta yargılama konularında bağımsız, özerk bir yönetim biçimidir. Osmanlı İmparatorluğunun hem Avrupa, hem Ortadoğu'daki her biri ayrı devletlerden alınan topraklarda yönetimi kolaylaştırma amacıyla eyaletler kurulduğu bilinmektedir.

Merkez İlçe: İl merkezi ile ,bir ilde hiçbir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin oluşturduğu yönetsel birimdir. İl'in genel yönetiminden sorumlu olan vali ,merkez ilçe dediğimiz birimin yönetiminden de sorumlu olmaktadır.

Bir idari bölüm sayılmamakla beraber idari ve coğrafi bir vakıa, bir gerçek olan bu merkez ilçelerin ne suretle yönetileceğine dair 5442 sayılı yasada açık bir hüküm yoktur, ancak 4.ve 9. madde hükmü gereğince Valinin yetkili ve sorumlu olduğunu kabul etmek gereklidir. (İçişleri Bak. İç-düzen,1972, 407-408) MEHTAP Raporunda , merkez ilçelerin kurulması tavsiye edilmektedir.

Kırsal İlçe : Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kalan ilçeler ve merkez ilçeler hariç , kırsal -kentsel yerleşmelerin ayırımında kullanılan ölçüt olarak belirlenen 10.000 nüfus sınırının altında merkez nüfusu olan ilçelerdir. Köy Kanununa göre nüfusu 2 binin altındaki yöreler 'köy' ,2 ile 20 bin arasındakiler 'Kasaba' ,20 binin üstündekiler 'kent (şehir)' olarak nitelendirilmiştir.

Kırsal ve kentsel yerleşmelerin ayırımında toplumbilim açısından kullanılan 10.000 nüfus sınırı dikkate alındığında ülkemizde ilçe merkezlerinin yarıdan çoğu (1995 itibarıyla 443 ilçe (%56)) kent sayılmayan yerleşmelerdir. (Geray ve Cerit 1997, 17)

Ölçek Ekonomisi Kavramı : Hizmetlerin üretilen miktarları arttıkça birim hizmet maliyetinin düşmesi anlamında kullanılmaktadır.

Masraf-Yarar Analizi: (Cost-Benefit) Bu yöntemler genellikle ekonomistlerin çeşitli alternatifler arasında seçim yapmada kullandıkları bilimsel bir yaklaşımdır.

"Masraf-yarar analizi denince ,çeşitli alternatifler arasında ekonomik yararlılığı en fazla olanını,yapılacak masraflara karşın sağlanacak yararın belirlenmesi suretiyle seçmeye olanak veren geniş kapsamlı incelemeler sistemi anlaşılabilir."
(Şenel, 1975, 136)

Yetki Genişliği :Yetki genişliği ilkesinde,merkezi idarenin bir kısım yetkileri meydana getirilen coğrafi idare bölgelerine ya da belirli hizmetleri gören kuruluşlara verilmiştir .Bu durumda yöneticiler aslında merkeze ait olan yetkileri kullanmaktadırlar Verilen yetkileri ancak merkezin direktif ve kontrolü altında kullanırlar. Yetki genişliğinin amacı,merkezden yönetim sisteminin sakıncalarını belirli ölçüde ortadan kaldırmak ve merkezden yönetim sisteminin işleyişinde mümkün olduğu kadar rahatlık ve sürat sağlamaktır.

Bazen merkezi idare yetkilerinin coğrafi idare bölümleriyle kayıtlı olmayan teknik nitelikte ve uzmanlığı gerektiren bir kuruluşun başında bulunan şahıs tarafından da kullanılabilceği,bu şahsın da merkezi idare adına hareket edip karar alabildiği ve uygulayabildiği görülmektedir .Bu tür uygulamaya "teknik(fonksiyonel) yetki genişliği" denilmektedir.(Özer,1990,38)

Toplum Kalkınması : Toplum kalkınması kavramını,kalkınma literatürümüze mal eden ilk beş yıllık kalkınma planı bu deneyimi köy kalkınması ile eşdeğer anlamda benimsemiştir. "Toplum kalkınması bir yerleşim biriminin ve o birim halkının sosyal,kültürel ve ekonomik kalkınması için devlet kuruluşlarının halkla el ele vermesi,imkanlarını,çabalarını birleştirmeleri yöntemidir."(Aytaç,1987 ,35)

Toplum kalkınması,Birleşmiş Milletler tarafından şöyle tanımlanmıştır: "Toplum kalkınması terimi beynelmilel kullanışta,toplumların ekonomik,sosyal ve kültürel koşullarını iyileştirmek,ulusal bütünlüğü gerçekleştirmek ve küçük toplumların ulusal gelişmeye tam katılmasını sağlamak için,halkın kendi çabalarını,hükümetin çabaları ile birleştirdiği süreci belirleyen bir kavramdır."(Yavuz,1976,5)

Toplum kalkınması kavramı, Birleşmiş Milletler tarafından, az gelişmiş ülkelere uygulanan teknik yardım programları çerçevesinde geliştirilmiş bir kavramdır.

Toplum kalkınması çeşitli şekillerde ele alınmaktadır. Bazılarına göre bir süreç, bazılarına göre değişme yaratma ve değişmeye uyum sağlama yöntemi, bazılarına göre yerel toplumlara özel amaçlarla hizmet götürülmesi şekli, bazılarına göre sosyal çalışmanın bir yöntemidir. Bazıları da Fehmi Yavuz gibi toplum kalkınması kavramının gelişmiş ülkelerde gerek kentsel gerekse köysel etkinlikler için kullanılmasına karşın, az gelişmiş ülkelerde köy kalkınmasıyla aynı anlamda kullanılmaktadır. (Yavuz, 1976, 5)

Mekan Organizasyonu, "Daha iyi yaşam koşullarını elde edebilmek için, beşeri faaliyetlerimizin olageldiği yer altı, yerüstü ve yeryüzü katlarını içeren coğrafi mekanın organizasyonunu ifade eder. Mekan organizasyonu bir sistem olarak, gelişme ve yerleşme şekillerine ilişkin öngörü ve kararlar getirir. Bir mekanın organizasyonu, ülkesel toprağın yer altı ve yerüstü kaynaklarının rastgele kullanılmasını önler ve fiziki kaynaklarla beşeri faaliyetleri arasındaki ilişkiyi rastlantılara bırakmaktan kurtarır." (Çubuk, 1973, 28-75)

Ülkesel Mekan Organizasyonu: Ülke insanların faydaları için ülkesel mekânın olası en iyi kullanma şeklinin bulunmasıdır. Böyle bir organizasyon, birçok disiplinlerin katıldığı bir bileşimi konu yapar ve ancak böyle bir organizasyon, ülkesel toprağın ve bünyesinde bulunan kaynakların rastgele kullanılmasını ve ülke içindeki beşeri faaliyetlerin rastlantılara bağlanarak gelişmesini önler. (Çubuk, 1973, 39)

2. YÖNETİM OLGUSU

Bu bölümde ,yönetim,tarihi gelişimi,yönetim biçimleri,kamu yönetimi,özel yönetim ve yönetime katılma konuları hakkında bilgiler verilmektedir.

2-1 Tanım ve Tarihsel Gelişimi

Bu başlık altında yönetimin tanımı yapılmakta ve tarihi gelişimi anlatılmaktadır.

2-1.1 Tanım

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

Bir şeyin kendi ekseni etrafında dönmesi ve dolaşması 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)

Türkçe'de idarenin işlevsel yönünü anlatmak için 'idare etme' veya 'yönetim' denilmekte;örgütsel yönünü belirlerken sadece 'idare','resmi daire','kuruluş','teşkilat' ve başka sözcükler kullanılmaktadır.

Yönetim yazarlar ve bu konu ile uğraşan öteki kişiler tarafından çeşitli biçimlerde tanımlanmaktadır. Bu konuda bir fikir vermek için bu tanımlardan bazılarını örnek olarak verebiliriz:

"Birden çok kişinin belirli bir amacın gerçekleştirilmesine yönltilmeleri, koordine edilmeleri ve denetlenmeleri"dir. Yönetim, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için, başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların eşgüdülenmesidir." (Polatoğlu,1989,4)

Yukarıda açıklanan tanımların çözümlenmesinden de anlaşılacağı gibi,yönetimde temel fikir, iş yapma,belirli bir amacı gerçekleştirme düşüncesidir. Amaçların gerçekleştirilebilmesi için insan gücü, para,zaman,donatım,yer ve tesisler gibi çeşitli kaynaklardan yararlanılması zorunludur.

"Yönetim, belirli amaç yada amaçların (insan gücü, para, zaman, malzeme,makine ve teçhizat, yer ve tesisler gibi) kaynakların en iyi biçimde kullanılması suretiyle gerçekleştirilmesi bilim ve sanatı" olarak tanımlanabilir. (Sürgit,1981,3-4)

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

Çoğu zaman tartışma konusu olan bir husus,yönetimin bilim mi sanat mı olduğu sorusudur. Aynı eğitim ve deneyime sahip iki yöneticiden birisinin ötekinden daha başarılı olmasını sağlayan yaratıcılık vb. nitelikler yönetimin sanat yönünü vurgulayan etkenler olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte,yöneticilik eğitimi görmemiş olmasına karşın başarılı olan yöneticileri örnek göstererek "yöneticiliğin okulu yoktur" yargısına varmak doğru değildir. Çünkü bu gibi durumlar,yöneticiliğin gerektirdiği bilgi ve beceriye gerek olmadığını göstermez. Olsa olsa bu bilgi ve becerinin farklı yöntemlerle,örneğin uzun yıllar boyunca usta çırak yöntemi ya da deneyerek öğrenme yöntemleriyle öğrenildiğini gösterebilir.

Çeşitli bilim dalları, yönetim kavramını değişik şekillerde tanımlamışlardır

Siyaset bilimcilere göre yönetim; devlet yönetimi veya iktidarı örgütlenmesi anlamına gelir. Bu anlamda, yönetim daha çok devletle ilgilidir ve her türlü örgütlenmeyi ve onlara egemen tek bir örgütü ortaya çıkarır. (Dinçer , 1996,3).

İktisatçılara göre yönetim, tabiat, işgücü ve sermaye gibi üretim faktörleri arasında yer alır. Üretimde bulunmak hayatın devamı açısından gereklidir. Dolayısıyla yönetim o örgütsel yapının prodüktivitesini ve rantabilitesini yükselttiği ölçüde başarılı sayılabilir. (Efil, 1996,1).

Bütün bu açıklamalardan sonra yönetimle ilgili yapılan bazı tanımlamaları şöylece sıralayabiliriz;

Bir görüşe göre, yönetim dendiğinde bazen bir "Süreç" anlaşılmakta, bazen bu sürecin unsurları olan "Organlar" (Kişi veya grup) 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)

Pierre Larousse'a göre yönetim, iki anlama gelmektedir. Birincisi "Kamu işlerini veya özel işleri idare etmek, sevk etmek, malları idare etmek eylemidir."Örneğin "İllerin idaresi valilere verilmiştir" cümlesindeki "İdare" kavramı bu anlamda kullanılmıştır. İkincisi "Bir kamu hizmetinde görevli personelin tümü" Örneğin P.T.T İdaresi gibi.

Joseph L.Massie'ye göre yönetim, "İşbirliğinde bulunan bir grubun faaliyetlerini, ortak amaçlar doğrultusunda sürdürme sürecidir. Bu süreç, seçkin bir insan grubunun (Yöneticiler), diğer insanların faaliyetlerini koordine etme faaliyetlerini kapsamaktadır."

Yönetim davranışsal yaklaşımla inceleyen Edwin B.Flippo, Yönetim kavramını, "Örgüt amaçlarının ekonomik ve etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi için, O örgütsel yapıyla ilgili faaliyetlerin planlanması, örgütlenmesi, yönetilmesi ve kontrol edilmesi" olarak tanımlamaktadır. (Akat ve Budak, 1994, 9) H.F.Smiddy'e göre, "Sevk ve idare, planlama, teşkilatlandırma, tamamlama ve ölçme yoluyla liderliktir" (Zoga, 1973, 3)

Çeşitli tanımlar üzerinde duran Dwigth Waldo ise yönetimi, "Yönetsel bir sistem içinde rasyonel işbirliğini başarmaya yönelik faaliyet" olarak belirtmektedir. (Akat ve Budak, 1994,9)

Bir diğer tanımda ise yönetim, "İnsanların 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 özüt olan bir süreç olduğu ortaya çıkmaktadır (Tosun, 1984,5)

Yukarıda yapılan yönetim tanımlarındaki farklılıklara, ülkemiz anayasalarında da rastlanmaktadır. 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da ""Yönetim""farklı anlamlarda kullanılmıştır. Anayasanın 125.Maddesinde yer alan "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." kuralında "İdare" örgüt anlamında kullanılmıştır. 12.madde de yer alan "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." kuralında "Yönetsel etkinlik" anlamında, Anayasanın 123.maddesindeki "İdare 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 ülkeler arasında bir birlik olmaması ve her ülkenin 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 tanım da 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.

2.1.2. Tarihsel Gelişimi

Yönetim olgusunun ortaya çıkışı tarih öncesi dönemlere kadar götürülebilir. Çünkü sosyal bir varlık olan insan, bu özelliği gereği kendini ancak diğer insanlarla birlikte düşünür ve onlarla birlikte yaşamayı ister. İnsanların bir arada yaşadıkları ortamlarda ise dönemin özelliklerine ve bireylerin ihtiyaçlarına göre belirli amaçlar oluşur. İnsanların birleştikleri her ortamda yönetim olgusu kendiliğinden var olacaktır ve ancak bu sayede istenilen amaca ulaşabilmek için, gurup ahenkli ve bilinçli davranışlar içerisine girebilecektir.

Kısaca, insanların bir arada yaşadıkları en ilkel topluluklardan (klanlardan, köylerden), en modern “Devlet” yapılanmalarına kadar her sosyal ortamda anlamı ve içeriği farklı da olsa “Yönetim” olgusu var olmuştur.

İlk insanların dağınık bir biçimde yaşadıkları ve yaşamlarını avcılık ve toplayıcılıkla sürdürdükleri dönemlerin hemen ardından bazı hayvan ve bitkilerin insanların yararına kullanabilmesi ve yiyecek maddelerini saklama yöntemlerinin bulunmasıyla birlikte nüfus artmaya başlamıştır. Bu gelişmeler insanları dağınık ve göçebe yaşam tarzından uzaklaştırıp, birlikte ve yerleşik bir yaşama yöneltmiştir.

Bir çok insanın bir arada yaşaması ile birlikte bazı yönetsel koşulların ortaya çıkması da kaçınılmaz olmuştur. Kurulan ilk köylerin sürekli gelişmesi ve köylerde köy nüfusunun ihtiyacından fazla bir üretimin oluşmaya başlaması ile birlikte farklı bir iş alanı da doğmuştur.

Bu gelişmeler çok sayıda insanı ve bu insanlar arasında oluşan farklı ilişkileri düzenleyecek yönetim merkezleri ve örgütlerinin kurulmasını gerektirince, sanayileşme dönemine doğru uzanan yönetim alanındaki gelişmelerin ilk basamakları atılmış oluyordu.

“Yönetim Olgusu” na tarihi gelişim seyri içerisinde en çok devlet katında ve askeri alanda ilgi duyulmuş, kullanılmış ve geliştirilmiştir. Yönetim alanında eski

dönemlerde yazılmış olan eserlere bakıldığında, bunların en önemli özelliğinin hükümdar ve yöneticilere ilişkin işlerin nasıl yürütülmesi gerektiği konusunda verilmiş öğütlerden oluştuğu görülür.

Bu eserlerin bir kısmı dini kaynaklara dayanırken diğer bir kısmı büyük düşünörlere, devlet adamlarına ve yöneticilere aittir. Bunlar arasında Kautilya'nın "Arthasastra", Aristo'nun politika, Platon'un "Cumhuriyet", Nizamülmülk'ün "Siyasetname" ve 14.Yüzyılda yaşamış, örgüt ve yönetim alanında önemli fikirler ileri sürmüş olan İbni Haldun'un "Mukaddime" isimli eserleri sayılabilir. Yönetim alanında klasik denilebilecek bu eserlerin bazıları yazarlarına zarar getirecek kadar gerçekçi bir üslupla yazılmışlardır. (Bursalıoğlu 1978,2). Her ne kadar yönetime ve yönetimle ilgili problemlere eski çağlarda bile önem verilmişse de ortaçağın bitimine ve Akdeniz'de ticaretin gelişmesine kadar yönetimi analiz etmede kullanılabilir önemli hiçbir yöntem geliştirilememiştir.

Ortaçağın sonlarına doğru önemli gelişmeler yaşanmıştır. Söz konusu bu gelişmelerin temelinde "ticaret devrimi" olarak nitelendirilen ve 15.y.y.'dan başlayarak ticareti nicelik ve niteliksel olarak derinden etkileyen ekonomik gelişmeler yer almıştır. Ticari alandaki gelişmeler Batı Avrupa'nın Stratejik noktalarındaki kentlerin büyümesini sağlamış ve kentlerde ise zenginlik kaynağını elinde toplayan yeni toplum kesimlerinin öncülüğünde yeni bir toplumsal ve ekonomik biçimlenmeye gidilmiştir. (Sencer 1986, 19)

Bilim adamları bu döneme kadar, yani kapitalizmin ortaya çıkışına kadar, ekonomi ile fazla ilgilenmemişlerdir. Adam Smith 1776 da yayınlanan "Ulusların Refahı" adlı eseriyle bazı ekonomik kavramlar ortaya atmış ve işbölümünün üzerinde ısrarla durmuştur. Ticari, ekonomik ve sosyal alanda yaşanan gelişmelere paralel olarak teknik alanda da önemli gelişmeler sağlanmıştır. 18.y.y.'a gelindiğinde çalışma hayatında ortaya çıkan teknik gelişmeler, bilim adamlarının ve düşünörlerin fikirleriyle yörgularak sosyal hayatı birçok yönden etkileyecek bir devrimi, "Sanayi Devrimini" doğurmuştur. Böylece modern üretim yöntemlerinin sosyal etkileri, yöneticiler için üzerinde durulması gereken önemli konular arasında yer almıştır. 1832'den itibaren, bilim adamları bu üretim firmaları ile doğrudan sermaye ilişkisi

bulunmayan diğer kişiler, yönetimin iyileştirilmesine ağırlık vermeye başlamışlardır. 19.y.y.'in sonlarına doğru yaklaşıldığında birçok alanda olduğu gibi "yönetim" alanında da bilimsel yöntemler uygulanmaya başlamış ve 20.y.y. Yönetim bilimi açısından yepyeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

Yönetim bilimi dalında bilimsel yöntemlerin uygulanmaya başlaması ile 1880 lerden itibaren "Bilimsel Yönetim" düşüncesinin ilk evresi olan "Klasik Yönetim Düşüncesi" de başlamıştır. Bilimsel yönetim düşüncesinin en uzun süren bu evresi 1940 larda yerini "Neo-Klasik Yönetim Düşüncesine" bırakmıştır. 1940-60 yılları arasında gelişimini sürdüren "Neo Klasik Yönetim Düşüncesi" dönemi daha sonra 1960-70 yılları arasında "Modern Yönetim Düşüncesi" dönemi ve 1970-80 yılları arasında "Neo Modern Yönetim Düşüncesi" dönemleri takip etmiştir. (Baransel, 1974, 11).

Ulus ve uluslararası alanda idari, ekonomik, teknik ve sosyal yapıları etkileyen "Bilimsel Yönetim Düşüncesi"ndeki bu önemli gelişmeler, günümüzde de hızla sürmektedir.

2.2. Yönetim Biçimleri

Devletin görevi kamu hizmetlerini görmektir. Devlet, kamu hizmetlerini görürken bünyesine en uygun olan sistemi kabul ve uygular. Genellikle idare siyaseti bakımından kabul ve tatbik edilen birbirine zıt iki sistem mevcuttur. Bunlardan birisi kamu hizmetlerinin yalnız bir merkezden idare edilmesidir ki buna idare siyasetinde merkeziyet denir, diğeri ise kamu hizmetlerinin muhtelif merkezler arasında bölünerek her birinin ayrı bir merkez tarafından idare edilmesidir ki buna da ademi merkeziyet denir.(Onar 1952,445)

İlk çağ devletleri merkeziyeti en geniş şekilde tatbik etmişlerdir. Zaten bu devletlerin yapıları bir iş bölümüne uygun olmayacak derecede basit ve devletten beklenen hizmetler de son derece sınırlı idi. Fakat ilk çağlardan orta çağlara geçerken merkeziyet eski durumunu muhafaza edememiştir. Bu devirde hükümdar merkezin ülke içerisinde güvenlik ve asayişini temin edemediğini, dış güvenliğini

sağlayamadığını görünce kuvvet ve salahiyetlerini derebeyleri ile paylaşmışlar , derebeyleri de hükümdara bağlılık sözü vermişlerdir, savaşta askerle yardım etmişler, barışta hükümdarın üstünlüğünü kabul etmişler buna karşı hükümdar da derebeylerini kendi bölgelerinde serbest bırakmış, orada onları birtakım yetkileri kullanmağa mezun kılmıştır. Böylece görülüyor ki ortaçağ devletleri merkeziyetlerini tamamen kaybetmişlerdir.

Ortaçağlardan yeniçağlara geçince merkeziyetin yeniden ortaya çıkışını görüyoruz. Gerçekten yeni çağ tarihinin ilk yüzyılları hakimiyetin yeniden bir elde toplanması için yapılan mücadelelerle doludur. Bu devirde Fransa'da, İspanya'da, Danimarka'da hükümdarlar derebeylerini tamamen ortadan kaldırmışlar, Almanya'da, Lehistan'da, İsveç'te kralların idaresi altında bir nevi plütokrasi idareleri teessüs etmiş, İngiltere'de ise kral ve asiller bir nevi meşruti hükümet sistemi üzerinde anlaşmışlardır.(Versan,1960,112)

Aynı gelişmeyi kendi idare tarihimizde de görmek mümkündür. Örneğin Osmanlı İmparatorluğu bir zamanlar merkezden ayrı ve geniş bir özerkliğe sahip eyaletler halinde idare edilirken Mahmut II. Devrinden sonra tamamen merkezleşmiştir. Bugün ise merkeziyet ve ademi merkeziyet sistemleri belirli oranlar dahilinde birleştirilmiş bulunmaktadır.(Versan,1960,112-113)

Merkeziyet prensibi iki bakımdan incelenebilir : Siyasi bakımdan ve idari bakımdan. Eğer bir memlekette tek bir yasama organı ve tek bir yargı sistemi mevcut ise, yani aynı kanunlar yurdun her bölgesinde aynı şekilde tatbik ediliyorsa siyasi merkeziyet vardır ve buna üniter yani tekçi devlet ismi verilir. Türkiye, Fransa bu şekilde siyasi merkeziyete birer misaldir. Bu sistemin aksi federal devletlerdir. Bilindiği gibi Amerika Birleşik Devletleri, Batı Almanya ve İsviçre federal birer devlettir.

İdari bakımdan merkeziyet daha dar bir anlam ifade eder, ve sadece yasama fonksiyonunun değil fakat idare fonksiyonunun da merkezden görülmesini, yani amme hizmetlerinin ve bunların ifa vasıtası olan kamu kudretinin merkezleştirilmesini bir elde toplanmasını gerektirir.

Siyasi merkeziyet olmayan yerlerde idari merkeziyet mevcut olamaz. Fakat siyasi merkeziyetin varlığı idari merkeziyetin varlığını gerektirmez. Mesela siyasi merkeziyete sahip olan İngiltere'de en geniş bir idari ademi merkeziyet idaresi vardır. (Onar, 1952, 447 vd.)

İdare sistemi olarak merkeziyette kamu hizmetleri teşkilatı aralarında bir hiyerarşi bağı mevcut olan memurlardan ve ajanlardan ibaret tek bir varlık halinde ortaya çıkar. Yani merkezi tek bir organizma vardır.

2.2.1 Otoriter ve Merkeziyetçi Yönetim (Merkezden Yönetim)

Kamu yönetiminde ağırlık taşıyan iki yönetim biçimi vardır. Bunlardan biri yetkilerin ve kaynakların merkezde toplandığı yönetimin temel unsurları olan planlama, örgütlenme, komuta, eşgüdüm, koordinasyon ve denetimin merkezden yapıldığı merkeziyetçilik anlayışı ile diğeri de; söz konusu hususların yerel yönetimlerce yerine getirildiği (ademi merkeziyetçilik) anlayışıdır.

Merkeziyetçi bir sistemde Devlet bütün kamu görevlerini merkez ve merkeze bağlı taşra kuruluşları eliyle yerine getirir. Önemli tüm kararlar merkez kuruluşları kademesinde alınır. Merkezi idarenin taşra kuruluşlarının tek görevi merkezden gelen emirleri veya talimatı uygulanmaktadır. (Çoker,1993, 475) Merkezden yönetimin kimi özelliklerini, yararlarını ve sakıncalarını aşağıdaki gibi özetleyebiliriz :

Merkezden yönetimin özellikleri:

- 1.Yetkilerin tek elde ve merkezde toplanması.
- 2.Mali kaynakların merkezi otorite de bulunması.
- 3.Plan ve programların merkezi düzeyde yapılması.
- 4.Örgütlenmede hiyerarşinin egemen olması.
- 5.Komuta, emir verme yetkisinin, karar alma ve uygulatma yetkilerinin merkezde bulunması.
- 6.Eşgüdüm (Koordinasyon) ve denetimin keza merkezi otoritece sağlanması

7.Değerlendirmenin gerekirse plan ve programlarda değişiklik yapılması yetkisinin merkezden yapılmasıdır.

Merkezden yönetimin kimi yararları :

1.Kaynak israfını önler. 2.Üst otorite genel durumu izleyebilir 3.Plan ve programların uygulanmasında etkindir. 4.Politik baskılara daha kapalıdır. 5.Disiplinlidir.

Merkezden yönetimin kimi sakıncaları :

1.Kırtasiyecilik fazladır, işler yavaş yürür. 2.Bürokrasi (Örgütün gereğinden çok büyümesi). 3.Eşgüdümde aksaklıklar olur. 4.Denetim etkin olarak sağlanamaz. 5.Haberleşme ağlarında tıkanmalar görülür. 6.Tabanın katılımından ve desteğinden uzaktır. Merkeziyetçiliğin dezavantajlarını azaltmak amacıyla "yetki genişliği" ve "Yetki devri" müessesesi öngörülmüştür. Yetkilerin alt kademelere aktarılabilmesine imkan sağlanmıştır. (Eren , 1994,403)

Merkezden yönetimde, halkın yararına sunulan kamu hizmeti çevresel özellik ve koşulları dikkate almadan halkın tercih ve duyarlılığını önemsemeyen, her yerde tek bir tip hizmet olarak ortaya çıkmaktadır. Merkezden yönetim yerel toplulukların tercihindeki farklılık karşısında, genelde duyarsızdır. Merkezden yönetimde, hizmeti geliştirecek, daha iyi yapılmasını sağlayacak bir rekabet ve yarışma duygusu da sınırlıdır. Alışılmışı uygulamak kolaydır ve bunun dışına çıkmak istenmez. (Çoker, 1991,15-16)

2.2.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim denince akla iki türlü yönetim gelir. Siyasal yerinden yönetim ve yönetsel nitelikli yerinden yönetim.

Siyasal yerinden yönetim, yerel yönetimleri bağımsızlığa doğru yürüten bir çizgiyi ifade eder. Yerel meclislerin yasama ve hatta bir dereceye kadar yargı

yetkileri bulunur. Federal devletlerde eyaletler ve dominyonlar siyasal yerinden yönetim sistemine sahip örneklerdir. Merkezi yönetimle siyasal yerinden yönetim arasında, özü anayasada belirlenen bir anlaşma vardır. Bu hizmetler bu tür yönetimlerin onayı olmadan değiştirilemez bu tür yerel yönetimler bizim anladığımız anlamda özerk yerel yönetimlerin çok ötesinde, adeta bağımsız bir devletçiktir. Merkezi yönetimle bağları çok az ve önemli konularla (savunma, dış politika gibi) sınırlanmıştır.

Bir de yönetsel nitelikte yerinden yönetim kavramı bulunmaktadır. Burada, yerel olarak ihtiyaçları karşılamak için merkezi yönetimce kararlaştırılan ve kabul edilen biçimde, yerel yararları gözetecek yerel organların bulunması ve işletilmesi söz konusudur. Bu sistemde siyasal kudret temelde merkeze aittir. Ancak, hizmet etkinliğini sağlamak için, ortak yerel ihtiyaçların karşılanması ve yerel yararların korunması bakımından yerel organlar kurulmakta ve kendilerine bırakılan hizmetlerle ilgili karar ve yürütme yetkisi bu organlara bırakılmaktadır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin, yerinden yönetilmesi halinde daha fazla etkinlik sağlanacağını kabul ettiği bir kısım hizmetler üzerinde, yine merkezin kabul ettiği derecede mali ve idari yetkilere sahip bulunmaktadır. Burada, bir kısım hizmetlerle ilgili kamu iktidarının merkezin isteği doğrultusunda, merkezde yerel siyasal organlar arasında paylaşımı söz konusudur. Ancak böyle bir paylaşım ne derecede çok hizmetlerle ilgili olursa olsun, yine de temel sorumluluk merkezde, parlamentoda bulunmaktadır. (Çoker,1991, 4)

Yerinden yönetim sisteminde bazı kamu görevlerinin yürütülmesi görevi merkezi yönetime (hükümete) bağlı olmayan, (merkez hiyerarşisi dışında olan), otoritesini Anayasadan ve yerel halkı temsil etme gücünden alan yerel yönetimlere (ve bunların organlarına) verilmektedir. Yerinden yönetim iki ayrı biçimde oluşmaktadır.

Hizmet yerinden yönetim, belli bir alana bağlı olmaksızın hizmetlerin uzandığı birçok mahalli kuruluşu içine alan bazı kamu hizmetlerinin merkezin dışında bağımsız örgütlere bırakılmasıdır. Üniversite ve odalar gibi..

Mahalli yerinden yönetim, hizmet yerinden yönetimde olduğu gibi hizmetin değil, alanın, yerin önem taşıdığı yönetim biçimidir. Kamu hizmetlerine ilişkin bir kısım görev ve yetkiler, belli bir coğrafi alanda (köy, belde, il, ilçe ve bölgede), halkın seçtiği meclislere bırakılmaktadır. Yerel meclisler ve bunlara verilen görev ve yetkiler kanunla düzenlendiğine göre, bunları tam bağımsız saymak mümkün değildir. Yerel yönetimler, kanunla verilen özerklik sınırları içinde çalışmaktadırlar. Buna mali özerklik de dahildir. Merkezi yönetim, mali ve idari özerkliğin, kanunla belirlenen sınırları içinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemeye yetkilidir.

(Tortop,1994,11-12)

Görevlerin yürütülüşünde bir de **yetki genişliği** söz konusu olmaktadır. Burada, merkezi idare, kendisine bağlı bir kısım taşra memurlarına (valilere ya da bölge müdürlerine) bazı konularda karar alma yetkisi vermektedir. Yetki genişliği, merkezi idarenin hiyerarşik kademeleri arasında yetkilerin dikey dağılımını belirleyen bir yönetim tekniği olmaktadır. Hizmetler arttıkça ve bunun coğrafi dağılımı genişledikçe, merkezden uç noktalara doğru bir teşkilatlanma zorunluluğu ortaya çıkmakta ve merkeze hiyerarşi içinde bağımlı olan bu kuruluşlara, yine merkezin kontrolü ve yönlendirilmesi altında bazı yetkiler tanınması gerekmektedir. (Çoker,1993, 475)

Yerinden yönetimin kimi özelliklerini, yararlarını ve sakıncalarını aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

Yerel yönetimin özellikleri :

- 1.Yetkiler yerel yönetimlerce kullanılır
- 2.Mali kaynaklar yerel iktidarların girişimi ile harcanır.
- 3.Plan ve programlar yerinde yapılır.
- 4.Hiyerarşi çok az belirgindir.
- 5.Komuta, emir, karar verme yerindedir.
- 6.Merkezi idareyle hiyerarşik bağlantı yoktur.
- 7.Personel tespiti, temini, kullanımı yerinde olur.
- 8.Eşgüdüm yerel yönetim birimlerince yapılır.

9.Kontrol ve denetim öncelikle yerindedir.

10.Merkezi yönetimde vesayet yetkisi vardır.

Yerel yönetimin yararları:

1.Kırtasiyecilik daha azdır. 2.Eşgüdüm temini kolaydır.
3.Denetimvekoordinasyon kolaylığı vardır. 4.Plan ve Programların uygulanma başarısı yüksektir. 5.Yapılan, yapılamayan hemen görülür.

Yerel yönetimin sakıncaları:

1.Kaynak israfı fazladır. 2.Gereklilik yerine gösteri (Şov) öne geçebilir. 3.Politik baskılara fazla direnemez. 4.Bürokrasi yerine personel yığılması olabilir. 5.Yerel yönetimdeki kişilerin becerisine bağlıdır. 6.Disiplinsizlik olasılığı fazladır. 7.Kayırmacılık ve yanlılık görülebilir. 8.Denetim subjektif nedenlerle işlememektedir.

Yerel yönetimlerin sakıncalarını azaltabilmek için "İdari Vesayet" (Merkezi idarenin yasayla belirlenen sınırlı konularda yetkili olması) müessesesi öngörülmüştür. (Eren,1994, 146-147)

2.2.3. Özerk Yönetim

Muhtariyet (autonomie) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır.(Özer, 1990, 46-47)

Yasa ile teşkilat, kurum ya da bir idareye kendi kendini yönetme hakkının tanınmasıdır. Siyasi ve idari anlamda kullanılabilir. Siyasi anlamda özerklik ; ülkenin bir bölgesinde merkezi hükümet yetkilerinin o bölge yönetim birimlerince kullanılmasıdır. Yönetim anlamında özerklik ise ; kamu kurumlarının hizmetlerini kendilerinin düzenleyebilmesidir.(Çavuşoğlu, 1995,260)

Gerek merkeziyetçiliğin gerekse yerel yönetimlerin sakıncalarını gidermek ve en aza indirmek amacıyla, kurumların kendi sorumlulukları altında ülke genel çıkarlarına uygun olmak kaydıyla, kendi hizmetlerini bizzat kendilerinin düzenleme haklarını içeren bir yönetim biçimidir. Örneğin TRT, Üniversiteler gibi.

Bu hak genellikle Anayasalarca güvence altına alınmaktadır. Bizim 1961 Anayasamızda da üniversiteler ve radyo, televizyon idaresi özerk kurumlar olarak düzenlenmişti. (Madde 120 ve 121). 1982 Anayasası 130 ncu maddesinde üniversitelerin bilimsel özerkliğinden ve 133 üncü maddesinde Radyo ve Televizyon idaresinin tarafsızlık ilkesinden söz etmektedir.

Özellikleri

- a) Karar alma ve uygulama hakkına ve yetkisine sahip olmaları
- b) Karar organlarının serbestçe oluşumu (kendi yasalarına göre)
- c) Mali bakımdan özerk olmaları, merkezi idarenin onayı veya bir baskısının söz konusu olmaması.
- d) Bilimsel bakımdan özerk olmaları, kuruluşun gelişmesi için gerek gördüğü alanlarda araştırma, inceleme yapma ve geliştirme serbestisinin olması
- e) Organları ve personelinin idari bağımsızlığı, merkezi yönetimin atama ve azletme yetkisinin olmayışı, genel olarak kendi içinde seçim uygulanması
- f) Görevlerini ifaya yeterli mali olanaklarının mevcut olması

Özerkliğin amacı, hizmetlerin en ucuz, en kaliteli, en verimli ve en hızlı şekilde yapılmasını sağlamaktır. Politik baskı ve müdahaleyi önlemektir. Kurumun veya kuruluşun etkinliğini, verimliliğini artırmaktır. Genel çıkarları dikkate alarak kuruma öngörülen görevleri ve sorumlulukları maksimize etmektir.

Özerkliğin amacı keyfilik değildir. Özerkliğin amacı kişisel duygu ve kaptislerin infaz alanı değildir. Özerkliğin amacı kişisel çıkarları genel çıkarlara feda etmek değildir. Özerkliğin amacı ayrıcalıklar yaratmak değildir. Özerkliğin amacı bazılarını çıkar nüfuz, otorite ihsanı değildir. (Eren,1994,147-148)

Avrupa konseyi 1981-1984 tarihleri arasında yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri tartışmış ve bir karar tasarısı kabul etmiştir. Bu tasarı daha sonra ÖZERKLİK ŞARTI ismiyle Avrupa Konseyince kabul edilmiştir. Türkiye'de 1988 yılında bu özerklik şartını imzalamıştır.

Özerkliğin boyutları Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde kalır. Yasaları olumsuz yorumlayarak ülke çıkarlarına ters kararlar almak ve bu doğrultuda uygulamalar yapmak özerklikle bağdaşmaz. Özerklik hizmetler daha iyi yürüsün diye tanınmıştır. Özerkliğin amacı kişilere kişisel çıkarlar sağlamak ayrıcalıklar tanımak değildir. Karar alma serbestisini ve serbestçe organ oluşturma yetkisinin tanınmasında temel amaç hizmete yöneliktir. Hizmetler böyle daha iyi yürüyeceği, üretkenlik artacağı için özerklik söz konusudur.

Gerçekten özerklik hizmetlerin basit, etkin ve ucuz görülmesini sağlar, gecikmeleri önler. Kurumların zarar yerine kar etmelerini sağlar. Politik baskı ve müdahaleleri önler. Gereksiz personel ve malzeme kullanılmasına engel olur. Birçok kamu iktisadi teşebbüslerimizin fazla personel ve malzeme kullanmaktan dolayı zarar etmeleri bu kurumlara dışarıdan politik baskılar yapılmasındandır.

2.3. Yönetim Örgütlenmesinde Ölçek Sorunu

Toplumsal -ekonomik yaşamın ölçeğini genişleten teknolojik gelişmeler karşısında ,yönetim bilimciler,siyaset 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 çözümlerinde ,genel kamusal hizmetlerin alansal dağılımı saptanmaya ve bunlardan hangilerinin yerel,hangilerinin de bölgesel ölçeklerde üretilmesi gerekliliği belirlenmeye çalışılmıştır.

A.B.D'deki Yönetimler arası İlişkiler Danışma Komisyonu (A.C.I.R.) 1963 yılında yayınladığı bir raporda,kentsel işlevlerin çeşitli düzeylerdeki yerel otoritelere

dağıtılmasında ,bu birimlerin ölçeklerine ilişkin olarak yedi ilke geliştirmiştir. Bunlardan ilk ikisi ekonomik geriye kalan beşi de politik ve yönetsel içerikli ilkeleri (ya da ölçütleri) belirlemektedir.

Anılan ilkeler şöylece sıralanmaktadır:

1. Belli bir hizmet sunmakla yükümlü olan yönetim biriminin yönetsel alanı,o hizmetin yararının esas olarak bu alan içinde kalmasını sağlayacak ölçüde geniş tutulmalıdır.

2. Yönetim birimi,ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeye olanak tanıyacak ölçüde büyük tutulmalıdır. Burada ölçek ekonomisi kavramı ,hizmetlerin üretilen miktarları arttıkça ,birim hizmet maliyetinin düşmesi anlamında kullanılmaktadır.

3.Belli bir işlev yüklenen yönetim birimi,bu işlevi etkin biçimde görebilmesini sağlayacak yeterli bir coğrafik alana sahip olmalıdır.

4. Belli bir işlev görecek yönetim birimi,kendisine özgülenen hizmetleri yürütmesini sağlayacak yeterli yasal ve yönetsel yetkilerle donatılmış olmalıdır.

5. Her yönetim birimi,birbirleriyle çatışan çıkarları uzlaştırabilecek bir forum oluşturacak ve kamusal gereksinme ve kaynakları dengeleyecek biçimde yeterli sayıda işlevi yüklenme sorumluluğu taşınmalıdır.

6. Bir yönetim biriminin gördüğü işlevler ,yerel halkın yakın denetim ve ulaşabilirliğine olanak tanınmalıdır. Yönetim biriminin ölçeği,tek bir çıkarın egemen olamayacağı kadar büyük,yerel halkın denetleyebileceği ve ulaşabileceği kadar küçük olmalıdır.

7. Belli bir düzeydeki yönetim birimine bir işlev özgülenirken,bir yandan yerel halkın aktif katılım fırsat ve koşullarının en çoğa çıkarılma,öbür yandan da performansın yeterliliğinin gözden kaçırılmama konusuna özen gösterilmelidir.(Güven, 1982,36-37)

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.

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

Yönetim birimlerinde 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 savaşım en etkin bir biçimde yerel ölçekte yürütülebilir bir hizmet olmasına karşın, yangın önleme hizmetinin en düşük maliyetle yürütülmesi bölgesel bir ölçeği zorunlu kılabilir.

E. Kalk yerel ve bölgesel yönetimlerde her ülke için ve her birim için optimal büyüklüğü belirleyecek tek bir yanıt bulmanın olanaksızlığını vurgulamaktadır. A.F. Leemans, yerel topluluklarda etkin bir katılımın en iyi biçimde küçük ölçekli yönetim birimleri yoluyla gerçekleştirilebileceğini vurgulamakta ve yerel yönetim birimlerinde optimal hizmet alanlarının belirlenmesinde, bu hizmetlerin kavrama alanlarının da gözden uzak tutulmaması gerektiğini açıklamaktadır. Optimal kavrama alanlarının hizmetten hizmete değiştiğini vurgulayan yazar, çok amaçlı bir yerel yönetim biriminde en uygun ölçeğin ve yönetsel alanın belirlenmesindeki güçlüğü değinmektedir. (Güven 1982, 41)

Hizmetlerin optimal kavrama alanı (optimum hizmet alanı) deyiimiyle kastedilen husus 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. Gittikçe yerellik özelliğini yitiren bu çağdaş toplulukları, geçmişin dar yerel yönetim alanları ile sınırlı görmenin olanağı kalmamıştır. Yaşadıkları, çalıştıkları, alış veriş yaptıkları alanlar giderek farklılaşan bu toplulukları yeniden lokalize etmenin bir yolu olarak, toplumsal yaşantının ölçeği ile uyumlu büyük birimler oluşturulması yönünde öneriler yapılmıştır.

Küçük yerel yönetim birimlerini toplulaştırma çalışmaları, bu yüzyıl boyunca Avrupa ülkelerinin çoğunda denenmiş yaygın bir uygulamadır. Sözgelimi, Belçika'da 1961 yılında yapılan yeniden düzenleme ile kırsal komünlerin sayısı 2600 den 1000 e düşürülmüştür. Aynı şekilde, Hollanda'da 1950 ve 1969 yıllarında yapılan toplulaştırma çalışmalarıyla, toplam komün sayısı 1.015 ten 935 e indirilmiştir. Köy komünlerinin toplulaştırılmasında ilginç deneyimi olan ülkelerden birisi de Japonya'dır. Bu ülkede 1953 yılında yapılan düzenleme ile komünlerin sayısı 10.000 den, 3.000 e düşürülmüştür. Yugoslavya'da 1956 yılında yapılan toplulaştırma çalışmaları sonucunda komünlerin sayısı 1.479 dan, 500 e indirgenmiştir. Koşut biçimde Bulgaristan'da 1959 yılında yapılan bir yeniden

düzenleme çalışmasıyla komün sayısı 1942'den, 979'a düşürülmüştür. Küçük yerel birimleri toplulaştırma çalışmaları öbür Avrupa ülkelerinde de, örneğin Fransa, Almanya, İsveç, Finlandiya, İngiltere, Polonya vb. gibi yaygın bir biçimde uygulanmıştır. (Güven,1982,45)

Küçük yerel yönetim birimlerini birleşme ve ekleme yollarında toplulaştırmanın yararlarının yanısıra, beraberinde kimi sakıncaları ve güçlükleri de getirdiği bu ülkelerdeki uygulama sonuçlarından ortaya çıkmıştır. Öte yandan küçük birimler yerine, daha geniş ölçekli birimlerin oluşturulması, kimi ülkelerde yerel seçmenle, yönetim arasındaki mesafeyi açıcı ve dolayısıyla halkın yönetim üzerindeki etkinliğini azaltıcı yönde etkide bulunmuştur. Örneğin büyümesi, yerel topluluk üyelerinin işlerini kolaylıkla izleme olanaklarını ve ulaşabilirliklerini olumsuz yönde etkilemiştir.

Küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin sorunlarına, bunları birleştirerek çözüm arayan yaklaşımların ortaya çıkarabileceği bu sakıncaları irdeleyen kimi yazarlar, bu yola gitmeden daha yumuşak başka yollarla da çözüm bulmanın olanağına değinmektedirler. Bunların önerdikleri ana seçenek, küçük ölçekli yerel yönetimlerin aralarında işbirliği yaparak sorunlarını bir dayanışma ortamında ortaklaşa çözmeye yönelmeleridir.

W.Howen ve A.Elshout'a göre genel yönetim birimlerinin işbirliği yapmaları, bunların üstlendikleri birçok hizmetin daha etkin bir biçimde yürütülmesine olanak tanımakta ve böylece kimi hizmetlerin üst düzeydeki yerel yönetim birimlerine, ya da merkezi idare kuruluşlarına devredilmesi zorunluluğu ve istekleri önlenmiş olmaktadır. Bu yazarlara göre, son yıllarda çoğu ülkelerde yerel yönetim birimlerinin aralarında işbirliği yapma olanaklarını arttıran yasaların yürürlüğe girdiği göze çarpmaktadır. Böylece ya ortak elektrik üretim ve dağıtımı, içme suyu tesisleri ve kent içi ve kentler arası yolcu taşıma hizmetleri gibi belli amaç ve görevlerle, ya da daha geniş alanları kapsayan hizmetlerden sorumlu olmak üzere ortak kuruluşlar oluşturulmaktadır(Güven,1982,46).

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.

Bu alandaki tartışmalar ve uygulamalar, her ülke için, ya da bir ülkedeki çeşitli yönetim birimleri için en uygun büyüklüğü belirleyecek tek bir yanıt bulmanın olanaksızlığını göstermektedir.

Yönetim birimlerinde optimal büyüklüğün belirlenmesinin, salt teknik (ya da ekonomik) içerikli bir süreç olmadığı, bunun yanı sıra her ülkenin özgül toplumsal ,ekonomik,kültürel,etnik,coğrafi vb. gibi niteliklerinin de bu bağlamda belirleyici öbür etmenleri oluşturduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu çözümleme içinde ,etkinlik ile siyasal katılım ve demokratik değerler arasındaki ölçüyü ortaya koyacak temel etmenin,her toplumun ,yerel yönetimler konusundaki ana beklentileri ve tercihlerince belirleneceği açıklık kazanmaktadır. Bu beklentiler ise, kökleri geçmişe dayanan sosyal, siyasal, kültürel, etnik vb. gibi değişkenlerin biçimlendirdiği karmaşık ilişkiler dizgesinin bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır.(Güven,1982,48).

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.

2.4. Kamu Yönetimi ve Özel Girişim Yönetimi

Yönetim genel olarak, özel ve kamu yönetimi şeklinde ikili bir ayırıma tabi tutulur. Aslında yönetim biliminin temel ilkeleri açısından her iki yönetim çeşidi arasında çok büyük farklılıklar yoktur. Yönetimin temel ilkeleri her ikisi için de geçerlidir (Öztekin, 1993, 20)

Yönetimin kabul edilmiş olan genel ve geçerli ilkeleri, hem devlette (resmi sektörde), hem özel sektörde, hem sivil kuruluşlarda, hem askeri kuruluşlarda, hem küçük birimlerde hem de büyük kurumlarda ortak olan yönlerdir. Kamu idareleri devletin yürütme görevini yerine getiren kuruluşların bütünüdür ki bunlar; Bakanlıklar, Genel Müdürlükler, daireler, Teşkilat adıyla tanınan kuruluşlar, Kurumlar, Kurullar, İktisadi Teşekküller, İl İdareleri ve Belediyelerdir.

