

TÜRKİYE VE FRANSA'DA MÜLKİ İDARE

Mülki idare sistemi, ülke topraklarının bölünmesi, bu bölümlerin kendi içlerinde kademelenmesi ve bu bölümlerde devletin tüzelkişiliğini temsil eden mülki idare amirlerinin görevlendirilmesi şeklinde bir örgütlenmeye dayanır.



Hacı Hasan GÖKPINAR
Diyarbakır Vali Yardımcısı

GİRİŞ

Türkiye ve Fransa'da devlet taşrada "mülki idare" ve "yerel yönetimler" olarak iki şekilde örgütlenmiştir. Her iki ülke, devlet şeklinin Cumhuriyet olması, üniter ve hiyerarşik yapısı, kamu yönetiminde Napolyoncu modeli benimseme gibi benzerliklerin yanı sıra, mülki idare sistemi ve geleneğine sahip olmak bakımından da benzerlik göstermektedir.

TODAİE Kamu Yönetimi Sözlüğünde yer alan tanıma göre mülki idare, "Ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş, il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresidir" (Bozkurt vd., 1998: 176). Tanımı bu şekilde yapılabilecek mülki idare, ülkenin illere bölünmesi sonucu merkezin atadığı ve doğrudan merkeze karşı sorumlu valilerin illeri yetki genişliği içerisinde yönetmesi esasına dayanmaktadır (Apan, 2015: 41). Daha

ayrıntılı bir şekilde ifade edecek olursak, mülki idare sistemi ülke topraklarının bölünmesi, bu bölümlerin kendi içlerinde kademelenmesi ve bu bölümlerde devletin tüzelkişiliğini temsil eden mülki idare amirlerinin görevlendirilmesi şeklinde bir örgütlenmeye dayanır (Çapar, 2015: 56).

Öte yandan, karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarında, karşılaştırma konusu ülkenin seçilme nedeninin belirtilmesi genel kabul görmüş bir ilkedir. Neden mülki idare amirlerinin görev yaptığı İsveç, Belçika, Hollanda, Norveç, İsveç ya da Almanya değil de Fransa incelenmektedir?

Bu soru basitçe, "mülki idare sistemimiz 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile Fransa'dan alınmıştır" biçiminde cevaplanamaz; zira bu cevap yanıltıcıdır. Fransa'da "valilik kurumu" 1800 yılında Napolyon'un Mısır seferi sonrasında oluşturulmuştur. Bizim geleneğimizde ise Osmanlı öncesi Türk ve İslam devletlerin-

de görülen bir kurumdur. Peygamberimiz ilk vali atamasını 628 yılında gerçekleştirmiştir (Bedük, 2018: 16). Mirasçısı olduğumuz Osmanlı Devletinde ise Fransa'dan çok daha önceleri beylerbeyi (daha sonraları vali), sancakbeyi, kadı gibi mülki fonksiyonları yerine getiren görevliler bulunmaktaydı.

Peki karşılaştırma ülkesi olarak Fransa'yı neden seçtik? Hiç kuşku yok ki, Osmanlı yönetim sistemini modernleştirmeyi hedefleyen Tanzimat reformlarında Fransa'nın etkisi çok büyüktür. Danıştay, Sayıştay, il özel idareleri, belediye vb. örgütlerin kuruluşunda örnek aldığımız Fransa ile eyalet sisteminden vilayet sistemine geçtiğimiz 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesinde de etkileşimimiz yüksek oranda gerçekleşmiştir. Ayrıca, 1980'lerden sonra neo-liberal paradigmanın fikri altyapısını hazırladığı ve mülki idare aleyhine gelişen yerel yönetim reformlarının yaşanması bakımından da bir benzerlik söz konusudur. Şüphesiz, tüm bu etkileşim, karşılaştırma ülkesi olarak Fransa'nın seçilmesini anlamlı kılmaktadır.

Bu çalışmanın konusunu, Türk ve Fransız mülki idare sistemlerinin karşılaştırılması oluşturmaktadır. Çalışmada her iki ülkenin sistemi detaylıca anlatılmayacak, yalnızca tespit edilen farklılıklar ortaya konmaya çalışılacaktır.

