T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

MERKEZİLEŞME YÖNÜNDE YENİ BİR REFORM: KAYYIMLIK

Yüksek Lisans Tezi

Pınar BERK

Ankara-2018

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

MERKEZİLEŞME YÖNÜNDE YENİ BİR REFORM: KAYYIMLIK

Yüksek Lisans Tezi

Pınar BERK

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Barış ÖVGÜN

Ankara-2018

TC
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

MERKEZİLEŞME YÖNÜNDE YENİ BİR REFORM: KAYYIMLIK

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Barış ÖVGÜN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı-Soyadı	**İmzası**
Doç. Dr. Barış Övgün	.....
Doç. Dr. Nihat SADİOĞLU	.....
Dr. Öğr. Üyesi Can Erinç Özgül	.....
.....	.....

Tez Sınav Tarihi:

21.6.2018

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağımı gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (22/.6../2018)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı Soyadı

Pınar BERK

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **i**

KISALTMALAR ..... **iii**

TABLOLAR LİSTESİ ..... **v**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE REFORM

I) KAMU YÖNETİMİNDE REFORM VE REFORM YERİNE KULLANILAN KAVRAMLAR 13

A. Reform Neden Yapılır? 18

B. Kamu Yönetiminde Reformlar Nasıl Yapılır? 23

C. Kamu Yönetimi Reformunun Aktörleri 24

II) YERELLEŞME NEDİR? 26

III) MERKEZİLEŞME NEDİR? 30

A. Yönetsel Merkezileşme 32

B. Mali Merkezileşme 33

C. Siyasal Merkezileşme 37

IV) DENETİM NEDİR? 51

A. Değişen Yönetim Anlayışının Türk Denetim Sistemine Yansımaları 56

B. 2011 KHK'leri Sonrası Dönüştürülen Türk Denetim Sistemi 59

V) VESAYET NEDİR? 66

A. Roma Hukukunda Vesayet 67

B. Medeni Hukukta Vesayet 68

C. İdari Vesayet 69

İKİNCİ BÖLÜM

YENİ TÜR MERKEZİLEŞME EĞİLİMİ

OLARAK KAYYIMLIK

I) KAYYIM NEDİR? 76

A. Curo Minorum 78

B. Curo Furiosi 78

C. Curo Prodigi 78

II) YEREL DEMOKRASİ 82

III) YEREL ÖZERKLİK 93

IV) YEREL ÖZERKLİK VE İDARİ VESAYET 101

A. Kayyımlık Merkezin Yeni Bir Vesayet Aracı Mıdır? 104

V) TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU 113

A. TMSF'nin Kavramsal Açıdan İncelenmesi 114

B. TMSF'nin Kuruluşu ve Yaşanan Değişimler 115

C. TMSF'nin Hukuksal ve Yönetsel Açıdan Konumu 117

D. TMSF Ekonomi Alanında Merkezin Bir Aracı Mıdır? 122

SONUÇ 127

KAYNAKÇA 133

ÖZET 149

ABSTRACT 150

EK 1: Kayyım Atanan 101 Belediye 151

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABGS : Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

AET : Avrupa Ekonomi Topluluğu

AKP : Adalet ve Kalkınma Partisi

BDDK : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

BDP : Barış ve Demokrasi Partisi

BM : Birleşmiş Milletler

CHP : Cumhuriyet Halk Partisi

CMK : Ceza Muhakeme Kanunu

DB : Dünya Bankası

DEİK : Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

DPTM : Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

EPDK : Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu

ESAM : Ekonomik ve Sosyal Araştırma Merkezi

FETÖ : Fetullahçı Terör Örgütü

KAYA : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

IMF : International Monetary Fund/ Uluslararası Para Fonu

MEHTAP : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

OECD : Organization for Economic Cooperation and Development / Avrupa İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı

OHAL : Olağanüstü Hal

PKKK : Para Kredi Koordinasyon Kurulu

TDK : Türk Dil Kurumu

TEPAV : Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TESEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

TİM : Türkiye İhracatçılar Meclisi

TMK : Türk Medeni Kanunu

TMSF : Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TODAİE : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜSİAD : Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği

TCMB : Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası

YPK : Yüksek Planlama Kurulu

YSK : Yüksek Seçim Kurulu

YY : Yüzyıl

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası 45

Tablo 2: Yıllara Göre Genel Seçimlere Katılım Oranları..... 86

Tablo 3: Yıllara Göre Yerel Seçimlere Katılım Oranları 86

Tablo 4: 1982 Yılı İtibariyle Seçilmiş Belediye Başkanlarının Yerine Gelen Atanmış Belediye Başkanlarının Meslekleri 111

Tablo 5: 1980-1983 Arası Dönem İle 15 Temmuz 2016 Sonrası Dönemin Karşılaştırılması 112

GİRİŞ

Devletin rolünün değiştiği ve pek çok alanda gelişmelerin yaşandığı günümüzde, kamu yönetimi alanında da planlamadan örgütlemeye, personel almadan denetime ve eşgüdüme kadar, yönetimin özünü oluşturan tüm öğelerde değişimlere uygun olarak, yapısal ve işlevsel açıdan yeniden kurgulanma ihtiyacı hâsıl olmaktadır. Değişimlere uygun bir biçimde, iyileştirmeye ve aksaklıkları gidermeye yönelik çabalar reform çalışmalarını gündeme getirmektedir. Kamu yönetiminde reform çalışmaları, gelişmişlik düzeyleri ne olursa olsun, neredeyse tüm dünya ülkelerinde gündeme belirleyen önemli konulardan biridir. Çünkü kamu yönetiminde reform, çeşitli gereksinimlerin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetiminde reform çalışmaları Türkiye özelinde incelendiğinde, daha anlamlı ve farklı bir içerik kazanmaktadır. Çünkü Türkiye'de kamu yönetimi, Cumhuriyetin kurulduğu yıldan bugüne kadar sürekli eleştirilere maruz kalmıştır. Bu nedenle de kamu yönetimi alanında daima reform önerilerinde bulunulmuştur. Cumhuriyetin neredeyse yüz yıllık tarihinde her dönem de reform isteğinin hâsıl olduğu ve reform isteğinin hiçbir zaman sona ermediği söylenebilir. Ayrıca sözlük anlamı düzeltme ya da eksiklikleri giderme anlamına gelen reform kavramının, Türkiye'de her dönem farklı bir biçimde adlandırıldığı söylenebilir. Örneğin, reform kavramı; 1930'lu yıllarda inkılap, 1940'lı yıllarda idari rasyonalizasyon, 1950'li yıllarda idari reform, 1960'lı yıllarda hazırlanan, İdari Reform Komisyonu Raporunda " idari reform ve re-organizasyon" 1972 yılında hazırlanan, İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda "idarenin yeniden düzenlenmesi" 1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu'nda " yönetimin yeniden düzenlenmesi" biçiminde adlandırılmıştır. Bahsi geçen kelimeler çoğu zaman birbirlerinin eş anlamlıları olarak kullanılmışlardır. Ancak dikkat çeken nokta aynı anlama gelen bir kavramın her dönem farklı bir şekilde adlandırılmasıdır. Bu durum reform kavramı niçin her dönem de farklı şekillerde

adlandırılmıştır? sorusunun sorulmasına yol açmaktadır. Reform kavramının her dönem farklı bir şekilde adlandırılmasının nedeni, her dönemde kamu yönetimi anlayışının farklılık göstermesinden kaynaklanıyor olabilir. Ancak bu durum çeşitli tartışmaların yapılmasını gerektirir: Kamu yönetimi anlayışı neden her dönem farklılıklar gösterir? Kamu yönetimini ve reformları etkileyen faktörler nelerdir? Kamu yönetimi alanında neden reform yapılır? Kamu yönetimi alanında reform yapılmasını kim ya da kimler ister? vb gibi soruları ele almak önemlidir.

Yönetim devimsel bir süreçtir. Kamu yönetimi alanı da varlığını devam ettirebilmek için değişen koşullara uyum sağlamak zorundadır. Kamu yönetimi alanında reform, değişen koşullara uyum sağlama amacına yönelik olarak yapılmaktadır. Çünkü reform, mevcut duruma karşı yapılan esaslı bir düzeltim çabasıdır. Başka bir deyişle reform, basit yönetsel iyileştirme faaliyetleri değil; devletin işlevinin, niteliğinin, rolünün ve karar alma süreçlerinin dönüştürülmesidir. (Övgün, 2013: 149) Kamu yönetimi alanında reform yapılmasının çeşitli nedenleri vardır. Bu nedenlerden ilki, toplumun beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılamak ve yönetimde etkinliği ve verimliliği sağlamaktır. (İdari Reform Danışma Kurulu, 1972: 9-10; Heeks, 1998: 2) Çünkü çevre sürekli bir değişim içindedir. Çevrenin değişen koşulları kaçınılmaz olarak, yeni gereksinimler ortaya çıkarmaktadır. Yurttaşlarda çevrede yaşanan pek çok gelişmeye paralel olarak kamu yönetiminin de yeni koşullara uyarlanmasını talep etmektedir. Ancak yurttaşların talepleri ve beklentileri reformların yapılmasında bir tür araç haline gelebilmektedir. Nitekim reformların gerçekleştirilmesinde yurttaşların desteğinin önemli bir unsur olduğu söylenebilir. Özellikle neo-liberal yaklaşımla beraber yurttaşlar bir müşteri olarak konumlandırılmıştır. Bu durumda yurttaşların, devlet faaliyetlerine karşı daha duyarlı hale gelmesine ve çağın koşullarına uygun bir şekilde hizmet almayı talep etmelerine sebep olmuştur. Reform ihtiyacını ortaya çıkmasının diğer bir nedeni de uluslararası sisteme uyum sağlamak ve dış müdahalelerden kurtulmaktır. (Ekşi,

2009: 493) Türkiye'de geçmişten günümüze kadar reformların süreklilik arz eden bir şekilde devam etmesinde en önemli faktörlerden biri de dış müdahaleleri engellemektir. Özellikle Osmanlı döneminde yabancıların içişlerine karışmasını engellemek amacıyla çok sayıda reform çalışmaları yapılmıştır. (Davison, 2015)

Kamu yönetimi alanında reform yapılmasının üçüncü ve belki de en önemli nedeni krizlerdir. Reform girişimleri genelde müreffeh zamanlardan ziyade kriz dönemlerinde ortaya çıkmaktadır. Hükümetler niçin özellikle kriz dönemlerinde reform yapma çabası içerisine girmektedir? Ya da niçin kriz zamanlarında reformlar gündeme gelmektedir? Bu durumun nedeni Osipov ve diğerlerine göre, kriz dönemleri işletmelerin ve yurttaşların devletten bir takım mucizeler bekledikleri dönemlerdir. Ayrıca reformlar krizleri aşmada bir çözüm yolu olarak görülmektedir. Bu yüzden devlet kendisini müdahalede bulunmak ya da belirli alanlarda reform yapmak zorunda hissetmektedir. (Osipov vd, 2017) Ancak kriz[1] tek boyutlu bir olgu değildir. Yani krizin ekonomik, siyasal, sosyal vs gibi birçok boyutu vardır. Fakat Milstein' e göre, kriz kavramı nadir olarak tanımlanan bir kavramdır. Bu nedenledir ki Koselleck, XIX. YY dan itibaren kriz kavramına bağlı olarak anlam çeşitliliğinde muazzam bir gelişme kaydedildiğini ancak kavramın netliği konusunda çok da bir şey kazanılmadığını ifade etmektedir. Çünkü belirli krizlerden ya da kriz olduğu iddia edilen durumlardan bahsedilmesine rağmen krizin ne olduğuna ilişkin çok nadir tartışma yapılmaktadır. (Milstein, 2015: 2-3)

[1] Kriz kelimesi; bölmek, ayırmak ve karar vermek anlamına gelen Yunanca kökenli bir kelimedir. (Starn, 1971: 3-4) Habermas'a göre kriz, tek boyutlu bir olgu değildir. Çünkü krizler yalnızca ekonomik kriz olarak nitelendirilememektedir. Kriz, süreklilik gösteren ve sistem bütünlüğünü tehdit eden, huzursuzluklar biçiminde tanımlabilir. (Habermas, 1992) Günümüzde çok sayıda farklı anlamda kullanılan kriz kelimesi, eskiden tıp alanında kullanılan bir kavramdı. Tıbbi anlamda kriz, gözlenebilir bir durum ve hastalığın seyri hakkında yargıda bulunma anlamına gelirdi. Kriz kavramının tıp alanında kullanılması ile kriz ve hastalığa yakalanan organizma arasında yakın bir ilişki kurulması sağlanıyordu. Yani başlangıçta tıp alanında yaygın şekilde kullanılan kriz kavramı, ilerleyen zamanlarda mecazi olarak esnek bir kavram olması sebebiyle günlük dilde de kullanılmaya başladı. Kriz kavramı XIX. YY ile birlikte ekonomi alanının içine de bütün olarak yerleşmeye başladı. Başlangıçta siyasi dalgalanmaları ve savaşların sebep olduğu düşünülen ekonomik kriz, 1857 den itibaren gittikçe kapitalist sistemin kendisinden kaynaklanan küresel olaylar olarak görülmeye başlandı. (Koselleck ve Richter, 2006: 358-389)

Modern çağın başından itibaren kriz deneyimleri siyasetin amaçlarını gerçekleştirmede önemli bir rol oynamaktadır. Modern siyasal düşünce için referans noktası, egemen devletlerin XVII ve XVIII. YY da yaşanan politik krizlerin ardından oluştuğudur. Ayrıca Elster'a göre yeni anayasalar genellikle kriz dönemleri ya da olağanüstü dönemlerin hemen ardından yazılmaktadır. (Elster, 1995: 370-371) Elster'in bu ifadesinin Türkiye açısından da geçerli bir durum olduğu söylenebilir.[2] Çünkü Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren yaşanan krizler ya da kırılma noktaları incelendiğinde şöyle bir çıkarım yapılabilir, Türkiye' de reform çalışmaları genellikle kriz dönemlerinin ardından yapılmaya başlanmıştır. Bu nedenle cumhuriyetin kuruluş tarihinden günümüze kadar yaşanan kriz dönemleri ya da kırılma anlarını incelemek yerinde olacaktır.

Türkiye'yi etkileyen önemli krizlerden ilki, 1929 yılında yaşanan büyük buhrandır. Büyük buhran ABD'den başlayarak, tüm dünya ülkelerini etkisi altına alan ekonomik bir krizdir. Türkiye ekonomik krizin getirmiş olduğu sorunları aşmak için tıpkı dünyanın diğer ülkelerinde olduğu gibi kriz sonrasında devletçi[3] anlayışa uygun reformlar yapmaya başlanmıştır. Ayrıca bu reformlarla kamu kesiminin ağırlığını da artırmıştır.

Türkiye'yi etkileyen önemli krizlerden ikincisi 1970'li yıllarda yaşanmıştır. 1973 ve 1974 yılları arasında yaşanan petrol krizi ile birlikte kâr oranları giderek düşmeye başlamış ve bu durum ekonomik ve toplumsal anlamda derin bir biçimde dengelerin sarsılmasına yol açarak, dünyanın yeni bir krize girmesine neden olmuştur. Dünyada yaşanan bu krizden Türkiye'de ciddi şekilde etkilenmiştir. Bu durumda farklı

[2] Örneğin, 27 Mayıs 1960 darbesinden sonra 1961 Anayasası hazırlanmıştır. 12 Eylül 1980 darbesinin ardından 1982 Anayasası hazırlanmıştır. Yani yeni anayasa hazırlamakla siyasi krizler aşılmaya çalışılmıştır.

[3] Devletçilik anlayışı Türkiye'de şu şekilde tanımlanmıştır: Devletçilik ferdi mesai ve faaliyeti esas tutmak ile birlikte mümkün olduğu kadar kısa bir süre içerisinde milleti refaha ve ülkeyi memuriyete eriştirmek için milletin genel ve yüksek çıkarlarının gerekli olduğu işlerde özellikle de iktisadi alanda devleti fiilen ilgilendirmektedir. (İnan, 1972: 23)

reform uygulamalarının başlamasına yol açmıştır. Yani genel olarak incelendiğinde, kriz dönemleri ile birlikte ülkelerin ekonomi politikaları, örgütlenme yapıları ve kamu yönetimi anlayışlarının bir bütün halinde değişime ya da dönüşüme uğradığı söylenebilir. Nitekim 1973 ve 1974 yılları arasında meydana gelen krizin yaratmış olduğu etkilerden kurtulmak için dünya çapında; özelleştirme, deregülasyon, kamu sektörünü ve devleti küçültme gibi yeni reform uygulamaları başlamıştır. Yani krizin yaratmış olduğu etkilerden kurtulmak için devletin rolünün yeniden tanımlandığı ve bu duruma paralel olarak kamu yönetimi anlayışında da bir dönüşüm yaşandığı söylenebilir. Ayrıca devletin yaşamış olduğu ekonomik krizlerin ister istemez siyasi krizleri de beraberinde getirdiği ve toplumsal güveni yeniden inşa etmek için hükümetlerin reform girişimlerinde bulunduğu söylenebilir. Örneğin, Türkiye'de 2001 yılında yaşanan kriz yalnızca ekonomik kriz olarak tanımlayabileceğimiz bir kriz değildir. Aynı zamanda devlete ve politik sisteme ilişkin bir meşruiyet krizidir. Çünkü krizin öncesinde ve sonrasında yaşanan gelişmeler incelendiğinde özel olarak hükümetlere genel olarak da devlete yönelik güvensizlik artışı olmuştur. Bu nedenledir ki 2001 krizi sonrası reformlar, siyasete olan güveni sağlama da bir araç olarak kullanılmıştır. (Balaban, 2004: 8)

2001 krizi sonrası kamu yönetimi reformlarının önemli özelliğinden biri de reformların hem Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi dış aktörler tarafından hem de 2002 yılında tek başına iktidara gelen AKP hükümeti tarafından yönlendirilmiş olmasıdır. Özellikle 2002 yılında AKP hükümetinin iktidara gelmesiyle birlikte, reform çalışmaları olağanüstü bir şekilde hız kazanmıştır. Öyle ki söz konusu dönemden günümüze kadar geçen zaman dilimi içerisinde; planlamadan, örgütlemeye, personel almadan yönlendirmeye, eşgüdümden denetim ve bütçelemeye kadar yönetim sürecinin bütün unsurları reform süreci içerisine girmiştir. Ancak, reform çalışmaları incelendiğinde reformların sabit ve aynı doğrultuda ilerlemediği

görülmektedir. Yani 2000 yılı öncesi dönem reformlarla 2011 yılı sonrası reformlar arasında ciddi farklılıkların olduğu söylenebilir. Çünkü 1990'ların sonu 2000'li yılların başında yapılan ve neoliberal olarak adlandırılan düzenlemeler, 1980'lerde başlayan reform hareketlerine önemli ölçüde benzemekle birlikte, 1980'li yılların reform hareketlerini giderek daha da ileriye taşımaktadır. Yani söz konusu dönemden itibaren kamu yönetimi reformlarının yalnızca yürütmeyi değil, aynı zamanda yargı ve yasama alanlarını da kapsayacak biçimde yapılmasını öngörmektedir. Oysa 2002 ve 2011 yılları arasındaki reform çalışmalarında gerek dış aktörlerin gerekse içsel koşullar nedeniyle yerelleşme amacı ön plana çıkarken, 2011 sonrası dönemde yerelleşme eğilimi, ekonomik ve siyasal koşullar nedeniyle yerini merkezileşme eğilimine bırakmıştır. Ancak bu merkezileşme yönetsel anlamda ifade edebileceğimiz bir merkezileşme değil, gücün tamamen siyasal iktidarın elinde toplanmasına dayanan siyasi bir merkezileşmedir.

Türk Kamu Yönetimi'nin önce yerelleşme daha sonra merkezileşme eğilimi doğrultusunda şekillenmesinde 2001 ve 2008 ekonomik krizlerinin etkili olduğu söylenebilir. Örneğin, 2001 krizi sadece ekonomik alanı etkilememiştir. Bu krizin gerek siyasi iktidar üzerinde gerekse toplumsal yapı üzerinde önemli etkileri olmuştur. Türkiye 2001 krizi sonrası yaşanılan gerek ekonomik sıkıntılardan kurtulmak ve piyasayı rahatlatmak için gerekse krizin siyasal yaşam üzerine olan etkilerini hafifletmek için bu dönemde iç aktörlerin ve AB gibi dış aktörlerin etkisi ile yerelleşme eğiliminin ağır bastığı reformlar uygulamaya başlamıştır. Ancak bu durum 2008 yılı sonrası dönemde değişmiştir.

Türkiye'de 2011 yılından itibaren ciddi şekilde bir merkezileşme eğilimi ortaya çıkmıştır. Fakat bu merkezileşme eğilimi siyaset- yönetim ayrımı düzleminde değerlendirildiğinde yönetimin arka plana itilerek, siyasi boyutun giderek daha da öne

çıkarıldığı ya da bir başka deyişle siyasi aktörün gücünün arttırıldığı bir merkezileşme modelidir. Bu yeni tür merkezileşme eğilimini ortaya çıkaran en önemli sebebin 2008 Küresel Finansal krizi olduğu söylenebilir. Çünkü bu dönem Türkiye özelinde dış borç stokunun hızla yükseldiği, döviz pozisyon açıklarının ve dış açıkların arttığı bir dönemdir. (Yeldan, 2009: 21)

Ekonomik sorunları çözebilmek, krizin yaratmış olduğu etkilerden kurtulmak ve daha hızlı karar verilebilmesini sağlamak için siyasal iktidar 2011 yılından itibaren kamu yönetiminde merkezileşme yönünde reformlar uygulamaya başlamıştır. Örneğin, 2011 tarihinde çıkarılan 6223 sayılı Yetki Kanunu ile Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmiştir. 6223 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, 2011 yılında 35 KHK çıkarılmıştır. Söz konusu KHK'lerle birlikte Türk Kamu Yönetiminde merkezileşme eğiliminin giderek ön plana çıktığı bir reform dalgası başlamıştır. Ancak merkezileşme yönünde başlayan reform dalgası 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe girişiminin ardından giderek artmıştır. Çünkü 15 Temmuz 2016 tarihli darbe girişimi Türkiye'de siyasi bir krizin yaşanmasına neden olmuştur. Siyasal iktidarda krizin yaratmış olduğu sorunlarla başa çıkabilmek için merkezileşme yönünde reformlar yapmaya hız kesmeden devam etmiştir. Ayrıca, Türkiye'de 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe girişiminin ardından hayata geçirilen hukuki düzenlemelerle birlikte kamu yönetimi alanını ilgilendiren önemli değişimler de olmuştur. Söz konusu değişimlerin kuşkusuz ki en önemli nedeni olağanüstü hal ilanıdır. Anayasamızın 120.maddesine[4] dayandırılarak çıkartılan OHAL ilanından sonra çok sayıda KHK yayımlanmıştır. Ancak, çalışmamız açısından önemli olan iki KHK vardır.

[4] 1982 Anayasasının 120.maddesine göre, temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketleri ortaya çıkması durumunda ya da kamu düzeninin önemli ölçüde bozulması hallerinde; Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanır. Ardından Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşünü de alarak, yurdun belli bir bölümünde ya da bütününde süresi 6 ayı geçmemek üzere OHAL ilan edebilir.

Bu KHK'lerden ilki 1 Eylül 2016 tarihinde yürürlüğe giren 674 sayılı KHK'dir. İkincisi ise, 6 Ocak 2017 tarihinde yürürlüğe giren 680 sayılı KHK dir. Söz konusu KHK'lerle birlikte yönetsel yapımız yeni bir düzenleme ile karşılaşmaktadır. Yani normalde medeni hukukun ve ticaret hukukunun bir kurumu olarak; bir işin yürütülmesi, mal varlığının yönetilmesi için yararlanılan kayyımlık uygulamasından, kamu yönetimi alanında özellikle belediye organlarına ve çok sayıda şirkete kayyım atanılması ile yararlanılmaya başlanılmıştır. Fakat ifade edilmesi gereken nokta şudur; 674 sayılı KHK'de belediye organlarına kayyım ataması yapılması biçiminde bir ifadeye yer verilmemektedir. Bunun yerine belediye organlarına görevlendirme yapılması ifadesine yer verilmektedir. Ancak medya kuruluşları tarafından belediye organlarına görevlendirme yapılması ifadesinin yerine belediye organlarına kayyım atanması biçiminde bir ifade kullanılmaktadır. Bu nedenle çalışma kapsamında medya kuruluşları tarafından da sıklıkla dile getirilen belediye organlarına kayyım ataması ifadesi kullanılacaktır. 674 sayılı KHK ile ilgili belirtilmesi gereken önemli bir nokta da şudur; bahse konu olan KHK'de kayyım ifadesinin geçtiği maddeler 13, 19 ve 20.maddelerdir. Bu maddelerde kayyımlık görevi TMSF'ye verilmektedir. Oysaki kayyım ataması normalde mahkemelerin yapacağı bir işlemdir. Ancak, son KHK'lerle birlikte gerek belediye organlarına[5] gerekse şirketlere[6] merkezi idare tarafından kayyım atanmaktadır. Bahsi geçen durum şöyle bir çıkarım yapılmasına neden olabilir: 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminin yaratmış olduğu siyasi krizden kurtulmak ya da krizin yaratmış olduğu sorunlarla başa çıkabilmek için siyasal iktidar tarafından kamu yönetimi alanında yeni bir reform olarak, kayyımlık uygulamasını başlatıldığı görülmektedir. Normalde hukuki alanda çok sayıda çalışmaya konu olan

[5] 674 sayılı KHK ile Belediye Kanununun 45.maddesine ek yapılması ile birlikte belediyelere kayyım atanmasının yolu açılmıştır.

[6] 6 Ocak 2017 tarihli 680 sayılı KHK'nin 81.maddesine göre; olağanüstü hal kapsamındaki şirketlere, haklarındaki soruşturmalar ve kovuşturmalar bitene kadar, TMSF gözetiminde, TMSF' nin ilişkili olduğu Bakanın atadığı yöneticiler tarafından ticari teamüllere uygun olarak yönetilir. Bu şirketlerin yöneticileri TMSF' nin ilişkili olduğu Bakan tarafından göreve atanır ya da görevden alınır.

kayyım uygulamasının, 15 Temmuz 2016 tarihinden sonra kamu yönetimi alanında da uygulanmaya başlaması ve kamu yönetimi alanında bu konu ile ilgili olarak neredeyse hiç çalışma yapılmamış olması çalışma konusunun seçilmesinde etkili olan faktördür. Ayrıca kamu yönetimi alanındaki kayyım uygulaması; neredeyse 16 yıldır iktidarda olan, iktidara geldiği günden itibaren atanmışlıktan ziyade seçilmişliğe vurgu yapan ve bürokratik vesayeti kaldırma yönünde hedefleri olan bir partinin amaçlarının neredeyse tam tersi bir şekilde değiştiğini göstermek açısından önemli bir örnektir.

Bilindiği üzere, kamu yönetimi alanında reform çalışmalarının yapılmasında etkili olan çok sayıda neden vardır. Fakat en önemli neden ekonomik ve siyasi krizlerin yaratmış olduğu sorunlara karşı çözüm üretmektir. Günümüzde bahsi geçen durumun en önemli örneklerinden biri kayyımlık uygulamasıdır. Bu kapsamda çalışmamızın temel hipotezi, kayyım uygulamasının merkezileşme yönünde yeni bir reform hareketi olduğudur.

Kayyım uygulaması, hukuki alanda çok eski zamanlardan itibaren kendisine yer verilen bir uygulama iken, kamu yönetimi alanında bu uygulamaya 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminin ardından yer verilmiştir. Söz konusu tarihten itibaren kayyımlık uygulamasının adeta merkezi idarenin bir uzvu gibi kullanılarak, yönetsel ve ekonomik düzeylerde birtakım değişikliklere sebep olduğu iddia edilebilir. Bu bağlamda çalışmamızın amacı, kayyım uygulamasının yönetsel ve ekonomik düzeylerde yaratmış olduğu değişimi ya da dönüşümü analiz ederek, literatürdeki bu boşluğu doldurmaktır. Bu çerçevede hem literatürdeki boşluğu doldurmak hem de çalışmanın hipotezini desteklemek için şu sorulara yanıt aranacaktır:

İlk soru, “ Kayyım adı verilen uygulamalarla yönetsel ve ekonomik alanda ne değişmiştir?” İkinci soru, “ Kayyımlık merkezin yeni tür vesayet aracı mıdır?” Üçüncü soru, “Görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine merkez tarafından kayyım

atanması ne derece doğrudur?" Dördüncü soru, Türk yönetim sisteminde daha önceki dönemde kayyımlık uygulamasına benzer bir durum yaşanmış mıdır? Yani belediye başkanları değiştirilerek ya da görevden alınarak, merkez tarafından yerlerine bürokrat atanmış mıdır?" Beşinci soru, "Kayyım uygulaması uzun vadede sürdürülebilir mi? gibi sorulara yanıt aranmaya çalışılacaktır.

Çalışmamız temel olarak iki bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde reform, yerelleşme, merkezileşme, vesayet ve denetim kavramları tanımlanacaktır. Ayrıca kamu yönetimi reformunun özellikleri, kamu yönetimi alanında niçin reform yapıldığı ve reform yapılmasında hangi aktörlerin etkili olduğu ele alınarak, tezin kavramsal çerçevesi çizilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise öncelikle; kayyım kavramının ne olduğu, ilk olarak nerede düzenlendiği, kayyım uygulamasının ilk kez ne zaman başladığı, Türkiye'de daha önceki dönemlerde de kayyım uygulamasına benzer bir uygulama olup olmadığına ilişkin bilgi verilmeye çalışılacaktır. Ayrıca kayyım uygulamasının gerek yönetsel alanda gerekse ekonomik alan üzerinde ne gibi değişimler yarattığı analiz edilmeye çalışılacaktır. Kayyım uygulamasının yönetsel alan üzerindeki etkisi belediye organlarına kayyım atanması üzerinden incelenmeye çalışılacaktır. Bu kapsamda merkez kayyımlık müessesesi ile yeni tür bir vesayet aracı mı yaratmaktadır? Sorusuna yanıt aranacaktır. Kayyım uygulamasının ekonomik alan üzerindeki etkisi ise Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) özelinde ele alınacaktır. Bu hususta TMSF ekonomik alanda merkezin yeni bir aracı mıdır? Sorusuna yanıt aranacaktır. Ancak belirtilmesi gereken önemli bir nokta şudur ki TMSF bine yakın şirkete kayyım olarak atanmıştır. Bu şirketlerin her birine yer verilmesi çalışmamızın sınırlarını aşmaktadır. Bu yüzden çalışma kapsamında en bilinen birkaç şirket örnek olarak gösterilecektir.

Ayrıca tez kapsamındaki bir başka sınırlılık da şudur ki kayyım uygulaması Türk Ticaret Kanunu, Türk Ceza Muhakemesi vb gibi birçok kanunda farklı şekillerde düzenlenmektedir. Ayrıca her kayyımlık türü de kendi içerisinde yorumlanmaktadır. Bu nedenle çalışma kapsamında son dönemde yapılan hukuki düzenlemelere ve KHK'lere yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU YÖNETİMİNDE REFORM

Reform kelimesi, Latince kökeni re ve formere kelimelerinin bir araya gelmesiyle oluşan " reformera" kelimesinden gelmektedir. Kelime yeniden biçim verme, bir formdan başka bir forma geçme, ıslah etme, eksiklikleri giderme vb gibi anlamlara gelmektedir. Ancak Luther ve diğerleri için reform kelimesi, " reformatio" kökeninden gelmektedir ve sözcük, eski durumdan yeniye geçiş, iyileşme anlamına gelmektedir. Reform kelimesi, dinsel konularda da iki biçimde tanımlanmaktadır. Bunlardan ilki, dini daha saf ya da daha temiz hale getirmek için yeniden şekillendirme ikincisi de Last Days (kıyamet günü) öncesinde kısa bir gelişme vizyonu olarak tanımlanmaktadır. (Dixon, 2012: 8-71)

Tarihsel olarak incelendiğinde reform, XVI. YY da Avrupa'da Hristiyanlık dininde meydana gelen düzenlemelere ve yorumlara verilen ortak isimdir. Martin Luther tarafından başlatılan reform, Rönesans'tan farklı olarak dini anlamda kişinin kendini yeniden kavraması ve kilisenin egemenliğinden kurtuluşu öngörmektedir. (Kılıç, 2013: 38) Fakat Avrupa Reformasyonu ne tek bir lider ile birlikte başarılmış basit bir devrimdir ne de kendi içerisinde çelişkili hipotezler üzerinden ilerleyen kırılgan bir harekettir. Avrupa Reformasyonu, kritik dönemlerinde bir dizi paralel eylemi içerisinde barındıran farklı toplumsal kesimden insanların bünyesinde bulunduğu ve reformu bu insanların kendi anlama biçimlerine göre değerlendirip mücadele ettiği bir tarihsel evredir. (Cameron, 2012: 1-2)

Sözlük anlamı düzeltme, aksaklıkları giderme vb gibi anlamlara gelen reform kavramının kökeni ve ortaya çıktığı koşullar dikkate alındığında, kavramın ilk olarak dini alanda ortaya çıktığı ancak tarihsel süreç içerisinde dini alanın dışında pek çok

alanda kullanılmaya başladığı söylenebilir. Reform kavramının dinsel kökenin dışında kullanıldığı alanlardan biri de kamu yönetimidir.

Türkiye'de kamu yönetimi, Cumhuriyetin kurulduğu yıldan bugüne kadar sürekli eleştirilere maruz kalmıştır. Bu nedenle de kamu yönetimi alanında daima reform önerilerinde bulunulmuştur. Türkiye özelinde kamu yönetimi reformunun gelişimi incelendiğinde kavramın her dönem farklı bir isimle ele alındığı söylenebilir. Bu durumda kamu yönetiminin daha iyi anlaşılabilmesi için reform kavramının her dönemin kavramsal çerçevesinde içerisinde açıklanmasını gerektirmektedir. Bu nedenle ilk olarak, kamu yönetimi reformu ile ilgili kavramlar açıklanacaktır.

I) KAMU YÖNETİMİNDE REFORM VE REFORM YERİNE KULLANILAN KAVRAMLAR

Cumhuriyetin ilk yıllarında yani 1923-1940 yılları arasında reform kavramı yerine inkılâp kelimesi kullanılmıştır. İnkılâp kelimesi, Arapça " kalb" kelimesinden türemekte ve İngilizcedeki "revolution (devrim)" kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. İnkılâp kelimesi, bir durumdan başka bir duruma geçiş, dönüşüm, iyileştirme ve devrim anlamlarında kullanılmaktadır. (Develliođlu, 1986: 525; TDK, 2005: 971) Reform kavramı yerine inkılâbın kullanıldığı dönemde hâkim olan anlayış; teokratik esasların ortadan kaldırılması, modern devlet mekanizmalarının geliştirilmesi, toplumsal ve ekonomik alanda ilerlemenin sağlanmasıdır. (Savcı, 2012: 432) Söz konusu anlayışı gerçekleştirebilmek için devlet, toplumsal yaşamı ve mevcut kurumları köklü bir biçimde değiştirmeyi amaç edinmiştir. (Türk Hukuk Kurumu, 1991: 161)

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yani 1945- 1980 yılları arasında reform kavramının yerine idari reform kelimesi kullanılmıştır. Ancak bu dönemler içerisinde

hazırlanan; İdari Reform Komisyonu Raporu,[7] Merkezi Hükümet Araştırma Projesi Raporu,[8] (MEHTAP) İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda[9] reform kavramının karşılığı olarak başka ifadelere yer verildiği görülmektedir. Yani 1945-1980 yılları arasında hazırlanan raporlarda kavramla ilgili bir ifade birliği bulunmamaktadır. Ayrıca idari reform kavramı ekonomik, politik, kültürel, sosyolojik vs gibi çok farklı boyutları olan bir olgudur. Bu nedenledir ki idari reformu tanımlama çabası içerisinde olan yazarlar ya da akademisyenler söz konusu kavramın farklı boyutlarına dikkat çekmektedirler. Bu çerçevede yayımlanan gerek yerli gerekse yabancı kaynaklarda da idari reforma ilişkin çok sayıda tanım yapıldığı görülmektedir: Bu tanımlardan bazıları şunlardır. Caiden'a göre idari reform, ideolojik rasyonelizasyonları, faaliyetlerin, seçmenlerin ve toplumun, kurumların, kampanya stratejilerinin ve iktidar ilişkilerinin kontrolü için mücadele verilen hareket halindeki güç siyasetidir. (Caiden, 2009: 9) Farazmand'a göre idari reform, eski zamanlardan beri dünyanın hemen hemen tüm hükümetlerinin en eski ve en sık faaliyet alanlarından biri olmuştur. İdari reform, ekonomik ve sosyal dönüşümün etkisiyle modernleşme ve toplumsal yaşamdaki değişim anlamına gelmektedir. (Farazmand, 1999: 805-813) Mascarenhas ise idari reformu, siyasal kurumların ve yönetsel ajansların görevlerinde, amaçlarında ve yapılarında gerçekleştirilen değişiklikler biçiminde tanımlamaktadır. (Mascarenhas, 1993: 319)

Türkiye'deki idari reform literatürü incelendiğinde Sürgit'e göre idari reform, yönetimin ulusal amaçlarını gerçekleştirmesine yardımcı olacak biçimde, hızlı, tasarruf sağlayıcı, kaliteli ve verimli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böylece iyi işleyen bir sistem içerisinde hizmet görmesini sağlayacak çabaların bütünüdür. (Sürgit, 1972: 9) Kılavuz'a göre idari reform; idareyi bir bütün olarak ele

[7] İdari Reform Komisyonu Raporunda, " idari reform ve reorganizasyon" kavramına yer verilmiştir.
[8] MEHTAP Raporunda, " idari reform ve idareyi geliştirme" kavramına yer verilmiştir.
[9] İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda, " idarenin yeniden düzenlenmesi" kavramına yer verilmiştir.

alıp onun amaçlarını, yöntemlerini, kaynaklarını ve imkân kabiliyetlerini inceleyip, yeni düşünce ve oluşumlara uygun bir sistem ve düzen oluşturma çabasıdır. (Kılavuz, 1998: 166) İfade edilmeye çalışıldığı üzere idari reform ile ilgili gerek yabancı gerekse yerli kaynaklarda pek çok tanım mevcuttur. Ancak Türkiye özelinde idari reformun tanımı konusunda en çok kabul gören İdari Reform ve Danışma Kurulu'nun yapmış olduğu tanımlamadır. Buna göre idari reform, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, personel sisteminde, örgüt yapısında, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimlerinde, mevzuatında, metotlarında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacı güden, uzun ve kısa vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümüdür. (İdari Reform Danışma Kurulu, 1972: 7) Bu tanım ile birlikte ortaya çıkan husus, yönetim sisteminin amaç ve işleyiş biçimlerinde sürekli değişme ihtiyacının var olduğudur. (Şaylan, 1973: 18)

Kamu yönetimi literatüründe idari reform konusunda bir kavram kargaşası yaşanmaktadır. Bu durumun nedeni idari reform kavramının karşılığı olarak benzer kavramların birbirinin yerine geçecek şekilde kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin, idari reform kavramı, 1963 yılında yayımlanan Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP) raporunda idari reform ve idareyi geliştirme kavramları birlikte kullanılırken, 1972 yılında hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda idarenin yeniden düzenlenmesi olarak kullanılmıştır. Bahse konu olan kavramlar kamu yönetimi literatüründe benzer süreçleri ifade etmek amacıyla kullanılmış olsa da idari reform kavramı ile bu kavramlar arasında belirli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, yeniden düzenleme, sürekli geliştirmeden farklı olarak, alışılmış olan dengeleri değiştirmeyi, mevcut düzenin katılıklarını gidermeyi amaçlayarak, büyük değişikliklerle gerçekleştirilecek yeni bir dengenin kurulmasını, farklı kademelerdeki tedbirlerin birbirlerine bağlanarak bütünleştirilmelerini sağlamaya yönelmiş, planlı, kararlı ve bilinçli bir çabadır. (İdari Reform Danışma Kurulu, 1972: 9) Ancak gerek Yalçındağ'a

gerekse Karaer'e göre, idari reform ile yeniden düzenleme kavramları birbirinden farklıdır. Çünkü yeniden düzenleme kavramı idari reforma göre hem daha dar kapsamlıdır hem de köktenci olmayan çabaları içermektedir. (Yalçındağ, 1971: 24; Karaer, 1991: 46)

İdari reform kavramının kullanıldığı dönem, refah devleti uygulamaları nedeniyle devletin toplumsal ve ekonomik yaşama aktif bir şekilde müdahale ettiği dönemdir. Bu dönemde özellikle kalkınma yönetimi kavramına ve devletin kalkınmadaki öncü rolü üzerine vurgu yapılmıştır. Ancak 1970'li yıllarda bu vurgu gözden düşmüştür. Çünkü 1945-1980 yılları arasını kapsayan yeni sömürgecilik dönemi 1970'li yıllarda iflas etmiştir. Gelişmiş ülkelerde üretim ve sermaye yoğunlaşmasındaki yükselme, ulus aşırı şirketler vasıtasıyla bunların ülke dışına taşınmalarını gündeme getirmiştir. Bu durum ulus aşırı kalkınma stratejilerinin geliştirilmesine yol açmıştır. (Güler, 2016: 58-83-95) Yeni dönemin kalkınma stratejileri için ideolojik destek yeni sağ[10] akımdan gelmiştir.

Yeni sağ, ekonomik ve bireysel özgürlüklere vurgu yapan ve rekabete dayalı piyasa ekonomisini savunan bir akımdır. (Lilburn, 1995: 17-27) Dönem içerisinde yeni sağ politikaların baskın biçimde uygulanmaya başlaması, devletlerin yeniden yapılanma süreçlerine de olduğu gibi yansımıştır. Yani kalkınma ve devletin kalkınmadaki öncü rolü biçimindeki vurgunun değişmesi idari reform anlayışının da değişmesine yol açmıştır. Bu yüzden bu dönemde kamu yönetimi alanında idari reforma göre daha geniş kapsamlı ve köklü değişimi ifade eden yapısal uyarlama kavramı kullanılmaya başlamıştır. Yapısal uyarlama kavramı ile özellikle gelişmemiş ya da gelişmekte olan

[10] Yeni sağ kavramını literatürde kullanan ilk yazarlardan biri de Norman Barry dir. Barry'e göre İkinci Dünya Savaşı'ndan 1970'li yıllara kadar dünyada bir uzlaşı dönemi yaşanmıştır. Bu dönemde devlet, ekonomik yaşamın tahmin edilemeyen değişimleri karşısında bireyleri koruma görevini üstlenmiştir. Yani Barry'e göre mutabakat ya da uzlaşı dönemi boyunca sosyal ve ekonomik sorunların çözümünde piyasa geri plana itilmiş ve devlet ön plana çıkarılmıştır. Piyasa süreçlerinin ve bireyin geri plana itilmesine tepki olarak 1980'lerden itibaren bir ideoloji olarak yeni sağ gelişmiştir. (Barry, 1987: I-II)

ülkelerde Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi örgütlerin liderliğinde söz konusu ülkelerin yönetimlerinin yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır. (Güler, 1995: 19-20) Ancak yeniden yapılandırmadan amaç yalnızca mevcut durumu iyileştirmek değildir. Aynı zamanda yönetsel ve siyasal alanda da radikal değişiklikler yapma amacı vardır.