Kamu Yönetiminin görevi, toplumun yönetilmesi, toplumsal olayların yönlendirilmesi, uygulanan disiplinlerin toplumun yapısına göre geliştirilmesi ve kamu yararına yönelik kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi olarak özetlenebilir. (Coşkun,1978,1).

Kamu Yönetiminin en önemli görevi ve amacı kamu hizmetlerini toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde gereğince yerine getirmektir. Kamu hizmeti, "bir Kamu kurumu tarafından ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmettir." (Gözübüyük, 1995,7).

Kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki öncelikli ve temel fark amaçtır, bu amaçları ve görev alanı ile özel yönetimden ayrılır. Kamu yönetiminde öncelikli amaç ve hedef kamu hizmeti ve kamu yararı olmasına karşın, işletme yönetiminde temel ve öncelikli amaç kazançtır, büyüme. (Öztekin, 1993, 20)

Kamu İdaresi kuruluşları, işletmelere kıyasla, daha sıkı kanuni yasaklamalara tabidirler; harcamalarda, satın almalarda ve satışlarda, insan çalıştırma ve istihdam konularında daha kısıtlı hareket etmek zorundadırlar. Amaçlar ve kuruluş hedefleri açısından kamu idareleri hizmet vermek üzere kurulmuşlardır. Kamu idaresinin kuruluşunda sosyal fayda, toplumun refahı ve selameti esastır. Hizmette bir devamlılık vardır. İşletme yönetiminde ise kar esastır; üretme ve pazarlama söz konusudur. Karın gerçekleşmemesi işletmenin amaçlarının bittiğini gösterir ve varlığını sürdürme sebeplerini ortadan kaldırır.(Aktan, 1987, 18). Kamu Yönetimi kamu yararını gerçekleştirme konusunda ayrıcalıklara sahiptir. Kamu Yönetiminin kuruluşu, örgütlenmesi, görev ve yetkileri yasalarla düzenlenmiştir. (Gözübüyük, 1995, 8).

Kamu Yönetimi, toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbirleriyle çelişen sorunları arasında işleyen idari bir mekanizmadır. Toplumlar, hacim ve ilişkilerdeki yoğunluk bakımından büyüdükçe devletler de yapı ve işlevleri bakımından büyümekte; kurumlar uzmanlaşmakta ve farklılaşmaktadır. Buna bağlı olarak, yönetim faaliyetlerini yürütmekle görevli kamu kurum ve kuruluşları da yapısal görünüm ve işleyiş bakımından daha karmaşık ve teknik hale gelmektedir.

Kamu Yönetiminin temel olarak iki yönü bulunmaktadır; bunlardan biri yapısal diğeri ise işlevsel yöndür. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Genel kurallar (yasalar), bu süreç aracılığıyla bireysel olayların çözümüne ilişkin özel kararlara dönüşmektedir. Bu yönü ile kamu yönetimi, kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir role sahiptir ve böylece siyasi sürecin bir parçasını oluşturur.

Kısaca işlevsel anlamda kamu yönetimi, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Bütün devletler görevlerini yerine getirmek için ulusal ve yerel düzeyde örgütler kurmuşlardır. Bu örgütler devletin yapısal yönünü oluşturur. Bu örgütlerin temel amaç ve görevleri anayasa ve yasalarla belirlenmiştir. Siyasi iktidarlar bu örgütler vasıtasıyla amaçlarını ve programlarını gerçekleştirirler. Bu anlamda kamu yönetimi devlet ve toplum düzeninin temel dayanağıdır. (Eryılmaz, 1995, 7).

Kamu kesimindeki yönetimi, özel kesimdeki yönetimden ayırmak için "Kamu yönetimi" deyimini kullanılır. Ülkemizde Kara Avrupa'sında olduğu gibi, kamu yönetimine kısaca "Yönetim" ya da "İdare" denilmektedir. Buna karşın Anglo-Amerikan ülkelerinde, kamu kesimindeki yönetim için, "Kamu yönetimi" deyimini kullanılmaktadır. Kamu Yönetimi deyimini, ülkemizde de hem hukuk alanında, hem yönetim birimi alanında kullanılmaya başlanmıştır.

Kamu yönetiminin biri "dar", öteki de "geniş" iki anlamının olduğu kabul edilir. Dar anlamda yönetim işlevleri kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe ayrılan bir devlet yönetiminde, sadece yürütme organına bağlı kamu kuruluşlarıyla, bu kuruluşların faaliyetlerini ifade eder. Geniş anlamda yönetim ise,

yürütme organı ile beraber, yasama ve yargı organlarına bağlı kamu kuruluşları ve bu kuruluşların faaliyetlerini de içine alır.

Belirli bir büyüklüğe ve düzeye ulaşmış özel kesim yönetimi ile, kamu yönetiminin sorunları arasında büyük benzerlikler vardır. Yönetim açısından, her ikisi de, benzer becerilere ve yöntemlere gereksinme duyarlar. Buna karşın, iki yönetim arasında ayrılıklar vardır ve her ikisi karşılıklı etkileşim içerisindedirler.

Bireysel etkinlikler yönünden kamu yönetimi özel yönetime nazaran bir takım özellikler taşımaktadır. Yönetimsel etkinlikler (faaliyetler), özel yönetim etkinliklerinden amaç yönünden ayrılmaktadır. Gerçekten, kamu yönetiminin amacı, kamu yararı, özel yönetimin amacı ise özel yarar, başka bir ifadeyle kar etmektedir. Ancak özel yönetim etkinlikleriyle "Dolmuş işletmesi" örneğinde olduğu üzere, kamuya yararlı olabilir. Fakat dolmuş işletenin amacı kamuya yararlı olmak değil para kazanmak suretiyle yaşamını sürdürmektir. Bunun yanında, belediye otobüs işletmesinin amacı, bir kamu hizmetini yürütme, kamuya yararlı olmaktır.

Özel kişiler arasındaki ilişkiler, hukuksal eşitlik ilkesine, başka bir deyimle, karşılıklı anlaşmaya dayanmaktadır. Karşı tarafın istemediği herhangi bir şeyi yaptırma olanağı yoktur. Buna karşılık kamu yönetimi, amacını gerçekleştirmek için kamu gücünden yararlanır. Yönetim, özel kişilerle karşılaştığında, aralarında eşitlik yoktur. Zira, eşitlik, yönetim yararına bozulmuştur. Yönetime, kamu yararı için ayrıcalıklar tanınmıştır. Yönetim, karşı tarafla anlaşmadan tek yanlı olarak, yerine getirilmesi zorunlu kararlar alabilir.

Kamu yönetiminin kuruluşu, örgütlenmesi, görev ve yetkileri, kamu görevlilerinin hizmete alınmaları, hak ve yükümlülükleri, çalışma koşulları, kamu kuruluşlarının hizmet, araç ve gereç sağlama yol ve yöntemleri, yasalarla düzenlenmiştir. Buna karşın, özel kesim yöneticisinin bu alanlarda daha serbestçe hareket etme, örgütünün gereksinmelerine uygun çözüm yolları bulma olanağı vardır. (Alpar, 1989, 148)

2.5. Yönetime Katılma

Yönetim birimlerinin başarılı olabilmeleri için yurttaşların desteğine ihtiyaç olduğu gerçeğinden hareketle hükümet politika ve uygulamaları için bir güç kaynağı oluşturmak üzere, halkın daha geniş çapta yönetime katılması gereği üzerinde son senelerde pek çok şey yazılmıştır.

Halkın yönetime nasıl katılacağı sorunu politikacıları olduğu kadar toplum bilimcileri ve yöneticileri de bir çıkmaz karşısında bırakmaktadır. Böyle bir katılma, tamamen yok edemese bile, bürokratik düşünceli yöneticilerin ve güç peşinde koşan veya ahlaken bozulmuş politikacıların yaratabilecekleri zararları bir dereceye kadar hafifletebilmektedir. Halkın yönetime katılması ile, yapılan planlar daha insancıl olmakta, birçok gelişmenin iyi yönleri üzerinde daha çok durulmakta ve bunun devamı için bir nevi baskı yaratılabilmekte, yönetim mekanizması daha duyarlı bir hale gelebilmektedir.

Çoğulcu ve katılımcı demokrasinin bir gereği de yerel işlere halkın katılması ve yönetimi denetlemesidir. Dört ya da beş yılda bir yöneticilerini, temsilcilerini seçmekle halkın siyasal karar süreçleri ile ilintisinin kesilmemesi, aksine sürekli olarak katılımının istenmesi, bununla ilgili düzeneklerin kurulması gerekir. Katılımı özendiren, olanaklı kılan bu düzenekler kurulmadıkça yerel demokrasiden ve katılımcılıktan söz edilemez.

Ülkeler arasındaki kalkınmışlık düzeyi farklı olsa da insanlar, kalkınma, insani yardım, çevre koruma, insan hakları, kadın hakları gibi aralarında belirli nedensellik ilişkisi bulunan sorunlara doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale etme gereğini duymaktadır. Dünyada her yıl bu ortak sorun alanlarında etkinlik göstermek üzere gönüllülük esasına dayalı binlerce yeni örgüt kurulmaktadır..

Çağdaş yerel yönetim kavramının gerektirdiği verimli, etken, aynı zamanda demokratik bir yerel yönetim yapısının oluşturulması büyük ölçüde halkın yönetime katılması, yönetimi denetlemesi ile gerçekleştirilebilir. (Geray, 95/4,73-74) Halk tarafından katılım, denetim ve ilginin azalması, idarenin dejenere olmasını, kötüye kullanma ve yolsuzlukların artmasını kolaylaştırmaktadır. (İnan, 1993, 17)

Katılmayı başlıca iki tür içinde ele almak mümkündür. Bunlardan biri hukuken düzenlenmiş katılma şekilleridir. Farklı yönetsel düzenlemelerdeki meclisler, sürekli veya geçici kurullar, halk oyuna başvurma bunlar arasında sayılabilir. İkinci tür ise halkın olumlu ya da olumsuz yönde aldığı tavırla yönetimi etkilemesidir. (Bozkurt, 1990, 25)

2.5.1.Tanım ve Önemi

Türkçe'mizde katılma olarak tercüme ettiğimiz ve Batı dillerinde "Participation" olarak kullanılan bu ifadenin başlıca iki anlamını şu şekilde açıklamak mümkündür :

1) Ekonomik anlamıyla katılma, bir patronun istihdam ettiği bir veya daha fazla kimseye işletmesinin karları üzerinden bir pay (temettü) vermeyi taahhüt etmesidir. Pratikte bu duruma "kara katılma" şeklinde ve işletmede iş gören tüm çalışanların kardan yararlandırılması biçiminde sıkça rastlanmaktadır.

2) Politik anlamda katılma, kamu işlerini yönetimine bütün vatandaşların doğrudan doğruya ve demokrasi gereği katılmasıdır. O halde, burada, kamu politikaları ve kararlarının belirlenmesindeki katılmanın yararı söz konusudur. Bu kavram, daha sonra, mikro ekonomik kuruluşlar, yani işletmelerin yönetimi için kullanılmaya başlanmıştır.

Yönetime katılmanın amaçladığı hususlardan biri de, yönetici veya işverenlerle yönetilenler arasında iş birliği kurarak işletmenin verimliliğini artırmaktır. Yönetime katılma, şu halde, psikolojik bir yakınlaşma özelliğine de sahiptir. Yöneticiler, yönetilenlere böyle bir olanak tanıyarak, onların benlik gereksinmelerinin tatminini sağlamaktadır. Ayrıca uygulama sorunlarına daha yakın olan alt kademe elemanlarının iş görme ve işleri planlama konusundaki gerçekçi fikirlerinden yararlanan yöneticiler, yönetsel etkinliği ve verimliliği artırma olanaklarına kavuşmaktadırlar.

Yönetime katılma, tanımından da anlaşılacağı üzere üç önemli özellik taşımaktadır. Bunlardan birincisi, bir örgütün alt yönetim kademelerinin veya iş görenlerin örgüt politikası ve yönetimi konusundaki kararlara katılmaları, ikincisi, katılanların böyle bir yönetim türü ile psikolojik benlik gereksinmelerini tatmin edecekleri bir demokratik ortama kavuşmaları, üçüncüsü ise, yönetici (veya işveren) ile iş gören arasında bir diyalog ve işbirliğinin geliştirilerek örgütün daha gerçekçi ve ekonomik karar verme olanaklarına, diğer bir deyimle, yönetsel etkinlik ve verimliliğe kavuşturulmasıdır.(Eren,1993, 314-315)

Kavram olarak katılım, siyasal, ekonomik ve örgütlenme gibi çok sayıda ögeyi içermektedir. Gönüllü kuruluşlar bağlamında katılım, insanların kendi ihtiyaç ve düşüncelerine göre kurum ve kuruluşları denetleyip yönlendirebildikleri aktif bir süreçtir.(Zengin, 1999,115)

Katılma, köyden tüm ülke sathına kadar, herhangi bir seviyede gerçekleştirilebilir. Bir bakan, vali veya hastane idarecisine ait danışma kurulu örneğinde olduğu gibi, sadece danışma mahiyetinde olabilir; mahalli idarelerin yürütme organlarında olduğu gibi, karar verme fonksiyonunu gerçekleştirebilir veya köylülerin "kendi kendine yardım" şeklindeki toplum kalkınması projelerine gerçekleştirmeye karar vermeleri halinde olduğu gibi bilfiil uygulama şekline kadar gidebilir. (Daşöz, 1990,289)

İster doğrudan doğruya, ister dolaylı şekilde olsun katılmayı, geniş anlamda, bir haberleşme fonksiyonu olarak görmek mümkündür. Özellikle bir toplum içinde kişiler arasında iyi haberleşme olanaklarının mevcudiyeti ortak menfaatleri ve ihtiyaçların tanımlanmasına ve bunların giderilmesi için doğrudan doğruya harekete geçilmesine imkan sağlar. Halk ile hükümetlerin arasında iyi haberleşme imkanlarının bulunuşu, halkın milli programlara ve siyasi liderlere, devlet memurlarının da mahalli ihtiyaçlara daha yakın ilgi göstermelerini sağlar. Mahalli seviyede halkın katılımı, hükümetin "himaye edici" bir şekilde davrandığı bir hava içinde gelişemez. Halkın katılımı ancak, devlet otoritesini en yüksek seviyede uygulayanların bizzat geniş ölçüde halkın temsilcisi oldukları ve hükümetin bir kademesinden halkın katılımının değerini anladıkları takdirde gerçekleşebilir. (Daşöz, 1990, 289-290)

Yurttaş açısından katılma, devletine sahip çıkma, onu daha nitelikli bir düzeye getirme göreviyle eş anlamlıdır.(Eroğlu, 1991,161)

Katılım, salt katılımı nicelik ve nitelik olarak artırmak için değil, belli hedeflere varabilmek için başvuru olan bir araçtır. Söz konusu hedefler, yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görölmesinin yanısıra, demokrasi eğiliminin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesidir.

Vatandaşların gönüllü olarak kamu görevlerine malvarlığı ile katılımını kurumlaştıran örgüt "vakıf", düşünce ve emek olarak örgütleyen ise " dernek" tir. Üçüncü sektör olarak tanımlanan vakıf, dernek gibi gönüllü kuruluşlar çağdaş demokraside katılımcılığın ve çoğulculuğun gerçekleştirilmesinde öncül rol oynamaktadır. Vatandaşların mal varlığını, dinamizmini, etkinliğini ve yaratıcılığını gönüllü olarak kamu görevlerine yönlendiren bu sektöre, aynı zamanda " vatandaşlar sektörü" ve " bağımsız sektör" de denmektedir. (Zengin,1999, 118)

Kamu kaynaklarının hizmetlerin yürütölmesine tek başına yeterli olmaması nedeniyle birçok ülkede merkezi hükümet ve yerel yöneticiler , bireylerin ve özel kuruluşların kamu hizmetlerine gönüllü katkısını artırmaya çalışmaktadır Ancak , kamu hizmetlerine gönüllü katılım , ülkelerin sosyo-ekonomik yapısıyla yakından ilgilidir.

Gönüllülük geçmişte kalmış ya da küçük yerleşim birimleriyle sınırlı olan veya geleneksel toplumlara özgü bir uygulama değildir. Örneğın ABD' de federal ve federe hükümetler, gönüllü kuruluşların gelişmesinde önemli rol oynamışlardır. Osmanlı Devleti zamanında İstanbul'daki yangın söndürme teşkilatının gönüllülerden oluşması gibi ABD' de itfaiye teşkilatının % 90'ı gönüllüdür. New Orleans kentinde 85 farklı birimde 3000 gönüllü çalışmaktadır. Gönüllüler genellikle gençler, ev hanımları ve emeklilerden oluşmaktadır.(Zengin, 1999, 125)

Los Angeles bölgesinde de çeşitli amaçlarla kurulmuş birçok dernek vardır. Dernekler, seçilmişler, teknokratlar hem de vatandaşlar tarafından sıcak bakılan

kuruluşlardır. Suçluluğun azaltılması, vatandaşa polis ilişkilerinin iyileştirilmesi, mahallenin güvenliğinin sağlanmasında vatandaşların da yardımının sağlanması gibi amaçlarla kurulmuş dernekler vardır (Tortop,1992,61)

İngiltere’de , mahalli idareler gönüllü ve özel girişimlere destek vermektedir. Mahalli idareler bu gönüllü ve özel girişimlerin yönetim kurullarında temsil edilmektedir. Dernekler, gönüllü kuruluş ve özel girişimler yoluyla katılım biçimi sanat galerileri, müze idaresi ve diğer kültürel faaliyetler alanında uygulanmaktadır. (Tortop, 1995, 108-109)

Fransa, Belçika ve İngiltere’de bir hizmetin yönetimi derneklere verilebilmektedir. Fransa’da 1901 tarihli dernekler yasasına göre büyük şehirlerde bazı kamu hizmetlerinin dernekler aracılığıyla yaptırılması yöntemine rastlanılmaktadır. Bazı mahalli idareler kamu hizmetlerinin yönetimini tüketici derneklere vermektedir. (Tortop, 1996, 59)

Büyük yerleşim yerlerinde halkın yönetime daha etkin bir biçimde katılmasını sağlamak için , Avrupa Konseyi 1966 yılında bir tavsiye kararı almıştır. 1984’te Rio de Janeiro’da toplanan Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği’nin Genel Kurulu’nda benimsenen öneriler arasında da, yerinden yönetimin ve halk katılımının özendirilmesi yer almıştır. (Keleş, 1993, 21)

Kentle sosyal ve kültürel anlamda bütünleşememe, insanların kendi dışında kalan konularda konuşma zorlukları, evden ayrılma güçlükleri, işe karışmama alışkanlığı ve isteklerin bir sonuç verip vermeyeceği konularındaki şüphencilik gibi unsurlar, ilgili kuruluşların katılmayı sağlayıcı çalışmalarını büyük ölçüde olumsuz yönde etkileyebilecektir.

Yerinden yönetim düzeninin önemli bir amacı da, merkezi idare tarafından mahallinde yürütülen faaliyetler de dahil olmak üzere mahalli işlere halkın daha etkili bir şekilde katılımını geliştirmektir. Bu katılım, sadece kişinin haysiyetini ve her seviyede toplum duygusunu yükseltmekle kalmayıp, aynı zamanda hükümet programlarına canlılık katar. Bunlar üzerinde mahalli denetimin kurulmasına vasıta

olur. Bu katılım, programları mahalli ihtiyaçlara daha iyi cevap verir hale getirir. Ayrıca, katılım yoluyla toplumun üyeleri, kendi inisiyatifleri ile daha fazla iş yapmaya ve hükümet programlarına bütün güçleri ile yardımcı olmaya teşvik edilirler.

Toplumsal kalkınma için halk katılımının gerekli olduğuna inanılmakta ve "yerel liderliği geliştirmek, yöresel beğeniye artırmak, halkla yönetim arasındaki uzaklığı gidermek, halkın kendi sorunları üzerinde düşünmelerini sağlamak, birlikte hareket ederek kendi sorunlarını çözmelerini teşvik etmek, ülke kalkınmasında kullanılmayan işgücü ve yaratıcı enerjiyi harekete geçirmek" için yerel yönetimler uygun birer araç olarak görülmektedirler. (Öktem , 1988, 299)

Çoğulcu ve katılımcı demokrasinin bir gereği de yerel işlere halkın katılımı ve yönetimi denetlemesidir.

Avrupa Konseyi tarafından 1992 de kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı'nda; iyi kent yönetiminin birinci koşulunun halk katılımı olduğu vurgulanmakta ve kent yönetimi, yönetsel yasalar ve kararlardan etkilenecek kişilere, bu kararların duyurulması ve aynı zamanda kişilere konu hakkında fikir beyan etme hakkı tanınarak, karar verme süreçlerine faal olarak katılabilmelerinin sağlanmasıyla gerçekleşmesi gerektiğini belirtmektedir.

Yine Avrupa Kentsel Şartı'nda , geleceğin kentinin mutlak yaşanabilir, uyumlu, güzel, sağlıklı olması için, kent sakinleri, yöneticiler, politikacılar, kamu görevlileri ve uzmanlar arasında mutlak bir işbirliğinin gerekli olduğu vurgulanmaktadır. (Yener ve Arapkirlioğlu, 1996)

Ülkemizde ve diğer ülkelerde meydana gelen depremler sonrasındaki kurtarma çalışmaları nedeniyle kamuoyunun taktirini kazanan AKUT benzeri sivil örgütler halk katılımının önemini vurgulayan en güzel örneklerdir.

2.5.2.Halkın Yönetime Katılım Alanları ve Yolları

Halkın katılımına ilişkin uygulamalar, çok çeşitli alanlarda bir hayli değişik yöntemleri içermektedir. Bunların bir arada gerçekleştiği, uygulandığı örnekler yok gibidir. Bu nedenle, çeşitli ülkelerin toplumsal, siyasal, kültürel, ekonomik koşullarının farklı oluşu dikkate alınarak, katılım alanları ve yollarını gösteren bir reçete yazmanın güçlüklerini biliyoruz.

Fransa ve İsveç'te olduğu gibi halk yönetime değişik yollardan katılabilir. Bunlardan kimilerini şöyle sıralayabiliriz.

1. Tüketicinin bilgilendirilme hakkı: Belli yasal düzenlemelere göre yerel yönetimler, halkı bilgilendirmekle yükümlüdür.

Ayrıca çeşitli şekillerde yapılan anketlere katılıp cevap vererek ve de yönetimce kendilerine gönderilen mektupları cevaplandırarak , hizmetlerin daha iyileştirilmesi için gerekli gördüğü önerilerini içeren mektuplar yazarak katılabilir.

2. Temsili demokrasiye dayalı katılım: Belediye ile ilgili durumlarda, halkoyuyla Belediye Meclislerine seçilerek olur. Devrimden bu yana belediye sınırlarının değişmediği Fransa'da, Belediye Meclis üyelerinin sayısı oldukça yüksektir. (400.000'e yakın) ve bu şekilde bir halk katılımı da oldukça anlamlıdır. Dahası 1970'lerin sonlarından bu yana, Belediye Meclislerinin faaliyetleri Belediye komisyonlarının çalışmalarıyla desteklenmektedir. Seçilmiş temsilcilerin yaptıkları işlere daha profesyonel biçimde yaklaşımları, çok ama çok önemli bir rol oynamaya ve Meclisler kararların alındığı platformlar haline gelmeye başlamışlardır. Bunlar ayrıca Belediye dışında, kararların alınmasına, tüketici temsilcilerinin resmi olarak katıldığı komisyonlarca da desteklenmektedir. (İçişleri Bakanlığı, 1998, 20 vd)

Katılma, toplum kalkınması projelerinde ve gönüllü sosyal refah kuruluşları çalışmalarında olduğu gibi doğrudan doğruya veya seçilmiş memurlar ya da temsilciler vasıtasıyla ve dolaylı bir şekilde de gerçekleştirilebilir. İkinci durumda katılmanın derecesi, memurların veya temsili organların, seçim işlemi sonucunda

halkoyunun gerçek ifadesi durumuna geliş derecelerine bağlı olacaktır. Kişiler mahalli hizmetlere gayri resmi veya kamu tüzelkişiliğine haiz organlar vasıtasıyla katılabilirler. Bu gibi organlar yalnız bir görev ile ilgili olan (özel amaçlı kuruluşlar) olabileceği gibi, merkezi olmayan çok sayıda görevlerden de sorumlu "çok amaçlı mahalli idareler" şeklinde de olabilir

3. Karar almaya yönelik katılım:Bazı yasal düzenlemeler tüketicinin karar süreçlerine önceden katılabilmesine olanak tanır. Bu, özellikle 1960'ların düzenli kent planlaması geleneğinin etkisiyle planlama alanında kendini gösterir.

Belde halkının ve kullanıcıların karar öncesi katılımlarının sağlandığı danışma birimlerinde, danışma modelinin yapısını açıklığa kavuşturmak önemlidir. Bunun için de, üyelerin görüşlerini yansıtabilecekleri sorular, üyelerin taslak oluşumu süresince katılım zamanlamaları (görüşlerin tartışmaya zemin olacak şekilde alınması) ve üyelerin yetkilendirilmiş karar verme aşamasına ne zaman erişecekleri ve sonucunda ne tür sorumluluklar aldıkları gibi konular bu modelin yapılanmasının birer parçasıdır.

4.Hizmetlerin gerçekleştirilmesine katılım: Belde halkı ve kullanıcılar yeşil alanların düzenlenmesi ve yönetimi, atıkların yerinde ayrıştırılması gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde yer alabilirler. Birçok kırsal yerleşim belediyelerinde olduğu gibi bu tip faaliyetler, hizmetlerin bozulması üzerine artış göstermişlerdir.

İhtiyaç hissedildiğinde büyük kentlerde de kent sakinleri alternatif örgütlenmeye gitmektedirler. Örneğin Stockholm'ün Reimersholme bölgesinde postane kapandığında, pansiyoncular birliği gönüllü olarak posta hizmetini düzenlemiştir. İsveç'te bu tür katılımın en bilinen örneklerinden biri, sayıları hızla artan ebeveynlerin oluşturduğu çocuk bakım kooperatifleridir. Bu faaliyetler 1992 senesinde 25.000 çocuğu kapsamiş ve çocuk bakımı hizmetlerinin % 6'sını oluşturmuştur. Bu farklı çözüm arayışı, çocuk bakım hizmetlerinin yetersiz olmasına bir yanıt ve ebeveynlerin çocuk bakımı örgütlenmesinde etkili olma isteklerinden kaynaklanmıştır. (İçişleri Bakanlığı 1998, 58-59)

Toplum bireylerinin gönüllü olarak yerel yönetimin hizmet sağlama ve karar alma yapısında aktif rol almalarına imkan verecek biçimde girmesi önemlidir. Bireyler katılımda; yerel politika ve hizmet faaliyetleri kapsamında bir kentli (Vatandaş) olarak, veya belirli yerel bir hizmetin sağlanması çerçevesinde kullanıcı olarak yer alırlar.

5.Hizmet yönetimine kullanıcı katılımı: Modern bir kent yönetimi, kentle ilgili bir çok kararda belediyenin dışındaki etki odaklarının da önemli olduğunu bilir. Yurttaş verim artırıcı bir faktör olarak görülmektedir. Yurttaş, yönetim , organizasyon ve kontrol mekanizması içinde bir faktör olarak önerilmektedir. Yurttaş ve yönetim arasında öyle bir kominikasyon geliştirilmeli ki, bir taraftan yurttaşın istekleri ve çıkarları, diğer tarafta da yönetimin hizmet sunumu ve kalite standardı birbirini dengeleyebilsin.(Hill,1998,26)

6.Soru sorma hakkı: Toplum bireyleri, şikayet etmek değil ama basitçe soru sormak ve özel yerel bir konuya veya soruna dikkat çekmek isteyebilirler. Mahalle forumları (Mahalle düzeyindeki platformlar), bu gereksinimi karşılamının bir yolu olabilir. Yerel yönetimin normal toplantılarında halkın soruları ve önerileri için bir zaman süresi belirleyen, alternatif bir düzenleme yapılabilir.

7.Sendikal katılma: Yasal olarak yönetime katılma hakkının sendikalar vasıtasıyla yapılmasını öngören bir sistemdir. Sendika yönetimi, nasıl olsa işçinin meydana getirdiği ve arzusuyla seçtiği bir kuruluş olduğundan iş görene tanınan yönetime katılma hakkı, onların işveren karşısındaki temsilcileri tarafından doğrudan doğruya kullanılır.

8.Planlama sürecinde halk katılımı: Plan yapım sürecine halk katılımı, oldukça geniş destek bulmuş bir düşüncedir. Bununla birlikte genel prensipte anlaşma; bu katılımın en iyi hangi biçimde olacağı konusunda yeterli bilgiyi içermemektedir. Örneğin sergiler ve halk toplantıları düzenlemek gibi basit geleneksel yöntemlere başvurmak, olabilecek karışıklıklar ve katılımcı teşvikler konusunda bir çözüm olmayacaktır. bu konuda birkaç özel duruma dikkat çekmek gerekir.

Planlama sürecine, kuramsal olarak, "ihtisas komisyonları" yoluyla bürokratik ve mesleki, son belgenin meclislerden geçirilmesi yoluyla da siyasal nitelikte bir katılma belki vardır, ama, bunun, halk katılması olduğu söylenemez. Öte yandan, planlı kalkınmanın "belli iktidar dönemleri için kalkınma politikalarının saptanması ve uygulanması" biçimine dönüştüğü durumlarda, siyasal parti mekanizmasının bu katılmayı sağladığını söylemek, "halkın katılması" ile çok yukarı düzeydeki "siyasal tercihlerin belirlenmesi" olgularını birbirine karıştırmak olur.

Bütün yurttaşlar, çok çeşitli yaşam ve meslek tecrübelerine sahiptirler. Proje ve problem çözme grupları oluşturularak yurttaşın bilgisi kullanılabilir.(Hill,1998, 32)

9.Kendi kendine hizmet yoluyla katılım: Kurumsallaşmış bir model olmamakla birlikte, hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için gerekli olan başka bir yöntem de kendi kendine hizmettir. Okunmuş gazeteleri, boş şişeleri, kent merkezindeki toplama yerine götürün; çöpleri çöp kutusuna döken birey, kendi kendine hizmet yöntemi uygulamaktadır. Aynı şekilde çevrenin temiz tutulmasına, ağaçların ve yeşilin korunmasına, yerleri kirletmemeye özen gösteren bir kent halkı, hizmetlerin yürütülmesine doğrudan ya da dolaylı olarak katılıyor demektir. (Eryılmaz,1989, 54)

Halk aşağıda birkaç örneğini vereceğimiz kuruluşların üyesi olarak da yönetime katılabilir. Çeşitli biçimler alabilen ve yönetimleri tamamlayıcı rolleri olan bu kurumlar dört gruba ayrılabilir :

- İşletme, ticaret ve tarıma destek veren kurumlar;
- Alt yapı inşası ile sorumlu kurumlar;
- Ekonomik faaliyeti geliştirici kurumlar;
- Eğitim ve uzmanlık eğitimi sağlayan kurumlar.

(İçişleri bak,1998,157)

2.5.3. Etkili Bir Katılmanın Başlıca Koşulları

Etkili bir yönetime katılma olgusunun sihirli bir formülünü vermek olanaksızdır. Ancak bazı koşulların varlığı halinde, işletme veya örgütler yönünden yönetime katılmanın etkin, diğer bir deyimle, başarılı olabileceği söylenebilir.

Katılmadan söz edebilmek için, biçimsel katılma olanaklarının varolması, yurttaşların bu olanakları etkin biçimde kullanması, son olarak da katılmanın kamu siyasaları üzerinde etkisinin olması gerekmektedir.(Çitci,1996, 10) Bazı düşünürlere göre kişisel ve toplum psikolojisi ilkeleri ve koşulları, yönetime katılmanın başarısını etkilemektedir. Bu koşullar şu şekilde özetlenebilir:

Amaçların, beklentilerin ve ölçeklerin belirlenmesi :Amaçların, niteliği ile yakından ilgili olarak, herhangi bir katılım uygulamasının ölçüğünün ve halkın beklentilerinin gerçeklikten uzak noktalarda olmasından kaçınılması gerekmektedir.

Hem plancılar hem de halk herhangi bir katılım uygulamasına başlarken amacın saptanması konusunda çok net ve keskin olmalıdırlar. Örneğin karar alma sürecinde halk düşüncesinin; birçok girdi arasında kendi seçilmiş temsilcileri aracılığıyla yalnızca “bir oy” biçiminde mi yoksa birçok politika seçenekleri arasında istediğini seçmesine izin verilmesi veya özel önerileri veto edebilmesi gibi daha farklı bir statüsüyle mi olacağına açık biçimde belirlenmesi gerekmektedir

Halkı tanımlamak: “Halkın katılımının ters kuralı” diye bir deyiş vardır: en çok katılanlar en az ihtiyacı olanlardır, zira onlar lobcilik ve etkileme faaliyetlerinin geleneksel kanallarında köşe başlarına oturmuşlardır; en az katılımında bulunanlarsa aksine bu kanallardan en fazla dışlananlardır. Bu soruna bir çözüm; görüş ve beklentileri ifade edilemeyecek olan özel hedef halk kitlelerini tanımlamak ve onlarla ya da temsilcileri ile ilişki kurmaktır. Örneğin, Londra'nın Newham ilçesinde, katılım uygulamasının bir parçası olarak, etnik azınlıkların, işsizlerin, yaşlıların, engellilerin, gençlerin ve kadınların sorunları ve gereksinimleriyle ilgili çalışan çalışma grupları kurulmuştur. (İçişleri Bakanlığı;1998,81)

Katılımın maksimizasyonu: Katılım öyle basit biçimde kendiliğinden olmaz, önceden düşünülmüş ve hazırlanmış bir harekettir. Katılımı maksimize etmek; sergiler, olayların medya tarafından takibi ve haber yapılması, film ve videolar, halk toplantıları görüşler konusunda oylama ve mülakatlar gibi çeşitli mekanizmaların kullanılmasını gerektirir. Hangi olay olursa olsun, geniş bir kitlenin ilgisini çekmek önemlidir ve bu konuda çaba sarf edilmelidir. Yurttaş, katılımın olası bütün

biçimlerini kullanabilmelidir. Katılımcıların, eşit haklarda ve bütün sosyal gruplardan olmasına dikkat edilmelidir. Her yaştan, sınıftan ve cinsiyetten katılım olabilmelidir. (Çukurçayır, 1997, 6)

Kullanıcıların temsil edildiği yapı: Büyük toplantılarla yönetim mümkün olmadığından ; bir yönetim birimindeki kullanıcılar tüm kullanıcıların küçük bir örneği olarak algılanır. Bu oluşumun, temsilcilerini açıklanamaz biçimde kendi kendine, yalnızca elit kullanıcılar arasında seçen bir mekanizma olmayıp, onlarında beklentilerini içeren bir grup olmasını sağlaması gerekmektedir. Ard arda gelen başarılı kullanıcı-yönetimi yapısı; kiracılar derneği, veliler derneği, bir spor kulübü veya bir halk derneği gibi işleyen bir kullanıcı örgütünün varlığı demektir. Böyle bir birim, kullanıcı beklentileriyle kullanıcı yöneticiler arasında bir kanal işlevi görebilir. Kullanıcıların kuruluşlarıyla kullanıcı-yöneticilerin arasındaki ilişkinin açıkça ortaya konması gerekir; ilki, belli politika parametreleri oluşturma yetkisiyle donatılmışken, ikincisi yönetimle ilgili günlük işlerin yürütülmesinden sorumludur.

Temel kuralları tanımlamak: Katılımın hedefi ve kapsamı, yükümlülükleri ve hakların dağılımı, resmi idarenin konumundan dolayı vatandaş ve kullanıcılarca meşru olarak yapılan taleplerle ilgili belirsizlikler katılım konusundaki en somut tehlikedir.

Vatandaşın veya katılımcının da faydalanacağı müteşebbisin yapısıyla ilgili açıklığın-netliğin belirgin bir ölçütünün olması gerekir. Bu açıklığın olmaması halinde karışık ve karmaşık beklentiler, başarısızlığın ve sağlıksızlığın bir bahanesi olabilir. Dolayısıyla bu alandaki faaliyetlerden sorumlu olanlar, onları yönlendirebilmek konusunda kararlı olmalılar, ancak sonuçlar ve araçların başarılı bir tanımına ve yönetimine dikkat etmek zorundadırlar.

Eğitim : katılım olanağı

Yurттаşı katılım için hazırlamak gereklidir. Yurттаşı katılıma uygun hale getirmek için, düzeyli bir bilgilendirme gereklidir Bu, yurттаşı kendi yaşam dünyasından alıp, katılım için istekli hale getirmeyi gerektiren bir bilgilendirme olacaktır. (Hill, 1998, 30)

Başarılı bir katılımın daima kendi kendine olması gerekmez. Özellikle katılımcıların bu tür bir sivil aktivite konusunda daha önce bir deneyimleri yoksa kişilere katılımı başarılı olabilmeleri için gerekli eğitim, teşvik ve desteğin verilmesi önemlidir. Katılım için bir biçimde eğitim altyapısının olması gereklidir. Açıkça burada yetişkin eğitimi gelenekleriyle, toplum gelişimi ve hemşehri bilinçlenmesi arasında olması gereken ilişkiler mevcuttur.

Eğer "katılımın ters kuralı" nın üstesinden gelmek isteniyorsa, eğitim ve diğer desteklerin sağlanması çok önemlidir. Şimdiye kadar dikkate alınmamış konuları işin içine katmak, bir sonraki aşamayı daha dikkatli ele almayı gerektirdiğinden, o zamana dek bazı noktaları halkın gözünden uzakta tutan engelleri kırar. (İçişleri Bak,1998,81)

İyi bilgilendirilmiş yurttaş, yaşam çevresini daha iyi kavrayacak, yönetsel hizmetlerin yürütülmesine katkıda bulunabilecek ve daha çok katılma isteği duyacaktır. (Çukurçayır, 1997, 6)

Katılımı artırabilmek için, her alanda-ekonomi, toplumsal kent planlaması gibi konularda çabuk öğrenilemeyecek tekniklerle karıştırılmamak koşuluyla yaygın eğitim ile bilgi verilmesi yararlı olacaktır. Yetişkinler bu konuyla yakından ilgili kişiler olup, savunulacak görüşlerden fayda/zarar elde edeceklerinden bu konu ile yakından ilgilenmek durumundadırlar. Ayrıca, basın, yayın araçları halka bilgi vermekle katılım konusuna yeni boyutlar kazandırabilir. .

İletişim kanallarının mevcudiyeti: Katılımın koşullarından en önemlisi ve diğer koşulları fonksiyonel kılan, bireyler arasında yaygın bir iletişimin varlığıdır. Kamu alanında haber alma ve bunları etkileşim içinde değerlendirebilme hakkı yönetime katılımın olmazsa olmaz bir koşuludur. (Alkan ve Şimşek, 1998, 176)

Vatandaşın katılımında ve denetiminde esaslı etken bugün idarenin saydamlığıdır. İdarenin dosya ve belgelerine, haberleşme sistemlerine kolayca ulaşabilme, idari kararların gerçekleri hakkında bir beyanat, büyük projelerin kabulünden önce kamuoyu yoklamaları, temsili organlarda açık müzakereler

saydamlıktan anlaşılan gereklerdir. Demokratik hükümetlerin ölçü çizgisi, yönetim sistemlerini vatandaşların ilgi ve isteklerine göre biçimlenmiş olmalarıdır.

Haberleşme kanalları, iş görenlerin gerçek olarak etkili olabilecekleri biçimde öngörülmesi, astlara fikirlerini açıklıkla anlatabilecekleri yazılı ve sözlü olanaklar ile gerekli zaman tanınmalıdır. İnsanları, işletme veya örgütün işlevleri ve amaçlarından haberdar etmek gerekmektedir.

Yukarıda izah edilenlere ilave olarak aşağıda kısaca belirtilen hususların da varlığının gerekli olduğunu söyleyebiliriz.

Yönetime katılması söz konusu olan **astlar veya iş görenlerde bu eyleme (faaliyete) karşı istek olmalı**, ve yönetsel faaliyetlere karşı bağlılık hissetmeli ve arzu duymalıdır. İnsanlar yönetime katılmanın bilincinde olmalı, diğer bir deyimle, **bu eylemi (faaliyeti) ciddiye almalı ve değer vermelidirler**. İnsanlar, **kişisel yaşamları ve ihtiyaçları ile yönetime katılma konusu arasındaki bağıntıyı sezmelidirler**. İnsanlar **arzu ve isteklerini açıklıkla ifade edebileceklerinden**, başka bir deyimle kendi ifade kapasitelerinden emin olmalıdırlar. Personelle yönetim arasındaki ilişkiler kararlı bir düzeyde olmalı, diğer bir deyimle yönetime ve karara katılma süreci, **yöneticinin biçimsel (hiyerarşik) yetkisini ortadan kaldırmamalı ve yeteneğinden kuşkuya düşürmemelidir**.

Yönetime katılma, **astların güvenliği üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmamalı**, diğer bir deyimle, yönetici kararlarına yerinde karşı çıkmalar **işsiz kalma ve işten atılma** olguları yaratmamalıdır. **Astlara düşünme ve yargılama bakımından görüşlerini bildirmeden önce yeterli zaman aralığı tanıyabilmelidir**. Acil bir kararın alınması halinde, verilen zaman grubu müşterek karar verme ve tartışmalardan alıkoynabilir. Ekonomik yönden, alınan kararların getirisi, maliyetlerinden fazla olmalıdır. **Grup kararları kişisel kararlardan daha pahalıdır**. Bu nedenle yönetime katılma konuları "ekonomik rasyonallite" yönünden de bir değerlendirilmeye tabi tutulmalıdır(Eren,1993, 321-324).

2.5.4. Yönetime Katılmanın Başlıca Yarar Ve Sakıncaları

Herşeyden önce yurttaşların isteklerini zamanında ve etkili bir biçimde planlama çalışmalarına aldirabilmeleri ve böylelikle çıkarlarını koruyabilmeleri sağlanacaktır.

Yerel ve müşterek hizmetlerin seçiminde yerindelik ve etkinlik sağlanarak mali sömürü önlenir.(Öner, 1997, 196)

Kararlara katılma, halkın yönetim sorumluluğunu paylaşması ve genel yönetimle uzlaşmasıyla sonuçlanabilir.

Toplumsal gidişe etkin bir biçimde katılım, halkın yapıcı gücünü harekete geçirerek kişisel etkinliği ve kendine güveni artırırken, ortak yararlar adına dayanışma ve işbirliğini gerçekleştirir.(Çitci, 1989, 12)

Özellikle ülkemizdeki belediye başkanlarından birçoğunun, kent halkının yapılanlara istenen ölçüde sahip çıkmadığından, kent mobilyasını , kent park ve bahçelerini hor kullandığından, kaçak su kullanımından, temizlik konusunda vatandaşların özenli davranmadıklarından yakındıklarını dikkate aldığımızda halkın doğrudan veya dolaylı olarak yönetime katılması halinde bir çok sorunun kendiliğinden çözülmüş olacağını söyleyebiliriz.

Yapılan bir araştırmada , Kenya için çevre korunması tasarılarının yerel halkın harekete geçirilememesi nedeniyle başarıya ulaşamadığı, buna karşılık Meksika'da Mapini çevresinde , bir biosfer rezervi sağlanması sayesinde kaçak avcılarının bile çevre korunmasında bekçi durumuna dönüştüğü belirtilmektedir.(Toprak,1987,197)

Yurttaşların hem kendi aralarında , hem de yöneticilerle yapmış oldukları tartışma ve görüşmeler demokratikleşme, örgütlenme açısından olumlu sonuçlar doğuracak, ilişkilerin gelişmesine yardımcı olacaktır.

Halk katılımı için yeni mekanizmaların geliştirilmesi, temsili demokrasinin kurumlarına bir meyden okuma olarak görülebilir. Bazılarına göre bu meyden

okuma, seçilmiş temsilcilerin yetkilerini elinden almaya teşebbüs etmek; arazi kullanım planlarında, konut ve okul yönetiminde, yerel konularda veya bireysel seçmenlerin sorunları söz konusu olduğunda karar verme hakkına ortak olmak biçiminde ortaya çıkabilir

Daha yoğun bir halk katılımı şu sonuçların tümünü veya bazılarını ortaya çıkarır; farklı çıkarların ve bunların arasındaki çatışmaların net olarak oluşması, büyük kamu çıkarlarına karşı bazı grup çıkarlarını dengeleyebilme problemi, yeni hizmet taleplerinin fark edilmesi; mevcut hizmetlerde daha iyi kalite için baskı; kimilerine göre zaman israfı olan daha fazla halk katılımı talepleri ile bazılarının zaman kazanmak için acil olarak değerlendirdiği bağımsız eylemler arasındaki çatışma temsilciler aracılığıyla çözümlenebilir.

Halk katılımı belki artabilir ve önceliklerini ve taleplerini daha net ve kesin olarak ortaya koyabilir; böylece gerekli düzenlemelerin yapılması konusunda temsili hükümete olan gereksinimini de ortadan kaldırabilir.

Çalışanların çalışma yerlerinde düşünsel ve bedensel katkılarından en yüksek oranda yararlanılması, kararların isabet derecesini artırır ve daha verimli sonuçlar elde edilmesini sağlar. Halkın yönetime katılması yolsuzlukları önleyici bir etkidir.(Tortop, 1996, 46-47)

Ekonomik gücü elinde bulunduran grupların, çalışmalarını (kendi istekleri doğrultusunda) yönlendirebilme gücü ayrı bir risktir.(Çukurçayır, 1997, 7)

2.5.5. Türkiye’de Halkın Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Eğilimi

Halkın hizmetlere gönüllü katılım eğilimlerine geçmeden önce bu konunun devlet tarafından nasıl düzenlendiğini irdelememizin gerekli olduğuna inanıyorum.

Bu günkü devlet yapımızın temellerine incek olursak, gerek Osmanlı gerekse daha önceki devlet yapılanmalarımızda yönetime katılmanın teşvik edildiğini ve bunun kurumsal altyapılarının hazırlandığını görmekteyiz. .Bir çok yerel

hizmet vakıf benzeri gönüllü kuruluşlara bırakılmıştır. Bu tür kuruluşların oluşturulması kolaylaştırılmış ve desteklenmiştir.

Özellikle Osmanlı zamanında bu günkü anlamıyla belediyeler olmadığı için bir çok yerel hizmet vakıflar,loncalar ve mahalle tarafında yerine getirilmiştir. Vakıflar ve Loncalar bir taraftan hayır kurumları olarak çalışmış bir taraftan da sağlık, eğitim, yol, su, kaldırım, temizlik ,aydınlatma, konaklama, kimsesiz ve yoksullara yardım gibi konularda bir çok kamu hizmetini üslenmişler devlet tarafından da desteklenmişlerdir. Mahallelerde bulunan ve " avarız akçası" adı verilen yardımlaşma sandıkları önemli görevler gerçekleştirmiştir.(Öner, 1996, 38)

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında halkın katılımı bazı alanlarda zorunlu hale getirilmiştir. Bunun neticesinde savaştan çıkan ülke mamur edilmiştir. Köy kanununda olduğu gibi " " imece" türü halk katkıları zorunlu hale getirilmiştir. Bir müddet sonra 1977 tarihinde çıkarılan 2032 sayılı kanunda belirtildiği üzeredevlet ve devlete bağlı kuruluşlarca özellikle köye götürülen hizmetler karşılığında hangi ad altında olursa olsun katkı alınmaması ...anlayışı benimsenmiştir. Daha sonra bu anlayıştan vazgeçilmiş ve 1982 yılında 2770 sayılı kanunla 2032 sayılı kanun değiştirilmiş ve gönüllü katkı getirilmiştir.