KARŞILAŞTIRMA KONULARI

1. Mülki İdare Kademeleri

Fransız devleti taşrada üç temel kademede örgütlenmiştir:

- Bölge
- İl
- İlçe

Fransız mülki idare sisteminde ülkemizden farklı olarak, il kademesinin

üstünde bölge kademesi bulunmaktadır. 1964 tarihinde oluşturulan bölge yönetimleri 1972'de tüzelkişilik kazanmıştır. 1982 yılındaki yerelleşme reformu kapsamında yerel yönetim niteliği de kazanmıştır. 2003 yılındaki Anayasa değişikliği ile anayasal güvenceye kavuşmuştur (Çapar, 2016: 133-134).

Ülkemizde ise devlet taşrada iki temel kademede örgütlenmiştir¹:

- İl
- İlçe

Her ne kadar devletimiz taşrada iki temel kademede örgütlenirse de, ülkemizin mülki idare sisteminde 1983 yılında bölge valiliği denemesi yaşanmıştır. Bülent ULUSU başkanlığındaki 44.Hükümet, 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile ülkeyi sekiz² bölgeye ayırmış; ancak, bir ay sonra gerçekleşecek genel seçimler nedeniyle bölge valilerini atamamıştır. Genel seçimlerden zaferle çıkan Turgut ÖZAL başkanlığındaki 45. Hükümet ise 11 Temmuz 1984'te, 71 sayılı KHK'yi kanunlaştırmadan reddetmiştir. Böylelikle bölge valiliği denemesi ülkemizde uygulanmadan rafa kalkmıştır.

1 1871 Vilayet Nizamnamesi ile "nahiye" adıyla yönetim sistemimize giren bucak teşkilatı, 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1.maddesi ile önce büyükşehir olan 30 ilde kaldırılmış; ardından 11.09.2014 tarih ve 29116 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun'un 129.maddesi ile büyükşehir olmayan 51 ilde kaldırılmıştır.

2 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında KHK ile Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir merkez olmak üzere sekiz adet bölge valiliği oluşturulması hüküm altına alınmıştır.

Mülki idare sistemimiz
1864 Tuna Vilayeti
Nizamnamesi ile
Fransa'dan alınmıştır.

2. Mülki Bölüm Sayıları

Fransız ülkesi deniz-aşırı toprakları ile birlikte bir bütün olarak 18 bölge, 101 vilayet ve 342 ilçeden oluşmaktadır. Genel olarak 3-4 ilden bir bölge, 2-3 ilçeden ise bir il oluşmaktadır (Çapar, 2016: 133-146). Ülkemizin taşrası ise 81 il ve 922 ilçeden oluşmaktadır (www.e-icisleri.gov.tr). Ülkemizde ise Fransız uygulamasının aksine ilçe sayıları iller arasında eşit olmayan şekilde bölülmüştür. İlçe sayısı 39 ile İstanbul'da zirve yaparken, 2 ile Bayburt'ta en düşük rakamı görmektedir.

Tablo 1: Türkiye ve Fransa'da Mülki Bölüm Sayıları

| Mülki Bölüm Sayıları | Fransa | Türkiye |
|----------------------|--------|---------|
| Bölge | 18 | - |
| İl | 101 | 81 |
| İlçe | 342 | 922 |

Tablo 1'in incelenmesi sonucunda, Türkiye'deki ilçe sayısının optimumdan fazla olduğu rahatlıkla söylenebilecektir. 1927 yılında 317, 1945'te 419, 1960'da 570, 1980'de 575 olan ilçe sayısı, özellikle 1987'den sonra ciddi oranda yükselmiştir. 1987'de 111, 1990'da ise 135 yeni ilçe kurulmuştur. 2013 yılına gelindiğinde ise ilçe sayısı 1980'e göre 344 ilçe artış göstererek 919'a ulaşmıştır (Çapar, 2015). Özellikle 1987 ve 1990 yıllarında yaşanan ilçe yapma furçasının siyasi saiklerle gerçekleştiği, bilimsel ve rasyonel temellerden uzak olduğu açıktır. 1973'te yazdığı makalesinde ilçe sayısını değerlendiren

1958’de kabul edilen Fransız V. Cumhuriyet Anayasası’nın 72.maddesinde validen söz edilmektedir. Vali, Fransız sisteminde varoluşu Anayasa’da yer alan yegane üst düzey kamu görevlisidir.