1990'lı yılların sonlarına doğru reform kavramının karşılığı olarak kullanılan kavramlardan biri de devlet reformu olmuştur. Devlet reformu terimi, idari reform, yönetimin iyileştirilmesi terimlerinden farklı olarak, idare aygıtının ve devletin bulunduğu her alanın düzenlenebilmesi anlamına gelmektedir. Nitekim idare aygıtının bir bütün olarak reforma tabi tutulması anlayışı 2000'li yıllarda da devam etmiştir. 2000'li yıllarda yapılan reformlar; yasama, yürütme ve yargı reformu olarak ayrı ayrı ele alınmıştır. Yürütme reformu da kendi içerisinde; kamu bütçe reformu, kamu personel rejimi reformu, kamu yönetimi reformu ve yerel yönetimler reformu olmak üzere dört başlık altında ele alınmıştır. Bahsi geçen bu reform türlerinden kamu yönetimi reformu, devleti yapısal örgütlenmesini değiştirmeye dönük etkiliklere verilen isimdir. Bu kapsamda merkezden yönetimin merkez örgütlenmesi ile merkezden yönetimin taşra örgütlenmesine ilişkin değişiklikler ve bu parçalar arasında yetki dağılımı ile kamu yönetiminin denetim sistemine dönük hükümler yer almaktadır. (Yayman, 2005: 312-313: Güler, 2005: 31-32) Özetle 1980 öncesi reformlarda idari iş ve işlemlerin basitleştirilmesi ve personel ile ilgili konular yer alırken, 1980 sonrası reformlarda devlete bütüncül bir bakış açısıyla bakılarak; devletin rolü, yapısı ve işleyişi sorgulanmaktadır.

Türkiye'de kamu yönetimi reformuyla ilgili geçmişten günümüze kadar kullanılan kavramlar ve bu kavramların dönüşümünün ele alındığı bu bölümde; reform kavramının ne anlama geldiği, Cumhuriyetin kurulduğu günden günümüze kadar reform

kavramının karşılığı olarak hangi kavramların kullanıldığı incelenmiştir. Ancak reform konusunda incelenmesi gereken önemli bir mevzu da reformun neden yapıldığı ya da niçin reform yapmaya gereksinim duyulduğudur.

A. Reform Neden Yapılır?

Yönetim devimsel bir süreçtir. Kamu yönetimi alanı da varlığını devam ettirebilmek için değişen koşullara uyum sağlamak zorundadır. Kamu yönetimi alanında reform, değişen koşullara uyum sağlama amacına yönelik olarak yapılmaktadır. Reform, idarenin saptanmış ulusal hedeflerine ulaşmasına yardımcı olacak bir araç olarak görülmekte ve bu aracın amaca uygun bir yapıya, niteliğe ve çalışma düzenine sahip olması amaçlanmaktadır. (Yalçındağ, 1971: 29) Bu kapsamda yurttaşlar da sürekli olarak, kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve verimli bir şekilde sunulmasını talep etmektedir. Bu taleplerden dolayı da halk ve sivil toplum örgütlerinin desteği reformun sürükleyici gücünü oluşturmaktadır. (Övgün, 2013: 29)

Reformun neden yapıldığı ya da reform yapılmasına neden gereksinim duyulduğunu anlayabilmek için öncelikle bu konuda hazırlanmış olan raporları incelemek yerinde olacaktır. Çünkü reform konusunda hazırlanan raporlar; ilk olarak, reformun hangi nedenlerden dolayı yapılmak istendiğini göstermektedir. İkinci olarak ise, reform yapılma gerekçelerinin zaman içerisinde değişip değişmediğini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede Türkiye'de kamu yönetimi ile ilgili hazırlanan; İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor ve İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler Raporunu incelemek yerinde olacaktır.

Reformun nedenleri İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor'da reform yapılmasının gerekçeleri şu şekilde ifade edilmektedir:

- Son elli yılda bütün ülkelerde devletin görevleri önemli biçimde artmış, kamusal hizmetlerin kapsamı genişlemiştir. Bu gelişmeler sonucunda fazla sayıda personel istihdam eden ve çok büyük masraflarla işleyen muğlak bir devlet mekanizması meydana gelmiştir. Söz konusu durum ekonomi ve verim konularının ele alınmasını gerektirmiştir.
- İdari teşkilat belirli bir amacın gerçekleşmesi, belirli fonksiyonların yerine getirmesi için kurulur. Teşkilatın kurulmasında etkili olan ihtiyaçların zamanla değişmesi, bunların amacı, yapı ve metotlarında da değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir. Bu değişikleri takip edecek ve inceleyecek, gerekli ayarlamaları yapacak bir mekanizmaya ihtiyaç vardır.
- İdari mekanizmada ani ve büyük gelişme ve genişlemelere yol açan savaş ve buhranlar gibi olağanüstü dönemlerin koşullarına uyma ve bu dönemler sonunda normal şartlara dönüş için tedbirler alma zorunluluğu vardır. Nitekim ABD, Fransa ve İngiltere gibi ülkelerde idari reform ve reorganizasyon girişimleri bilhassa bu dönemleri takiben ortaya çıkmıştır.
- Sosyal ve ekonomik alanda ileri atılımlar yapmak ve bu atılımları büyük ölçüde devlet eliyle gerçekleştirmek zorunda bulunan ülkelerin idareyi etkili bir kalkınma aracı haline getirme isteği de idari reformun özellikle 2. Dünya Savaşı'nı takip eden dönemde sık sık rastlanan nedenleri arasındadır.
- Kamuoyunun daha basit, daha hızlı işleyen ve ucuza mal olan bir idari mekanizma kurulması yolundaki talep ve zorlamaları da idari reforma yol açan sebeplerdendir. (TODAİE, 1965: 6)

Reforma niçin gereksinim duyulduğunun nedenleri bakımından önemli tespitlere yer veren, İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor'da reform yapılmasının gerekçeleri beş başlık altında toplanmıştır. Kamusal hizmetlerin genişlemesi ve bunun

sonucunda devlet faaliyetlerinin giderek verimsiz ve karmaşık bir hale gelmesi, idarenin değişen koşullara adapte edilmesi, sosyal ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi, işlerin daha hızlı ve daha ucuz bir biçimde yapılması reformların yapılmasının başlıca nedenleri arasında sayılmaktadır. Reform yapılmasına niçin gereksinim duyulduğunu açıklayan diğer bir raporda, İdari Reform ve Danışma Kurulu'nun hazırlamış olduğu İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler Raporudur. Bahsi geçen raporda reform yapılmasının nedenleri şu şekilde ifade edilmektedir:

- İdarede değişiklik yapılmasını gerektiren en yaygın nedenlerden birisi, kullanılan teknikler ve hizmetlerin niteliği değişsin ya da değişmesin, hizmetten faydalananların artması, kamu görevlilerinin çeşit ve sayı bakımından genişlemesidir. Genişleme ve artma çoğu zaman, karar mekanizmalarının ve hizmetlerin yürütülüşünün, yerinden yönetim ve yetki genişliği esaslarına göre yeniden düzenlenmesini gerektirir.
- İdari reformu zorunlu hale getiren diğer bir neden, gereksinim ve koşullarda meydana gelen değişikliklerin örgüt, program ve sorumluluklarda değişiklik yapılmasını gerektirmesidir. Yeni görevlerin varolan örgütler ile karşılanmaya çalışılması, çoğu zaman örgütlerin bünyesinde değişiklik yapılmasını gerektirir. İhtiyacın ortadan kalkması veya daralması ciddi teşkilat ve personel sorunlarının meydana gelmesine sebep olur.
- İdari alanda değişiklik yapılmasını gerektiren diğer bir etken, hangi görevlerin kamu görevi sayılacağı konusundaki felsefede, hükümetlerin bu konudaki siyasi tercihlerinde meydana gelen değişikliklerdir. Günümüzde söz konusu değişiklik, genel olarak, kamu hizmetlerinin genişlemesi yönündedir.

- İdari alanda değişiklik yapılmasını gerektiren bir başka etken, gelişen teknolojinin ve modern yönetim tekniklerinin idareye uygulanması veya uygulanmak istenmesidir.
- Hükümet veya üst yönetim kademeleri tarafından alınan kararların bir sonucu olarak da alt kademelerde yeniden düzenleme zorunlu hale gelebilir.
- İdari reform ihtiyacını ortaya çıkaran sebepler, yalnızca bahsi geçenlerden ibaret değildir. İdarede mevzuata sıkı sıkıya bağlı kalmaya dayanan geleneksel anlayışın ve aşırı kontrollerin idareyi işlemez hale getirmesi. Etkili ve kuvvetli bir idareye duyulan özlem. Ekonomik ve sosyal planların hazırlanmasında idareye merkezi bir rol düşmesi ve bu durumun bir sonucu olarak, dikkatlerin idarenin yetersiz yönleri üzerinde toplanması. İdareyi geliştirme, eğitimle ve öğretimle ilgili kuruluşların idarede reform yapılmasını teşvik edici etkileri; ülkenin konumundaki değişiklikler ve politik bunalımlar, idari reformu gerekli hale getiren önemli etkenlerden bazılarıdır. (İdari Reform Danışma Kurulu, 1972: 9-10)

Kamu yönetimi ile ilgili hazırlanan raporlarda reformun sebepleri konusunda benzer nedenler ortaya konulmuş olsa da kamu yönetiminde reform yapılmasının nedenleri esas olarak 3 başlık altında toplanabilir.

1) Toplumun beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılamak, yönetimde etkinliği ve verimliliği sağlamak,
2) Uluslararası sisteme uyum sağlamak ve dış müdahalelerden kurtulmak
3) Devleti krizlerden kurtarmak

Kamu yönetiminde reform yapılmasının ilk nedeni, toplumun beklentilerini ve gereksinimlerini karşılamaktır. Çünkü çevre sürekli bir değişim içindedir. Çevrenin değişen koşulları kaçınılmaz olarak, yeni gereksinimler ortaya çıkarmaktadır.

Yurttaşlarda çevrede yaşanan pek çok gelişmeye paralel olarak kamu yönetiminin de yeni koşullara uyarlanmasını talep etmektedir.

Kamu yönetiminde reform yapılmasının ikinci nedeni, uluslararası sisteme uyum sağlamak ve dış müdahalelerden kurtulmaktır. Uluslararası sistemin kapitalist birikim sürecine uygun bir biçimde yapılandırılmaya çalışıldığı söylenilebilir. Örneğin, XIX. YY ın başlarında kapitalizmin temel ilke olarak benimsediği klasik liberal düşünce de devletin ekonomik ve sosyal yaşam içerisinde minimum biçimde yer alması gerektiği savunulurken, özellikle 1929 ekonomik krizinden sonra[11] bu düşünce tamamen değişmiştir.

Türkiye'de geçmişten günümüze kadar reformların süreklilik arz eden bir şekilde devam etmesinde en önemli faktörlerden bir diğeri de dış müdahaleleri engellemektir. Özellikle Osmanlı döneminde yabancıların içişlerine karışmasını engellemek amacıyla çok sayıda reform çalışmaları yapılmıştır. (Davison, 2015)

Kamu yönetiminde reform yapılmasını gündeme getiren belki de en önemli neden devleti yaşamış olduğu krizden kurtarmaktır. Yani kamu yönetiminde yapılan reform bir nevi devleti krizden kurtarma reçetesi olarak görülmektedir.

Kamu yönetiminde reform uygulamalarının gerekçelerini bir bütün olarak incelediğimizde, reformun esas nedeninin devlet anlayışında yaşanan dönüşüm olduğunu ve devlet anlayışında yaşanan dönümünde kapitalist birikim rejiminin seyrine bağlı olduğu görülmektedir. (Övgün, 2013: 37) Yani devlet anlayışında yaşanan dönüşümlere paralel olarak reform yapılmakta ve yapılan bu reformlar da devletin

[11] Dünya genelinde 1930'lardan itibaren ekonomik krizden çıkmak için devletçilik anlayışı benimsenmiştir. Bu dönemde özellikle Türkiye'de krizden çıkabilmek için planlama anlayışını benimsemiş ve iktisadi devlet teşekkülleri kurulmasına yönelik adımlar atmıştır. (Tekeli ve İlkin, 1992: 59)

örgütlenmesini, işleyişini ve karar alma yapılarını bir bütün halinde değiştirmektedir. Ancak bu bağlamda odaklanılması gereken bir nokta da reformun nasıl yapılacağıdır.

B. Kamu Yönetiminde Reformlar Nasıl Yapılır?

Uluslar var olduğundan beri toplumdaki karar vericiler bilinçli veya bilinçsiz bir şekilde problemlerini çözmek ve ulusal politikalarını geliştirmek amacıyla politika transferi kapsamında diğer toplumlardan belirli politikaları ödünç alarak, toplumlarına uyarlamanın yollarını aramışlardır. (Bennett, 1991: 220) Ancak bu politika transferleri bazen ülkenin kendi karar vericilerinin iradesiyle ödünç alınırken bazen de dış aktörlerin zorlamaları ile alınmıştır. Yani politika transferleri gönüllü ya da zorlayıcı bir şekilde yapılmıştır.

Gönüllü politika transferi, ülkede mevcut duruma karşı tatminsizlik duyulduğunda, ülkenin kendi politika yapıcıları tarafından yeni bir politika arayışına girilmesidir. (Dolowitz ve Marsh, 1998: 40) Yani gönüllü politika transferinde ülkenin politika yapıcısı sorunları çözebilmek için değişimi kendisi arzulamaktadır.

Zorlayıcı politika transferi ise, bir devletin dış aktörlerin baskılarıyla belirli politika ya da programları benimsemeye zorlanmasıdır. Bu tür politika transferinin de doğrudan zorlayıcı politika transferi ve dolaylı zorlayıcı politika transferi olmak üzere iki biçimi vardır. (Dolowitz ve Marsh, 1998: 40) Dolaylı zorlayıcı politika transferi, karşılıklı bağımlılıklara ve dışsallıklara vurgu yapar. (Hoberg, 1991: 111) Doğrudan zorlayıcı politika transferinde[12] ise, bir devlet diğer devleti doğrudan belirli politika, uygulama ya da kurumu benimsemeye zorlar. (Sobacı, 2011: 195) Bu transfer tipinde özellikle uluslararası kuruluşlar ve çok uluslu şirketler ön plana çıkar ve ülkelerin hangi

[12] Türkiye açısından reformlar incelendiğinde zorlayıcı politika transferi neticesinde reformların uygulamaya geçirildiği söylenebilir. Çünkü Türkiye'deki reformlar Cumhuriyetin ilk yıllarında yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar neticesinde hayata geçirilirken, daha sonraki dönemde DB ve IMF'den alınan kredilerin bir koşulu olarak gerçekleştirilmiştir. 2000'li yıllar ile birlikte ise, reformlar AB'ye üyelik müzakereleri çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

tür reformları hayata geçireceklerine karar verir. Özetle, gönüllü politika transferinde ülkeler reformları kendi özgür iradeleri ile yaparlarken, zorlayıcı politika transferinde ülkelere belirli reformları yerine getirmesi için baskı yapılmaktadır. Hatta hangi alanların reforma tabi tutulacağı, reformun içeriğinin ne olacağı vb bu aktörler tarafından belirlenmektedir. Ancak akla gelen önemli soruda şudur ki kamu yönetiminde reformları yapan ya da etki eden gerçek aktör ya da aktörler kimdir/ kimlerdir? Dolayısıyla bu soru kamu yönetimi reformlarının gerçekleşmesinde söz sahibi olan aktörlerin ele alınmasını gerektirmektedir.

C. Kamu Yönetimi Reformunun Aktörleri

Kamu yönetiminde reformun aktörleri, hangi alanlarda reform yapılacağını, reformun içeriğinin, kapsamının ve uygulamasının nasıl olacağını belirleme konumunda olan kişi ya da kişilerdir. Ancak bu aktörler değerlendirildiğinde; iç ve dış olmak üzere kamu yönetiminde iki farklı aktörün olduğu görülür.

Kamu yönetimi reformunun iç aktörleri ülke sınırları içerisinde etkili olan aktörlerdir. Bu aktörlerden ilki, iktidarı elinde bulunduranlar ya da siyasilerdir. Çünkü iktidarda olanlar daima zihinlerindeki reformları hayata geçirmeye çalışmaktadır. (Cansel, 2018) Kamu yönetimi reformunun ikinci iç aktörü, bürokratlardır. Çünkü bürokratlar politikaların oluşturulmasında ve hayata geçirilmesinde önemli bir fonksiyona sahiplerdir. Ayrıca bürokratlar, önemli kararların alınmasında ve bu kararların uygulanmasında, siyasal iktidarların en önemli ortağıdır. (Eryılmaz, 2015: 259) Reform sürecinde etkili olan üçüncü iç aktör, sivil toplum örgütleridir. Sivil toplum örgütleri, toplumsal ve ekonomik yaşamda devletin nasıl çalışacağına ve nasıl örgütleneceğine doğrudan etki etmektedir.[13] (Övgün, 2013: 44-45) Kamu yönetimi

[13] Türkiye'de kamu yönetimi reformlarında Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) gibi sivil toplum kuruluşların kamu yönetimi reformlarında yönlendirici bir konumda oldukları söylenebilir.

reformları üzerinde etkili olan iç aktörlerden dördüncüsü, düşünce kuruluşları (think tanks) dır. Düşünce kuruluşları, farklı alanlarda bilgiler üreterek, bu bilgilerin kamuoyunda tartışılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca kamu yönetimi reformlarının değerlendirilmesinde ve yönlendirilmesinde de önemli bir işleve sahiplerdir.[14] Reform sürecinde etkili olan diğer iç aktörler de akademisyenler ve vatandaşlardır. Akademisyenler, kamu yönetimi reformlarıyla ilgili olumlu ya da olumsuz görüşler bildirerek reformları etkileyebilirken, vatandaşlar da kamu yönetiminde iş ve işlemlerin daha hızlı ve basit bir biçimde çözülmesini talep ederek, reformları etkileyebilmektedirler. (Övgün ve Kantaş, 2017: 322)

Kamu yönetimi alanında etkili olan aktörlerden bir diğeri de dış aktörlerdir. Dış aktörler ülke sınırlarının dışında olan ancak ülke içerisinde çeşitli reformların yapılmasında etkili olan aktörlerdir. Dış aktörlerden ilki, devletlerdir. Devletlerin genellikle farklı ülkelerde yapılacak olan reformların şekillenmesinde etkilerinin olduğu söylenebilir.[15]-[16] Dış aktörlerden ikincisi, uluslararası şirketlerdir. Uluslararası şirketler, yatırımlarını başka bir ülkeye taşıyacağına ilişkin gözdağı vererek, gelişmiş ülkelerin bile yeni politikalar benimsemesine sebep olabilir. Çünkü ülkesine daha fazla yatırım yapılmasını isteyen pek çok ülke uluslararası şirketlerden gelen talepleri dikkate alır. (Dolowitz ve Marsh, 1998: 43) Ancak ülkelerdeki reform uygulamalarında, devlet ve uluslararası şirketlerin dışında etkili olan bir diğer dış aktör ise, uluslararası örgütlerdir. Uluslararası örgütler,[17]politika transferi aracılığıyla, politika, kurallar, karar alma süreçlerini dünya üzerindeki diğer ülkelere yayılmasında önemli bir işleve sahiptirler. (Stone, 2003: 10) Ancak uluslararası örgütlerin dünyadaki pek çok ülkeye politikalarını

[14] Türkiye'deki reformlara yön veren önemli düşünce kuruluşlarından bazıları şunlardır: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Ekonomik ve Sosyal Araştırma Merkezi (ESAM)

[15] Örneğin, geçen yüzyılın sonunda Sovyet modeli ekonomik örgütlenme ve ideoloji, Sovyetler Birliği tarafından farklılaşan derecelerle Doğu Avrupa ve Doğu Asya'daki ülkelere ihraç edilmiştir. (Stone, 1999: 55)

[16] Örneğin, İngiltere'de ceza adalet sistemindeki bazı uygulamalar, ABD'nin etkisiyle uygulanmaya başlamıştır. (Jones ve Newburn, 2002)

[17] Ön plana çıkan uluslararası örgütler; DB, IMF, OECD, BM, AB dir.

transfer etmesinde önemli unsurlardan biri, ucuz ve uygun krediler vermesidir. Bu kredilere ilave ettikleri şartlar sayesinde uluslararası örgütler, pek çok ülkede istedikleri reformların yerine getirilmesini sağlamakta ve ulus devletler üzerinde tartışmasız bir pazar gücü elde etmektedir. (Woods, 2006: 3-4) Örneğin; Türkiye, IMF ve DB gibi uluslararası örgütlerden kredi almıştır. Ayrıca kredi sözleşmelerinde yer alan talepler doğrultusunda çeşitli reformları yaşama geçirmiştir. Ancak Türkiye'de reformların yaşama geçirilmesinde etkili olan uluslararası örgütler sadece IMF ve DB değildir. Özellikle 2000'li yıllarla birlikte Türkiye'de AB'ye üyelik müzakereleri çerçevesinde başta kamu yönetimi alanı olmak üzere pek çok alanda reform yapılmıştır. Bu kapsamda 2002 yılından 2011 yılına kadar AB'nin etkisiyle yerelleşme eğiliminin ön planda olduğu reformlar hayata geçirilmiştir. Fakat 2011 yılından itibaren gerek ekonomik gerekse siyasi nedenlerden dolayı yerelleşme eğiliminin ön planda olduğu reform uygulamaları terk edilerek, yerini merkezileşme yönünde eğilimin baskın olduğu reform uygulamalarına bırakmıştır. Bu nedenle bu bölümde Türkiye özelinde yaşanan değişim ve dönüşümü anlayabilmek için belirli kavramların açıklamasına yer verilecektir. Açıklanması gereken önemli kavramlardan biri de yerelleşmedir.

II) YERELLEŞME NEDİR?

Yerelleşme hükümetin; yönetsel, finansal ve siyasal gücünü merkez dışı birimlere aktarması biçiminde tanımlanmaktadır. (Burki & Perry ve Dillinger vd, 1999: 3) Yusoff ve diğerlerine göre ise yerelleşme (decentralization) kamusal mal ve hizmetlere ilişkin yetkinin merkezi yönetimden yerel yönetimlere ya da ulus-altı birimlere farklı derecelerde devredilmesidir. (Yusoff vd, 2016: 693) Bongwa'ya göre yerelleşmenin siyasal, işlevsel, ideolojik ve küresel olmak üzere dört temel nedeni vardır. Özerklik, demokratikleşme, temsil vb. Yerelleşmenin siyasal nedenini oluşturmaktadır. Merkezi idareye karşı duyulan güven eksikliği, merkezi ve otoriter

hükümete karşı tepki duyulması yerelleşmenin ideolojik nedenini oluşturmaktadır. Eşitliğin ve adaletin sağlanması, yerel ihtiyaçların ve önceliklerin sağlanabilmesi için kaynak tesis edilmesi, merkezi idarenin kendisi için pahalıya mal olacak ya da sorun yaratabilecek fonksiyonlarından kurtulmak istemesi vb gibi nedenler yerelleşmenin işlevsel nedenlerini oluşturmaktadır. (Bongwa, 2004: 2-4) Ancak belirtilmesi gereken önemli hususlardan biri şudur ki yerelleşme kavramı tek boyutlu bir kavram değildir. Yani Braun ve Grote yerelleşmenin siyasal, yönetsel ve mali olmak üzere üç farklı çeşidi olduğu iddia etmektedir. (Braun ve Grote, 2000)

Siyasi yerelleşme, yurttaşlara ve onların tercih ettiği temsilcilere karar verme sürecinde daha fazla yetki verilmesi biçiminde tanımlanmaktadır. Dünya Bankası, siyasal yerelleşmenin yerel yönetimlere, yerel halkın tercihlerini etkin bir şekilde sunma yeteneği sağladığını iddia etmektedir. (World Bank, 2010: 1)

İdari yerelleşme, yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin sağlanması için otorite, sorumluluk ve finansal kaynakların yeniden dağıtılması biçiminde tanımlanmaktadır. İdari yerelleşmenin üç ayrı formu bulunmaktadır. Bunlar; deconcentration, delegation ve devolutiondur. (Hossain, 2016: 3) Deconcentration, merkezden alt kademe birimlere yetki transferi anlamına gelmektedir. (Divay, 2012) Devolution, merkezi idareden yerel yönetimlere yetki devri anlamına gelir. Yani yerel yönetimlere kendi belediye başkanlarını ve konseylerini seçme, kendi gelirlerini artırma ve yatırım kararlarını bağımsız bir şekilde alabilme yetkisi tanınır. Delegation ise daha geniş bir yerelleşme biçimidir. Delegation merkezi yönetim yapılanması dışında kalan yarı özerk örgütlere yönetime ait olan bazı işlevlerin devredilmesi anlamına gelmektedir. (Litvack ve Sedon, 1999: 3)

Yerelleşmenin ana bileşeni finansal sorumluluktur. Eğer yerel yönetimler ve özel kuruluşlar etkin bir biçimde yerelleşme gerçekleştirmek istiyorlarsa, bu durumda

merkezi hükümet tarafından yerel yönetimlere yeterli miktarda gelir transfer edilmeli ve yerel yönetimlere harcama yapma yetkisi verilmelidir. (Litvack ve Seddon, 2004: 3) Mali yerelleşme ise, harcama yapma ve vergi toplama yetkisinin merkez dışı birimlere devredilmesi anlamına gelmektedir. (Mello ve Fukasaku, 1999: 9) Mali yerelleşme üç önemli öğeden oluşmaktadır. Bu öğelerden ilki, gelirin merkez dışı birimlere devir edilmesi ve bu birimlere harcama sorumluluğu verilmesidir. Diğer öğeler ise, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yardım yapılması ve yerel yönetimlere borçlanabilme yetkisi verilmesidir. (Usui, 2007: 8-9)

Mali yerelleşme yaklaşımının temelini mali fedaralizm oluşturmaktadır. Mali yerelleşmenin gelişmesinde en önemli pay Amerika, Kanada, Avusturya, vb gibi fedaralist ülkelere aittir. (Bailey, 1999: 1) Yani mali yerelleşmenin oluşmasında yüzölçümü ve etnik dilsel farklılıkların etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca kişi başına düşen gelirin yüksek olması ve güçlü bir demokrasinin varlığı da mali yerelleşmeyi pozitif olarak etkileyen unsurlardır. (Panizza, 1999: 123) Bird'e göre, mali yerelleşme sayesinde çok sayıda gelişmekte olan ülke; makro ekonomik istikrarsızlık, verimsiz hükümetler ve yetersiz ekonomik büyüme gibi sorunlardan kurtulmuşlardır. (Bird, 1993: 1) Bu nedenledir ki mali yerelleşme politikaları kamu ekonomilerinde verimliliği sağlamaya yarayan bir araç olarak görülmüşlerdir. (Tanzi, 1996: 296-297) Ancak şu nokta özellikle belirtilmelidir ki mali yerelleşme politikalarının verimli olması ülkelerin kendilerine özgü yapılarına bağlıdır. (Burki & Perry ve Dillinger vd, 1999: 4) Yani mali yerelleşme politikaları benimsenirken ülkelerin kendi yapısal özelliklerini dikkate alarak, bu doğrultuda politikalarını tasarlaması gerektiği söylenebilir. Aksi takdirde ülkeler beklenmedik sorunlarla yüz yüze gelebilirler.

Mali yerelleşme Fjelstad'a göre, hükümetlerin düşük seviyelerde olmak kaydıyla harcama yapma ve vergi toplama yetkisini alt yönetsel birimlere devretmesi anlamına

gelmektedir. (Fjelstad, 2001: 1) Ancak bahsi geçen durum çeşitli sorunlara yol açabilmektedir. İlk olarak, bölgeler arasında pozitif veya negatif dışsallıklar varsa kaynaklar verimsiz kullanılabilir ya da etkin olmayan kararlar alınabilir. (Kolstad ve Fjeldstad, 2006: 3) Mali yerelleşme ikinci olarak ise, ulusal çapta eşitsizlikleri artırabilir. Çünkü merkezi hükümetler tarafından alt yönetsel birimlere eşit miktarda para dağıtılamaz. Bu durumda daha büyük sorunların ortaya çıkmasına sebep olabilir. (Bahl, 1999: 4)

İfade edilmeye çalışıldığı gibi literatürde mali yerelleşmenin faydalı olduğunu savunan görüşler var olduğu gibi aksini iddia eden görüşlerde mevcuttur. Ancak belirtilmesi gereken husus şudur ki mali yerelleşme özellikle Avrupa Birliği, OECD, Dünya Bankası vb gibi uluslararası kuruluşlar tarafından desteklenmektedir. Hatta Dünya Bankası'nın yayımlamış olduğu 21. Yüzyıla Giriş isimli raporda yerelleşme ve mali yerelleşmenin faydaları üzerinde durularak kamu ekonomilerinde yerelleşme anlayışının benimsenmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Bahsi geçen raporda yerelleşmenin faydalarından şu şekilde bahsedilmiştir: (World Development Report, 1999: 107-124)

- Kamu hizmetlerinde performans artışı sağlar.
- Makroekonomik istikrarı ve siyasal istikrarın sürdürülmesinde etkilidir.
- Sivil toplumu etkin hale getirir.
- Merkez ile yerel arasında siyasal güç dengesini sağlayarak, etkili bir yerel yönetimlerin gelişmesine olanak sağlar.

21.Yüzyıla Giriş isimli raporda da belirtildiği gibi XXI. YY da trend yerelleşme eğilimi yönünde olacaktır. Bu nedenledir ki Türkiye'de de 2000'lerin başından itibaren gerek dışsal faktörler gerekse de içsel faktörlerden dolayı gerçekleştirilen reformlarda yerelleşme eğilimi ön plana çıkmıştır. Türkiye'de mali yerelleşme ile ilgili atılan en

önemli adımlardan biri olarak 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gösterilebilir. Çünkü 5018 sayılı Kanun ile birlikte katı merkeziyetçi bir anlayıştan ziyade daha esnek, saydam bir anlayış benimsenmiştir. Ayrıca 5018 sayılı Kanunla birlikte mali sistemimizde çok sayıda söylem değişikliği de olmuştur. Örneğin, 1050 sayılı Kanunda kamu mali yönetimi biçiminde bir tanımlamaya yer verilmemiştir. Ya da 1050 sayılı Kanunda kamu idareleri, stratejik plan, performans göstergeleri, kaynakların etkili ve verimli kullanılması gibi ifadelere yer verilmemiştir. Ancak 5018 sayılı Kanunda kamu kurum ve kuruluşlarına stratejik plan yapma yetkisi verilmiştir, bütçe uygulamalarında mali saydamlık, açıklık ve doğruluk gibi esaslar yer almıştır. 5018 sayılı Kanunda bunlara ek olarak, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında merkez dışı birimlerinde etkili olacağından bahsedilerek, DPT ve Maliye Bakanlığı'nın yetkileri kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlamak biçiminde sınırlandırılmıştır. Aslında 1050 sayılı Kanunda yaşanan bu dönüşüm Türkiye'de yerelleşme yönünde ciddi reform hamlesi olarak gösterilebilir.

Mali yerelleşme olarak adlandırabileceğimiz diğer bir gelişmede hükümetin 2008 yılında 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu çıkarmasıdır. Bahsi geçen kanunla hükümet yerel yönetimlerin gelirlerini artırarak yerel yönetimlerin önünü açmayı hedeflediğini iddia etmektedir.

III) MERKEZİLEŞME NEDİR?

Merkezileşme, yönetsel düzlemde karar alma ve uygulama yetkisinin ülkenin başkent teşkilatında toplanması ve başkentin yetki genişliği ilkesi temelinde bu gücünü mülki idarede göstermesidir. (Övgün, 2016: 166) Üniter yapılanmanın temelini oluşturan merkeziyetçilik ise, idarenin bütünlüğünü ve siyasal iktidarı anlatmaktadır. (Güler, 2000: 22)

Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı merkezi yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki parçalı bir yapıya sahiptir. Merkezi yönetimde kendi içerisinde başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Merkezi yönetimin üstlendiği milli kamu hizmetler, başkentte planlanır ve aynı şekilde başkentte yürütülür. Bu örgüte başkent teşkilatı adı verilir. (Gözler ve Kaplan, 2015: 127) Merkezi yönetimin üstlendiği kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütebilmesi için bütün ülke düzeyine uzanan bir teşkilata ihtiyacı vardır. Merkezi yönetimin başkent dışında bütün ülke düzeyine uzanan teşkilatına taşra teşkilatı denilmektedir. (Günday, 2013: 457; Gözler ve Kaplan, 2015: 128)

1982 Anayasası'nın 123.maddesinde idarenin bütünlüğü ilkesinden bahsedilmektedir. Anayasanın 123.maddesine göre, " idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır."[18] Anayasada bahsedilmiş olan idarenin bütünlüğü ilkesi, ülke içerisinde idari işlev gören değişik kuruluşların, ayrı hukuki rejimleri bulunmakla birlikte bir bütün oluşturduklarını anlatır. (Nalbant, 2012: 95) Özay'a göre bu bütünlüğü oluşturan iki önemli öğe vardır. Bunlardan ilki, hiyerarşidir. İkincisi ise, idari vesayettir. (Özay, 1994: 165) Merkezi yönetim, kamu politikalarının yürütülmesini yakından denetlemek istediğinde, coğrafi sahaya göre örgütlenmeye önem verir. Vali, bu sistemde il düzeyinde gerçekleştirilen denetimleri sağlar. Ayrıca, merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olarak hem devleti hem de hükümeti temsil eder. (Eryılmaz, 2015: 110-154) Merkezden yönetim, gerek kamu hizmetlerini gerekse de kamu otoritesini ülkenin tamamına yaymak için yetki genişliğinden faydalanır. Yani yetki genişliği ilkesi merkezden yönetimin, merkeziyetçilik düzeyini belirleyen bir ölçüdür. (Çiner ve Karakaya, 2013: 68) Ancak belirtilmesi gereken önemli bir hususta şudur ki merkezileşme kavramı tek boyutlu bir kavram değildir. Yani merkezileşme kavramının

[18] Ayrıntılı bilgi bkz: http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf (e.t.20.11.2017)

birçok türü vardır. Bu yüzden merkezileşme kavramının daha rahat anlaşılması ve günümüzdeki merkezileşme eğiliminin ne tür olduğunu anlamak için diğer merkezileşme türlerinden bahsetmek ve bu doğrultuda çıkarımda bulunmak önemlidir.

A. Yönetsel Merkezileşme

Tocquevılle, merkeziyet kavramının durmaksızın tekrar edildiğini ve kavramın kimse tarafından yeterince araştırılmadığını belirtir. Tocquevılle'ye göre, birbirinden tamamen farklı iki tane merkeziyet biçimi vardır. Bunlardan ilki, idari merkeziyetçiliktir. İkincisi ise, siyasi merkeziyetçiliktir. Tocquevılle'nin böyle bir ayrım yapmasının nedeni menfaatlerdir. Yani bazı menfaatler ülkede yaşayan tüm kimseler için ortakken, bazıları da sadece ulusun belli bir bölümüne özgüdür. Buna göre, eğer yönetme kudreti ulusun genel menfaatlerini yürütmek amacıyla tek bir noktada toplanıyorsa ve merkez tarafından ulusun bütün yaşam biçimine müdahale ediliyorsa burada yönetsel merkezileşme vardır. (Tocquevılle, 2016: 106)

Yönetsel merkezileşmede siyasal karar organlarına bağlı idare, merkeziyet sistemine uygun olarak örgütlenir. Yönetsel merkezileşmede idari görevler yalnızca merkez tarafından ya da merkeze hiyerarşik yönden bağlı olan kamu görevlileri tarafından yerine getirilir. (Nalbant, 2012: 215) Yönetsel merkezileşmenin yumuşatılmış ve sert olmak üzere iki biçimi bulunmaktadır. Sert yönetsel merkezileşme, belirli bir ülkede devlet tüzel kişiliğinin dışında, başka bir kamu kuruluşu olmadığı anlamına gelmektedir. (Gözübüyük, 2002: 36) Yumuşatılmış yönetsel merkezileşme ise, aynı kurum içerisinde karar yetkisine sahip üst otoritelerin alt otoritelere yetki aktarması ile ortaya çıkar. Yumuşatılmış yönetsel merkezileşmede taşrada görev yapan merkezi görevliler, belirli alanlarda tıpkı merkezi organlar gibi yetkilere sahiptirler. Bu tür merkezileşmede devlet tüzel kişiliği dışında kamu hizmetlerini yerine getiren diğer kamu kuruluşları bulunmaktadır. Fakat burada merkezi organlara bağlılık hiyerarşik

olarak devam etmektedir. (Küçükyağcı, 2015: 77) Türkiye Cumhuriyetinde yönetsel merkeziyetçilik anlayışı iki şekilde yumuşatılmıştır. İlk olarak, merkezi yönetimin kuruluşu bakımından il düzeyinde örgütlenmesi ve illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanmasıdır. Yetki genişliği esası sayesinde, merkezdeki liderin elinde toplanan yetkilerin bir kısmı hiyerarşi denetimi vasıtasıyla başkentte ya da taşrada görev yapan bazı yüksek görevlilere aktarılmaktadır. Yönetsel merkeziyetçilik ikinci olarak, yerinden yönetim ilkesi öngörülerek yumuşatılmaktadır. (Nalbant, 2012: 216)

Yönetsel anlamda merkeziyetçilik, kamu otoritesinin merkezileşmesini gerektirir. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi, kararların alınması ve yürütülmesi yetkisi merkezi organların eline verilmiştir. Yani merkezin hiyerarşik yapısı içerisinde yer alan alt birimlere takdir yetkisi tanınmamıştır. Yönetsel merkeziyetçilik aslında siyasi merkeziyetçiliğin bir sonucudur. Çünkü siyasi olarak merkeziyetçi yönetimin olmadığı bir devlette, yönetsel anlamda bir merkeziyetçilik gerçekleşememektedir. (Eryılmaz, 2015: 107)

B. Mali Merkezileşme

Mali merkezileşme, harcama fonksiyonlarının ve gelir kaynaklarının tek bir merkezde toplandığı merkezileşme biçimi olarak tanımlanabilir. Bu tür merkezileşme biçiminde karar alma yetkisinin merkeze ait olduğu ve vergi ve harç oranlarının merkez tarafından belirlendiği söylenebilir.

AKP hükümetinin iktidara geldiği 2002 yılından 2011 yılına kadar kamu yönetimi reformlarında yerelleşme eğilimi ön plana çıkarken, özellikle 2011 yılında çıkarılan KHK'lerle birlikte bu eğilim son bulmuştur. Yani 2011 KHK'leri ile birlikte yerelleşme yönünde atılan adımlar ortadan kaldırılarak merkezileşme yönünde eğilimler artmaya başlamıştır. Ayrıca KHK'lerle birlikte bir taraftan bakanlık teşkilatında

düzenlemeler yapılırken diğer taraftan da mali alanda bir merkezileşme eğiliminin ortaya çıktığı söylenebilir.

Türkiye'de mali alanda merkezileşme eğiliminin özellikle 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname[19] ile kurulmuş olan Ekonomi Bakanlığı ile başladığı söylenebilir. Çünkü 637 sayılı KHK ile birlikte Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ekonomi Bakanlığı'na dönüşmüştür. Ayrıca bakanlık, hizmet birimleri ile birlikte ticaret odaklı olarak oluşturulmuştur. Bu durum bakanlığın özel sektörün yürüttüğü işlere müdahale etmesini beraberinde getirmiştir. Çünkü paranın merkezileşmesi aynı zamanda sermayenin ve yatırımlarında merkezileşmesine neden olmuştur. (Fedai, 2015: 178) Örneğin, 1986 yılında Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'ne bağlı olarak kurulan Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, 11 Eylül 2014 tarihinde çıkarılan 6552 sayılı kanunla yeni bir yapıya kavuşturularak, Ekonomi Bakanlığı'na bağlanmıştır. (https://www.deik.org.tr/deik-deik-hakkinda ; Özgentürk, 2015) Bu duruma ilişkin 20 Eylül 2014 tarihinde çıkarılan Ekonomi Bakanlığı'nın DEİK ve İş Konseyleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelikle kurulun amacı:[20] Özel sektörün dış ticaret, müteahhitlik, uluslararası yatırım, lojistik başta olmak üzere tüm dış ekonomik ilişkileri yürütmek, iş geliştirme çalışmalarına yardımcı olmak ve iş dünyasının ihracatını artırma amacıyla kurulan Dış Ekonomik İlişkiler Kurulunun ve bu kurula bağlı olarak çalışan iş konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemek olduğu belirtilmektedir. Yabancı sermaye ve özel sektör yatırımlarını merkezi yönetim aracılığıyla planlama anlamına gelen söz konusu uygulamalar, Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği eski başkanı Haluk Dinçer tarafından şu şekilde dile getirilmiştir: "*DEİK bugün artık devletin uzantısı hâline gelmiştir. Bizler elimizden geleni yaparız.*

[19] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-5.pdf (e.t. 22.11.2017)

[20] Ayrıntılı bilgi için bkz: https://www.deik.org.tr/basin-aciklamalari-ekonomi-bakanliginin-deik-ve-is-konseyleri-calisma-usul-ve-esaslari-hakkindaki-yonetmelikte-degisiklik-yapilmasina-iliskin-yonetmeligi-28-subat-2015-tarihinde-29281-sayili-resmi-gazete-de-yayimlanarak-yururluge-girdi (e.t. 23.11.2017)

Ama yurtdışında bu olumsuz algılanabilir. Sivil toplum örgütünün bağımsız olması gerekir. Niyet iyidir. Bize verdikleri görevleri yerine getirmeye çalışacağız." (Patronlar Dünyası, 2014) Dinçer'in değerlendirmesinden anlaşılacağı üzere DEİK aracılığıyla ekonomik alanda bir merkezileşme yaratılmaya çalışıldığı söylenilebilir.