Yapılan düzenlemeler günübirlik düşüncenin ürünü olarak yapılmaktadır. Ülkemizin altyapısı ve kaynakları iyi irdelenmeden bu tür düzenlemeler yapılmaktadır. Kanaatimce ülkemizde halkın gönüllü katılımlarının müesseseleşmesini önlemektedir. Bir dönem dernek ve vakıf gibi kuruluşların kurulması ve faaliyetleri kolaylaştırılmakta başka bir dönem zorlaştırılmaktadır.

Ülkemizde genel olarak, seçimler dışında, katılımı öngören ve özendiren bir yasal çerçeveden söz etmek olanaklı gözükmemektedir.(Çitci, 1996, 10) Belediyeler ve Köy kanunu söz konusu olduğunda kimi düzenlemelerin varlığı göze çarpmaktadır. Hemşehrilere çeşitli şekillerde katılım olanağı sağlandığı gibi Belediye Gelirleri Kanununda da katılma payları adı altında çeşitli gelirler oluşturulmuştur. Köy Kanununda da imece ve salma türü katılma araçları mevcuttur.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde denenmiş olan "toplum kalkınması" yöntemi, "katılma" yönünde atılmış bir adımdı; yerel toplulukların yönetimle işbirliği yapacak biçimde örgütlenmelerini ve kalkınma çalışmalarına gönüllü olarak katılmalarını amaçlayan bu yöntem, neredeyse, mevcut yerel yönetim kademelerine paralel yeni bir "toplum kalkınması hiyerarşisi" kurma yönünde bir eğilim yaratmıştı. Köylerdeki "Köy Toplum Kalkınması Kurulu" organından başlayıp merkezde "Bakanlıklar Arası Toplum Kalkınması Kurulu" denilen organa varan bu örgütlenme biçimi, uygulamaya konmadan bırakılmıştır. İkinci Beş Yıllık Plan, "küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi" başlığı altında bazı ilke ve politikalar getirmekle birlikte, toplum kalkınması yöntemiyle yerel yönetim birimlerinin çalışmaları arasında bağlantının nasıl kurulacağı konusuna açıklık getirememiştir. (Fişek, 1976, 139)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında , altyapı hizmetlerinde halk katkısından yararlanılacağı ve geri kalmış yörelerde hizmetlerin götürülmesinde halk katkısının istenmeyeceği gibi birbirleriyle çelişik ilkelere yer verilmiştir.

Ülkemizde vakıf kurumlarının geliştirilmesi ve buna ilişkin önlemler , bir devlet politikası olarak benimsenerek kalkınma planlarında yer almıştır.(Dördüncü ve beşinci beş yıllık kalkınma planları)

Özellikle seksenli yıllarda vakıfların sayısı bir hayli artmıştır. Bir çok vakıf hastane, sağlık ocağı, okul, kreş, üniversite, huzurevi gibi sosyal hizmetlerin yürütülmesinde önemli görevler üstlenmeye başlamıştır. Ancak çeşitli şekillerdeki yıkıcı bölücü faaliyetlerin de organize edildiği tartışmalarının yoğunlaşması üzerine bu kuruluşlarla ilgili çıkmaz bir sokağa girilmiş olmaktadır.

Ülkemizdeki uygulamalardan birkaç örneği incelediğimizde halk katılımının faydalarını açıkça görebiliriz I.ve II Kalkınma planı dönemlerinde köy içme suyu yatırımlarına halkın katılımı teşvik edilmiş ve bu dönemlerde halk katılımı plan hedeflerine ulaşılmasında önemli bir etken olmuştur .Ancak 1974 yılından itibaren halk katılımı kaldırılmış ve böylece de yatırımlara sağlanan halk katkısı giderek azalmıştır.(DPT Kırsal Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu,1984)

Karapınar ilçesinde rüzgar erozyonu çalışmaları halk katılımının güzel örneklerinden birisidir. Topraklarının şiddetli rüzgarlar tarafından aşındırılması, taşınması yüzünden yok olma noktasındaki ilçede Kaymakam'ın öncülüğünde yürütülen çalışmalar neticesinde ilçenin bu talihsizliği yenilmiştir. Halkın inancı, yöneticilerin çalışması ve devletin gücünü ortaya koymasıyla büyük sorun çözülmüştür. Halk, otları ve dikilen fidanları sökmemek, hayvanlarını orada otlatmamak, toprağını tarımcıların gösterdiği biçimde sürüp ekmek yoluyla çalışmaları desteklemiş, olumsuz hareketleri tepkiyle karşılamıştır. Böylece halk doğrudan doğruya işe karışarak olumsuz hareketleri engellemiş, konunun canlı, bilinçli, heyecanlı bekçisi olmuştur. Toprak aşınmasını ve taşınmasını önleme alanındaki bu başarılı sonuçlar, halkın öteki sorunlarını çözmede de güçbirliği yapmasına yol açmıştır(Geray, 1969,17-22)

Bafra ilçesindeki çalışmalar da toplum kalkınması çalışmalarına güzel bir örnek olmaktadır. Bafra İlçesi Köy Yolları Yapım, Bakım ve Köye Hizmetler Birliği organizasyonu ile Bafra'da devlet vatandaş işbirliğinin güzel örneği yaşanmıştır. Bu çalışmalar içerisinde ilçeye devlet hastanesi, Lise binası, bir çok köye okul ve yol yapımı gibi bir çok hizmet yapılmıştır.(Geray, 1969, 27-30)

1984-89 tarihleri arasında Tokat ilinde yapılan toplum kalkınması çalışması boyut ve kapsam itibariyle çarpıcı bir örnektir. Şehir merkezi ve köylerde 1000 derslik parasıyla 3500 derslik ve lojman, köylerde 175 adet sağlık ocağı ve şehir merkezinde toplam 3500 yatak kapasiteli öğrenci yurtları yapılmış, başta sağlık tesisleri ve içme suyu olmak üzere birçok konuda olumlu sonuçlar alınmıştır. Yerel idareler açısından teknik ve zor bir iş sayılan havaalanı, Aydın ve Tokat'ta özel idarece standartlara uygun olarak yapılmıştır.(Yazıcıoğlu, 1992, 12)

Halk katılımı örneklerinden başarılı bir çalışma Tekirdağ'ın Malkara ilçesinde gerçekleştirilmiştir. Tüm köylerin katılımı ile kurulan Malkara Kaymakamlığı Köylere Hizmet Götürme Birliği uygulaması ile köylünün demokratik örgütlere katılımı sağlanmış, yerel kaynakların değerlendirilmesi yöredeki kamu yöneticileri ve halkın katılımı ile birlikte planlanmış, kalkınmayı hızlandıracak sektörler arası ileri geri bağlantılar gerçekleştirilmiş, kırsal alanda sanayi tesisleri kurulmuş ve sosyal

altyapı hizmetleri için devlet bütçesinden ayrılan ödeneklere ilave olarak halkın çok büyük oranda katılımı ile yeni kaynaklar oluşturulmuştur. Böylece kırsal alanda sosyal altyapı yatırımları yüksek bir düzeye ulaştırılmıştır.(Doğanay, 1993,37)

Bölgedeki sütün değerlendirilmesi amacıyla kurulan Birlik organizasyonu neticesinde bölge hayvancılığında çok önemli gelişmeler olmuş, altyapı hizmetlerinde önemli katkılar sağlanmıştır.(Eren,1992,20)

Yine halk katılımının çok güzel örneklerinden birisi de Gümüşhane'nin Kelkit ilçesinde yürütülen toplum kalkınması projelerinde yaşanmıştır. Adım adım halka danışılarak , onların görüşleri alınarak yürütülen projeler büyük ölçüde destek görmüş ve başarıya ulaşmıştır. Kelkit Kaymakamlığı ve bağlı kuruluşlarının toplum kalkınmasına yönelik ticari faaliyetleri sırasında karşılaştığı mali darboğazlarda , yöre halkı hemen imdada yetişerek şirketlere mali destek sağlamıştır. (Okutan, 1996, 55)

Ülke ormanlarının korunması, geliştirilmesi ve genişletilmesi amacıyla Orman Bakanlığı ve Türkiye Kalkınma Vakfı tarafından yürütülen Toplum Ormanlığı Projesi'nin stratejisi, halk katılımından azami derecede yararlanılması düşüncesinin ürünü olarak , uygulamaların köylülerle birlikte yürütülmesi ve alınacak kararlarda köylülerin etkin katılımının sağlanmasıdır.(Doğanay, 1993 ,40)

Geçmişte baktığımızda, ülkemizde çağdaş anlamda yerel yönetimlere rastlanılmayan yıllarda , yerel nitelikli çoğu hizmetlerin yerine getirilmesinde , halkın gönüllü ve çeşitli şekillerde örgütlenerek, bugünkü ileri düzeydeki ülkelerden daha katılımcı bir yönetim biçiminin uygulandığı görülmektedir. (Öztürk, 1994, 49)

Türkiye'de son yıllarda sayılarının artmasına rağmen , gönüllü kuruluşların faaliyetleri yeterli değildir. Kamu kurumları bu kuruluşlarla yeteri kadar işbirliğinde bulunmamaktadır ve bunu sağlayacak politikalar belirlenmemiştir. Üçüncü sektör oluşturulan gönüllü kuruluşlar,kalkınma çabalarına küçümsenemeyecek katkılarda bulunmakta ve kalkınmada gizli bir etki oluşturmaktadırlar.(Yazıcı, 1990, 72

Ankara'da yapılan bir araştırmada derneklere katılım yoluyla yerel sorunlarının çözümüne katılımlarının tespitine yönelik sorulara verilen cevaplara göre Çankaya ilçesinde katılım yüksek, Keçiören'de ve Mamak'ta düşük olduğu görülmüştür (Görmez ,1997, 46)

Büyükşehir ve ilçe yönetimlerinden halkın memnuniyet düzeyi ve beklentileri nelerdir? Halk yerel siyasete nasıl katılmaktadır?siyasi katılım mekanizmaları nasıl geliştirilebilir? Amaçlarıyla yapılan başka bir araştırmada , mahalle ve kentinize ait sorunların her birinin çözümü için kendi vaktinizden haftada kaç saat ayırabilirsiniz şeklinde yöneltilen soruya görüşülen kişilerin büyük bir bölümü hiç vakit ayıramayacaklarını belirtmişlerdir. Sadece % 10 'luk bir kesim belirtilen konularda 4 saat ve daha fazla vakit ayırabileceklerini belirtmişlerdir. (Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı, 1996, 15)

Yukarıdaki araştırmada halkın yerel hizmetlere katılmada pek istekli olmadığı ortaya çıkmaktadır. Yapılan bir başka araştırmada ise farklı sonuçlar elde edilmiştir.

Halkın yerel hizmetlere gönüllü yaklaşımını inceleyebilmek için 1989 yerel seçimlerinden sonra İzmir Metropolitan Alan Büyükşehir bütününde bir anket yapılmıştır. "

Bölgenizde daha etkin hizmet sunulmasına yardımcı olmayı düşünür müsünüz? sorusu yöneltilmiştir. Katılanların % 86.40'ı yardımcı olabileceğini belirtmiştir. (Toprak, 1990, 58)

Yukarıda örneklerini verdiğimiz çalışmalara benzer birçok çalışma yapılmıştır. Ancak yapılan bu çalışmalar kişisel inisiyatiflerle yapılabilmektedir. Yani kurumsallaşmış bir altyapı mevcut değildir

Türkiye'de yerel halkın kent planlaması sürecine kamu kuruluşları, özel kuruluşlar veya sivil toplum kuruluşları aracılığıyla etkin ve bilinçli bir şekilde katılımı sıkça görülen bir uygulama değildir. Halkın katılımını engelleyen bir yasal engel yoktur.(Keleş,1997,229)

Halkla karar organları arasında katılımı sağlayacak bağlantılar kurulamamıştır. Hizmet tercihlerinde halkın ihtiyaç, istek ve beklentileri saptanamamakta .ve dikkate alınmamaktadır. Yerel halkla çok yakından ilişkili hizmetleri yönlendirme mekanizmaları halkın çok uzağında oluşturulmuştur.
(Çoker, 1998, 17)



3.TÜRK YÖNETİM YAPISI VE KIRSAL İLÇELER

Bu bölümde Türk Yönetim yapısı, tarihi gelişimi, örgütlenmesi, birimleri, yapısal sorunları ve kırsal ilçelerin geri kalış nedenleri ile çözüm önerileri hakkında geniş bilgiler verilmektedir.

3.1.Tarihi Gelişim

Yönetim sistemimizin bugün içinde bulunduğu sorunları anlayabilmek ve sorunlara ülkenin ekonomik ve toplumsal kalkınmasına katkıda bulunacak şekilde çözüm yolu aramak bu yönetimlerin geçirdiği tarihsel gelişimi bilmekle daha kolay olacaktır.

Türkler ilk çağlardan beri pek çok Devlet kurmuşlardır. Orta Asya da kurulan ilk Türk devletlerinin bir kısmı göçebe bir mahiyet arz etmiş, bunu yerleşik ve düzenli teşkilatlı devletler takip eylemiştir.

Eski Türklerde devlet kuvveti, yani siyasi iktidar, esasını ilahi bir kaynaktan alan ve askeri bir aristokrasiye dayanan bir hükümdarda toplanmış bulunuyordu.

Nitekim İslam'dan önceki Türk devletlerinin siyasi prensibi olan bu mutlakiyetçi otorite prensibi İslami gelenekler içinde büsbütün gelişmiş ve İslam-Türk devletleri tipik bir mutlak monarşi haline gelmiştir. (Versan 1960, 187-188)

3.1.1 Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı Devletinin bir beylik halinde kurulduğu yıllarda Padişaha vekalet eden ve onun adına hükümet işlerini yürüten tek bir vezir varken, zamanla devletin genişleyip işlerinin artmasıyla vezirlerin sayısı da çoğalmış ve bunların başında bulunan kimseye Veziri Azam ünvanı verilmiştir. Nitekim Osmanlı Sadrazamlarının

kazdırmış oldukları sadaret mühürlerindeki ibare Veziri Azam tabiridir ki bu saltanatın ilgasına kadar devam etmiştir. (Versan, 1960,189)

Osmanlı İmparatorluğunda ayrıca sadrazamın başkanlığı altında Kubbealtı vezirleri, Defterdar, Kazasker ve Nişancı adlarıyla anılan devlet erkanı vardı. Bunlardan Defterdar mahalli işlerde, Kazasker adli ve şer'i işlerde, Nişancı da yazı işlerinde Sadrazamın yardımcıları idiler. Bunlar muayyen zamanlarda Padişahın veya Sadrazamın başkanlığında toplanırlardı ve toplantılara Divan denirdi.

Askeri temeller üzerine kurulmuş olan Osmanlı İmparatorluğunun merkezi yönetimi gibi,taşra örgütü ya da yönetim bölümlenmesi de bu temellere göre düzenlenmiş ve dolayısıyla askerlik amaçlarıyla bağdaştırılmış olan toprak rejimine dayanmıştır. Kısacası,toprak rejimi,Osmanlı devletinin örgütsel temelini oluşturmuştur.(Sencer,1984,27)

İmparatorluğun ilk dönemlerinde askeri örgütlenmeye bağlı olarak ülke Liva ya da Sancak adı verilen bölümlere ayrılmış ve başlarına birer askeri komutan niteliğindeki Sancak beyleri atanmış durumdadır. Ancak İmparatorluk genişledikçe taşra yönetiminde değişiklikler olmuş ve 3. Murat'tan başlayarak ülkede yeni bir yönetsel bölünme uygulanmıştır. Buna göre ,taşra yönetimi,yine askeri temeller üzerinde üç aşamadan oluşmuştur: Eyalet,Liva ve Kaza (Sencer,1984,27)

Osmanlı taşra yönetiminin temel birimini Kazalar (İlçeler) oluşturmaktaydı. Kaza'nın başında biri Subaşı, öbürü Kadı adını taşıyan yöneticiler atanıyordu. Birbirinden bağımsız fakat birbirini denetleyen iki başlı bir yönetim dizgesi söz konusuydu.(Geray ve Cerit, 1997,5)

Osmanlı yönetim sisteminin üst ve en büyük yönetim birimi 'eyalettir. Başka bir deyişle ,ülke temel olarak eyaletlere bölünmüştür. Eyaletlerin başında bulunan beylerbeyi bir askeri komutan olduğu kadar,bugünkü anlamıyla bir vali durumundadır. Çok geniş yetkileri olan ve bulunduğu eyalette padişahı temsil eden beylerbeyi,-şer'i yargı işleri dışında- tüm devlet yetkilerini elinde bulunduran bir yüksek yöneticidir. Ancak yönetim hiyerarşisinde beylerbeyi arasında statü ayırımı gözetilmiştir. Başta Rumeli ve Anadolu beylerbeyleri olmak üzere vezir

beylerbeyleri ötekilerden üstün bir konum kazanmış ve çevrelerindeki öteki beylerbeyleri bunların emri altına alınmıştır.

Bu duruma göre ,Osmanlı İmparatorluğunun ilk dönemlerinde ,eyalet düzeyinde yaygın bir yetki genişliği ilkesi yürürlüktedir. Eyaletler özellikle yönetim işleri bakımından merkeze bağlı değildir. Ancak bu sistemin 'yerinden yönetim' olarak anlaşılması yanıltıcıdır. Bunun nedeni, eyalet yönetiminin bir tüzelkişiliği bulunmadığı gibi ,ayrı bir yönetim organından yoksun olmasıdır.(Sencer,1984 ,28)

Kırsal alanların ve köylerin yönetiminden ilkece tımarlı sipahiler sorumludur. Bunların görevleri,tarımsal denetim ve askeri yükümlülüklerin yanı sıra kamu düzenini sağlamaktır.

Kısaca özetlemek gerekirse, Osmanlı taşra örgütünün (eyalet yönetiminin) temel ilkesi yetki genişliği olmuştur. Yöneticilerin doğrudan merkeze bağımlı olmaları nedeniyle ,bu sistem,merkezin taşra yönetimi üzerinde tartışmasız bir otorite kurmasını sağlamıştır. İmparatorluğun en geniş döneminde ülke 44 eyalet,163 liva'ya ayrılmış,18.yüzyıl sonlarına doğruysa 26 eyalet,163 liva ve 1800 Kaza dan oluşmuştur (Sencer,1984,28-31)

Topluluklara taşra örgütlenmesiyle genel hizmetler vermekle yetinen Osmanlı devleti yerel hizmet ihtiyaçlarıyla ilgilenmediği gibi, bu konuda yerel yönetim örgütlenmesine de sistemde yer vermemiştir.(Sencer, 1984, 30)

Batılı anlamda yerel yönetim uygulaması, Türkiye'de çok eski tarihlere dayanmamakta olup, yerel yönetimlerle ilgili bazı kent hizmetlerinin yerel yönetimler kuruluncaya kadar , Osmanlılar'da vakıflar ve esnaf örgütleri gibi kuruluşlar tarafından yürütüldüğü bilinmektedir. (Çevikbaş, 1995, 81)

Osmanlı devletinde, resmileşmiş bir yerel yönetim statüsü ancak 19. yüzyılda dış dünyaya açılma, kentlerin büyümesi, mali merkezizcilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlıkların siyasal katılımı ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskıların sonucu olarak ortaya çıktığı belirtilmektedir. (Ortaylı, 1980, 6)

3.1.2 Cumhuriyet Dönemi

Ülkemizin bugünkü yönetim bölümlenmesi gerçekte yüzyılların birikimi sonucunda oluşmuştur. Bunda ,Osmanlı toplum ve yönetim yapısı en belirleyici etmendir. Bunun yanında ,ülkenin engebe ve iklim koşullarının,ulaşım ve iletişim olanaklarının ve teknolojik ilerlemenin önemli etkisi olmuştur.

1920 yılında TBMM kurulduğu sırada mülki idare bölümlerinin Vilayet(İl),Liva (Sancak), Kaza (İlçe), ve Nahiye (Bucak) olmak üzere dört kademeli olduğu ve o sırada ,henüz ülkemize katılmamış olan Artvin,Kars ve Hatay illeri dışındaki, milli sınırlarımız içinde 15 vilayet,53 Liva, 302 Kaza ve 679 Nahiye bulunduğu anlaşılmaktadır.(Demirel,1984, 2)

TBMM'nce 1921 yılı Ocak ayında yürürlüğe konulan Anayasa ile Türkiye'nin illere ,illerin ilçelere ve ilçelerin bucaklara ayrılmaları kabul edilerek (m.10) Sancak kademesi kaldırılmıştır. Böylece ,İl, İlçe ve Bucak'tan oluşan üç kademeli düzenleme günümüze kadar süregelmiştir. O sırada kaldırılan Sancak bölümleri de İl haline getirilmiş olduklarından illerin alanları küçülmüş ve sayısı 68 olmuştur.

1949 yılında çıkan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile Bucak idaresine önemli yer verilmiş olduğu görülür.1960'lı yıllara kadar da İçişleri Bakanlığınca tam teşkilatlı Bucak sayısının artırılması yoluna gidildiği görülür. Daha sonra ise Bucakların fonksiyonunun kalmadığı ve kaldırılması gerektiği görüşünün benimsenerek bu çalışmaların ve Bucak müdürü atamasının durdurulduğu görülmektedir. Bu durumda İl İdaresi Kanununda "İller ilçelere ve ilçeler bucaklara bölünmüştür."denilmesine karşın şimdilerde mülki idare bölümlerini "İl ve İlçe" den ibaret iki kademeli olarak kabul etmek yanlış olmaz.(Demirel,1984, 3)

Burada ,bir zamanlar ülkemizin idare kuruluşu arasında yer almış olan Genel Müfettişlikler teşkilatına da kısaca değinmekte yarar görüyorum.

Genel Müfettişlikler kurulmasının ,ilk kez 1918 yılında çıkan bir Muvakkat Kanunda ve bundan sonra da TBMM'ce kabul olunan 1921 Anayasasında (m.22-23) yer aldığı görülür. Bu yasalarda ,ilgili iller arasındaki ilişkileri düzenlemek, genel

olarak asayışı sağlamak,devlet dairelerinin işleyişini denetlemek ve izlemek üzere Genel Müfettişlikler kurulması öngörülmektedir. Ancak bu yasalar döneminde sözü edilen hükümler uygulanmamış,yani Genel Müfettişlikler kurulmamıştır.

1924 Anayasasında Genel Müfettişliklerle ilgili hüküm konulmamış olmasına karşın, 1927 yılında 1164 sayılı "Umumi Müfettişlikler Teşkiline Dair Kanun" çıkmıştır. Bu kanun ile birkaç ili ilgilendiren hususlar yönünden gerek duyulduğunda bu iller üstünde Genel Müfettişlikler kurulması ve gerek kalmadığında da kaldırılması için hükümete yetki verilmiştir. Hükümetçe de bu yetkiye dayanılarak 1927-1936 yılları arasında sırası ile merkezleri Diyarbakır,Edirne,Erzurum,Elazığ olmak üzere toplam 20 ili kapsamı içine alan 4 "Genel Müfettişlik" kurulmuştur.1947 yılında da Bakanlar Kurulunun kararı ile merkezi Adana'da beşinci Genel Müfettişlik kurulmuştur. Kurulmaları ve kaldırılmaları hükümet kararına bağlı olan Genel Müfettişlikler; 1948 yılı Bütçe kanununun kullanılmayan kadrolara ilişkin "L" cetveline alınmak suretiyle 1948 mali yılı başında kaldırılmışlardır. (Demirel,1984,13 vd)

Genel Müfettişler,bölgelerinde hükümetin vekili ve bütün bakanların temsilcisi olarak geniş gözetim ,denetim,koordinasyon ve disiplin yetkileriyle donatılmış olup,gereken hususlarda valilere direktif vermek,görüş bildirmek,bunların sonuçlarını istemek ve izlemekle de yetkili ve valiler de bunları dikkate almakla görevli olmakla birlikte ,iller üstünde hiyerarşik bir idare kademesi olmamışlardır.

3.2-Yönetmel Birimlerin Kuruluşu

Yönetmel örgütler, Anayasa kurallarına göre ya yasa ile ya da yasanın verdiği yetkiye dayanılarak yönetmel bir işlemle kurulur. Yönetmel kuruluşların tüzel kişilik kazanmaları da, ya yasa ile, ya da yasanın verdiği yetkiye dayanılarak yönetmel kararlarla olur. Bir kamu kuruluşunun ortaya çıkabilmesi, her zaman, yasal bir dayanağa gerek gösterir.

1876 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda mülki idare bölümlerinin (Vilayet,Liva ve Kaza olarak) kademe adları sayılmış,ancak kuruluşları yönünden herhangi bir kriter verilmemiştir.1921 ve 1924 Teşkilatı Esasiye kanunlarında ise ,mülki idare

bölümlerinin ayrılmasında 'coğrafya durumu' ve 'ekonomik ilişkiler' kriter olarak verilmiş,mülki idare kademeleri de il,ilçe ve Bucak olarak belirlenmiştir.

1961 ve 1982 Anayasalarında ise mülki idare bölümlerinin ayrılmasında üçüncü bir kriter olarak da 'kamu hizmetlerinin gerekleri' yer almıştır. Bu son iki anayasadaki bir yenilik de,Türkiye'nin illere ve illerin ise (adları verilmeksizin) diğer kademeli bölümlere ayrılmaları öngörülerek, ilin altındaki kademelerin Anayasa ile sınırlandırılmamış olmasıdır.(Demirel, 1984, 3)

İl sisteminde merkez yönetiminin taşrada yönetim birimlerinin alanlarını belirlemede gözönünde tutulması gereken ilkeler başta Anayasa olmak üzere İl İdaresi Kanunu ile bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkında kanun'da belirtilmiş bulunmaktadır.

Anayasanın 126.maddesine göre; "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir..."

İl İdaresi Kanununda aynı ilkeler yinelenmekte ve, ayrıca il sistemindeki yönetim basamaklarının neler olduğu da aşağıdaki biçimde belirtilmektedir.

"Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür." (Md.1)

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 ifade etmektedir.

Bakanlıkların kuruluş, teşkilat ve yetkilerini belirlemek amacıyla çıkarılan 3046 sayılı yasada , bakanlıkların taşrada üç türlü teşkilat kurabileceği belirtilmektedir.

İl valisine bağılı kuruluşlar
Kaymakama bağılı kuruluşlar
Doğrudan merkeze bağılı taşra kuruluşları

3046 Sayılı yasa kuralı da şöyledir : "Bölge, il ve ilçe kuruluşları görev ve hizmet alanlarının sosyal, ekonomik özelliklerine, nüfus ve coğrafi durumuna ve hizmetlerin niteliklerine ve ihtiyaca göre, farklı tip ve statüde kurulabilir ve bunlara farklı yetkiler verilebilir." (Md.17/a)

Anayasada sözü edilen ilkeler, 4109 sayılı "İl ve ilçe kurulmasına dair yetki kanununda yinelenmektedir." (Md.1) Ayrıca "103 ilçe kurulması hakkında kanun" da yeni ilçelerin kurulmasında gözönünde tutulması gereken ilkelere yer verilmiştir. (Kanun no.3392, RG:4.7.1987/19507, Geçici Md.2)

Buna göre yeni kurulacak ilçelerin;

- * merkez nüfusunun en az 3000,
- * kasaba ve köylerle birlikte toplam nüfusunun en az 15.000,
- * bağlanacak bucak, kasaba ve köy sayısı toplamının en az 10,
- * bunların ilçe merkezlerine uzaklıklarının 15 km'den daha uzak olması gerekmektedir.

Bu yasal saptamadan sonra gerçek durumla ilgili saptamanın da yapılması gerekmektedir. Yukarıda da değinilmiş olduğu gibi bu gerçek şudur :Türkiye'nin il sisteminde illerimizin sınırları bilimsel ölçütlere göre belirlenmiş değildir. Cumhuriyetin kuruluşunda, imparatorluğun sancaklarının (Livalarının) sınırları, yeni dönemin illerinin sınırları olarak kabul edilmiştir. Bu sınırlarda, dolayısıyla illerin sayılarında uzun yıllar önemli değişiklikler yapılmamıştır.

Anayasa 'da ve yasalarda , il ve ilçe kuruluşunda belirtilen ölçütler açık ve net olmadığından, İçişleri Bakanlığı'nca , muhtelif tarihlerde yayımlanmış genelgelerle ; ilçe kuruluşlarında uyulacak esaslar ve izlenecek yol belirtilmiş olmasına rağmen ; uygulamaya ilişkin görüş ve içtihatlarda değişiklik ve gelişmeler olmuş, yapılan işlemlerde farklılıklar ortaya çıkmıştır.(Aliz, 1999,112)

İl İdaresi Kanunu ilçe kuruluşuna ilişkin genel hükümler koymuş ancak idarece ilçe kuruluşunda aranacak ölçütleri belirleyen tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici metinler hazırlanmamıştır. Bunun neticesi olarak da altyapısı yetersiz, cazibe merkezi olabilme özelliği bulunmayan birçok yer ilçe olmuştur. Belediyelerin kuruluş şartları ve prosedürü Belediye Kanununda geniş şekilde açıklanmaktadır. Köyler yönetsel kararlarla kurulurlar. Köy kurma yetkisi İçişleri Bakanlığına tanınmıştır. İçişleri Bakanlığı bir yerde köy kurmadan önce, o yerdeki il yönetim kurulu, il genel meclisi, bayındırlık ve iskan bakanlığı ve sağlık bakanlığının görüşünü alır.

Mülki idare bölümleri için verilen bu kriterler incelendiğinde 'coğrafya durumu' ve 'ekonomik koşulların ,bakış açısına göre daraltılıp genişletilebilecek çok soyut ve esnek birer kavram oldukları ,aranılacak başlıca kriterin 'kamu hizmetlerinin gerekleri' olması ,diğer kriterlerin buna göre değerlendirilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

3-3.Türkiye'de Yönetmel Birim Boyutu

Kamu hizmetlerinin daha verimli sunulmasında yönetsel birimlerin boyutları önemli bir etkidir. Aynı zamanda da 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. Burada Türkiye'deki yönetsel birimlerin boyutları incelenmektedir.

3.3.1. İllerimizin Yönetmel Birim Boyutu

İllerimizin toplam nüfusları,coğrafi alanları ,bağlı olan ilçe ve köy sayıları karşılaştırıldığında iller arasında büyük oranlarda dengesizliklerin olduğu,belirli kriterlere göre kurulmadıkları anlaşılmaktadır.

3.3.1.1 Nüfuslarına Göre İllerimiz

1985 yılından sonra yeni 12 il kurulması, az nüfuslu illerin sayılarını artırmıştır. 250-500.000 nüfus diliminde artan il sayısı 5 tir. Böylece nüfusu 500.000 in altında olan ve nüfus boyutu bağlamında büyük sayılmayacak il sayısı 41'e, bunların toplam il sayısına oranları da % 51.9 a ulaşmıştır.

Nüfus boyutu bakımından illerimiz arasında çok büyük fark vardır. En kalabalık ilimiz olan İstanbul'un nüfusu en az nüfuslu Bayburt ilinden 67 kez fazladır.

Bununla birlikte 24 ilimiz 500.000-1.000.000 nüfus diliminde yer almakta bir başka deyişle illerimizin % 43.3'ü ortalama il nüfusu olan 714.000'e yakın nüfusa sahip bulunmaktadır. (Yalçındağ 1997, 20)

Yeni kurulan illerden büyük çoğunluğu il olmanın getirdiği nüfus ölçütünün altında kalmaktadır. Bu durumda iller arasında nüfus dengesizliğini daha da artırmıştır. (Geray ve Cerit,1997,9)

Çizelge: 1

Toplam Nüfuslarına Göre İllerimiz

Nüfus Kümeleri	1987		1994		1995		1996	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
1.000.000 +	11	16	14	18	14	18	14	18
750.000-99.999	11	16	11	14	10	13	10	13
500.000-49.999	18	27	13	17	14	18	14	18
250.000-99.999	21	31	26	34	26	33	27	34
---249.999	6	9	12	16	15	19	15	19
Toplam	67	100	76	100	79	100	80	100

Kaynak: Geray ve Cerit,1997)

3.3.1.2. Yüzölçümlerine Göre İllerimiz

İllerimizin yüzölçümleri çizelge 2 de verilmiştir. Bu listedeki rakamlara göre Türkiye de ortalama il alanı, 10.195 Km² dir. Yüzölçümü dilimlerine göre illerimizin durumları ise, 1985 ve 1996 yılları için karşılaştırmalı olarak çizelge 2 de verilmiştir.

Çizelge 2 'nin incelenmesinde ilk göze çarpan, 5.000 km² den az alana sahip, küçük illerimizin sayısındaki önemli artıştır. Bu illerin sayısı 1985 ten bu yana 4'den 13'e çıkmıştır. Bir başka deyişle 1985'te tüm illerin % 5.9'u 5.000 Km² den az alana sahipken 1996 da bu illerin tüm illere oranı % 16.5'a yükselmiştir.

Aynı gözlem 10.000 Km² den küçük alana sahip illerimiz açısından da yapılabilmektedir. Ortalama il alanı olan 10.195 Km² den küçük olan bu illerimizin sayısı aynı dönemde 27 den 38 e, tüm illere oranı da % 46.1 den, % 64.6 ya yükselmiştir.

Çizelge: 2

Yüzölçümü Dilimlerine Göre İller

(1985-1996)

Yüzölçümü Dilimleri	İl Adedi		Oranı (%)		(Km ²)	
	1985	1996	1985	1996	1985	1996
5.000 den az	4	13	5.9	16.5		
5.000-10.000	27	38	40.2	48.1		
10.000-15.000	23	17	34.3	21.5		
15.000-20.000	8	6	11.9	7.6		
20.000-30.000	3	4	4.4	5.0		
30.000 den yuka.	2	1	2.9	1.3		
	67	79	100.0	100.0		

Kaynak: (Yalçındağ, 1997, 19)

Alanı, ortalama il büyüklüğüne göre oldukça küçük (6.000 Km² ve altında) olan il sayısı, tüm illerin 1/3 ünü bulmaktadır. (27 il) İllerimizin ortalama il alanı büyüklüğüne (10.195 Km²) yakınlığı açısından en uygun sayılabilecek 9.000-13.000 Km² arasındaki dilim dikkate alındığında, sadece 17 ilin (illerin % 21 inin) bu ortalama ya yakın oldukları görülmektedir. (Yalçındağ, 1997, 19)

Bu saptamalar ve illerin alanlarına ilişkin olarak yapılmış olan çalışmalarda verilen ölçütler dikkate alındığında illerimizin 2/3 üne yakın bir bölümünün ortalama il alanı ya da uygun il alanı olarak belirtilen ölçülerin altında, bir başka deyişle, alan bakımından küçük sayılabilecek durumda oldukları söylenebilir.

Buna karşılık en az 11 ilimiz (illerin yaklaşık % 20 si) ortalama alan ölçülerinin üzerinde alana sahip, büyük alanlı illerimizdir.

Yeni iller, iller arasındaki yüzölçümü dengesizliğini daha da artırmıştır.

3.3.1.3. Bağlı Olan İlçe Sayısına Göre İllerimiz

İlçe sayısı bakımından illerimizin durumu çizelge 3 de görülmektedir. Çizelge 3'e göre illerin ortalama ilçe sayısı 11 dir.

Çizelge: 3

İllere Bağlı İlçe Sayıları

İlçe Sayısı	İl Sayısı		Oran	
	1990	1996	1990	1996
5 ve daha az	2	16	2.7	20.3
6-10	30	27	41.0	34.2
11-15	22	19	30.1	24.0
16-20	15	13	20.5	16.4
21-25	2	1	2.7	1.3
21-25	2	3	2.7	3.8
TOPLAM	73	79	100.0	100.0

Kaynak:(Yalçındağ, 1997)

Yukarıdaki veriler, illerimizin (alan boyutu ölçüsünde olmasa da) nüfus ve bağlı ilçe sayıları bakımından da yaklaşık yarısına yakınının ortalama il değerlerinin altında olduğunu göstermektedir. (Yalçındağ, 1997, 21)

3.3.1.4. Bağlı Köy Sayılarına Göre İllerimiz

İl sayısının 67 olduğu dönemde il başına ortalama olarak 525 köy düşüyordu. İllerden % 66'yı oluşturan büyük çoğunluğu (47 il), bu ortalamanın üstünde köye sahipti. Bununla birlikte, ana çoğunluk olan % 84'ü oluşturan 56 il, en az 200 en çok 700 arasında değişen sayıda köye sahip olduklarından, normal sınırlar içinde kalmaktaydı. 138 köy ile en az köye sahip olan Hakkari'ye göre 1243 köyle en çok köye sahip olan Sivas, 9 kat daha çok köye sahipti.

İl sayısının 76 olduğu dönemde il başına ortalama olarak 447 köy düşmekteydi. Bu illerden % 54'ü ortalamadan daha az köye sahipti. Bununla birlikte, büyük çoğunluğu (%79) oluşturan 50 il en az 200, en çok 900 arasında değişen sayılarda köye sahipti. En az köyü bulunan Hakkari 119 köyle, en çok köyü bulunan Sivas'tan 10 kat daha az köye sahipti.

Bu dönemde yeni kurulan 9 ilin köy ortalaması olan 226, genel ortalamanın yaklaşık yarısı dolaylarındaydı. Yeni kurulan bütün illerin köy sayılarının genel ortalamalarından düşük olmasının yanı sıra, tümü en az köye sahip 18 il arasında yer almaktadırlar. Görüldüğü gibi yeni kurulan iller, köy sayıları açısından da iller arasında bulunan farklılığı gidermek yerine artırmıştır.

Çizelge:4

İllerin Köy sayıları

Köy Sayısı	1985	1990	1995
—100	--	--	1
100-200	3	8	10
200-250	3	5	5
250-500	25	25	32
500-750	23	23	21
750-1000	9	9	7
1000+	4	3	3
TOPLAM	67	73	79

Kaynak:(Geray ve Cerit,1997)

3.3.2. İlçelerimizin Yönetmel Birim Boyutu

İlçelerimiz de kendi aralarında alan, toplam nüfus, kent nüfusu, bağlı bulunan bucak ve köy sayısı açısından farklılıklar göstermektedir. İlçelerin de alan, sınır ve merkezlerinin hangi ölçülere göre tayin edileceği hususu açıklığa kavuşmuş değildir. Birçok kasaba ve köylerin ilçe statüsüne kavuşturulmaları yolunda istekler ve baskılar mevcuttur. Çeşitli bakımlardan ilçeler arasında önemli dengesizlikler vardır.

1924 Anayasasının 89 uncu maddesine dayanan 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 1.maddesi ilçelerin de iller gibi, coğrafya durumu ve ekonomik ilişkilere göre kurulacağını belirtmektedir. Yeni Anayasada ilçeler hakkında bir hüküm bulunmamakla beraber, 115 nci maddede iller hakkında yer alan ölçüleri, ilçeler hakkında geçerli olacağı düşünülebilir. Bu bakımdan iller için karşılaşılan problemler bu suretle ilçeler için de ortaya çıkmaktadır.

3.3.2.1 Nüfuslarına Göre İlçelerimiz

İlden sonra gelen ve önemli bir yönetim alt basamağı olan ilçelerimizin sayısı, anakent belediyesi içindeki ilçelerle birlikte 847 dir. İlçelerimiz de kendi aralarında alan, toplam nüfus, kent nüfusu, bağlı bulunan bucak ve köy sayısı açısından farklılıklar göstermektedir. Yeni kurulan ilçeler bu farklılığı gidermek yerine, daha da artırmıştır.

1987'de kurulan 103 ilçeden sonra, ilçelerin büyük çoğunluğu (%69'u) 20.000 ile 60.000 arasında nüfusa sahiptir. Buna karşılık, il özeği (merkez) ilçelerin % 82'si 90.000 ve daha çok nüfusa sahiptir. Yeni kurulan ilçelerin nüfus açısından küçüklüğü dikkat çekmektedir. Bunların % 88'i gibi büyük bir çoğunluğu 5-30.000 nüfus sınırları arasındadır. Yasa ile öngörülen 15.000 nüfus ölçütüne vurulursa, bunlardan yaklaşık beşte ikisi (%40'ı) bu sınırın altında kalmaktaydı. Bu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ne denli keyfi bir tutum içinde olduğu, aynı yasada öngördüğü ölçütlere kendisinin de uymadığını kanıtlamaktadır. İlçelerin önemli bir bölümü (%70'i) 5.000 ile 50.000 nüfuslu ilçelerdir. Yeni ilçeler kurulmadan önce bu kümede yer alan ilçelerin oranı % 62 idi. . (Yalçındağ, 1997, 23)

Yeni kurulan ilçelerin nüfus açısından küçüklüğü dikkat çekmektedir. Yeni kurulan ilçelerin nüfus ortalaması 17.043 tür. Bunların % 90 ı 5000-30.000 nüfus aralığında bulunmaktadır. Yasa ile öngörülen 15.000 nüfus ölçütüne gidilirse bunlardan yaklaşık yarısından daha çoğu (toplamın % 55'i), 130 ilçe bu sınırın altında kalmaktadır.

Devlet İstatistik Enstitüsünün düzeltilmiş nüfus projeksiyonlarına göre Türkiye'nin 1995 yılı nüfusu 61.644.000 dir. Bu sayı aynı yılın ilçe sayısı olan 911'e (847 ilçe artı 64 merkez ilçe) bölündüğünde, ortalama ilçe nüfusu 67.688 olmaktadır. Genel nüfustan merkez ilçeleri ile büyükşehir ilçeleri nüfusları toplamı olan yaklaşık 33 milyon çıkarılarak hesaplandığında ilçe ortalama nüfusu 35.000 dolaylarına düşmektedir. 1985 nüfus sayımı ve ilçe sayılarına göre yapılan hesaplamada bu rakam 34.000 olarak görülmektedir.

1995 tahminlerine göre ilçelerin nüfus dilimlerine göre sayıları çizelge 5 de görülmektedir.

Çizelge: 5

Nüfus Dilimlerine göre ilçe sayıları

(1995 DİE Tahminleri)

Nüfus Dilimi	İlçe sayısı	Oranı%	Kümülatif sayı	Kümülatif oranı%
5.000 den az	20	2.5	20	2.5
5000-10000	71	9.0	91	11.5
10000-15000	89	11.3	180	22.8
15000-20000	86	10.9	266	33.7
20000-35000	202	25.5	468	59.2
35000-60000	187	23.6	655	83.0
60000-100000	78	10.0	733	93.0
100000-500000	46	5.8	779	98.6
150000-500000	9	1.1	788	99.7
250000'den çok	3	0.3	791	100.00

Kaynak: (Yalçındağ, 1997)

İlçelerin nüfus dilimlerinin incelenmesinde dikkati çeken ilk özellik, alan boyutlarına benzer biçimde nüfus boyutları bakımından da ilçeler arasında önemli farklılıklar olmasıdır. Gerçekten sayıları 100 e yaklaşan çok az nüfuslu ilçelere karşılık, nüfusu 100.00'in üzerinde 58 ilçe bulunmaktadır. En az nüfuslu ilçe (Yayladere/Bingöl : 2582) en çok nüfuslu ilçeden (Gebze/Kocaeli : 370.267) 143 kat küçüktür. İlgili çekici bir başka nokta yeni kurulan ilçelerin %45'inin nüfusunun 15.000'in altında olmasıdır. Oysa yukarıda belirtilmiş olduğu gibi 3392 sayılı yasa ile yeni kurulacak ilçelerin toplam en az 15.000 nüfusa sahip olmaları öngörülmüştür. Yeni ilçelerden 10'unun nüfusu 6.000 in altındadır. Görüldüğü gibi yeni ilçeler kurulurken yasanın öngördüğü en az nüfus boyutu gözardı edilmiş ve ilçe yönetim basamağındaki küçük ilçelerin sayısının yeni ilçe kurulmasıyla artırılması sonucu yaratılmıştır. (Yalçındağ, 1997, 23)

Yukarıdaki verilerden anlaşılacağı gibi, yasa koyucu kendi ölçütlerine uymayan birçok yerleşimi ilçe yaptığı gibi, yeni ilçe kurmakla ilçeler arasındaki dengesizliği daha da artırmış görülmektedir. Bu küçük ilçelerde kaynakların ussal biçimde kullanılamayacağı ve hizmetlerin etkin biçimde sunulamayacağı açıktır. Bu nedenle, yeni ilçeler kurulması bir anlamda çözümsüzlüğü artırmaya yol açmaktadır.

3.3.2.2. Yüzölçülerine Göre İlçelerimiz

İlçelerimizin tümü için alan büyüklüklerini gösteren bir liste elde edilememiştir. 1985 yılı için ilçe alan yüzölçümleri, DİE'nin yayınlarında verilmektedir. Anılan yılda mevcut 645 ilçenin (merkez ilçeler dahil) yüzölçümleri çizelge 6'da görülmektedir.

Çizelge: 6

Yüzölçümü Dilimlerine Göre İlçeler

Yüzölçümü Dilimleri Km 2	İlçe sayısı	Oranı %	M.İlçe Sayısı	Oranı %	Toplam İlçe sayısı	Oranı %
10 Km2 den az	4	0.6	--	--	4	0.6
11-100 km2	8	1.3	--	--	8	1.2
101-250 Km2	22	3.7	1	1.5	23	3.5
251-500 Km2	84	14.4	4	6.1	88	13.6
501-1000 Km2	186	32.0	9	13.8	195	30.2
1001-2500	242	41.7	41	63.0	283	43.8
2501-5000	32	5.5	9	13.8	41	6.3
5001 den çok	2	0.3	1	1.5	3	0.4
TOPLAM	580	100.0	65	100.0	645	100.0

Kaynak: (Yalçındağ,1997)

1985 yılında mevcut 645 ilçe sayısı esas alındığında ortalama ilçe alanı 1.262 Km2'dir. Günümüzde bu ortalama 912.6 Km2'dir. Bir başka deyişle son 11 yıl içinde ilçe sayısındaki artışa paralel olarak ilçe ortalama alanı % 27.7 oranında küçülmüştür.Çizelge 6'da 1985 sayılarına göre verilmiş olan 100 Km2'den küçük ilçe sayısında, yeni kurulan ilçeler sonucunda artmış olduğu, kayıtların incelenmesinden anlaşılmaktadır. Bu sayı günümüzde 12 den 30 a yükselmiştir. Benzer bir artış 250-500 Km2 diliminde de söz konusudur. (Yalçındağ,1997,22)

İlçelerimizin alan boyutları açısından dikkati çeken bir başka özellik, bu konuda ilçeler arasındaki farkın çok büyük olmasıdır. Gerçekten örneğin Kangal'ın (Sivas) alanı (3791 Km2), Özvatan'ın (Kayseri) alanından (20 Km2) 189 kat büyüktür. Bununla birlikte çizelge 6 da görüldüğü gibi, ilçelerimizin çoğunluğu 500-2500 Km2 yüzölçümü diliminde yer almaktadır. Bu oranda günümüzde de büyük bir değişiklik olmadığı tahmin edilebilir.

3.3.2.3. Bağlı Olan Köy Sayılarına Göre İlçelerimiz

Günümüzde yönetim sistemimizde 35.426 köy bulunmaktadır. Merkez ilçelerle birlikte hesaplandığıında bir ilçeye bağlı ortalama köy sayısı 37 dolayındadır. Gerçekte ilelerimize bağlı köy sayılarında, alan ve nüfus boyutlarında olduğu gibi önemli farklılıklar vardır. Köy sayısı dilimlerine göre ilçelerimizin durumu izelge 7 de görülmektedir.

İlçelerimizin % 10'undan çoğunda bağlı köy sayısı 10 ve daha azdır. 15'ten az köye sahip ilçelerle birlikte bu oran %21.2'ye yükselmektedir. 70'den fazla köyü olan ilçe oranı %11.8'dir. 16-70 arasında köye sahip olan ilçeler önemli bir çoğunluk oluşturmaktadır. (%67) Yeni kurulan ilçelerin %18 ine yakınının köy sayısı 10 un altındadır. 22 yeni ilçenin köy sahası ise 5 ve daha azdır. (%9) Yasa koyucunun bu açıdan da kendi belirlemiş olduğu ölçütü yeni kurulan ilçelerin yaklaşık 1/5'i için gözardı etmiş olduğu görülmektedir.