Duran’ın “575 olan ilçe sayısı üçte iki kadar azaltılarak, en fazla 200’e indirilebilir” önermesiyle birlikte değerlendirdiğimizde bu gerçeklik daha çarpıcı hale gelmektedir (Duran, 1973: 12).

3. Anayasalarda Yer Alma Bakımından

1958’de kabul edilen Fransız V. Cumhuriyet Anayasası’nın 72.maddesinde validen söz edilmektedir. Vali, Fransız sisteminde varoluşu Anayasa’da yer alan yegane üst düzey kamu görevlisidir (Çapar, 2016: 131). Anayasa’nın 72.maddesinde vali, “Cumhuriyetin yerel ve bölgesel makamlarında, ayrı ayrı hükümetin her üyesinin ve devletin temsilcisi olarak, ülke çıkarlarının korunmasından, idari denetimden ve yasaların uygulanmasını sağlamaktan sorumludur” biçiminde tanımlanmaktadır.

Ülkemizde yürürlükte olan 1982 Anayasası’nda ise, hiçbir mülki idare amiri pozisyonundan bahsedilmemektedir. Ancak, Anayasamızın 126. maddesinde “il”den bahsedilmiştir. Buna göre, “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu

hizmetlerinin gereklerine göre, ille- re; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.” Görüldüğü gibi 1982 Anayasasında üst düzey kamu görevlisi olarak validen veya kaymakamdan bahsedilmediği gibi, mülki idare bölümü olarak da sadece il kademesinden bahsedilmiştir.

4. Valinin Görev Alanı Dışında Bırakılan Hizmetler

Fransız mülki idare sisteminde valinin geniş yetkileri bulunmakla birlikte valinin görev alanı dışında bırakılan pek çok kamu hizmeti bulunmaktadır. Eğitim ve öğretim faaliyetleri, bu faaliyetlerin personel yönetimi, okul binalarının örgütlenmesi ve idaresi; vergi matrahının belirlenmesi ve vergilerin toplanması; iş hukuku mevzuatının uygulanmasının denetlenmesi; Sayıştay’ın görev alanına giren mali denetimler; adalet bakanının görev alanına giren hizmetler, valinin görev alanının dışında kalmaktadır. Bu istisnalar valinin bu alanlarındaki yetkilerine ilişkindir; yoksa bu hizmetler, çeşitli yükümlülüklerle tabi olarak varlığını sürdürmekte ve valinin de genel bir bilgilenme hakkı bulunmaktadır (Karahanoğulları, 2004).

Ülkemizin mülki idare sisteminde ise, sadece adli ve askeri hizmetler il ve ilçe genel idaresinin başı ve mercii konumunda olan vali ve kaymakamların görev alanı dışında bırakılmıştır.

Fransız il yönetiminde vali ile il özel idareleri arasında organik ilişki bulunmamaktadır.

5. Vali – İl Özel İdaresi İlişkileri

Fransız il yönetiminde vali ile il özel idareleri arasında organik ilişki bulunmamaktadır. 2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa valinin il özel idaresinin yürütme organı olma görevini il genel meclisine vermiştir. Bu tarihten sonra il özel idaresinin karar ve yürütme organının başı il genel meclisi başkanı olmuştur (Kayıkcı, 2003).

Ülkemizde ise büyükşehir statüsünde olmayan 51 ilde varlığını sürdüren il özel idarelerinde vali çift karakterli bir pozisyon üstlenmiştir. Vali hem il özel idaresinin başı ve yürütme organı, hem de karar ve danışma organı olan il encümeninin başkanıdır. 2005 yılında çıkan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile valinin il genel meclisinin başkanı olarak görev yapması geleneğine son verilmiştir (Keleş, 2016: 173-183).

6. Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri

İdari vesayet, yerel yönetimlerin kendileri dışında başka bir idare (merkezi idare) tarafından, yasaların öngördüğü konular ve sınırlar içinde denetlenmesidir. Yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi, üniter devlet sisteminde görülen “idarenin bütünlüğü ilkesi”nin doğal sonucudur. İdari vesayet yetkisini kullanacak kişi ve organlar kanunla belirlenir. İdari vesayet yetkisi, “hukuka uygunluk” ve “yerindelik” olmak üzere iki şekilde kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2013: 388-389).

Fransız Anayasası’na göre devlet temsilcisi (vali) yerel yönetimlerin kararları üzerinde “yasaya uygunluk” denetimi gerçekleştirmektedir. 1982 yılına kadar valinin idari vesayet yetkisinin içerisinde “yerindelik” denetimi de bulunmaktaydı; ancak 2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve

Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa “yerindelik denetimi”ni kaldırmıştır (Dreyfus, 2010: 50; Kayıkçı, 2003; Karahanoğulları, 2004).

Taşrada devletin en üst düzeyde temsilcisi olan vali, yerel yönetimlerin kararlarının yasalara uygun olmadığı kanaatine vardığında, ilgili yerel yönetim birimine uyarı yazısı gönderir. Bu yazıda tespit edilen yasaya aykırılık durumu belirtilerek kararın geri çekilmesi ya da yasalara uygun hale getirilmesi önerilir. Eğer yerel yönetim birimi bu tavsiyeye uymazsa, vali kararın aleyhine yürütmeyi durdurma talepli iptal davası açabilir. Ayrıca Fransız valisi, bölge Sayıştay mahkemeleri ile birlikte, yerel yönetimlerin bütçe denetimlerini yapma yetki ve görevine de sahiptir. Bu kapsamda, bütçenin zamanında yürürlüğe girmesi, denge-sizliklerin giderilmesi ve zorunlu harcamalar konusunda müdahale yetkisi vardır. Bütçe denklığı sağlanmadığı durumlarda, vali, konuyu bölge Sayıştay mahkemelerine götürebilir (Çapar, 2016: 153-154).

Ülkemiz uygulamasına bakacak olursak, 1982 Anayasası 127.maddesinde “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” diyerek idari vesayet hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından uygulanacağını hüküm altına almıştır. Her ne kadar 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetim reformları ile idari vesayet bağı zayıflatılarak yerel yönetim sistemi idari ve mali özerklik üzerine inşa edilse de, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde kullandığı önemli idari vesayet yetkileri vardır.

Hiç şüphe yok ki, en önemli idari vesayet makamı İçişleri Bakanı’dır. İçişleri Bakanı anayasal bir yetki olarak, görevleriyle ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organlarını veya bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak görevlerinden uzaklaştırabilme yetkisine sahiptir. İçişleri Bakanı, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 46.maddesi uyarınca belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar büyükşehir ve il belediyelerinde belediye başkanlığına görevlendirme yapma yetkisine sahiptir. Yine aynı kanunun 10.maddesine göre bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilebilir.

Ülkemizde idari vesayet yetkisini kullanan diğer görevliler ise vali ve kaymakamlardır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediye sınırlarının kesinleşmesi (m.6) ile belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi (m.9), belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile gerçekleşir. Yine aynı Kanun’un 81.maddesine göre cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlar mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğü girmektedir. Vali ve kaymakamların kullandığı idari vesayet

En önemli idari vesayet makamı İçişleri Bakanı’dır.

Taşrada devletin en üst düzeyde temsilcisi olan vali, yerel yönetimlerin kararlarının yasalara uygun olmadığı kanaatine vardığında, ilgili yerel yönetim birimine uyarı yazısı gönderir.

yetkisinin bir diğer örneğine 442 sayılı Köy Kanununda rastlamaktayız. Köy Kanunu’nun 40.maddesine göre vali ya da kaymakam, köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını bozabilme yetkisine sahiptir.