Türkiye'de mali alanda merkezileşme yaşandığının en önemli göstergelerinden biri olarak üst kurulların bakanlıklara bağlanması örneği de verilebilir. 2011 yılında 649 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Söz konusu KHK'nin 45.maddesinde, Bakan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü işlem ve faaliyetlerini denetlemeye yetkilidir,[21] biçiminde bir ifadeye yer verilmiştir. Bahsi geçen düzenleme ile birlikte üst kurullar bakanlık denetimine verilmiştir. Yani üst kurulların yaptığı faaliyetler ve aldığı kararlar ilişkili bakanlıklar tarafından denetlenebilir hale gelmiştir. Türkiye'de üst kurullar başlangıçta, siyasi iktidarın görevini suistimal etmesini engellemek, çeşitli alanları regüle etmek ve siyasi iktidarı bir nebze olsun sınırlandırmak amacıyla kurulmuşlardır. Üst kurulların söz konusu amacını gerçekleştirebilmesi içinde bu kurullara idari ve mali açıdan özerklik tanınmıştır. Ancak bu özerklik 2011 yılında çıkarılan 649 sayılı KHK ile sınırlandırılmıştır. Yani daha önceden ekonomik alana % 60 oranında etki etme gücüne sahip kuruluşlar olan üst kurullar merkezi yönetimin hâkimiyetine girmiştir. (Cengiz, 2017) Böylelikle üst kurulların bakanlığa bağlı olma açısından diğer kamu kurumlarından pek bir farkı kalmamıştır. (Sağlam, 2011) Aslında hükümet cephesinden 2011 KHK'leri öncesinde üst kurulların yetki alanının daraltılacağına dair sinyaller verilmiştir. Dönemin Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Ali Babacan kararnameler yayımlanmadan önce,

[21] Söz konusu ifade, 27/ 9 /1984 tarihli 3046 sayılı Kanunun 19/ A maddesinin 1. Fıkrasına eklenmiştir. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817-1.htm (e.t. 24.11.2017)

"EPDK ve Tütün Kurulu konusunda açıkçası kantarın topuzu bir miktar kaçmış. Bunların kaldırılması değil ama yetkilerinin bir kısmının merkezi hükümete devredilmesini faydalı görüyorum. Bağımsız olması gereken alanlarda yine onlar bağımsız devam eder. Ama öyle konular var ki problem çıktığında yük, Enerji Bakanımızın üzerinde. Enerji Bakanımızda ben ne yapayım EPDK almış bu kararı diyemiyor, ama haksız eleştirilere maruz kalabiliyor. Gerçekten hükümetin siyasi sorumluluk alanına giren bir işse yetkisinin de yine siyasi irade de olması lazım" biçiminde bir ifade de bulunmuştur. (Milliyet Gazetesi, 2011)

Türkiye'de mali merkezileşme olarak adlandırabileceğimiz diğer bir gelişmenin de Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasında (TCMB) yaşanmakta olduğu söylenebilir. TCMB özellikle 2007 yılından itibaren İstanbul'a taşınma fikri ile gündeme gelmiş ve bu durum gerek siyasiler gerekse bürokratlar arasında ciddi tartışmalara yol açmıştır. 2007 yılında dönemin Devlet Bakanı Şimşek yaptığı bir açıklama da " *Merkez Bankası'nı İstanbul'a taşıyacağız. Gerekli yasa değişikliklerini yaparız. Bütün ticari bankalar orada, finans merkezi orada. Kamu bankaları da oraya taşınacak. MB' nin orada olması makul yaklaşım"* ifadelerini kullanmıştır. (Gülten, 2007) Benzer bir ifade 2008 yılında dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından kullanılmıştır. Erdoğan, " *Merkez Bankası İstanbul'a gidecek. Bunu kimseye danışacak değiliz*" (Zaman Gazetesi, 2008) biçiminde bir açıklama yaparak, tartışmanın daha da şiddetlenmesine yol açmıştır. Merkez Bankası ile ilgili 2007 yılında yaşanan tartışmalar, günümüzde de hız kesmeden devam etmektedir. Merkez Bankası ile ilgili günümüzdeki en önemli tartışma konusu, TCMB' nin bağımsızlığı ile ilgilidir. Özellikle 2016 yılının ikinci yarısından itibaren Türk Lirasında yaşanan değer kayıplarının önüne geçilmesi ve TL de yaşanan çalkantılara son vermek amacıyla, ihtiyaç duyulan faiz artırımının TCMB tarafından ancak dolaylı olarak yapılması; söz konusu politikaların etkinliği, TCMB' nin kurumsal bağımsızlığı ve güvenilirliği ile ilgili tartışmalar yaşanmasına

neden olmuştur. Bahsi geçen tartışmalar, TCMB' nin dolaylı faiz politikasını, Cumhurbaşkanı'nın faiz karşıtı tutumundan dolayı uyguladığı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. (Bülbül, 2017) Cumhurbaşkanının faize karşı negatif bir tutum sergilemesinin nedeni, enflasyonun en önemli sebebi olarak faizi görmesidir. Erdoğan bu konu ile ilgili görüşlerini şu şekilde ifade etmektedir: " *Faizin sebep, enflasyonun netice olduğu kanaatindeyim. Bu konuda beni anlamayanlar er veya geç anlayacaklar. Enflasyon, yok hıyarmış yok salataymış bunlardan kaynaklanan bir şey değil. Ana sebep faizdir, faiz. Bunu öğreneceksiniz"* (Milliyet Gazetesi, 2017)

Kısacası, AKP Hükümeti 2008 yılından sonra Türkiye'yi farklı bir ekonomik bakışla yönetmiştir. Yani iktidara ilk geldiği zamanki piyasacı söylemler ve politikalar 2008 sonrası dönemde büyük ölçüde değişmiştir. Özellikle 2011 yılında çıkarılan KHK'lerle birlikte ülke genelinde gerek mali açıdan gerekse siyasal açıdan merkezileşme eğilimlerinin giderek arttığı söylenebilir. Ancak Türkiye'de yaşanan değişimleri veya dönüşümleri daha iyi anlayabilmek için bu bölümde öncelikle siyasal merkezileşmenin ne olduğu anlatılmaya çalışılacaktır. Ardından ise, siyasal merkezileşme olarak adlandırabileceğimiz birtakım uygulamalara yer verilmeye çalışılacaktır.

C. Siyasal Merkezileşme

Tocquevılle' ye göre birbirinden tamamen farklı iki merkeziyet biçimi vardır. Bunlardan biri yönetsel merkezileşme diğeri ise siyasal merkezileşmedir. (Tocquevılle, 2016: 106) Siyasal merkezileşme ülkede kanuni ve hukuki bakımdan bir birliğin bulunması anlamına gelir. (Onar, 1966: 589) Bu tarz merkezileşme biçiminde yasa yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmamaktadır. (Eryılmaz, 2015: 107)

Siyasetin merkezileşmesi veya bir başka ifadeyle yeni tür merkeziyetçilik / merkezileşme, Türkiye'de 2011 yılında yapılan düzenlemelerle başlayan çok sayıda KHK'nin çıkarıldığı ve kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel bakımdan önemli bir dönüşüme tabi tutulduğu, yönetsel olanın arka plana itilerek siyasal olanın üstün kılındığı ve böylelikle kamu yönetiminde karar alma sürecini tek elden ve hızlı bir şekilde yürütmeyi amaçlayan sürecin genel adıdır. (Övgün ve Özçağlar Eroğlu, 2016: 384) Yani günümüzdeki merkeziyetçilik siyaset- yönetim ikililiğinde siyaseti öne çıkaran merkeziyetçiliktir. Karasu'ya göre, günümüz merkezileşmesinin gerisinde de merkezi yönetimin gereksinimleri vardır. Ancak günümüzdeki merkezi yönetimlerin tercihleri ulus devlet yapılanmasını güçlendirmek yönünde değildir. Bunun yerine merkezi yönetimlerin gereksinimleri, küresel kapitalizmin gerekleri doğrultusunda belirlenmektedir. Bu yüzden Karasu, önceki merkezileşme ile sonraki merkezileşmeyi birbirinden kesin bir biçimde ayırır ve söz konusu farklılığı vurgulamak için de günümüzdeki merkezileşmeyi yeni tür merkezileşme şeklinde nitelendirir. Bu hususta yeni tür merkezileşme; yönetim ve karar süreçlerinde merkezin belirleyici olduğu, kamu gücü ayrıcalıklarına sahip, tüzel kişiliği olan, kamu kaynaklarını kullanan, yönetim ve bütçe usulleri bakımından tipik kamu örgütlerine kıyasla çok daha esnek kurallara tabi bölge kalkınma ajansları, bağımsız idari otoriteler, kamu yararı şirketleri veya kamu-özel ortaklıkları ile birlikte düşünülmelidir. (Karasu, 2009: 29-30)

Türkiye'de siyasetin merkezileşmesinin örneklerinden biri olarak 3 Haziran 2011 tarihli 643 sayılı KHK verilebilir. Söz konusu KHK ile 27 Eylül 1984 tarihli 3046 sayılı Kanun'a eklenen 21/ A maddesi ile bakan yardımcılığı adında yeni bir kurum ihdas edilmiştir. 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanuna eklenen 21/ A maddesi şöyledir:

“ Bakana (Milli Savunma Bakanı dahil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir. Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur. Bakan Yardımcıları Hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar; Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının da görevi sona erer. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir. Bakan yardımcılarına en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüzellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir.” [22]

Gözler ve Kaplan’a göre söz konusu düzenlemenin Anayasaya aykırılığı yoktur. Ancak Bakan yardımcılarının hukuki statüsü konusunda iki farklı görüş vardır. Bu görüşlerden ilkine göre, bakan yardımcısı danışman değildir. Bakan yardımcıları bakanlık hiyerarşisi içerisinde bakanın altında, müsteşarın ise üstünde bulunan bir kademedir. (Gözler ve Kaplan, 2015: 148) İkinci görüşe göre ise, bakan yardımcısı yalnızca bir tür bakan danışmanıdır. (Günday, 2013: 397) Kamu yönetimi alanında bakan yardımcılığına benzer bir statünün varlığına 1937 yılında rastlanmaktadır. Çünkü bu dönem içerisinde kamu yönetimi alanında siyasi müsteşarlık ismi verilen bir kurum yaşama geçirilmiştir. Yaklaşık sekiz aylık bir ömre sahip olan siyasi müsteşarlık kurumu bakanların iş yükünü azaltmak ve bir anlamda bakanlara danışmanlık hizmeti sunmak amacıyla kurulmuştur. (Övgün, 2007: 814) 643 sayılı KHK ile kurulan Bakan Yardımcılığı kurumu ise bakan gibi siyasi bir kişiliğe sahip olmayıp, istisnai bir memurluktur. Ayrıca Bakan Yardımcılarının atanması için herhangi bir öğrenim, kıdem, liyakat vb şartı yoktur. (Gözler ve Kaplan, 2012: 13) Ancak istisnai bir memur olan bakan yardımcılığı ile müsteşar arasında yetki ve görev paylaşımı açısından bir belirsizlik söz konusudur. Bu belirsizlik dışında önemli bir husus olarak da bakanlık

[22] http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-11.pdf (e.t. 25.11.2017)

hiyerarşisi içerisinde bakan yardımcısının konumunun müsteşarın üzerinde olması söylenebilir. Başka bir deyişle siyasi bir oluşumu temsil eden bakan yardımcısının, yönetsel bir oluşumu temsil eden müsteşardan hiyerarşik açıdan üstün olması, siyasetin yeni yönetim anlayışında yönetsel olana üstünlüğünü göstermektedir. (Övgün ve Özçağlar Eroğlu, 2016: 386)

Türkiye'de siyasal anlamda merkezileşme olarak adlandırabileceğimiz bir gelişmede planlama örgütü olan Devlet Planlama Teşkilatı[23] (DPT) üzerinde gerçekleşmiştir. Söz konusu gelişme 8 Haziran 2011 tarihli 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin yayımlanması ile yaşanmıştır. Çünkü bahsi geçen KHK ile birlikte DPT, Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmüştür. Aslında DPT'yi dönüştürmeye yönelik reform adımları 641 sayılı KHK den önce başlamıştır. DPT 1980 sonrası dönemde özellikle 2000'lerin başından itibaren dönüştürülmeye başlanmıştır. (Çiner, 2012: 93) Ayrıca DPT'yi dönüştürmeye yönelik olarak 2000 yılında bir kanun tasarısı gündeme gelmiştir. Söz konusu tasarı ile birlikte DPT'nin adı " Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu " olarak değiştirilmeye çalışılmıştır. Kurulan yeni kurulun işlevi bölgesel kalkınma ile stratejik planlama politika ve faaliyetlerinin yerine getirilmesidir. Ancak bahsi geçen tasarı yasalaşma imkânı bulamamıştır. Bu nedenledir ki 2000'li yılların başında yapılmaya çalışılan bu düzenleme ancak 2011 yılında çıkarılan 641 sayılı KHK ile birlikte yaşam bulmuştur. (aktaran Küçükyağcı, 2015: 238) DPT'nin 641 sayılı KHK ile kaldırılması sonucunda kurumun teşkilatı yeni bir bakanlık olarak kurulan Kalkınma Bakanlığı'na devredilmiştir.

[23] Devlet Planlama Teşkilatı, 30 Eylül 1960 yılında 91 sayılı Yasa ile kurulmuştur. Şaylan' a göre DPT'nin kurulmasının nedeni, özellikle CHP tarafından savunulan, ekonomik sıkıntılardan ancak plan yoluyla kurtulabilineceğine yönelik olan söylemdir. (Şaylan, 1982: 200) Ayrıca uluslararası örgütlerin merkezi planlama örgütü kurulmasına yönelik istekleri de DPT'nin kurulmasında etkili olmuştur. (Aslan, 1998: 105)

641 sayılı KHK den önce Türkiye'nin planlama birimi olarak çalışan DPT; Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPTM), Para Kredi Koordinasyon Kurulu (PKKK) ve Yüksek Planlama Kurulundan (YPK) meydana gelmekteydi. 91 sayılı Kanunla yaşama geçirilen DPT'nin planlama konusundaki temel görevleri; ülkenin doğal, beşeri ve iktisadi olmak üzere her türlü kaynağını tam olarak tespit etmek. Hükümetçe kabul edilen amaçların gerçekleştirilmesi için uzun ve kısa vadede planlar hazırlamak, planların uygulanmasını takip etmek ve değerlendirmek, gerekli durumlarda planlarda değişiklik yapmak biçiminde düzenlenmişti. (Övgün, 2010: 234) Aslında 641 sayılı KHK incelendiğinde DPT nin görevlerinde neredeyse hiçbir değişiklik yapılmadığı, Kalkınma Bakanlığı'nın da temel görev ve yetkilerinin aynı olduğu dikkat çekmektedir. DPT, Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürüldüğünde mademki görev ve yetkilerde bir değişiklik olmayacaktı o halde niçin bir planlama birimi olan DPT, Kalkınma Bakanlığına dönüştürüldü? DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmesinde temel amaç neydi? DPT ile 641 sayılı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı arasındaki farklar nelerdir? Sorularını sormak önem arz etmektedir.

DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmesinin tek bir nedeni yoktur. Aksine bu bakanlığın ortaya çıkışında pek çok neden ya da belirleyici vardır. DPT'nin ortadan kaldırılmasının ya da Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmesinin ilk nedeni, AB süreci ve bu sürecin önemli bir halkası olan bölgeselleşme politikasında yapısal fonların kullanımında ortaya çıkan veya çıkabilecek sorunları minimuma indirebilme düşüncesiyle idari kapasiteyi artırabilme hedefidir. İkinci nedeni, Kalkınma ajanslarına ulusal düzeyde koruma sağlamaktır. DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmesinin son nedeni ise, artık bütüncül düzeyde planlama anlayışının kendisine yeni kalkınma anlayışı temelinde yer bulamamasıdır. (Övgün, 2011: 278-279)

Görevler konusunda aralarında büyük benzerlikler bulunan DPT ve Kalkınma Bakanlığı arasında bir takım farklılıklar da mevcuttur. Bu farklılıklardan ilki, DPT de Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bulunurken, 641 sayılı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı'nda böyle bir müsteşarlık bulunmamaktadır. Ayrıca DPT de planlamanın bütünleyici parçaları olarak yer alan YPK ve PKKK, Kalkınma Bakanlığı içerisinde kurul olarak yer almıştır. İkinci farklılık, ana hizmet birimleri açısından meydana gelmiştir. Kalkınma Bakanlığı'nda yer alan ana hizmet birimlerinden bazıları DPT den aynen alınırken, bazıları ise 641 sayılı KHK ile oluşturulmuşlardır. 641 sayılı KHK ile yeni oluşturulan birimler şunlardır: Yatırımları Programlama, İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kurullar Sekretaryası Daire Başkanlığıdır. Ancak 641 sayılı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı'nın ana hizmet birimleri arasında yer verilmeyen bir birim vardır ki bu birim Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğüdür. DPT ile Kalkınma Bakanlığı arasındaki üçüncü farklılık, Kalkınma Bakanlığı'nın kurulması ile birlikte stratejik yönetim düşüncesi kamu yönetimi alanına kazandırılmıştır. Ayrıca AB'ye uyum ve bölgesel kalkınma bakış açısı doğrultusunda DPT'nin kaldırılarak, bakanlığa dönüştürülmesi; Türk Kamu Yönetiminde bakanlıkların üzerinde bir niteliğe sahip ve siyasetin etkisinden görece özerk olan planlama örgütünün 1960 yılından bu yana süren etkisinin ortadan kaldırılmasına yol açmıştır. Dördüncü farklılık, görevler bakımından hazırlanacak planların niteliği ile ilgilidir. Yani DPT, hükümet tarafından belirlenen amaçlar doğrultusunda yıllık programları ve kalkınma planlarını hazırlarken; Kalkınma Bakanlığı, hükümet tarafından belirlenen amaçlar yönünde makro ekonomik, sektörel ve bölgesel gelişme alanlarında, ulusal ve yerel düzeylerde analiz ve çalışmalar yaparak kalkınma planı, yıllık programlar, orta vadeli programlar, stratejiler ve eylem planları hazırlamaktır.[24] İfade edilmeye çalışıldığı gibi Kalkınma Bakanlığı'nın kurulması ile

[24] 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ve 641 sayılı

birlikte Türkiye'de planlama açısından büyük bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönüşüm siyasetin yönetim üzerindeki gücünün artması ile sonuçlanmıştır. Çünkü DPT' nin bakanlığa dönüşmesi ile birlikte, DPT siyaseten özerkliğini kaybederek, bakanın emir ve talimatları doğrultusunda hareket eden bir kurum haline dönüştürülmüştür.

Siyasal anlamda merkezileşme olarak adlandırabileceğimiz diğer bir örnek de 2012 tarihli 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundur.[25] Söz konusu kanun 30 Mart 2014 yerel seçimleri ile birlikte yürürlüğe girmiştir. Kanunun çıkarılma gerekçesi olarak:[26]

- Belirli bir coğrafi alanda pek çok yerel yönetimin yetkili olması nedeniyle planlama ve koordinasyonun sağlanamaması,
- Ölçek ekonomisinden yeterli düzeyde faydalanılamaması sebebiyle kaynak israfının meydana gelmesi,
- Ulaşım, çevre ve sanayileşme gibi giderek artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun, küçük ölçekli mahalli idareler tarafından çözülmesinin olanaksız olarak görülmesi,
- Yeterli büyüklükte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetimlerin olmaması,
- Halkın yerel yönetimlerden beklemiş olduğu kamu hizmetlerinin nitelikli bir biçimde karşılanamaması,

---

Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname karşılaştırılmıştır. Bunun için
http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.641.pdf
http://www.spo.org.tr/mevzuat/mevzuat_detay.php?kod=90 adreslerinden yararlanılmıştır.

[25] Son yapılan değişiklikle birlikte 6360 sayılı Kanunun adı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olarak değiştirilmiştir.

[26] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf (e.t. 28.11.2017)

- Kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkan koordinasyon eksikliği olarak gösterilmektedir.

Ayrıca konuyla ilgili olarak dönemin AKP Genel Başkan Yardımcısı Hüseyin Tanrıverdi şöyle bir açıklamada bulunmuştur: Yeni Büyükşehir Yasası ile birlikte, tüm büyükşehirlerde belediye sınırları il sınırlarına kadar genişletilecek. Küçük yerleşim birimlerinin daha fazla hizmet alma imkânı bulabilmesi için beldeler mahalleye dönüştürülecek ve içinde kaldığı ilçenin mahallesi olacak. Köylerde buna benzer şekilde ilçelerin mahallesi olacak. Yeni büyükşehir olacak illerin mali imkânları artacak. Ayrıca küçük belediyeler, büyükşehir belediyelerinin çatısı altına girdiğinde il genelinde imar bütünlüğü sağlanacak. (Sabah Gazetesi, 2012) Gerekçe olarak ifade edilen hususlar Zengin tarafından soyut, bilimsel analiz ve araştırmalardan yoksun olarak temelsiz, temenniden ileriye geçemeyen varsayımlar olarak değerlendirilmektedir. (Zengin, 2014: 102)

30 Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Yasa ile Türk Kamu Yönetiminde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler şunlardır[27]

[27] 5216 sayılı Kanun ve 6360 sayılı Kanundan alınan veriler doğrultusunda tablo oluşturulmuştur.

Tablo 1: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası

6360 SAYILI YASA UYGULANMADAN ÖNCEKİ MEVCUT DURUM	6360 SAYILI YASA SONRASI MEYDANA GELEN DEĞİŞİKLİKLER
Belediye sınırları içerisinde ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim yerlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, ekonomik gelişmişlik düzeyleri ve fiziki yerleşim durumları dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.	Bir ilde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için ilin toplam nüfusunun 750.000 den fazla olması yeterlidir.
Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içerisinde kalan kısımlarının sınırlarıdır.	Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları da bu ilçelerin mülki sınırlarıdır. Yani 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesinin sınırları ile büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları mülki sınırlarla eşitlenmiştir.
Büyükşehir belediyesi sayısı 16	6360 sayılı Kanun ile 14 il belediyesi, büyükşehir belediyesi yapılarak, toplam 30 büyükşehir belediyesi kuruldu.
İl özel idare sayısı: 81	6360 sayılı Kanunun 1.maddesinin 5.fıkrası ile birlikte büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri kaldırılmıştır. Şu anda 51 tane il özel idaresi vardır.
Bucak sayısı: 634	6360 sayılı Kanunun 1.maddesinin 6. Fıkrası ile büyükşehir belediyesi bulunan illerde bucak ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Böylece ülkemizdeki bucak sayısı önemli bir biçimde azalmıştır. Ancak 5747 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle de bucak teşkilatı tamamen kaldırılmıştır.
Büyükşehir belediyesi sınırları içerisine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe ya da ilk kademe belediyesine dönüşür.	6360 sayılı Kanunun 14.maddesine göre, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi dönüşülebilmesi için gerekli olan nüfus miktarı 20.000 dir.
	Nüfusu 2000'nin altında olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür.
6360 sayılı Kanundan önce büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde yer alan orman köylerinin tüzel kişiliği korunarak, büyükşehir belediyesinin mücavir alanı olarak kabul edilmişti.	6360 sayılı Kanunun 1.maddesinin 3 ve 4.fıkralarına göre, büyükşehir belediyesi içerisinde yer alan köy idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tüzel kişilikleri kaldırılan köyler birer mahalle olarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine katılmışlardır.
	6360 sayılı Kanunun 34.maddesine eklenen 28/ A maddesi ile kaldırılan il özel idarelerinin yerine büyükşehir teşkilatı bulunan illerde valilere bağlı, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

6360 sayılı Kanun ile birlikte gelinen nokta değerlendirildiğinde, mülki idarenin taşra örgütlenmesinin ciddi bir şekilde yara aldığı söylenebilir. Çünkü tabloda da belirtildiği gibi 30 ilde Büyükşehir Belediyesi kurulması ile birlikte bu illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Ayrıca kanun ile Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde bulunan belde belediyeleri kapatılarak, ilçe belediyesinin birer mahallesine dönüştürülmüştür. Benzer şekilde Büyükşehir Belediyesi içerisinde yer alan köylerde kaldırılarak, mahalleye dönüştürülmüştür. Böylece 30 ilde hizmet sunumu yönünden kır ve kent ayrımı ortadan kalkmıştır. Buna ek olarak bir de katılım sorunu beraberinde gelmiştir. (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 2)

6360 sayılı Kanun ile birlikte merkezileşme eğiliminin giderek arttığı söylenebilir. Çünkü 6360 sayılı Kanunla merkeze ait bir kısım yetkiler yerel yönetimlere devredilmedi. Yerine büyükşehir belediyesi olan illerde İçişleri Bakanlığı'na bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adında yeni bir kurum kurularak bazı önemli yetkiler bu kuruma devredilmiştir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak çalışmaktadır. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı; kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet ve yatırımlarının etkin bir şekilde yapılmasını, izlenmesi ve koordinasyonunu sağlamak. İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına kılavuzluk etmek ve bunları denetlemek, ilin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek, afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek vb gibi amaçları gerçekleştirmek için faaliyette bulunmaktadır.[28] Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ile 30 büyükşehir belediyesinin kurulması ile kapatılan il özel idarelerinin boşluğu doldurulmaya çalışılmaktadır. Ancak söz konusu boşluk valinin idaresinde doldurulmaktadır. Böylece günümüzde il genel meclisleri aracılığıyla seçilmiş yerel

[28] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm (29.11. 2017)

karar vericilere ait, yerel yatırımlara yönelik olarak bazı karar ve tercihler, dolaysız bir şekilde merkezi idarenin atanmış görevlilerine tanınmaktadır. (Dalgıç, 2014) Bu durumda Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nı merkezileşme yönünde atılan önemli bir adım olarak değerlendirmemize yol açmaktadır.

6360 sayılı Kanuna getirilen önemli eleştirilerden biri olarak temsil meselesi gösterilebilir. Çünkü büyükşehir belediyelerinin kurulması ile birlikte pek çok ilde il özel idareleri ve belde belediyeleri kaldırılmıştır. Bu birimlere ait olan görev ve yetkiler hizmetlerin daha verimli bir şekilde sunulması için büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Ancak söz konusu durum katılım açısından daha elverişli olan ilçe belediyelerinin zarar görmesine yol açmıştır. Burada kuşkusuz ki büyükşehir belediyelerinin sahip olmuş oldukları siyasi, mali ve yönetsel güç etkilidir. Söz konusu güçlere sahip olan büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerini gölgede bırakarak ilçe belediyelerini adeta büyükşehir belediyesinin şubesi haline getirmiştir. (Turan ve Duru, 2012: 1-2-5)

6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin adeta mini bir devlet görünümünü kazandığı söylenebilir. Çünkü 6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerine hem mali bakımdan hem de görev ve yetki bakımından büyük bir imtiyaz sağlarken, ilçe belediyelerine ise, tam tersine sınırlı mali kaynak ve sınırlı sayıda görev ve yetki vermiştir. Bu nedenledir ki büyükşehir belediye başkanlığı oldukça saygın ya da bir diğer deyişle prestijli bir konum haline gelmiştir. Bu durumun bir yansıması olarak da 30 Mart 2014 Yerel Seçimlerinde bazı bakanlar, büyükşehir belediye başkanı olmak için bakanlık makamından istifa etmişlerdir.[29]

[29] Büyükşehir belediye başkanı olabilmek için istifa eden bakanlar: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı Fatma Şahin, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanı Binali Yıldırım, Adalet Bakanı Sadullah Ergin http://www.hurriyet.com.tr/uc-bakandan-sadece-fatma-sahin-26119269 (e.t. 30.11.2017)

Türkiye'de siyasal anlamda merkezileşme örneği olarak belirtebileceğimiz bir diğer gelişmede Avrupa Birliği Bakanlığı'nın kurulmasıdır. Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik olarak yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve çalışmaların koordinasyonunu sağlamak üzere, 8 Haziran 2011 tarihinde 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Ancak AB Bakanlığı'nın kurulması, AB' ye uyum kapsamında yapılan ilk düzenleme değildir.

Türkiye'nin AB ile ilişkileri, Türkiye'nin Avrupa Ekonomi Topluluğuna (AET) 31 Temmuz 1959 yılında ortaklık başvurusunda bulunmasıyla başlamıştır. Bu ortaklık 1 Aralık 1964 yılında Türkiye ile AET arasında imzalanan Ankara Anlaşması ile resmi bir boyut kazanmıştır. 5 Mart 1995 tarihinde AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliği'nin tamamlanmasından dört yıl sonra, 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de gerçekleştirilen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirve Toplantısı'nda Türkiye'ye adaylık statüsü tanınmıştır.[30] Ancak Türkiye adaylık statüsünü kazanmadan önce AB ile olan ilişkilerinde ulusal düzeyde koordinasyon ve uyum sağlamak için 1960'lı yıllardan itibaren idari anlamda örgütlenmeye yönelmiştir. Fakat AB'nin ilişkilerin yürütülmesi konusunda idari anlamda herhangi bir örgütlenme modeli öngörmemesi nedeniyle Türkiye'de farklı hükümetler döneminde farklı pek çok örgütlenme modeli uygulanmıştır. AB ile ilişkilerin yürütülmesinde ilk örgütlenme modeli Dışişleri Bakanlığı bünyesinde " Daimi Komisyon " biçiminde ortaya çıkmıştır. Genellikle 1982 yılından önce müzakerelerin ve dış temsilin yürütülmesi görevi Dışişleri Bakanlığı öncülüğünde yürütülmüştür. Müzakerelerde nasıl bir yol izleneceğine dair faaliyetler ise DPT tarafından yürütülmüştür. 1980 yılından önce AB ile ilgili faaliyetler komiteler aracılığıyla yürütülmüştür. 1986 yılında AB ile ilgili faaliyetlerin koordinasyon ve takip görevi bir Devlet Bakanına verilmiştir. Ancak

[30] Ayrıntılı bilgi için bkz: https://www.ab.gov.tr/111.html (e.t. 1.12.2017)

aradan belirli bir süre geçtikten sonra AB ile ilgili faaliyetlerin koordinasyon ve takip görevi tekrar Dışişleri Bakanlığı'na devredilmiştir. (Saylam ve Ömürgönülşen, 2013: 184-185) 2000 yılında Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlık ve çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun program ve planlara uygun olarak gerçekleştirmesi amacıyla Başbakanlığa bağlı bir kurum olarak Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) kurulmuştur. ABGS kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülecek iç uyum çalışmalarında, program ve planlara uygun bir biçimde koordinasyonu sağlamak. Hükümetin ve oluşturulacak komitelerin kararları doğrultusunda gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak. Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanması için oluşturulacak komite ve kurulların sekreterya hizmetlerini yürütmek vb gibi yetkilerle donatılmıştır.[31] Ancak bahsi geçen kurum 2011 yılında 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile lağvedilerek, yerine Avrupa Birliği Bakanlığı kurulmuştur. AB Bakanlığı'nın görevi, 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun Hükümleri gizli kalması kaydıyla, Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların izlenmesi, yönlendirilmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmektir.

AB Bakanlığı'nın görevleri incelendiğinde ABGS' nin görevleri ile aralarında önemli bir benzerlik olması dikkat çekicidir. Ancak her ne kadar aralarında önemli olarak nitelendirebileceğimiz benzerlik olsa da arada belirli farklılıklar da mevcuttur. Bu farklılıklardan ilki, AB Bakanlığı ABGS' den daha yetkilidir ve AB Bakanlığı belirli ölçülerde yaptırım gücü olan bir teşkilattır. Farklılıklardan ikincisi ise, teşkilatlanma yapısı bakımındandır. Yani AB Bakanlığı merkez ve yurt dışı teşkilatlarından oluşmaktadır. Bakanlığın merkez teşkilatında; bakan, müsteşar, dört müsteşar

[31] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/07/20000704.htm (e.t. 1.12.2107)

yardımcısı ve hizmet birimleri bulunmaktadır. Ancak AB Bakanlığı ile ilgili dikkat çekici noktalardan biri de klasik model bir bakanlık örgütlenmesine sahip olmamasıdır. Normalde 3046 sayılı Kanuna göre, bakanlıklar teşkilatlanma bakımından; merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatlarından oluşmaktadır. Fakat AB Bakanlığı taşra teşkilatına sahip bir bakanlık değildir. O halde şu sorunun sorulması önemlidir. Diğer bakanlıklarda taşra teşkilatına yer verilirken, niçin AB Bakanlığında taşra teşkilatına yer verilmemiştir? Övgün ve Özçağlar Eroğlu' na göre bu durumun iki nedeni vardır: İlk olarak, AB Bakanlığı'nın bir hizmet bakanlığı değildir. İkincisi ise, AB Bakanlığı siyasi amaçlarla örgütlenmiş olan bir bakanlıktır. (Övgün ve Özçağlar Eroğlu, 2016: 388) Oysaki kamu yönetiminde bir bakanlık, kamu hizmetlerinin düzenli, etkili, verimli bir biçimde yürütülmesi amacıyla kurulmaktadır. Kamu hizmeti, devletin piyasanın işleyiş ilkelerinden belirli oranda bağışık tutularak, toplumsal ihtiyaçları karşılayacak miktarda mal ve hizmet üretimidir. (Karahanoğulları, 2011: 178) Fakat AB adaylık yolunda yapılması gereken işler; eğitim, sağlık, adalet hizmetleri gibi birer kamu hizmeti değildir. Bu yönüyle AB bir kamu hizmeti olarak yorumlanabilecek niteliklere sahip değildir. Bu yüzden kamu hizmeti olarak tanımlanamayacak bir alanda bakanlık kurulması siyasi açıdan merkezileşmenin önemli bir göstergesidir. (Övgün, 2016: 169)

Özetle, Türkiye'de 2011 yılından itibaren ciddi şekilde bir merkezileşme eğilimi ortaya çıkmıştır. Fakat bu merkezileşme eğilimi siyaset- yönetim ayrımı düzleminde değerlendirildiğinde yönetimin arka plana itilerek, siyasi boyutun giderek daha da öne çıkarıldığı ya da bir başka deyişle siyasi aktörün gücünün arttırıldığı bir merkezileşme modelidir. Bu yeni tür merkezileşme modelini ortaya çıkaran en önemli sebebin 2008 Küresel ve Finansal krizi olduğu söylenebilir. Bu dönemde siyasal iktidar, krizin yaratmış olduğu etkilerden kurtulmak ve daha hızlı karar verilebilmesini sağlamak için 2011 yılından itibaren kamu yönetiminde merkezileşme yönünde reformlar uygulanmaya başlamıştır. Örneğin, 2011 tarihinde çıkarılan 6223 sayılı Yetki Kanunu

ile Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmiştir. 6223 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, 2011 yılında 35 KHK çıkarılmıştır. Söz konusu KHK'lerle birlikte Türk Kamu Yönetiminde merkezileşme eğiliminin giderek ön plana çıktığı bir reform dalgası başlamıştır. Bu KHK'lerle birlikte yönetimin özünü oluşturan neredeyse tüm öğelerde bir değişim meydana gelmiştir. Değişim ya da dönüşümün meydana geldiği alanlardan biri de denetim olmuştur.

Günümüzde denetim ile ilgili yaşanan değişimleri anlayabilmek için denetim kavramını ve denetim ile ilişkili olan diğer kavramların incelenmesi gerekmektedir. Çünkü söz konusu kavramlar incelenmeden ve ne anlama geldiği kavranmadan denetim işlevinde yaşanan dönüşümü ve etkilerini tam olarak anlayamayız. Bunun için öncelikle denetim kavramının ne anlama geldiğini incelemeliyiz.

IV) DENETİM NEDİR?

Fayol, 1916 yılında yayımladığı Sınai ve Umumi İşlerde İdare (Administration Industrielle et Générale) isimli eserinin idari işler kısmında yönetimin ilkelerinden biri olan kontrol ya da diğer bir adıyla denetim işlevinden söz etmiştir. Modern kamu yönetiminin temel unsurlarından biri olan denetim Fayol'a göre, her işin veya her şeyin kurumlarda kabul edilen kurallara uygun olarak ve verilen emirler çerçevesinde yürütülüp yürütülmediğini gözetmektir. (Fayol, 1939: 13) Fişek ise denetimi, " *örgütçe benimsenen amaçların ya da üstlenilen görevlerin eksiksiz, verimli ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğinin hiyerarşi içinde ve yaptırımlı biçimde izlenmesi"* olarak tanımlamaktadır.

Türkçede denetim kelimesinin en eski kullanım biçimi ve karşılığı rabk ve rükub kökünden gelen murakabedir. Bu sözcük, bakmak, gözetlemek, gözetim altında tutmak gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Ancak günümüzde denetim kelimesinin yerine ya da

denetim kelimesinin karşılığı olarak birçok kavram kullanılabilmektedir. Bunlar; teftiş, kontrol, tahkik, sınama, tescil, revizyon vb gibi. (Atay, 1999: 18)

Teftiş kelimesi Arapça " feşt " kökünden gelmektedir. Bir şeyin aslını, doğrusunu ya da işlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan inceleme anlamında kullanılmaktadır. Teftiş kelimesinin Latince karşılığı " specere " kelimesidir. Specere; bakmak, yakından incelemek, soruşturmak anlamlarında kullanılmaktadır. Teftiş kelimesinin daha çok iç denetim kavramının karşılığı olarak kullanıldığı söylenilebilir. (Gürbüz, 1985: 10-12)

Denetim kavramına karşılık olarak kullanılan kavramlardan biri de kontrol kelimesidir. Kontrol kelimesi Fransızca contrôler fiilinden türetilmiştir. Bu sözcük Latince zıt, karşıt anlamını ifade eden " contra " ve defter, kâğıt rulosu anlamına gelen " rotulare " sözcüklerinin birleşiminden oluşan " contra rotulare " deyiminden evrilmiştir. Contra rotulare, iki defteri kıyaslayarak incelemek bir şeyin aslına ya da gerçeğe uygun olup olmadığına bakmak, yönlendirmek (Hançerlioğlu, 1992: 732) gibi anlamlara karşılık gelir. Sürgit'e göre ise kontrol, bir şeyin gitmesini istediğimiz doğrultuda sevk edilmesi anlamına gelmektedir. (Sürgit, 1969: 46)

Modern devlet yönetimlerinde denetim olgusu Avrupa'da 1600'lü yıllarda başlayan devlet örgütlenmeleri üzerine yapılan incelemelerle başlamaktadır. Ulusal ve uluslararası arenada yaygın olarak kullanılan iki tane denetim sistemi vardır. Bu denetim sistemlerinden ilki, merkezi ve üniter devletler tarafından uygulanmakta olan, yöneticiler adına yapılan "kontrol" ve siyasi açıdan sorumlu bakanlara bağlı olarak yapılan " teftiş" kavramları üzerine kurulu olan Kıta Avrupa sistemidir. İkincisi ise, genellikle federal devletler tarafından uygulanmakta olan, yöneticiye bağlı denetim ve özel şirketlerin yapmış olduğu paralı denetimden oluşan Anglo Sakson denetim modelidir. Kıta Avrupa modeli kamu hukuku ile özel hukuk arasında ayrım bulunan ve

denetim sisteminin teftiş kavramı üzerine kurulu olduğu bir modeldir. Bu modelde merkezde siyasi bakan adına görev yapan müfettişler yer almaktadır. Anglo Sakson denetim modeli ise, hukuk sisteminde kamu ve özel hukuk arasında herhangi bir ayrımın olmadığı, örgütlenmesinin; federal, eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde görev yapan kamu deneticileri ile özel şirketler tarafından paraya bağlı olarak yapılan denetim olmak üzere iki temel denetim kurumuna dayandığı bir sistemdir. Bu denetim kurumlarından ilkine, denetim görevini yürüten kişinin denetim yaptığı kurumun hiyerarşik yapısı içerisinde yer aldığı için iç denetici ikincisine ise, denetim yapılan kurumun dışında yer aldığı için dış denetici adı verilmektedir. (Karatepe, 2009: 192-193)

Türk Kamu Yönetimi ve unsurları Kıta Avrupa hukuk sistemi esas alınarak kurulmuştur. (Balta, 1970: 37) Ancak 1980'lerden itibaren Türkiye'nin Kıta Avrupa sisteminden uzaklaşarak giderek Anglo Sakson modeli benimsemeye başladığı söylenebilir. Çünkü 1980'li yıllar dünyada hemen her alanda dönüşümün başladığı yıllardır.