Çizelge: 7

Köy Sayısı Dilimlerine Göre İlçeler

Köy sayısı Dilimleri	İlçe sayısı	Kümülatif sayı	Oranı %	Kümülatif Oran %
5 ten az	17	17	2.3	2.3
5-10	62	79	8.3	10.6
11-15	79	148	10.6	21.2
16-40	311	469	41.6	62.8
41-70	190	659	25.4	88.2
71-100	71	730	9.5	97.7
100 den çok	17	747	2.3	100.0
	747	100.0		

Kaynak: (Yalçındağ, 1997, 25)

3.3.3.Belediyelerin Yönetsel Birim Boyutu

Yukarıda iller ve ilçeler hakkında yazdıklarımız Belediyeler açısından da geçerlidir. Belediyeler arasında gerek nüfus gerekse alan bakımından düzensizlik hakimdir. Nüfus ve alan bakımından çok büyük farklılıklar mevcuttur.,

Belediye kanununa göre her ne kadar bir beldenin belediye vasfını kazanabilmesi için asgari 2000 nüfus gibi belli bir standardının olması gerekiyor ise de, ülkemizde siyasi kararlarla ilçeler yapıldığı için belediye olmak için gerekli nüfusa sahip olmayan yerleşim yeri ilçe olması halinde otomatik olarak belediye olmaktadır.

3.3.4.Köylerimizin Yönetsel Birim Boyutu

Köylerimiz arasında da nüfus ve alan bakımından büyük farklılıklar vardır. Bazı köylerimiz belediye için gerekli 2000 nüfusa yakın nüfusa sahipken bazılarında nüfus yok denecek kadar azdır. Bazı köylerimizde muhtarlık yarışı nedeniyle köye ait mahalle köy yapılarak köyler iyice küçültülmektedir. 150 nüfusun altına düşen köyler için Köy kanununun hangi hükümlerinin uygulanacağını tesbit edilmesi gereğine rağmen bu işlemin yapılmadığı bir çok köy mevcuttur. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde bir çok köy çeşitli nedenlerle terkedilmiş ve köyde yaşayan kalmamıştır, buna rağmen tüzel kişilikleri devam etmektedir.

Türkiye'de uygar yaşam biçimine ilişkin faaliyet ve çalışmaların köylerimize doğru dürüst girmemesinin en önemli sebebi, birbirinden uzak yerleşim birimlerinin çokluğudur. Ortalama nüfusu 660 olan 36.022 köyün her birinde her türlü ekonomik ve sosyal kalkınma araçlarını sokmak adeta imkansızdır. Kaldı ki bu köylerin büyük bir çoğunluğunda nüfus 500 ün de altında bulunmaktadır.

Biz nüfusu bu derece az olan yerleşim birimlerimiz için, Anayasamızda da belirtildiği gibi mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, mükemmel bir komün idaresi kanunu hazırlamışız ve köyü kendi kendine yeterli olması için bu kanunla baş başa bırakmışız. Ancak köye biçtiğimiz elbise ona ne kadar bol gelmiş

ki bugüne kadar giymesi mümkün olmamıştır. Zira köy, bu nüfus ve dağınık yerleşim yapısıyla verimli ve rasyonel bir hizmet üretimi için yeterli büyüklükte bir birim değildir. Köylerimizin çoğunluğu, kuruluş zamanının güvenlik ve sağlık şartlarına uygun olarak, günümüzün teknolojik ve ekonomik şartlarına elverişli olmayan yerlerde kurulmuştur.

Arızalı ve dik yerlerde kurulmuş ve bir kısmı dağınık yerleşmiş köylerimizde çeşitli bayındırlık, eğitim, sağlık ve tarım hizmetlerinin yerine getirilmesinde köy idarelerinin çok büyük zorluklarla karşılaşması tabiidir. Çoğunluğu 442 sayılı köy kanunu ile olmak üzere çeşitli kanun ve yönetmeliklerle köy idaresine 115 ayrı görev verilmiştir.

3.3.5.Mahallelerimizin Yönetmelik Birim Boyutu

Mahalle yönetimi başlı başına bir idari birim olmamakla birlikte Türk yönetim sistemi içindeki çok önemli işlevi için hakkında kısa bilgi verilecektir.

Muhtarlık kurumunun ortaya çıkışı ilk kez II. Mahmut döneminde gerçekleşmiştir. İlk muhtarlık uygulaması İstanbul'da görülmüştür. Kentlerde kadının mahalle düzeyindeki temsilcisi olan imamların yetersizlikleri ve yolsuzlukları üzerine her mahalleye muhtarlar atanmaya başlanmıştır. Taşra'da ise muhtarlık uygulamasına daha sonra geçilmiştir. (Ortaylı,1974, 94-99)

Geleneksel olarak, kent ve kasabalar mahallelere ayrılmıştır. Mahalle yönetimi, yerel yönetim kuruluşlarına benzer. Yerel yönetim kuruluşlarında olduğu gibi, mahalle yönetiminin de organları seçimle iş başına gelirler. Buna karşın, mahalle yönetiminin tüzel kişiliği yoktur.

Kent ve kasabalarda bulunan mahallelerin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adları ile sınırlarının belirtilmesi, belediye meclisinin ve o yerde bulunan yönetim kurulunun kararı ve valinin onayı ile olur.

Mahalle örgütünün organları, muhtar ile ihtiyar heyetidir. Görevleri; "şehir ve kasabalarda mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri teşkiline dair kanun" da ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Ayrıca, nüfus kanunu, askerlik kanunu gibi yasalar ile de mahalle yönetimine görevler verilmiştir. Mahalle yönetiminin başlıca görevi, mahallede oturanlara durumlarını belirten bazı belgelerin verilmesidir.

Mahalle yönetiminin bir bütçesi yoktur. Mahalle yönetimince verilen belgeler için iş sahiplerinden ücret alınır. Mahalle yönetiminde, alınacak ücretler, il yönetim kurulunca saptanır. Köy muhtarları gibi mahalle muhtarları da genel yönetimden aylık almaktadırlar. (Gözübüyük, 1992, 95-96)

Diğer idari birimlerde olduğu gibi mahallelerin oluşumunda bir standart ölçü yoktur. Belediye meclislerince keyfi olarak kurulmakta, sınırları değiştirilmektedir. Çok küçük nüfuslu mahallelerle binlerce nüfuslu olan mahallelerin mevcudiyeti bir vakıdır. Bazı mahallelerin alan ve nüfusu ihtiyar heyetinin tanıyamayacağı büyüklüktedir.

3.3.6. Bugünkü İdari Bölümlerin (Optimum) En uygun Birim Olabilme Yeteneklerinin Tartışılması

Hızlı kentleşmenin ve artan sosyal devingenliğin, toplumsal yaşantının ölçeğini genişletme yönündeki etkisi, yerel topluluklar ve yerel yönetimler açısından olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Bunlardan ilki yerel topluluğa olan geleneksel bağlılık duygusunun çözülmesine ve giderek zayıflaması nedeniyle olmuştur. Bireylerin yaşadıkları küçük yerel topluluklarıyla olan bağları gevşemeye yüz tutmuştur.

Toplumsal yaşantının ölçeğini genişleten dönüşümlerin ortaya çıkardığı ikinci bir sonuç da, birincisiyle yakından ilişkili olarak, hiçbir küçük topluluğun ya da yerel yönetim biriminin tek başına bireylerin giderek artan istemlerini karşılayabilme yeteneğine sahip olmamasında temellenmektedir. Bir başka deyişle, yerel yönetim birimleri, yerel toplulukların tüm istem, gereksinme ve çıkarlarını tek başlarına karşılayabilme yetkilerini giderek yitirmektedir.

Tüm bu gelişmeler, daha büyük ölçekli yerel yönetim birimleri oluşturmayı ve kimi yerel hizmetlerin görülmesinde, ya da dağıtılmasında yerel ölçekten bölgesel ölçüğe doğru kaymayı gündeme getirmektedir. Yerel yönetim birimleri arasındaki işbirlikçi uygulamalar da bu bağlamda en çok tartışılan konuların başında yer almaktadır (Güven,1982,33).

Çağdaş teknolojideki hızlı gelişmeler, geleneksel yerel hizmet kavramını çok yakından etkileyen önemli bir başka etmeni belirlemiştir. Teknolojik gelişmeler, kimi yerel hizmetlerin daha büyük ölçeklerde üretilmesi halinde, önemli ölçek ekonomileri sağlama olanaklarını getirmiştir. Bu alanlardaki gelişmelerle birlikte, kimi yerel hizmetlerin optimal kavrama alanları önemli ölçüde büyümüştür. Bu dönüşüm, daha önceleri yerel nitelikte olduğu onanan kimi hizmetlerin, yeterli, etkin ve ekonomik biçimde üretilebilmeleri için bölgesel ölçüğü daha uygun hale getirmiştir. Sözgelimi, elektrik hizmetleri teknolojik nedenlerle bölgesel ya da ulusal ölçekte örgütlenmeye ve bir özelsel yönetim hizmeti olarak görülmeye başlanmıştır.

Hizmetlerin optimal kavrama alanları büyüdükçe, bu hizmetler, ya daha üst düzeyli yerel yönetim birimlerine, ya da bunları aşması halinde özelsel yönetime aktarılmaya başlanmıştır. Optimal hizmet alanı ile kastedilen husus, belli bir kamu hizmetinin toplum yönünden en az maliyetle sunulabileceği alandır

Kamu yönetiminin mekansal örgütlenmesi bir takım ölçütlere göre yapılmaktadır. Ülkemizde bu ölçütler, genel planda, Anayasalarla belirlenmiştir. 1924 Anayasasının 89.maddesinde Türkiye'nin il ve ilçelere ayrıldığı, illerle, bunların alt bölümlerinin "Coğrafi vaziyet" ve "İktisadi Münasebet" açısından düzenleneceği belirtilmiştir. 1961 Anayasasında ise aynı ilkeler korunmuş ve 115. Maddede "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından illere, illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir" denmiştir. 1961 Anayasası bir yerleşmenin il olabilmesi için 1924 anayasasının koyduğu ölçütlere "kamu hizmetlerinin gerekleri" ölçütünü eklemiş ve yönetim örgütlenmesine kapsamlı

olmamakla birlikte bölgesel örgütlenme kavramını getirmiştir. 1982 Anayasasının 126 ncı maddesi ise 1961 anayasasının 115.maddesinin ilk iki tümcesini "iktisadi şartlara" sözcüklerini "ekonomik şartlara" çevirerek aynen korumuş, üçüncü tümcesinde ise "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir" demiştir; ve bölgesel örgütlenmeye "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum" ölçütünü getirmiştir.

Anayasalarda merkezi yönetimin mekansal örgütlenme düzeni için getirilen "Coğrafi durum", "Ekonomik ilişkiler", "İktisadi Şartlar", "Kamu hizmetlerinin gerekleri", "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum" ölçütleri anayasaların özü gereği genel nitelikte ölçütlerdir. Bu ölçütler doğrultusunda ve bunlara içerik getirmek amacıyla şimdiye kadar bazı çalışmalar yapılmış ve tüm planlarda merkezi yönetimin yeniden örgütlenmesi konusunda ilkeler yer almıştır. Çalışmalarda anayasalardaki coğrafi durum, iktisadi şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri ölçütlerine getirilen içerik, il ya da ilçe yapılacak ya da olması gereken yerleşmelerin asgari nüfusları ve il ve ilçelerin alanlarının büyüklüğüdür. İller için ayrıca asgari ve azami ilçe sayıları önerilmiştir. Bu ölçütler sağlam ekonomik mantığa dayanmamaktadır. Nüfus zaman içinde değişir. Etken hizmet sunumu açısından il ya da ilçenin optimum büyüklüğü ise ulaşım ve haberleşme teknolojisinin bir işlevidir.

İl sisteminde yönetsel birim boyutlarına ilişkin derinlemesine, ayrıntılı bilimsel araştırmalar yapılmış değildir. Yalnız zaman zaman konu bilimsel çevrelerin ve kimi ilgili kuruluşların gündemine gelmiş, ama genel çizgileriyle ele alınarak tartışılmıştır.

Bir il ve ilçe kurulmasında optimal büyüklük nedir? Ne olmalıdır ? Araştırılmadığı gibi bir belediye kurulmasında optimal büyüklük nedir? Ne olmalıdır? Araştırması da yapılmamıştır(Yeter,1995, 348)

Belediyelerin faaliyet alanlarının optimum büyüklüğünün ne olması gerekeceği sorunu sosyo - politik tercihlere göre çözümlenmektedir. U.K.Hicks'in

de belirttiği gibi " tatminkar bir mahalli idarenin büyüklüğü nüfusun tipine ve yoğunluğuna bağlı olarak muhtemelen ülkeden ülkeye değişir. ABD' de 35 000- 50 000 arası bir nüfus uygun görülmüştür. (Nadaroğlu, 1994, 41)

Türkiye'de iller, ilçeler ve köyler optimum büyüklük, etkinlik, verimlilik, rasyonellik ve coğrafi uzaklık kriterleri göz önüne alındığında köyler küçük, iller büyük kalmakta, en uygun kuruluş olarak ilçeler gözükmektedir.(Yeter,1995, 154). Ne yazık ki, son yıllarda sayıları artan ilçeler bu niteliklerini kaybetmek üzeredir.

Ülkemizdeki mekansal yapıyı, kademe sayısını, kademelerdeki işlevsel merkezleri ve bunların etki alanlarını, yani işlevsel bağımlı bölgelerini, görgül olarak belirlemek için Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 1973-74 yıllarında büyük bir anket çalışması yapılmış ve bu anketin verileri değerlendirilerek sonuçlar Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi : Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi adı altında 1982 yılında iki cilt olarak yayınlanmıştır.

Araştırma, ülkede 7 kademe olduğunu ortaya çıkarmıştır. Birinci kademe, merkez yer işlevi görmeyen, sadece kendi nüfusuna hizmet veren yerleşme birimlerinden, köylerden, yedinci kademe ise, erik ve eşikleri en yüksek mal ve hizmetleri tüm ülkeye sunan İstanbul'dan oluşmaktadır. Altıncı kademe merkezler Ankara, İzmir, Adana ve Gaziantep'tir. Beşinci kademe merkezler 11 adet olup bunlar Bursa, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Eskişehir, Kayseri, Konya, Malatya, Samsun, Trabzon ve Sivas'tır. Dördüncü kademe merkezlerinin sayısı 58 dir. Ülkede 504 adet üçüncü kademe merkez vardır. İkinci kademe merkezler ise gördükleri işlevler ve çevrelerine sundukları hizmetler bakımından kendi işlerinde bir çeşitlilik arz etmektedir. İkinci kademe merkezlerden 503 tanesi çevrelerine alt düzey ticari hizmetler yanında, ortaokul eğitimi, sağlık ocağı hizmetleri gibi kamu hizmetleri sunmakta, 147 tanesi sadece ticari hizmetler görmekte, 694 tanesi ise çevrelerine hiçbir ticari hizmet görmemekte, çevre bunlardan sadece ortaokul eğitimi ve sağlık ocağı hizmetleri gibi bazı alt düzey kamu hizmetleri için düşük bir yoğunlukta yararlanmaktadır. Bu son kategorideki ikinci kademe merkezlerin çevreleriyle olan organik bağları düşük olup, bunlar sadece kamu kararıyla oluşturulmuş ve çevredeki köylerin bunlardan ancak zorunlu hallerde yararlandığı

merkezlerdir. Bunların çevreye hizmet sunma yetenekleri zayıf, uzun dönemde tam bir ikinci kademe merkez olma potansiyelleri düşüktür. Esas olarak sadece 650 (=503+147) adet ikinci kademe merkez bulunmaktadır. Ülke mekanında ikinci kademe, yani kırsal, merkezler fazla gelişmemiştir ve kademeye özgü hizmetler ülkenin birçok yerinde daha üst kademe merkezler tarafından görülmektedir.

Ülke mekanındaki yedi kademeli işlevsel yapıyı günlük dilde ifade edersek, yedinci kademe ülkesel büyükkentten, altıncı kademe üst-bölgesel merkezlerden, beşinci kademe bölgesel merkezlerden, dördüncü kademe alt-bölgesel merkezlerden, üçüncü kademe yerel merkezlerden, ikinci kademe kırsal merkezlerden ve birinci kademe temel yerleşim birimlerinden, köylerden oluşmaktadır. (Mutlu , 1989,21)

TODAI'E tarafından 1960 yılında ülkenin idari taksimatı üzerinde küçük boyutlu bir araştırma yapılmıştır. Bu araştırmanın bulguları ve değerlendirmeler içinde konumuz açısından önemli olanlar şunlardır :

- Yönetmel alanlar, niteliği ve doğası gereği, hep aynı kalmaz. Bu nedenle yönetmel alanların ulusal gelişmenin gereklerine uydurulması zorunluluğu vardır. Bununla birlikte bu alanların keyfi ve yapay bir biçimde belirlenmesinden de kaçınılmalıdır.

- İlerimiz ve ilçelerimiz arasında alan ve nüfus boyutları bakımından zorunlu olan farklılaşmanın ötesinde çok büyük ve küçük olanlar vardır.

1960 yılı sonlarında İçişleri Bakanlığında kurulan bir komisyon, raporunda illerin yönetmel alanları ile ilgili olarak şu konulara değinmiştir :” Türkiye mülki taksimatının revizyonu yapılırken- Komisyonumuzca alınan karar gereğince- mevcut vilayet adedin artırılması cihetine gidilmeyecektir.... küçük vilayetlerin, personel ve bu mahiyette bir takım cari masrafları artırarak, milli gelirin israfına sebep olacağı ve binnetice umumi kalkınmayı yavaşlatacağı bedihidir.”

1947 yılında toplanan Birinci İdareciler Kongresine sunulan "İdari taksimat" raporunda ".....hükümet otoritesini halkın ihtiyacına yakından cevap verebilecek bir duruma ve mevkie götürmek amacıyla ilçe teşekküllerinin çoğaltılması" tavsiye edilerek şöyle denilmektedir: "... halk ihtiyacına tam manasıyla cevap veren ve iyi randıman alınan ilçe teşkilatına gitmenin çok münasip olacağı düşüncesindeyiz. Esasen Cumhuriyet devrinden beri bu husus nazarı dikkate alınmış, muhtelif yıllarda bütçenin verdiği imkanlar nispetinde 112 ilçe kurulmak suretiyle halk ihtiyacının sağlanmasına gidilmiştir."

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun Türkiye Büyük Millet Meclisindeki müzakereleri sırasında düzenlenen içişleri komisyonu raporunda ise "il, ilçe ve bucak teşkilatının yüzölçümü, nüfus ve ulaştırma imkanları bakımından yurdun her tarafında ne kadar değişik ölçülerle vücut bulduğuna" işaret edildikten sonra, "idareyi halka, mümkün olduğu kadar yaklaştırmak üzere ilçe kuruluşlarının artırılması" fikri ileri sürülmektedir (Payaslıoğlu, 1966, 33 vd)

1964 yılında yapılan ikinci idareciler kongresinde mevcut il yönetsel alanlarının uygun olup olmadığı konusu üzerinde durulmamış, yalnız yönetim bölümlerinde yapılacak değişiklikleri İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelik esasları çerçevesinde yürütüleceğini belirten bir fıkranın 5442 sayılı yasanın 2 nci maddesine eklenmesi uygun bulunmuş ve önerilmiştir.

Taşra bölümlerinin sayı, alan, merkez ve sınırlarının isabetli bir şekilde tayini çeşitli yönlerden önem taşımaktadır. Bir defa idarenin başarısında ve kamu hizmetlerinin müessir ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinde bu konularda uygun bir düzenin kurulmuş olup olmamasının etkisi vardır.

Diğer yandan özellikle 30-40 yıldan beri, belirli bir idari bölüm statüsünde bulunan birçok şehir ve kasabaların daha yukarı seviyede bir statüye kavuşturulması yönünde kuvvetli bir eğilim ve baskılar mevcuttur. Bu gibi talep ve baskıların makul ve uygun sonuçlara bağlanması bakımından da özel bir önem taşımaktadır. Ülkemizdeki taşra bölümleri rasyonel bazı ölçülere göre kurulmuş olmaktan ziyade çok büyük kısmı itibariyle tarihi bir oluşuma ve geleneklere

dayanmaktadır. Bilindiği gibi halen mevcut il bölümleri esas itibariyle Osmanlı İmparatorluğu devrinde kurulmuş bulunan Livalara dayanmaktadır.

Bu konuda kurallardan oluşan sistem değil, ünlü sosyolog Emile Durkheim'in terminolojisi ile ifade edecek olursak 'anomie' yani kuralsızlık geçerlidir.

3.4.Yönetim Birimleri

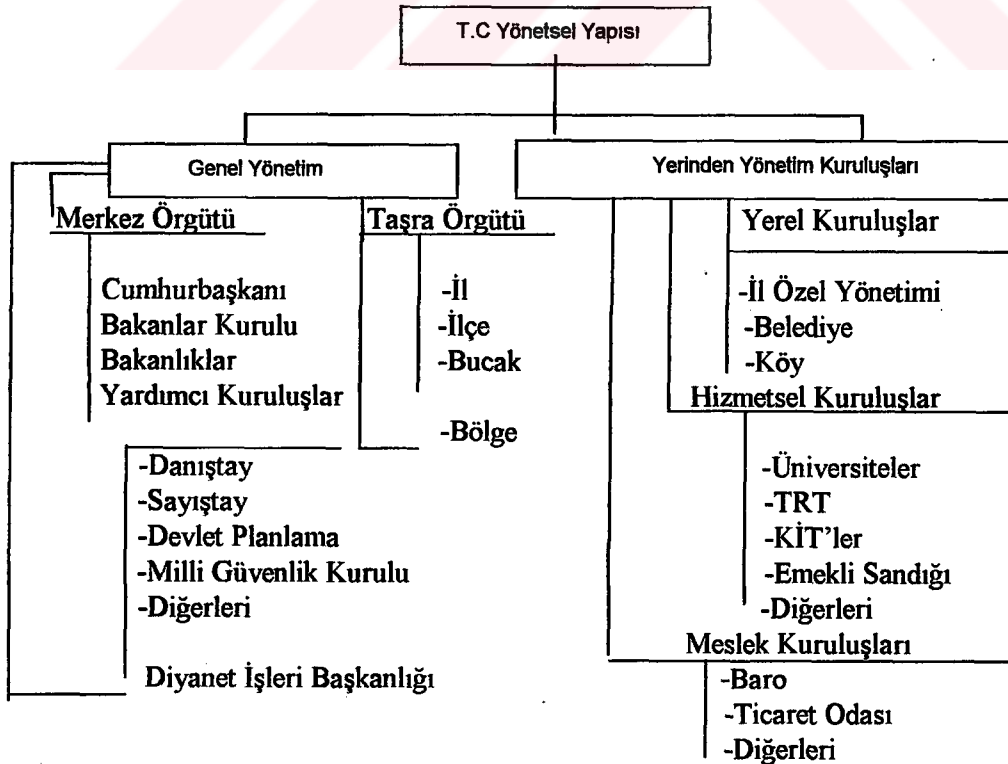
Bu başlık altında Türkiye'de mevcut yönetim birimleri, merkez ve taşra teşkilatı, bölgesel örgütler ve yerel idareler hakkında bilgiler verilmektedir.

3.4.1. Genel Yönetim Yapısı

Ülkemizde bulunan yönetsel kuruluşlar, genel çizgileriyle aşağıda gösterilmiştir :

Çizim: 1

Türkiye'nin Yönetim Yapısı



Kaynak:(Gözübüyük, 1992)

3.4.1.1. Merkez Örgütü

Devletin ana yönetsel görevleri, genel yönetimi oluşturan kuruluşlar tarafından yürütülür. Genel yönetimin merkez örgütü, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve Bakanlardan oluşur. Genel yönetimin merkez örgütüne "Başkent" örgütü de denir.

Bu kuruluşlar bir yandan yürütmenin, bir yandan da yönetimin organlarıdır. Bunların siyasal görevlerinin yanında , yönetsel görevleri de vardır.

3.4.1.2. Taşra Örgütü

Genel yönetim, üzerine aldığı hizmetleri, hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal koşullara, ülkenin coğrafya durumuna göre yürütmek, hizmetleri halka götürmek için, taşra da örgütlenmiştir. Bu örgütler, merkezdeki genel yönetimin taşraya bir uzantısıdır; genel olarak, ülkeye yayılmıştır.

Genel yönetimin taşra örgütü, iki ana kümede toplanabilir. Bunlardan biri, "mülki yönetim bölümleri" diğeri "bölge" kuruluşlarıdır. Mülki yönetim bölümleri, İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Buna göre, ülke illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara ayrılmıştır. Her birimin başında, genel yönetimin bir görevlisi olan, "Mülki idare amiri" denen bir yönetici bulunur. Bugünkü taşra örgütü, Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı yönetiminin günün koşullarına uydurulması sonucu doğmuştur.

1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da taşra örgütü ile ilgili bazı ilkelere bünyesinde yer vermiştir. Bunlar üç başlık altında ele alınabilir:

a)Örgütlenme. Anayasa, hem "Mülki" yönetim bölümlerini, hem de "bölge" yönetimini öngörmektedir. Anayasa, mülki yönetim açısından ayrıntılı bir düzenlenmeye gitmemiştir. Ülkenin illere, illerinde alt bölümlere ayrılacağını, mülki yönetim bölümleri yanında birden çok ili içine alabilen, "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacı ile", örgütler kurulabileceğini

anayasa belirtmiştir. Böylece Anayasa taşrada genel yönetimin örgütlenmesi yönünden, yasama organına geniş bir düzenleme yetkisi tanımıştır.

b) Yönetim. Anayasa, il yönetiminin "yetki genişliği ilkesi" ne dayanacağını öngörmüştür. İl yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanacağı hem 1924, hem de 1961 Anayasası tarafından belirtilmişti.

c) Kuruluş. Anayasaya göre, mülki yönetim bölümlerinin kuruluşunda, coğrafya durumu, iktisadi koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınır. "Kamu hizmetlerinin gerekleri" koşulu yenidir; 1961 Anayasası ile girmiş ve 1982 Anayasasınca korunmuştur. Diğer iki koşul, 1924 Anayasasında da vardı.

Türkiye de taşra teşkilatı bugünkü şekliyle oldukça karışık ve düzensiz bir manzara göstermektedir. Bu noktaya MEHTAP raporunda temas edilmiştir. (Mehtap Raporu 41-50)

Durumun karışıklığının bu raporun sonuna eklenen taşra teşkilatı listesinde de müşahede etmek kabildir. Oysa idare ve teşkilatlanma her şeyden evvel rasyonel ve sistematik bir düzen fikrine dayanır. Bu düzenin, temelleri itibariyle, mümkün olduğu kadar açık ve sade bir nitelik taşıması, yöneldiği amaçların başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi için gereklidir. (Payaslıoğlu 1966, 11)

Halen taşra teşkilatında görülen karışıklık ve düzensizlik geniş ölçüde merkezi hükümet teşkilatındaki düzensizlik ve aksaklıklardan ileri gelmektedir. Konunun bu yönü MEHTAP raporunda etraflı bir şekilde incelendiğinden, burada tekrar üzerinde durulmayacaktır. Yalnız şu kadarını belirtmek gerekir ki, merkezi hükümet teşkilatı anayasanın ve Kalkınma Planının öngördüğü bir düzene kavuşturulmadıkça taşra teşkilatında köklü değişiklikler yapabilmek hemen hemen imkansızdır.

3.4.1.2.1. İl Yönetimi

Mülki yönetim bölümlerinden en kapsamlı olanı il yönetimidir. İller, yasa ile kurulur. Bugünkü iller, Anayasanın öngördüğü ilkeler gözönünde tutularak kurulmuş

değildir. İllerin büyük bir bölümü, tarihsel oluşma ve geleneklere dayanmaktadır. Bilindiği gibi halen mevcut il bölümleri esas itibariyle Osmanlı İmparatorluğu devresinde kurulmuş bulunan livalara dayanmaktadır. İllerin bir bölümü de, siyasal düşüncelerle, günün koşullarına göre kurulmuştur.

Cumhuriyet döneminde il sayısında önemli değişiklikler olmamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında 74 olan il sayısı 1933 te 57 iken 76'ya ulaşmıştır. İller arasında, nüfus, alan ve ekonomik koşullar yönünden büyük fark ve dengesizlikler vardır.

Kısaca, 5442 sayılı yasaya göre:

İl yönetimi, üç bölümden oluşur; bunlar, vali, il yönetim başkanları, ve il yönetim kuruludur. İl yönetiminin başı olan vali, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisidir.

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 Valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, milli eğitim müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü, sağlık müdürü, tarım orman ve köy işleri müdüründen oluşan il yönetim kurulu vardır. Bu kurula vali yardımcısı da başkanlık edebilir.

İl yönetim kurulu yönetsel alanda valiye yardım eden bir kuruluştur. Yasalarla da yönetim kurullarına bazı görevler verilmiştir. 1982 yılında idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kurulması üzerine, yönetim kurullarının yargısal görevleri sona ermiştir.

İl yönetim kurulu, merkezde en büyük danışma kuruluşu olan Danıştay'a benzer. Bu kurula çok ve çeşitli yönetsel görevler verilmiştir. Bu görevlerin bir bölümü, danışma niteliğindedir. İl yönetim kurulunun, yönetsel görevlerinden birkaçı, aşağıya örnek olarak alınmıştır.

a) Askerlik alanında, son yoklama zamanının dışında, sağlık sebebiyle ertesi yıla bırakma işi, yönetim kurulunca yapılır.

b) İl merkezinde bulunan belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi, belediye meclisi ile il yönetim kurulunun kararı ve valinin onayı ile olur.

c) Yeniden köy kurulması veya yerinin ya da adının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi, ya da ayrılması işlemi yapılırken, il yönetim kurulunun görüşü alınır.

3.4.1.2.2. İlçe Yönetimi

Mülki yönetim bölümünden ikincisi ilçelerdir. Eski bir geleneği olan ilçe yönetimi, gerek kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, gerek çevredeki toplumsal ve ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşır. İlçeler yasa ile kurulur. Cumhuriyet döneminde ilçe sayısı illerin aksine genel bir artış eğilimi göstermiştir. 1925 yılında 315 olan ilçe sayısı 40 yıl içinde giderek artarak 1985 yılında 580 e ulaşmış 1987 yılında yapılan büyük bir atılımdan sonra da ilçe sayısı 696 olmuştur,şuan 847'ye ulaşmıştır. İlçe sayısının nesnel kurallar içinde artırılması, genel yönetim hizmetlerinin yaygınlaştırılması açısından yerinde bir siyasettir.

5442 sayılı yasaya göre İlçe 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 işbirliğini 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 valiyi hemen haberdar eder.

İlçe yönetimi içinde yer alan kuruluşların başında bulunan memurlara "ilçe idare şube başkanları" ya da "ilçe müdürleri" denir. Bunlar, yazı işleri müdürü, malmüdürü, milli eğitim müdürü, tarım orman ve köy işleri müdürü, emniyet amiri/müdürü, jandarma komutanı gibi görevlilerdir.

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, tarım orman ve köy işleri müdüründen oluşur.

İlçe yönetim kurulunun da, il yönetim kurulu gibi yönetsel görevleri vardır.

İlçe yönetim kurulunun yönetsel görevleri, il yönetim kurulunun yönetsel görevlerine benzemektedir. Ancak kanunun yetki verdiği konularda karar alabilirler.

Merkez ilçe: il 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. 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. Büyük şehirlerde merkez ilçeleri kaldırma yoluna gidilmektedir; örneğin, İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Konya, Adana, Kayseri ve Gaziantep de merkez ilçe bulunmamaktadır.

İlçelerle ilgili problemlerin incelenmesine geçmeden önce bir noktayı açıklıkla ve kısaca belirtmekte fayda vardır. Bu nokta şudur: Bilindiği gibi yeni Anayasa eskisinden farklı olarak ilin alt bölümlerinden ve bu arada ilçelerden açıkça bahsetmemektedir. Ancak çok eski bir tarihi geleneğe sahip olan ilçe, kamu hizmetlerinin halkla götürülmesinde ve yurt ölçüsünde sosyal ve ekonomik şartların

geliştirilmesinde çok önemli bir rol oynaya gelmiştir. İlçe bunun yanında, genç ve idealist idareciler için de daima bir hizmet ve yetişme yeri olmuştur. İlçe teşkilatının yeni bir düzene kavuşturulması düşünülebilir, toplum kalkınması çalışmalarında ilçeye yeni görevler verilmesi söz konusu edilebilir. Bazı ilçelerin ilçe olmak şartlarına sahip bulunup bulunmadıkları tartışmaya yol açabilir; ancak bir ilke olarak ilçenin bir idari bölüm şeklinde devamında her halde fayda vardır.

İlçelerle ilgili problemler birçok yönlerden illerin problemleri ile bir paralellik göstermektedir.

3.4.1.2.3 Bucak Yönetimi

Mülki yönetim bölümlerinden üçüncüsü bucaklardır. İl idaresi kanununa göre bucak, "coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmetler bakımından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen" bir yönetim birimi olarak tanımlanmıştır.

Bucaklar, il ve ilçelerden farklı olarak, yönetsel bir işlemle kurulurlar. Bucakların kurulması, İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanlığının onayı ile olur.

Bucaklar, yıllardan beri fiili bir tasfiyeye uğramaktadır. Sayıları 797 olan bucakların ancak yaklaşık yüzde onunda bucak müdürü vardır. Boşalan bucak müdürlerinin yerine yenileri atanmamaktadır. (Gözübüyük,1992,78-79)

3.4.1.2.4 Bölge Yönetimi

Genel yönetimin taşra kuruluşları, genel olarak, mülki yönetim bölümleri içinde örgütlenmiştir. Fakat uygulamada, çeşitli nedenlerle, genel yönetimle ilgili bazı kuruluşlar, taşra örgütlerinin, mülki yönetim bölümlerini aşacak bir biçimde örgütlenmişlerdir. Bunlara "Bölgesel örgütler", ya da "Bölge kuruluşları" denilmektedir.

1924 Anayasası, bölgesel örgütlenmelere yer vermemiş olmasına karşın, bazen ihtiyaçların zorlaması, bazen valilerin denetiminden kaçma gibi nedenlerle, geniş ölçüde bölgesel kuruluşlara gidilmiştir. Bunlar, belli ilkelere dayanarak kurulmadıkları için, düzensiz bir gelişme göstermiştir. Bölge planlaması çalışmaları da göz önünde bulundurularak, bölgesel örgütlerin yeniden gözden geçirilmesi, belli ilkelerin ışığı altında, yeniden örgütlenmesi ve bölge kuruluşları ile, valiler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi bir zorunluluk olarak görülmektedir. (Gözübüyük,1992,80)

Bölge kuruluşlarının nitelik ve özelliklerini şöyle özetleyebiliriz

- 1- Her bakanlık ya da daire, farklı bir bölge anlayışından hareket ettiğinden bölgelerin sınırları, özellikleri çoğu kez birbirleriyle çakışmaktadır.
- 2- Bunlardan bir bölümü ülkenin tümünü (28 kuruluş), bir bölümü de (23 kuruluş) ülkenin belli kesimlerini kapsamaktadır.
- 3- Bölge kuruluşlarının 28 ayrı özeğe dağıldığı, bunlardan 13 ünün özeklerinin aynı olduğu anlaşılmaktadır.
- 4- Her kuruluşun sahip olduğu bölgelerin sayısı farklı olduğundan bunların alanca büyüklükleri yaklaşık 40.000 ile 115.000 Km2 arasında değişmektedir.
- 5- Bölgelerin kurulmasına ilişkin ortak ilkeler, ölçütler belirlenmiş değildir. Her bakanlığın öbürlerinden bağımsız, habersiz olarak kendi kuruluş yasasına göre, bakan olurlarıyla bölge sınırlarını, özeklerini saptadığı anlaşılmaktadır.

3.4.2 Yerel Yönetim Kuruluşları

Ülkemizde yerel nitelikli birçok hizmetlerin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan yerel yönetim kuruluşları, "il 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 örneği alınarak kurulmuştur.

Anayasa, yerel yönetim kuruluşlarına, özel bir önem vermiş ve bazı düzenlemelere gitmiştir. Anayasanın getirdiği ilkeler de göz önünde tutularak, yerel yönetim kuruluşlarımızın özellikleri şöyle sıralanabilir :

1) Yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır.

2) Yerel yönetim kuruluşları, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır. Yerel yönetim kuruluşlarının karar organları seçimle iş başına gelirler. Yerel yönetim kuruluşlarının organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yerlerince yapılır. İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olmak üzere, görevlerinden dolayı soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organlarını veya organları oluşturan üyeleri görevden uzaklaştırılabilir.

3)Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirtilir.

4)Genel yönetimin, yerel yönetimler üzerinde, yönetimin bütünlüğünü sağlama, toplum yararının korunması amacıyla vesayet yetkisi vardır.

5)Yerel yönetime, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

6)Yerel yönetim kuruluşları, Bakanlar Kurulunun izni ile, aralarında birlikler kurulabilirler.

7)Büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimleri getirilebilir.
(Gözübüyük, 1992,80-81)

3.4.2.1 İl Özel Yönetimi

İl özel yönetiminin temelleri, 1864 tarihli "Vilayet Nizamnamesi" ile, Fransız örneğine göre atılmıştır. İl özel yönetimi, ancak ikinci meşrutiyet döneminde tüzel kişilik kazanabilmiştir(Özer, 1990,50).

Yasa, il özel yönetimini, taşınır ve taşınmaz malları olan, belli ve sınırlı görevleri yürütmekle yükümlü bir tüzel kişilik olarak tanımlamıştır.

İl özel yönetimi, il yönetimi ile birlikte yasa ile kurulur. İl özel yönetiminin kurulması için ayrı bir yola başvurulmaz. Günümüzde il özel yönetimi gelişmemiş ve büyük ölçüde işlevini yitirmiş bir yerel kuruluş görünümündedir.

İl özel idaresi kanununda, 1987 yılında yapılan değişiklik ile, il özel yönetimine işlerlik kazandırılmak istenmiştir. Yeni düzenleme ile il özel yönetimleri, birçok alanda, bakanlıkların il düzeyinde yapacakları yatırımlarda uygulayıcı olabilme olanağına kavuşturulmuştur.

İl özel yönetiminin organları, il genel meclisi, il daimi encümeni ve validir. Yasa ile il özel yönetimine verilen görevler, devletin yönetsel görevleri kadar yaygın ve çeşitlidir. Bunlar, bayındırlık, eğitim ve öğretim, tarım, sağlık, sosyal yardım, ticaret ve iktisat alanlarına yayılmıştır. Sonradan çıkarılan yasalarla, bu görevlerin çoğu, genel yönetime geçmiştir. Ancak genel yönetime geçen görevler, açıkça il özel yönetiminden alınmadığı için, uygulamada ikili bir durum ortaya çıkmıştır.

İl özel yönetimi, mali gücü oranında, il sınırları içinde, genel yönetimce yürütülen hizmetlerden bazılarına, sınırlı bir biçimde yardım ederek görevini yerine getirmeye çalışmaktadır.

3.4.2.2 Belediye Yönetimi

Kökü itibariyle Arapça olan belediye sözcüğü, bir insan topluluğunun yerleşmek amacıyla oturduğu yer anlamına gelen belde (bazı kaynaklara göre beled) den türemiştir. Dolayısıyla belediye , beldeye ilişkin kuruluş veya yönetim anlamındadır. (Nadaroğlu, 1994, 195)

İlk belediye 1854 yılında zamanın başkenti olan İstanbul'da kurulmuştur. 1876 anayasasında ve daha sonra çıkan nizamnamelerde belediye idaresi geliştirilmeye çalışılmıştır. 1930 yılında çıkarılan Belediye kanunu ile bu idareler bugünkü şeklini almıştır.(Ecemiş,1995,311)

Tanzimat'tan önceki dönemde belediye idaresi islami esaslara dayanmakta ve kadı tarafından temsil edilmekte idi. Kadı idari, adli ve beledi yetkilerin tümüne sahip ve atama yolu ile iş başına gelen bir devlet memuru idi. 1854 yılında bir tebliğ ile beledi fonksiyonları üstlenecek bir örgüt olan İstanbul Şehremaneti idaresi

kurulmuştur. Başında Şehremini adı verilen ve padişah tarafından atanan bir kişi vardı. Bilgi ve tecrübe sahibi olmayan kimselerden oluşan bu idare başarılı olamadı (Nadaroğlu, 1994, 196-197)

Tüzel kişiliği olan belediye yönetiminin üç organı vardır. Bunlar, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediyeler, son nüfus sayımına göre nüfusu iki binden çok olan yerler ile, nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulur.

Belediye kanununda, belediyelerin görevleri, ayrıntılı bir biçimde "liste" yolu ile belirtilmiştir. Belediye beldenin ve belde halkının yerel nitelikteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve karşılamakla görevli özerk tüzel kişiliğe sahip bir kamu idaresidir.

Başka yasalarda da belediyelere görev verilmiştir. Zamanla belediyelere verilen görevler, belediyelerin gücünü aşan bir nitelik kazanmıştır. Belediyelere, imar, sosyal yardım, ekonomik, sağlık ve kolluk alanlarında yerel nitelikli birçok görevler verilmiştir. Bu görevler, belediyelerin gücüne göre, bazıları için zorunlu bazıları için isteğe bağlı görevleri olarak düzenlenmiştir.

Belediyeler, il özel yönetiminden farklı olarak, görevlerini yerine getirebilmek için özel kolluk gücüne sahiptirler. Belediye kolluğu denen özel kollukla belediyeler, belediye emir ve kararlarına ilgililerin uymasını, doğrudan doğruya sağlayabilirler.

3.4.2.3. Büyükşehir Belediyesi Yönetimi

Belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan şehirlerde, büyük şehir belediyesi adını taşıyan yeni bir yerel yönetim örgütünün kurulması 1984 yılında olmuştur. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan ilçelerde, bazı görev ve yetkileri büyükşehir belediyesi ile paylaşan ilçe belediyeleri de korunmuştur. İlk büyükşehir belediyeleri İstanbul, Ankara ve İzmir'de kurulmuştur. İl belediye sınırları

içinde yeni ilçeler kurularak büyükşehir belediyelerinin sayısı çoğaltılmaktadır. (Özer, 1990, 56)

Görevleri; büyükşehir belediyelerinin görevleri sayma yolu ile belirtilmiştir. Bunların dışında kalan hizmetler ilçe belediyeleri tarafından yürütülecektir. Yasada belirtilen büyükşehir belediyelerinin görevleri esas itibariyle ilçe belediyelerinin tek başlarına yerine getiremeyecekleri görevlerle, ilçe belediyelerince yürütülen bazı hizmetler arasında eşgüdümü sağlama görevidir. Büyükşehir Belediyelerinin yönetimini düzenleyen 3030 sayılı kanun, Büyükşehir Yönetiminin hukuki statüsünün amacını hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesinin sağlanması olarak açıklamaktadır.

Büyükşehir belediyesinin organları, meclis, encümen ve başkandır. İlçe belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidirler.

Büyükşehir belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisince kabul edildikten sonra valiler tarafından onaylanır.

3.4.2.4 Köy Yönetimi

Mahalle ve köy yönetimlerinin yerel yönetim niteliğine kavuşmasının 1864 Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleştiği söylenebilir.(Ortaylı, 1974,97)

1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununun getirdiği iki önemli yenilik köye tüzelkişiliğin tanınması ve köy derneği olarak adlandırılan bir organı öngörmesidir.(Çitci, 1996,61)

1924 tarihli köy kanunumuz, köylerimizi küçük bir belediye kabul etmiş ve tüm görev ve teşkilatıyla kendine yeterli olmasını öngörmüştür. Bu nedenle, komün idaresi bakımından köy kanunumuza mükemmel denebilir. Ancak kanaatimizce burada unutulmuş tek nokta, köye verilen görevlerin, bu görevlerin gerektirdiği teşkilat, kaynaklar ve mali güç olmadan nasıl yürütülebileceği noktasıdır. Ayrıca mali güç sağlansa bile, 300-500 nüfuslu bir köyde, teşkilat ve kaynaklar nasıl verimli bir biçimde kullanılacaktır. Bu, köye ve köy tüzelkişiliğine altından

kalkamayacağı derecede ağır yük ve sorumluluk yüklemenin bir sonucudur. Kabul edilmelidir ki 300-500 hatta 1000 nüfuslu bir köyün, çok yerel 3-5 konu dışında hizmet üretmeye elverişli ve yeterli bir kapasiteye sahip olamaz.

Köyler, geleneksel bir yerel yönetim kuruluşudur. Köylerle ilgili düzenlemeye, tanzimattan sonra 1864 yılında çıkarılmış olan "Vilayet Nizamnamesi" ile gidilmiştir. Köylere açıkça tüzel kişilik tanınması, ancak 1924 yılında çıkarılan köy kanunu ile olmuştur. (Özer, 1990,58)

Köy kanunu köyü üç değişik açıdan tanımlamıştır:

a) "Nüfusu iki binden az olan yurtlara köy.... denir"

b) "Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler."

c)"Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve iş bu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır."

Köy tüzel kişiliğinin organları, köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardır. Bunlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ile köy derneği danışma ve karar organlarıdır.

Köylerin görevleri; köy kanunu, köyün görevlerini ayrıntılı bir biçimde belirtmiştir. Köy yönetiminin görevleri, biri "zorunlu" diğeri "isteğe bağlı" olmak üzere iki kümede toplanmıştır. Köyün, sağlık., temizlik, yol, su ve okul işleri ile ilgili hizmetler köyün zorunlu görevleri arasında; köye, hamam, çamaşırlık, Pazar yeri, çarşı yapmak gibi hizmetler, köyün isteğe bağlı görevleri arasında yer almıştır.

Köyle ilgili zorunlu görevlerin çoğu, ya doğrudan doğruya, ya da köyle işbirliği yapılarak genel yönetim tarafından yürütülmektedir. Zorunlu işler, köylüler için bir kamu yükümlülüğüdür. Köyle ilgili zorunlu işleri yapmayanlar cezalandırılır. İsteğe bağlı işler, köyün alacağı yönetsel kararlar zorunlu işler durumuna getirilebilir. Köylerde oturan 23 milyondan fazla vatandaşın sağlık ve esenliklerinin korunması, kişisel güvenliklerinin sağlanması, yol ve çeşitli bayındırlık tesislerinin yapılması, kültür ve eğitim ihtiyaçlarının giderilmesi, ekonomik girişimlerinin sağlanması, çevre

sağlığının korunması, bitki ve hayvanların çeşitli hastalıklarıyla savaşıması gibi çeşitli konulara ilişkin olan bu 115 görev nasıl yerine getirilecektir.

Bugün en gelişmiş bir köy idaresinde bile, idarenin yürütücü başı olan muhtara yardımcı olarak, çoğu kere diğer 5-6 köye de bakan bir köy katibi ile bir korucudan başka personel mevcut değildir. Çoğu teknik karakterli olan yukarıdaki görevleri bu kadroların başarmasını beklemek, kendimizi aldatmak olur. Kaldı ki mali güç yeterli olsa ve görevlerle ilgili birkaç teknik personel atanması yapılırsa bile köyde bu personelin tam gün olarak meşgul edecek iş hacmi bulmak mümkün değildir.

3.5. Kırsal İlçelerin Siyasal, Sosyal, Ekonomik Sorunları

Bu başlık altında ,kent- kırsal yerleşme ayırımı açıklanmakta ve “ kırsal ilçe” tanımlaması yapılarak kırsal ilçelerin siyasal, sosyal,ekonomik sorunlarıyla bu sorunların nedenleri izah edilmektedir.