7. Vali ve Kaymakamların Atanma Usulleri

Fransa’da valilik ülkemiz uygulamasına benzer şekilde, atanması hükümetin takdirine bırakılan istisnai memuriyetler arasında sayılmıştır. Fransız valisi, İçişleri Bakanı ve Başbakanın teklifi üzerine, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararnamesi ile atanmaktadır (Canatan, 2010: 48). Kariyer meslek grubundan olan ve ayrı bir memuriyet sınıfı (corps) oluşturan kaymakamlar ise, İçişleri Bakanı ve Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Ülkemizde de vali ve kaymakam atamaları yakın bir tarihe kadar Fransız uygulamasına benzer şekilde yapılmaktaydı; ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte vali ve kaymakam atamaları, 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkan-

Fransa'da bir ilçenin merkezi, kaymakamlık olarak adlandırılmaktadır. Her ilin merkezinde yer alan ilçe ise merkez ilçe olarak adlandırılmaktadır. Bu nedenle merkez ilçe, hem valilik hem de kaymakamlık olarak işlev görür.

*İlgi Kararnamesi*³'ne göre yapılmaktadır. Bu Kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde sayılan valiler Cumhurbaşkanlığı kararıyla, (II) sayılı cetvelde sayılan kaymakamlar ise Cumhurbaşkanlığı onayıyla atanmaktadır.

8. Kaymakamın Yetkileri

Fransız mülki idare sisteminde illerin ilçeleri, sadece bir yönetsel kademe olma niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla tüzelkişilikleri ve seçilmiş bir meclisi bulunmaz. Fransa'da kaymakamlar, ilçelerinde valiliğin temsilcisi ve yardımcısı olarak görev yaparlar. Zaman içerisinde görev ve yetkilerinde artışlar görülmüş ise de, 1982 reformu sonrasında da kaymakamlar valiliğin temsilcisi ve yardımcı birimi konumunu muhafaza etmişlerdir (Çapar, 2016: 144). Her ne kadar Fransa'da valinin kaymakamlara genel bir yetki veya imza devri usulü bulursa da, gerçek anlamıyla hizmet görmeye yönelik icrai yetkileri son derece sınırlıdır.

Türk kaymakamının ise, ilçelerinde valilere benzer yetkilerle donatıldığını rahatlıkla söyleyebiliriz. İl idaresine ilişkin 5442 sayılı Kanun, vali için zikrettiği madde kadar, hatta daha fazlasını, hem de, aşağı yukarı aynı ifadelerle kaymakam için zikretmiştir. Duran kaymakamların bu durumunu, "Türk kaymakamı, valiye tamamen bağlı kalmakla birlikte, vali gibi ancak daha alt düzeyde ve sınırlı bir grup hizmeti görme özelliği ile bir *küçük vali* olarak kabul edilebilir." diyerek ifade etmektedir (Duran, 1973: 3).

9. Merkez İlçe – Metropol İlçe Kaymakamlıkları

Fransa'da bir ilçenin merkezi, kaymakamlık olarak adlandırılmaktadır. Her ilin merkezinde yer alan ilçe ise merkez ilçe olarak adlandırılmaktadır. Bu nedenle merkez ilçe, hem valilik hem de kaymakamlık olarak işlev görür. Merkez ilçeler buldukları ilin genel sekreteri tarafından yine "kaymakam" sıfatı ile idare edilirler ancak bu ilçeler için kurulmuş "kaymakamlıklar" ve "kaymakamlık hizmet binaları" yoktur. Bu sebeple merkez ilçeler, ilçe statüsünde olmalarına karşın hizmet ve örgütlenme mercii olarak kaymakamlık statüsüne sahip değildirler. Öte yandan, Fransa'da büyükşehir olan illerde metropol ilçeler bulunmaktadır. Bu ilçelerin yasal olarak resmi statüleri ve başkanları vardır. Ancak, tüzelkişilikleri bulunmamaktadır. Bu sebeple bu ilçelerin hukuki ehliyetleri ve kendilerine ait bütçeleri bulunmaz. Dolayısıyla, Fransa'da ilçe olarak adlandırılırsalar da, bu metropol ilçeler, belediyenin alt birimi gibi işlev görürler ve mülki idare sistemi dışında kalırlar (Çapar, 2016: 143-144).