1980 öncesi dönemde yönetsel reform çalışmaları, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde devletin idari kabiliyetlerini ve gücünü arttırmaya yönelik olarak yürütülüyordu. Ancak 1980'lerle birlikte devlet başarısızlığı, yönetsel ve ekonomik yönlere de ilave olarak ideolojik ve siyasal bir sorun olarak görülmeye başladı. Bu durumun ortaya çıkmasında 1970'lerde meydana gelen kriz etkili oldu. Batılı devletler yaşadığı ekonomik ya da mali kriz karşısında, ekonomide kamu sektörü ve özel sektör arasındaki sınırın özel sektör lehine çizilmesi yönünde karar verdiler. Kamu sektörünün genişlemesine karşı çıkan liberal- muhafazakar siyasi partiler, 1970'lerden sonra devletin küçültülmesi politikasını hükümetlerin resmi politikaları haline getirdiler. (Ömürgönülşen, 1997: 517- 528-529)

1980'li yıllarda Neo- liberal politikaların dünya ölçeğinde yaygınlaşması ile birlikte dünyada ekonomik, siyasal ve sosyo- kültürel alanlarda bir takım değişimler meydana gelmiştir. Dünyada yaşanan bu değişimlerden hiç kuşkusuz ki kamu yönetimi alanı da etkilenmiştir. 1980'lerden itibaren Neo-liberalizm devletçi müdahale araçlarını birer birer tasfiye ederek, devlete yönelik söylemlerini değiştirmiştir. (Güzelsarı, 2004: 104-105) Yani 1980'lerden itibaren uzun yıllar boyunca devletçi, zorlayıcı, bürokratik, hiyerarşik, tekdüze ve merkeziyetçi yapıyı öngören kamu yönetimi yaklaşımı ile şekillenen kamu sektörü giderek piyasa yönelimli, adem-i merkeziyetçi, daha az bürokratik, esnek, yenilikçi ve girişimci olmayı destekleyen kamu işletmeciliği yaklaşımının etkisi altına girmiştir. (Ömürgönülşen, 1997: 527) Kısacası, bu dönem dünya coğrafyasının önemli bir bölümünde muhtelif piyasa aktörleri vasıtasıyla birikimin eskiye kıyasla esnek sayılan yöntemlerle sağlanmaya çalışıldığı bir dönemdir. Dönem içerisinde piyasacı akıl, devletin etki alanı da dâhil olmak üzere her türlü alanı mümkün olabildiğince doğrudan kuşatmış ve Keynesyen ekonomi anlayışından neo liberal iktisat anlayışına doğru bir geçiş yaşanmasına neden olmuştur. (Zengin, 2009: 2-11) Neo liberalizm ilk bakışta ekonomi politik olan bir teoridir. Bu teori, devletin ekonomi içerisinde gerektiğinden daha fazla yer tutmasını eleştirmektedir. En yüksek refah düzeyine erişilebilmesi için serbest piyasa hâkimiyetini önermektedir. (Harvey, 2005: 2) Bu çerçevede 1980'li yılların başlarında neoliberal iktisat anlayışına uygun olarak Washington Uzlaşısı[32] geliştirilmeye başlamıştır. Washington Uzlaşısı; bütçe açıklarının azaltılmasını, vergi reformlarının yapılmasını, ekonomik getirisi yüksek olan alanlara yatırım yapılmasını, mülkiyet haklarının korunmasını, özelleştirme ve deregülasyonu tavsiye eden bir uzlaşıdır. (Williamson, 1990) Bu uzlaşı 1980'li yıllardan itibaren dünya genelinde uygulama alanı bulmuştur. İngiltere, ABD, Almanya gibi gelişmiş ülkelerin kendi istekleriyle uygulamaya koydukları neoliberal iktisat

[32] Washington uzlaşısı terimi ilk kez John Williamson tarafından kullanılmıştır. Neo liberal iktisat politikalarının, Washington uzlaşısı ile birlikte zirveye yükseldiği söylenebilir.

politikaları, Latin Amerika ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, mali yardım için başvurulan IMF ve DB gibi uluslararası örgütlerin zorlamalarıyla " yapısal uyum programları"[33] adı altında uygulanmıştır. (Yıldırım, 2011: 77) Ancak 1990'lı yılların sonuna gelindiğinde Washington Uzlaşısının, piyasanın geliştirilmesinde her türlü iktisadi probleme çare olamadığı ve toplum içerisindeki eşitsizlikleri giderek artırdığı görülmüştür. (Yavuz, 2017: 184) Bu durun Washington Uzlaşısına olan eleştirileri artırmıştır. Hatta Washington Uzlaşısının yaratıcısı olan Williamson bile neoliberal iktisat politikalarının yoksullukla mücadele konularında ve gelir dağılımı konusunda başarısız olduğunu vurgulamıştır. (Williamson, 2004) Bu uzlaşma kapsamında yapılan reformların başarısız olması yeni bir uzlaşının yapılmasını gündeme getirmiştir, bu uzlaşıda Post Washington Uzlaşı olarak adlandırılmıştır. Ancak Post Washington Uzlaşısı, eleştirilere maruz kalan Washington Uzlaşısını tam olarak ortadan kaldırmamıştır. Yerine yönetişim, esnek iş gücü piyasaları, yolsuzluğa karşı önlemler, sosyal güvenlik ağları vb gibi unsurları Washington Uzlaşına ek ana unsurlar olarak eklemişlerdir. (Rodrik, 2006: 978) Yani Post Washington Uzlaşısı ile birlikte neoliberal politikaların ikinci aşamasına geçilerek, uluslararası kuruluşların[34] da etkisiyle devletin yeniden ele alındığı ve bu duruma paralel olarak geleneksel kamu yönetimi anlayışında da bir takım değişiklikler yaşandığı söylenebilir. Özellikle Türk Kamu Yönetimi açısından değerlendirilirse, söz konusu değişimlerden biri de yönetimin en önemli unsurlarından biri olan denetim olgusunda meydana gelmiştir. Çünkü 1980'lerden sonra Türkiye, Kıta Avrupa denetim sisteminden uzaklaşarak, Anglo Sakson denetim modelini benimsemeye başlamıştır. Yani değişen yönetim anlayışına uygun olarak denetim anlayışı da değişmeye başlamıştır.

[33] Yapısal, devlet güdümlü bir ekonomiden piyasa güdümlü bir ekonomiye geçmek anlamına gelmektedir. Uyum, ülke ekonomisinin tüm dünya ekonomisi ile uyuşmasını, program ise, neo liberal iktisat politikalarına geçmeyi ifade etmektedir. (Yıldırım, 2011: 77)

[34] DB, IMF, OECD, AB reformları yönlendiren en önemli aktörlerdir. 1990 sonrası dönemde Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarında AB 'ye uyum müktesebatı çerçevesinde Avrupa Birliği etkili olmuştur.

A. Değişen Yönetim Anlayışının Türk Denetim Sistemine Yansımaları

Devlet, hukuksal ve siyasal bir örgütlenmedir. Bir örgüt olarak her bir devlet uluslararası ilişkiler kontekstinde dünya devletlerinin oluşturduğu makro bir sistemin alt sistemini oluşturmaktadır. Bir sistem olarak devletin gerçek misyonu denetimdir. Bu denetim, bireylerin ve toplulukların ilişkilerini ortak paydalar etrafında düzenlemek ve olası çatışmaları önlemek ve gereğinde zor kullanmak suretiyle siyasal, toplumsal ve ekonomik dengeyi sağlama biçiminde kendisini göstermektedir. Hukuksal ya da anayasal planda ve organik olarak bu sistemin öğeleri yasama, yürütme ve yargıdır. Devlet bu organlar vasıtasıyla kendini ifade eder, gücünü kullanır ve yargılama, düzenleme, uygulama gibi temel işlevlerini yerine getirir. Birer alt sistem olan bu organik yapıların da kendi aralarında etkileşimleri, ilişkileri ve birbirlerini denetlemeleri söz konusudur. Aslında üç ayrı öğenin birbirinden ayrılmasının temel nedeni, " güç gücü durdurur" ilkesine dayanmaktadır. (Atay, 1999: 61)

Devletin yönetsel faaliyetleri yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları açısından ele alındığında yönetsel denetimin nitelikleri ve farklılıkları ayırt edilebilecektir. Bunun için öncelikle siyasi denetim ve yargısal denetim tanımları yapılmalıdır. Siyasi denetim, yasama organının, yürütme organını devlet yönetimine ilişkin olarak gerek kolektif gerekse bireysel şekilde gerçekleştirdiği faaliyetlerden ötürü her aşamada, hükümetin genel siyasetine uygunluğu açısından denetlemesidir. (Kılıçoğlu, 2013: 35) Siyasi denetimin unsurları, yasama faaliyeti çerçevesinde gerçekleştirilen; soru, genel görüşme, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturmasıdır. Yani idarenin yasama organını söz konusu unsurlar aracılığıyla denetlemesine siyasi denetim adı verilir. Yargısal denetim ise, bağımsız mahkemeler aracılığıyla gerçekleştirilen denetimdir. Çalışma konumuzu oluşturan yönetsel denetim, yönetimin gerçekleştirdiği faaliyet ve

işlemlerin önceden belirlenmiş olan hukuksal ilkelere uygun olup olmadığı saptamaya yönelik bir faaliyettir. (Erdoğmuş, 2006: 22)

Türk yönetim sisteminde 2003 yılındaki yasal değişikliğe kadar geleneksel denetim sisteminden yararlanılmıştır. Ancak bu tarihten itibaren geleneksel denetim sisteminden vazgeçilerek, aşamalı olarak iç denetim[35] sistemi benimsenmiştir. Fakat benimsenen iç denetim sisteminin ne tarihsel olarak ne de organik olarak Türk yönetim sistemiyle herhangi bir bağının olmadığını söylenebilir. O halde niçin Türk yönetim sistemi kendisiyle neredeyse hiçbir bağı bulunmayan iç denetim sistemini benimsemiş olabilir? Ya da Türk yönetim sisteminin iç denetimi benimsemesine neden olan faktörler nelerdir? Sorularını yanıtlamak önemlidir. Denetim sisteminin değişmesinde birçok nedenin etkili olduğu söylenilebilir. Bu nedenlerden ilki, devlet anlayışında yaşanan değişimdir. Denetim anlayışının değişmesine yol açan ikinci nedenin, 2000'li yılların başından itibaren denetim sistemine yönelik olarak eleştirilerin artması ile ilişkili olduğu söylenebilir. 2000'li yılların başından itibaren denetim sistemine getirilen başlıca eleştiriler şunlardır:

- Denetim faaliyetinin şeffaf olmaması ve kalite güvencesinin bulunmaması
- Denetimin hata bulmaya odaklı olması,
- Denetimin stratejik plan temelinde ve önceliklere göre yürütülmemesi,
- Yolsuzlukların önlenmesinde veya yolsuzluklar için caydırıcı bir ortam oluşturulmasında denetimin yeterince etkili olamaması,
- Denetim mesleğinin yeterince gelişmemiş olması,

[35] Örgüt faaliyetlerinin ve uygulayıcıların yaptıkları iş ve işlemlerin uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenirliğinin mevzuat, finans ve diğer tüm yönlerden, iç denetici adı verilen kişilerce araştırılıp, incelenerek üst yönetime rapor edilmesine iç denetim denir. (Özer, 2015: 27)

- Denetim elemanları ve denetim birimleri açısından bağımsızlık kavramının yerli yerine oturmamış olması,
- Denetimi kısıtlayan uygulamaların olması,
- Denetimsiz alanların ve faaliyetlerin bulunması,
- Çağdaş denetim uygulamalarının yeterli ölçüde yaşama geçirilememiş olması,
- İç kontrol kavramının yerleşememiş olması ve denetim ile iç kontrol ilişkisinin uygun bir zemine oturtulamamış olması,
- Denetim tekniklerinin ve metodlarının tam olarak kalıcı hale getirilmemiş olması,
- Deneticinin hizmet içi eğitimine ve gelişimine süreklilik temelinde ve sistematik bir biçimde yaklaşılmamış olması,
- Denetimde bilişim teknolojisinden yeterince faydalanılamaması,
- Denetim organizasyonları arasında koordinasyonun, iletişimin ve iş birliğinin bulunmayışı. (DPT, 2000)

Denetim anlayışında değişim yaşanmasında etkili olan bir diğer faktör olarak AB ve IMF gibi uluslararası aktörlerin etkisi gösterilebilir. Çünkü dönem içerisinde Türkiye'nin AB'ye aday üye olabilmesi için AB'nin tavsiyelerini dikkate alması gerekmektedir. Ayrıca dönem içerisinde Türkiye, IMF'den 340 milyon dolar kredi istemiştir. Gerek kredinin alınmasının gerekse de AB'ye aday üye olabilmenin karşılığı olarak, Türkiye 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu çıkarmıştır. Ancak bahsi geçen kanun ile birlikte hem denetim sisteminde hem de Türk mali sisteminde ciddi değişiklikler yarattığı ve kavram kargaşasına neden olduğu söylenilebilir. Çünkü 5018 sayılı Kanun ile Türk denetim sistemine iç denetim,[36]dış

[36] İç denetim; örgütlere yönelik bir hizmet olarak, örgüt içerisindeki faaliyetleri incelemek ve değerlendirmek için oluşturulan bağımsız bir değerlendirme fonksiyonudur. (Moeller, 2009: 3)

denetim,[37] performans denetimi[38] vb gibi yeni kavramlar getirilmiştir ve bu durum denetim sisteminde kavram kargaşasına yol açmıştır. (Gözler, 2011) Fakat 5018 sayılı Kanunla denetim sisteminde yaşanan dönüşümün 2011 KHK'leri ile birlikte devam ettiği söylenilebilir.

B. 2011 KHK'leri Sonrası Dönüştürülen Türk Denetim Sistemi

Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti 2011 yılı genel seçimleri sonrasında kurulan 61. Hükümet'in hükümet programında merkezi idare reformları çatısı altında denetim sistemini de kapsayan yeni değişikliklerin olacağını belirtmiştir. 61. Hükümet programında bu durum şu madde ile ifade edilmiştir: *Önümüzdeki dönemde bakanlıkların yeniden düzenlenmesi başta olmak üzere merkezi idare reformlarına ağırlık verilecektir. İdarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle, bir taraftan yerel yönetimler hizmet odaklı bir anlayış çerçevesinde daha da güçlendirirken, diğer taraftan da merkezi idarenin standart koyma, strateji geliştirme, izleme ve denetleme işlevlerini daha da geliştireceğiz.*[39] 61.Hükümet programında okunan söz konusu madde 2011 yılında çıkarılan KHK'lerle birlikte hayata geçirilmiştir.

AKP hükümeti 6223 sayılı Yetki Kanunu çıkarmak için 28 Mart 2011 tarihinde TBMM'ye başvurmuş, TBMM tarafından başvurusu 6 Nisan 2011 tarihinde kabul

---

[37] Dış denetim 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yapılandırılması Hakkında Kanunun 39.maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır: Kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde tüm faaliyet, işlem ve kararların, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.
5227 sayılı kadük olan kanunda denetim iç ve dış denetim olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. İç denetim görevi kurumun yöneticilerine verilirken, dış denetim görevi Sayıştay'a verilmiştir.
Dış denetim Karatepe'ye göre, bir işin usulüne, yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığının veya hangi doğrultuda yapıldığının idarenin dışında kalan siyasi sorumlular adına incelenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasıdır. Dış denetimde amaç, idarenin iç kontrol yapıları ile iç denetim sisteminin örgüt amacının gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin değerlendirilmesidir. (Karatepe, 2011:11)

[38] Performans denetimi; kaynakların etkinlik, verimlilik ve tutumluluk prensipleri doğrultusunda yönetilip yönetilmediğini ve hesap verme sorumluluğunun gereklerinin belirli ölçülerde karşılanıp karşılanamadığını anlayabilmek için bir kuruluşun, kurumun, programın ya da faaliyetin değerlendirilmesidir. (Kubalı, 1999: 32)

[39] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110717-1.htm (e.t. 24.10.2017)

edilmiştir. 6223 sayılı Yetki Kanunu ile kamu hizmetlerinin düzenli, etkin, verimli, süratli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımını yeniden belirlemek, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen işçiler, memurlar, sözleşmeli personel ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, görevlendirme, nakil, yükselme, terfi, seçilme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermiştir.[40] Bu yetki kapsamında kamu yönetimi alanında radikal değişikliklere yol açacak olan bir dizi kanuni düzenleme gerçekleştirilmiştir. 35 adet KHK'nin çıkarılması ile tamamlanan bu dönem içerisinde bakanlık teşkilat yapısı, kamu personel sistemi ve bakanlık dışında bulunan birkaç merkezi örgüt ile ilgili düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca KHK'lerle denetim sistemine ilişkin de düzenlemeler yapılmıştır.

2011 yılında çıkarılan KHK'lerle birlikte 3046 sayılı Kanunun 12.maddesine göre, danışma ve denetim birimi olan teftiş kurulları yeniden yapılandırılmaları neticesinde hizmet birimleri arasında sayılmış, aynı hizmeti yapan kişilerden bir bölümü teftiş, bir bölümü rehberlik ve bunlara ilaveten bir bölümü de soruşturma ve inceleme ile görevlendirilmiştir. Bahsi geçen durum bazı bakanlıklarda denetim elemanlarının bir kısmının hizmet birimleri arasında, bir kısmının da danışma ve denetim birimleri arasında yer almasına yol açmıştır. Dolayısıyla yeni yapılanma her bakanlıkta farklı biçimlerde teşkilatlanan ve norm kadro standardı olmayan bakanlık denetim sisteminin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

2011 yılında çıkarılan KHK'ler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, KHK'lerden sonra Bakanlık sistemi içerisinde dört tür teşkilatlanma yapısının ortaya

[40] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/05/20110503-1.htm (e.t. 24.10.2017)

çıktığı görülmektedir. Bahsi geçen bu yapılar; Teftiş Ve Kontrolörlük Birimleri Kaldırılan Bakanlıklar, Teftiş Kurulu Başkanlıkları Rehberlik, Teftiş ve Denetim Birimine Dönüştürülen Bakanlıklar, Teftiş ve Denetim Birimi Bulunmayan Bakanlıklar ile Teftiş Kurulları KHK'lerle Düzenlemeye Tabi Tutulmayan Bakanlıklardır. (Küçükyağcı, 2014: 28)

Teftiş ve kontrolörlük birimleri kaldırılan bakanlıklardan ilki, Ekonomi Bakanlığıdır. Ekonomi Bakanlığı, 6 Nisan 2011 tarihli ve 6223 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak 637 sayılı KHK ile kurulmuştur.[41] 637 sayılı KHK' de hizmet birimleri arasında Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı yer almıştır. Ancak 17 Eylül 2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Ekonomi Bakanlığı'nın Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile " Dış Ticaret Kontrolörlüğü Kurulu Başkanlığı ", " Denetim Hizmetleri Başkanlığı " olarak değiştirilmiştir. Ayrıca söz konusu başkanlığın görev alanı dahilindeki teftiş ibareleri kaldırılmıştır.[42]

Teftiş ve kontrolörlük birimleri kaldırılan bakanlıklardan ikincisi, Gençlik ve Spor Bakanlığıdır. 638 sayılı KHK ile kurulan Gençlik ve Spor Bakanlığı, bakanlık haline getirilmeden önce başbakanlığın bağlı kuruluşu olan Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğüydü. Söz konusu bakanlık genel müdürlük biçiminde örgütlenmeye sahipken, bünyesinde hem danışma ve denetim birimi olarak Teftiş Kurulu Başkanlığı hem de Spor Kontrolörlüğü Kurulu Başkanlıkları bulunuyordu. Ancak başlangıçta genel müdürlük biçiminde örgütlenen kurum, 638 sayılı KHK ile bakanlık haline getirildikten sonra doğrudan kendisine bağlı bir teftiş birimine yer verilmemiştir. Yani ne Teftiş

[41] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-5.pdf (e.t. 25.10.2017)
[42] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/09/20110917-1.htm (e.t. 25.10.2017)

Kurulu Başkanlığı ne Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı veya herhangi bir başka adlar altında denetim ya da teftiş birimi bulunmamaktadır.

Teftiş ve kontrolörlük birimleri kaldırılan bakanlıklardan üçüncüsü, Maliye Bakanlığıdır. 2011 yılı KHK'leri öncesinde Maliye Bakanlığı çok sayıda denetim birimini bünyesinde barındırıyordu. Ancak 10 Temmuz 2011 tarihinde çıkarılan 646 sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile söz konusu durum değiştirildi. Yani 646 sayılı KHK ile Maliye Bakanlığında hizmet birimi olarak Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kuruldu. Böylece bakanlık bünyesindeki diğer denetim birimlerinin Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın çatısı altında birleştirilerek,[43] denetim birimlerinin görevleri vergi konuları ile sınırlandırılmış oldu.[44] Oysa 13 Aralık 1983 tarihinde yayımlanan 178 sayılı KHK kaldırılmadan önce bakanlık çok geniş bir denetim yetkisine sahipti. Yani Maliye Bakanlığının denetim yetkisi sadece merkez ve taşra teşkilatını kapsamıyordu. Denetim yetkisi ayrıca daire, kuruluş, fon, dernek, vakıf ve sendikaları da kapsamaktaydı.[45]

Teftiş kurulları kaldırılan bakanlıklardan sonuncusu ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığıdır. 2 Kasım 2011 tarihinde yayımlanan 665 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte,, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bünyesinde yer alan

[43] Hesap Uzman Kurulu Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Gelir Kontrolörleri Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Vergi Denetmenleri, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı çatısı altında birleştirilerek doğrudan Bakana bağlanmıştır.

[44] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110710-1.htm (e.t. 26.10.2017)

[45] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.spo.org.tr/mevzuat/mevzuat_detay.php?kod=87 (e.t. 26.10.2017)

Teftiş Kurulu Başkanlığı, Türkiye İş Kurumu Teftiş Kurulu Başkanlığı Ve İş Teftiş Kurulu Başkanlığı birleştirilerek İş Teftiş Kurulu Başkanlığına dönüştürülmüştür.[46]

2011 KHK'leri ile birlikte teftiş kurulu başkanlıkları rehberlik, teftiş ve denetim birimine dönüştürülen on tane bakanlık vardır. Söz konusu bakanlıklar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı ve son olarak da Sağlık Bakanlığıdır. Bahsi geçen bakanlıkların ortak özelliği, 3046 sayılı Kanunda yer alan ana hizmet birimleri, yardımcı hizmet birimleri ve danışma ve denetim birimi gibi ayrımlara gidilmemiştir. Bunun yerine sadece hizmet birimleri kavramı kullanılmıştır. Ayrıca bahsi geçen bakanlıkların tümünde denetim fonksiyonu, rehberlik faaliyetinde bulunma şeklinde ortaya konulmaktadır.

Teftiş ve denetim birimleri bulunmayan bakanlıklar 2011 KHK'leri ile yeni kurulan Avrupa Birliği Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığıdır. Avrupa Birliği Bakanlığı 8 Haziran 2011 tarihinde 634 sayılı KHK ile kurulmuştur. KHK ile birlikte başbakanlığın bağlı kuruluşu olan ve 11 yıllık geçmişe sahip olan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği bakanlığa dönüştürülmüştür. AB Genel Sekreterliğinin bakanlığa dönüştürülmesinde amaç, Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordine edilmesidir.[47] 634 sayılı KHK ile kurulan AB Bakanlığı herhangi bir denetim birimine sahip olmayan bir bakanlıktır. Bu durum AB Genel Sekreterliği döneminde de aynıdır. Yani genel sekreterlik bakanlık olmadan önce de herhangi bir denetim birimine sahip değildi. Aynı şekilde 634 sayılı KHK ile kurulan AB Bakanlığı da herhangi bir denetim birimine sahip değil. Daha önce

[46] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-5.htm (e.t.26.10.2017)
[47] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.634.pdf (e.t. 27.10.2017)

genel sekreterlik olarak örgütlenen yapının bakanlık olduktan sonra da denetim biriminin bulunmamasının nedeni ne olabilir? Bu durum AB Bakanlığının istisnai bir bakanlık olmasından kaynaklanıyor olabilir. Çünkü AB Bakanlığı diğer bakanlıklar gibi bir hizmeti ifa etmemektedir. Bunun yerine politika yönelimini yansıtmakta, AB'ye üye olma amacını gerçekleştirmek için faaliyetlerin örgütlenmesini kapsamaktadır. (Övgün ve Özçağlar Eroğlu, 2015: 388)

Teftiş ve denetim birimi bulunmayan diğer bakanlık Kalkınma Bakanlığıdır. Kalkınma Bakanlığı 8 Haziran 2011 tarihinde 641 sayılı KHK ile kurulmuştur. KHK ile birlikte 50 yıllık bir geçmişe sahip olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) bakanlığa dönüştürülmüştür. Ancak 641 sayılı KHK[48] incelendiğinde tıpkı DPT[49] de olduğu gibi Kalkınma Bakanlığının teşkilat yapısında da herhangi bir denetim birimine yer verilmediği fark edilecektir.

Teftiş kurulları KHK'lerle düzenlemeye tabi tutulmayan bakanlıklar ise; İçişleri Bakanlığı, Dış İşleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Başbakanlıktır.

Özetle, denetim sistemine yönelik olarak şöyle bir değerlendirme yapılabilir: Denetim yönetimin temel işlevlerinden biridir ve diğer yönetim işlevleri üzerinde de daha kapsayıcı bir niteliğe sahip olduğu ileri sürülebilir. Çünkü yönetim sıralama bakımından planlama ile başlayan denetim ile son bulan bir süreçtir. Denetimin öneminin de diğer bütün yönetim süreçlerini kontrol etmekten gelen konumundan kaynaklandığı söylenilebilir. Türk denetim sisteminin dönüştürülmesi ya da değiştirilmesine yönelik önerilerin AKP iktidarı öncesinde de dile getirildiği söylenebilir. Ancak denetim sisteminin değiştirilmesine yönelik öneriler AKP öncesinde

[48] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.641.pdf (e.t. 27.10.2017)
[49] Ayrıntılı bilgi için bkz: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403701.pdf (e.t. 27.10.2017)

de dile getirilmesine rağmen niçin o dönemde değil de AKP iktidarı döneminde hayata geçirilmiştir? Sorusunu sormak önemlidir. Bu durumun birden fazla gerekçesi olduğu iddia edilebilir. Bu gerekçelerden ilki olarak, değişen devlet algısı[50] gösterilebilir. Denetim sisteminin dönüştürülmesinin bir diğer gerekçesi olarak, uluslararası aktörlerin etkisi gösterilebilir. Denetim sisteminin dönüşmesinin bir diğer gerekçesi olarak da AKP iktidarının kendisini tanımlamış olduğu ideolojisinden kaynaklandığı söylenilebilir. Çünkü AKP atanmışlara karşı seçilmişlere vurgu yapan bir demokrasi söylemi geliştirmiştir. Ayrıca bürokrasinin mümkün olduğunca azaltılması gerektiği üzerinde durmuştur. (Tosun, 2015: 145-158) AKP'nin bu anlayışının gerek kamu yönetimi reformları üzerinde gerekse denetim sistemi üzerinde değişikliklere yol açtığı iddia edilebilir. AKP iktidarının atanmışlara karşı seçilmişler anlayışı ile birlikte geleneksel denetim sisteminden, iç denetime geçildiği böylece müfettişe alternatif olarak esnek bir bürokrat tipi yarattığı söylenilebilir. Ayrıca yeni denetim sistemi ile birlikte denetim anlayışının yönetimin işlerini kolaylaştırdığı ve denetimin kısıtlayıcı ve hata bulmaktan ziyade rehberlik ve danışmanlık faaliyetlerini gerçekleştirmeye başladığı iddia edilmektedir. Bu noktada belirtilmesi gereken hususlardan biri de şudur: Bilindiği üzere kamu yönetiminde denetim, vesayet ve hiyerarşik denetim[51] olmak üzere iki şekildedir. AKP hükümetinin atanmışlardan ziyade seçilmişlere önem vermesi sayesinde kamu yönetiminde vesayeti azalttığı iddia edilmektedir. Ancak bahsi geçen iddia ile ilgili değerlendirme yapabilmek için vesayet kavramının incelenmesi gerekmektedir.

[50] Devletin bir şirket gibi yönetilmesi anlayışının etkili olduğu savunulabilir.

[51] Hiyerarşi, biri dışında her görevlinin diğerine tabi olduğu bir düzendir. Hiyerarşi içerisinde yer alan sıralı üstlerin astlarını denetlemesine hiyerarşik denetim denilmektedir. (Eryılmaz, 2015:385; Gözler ve Kaplan, 2015:107)

V) VESAYET NEDİR?

Vesayet kavramı hukuki terminolojiye ait olan bir kavramdır. Tıpkı hukuki terminolojideki diğer kavramlar gibi zamana, şartlara ve toplumsal alanda yaşanan değişimler ve ihtiyaçlara paralel olarak ortaya çıkmıştır. Adalet Bakanlığı'nın hukuk sözlüğüne göre vesayet kavramı (http://www.sozluk.adalet.gov.tr/Vesayet), küçük veya kısıtlıların haklarının korunması amacıyla özel hukuk tarafından düzenlenen ve kamu hizmeti niteliğini taşıyan bir müessese olarak belirtilmektedir. Türk Dil Kurumu Sözlüğü'ne göre vesayet, bir yetimin veya akılca zayıf, hasta bir kişinin malını yönetme eylemidir. (hhtp://www.tdksozluk.com/index.php?qu=vasi&ne=a&Submit=Ara) Bahsi geçen tanımlarda ön plana çıkan özellik, vesayet kavramının anlam olarak yönetim faaliyetini tarif ettiğidir. Yani vesayet kavramı her ne kadar hukuki terminolojiye ait bir kavram olsa da aynı zamanda yönetim faaliyetini de kapsayan bir kavramdır. Özetle bahsi geçen tanımlamalardan yola çıkılarak vesayet müessesinin yönetim ve hukuki terminolojiye ait olduğu söylenebilir.

Bu noktada yönetimden kastedilen öncelikle, kişinin kendi kendini yönetmesi olarak gözükse bile, vesayet müessesi kişinin kendisi dışında kurumsal bir düzenlilik ve kontrol altında kamusal yarar ve toplum adına yönetilmesine dikkat çekmektedir. Bu nedenledir ki vesayet yönetimi, keyfi ya da tercihe dayalı olmak yerine bir kamu görevi olarak ön plana çıkmaktadır. Başka bir deyişle; vesayetin varlığı için ilk olarak, kişisel bir yönetim ihtiyacından hareket edilmekte fakat bu ihtiyacın temini için toplumsal fayda sağlayacak bir kurum meydana getirilmektedir. Bu çerçevede vesayet kavramını hukuki terminolojiye ait bir kavram olarak görmenin yanı sıra, kavramın kamu yönetimini de ilgilendiren bir yanının olduğunu ayrıca belirtmek önemlidir. (Güneş, 2011: 54)

Vesayet müessesinin hukuk alanında özellikle kendisine üç dalda yer bulduğu söylenebilir. Bunlar; Roma hukuku, medeni hukuk ve idare hukukudur. Bahsi geçen hukuk dalları içerisinde vesayet müessesine nasıl yer verildiği özet olarak ele alınacaktır.

A. Roma Hukukunda Vesayet

Roma İmparatorluğunda yaşayan insanlar köleler ve hürlerden oluşuyordu. Hür insanlarda kendi aralarında yabancılar ve Roma vatandaşı biçiminde ayrılıyorlardı. Roma vatandaşları arasında da aile evladı ve aile reisi ayrımı vardı. Roma vatandaşı olan her erkek şayet kısıtlı değilse ve gerekli yaşı doldurmuşsa aile reisi sayılıyordu. (Elge, 1967: 1; Güneş Ceylan, 2004: 55) Aile reisi egemenliğini tüm evlatları üzerinde uyguluyordu. Fakat sui iuris olup da kendi hukuki işlemlerini tesis edemeyen kişiler üzerinde, baba hakimiyeti yerine ikame edilmek üzere vesayet kurumu sağlanmaktaydı. (İnceel, 2009: 19) Yani hür bir kimse herhangi bir sebeple işlerine bakamayacak durumda olursa vesayet kurumu aile reisi işlevini yürütürdü. (Honig, 1938: 189) Bir başka deyişle Roma'da vesayet kurumu hür bir kimse üzerinde hak ve hakimiyeti sağlardı. (Koschaker ve Ayiter, 1977: 338)

Çağdaş hukuk sistemlerinde hukuki işlemde bulunma ehliyetine sahip olmayan ya da kısıtlanmış kişileri himaye altına almak amacıyla yararlanılan kurumlar velayet ve vesayet kurumlarıdır. Bahsi geçen kurumların en eski biçimine Roma hukukunda rastlanmaktadır. Ancak çağdaş hukuk sisteminde düzenlenmiş olan velayet ve vesayet kurumları ile Roma hukukunda yapılmış olan düzenlemeler arasında farklılık bulunmaktadır. Bahsi geçen farklılık şöyle ifade edilebilir: Roma hukukunda velayet kurumuna ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamış olmasına rağmen, vesayet kavramı çağdaş hukuk sistemimizde yer alan velayet kurumunu da bünyesine alacak bir şekilde uygulanmıştır. Fakat ilk kez Roma hukukunda düzenlenmiş bir kurum olan

vesayet müessesi çağdaş hukuka kıyasla çok daha dar kapsamlıdır. (İnceel, 2009: 3) Özetle, vesayet kurumu Roma'da sui iurisin herhangi bir nedenden dolayı kısıtlanması ve işlerini yerine getirememesi durumunda aile reisi işlevini yürütmesi için uygulanan bir müessesedir.

B. Medeni Hukukta Vesayet

Vesayet müessesi, Türk Medeni Kanunu'nun[52] (TMK) 396 ile 494'üncü maddeleri arasında ve Türk Medeni Kanunu'nun Velayet, Vesayet ve Miras Hükümlerinin Uygulanmasına Dair Tüzüğün[53] üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. Ayrıca vesayet müessesine ilişkin bahsi geçen düzenlemeler dışında mevzuatımızda başka düzenlemeler[54] de bulunmaktadır. TMK' ye göre vesayet bir yasal temsilciliktir. Bahsi geçen yasal temsilci, kişinin kendisini temsil yetkisini yitirdiği zaman tayin edilmektedir. Yani TMK'ye göre kişi; akıl hastalığı, akıl zayıflığı, kötü yaşam tarzı, savurganlık, kötü yönetim, sakatlık, madde bağımlılığı vb gibi nedenlerden ötürü kısıtlanırsa, kişinin menfaatlerini korumak adına yasal bir temsilci tayin edilir.

Vesayet özünde bir kamu görevidir. Çünkü gerek vasiyi atama gerekse kontrol etme yetkisi mahkemelere aittir. (Özmen, 2004: 42) TMK'ye göre, vesayet organları; kayyım, vasiler ve vesayet daireleridir. TMK'ye göre iki tür vesayet dairesi vardır. Bunlardan ilki kamu vesayetidir. İkincisi ise, özel vesayettir. Kamu vesayeti, vesayet makamları ile denetim makamından oluşan vesayet daireleri tarafından yürütülmektedir. İstisnai bir vesayet türü olan özel vesayette ise başlıca rol ailededir. Yani özel vesayet biçiminde devletin aileye göre daha geri planda kaldığı söylenilebilir. Bu nedenledir ki TMK' ye göre asıl olan kamu vesayetidir. Ancak TMK'nın 398.md göre, " *Vesayet altındaki kişinin menfaatinin haklı gösterdiği, özellikle bir işletmenin, bir ortaklığın*

[52] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4721.pdf (e.t. 16.11.2017)
[53] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/2.5.65100.pdf (e.t. 16.11.2017)
[54] Örneğin; Türk Ticaret Kanunu md.15/1, 492 sayılı Harçlar Kanunu md.11/2 vs.

veya benzeri işlerin sürdürülmesi gerektiği takdirde vesayet istisnai olarak bir aileye verilebilir." Yani bu vesayet türünde gerekli olduğu takdirde yetki ve sorumluluk aileye devredilir.

Çağdaş hukuk sisteminde vesayet kavramının düzenlendiği tek yer medeni hukuk değildir. Vesayet kavramı aynı zamanda idare hukukunda da geniş yer bulan bir kavramdır. Ancak idare hukukunda varolan idari vesayet kavramı genelde medeni hukukta kullanılan vesayet kavramı ile karıştırılmaktadır. Oysaki medeni hukuktaki vesayet kavramı ile idari vesayet kavramı gerek amaç ve vasinin sayısı bakımından gerekse ikame bakımından birbirlerinden farklıdır. Yani medeni hukuktaki vesayette temel amaç vesayet altına alınan bireyin hak ve menfaatlerini korumak iken, idari vesayette amaç vesayet altına alınan kamu tüzel kişisinin haklarını korumak değildir. Bunun yerine amaç, kamu tüzel kişisinin yapacağı eylem ve işleme karşı halkı korumaktır. Medeni hukuktaki vesayet kavramı ile idari vesayet arasındaki bir diğer farklılık vasinin sayısı ve ikame bakımındandır. Medeni vesayette sadece tek bir vasi vardır. Bu vasi, vesayet altına alınan kişinin yerine geçerek, onun adına işlem yapmaktadır. İdari vesayette ise, vesayet yetkisi ile donatılmış birden fazla makam vardır. Ancak bahsi geçen makamlar kamu tüzel kişisinin yerine geçerek hukuki sonuç doğurabilecek herhangi bir işlem yapamamaktadır. (Gözler ve Kaplan, 2015: 117) İfade edilmeye çalışıldığı gibi medeni vesayet kavramı ile idari vesayet kavramları her ne kadar karıştırılıyor olsa da birbirlerinden oldukça farklı kavramlardır. Bu nedenle çalışmamız kapsamında idari vesayet kavramını incelemek yerinde olacaktır.

C. İdari Vesayet

İdari vesayet, merkezi yönetimin yerinden yönetimlerin icrai kararlarını ve faaliyetlerini denetleme ve bu kararları bozabilme yetkisidir. İdari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasında bir ilişki kurmak ve yerinden yönetimin almış

olduğu kararlar ve yapmış olduğu fiillerle devletin birliğini ve kamu hizmetlerinin bağdaşımını ihlal etmelerine engel olmak için kabul edilen bir hukuki müessesedir. (Onar, 1966: 622) Günday'a göre, devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi yönetimin, mahalli idareleri belirli ölçüde denetleme yetkisi ile donatılması zorunludur. Bu nedenle devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin bütün ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzel kişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine idari vesayet denir. (Günday, 2013: 84)

Türkiye üniter yapıya sahip olan bir devlettir. Üniter devlet, ülkesi üzerinde yalnızca kendisi egemenlik hakkını kullanmak üzere siyasi ve hukuki bir örgütlenmeyi içerisinde bulunduran devlettir. Ayrıca üniter devlet modelinde, daha alt düzeyde devletin yetkilerini kullanacak birden fazla devlet söz konusu değildir. Yani devlet yetkilerinin tamamını tek başına kullanmaktadır. (Özer, 1993: 26-27) Türkiye'de yerel yönetimler de üniter devlet anlayışı çerçevesinde düzenlenmişlerdir. Türkiye'de yerel nitelikteki hizmetlerin önemli bir kısmı yerel yönetimler tarafından karşılansa da yerel yönetimlerin merkezi idareden tamamen bağımsız bir biçimde hareket ettiğini söylemek mümkün değildir. Çünkü yerel yönetimlerin özerkliği mutlak bir özerklik değildir. Bu nedenledir ki yerel yönetimler belirli sınırlar içerisinde hareket etmek zorundadır. İşte yerel idareleri söz konusu sınırlar içerisinde hareket etmeye zorlayan durum, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde idari vesayet yetkisinin bulunmasıdır. (Çevikbaş, 2008: 82-83)

İdari vesayet 1982 Anayasası'nın 127.maddesinin 5.fıkrasında düzenlenmiştir. İdari vesayet söz konusu maddede şu şekilde ifade edilmiştir: *" 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."[55] Maddede belirtilen hüküm, yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetler üzerinde, merkezi idarenin sadece hukuka uygunluk denetimini değil, aynı zamanda yerindelik denetimi yapmasına da olanak sağlamaktadır. Ancak bu durum yerel yönetimlerin hizmetlerini özgürce yürütmelerini engellemekte ve etkili ve verimli hizmet üreten yerel yönetim kurumunun oluşmasına engel olmaktadır. (Yalçındağ, 1995: 32-35)

Giovanni Sartori, " Demokrasi Teorisine Geri Dönüş" isimli eserinde şöyle bir ifade de bulunmuştur: Tamamen merkezi olanda özerklik bulunmaz. Aynı şekilde tamamen özerk olanda da merkezilik bulunmaz. (Sartori, 1996: 345) Yani bu sözle Sartori'nin egemenlik kavramı ile mutlak özerklik kavramını birbirlerine özdeş kavramlar olarak kullandığı söylenebilir. Bu kapsamda idari vesayet yetkisini ele alırsak, mahalli idarelere en geniş kapsamda özerklik tanınan ülkelerde bile merkezi yönetim, mahalli idareleri belli bir sınır içerisinde kalmak kaydıyla denetlemektedir. Çünkü merkezi idare, mahalli idareleri belirli bir ölçüde denetlemezse kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde düzen bozulabilir. Bu durumda halkın zarar görmesine yol açabilir.

İdari vesayet yetkisi ile özerklik arasında bir zıtlık ilişkisi olduğu söylenebilir. Çünkü idari vesayet yetkisi kullanıldığında yerel özerkliğin sınırlandırılması kaçınılmaz bir hâl almaktadır. (Kent, 2006: 126) Başka bir deyişle idari vesayet arttığında mahalli idarelerin özerkliği azalacak; mahalli idarelerin özerkliği arttıkça da idari vesayet azalacaktır. Bu nedenledir ki Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararda özerkliğin sınırlarının merkezi idareye karşı korunması gerektiğinden bahsetmiştir. Anayasa

[55] Ayrıntılı bilgi için bkz: https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf (e.t. 18.11.2017)

Mahkemesi bahsi geçen konu ile ilgili olarak eski tarihli bir kararında şu ifadeleri kullanmıştır:

“ Bir kuruluşun özerk olarak nitelendirilmesi için, en az, kanunla, belirli sınırlar içinde kalmak şartıyla, kendi hareketlerine hâkim olarak kuralları da yine kendisinin düzenlemesine yetkili olması gerekir. Burada geçen, (Kanunla belli sınırla) deyiminden ereğin, Anayasa ilkelerine uygun kalmak şartıyla konulmuş bulunan hükümler olduğuna şüphe yoktur. Bu bakımdan bir özerk tüzel kişiliğin yönetiminde ve hizmetlerini görmesinde Hükümetin tümüne veya bir veya birkaç kanadına yetki tanınması, özerklikle bağdaşamaz. Zira özerklik, aslında, yürütmenin etki alanından uzak tutulması öngörülen kamu hizmetleri için söz konusu olan bir yönetim biçimidir. Böyle bir alanda etki yapabilme kapılarının yürütme organına açılması, özerk yönetim biçimi ile bağdaşır bir durum sayılmaz.”[56]

Ülkemizde yerel yönetimler üzerinde öngörülen denetime en sert şekilde Anayasa’da; daha sonra yumuşatılarak sırasıyla kanunlarda ve uygulamada yer verildiği görülmektedir. (Bayındır, 2007: 59) Ancak özellikle 2011 yılı sonrası dönemde idari vesayet denetiminin uygulamada artan oranda kullanıldığı söylenebilir. Özellikle 2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile uygulamada idari vesayetin arttığı söylenebilir. Çünkü bahsi geçen kanunla birlikte 30 ilde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin kurulmuş olduğu illerde il özel idareleri de kaldırılmıştır. Ancak büyükşehir belediyelerinde, il özel idarelerinin kaldırılmasının neden olacağı boşluğu doldurmak amacıyla valinin sorumluluğu altında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adında İçişleri Bakanlığı’na bağlı bir birim kurulmuştur.