3.5.1 Kent– Kırsal Yerleşme Ayırımı

Günümüzün toplumları ‘küçük köy’ den ‘büyük kent’ e kadar uzanan değişik yerleşme birimlerinde bulunmaktadır. Yerleşme birimleri,başta nüfus etkeni olmak üzere ,iktisadi faaliyetler ve doğa ile ilişkiler açısından kendine özgü nitelikler taşıyan iki yaşayış biçimini ortaya koymaktadır .Bu yaşayış biçimleriyle yerleşme birimleri arasındaki bağlar,ortak özelliklerin anlatımını kolaylaştırmak bakımından “kırsal” ve “kentsel” ayırımını gerekli kılmıştır .

Her ülkede ,kent yaşantısının yanı sıra kent dışı bir yaşantı da vardır .Kent-dışı ile eşanlamlı olan kırsal,köylerle birlikte belli bir nüfus yoğunluğuna ulaşan fakat kent sayılmayan kasabaları da kapsamaktadır.(Görsel B.G.Kültür Ansiklopedisi,5009) Bunların dışında kalan yerleşmeler de ,uç noktası “büyük kent”olan kentsel yerleşme çevresini meydana getirmektedir. Toplumlara yerleşme açısından bir bakış olan ‘Kır Sosyolojisi’ ve ‘Kent Sosyolojisi’ kırsal/kentsel ayırımını gözetmektedir.

Kent olgusu tarihin hemen tüm dönemlerinde değişik anlama sahip olabilen dinamik bir kavram niteliğindedir. Bu dinamizm, ortak bir kent tanımı yapılmasının önünde önemli bir engel olarak durmaktadır.

Kent kavramı Aristo tarafından, insanların daha iyi bir yaşam sürdürmek için toplandıkları yerler olarak tanımlanırken; sosyo- ekonomik gelişmeye koşut olarak gelişen kent algılamasında Adam Smith, kentin özellikle zanaat fonksiyonları üzerinde durmuştur. İbni Haldun ise kentlerin, endüstri merkezleri olma özelliklerini irdelemiş ve kentleşmeyi " göçebe ve kır insanları için son aşama " olarak kabul etmiştir (Göze, 1987, 89-90)

Weber ise, kenti her şeyden önce " sürekli bir pazar " olarak nitelerken nüfus kriterinin kent olgusunun kavramsallaştırılmasında yeterli bir ölçü teşkil etmeyeceğini, önemli olanın kentin ekonomik ve siyasal örgütlenme biçimi olduğunu savunmuştur. (Keleş, 1993, 93)

Kent'i çeşitli biçimlerde tanımlamak mümkündür. Nüfus ölçütüne göre kent, "belli bir nüfus düzeyini aşmış olan yerleşim yerleri olarak" tanımlanmaktadır. (Gürpınar, 1993, 11)

İdari statü ölçütüne göre ; belli bir idari birimin sınırları içinde kalan, belli bir idari yapıya sahip olan yerlerdir (Altuğ, 1989, 5)

Sosyo-ekonomik açıdan ele alındığında ise kent; sosyal hayatın mesleklere, işbölümüne, farklı kültür gruplarına göre organize edildiği, kurumlaşmanın yoğunluk kazandığı, karmaşık insan ilişkilerinin günlük yaşayışı etkilediği yerleşme merkezleri olarak nitelenmektedir Ekonomik faaliyet ölçütüne göre kent ,sanayi, ticaret, ve hizmetler gibi tarım dışı faaliyetlerin yoğunluk kazandığı yerler olarak tanımlanmaktadır. (Öner, 1998, 67)

Kırsal / kentsel ayrımı için ileri sürülen ölçülerin başında ,önemli bir oranda iş-güç biçimlerini,dünya görüşünü,dayanışma ve örgütlemeyi etkileyen nüfus ögesi gelmektedir. Ne var ki,ülkelerin tarihsel gelişimi,yüzölçümü ve nüfus yoğunluğu,yararlanılabilir toprak alanları,kır/kent yerleşmelerini ayıran nüfus

ölçüsünü çok değişik biçimde belirlemektedir .Çeşitli ülkelerde 100 ile 40 000 arasında değişen bu nüfus ölçeği, İzlanda'da 300, Kanada'da 1000, Fransa ve Yunanistan'da 2000,İsviçre'de 10.000, Hollanda'da 20.000 ve Japonya'da 30.000 olarak , BM 'in istatistiklerinde ve kıyaslamalarında 20.000 olarak uygulanmaktadır. (Tütengil,1975,8-9)

Belli bir yönetsel örgüt biriminin sınırları içinde kalan yerlere kent, bu sınırların dışında kalan alanlara köy denilmesini gerektiren tanımlar, yönetsel sınır ölçütünü kullanan tanımlardır. Bu amaçla, genellikle, belediye sınırları içindeki nüfus, "kentli nüfus" olarak adlandırılır. Bazen belediye sınırları içindeki nüfusa ek olarak başka yerel yönetim birimleri de kent içinde düşünülür.

Kent, ayırımında salt nüfus ölçütünü benimsemek, ölçütü oluşturan nüfus düzeyinin altında kalmakla birlikte, kentsel özyapı kazanmış olan yerleşmeleri kent saymamak sonucu doğurabilir. Bu sakıncayı gidermek üzere birçok ülkelerde kent ayırımına temel olmak üzere nüfus ölçütüne başka ölçütlerin eklendiği karma ölçütler kullanılır.

Bir üçüncü küme tanım, ekonomik ölçütlere dayanır. Bir ekonomiste göre, kent "mal ve hizmetlerin, üretim, dağıtım ve tüketimi sürecinde toplumun sürekli olarak değişen gereksinmelerini karşılamak için ortaya çıkan bir ekonomik mekanizmadır". Bu genel tanımın dışında, bir yerleşmeye "kent" adının verilebilmesi, genellikle, nüfusun tarım dışı kesimlerde çalışmasına bağlıdır.

Toplumbilimcilerce yapılan kent tanımlarının ortak özellikleri, belli bir nüfus çokluğu, yoğunluk iş bölümü, uzmanlaşma ve türdeş olmama gibi özelliklerdir. İngilizlerin City, Fransızların ise lacite'-laville sözcükleriyle karşıladıkları kent, yönetsel ve siyasal bir içeriğe sahiptir. Bu anlamdaki kent, latince aslındaki civitas'ın anlatmak istediği anlamı tam olarak karşılar. Oysa, İngilizce'de kullanılan urban ve bunun Fransızca'da ki urbain sözcükleri, toplum bilimsel kent tanımlarına daha uygun düşmekte, kent öz yapısına sahip olan yerleşmeleri belirtmek üzere, nitelendirme sıfatı olarak kullanılmaktadırlar. Latince'de yönetsel örgüt birimi anlamına gelen kent (Urbs) ile kentsel yerleşme (Urbanus) karşılığı olan kent, dilimizde de değişik kavramları temsil eder. (Keleş 1997,74)

Türkiye'deki kırsal / kentsel ayrımı iktisadi faaliyetin niteliği,işbölümü ve dayanışma biçimleri,sosyal örgütler,toplumun minyatürü olan ailenin yapısı ve işleyişi,dünya görüşü açılarından değişik iki toplum yapısını ortaya koymaktadır. Tarımsal faaliyetlerin ağırlığını koruduğu kırsal alanlarda mekanik işbölümü ve cemaat ruhunun canlı tuttuğu bir dayanışma ve sosyal örgütler,ailelerin geniş ölçüde etkilediği gelenekçi bir dünya görüşü karşımıza çıkmaktadır. Kentsel alanlarda ise sanayi ve hizmetler ağırlık kazanmakta ,organik işbölümü ve sosyal örgütlemeye dayalı dayanışma biçimleri aileyi arka plana iterek yenilikçi dünya görüşünü beslemektedir.

Devlet İstatistik Enstitüsü yayınlarında, il ve ilçe nüfusu kentsel nüfus sayıldığına göre, Türkiye'de kent ve köy ayrımında yönetsel örgüt sınırları ölçütünün benimsenmiş olduğu belirtilebilir. Bunun bir sonucu olarak, 750 nüfuslu bir ilçe de, 2.5 milyonluk bir il merkezi kadar kent sayılmak hakkına sahiptir. (Keleş,1997,73)

Ancak nüfusu 10 binin altında kalan yerleşme birimleri,yönetim bakımından üstün bir statü kazandıkları durumlarda bile kırsal yaşantının özelliklerini taşımaktadırlar.

Ülkemizdeki yasal düzenlemelerde, kırsal alan- kentsel alan ayrımı ağırlıklı olarak nüfus ölçütü esas alınarak yapılmaktadır ve belli bir nüfus düzeyini aşmış olan yerleşmelere kent, diğerlerine köy adı verilmektedir. Her ne kadar Devlet İstatistik Enstitüsü yayınlarında yönetsel örgüt sınırları kent köy ayrımında bir ölçüt olarak kullanılmakta ise de, Köy Yasası, nüfus ilkesine göre bir ayırım yapmakta, "nüfusu 2000 den aşağı yurtlara köy nüfusu 2000 ile 20.000 arasında olanlara kasaba ve 20.000 den çok nüfuslu olanlara da şehir denir" denilmektedir. Yasal düzenlemelerde bu ayırım belirlenmekle birlikte , ülkemizde bir yerleşim biriminin " kırsal " özelliklerden sıyrılıp kent tanımına kavuşmasının kesin çizgilerle gerçekleşmediği görülmektedir.

Türkiye'de kırsal/kentsel ayrımı için ileri sürülen nüfus ölçeği (2,3,5 ve 10 bin) değişiktir. Kırsal özellikten kentsel özelliğe geçiş için bir eşik olarak ele alınan bu ölçekler içinde 10 bin nüfus ölçüsünün Türkiye gerçeklerine en uygun olduğu gittikçe güçlenen ve yaygınlaşan bir görüş olmuştur.(Tütengil,1975,10-11)

DPT'nin hazırladığı Beş yıllık plan çalışmalarında 1980'li yıllarda 20 000 den çok nüfuslu yerleri kent sayma eğilimi vardır. (Keleş, 1997, 74)

Kentleşme oranını idari ölçüt (ilçe merkezlerini nüfuslarına bakmadan kent kabul etmek) açısından aldığımızda Türkiye nüfusunun % 59'u kentlerde yaşamaktadır. 10 .000 ve daha fazla nüfuslu yerleri kent olarak tanımladığımızda bu oran % 56.2 'dir (Kılınç, 1993, 160)

Kısaca özetleyecek olursak Türkiye'de kent kavramı ağırlıklı olarak kırsal alandan farklı davranış ve uygarlık düzeyini açıklamak için kullanılmaktadır. Yasal düzenlemelerde , kırsal alan- kentsel alan ayırımı ise ağırlıklı olarak " nüfus" parametreleri baz alınarak yapılmaktadır. Yasal düzenlemelerdeki yapılan ayırımlara rağmen, ülkemizde bir yerleşim biriminin " kırsal" özelliklerinden sıyrılıp kent tanımına kavuşmasının kesin çizgilerle gerçekleşmediği görülmektedir. (Öner, 1998, 69)

Burada " kentleşme " ile " kentleşme" arasındaki ayırımı da kısaca değinmek istiyorum.

Kentleşme en yalın olarak şöyle tanımlanabilir: Bir ülkede tarımsal olmayan üretimin görece olarak ağırlık kazanmasına koşut biçimde, kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran nüfus birikimi olayı. Buna bağlı olarak " kentleşme " de kısaca şöyle tanımlanabilir: " Kırsal çözülme " ve " kentte yoğunlaşma " nedeniyle kırsal kente göçen nüfusun ekonomik ve sosyal bakımlardan kırsal özelliklerinden arınarak kentin özelliklerini kazanması süreci. (Kartal, 1983, 94-95)

Kentleşmeyi geniş anlamda , ekonomik gelişmeye koşut, toplum yapısında işbölümü, uzmanlaşma ve örgütlenmeyi artıran, insanların dünya görüşlerinde ,değer sistemlerinde ve davranışlarında köklü değişimlere yol açan bir toplumsal göstergesi olarak ele alanlar yoğunluktadır. (Öner, 1998, 85)

Kentleşme, genellikle olumlu yanlarıyla değerlendirilmekle birlikte bu süreç, çözümünü son derece güç birtakım toplumsal sorunları da birlikte getirmektedir.

Osmanlı'nın toplumsal mirası üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde tek partili dönemden çok partili yaşama geçişe kadar olan dönemde , kentleşme hareketi açısından dikkate değer bir gelişme gözlenmemektedir. Bu yıllar arasında nüfusu 10.000 den fazla olan yerleşim birimlerinde yaşayanların genel nüfus içindeki oranı yüzde 16 ile 18 arasındadır. (Tosun,1995,54)

3.5.2. Kırsal İlçe Tanımlaması

Yönetim literatüründe henüz " kırsal ilçe " tanımlaması yapılmamıştır. Ancak kırsal (küçük) belediyeler başlığı altında kırsal kelimesinin küçük anlamında kullanıldığı görülmüştür.(Topal ve Erkahraman,1997,26) Biz bu çalışmamızda , yukarıdaki kent- kırsal yerleşme ayırımı açıklaması çerçevesi içinde ülkemizdeki ilçelerin durumlarını dikkate alarak tanımlayacağız.

Kırsal ve kentsel yerleşmelerin ayrımında ölçüt olarak benimsenen 10 000 nüfus sınırına göre, ülkemizdeki ilçe özeklerinin % 49'u kasaba sayılan yerleşmelerdir. Bilindiği gibi, Köy Yasasına göre, nüfusu 2 000 in altındaki yöreler "köy" 2 ile 20.000 arasındakiler "kasaba", 20.000 in üstündekiler "kent (şehir)" olarak nitelendirilir. Belediye yasası belediye kurulması için yerleşme nüfusunun 2.000 i aşmış olmasını istemektedir. Yeni ilçelerden önce nüfusu 2.000 in altında olan 5 ilçe vardır. Nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe özeklerinde belediye kurulması Belediye yasası ile öngörülmüştür. Böylece 21 ilçe, belediye olmak için önkoşulan yasal nüfusa sahip bulunmamaktaydı. 103 yeni ilçenin kurulmasına ilişkin yasa ilçe özeğinde nüfusun en az 3.000 olmasını öngörmüştür. Yine ilçelerin % 28'i bu sınırın altında olduğuna göre, burada da yasa koyucu yasayla öngördüğü kurala aynı yasada uymamıştır.

19.06.1987 sonrası kurulan 143 ilçeden 2.000 ile 10.000 arasında nüfusa sahip olan ilçelerin oranı % 87 dir. Nüfusu 10.000 den az olan ilçelerin oranı ise % 93 tür. Dolayısıyla bu dönemde kurulan ilçelerin büyük çoğunluğunun kırsal yerleşimler olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Yine aynı dönem kurulan ilçelerden özek nüfusları 2.000 den az olan ilçe sayısı 16 dir ve bunların oranı yaklaşık % 12 dir.

Çizelge: 8

Özek Nüfusu Açısından İlçeler

Nüfus Kümeleri	1985		1990		1995	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
2.000 den az	5	1	21	3	24	3
2.000-5.000	111	20	206	25	212	25
5.000-10.000	165	28	213	26	215	26
10.000-15.000	99	17	132	16	133	16
15.000-20.000	61	11	58	7	57	7
20.000-50.000	88	15	118	14	116	14
50.000-100.000	26	5	38	5	37	4
100.000 +	25	4	43	5	42	5
TOPLAM	580	100	829	100	836 (847)	100

Kaynak:(Geray ve Cerit, 1997, 17)

Köy kanununa göre nüfusu 20 bin den aşağı olan yerleri Kasaba olarak tanımlamamız gerekmektedir. Ancak başka kanunlarla ilçe yapılan yerlerin Kasaba olarak tanımlanması mümkün değildir. Bu durumda kanunlarla yapılan tanımlar birbirleriyle çelişmektedir. Ayrıca merkez nüfusu iki bin olmayan idari birim ile merkez nüfusu yüz bini aşan idari birim ilçe olarak isimlendirilmektedir ve aynı kurallara tabi kılınmaktadır. Bu noktada da büyük bir uyumsuzluk söz konusudur. Kanaatimizce bu çelişki ve uyumsuzlukların giderilebilmesi için ilçelerin kendi aralarında farklı statülere kavuşmalarını sağlamak gereklidir. Bu çalışmamızda “ kırsal ilçe “ tanımlamasını yaparak ilçelerimizin sınıflandırılarak farklı kurallara tabi olmalarını sağlayacak çalışmalara bir başlangıç yapmak istiyoruz.

Yukarıdaki açıklamalarımız ışığında, “kırsal ilçe” olarak, merkez ilçeler ve Büyükşehir sınırları içinde kalan ilçeler hariç olmak üzere, merkez nüfusu 10.000 in altında kalan ilçeleri tanımlıyoruz.

“Kırsal ilçe “ ifadesini özellikle ilçelerin gelişmemiş olmalarını vurgulamak için kullanıyoruz. Kırsal kelimesi ülkemizdeki kullanımıyla , fakirliği, yoksulluğu, geri

kalmışlığı, mahrumiyeti çağrıştırmaktadır. Bu nedenle gelişmemiş ilçelerimiz için “ kırsal ilçe “ tanımlamasının uygun olacağı kanaatindeyim.

3.5.3. Kırsal İlçelerin Sorunları

Ülkemizdeki bölgeler arası kalkınma farklılıklarını ortadan kaldırmayı amaçlayan “ Kalkınmada Öncelikli Yörelere ”in tespiti çalışmalarında 1973,1979,1981 ve 1985 yıllarında bu illerin sosyo- ekonomik gelişmişlik düzeyini belirleyen 53 değişken kullanılmış ve bu değişkenlerin yer aldığı sekiz ana grup şu şekilde belirlenmiştir. (Kutlar ve Öztaş, 1996, 4).

Sanayileşme ve madencilik

Ticari ve mali göstergeler

Tarımda gelişme ve modernleşme

Sosyal ve kültürel göstergeler

Sağlık

Eğitim

Demografi

Haberleşme ve ulaşım

Yukarıda zikredilen değişkenlere göre bölgelerin geri kalmış olup olmadığı belirlenmiş ve kalkınmada öncelikli yörelere kapsamına alınmıştır. Bu değişkenleri kullanarak ilçelerimizi değerlendirecek olursak “ kırsal ilçe “ olarak tanımladığımız ilçelerin geri kalmış olduklarını, yeni kurulanlar hariç kuruluşlarından bugüne uzun bir süre geçmesine rağmen gerekli gelişme ve kalkınmayı sağlayamadıklarını görürüz. Bu ilçelerin geri kalmışlıklarının temel sebepleri aşağıda izah edilmeye çalışılmıştır.

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.

Bu temel ilkenin uygulaması olarak başlangıçta tapu ve nüfus kayıtlarının tutulması, vergi ve asker toplanması, can ve mal güvenliğinin sağlanması, yargı işleri gibi geleneksel hizmetlerin hemen tümü ve tarım veteriner, sağlık ilköğretim gözetim ve denetimi gibi 1930'ların en önemli teknik hizmetleri için, ilçede birimler kurulmuştur.

İlçenin sistemde temel hizmet birimi olarak saptanması, ülkenin gerçekleriyle tutarlı bir seçim olmuştur. Çünkü ilçe, eskiden beri halkın gözünde kamu hizmetlerinin yerel topluma götürüldüğü önemli bir birim, halkın hemen tüm kamusal sorunları için yüzyıllardan beri başvurmaya alıştığı bir devlet kapısı niteliği taşımıştır.

Ne var ki, ilçenin sistemde temel hizmet birimi olarak saptanmış olmasına karşın, merkez yönetimince bu basamağa kadar yetki devri yapılamamış, dolayısıyla ilçe bu işleviyle orantılı, karar verme yetkisine, akçalı kaynaklara araç ve gereçlere sahip olamamıştır.

İl sisteminin başlangıçtaki bu eksikliğine karşın ilçe, özellikle 1950'lere kadar olan dönemde, kırsal yöreler için temel hizmet birimi olma işlevini oldukça başarı ile yürütebilmiştir.

Özellikle 1950'lerden sonra, ilçenin işlevini yapmaktaki yetersizliğinin giderek belirgin hale geldiğini görüyoruz. Bu dönemde kırsal alanlara yönelik yoğun hizmetlere ilişkin akçalı kaynaklar, sosyal ve siyasal gelişmenin doğal bir sonucu olarak, merkez yönetimince sağlanmaktadır. Yerel topluluklardan istenen yalnız "Oy"dur. Ama yüzyılların birikimi sonucu kabarıp düzeylere ulaşan hizmet isteklerine yetecek kaynakların tümünü sağlamak olanağı da yoktur. Bu nedenle kaynakların dağılımında siyasal tercihler yapılması gerekmektedir. Bu tercihlerin yapılması için uygun bulunan düzey, il düzeyidir. Çünkü, vali siyasal niteliği bulunan bir yöneticidir. İl özel yönetimi de bu kararların alınmasının kurumsal çerçevesini oluşturmaktadır. İlçede hem bu kurumsal olanak yoktur, hem de kaymakamlar meslekten gelen, bu yönleriyle hizmetlere ilişkin kararların alınmasına yaklaşımları valilerden farklı olabilen yöneticilerdir.

Bundan önceki dönemde ilçe yöneticilerinin, ilçe statüsü dışındaki yol ve yöntemlerle hizmetler için gönüllü halk katılımını sağlama olanakları ise, bu dönemde geniş ölçüde sınırlanmış bulunmaktadır. Çünkü kırsal yöreler toplulukları, politikacıların “Oy ver, hizmet al” yaklaşımını, tarihsel bir haksızlığın giderilmesi olarak değerlendirmekte, ilçe yönetiminden gelen gönüllü halk katkısı önerilerini isteksizlikle karşılamaktadır.(Yalçındağ, 1976, 40)

Özetlemek gerekirse, **ilçe temel hizmet birimi olma niteliğini geleneksel hizmetler dışında yitirmiştir ve bu işlevi en önemli teknik hizmetler bakımından il almıştır.** Ne var ki bu hizmetlerin, kırsal alanlara il gibi uzak bir kademededen götürülmesi, yönetsel sorunların artması sonucunu doğurmaktadır.

Bu ortamda ilçenin yönetim birimi olarak çizdiği tablo, kırsal alanlara yakın, yerel topluluklar tarafından benimsenmiş bir birim olmasına karşın, karar verme ve uygulama yetkileri olmayan, araç-gereç, para ve personel sağlama bakımından İl'e bağlı, kalkınma hizmetlerinin yürütülmesinde büyük ölçüde yönetim sürecinin dışında kalmış, bir örgütün durumudur.

Bir çok ilçede benzer sorunlar mevcut olmakla beraber özellikle kırsal ilçelerimizde bu sorunlar mevcut durumu gün geçtikçe daha da ağırlaştırmaktadır.

Sorunların başında kaynak yetersizliği gelmektedir. Küçük birimler alan ve nüfus ölçekleri bakımından yerel hizmetleri beslemekten ve de hizmetler için elverişli kavrama alanı olmaktan çok uzak kalmaktadır. Küçük birimler , genellikle çok sınırlı bir topluluktan ya da alandan gelir sağladıklarından akçal kaynakları sınırlı olmaktadır ve kendisine yetmemektedir.

Yönetimin ve yöneticinin temel sorunlarının tespiti amacıyla yapılan anket çalışması içinde bir çok soru sorulmuştur. İl ve ilçe yönetimlerinin içinde bulunduğu sorunların saptanması ve derecelendirilmesi için sorulan sorulara verilen yanıtların incelenmesinde , sorunların başında finansal yetersizliğin geldiği görülmektedir. (Yaşamış, 1987,35-36)

Fert başına düşen milli gelir payı Türkiye ortalamasının altındadır. Kaynak temin edilmiş olsa bile küçük birimlere ulaştırılan hizmetler ekonomik açıdan ussal olmamakta kaynak savurganlığına neden olmaktadır. Verimli bir yapılanma oluşturulması için gereken nüfus yoktur. Bu ilçelerde gelir düşük, yatırım imkanları dar ve teknolojik bilgi azdır. Organizasyon ve teşebbüs kabiliyetinin sınırlı olması statik bir bünye oluşturmuştur

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. **Bir çok konuda ilçeler kendi ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumdadır**. Kaynaklarla orantılı hizmet ve altyapı planlaması yapılmamıştır. Öncelikler iyi tespit edilmemiş üretimi ve üretkenliği artırıcı çalışmalar yapılmamış, kaynaklar verimsiz alanlara , günü kurtarmaya yönelik olarak kullanılmıştır. Altyapı hizmetlerinin maliyeti çok yüksektir Yerel nitelikli **halk katkısı çok azdır**. Su parası v.s. gibi yararlanan hizmetlere halk katkısı yok denecek kadar azdır. Yerel politikacılar popilist uygulamalar nedeniyle bu tür hizmetleri de ücretsiz sunma vaatlerinde bulunmaktadırlar.

Büyük ölçekli yönetim birimlerine oranla kırsal ilçelerde kalifiye teknik ve profesyonel personeli cezbetme ve böyle kişilerden oluşan kadroyu sürdürme olanakları çok sınırlıdır. Ayrıca kalifiye elemanlar için küçük birimler tatmin edici olmamaktadır. **Nitelik ve sayıca yetersiz elemanlarla kaynak artırıcı, kaynakların verimli kullanımını sağlayıcı projeler geliştirilememektedir**. İstihdam edilen personel ve işçilerin verimi ve üretilen mal ve hizmetlerdeki kalite çok düşüktür. Gerek kamu gerekse özel sektör işletmelerinin üretim miktarı çok düşük olduğu için **mal ve hizmetler genellikle pahalı olmaktadır**.

Çalışanlar üretim faaliyetlerinde uzmanlaşmamıştır. Herkes birbirine benzer uğraş içindedir. Büyük çoğunluğu tarımla uğraşır. Atadan kalma üretim ve değerlendirme metotları büyük bir oranda kullanılmaktadır.(Ersoy ,1978, 52)

Kısaca özetlemek gerekirse, kaynak kullanımı, yerleşim dokusu, teşkilatlanma, yeni teknolojilere uyum, sosyal hizmetlerden yararlanma, sosyal güvenlik olanakları, doğal çevre koruması ve altyapı hizmetleri gibi konularda çözümlenmesi gereken sorunları vardır.

Kırsal ilçeler toplumsal yaşantı açısından köy özelliklerini taşımaktadır, aileler arası yarış ve hakimiyet mücadelesi siyasal yapılanmayı daha keskin hale getirmektedir ve siyasi tansiyonu yükseltmektedir. İnsanların birbirlerini yakinen tanımasını nedeniyle kişiler ve kurumlar arası rekabet çok keskindir. Aile türü işletmeler nedeniyle profesyonel yönetim ve ticaret anlayışı yeterince gelişmemiştir. Ulusal ve uluslararası işletme kimliği kazanarak büyük ölçüde istihdam sağlama düşüncesi tam oluşmamıştır.

Üretim daha çok kendi ihtiyaçlarını karşılamak için yapılır. Üretim fazlalığı durumunda da pazar sorunu yaşanmaktadır. Tarıma bağılılık nedeniyle insanların gelirleri tabiat şartlarından çok etkilenmektedir. Kurak geçen mevsim, don olayı vs. gibi etkilerle üreticiler yıllık ihtiyaçlarını ancak karşılayabilmektedir. Yatırım veya tasarruf yapabilecek kaynaklara sahip olamamaktadırlar.

Ekonomideki çeşitli dalgalanmalar küçük yerlerde daha yoğun hissedildiği için küçük esnaf ve tüccar da yatırım yapmaktan korkmakta , küçük de olsa kaynaklarını yastık altında tutmakta veya taşınmaz mallara yöneltmekte, üretim için yatırım yapmaktan kaçmaktadır.

Kırsal ilçelerde cemaat şuuru canlıdır. Genellikle aile geniş aile tipidir. Akrabalık bağlarının yanında dini ve sosyal yapının tesiri büyüktür, Halkın yaşayışında ve cemaat düzeninde şeref, namus ve saygı önemli değer yargıları arasındadır. Toplum bu soyut kurallar üzerine inşa edilmiş gibidir. Fertlerin birbirleriyle olan ticari, sosyal ve siyasal münasebetlerinde birtakım değer yargılarının önemli etkisi vardır. (Türkdoğan, 1971, 32-44)

İlçenin ufkunu açacak, küçük kaynakları bir araya getirerek yerel kalkınmayı sağlayacak **yerel önderlik müessesesi gelişmemiştir**. Kollektif iş başarma ve paylaşma duyguları yeterli düzeyde değildir .Büyük yatırımlara yönelebilecek sermaye birikimi oluşmamıştır.

Sağlık hizmeti gibi hizmetlerin altyapısı çok kötü durumdadır vatandaşlar bu hizmetler için büyük merkezlere taşınmakta ve bu hizmetler için daha fazla ödeme yapmaktadır.

Aynı zamanda eğitim ve öğretim düzeyi çok düşük seviyelerde seyretmektedir. **Eğitim altyapısı yeterli düzeyde değildir.** Kültürel yaşantı açısından geleneksel kapalı toplum özellikleri hakimdir. Çevre baskısı ve etkisi çok fazladır. Kişiler bastırılmış duygularla ve kınanma endişesiyle yaşamakta , **zihinsel ve fiziksel kapasitelerini tam kullanamamaktadırlar.**

Kırsal ilçelerde , siyasal müdahaleler daha yoğun olmaktadır. Uğraşacak ciddi işi ve projesi olmayan siyasi parti temsilcileri aşırı müdahalelerle yönetimi kaosa sürüklemektedirler. Herhangi bir aracıya gerek olmayan Nüfus idaresinden nüfus cüzdanı almak için bile vatandaşa aracı olmaya çalışmaktadırlar. Bizzat örneğini yaşadığım olayda olduğu gibi (İlçenin çöplerinin daha iyi toplanması için belediyeye yapılan öneriler sonunda düzene giren çöp toplama işinden mevcut belediye başkanına oy kazandırdığı gerekçesiyle rahatsız olmuş , karşı cephe oluşturmuştur.) karşı partiye oy kazandırır düşüncesiyle şehrin yararına olan işler bile sabote edilmektedir. Küçük çevrelerde daha kolay ulaşılabilmeleri nedeniyle hangi konularda aracı olup olmayacaklarını bile düşünmeden idareleri zorlamakta , memurlara tacizde bulunmaktadır. Köydeki okulu kapatıp İstanbul'a kurbanlık koyun götürmek için bir akrabasını hasta gösterip mazeret izni almaya çalışan ve izin alamayan öğretmene izin almak için aracı olacak kadar sorumsuzluk örnekleri yaşanmaktadır.

4. KIRSAL İLÇE OLARAK ARGUVAN VE SORUNLARI

Bu bölümde Kırsal ilçe olarak Malatya'nın Arguvan ilçesi tanıtılmakta ve sorunlarına yer verilmektedir.

4.1.Arguvanın Genel Tanıtımı

Burada kısaca Arguvan'ın tarihi, coğrafi durumu , nüfusu ve doğal şartları hakkında bilgi verilmektedir.

4.1.1 İlçenin Tarihi :

İlçenin tarihi hakkında yeterli bilgiler olmamakla birlikte Morhamam ve Karahüyük köylerindeki höyüklerden ve Karababa harabelerinden elde edilen bulgulara göre ilçenin tarihi eski çağlara dayanmaktadır. Asıl yerleşim Türk'lerin 1071 yılından sonra Anadolu'ya girişleriyle başlamaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu zamanında Tahir Bucağı adıyla Arapgir ilçesine bağlı olan Arguvan ,sonradan ilçe olarak Diyarbakır'a bağlanmış daha sonra 1873 de tekrar Tahir adıyla Keban'a bağlı bir nahiye haline getirilmiş, Cumhuriyetin ilanıyla merkez ilçe olarak Malatya'ya bağlanmış ,1954 yılında Tahir nahiyesi merkez olmak üzere Arguvan adı ile Malatya iline bağlı bir ilçe haline getirilmiştir..

4.1.2 İlçenin Coğrafi Yapısı:

Yüzölçümü 1037 km2 olan ilçe, doğudan Elazığ'ın Baskil ve Malatya'nın Arapgir ilçesi, kuzeyden Arapgir ile Sivas'ın Divriği ilçeleri batıdan Hekimhan ilçesi ve güneyden Yazıhan ilçesiyle çevrilidir.

Yüzey şekilleri açısından genellikle engebeli olup, ilçenin kuzeyi dağlık arazi, güneyi ise kuzeye göre düz ova özelliği göstermektedir. Bölgede en yüksek dağ Arapgir ile ilçe arasındaki Göldağı'dır. İlçenin doğu sınırınının bir kısmından geçen Fırat nehri dışında büyük akarsuyu yoktur. Dere ve çay niteliğinde olan

Şotik Çayı, Bömere Deresi, Morhamam Deresi,Çavuş Çayı ve Söğütlü Çayı ilçenin akarsularıdır. Bu su yataklarının da düzensiz debisi mevcuttur.

İlçenin rakımı 1150 metre olup,iklim bakımından kışları çok karlı ve soğuk, yazları kurak ve sıcaktır. İlçe en çok yağışları İlbahar'da alır. Toprak düzeyi genellikle çıplaktır. Ancak, kuzey ve kuzeybatısında bozuk baltalık ve orman vasfını yitirmiş meşe örtüsü mevcuttur. İlçe 3'cü derece deprem kuşağı bölgesindedir.

İlçe kuruluş tarihinden bu güne kadar 1967, 1977 ve 1988 yıllarında meydana gelen heyelanlar nedeniyle üç defa yer değiştirmiştir. En son meydana gelen toprak kaymaları da yeni yerleşim yerini tehdit etmektedir.

Arguvan yöresi tarih ve arkeolojik bakımdan tam olarak incelenmemiş olmakla birlikte büyük ve eski bir kültüre sahip olduğu bilinmektedir

4.1.3. İlçenin Nüfus Yapısı :

1997 yılı Genel Nüfus tespitinde ikametgaha göre ilçenin merkez nüfusu 2778 kişi, bağlı 46 köyün nüfusu 7.938 ve toplam nüfus ise 10.716 kişidir. Bu rakam 1990 yılında13.907, 1985 yılında 18.492, 1980 sayımında ise 19.282 kişidir. Görüldüğü üzere ilçe nüfusunda hızlı bir nüfus azalması olmaktadır. İlçeden il merkezi ve diğer illere sürekli bir göç yaşanmaktadır.

Toplam nüfusun yıllık artış hızı (Binde) (1985-1990)dönemi :-58.16
(Dinçer 1996 104)

1997 yılı ikametgaha göre nüfus sayımı sonuçları ile İlçe merkezi ve köylere göre nüfusun dağılımı (Ek 5)'de sunulmuştur.

Çizelge : 9 Arguvan İlçesi Nüfus Göstergesi

Yaş, yaş grubu, okuryazarlık, bitirilen son öğrenim kurumu ve cinsiyete göre nüfus
(6 ve daha yukarı yaşdaki nüfus)

ARGUVAN İLÇE MERKEZİ T - Toplam E - Erkek K - Kadın

Yaş ve Yaş grubu	Toplam	Okuma Yazma Bilme Yen	Okuma yazma bilen											Okuma Yazma Bilme Diği Bilinmeyen	
			Okuma Yazma Bilme Toplamı	Bir Öğre Nim Kurun Dan Mezun Olmayan	Okul bitiren							Mezun Olup Olma Diği Bilinmeyen			
					Toplam	İlk- okul	Orta - Okul	Orta Okl Den gi Mes Lek Okulu	Lise	Lise Den Gi Mes lek Okulu	Yük- Sek Okul Ve Fak ül Te		Öğre Nim Kurumu Bilin Me Yen		
	T	1640	370	1269	256	1013	549	221	-	156	37	50	-	-	1
	E	812	96	716	125	591	303	139	-	88	23	38	-	-	-
	K	828	274	553	131	422	246	82	-	68	14	12	-	-	1
06	K	14	6	8	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
07	K	21	13	8	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	E	18	2	16	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	K	19	4	15	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
08	K	15	1	14	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	E	26	1	25	25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	K	24	4	20	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
09	K	15	2	13	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	E	28	3	25	25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	K	21	-	21	21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	K	15	1	14	11	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-
	E	13	-	13	8	5	5	-	-	-	-	-	-	-	-
	K	13	-	13	4	9	9	-	-	-	-	-	-	-	-
12	K	30	-	30	7	23	23	-	-	-	-	-	-	-	-
	E	15	-	15	1	14	14	-	-	-	-	-	-	-	-
	K	17	-	17	1	16	16	-	-	-	-	-	-	-	-
14	K	23	-	23	4	19	11	8	-	-	-	-	-	-	-
	E	19	1	18	4	14	5	9	-	-	-	-	-	-	-
	K	22	-	22	2	20	10	10	-	-	-	-	-	-	-
15	K	27	1	26	4	22	6	16	-	-	-	-	-	-	-
	E	11	1	10	1	9	2	7	-	-	-	-	-	-	-
	K	36	2	34	4	30	15	15	-	-	-	-	-	-	-
17	K	18	-	18	2	16	5	8	-	3	-	-	-	-	-
	E	15	-	15	2	13	2	7	-	4	-	-	-	-	-
	K	18	2	16	2	14	5	7	-	2	-	-	-	-	-
18	K	20	-	20	1	19	8	6	-	5	-	-	-	-	-
	E	13	-	13	1	12	2	5	-	4	1	-	-	-	-
	K	14	-	14	-	14	4	2	-	8	-	-	-	-	-
20	K	26	1	25	-	25	15	2	-	6	2	-	-	-	-
	E	24	2	22	-	22	8	1	-	11	1	1	-	-	-
	K	37	2	35	2	33	14	7	-	10	2	-	-	-	-
21	K	9	1	8	-	8	6	-	-	2	-	-	-	-	-
	E	14	-	14	-	14	6	4	-	2	2	-	-	-	-
	K	18	1	17	-	17	8	1	-	5	1	2	-	-	-
23	E	10	-	10	-	10	5	2	-	2	-	1	-	-	-
	K	10	2	8	-	8	2	3	-	3	-	-	-	-	-
24	K	14	-	14	-	14	7	2	-	1	2	2	-	-	-
25-29	K	13	-	13	-	13	3	2	-	7	1	-	-	-	-
	E	81	1	80	-	80	20	25	-	21	5	9	-	-	-
	K	75	5	70	-	70	32	11	-	15	7	5	-	-	-
30-34	K	57	1	56	1	55	14	10	-	18	3	10	-	-	-
	E	50	4	46	2	44	31	4	-	7	2	-	-	-	-
	K	35	-	35	-	35	13	9	-	6	2	5	-	-	-
35-39	K	44	15	29	1	28	20	4	-	-	2	2	-	-	-
	E	46	3	43	1	42	21	8	-	7	2	4	-	-	-
	K	46	17	29	4	25	24	-	-	-	-	1	-	-	-
40-44	K	36	3	33	-	33	16	12	-	3	-	2	-	-	-
	E	45	25	20	4	16	15	-	-	1	-	-	-	-	-
	K	34	2	32	-	32	22	5	-	1	2	2	-	-	-
45-49	K	47	41	6	-	6	6	-	-	-	-	-	-	-	-
	E	49	11	38	5	33	25	5	-	1	-	2	-	-	-
	K	33	27	6	2	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-
50-54	K	62	21	41	2	39	35	2	-	1	-	-	-	-	-
	E	45	41	4	3	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
	K	62	31	31	3	28	27	1	-	-	-	-	-	-	-
55-59	K	73	68	5	2	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-
	E	2	-	2	-	2	1	-	-	-	-	1	-	-	-
	K	3	1	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	1

Kaynak : DİE 1990

4.2. İdari ve Yerleşim Durumu :

1954 yılından beri faaliyet gösteren ilçede resmi kurum ve kuruluşların çoğunluğu hizmet vermektedir. Adliye teşkilatı ve Askerlik Şube Başkanlığının yanı sıra Emniyet Amirliği, İlçe Jandarma Komutanlığı, Belediye Başkanlığı, Malmüdürlüğü, Milli Eğitim Müdürlüğü, İlçe Tarım Müdürlüğü, Sağlık Ocağı Tabipliği, Müftülük, Tapu Sicil Müdürlüğü, Halk Eğitim Merkezi Müdürlüğü, Özel İdare Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü, PTT, T.C.Ziraat Bankası Müdürlüğü, TEDAŞ İlçe İşletme Şefliği, Tarım Kredi Kooperatifi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı ve İlçe Halk Kütüphanesi Memurluğu ilçede faaliyetlerini sürdürmektedirler.

İlçeye bağlı 4 mahalle, 46 köy ve bu köylere bağlı 73 mezra bulunmaktadır. Mahalle ve köylerle ilgili detay bilgiler EK:4'de görülebilir,

İlçedeki nüfus Merkeze bağlı 4 mahalle, 46 köy olmak üzere toplam 50 yerleşim biriminde barınmaktadır. Köylere bağlı 73 adet mezra bulunmaktadır. Özellikle bazı köylerde yerleşim oranı çok düşük haldedir.

4.3. Toplumsal Yapı

Burada ilçenin sosyal yaşantısı, toplumsal özellikleri, eğitim ve kültür yapısı, çalışma hayatı ve sağlık müesseseleri hakkında kısaca bilgi verilmektedir.

4.3.1 İlçenin Toplumsal Düzeyi :

İlçenin sosyal yaşantı düzeyi çok düşüktür. İlçe hudutlarında geleneksel bir hayat tarzı yaşanmaktadır. İlçe 1982 yılında bugünkü yerleşim yerine taşınmış olup, şehirlileşme son derece yavaş gelişmektedir. Sosyal ihtiyaçların giderilmesi için tesis ve hizmetlerin bulunmayışı bu durumun temel nedenlerindedir.

İlçe eski yerleşim yerinin heyelan bölgesi olması nedeniyle 1982 yılında şu andaki yerine taşınmıştır. Resmi kurum ve kuruluş binalarının tamamı betonarme olup, köylerdeki evlerin çoğunluğu ise yığma, karkas ve kerpiçten yapılmıştır.

Köylerde son yıllarda yapılan binalarda betonarmeye rastlanılmaktadır. Konut yapımı çok yavaş ilerlemektedir. Mevcut konutların ekseriyeti devletin heyelan nedeniyle yapmış olduğu sosyal konutlardır. Konut ihtiyacı gün geçtikçe daha da artmaktadır..

İlçede tek ekmek fırını bulunmakta orta kalitede ekmek üretmektedir. Kasaplar (2) ilçeyi, ilçe de kasapları tatmin etmemektedir. Yemek yenebilecek bir lokantası bir de birahanesi vardır. İlçe genelinde yoğun şekilde alkol tüketimi vardır. Esnaflar arasında ihtisaslaşma yoktur, hemen hemen herkes birbirleriyle aynı işleri yapma , aynı şeyleri satarak müşterilerini başkalarına göndermemek istemektedirler. İşyerleri genellikle küçük boyutlardadır ve gıda-giyim malzemesi bir mekanda karışık bir şekilde ve köy bakkaliyesi görüntüsünde satılmaktadır.

Küçük esnaf alış verişlerin tatmin edici olmadığını, zor idare ettiklerini açıklamaktadır. Genellikle kamu görevlileri, köylüler ve ilçe halkından ekonomik durumu iyi olanlar alış verişlerini Malatya'dan yapmaktadırlar. Bu durum gelişmemiş ilçe esnafını iyice perişan etmektedir.

4.3.2 İş ve Çalışma Yaşamı

Başlıca Özellikleri;

- 1- Toprağa bağımlılık, geçim kaynakları dar ve sınırlı,
- 2- Çalışma sahası; Tarım, Hayvancılık, Arıcılık ve Balıkçılık,
- 3- Köylerde üretilen ürünlerin çoğu yine köylüler tarafından tüketilmektedir.
- 4- İlçe nüfusunun çoğu özellikle İstanbul ve İzmir başta olmak üzere büyük şehirlerde çalışmakta olup, yurt dışında da çalışan işçiler bulunmaktadır. Özel ve kamu sektörü tarafından işletilen toplu iş yerleri olmadığından genellikle herkes kendi işyerinde küçük esnaf olarak çalışmaktadır.

Ekonomik açıdan faal olan ve faal olmayan nüfusla ilgili detaylı bilgiler çizelge 10 ve 11 de görülebilir.

Çizelge :10

Arguvan İlçesi Ekonomik açıdan faal nüfus göstergesi

Yaş Grubu,son hafta içinde iktisaden faal olma durumu ve cinsiyete göre nüfus
(12 ve daha yukarı yaşdaki nüfus)

T- Toplam E- Erkek K- Kadın
Arguvan İlçe Merkezi

Yaş grubu	Genel Toplam			Son hafta içinde iktisaden faal olan					
				Toplam		Son hafta içinde Çalışan veya iş ile ilgisi devam Eden		İşsiz olup iş arayan	
	T	E	K	E	K	E	K	E	K
Toplam	1411	698	713	522	109	487	103	35	-
12-14	117	51	66	-	-	-	-	-	-
15-19	194	82	112	25	8	19	7	6	-
20-24	175	101	74	94	13	83	10	11	-
25-29	156	81	75	77	20	71	19	6	-
30-34	107	57	50	54	11	53	10	1	-
35-39	79	35	44	33	11	30	11	3	-
40-44	92	46	46	45	7	42	7	3	-
45-49	81	36	45	35	6	31	6	4	-
50-54	81	34	47	31	6	30	6	1	-
55-59	82	49	33	39	8	39	8	-	-
60-64	107	62	45	48	7	48	7	-	-
65+	135	62	73	39	11	39	11	-	-
Bilin-Meyen	5	2	3	2	1	2	1	-	-

Kaynak : DİE 1990

Çizelge : 11

Arguvan İlçesi ekonomik açıdan faal olmayan nüfus göstergesi

T- Toplam

E- Erkek

K- Kadın

Arguvan İlçe Merkezi

Yaş grubu	Son hafta içinde iktisaden faal olmayan										
	Toplam		Emekli		Ev kadını	Öğrenci		Diğer		Bilinmeyen	
	E	K	E	K	K	E	K	E	K	E	K
Toplam	176	603	26	2	440	108	159	42	2	-	1
12-14	51	66	-	-	3	50	63	1	-	-	-
15-19	57	104	-	-	33	52	70	5	1	-	-
20-24	7	61	-	-	46	5	15	2	-	-	-
25-29	4	55	-	-	50	1	5	3	-	-	-
30-34	3	39	-	-	34	-	5	3	-	-	-
35-39	2	33	-	-	32	-	1	2	-	-	-
40-44	1	39	-	-	39	-	-	1	-	-	-
45-49	1	39	1	-	39	-	-	-	-	-	-
50-54	3	41	3	-	41	-	-	-	-	-	-
55-59	10	25	7	-	25	-	-	3	-	-	-
60-64	14	38	10	2	36	-	-	4	-	-	-
65+	23	62	5	-	61	-	-	18	1	-	-
Bilinmeyen	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1

Kaynak : DIE 1990

4.3.3 Eğitim ve Kültür Düzeyi

Yapılan araştırmada okur yazar oranı (1990 yılı için) %70.16 (Dinçer 1996 104)olarak tesbit edilmişse de İlçede okur-yazar oranı iyi düzeydedir.Ancak sürekli göç vermesi nedeniyle okur yazar olmayanlar ilçede kaldığı için oranlar gerçeği yansıtmamaktadır. Yapılan okuma-yazma seferberliği amacına ulaşmıştır. İlçeye ilk ortaokul 1964 yılında , ilk lise ise 1975 yılında açılmıştır. İlçe genelinde 1 çok programlı lise, 38 ilköğretim okulu ve 1 YİBO mevcuttur.

İlçedeki ilköğretim kurumlarına ait toplu bilgiler aşağıya çıkartılmıştır.

<i>İdareci Sayısı</i>	<i>: 3</i>
<i>Sınıf Öğretmeni Sayısı</i>	<i>: 48</i>
<i>Branş Öğretmeni Sayısı</i>	<i>: 28</i>
<i>I. Kademe Öğrenci Sayısı</i>	<i>: 929</i>
<i>II. Kademe Öğrenci Sayısı</i>	<i>: 428</i>
<i>Okul Sayısı</i>	<i>: 38</i>
<i>Derslik Sayısı</i>	<i>: 81</i>
<i>Lojman Sayısı</i>	<i>: 60</i>
<i>Anasınıfı Sayısı</i>	<i>: 10</i>
<i>Faal Olan Ana Sınıfı Sayısı</i>	<i>: -</i>
<i>Hizmetli Sayısı</i>	<i>: 21</i>

İlçedeki okul, öğrenci ve öğretmen sayılarını gösterir liste (Ek 3) de görülebilir.