Ülkemizde ise 1949 yılında yasa- laşan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu merkez ilçe örgütünü öngörmemiştir. Halihazırda büyükşehir olmayan

51 ilde uygulanmaya devam edilen modelde, il merkezi ile birlikte çevresinde hiçbir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerden oluşan bir merkez ilçe bulunmaktadır. İl genel yönetiminin başı olan vali bu birimin yönetiminden de sorumludur. Böylece, valiler merkez ilçelerin kaymakamlık görevini de üstlenmiş olmaktadır. Uygulamada valiler, genel olarak bu konudaki görev ve sorumluluklarını bir vali yardımcısına devretme yoluna gitmektedirler. Böylece yetki devri yapılan vali yardımcısı merkez ilçe kaymakamı gibi görev ve sorumluluk üstlenmekte, il müdürleri de ilin tümüne yönelik hizmetlerin yanında merkez ilçelerin ilçe müdürü görev ve sorumluluklarını da üstlenmektedir (Çapar, 2015).

Öte yandan, 1984 yılında Türk kamu yönetimi sistemi içinde büyükşehir belediyelerinin kuruluşundan itibaren, büyükşehir olan illerin merkezlerinde metropol ilçeler adıyla yeni bir ilçe statüsü oluşmaya başlamıştır. Metropol ilçelerimiz Fransız sisteminden farklı olarak devlet tüzelkişiliği ve mülki idare sistemi içerisinde yer almaktadır. İlk metropol ilçeler İstanbul, Ankara ve İzmir'de kurulmuştur. 1984 yılı itibariyle, bu üç kentten, İstanbul'un 15, Ankara'nın 5, İzmir'in de 3 metropol ilçesi bulunmaktaydı. 1986-1988 yılları arasında yeni kurulan beş büyükşehirden Adana'nın 4, Bursa ve Konya'nın 3, Gaziantep ve Kayseri'nin 2 metropol ilçesi vardı. Dolayısıyla ilk kurulan sekiz büyükşehir belediye sınırları içinde, merkez ilçe kaymakamlığı örgütlenmesi kurulmuş bulunuyordu. Kanun koyucu 1993 yılına gelindiğinde yedi⁴, 2000 yılında ise bir⁵ olmak üzere toplam

3 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4 Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli ve Samsun.

5 Sakarya.

sekiz yeni büyükşehir daha kurma yoluna gitmiştir. İkinci feryada büyükşehir olan sekiz ilde ise metropol ilçe örgütlenmesi kurulmamış; onu yerine ilk kademe belediyesi kurulma yoluna gidilmiştir. Bu durum 2008 yılında 5747 sayılı Kanunla değiştirilmiş ve ilk kademe belediyesi olan yerler metropol ilçeye dönüştürülmüştür. 2010 yılı sonu itibarıyla Türkiye'deki 892 ilçenin 143'ü metropol ilçe niteliği taşımaktaydı (Çapar, 2015). 6360

ve 6447 sayılı Kanunlarla 14 yeni büyükşehir kurulurken bu büyükşehirlerin merkezlerinde 27 yeni ilçe kurulmuştur. Böylelikle günümüzde metropol ilçe olarak tanımlayabileceğimiz toplam 170 ilçe bulunmaktadır. Öte yandan 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırı ilin mülki seviyesine çıkarılmıştır. Dolayısıyla, bir büyükşehirde bulunan tüm ilçeler "büyükşehir belediyesi sınırları içinde olan ilçe" statüsüne taşınmıştır. Şu

anda ülkemizde bulunan toplam 922 ilçeden 519'u büyükşehir belediyesi sınırları içinde olan ilçe; bu 519 ilçeden de 170 ilçe metropol ilçe konumundadır.⁶

6 Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ancak metropol ilçe olarak nitelendirilemeyecek ilçelere "müstakil ilçe" adı verilerek kavramsallaştırma yapılabileceğini düşünmekteyim. Toplam 17 ilçesi bulunan Diyarbakır'dan örnek verecek olursak, Bağlar, Kayapınar, Sur ve Yenişehir ilçeleri metropol ilçe; geri kalan 13 ilçe müstakil ilçe olarak adlandırılabilir.