[56] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0dee052d-798d-413a-808b-7ba17aa3f2f4?excludeGerekce=True&wordsOnly=False (e.t 19.11.2017)

Türkiye'de yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin giderek artmasında önemli bir dönüm noktası olarak 15 Temmuz 2016 darbe girişimi gösterilebilir. Çünkü 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından kamu yönetimi alanında adına kayyımlık denilen bir müesseseye yer verilmeye başlanmıştır. Normalde hukuki alanda ağırlıklı olarak tesis edilen kayyımlık uygulamasına 15 Temmuz 2016 tarihinden sonra kamu yönetimi alanında da yer verilmeye başlamıştır. Kayyım uygulaması ile birlikte gerek yönetsel alan gerekse ekonomik alan üzerinde çeşitli etkilerin yaratıldığı söylenilebilir. Bu noktada kayyım müessesesinin yönetsel ve ekonomik alan üzerinde yaratmış olduğu etkinin anlaşılabilmesi için çalışma kapsamında kayyım kavramının ne olduğu, ilk olarak ne zaman uygulanmaya başladığı, kayyım müessesesinin eski uygulamasıyla günümüzde kamu yönetimindeki uygulama arasındaki benzerlik ya da farklılıkların olup olmadığına ilişkin bilgi verilmeye çalışılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM
YENİ TÜR MERKEZİLEŞME EĞİLİMİ OLARAK KAYYIMLIK

Başlangıçta küçük bir şehir devleti olarak kurulan Roma'nın siyasal yaşamı ve ekonomik düzeni sınıf savaşları ve iktidar mücadeleleri ile şekillenmiştir. Yaklaşık 13 asır hüküm süren Roma'nın kuruluşuna ilişkin çok sayıda yorum yapılmakla birlikte MÖ 510 yılından itibaren cumhuriyet yönetiminin kurulduğu ve Roma'nın hukuki ve yönetsel yapısının bu dönemde şekillendiği söylenmektedir. (Karadeniz Çelebican, 2012: 42) Özellikle cumhuriyet yönetiminin ilk dönemleri iç çatışmaların yoğun olduğu ancak buna rağmen devletin sürekli gelişim içerisinde olduğu bir dönemdir. (Okandan, 1944: 29-30) Cumhuriyetin ilk döneminde iç savaş ya da ciddi mücadeleler patricius ile pleb sınıfı arasında yaşanmaktaydı. Çünkü bu dönem içerisinde Roma komşularıyla tamamen savaş halindeydi ve bu savaşların bütün zararları pleb sınıfının üzerine yüklenmekteydi. Yani komşularla yapılan savaş kaybedilirse, plebletin tarlaları harap olmakta, savaş kazanılırsa da devletin kazanmış oldukları topraklardan pleb sınıfına hiçbir hisse verilmemekteydi. Sözün özü plebler her koşulda zarar görüyorlardı. Bu nedenle pleb sınıfı MÖ V. YY da ayaklandı ve patriciuslarla mücadele etmeye başladı. Uzun süren mücadeleler neticesinde plebler ve patriciuslar anlaşmaya vardılar. Anlaşmaya göre, patriciuslar herhangi bir avantajlarını terk etmeyeceklerdi. Ancak bu duruma karşılık olarak, plebletinde Roma Devletinin sınırları içerisinde menfaatleri korunacaktı. Yani plebletin bir reisi olacak, bu reis Roma sınırları içinde plebletin menfaatlerini koruyacak, şayet plebletin menfaatlerine aykırı bir durum söz konusu olur ise devlet faaliyetlerini veto edebilecekti. (Umur, 1999: 16-17-18) Söz konusu anlaşma ile birlikte plebletin zaman içerisinde gücü ciddi ölçüde arttı. Plebletin gücünün ve iktidarının arttığını gösteren önemli bir başarıda XII Levha Kanunlarının yazılması ile

oldu. Çünkü XII Levha Kanunları ile birlikte plebler ve patriciuslar arasında eşitlik sağlandı. Ayrıca XII Levha Kanunları ile birlikte günümüzün hukuk sistemimizin temeli de atılmış oldu. (Tahiroğlu, Erdoğmuş, 2014: 52) Yani XII Levha Kanunları ile aile hukukundan cezaya, miras hukukundan borçlara kadar hukukun pek çok dalı ilkel düzeyde de olsa düzenlenmiştir. Özellikle günümüzde gündemi en çok meşgul eden konulardan biri olan kayyımlık uygulaması da ilk olarak XII Levha Kanunları ile düzenlenmiştir.

İlk olarak Roma'da kullanılmaya başlayan kayyımlık uygulaması günümüze kadar çeşitli hukuk dallarında bir işin yürütülmesi veya mal varlığının yönetilmesi amacıyla kullanılmıştır. Ancak kayyımlık uygulamasından Türkiye'de 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe girişiminin ardından özellikle kamu yönetimi alanında belediye organlarına ve çok sayıda şirkete kayyım atanması yoluyla yararlanmaya başlamıştır. Bu durumun gerek yönetsel gerekse ekonomik alan üzerinde merkezileşme eğiliminin artmasına sebep olduğu söylenilebilir. Ancak bahse konu olan merkezileşme eğiliminin siyaset- yönetim ayrımı düzleminde değerlendirildiğinde yönetimin arka plana itilerek, siyasi boyutun daha da öne çıkarıldığı yani siyasal aktörün üstün kılındığı siyasal merkezileşme olduğu ileri sürülebilir. Bu kapsamda çalışmamızın bu bölümünde Kayyım adı verilen bu uygulamayla gerek ekonomik gerekse yönetsel alanda ne gibi değişiklikler olmuştur? Uzun süre bürokratik vesayetten kurtulma çabası veren AKP hükümeti, kayyımlık müessesesiyle yeni tür bir vesayet aracı mı yaratmıştır? Türk yönetim sisteminde daha önceki dönemde kayyım uygulamasına benzer bir durum yaşanmış mıdır? Ya da belediye başkanları değiştirilerek ya da görevden alınarak, merkez tarafından yerlerine atama yapılmış mıdır? Kayyımlık uygulaması uzun vadede sürdürülebilir mi? vb gibi sorulara yanıt bulunmaya çalışılacaktır. Ancak bu sorular yanıtlamadan önce kayyım kavramının ne anlama geldiği, ilk kez niçin kayyım uygulamasına başlandığına ilişkin bilgi verilecektir.

I) KAYYIM NEDİR?

Türk Dil Kurumu (TDK) Sözlüğü'ne göre, belli bir malın yönetilmesi ya da belli bir işin yapılması için görevlendirilen kişiye kayyım adı verilmektedir. Ancak hukuki bir kelime olan kayyım kelimesi ile kayyum kelimesi sıklıkla karıştırılmaktadır.

Aslında kayyım[57] (bir işi icra eden, yürüten, vekalet eden, bekçi) ve kayyum (ebedi, kalıcı) kelimeleri etimolojik olarak incelendiğinde her iki sözcükte Arapça " ka-ve-me " kökünden gelmektedir. (Milliyet, 2016) Ayrıca; kaim (duran, varolan), kamet (başında durma, var olma, yönetme, ayağa kalkma), kaymakam (kaim-makam; başka birinin yerinde duran, vekil)[58], kıyam (durmak, ayağa kalkmak), kavim (bir yerde yerleşik olan) ve ikame (durma, ayağa kalkma, kurma, konma) kelimeleriyle akraba olan kelimelerdir.

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın yayımladığı İslam Ansiklopedisi'ne göre, kayyum kelimesi Tanrı'nın sıfatlarından biridir ve ezel ebed varolan, evveli ahiri olmayan anlamlarında kullanılmaktadır. Buna karşılık hukuki terminolojide sıklıkla kullanılan kayyım kavramı ise belli bir işin icra edilmesi ya da yürütülmesi için görevlendirilen kimse anlamında kullanılmaktadır.

Hukuki terminolojide yaygın olarak kullanılan kayyım kavramının Latince karşılığı curator sözcüğüdür. Curator sözcüğünün kökeni, cura kelimesinden gelmektedir. " Cura " kelimesi; tedavi etmek, iyileştirmek, bakmak gibi anlamlarda kullanılmaktadır. (Dayınlarlı, 2010)

Kayyımlık müessesesinin kökeni Roma İmparatorluğu dönemine dayanmaktadır. Çünkü kayyımlık müessesesi ilk kez Roma İmparatorluğu döneminde, MÖ 193 ile 192 yılları arasında uygulanmaya başlamıştır. Roma'da kayyımlık uygulamasına

[57] Ayrıntılı bilgi için bkz: https://www.etimolojiturkce.com/kelime/kayy%C4%B1m (e.t. 04. 08.2017)
[58] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://kalemzade.net/2014/12/08/salati-ikame-salsalin/ (e.t. 05.08.2017)

başlanılmasının nedeni: Vesayet altından çıkmış 25 yaşından küçük bir erkeğin, tecrübesizliğinden yararlanılarak bir sözleşme yapılıyor. Sözleşme yardımıyla 25 yaşından küçük erkek aldatılıyor. Bu olaydan sonra muamelelerin sağlamlığı ve kişilerin aldatılmaması için magistra tarafından kayyım tayin edilmeye başlıyor. (Di Marzo, 1954: 201) MÖ 451 ile 449 yılları arasında yapılan XII Levha Kanunu'nda da kayyım tayin edilmesi konusuna yer veriliyor.

XII Levha Kanunu ile birlikte; müsriflik, akıl hastalığı fiil ehliyetini kısıtlayan sebepler olarak sayıldı. Bu nedenle ergin fakat akıl hastası olan kişilere, mallarını israf edenlere ve ergin kişilere 25 yaşına kadar kayyım tayin edildi.[59] (İpek, 2015: 187) Kayyım tayin edilmesindeki gaye, kişinin mal varlığının korunması ve mal varlığının zarara uğramamasını sağlamaktı. Bunun için kanunen en yakın agnatik akraba kayyım olarak tayin edilirdi. Fakat en yakın agnatik akrabanın bulunmaması durumunda, magistra tarafından kayyım tayin edilirdi. (Güneş Ceylan, 2004: 222)

Özetle, kayyım uygulamasının en önemli nedeni ve amacı bir mülkiyetin idaresiydi. Kayyımın görevi, mülkünü ya da malını idare edemeyecek durumda olanları bu idareden uzaklaştırmak ve malın ya da mülkün idaresini bizzat ele almaktı. Roma Hukuku'nda kayyım uygulamasının eskiden beri üç tane uygulama alanı vardı. Bunlar: Cura minorum, cura furiosi, cura prodigiydi. (Ayiter, 1963: 69)

[59] " Buluğa varmış erkek ve kadınlara, yirmi beş yaşını tamamlayana kadar kayyım verilir; bu kişiler her ne kadar baliğ iseler de, henüz işlerini gereği gibi yapamayacak bir yaştadırlar." (http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6NItztol6igJ:acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/3167/4020.pdf+&cd=4&hl=tr&ct=clnk&gl=tr) (e.t. 9.9.2017)

A. Curo Minorum

Roma'da kızların on iki, erkeklerin ise on dört yaşını doldurmaları ile birlikte ergenlik çağına girdikleri kabul edilmekteydi. Ergenlik çağı öncesinde küçüğün yapmış olduğu işlemlere onay vermek amacıyla vasi tayin edilirken, ergenlik çağı ile yirmi beş yaş arasında bulunan küçükler üzerine cura minorum adı verilen kayyım tayin edilirdi. Lex Plaetoria ile ortaya konmuş olan bu kayyımlık türü ile on dört ve yirmi beş yaş arasındaki küçüklerin yapmış oldukları hukuki muamelelerin geçerli olması sağlanırdı. (Umur, 1983: 52; Güneş Ceylan, 2004: 224)

B. Curo Furiosi

Roma'da akıl hastalığının devamlı olduğu durumlarda bireylerin fiil ehliyetleri tamamen kaldırılırdı. Bireyler aileni iuris[60] iseler aile reisinin (pater familias) egemenliği altında olurlardı. Şayet bireyler sui iuris[61] iseler cura furiosi adı verilen kayyım atanırdı. (Tahiroğlu, Erdoğmuş, 2004: 165)

Roma'da akıl hastalarına cura furiosi adı verilen kayyım tayin etme geleneği XII Levha Kanunu ile birlikte başladı. Böylece akıl hastası olan kişilerin hukuki muameleleri cura furiosi adı verilen kayyım tarafından idare edilmeye başladı. (Sherman, 1913: 130)

C. Curo Prodigi

Roma'da kendisine miras olarak kalmış serveti savurgan ve düşüncesiz bir şekilde tüketen ve bu yüzden de ailesinin maddi varlığını tehlikeye düşüren kişilere müsrif denilmekteydi. (Karadeniz Çelebican, 2000: 213) Mirasçılarına zarar verecek

[60] "Bir aile reisinin egemenliği altında bulunan ve bu nedenle haklara ehil olmadığı için kendi adına iktisapta bulunamayan kimse " (http://www.hukukmedeniyeti.org/alieni-iuris/nedir/) (e.t. 10.9.2017)
[61] "Bir aile reisinin egemenliği altında bulunmayan ve bu nedenle haklara ehil, kendi hesabına iktisapta bulunabilen kimse; hakları kullanmak ehliyetine sahip kimse " (http://www.hukukmedeniyeti.org/sui-iuris/nedir/) (e.t. 10.9.2017)

şekilde mallarını tüketip telef eden müsrifler magistra kararı ile hacir altına alınarak, malları cura prodigi adı verilen kayyım aracılığıyla idare edilirdi. (Umur, 1983: 52) Roma'da müsrif olarak adlandırılan kişiler tam ehliyetsiz olarak nitelendirilmemekteydi. Müsrif olarak kabul edilen kişiler, kendi lehlerine kazandırıcı bir işlem tesis ettiklerinde yapmış oldukları işlem geçerli olarak kabul edilirdi. Şayet müsrif olarak kabul edilen kişiler, kendilerinin borç altına girmesine neden olacak işlemler için kayyımın rızasına gereksinim duyarlardı. (Güneş Ceylan, 2004: 227)

Buraya kadar incelemeye çalıştığımız; cura minorum, cura furiosi ve cura prodigi gibi kayyımlık türleri, genel kayyımlığa ilişkin hükümler içermektedir. (Oğuzoğlu, 1952: 125) Ancak Roma hukukunun sonraki dönemlerinde kayyımlığın başka türleri de kabul edilmektedir. Kayyımlığın kabul edilen diğer türleri yukarıda sözü edilen türlerin aksine himaye altındakilerin bütün mallarını kapsamamaktadır. Diğer kayyımlık türleri[62], genel kayyımlık için öngörülen şartları taşımayanlar için söz konusu olmaktadır. (Koschaker ve Ayiter, 1977: 343)

Yukarıda kayyımlık türlerinde de açıklanmaya çalışıldığı gibi Roma'da kayyımın temel görevi belirli bir malın ya da mülkün idaresidir. Aslında arada küçük farklılıklar olsa da Türk Medeni Kanunu'nda[63] yer alan kayyım türlerinin görevi de benzerdir. Fakat 2016 yılında 674 sayılı KHK kapsamında kamu yönetiminde uygulanmaya başlanan kayyımlık müessesi TMK' deki kayyımlık türleri ile benzer midir? Ya da hangi kayyımlık türüne daha yakındır? Türk kamu yönetiminde 2016 yılından itibaren uygulanmaya başlanan ve adına kayyımlık denilen uygulamaya gerçek anlamda kayyımlık demek ne kadar doğrudur? Ya da kamu yönetimi neden doğrudan hukuki terminolojiye ait olan kayyım kavramını ele aldı? Neden başka bir kavram icat etmedi?

[62] Diğer kayyımlık türleri: Curator speciali, curator debilium personarum, curator bonorum, curator ventris, curator absentis, curator adiunctus (Umur, 1983: 52-53; Koschaker ve Ayiter, 1977: 343-344)
[63] TMK 'daki kayyım türleri: Temsil kayyımlığı, yönetim kayyımlığı, isteğe bağlı kayyımlıktır.

2016 yılında 674 sayılı KHK kapsamında kamu yönetiminde uygulanmaya başlanan kayyımlık müessesesi başlangıçta Türk Medeni Kanunu'ndaki yönetim kayyımlığı uygulamasına benzetilebilir. Ancak yönetim kayyımlığı uygulaması ile 674 sayılı KHK kapsamında kamu yönetiminde uygulanmaya başlanan ve adına kayyımlık denilen uygulama detaylı incelendiğinde aradaki fark gün yüzüne çıkacaktır. TMK' nın 427/4 maddesine göre, " *bir tüzel kişi gerekli organlardan yoksun kalmış ve yönetimi başka yoldan sağlanamamışsa* " kayyım atanabilir. Fakat 674 sayılı KHK'ye göre, terör suçu sebebiyle görevlerinden uzaklaştırılan belediye başkanı veya vekillerinin yerine " İçişleri Bakanı" veya "Vali" tarafından kayyım tayin edilecektir. Aslında genel kural olarak, belediye başkan veya vekilleri görevden uzaklaştırılmışsa, belediye meclisi söz konusu kişiler yerine kendi içinden başka bir kişi seçerek görevlendirirdi. Yani belediye organlarına kayyım tayin edilmesi gibi bir durum söz konusu olamazdı. Çünkü belediyenin yönetimi, belediye meclisinin bizzat kendisi tarafından seçilen organlar yoluyla sağlanırdı. Ancak söz konusu uygulama 674 sayılı KHK ile değiştirildi.

Görüldüğü üzere gerek TMK' deki kayyımlık uygulaması gerekse 2016 yılından itibaren kamu yönetiminde uygulanmaya başlanan ve adına medya kuruluşları tarafından kayyımlık denilen uygulama, sadece mal varlıklarının ve işlerin yönetilmesi konusunda benzerdir. Bunun dışında birbirlerinden farklı oldukları noktalar şunlardır: İlk olarak, kayyım ataması mahkeme kararı ile yapılabilir. İkinci olarak, özel hukuka tabi tüzel veya gerçek kişiler için kullanılan bir kavram kamu yönetiminde hukuki açıdan ortaya sorun çıkarabilir. Bu nedenle kamu yönetiminde hukuki terminolojiye ait olan kayyım kavramının kullanılması pek doğru değildir. (Keleş ve Özgül, 2017: 302) O halde neden kamu yönetiminde hukuki terminolojiye ait olan kayyım kavramı kullanılmaya başlandı? Kamu yönetimi alanında kayyım yerine başka bir kavram icat edilmeyip yerine kavramın doğrudan hukuktan alınmasının nedeni, kamu yönetiminin disipliner alanda eksiklik yaşamasından kaynaklanıyor olabilir.

Kayyım ataması hususunda diğer bir tartışma konusu da İçişleri Bakanı'nın kayyım atamaları ile yapmış olduğu işleme ne ad verileceğidir. Yani son dönemde özellikle çok sayıda belediye organına kayyım tayin eden İçişleri Bakanı'nın yapmış olduğu işleme tedviren görevlendirme mi yoksa vekâlet mi demek daha doğru olur? Bu noktada öncelikle vekâlet ve tedviren görevlendirme kavramlarını tanımlamak gerekir. Vekâlet, bir kişinin kendisini temsil etmesi için başkasına verdiği yetkidir. (Bağdatlı, 1995: 177) Fakat tedviren görevlendirme, asılda aranan şartlara sahip personel bulunmadığı hallerde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi için herhangi bir şekilde boşalmış ya da boş bulunan bir göreve asılda aranan şartlara en yakın personelin görevlendirilmesidir[64]. İfade edilmeye çalışıldığı üzere gerek vekâlet gerekse tedviren görevlendirmede, bir makamın çeşitli sebeplerden ötürü boşalmış olması ve kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi gereğince işlerin geçici kişilere gördürülmesi söz konusudur. Şayet geçici olarak göreve atanmış kişi asılda aranan nitelikleri taşıyorsa vekâlet, fakat geçici olarak göreve atanmış kişi anılan nitelikleri taşımıyorsa tedviren görevlendirme söz konusudur. (Bucaktepe, 2016: 159) Buradan yola çıkarak şöyle bir yargıya varılabilir: 2016 tarihli 674 sayılı KHK ile birlikte İçişleri Bakanı'nın çok sayıda belediyeye kayyım ataması işlemine tedviren görevlendirme denilebilir. Çünkü belediyeye atanan kişi seçim ile gelmemiş bunun yerine doğrudan vesayet makamı tarafından atanmıştır.

Aslında kayyım uygulaması her ne kadar istisnai durumlarda uygulanmak üzere getirilmiş olsa da düzenlemenin, 1982 Anayasasının 123.maddesi olan " İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." İlkesi ile çelişmekte olduğu söylenebilir. Çünkü yerinden yönetim Keleş'e göre, " *yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği ya da özeğe*

[64] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.idarehukuku.net/baslik/Kamu-Gorevlileri-Memur-Hukuku/Devlet-Memurlarinin-Atanma-ve-Tayinleri/Tedviren-gorevlendirme.html (e.t. 15.9.2017)

bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için tüzel, siyasal ve akçal bir takım yetkilerle donatılmalarıdır." (Keleş, 2014: 23) Ancak 674 sayılı KHK ile birlikte merkezden yönetim ve yerinden yönetimler arasında kurulmuş olan dengenin, merkezi yönetim lehine değiştiği ve bu durumunda yerel demokrasi, yerel özerklik ve idari vesayet gibi konuların gündeme gelmesine yol açtığı iddia edilebilir.

II) YEREL DEMOKRASİ

Demokrasi kavramı günümüz toplumları tarafından sıklıkla kullanılan ve neredeyse herkes tarafından farklı biçimlerde tanımlanan bir kavramdır. Bu nedenledir ki demokrasi kavramının tek ve yeterli bir açıklaması yoktur. Ya da bir başka deyişle demokrasi kavramı konusunda uzlaşılmış bir tanım yoktur demek daha uygun olabilir. Çünkü demokrasi kavramının ortaya çıktığı zamandan günümüze kadar, demokrasi kavramı farklı boyutlarda ele alınmış ve kavram üzerine çok farklı anlamlar yüklenmiştir.

Demokrasi kavramının kökeni Antik Yunan veya daha özel olarak, 15.yüzyıl Atina şehir devletine kadar uzanır. Demokrasi kelimesi Yunanca demos (halk) ve kratos (güç ve ya kural) kelimelerinin birleşiminden oluşmaktadır. (Kondrad Adenauer Stiftung, 2011: 2) Demokrasi çoğunlukla halkın doğrudan yönetimi biçiminde tanımlanmaktadır. Ya da Başkan Abraham Lincoln' un unutulmaz " halkın halk tarafından halk için yönetimi " cümlesi ile tanımlanmaktadır. (Cincotta, 2007: 1) Alain Touraine'ye göre demokrasi, çoğunluğun yönetme hakkı anlamına gelmektedir. (Touraine, 2004: 25)

İfade edilmeye çalışıldığı gibi günümüzde demokrasi kavramının yeterli ve tek bir açıklamasını yapamadığımız gibi yerel demokrasi kavramına yönelikte herkesin uzlaştığı bir tanımla yapmak mümkün değildir. Ancak yerel demokrasi tanımını açıklamaya çalışmadan önce yerel kavramının ne olduğunu açıklamaya çalışmak

yerinde olacaktır. Yerel (local) kavramı, Latince kökenli locus ve localis kelimelerinden gelmektedir. Yerel (local) place (mekan/ yer) kavramı ile ilişkilendirilmektedir. (Morris, 1901: 13) Yerel demokrasi, özerk ve halka en yakın yönetim biçimidir. (Sisk vd, 2001: 12) Ancak literatürde sadece yerel demokrasi kavramının tanımlanması için çabalanmamaktadır. Aynı zamanda yerel demokrasi kavramı yerine demokratik yerel yönetim kavramı da kullanılmaktadır. Demokratik yerel yönetim kavramı kamu yönetimi literatüründe genellikle Diys Hill tarafından kullanılmaktadır. Hill' e göre, toplumsal demokrasilerin gelişmesinde yerel yönetimler her zaman önemli bir yere sahip olmuştur. Çünkü yerel yönetimler yalnızca demokrasi, katılım ve özgürlük sağlama aracı değildir. Bunların yanı sıra hizmetlerin verimli[65] bir şekilde yerine getirilmesini sağlayan bir araçtır. Bunun içindir ki yerel demokrasi kavramı yerine demokratik yerel yönetim kavramını kullanmak daha doğrudur. (Hill, 1974: 234- 236)

Günümüzde neredeyse bütün ülkelerde yerel yönetimlere demokratik bir kurum gözüyle bakılmaktadır. Bu durumun başlıca nedeni, yerel yönetimlerin halkın kendi kendisini yönetmesine imkân veren kurumlar olmasıdır. Yani halkın kendi eliyle seçmiş olduğu organlar vasıtasıyla kendi yönetimini sağlamasıdır. (Keleş, 2014: 82) Ancak demokrasi ve yerel yönetim ilişkilerini değerlendiren bazı görüşlere göre, yerel yönetim organlarının seçimle oluşturulması, yerel yönetim ve demokrasi arasında doğrudan bir ilişkinin varlığını göstermemektedir. Örneğin, Prof. Georges Langrod' a göre demokrasi ile yerel yönetimler arasında karşılıklı bir bağ olduğu ileri sürülemez. Çünkü demokrasi, yerel yönetimler var olduğu zaman var olan, yerel yönetimler ortadan kalktığı zamanda yok olan bir şey değildir. (Langrod, 1953: 25) Langrod'un karşı çıktığı bir hususta yerel yönetimlerin demokrasi için siyasal eğitimin sağlandığı bir kurum olarak görülmesidir.

[65] Verimlilik, girdi ve çıktılar arasındaki orandır. Bir başka deyişle en az girdi ile çok sayıda çıktı elde etmektir. (Krugman,1994; Jorgenson,1991)

Oysa Langrod' a göre, yerel yönetimler demokrasi için siyasal eğitimin sağlandığı bir kurum değildir. Çünkü ulusal liderlerin pek azı yerel arenadan ya da yerel yönetimlerden gelmektedir. Dahası yerel seviyedeki politikaların demokrasiyi güçlendirmeden ziyade çıkar çatışmalarını artırması muhtemeldir. (Hill, 1974: 24) Fakat Langrod, Moulin ve Toulmin Smith'in aksine yerel yönetimlerle demokrasi arasında sıkı bir ilişki olduğunu savunan düşünürlerde vardır. Bu düşünürler; Tocqueville, John Stuart Mill, Keith Panther Brick ve Fabian Sosyalistlerdir. Bahsi geçen düşünürlerden Mill, yerel yönetimler ile demokrasi arasında zorunlu bir ilişki olduğunu iddia etmektedir. (Hill, 1974: 23-28) Çünkü yurttaşlar demokratik ilkelere uyma alışkanlığını yerel yönetimlerde kazanmaktadır. Yerel konuları belirli bir nezaket çerçevesinde tartışmayı ve birbirlerinin görüşlerine karşı saygılı davranmayı, tartışmalar sonucunda varılacak kararları saygı ile karşılama alışkanlıklarını yerel idarelerde kazanmaktadır. Şayet yurttaşlar yerel düzeyde bahsi geçen alışkanlıkları kazanırlarsa, demokrasi tüm ülke düzeyinde başarılı olur. (Tortop, 1992: 3)

Bahsi geçen düşünceye benzer bir düşünce de Keith Panther Brick tarafından dile getirilmektedir. Brick' e göre, demokrasi yalnızca çoğunluk kuralı, sosyal ve politik eşitlik, tek tip standart ve hükümlerden ibaret değildir. Yerel yönetimler, halkın ihtiyaçlarını rahatlıkla söyleyebileceği ya da sesini rahat bir şekilde duyurabileceği ortamlardır. Fakat yerel düzeydeki halk demokratik bir biçimde yönetilemiyorsa, o halde ülkenin demokratik olduğu ya da demokratik bir şekilde yönetildiğinin ileri sürülmesine olanak yoktur. (Hill, 1974: 25) Çünkü yerel düzeydeki demokrasi, ulusal yönetimin demokratikleşmesinde önemli katkılar sağlamaktadır. Bu yüzden de yerel yönetimler demokrasi okulu olarak da nitelendirilmektedir. (Pustu, 2005: 129) Ancak yerel yönetimlerin demokrasi okulu olarak değerlendirilmesi ya da başka bir deyişle yerel yönetimlerin demokratik bir nitelik kazanabilmesi için çeşitli unsurların varlığı gereklidir. Bu unsurlardan ilki katılımdır.

Katılım, bireyin kendi başına ve kendi hareketleriyle isteyerek yönetsel eylem ve kararları etkilemek üzere hareket etmesidir. (Çukurçayır ve Gökçe, 2004: 130) Katılım kavramı, toplumsal kesimleri ve kurumsal işleyişi yönlendirecek politika ve önerilerin belirlenmesi işlemine halkın aktif olarak dahil edilmesini sağlayarak, demokrasiye daha çok işlerlik kazandırma amacıyla geliştirilmiştir. (Öner, 2001: 53) Fişek'e göre yönetime katılma geniş boyutu olan bir kavramdır. Çünkü yönetime katılma; kararlara katılma, uygulamaya katılma ve denetime katılma boyutlarını içerisine alan bir süreçtir. Ancak Fişek' e göre yönetime katılma sürecinde en önemli unsur kararlara katılmadır. Çünkü kararlara katılım sağlanamazsa, uygulamaya katılma ve denetime katılma unsurları işlevsiz kalacaktır. (Fişek, 1977: 36)

Yerel yönetimlere halkın katılımı, sorunların daha doğru belirlenmesini sağladığı gibi çözümlerin de daha tutarlı olmasını sağlamaktadır. Ayrıca katılım sayesinde, kısa sürede istenen amaçlara varılabilecek ve hizmetler daha kaliteli bir biçimde yerine getirilebilecektir. (İnan, 1998: 128) İfade edilmeye çalışıldığı gibi yerel yönetimlerin demokratik bir nitelik kazanabilmesi için yerel halkın yönetime katılması en önemli unsurlardan biridir. Hatta yerel yönetimlerde demokrasinin sağlanması açısından temel ilkenin katılım olduğunu ileri sürmek yanlış olmasa gerekir.

Çitçi' ye göre yerel yönetim yazını gözden geçirildiğinde, yerel yönetime katılma konusunda iki tane boyut vardır. Bu boyutlardan ilki, yöre halkının yerel yönetimin yürütme ve karar organlarının belirlenmesine ya da daha açık bir ifadeyle seçimine katılmasıdır. Bahsi geçen boyutlardan ikincisi ise, yöre halkının belirli bir bölümünün yürütme ve karar organlarında yer almasıdır. (Çitçi, 1989: 11)

Yerel yönetime halkın katılımı konusundaki araştırmalar incelendiğinde, yerel halkın yönetime katılma düzeyinin çok alt seviyelerde kaldığı göze çarpmaktadır.[66] Örneğin, Sayın tarafından yapılan bir araştırmada 278 tane belediye incelenmiş ve yerel halka belediye meclis toplantılarına katılıp katılmadığına ilişkin sorular sorulmuştur. Sonuç olarak, katılımcılardan % 75' i belediye meclis toplantılarına hiç katılmadıklarını söylerken, geriye kalan % 25' lik kesimin ise nadiren belediye meclis toplantılarına katıldığı belirlenmiştir. Böyle bir durumun ortaya çıkmasında toplumumuzda katılım kültürünün gelişmemiş olması ve toplumumuzun yeterli siyasi kültüre sahip olmaması büyük etkenler olarak gösterilebilir. (Bayrakçı, 2002: 101; Sayın, 1994: 13) Bahsi geçen duruma benzer bir örnek olarak genel ve yerel seçimlere katılım oranları gösterilebilir. Türkiye üzerinde inceleme yapıldığında genel seçimlere katılım oranının yerel seçimlere katılım oranından daha yüksek olduğu söylenilebilir.

Tablo 2: Yıllara Göre Genel Seçimlere Katılım Oranları

Seçim Yılları	Genel Seçimlere Katılım Oranları
2002	%79
2007	%84
2011	%87
2015 Haziran	%86,43
2015 Kasım	%87,40

YSK seçim arşivinden alınarak düzenlenmiştir.

Tablo 3: Yıllara Göre Yerel Seçimlere Katılım Oranları

Yerel Seçim Yılları	İl Genel Meclisi	Belediye Başkanlığı	Belediye Meclis Üyeliği
2004	%76,3	%73,3	%73,3
2009	%85,19	%84,17	%84,6
2014	%88,64	%89,2	%89,15

[66] Güler'e göre, yerel halkın katılım seviyesinin düşük olmasının nedeni: Azgelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin güçsüz ve cılız kurumlar olarak görülmesi ve yerel yönetimlerin aşağıdan yukarı oluşturulmak yerine, tepeden inme bir yaklaşımla oluşturulmasından kaynaklanmaktadır. (Güler, 2013: 56)

Tablolardan da anlaşıldığı üzere, 2011 yılına kadar genel seçimlere katılım oranlarının yerel seçimlere katılım oranından daha yüksek olduğu görülmektedir. Ancak 2011 yılından sonra tersi bir şekilde yerel seçimlere katılım oranının, genel seçimlere katılım oranından daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum 2011 yılına kadar yerel seçimlere katılım oranı, genel seçimlere katılım oranından daha düşük iken ne oldu da yerel seçimlere katılım oranı fazlalaştı? Sorusunun sorulmasına yol açmaktadır. Bu kapsamda etkili olan hususun 6360 sayılı Kanun olduğu söylenilebilir. Çünkü 6360 sayılı Kanunla çok sayıda ilde il özel idareleri ve belde belediyeleri kaldırılmıştır. Bahsi geçen kanunla birlikte büyükşehir belediyelerine hem mali bakımdan hem de görev ve yetki bakımından ilçe belediyelerine kıyasla çok büyük ayrıcalıklar tanındığı ve bu durumunda büyükşehir belediye başkanlığını prestijli bir konuma getirdiği söylenilebilir. Bu durumun bir yansıması olarak da 30 Mart 2014 seçimlerinde bazı bakanlar, büyükşehir belediye başkanı olmak için bakanlık makamından istifa ettiklerini söyleyebiliriz. Özetle 2011 yılından sonra yerel seçimlere katılım oranının artmasında etkili olan faktörün 6360 sayılı Kanun ve giderek artan merkezileşme eğiliminden kaynaklandığı ileri sürülebilir.

Demokratik yerel yönetim oluşturmada halk katılımının önemi uluslararası belgelerde de vurgulanmıştır. Bu belgelerden ilki, Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır.[67] Bahsi geçen şartın üçüncü maddesinin ikinci fıkrasında ve beşinci maddesinde yerel demokrasinin önemli ilkelerinden biri olan katılım öğesine yer verilmiştir. Şartın üçüncü maddesinin ikinci fıkrasında katılım öğesinden şu şekilde bahsedilmiştir:

[67] Ayrıntılı bilgi için bkz: https://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf (e.t 20.01.2018)

" Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir."

İfade edildiği gibi şartın katılıma yer veren maddesi sadece üçüncü maddenin ikinci fıkrası değildir. Şartın beşinci maddesinde de " *Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz"*[68] ifadesi ile yerel halkın yönetime katılması gerektiği bir kez daha belirtilmiştir.

Demokratik yerel yönetim oluşturmada halk katılımının önemini vurgulayan önemli uluslararası belgelerden bir diğeri de Avrupa Kentsel Şartıdır. Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Konseyi'nin kentsel politikalarını izleyerek oluşturulmuştur. Söz konusu politikalar 1980- 1982 yılları arasında Konsey tarafından düzenlenen " Kentsel Rönesans İçin Avrupa Kampanyası " kapsamı altında geliştirilmiştir. Avrupa'yı kapsamına alan, yerel yönetim ve halka yönelik olan bu kampanya, yerleşimdeki yaşamın daha da iyileştirilmesini hedefleyerek, dört temel konuya ağırlık vermiştir. Bu konular: fiziksel çevrenin iyileştirilmesi, yerleşmede kültürel ve sosyal olanakların yaratılması, mevcut konut stokunun iyileştirilmesi ve son olarak da toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesidir. (Baş, 2017: 9)

Kentli hakları alanında önemli bir belge olan Avrupa Kentsel Şartı 13 maddelik şart ilkelerinden ve 20 maddelik bir açıklamadan oluşmaktadır. Şartta öncelikli haklardan biri olarak katılım hakkı da yer almaktadır. Katılım hakkı, " Halk Katılımı ve

[68]Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf (e.t. 20.01.2018)

Kent Yönetimi ve Kent Planlaması ” başlığı altında ele alınmaktadır. Ayrıca katılımın sağlanması için temel ilkeler ortaya konmaktadır. Kentsel şartta katılımın sağlanması için belirtilen temel ilkeler şunlardır:

1) Yerel siyasal yaşama halkın etkin bir şekilde katılımının sağlanılabilmesi için; halk, temsilcilerini demokratik ve özgür bir biçimde seçebilme hakkına sahip olmalıdır.
2) Yerel siyasal yaşama halkın verimli bir biçimde katılımının sağlanması için; halkın yerel, idari ve politik yapılarda belirleyici olması gerekir.
3) Toplumun istikbalini etkileyecek önemli projelerde halka danışılması gerekir.
4) Gençlerin toplumsal yaşama katılımlarının yerel yönetimler tarafından sağlanması gerekir. (Baş, 2017: 9-32-33-35)

İfade edilmeye çalışıldığı gibi gerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında gerekse Kentsel Şartta katılımın önemi açıkça vurgulanmıştır. Ancak katılımın öneminin vurgulandığı tek yer bahsi geçen belgeler değildir. Katılımın öneminin vurgulandığı yerlerden biri de İstanbul'da 5 ve 7 Nisan 2000 tarihleri arasında yapılan Avrupa Konseyi XII. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansıdır. Bahsi geçen konferansta alınan tavsiye kararlarına göre Konsey; üye devletlere, seçilmiş temsilciler ile vatandaşlar arasındaki iletişimin gelişmesine büyük önem vermelerini ve yerel ve bölgesel düzeyde katılımcı demokrasinin geliştirmelerine yönelik konularda tavsiyelerde bulunmuştur. (Bayrakçı, 2002: 103-104)

Yerel yönetimlerin demokratik bir nitelik kazanması için gerekli unsurlardan ikincisi, yerel yönetimlerin belirli bir kaynağa ve yetkiye sahip olmasıdır. (Görmez, 1997: 72) Ancak yerel yönetimlerin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için harcama yapması ve harcamaları finanse edebilmesi gerekir. Bu durumun sağlanması

içinde mali kaynaklarının önemli bir bölümünün öz gelirlerden oluşması, yerel yönetimlerin öz gelir oranlarını bizzat kendilerinin belirleyebilmesi, merkezi yardımların koşulsuz verilmesi ve gelirlerin serbest bir şekilde harcanabilmesi gerekir. (Öztürk, 2006)

Kısacası yerel yönetimlerin demokratik bir nitelik kazanabilmesi için mali açıdan özerk olması gerekir. Fakat mali bakımdan özerklik yerel yönetimlerin yalnızca gelir kaynaklarına karar verme ve bu kaynakları tahsil etme serbestliğini içermemektedir. Aynı zamanda kaynakları istedikleri harcamalara yönlendirmeyi, ihtiyaç duydukları zamanda borçlanma yoluna başvurup, borçlanmanın niteliğine ve seviyesine karar vermeyi, finanse edilen bazı yerel yönetim hizmetleri için fiyat tarifesi belirlemeyi içermektedir. (Özkök Çubukçu, 2008: 102) Buna göre, yerel yönetimlerin mali özerkliğini sağlamak için iki temel unsurun var olması gerekir: Bunlardan ilki, başta vergiler olmak üzere görev ve yetkilerle orantılı olarak kamu gelirlerinin yerel yönetimler tarafından elde edilmesine ve harcanmasına dair takdir yetkisidir. İkincisi ise, öz gelirlerin toplam gelirlere oranının da ayrı bir faktör olarak değerlendirilmesi gereğidir. (Ercan, 2016: 49)

Yerel yönetimlerin mali açıdan özerkliğe sahip olmaları ve kendi gelir kaynaklarını kendilerinin yaratmaları yerel demokrasinin güçlenmesine katkı sağlamaktadır. Çünkü mali açıdan özerklik, hizmet birimlerinin insanlarla daha yakından ilişki kurabilmesini sağladığı için demokratikleşme ve katılımcılığın gelişiminde de önemli rol oynamaktadır. Yani yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olması, yerel yönetimlerde demokrasi anlayışını geliştirerek bireysel özgürlüklerin artışını sağlamaktadır. (Hayrullahoğlu, 2016: 342-343-348) Yerel yönetimlerin mali açıdan özerkliğe sahip olması demokrasi anlayışını geliştirmesinin yanı sıra yerel halkın tercihlerinin daha az maliyetle daha iyi bir şekilde yerine getirilmesini ve yerel üretim

koşullarına uygun hizmet sunumunu sağlamaktadır. Bu nedenledir ki yerel yönetimlerde mali özerkliğin sağlanmasına yönelik koşullar Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ında verilmiştir. (Özkök Çubukçu, 2008: 102) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9.maddesinde yerel yönetimlerde mali özerkliği sağlanmasına yönelik olarak yer alan hususlar şunlardır:

1) Ulusal ekonomik politikalar çerçevesinde, yerel yönetimlere kendi yetkileri kapsamında serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynak sağlanacaktır.
2) Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı bir biçimde olacaktır.
3) Yerel yönetimlere sağlanan mali kaynakların en azından belirli bir bölümü oranlarını kendilerinin koyduğu sınırlar kapsamında belirleyebilecekleri yerel vergiler ve harçlardan sağlanacaktır.
4) Mali açıdan daha zayıf olan yerel yönetimlerin korunması için mali denkleştirme mekanizmaları öngörülerek, mali yükün eşitsiz dağılımı sorunu giderilerek bu duruma eş önlemlerin alınması gerekir. Bu önlemler yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında kullanacakları karar serbestisini sınırlandırmayacaktır.
5) Yerel yönetimler sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.[69]

Yerel yönetimlerin demokratik bir nitelik kazanması için gerekli unsurlardan üçüncüsü yönetsel açıklıktır. Yönetsel açıklık, idarenin aldığı kararların, işleyiş sisteminin, personelin tutum ve davranışlarının yurttaşlar tarafından bilinmesi olarak

[69] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf (e.t.20.01.2018)

tanımlanır. (Eken, 1998: 1214) Yönetsel açıklık, demokratik bir toplumun gereğidir. Çünkü yurttaşlar açıklık sayesinde nasıl yönetildiklerini görerek, idarenin faaliyetlerini denetleyebilme imkânı elde edecektir. (Canat Sürekli, 2013: 14) Ayrıca yönetsel açıklık sayesinde idarenin tek yanlı işlem gücü dengelenirken, kamusal makamlar hem daha doğru karar alma ortamına ve olanağına sahip olacak hem de işlemin yapılış aşamasını görebilen, izleyebilen ve belirli ölçülerde katılan bireylerin yönetime karşı güveni artacaktır. Bu sayede de kapalı karar yöntemlerinin ortaya çıkardığı bir takım soru işaretleri, kuşkular ve olumsuzluklar azalacak ya da ortadan kalkacaktır.