İlçede taşınmalı eğitim nedeniyle ihtiyaç duyulan birkaç derslik dışında yeni okul yapımına gerek duyulmamaktadır.

İlçede lise öğrenimini tamamlayıp üniversite ve yüksek okullarda okumaya başlayan veya bitiren öğrencilerin sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Okullardaki öğretmen açığının giderilmesi ve bu oranı daha da yükseltecektir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tarafından 1991 yılında yaptırılarak Milli Eğitim Bakanlığına devredilen 200 öğrenci kapasiteli ' Öğrenci Yurdu' hizmete açılmıştır.

Türk kültüründe önemli yere haiz Arguvan ağzı diye bilinen Türk halk müziği türküleri meşhurdur. İstanbul'daki Arguvanlı'lar Vakfı 2 kaset çıkarmıştır. Yine vakıf tarafından Arguvan Olgusu adıyla aylık dergi çıkarılmaktadır. Türkülerde genellikle ayrılık,sevgi,hüzün,yoksulluk gibi temalar işlenmektedir.

İlçe Halk Kütüphanesinin yaklaşık 5623 adet kitabı bulunup hükümet konağı içerisinde hizmet vermektedir.

İlçede sinema,tiyatro vs. faaliyetlerine ilgi olduğu halde imkansızlıklar nedeni ile bu sahalarda bir çalışma yapılmamıştır.

İlçe Halk Eğitim Merkez Müdürlüğü tarafından ilçedeki isteklere bağlı olarak Halk Oyunları, Biçki-Dikiş,Bilgisayar ve halıcılık gibi kurslar açılmaktadır.

Kurslar paralelinde sergi, defile, şenlik, spor turnuvaları gibi sosyal kültürel faaliyetler de Halk Eğitimi merkezince düzenlenmektedir.

İlçe Halk Eğitim Müdürlüğünün Halk Oyunları Ekibi 16-01-1996 tarihinde Malatya da yapılan Halk oyunları yarışmasında il birinciliği kazanmış ve Gaziantep'te Malatya ilini temsil etmiştir.

İlçe merkezinde 1 adet spor sahası, 1 adet çocuk parkı , ilçeye 10 km. uzaklıkta bulunan Kızık Köyünde halkın dinlenmesi ve eğlenmesi amacıyla yaptırılmış olan "Kutsal Balıklar Parkı " mevcut olup bu park bitişiğine 1 adet Minyatür Çim Saha ve Çocuk parkı mevcuttur.

İlçede hamam, otel, pansiyon, vb. gibi umumun yararlanacağı yerler bulunmamaktadır.

4.3.4 Sağlık Hizmetleri :

İlçede biri merkezde diğerleri Eymir ve Ermişli köylerinde olmak üzere 3 adet Sağlık Ocağı ve bu ocaklara bağlı 13 adet Sağlık Evi bulunmaktadır. Sağlık ocaklarında normal poliklinik hizmetleri ile beraber Ana Çocuk Sağlığı, Aile Planlaması, Aşı Çalışmaları, sağlık taramaları ve halk eğitimi çevre sağlığı hizmetleri de yürütülmektedir. İlçede iki eczane hizmet vermektedir.

Çizelge : 12

*İlçede mevcut sağlık ocakları, sağlık evleri ve buralarda
mevcut personel durumları*

KURULUŞUN ADI	DR	HEM ŞİRE	EBE	SAĞ.MEM.	TIBBİ SEKR	LABR. TEKN.	HİZ	ŞFR
<i>Merk.Sağ.OcbTbb.</i>	2	1	4	2	1	1	1	1
<i>Ermişli Sağ.Oc.Tbb.</i>	1	1	-	-	-	-	-	-
<i>Eymir Sağ.Oc.Tbb.</i>	-	1	-	1	-	-	-	-
<i>İsaköyü Sağlık Evi</i>	-	-	1	-	-	-	-	-
<i>Gökağaç Köyü Sağlık Evi</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Bozburun(Sağlık Evi Yok)</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Karahüyük Köyü Sağlık Evi</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>A.Sülmenli Köyü Sağlık Evi</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Yayıklı Köyü Sağlık Evi</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Çavuş Köyü Sağlık Evi</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Yazıbaşı Köyü Sağlık Evi</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Koyuncu Köyü Sağlık Evi</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Yoncalı Köyü Sağlık Evi</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Morhamam Köyü Sağlık Evi</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Tatkınlık Köyü Sağlık Evi</i>	-	-	1	-	-	-	-	-

Kaynak: Arguvan Kaymakamlık Brifingi 1999

4.4.Ekonomik Durum

Arguvan ekonomik açıdan geri kalmış bir ilçemizdir. Bu durum DPT tarafından yaptırılan ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması araştırmasında (Ek:5) açıkca ortaya çıkmaktadır. İlçeler arasındaki sıralamada 742. sırada yer almaktadır.

İlçenin ekonomisi tarım ve hayvancılığa dayanmaktadır. Sanayileşme ve Küçük El Sanatları mevcut değildir. Geçmişte halkın kendi ihtiyaçlarını gidermek amacı ile yaptığı dokumacılık gibi el sanatları kaybolmuştur.

İlçe ekonomisinde önemli bir yeri olan hayvancılıkta ilk sırayı koyun,keçi ve sığır yetiştiriciliği almaktadır. Hayvancılık geleneksel metotlarla yapılmaktadır.

Son yıllarda bazı teşvikler neticesinde fenni arıcılık ile ilçeye bağlı olan ve Karakaya barajı kenarında yer alan Gümüşlü, Karababa, Morhamam ve içmece köylerinde balıkçılık da yapılmaktadır.

Aşağıdaki çeşitli ekonomik göstergeler ilçenin ekonomik yapısı hakkında kısaca bilgi vermektedir. (Dinçer 1996 104)

Sanayi sektörü istihdamının iktisaden faal nüfus oranı (%)1990 Yılı	: 1.9
Ticaret sektörü istihdamının iktisaden faal nüfus oranı (%)1990 Yılı	: 1.2
Mali Kurumlar sektörü İstihdamının İktisaden faal nüfus oranı (%) 1990 Yılı	: 0.3
Ücretli çalışanların Toplam İstihdama oranı (%) 1990 Yılı	: 9.7
İşverenlerin toplam istihdama oranı (%) 1990 Yılı	: 0.15
İmalat Sanayi 10 ve daha fazla İşçi çalıştıran işyeri sayısı (1992 Yılı)	: 0
Fert başına düşen Gelir ve Kurumlar Vergisi (TL) (1993 Yılı)	: 287984

4.4.1 Sanayi, Ticaret, Bankalar,Kooperatifler:

İlçede sanayi sektörü olarak hiçbir faaliyet yoktur.

İlçe merkezinde yalnızca T.C. Ziraat Bankası mevcuttur.

İlçede 5 kooperatif faaliyet göstermektedir.

İlçede faaliyet gösteren Kooperatifler listesi aşağıdadır.

- 1- Arguvan Merkez Tarım Kredi Kooperatifi,
- 2- Karahüyük köyü Tarım Kredi Kooperatifi,
- 3- İsaköyü Tarım Kredi Kooperatifi,
- 4- Arguvan İlçesi Kayısı Tarım Satış Kooperatifi,
- 5- İçmece, Morhamam, Bahçeli ve Sinikli köyleri su ürünleri kooperatifi.

4.4.2 Tarım

İlçenin yüzölçümünün büyük bir bölümü tarıma elverişli arazi niteliğindedir. Geriye kalan kısımları ise çayırliklar, meralar,bozuk ormanliklar ve çıplak dağlar oluşturmaktadır.

İlçenin arazi genel toplamı 1.037.000 dekar olup, bu arazilerin 428.202 dekarı tarım alanıdır. İlçedeki arazi dağılımı aşağıya çıkartılmıştır.Tarıma elverişli ekilebilir arazi; 24.501 dekar sulu, 403.701 dekar susuz olmak üzere toplam 428.202 dekar olup, bunun büyük bir kısmını buğday ve arpa gibi tahıl bitkileri ile önemi yavaş yavaş anlaşılan meyve bahçeleri ile azda olsa ilçede ekilen nohut, fasülye ve mercimek bitkileri oluşturmaktadır. Fasülye ve meyve bahçeleri dışında diğer yapılan tarımsal çalışmalar susuz yapılmaktadır. İlçenin İçmece ve Karababa köylerinde Karakaya barajından su tahliyesi ile sulanabilecek tesisler yapılmaktadır.

Çizelge:13

İlçedeki arazi dağılımı aşağıya çıkartılmıştır.

Arazinin Cinsi	Miktar(Dekar)
<i>Tarla Alanı</i>	197.398
<i>Nadas</i>	177.344
<i>Sebze Alanı</i>	5.786
<i>Meyve Alanı</i>	16.764
<i>Kavaklık-Söğütlük alan</i>	1.951
<i>Tarım elverişli olup kullanılmayan alan</i>	28.959
<i>Daimi çayır ve otlak alanlar</i>	296.352
<i>Koruluk Orman Alanları</i>	159.900
<i>Taşlık Alanlar</i>	145.217
<i>Diğer Alanlar</i>	7.329
TOPLAM	1.037.000

Kaynak: Arguvan Kaymakamlık Brifingi 1999

4.4.3 Hayvancılık

İlçe ekonomisinin temel gelir kaynaklarından biri de hayvancılıktır. Hayvancılıkta ilk sırayı koyun, sığır ve keçi yetiştiriciliği almaktadır. Koyun ırkının tamamını yerli ırk olan Karaman teşkil etmektedir. Sığırılıkta az sayıda yabancı ırk dediğimiz Montofon ve Hoştayn cinsi teşkil etmektedir. İlçede hayvancılık genel olarak aile hayvancılığı şeklinde yapılmakta olup, özel besi veya işletme şeklinde hayvancılık çok az yapılmaktadır. Bu nedenle hayvan ıslahı çalışmalarına ağırlık verilerek ilçede mevcut büyük baş hayvanlara suni tohumlama ve sığıra tabi tohumlama tatbiki yapılmakla birlikte çiftçilere bu konularda aydınlatma çalışmaları da yapılmaktadır.

Çizelge: 14

İlçedeki hayvan varlığı;

Büyükbaş ve Küçükbaş Hayvanlar

Cinsi	Adedi
Sığır	7.675
Koyun	36.300
Kıl Keçisi	7.850

Kümes Hayvanları

Cinsi	Adedi
Tavuk	14.000
Hindi	1.800
Ördek	250

Tek Tırmaklılar;

Cinsi	Adedi
Eşek	725
At	210
Katır	125

Kaynak: Arğvan Kaymakamlık Brifingi 1999

4.4.4 Arıcılık

Geçmiş yıllarda yapılan arıcılık projeleri neticesinde önemli bir ilerleme kaydedilmiş olup, şu ana kadar 6.100 adet fenni kovan yetiştirilmiştir.. Arıcılıkta üreticileri bu işe teşvik amacıyla ilçede "*En İyi Bal*" yarışması düzenlenmekte ve halk bu konularda aydınlatılmaktadır.

4.4.5 Balıkçılık

İlçede mevcut Karakaya baraj gölünden balık avı yapılmaya başlanmış olup, Gümüslü, İçmece, Karababa ve Morhamam köyleri vatandaşlarının bir kısmı geçimlerini bu yolla sağlar duruma getirilmiştir.

Çizelge: 15

İlk altı ay içerisinde avlanan balık çeşitleri ve balık miktarları;

Cinsi	Miktar(Kg.)
Sazan	11.900
Aynalı Sazan	1.700
Kaya Balığı	6.800
Turna Balığı	1.350
Kara Balık	4.100
Toplam	25.850

Kaynak: Arguvan Kaymakamlık Brifingi 1999

4.4.6 Yeraltı Zenginlikleri;

İlçede şu ana kadar tespit edilmiş yer altı zenginlikleri olarak Çobandere köyü ile Bozburun köyü sınırları içerisinde işletilmekte olan kömür yatakları mevcuttur.

4.4.7 Ormancılık

İlçede kültür dışı 601.469 dekar arazinin bir kısmı bozuk ormanlıklar, çalılıklar ve meralar oluşturmaktadır. İlçede sadece Çobandere, Sığirciuşağı, Yoncalı, Gökağaç, Göçeruşağı, Kömürlük, Alahuşağı ve Kuruttaş köyleri sınırları içerisinde bozuk ormanlıklar mevcuttur. Zaman zaman ilçede çeşitli kuruluşların öncülüğünde ağaçlandırma çalışmaları yapılmaktadır.

4.4.8 El Sanatları :

İlçede küçük el sanatları mevcut değildir. Geçmişte halkın kendi ihtiyaçlarını gidermek amacıyla yaptığı dokumacılık gibi el sanatları da kaybolmuştur.

4.5.Ulaştırma, Altyapı ve Turizm

Burada ilçenin elektrik, yol, su, kanalizasyon, haberleşme gibi altyapı durumu ve turizm potansiyeli hakkında bilgi verilmektedir.

4.5.1.Elektrik:

İlçe merkezi 1981 yılında elektriğe kavuşturulmuş olup köylerin tamamının elektrik problemi çözülmüştür.

4.5.2.İçme Suyu:

İlçenin su problemi 1985 yılında çözülmüş ve cazibe ile gelen suyu olmakla birlikte su isale hattının bozuk olması nedeni ile bilhassa yaz aylarında ilçede su sıkıntısı çekilmektedir..

Birkaç köy dışında köylerin içme suyu problemi büyük ölçüde çözülmüştür.

4.5.3. Kanalizasyon Durumu:

İlçe merkezinde Dolaylı mahallesinin bir kısmı hariç kanalizasyon sorunu büyük ölçüde çözümlenmiş olup kanalizasyon şebekesinin tümünün bağlandığı Bayraktar mahallesindeki deşarj şebekesi heyelan nedeniyle bozulduğundan bayraktar mahallesinde atık sulardan oluşan bataklık insan sağlığı açısından tehlike arz etmektedir. Konuya acilen çözüm bulunması gerekmektedir.

Köylerden ise sadece Eymir ve Kuyudere köyünde kanalizasyon mevcut olup, diğer köylerde yoktur

4.5.4.Yollar :

İlçe il merkezine 72 km uzaklıktadır. Komşu il ve ilçeler ile doğrudan veya dolaylı karayolu bağlantısı vardır.

Çok az sayıda köy yolu asfalttır. Diğerleri ise stabilize edilmiştir. Kışın ve yağışlı zamanlarda yolların çamurlu olması nedeniyle ulaşımda sıkıntı çekilmektedir. Yine Arguvan ana yolunun Bahçelievler mahallesi mevkiindeki kısmının heyelan ile çatlaması nedeni ile bu yol güzergahının acilen değiştirilmesi gerekir.

4.5.5.Haberleşme:

Haberleşme PTT aracılığıyla sağlanmaktadır. Köylerin tamamında telefon vardır. Merkezde kurulan R/L sistemi ile görüşmeler sorun çıkmadan yapılabilmektedir. Radyo ve TV yayınlarının çoğunluğu izlenebilmektedir.

4.5.6.Turizm:

İlçeye 10 km. uzaklıkta bulunan Kızık köyü " Kutsal Balıklar Parkı " gezip, görülecek ve dinlenilecek bir yer olarak devamlı ziyaret edilmektedir. Özellikle yeni evlenen çiftler düğün esnasında buraya uğramayı ve burada halay çekmeyi bir gelenek haline getirmişlerdir. Bu olayda buraya ayrı bir renklilik getirmektedir.

Turizm Bakanlığınca burada finanse edilen ve yapımının büyük bir kısmı tamamlanan çok amaçlı Çim Sahası ile Çocuk Parkının yapımı buraya ayrı bir canlılık getirmiştir.

4.6. Mahalli İdareler

Burada mahalli idare olarak, merkez belediyesi, ilçe özel idare müdürlüğü, köyler ve köylere hizmet götürme birliği hakkında bilgi verilmektedir.

4.6.1. Belediye

İlçede yalnızca merkez belediyesi vardır. Belediye 1954 yılında kurulmuş ve imar planı 1975 yılında onaylanmıştır. Belediye gerek makine Parkı gerekse menkul-gayrimenkul açısından çok iyi durumda değildir. İller bankasından sağlanan paralarla yapılan ve kiraya verilen dükkanlardan ciddi gelir elde edilmemektedir. Belediye işlerini yürütecek kalifiye elaman yok denecek azdır. Belediyenin öz kaynakları yok denecek kadar azdır. İller bankası ve diğer kuruluşlardan alacağı hibelerle hizmet etmeye çalışmaktadır.

İlçe belediyesinin faal durumda 3 otobüsü, 1 adet traktör, 1 adet traktör kepçesi, 1 adet Dodge pkap, 2 adet kamyon, 1 adet İtfaiye aracı, 1 adet makam otosu ve 1 adet sıkıştırılmalı çöp toplama kamyonu mevcuttur.

Belediye kendi hizmet binasında hizmet vermekte olup, yeni yapılan hizmet binası için 1994 yılı içerisinde gelen 425 milyon liralık ödeneğin tümü harcanmış olup, ödenek yetersizliğinden inşaatı 1995, 1996, 1997 ve 1998 yılları içerisinde devam edilememiştir. Bu binanın tamamlanabilmesi için 1999 yılı birim fiyatlarına göre 50 milyara ihtiyaç vardır. Belediyenin 1999 yılı bütçesi 92 milyar olarak tahmin edilmiştir.

4.6.2.Özel İdare

İlçede il özel idaresinin ilçe teşkilatı olarak özel idare müdürlüğü bulunmaktadır. Müdür ile bir yardımcı hizmetli görev yapmaktadır. Muhtarların maaş bordrolarını hazırlayarak ilden gönderilen paradan maaşlarını ödemekte ve köyler için yardım gönderilirse onları organize etmektedir. Her yerde olduğu gibi ayrı bir bütçesi ve ödeneği yoktur. İlçede Özel İdarenin gelir getirici kaynağı yoktur 1981 yılında bütün köylerin katılımıyla Köylere Hizmet Götürme Birliği kurulmuştur. Birliğin gelir kaynakları sınırlı olup, il özel idaresinden gönderilen katkılar ve özel-tüzel kişilerin yapmış olduğu bağışlardan oluşmaktadır

4.6.3.Köyler:

İlçeye bağlı 46 köy ve bu köylere bağlı 73 adet mezra bulunmaktadır.

Köylerin tamamında elektrik ve telefon mevcuttur. Köylerden Yazıbaşı, İsaköyü, Eymir, Akören, Kızık, Güngören, Kömürlük, Alhasuşağı, Çobandere, Aşağısülmenli ve Morhamam köylerinin yolları asfaltdır. Diğerlerinin çoğunluğu ise stabilize dir. Kışın ve yağışla zamanlarda yolların çamur olması nedeniyle köy ulaşım larında büyük sıkıntılar çekilmektedir.

Köy halkı geçimini tarım ve hayvancılık ile son zamanlarda önemi anlaşılan arıcılık ve kısmen de olsa balıkçılık ile temin etmektedir.

38 köyün tapulama çalışmaları tamamlanmış olup diğer köylerin kada stro çalışmalarına 1995 yılı içerisinde başlanmış ve devam etmektedir.

Köylerle ilgili detay bilgiler ek'te görülebilir.

4.7.Asayiş ve Güvenlik

İlçe merkezinin asayışı düzgün olup, asayiş ve güvenlik bakımından herhangi bir sorun yoktur. Halkın sakin tabiatlı olması ve Devletine olan saygısı nedeniyle fazla bir sorun çıkmamaktadır. Asayiş hizmetleri Emniyet Amirliği ve İlçe Jandarma Komutanlığınca yürütülmektedir.

Bazı kırsal bölgelerde PKK adlı örgütün yerleşme faaliyetleri vardır. Bu faaliyetleri ortadan kaldırmak amacı ile yapılan çalışmalarda;11 aralık 1995 günü Sığırcıuşağı köyü kırsalı Büyük Cevizdere mevkiinde giren silahlı çatışma sonucunda 5 terörist silahlarıyla birlikte ölü olarak ele geçirilmiş olup bu operasyon sırasında 5 'de yiyecek deposu ele geçirilmiştir.

08 Mart 1996 günü Alhasuşağı kırsalı Göldağında çıkan silahlı çatışmada İlçe Jandarma Komutanı dahil 7 şehit verilmiştir.

30-31 Ağustos 1996 günü teslim olan teröristlerin ifadeleri neticesinde 8 depo, 1 barınak, 1 sığınak ele geçirilmiştir.

Çobandere-Kavunluk mezrasında 31 Aralık 1996 gecesi yapılan operasyonda Suriye uyruklu 3 terörist sağ olarak yakalanmıştır. Yakalanan teröristlerden 3 yiyecek deposu 1 tam hazırlanmamış sığınak ve birde yer değiştirilmiş yiyecek deposu ele geçirilmiştir.

4.8.Yatırım-Hizmet ve Çalışmalar

1.İlçede yapılması planlanan ve 12 Aralık 1995 tarihinde ihalesi yapılarak 1996 yılında yol çalışması yapılan ,ilçe merkezinin arazileri ile köylerini sulamaya yönelik Yoncalı barajının bir an önce yapılması ile ilçe ekonomisinde önemli katkılar sağlanacaktır.

2.İlçede 1988 yılından beri devam eden heyelan olayı nedeni ile şehir içi geçiş karayolu, heyelandan etkilenmiş olup acilen bu yol güzergahının değiştirilmesi, yine heyelan nedeni ile Bahçelievler mahallesi sakinlerinin buldukları yerden güvenli bir yere nakledilmeleri gerekmektedir.

3.46 köyü ve bağlı mezralarıyla birlikte toplam 13.097 nüfusu bulunan ilçede ambulans bulunmamaktadır. Sağlık hizmetlerinin daha iyi ve zamanında verilebilmesi için sürekli kullanılacak bir ambulansa ihtiyaç vardır.

4.Stabilize olmayan ham olan köy yollarının kumlanması ulaşımda özellikle kış aylarında kolaylıklar sağlayacaktır.

5 Başta Eğitim ve Sağlık olmak üzere kurumların ihtiyaç duyduğu personelin bir an önce atanmasıyla daha iyi ve verimli hizmetler sağlanacaktır.

6.İlçe merkezindeki kanalizasyon şebekesinin tümünün bağlandığı eski yerleşim yerinde deşarj şebekesini heyelan nedeniyle bozulduğundan eski yerleşim yerinde atık suların bir bataklık oluşmuş olup, bu durum insan sağlığı yönünden tehlike arz etmektedir. Konuya acilen çözüm bulunması gerekmektedir.

Arguvan ilçesi, tarihi çok eski bir yerleşim birimidir. 1954'de ilçe yapılmıştır. Ancak gelişmemiş, geri kalmış, sürekli göç vererek terkedilmiş bir birim haline gelmiştir.

Gelişmemesinin nedenlerinin başında gelen faktör gerek heyelandan önce gerekse heyelandan sonra yanlış yere kurulmasıdır. Yoğun şekilde rüzgar almaktadır. Su kaynaklarına uzaktır. Arguvan yerine Eymir köyü ilçe merkezi yapılmış olsa idi gelişmesi daha iyi olabilirdi.

Eğitim-öğretim seviyesi çok iyi olmasına rağmen gerek iş adamları, gerekse bürokratları ilçelerine yatırım yaparak sahip çıkmamışlardır. Yoğun şekilde göç yaşanmaktadır. Binlerce insan Malatya merkezde ve İstanbul, Ankara gibi büyük şehirlerde yaşamaktadır.

Bölge mezhep faktörü olarak tanımlayabileceğimiz bir olgu nedeniyle çeşitli grup ve örgütlerin istismarına maruz kalmış ve devletiyle tam bir barışık yaşayamamıştır. Ne devlet kuruluşları ne de bölge iş adamları istihdam artırıcı, ekonomik gelişmeyi sağlayacak yatırımları yapmamış veya yapamamıştır.

Bölge tarımını ve ekonomisini etkileyecek Yoncalı barajı 1970'li yıllardan beri dillerde dolaşmış ancak 1996 yılında inşaatına başlanılmıştır. Çeşitli nedenlerle özellikle ilçe merkezindeki vatandaşlar her şeyi devletten bekleme düşüncesi içinde kendilerine sağlıklı bir ev bile yapamamışlardır.

Yoğun siyasi çekişmeler nedeniyle devlet yatırımları da desteklemek yerine engellenmiştir.

Siyasi sürtüşmeler nedeniyle ilçede belediye hizmetleri yok gibidir. İlçeye hamle yaptıracak başkan seçilmemiş veya seçilen rahat çalıştırılmamıştır.

Çalıştığım iki yıllık süre içinde özellikle ilçe dışında yaşayan insanların oluşturduğu dernek, vakıf gibi sivil toplum örgütleriyle ilişkiler kurulmuş, halkın hizmetlere katkıları sağlanmaya çalışılmıştır. Köylerin içme suyu şebekeleri halkın gönüllü destekleriyle yapılmıştır. Özel orman alanı oluşturulmuştur. Beş yıldır

hizmete açılmayan yurt hizmete açılmıştır, köprü yapılmıştır. Halkın katkısıyla kısa sürede yapılan hizmetlerden sadece birkaçı sayılmıştır.

İyi bir yönlendirme sonucu devlet-vatandaş işbirliği ile çok şeylerin yapılması mümkündür. Asıl olan halkın karar mekanizmalarına katılmaları ve de ekonomik olarak katkı sağlamalarının yasal ortamının hazırlanmasıdır. Ayrıca ilçe yöneticisi olan kaymakamın merkezi yönetim (il) tarafından da desteklenmesi zorunludur.

Arguvan'ın tarım potansiyeli yüksek olmasına rağmen sulu tarım yapılmaması ve de organize çalışmanın yapılmaması nedeniyle istenilen gelir elde edilememektedir.

İlçe merkezindeki esnaf, köyden ilçe merkezine gelmek isteyenlere sıcak bakmamış ve köy-ilçe bağlantısı sağlanamamıştır. Köy halkı resmi işleri dışında ilçe yerine il'e (Malatya) gidip gelmeyi, alışverişini oradan yapmayı tercih etmiştir. Köy halkınca desteklenmeyen ilçe merkezi gün geçtikçe geri kalmış ve kendi ihtiyaçlarını bile karşılayamaz hale gelmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

Bu bölümde, araştırmamızla ilgili bulgular , önerilerimiz ve son söz olarak sonuç kısmı yer almaktadır

5.1.Bulgular

Merkezi idare kuruluşunun,ülke düzeyinde dengeli ve kademeli bir biçimde dağılımını ve dolayısıyla hizmetlerin de en verimli ve uyumlu biçimde yürütülmesini sağlamak amacı ile,ülke ilden başlayarak kademeli mülki idare bölümlerine ayrılmakta ve illerin yetki genişliği esasına göre yönetimi kabul edilmiş bulunmaktadır. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere ,merkezi idarenin taşra teşkilatının ve mülki idare bölümlerinin bugünkü durum ve düzeni amacına uygun düşmemektedir. Mülki idare bölümleri arasında büyük dengesizlikler bulunmaktadır. Bölge teşkilatlarını da dikkate aldığımızda karmaşık bir örgütlenme ve yönetim biçimi olduğu karşımıza çıkmaktadır.(Demirel, 1984, 15)

Devlet hizmet için vardır. Bu hizmeti kurduğu teşkilatları aracılığıyla en adil,en güvenli,en süratli,en etkili,en verimli,en ekonomik bir şekilde yapmaya ve devlet olmanın gerektirdiği özellikleri ve nitelikleri en üst seviyede taşımaya ve göstermeye mecburdur. Ancak Türk idaresinin işlemesinin sırasında kimi sorunlar yaşanmaktadır.

Çalışmamız boyunca ortaya koymaya çalıştığımız bulgular :

1.İl sisteminde yönetim birimlerinin boyutları,başta Anayasa olmak üzere yasalarla belirlenmiş olan ölçütlere göre saptanmış değildir. İllerimizin ve ilçelerimizin sınırları,Cumhuriyetin başında ,imparatorluk yönetim sisteminden miras olarak devralınmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kamu hizmetlerinin sayı,boyut ve teknolojisi ile iletişim ve ulaşım teknolojileri gereklerine göre belirlenmiş ve çağın

gereklerine uygun olduğu kabul edilebilecek il ve ilçe birimlerinin boyutlarının ,günümüzde yönetimin sorumluluğunda olan hizmetlerin çeşitliliği ve boyutları ile gerek hizmet,gerekse iletişim,ulaşım teknolojisindeki gelişmeler göz önüne alındığında "küçük" kalmış olduklarını,bilimsel araştırma verileri olmadan da ,söylemek yanıltıcı olmamaktadır.

Zaten bu olgu,1950'lerden sonra birçok teknik nitelikli hizmetin il alanlarını,hizmet gerekleri açısından küçük bularak,il sisteminin dışına çıkmalarının ve kendi bölge örgütlerini kurmalarının temel gerekçesini oluşturmuştur.(Yalçındağ 1997, 20 vd.)

Mevcut il bölümleri arasında alan ,nüfus,iktisadi faaliyet hacmi,gelir seviyesi,sosyal hizmetler ve tesisler bakımından büyük farklılıklar ve dengesizlikler mevcuttur.

Kısacası; 1971 yılındaki İdari Reform Danışma Kurulu raporunda da değinildiği gibi **"Merkezi idarenin taşra teşkilatının tam bir karışıklık ve düzensizlik örneği vermekte"olduğu** açıktır. Şu halde merkezi idarenin taşra kuruluşunda en uygun ve köklü bir düzenlemeye gidilmesi zorunlu bulunmaktadır. Bu amaçla 1950'li yıllardan bu yana bazı araştırmaların ve çalışmaların yapılmış ve bazı önerilerin de getirilmiş olduğu bilinmekte ise de uygun bir çözüm şeklinde karar kılınamamış ve gerçekleştirilememiştir.

2.Kamu hizmetleri yavaş yürümektedir. Hizmetlerin geç yapılması veya hiç yapılmaması sonucu devlet ciddi ölçüde itibar ve güven kaybına uğramaktadır.

3 .Birimler ve sıradüzen (hiyerarşik) kademeler arasında uzun süren yazışma ve uyum çalışmaları hizmetlerin yerine getirilmesinde gecikmelere neden olmaktadır.

4 .Geçen zaman içinde bir kısım hizmet ve ihtiyaçlar zamanında görülemediğinden vatandaş için ciddi bir hizmet,zaman ve verim kaybı söz konusu olmaktadır.

5. Geçen zaman içinde hizmetlerin maliyeti çok artmaktadır.

6.Devlet kamu personelinden istenilen verimi alamamakta, personel gücü israf edilmektedir.

7. Hizmetlerdeki aksama ve gecikmeyi ortadan kaldırmak için halkımız bir kısım etkili ve nüfuzlu kişileri araya sokarak devlet hiyerarşisinin çalışma düzenini bozmaktadır.

8. Kendisi için çok önemli saydığı bir kısım hizmetleri zamanında alabilmek için vatandaş "rüşvet teklifi" gibi sosyal ve ahlaki problemleri gündeme getirmektedir.

9. İl sisteminin günümüzde başarısını engelleyen yönetsel sorunların en önemlilerinin başında geleni 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,)

10. Türkiye'de kamu yönetimi pahalı ve savurganlığa yönelik olarak çalışmaktadır. Örgütlenme koşulları oldukça yetersizdir ; uygulanan yönetim teknikleri geri ve çağdışıdır ; günümüz teknolojisinin önerdiği kolaylıklardan yararlanılmamaktadır.

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 yöntemlerinin örgüt iklimine egemen olduğudur. Şöyleki ; 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.

11. Kamu hizmeti alanında, artan olanaklar ve gelişen teknoloji sonucu il sisteminin 3. kademesi olan bucaklar fonksiyonlarını yitirerek kendiliklerinden ortadan kalkmışlardır. Bu gün bucakların fonksiyonunu ilçeler yapmaktadır. İlçelerin fonksiyonlarını da iller üstlenmişlerdir. Böylece il sisteminin il-ilçe-bucak'tan oluşan üçlü kademesinde bucak'ın düşmesiyle alta doğru bir kayma olmuş ve ilin yeri boşalmıştır.(Demiröz, 1990, 70)

Yukarıdaki paragrafta açıklanan durum, özellikle ilçe basamağı açısından son derece sakıncalıdır. 5-6.000 toplam nüfus, bağlı 3-4 köy, 80-100 kilometre kare alan ile kurulan, ilçe merkezi 1-1.500 nüfuslu bir köy olan bir yeni ilçeden, il sisteminin belkemiğini oluşturan "temel hizmet birimi" işlevi yapması nasıl beklenebilir ? Bu durumda ilçeler, işlevsizlik nedeniyle sistemden çıkarılan "Bucak" durumuna düşürülmektedirler. Dolayısıyla bucaklarla aynı kaderi paylaşmaları kaçınılmaz olacaktır.

Aynı değerlendirmeler yeni kurulan çok küçük iller için de yapılabilir. Sistemde eşgüdüm, denetim, destek, yardım işlevi öngörülmuş il, eğer 3-4 ilçeyi kapsayan bir alanda kurulmuşsa ve örgütsel, insan gücü ve mali kaynak sıkıntısı içinde ise bu işlevini nasıl etkililik ve verimlilikle yürütebilecektir.

12. 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 götürülmek-

tedir." Bunun sonucu olarak kırtasiyecilik ve bürokrasi dev boyutlara ulaşmaktadır. Mahallinde canlı olan olay ile bu konuda kararın alındığı merkez arasındaki coğrafi uzaklık,problemlerle karşı karşıya olanlar 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).

13. İç örgütlenme yetersizlikleri ve aşırı büyüme vardır. Kamu yönetim birimlerimiz iç örgütlenmenin doğru ve etkili olmasının hizmetin yürütülmesi açısından kritik düzeyde bir öneme sahip olduğu gerçeğini görememişlerdir. Birim kurmak ve bunlara gelişigüzel isimler vermek örgütlenme olarak kabul edilmiş., ancak, gerçek örgütlenmenin iş yükü ölçülerine, iş yükü dağılımı çözümlerine, işlevlerin ussal bir şekilde irdelenmesine ve insan gücü planlamasına dayalı bir çalışma olduğu görülememiştir. Çağdaş örgütlenme ilkelerine uyulmaması nedeniyle de alt birimler genelde tabele üzerindeki "müdürlükler" şeklinde ortaya çıkmış ve gerçek anlamda iş, görev, yetki ve sorumluluk bölüşümüne dayalı örgütlenme alışkanlıkları, ne yazık ki, geliştirilememiştir.

Merkezi yönetime bağlı birimlerde örgütlenme olgusu Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı'nın kadro süreçleri bir ölçüde disiplin altına alınmaya çalışılmış ve tek bir merkezden tüm ülkeyi denetleyebilme olanağı olmadığından istenmeyen sorunların ortaya çıkmasına engel olunamamıştır. Yerel yönetimlerimizin önde gelen unsuru olan belediyelerde ise, kadro sürecindeki us dışı katılığa karşı, örgütlenme ilke ve yöntemleri çok daha az gelişmiştir. Belediyelerimizin pek çoğunda bir örgütlenmeden çok örgütlenemeden söz edebilmek olanağı vardır ve tümü için ileri sürülebilecek sav ise yanlış ve yetersiz örgütlenme içinde olduklarıdır.

14. Yönetimin teknik düzeyinde görülen yetersizlikler vardır Örgütlenmedeki yetersizliklere koşut olarak yönetim bilgi ve becerilerinde ve yönetsel süreçlerin gelişmişlik düzeyinde çok önemli sayılması gereken yetersizlikler yaşanmaktadır.

Yönetim biliminin klasikleşmiş karar verme kuramları olan “x” ya da “y” türü kararlar ağırlıklarını genelde yitirmiş, “anlık” olarak isimlendirilebilecek türde kararlar yönetime egemen olmuş ve hatta, bunların önemli bir kesimi de “çamurlara bulanarak karar verme biçimine dönüşmüştür. Zira, bilinmektedir ki Türkiye’de kamu yönetiminin hedefleri belli değildir.

Hizmetin birim maliyeti kavramı gelişmemiştir. Hizmetin birim maliyetini ölçen muhasebe sistemleri ve kavramları geliştirilmemiştir. Sayıları çok daha artabilecek bu sorun alanları örneklerinde de açıkça görüldüğü üzere, kamu yönetimlerimizde uygulanmakta olan yönetim düzeninin teknik düzeyi çağdaş gelişmelerin oldukça gerisinde kalmıştır. Yöneticinin anlık tercihleri ve kararları yönetimin niteliğini belirleyen ana unsur durumuna gelmiştir. (Yaşamış 1993, 90)

15. Sorumluluktan kaçılmaktadır ve halk katılımı en az düzeydedir Ülkemizdeki aşırı siyasal dalgalanmalar nedeniyle hükümetlerin sık sık değişmesi brokrasideki istikrarı bozmuştur. İş yapmayan, imza atmayan, gününü kurtarmayı düşünen brokrat 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.

16. Ehliyet ve liyakat ilkelerine yeterli düzeyde önem verilmemektedir. Türkiye’nin yaşamakta olduğu kurumsal yetersizliğin temel nedenlerinden biri de, Dünyanın pek çok ülkesinde üzerinde çok uzun yıllar süren devamlı uğraşlar sonucunda önemi açıkça anlaşılan ve kabul edilen “ehliyet” ve “liyakat” gibi temel kamu yönetimi ilkelerinin Türk kamu yönetiminden hemen tümüyle silinmiş olmasıdır. Yönetime ussallık boyutu kazandıracak en temel ilke olan “işe göre adam bulma” ve bulunan “adam” da olması gereken ve nesnel yöntemlerle ölçülecek olan en az “ehliyet ve liyakat koşulları” nı arama zorunluluğu tümüyle bir tarafa bırakılmış ve sorumluluk yerlerine getirileceklerde yalnızca öznel bazı ölçütler aranmaya başlanmıştır. Çıkar gruplarına yakınlık çoğu kez ilerlemelerde göz önünde bulunan temel etmen ve ölçüt olmaktadır.

Yönetim bilimi tarafından ayrıntıları ile incelenen ve ülke yönetimine verdiği önemli zararlar açıklıkla belgelenen ve kanıtlanan "kayıрма sistemi" gibi yöntemler yönetime egemen olmaya başlamışlardır. Bunun doğal bir sonucu olarak "rüşvet", "zimmet", "ihtilas" ve "irtikap" gibi suçlarda önemli artışlar yaşanmaya başlamıştır. (Yaşamış, 1993, 93)

17. 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. Bu yöndeki uygulamaların devam edeceğine ilişkin açık belirtiler de bilinmektedir. Kamu hizmetleri için yeterli kaynak ayrılmıyor. Kamu hizmetleri için yeterli kaynak ayırılmada 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 kaynaklardan savurganlıkla kullanılması, gibi sonuçlar yaratmaktadır.

İlçe örgütlenme yapısının yaygınlaştırılması, kuruluş yeri iyi seçilmek koşuluyla yeni ilçeler kurulması ve ilçelerin bağımsız bütçe olanaklarına kavuşturulması yoluyla yönetimin karşılaştığı ekonomik ve toplumsal sorunların en az düzeye indirilebileceğini savunan hocamıza (Doğan, 1994,) kısmen katılmakla beraber bugünkü uygulama içerisinde yeni ilçe kuruluşunun fayda sağlamayacağını belirtmek istiyorum.

İl ve ilçe sayılarının artırılması ile yönetimin halka yaklaştırıldığı ve bunun demokratik değerlere daha uygun olduğu savı ise, kanımızca geçerli olmayan bir görüştür. Yerel topluluklara hizmet üreten merkez yönetimin taşra kesiminin bürokratik/merkeziyetçi yapısı ve nitelikleri devam ettiği sürece, birimler ne kadar küçültülürse küçültülsün, yönetimin demokratikleşmesi anlamında halka yaklaştırılması amacının gerçekleşmesi olanak dışıdır. Çünkü bu günkü (İl sistemi ve bölge kuruluşları ile birlikte) merkezin taşra yönetim sisteminde yerel topluluklar, sistem dışındadır. Bir başka deyişle hizmetlerin taşradan bürokratlar eliyle, onların

yetkili ve söz sahibi oldukları bir düzen içinde yürütülmesi, sistemin temel niteliğini oluşturmaktadır. Böyle bir düzende birim sayısının artırılması ya da azaltılması, yerel halkın kurumsal yollarla yönetimde söz sahibi olması açısından hiçbir değişiklik yaratmayacaktır.

Hizmet birimlerinin fiziksel olarak halka yaklaştırılmış olması savı ise, illerin ve özellikle ilçelerin örgüt, personel, donanım, yetki ve mali kaynaklar bağlamında güçlü ve hizmet yürütür nitelikte olabilmeleri durumunda geçerli olabilecek bir savdır. Bu niteliklere sahip olmayan örneğin bir ilçe, salt dilekçe kabul etmek ve bunu çoğunlukla üst mercilere aktarma ötesinde bir işlev yapamayacaktır.

18. İlçe merkezinin yerinin iyi seçilmiş olup olmadığı konusunda kaymakamların kanaatleri büyük çoğunlukla olumludur. Gerçekten bunların % 76 dan fazlası ilçe merkezinin iyi seçilmiş olduğu görüşünü belirtmiştir. Olumlu cevapların gerekçeleri arasında şu hususlar özellikle belirtilmiştir: merkezi bir yerde bulunma; kara, deniz ve demiryollarından faydalanma; il merkezi, bucaklar ve köylerle irtibat imkanlarının iyi oluşu; sosyal ve ekonomik üstünlük ve avantajlar; şehircilik ve gelişme bakımından uygun şartlar; ilçe merkezinin tarihi bir yer olması. Soruya olumsuz cevap verenler ise, buldukları ilçelerin merkezlerinin sayılan bu şartlar bakımından elverişsiz durumda olduğunu belirtmişlerdir. (Payaslıoğlu 1966, 33 vd)

Kanaatimizce, kırk yıldan fazla bir süre içerisinde yeterli gelişme ve kalkınmayı sağlayamayan il ve ilçelerle yeni kurulanları incelediğimizde, bahse konu ankete verilen cevaplar iyimserliğin yansımasıdır.

1960 sonunda İçişleri Bakanlığında "Türkiye'nin Mülki Taksimatı" ile ilgili problemleri incelemek üzere kurulan komisyon raporunda "...bir hizmet müessesesi olan kazanın vatandaşların türlü ihtiyaçlarına cevap verebilmesi bakımından tatminkar bir mahiyet taşıması lüzumuna" işaret edildikten sonra şöyle denilmektedir: "Bu itibarla küçük ve teşkilat olarak az mücehhez bir kazanın yürürlükte mahalli halk ihtiyaçlarına yeteri kadar cevap veremeyeceği şüphesizdir. Binnetice küçük kazalar kurmaktansa, kazaları kendinden beklenen fonksiyonu iyi

bir şekilde ifa edebilecek imkanlarla takviye etmek yerinde ve isabetli bir hareket olur. “

19. Kırsal ilçe olarak tanımladığımız ilçelerin ve bağlı oldukları illerin Kaymakamlık kütüphanesine göndermiş oldukları yıllık ve küçük broşürlerin incelenmesi neticesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- 1- Kırsal ilçeler ekonomik gelişmeleri yeterli olmadığı için sürekli göç vermektedir
- 2- İlçelerin gelişmesini sağlayacak yeterli nüfus ve uygun coğrafi konum koşullarından yoksundurlar.
- 3- Halk katılımının olmayışı, siyasi engellemeler, kaynak yetersizliği, merkezden kaynaklanan bürokratik engellemeler sorunların çözümünde karşılaşılan engellerin başında gelmektedir.
4. Bu ilçeler kalkınmalarını sağlamak için gerekli olan doğal kaynaklara ve nüfus çekecek kuruluşlara sahip olmadıkları için yıllar geçse de gelişme sağlayamayacak ve daha da kötü olacaklardır.
5. Bu ilçelerde konut ve sosyal koşullar gibi yatırım altyapısının iyi olmaması nedeniyle dışarıdan gelecek yatırımcılar gelememektedir.

5.2. Öneriler

Kırsal ilçe yönetimlerinin etkin görev yapabilmeleri için kimi düzenlemelerin yapılması gerekir. Buna yönelik öneriler :

1. Tıkanan yönetim sisteminin önünü açmak için pratikte yapılması gereken ilk düzenleme, hiç şüphesiz, “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.

2. Bakanlıkların kullandıkları yetkilerden bir kısmı Valilere, Valilerin kullandığı yetkilerden bir kısmı Kaymakamlara devredilmelidir. Kaymakam toplumsal ve ekonomik alanlarda karar alabilmelidir.

3. 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.

4. 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 neticesinde çok önemli kırsal alan hizmetlerinin 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 durumun ortaya çıkmıştır. İlde, kimi durumlarda il dışında örgütlenen ama ilçede birimleri olmayan kimi hizmetlere ilişkin, kırsal alanlardaki programların yürütülmesinde "şantiye" sistemine başvurmuştur. Şantiye sisteminin ; mobilizasyon, ikmal, denetim, eşgüdüm gibi konularda son derece pahalı ve sonuç almada da etkili olmayan bir sistem olduğunu, denemeler göstermiştir. Şantiye sistemini uygulamayan hizmetlerde de kısa ziyaretlerle hizmet yürütülmeye çalışılmış, bu yöntem de başarılı sonuçlar vermemiştir. (Yalçındağ, 1996-a,11)

5. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile bir yandan halkın yönetime daha aktif olarak katılması sağlanırken, bir yandan da hizmetlerin daha çabuk ve iyi işlenmesine imkan hazırlanacaktır.

6. Yerel yönetim reformu, bir yandan merkezi yönetimin taşra örgütünde yeniden düzenlenmeyi içermeli; bir yandan da, yerel yönetimlerimizin bugünkü gibi üçlü yapıyı koruyup korumayacağını tartışma gündemine getirmelidir.

7. Bölgeler ölçüsünde yerel yönetimler oluşturmak, zorunlu olarak tekci yapının terk edilmesi anlamına gelmez. Bölgeler ölçüsünde yönetsel yerinden yönetimin sağlayacağı yararlar vardır.

8. Reformun, yönetsel ve siyasal hedeflerine ulaşmanın ön koşulu, yerel yönetimlerin mali yönden güçlendirilmesidir. Bunun, salt gelir arttırıcı bir düzenleme olarak algılanması yerine, devletle yerel yönetimler arasında kamu görevleriyle gelir kaynaklarının adaletli ölçüler içinde yeniden paylaşılmasını amaçlayan bir mali denkleştirme (tevzin) sistemi içinde ele alınmasında zorunluluk vardır.

9. Merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayeti, çağdaş gelişmelerin ışığı altında yeniden ele alınmalıdır. Avrupa yerel özerklik şartında açıkça belirtildiği gibi, vesayet, onunla güdülen amaçla orantılı olmalı ve bir yönetsel işlemin “yerinde” olup olmadığının takdirine karışmamalıdır. İşlemi hukuka uygunluğunun denetlenmesi ile sınırlı tutulmalıdır. Bu tür bir denetim, doğası gereği, işlem yapılmadan önce değil, fakat sonradan uygulanması gereken bir denetimdir.(Keleş 1995, 70)

10. Yerel yönetimlerde en etkili ve demokratik denetleme yönetiminin halkın denetimi olduğu hesaba katılarak, bir özdenetim yöntemi olan halkoylamasına reform içinde yer verilmelidir. Halk, bir kez seçmiş olduğu yerel yöneticileri, gerekli gördüğü takdirde, görev süresinin sonunu beklemeden, yasada öngörülen yöntemlerle görevden alma hakkına sahip kılınmalıdır.