SONUÇ

Türkiye, dünyada az sayıda devletin sahip olduğu kadim devlet geleneğine sahip bir devlettir. Bu köklü devlet geleneği içerisinde mülki idare sisteminin özgül ağırlığı bulunmaktadır. Batılı kamu yöneticilerin söylediğinin aksine, mülki idare sistemimiz Fransa'dan alınmamıştır; bizim mülki idare sistemimiz Fransız sisteminden hem daha eski hem de daha köklüdür.

Osmanlı Devleti'nin yönetsel olarak modernleştirilmeye çalışıldığı Tanzimat devrinde, eyalet sisteminin güçsüzlüğünün önüne geçilebilmesi maksadıyla ikame edilen vilayet sisteminde Fransa'dan etkileşimlerin yaşanması normaldir. Ancak, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile birlikte vilayet sistemine geçiş çabalarının başlamasıyla birlikte mülki idare sistemimiz ülkemizin toplumsal koşullarına uygun olarak yol almıştır. Kurulan mülki idare sistemimiz tamamen devlet kültürü, birikimi ve

geleneğinin ürünüdür. Zira, zaman içerisinde yazıda da bahsedilmeye çalışılan konularda Fransa'dan farklılaşmalar yaşanmıştır.

Yönetim çevresindeki unsurlarla yüksek düzeyde etkileşim içerisinde olan mülki idare sistemimizde bazı reformların yapılması zorunluluktur. Bu kapsamda, ulaşım ve haberleşme imkanlarının son derece geliştiği ülkemizde, Fransa'dakinin yaklaşık üç katı olan ilçe sayısı optimum ölçek belirlenerek azaltılmalıdır.

KAYNAKÇA

Kıtaplar:

- Apan, A. (2015), *Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*, Ankara, TİAV.
- Bozkurt, Ö. – Ergun, T. – Sezen, S. (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara, TODAİE Yayınları.
- Çapar, S. (2015), *Türkiye ve Fransa'da Neo-liberal Dönemde Mülki İdare*, Ankara, TİAV.
- Çapar, S. (2016), *21.Yüzyılda Yönetim-II*, ed. Enver Salıhoğlu – Selim Çapar, Ankara, TİAV.
- Eryılmaz, B. (2013), *Kamu Yönetimi*, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.

Keleş, R. (2016), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul, Cem Yayınevi.

Makaleler:

- Bedük, S.A. (2018), Türkiye'de Mülki İdare, İdarecinin Sesi Dergisi, S. 185, ss. 15-18.
- Canatan, B. (2010), Valilerin Atanması ve Görevden Alınması Konusunda Fransa'daki Durum, İdarecinin Sesi Dergisi, S.140, ss.48-49.
- Duran, L. (1973), Türk Kaymakamı, *Amme İdareci Dergisi*, c.6, S.2, ss.3-14.
- Dreyfus, F. (2010), Olası Bir Gelecekte Yürütücü Kuvvet Olarak Valilerin Güçlendirilmesi, Çev. B. Akbulut, İdarecinin Sesi Dergisi, S. 140, ss. 50-54.

İnternet Kaynakları:

- Çapar, S. (2015), "Türkiye'de İl ve İlçe Sayılarında Değişim", (Erişim Tarihi, 15.12.2018), <http://www.arem.gov.tr/kamu-yonetimi>.
- Karahanoğulları, O. (2004), "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersleri: Fransa Cumhuriyeti", (Erişim Tarihi, 13.12.2018), <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/makaleler.htm>.
- Kayıkçı, S. (2003), "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", (Erişim Tarihi, 20.12.2018), <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/FRtodaye.pdf>.
- www.e-icisleri.gov.tr