Yani yönetim üzerindeki etkilerin olması gereken biçimde, eşitlik ilkesiyle bağdaşan kabul edilebilir sınırlar çerçevesinde belirlenmesini ve doğru, isabetli karar alma sürecine katkı ve yarar sağlayan işlev gerçekleştirmenin yolu, yönetimin açık olmasından geçmektedir. (Güran, 1982: 102-105)

Yönetsel açıklıkla ilgili olarak belirtilmesi gereken bir noktada da şudur: Yönetsel açıklık için iki yönlü bir şekilde iletişim kanallarının açık olması gerekir. Yani yerel iktidar ile halk arasındaki iletişimin aktif olması gerekir. Çünkü yerel iktidar tarafından yerel halk bilgilendirilmez ve yerel halkın görüşü alınmazsa demokratik yerel yönetimden bahsedilemez. (Hill, 1974: 87) Bunun için yerel halk, harcamaların hizmetlere harcanma oranı konusunda bilgilendirilmelidir. Yerel halkın şikâyetleri dinlenerek, çözüm aranmalıdır ve gerektiğinde yerel halkın görüşleri alınmalıdır. Meclis toplantıları ve hesaplar denetime açık olmalıdır. Ancak bahsi geçen işlevleri gerçekleştirilebilmesi için özellikle basın araçlarından faydalanılmalıdır. Çünkü yerel basın güçlü bir bilgi aktarıcısı olmasının yanı sıra, aynı zamanda yerel hizmetlerle ilgili oldukça güçlü bir denetim ve gözetim mekanizmasıdır. (Pustu, 2005: 130)

Yerel yönetimlerin demokratik bir nitelik kazanabilmesi için gerekli unsurlardan en önemlilerinden biri de yerel özerkliktir. Yerel yönetimlerin karar organlarının

seçimle iş başına gelmeleri ve işlerini kendi organlarının eliyle görmeleri ve tüzel kişiliğe sahip olmaları bahsi geçen kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazandırmaktadır. Yerel demokrasi ve yerel özerklik kavramları işte bu özelliklerinin sonucu olan kavramlardır (Keleş, 2014: 54) Bu nedenle yerel demokrasinin ayrıntılı biçimde incelendiği gibi yerel özerklik ilkesinin de ayrıntılı bir biçimde incelenmesi gerekmektedir.

III) YEREL ÖZERKLİK

Özerklik kavramı tek yönlü bir kavram değildir. Özerklik ilişkisi, üstün olan yapının egemenlik hakkının olduğu, diğer yapıların da karşısındakinin gücünü kabul ederek ona karşı durmayı bıraktığı bir otorite ilişkisidir. Özerklik ilişkisi, mücadeleyi, müzakereyi hatta çatışmayı içerir. Özerklik, bir taraftan kendisinin eylem alanını, diğer taraftan da kendisi dışındakilerin müdahale sınırlarını belirler. Dolayısıyla özerklik ile ilgili yapılan açıklamalar bu duruma bağlı olarak değişebilir. Ancak kamu örgütlenmesi çerçevesinde özerklikten bahsedebilmek için en azından iki ayrı yapının bulunması gerekir. Bu kapsamdan hareketle bir tanımlama yapılırsa: Özerklik, devlet tüzel kişiliği ile ondan ayrı yönetsel veya hukuksal kişiliğe sahip yapılar arasındaki ilişkidir. (Karasu, 2013: 398-399)

Özerklik kavramı etimolojik kökeni itibarıyla incelendiğinde kavram iki tane Yunanca kelimeden oluşur: Bu kelimeler, kendi anlamına gelen “ autos” ve yasa anlamına gelen “nomos” tur. Bu bağlamda özerklik, kural koymada ve yasa yapmada bağımsız olma anlamına gelmektedir. (Benedikter, 2014: 37)

Yerel özerklik (local-self government / local autonomy) bir yerel topluluğun yerel nitelikte olan işlerini kendi başına, organları eliyle görebilmesi ve bu işlerini gerçekleştirebilmek için gerekli kaynaklara sahip olabilmesidir. Keleş’e göre, yerel

özerkliğin iki boyutu vardır. Bu boyutlardan ilki, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkisi ile ilgilidir. Yerel yönetimlerin merkez ile olan ilişkilerinde merkezden tamamen bağımsız olmaları beklenemez. Çünkü bağımsızlık, özerklikten farklı olan bir kavramdır. Burada asıl olan yerel yönetimlerin işlerini, merkezin herhangi bir müdahalesi olmadan, kendi imkânları ile görebilmesidir. Yerel özerkliğin ikinci boyutu ise, yerel yönetimlerin halk ile olan ilişkileri ile ilgilidir. Yani seçilmiş yerel organların, halkı/ topluluğu/ seçmenleri ne ölçüde temsil ettiği ile ilgilidir. (Keleş, 2014: 54)

Zengin'e göre yerel özerklik ise hem hizmetlerin niteliği hem de yönetim alanı itibarıyla kendinden daha üstte olduğu kabul edilebilecek yönetsel yapı karşısında bağlı olma durumu göz ardı edilmeksizin, yönetsel açıdan serbestlik durumudur. Fakat yerel özerklik, adem-i merkeziyet (decentralization), yerel yönetim (local government / local administration), yerellik/ hizmette halka yakınlık / yerindenlik (subsidiarity) kavramları ile birlikte de kullanılmaktadır. Birbirleri ile ilişkili olan bu kavramların bazen literatürde birbirlerinin yerlerine kullanıldıkları görülmektedir. Bu durum yerel özerklik kavramının içeriğinin giderek karmaşık bir hal almasına yol açmaktadır. (Zengin, 2018: 662-663) Bu yüzden yerel özerklik ilkesini detaylı bir şekilde incelemeden önce bahsi geçen kavramlara değinmek yerinde olacaktır.

Kavram incelemesi kapsamında karşımıza çıkan ilk kavram adem- i merkeziyet (decentralization) dir. Adem-i merkeziyet kelimesi merkezin yokluğu anlamına gelen a-central sözcüğüne karşılık gelmektedir. Fakat XIX. YY da Fransız yazınının etkisi altında yapılan tartışmalarda ve kavramın Osmanlıcaya aktarımında adem-i merkeziyet, a central yani merkezin yokluğu anlamının karşılığı değil, merkezileşmenin azaltılması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlamlarında kullanılmıştır. (Karasu, 2017: 85) Kısacası adem-i merkeziyet, halka sunulacak bazı idari hizmetlerin merkezden ve tek elden değil de merkezi idare teşkilatı içerisinde yer almayan ve merkezi idarenin

hiyerarşik denetimine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. (Günday, 2013: 70) Ancak adem-i merkeziyet kavramı da çeşitli ayrımlara tabi tutulmaktadır. Bu ayrımlardan ilki, siyasal adem-i merkeziyettir. İkincisi ise, idari adem-i merkeziyettir.

Siyasal adem-i merkeziyet, genelde bölgesel[70] devletlerin örgütlenme ilkelerini tanımlayan bir kavram olarak kullanılmaktadır. Siyasal adem-i merkeziyet, bir ülkede siyasal merkezin kendine hiyerarşik olarak bağlı olmayan otoritelere siyasal yetki devretmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu adem-i merkezileşme modelini benimseyen ülkelerde yerinden yönetim kurumlarına yalnızca siyasal yetkiler değil aynı zamanda idari yetkilerde tanınmaktadır. (Nalbant, 2012: 35-36)

İdari adem- i merkeziyet (yerinden yönetim) ise merkeziyetçi sistemin yerel nitelikteki toplumsal yararı gereği gibi koruyamaması sonucunda ortaya çıkan bir sistemdir. Bu sistemde yasama ve yargı konularındaki tüm yetkiler merkezi idareye aittir. İdari adem-i merkeziyette yerel kuruluşlara yalnızca yürütmeye ilişkin birtakım yetkiler tanındığından dolayı kamu kudreti yasama ve yargı güçlerini kullanma hakkını elinde bulunduran merkezi idareye ait demektir. İdari adem-i merkeziyet uygulama alanı bakımından iki kısma ayrılmaktadır. Mahalli adem-i merkeziyet (yer yönünden yerinden yönetim) ve hizmet yönünden adem-i merkeziyet (hizmet yönünden yerinden yönetim) olmak üzere. (Nadaroğlu, 1986: 26)

Eski zamanlardan beri köy, kasaba, şehir gibi mekanlarda bir arada yaşayan insanlar, bir arada yaşamalarından kaynaklanan ortak gereksinimlerini bizzat kendileri

[70] Çok sayıda yazar tarafından siyasal adem-i merkeziyetin federal, konfederal ve bölgesel devletlere özgü bir sistem olduğu savunulmaktadır. Ancak Nalbant' a göre, fedaralizm kavramını açıklamak için siyasal adem-i merkeziyet kavramını kullanmak doğru değildir. Çünkü bu anlayış federal devletin federe devletlere yetki aktarımını gerçekleştirdiğini varsayar; bu nedenle federe devlet düzey bakımından federal devletin altında bir kurumlaşma olarak nitelenir. Bu tümüyle doğru olmayan bir değerlendirme değildir. Fakat sorunu yalnızca federal hukuk ile federe hukuk arasında hukuki bir değerlendirmeye dayalı tek taraflı bir açıklamaya götürür ve tarihi değerlendirme dışında tutar. (Nalbant, 2012: 35)

karşılamaya çalışmışlardır. Belirli yörelerde yaşayan insanların sırf o yörede yaşamaktan doğan ihtiyaçlarının merkezi idare tarafından bütün ülke düzeyinde yürütülecek kamu hizmetleri ile karşılanması hem isabetsiz ve gereksizdir hem de çok zordur. Zaten tarihsel olarak incelendiğinde; şehir, kasaba ve köylerde oturan insanlar müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendi kendilerine örgütlenmişler ve çeşitli kuruluşlar ya da çeşitli teşkilatlar kurmuşlardır. Merkezi idare de kendinden önce ortaya çıkmış köy, kasaba ve şehir teşkilatlarına birer kamu tüzel kişiliği tanıyarak, bu teşkilatların eskiden beri yürüttükleri kamu hizmetlerini yine yürütmeye devam etmelerine izin vermiştir. Böylece mahalli adem-i merkeziyet, yerel yerinden yönetim veya yer yönünden adem-i merkeziyet adını verdiğimiz ilke doğmuş ve gelişmiştir. (Günday, 2013: 71; Gözler ve Kaplan, 2015: 80)

Türkiye' de mahalli adem- i merkeziyet adını verdiğimiz ilke Tanzimat sonrası dönemde ortaya çıkmıştır. Çünkü Tanzimat sonrası dönemden itibaren şehir, kasaba ve köylere kamu tüzel kişiliği tanınmıştır. 1982 Anayasası'nda da il, belediye ve köy olmak üzere üç yerleşim topluluğu yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmiştir. Ancak 1982 Anayasası; il, belediye ve köyden oluşan yönetim kuruluşlarını yerel yönetimler olarak adlandırmaktadır. (Gözler ve Kaplan, 2015: 80) Anayasanın 127'nci maddesine göre yerel yönetimler, *" il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir."* [71]

1982 Anayasası'nın 127.maddesini göz önünde bulundurarak bir tanımlama yapmaya çalışırsak, yerel yönetim: Kamu tüzel kişiliğe sahip olan, karar organları seçimle iş başına gelen, kendilerine has bütçeleri olan ve merkezi idarenin vesayet

[71] https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf (e.t 1.2.2018)

denetimine tabi olan kuruluşlar biçiminde de tanımlanabilir. Ya da bir diğer deyişle yerel yönetim, devlete ait olan bazı yetkilerin, devletin gözetimi altında olmak üzere devlet tüzel kişiliği dışında bulunan idarelere belirli ölçüde aktarılması biçiminde de tanımlanabilir. (Chapus, 1997: 360-361)

İfade edilmeye çalışıldığı gibi mahalli adem- i merkeziyet uygulaması 1800'lerin sonlarına doğru ortaya çıkmıştır. Ancak hizmet yönünden adem-i merkeziyet uygulaması ise, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin artışına paralel olarak ortaya çıkan kısmen yeni bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Çünkü devletin üstlenmiş olduğu bazı hizmetler özel bilgi ve teknik uzmanlık gerektirmektedir. Böylesine bilimsel, kültürel ve teknik hizmetlerin merkezi idare tarafından yerine getirilmesi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle bu tür hizmetler merkezi idare dışında örgütlenen kamu tüzel kişilerine gördürülmeye başlanmıştır. Böylece hizmet yönünden adem-i merkeziyetçi kurumlar ortaya çıkmıştır. (Gözler ve Kaplan, 2015: 81)

Hizmet yönünden adem- i merkeziyet, adından da anlaşılacağı üzere belli bir hizmete özgü olarak örgütlenmiş kurumlardır. Bu kurumlar merkezi idare tarafından yürütülmesi uygun görülmeyen bazı kamu hizmetlerini yürüten, uzmanlık isteyen, devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri bulunan, belirli bir özerkliğe sahip olan kamu kuruluşlarıdır. (Gözübüyük, 2004: 91)

Kavram incelemesi kapsamında karşımıza çıkan diğer kavram subsidiarity dir. Çünkü subsidiarity kavramı çok sayıda uzman tarafından farklı şekillerde Türkçeleştirilmiş ve bu yüzden kavrama yönelik çeşitli tartışmalar ortaya çıkmıştır. Örneğin, kavram Bozkurt tarafından " yetki paylaşımı" (Bozkurt, 1993) olarak, Özel tarafından " yerellik" (Özel, 2000) olarak, Keleş tarafından " hizmette halka yakınlık"

(Keleş, 1995) olarak, Baydarol tarafından " yetki ikamesi"[72] olarak, Karahanoğulları tarafından ise, " yetkide yakınlık" (Karahanoğulları, 2013: 81) biçiminde çevrilmiştir. Çiner bu Türkçeleştirmelerin hiçbirinin subsidiarity kavramını tam olarak karşılamadığını iddia etmektedir. Çiner'e göre, yerellik, localism kavramının karşılığı olarak düşünülebilir ancak söz konusu kavram politik bir kavram olmaktan çok belli bir yere ait özellikleri çağrıştırmaktadır. Subsidiarity kavramını hizmette halka yakınlık biçiminde Türkçeleştirmek de doğru değildir. Çünkü hizmette halka yakınlık, subsidiarity ilkesine yüklenen politik anlamı içinde barındırmaması nedeniyle sorunludur. Aynı şekilde subsidiarity kavramını yetki ikamesi biçiminde Türkçeleştirmek de doğru değildir. Çünkü yetki ikamesi ilkesi ile yalnızca yetki değil yönetmeninde ikame edilmesi söz konusu olmaktadır. Subsidiarity kavramını yetkide yakınlık biçiminde Türkçeleştirmek ise Çiner'e göre, karşılıkların içinde en kabul edilebilir olanıdır. (Çiner, 2010: 44-45) Bu nedenle çalışmamız kapsamında subsidiarity kavramı yetkide yakınlık biçiminde Türkçeleştirilecektir. Subsidiarity ya da yetkide yakınlık ilkesi, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından şu şekilde ifade edilmiştir: Yetkide yakınlık ilkesi, merkez ile çevresi arasında yetki ilişkileri bakımından gerekli olan tartışmaya yeni bir yaşam kazandıracak güçtedir. Varolan tek sosyal kurum ilkesi olup, sosyal gruplardan veya yurttaşlardan birtakım görevleri devrettirir. Yerel, bölgesel ya da ulusal yönetimler arasında yetki dağılımı yönünden teknik bir ilkedir. Devletin müdahale şeklini, karara yol açacak ve yerel yönetimin bir şeyleri kendi yapması yerine, uygun boyutlarda yapılmasını destekleyen bir biçimde değişime çağrıdır. (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995: 39)

Subsidiarity (yetkide yakınlık) kavramı Maastricht Anlaşması'yla anlam kazanmıştır. Fakat belirli bir süre sonra Avrupa bütünleşmesi ve bu bütünleşme

[72] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.ikv.org.tr/images/files/A5-tr.pdf (e.t. 1.2.2018)

içerisinde yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin yeri vb gibi konular etrafında Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği ortak politika izlemeye başlamışlardır. (Zengin, 2018: 668)

Subsidiarity (yetkide yakınlık) ilkesi Maastricht Anlaşması'nın 3/ B maddesinde (Amsterdam Anlaşması ile 5.madde olmuştur) şöyle ifade edilmektedir: Yalnız kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmayan konularda, Birlik, sadece subsidiarity (yetkide yakınlık) ilkesine uygun bir biçimde hareket eder. Yeter ki bahsi geçen önlemler ile varılmak istenen hedeflere, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsamı ve etkisi açısından, bu konular Birlik düzeyinde daha iyi ele alınabilsin. Birlik tarafından yapılacak işlem, Anlaşmanın hedeflerine ulaşabilmesi için gerekli olan ölçüleri aşamaz. (Keleş, 2014: 105-106) Ancak Avrupa Konseyi, Maastricht Anlaşması'ndan daha önce hemen hemen aynı içeriğe sahip bir maddeye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer vermiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4.maddesinin 3 fıkrasında, *" kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka yönetime verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır"*[73] ifadesine yer verilmiştir. Yurttaşa yakınlığın tercih nedeni olarak görülmesi, söz konusu fıkraya subsidiarity (yetkide yakınlık) ilkesi ile eşit bir değer kazandırmaktadır. Aslında Özerklik Şartı'nın Başlangıç Bölümünde de gerçek sorumluluklara sahip yerel yönetimlerin hem vatandaşlara yakın hem de etkili bir yönetim sağlayacağına değilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ında, subsidiarity (yetkide yakınlık) ilkesini tamamlayan unsurlardan birine de Şartın 4.maddesinin 6.fıkrasında yer verilmiştir. Maddeye göre, *" yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle*

[73] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf (e.t. 1.2.2018)

olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun bir biçimde danışılacaktır."[74] Söz konusu Şart'ta danışma yükümlülüğü özellikle iki alan açısından vurgulanmaktadır. İlki, yerel yönetimlerin kendilerini doğrudan ilgilendiren bütün konularda planlama ve karar alma süreçleri ile ilgilidir. İkincisi ise, devlet eliyle kaynak dağılımının nasıl sağlanacağı ile ilgilidir. (Keleş, 1995: 7- 8)

Subsidiarity (yetkide yakınlık) ilkesi ile ilgili farklı değerlendirmeleri incelersek, bir yoruma göre, yetkide yakınlık ilkesi çift boyutludur. Yani yerelden merkeze, merkezden yerele doğru bir hareket söz konusudur. Başka bir deyişle subsidiarity (yetkide yakınlık) ilkesi her zaman yerel lehine işlemeyebilir. Bunun tersine merkez lehine işlemesi de söz konusu olabilir. Bu nedenle hizmet hangi birim tarafından daha iyi bir şekilde yürütülüyorsa o birim tarafından yerine getirilmesinin daha uygun olduğu söylenebilir. (Mengi ve Çiner, 2015: 92; Çiner, 2010: 48) Subsidiarity (yetkide yakınlık) ilkesi ile ilgili bir yorumda Birleşmiş Milletler (BM) tarafından yapılmıştır. BM'e göre, yetkide yakınlık ilkesi, yerinden yönetim sürecinin belirleyici ilkesidir. Bu nedenledir ki kamusal görevleri, yurttaşa en yakın olan seçilmiş organlar yerine getirecektir. Birtakım alanlarda, hizmetler birden çok yönetimin işbirliği çerçevesinde yerine getirilebilir. Ancak bu yerel yönetimlerin yetkili ortaklar olarak gelişmesini önlemeyecek ve özerkliklerini azaltmayacaktır. Yerel özerkliğin amacı, yerel yönetimleri diğer yönetimler ile birlikte gelişen ve gelişme sürecine katkıda bulunabilen yönetimler konumuna getirmektir. (Keleş, 2014: 111)

Yerel yönetimler, bir yerde yaşamaktan kaynaklı kamusal ihtiyaçları yerine getirmeye çalışan ve bu amaca yönelik olarak hizmet veren kurumlardır. O yerde, genel devlet yapılanması itibariyle başka türlü yönetsel kurumlar bulunsa da merkezi yönetim, yerel yönetim işbirliği kapsamında yerel yönetimler, hem hizmetlerin niteliği hem de

[74] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4.maddesinin 6.fıkrasına Türkiye tarafından çekince koyulmuştur.

mekânsal yakınlık gereği yerel hizmetleri yerine getirmek ile yükümlü kılınmışlardır. Yönetimde verimliliği ve etkinliği sağlamak, yerleşim yeri sakinlerinin ihtiyaçlarını istenen düzeyde gidermek bağlamında, belli bir denge gözetilerek ülkenin bütününe verilmesi gereken yönetsel hizmetler dışında, yerel diye adlandırılabilecek hizmetler yerel yönetimleri özerk kılmaktadır. Özerklik temelinde merkezi idarenin müdahalesinin sınırları ile yerel yönetimlerin haklarının belirlenmesi üzerine çalışılmaktadır. Bu işin sorumluluğu ise, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlar tarafından üstlenilmektedir. Ayrıca bahsi geçen kuruluşlar vasıtasıyla yerel özerkliğe ilişkin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi metinler oluşturulmaktadır. (Zengin, 2018: 671-672-673)

İfade edilmeye çalışıldığı gibi yerel özerklikle amaçlanan yerel yönetimlerin mutlak ve sınırsız bir hareket kabiliyetine sahip olması ya da yerel yönetimlerin bağımsız olması değildir. Yerel yönetimlerin yönetsel ve mali özerklikleri asıl ilke olmakla birlikte, neredeyse hiçbir ülkede sınırsız bir özerklikten söz etmek mümkün değildir. Aksine, yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre daha köklü bir geleneğe sahip olduğu Batılı ülkelerde bile yerel özerklik sınırlıdır. (Eke, 1982: 63-64) Çünkü yerel yönetimler, devletin birliğini tehlikeye düşürmemek için devletin amaçlarına göre hareket etmek durumundadır. Aynı şekilde devlette yerel yönetimlerin yetki sınırlarını aşıp aşmadığını denetlemek durumundadır.

IV) YEREL ÖZERKLİK VE İDARİ VESAYET

Yerel yönetimler tarihsel nitelikleri ve tanımları gereği denetime ve demokratik katılıma daha çok imkân sağlamaktadır. Fakat büyük ölçekli yönetimlerin merkezi

planlama ve uygulama, ekonomik ve yönetsel etkililik için uygun olmakla birlikte, demokratik denetimi de zorlaştırdığı iddia edilmektedir.[75] (Eke, 1985: 45)

Anayasanın 123.maddesine göre, *" İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."* Yani 1982 Anayasasına göre idare bir bütündür. İdarenin bütünlüğü ilkesi, ülke içerisinde idari işlev gören farklı kuruluşların (merkezi yönetim ve taşra örgütü, kamu kurumları, bağımsız idari otoriteler vb) ayrı işlevleri bulunmakla birlikte bir bütün oluşturduklarını anlatır. Bu kapsamda idarenin bütünlüğünü sağlayan iki temel öğenin olduğu ileri sürülmektedir. Bunlar; hiyerarşi ve idari vesayettir. (Nalbant, 2012: 213-214)

İdari vesayet; merkezi idareye, mahalli idarelerin organlarının karar ve işlemleri üzerinde denetim yetkisi tanır. Bu yetki karar ve işlemleri onama, erteleme ya da iptal etme biçiminde kullanılabilir. İdari vesayetin içeriğine bakıldığında ise bu denetim iki şekilde uygulanabilir. Bunlardan ilki, hukuka uygunluk denetimidir. Bu denetimde merkezi idare, mahalli idareleri yalnızca anayasa ve kanunlara uygunluk açısından denetlemektedir. Diğer denetim türü ise, yerindelik denetimidir. Bu denetim türünde ise, mahalli idarelerin yapmış oldukları işlemler ve almış oldukları kararlar denetlenmektedir. (Nadaroğlu, 1986: 28: Arslan, 1978: 61-67)

Yerel yönetim birimlerinin özerk olması ve yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimleri, ülkelerin anayasa ve kanunlarınca güvence altına alınması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir gereğidir. Nitekim Şart'ın 1.ve 2.maddelerinde *" Yerel yönetimlerin her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş*

[75] Denetimin zorlaşmasının nedeni büyük ölçekli yönetimlerde halkın yönetime doğrudan katılamaması örneğin, organların seçiminde oy kullanamamasından kaynaklandığı ileri sürülmektedir. (Eke, 1945:45-46)

durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst yönetimler yerel yönetimleri yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir." İfadelerine yer verilmiştir. Bu madde ile yerel yönetimlerin denetimlerinin yalnızca anayasa ve kanunlara uygunluk bakımından yapılabileceğine dikkat çekilmektedir.

İdari vesayet denetimine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslararası bir belgede yer verildiği gibi aynı şekilde 1982 Anayasasının 127.maddesinde de yer verilmiştir. 127.madde de, merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yerine getirilmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının koruması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir, biçiminde yer verilmiştir. Ancak 1982 Anayasası vesayet denetimini sadece hukuka uyguluk ilkesi ile sınırlandırmamış, ayrıca ona yerindelik unsurunu da eklemiştir. Çünkü Anayasa'da vesayet denetiminin amacıyla ilgili yer alan hususlardan, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ve toplum yararının korunması ilkeleri, hukuki denetime ek olarak yerindelik denetimini de zorunlu hale getirmiştir. (Eryılmaz, 2015: 387)

İfade edilmeye çalışıldığı gibi, yerel yönetimler üzerinde kullanılacak olan vesayet yetkisi ile hem hizmette yaşanabilecek aksaklıkların önlenmesi ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması hem de yerinden yönetim ilkesinin gerekliliklerinin yerel demokrasi ve yerel özerklik ilkelerine uygun bir şekilde yerine getirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak idari vesayeti gerçekleştirme amacı ile yapılan hukuki düzenlemeyle her zaman bahsi geçen amaçların birlikte gerçekleştirildiğini söylemek pek de doğru değildir. Bu durumun en somut örneği 1 Eylül 2016 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 674 sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde

Kararnamesidir. Çünkü söz konusu KHK ile yapılan düzenlemelerde yerel yönetimlerin daha çok hizmet sunma boyutu ön plana çıkarılırken, yerel demokrasi ve yerel özerklik boyutlarının ise, kamuoyunda sıklıkla belediyelere kayyım atanması biçiminde tekrar edilen uygulama ile birlikte geri plana atıldığı söylenebilir.

A. Kayyımlık Merkezin Yeni Bir Vesayet Aracı Mıdır?

1 Eylül 2016 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 674 sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi ile birlikte vesayet makamlarına, görevlerinden alınan belediye başkanları ve belediye meclis üyelerinin yerine atama yapabilme yetkisi tanınmıştır. (Keleş ve Özgül, 2017: 305) Bu yetki vesayet makamlarına 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bir takım değişiklikler yapılması ile verilmiştir. Ancak belediye başkanının görevinin nasıl sonlandırılacağına ilişkin şartlar gerek Anayasa'nın 127.maddesinde gerekse Belediye Kanunu'nun 45 ve 46.maddelerinde yer almaktadır.

Anayasa'nın 127.maddesinde, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Fakat görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılan mahalli idare organları ya da bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45.maddesine göre ise görevden uzaklaştırma veya belediye başkanlığının herhangi bir nedenden dolayı boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içerisinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması halinde ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda meclis en yaşlı üyenin başkanlığında toplanır. Belediye başkanlığının boşalması ya da belediye başkanının seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezası aldığı durumlarda bir başkan, başkanın görevden

uzaklaştırılması, tutuklanması ya da seçim dönemini aşmayacak şekilde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda ise bir başkan vekili seçer.

Kanunun 46.maddesinde ise belediye başkanlığının herhangi bir sebepten ötürü boşalması ve yeni bir belediye başkanı ya da başkan vekili seçiminin yapılamaması hallerinde, seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir belediyeleri ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı tarafından, diğer belediyelerde ise, vali tarafından görevlendirme yapılır. Ancak görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip olması gerekir.

İfade edilmeye çalışıldığı üzere, belediye başkanını seçmek hususunda belediye meclisinin yetersiz kaldığı durumlarda, idarenin sürekliliği ilkesi gereğince geçici bir süre için yani seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına, büyükşehir belediyeleri ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı tarafından, diğer belediyelerde ise, vali tarafından görevlendirme yapılır. Görüldüğü üzere gerek İçişleri Bakanı gerekse vali tarafından yapılan bu görevlendirmeler yerel demokrasi ilkelerine aykırı değildir. Çünkü kanun koyucu ilk olarak, boşalan belediye başkanının yerine gelecek kişiyi belirleme görevini belediye meclisine vermiştir. Fakat belediye meclisinin belediye başkanını seçememesi halinde ortaya çıkan boşluğu görevlendirme yapılması yoluyla doldurabilmesine imkân tanımıştır.

674 sayılı KHK ile yapılan düzenlemede ise,

" *Belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46 ncı maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de bu fıkra*

hükümleri uygulanır. Bu fıkra gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir. Bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri 31 inci maddede belirtilen encümen üyeleri tarafından yürütülür."[76]

Yürürlükteki kurallar incelendiğinde, 674 sayılı KHK ile yasa koyucu terörle bağlantılı olduğu gerekçesiyle tutuklanan veya görevden uzaklaştırılan bir belediye meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de yeni düzenleme ile getirilen kuralların uygulanacağını belirtmiştir. Terör eylemleriyle bağlantılı olan durumlarda sadece belediye başkanlarının değil, aynı zamanda tüm seçilmiş yerel yöneticilerin yerlerine atama yapılacağı konusunda da net bir tutum sergilenmiştir. Hatta bu düzenlemeler neticesinde atama yapılan belediyelerde, belediye işlerinin seçilmiş yerel yöneticilere bırakılmaması için, encümenin memur üyelerine; belediye meclisinin, encümenin ve komisyonun görev ve yetkilerini yerine getirme hakkı verilmiştir. (Keleş ve Özgül, 2017: 306)

5393 sayılı Kanun üzerinde bir değişiklikte 674 sayılı KHK'nin 40.maddesi[77] ile yapılmıştır. Buna göre, KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihten önce terör ya da terör örgütlerine yardım suçları kapsamında görevden uzaklaştırılan; belediye başkanı, başkan vekili ve encümen üyelerinin yerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45.maddesinin (b) bendine göre işlem yapılmış olsa bile on beş gün içinde vesayet makamları tarafından 45.maddenin ikinci fıkrasında belirtilen usule göre görevlendirme yapılacağı belirtilmiştir. Ancak bahsi geçen düzenlemeyle hem kanunların geriye yürümezliği ilkesinin[78] çiğnendiği hem de yerel özerklik ilkesine aykırı davranıldığı

[76] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M2-2.htm (e.t. 9.2.2018)
[77] 674 sayılı KHK'nin 40.maddesi 5393 sayılı Kanunda " Geçici Madde 9 " biçiminde yer almaktadır.
[78] Bir hukuki eylem veya davranışın, bir hukuki ilişkinin meydana geldiği dönemdeki kanunun hükümlerine tabi kalmakta devam edeceği anlamına gelir. Sonradan çıkan kanun kural olarak,

söylenebilir. Yani vesayet makamlarının, seçilmiş yerel meclislerin yapmış oldukları seçimin sonucunu yok hükmünde sayarak işlem tesis etmesinin, yerel demokrasi ve yerel özerklik anlayışı ile bağdaşmadığı söylenebilir.

674 sayılı KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, çoğunluğu Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu bölgelerinde olmak üzere toplam 101 tane belediyeye ya da belediye organına çeşitli gerekçeler ile kayyım atanmıştır. Bahsi geçen gerekçeler şunlardır:[79]-[80]-[81]-[82]-[83]

- Terör örgütü üyesi olmak,
- Ülkenin birliğini ve bütünlüğünü bozmaya yönelik çalışmalar yapmak,
- Terör örgütüne üye olmamak ile birlikte örgüte yardım etmek,
- Tehlikeli maddeleri izinsiz olarak bulundurmak ve el değiştirmesini sağlamak,
- Belediyeye ait araçları terör örgütlerine tahsis etmek,
- Silahlı örgüt kurmak ve yönetmek,
- Kamu mallarına zarar vermek,
- Terör örgütüne mali destek sağlamak

Belediye başkanlarının bahsi geçen nedenlerden ötürü görevlerinden uzaklaştırılmaları doğru kabul edilebilir. Ancak görevden uzaklaştırılan belediye

---

yürürlükten önceki olaylara uygulanamaz. http://www.vergi.tc/yargi-karar/1989-3-1988-5/999a15e5-2cc5-42b7-bc25-bdcc939635fa (e.t. 9.2.2018)

[79] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.tevhidigundem.biz/28-belediyeye-kayyim-karari-20696h.htm (e.t 9. 2. 2018)

[80] Ayrıntılı bilgi için bkz: https://www.haberler.com/belediyelere-kayyum-atamasi-resmi-gazetede-8753360-haberi/ (e.t. 9.2.2018)

[81] Ayrıntılı bilgi için bkz: https://www.google.com.tr/search?q=tehlikeli+maddeleri+izinsiz+olarak+bulundurma+veya+el+de%C4%9Fi%C5%9Ftirme+su%C3%A7lar%C4%B1ndan+kayy%C4%B1m+atama&oq=tehlikeli+maddeleri+izinsiz+olarak+bulundurma+veya+el+de%C4%9Fi%C5%9Ftirme+su%C3%A7lar%C4%B1ndan+kayy%C4%B1m+atama&aqs=chrome..69i57.17257j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8 (e.t. 9.2.2018)

[82] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.dw.com/tr/demirta%C5%9F-h%C3%BCk%C3%BCmet-k%C3%BCrtlere-tam-bir-karartma-uyguluyor/a-36191370 (e.t.9.2.2018)

[83] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://t24.com.tr/haber/gultan-kisanak-belediyeye-kayyum-atanmasi-icin-tutuklandim,400402 (e.t 9.2. 2018)

başkanlarının yerine merkez tarafından kayyım atanması ne derece doğrudur? Ya da normalde belediye başkanlığının herhangi bir nedenden dolayı boşalması durumunda 5393 sayılı Kanunun 45.maddesinde belirtilen kurallar uygulanırken, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yer alan belediyelerde 45.maddedeki kuralların uygulanmasına izin verilmeyerek, bahsi geçen belediyelere neden kayyım atandı? Merkez, kayyımlık müessesesini yeni bir vesayet aracı olarak mı kullanıyor? Türk yönetim sisteminde daha önceki dönemde kayyımlık uygulamasına benzer bir durum yaşandı mı? Yani belediye başkanları değiştirilerek ya da görevden alınarak, merkez tarafından yerlerine bürokrat atandı mı? gibi soruları tartışmak önem arz etmektedir.

Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yer alan belediyelerde görevden alınan belediye başkanlarının yerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45.maddesindeki kurallar tesis edilmeyerek, bu işlem yerine merkez tarafından kayyım atanmasının arkasındaki neden çok net değildir. Ancak bu durum siyasal iktidarın, hem seçilmiş yerel temsilcilere hem de seçmene olan güvensizliği ile açıklanabilir. Çünkü siyasal iktidar normalde terör suçlarına karışmış, seçilmiş yerel temsilcileri görevden alarak yerel seçimlerin yenilenmesi yoluna gidebilirdi. Fakat bu seçenek hiçbir zaman gündeme gelmedi. Bunun yerine Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yer alan belediyelere kayyım atanması yoluna gidildi. Ancak medya kuruluşları tarafından FETÖ terör örgütü ile bağlantısı olduğu ileri sürülen[84] (Koru, 2017) Ankara Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Balıkesir Büyükşehir Belediye başkanları, Cumhurbaşkanının isteği üzerine istifa ettirilerek, bahsi geçen belediyelere 5393 sayılı Kanunun 45.maddesinde yer alan kurallar uygulanmıştır. Yani bir yandan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yer alan belediyelere daha açık bir deyişle

[84] Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine istifa ettirilen belediye başkanları ile ilgili olarak, medya kuruluşları tarafından birçok iddia ortaya atılmıştır. İddialardan ilki, metal yorgunluğu nedeniyle belediye başkanlığı düzeyinde gençleşme arandığıdır. İddialardan ikincisi, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumda " evet" oyunu az çıkarmış illerin belediye başkanlarının değiştiğine ilişkindir. İddialardan üçüncüsü ve belki de en çok ileri sürüleni, istifası istenen belediye başkanlarının FETÖ ile irtibatına ilişkindir. (Mahçupyan, 2017; Koru, 2017)

BDP'li belediyelerdeki belediye başkanları görevden alınarak yerlerine kayyım atanırken, medya kuruluşları tarafından FETÖ ile bağlantılı olduğu ileri sürülen Ankara, İstanbul ve Balıkesir Büyükşehir Belediyeleri için normal prosedür uygulanmıştır. Bu durum şu sorunun yanıtlanmasını gerektirmektedir: Neden Ankara, İstanbul ve Balıkesir Büyükşehir Belediyelerinde normal yasal prosedür tesis edilirken, diğer belediyeler için de aynı prosedür uygulanmadı? Bu durumun nedeni Geray tarafından, siyasal erki elinde bulunduran çoğunluk partileri, kendi partisine mensup olan belediyelere kayırıcı, diğerlerine ise, cezalandırıcı bir şekilde davranır (Geray, 1993: 13-14) biçiminde ifade edilmektedir.

Ayrıca Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde, kayyım atanan belediyeler incelendiğinde, söz konusu belediyelerde belediye meclisi üyeliğinde çoğunluğu oluşturan partinin BDP olduğu görülmektedir. Yani bu belediyelerde belediye başkanı görevden alındıktan sonra yasal prosedür takip edilse, büyük bir olasılıkla seçilen belediye başkanı BDP'li olacaktır. Oysa Ankara, İstanbul ve Balıkesir Büyükşehir Belediyelerinin meclis üyeleri incelendiğinde çoğunluğu, iktidar partisinin üyelerinin oluşturduğu görülmektedir. Yani bahsi geçen belediyelerde, belediye başkanlığının herhangi bir nedenden dolayı boşalması durumunda, yerine seçilecek belediye başkanı kuvvetle muhtemel iktidar partisinin bir mensubu olacaktır. Bu kapsamda kayyımlık müessesesi merkezin yeni bir vesayet aracıdır biçiminde bir yargıya varılabilir.

CHP Genel Başkan Yardımcısı Seyit Torun'un iddiasına göre, iktidar partisi, çeşitli suçlamalara konu olan belediye başkanlarını görevden alma derdinde değildir. İktidar partisinin asıl istediğinin, suçlamalara konu olan belediyelerin, sandık dışında ele geçirilmesidir. (Torun, 2016)

Aslında 674 sayılı KHK ile belediyelere atanan, çoğu vali ve kaymakamlardan oluşan kayyımlar ile birlikte, vesayet makamlarının yerel yönetimler üzerinde adeta

hiyerarşik bir amir konumuna geldikleri söylenebilir. Ancak belirtilmesi gereken önemli hususlardan biri de şudur ki vesayet makamlarının yerel yönetimler üzerinde adeta hiyerarşik bir amir konumuna gelmesinin yalnızca bugüne has ya da AKP iktidarına has bir durum olmadığıdır. Çünkü Türkiye tarihi incelendiğinde benzer bir duruma 12 Eylül 1980 sonrası dönemde rastlanmaktadır.

Merkezi yönetim 12 Eylül 1980'den sonra seçimle iş başına gelen yerel yönetimlere karşı derin bir güvensizlik duymuştur. Bu dönemde seçilmiş belediye başkanları görevden alınarak, yerlerine bürokrasiden kişiler atanmıştır. Belediye başkanlarının görevlerinden alınarak, yerlerine bürokrasiden kişilerin atanmasında, bürokratların kendilerini göreve atayan kişilere karşı sorumlu olacağı ve bürokratların rahat bir şekilde denetlenebileceği düşüncesi etkili olmuştur. Bahsi geçen düşünce ile belediyeler tümüyle merkezi bürokratik kontrol altına alınmıştır. Hatta bu dönemde sadece seçilmiş belediye başkanlarının yerlerine değil, aynı zamanda muhtarların yerine de merkez tarafından atanan kişilerin gelmesi gerektiği savunulmuştur. Yani bu dönemde özellikle belediyeler, bürokratik hiyerarşik yapılar olarak yeniden tanımlanmışlardır. Çünkü dönem içerisinde, Afyon, Çorum, Erzurum ve Sivas haricindeki tüm belediyelere merkez tarafından, mülki idare amirleri başta olmak üzere devlet memuru statüsündeki kişiler atanmıştır. Böylece belediyelerde seçimle gelmiş yapılar ortadan kaldırılarak, geçici olarak da olsa merkezi yönetime bağımlılık artmıştır. Bu durumda 1973-1980 dönemleri arasında oluşturulması için kayda değer bir biçimde emek harcanan yeni demokratik belediyecilik anlayışının ortadan kalkmasına yol açmıştır. Bahsi geçen belediyecilik anlayışının yerine bürokrasi ikame edilerek, belediyecilik anlayışına; otorite, denetim, disiplin, düzen, iş gibi temalar hâkim olmaya başlamıştır (Acaroğlu ve Atauz, 1982: 279-280-282)

Tablo 4: 1982 Yılı İtibariyle Seçilmiş Belediye Başkanlarının Yerine Gelen Atanmış Belediye Başkanlarının Meslekleri

Vali	21
Vali Muavini	3
Devlet Memuru	11
Emekli General	8
Emekli Albay ya da daha alt rütbede subay	11
Emekli Memur	2
Belediye Memuru	2
Serbest Meslek Mensubu	5
Eski Belediye Başkanı	4

(Acaroğlu ve Atauz, 1982: 281)

İfade edilmeye çalışıldığı gibi 674 sayılı KHK ile belediye başkanlarının görevlerinden alınarak, yerlerine merkezi idare tarafından kayyım atanmasına benzer bir durum 1980 sonrası dönemde de yaşanmıştır. 1980 sonrası dönemin günümüzden farkı, o dönemde belediye başkanı olarak görevlendirilen ya da atanan kişilere kayyım adının verilmemesi olduğu söylenebilir. Ancak 1980 sonrası dönem detaylı incelendiğinde bugün ile belirli noktalarda benzerlikler taşıdığı iddia edilebilir. Bu benzerlikler veya farklılıklar çalışma kapsamında verilen tabloda yer almaktadır:

Tablo 5: 1980-1983 Arası Dönem İle 15 Temmuz 2016 Sonrası Dönemin Karşılaştırılması

1980-1983 ARASI DÖNEM	15 TEMMUZ 2016 SONRASI DÖNEM
12 Eylül 1980- 7Aralık1983 dönemi arasında 669 tane yasa ve 90 tane KHK çıkarılmıştır. (Tan, 1984: 378)	15 Temmuz 2016 tarihinden Mayıs 2018'e kadar olan dönem içerisinde 26 tane KHK yayımlanmıştır.
12 Eylül Askeri Darbesi'nin ardından 27 Ekim1980 tarihli 17145 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan kanuna göre, faaliyetleri durdurulan siyasi partilerin, derneklerin, konfederasyonların ve federasyonların mal varlıklarının korunması ve malların idaresi, kayyımlar tarafından sağlanır. Ayrıca kayyımlar, görevlerini Sıkıyönetim Komutanın gözetimi altında gerçekleştirirler.	15 Temmuz 2016 tarihinden sonra çıkarılan KHK'lerle Türkiye genelinde 998 tane şirkete FETÖ ile bağlantısı olduğu gerekçesiyle el konularak, bu şirketlere TMSF kayyım olarak atanmıştır. Ayrıca TMSF, Başbakanlığın ilişkili kuruluşudur.
Merkeziyetçi uygulamaların yoğun olduğu bir dönem olarak nitelenebilir. Çünkü dönem içerisinde seçilmiş belediye başkanları görevlerinden alınarak yerlerine, merkez tarafından bürokrat ataması yapılmıştır.	Merkeziyetçi uygulamaların yoğun olarak yaşandığı bir dönem olarak nitelendirilebilir. Çünkü merkez tarafından çeşitli belediyelere kayyım ataması yapılarak, belediyelerin merkezin kontrolü altına alındığı iddia edilebilir.
Afyon, Sivas, Çorum ve Erzurum haricinde tüm belediyelere merkez tarafından belediye başkanı ataması yapılmıştır.[85]	Büyük çoğunluğunu BDP' li belediyelerin oluşturduğu 101 tane belediyeye kayyım ataması yapılmıştır.
12 Eylül öncesi dönem dünyanın ekonomik kriz içerisinde olduğu bir dönemdir. Bu dönemde yaşanan petrol krizinin kapitalist ülkeleri uzun sürecek bir iktisadi durgunluğun içerisine sürüklediği iddia edilebilir.	15 Temmuz 2016 öncesi dönemde yani 2008 yılında Küresel Finansal Kriz yaşanmıştır.
12 Eylül 1980 de askeri yönetim tarafından sıkıyönetim ilan edilmiştir. Fakat Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da çıkan ayaklanmalar neticesinde sıkıyönetim 1986 yılında olağanüstü hale çevrilmiştir. (Duran,1995:144)	15 Temmuz 2016 tarihinden sonra ülke genelinde olağanüstü hal ilan edilmiştir.