11. Bakanlıkları ülke yönetiminde beyinsel faaliyetlerin gerçek bir merkezi haline sokmanın tek yolu, başka gelişmiş ülkelerde de yapıldığı gibi, bunların ayrıntı kabul edilecek görev ve yetkilerden arındırılması ve yerel nitelikli görevlerin sorumluluğu yerel yönetimlere, yani yerel politikalara bırakılmalıdır.

12. Yerel yönetimlere verilen yetki ve sorumlulukların artışına paralel olarak vatandaşların siyasal bilinçleri ve sorumluluk duyguları da artar ve gelişir. Yerinden yönetim sistemi aynı bölgede ya da yerleşim yerinde yaşayanlar arasında

hemşehrilik duygusunun gelişmesine ve kuvvetlenmesine yol açmaktadır. Bu duygu, bir yandan siyasal zıtlık ve çekişmelerin en az düzeye inmesine, diğer yandan da yöresel sorunların çözümüne yardımcı olmaktadır. (Çoker,1991,18) Yerel yönetimler ve onların yöneticileri hizmet ve yatırım kararlarını kendileri vereceği için verim artacaktır. Zira bu sistemde memur herşeyi yukarıdan bekleyen, hazırlanmış, ayrıntılarına kadar yukardan saptanmış kararları uygulayan değil, hizmet ve yatırımlara ilişkin her türlü hazırlığı baştan itibaren kendisi yapan, kararların oluşmasında görevi, etkinliği ve sorumluluğu olan bir kişi haline gelecektir.

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

13. Demirel'in de işaret ettiği (Demirel ,1984, 16) gibi idare bölümlerinde kimi ölçütlere göre yeniden düzenleme yapılmalı, aralarındaki anormal dengesizlikler giderilmelidir. Bu düzenleme iki türlü olabilir :

Birincisi, büyük il ve ilçe sistemine gitmektir. Ancak bu sistemin uygulanması, birçok il ve ilçenin kaldırılmasını gerektireceğinden, halk psikolojisi ve tepkisi bakımından da çok zordur.

İkincisi, küçük il ve ilçe sistemine gitmek, bu durumda sayısı daha da çoğalacak il bölümleri, üstünde birkaç ili içine alan daha geniş alanlı bir idare kademesi daha kurmaktır. Bu sistemde esasen büyükleri de ilçe olacağından, geri kalan bucaklarla birlikte bucak kademesi tümü ile kaldırılmalıdır.

Bu düzenleme şöyle uygulanabilir : Önce en alt kademeyi oluşturacak ilçe kademesinden başlanarak her üç (alt, orta ve üst) kademe bölümü için nüfus ve yüzölçümleri bakımından taban ve tavan ölçüleri belirlenmelidir. Gerçi nüfus

değişken bir ölçüdür. Ancak bu değişme her bölümde aynı oranda olmasa bile aynı doğrultuda, olacağından uzun yıllar dengeyi fazla bozamaz.

Her kademe bölümü için gereken taban ve tavan ölçüleri belirlendikten sonra ;

a. En alt kademe için belirlenen taban ölçüsü altında kalan ilçeler, ya varsa yanlarındaki buralara bağlanmaları daha uygun yerleşim birimleri ile genişletilerek belirli ölçüler içine alınmalı; ya da en yakın ilçelerle birleştirilerek kaldırılmamalıdır. Hiç olmazsa 10.000'den, hatta 12.000'den az nüfuslu ilçe olmamalıdır.

Belirlenen tavan ölçüsü üstünde kalacak ilçelerdeki, taban ölçüsü üstünde olan bucaklar veya benzeri bir yerleşim merkezi çevresindeki köy grupları ise "ilçe" yapılabilir.

b. Orta kademe bölümü için belirlenen ölçülere uyan bugünkü iller bu kademe kalırlar. Belirlenen ölçüler üstünde bulunan iller ise ayrı bir kademe olarak kabul edilir ve isimlendirilir.

Böyle bir düzenleme sonucunda, orta kademe bölümü sayısı bugünkü il sayısının yaklaşık %50 fazlasıyla 100 dolayını bulmuş ve genel olarak aralarında beş katı büyüklük ve küçüklük sağlanmış olur.

Yukarıdaki biçimde yapılacak düzenlemeye göre; merkezden çevreye doğru ilk (üst) kademedeki bölümlere, Anayasadaki ilk kademe bölümü için öngörüldüğü üzere İl, ikinci (orta) kademedeki bölümlere eskiden olduğu gibi SANCAK, üçüncü (alt) kademe bölümlerine şimdi de olduğu gibi ilçe adı verilebilir. Veya üst kademe için başka isimler verilip, sancak kullanılmayabilir.

Doğan hocamız bucak yönetimlerinin yeniden canlandırılmasını savunarak yönetim yapımızdaki üçlü basamağı vurgulamaktadır. (Doğan, 1994)

Geray ve Cerit bölgesel nitelikli birer yönetim birimi ihdas edilmesini (bağlı illerden oluşan bölge valiliği gibi) ve “ büyük il “ olarak adlandırılmasını teklif etmektedir.(Geray ve Cerit,1997,30)

Payzın ise idari taksimatın standart ünitesine “il”,bunun büyüğüne “ilçin” küçüğüne de “ilçe” isminin verilmesini önermektedir. İlçin,ilin büyüğü birkaç ilden oluşmaktadır. İlçinlerin idare merkezine de “Yarkent” ismini önermektedir.(Payzın,140-145)

Yıllardır idarenin yeniden yapılandırılması konusunda nefes tüketen Valimiz Sayın Yazıcıoğlu son yıllarda optimum ölçeğin iyice kaybedilmesine yol açan yeni küçük ilçe kurulmasından hareketle Büyük İlçe Kaymakamlığının oluşturulmasının bir ara çözüm olabileceğini ifade etmektedir. Nüfus,coğrafya, ekonomik, ticari ve kültürel gelişmişlik gözönüne alınarak yapılacak bir değerlendirme ile, mevcut ilçelerin bir bölümü Büyük İlçe haline getirilecektir. Bu yolla il enflasyonu son bulacak, kamu savurganlığı önlenecektir demektedir. Büyük ilçe Kaymakamının birinci sınıfa ayrılmış mülki idare amirleri arasından atanmasını ve il valilerinin özlük haklarına sahip olmasını önermektedir. (Yazıcıoğlu, 1995,40-41)

Yukarıdaki açıklamalarda da görüldüğü gibi il ve ilçe dışında etkin bir birimin kurulmasının ve aralarında büyük oransızlıklar bulunan mevcut il ve ilçelerin birbirlerine yakınlaştırılmasının gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır.

Askeri Komisyon Katibi olan (yazmış olduğu Layiha'nın tarihi olmamakla beraber muhtemelen 1880-1899 yılları arasında yazıldığı tahmin edilen,) Şemseddin Sami'nin yönetimdeki olumsuzlukları gidermek amacıyla vilayet yönetmeliği ile ilgili layihasında belirtmiş olduğu hususlardan biri olan sancakların kaldırılarak mülki bölünmenin üçten iki dereceye indirilmesi teklifi (Kaya Kılıç, 1995, 121) de dikkate alındığında burada önerdiğimiz sancak türü idari birim eskiden olduğu gibi birkaç birimden oluşmayacak tek başına bir birim olacak. Küçük illerden veya büyük ilçelerden oluşacak. Üst birim ile arasında sıralı bir ilişki olmayacaktır. Örneğin, İstanbul'a il denirse Bilecik sancak olacak, sancak boyutunun altındaki yerlere de ilçe denecek.

Esasen ülkemizdeki bugünkü il ve ilçelerin ve kentlerin sosyal, ekonomik, endüstriyel, kültürel oluşum ve gelişim durumları incelenecek olursa, kendiliğinden yukarıdaki biçimde üçlü birer merkezleşme, kademeleşme ve çevreleşme olduğu görülebilir.

Böylece oluşturulacak üç kademeli ve genel olarak birbirinin beş katı büyüklük ve küçüklükteki mülki idare bölümleri; merkezi idarenin taşra kuruluş ve hizmetleri için en uygun ve dengeli bir düzenleme olacağı gibi, seçim çevrelerinin tespiti , adli ve idari mahkemelerin merkez ve alanlarının belirlenmesi ve beraberliğin sağlanması gibi hususlarda da yararlı olur.

14. Örgütlenme biçiminde yeniden düzenlemeye gidilmeli, Mülki idare bölümlerinde yapılacak yukarıdaki biçimdeki düzenlemeden sonra, bunlara paralel olarak bölgesel örgütlerin de kademe, merkez ve alan bakımlarından yeniden gözden geçirilerek, gerekenlerde bazı düzeltmeler de yapılmak suretiyle, büyük çoğunluğunun bu yeni düzenlemedeki mülki idare bölümlerine uygunluğu kolaylıkla sağlanabilir. Çünkü esasen, halen varolan bölge kuruluşlarının çoğunun merkezlerinin kurulacak il merkezlerinde toplanmış olduğu görülür. Merkezleri mülki idare bölümlerine uymayanlarının alanlarının uyması da yeterli olabilir.

Yapılacak bu düzenleme ile merkezi idarenin taşra teşkilatı; bugünkü dağınıklıkta ve karışıklıkta büyük oranda kurtarılarak, çok az ayrılık dışında, mülki idare bölümleri ve il genel yönetim sistemi paralelinde toplanmış; dolayısıyla hizmetlerin de daha iyi işlerlik, uyumluluk ve verimlilik içinde yönetilmesi ve yürütülmesi sağlanmış olur.

Yukarıdaki biçimde ve üç kademeli olarak düzenlenecek mülki idare bölümlerinden İllerin başında bulunacak mülki idare amirlerine GENEL VALİ , SANCAK'ların başında bulunacaklara VALİ, İLÇE'lerin başında bulunacaklara halen olduğu gibi KAYMAKAM denilebileceği gibi; bu bölümlerdeki merkezi idare teşkilatı birimlerinin başındakilere de; İllerdekilere Başkan, Sancaklardakilere Başmüdür, İlçelerdekilere Müdür gibi standart ünvanlar da verilebilir. (Demirel 1984, 19)

Böyle bir yeni düzenlemede kurulacak bir çok yeni idare bölümleri dolayısıyla bir hayli yeni personel kadro ve giderlerinin gerekebileceği gündeme gelebilir. Oysaki halen devlet teşkilatında en az bir katı fazla personel birikimi olduğu yetkililerin demeçlerinden anlaşıldığına göre, İl ve Sancaklar bakımından fazla bir personel kadro ve gideri gerekmeyeceği gibi, işlemeyen bir personel potansiyeli de değerlendirilmiş olacaktır. Öte yandan bu üç kademeli idare bölümleri sisteminde; gerek bu kademelerdeki mülki idare amirlerinin ve gerek çeşitli birim amirlerinin, yeteneklerine göre basamak, basamak yükseltilmek suretiyle daha iyi yetiştirilmeleri ve değerlendirilmeleri de sağlanmış olacaktır.

Sayın Yazıcıoğlu nüfusu 5 000'in altında olan ilçelerde belediye ve ilçe yerel idaresi gibi iki ayrı birim yerine tek bir meclisin oluşturulmasını ve bu meclisin şehir ve kırsal alan için ayrı oturumlar yapmasını önermektedir. (Yazıcıoğlu, 1995, 13)

Benzer bir öneri de Sayın Ruşen Keleş hocadan gelmektedir. Ülkemizde, aynı yerleşim birimlerinde belediye ile il özel yönetimi ayrılığına son verilmelidir. Birleşik yerel yönetim modeli, hem katılım yönünden yararlar sağlayabilir, hem de ikili yapının doğurduğu savurganlığa son verebilir.(Keleş,1993-b,8-10) Bu önerilerin temel düşüncesine katılıyorum ve ilave olarak diyorum ki : "kırsal ilçe" olarak tanımladığımız ilçelerde Kaymakam'ın yanında Belediye başkanı olmamalı,hiç olmazsa küçük yerlerde yönetimdeki iki başlılık ortadan kaldırılmalıdır. İlçeler tüzelkişiliği olan yerel idareler olarak örgütlenmeli ve Meclisi halk tarafından seçilmeye devam edilmeli, Kasabalar da belediye teşkilatı devam etmelidir. İlçe olmak için belirtilecek nüfusa ulaşan Kasabalar ilçe yapılmalıdır.

Özellikle belli büyüklükten sonra kentlerde katılımı daha etkili niteliklere kavuşturmak ve hemşehriye daha duyarlı ve sorumlu bir kent yönetimi oluşturmak amacı ile ""mahalle""birimine işlerlik kazandırılması yararlı olacaktır.

Bu bağlamda, günümüzde yerel yönetim birimleri ile merkez yönetiminin taşra kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin, adalet dağıtımı, genel güvenlik hizmetleri dışında, ilke olarak yerel yönetim birimlerince yürütülmesi öngörülmektedir. Bu öneri, günümüzde iller ve ilçelerde merkez yönetiminin taşra birimleri olarak görev yapan kuruluşların, yeni modelde il ve ilçe yerel yönetim birimlerine bağlanmasını gerektirmektedir. Bu, modelden beklenen yönetsel etkililik

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 yönetim birimlerinin görev üstlenmelerinde, ayrıca esneklik sağlayacak bir ilkeye de yer verilmesi önemlidir. Böylece daha çok hizmet yapmaya hazır birimlerin bu olanağa kavuşmaları sağlanabilecektir.

Köy yönetiminin görev ve sorumlulukları, gerçekçi boyutlarda düşünülmeli, köylerin hizmetleri ilçe (yerel yönetim) birimince üstlenmelidir. Köyün organları, ihtiyar heyeti ve muhtar olarak devam etmeli, muhtar ilçe meclisinin üyesi olmalı ve köye ait işler köy ihtiyar heyetinin istekleri doğrultusunda ilçe idaresi tarafından yerine getirilmelidir.

Kuşkusuz modelde Vali ve Kaymakamlarla, meclisler arasındaki ilişkiler açısından demokratik değerlerin ağır basacağı yol ve yöntemlerin kurulması gerekecektir. Bu ilişki düzeninin temel ilkesi, yerel meclisin çalışmak istemediği yöneticinin, belli koruma mekanizmaları altında, o il ya da ilçede görev yapamaması olmalıdır.

Merkez yönetiminin, yerel yönetimler için bir dizi hizmeti etkili bir biçimde yürütmesi, modelin başarıyla işlemesi için, kuşkusuz büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla, merkezde yerel yönetim olgusuna, bugüne kadar ki uygulamadan çok farklı açıdan bakan bir yerel yönetim Bakanlığının kurulması, bu bakanlık aracılığı ile yerel yönetimlerin geliştirilmesi için sürekli araştırmalar yapılması, gerekli yasal önlemlerin gecikmeden alınması, çağdaş bir personel sisteminin, "Yerel Yönetimler Enstitüsü", "Yerel Yönetimler Sayıştay" gibi kurumların kurulması ve özellikle yerel yönetimlere görevleri ile orantılı, verimli, güvenilir, düzenli gelir kaynakları sağlaması ve yerel yönetim birimleri arasında kaynak dengesini sağlayacak önlemlerin alınmasına da, önerilen modelin etkililikle işlemesi için, gerekli önkoşullar gözü ile bakılmalıdır.(Yalçındağ, 1988, 19, 21)

15. Yönetim biçiminde yeniden düzenlemeye gidilmeli, Mülki idare bölümlerinde ve örgütlenme biçiminde yukarıda açıklandığı gibi bir düzenlemeye

gidildikten sonra, bugünkü il idare sisteminde de yeni bir düzenlemeye gidilmelidir. Mülki idare amirlerinin bölümlerindeki merkezi idare teşkilatının ve hizmetlerinin tümünün yönetilmesi ve yürütülmesi ile görevli ve sorumlu tutulmaları usulü de artık geride bırakılmalıdır. Çünkü şimdilerdeki sosyo ekonomik devlet hizmetleri o denli çoğalmış, çeşitlenmiş ve teknikleşmiştir ki ve bu hizmetler için her dalda yetişmiş o denli yönetici ve uzman personel vardır ki mülki idare amirlerinin bölümlerindeki merkezi idarenin tüm görev ve hizmetlerinden sorumlu tutularak, dolaylı da olsa, bunları yürütmelerine ne olanak vardır, ne de gerek vardır.

Gerekli olan, mülki idare bölümlerindeki bütün merkezi idare teşkilatının ve hizmetlerin bir genel yöneticiye bağlı olması değil, bir genel yönetici tarafından, bir bütünlük, etkinlik, koordinasyon ve işbirliği içinde işlenmesinin sağlanması olmalıdır. 1971 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile görevlendirilen Danışma Kurulunun TODAİE'ce yayımlanan "İdarenin yeniden düzenlenmesi ilkeler ve öneriler" raporundaki önerilerinde genellikle bu doğrultuda olduğu söylenebilir. (Raporun 147. sahifesi)

Çözüm, ancak yerel nitelikli kamu hizmetleri üzerinde temel kararları alma, tercihleri yapma, kaynak bulma ve bu kaynakları hizmetlere tahsis etme yetkilerini yalnız ve yalnız yerel meclisler aracılığı ile yerel seçilmişlere, yani yerel politikacılara verecek radikal bir yeniden düzenlemeye gidilmesi ve illerde, sancaklarda ve ilçelerde gerçek nitelikte yerel yönetim birimleri oluşturulmasıdır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da belirtildiği gibi ilin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, birimler arasında işbirliği ve koordinasyon sağlayan il yerel yönetimi ve bu görevleri sancak (planda yok) ile ilçeler düzeyinde örgütleyen ilçe yerel yönetim modeli oluşturulmalıdır.

Böyle bir modelde merkezin işlevi, ulusal ve bölgesel nitelikli hizmetleri yürütmenin yanında, yerel yönetim kuruluşlarının uymaları gereken ulusal amaçları, hedefleri, ilkeleri ve standartları belirlemek, bunları hukuk kuralı haline getirip yerel yönetimlerin bunlara uymalarını, çok titiz bir "hukuka uygunluk denetimi" aracılığı ile sağlamak, öz kaynakların yetersizliği durumunda objektif bir "akçal denge sistemi"

aracılığı ile yerel yönetimlere yardım etmek, yerel yönetim kurumu ve kuruluşlarının her yönden gelişmesine yardımcı olmaktır(Yalçındağ, 1996-13).

Önerilen modelde ilçe yerel yönetimi, köyler ve kasabalar arası, boyutundaki hizmetleri üretmek yanında, ilçe sınırları içindeki köy yönetimlerinin ve küçük belediyelerin üretilmedikleri ya da üretmeleri ekonomik olmayan hizmetleri de üstlenmektedir.

Çalışmamız içinde örneklerini verdiğimiz başarılı çalışmalarını organize eden Kaymakamlık Köylere Hizmet Götürme Birlikleri yerel nitelikli bir organizasyon olması nedeniyle savunulan yerel yönetim nitelikli " İlçe Yönetimi" hakkında bir fikir verebilir. Sancaklarda " Sancak Yönetimi", illerde " İl Yönetimi" adı altında tüzel kişiliği haiz idareler oluşturulmasını önermekteyiz. İl ve ilçede kurulacak ve kırsal alanlardan sorumlu olacak yerel nitelikli bir idare için Çoker , " Kırsal Belediye Başkanlığı" ismini önermektedir.(Çoker, 1988, 94)

Birçok noktada bizim önerimizle çakışan bu yapılanmayı desteklemekle beraber " İlçe Yönetimi" adıyla anılmasını daha sempatik buluyoruz.

Bu noktada bir hususu vurgulamak istiyorum. Yönetim sistemimizde köklü bir değişiklik anlamına gelecek " ilçede bir yerel yönetim birimi " kurulması ilk defa VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında ve Yıllık Programlarda yer almış bulunmaktadır.

Yerel nitelikli ,tüzelkişiliğe haiz bu birimler içinde merkezi yönetim adına takip ve denetim yapan birimler oluşturulmalıdır. Ayrıca Genel Vali, Sancak ve İlçe yerel yönetimlerini "hukuka uygunluk denetimi" anlayışı içinde titizlikle denetlemeli, hukuka aykırı kararlar ve eylemler için yargıyı harekete geçirme yetkisine sahip olmalıdır.

Merkez Yönetiminin görevi, tüm ülke için geçerli olan hizmet amaçlarını, hedeflerini, ilkelerini ve standartlarını belirlemek ve bunların hukuk kuralı biçimine dönüştürerek, bunlara kesinlikle uyulmasını Vali ve Kaymakamların denetimi yanında, teftiş sistemi ve "yerel yönetimler Sayıştay'ı" gibi özerk denetim kuruluşları

aracılığı ile sağlamalıdır. Bu amaçla gerekirse başka denetleme kuruluşları da oluşturulmalıdır. (Yalçındağ, 1996-a, 13)

Böyle bir yapılanmayla köylerin ve küçük belediyelerin yürütemedikleri ya da yürütmeleri ussal olmayan hizmetlerin, ilçe tarafından üstlenilmesiyle kırsal alanda önemli bir sorun olan "yönetim boşluğu" sorununa çözüm getirilmiş olacaktır.

Ayrıca finansmanını ilke olarak doğrudan kendisinin sağladığı, kendi temsilcileri ile oluşturduğu ve yerel hizmetler için tek yetkili ve sorumlu olan il ,sancak ve ilçe yerel yönetimlerine karşı, yerel toplulukların ilgisi, duyarlılığı, sorumluluk duygusu ve desteği artacak, bu bilinçli yerel topluluk hem sağlıklı işleyen yerel demokrasininin hem de daha etkili ve verimli yönetimin güvencesi olacaktır.

16. Yönetim sistemimizin düzenlenmesinde demokratik yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilmelidir. Böylece yeniden düzenlemede taşra yönetim sisteminde temel kararları almak açısından en yetkili kişiler, yerel politikacılar olacaktır. Ne var ki, bu konuda yetkili olmak, o konuda aynı zamanda sorumlu olmayı da gerektirmektedir. Kanımızca bu nokta konumuz açısından en önemli noktalardan birisidir. Yerel politikacıların yetkili ve sorumlu kişiler konumuna geçmesi, taşra yönetsel ve siyasal yaşamında bugün ortaya çıkmış olan sorunlara çözüm getirmede sağlıklı bir yaklaşım olacaktır. Çünkü ancak bu yolla, yerel politikacılar temsilciliğini yaptıkları yerel topluluğa karşı, aldıkları kararların ussallığı, onların çıkarlarına, gereksinimlerine uygun olması bakımından, sorumlu olacaklardır. Bu sorumluluk, yerel politikacıları şimdi olduğu gibi, yetkiyi elinde bulunduran kamu bürokrasisine sorumsuzca karışan kişiler olmak yerine, kamusal hizmetler dahil, yerel toplulukla ilgili birçok temel kararların alınmasında yetki sahibi kişiler olarak sorumluluklarının gerektirdiği biçimde davranmaya yöneltecektir. (Yalçındağ,1976, 46)

Demokratik yerel yönetim sistemini egemen kılmakla siyasal sürece etkin bir biçimde katılma olanakları, kişilerin yakınına kadar gelmekte, kişi kamu hizmetleri ve kendisini ilgilendiren öteki birçok yerel konular üzerinde söz söyleme yetkisini,

gözünün önünde, yakınında işleyen bir sistem içinde kullanmaktadır. Güçlü demokratik yerinden yönetim kurumunun, kişilerin siyasal kültürleri ve biçimlenmeleri bakımından bir okul, hatta bir yazarın deyişiyle, kendisinin de rol aldığı bir tiyatro niteliğinde olduğunun tüm bu kurumun savunucuları tarafından ısrarla belirtilmesi, bu nedenlere dayanmaktadır. Böylece, politika kırsal alanda yaşayan kişilerin kendileri dışında olup biten bir şey olmaktan çıkmakta, onlarında etkin bir biçimde katıldıkları, ağırlıklarını koyabildikleri bir süreç niteliği kazanmaktadır.

Demokratik yerinden yönetim ilkesine göre düzenlenmiş bir taşra yönetim sisteminin, kırsal alanlara yönelik hizmetler bakımından karşılaşılan kaynak yetersizliği sorununun çözümüne de önemli katkıları olmaktadır.

Güçlü demokratik yerinden yönetim sistemine sahip ülkelerde bu sistemin dayandığı temel ilkelerden birisi, yerel toplulukların yapılmasını istedikleri hizmetlerin yükünün önemli bölümünü, yerel vergiler aracılığı ile, kendilerinin üstlenmesidir. Çünkü, demokratik yerinden yönetim sisteminin varlığı, yerel toplumun kendi gözetim ve denetimi altında, kendi istekleri yönünde yürütülen hizmetlerin gerektirdiği yüklerle, istekle katılması için çok uygun bir ortam yaratmaktadır.

Demokratik yerinden yönetim sisteminde yerel toplumu vergiler yoluyla hizmetlerin yüküne katılmaya özendiren en belli başlı etken, toplanan akçaları olanakların, yerel toplum için harcanmasıdır. Yerel hizmetler için vergi toplama yetkisinin yerel topluma verilmesi, kişinin zihninde, hizmet ile vergi arasındaki ilişkinin sağlam bir biçimde kurulmasına yardımcı olmaktadır. Böyle bir ortamda, yerel topluluklar, politikacıları bu açıdan da değerlendirme olanağı bulabilmektedirler. “**Daha çok hizmet, daha çok vergi**” programıyla seçime giren bir siyasal parti ya da politikacının karşısında “**Daha az vergi**”, sloganıyla ortaya çıkan politikacıyı seçmezse yerel topluluk, gelişmenin gerektirdiği yüklerle, isteyerek katılmaya karar vermiş demektir. Kuşkusuz yerel topluluğun bu bilincine ulaşabilmesi için, bu seçenekleri kendisine verecek siyasal ve yönetsel bir ortamda yaşaması gerekmektedir. (Yalçındağ, 1976, 48)

Demokratik yerinden yönetim düzeni, yerel toplumun kamusal hizmetlerin yürütülüşünde, vergi dışı, gönüllü yollarla katılması için de uygun bir ortam yaratmaktadır. Yerel vergilerle sağlanan akçalı olanaklar ek hizmet isteklerini karşılamazsa, yerel topluluk kolaylıkla bunu değerlendirecek durumdadır. Bu durumda yerel toplulukta, önderlik yeteneklerine sahip kişilerin, başlatacakları girişimler ve oluşacak yerel gönüllü örgütler aracılığı ile kişilerin gönüllü katkıları, kolaylıkla sağlanabilmektedir. Öte yandan özellikle toplum kalkınması yöntemi ile değerlendirilmesi söz konusu olan gönüllü katılımlarda gerekli kamusal destek, toplumun kendi kuruluşu olan, halka karşı daha duyarlı ve sorumlu demokratik yerel yönetim birimleri aracılığı ile çok daha kolay ve etkin bir biçimde sağlanabilmektedir.

17. Kırsal ilçelerin birçok sorununun çözümüne tek bir reçete verilmesi olanaksızdır. Ancak yukarıda anlatılan reformların yapılmasından sonra hala gelişme ivmesini yakalayamayacak ilçeler için kalkınmada öncelikli yöreler uygulamasına benzer bir çalışma ile dışardan gelecek yatırımların altyapısı hazırlanmalı ve yatırımcılar buralara yatırım yapmaya teşvik edilmelidir. Çeşitli kamu yatırımlarından (istihdam sağlayıcı) buralarda kurulmasında büyük sakıncalar olmayanlar bir plan dahilinde kırsal ilçe sınırları içinde kurulmalıdır. Bu ilçe esnaflarına üretime dönük yatırım yapmaları halinde vergi muafiyeti gibi ayrıcalıklar tanınmalıdır. Çeşitli nedenlerle boşalan, boşaltılan köyler bir plan dahilinde buralara yerleştirilerek büyük şehirlere olan göçler de kısmen önenebilir. Halkın katılımıyla yapılacak "Kırsal ilçeleri geliştirme projesi" uygulaması neticesinde hala gelişmesini tamamlamayan ilçelerin (tesbit edilen nüfus altında merkez nüfusu olanlar) ilçeliklerine son verilmelidir.

5.3.Sonuç

Dünya koşulları değişiyor,nüfusu hızla artıyor,ekonomik ve teknolojik gelişmenin işlevinde yeni yaşama şekilleri doğuyor. Bütün bunlar dünyamızda varolan doğal dengeyi zorluyor ve bir mekan niceliği sorununu ortaya çıkarıyor. Doğal mekanın sonsuz olmaması tüketim bakımından önlemler almayı,bilinçli bir mekan kullanmayı,aynı zamanda da bunu sağlayacak mekansal bir politika izlemeyi gerekli kılıyor. Beşeri nüfusun hızla artarak doğal kaynakları zorlaması insanların mekan içindeki dağılımlarının ussal bir şekilde yapılmasını gerektirmekte ve hatta üretimde de mekanın iyi kullanılmasını gerekli kılmaktadır. (Çubuk,1973,25-30)

Artacak nüfusun,sınırlı alanlara yerleştirilmesi ve bunların mekansal gereksinimleri için şimdiden bazı önlemlerin alınması gerekli olmaktadır. Beşeri topluluklar için gerekli alanlar,kitlelerin daha iyi yaşam koşullarına kavuşturulmasını sağlayacak biçimde organize edilmelidir.

Dünya ülkeleri birbirlerine göre-hatta ülkelerin kendi içlerindeki bölgeler bile eşdeğerde gelişmeler göstermezler. Çoğu ülkeler ekonomik,demografik bir dengesizliğin sıkıntısı altında ve yetersiz bir gelişme süreci içindedirler. Bu yetersizliğin ortadan kaldırılabilmesi için toprağın işgalini ve ekonomik gelişmeyi,toplumsal aşamaya hizmet edecek şekilde organize etmek gerekli olmaktadır.

İkinci Dünya Savaşından sonra ,şehircilik planlarının yetersizliği fark edilmiştir. Bilhassa ulusal mekanın çeşitli bölgeleri arasındaki dengesizliklerin ortaya çıkması MEKAN ORGANİZASYONU"un ortaya çıkması için gerekli zemini hazırlamıştır. Ayrıca savaş sonrası büyük kentlerin anormal büyümeleri(diğer kentlerin aleyhine olarak) ve sanayi yerleşmelerinin bunlar etrafında belirli yerler etrafında toplanmaları desantralizyon fikrini yaratmış ve mekan organizasyonunu en önemli sorun olarak ortaya koymuştur.(Çubuk,1973,34-37)

Gelişmiş ülkeleri incelediğimizde mekan organizasyonu ile kalkınma arasında pozitif bir ilişkinin varlığı açıkça görülmektedir. Bu nedenle ülke kalkınması ancak iyi bir mekan organizasyonu ile mümkündür diyebiliriz

Bu durum kamu hizmetlerinin asgari maliyetle sunulabilecekleri veya bu hizmetlerden en fazla nüfusun en yoğun olarak faydalanabileceği yerleşme yerlerinin tespitini zorunlu kılmaktadır.(Kırsal Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1984,27)

Bir ülkenin yönetim sistemi ile sosyo-ekonomik yapısı ve siyasal düzeni arasında karşılıklı ve yakın bir ilişki, daha da ötesinde bir etkileşim vardır. Günümüzde insanoğlunun değişmesinin amaçsız, nedensiz, rastgele ve denetimsiz olacağını düşünmeyip, bunun belirlenen amaçlar doğrultusunda yönlendirilmesi gerektiğinin bilincinde olduğundan örgütleri, bu arada da kamu yönetimi mekanizmasını değişen koşullarla gelen gereksinimleri karşılayacak bir yapı ve işleyiş düzenine kavuşturmak için gözden geçirmekte, yeniden düzenlemekte, yeni bir biçim vermektedir.

Bugün yönetsel gereklere ve toplumsal koşullara yanıt vermekten, sürekli bir değişim içindeki ülke koşullarına uyarlama esnekliğinden yoksun bulunan yönetim sistemimiz, temel olarak Osmanlı İmparatorluğundan devralınmıştır. Ancak zamanla, yeni devleti kuranların ideolojisinin de bir sonucu olarak, devlet görevlerinin çeşitlenip çoğalması ile birlikte sistemde kimi değişiklikler oluşmaya, yönetsel çark giderek genişlemeye başlamıştır. Bununla birlikte yönetim sistemi, 1945'lere kadar Cumhuriyet döneminde herhangi bir yeniden düzenlemeye konu edilmemiş; Türkiye'de yönetim sistemine daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmayı amaçlayan iyileştirme, geliştirme girişimleri dünyanın bir çok ülkesinde olduğu gibi II.Dünya Savaşı sonlarında başlamıştır.

Hiç kuşkusuz, anılan girişimlerin Türkiye'de de 1945'lerde başlaması rastlantısal değil tam tersine anlamlı, anlamlı olduğu kadar da bilinçli ve planlıdır. Çünkü, 'II.Dünya savaşı Türkiye'de yeni bir toplumsal yapı ya da ilişki biçiminin giderek hakim hale gelmesinin başlangıcını belirlemektedir. Değişen yapıda, sosyal

ve siyasal ilişki kalıplarına göre devletin yükümlendiği fonksiyonlarda da değişmeler olmuş; başka bir deyişle toplumsal yapıda değişen sınıfsal ilişkilere göre kamu yönetimi sisteminde de bazı değişikliklerin yapılması zorunlu hale gelmiştir.' Savaştan sonra özellikle milli eğitim, sağlık, tarım, ulaştırma, sanayii gibi alanlarda büyük gelişmeler olmuş; kalkınma ihtiyacı bu amaca uygun bir idari mekanizma kurmasını, hiç olmazsa mevcut mekanizmanın olanaklar ölçüsünde geliştirilmesini zorunlu hale getirmiştir.

Planlı dönem öncesinde bilgi birikiminin ve uzman sayısının yetersizliği yüzünden Türk kamu yönetimi tümüyle ve sistemli biçimde gözden geçirilememiş, merkezi ve kurumsal düzeyde sınırlı sayıda araştırma yapılabilmıştır. Bu dönemin sınırlı çalışmalarının temel özelliklerinden biri, önemli araştırmaların yabancı uzmanlarca yapılmış olmasıdır. 1947 yılı sonlarına doğru Başbakanlığın isteği üzerine devlet örgütünde rasyonellik sağlayacak önlemleri belirlemek üzere birçok bakanlıkta komisyonlar oluşturulmuştur.

1948 yılında, yine Başbakanlığın isteği üzerine kamu kurum ve kuruluşlarının Teftiş kurulları, yönetimin ve yönetsel yöntemlerin iyileştirilmesi konusunda raporlar hazırlamıştır.

Bu girişimlerin ardından, yabancı uzmanlarla uluslar arası kimi örgütlere de yönetimin geliştirilmesine yönelik araştırmalar yaptırılmıştır. 1948'den başlayarak yabancı uzmanlara yaptırılan araştırmalara ilişkin rapordan özellikle üçü önemlidir. Bunlar; Neumark Raporu, Barker Raporu ve Martin and Cush Raporu'dur(Öktem,1988,113).

İstanbul üniversitesi Profesörlerinden F. Neumark'ın istek üzerine Başbakanlığa sunduğu ve kendi adını alarak kısaca Neumark Raporu olarak bilinen 'Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor' yedi bölümden oluşmaktadır. Sonuç olarak bir idari reform yapılması zorunluluğunu belirleyen Raporun ilk bölümünde, idari reformu gerektiren nedenler üzerinde durulmuş ve bu nedenler arasında memur sayısının dağılışındaki dengesizlik ve memurların niteliklerinin yetersiz oluşu, örgütlenme eksiklikleri, mevzuattaki bozukluklar , kırtasiyecilik ve denetim yöntemlerindeki bozukluklar sayılmıştır.

Ülkemizde Cumhuriyetin kuruluşundan sonra 1960'a kadar uzanan dönem içinde, yukarıda anlatılanların dışında kamu yönetimi sistemi değişen koşullara uygulamak amacıyla çok sayıda küçüklü büyüklü değişiklikler, çıkarma ve eklemeler yapılmıştır. Bu çalışmalar yönetimin iyileştirilmesi alanında belirli bir aşama oluşturmakla birlikte, temel olarak hizmetlerin yürütülüşü sırasında karşılaşılan çeşitli sorunları çözmek için başvurulan önlemlerden ibaret kalmıştır. Daha da öteye gidilerek, bu çalışmaların çok zaman sistemsiz ve düzensiz çabalar olmaktan öteye geçemedikleri söylenebilir.

Planlı dönemin bu konuya ilişkin ilk girişimi, 1961 yılında gerçekleşmiş; Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin isteği üzerine 'İdari reform ve reorganizasyonun mahiyeti hakkında gerçekçi bir görüşe varılmasına yardımcı olmak ve Türkiye'de girilecek bir idari reformun hangi alanları kapsayacağı ve nasıl bir mekanizma ile gerçekleştirilebileceği hakkında bir fikir vermek üzere TODAİE bünyesinde bir komisyon' oluşturulmuş ve komisyon kısa sürede hazırladığı 'İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor' u 10 Şubat 1961 tarihinde ilgililere sunmuştur.

Bundan kısa bir süre sonra, MEHTAP olarak bilinen ve halen Türkiye'de kamu yönetimine ilişkin olarak gerçekleştirilen en önemli araştırmanın ürünü olan raporun önerileri, çok sınırlı ölçüde uygulanabilmiş, ancak zaman içinde yapılan irili ufaklı kimi değişikliklere de MEHTAP raporu temel olmuştur. Buna somut iki örnek olarak, 1980 sonrasında bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin olarak çıkarılan çerçeve yasayla, yönetimi geliştirme alanında işlev görece merkezî birim oluşturması gelişmeleri verilebilir.

Öte yandan, MEHTAP raporu, 'İdareyi geliştirme politikasının ve hedeflerinin tespitine yardımcı olacak, idareyi geliştirme-faaliyetlerinin genel planlama ve koordinasyonunu yapacak ve uygulamaları izleyerek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlayacak bir merkezî birim' kurulmasını ve bu birimin 'İdareyi geliştirmek alanında genel sorumluluk taşımalarını' öngörmesine karşın, 1964 yılı programıyla idareyi yeniden düzenleme çalışmalarını izlemekle Devlet Planlama Teşkilatı görevlendirilmiştir. Bu çerçevede DPT'ye MEHTAP Raporu üzerinde tamamlayıcı

çalışmaları yapıp gerekli düzenleme önlemlerini belirleyerek gerçekleştirilmek üzere Hükümete sunma görevi verilmiştir.

Kuruluşundan günümüze dek Türk kamu yönetimini amaçlarını gerçekleştirmeye elverişli bir yapı ve işleyişe kavuşturmak amacıyla gerek kurumsal gerekse merkezi düzeyde yapılan çalışmalardan beklenen sonuçlar alınamamıştır. İkinci Dünya savaşından sonra kimi tutarlı girişimler yapılmış olmasına karşın, planlı dönem öncesi yapılan çalışmaları temel olarak, hizmetlerin yürütülüşü sırasında karşılaşılan sorunlara çözüm getirmek amacıyla başvurulan önlemlerden oluşmuş, çok zaman kendi içinde tutarsız ve sistemsiz çabalar olmaktan öteye geçememiştir.

Gerçekleştirilen yeniden düzenleme çalışmalarında TODAİE, DPT, ve DPD gibi birçok örgüt görev almış, ancak bunlar çok zaman kuruluş ve örgütleniş amaçları yüzünden bu görevi başaracak konum ve olanaklara kavuşamamışlardır. İdari Reform Danışma Kurulu raporunda belirtildiği gibi, 'reform çalışmaları parça parça ele alındığı ve çalışmaların tümünden sorumlu bir örgüt bulunmadığı için çabalar istenen sonuca ulaşamamıştır.'

Öte yandan, siyasal nitelikli güçlükleri de, Türkiye'de yönetimi yeniden düzenleme girişimlerinde karşılaşılan başlıca sorunlardan ve başarısızlığın temel nedenlerinden biri olarak vurgulamak gerekmektedir. (Karaer ,1987,25)

Ülkemizde 1957 yılından beri sabit kalan il ve ilçe sayılarında, son yıllarda önemli bir artış gözlenmektedir. 1987 yılında kurulan 3 ilçeyle bozulan bu geleneğin, idari yapılanmada il ve ilçelerin sayısını nereye kadar arttıracacağı henüz belli değildir. Ülkemizde, bu uygulamanın sonuçları ile ilgili pek fazla çalışma yapılmamıştır. İdare biliminin tanıdığı ve kabul ettiği, vatandaşa yakınlık argümanı dışında hiçbir kavram bu uygulamalarda ifade edilip, tartışılmamaktadır. İdari birimlerin küçültülmesiyle birlikte, aralarındaki coğrafi büyüklü, nüfus v.b bakımlardan mevcut olan uçurum daha da artmıştır. Günümüzde kendisine bağlı bir iki köyü ile beraber toplam nüfusu 5.000'in altında olan ilçelerle yarım milyon üzerinde olan ilçeler birarada bulunmaktadır. Ulaşım araçları, altyapı, nüfus, teknoloji gibi konularda ilerleme kaydeden bütün ülkelerde, maliyetleri artıran,

verimliliğini düşüren, idarenin profesyonelleşmesini engelleyen bu uygulamanın aksine gelişmeler görülmektedir.

Ayrıca illerimizin anayasalarımızda yer alan ve coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve hizmet gerekleri diye belirtilen ölçütlere uygun oldukları söylenemez. Alan büyüklükleri, nüfus varlıkları, sahip oldukları doğal kaynaklar ve sınırları içinde yer alan yerleşim yeri sayıları bakımından aralarında büyük farklar ve bu farkların oluşturduğu dengesizlikler bulunmaktadır.

Avrupa'da, 1950 ile 1980 yılları arasında belde sayıları Hollanda'da % 20, Norveç ve Avusturya'da % 40, Almanya ve İngiltere'de % 65-68 arasında, Belçika ve Danimarka'da ise % 89 oranında azalmıştır. İsviçre ve Fransa'da belde sayıları kayda değer olmamakla beraber azaltılırken, Türkiye'de tersine bir uygulamayla il, ilçe ve de köy mezraları ayrılarak köy yapılmak suretiyle idari birimler küçültülerek sayıları artırılmaktadır. (Koçdemir, 1995, 277)

Belde ve ilçe sayılarının azaltılmasının idari birimlerin vatandaşa olan mesafesinin artıracacağı, bunun son yıllarda hep aktüel alan politik bıkkınlık ve toplumsal hayattan kaçma sorunlarını daha da arttırdığı ileri sürülmektedir. Çünkü bu birimlerin, vatandaşlara idareye doğrudan katılım ve idareyi etkileme imkanı verdikleri, demokrasinin okulu olmaları nedeniyle öğretici oldukları, günlük meselelerin çözümünde en uygun çözümlerin üretilmesini sağladıkları kabul edilmekle beraber çok küçük idari birimler vatandaşın çağdaş ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelmiştir.

Türkiye'de statüko hakkındaki genel memnuniyetsizlik, idari organizasyonun yeniden düzenlenmesi için önemli bir itici güç olabilir ve olmak mecburiyetindedir. Toplumlar arasındaki gelişmişlik farklarının en önemli sebebi, bu toplumdaki yapının insandan istifade etme hususundaki başarısıdır. Bu bakımdan insanlarımızın önünü açacak onları mahalli hizmetlere motive edecek, 2000'li yıllara yaklaştığımız yıllarda hala daha köy ve belediye ayrımıyla birlikte yaşamamıza ve mevcut duruma son verecek düzenlemelere ihtiyacımız vardır.

"Optimum ölçek gerçekleştirilmedikçe, reform çalışmaları başarısız kalmaya mahkum görünmektedir. Bu reformlarla aktarılan kaynaklar da küçük idari birimlerin elinde, kızgın saçın üzerine düşen su damlalarına benzemektedir. Öncelikle idari taksimat reformu yapılmalıdır." (Geray, 1998, 408)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ifade edildiği gibi il, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak, hizmetin götürülmesinde optimum büyüklüğü sağlayacak şekilde belirlenmelidir.

Bu düzenlemelerle, bölge planlaması bakımından plan ve uygulama safhalarında sınırların birlikteliğini, sağlayan, başka bir deyişle ekonomik, tabii ve kültürel faaliyetlerin bütünlük içinde yürütülmesini mümkün kılan coğrafi sınırlar ile mülki sınırları özdeşleştiren bir idari yapı amaçlanmalıdır. Nüfus gelişme seviyesi, ekonomik, kültürel ve coğrafi yapıları itibariyle farklılık arz eden yerleşim yerlerinin idare mekanizmalarında da genel bütünlüğü bozmayacak tarzda farklılaşmalara müsaade edecek bir hukuki çerçeve geliştirilmelidir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da ifade edildiği gibi yeni yapılanmada mutlaka halkın aktif olarak idarelerin kararlarına ve uygulama süreçlerine katılımını ve denetimini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır. Halkın yönetime aktif olarak katıldığı yerlerde ve zamanlarda kırsal kalkınmanın daha kolay sağlandığı görülmektedir.

Halkın ekonomiye ve yönetime dengeli ve ağırlıklı olarak katılımı şüphesiz ülkemizin kalkınmasını hızlandıracak bir gelişmedir. Türkiye'nin yarınları için hayati önem taşıyan, ekonomik ve demokratik katılım, mutlaka sağlanmalıdır. (Okutan, 1996, 42)

Halkın , meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin yerel hizmetlerle ilgili planlama, uygulama ve denetleme süreçlerine katılma imkanı getirilmelidir.

Malkara ve Kelkit ilçelerimizde örneklenen Kaymakamların yönetiminde halk katılımlı toplumsal kalkınma projelerini hatırladığımızda halk-yönetim kaynaşmasının çok büyük başarılarla imza attığını görmekteyiz. Türkiye'nin

özellikle kırsal alanların kalkınma reçetelerinden birisi de halkın katılımının sağlanmasıdır.

Ayrıca Mülki İdare Amirlerinin, özellikle Kaymakamların, toplum kalkınmasında öncü ya da taşra bürokrasisinin trafik görevlileri oldukları hususunun da netlik kazandırılması gerekmektedir. Öncü olmaları isteniyorsa yetki ve kaynaklarla donatılması gerekmektedir.

Türkiye'de ulusal ölçekli gönüllü kuruluş faaliyetleri yeterli değildir. Bu yetersizliğin sorumlusu tek başına halkımız ya da gönüllü kuruluşlar değildir. Gönüllü kuruluşların aracı,iletişim sağlayıcı ve yönlendirici roller üstlenmesi sağlanmalıdır. Gönüllü kuruluşların yerel hizmetlere katılmada başarılı olabilmesi için başta anayasal düzenlemeler olmak üzere birçok mevzuat düzenlemesinin yapılması gereklidir. Aksi halde özel veya tüzel kişilerin yönetime katılmaları kurumsallaşamayacak yöneticileri insiyatifinde kalacaktır.

Çalışmamızda örnek olarak ele aldığımız, 1954 yılında Kasaba iken ilçe yapılan , Arguvan ilçesi tam anlamıyla bir kırsal ilçe özellikleri taşımaktadır. Tarihi seyir içerisinde yerleşim yeri olan ilçede iki kez heyelan olmasına rağmen sağlam zeminli bir yere kurulmamış her heyelanda çevreye yayılmıştır. Geçim kaynaklarının sınırlı oluşu, sulu tarıma geçilememesi ve de yoğun siyasal çatışmalar nedeniyle aşırı göç vermiştir. İlçe merkezindeki yapılanma köylerle kaynaşmayı ,köyden göç edenlerin ilçe merkezine yerleşmesini, iş kurmasını engellemiştir. Bunun sonucu olarak da köyler ilçe merkezini desteklememişler ve resmi işleri dışında ilçeden alış veriş yapmamışlardır. Kuruluş yerinin yanlışlığı,halkın olup bitenlere seyirci kalarak ilçesine ve sorunlarına sahip çıkmaması gibi nedenlerle ilçe kendi kendine yetemez haldedir, ilçeden ziyade köy özellikleri taşımaktadır.

Arguvan'ın bu durumdan kurtarılması için devlet, belediye ve halk işbirliğiyle kapsamlı çalışmaların yapılması gerekmektedir Arguvan dışındaki sivil toplum örgütlerinin de bu çalışmaları desteklemeleri sağlanmalıdır.