[85] Aynı dönemde İstanbul, Ankara ve İzmir Belediyelerinde de belediye başkanları görevden alınarak, yerlerine merkez tarafından atama yapılmıştır.
1980 darbesinin olduğu dönemde İstanbul Belediye Başkanı Aytekin Kotil'di. Kotil 14 Aralık 1977 -12 Eylül 1980 arası dönemde görev yapmıştır. 12 Eylül 1980 Askeri darbesinin ardından yerine Orgeneral İsmail Hakkı Akansel atanmıştır. Akansel, 12 Eylül.1980 tarihinden 30 Ağustos 1981 tarihine kadar belediye başkanlığı görevini icra etmiştir. Ancak 30 Ağustos 1981 tarihinde belediye başkanlığına bir başka asker kökenli isim olan Ecmel Kutay atanmıştır. Kutay'da 24 Eylül 1982 tarihine kadar belediye başkanlığı görevini yerine getirmiştir. 24 Eylül 1982 tarihinde Kutay görevden alınarak, yerine ordu mensuplarından biri olan Abdullah Tırtıl getirilmiştir.
Ankara Belediyesinden 7 Ekim 1980'de belediye başkanı Ali Dinçer görevden alınmıştır. Yerine General Süleyman Önder belediye başkanlığına getirilmiştir.
İzmir Belediyesi'nde ise belediye başkanı İhsan Alyanak görevden alınarak, yerine İzmir Belediyesi ESHOT Genel Müdürü Cahit Günay atanmıştır. Günay 1980 ve 1983 yılları arasında belediye başkanlığı görevini icra etmiştir. Ancak 1983 yılında Günay'ın görevi sona erdirilerek, yerine 1984 yılına kadar Avukat Ceyhan Demir atanmıştır.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılabileceği üzere, 15 Temmuz 2016 tarihinde meydana gelen darbe girişiminin ardından yalnızca yönetsel alanda değil, aynı zamanda ekonomik alana yönelikte kayyım atamaları söz konusu olmuştur. Olağanüstü hal kapsamında çıkarılan 674 sayılı KHK ile ekonomik alanda kayyımlık görevi başbakana bağlı bir kurum olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TMSF) verilmiştir. Ancak TMSF' nin ekonomi alanında yürüttüğü kayyımlık görevine geçmeden önce TMSF ve KHK öncesi görevleri hakkında bilgi vermek yerinde olacaktır.

V) TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU

TMSF' nin özellikle 15 Temmuz 2016 tarihinden sonra kamuoyunda adı en çok zikredilen kurumların başında geldiği söylenilebilir. Bu durumun en önemli nedeninin, OHAL çerçevesinde çıkarılan KHK'lerden kaynaklandığı ileri sürülebilir. Çünkü bahsi geçen KHK'lerle birlikte Türkiye genelinde 998 tane şirkete FETÖ ile bağlantılı olduğu gerekçesiyle el konularak, bu şirketlere TMSF kayyım olarak atanmıştır.[86]-[87] TMSF'nin kayyım olarak atandığı şirketler arasında medyada kendisine sürekli yer bulan ve neredeyse toplumun her kesiminin alışveriş yaptığı şirketler de vardır. Bu şirketlerden en bilinen birkaç tanesi olarak İstikbal, Alfemo, Beğendik, Baklavacı Güllüoğlu, Fi Yapı, Dumankaya İnşaat örnek olarak gösterilebilir. Ancak OHAL çerçevesinde çıkarılan KHK'ler ve TMSF arasındaki ilişkiden bahsetmeden önce belirli kavramların açıklanması ve TMSF' nin bugüne kadar yaşadığı dönüşümü anlatmak gerekmektedir. Bu nedenle öncelikle kavramsal açıdan bir inceleme yapılacaktır. Ardından ise, TMSF' nin kuruluşundan günümüze kadar geçirmiş olduğu dönüşüm ele alınacaktır.

[86] Ayrıntılı bilgi için bkz: https://www.timeturk.com/kayyum-atanan-sirketlerin-yonetimi-tmsf-ye-devredildi/haber-276799 (e.t. 19.5.2018)
[87] https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2017/05/18/kayyum-atanan-insaat-sirketleri-icin-flas-aciklama (e.t. 19.5.2018)

A. TMSF'nin Kavramsal Açıdan İncelenmesi

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun ne olduğuna geçmeden önce temel çerçevede açıklanması gereken; mevduat, tasarruf mevduatı, mevduat sigorta sistemi, tasarruf mevduatı sigortası gibi kavramların ne anlama geldiğidir.

Mevduat kavramı, TDK tarafından belirli bir süre sonunda ya da istenildiğinde çekilmek üzere, bankalara faizle yatırılan para biçiminde tanımlanmaktadır.[88] Mevduat kavramı 5411 sayılı Bankacılık Kanununda ise, yazılı veya sözlü olarak ya da herhangi bir biçimde halka duyurulmak üzere ivazsız veya bir ivaz karşılığında, belirli bir vadede veya istendiğinde geri ödenmek üzere kabul edilen para anlamına gelmektedir. Bu tanımdan hareketle tasarruf mevduatı ise, mevduat bankaları gözetiminde açtırılan, gerçek kişilere ait ve özellikle çek keşide edilmesi dışında ticari işlemlere konu olmayan mevduat hesapları biçiminde tanımlanmaktadır.[89]

Mevduat sigorta sistemi, finansal sistem ile ilgili daha az bilgi sahibi olabilecek küçük tasarruf sahiplerinin, tasarruf kuruluşlarına ya da bankalara yatırdıkları mevduatlarının kısmen veya tamamen güvence altına alınması amacıyla oluşturulmuş sigorta sistemidir. (Ayzit, 2004: 4)

Tasarruf mevduatı sigortası ise tasarruf sahiplerini korumak amacıyla, banka işletmelerindeki riskleri sigorta altına almak üzere kullanılan bir sistemdir. Bugünkü anlamda ilk olarak, Çekoslavakya' da uygulanmaya başlamıştır. Ancak büyük buhran sonrasında ABD'de de uygulamaya konulmuştur. Mali sistemin büyüklüğü ile orantılı olarak ABD'de deki uygulamaları gelişen tasarruf mevduat sistemi daha sonra çok

[88] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5a883dfd73feb1.33365911 (e.t.17.2.2018)
[89] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5411.pdf (e.t. 17.2.2018)

sayıda ülkede uygulanmıştır. Ülkemizde ise, 70 sayılı KHK ile birlikte uygulama alanı bulmuştur. (Değirmencioğlu, 2006: 1; Ayhan, 1997: 31)

B. TMSF'nin Kuruluşu ve Yaşanan Değişimler

Ülkemizde tasarruf mevduatının korunmasına yönelik ilk yasal düzenleme 1933 tarihli 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu ile yapılmıştır. 2243 sayılı Kanuna göre, bankaların mevduat munzam karşılığı olarak Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası gözetiminde bulundurdukları mevduat, ilgili bankalarda açılmış olan tasarruf mevduatı hesaplarının karşılığı olarak kabul edilmiş, ayrıca üçüncü kişiler tarafından haczedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ancak daha sonra 2243 sayılı Kanunu değiştiren 1936 tarihli 2999 sayılı Bankalar Kanunu ile birlikte tasarruf mevduatı sahiplerinin bankalarda bulundurdukları mevduatın % 40'ına karşılık gelen miktarı, bu mevduatı kabul etmiş olan bankanın aktifinde mevcut bütün kıymetler üzerinde imtiyazlı alacaklı kabul edilmiştir. Ayrıca iflas durumunda söz konusu kısmın, tasfiyenin sonucu beklenmeksizin mevduat sahiplerine ödeneceği hükmedilmiştir. Fakat bu oran 1958 tarihli 7129 sayılı Bankalar Kanunu ile % 50' ye çıkarılmıştır.

1960 yılında yürürlüğe giren 153 sayılı Kanunla 7129 sayılı Bankalar Kanununda hem mühim bir değişiklik yapılmış hem de bankalarda tedrici tasfiye esası kabul edilerek, Bankalar Tasfiye Fonu isminde bir fon kurulmuştur. Ancak 7129 sayılı Kanun, 1983 tarihinde yürürlüğe giren Bankalar Hakkında 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kaldırılmıştır ve bu kararname ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kurulmuştur. TMSF' yi temsil ve idare etme görevi Başbakanlık tarafından hazırlanan yönetmelikle Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'na verilmiştir.

70 sayılı Kararnamenin TMSF ile ilgili düzenlemeleri 1985 tarihli 3182 sayılı Bankalar Kanunu ile yasalaşmıştır. 1994 tarihli 538 sayılı KHK ile birlikte fona tasarruf mevduatını sigorta etme yetkisinin yanı sıra, bankaların mali bünyelerini güçlendirme

ve gerektiğinde yeniden yapılandırma görevi verilmiştir. 1999 tarihli 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile birlikte TMSF'yi temsil ve idare etme görevi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna devredilmiştir. 4389 sayılı Bankalar Kanununun üçüncü maddesinin birinci fıkrasına göre, BDDK anılan kanun ve ilgili diğer kanunda yer verilen ilkeler çerçevesinde düzenlemelerde yapmak şartıyla uygulanmasını sağlamak, uygulamaları denetlemek ve bunları sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını garanti ederek, kanunda verilen diğer görevleri yapmak üzere 1999 tarihinde kurulmuştur.

BDDK kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali açıdan özerk bir kuruluş olarak 2000 yılında göreve başlamıştır. Kısacası TMSF'yi temsil ve idare etme görevi önce TCMB tarafından yerine getirilirken, daha sonra bu görev BDDK tarafından yerine getirilmiştir. Fakat 2003 tarihinde çıkarılan 5020 sayılı Bankalar Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunla birlikte TMSF' nin karar organının Fon Kurulu olduğu ve alınan kararları yürütme görevinin Fon Kurulu Başkanına ait olduğu kabul edilmiştir.[90]

5411 sayılı Kanunun 112.maddesine göre, fonun karar organı, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kuruludur. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurulu Başkanı, aynı zamanda fonun da başkanıdır. Fon kurulu, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere toplamda yedi kişiden oluşmaktadır. Fon Kurulu başkan ve üyeleri bakanlar kurulu tarafından beş yıl için görevlendirilir. Süreleri dolan başkan ve üyeler bir defalığına tekrar atanabilir[91]. Fon Kurulu başkan ve üyelerinin görev süreleri sona ermeden herhangi bir sebeple görevlerine son verilemez. Fakat engellilik ya da ağır hastalık sebebiyle iş yapamayacakları, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri, durumlarının 115.maddeye aykırı olduğu anlaşılan ya da görevleriyle ilgili işledikleri

[90] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.tmsf.org.tr/tarihce.tr (e.t. 17.2.2018)
[91] 2012 öncesi dönemde Fon Kurulu başkanının ve üyelerinin görev süresi altı yıldı. Ayrıca Fon Kurulu başkan ve üyeleri yeniden atanamazlardı. Bu uygulama 2012 tarihli 6300 sayılı Kanun ile değiştirildi.

suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen Fon Kurulu üyelerinin ve başkanın görevleri başbakanın onayı ile sona erdirilir. Görevleri sona erdirilen Fon Kurulu başkan veya üyelerinin yerine en geç bir ay içerisinde atama yapılır.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurulu, en az haftada bir kez olmak üzere, ayrıca gerekli hallerde toplanır. Toplantı Fon Kurulu başkanı tarafından yönetilir. Fon Kurulu başkanının yokluğunda toplantı ikinci başkan tarafından yönetilir. Fon Kurulu en az beş üye ile toplanır. Ayrıca kanunda belirtilen özel sayı gerektiren haller haricinde en az dört üyenin aynı yönde bildirdiği oyuyla karar alır. Fon Kurulu üyeleri, çekimser oy kullanamazlar. Şayet oy sayılarında eşitlik çıkarsa, Fon Kurulu başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu hizmet birimleri, daire başkanlıkları biçiminde teşkilatlandırılmış olup, ana hizmet birimi, yardımcı hizmet birimi ve danışma hizmet birimlerinden oluşur. Fakat daire başkanlıklarının sayısı onu aşamaz. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunda ana hizmet birimi olarak, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulur. Belirli alanlarda ihtiyaca göre sayıları on beşi aşmamak üzere başkanlık müşaviri görevlendirilebilir.[92]

C. TMSF'nin Hukuksal ve Yönetsel Açıdan Konumu

TMSF, 5411 sayılı Kanunun 111.maddesine göre; kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali açıdan özerk bir fondur. Fon görevini icra ederken bağımsızdır. Fon tarafından alınan kararlar yerindelik denetimine tabi değildir. Ayrıca herhangi bir organ, makam, kişi ya da merci, Fon Kurulu'nun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat verememektedir. TMSF başbakan ya da görevlendireceği devlet bakanının

[92] 2007 tarihli 5667 sayılı Kanundan önce başkanlık müşaviri olarak toplamda beş kişi görevlendirilebiliyordu.

ilişkili kuruluşudur. Ancak TMSF' nin gerek hukuki açıdan gerekse yönetsel açıdan 2011 den itibaren önemli değişiklikler yaşadığı söylenilebilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilk halinde III Sayılı cetvelde TMSF düzenleyici ve denetleyici bir kurum olarak ya da BİO olarak düzenlenmiştir.[93] Ancak 5018 sayılı Kanunun ilk halinde varolan TMSF, 2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 12.maddesinde yapılan değişiklikle birlikte bahsi geçen cetvelden çıkarılmıştır. Bu durum 5018 sayılı Kanunun ilk halinde BİO olarak kendisine yer verilen TMSF' nin niçin BİO kapsamının dışında bırakıldı? Sorusunun sorulmasına yol açmaktadır. Sorunun yanıtını 2 Aralık 2005 tarihinde İstanbul Milletvekili Emin Şirin tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulan soru önergesine verilen cevapta bulunabilir. İstanbul Milletvekili Emin ŞİRİN' in, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporlarına ve bazı kuruluşların denetimine ilişkin başbakana olan sorusu 25 Ocak 2006 tarihinde dönemin Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin tarafından şöyle yanıtlanmıştır: Öncelikle TMSF' ye 4389 sayılı Bankacılık Kanunu ile tanınmış yetkilerden bahsedilmiştir. Ayrıca TMSF' nin düzenleyici ve denetleyici kurum niteliğine sahip olmadığı, ekonomik alanda faaliyet göstermesi nedeniyle 5018 sayılı Kanun çerçevesinde görevini icra etmesinin olanaksız olduğu, öngörülmesi olanaksız olan devralmalar yüzünden TMSF' nin ödeme güçlüğü ile karşılaşabileceği ve bu durumunda Merkezi İdare Bütçesi kapsamında belirlenecek yedek ödeneğin yetmemesine neden olacağı belirtilmiştir. Bahsi geçen gerekçelerden dolayı TMSF, 5018 sayılı Kanun kapsamının dışında tutulmuştur. (TBMM Tutanak Dergisi, 2006: 417-418)

[93] Ayrıntılı bilgi için bkz: https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html (e.t. 21.02.2018)

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun " Tanımlar ve Kısaltmalar" başlığını taşıyan üçüncü maddesinde, BDDK ve TMSF için kanunun uygulanmasında ilişkili bakanın, Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı olduğu belirtilmiştir. Ancak kanun tarafından verilen tanımdan yola çıkılarak, ilişkili olmanın temel niteliği anlaşılamamaktadır. Bu nedenle ilişkili bakana yönelik hükümlerin incelenmesi gerekir. Bu kapsamda ilişkili bakanın temel işlevi; TMSF' nin yapmış olduğu düzenleyici işlemlerden haberdar olmak, görevden çekilmiş sayılan TMSF üyelerini öğrenmek ve bunların yerlerine seçim yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunu bilgilendirmek, TMSF başkan ve üyeleri ile ilgili soruşturma izni vermek ya da bu izinleri vermemek biçiminde sıralanabilir. Bu bağlamda ilişkili kavramının bakanlık örgütlenmesinin temel kavramlarından olan ilgili kuruluş ve bağlı kuruluş kavramlarından farklı olduğu iddia edilebilir. (Aslan, 2016: 593-594)

Yasal yönetim ilkesi uyarınca, idarenin eylem ve işlemlerinin kanuna dayanması gerekir. Bir alanda kanun çıkarılabilmesi için o alanın önceden Anayasa da düzenlenmiş olmasına gerek yoktur. (Gözler ve Kaplan, 2015: 70-71) Fakat ilişkili kuruluş kavramı kanuni dayanağı bakımından bile münakaşalı olduğu söylenilebilir. Örneğin, BİO' lar bir bakanlığın ilişkili kuruluşu olarak, 2004 tarihli 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun 26.maddesi uyarınca tanımlanmıştır. İlişkili kuruluşlar ilgili maddeye göre, " *piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır. Bu kuruluşların ilişkili olduğu bakanlık, kuruluş kanununda gösterilir* [94]" biçiminde tanımlanmıştır. Fakat 5227 sayılı Kanunun diğer maddeleri incelendiğinde ilişkili kuruluşlara yönelik başka bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Zaten 5227 sayılı Kanun 3 Ağustos 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından bir kez

[94] Ayrıntılı bilgi için bkz: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc088/kanuntbmmc088/kanuntbmmc08805227.pdf (e.t. 22.2.2018)

daha görüşülmek üzere meclise geri gönderilmiştir ama tekrar görüşülemediği için kanun kadük olmuştur.[95]

Bahsi geçen duruma benzer bir durumda Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı'nda da görülmüştür. Tasarının c bendinde şu ifadeye yer verilmektedir: *" İlişkili bakanlık; düzenleyici ve denetleyici kurumların hükümet ile ilişkilerine aracılık etmek ve bu kanun çerçevesinde belirlenen yetkileri kullanmak üzere kurumun kuruluş kanununda öngörülen bakanlığı"* [96] ifade etmektedir. Bahsi geçen örneklerden de anlaşılacağı üzere ilişkili kuruluş kavramı kendisine 2011 yılına kadar hukuki düzende bir dayanak bulamamıştır.

İlişkili kuruluş kavramını tanımlamaya yönelik ilk düzenleme 2011 tarihli 643 sayılı, 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 2.maddesinde görülmektedir. 643 sayılı KHK'nin 2.maddesi ile birlikte, 3046 sayılı Kanunun 19.maddesine 19/ A maddesi eklenmiştir. 3046 sayılı Kanuna eklenen 19/A maddesinin bir benzerini 2011 tarihli 649 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin 45.maddesinde görmek mümkündür. Bahsi geçen hükme göre, *" Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir."*[97] Ancak şu noktanın belirtilmesi önemlidir: 643 sayılı KHK çıkarılmadan önce zaten 3046 sayılı Kanunun

[95] Geri gönderme gerekçesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0874.pdf (e.t. 22. 2. 2018)
[96] Ayrıntılı bilgi içi bkz: http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/2004%20KYYY%20IV%20D%C3%BCzenleyici%20ve%20Denetleyici%20Kurumlar%20Hakk%C4%B1nda%20Kanun%20Tasar%C4%B1s%C4%B1.pdf (e.t. 22.2.2018)
[97] Bahsi geçen Kanunlar veya KHK'lerle ilgili olarak, Gözler ve Kaplan, ilişkili kuruluş kavramına pozitif dayanak sağlanıyor olabilir. Ancak söz konusu Kanunlarda hala ilişkili kuruluş tanımının yapılmadığını iddia etmektedir. (Gözler ve Kaplan, 2015: 152)

21.maddesinde her bakana, bağlı ve ilgili kuruluşların işlemlerini, faaliyetlerini ve hesaplarını denetleme görev ve yetkisi tanınmıştı. Bu açıdan bakıldığında ek 19/ A maddesi ile düzenlenen denetleme yetkisinin ilgili ve bağlı kuruluşlar açısından bir farklılık yaratmadığı söylenilebilir. Mademki bağlı ve ilgili kuruluşlar açısından bir farklılık söz konusu olmadı o halde neden kanun koyucu 3046 sayılı Kanunun 21.maddesine benzer bir madde olarak 19/ A maddesini düzenleme gereği duydu? Ya da 3046 sayılı Kanunun 19/ A maddesi ile 21.maddelerini birbirinden ayıran ne? Bu iki maddeyi birbirinden ayıran ya da bir başka deyişle başkalaştıran yanı ilişkili kuruluşlardır. Yani kanun koyucu, ilişkili kuruluş kavramını 19/ A maddesine ekleyerek, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş kavramlarının aslında aynı anlamda olmadığını vurgulamış olabilir. Ya da bu üç kavram ayrı anlamlarda kullanılıyorsa, bunları birbirlerinden ayıran ölçütler nelerdir?

Derdiman bu hususta şöyle bir açıklama yapmaktadır. Günümüzde bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her birini açık bir biçimde tanımlayan ve bunları birbirinden ayıran kıstaslar yetersizdir. Zaten Danıştay kararları da başta olmak üzere, bağlı ve ilişkili kuruluş kavramları çoğu kez birbirlerinin yerine kullanılmıştır. Ancak şu hususun belirtilmesi önemlidir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar arasında herhangi bir fark yoktur. (Derdiman, 2015: 198-199-203)

Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar arasındaki ayırım tam olarak çözülmeden 2017 tarihli 30135 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan genelge ile eskiden Başbakan yardımcısının ilişkili kuruluşu statüsündeki TMSF, Başbakan'a bağlanmıştır. Ayrıca 30135 sayılı genelgede dikkat çeken bir noktada, kurum ve kuruluşları bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş biçiminde bir ayrıma tabi tutmamasıdır. Yani önceki genelgelerde Başbakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşlarının hangi kurumlar olduğu ya da Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılarının bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının hangi kurumlar

olduğu tek tek açıklanırken, 30135 sayılı genelgede böyle bir ayrım söz konusu olmamıştır.[98] Yani bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar arasındaki ayırım tam olarak çözülmeden TMSF gibi önemli bir kaynak Başbakan'a bağlanmıştır. TMSF' nin başbakana bağlanması ile birlikte ekonomik alanda da merkezin etkisinin arttığı söylenilebilir.

D. TMSF Ekonomi Alanında Merkezin Bir Aracı Mıdır?

15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından gerek yönetsel alanda gerekse ekonomik alanda önemli değişimlerin meydana geldiği söylenilebilir. Bu değişimlerin meydana gelmesinde olağanüstü hal ve devamında ilan edilen KHK'lerin etkili olduğu ileri sürülebilir. Çünkü OHAL kapsamında çıkarılan KHK'lerle yürütme organına önemli ölçüde yetkiler tanındığı ve yürütme organının da kendisine tanınan bu yetkilerden bir kısmını ekonomik alanı yönetmek için kullandığı söylenilebilir.

Olağanüstü hal döneminde ekonomik alanı etkileyen ilk KHK 23 Temmuz 2016 tarihinde çıkarılan 667 sayılı KHK dir. Söz konusu KHK uyarınca, milli güvenlik için tehdit oluşturduğu belirlenen Fetullahçı Terör Örgütüne ait vakıf ve dernekler ile bunların iktisadi işletmeleri kapatılmıştır. Kapatılan vakıfların bütün taşınır ve taşınmaz mal varlığı, hak ve alacakları, evrak ve belgeleri Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne bedelsiz olarak devredilmiş sayılmıştır.[99] Ancak bu şekilde kapatılarak, Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne devredilen vakıflar, kuruluşlar ve şirketlerden alacaklı olan tüzel ya da gerçek kişilerin alacaklarının tahsili için izleyeceği yol bahsi geçen KHK'de öngörülmemiştir.

Bu durumun mağduriyetlere sebebiyet verilmemesi ve düzeltilmesi amacıyla 17 Ağustos 2016 tarihinde 670 sayılı KHK çıkarılmıştır. 670 sayılı KHK'nin devir

[98] Bu kapsamda 2007 tarihli 26629 sayılı genelge ile 2017 tarihli 30135 sayılı genelge karşılaştırılabilir.
[99] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160723-8.htm (e.t. 25.2.2018)

işlemlerine ilişkin tedbirler başlığını taşıyan beşinci maddesinin birinci fıkrasında Kanun Hükmünde Kararnamelerin bir gereği olarak, kapatılan ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ya da Hazine'ye devredilen kuruluş, kurum, dergi, gazete, televizyonlar ve radyolar, yayınevi ve dağıtım kanallarının her türlü taşınır ya da taşınmaz malvarlığı, alacak ve hakları ile borç ve yükümlülükleri tespit edilmelidir. Devralınan varlıkların idare edilmesi, değerlendirilmesi ve elden çıkarılması için her tür tedbiri almaya vakıflar yönünden Vakıflar Genel Müdürlüğü, diğer varlıklar yönünden ise, Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Bahsi geçen fıkra kapsamında tespite konu edilebilecek borç ve yükümlülüklerle ilgili hak iddiasında bulunanlar tarafından bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 60 günlük hak düşürücü süre içerisinde ilgili idaresine kanaat getirici defter, belge ve kayıtlarla müracaat edilir. Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak kapatma işlemlerinde ise, 60 günlük süre kapatma tarihinden itibaren başlar.[100] Ancak söz konusu durumda alacaklı olan kişilerin alacağını gösteren gerekli belge, fatura, sözleşme vb gibi evraklar ile şirketin bağlı bulunduğu idari merci olarak defterdarlığa başvurmaları gerekmektedir. Aksi durumda tarihlerin kaçırılması, alacaklı olan tüzel ya da gerçek kişilerin hak kaybı yaşamalarına neden olacaktır.

Ayrıca 675 sayılı KHK'nin 5 ve 16.maddelerine göre[101], OHAL kapsamında kapatılan şirketlerin bütün sonuçları ile ortada kalkacağı, açılan davaların dava şartı yokluğundan dolayı reddedileceği, bu duruma ek olarak, yürütülen icra takiplerinin de düşürüleceği düzenlenmiştir. Böylelikle OHAL KHK'leri kapsamında kapatılan şirketler ile ilgili olarak, kanun koyucu net bir şekilde alacaklıların alacağına erişebilmelerinin yolunu kapamıştır. (Çiltaş, 2017: 4)

[100] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/08/20160817-17.htm (e.t. 25.2.2018)
[101] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/10/20161029-4.htm (e.t. 25.2.2018)

Olağanüstü hal döneminde ekonomik alanı etkileyen ikinci KHK, 1 Eylül 2016 tarihinde yayımlanan 674 sayılı KHK dir. Söz konusu KHK ile FETÖ soruşturmaları kapsamında kayyım atanan şirketler, TMSF' ye devredilmiştir. Yani 674 sayılı KHK'nin 19.maddesi ile birlikte, 5271 sayılı CMK' nin 133.maddesi uyarınca kayyım atanmasına karar verilen şirketlerde görev yapan kayyımların yetkileri TMSF' ye devredilmiştir.

TMSF' nin kayyım olarak atandığı şirketlerin piyasa koşulları sebebiyle mevcut halin sürdürülebilir olmadığının tespit edilmesi durumunda, TMSF' nin bu varlıkların satılmasına veya feshi ile tasfiyesine ilişkin olarak karar verebilme yetkisine sahip olduğu hükmedilmiştir. Bahsi geçen KHK'nin 20.maddesinde ise, TMSF tarafından devralınan şirketler ve bunların varlıklarının satışından elde edilecek tutarlar, yargılamanın kesin hükümle sonuçlandırılmasına kadar bir hesapta nemalandırılacaktır.[102] Ayrıca 29 Ekim 2016 tarihli 675 sayılı KHK ile de Fetullahçı Terör Örgütüne ait olan ya da söz konusu örgüte bağlı olan tüzel ve gerçek kişilerin yüzde elliden daha az ortaklık payı olduğu şirketlerde de TMSF bunların paylarını yönetmek ve temsil etmek amacıyla kayyım olarak görevlendirilmiştir.

22 Kasım 2016 tarihinde çıkarılan 677 ve 678 sayılı KHK'ler ile TMSF' ye yeni bir takım görev ve yetkiler tanınmıştır. 677 sayılı KHK'nin 7.maddesi uyarınca, daha önceden atanmış olan kayyımların yetkileri sona erdirilmiştir ve bunların yönetimleri TMSF' ye devredilmiştir. Ayrıca yine aynı gün yayımlanan 678 sayılı KHK'nin 37.maddesi uyarınca, TMSF' nin kayyım olarak atandığı şirketlerde, şirketin doğrudan ya da dolaylı olarak borçlarının ödenmesi için ilk olarak, şirket lehine kefil olan ortak,

[102] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M2-2.htm (e.t. 26.2.2018)

yönetici ya da bunlar ile bağlantılı olan tüzel veya gerçek kişinin malvarlığına müracaat edilir[103]-[104] hükmü benimsenmiştir.

İfade edilmeye çalışıldığı üzere 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından çok sayıda KHK yayımlanmıştır ve yayımlanmaya devam etmektedir. Ancak belirtilmesi gereken önemli bir noktada şudur ki 680 sayılı KHK den sonra yayımlanan KHK'ler incelendiğinde yürütme organının ekonomik alana etkisinin daha da arttığı söylenebilir. Örneğin, 680 sayılı KHK'nin 81.maddesinde, Bakanlar Kurulu Kararı ile ülke düzeyinde ilan edilen, olağanüstü hal kapsamında yürürlüğe konulan KHK'ler kapsamında, kapatılan ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ya da Hazineye devredilen şirketler hariç olmak kaydıyla; şirketler soruşturma ve kovuşturma sonuna kadar, TMSF' nin gözetiminde ve TMSF' nin ilişkili olduğu Bakanın atadığı yöneticiler tarafından ticari teamüllere uygun biçimde yönetilecektir. Ayrıca bu şirketlerin yöneticileri TMSF' nin ilişkili olduğu Bakan tarafından atanacak ve görevden alınacaktır, ifadelerine yer verilmiştir.[105]

25 Ağustos 2017 tarihli 694 sayılı KHK'nin 180.maddesi ile TMSF' nin kayyım olarak atandığı şirketlerde, şirketin ortaklarının şirkette sahip olduğu hisse oranında yeni kurulacak şirketlerde de hisse sahibi olması şartıyla şirket yönetim organının önerisi ve TMSF' nin ilişkili olduğu bakanın onayıyla yeni şirket kurulmasına olanak tanınacaktır. Bu durumda şirket ortaklarının yeni şirket kurulmasına ilişkin muvafakati ve izni aranmayacaktır. Kurulacak şirketin sermayesi TMSF' nin kayyım olarak atandığı şirket tarafından nakdi ya da ayni olarak karşılanır. Yeni şirket kuruluşu ile ilgili konular şirketlerin yönetim organları tarafından hazırlanır ve TMSF' nin ilişkili olduğu Bakanın

[103] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/11/20161122-1.htm (e.t. 26.2.2018)
[104] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/11/20161122-2.htm (e.t. 26.2.2018)
[105] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170106M1-2.htm (e.t. 26.2.2018)

onayına sunulur. Yeni kurulan şirkette kayyımlık yetkisi herhangi bir şekilde mahkeme kararına gerek olmaksızın fona devredilmiş sayılır. Ayrıca 180.maddenin 9.fıkrası uyarınca, TMSF' nin kayyımlık görevini icra ettiği şirketlerin genel kurullarının yetkileri, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olunmaksızın TMSF' nin ilişkili olduğu Bakan tarafından kullanılabilir.[106]

Özetle, olağanüstü hal kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ile yürütme organına önemli ölçüde görev ve yetkiler tanındığı, ayrıca yürütme organının da kendisine tanınan bu yetkilerden bir kısmını ekonomik alanı yönetmek için kullandığı iddia edilebilir. Özellikle 680 sayılı KHK'nin 81.maddesindeki şirket yöneticilerinin yürütme organı tarafından, atanacaktır ve görevden alınacaktır biçimindeki ifade ekonomi alanında da merkezin etkisinin arttığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir

[106] Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/08/20170825-13.pdf (e.t. 26.2.2018)

SONUÇ

Kamu yönetiminde reform çalışmalarının gelişmişlik düzeyleri ne olursa olsun, neredeyse tüm dünya ülkelerinde gündemi belirleyen önemli konulardan biri olduğu söylenilebilir. Çünkü yönetim devimsel bir süreçtir. Kamu yönetimi alanı da varlığını devam ettirebilmek için değişen koşullara uyum sağlamak zorundadır. Kamu yönetimi alanında reform değişen koşullara uyum sağlama amacına yönelik olarak yapılsa da kamu yönetimi alanında reform yapılmasına yol açan birden çok sebep vardır: Bu sebeplerden ilki, toplumun beklentilerini ve taleplerini karşılamak ve yönetimde etkinliği ve verimliliği sağlamaktır. Reform yapılmasında etkili olan ikinci neden, uluslararası sisteme uyum sağlamak ve dış müdahalelerden kurtulmaktır. Kamu yönetimi alanında reform yapılmasının üçüncü ve belki de en önemli nedenlerinden biri de krizlerdir. Türkiye özelinde incelendiğinde reform çalışmalarının genellikle kriz dönemlerinin ardından yapılmaya başladığı dikkat çekmektedir. Bu bağlamda Türkiye' de yaşanan kriz dönemleri ya da kırılma anları ve bu durumun sonucu olarak yapılan reformları ele almak yerinde olacaktır.

Türkiye'yi etkileyen önemli krizlerden ilki, 1929 yılında yaşanan büyük buhrandır. Türkiye, büyük buhranın yol açtığı sorunları ortadan kaldırabilmek için tıpkı dünyanın diğer ülkelerinde olduğu gibi kriz sonrasında devletçi anlayışa uygun reformlar yaparak, kamu kesiminin ağırlığını artırmıştır.

Türkiye'yi etkileyen önemli krizlerden ikincisi, 1973 ve 1974 yılları arasında yaşanan ve neredeyse tüm dünyayı etkileyen petrol krizidir. Dünya genelinde yaşanan bu krizin ardından, neredeyse tüm dünya ülkelerinde krizin yaratmış olduğu sorunlardan kurtulmak için bir bütün halinde ekonomi politikalarının değiştiği ve bu duruma paralel olarak da kamu yönetimi anlayışında da büyük dönüşümler yaşandığı söylenilebilir. Bu

dönem içerisinde tıpkı diğer dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de kamu sektörünü ve devleti küçültmeye yönelik reformlar yapıldığı ileri sürülebilir.

Türkiye'yi etkileyen önemli krizlerden üçüncüsü, 2001 krizidir. Ancak 2001 krizi yalnızca ekonomik kriz olarak tanımlanabilecek bir kriz değildir. Bu krizin aynı zamanda siyasal sisteme ilişkin bir meşruiyet krizi olduğu söylenilebilir. Türkiye, 2001 krizi sonrası yaşanılan gerek ekonomik sıkıntılardan kurtulmak ve piyasayı rahatlatmak için gerekse krizin siyasal yaşam üzerine olan etkilerini hafifletmek için bu dönemde iç aktörlerin ve AB gibi dış aktörlerin etkisi ile yerelleşme eğiliminin ağır bastığı reformlar uygulamaya başlamıştır. Ancak bu durum 2008 yılı sonrası dönemde değişmiştir. Çünkü 2008 yılında Küresel Finansal Kriz yaşanmıştır.

Ekonomik sorunları çözebilmek, krizin yaratmış olduğu etkilerden kurtulmak ve daha hızlı karar verilebilmesini sağlamak için siyasal iktidar tarafından 2011 yılından itibaren kamu yönetiminde merkezileşme eğilimi yönünde reformlar uygulanmaya başlamıştır. Bu kapsamda 2011 yılında 35 tane KHK çıkarılmıştır. Bahsi geçen KHK'lerle birlikte kamu yönetimi alanında planlamadan, örgütlemeye, personel almadan, denetim ve eşgüdüme kadar yönetimin özünü oluşturan bütün işlevlerde dönüşüm ya da değişimlerin meydana geldiği söylenilebilir. Ancak 2011 yılında başlayan merkezileşme yönündeki reform eğiliminin 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından artan oranda devam ettiği söylenilebilir. Çünkü 15 Temmuz 2016 tarihinden sonra hayata geçirilen hukuki düzenlemelerle birlikte kamu yönetimi alanını da etkileyen önemli gelişmeler yaşanmıştır.

Bu gelişmelerin başında gerek ekonomik alanda gerekse yönetsel alanda uygulanmaya başlanan kayyımlık müessesi gelmektedir. Normalde, medeni hukukun ve ticaret hukukunun bir kurumu olarak; bir işin yürütülmesi, mal varlığının yönetilmesi

için yararlanılan kayyımlık uygulamasından, kamu yönetimi alanında özellikle belediye organlarına ve çok sayıda şirkete kayyım atanılması ile yararlanılmaya başlanılmıştır.

Başka bir deyişle 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminin yaratmış olduğu siyasi krizden kurtulmak ya da krizin yaratmış olduğu sorunlarla başa çıkabilmek için siyasal iktidar tarafından kamu yönetimi alanında yeni bir reform olarak, kayyımlık uygulamasını başlatıldığı ileri sürülebilir. Ancak kayyımlık uygulamasının birtakım çelişkileri de beraberinde getirdiği söylenilebilir.

Bu çelişkilerden ilki, iktidara geldiği ilk günden itibaren seçilmişliğin önemini vurgulayan, bürokrasi ve/ veya bürokratik vesayete karşı çıkan bir siyasal partinin seçilmiş kişileri görevden alarak yerlerine kayyım olarak adlandırılan kişileri ataması olmuştur. Ancak yapılan bu uygulama ile kayyımlığın merkezin yeni tür bir vesayet aracı haline geldiği, ayrıca 674 sayılı KHK ile belediyelere atanan, çoğu vali ve kaymakamlardan oluşan kayyımlar ile birlikte, vesayet makamlarının yerel yönetimler üzerinde adeta hiyerarşik bir amir konumuna geldikleri söylenebilir. Fakat belirtilmesi gereken önemli hususlardan biri de şudur ki vesayet makamlarının yerel yönetimler üzerinde adeta hiyerarşik bir amir konumuna gelmesinin yalnızca bugüne has ya da AKP iktidarına has bir durum olmadığıdır. Çünkü Türkiye tarihi incelendiğinde benzer bir duruma 12 Eylül 1980 sonrası dönemde de rastlanmaktadır. Bu bağlamda yaşananların daha iyi bir şekilde analiz edilebilmesi için 12 Eylül 1980 sonrası dönem ile 15 Temmuz 2016 döneminin karşılaştırılması elzemdir.

Öncelikle benzerliklerden ilki, 12 Eylül 1980 sonrası dönemde de 15 Temmuz 2016 tarihinden sonra da çok sayıda KHK yayımlanmıştır. Ancak 12 Eylül sonrası dönemde 90 tane KHK çıkarılırken, 15 Temmuz 2016 tarihinde Mayıs 2018'e kadar çıkarılan KHK sayısı 26 dır. Diğer bir benzerlik, 12 Eylül öncesi dönem dünyanın kriz içerisinde olduğu dönemdir. Bu dönemde yaşanan petrol krizinin kapitalist ülkeleri uzun

sürecek bir iktisadi durgunluğun içerisine sürüklediği ve kamu yönetiminde birtakım dönüşümlerin meydana geldiği iddia edilebilir. Aynı şekilde 15 Temmuz 2016 öncesinde de yani 2008 yılında da Küresel Finansal Kriz yaşanmıştır. Bahsi geçen krizin gerek dünya çapında gerekse de Türkiye üzerinde etkileri olmuştur. 2008 krizinin Türkiye üzerindeki en önemli etkisinin merkezileşme eğilimini artırması olduğu ileri sürülebilir.

12 Eylül 1980 sonrası dönem ile 15 Temmuz 2016 arasındaki bir diğer benzerlik, ülke genelinde olağanüstü hal ilan edilmesidir.[107] Bahsi geçen dönemler arasındaki bir diğer benzerlik, 12 Eylül 1980 sonrası dönem merkeziyetçi uygulamaların yoğun olduğu bir dönem olarak nitelenebilir. Çünkü dönem içerisinde seçilmiş belediye başkanları görevlerinden alınarak yerlerine, merkez tarafından bürokrat ataması yapılmıştır. Aynı şekilde 15 Temmuz 2016 sonrası dönemde merkeziyetçi uygulamaların yoğun olarak yaşandığı bir dönem olarak nitelendirilebilir. Çünkü merkez tarafından çeşitli belediyelere kayyım ataması yapılarak, belediyelerin merkezin kontrolü altına alındığı iddia edilebilir.