Köylerde bile okuma yazma oranının çok yüksek olmasına rağmen ilçenin geri kalmışlığı üzüntü vermektedir.

EKLER

EK :1 : Malatya Haritası

EK :2 : Soru Kağıdı

EK :3 : Soru Kağıdı Gönderilen İlçeler Listesi

EK :4 : Arguvan İlçesi Eğitim Öğretim Göstergesi

EK :5 : Arguvan İlçesi Köy ve Mahalle Bilgi Çizelgesi

EK : 6 : İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması

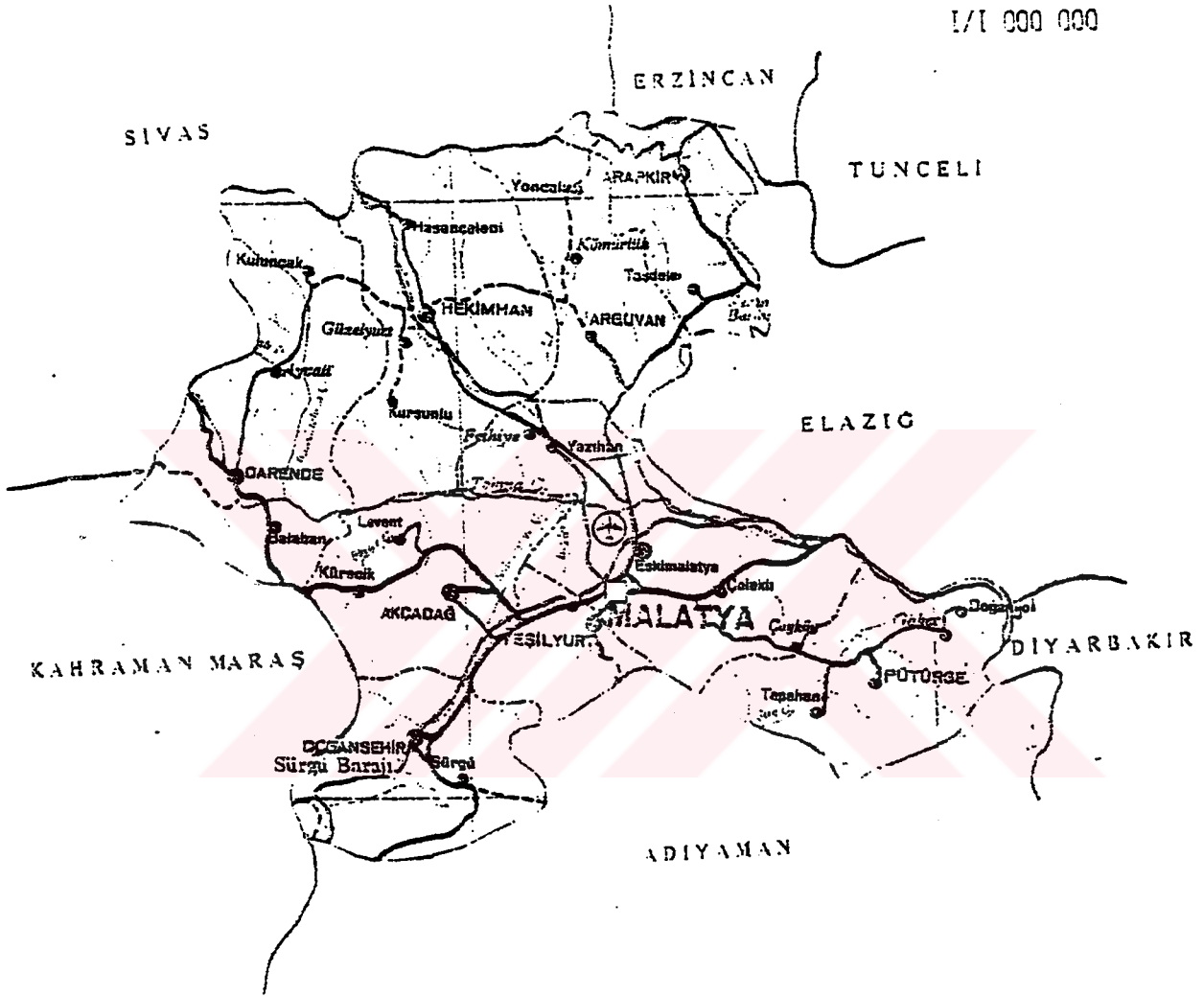


EK : 1

MALATYA İLİ



1/1 000 000



KAYNAK : İçişleri Bakanlığı
İller İdaresi Gen.Müd.No:408

TÜRKİYE'DE "KİRSAL İLÇELERİN " İDARİ, SİYASİ VE EKONOMİK SORUNLARI

ARGLIYAN KAĞIZMAN İLÇESİ ÖRNEK OLARAK

SÜLEYMAN ERDOĞAN
Kağızman Kaymakamı

İ.İ.S.B.E. K. Yönetimi Ana Bilim Dalı
Müksek Lisans Öğrencisi

ARAŞTIRMA SORU KAĞIDI

İLÇENİN ADI :
İLİ :
NÜFUSU : Toplam : Merkez :
WİZÖLÜMÜ :
KÖY VE MEZRA SAYISI:

İLÇENİN SOSYO-EKONOMİK DURUMU

1-İlçenin Ulaşım Durumu:

- a) Anavol üzerinde b) Anavol üzerinde değil
B) İl'e uzaklığı (Km).....

2-Sazibe merkezi olmasını sağlayacak önlemler varmı ?

- a) Var(sa neler) b) yok

.....
.....
.....

3-Ticari Faaliyetleri:

- a) vetersiz..... b) veterli düzeyde.....
c) Az gelişmiş..... d) Gelişmekte.....

4-Sanavil

- a) Gelişmiş b) Gelişmekte
c) Hiç yok d) Çok az

5-Hangi sanayi kuruluşları bulunmaktadır.

- a)..... b).....
 c)..... d).....
 e) Ötekiler

6- Göç varmı ?

- a) Göç alıyor b) Göç veriyor
 c) Göç yok

7-İçme suyu durumu;

- a) veterli b) vetersiz

8- Alt yapı(Kanalizasyon, yol, enerji, haberleşme) durumu

- a) vetersiz b) veterli
 c) yok denecek kadar kötü çalışıyor

9-Gecim kaynakları(önem sırasına göre)

10-Coğrafya konumu ve nüfus bakımından ilçe olma özelliğine sahip mi ?

- a) Evet b) Hayır

11-Verleşim yerinin ilçe yapılmasını nasıl karşılıyorsunuz ?

- a) İsbetli b) İsbetsiz
 c) Sivasî nedenlerle yapılmış

12-Verleşim yerinin ilçe olması ne sağlanmıştır.

13-İlçe genel olarak;

- a) Kaymakamlar tarafından b) Kaymakam adayları tarafından
 B) Kaymakam vekilleri tarafından yönetilmektedir.

SORU KAĞIDI GÖNDERİLEN İLÇELER

<u>S.No.</u>	<u>İlçe Adı</u>	<u>S.No.</u>	<u>İlçe Adı</u>
01-	Tufanbeyli	36-	Yedisu
02-	Aladağ	37-	Guroymak
03-	Balıkeyli	38-	Hızır
04-	Sivri	39-	Mutki
05-	Çalkhan	40-	Yığılca
06-	Göğür	41-	Yeniçağa
07-	Samsat	42-	Çilimli
08-	Kızıören	43-	Dörtdivan
09-	Başmakçı	44-	Kırınsak
10-	Bayat	45-	Seben
11-	İhsaniye	46-	Karaman
12-	Evciler	47-	Altınyayla
13-	Çobanlar	48-	Çavdır
14-	Hocalar	49-	Çeltikçi
15-	Diyadin	50-	Harmançik
16-	Hamur	51-	Atkaracalar
17-	Taşlıca	52-	Kızıllırmak
18-	Tutak	53-	Sabanözü
19-	Hamamözü	54-	Yapraklı
20-	Göynücek	55-	Bayramören
21-	Evren	56-	Oğuzlar
22-	Gündoğmuş	57-	Ortaköy
23-	İbradı	58-	Uğurludağ
24-	Arcanuş	59-	Laçın
25-	Murgul	60-	Bozkurt
26-	Yusufeli	61-	Bekilli
27-	Karabuzuk	62-	Bekir
28-	Balıca	63-	Babacağ
29-	Yenişehir	64-	Çameli
30-	İnönü	65-	Beyazağ
31-	Genç	66-	Eğil
32-	Karlıova	67-	Hazro
33-	Kığı	68-	Kocaköy
34-	Adaklı	69-	Sütlüce
35-	Yayladere	70-	Ağın

<u>S.No.</u>	<u>İlçe Adı</u>	<u>S.No.</u>	<u>İlçe Adı</u>
71-	Karakoçan	106-	Kumlu
72-	Arıcak	107-	Sütçüler
73-	Aracakaya	108-	Aksu
74-	Kemah	109-	Çamçayya
75-	Çayırlı	110-	Gönar
76-	İliç	111-	Beydağı
77-	Kemaliye	112-	Akyaka
78-	Otlukbeli	113-	Digor
79-	Karakoçan	114-	Arpaçay
80-	Karayazı	115-	Selim
81-	Çat	116-	Susuz
82-	Orur	117-	İhsangazi
83-	Pazaryolu	118-	Seydiler
84-	Şenkaya	119-	Hanönü
85-	Tekman	120-	Azdavay
86-	Uzundere	121-	Küre
87-	Köprüköy	122-	Ağlı
88-	Sancakaya	123-	Doğanyurt
89-	Günyüzü	124-	Şarbazarı
90-	Han	125-	Özvarar
91-	Minallıççık	126-	Akkışla
92-	Albu	127-	Boztepe
93-	Minalgazi	128-	Akpınar
94-	Seylikova	129-	Akçakent
95-	Seyitgazi	130-	Çeltek
96-	Yavuzeli	131-	Derbent
97-	Nuroağı	132-	Tuzlukçu
98-	Karkamış	133-	Yahşlıyük
99-	Yağlıdere	134-	Halpınarı
100-	Doğankent	135-	Emirgazi
101-	Güce	136-	Akören
102-	Alucra	137-	Höyük
103-	Çamoluk	138-	Taşkent
104-	Kürün	139-	Derebucak
105-	Köse	140-	Ahırli

<u>S.No.</u>	<u>İlçe Adı</u>	<u>S.No.</u>	<u>İlçe Adı</u>
141-	Güneysinır	176-	Güneysu
142-	Altıntaş	177-	Kaıkancere
143-	Pazarlar	178-	Hemşin
144-	Aslanapa	179-	Çamlıhemşin
145-	Hisarçık	180-	Karapürçek
146-	Şaphane	181-	Taraklı
147-	Kale	182-	Yakakent
148-	Pütürge	183-	Asarcık
149-	Doğanyol	184-	Kavak
150-	Kuluncak	185-	Salıpazarı
151-	Yazihan	186-	Ayvacık
152-	Köprübaşı	187-	Baykan
153-	Andını	188-	Şirvan
154-	Çaylayancerit	189-	Aydınlı
155-	Nurhak	190-	Dikmen
156-	Ekinözü	191-	Sarıdüzü
157-	Dargeçit	192-	İmranlı
158-	Mazıdağı	193-	Akıncılar
159-	Savur	194-	Ulaş
160-	Kavaklıdere	195-	Koyulhisar
161-	Bulanık	196-	Altınyayla
162-	Malazgirt	197-	Doğanşar
163-	Varto	198-	Başçiftlik
164-	Korkut	199-	Sulusaray
165-	Acıgöl	200-	Artova
166-	Günyah	201-	Hayrat
167-	Akkuş	202-	Demekpazarı
168-	Korgan	203-	Düzköy
169-	Kabadüz	204-	Köprübaşı
170-	Çatalpınar	205-	Şalpazarı
171-	Kabataş	206-	Çemişgezek
172-	Çamaş	207-	Mazgirt
173-	İkizdere	208-	Nazimiye
174-	Derepazarı	209-	Pülümür
175-	İyidere	210-	Ovacık

<u>S.No.</u>	<u>İlçe Adı</u>	<u>S.No.</u>	<u>İlçe Adı</u>
211-	Pertek	246-	Uludere
212-	Halfeti	247-	Güçökonak
213-	Harran	248-	Ulus
214-	Bançesaray	249-	Çiğir
215-	Çaldıran	250-	Göle
216-	Çatak	251-	Damalı
217-	Gülpınar	252-	Hanak
218-	Özalp	253-	Aranık
219-	Saray	254-	Karakçıunlu
220-	Çandır	255-	Yenice
221-	Yenifakılı	256-	Ovacık
222-	Aydincik	257-	Elbeyli
223-	Saraykent	258-	Musebeyli
224-	Kadışehri	259-	Pozateli
225-	Gökçebey	260-	Hasanbeyli
226-	Sarıyahşi		
227-	Güzelyurt		
228-	Ağaçören		
229-	Eskil		
230-	Gülağaç		
231-	Başyayla		
232-	Sarveiler		
233-	Ayrıncı		
234-	Kazımkarabekir		
235-	Aydıntepe		
236-	Demirözü		
237-	Balışeyh		
238-	Çelebi		
239-	Karakeçili		
240-	Sulakyurt		
241-	Sason		
242-	Gerçüş		
243-	Hasankeyf		
244-	Kozluk		
245-	Beytüşşebap		

S.N	OKULUN ADI	öğrn. Sa.I	Öğrn. Sa.II	Öğrt. Sa.I	Öğrt. Sa.II	Öğrt. İhSa.I	Öğrt. ih.II	Ders. Sa.	Loj. Say.
1-	Atatürk İlköğretim Okulu	201	145	8	7	2		11	-
2-	Akören Köyü İlköğretim Okl.	20	-	1	-	-		2	2
3-	Alhasuşağı-Ballica Ky. İlk. Okl.							2	1
4-	Asmaca İlköğretim Okulu							3	2
5-	Asar- Gecekondü İlk. Okl.	13		1				1	1
6-	Aşağısülmenli Ky. İlk. Okl.	14						2	2
7-	Bahçeli İlköğretim Okl.			1				1	1
8-	Bozburun İlk. Okl.	55		6				4	3
9-	Çayırılı İlköğretim Okl.							1	1
10-	Çevreli İlk. Okl.	31		2				4	2
11-	Çobandere İlk. Okl.	12		1				2	1
12-	Çobandere-Koru İlk. Okl.	21						1	1
13-	Ermişli İlk. Okl.	20	35	2	2			5	2
14-	Eymir İlk. Okl.	59	25	1	4			5	2
15-	Güveçli-Dalhançer İlk. Okl.			1				1	1
16-	Güngören İlk. Okl.							2	1
17-	Göçeruşağı İlk. Okl.	22		1				2	2
18-	Gökagaç İlk. Okl.	5	3					2	2
19-	Gümüşlü İlk. Okl.							1	1
20-	Hakverdi İlk. Okl.	31		1				1	1
21-	İsaköyü İlk. Okl.	18		1				2	2
22-	Karahüyük İlk. Okl.			1				3	2
23-	Karababa İlk. Okl.	15		1				1	1
24-	Koçak İlk. Okl.							1	1
25-	Koyuncu İlk. Okl.	39	7	3	1			5	2
26-	Kömürlük İlköğrt. Okl.	21	7					2	2
27-	Kuyudere ilköğrt. Okl.			1				2	1
28-	Morhamam İlköğrt. Okl.							2	1
29-	Sığircuşağı İlk. Okl.	31		1				2	1
30-	S.uşağı-Kırmık İlköğrt. Okl.	13		1				1	1
31-	Tarlacık İlköğrt. Okl.	15	6	1				2	2
32-	Tatlımık YİBO	131	110	5	6	2		8	10
33-	Yamaç İlk. Okl.	13	10	1				1	1
34-	Yazıbaşı İlköğrt. Okl.	86	70	2	5	3		8	7
35-	Yayıklı İlköğrt. Okl.	10	3	1				2	1
36-	Yenisu İlköğrt. Okl.							3	1
37-	Şehit Tuncay GÖKSU ilköğ. Ok	76	34	1	3	4		5	3
38-	Yoncalı İlkört. Okl.	8		1				3	3
	TOPLAM	949	455	47	28	11	-	106	71

ARGUVAN ORTAÖĞRETİM KURUMLARINDA ÖĞRENCİ-ÖĞRETMEN DURUMU

OKULUN ADI	ÖĞREN Cİ SAYISI	ÖĞRETM EN SAYISI	İHTİYAÇ	DERS	LOJMAN	MEMU R	HİZME TLİ
Arguvan ÇPL	129	11	-	6	10	1	9

Arguvan Kaymakamlık Brifingi (1999)

İLÇEMİZE BAĞLI KÖY VE MAHALLELERİN İLÇEMİZE UZAKLIKLARI, ELEKTRİK, TELEFON, SU VE YOL DURUMLARINI GÖSTERİR ÇİZELGE.

S. N	MAHL-KÖY ADI	NÜFUSU	İLÇEYE UZAK.	ELK T.	TLF	SU	YOL DURUMU
1	Bahçelievler Mahl.		Merkez	Var.	Var.	Var.	Asfalt
2	Dolaylı Mahl.		Merkez	Var.	Var.	Var.	Asfalt
3	Tepebağ Mahl.		Merkez	Var.	Var.	Var.	Asfalt
4	Yenimahalle		Merkez	Var.	Var.	Var.	Asfalt
5	Akören Köyü	149	8 Km.	Var.	Var.	Var.	Asfalt
6	Alhasuşağı Köyü	154	17 Km.	Var.	Var.	Var.	Asfalt
7	Armutlu Köyü	57	15 Km.	Var.	Var.	Var.	Kısmen Asfalt.
8	Asar Köyü	172	10 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
9	Asmaca Köyü	112	7 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
10	Aşağısülmenli Köyü	183	5 Km.	Var.	Var.	Var.	Asfalt
11	Bahçeli Köyü	163	30 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
12	Bozan Köyü	76	7 Km.	Var.	Var.	Var.	Kısmen Asfalt
13	Bozburun Köyü	392	30 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
14	Çayırh Köyü	124	25 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
15	Çavuş Köyü	90	7 Km.	Var.	Var.	Var.	Kısmen Asfalt
16	Çevreli Köyü	272	15 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
17	Çobandere Köyü	410	28 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
18	Doydum Köyü	33	30 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
19	Ermişli Köyü	211	14 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
20	Eymir Köyü	286	10 Km.	Var.	Var.	Var.	Asfalt
21	Göçeruşağı Köyü	173	30 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
22	Gökakaç Köyü	155	25 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
23	Gümüşlü Köyü	116	18 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
24	Güngören Köyü	122	14 Km.	Var.	Var.	Var.	Asfalt
25	Güveçli Köyü	245	16 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
26	Hakverdi Köyü	164	24 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
27	İçmece Köyü	61	22 Km.	Var.	Var.	Yok.	Stabilize
28	İsa Köyü	425	10 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
29	Karababa Köyü	149	22 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
30	Karahüyük Köyü	323	10 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
31	Kışla Köyü	25	16 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
32	Kızık Köyü	117	12 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
33	Koçak Köyü	60	20 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize
34	Konakbaşı Köyü	66	36 Km.	Var.	Var.	Var.	Stabilize

Arguvan Kavmakamlık Brifingi (1999)

İLÇEMİZE BAĞLI KÖY VE MAHALLELERİN İLÇEMİZE UZAKLIKLARI, ELEKTRİK, TELEFON, SU VE YOL DURUMLARINI GÖSTERİR ÇİZELGE.

S. N	MAHL-KÖY ADI	NÜFUSU	İLÇEYE UZAK.	ELKT.	TLF	SU	YOL DURUM U
35	Kuruttaş Köyü	65	18 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
36	Kuyudere Köyü	168	12 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
37	Koyuncu Köyü	257	33 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
38	Kömürlük Köyü	130	16 Km.	Var	Var	Var	Asfalt
39	Morhamam Köyü	100	16 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
40	Sığircıuşağı Köyü	214	40 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
41	Tarlacık Köyü	198	8 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
42	Tatkıncık Köyü	318	12 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
43	Yamaç Köyü	192	30 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
44	Yayıklı Köyü	118	15 Km.	Var	Var	Yok.	Stabilize
45	Yazıbaşı Köyü	586	25 Km.	Var	Var	Var	Asfalt
46	Yeniköy Köyü	31	10 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
47	Yenisu Köyü	93	26 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
48	Yoncalı Köyü	88	34 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
49	Yukarısülmenli Köyü	228	7 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
50	Yüreктаşı Köyü	67	21 Km.	Var	Var	Var	Stabilize
TOPLAM NÜFUS		10716					

Arguvan Kaymakamlık Brifingi(1999)

İLÇELERİN SOSYO-EKONOMİK GELİŞMİŞLİK SIRALAMASI

Bülent DİNÇER

BÖLGESEL GELİŞME VE YAPISAL UYUM
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

OCAK 1996

İL	İLÇE	858 İlçe İçinde	İl İçinde
		Gelişmişlik Sırası	Gelişmişlik Sırası
KÜTAHYA	Merkez	57	1
KÜTAHYA	Tavşanlı	163	2
KÜTAHYA	Simav	297	3
KÜTAHYA	Gediz	339	4
KÜTAHYA	Dumlupınar	344	5
KÜTAHYA	Emet	382	6
KÜTAHYA	Şaphane	407	7
KÜTAHYA	Hisarcık	516	8
KÜTAHYA	Altıntaş	546	9
KÜTAHYA	Domaniç	572	10
KÜTAHYA	Çavdarhisar	587	11
KÜTAHYA	Pazarlar	623	12
KÜTAHYA	Aslanapa	693	13
MALATYA	Merkez	41	1
MALATYA	Yeşilyurt	286	2
MALATYA	Arapkir	356	3
MALATYA	Hekimhan	442	4
MALATYA	Battalgazi	497	5
MALATYA	Akçadağ	536	6
MALATYA	Darende	569	7
MALATYA	Doğanşehir	649	8
MALATYA	Kuluncak	695	9
MALATYA	Arguvan	742	10
MALATYA	Yazihan	770	11
MALATYA	Doğanyol	780	12
MALATYA	Potürge	813	13
MALATYA	Kale	820	14
MANİSA	Merkez	26	1
MANİSA	Turgutlu	75	2
MANİSA	Soma	81	3
MANİSA	Salihli	87	4
MANİSA	Akhisar	119	5
MANİSA	Alaşehir	239	6
MANİSA	Gölmarmara	250	7
MANİSA	Demirci	289	8
MANİSA	Ahmetli	291	9
MANİSA	Kırkağaç	304	10
MANİSA	Kula	327	11
MANİSA	Saruhanlı	398	12
MANİSA	Sangöi	408	13
MANİSA	Gördes	460	14
MANİSA	Köprübaşı	608	15
MANİSA	Selendi	634	16

<u>Gelişmişlik</u>			<u>Sosyo-Ekonomik</u>	<u>Gelişmişlik</u>
<u>Sırası</u>	<u>İl</u>	<u>İlçe</u>	<u>Gelişmişlik Endeksi</u>	<u>Grubu</u>
720	SIVAS	Doğanşar	-0.746256	5
721	ORDU	Kabataş	-0.747571	5
722	SIVAS	Ulaş	-0.748323	5
723	ŞANLIURFA	Hilvan	-0.751632	5
724	İĞDIR	Aralık	-0.752291	5
725	AMASYA	Hamamözü	-0.757395	5
726	BITLİS	Güroymak	-0.763813	5
727	HAKKARI	Yüksekova	-0.765246	5
728	HATAY	Hassa	-0.766389	5
729	ÇANKIRI	Ovacık	-0.767477	5
730	ADYAMAN	Tut	-0.767580	5
731	TUNCELİ	Mazgirt	-0.767600	5
732	GİRESUN	Yağlıdere	-0.770808	5
733	ELAZIĞ	Baskil	-0.771034	5
734	GAZİANTEP	Karkamış	-0.778481	5
735	BİNGÖL	Yayladere	-0.778822	5
736	SAMSUN	Salıpazarı	-0.779180	5
737	KARS	Kağızman	-0.784649	5
738	BAYBURT	Demirözü	-0.788056	5
739	KONYA	Halkapınar	-0.791508	5
740	SİNOP	Durağan	-0.793996	5
741	DİYARBAKIR	Çüngüş	-0.794014	5
742	MALATYA	Arguvan	-0.795691	5
743	SİİRT	Kurtalan	-0.798370	5
744	ELAZIĞ	Palu	-0.798615	5
745	AKSARAY	Ağaçören	-0.800257	5
746	ADYAMAN	Çelikhan	-0.805461	5
747	ERZURUM	Horasan	-0.806768	5
748	GAZİANTEP	Nurdağı	-0.807566	5
749	ZONGULDAK	Eflani	-0.809409	5
750	VAN	Gevaş	-0.809529	5
751	KONYA	Çeltik	-0.812601	5
752	ORDU	Akkuş	-0.823183	5
753	ÇORUM	Boğazlıalan	-0.824952	5
754	ERZURUM	Köprüköy	-0.827599	5
755	ERZURUM	Şenkaya	-0.827743	5
756	ARDAHAN	Göle	-0.829712	5
757	AĞRI	Patnos	-0.830899	5

KAYNAKÇA

- AKAT İlter-BUDAK, Gönül, (1974), İşletme Yönetimi, İstanbul, Beta Yayınları**
- AKDEMİR Süleyman, (1995) "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanmasında Yerinden Yönetim Merkezi Yönetim Dengesine İlişkin Bir Model Denemesi" Yeni Türkiye, S 4, Sy 190-205**
- AKTAN Tahir, (1987), Kamu İdaresi, Ankara. Ü.Ü. Eğt. Sağlık ve Bilimsel Araştırmalar Vakfı Yayını No:43**
- ALİZ, Muhittin (1999) "İlçe Kurulmasında Bir Ölçüt Getirilemez mi ? Türk İdare Dergisi, Sy 109-117**
- ALKAN, Haluk-ŞİMŞEK, Zeki (1998), "İnternet ve Yönetime Katılım," Türk İdare Dergisi, S 418, Sy, 173-183**
- ALPAR Erol, (1989), "Yönetim Hukukunun Genel İlkeleri," Türk İdare Dergisi, S 384, Sy 105-159**
- AKTUĞ , Feyzi (1989), Kent Ekonomisinin ilkeleri, Bursa Uludağ Ün.**
- AÜ SİYASAL BİL.FAK, (1987) Vilayet ve kaza İdaresi Üzerine Bir Araştırma, Ankara,**
- ANADOLU Stratejik Araştırmalar Vakfı, (1966) Kentte yaşayanların Tutum ve Öncelikleri Araştırması**
- ARGUVAN KAYMAKAMLIĞI BRİFİNGİ (1999)**
- AYKAÇ Burhan, (1991) "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim" Amme İdare Dergisi S,2, TODAİE yayını**
- AYTAÇ, Fethi, (1987) "Toplum Kalkınması ve Belediyeler," Türk İdare Dergisi, S 377, Sy 31-37**
- BARANSEL Atilla, (1974) Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, İstanbul, Venüs Ofset**
- BOZKURT, Ömer, (1990) "Avrupa Topluluklarında Yurttaşların Yönetime Katılması" Amme İdare Dergisi C 23, S 2, Sy 23-34 TODAİE**
- BURSALIOĞLU Ziya, (1987), Eğitim Yönetiminde Teori ve Uygulama, Ankara Ankara Üniv. Eğt. Fak. Yayını**
- ÇUVUŞOĞLU, Yüksel, (1995), "Genel İdare ve Mahalli İdareler" Yeni Türkiye S 4, Sy 259-265 Yeni Türkiye Medya Hizmetleri yayını**

- ÇEVİKBAŞ,Rafet (1995),Yerel Yönetimler,İşlevi ve Türkiye'deki Durumu"**
Türk İdare Dergisi,S 407, Sy 69-96
- ÇİTÇİ,Oya,(1989), Yerel Yönetimlerde Temsil,TODAİE Yayını 226**
- ÇİTÇİ Oya,(1996)"Temsil Katılma ve Yerel Demokrasi",Çağdaş Yerel Yönetimler**
C 5,S 6,Sy 5-14 TODAİE yayını
- ÇOKER Ziya,(1993)"Mülki İdare Amirliği Geleceği,"Türk İdare Dergisi**
S 401,Sy 471-492
- ÇOKER Ziya,(1991),Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim Yerinden**
Yönetim"Türk İdare Dergisi,393,Ankara,İçişleri Bakanlığı .Yayınları
Sy 01-28
- ÇOKER Ziya,(1998)"Bugünkü Yapısı İçinde Kamu Yönetiminde Toplam kalite**
İlkeleri Uygulanamaz",İdarecinin Sesi,C 12,S 71,Türk İdareciler
Derneği Yayını
- ÇUBUK,Mehmet,(1973),Beşeri Yerleşmelerde Mekan Organizasyonu ve Ülkesel**
Kalkınmayı Bir Mekan Organizasyonu İçinde Yaratmak,(Doçentlik tezi)
İ.D.G.S.Akademisi-Mimarlık Fakültesi Şehircilik Kürsüsü Yayını-1
- ÇUKURÇAYIR,Mehmet Akif,(1997),Yerel Yönetimler ve Katılım Olgusu,Belediye**
Dergisi,C 4,Sy 4-10 Ankara Esen Basın Yayın.
- DAŞÖZ İbrahim,(1990)"Yerinden Yönetim ve kalkınma,"Türk İdare Dergisi,**
İçişleri Bak.,Sy 277- 302
- DEMİREL Fazlı,(1984)"Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşu ve Yönetimi Üzerine Bir**
İnceleme ve Düşünceler ",Türk İdare Dergisi,S 365,sy 1-21,İçişleri
Bak.
- DEMİRÖZ,A.Nazif,(1990)," Bölge Valiliği Üzerine",Amme İdare Dergisi,**
C 23,S 4,Sy 55-70,TODAİE
- DİNÇER Bülent,(1996),İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması,DPT**
Yayını
- DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ , (1990), Malatya İli Genel Nüfus Sayımı**
(Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri)
- DPT(1982)Türkiye`de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi: Ülke Yerleşme**
Merkezleri Sistemi,cilt I II,Ankara

- DPT, Birinci ,ikinci.....Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planları
- DPT,(1984) Kırsal Kalkınma ,(V.Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu), Ankara
- DOĞAN H.Hüseyin (1994),”Türk Kamu Yönetimi ve Yeni İlçelerin Kurulması” TODAİE Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumuna Sunulmak Üzere Hazırlanmış Bildiri,Malatya İnönü Ün..
- DOĞANAY,Filiz(1993), Kırsal Kalkınma ,DPT
- EFİL İsmail ,(1996), İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon,Bursa Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Yayını , No:80
- ECEMİŞ ,Muzaffer,(1995),”Ülkemizde Mah. İdareler ve Bu İdarelerin Yeniden Yapılanması”, **Yeni Türkiye**,S 4,Sy 310 –315
- EREN Erol ,(1993),Yönetim ve Organizasyon,İstanbul ,Beta,
- EREN Hüseyin ,(1994)”Yönetimde Merkezîyetçilik-Ademi Merkezîyetçilik ve Özerklik-Denetimi “, **Türk İdare Dergisi** , Haziran,Sy-145-150
- EREN,Turan,(1992),Kırsal Kalkınmada Bir Model Köylere Hizmet Götürme Birliği Malkara Uygulaması,DPT,
- EROĞLU,Cem ,(1991),Devlet Yönetimi Katılma Hakkı,Ankara İmge Kitabevi
- ERSOY ,Turan (1978).” Günümüzde Gelişmemiş ve Gelişmiş Ülkeleri Sosyo-Ekonomik Yapıları Farklılıkları” ,**Amme İdare Dergisi**, C 11,S 2,Sy 51-60,TODAİE Yayını
- ERYILMAZ Bilal,(1995), Kamu personelinin Eğitim Konferansı,İzmir Akademi Kitabevi ,
- ERYILMAZ Bilal,(1989),” Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, **Türk İdare Dergisi**, S 382,Sy 17 –59/İçişleri Bakanlığı
- FİŞEK Kurthan ,(1975), Yönetim ,Ankara, A.Ü.S.B.F Yayınları No387
- FİŞEK Kurthan,(Editör),(1976) Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye ‘de MİA Sistem ve Sorunlar,Türk İdareciler Demegi Bilimsel Araştırma Dizisi:1
- GERAY Cevat ,(1966),Toplum Kalkınması Porogramlama ve Uygulama Birimi Olarak İlçe , Sekizinci İskan ve Şehircilik Haftası Konferansı, Ankara

GERAY ,Cevat(1969),”İlçe Çapındaki Topum Kalkınması Çalışmaları,Mahalli İdare Birlikleri ve Birkaç Örnek Olay”,Amme İdare Dergisi,C 2,S 2,Sy 16-33, TODAİE Yayını

GERAY Cevat-Cerit,Semra, 2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yönetmelik Bölümlenme , Mayıs 1997 tarihinde TODAİE Tarafından Ankara’da düzenlenen 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu,na sunulan bildiriler.

GERAY Cevat,(1995),”Yerel Demokrasi Özerklik ve Halk Katılımı “,Yeni Türkiye , S 4,Yeni Türkiye Medya Hizmetleri

GERAY ,Cevat(1998),”Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler”, Türk İdare Dergisi, S 421,Sy 323-345,İçişleri Bakanlığı

GÖRMEZ, Kemal,(1997),Kent ve Siyaset Ankara,Gazi Büro Yayınları

GÖRSEL BÜYÜK GENEL KÜLTÜR ANSİKLOPEDİSİ,C 8

GÖZE ,Ayferi (1987),Siyasal Düşünceler ve Yönetimler,İst,BetaYayınları

GÖZÜBÜYÜK A.Şeref ,(1989) Yönetim Hukuku ,Ankara,Sevinç Matbaası

GÖZÜBÜYÜK Şeref ,(1992),Yönetim Hukuku ,Ankara ,Turan Kitabevi,

GÜRPINAR ,Ergün (1993),Kent ve Çevre Sorunlarına Genel Bir Bakış,İstanbul, Der.Yayınları

GÜVEN H.Sami ,(1982),”Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu” Amme İdare Dergisi , C 15,27-48,TODAİE Yayını

HİLL,Herman (1998),”Yönetirken Yurttaş Unutmamak” (Çeviren :Mehmet Akif Çukurçayır) Belediye Dergisi ,C 4,S 8, Esen Yayıncılık Ltş.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ,(1970),İl Genel Yönetimi, C II ,İç -Düzen Yayını

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI,(1985),Türkiye’de Mülki İdare Bölümleri Yayın No :78

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ,(1998), Yerel Yönetimlere Halk Katılımı, Yerel Yönetimlerin Ekonomik Katılımları,Mah.İd. Gen Md.

İNAN Kamuran,(1993),Devlet İdaresi ,İstanbul ,Ötüken ,

KARAER Tacettin ,(1987) ”Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme “,Amme İdare Dergisi , S 2, Sy –25-46,Sy 47-67

KARAER ,Taceddin (1990),” Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine “,Amme İdare Dergisi,C 23, S 3

- KARATEPE Şükrü,(1995)"Türkiye'ninYönetim Sorunları , "Yeni Türkiye,S 4,Sy 164-173**
- KARTAL, Kemal,(1983),"Kentleşmenin Ekonomik ve Sosyal Maliyeti" , Amme İdare Dergisi ,C 16 , S 4,Sy 92-110,TODAİE Yayını**
- KAYA KILIÇ ,Selda (1995)" Şemseddin Sami'nin Vilayet Yönetimi İle İlgili Layihası," Amme İdare Dergisi ,C. 28 ,S 2 ,Sy 119-140,TODAİE Yayını**
- KELEŞ ,Ruşen ,(1993-a),"Kentsel Katılım Nedir ? Ne Değildir?Kent ve Siyaset Yazıları (1975-1992),IULA –EMME Yayını**
- KELEŞ Ruşen,(1993-b),"Yerel Yönetimler,Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi" Kent ve Siyaset Üzerine yazılar (1975-1992)IULA-EMME Yayını.**
- KELEŞ,Ruşen(1994),Yerinden Yönetim ve Siyaset,İstanbul Cem Yay.**
- KELEŞ,Ruşen,(1995)"Yerel Demokrasinin Neresindeyiz"?,Yeni Türkiye,4.-, Sy 66-71 Yeni Türkiye Medya Hizmetleri Yayını**
- KELEŞ,Ruşen,(1997),Kentleşme Politikası,Ankara,İmge Kitabevi,**
- KILINÇ ,İsmail (1993),"Türkiye'de Kentleşmenin Özellikleri" Amme İdare Dergisi ,C 26,s 2,Sy 147-170,TODAİE Yayını**
- KOÇDEMİR Kadir,(1995)"İlçe Sayılarının Arttırılmasına Aykırı Bir Uygulama: Doğu Almanya Örneği",Yeni Türkiye,S 4,Sy 277-283**
- KOÇEL Tamer,(1984),İşletme Yöneticiliği,İstanbul,İ.Ü. Yayını Venüs Ofset Matbaası**
- KONGAR Emre,(1971),"Toplum Kalkınması ve Toplum Örgütlenmesi, Amme İdare Dergisi,C 4,S 4,Sy 125-140 TODAİE Yayını**
- KUTLAR Aziz-ÖZTAŞ Cemal,(1996),Kalkınmada Öncelikli Yörelerdeki Teşvikli ve Teşviksiz Yatırım Uygulamaları Elazığ,Çağ Ofset Matbaacılık**
- MASSİE Joseph L.(1983),İşletme Yönetimi (Çev.Prof.Dr.Şan ÖZALP)**
- MUTLU Servet (1989)"Kamu Yönetimindeki Mekansal Örgütlenmenin Esasları ve Türkiye için Öneriler",Amme İdare Dergisi, C 25,S 4,Sy 21-46 TODAİE Yayını**
- NADAROĞLU Halil,(1994),Mahalli İdareler,İstanbul,Beta**

- NEUMARK F,(1994) Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları
Hakkındaki Rapor,Başbakanlık
- OKUTAN,Nuri,(1996),Proje bazında Kalkınmada Kelkit Modeli,Kelkit
Kelkit Kaymakamlığı Yayını
- ONAR Sıddık Sami,(1952),İdare Hukukunun Umumi Esasları
- ORTAYLI,İlber,(1974) Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)
TODAİE Yayını
- ÖKTEM Kemal,(1988),”Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi” **Türk İdare Dergisi**
,S 378,Sy 271-308 İçişleri Bakanlığı
- ÖKTEM Kemal,(1988).Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, **Türk İdare**
Dergisi ,S 380 Sy 105-136 İçişleri Bakanlığı
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN Uğur,(1989)”Yönetim Bölümlenmesinde Yeniden Düzenleme
Girişimleri Üzerine Düşünceler “**Mülkiyeliler Birliği Dergisi**
S 106,Sy 9-13
- ÖNER Şerif,(1997),Belediye Yönetiminde Kamuoyu Denetimi ve Katılım”
Türk İdare Dergisi, S 415,Sy 189-201 İçişleri Bakanlığı
- ÖNER Şerif,(1998),”Kentleşme ve Modernleşmenin Siyasal Davranışlar
Üzerindeki Etkisi”,**Türk İdare Dergisi**, S 420,Sy 65-96 İçişleri
Bakanlığı
- ÖNER Şerif,(1999),”Osmanlı’da Yerel Katılım ve Demokratikleşme”,
Belediye Dergisi,C 5,S 10,Ankara,Esen Basın Yay.
- ÖZALP İnan,(1986),İşletmelerde Yönetim,Ankara,Vergi Yayınları,
- ÖZER Ahmet,(1990)”Yönetim Tekniklerinde Fransa’da Gerçekleştirilen Reformlar
ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerde Son Durum” **Türk İdare Dergisi**,
S 386, Sy 29-81 İçişleri Bakanlığı
- ÖZTEKİN Ali,(1993),İdareye Giriş,Malatya,Yeni Malatya Gazetesi Ofset Tesisleri
- ÖZTÜRK Azim,(1994)”Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması,Mevcut Yerel Yönetim
Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar”**Türk İdare Dergisi**,
S 405,Sy 45-55 İçişleri Bakanlığı
- PAYASLIOĞLU Arif,(1966),Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme
TODAİE ve DPT Ortak Yayını

- PAYZIN Ziya**,Türkiye'de Yerleşim Sorunları ve Bölgeler Arası Dengesizlik,
Ankara,Nüve Matbaası
- PEKER Ömer**,(1989),”Yönetimi Geliştirme”,**Amme İdare Dergisi**,
C 22,S 3,Sy 03-13
- POLATLIOĞLU Aykut**,(1985),”İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir
Yönetim Modeli”,**Amme İdare Dergisi**,C 18,Sy 35-35
- POLATLIOĞLU Aykut**,(1988).”Bölge Valiliği Üzerine Düşünceler”
Mülkiyeliler Birliği Dergisi,S 92,Sy 7-11
- POLATLIOĞLU Aykut**,(1989),Kamu Yönetimine Giriş,TODAİE
- SENCER Muzaffer**,(1986),Türkiye'nin Yönetim Yapısı,İstanbul Alan Yayıncılık
- SÜRGİT Kenan**,(1972),Türkiye'de İdari Reform, TODAİE Yayını
- SÜRGİT Kenan**,(1981),”Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve
Politika Belirleme İşlevleri”,**Amme İdare Dergisi**, S 1,Sy 3-27
TODAİE Yayını
- ŞENEL Turhan**,(1975)”Masraf Yarar Analizi Yönetimin Kolluk Hizmetlerinde
Uygulanabilme Olanakları”,**Amme İdare Dergisi**,S 1
- TAMER Mustafa**,(1992)”Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler”,
Türk İdare Dergisi. S 396, Sy 116-117 İçişleri Bakanlığı
- TODAİE**, (1966),Mehtap Raporu.Ankara TODAİE Yayını
- TODAİE** (1992), KAYA Projesi ,yayın no:247 .Ankara
- TOPAL A.Kadir-ERKAHRAMAN Özkan**,(1997)”Yerel Yönetimler ve Kırsal Yöre
Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme”**Belediye Dergisi** C 4.S 2
Ankara Esen Basın Yayıncılık Ticaret Ltd.Şti.
- TOPRAK Zerrin**,(1987),”Türkiye'de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın
Rolü”**Türk İdare Dergisi** ,S 374,Sy185-198,İçişleri Bakanlığı
- TOPRAK Zerrin**,(1990),”Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, **Amme İdare Dergisi**,
C 23,S 2,Sy 58 TODAİE Yayını
- TORTOP Nuri**,(1990),Yönetim Biliminin Temel İlkeleri,TODAİE yayınları
- TORTOP Nuri**,(1992),”Birleşik Amerika'da Los Angeles Şehri ve Yönetimi”
Amme İdare Dergisi, C 25,S 4,Sy 57-64 TODAİE Yayını
- TORTOP Nuri**,(1994),Mahalli İdareler,Ankara Yargı yayınları

- TORTOP Nuri,(1995),”Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri”İller ve Belediyeler Dergisi,s 593**
- TORTOP Nuri,(1996),Yerel Yönetimler Maliyesi,TODAİE Yayın No 263**
- TOSUN Kemal,(1984),İşletme Yönetimi,İstanbul Venüs Ofset**
- TOSUN Gülgün-TOSUN Tanju,(1995),”Türkiye’de Kentleşme-Siyasal yapılanma ilişkisi”,Amme İdare Dergisi,C 28,S 4,Sy 45-63 TODAİE Yayını**
- TOMBUL Mete,(1991),Türkiye’de Bölge Planlama Çalışmaları İçin Geçerli Olabilecek Bir Bölge Ayırımı Önerisi,DPT Kalkınmada Öncelikli Yöreler Başkanlığı**
- TÜRE İlknur,(1998),”Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği,Sorunları ve Çözüm Arayışları”Amme İdare Dergisi,Haziran,Sy 63-97,TODAİE Yayını**
- TÜRKDOĞAN Orhan,(1971),Beşikdüzü ve Dursunbey Bölge Monografisi,Erzurum Atatürk Üniversitesi Yayınları**
- TÜTENGİL Cavit Orhan,(1975),100 Soruda Kırsal Türkiye’nin yapısı ve Sorunları İstanbul,Gerçek Yayınevi**
- VERSAN Vakur,(1960),Amme İdaresi,İstanbul,Servet Matbaası,**
- YALÇINDAĞ Selçuk,(1976),”İlçe Özel Yönetimi : Bir Model Denemesi” Amme İdare Dergisi,S 4,Sy 33-70 TODAİE Yayını**
- YALÇINDAĞ Selçuk,(1998).”Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları” Amme İdare Dergisi,C 21,S 3,Sy 3-22,TODAİE Yayını**
- YALÇINDAĞ Selçuk,(1996),”İl Sisteminin Güçlendirilmesi Çözüm mü?” Çağdaş Yerel Yönetimler,C 5,S 2,Sy 3-14 TODAİE Yayını**
- YALÇINDAĞ Selçuk,(1996),İl Sistemi mi Geniş Alan Yönetimi mi ? Türkiye’de İl Sayısını Arttırmak Yerel Düzeyde Daha Çok” Ekonomi ve Daha Çok Demokrasi Getirir mi ?,Friedrich Ebert Vakfı**
- YALÇINDAĞ Selçuk,(1997),”Yönetimsel Etkililik,Demokrasi ve İl Sayısının Arttırılması”Amme İdare Dergisi MART S,30,Sy 11-41, TODAİE, Yayını**
- YAŞAMIŞ,Firuz Demir,(1987),Yönetim ve Yöneticinin Sorunları, Türk İdareciler Derneği Bilimsel araştırma Dizisi :4**

- YAŞAMIŞ Firuz,(1993),”Cumhuriyetin 70.Yılında Türkiye'nin Kurumsal Sorunları,”
Türk İdare Dergisi,S 401,Sy 85-126,İçişleri Bakanlığı**
- YAVUZ Fehmi,(1976),Memleketimizde Toplum Kalkınması,TODAİE Araştırma
Serisi no 16**
- YAZICI Hakan,(1990),Kalkınmada Gönüllü Kuruluşların Yeri ve Önemi,
Basılmamış Uzmanlık Tezi,DPT,Ankara**
- YAZICIOĞLU Recep,(1992)”Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi”
Çağdaş Yerel Yönetimler,C 1,S 3,Sy 7-24 TODAİE Yayını**
- YAZICIOĞLU Recep,(1989),Taşra Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi,
(Mahalli İdareler Reformu),Ankara,Önal Ofset**
- YAZICIOĞLU Recep,(1995),Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma ,
Erzincan,Eramat Matbaacılık Lt.Şt.**
- YENER,Zerrin-ARAPKİRLİOĞLU Kumru,(1996),”Avrupa Kentsel Şartı”,
Ada-Kentliyim Dergisi,S 6**
- YETER,Enis(1995),”Mahalli İdare Reformu Üzerine Düşünceler”,
Yeni Türkiye,S 4,Sy 347-351 Yeni Türkiye Medya Hizmetleri**
- YETER,Enis-ÖZHAN,Hasan,(1995),Mahalli İdare Birlikleri,Türk Belediyecilik
Derneği/Konrad Adenaur Vakfı Yay.**
- ZENGİN Eyüp,(1999),”Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”,
Türk İdare Dergisi ,S 422,,Sy 111-132.İçişleri Bakanlığı**
- ZOGA Ergin,(1973),İdarecilik ve Sanatı,İstanbul,Türk Sevk ve İdare Derneği
Matbaası**

YARARLANILAN MEVZUAT

1876 Anayasası

1921 Anayasası

1924 Anayasası

1962 Anayasası

1982 Anayasası

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu

1580 Sayılı Belediye Kanunu

Büyükşehir Belediyesinin Yönetimi Hakkında Kanun

(1984 tarih ve 3030 sayılı)

Mahalli İdarelerle İlgili Kanun ve Yönetmelikler, 1995. Türk İdareciler

Vakfı Yayınları No : 2

Özel İdare Kanunu

Köy Kanunu

3046 Sayılı Kanun (Bakanlıkların Kuruluş, Teşkilat ve Yetkilerini Belirlemek

Amacıyla Çıkan Kanun)