Bu dönemler arasındaki bir diğer benzerlik olarak, 12 Eylül 1980 sonrası dönemde de merkez tarafından atanan belediye başkanları görevden alınarak, yerlerine merkez tarafından başka belediye başkanlarının ataması söz konusu olmuştur. Aynı şekilde 15 Temmuz 2016 sonrası dönemde de merkez tarafından atanan kayyım görevden alınarak,[108] yerine merkez tarafından başka kayyım ataması yapılmıştır[109]. 1980 sonrası dönem ile 15 Temmuz 2016 arasındaki bir diğer benzerlik merkezin

[107] 12 Eylül 1980 de askeri yönetim tarafından sıkıyönetim ilan edilmiştir. Fakat Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da çıkan ayaklanmalar neticesinde sıkıyönetim 1986 yılında olağanüstü hale çevrilmiştir. (Duran,1995:144)

[108] Merkezin kayyımlardan beklentileri; belediyelerdeki eksiklikleri ve ihtiyaçları gidermeleri, vatandaşların taleplerinin ve beklentilerinin yerine getirilmesidir. (https://ahvalnews.com/tr/kayyum.../simdi-de-93-belediyedeki-kayyum-teftis-altinda (e.t.19.12.2017)

[109] Kayyım yerine kayyım atanan belediyeler ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: https://tr.sputniknews.com/turkiye/201712191031456614-icisleri-bakanligi-kayyum-inceleme/ (18.5.2018)

ekonomi alanı üzerine etkisi ile ilgilidir. Örneğin, 1980 sonrası dönem sermayenin merkezileşmenin yoğun olduğu bir dönemdir. Bu dönem içerisinde özellikle birçok bankanın TMSF'ye devredilerek, sermayenin merkez elinde toplanması sağlanmıştır. (Ergüneş, 2005: 238) Benzer şekilde 15 Temmuz 2016 tarihinden sonra çıkarılan KHK'lerle Türkiye genelinde 998 tane şirkete FETÖ ile bağlantısı olduğu gerekçesiyle el konularak, bu şirketlere TMSF kayyım olarak atanmıştır ve bir yıl sonra da TMSF, Başbakanlığın ilişkili kuruluşu haline getirilmiştir. Bu durum merkezin ekonomi üzerinde etkisinin artması olarak nitelendirilebilir.

İfade edilmeye çalışıldığı üzere 12 Eylül 1980 sonrası dönem ile 15 Temmuz 2016 sonrası dönem arasında kısmen de olsa benzerlikler taşımaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasındaki önemli bir neden olarak ülkenin yaşamış olduğu kriz gösterilebilir. Ancak bu noktada önemli olan soru 15 Temmuz 2016 tarihinden sonra uygulanan kayyımlık müessesesinin uzun vadede sürdürülebilir mi? Bu noktada kayyımlık müessesinin uzun vadede sürdürülemeyeceği iddia edilebilir. Çünkü belediye başkanları belirli bir süre için halk tarafından seçilirler ve bu yüzden de halka karşı sorumludurlar. Oysaki merkez tarafından atanan kayyımları halk tanımaz. Kayyım da yöre halkının önceliklerini ya da kentin önceliklerini bilmez. Bu yüzden de yöre halkının önceliklerine göre hareket etmekten ziyade, merkezin önceliklerine göre hareket eder. Söz konusu durumda belirli bir süre sonra siyasi gerginliğe yol açabilir. Ayrıca belediyelerde kayyım uygulamasının sürdürülmesi, yerel özerklik ve yerel demokrasi anlayışlarına zarar verir. Bahsi geçen nedenlerden dolayı kayyım uygulaması uzun vadede sürdürülemez.

Sonuç olarak, şöyle bir çıkarım yapılabilir: 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminin yaratmış olduğu siyasi krizden kurtulmak ya da krizin yaratmış olduğu sorunlarla başa çıkabilmek için siyasal iktidar tarafından kamu yönetimi alanında

merkezileşme yönünde yeni bir reform olarak, kayyımlık uygulamasının başlatıldığı görülmektedir. Ancak merkez tarafından bir nevi krizden çıkmak için reçete olarak kullanılan kayyımlık uygulaması birtakım sorunları da beraberinde getirebilir.

KAYNAKÇA

ACAROĞLU İ ve ATAUZ. (1982). Belediyeler Yerel Yönetim Anlayışı ve 12 Eylül 1980 den Sonra Getirilen Değişiklikler Üzerine. E. E. TÜRKCAN içinde, *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru* (s. 269-305). Ankara: Türk İdareciler Derneği.

ALICI, O. V. (2016). Kamu Yönetiminde İç Denetim Mekanizmasının Reorganizasyonu. *Toros Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (Sayı:5), 185-200.

ARSLAN, S. (1978). *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi.* Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.

ASLAN, G. A. (2016). Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , 65/3*, 571-631.

ASLAN, O. E. (1998). Devlet Planlama Teşkilatı 1980 Sonrası Dönüşüm. *Amme İdaresi Dergisi* , 103-123.

ATAAY F. ve ACAR. (2008). *Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme.* 5 3, 2018 tarihinde http://www.yayed.org/id15-yayed-gorusu/faruk-ataay-ergul-acar-devletin-yeniden-yapilandirilmasi-ve-yerellesme.php,#.Wsom_C5ubIV adresinden alındı

ATAY, C. (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi.* İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım.

AVRUPA KOMİSYONU. (2000). *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu.* Ankara: AB Bakanlığı.

AYHAN, R. (1997). Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Hukuki Niteliği. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , Cilt:1* (Sayı:1), 31-40.

AYİTER, K. (1963). *Roma Hukuku Dersleri Aile Hukuku.* Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

AYZİT, M. (2004). Dünya'da ve Türkiye'de Mevduat Sigorta Sistemi Uygulamaları. *Uzmanlık Yeterlilik Tezi* . Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü.

BAĞDATLI, S. (1995). *Temel Hukuk Kavramları.* İstanbul: Yasa Yayınları.

BAHL, R. (1999). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization.* Atlanta Georgia: International Studies Program School of Policy Studies Georgia State University.

BAILEY, S. (1999). *Local Government Economics Principles and Practice.* London: Macmıllıan Press.

BALABAN, O. (2004). Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi , Cilt:13* (Sayı:4), 5-18.

BALTA, T. B. (1970). *İdare Hukukuna Giriş.* Ankara: TODAİE Yayınları.

BARRY, N. (1987). *The New Right.* Londra, New York: Croom Helm.

BAŞ, C. (2017). *Avrupa Kentsel Şartı.* Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.

BATMAZ, Y. (2015). Denetim Üzerinden Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak. *Sayıştay Dergisi* (Sayı: 98), 5-18.

BAYINDIR, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet. *Doktora Tezi* . Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

BAYRAKÇI, E. (2002). Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (Sayı: 7), 89-110.

BENEDIKTER, T. (2014). *Modern Özerklik Sistemleri Dünya Özerklik Örnekleri.* Ankara: Nika Yayınevi.

BENNETT, C. J. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science , Volume:21* (Issue:2), 215-233.

BERKMAN, A. Ü. (1981 Özel Sayı). Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulaması: İdari Reformun " Yönetilmesi " Açısından Bir Değerlendirme. *ODTÜ Gelişme Dergisi* , 207-225.

BIRD, R. (1993). Threading The Fiscal Labyrinth Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal , Volume: 46* (No:2), 207-227.

BONGWA, A. (2004). Decentralization Public Management and Urban Governence in Transitional Countries Courses Session Handout. *Institute for Housing and Urban Development Studies* .

BOZKURT, Ö. (1993). Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi. *Amme İdaresi Dergisi , Cilt: 26* (Sayı:1), 7-26.

BRAUN ve GROTE. (2000). Does Decentralization Serve The Poor? *IMF Conference on Fiscal Decentralization.* Germany: University of Bonn.

BUCAKTEPE, A. (2016). İdare Hukukunda Vekalet. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* (Sayı: 26), 143-167.

BURKİ & PERRY ve DİLLİNGER, v. (1999). *Beyond The Center Decentralizing The State.* United States of America: The International Bank For Reconstruction and Development.

BÜLBÜL, O. (2017). *Türkiye Ekonomisinin "Alternatif Gerçekleri".* 24 11, 2017 tarihinde http://yeniarayis.com/genel/2017/05/turkiye-ekonomisinin-alternatif-gercekleri/ adresinden alındı

CAIDEN, G. (2009). *Administrative Reform.* New Brunswick and London: Aldine Transaction A Division of Transaction Publishers.

CAMERON, E. (2012). *The European Reformation.* United States: Oxford University Press.

CANAT SÜREKLİ, N. (2013). Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye'de Kamu Yönetimine Etkisi. *Yüksek Lisans Tezi* . Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

CANSEL, E. (2018). *Yapısal Reform (I).* 4 5, 2018 tarihinde Sözcü Gazetesi: https://www.sozcu.com.tr/2018/yazarlar/ege-cansen/yapisal-reform-i-2188318/ adresinden alındı

CENGİZ, P. (2017). *Ekonomi Keyfi Bir Yönetimi Kaldırmaz.* 24 11, 2017 tarihinde https://www.canakkalematbuat.com/?Syf=18&Hbr=945294&/Eskisi-kadar-kolay-para-yok,-ekonomi-yava%C5%9Fl%C4%B1yor,-eski-hava-bozuluyor.-Hukukun,-demokrasinin-olmad%C4%B1%C4%9F%C4%B1-ortamda-uzun-vadeli,-kal%C4%B1c%C4%B1-sermaye-ak%C4%B1%C5%9F%C4%B1-m%C3%BCmk adresinden alındı

CEYLAN, S. G. (2004). Roma Hukuku'nda Kayyımlık (Cura) Müessesine Genel Bir Bakış. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , Cilt: 53* (Sayı: 1), 221-230.

CEYLAN, S. G. (2004). *Roma Hukukundan Günümüze Velayet- Vesayet Hukuku.* Ankara: Yetkin Yayınevi.

CHAPUS, R. (1997). *Droit Administratif Général.* Paris: Montchrestien.

CHRISTENSEN T- LAEGREID P ve LIE. (2008). Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway. *Financial Accountability & Management , 24/1*, 15-30.

CINCOTTA, H. (2007). *Democracy in Brief.* Washington: US Department Of State Bureau Of İnternational Programs.

ÇELEBİCAN, Ö. K. (2012). *Roma Hukuku.* Ankara: Yetkin Yayınları.

ÇELEBİCAN, Ö. K. (2000). *Roma Hukuku Tarihi, Kaynaklar, Genel Kavramlar, Şahıs Hukuku, Hakların Korunması.* Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

ÇEVİKBAŞ, R. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet. *Yerel Siyaset* (Sayı: 32), 74-86.

ÇİLTAŞ, N. (2017). *OHAL Kapsamında Düzenlenen KHK'lar ile Kapatılan veya Yönetimi TMSF'ye Devredilen Şirketlerden Alacak Tahsilinde İzlenecek Usul ve Yöntemler.* 25 2, 2018 tarihinde Özgün Law Protecting Your Interests: http://www.ozgunlaw.com/Uploads/image/files/OzgunHukukBurosu-HukukBulteni-5_Sayi(1).pdf adresinden alındı

ÇİNER, C. U. (2010). Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırılmalı Bir Bakış. *Doktora Tezi* . Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

ÇİNER, C. U. (2013). Merkez- Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi , Cilt: 68* (No: 2), 63-93.

ÇİNER, C. U. (2012). Planlama İşlevi ve Kalkınma Bakanlığı Üzerine Bir Değerlendirme. A. AKDOĞAN içinde, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek* (s. 71-96). Ankara: YAYED Alter Yayıncılık.

ÇİTÇİ, O. (1989). *Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği.* Ankara: TODAİE Yayınları.

ÇUKURÇAYIR M ve GÖKÇE G. (2004). Yerel Siyaset ve Katılma Davranışı : Konya'da Katılım Eğilimleri. *Sosyal Ekonomik Araştırma Dergisi , Cilt: 2* (Sayı: 3), 126- 146.

DALGIÇ, D. (2014). *6360 sayılı Kanun: "Yerel Demokrasi mi Merkezileşme mi?".* 29 11, 2017 tarihinde 6360 Sayılı Kanun ve Türkiye Yerel Yönetim Sistemine Etkileri: http://www.amargidergi.com/yeni/?p=341 adresinden alındı

DAVISON, R. (2015). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856-1876.* (O. AKINHAY, Çev.) İstanbul: Agora Kitaplığı.

DAYINLARLI, K. (2010). Dıctıonary of Legal Terms. Ankara: Dayınlarlı Hukuk Yayınları.

DEĞİRMENCİOĞLU, Ö. (2006). İdare Hukuku Penceresinden Bir Bakış: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. *Seminer Dersi Ödevi* . Ankara: Ankara Üniversitesi.

DERDİMAN, C. (2015). Başbakanlık ve Bakanlık Teşkilatlarında Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yapılan Değişiklikler ve Hukuki Sonuçları. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , Cilt:XIX* (Sayı: 4), 189-225.

DEVELLİOĞLU, F. (1986). *Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat.* Ankara: Aydın Kitabevi Yayınları.

DEVLET DENETLEME KURULU. (1998). *Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Etkinliğinin Sağlanması İçin Alınan Önlemlere İlişkin İnceleme ve Araştırma Raporu.* Ankara.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI. (2000). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* Ankara.

Di MARZO, S. (1954). *Roma Hukuku.* (Z. UMUR, Çev.) İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

DIVAY, G. (2012). *Deconcentration.* 18 5, 2018 tarihinde Encyclopedic Dictionary of Public Administration: http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/deconcentration_a.pdf adresinden alındı

DIXON, S. (2012). *Contesting The Reformation.* West Sussex: Wıley Blackwell.

DOLOWİTZ ve MARSH. (1998). Policy Transfer, A Framework For Comparative Analysis. C. P. Edited by Martin Minogue içinde, *Beyond The New Public Management : Changing Ideas And Practices in Governance* (s. 38-58). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

DUDLEY S. ve BRITO. (2012). *Regulatıon: A Primer.* The USA: Mercatus Center George Mason University.

DURAN, L. (1995). Bunalım Kararnameleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi , Cilt:50* (Sayı:3).

EKE, A. E. (1985). Anakent Yönetimi ve Yönetimsel İlişkiler:Batı Deneyimi ve Türkiye. *Amme İdaresi Dergisi* (Sayı:18), 41-62.

EKE, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi Yönetimler Arası İlişkiler.* Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayıları No: 5.

EKEN, M. (1998). Kamu Yönetimi ve Bilgi Edinme Hakkı. *Yeni Türkiye Dergisi , Volume: 22* (İnsan Hakları Özel Sayısı), 1213-1216.

EKŞİ, H. (2009). Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* , 491-500.

ELGE, N. (1967). *Vasilik ve Kayyımlık Hukuku.* Ankara: Balkanoğlu Matbaacılık.

ELSTER, J. (1995). Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. *Duke Law Review , Volume: 45*, 364-396.

ERCAN, E. (2016). Anayasal Tartışmalar Işığında: Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik. *Doktora Tezi* . Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

ERDOĞMUŞ, O. (2006). Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği. *Yüksek Lisans Tezi* . Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü .

ERGÜNEŞ, N. (2005). Bankalar, Birikim, Yolsuzluk 1980 Sonrası Türkiye'de Bankacılık Sektörü . *Doktora Tezi* . İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

ERYILMAZ, B. (2015). *Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar Politikalar.* Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

FARAZMAND, A. (1999). Administrative Reform In Global Perspectives : A Symposium. *International Journal Of Public Administration , Volume: 22* (Issue: 6), 805-813.

FAYOL, H. (1939). *Sınai ve Umumi İşlerde İdare.* (A. ÇALIKOĞLU, Çev.) İstanbul: İnhisarlar Matbaası.

FEDAİ, R. (2015). Kamunun Yönetiminde Artan Merkez Etkisi. E. B. ÖVGÜN içinde, *AKP Nasıl Yönetti? (2002-2015)* (s. 163-203). Ankara: Nika Yayınevi.

FİŞEK, K. (2012). *Yönetim* . Ankara: Kilit Yayınları.

FİŞEK, K. (1977). *Yönetime Katılma.* Ankara: TODAİE Yayınları.

FJELDSTAD, O. H. (2001). Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries. *CMI Working Papers* , 1-15.

GERAY, C. (1993). Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi? *Çağdaş Yerel Yönetimler , Cilt:2* (Sayı:5), 13-21.

GÖNÜLAÇAR, S. (2007). İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler. *Mali Hukuk Dergisi* (Sayı: 130-131), 1-21.

GÖRMEZ, K. (1993). *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği.* Hizmet İş Sendikası.

GÖRMEZ, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye.* Ankara: Vadi Yayınları.

GÖZLER K. ve KAPLAN G. (2012). Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir? *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* , 11-24.

GÖZLER K. ve KAPLAN G. (2015). *İdare Hukuku Dersleri.* Bursa: Ekin Yayınevi.

GÖZLER, K. (2011). 5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine. *AUHF Dergisi* , 837-919.

GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2004). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı.* Ankara: Turhan Yayınevi.

GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2002). *Yönetim Hukuku.* Ankara: Turhan Yayınevi.

GUIDE TO INTERNAL AUDIT. (2008). *Frequently Asked Questions About Developing And Maintaining An Effective Internal Audit Function.* 17 3, 2018 tarihinde https://internalaudit.uonbi.ac.ke/sites/default/files/centraladmin/internalaudit/GuideInternal_Audit-FAQs-2n_Edition.pdf adresinden alındı

GÜLER, B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları Dünya'da ve Türkiye'de Ekoomik Liberalizasyondan Siyasi- İdari Liberalizasyona.* Ankara: Paragraf Yayınevi.

GÜLER, B. A. (2004). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine.* 10 20, 2017 tarihinde http://birgulaymanguler.net/files/pdf/Hukuk1.pdf adresinden alındı

GÜLER, B. A. (1995). Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası. *Amme İdaresi Dergisi , Cilt: 28* (Sayı:3-4), 19-29.

GÜLER, B. A. (2016). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995.* Ankara: İmge Kitabevi.

GÜLER, B. A. (2013). *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım.* Ankara: İmge Kitabevi.

GÜLER, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi ? Adem-i Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi , Cilt: 9* (Sayı: 2), 14-29.

GÜLER, C. (2010). Kamuda Yeni Denetim Sistemi: İç Denetim. *Dış Denetim Dergisi* , 145-153.

GÜLTEN, G. (2007). *Merkez İstanbul'a Taşınıyor.* 24 11, 2017 tarihinde http://www.gazetevatan.com/merkez----istanbul-a-tasiniyor-152319-ekonomi/ adresinden alındı

GÜNDAY, M. (2013). *İdare Hukuku.* Ankara: İmaj Yayınevi.

GÜNEŞ, M. (2011). Bir Siyasal Rejim ve Demokrasi Uygulaması Olarak: Vesayetçi Demokrasi. *Doktora Tezi* . Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

GÜRAN, S. (1982). Yönetimde Açıklık. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* , 101- 112.

GÜRBÜZ, H. (1985). *Muhasebe Denetimi.* İstanbul: Marmara Üniversitesi Eğitim ve Yardım Vakfı.

GÜREDİN, E. (1998). *Denetim.* İstanbul: Beta Yayınları.

GÜRKAN, N. Z. (2009). Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim ve İç Denetim Algısı. *Yüksek Lisans Tezi* . Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

GÜZELSARI, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. K. Ö. ÖMÜRGÖNÜLŞEN (Dü.) içinde, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar* (s. 85-137). Ankara: İmaj Yayınevi.

HABERMAS, J. (1992). *Legitimation Crisis.* (T. MCCARTY, Çev.) Cambridge: Polity Press.

HANÇERLİOĞLU, O. (1992). *Türk Dili Sözlüğü.* İstanbul: Remzi Kitabevi.

HARVEY, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism.* Oxford, New York: Oxford Unıversity Press.

HAYRULLAHOĞLU, B. (2016). Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Yerel Mali Özerklik. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi , Cilt: 23* (Sayı:2), 332- 351.

HEEKS, R. (1998). Information Age Reform of the Public Sector: The Potential and Problems of IT for India. *Information Systems for Public Sector Management Working Paper Series* (Paper No: 6), 1-21.

HILL, D. (1974). *Democratic Theory And Local Government.* London: Unwin University Books.

HOBERG, G. (1991). Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Regulation. *Journal of Public Policy , 11/7*, 107-131.

HONIG, R. (1938). *Roma Hukuku.* (Ş. TALİP, Çev.) İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

HOSSAIN, A. (2016). Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh. 1-43.

İDARİ REFORM DANIŞMA KURULU. (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler* (Cilt No: 123). Ankara: TODAİE Yayınları.

İNAN, A. (1972). *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin I. Sanayi Planı 1933.* Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

İNAN, A. (1998). Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslağına Göre Demokratik Kitle Örgütlerinin Yerel Yönetimlere Demokratik Katılımı. *Çağdaş Yerel Yönetimler , Cilt: 7* (Sayı: 2), 128-132.

İNCEEL, M. (2009). Roma ve Türk Hukukunda Vesayet. *Yüksek Lisans Tezi* . Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

İPEK, N. (2015). Roma Hukukunda Hısımlık. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi , Cilt: 21* (Sayı: 1), 167- 203.

JONES. T VE NEWBURN. (2002). Learning from Uncle Sam? Exploring U.S Influences on British Crime Control Policy. *Article in Governance* , 97-119.

JORGENSON, D. W. (1991). *Productivity and Economic Growth.* 19 5, 2018 tarihinde http://www.nber.org/chapters/c5973 adresinden alındı

KARAER, T. (1991). Kalkınma planları ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi , Cilt:24* (Sayı:2), 43-65.

KARAHANOĞULLARI, O. (2013). Fransa'da Kamu Yönetimi. K. Karasu içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 23-134). Ankara: İmge Kitabevi.

KARAHANOĞULLARI, O. (2011). Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkilerinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu- Özel Ortaklığı). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi , 66/3*, 177-215.

KARASU, K. (2013). Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik. *5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu 21-23 Kasım 2011 Ankara Universitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi* (s. 397-429). Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.

KARASU, K. (2017). Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezsizleşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi , Cilt 12* (Sayı 28), 81-110.

KARASU, K. (2009). Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları. *YAYED- Memleket Mevzuat , 4/ 46*, 24-33.

KARATEPE, K. (2009). Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin "Anglo-Saksonlaştırılması" Üzerine Bir İnceleme. B. ÖVGÜN (Dü.) içinde, *Kamu Yönetimi Yapı İşleyiş Reform* (s. 187-228). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları.

KARATEPE, K. (2011). Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye'de Denetimin Yeniden Yapılandırılması. *Denetim Dergisi* (Sayı:116).

KELEŞ R ve ÖZGÜL, C. G. (2017). Belediye Organlarına Kayyım Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi , Cilt: 72* (Sayı: 2), 299-313.

KELEŞ, R. (1995). Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler , Cilt: 4* (Sayı:1), 3-14.

KELEŞ, R. (2014). *Yerinden Yönetim ve Siyaset.* İstanbul: Cem Yayınevi.

KENT, B. (2006). Almanya'da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , Cilt: 8* (Sayı: 1), 123-142.

KILAVUZ, R. (1998). İdari Reform Olgusu ve Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları. *Türk İdare Dergisi* (Sayı: 420), 163-184.

KILIÇ, R. (2013). *İktisadi Düşüncenin Gelişimi.* Ankara: Hakan Basım Yayın Dağıtım.

KILIÇOĞLU, S. (2013). Türkiye'de Yasama Organının Yürütme Organını Siyasi Denetimi. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , Cilt: XVII* (Sayı: 1-2), 31- 71.

KOLSTAD I. ve FJELDSTAD, O. (2006). *Fiscal Decentralisation and Corruption A Brief Overview of The Issues.* Anti Corruption Resource Center: CHR Mıchelsen Instıtute.

KONDRAD ADENAUER STIFTUNG. (2011). *Concepts And Principles Of Democratic Governance And Accountability*. Kompala.

KORU, F. (2017). *Başkanlar İstifa Ediyor Etmesine de Neden İstifa Ettiklerini Bileniniz Var mı?* 18 5, 2018 tarihinde http://fehmikoru.com/baskanlar-istifa-ediyorlar-etmesine-de-istifa-ettiklerini-bileniniz-var-mi/ adresinden alındı

KOSCHAKER, P. K. (1977). *Modern Özel Hukuka Giriş Olarak Roma Özel Hukukunun Ana Hatları.* Ankara: Sevinç Matbaası.

KOSELLECK R ve RICHTER. (2006). Crisis. *Journal of the History of Ideas , 67/2*, 357-400.

KOYUNCU, E. T. (2012). Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme. *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı* , 1-8.

KRUGMAN, P. (1994). *Defining and Measuring Productivity.* 19 5, 2018 tarihinde http://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/40526851.pdf adresinden alındı

KUBALI, D. (1999). Performans Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi , Cilt:32* (Sayı:1), 31-62.

KÜÇÜKYAĞCI, N. (2014). *2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin Bakanlık Denetim Sistemine Etkileri.* Ankara: TC Başbakanlık.

KÜÇÜKYAĞCI, N. (2015). Kamu Yönetimi Reformunda Bakanlıklar: 2011 Örneği. *Yüksek Lisans Tezi* . Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

LANGROD, G. (1953). Local Government and Democracy. *Public Administration , Volume: 31* (Issue:1), 25-34.

LILBURN, S. (1995). *Dividing The Political: A Feminist Critique Of The New Right.* Adelaide: University of Adelaide.

LITVACK J. ve SEDDON J. (2004). *Decentralization Briefing Notes.* WBI Working Papers in collaboration with PREM network.

MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ. (1995). *Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları.* Ankara.

MAHÇUPYAN, E. (2017). *Belediye Başkanları Niçin Değiştiriliyor?* 18 5, 2018 tarihinde http://www.karar.com/yazarlar/etyen-mahcupyan/belediye-baskanlari-nicin-degistiriliyor-5332 adresinden alındı

MASCARENHAS, R. (1993). Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand. *Public Administration Review , Volume:53* (Issue: 4), 319-328.

MELLO L. ve FUKUSAKU K. (1999). *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies Governance Issues.* OECD Development Centre.

MENGİ A ve ÇİNER C U. (2015). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı : Niteliği, Beklentiler ve Türkiye. E. A. Çoban içinde, *Yerel Yönetim Kent ve Ekoloji Can Hamamcı'ya Armağan* (s. 89-109). Ankara: İmge Kitabevi.

MİLLİYET GAZETESİ. (2017). *Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan Merkez Bankası Hakkında Flaş Açıklama.* 24 11, 2017 tarihinde http://www.milliyet.com.tr/cumhurbaskani-erdogan-dan-flas-ekonomi-2556571/ adresinden alındı

MİLLİYET GAZETESİ. (2011). *Özerklerin Bazı Yetkileri Hükümete Geçebilir.* 24 11, 2017 tarihinde http://www.milliyet.com.tr/ozerklerin-bazi-yetkileri-hukumete-gecebilir-ekonomi-1355428/ adresinden alındı

MILSTEIN, B. (2015). Thinking Politically about Crisis: A Pragmatist Perspective. *European Journal of Political Theory , Volume: 14* (Number:2), 141-160.

MOELLER, R. (2009). *Brink's Modern Internal Auditing A Common Body of Knowledge.* New Jersey: Published by John Wiley & Sons.

MORRIS, R. (1901). *Etimology of Local Names With a Short Introduction to See Relationship of Languages.* London: University of Toronto.

NADAROĞLU, H. (1986). *Mahalli İdareler.* İstanbul: Beta Yayınevi.

NALBANT, A. (2012). *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye.* İstanbul: XII Levha Yayınevi.

OĞUZOĞLU, C. (1952). *Roma Hukuku.* Ankara: Güney Matbacılık.

OKANDAN, R. (1944). *Roma Amme Hukuku.* İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

ONAR, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umum ve Esasları* (Cilt II). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

OSIPOV vd, V. (2017). Public Administration System: Crisis in Leadership And The Need Of Instıtutıonal Reforms in Russia. *Journal of Business Paradigms , Volume:2* (Number:1).

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (1997). The Emergence of a New Approach To The Public Sector: The New Public Management. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi , Cilt:52* (Sayı:1), 517-565.

ÖNER, Ş. (2001). Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler , Cilt: 10* (Sayı: 2), 51-67.

ÖVGÜN B VE KANTAŞ. (2017). Kamu Yönetimi Reformunun Psikolojik Süreci ve İnsan Unsuru. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (Sayı: 26), 313-326.

ÖVGÜN, B. (2007). Anayasal Yenilenmeler ve Siyasi Müsteşarlık. B. A. GÜLER içinde, *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939* (s. 811- 893). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi.

ÖVGÜN, B. (2010). *Devlet ve Planlama.* Ankara: Siyasal Kitabevi.

ÖVGÜN, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi , 40/3,* 159-179.

ÖVGÜN, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi , Cilt: 66* (No: 3), 263-281.

ÖVGÜN, B. (2013). *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü.* Ankara: Nika Yayınevi.

ÖVGÜN. B ve ÖZÇAĞLAR EROĞLU H. (2016). Kamu Yönetiminde Yeniden Merkezileşme Eğilimi: Avrupa Birliği Bakanlığı Üzerinden Bir İnceleme. O. Ş. ZENGİN içinde, *Oğuz Onaran'a Armağan* (s. 381- 396). Ankara: KAYAUM.

ÖZAY, İ. H. (1994). *Günışığında Yönetim.* İstanbul: Alfa Yayınevi.

ÖZEL, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet). *Çağdaş Yerel Yönetimler , Cilt:9* (Sayı: 3), 25-43.

ÖZER, A. (1993). Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi , Cilt:2* (Sayı: 4), 23-32.

ÖZER, M. A. (2015). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği. *Sayıştay Dergisi* (Sayı:98), 19-40.

ÖZEREN, B. (2000). İç Denetim Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları. *Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi* . Ankara: Sayıştay.

ÖZGENTÜRK, J. (2015). *Devlete Geçince Çağırmadılar.* 22 11, 2017 tarihinde http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/devlete-gecince-cagirmadilar-28575833 adresinden alındı

ÖZKÖK ÇUBUKÇU, D. (2008). Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi , Cilt: 63* (Sayı: 1), 81-120.

ÖZMEN, İ. (2004). *Vesayet Hukuku Davaları.* Ankara: Kartal Yayınları.

ÖZTÜRK, S. (2006). *Üniversitelerin Yapısal ve İşlevsel Değişiminde Üniversite Özerkliğinin Yeniden Tanımlanması Veya Özerklik Kavramı ve Üniversite Özerkliği.* 21.1.2018 tarihinde Üniversite ve Toplum: http://www.universite-toplum.org/text.php3?id=287 adresinden alındı

PANIZZA, U. (1999). On The Determinants Of Fiscal Centralization: Theory and Evidence. *Journal of Public Economics* (No: 74), 97-139.

PATRONLAR DÜNYASI. (2014). *TÜSİAD: DEİK Devletin Uzantısı Oldu.* 23 11, 2017 tarihinde http://www.patronlardunyasi.com/yazdir.asp?haberid=161714 adresinden alındı

PUSTU, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi* (Sayı: 57), 121-134.

RODRIK, D. (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review Of The World Bank's Economic Growth in The 1990's: Learning From a Decade Of Reform. *Journal Of Economic Literature* , 973-987.

SABAH GAZETESİ. (2012). *Büyükşehirlere Yeni Statü.* 29 11, 2017 tarihinde https://www.sabah.com.tr/gundem/2012/05/02/buyuksehir-siniri-acilip-beldeler-mahalle-olacak adresinden alındı

SAĞLAM, E. (2011). *Üst Kurullar Artık Bağımlı.* 24 11, 2017 tarihinde http://www.radikal.com.tr/yazarlar/erdal-saglam/ust-kurullar-artik-bagimli-1060647/ adresinden alındı

SARTORI, G. (1996). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş.* (T.Karamustafaoğlu ve M.Turhan, Çev.) Ankara: Yetkin Yayınları.

SAVCI, B. (2012). Türkiye'de Reform Hareketlerinin Analizi. Ş. D. Ed. Burhan Aykaç içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 421-438). Ankara: Nobel Yayıncılık.

SAYIN, D. (1994). Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi , Cilt: 3* (Sayı: 5), 11-24.

SAYLAM ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN, A. U. (2013). Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nden Avrupa Birliği Bakanlığı'na: Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Bakanlık Teşkilatlanması. *Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi* , 178-196.

SHERMAN, C. P. (1913). Debt of the Modern Law of Guardianship to Roman Law. *Mıchıgan Law Review* , 124- 131.

SISK, T. v. (2001). *Democracy At The Local Level The International Idea Handbook On Participation, Representation, Conflict Management And Governance.* Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

SOBACI, M. Z. (2011). Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü. *Sosyo Ekonomi Dergisi* , 191-210.

STARN, R. (1971). Hıstorıans And Crısıs. *Past & Present , Volume: 52* (Issue:1), 3-22.

STONE, D. (1999). Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space And Disciplines. *Politics , Volume: 19* (Issue:1), 51-59.

STONE, D. (2003). Transnational Transfer Agents and Global Networks in the 'Internationalisation' of Policy. *"Internationalisation and Policy Transfer" Workshop, Tulane University, New Orleans* , 1-23.

SÜRGİT, K. (1972). *Türkiye'de İdari Reform.* Ankara: Sevinç Matbaası.

SÜRGİT, K. (1969). Yönetimde Kontrol. *Amme İdaresi Dergisi , Cilt:2* (Sayı:1), 45-57.

ŞAYLAN, G. (1982). Planlama ve Bürokrasi. *ODTÜ Gelişme Dergisi 1981 Özel Sayı* .

ŞAYLAN, G. (1973). Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi , Cilt:4* (Sayı:2), 15-28.

TAHİROĞLU B ve ERDOĞMUŞ. (2014). *Roma Hukuku Dersleri.* İstanbul: DER Yayınları.

TAHİROĞLU, B. B. (2014). *Roma Hukuku Dersleri.* Der Yayınları: İstanbul.

TAN, T. (1984). 1982 Anayasası'nın Geçici 15.Maddesi Üzerine. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi , Cilt: 49* (Sayı:1), 373-385.

TANZI, V. (1996). Fiscal Fedaralism and Decentralization: A Review Of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *The International Bank for Reconstruction and Development* , 295-315.

TBMM TUTANAK DERGİSİ. (2006). 22. Dönem, 4. Yasama Yılı, 54. Birleşim, Cilt: 109.

TDK. (2005). *Türkçe Sözlük.* Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.

TOCQUEVILLE, A. D. (2016). *Amerika'da Demokrasi.* (C. ÇAĞLA, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

TODAİE. (1965). *İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor.* Ankara: Kardeş Matbaası.

TORTOP, N. (1992). Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi , Cilt: 1* (Sayı: 3), 3-6.

TORTOP, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi , Cilt: 7* (Sayı:1), 27-50.

TORUN, S. (2016). *Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Seyit Torun'un Yazılı Basın Açıklaması.* 9 2, 2018 tarihinde https://chp.org.tr/Haberler/17/genel-baskan-yardimcisi-seyit-torunun-yazili-basin-aciklamasi-27029.aspx. adresinden alındı

TOSUN, İ. (2015). Denetimin Değişen Yüzü. D. B. ÖVGÜN içinde, *AKP Nasıl Yönetti?* (s. 121-162). Ankara: Nika Yayınevi.

TOURAINE, A. (2004). *Demokrasi Nedir?* (O. Kunal, Çev.) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

TURAN, M. B. (2014). Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri. *Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu* (s. 1-10). KKTC: Ed. Deniz İŞÇİOĞLU.

TÜRK HUKUK KURUMU. (1991). *Türk Hukuk Lügati.* Ankara: Başbakanlık Basımevi.

TÜRKBAĞ, A. U. (2002). Bir Demokrasi Klasiği : Alexis de Tocqueville' de Demokrasi Kültürünün Temel Kurumları Olarak Yerel Yönetimler. *Doğu Batı Dergisi: Yeni Devlet ve Yeni Siyaset Sayısı* (Sayı: 21).

UMUR, Z. (1999). *Roma Hukuku Ders Notları.* İstanbul: Beta Yayınevi.

UMUR, Z. (1983). *Roma Hukuku Lügatı.* İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Matbaası.

USUI, N. (2007). *Critical Issues of Fiscal Decentralization.* Philippines: Asian Development Bank.

WILLIAMSON, J. (2004). *A Short History of the Washington Consensus.* 12 3, 2018 tarihinde http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/021020175701_Williamson.j.Ashort.pdf adresinden alındı

WILLIAMSON, J. (1990). *The Washington Consensus.* 12 3, 2018 tarihinde http://s3-euw1-ap-pe-ws4-cws-documents.ri-prod.s3.amazonaws.com/9781138824287/ch12/3._John_Williamson,_The_Washington_Consensus,_1990.pdf adresinden alındı

WOODS, N. (2006). *The Globalizers The IMF, The World Bank and Their Borrowers.* Ithaca and London: Cornell University Press.

WORLD BANK. (2010). *A Framework for the Assessment of Political Decentralization* . 18 5, 2018 tarihinde http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/Political-Decentralization-web.pdf adresinden alındı

WORLD DEVELOPMENT REPORT. (1999). *Entering The 21st Century World Development Report 1999-2000.* The USA: Oxford University Press.

YALÇINDAĞ, S. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amaçları ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi , Cilt:4* (Sayı:2), 24-31.

YALÇINDAĞ, S. (1995). *Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler.* İstanbul: TÜSİAD.

YAVUZ, G. (2007). Washington Uzlaşması Sonrasında Dünya Bankasından Bir Açılım Önerisi: Kapsamlı Kalkınma İçin Çerçeve. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi , 9/3,* 181-196.

YAYMAN, H. (2005). Türkiye'nin İdari Reform Politiği. *Doktora Tezi* . Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

YELDAN, E. (2009). Kapitalizmin Yeniden Finansallaşması ve 2007/2008 Krizi: Türkiye Krizin Neresinde? *Çalışma ve Toplum Dergisi* (Sayı: 1), 11- 28.

YILDIRIM, C. (2011). Neoliberal İktisat Politikalarının Türkiye'de Orta Sınıfa Etkisi. *Doktora Tezi* . Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

YUSOFF vd. (2016). Conceptualizing Decentralization and its Dimensions. *International Business Management* , 692-701.

ZAMAN GAZETESİ. (2008). *Merkez Bankasının İstanbul'a Taşınmasında Sakınca Yok.*

ZENGİN, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi* , 93-116.

ZENGİN, O. (2009). Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar. B. ÖVGÜN (Dü.) içinde, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* (s. 1-41). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları.

ZENGİN, O. (2018). Kavramlar Üzerinden Yerel Özerkliği Tartışmak. E. A. Mengi ve İşçioğlu içinde, *Kentsel Politikalar* (s. 662-675). Ankara: Palme Yayıncılık.

ÖZET

Yönetim devinimsel bir süreçtir. Kamu yönetimi varlığını devam ettirebilmek için değişen koşullara uyum sağlamak zorundadır. Kamu yönetimi alanında reform yapılmasına yol açan birden çok sebep vardır. Ancak bu sebeplerden en önemlisinin krizler olduğu söylenilebilir. Çünkü Türkiye özelinde incelendiğinde, reform çalışmalarının genellikle kriz dönemlerinin ardından yapılmaya başladığı dikkat çekmektedir. Örneğin, Türkiye'de 2001 krizinden sonra yerelleşmeye yönelik reformlar yapılırken, 2008 krizinin etkisiyle özellikle 2011 yılından itibaren merkezileşme yönünde reformlar uygulanmıştır. Ancak 2011 yılında başlayan merkezileşme eğiliminin 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından artan oranda devam ettiği söylenilebilir. Çünkü 15 Temmuz 2016 darbe girişiminden sonra kamu yönetimini etkileyen önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelerin başında gerek ekonomik gerekse yönetsel alanda uygulanmaya başlanan kayyımlık müessesesi gelmektedir.

Bu çalışmanın amacı, kayyım uygulamasının yönetsel ve ekonomik alanda yaşattığı dönüşümü analiz etmektir.

ABSTRACT

Administration is a dynamic process. The public administration must comply with changing conditions in order to maintain its existence. Reforms in the field of public administration have multiple causes. However, we can tell that the most important one of all these causes are crisis. Yet when we observe from Turkey's aspect, remarkably reform efforts are usually take place after the crisis period. For example, in Turkey after 2001 crisis, while reforms aimed at decentralization, with the impact of 2008 crisis, reforms have been implemented in the direction of centralization specifically after 2011. However, ıt can be said that the tendency of centralization that initiated in 2011, continued after the coup attempt of July 15 ,2016. As after the coup attempt of July 15,2016, crucial developments affecting public administration were experienced. The trustee organisation which has started to be implemented in both economic and administrative field is one of the main progress among these developments.

This purpose of this study is to analyze the transformation of the trustee implementation both in administrative and economic field.

EK 1: Kayyım Atanan 101 Belediye

KAYYIM ATANAN BELEDİYE	KAYYIM ATANAN BELEDİYENİN PARTİSİ	KAYYIM OLARAK ATANAN KİŞİ	TARİH
Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi	BDP	Ankara Etimesgut İlçesi Kaymakamı Cumali Atilla	11 Kasım 2016
Diyarbakır Sur Belediyesi	BDP	Vali Yrd. Bilal Özkan	11 Eylül 2016
Diyarbakır Silvan Belediyesi	BDP	Diyarbakır Silvan İlçesi Kaymakamı Murat Kütük	11 Eylül 2016
Diyarbakır Kayapınar Belediyesi	BDP	Diyarbakır Kayapınar İlçesi Kaymakamı Mustafa Kılıç	8 Aralık 2016
Diyarbakır Yenişehir Belediyesi	BDP	Diyarbakır Yenişehir İlçesi Kaymakamı Mehmet Özel	8 Aralık 2016
Diyarbakır Hani Belediyesi	BDP	Diyarbakır Kocaköy İlçesi Kaymakamı Yusuf Turhan	5 Ekim 2016
Diyarbakır Kulp Belediyesi	BDP	Diyarbakır Kulp İlçesi Kaymakamı Fatih Dülgeroğlu	23 Ocak 2017
Diyarbakır Bismil Belediyesi	BDP	Diyarbakır Bismil İlçesi Kaymakamı Turgay Gülenç	4 Şubat 2017
Diyarbakır Kocaköy Belediyesi	BDP	Diyarbakır Kocaköy İlçesi Kaymakamı Yusuf Turhan	6 Şubat 2017
Diyarbakır Lice Belediyesi	BDP	Diyarbakır Lice İlçe Kaymakamı Sinan Başak	10 Şubat 2017
Diyarbakır Dicle Belediyesi	BDP	Diyarbakır Dicle İlçe Kaymakamı Alpasalan Kılıç	13 Şubat 2017
Diyarbakır Eğil Belediyesi	BDP	Diyarbakır Eğil İlçe Kaymakamı Kürşad Atak	8 Mart 2017
Adana Pozantı Belediyesi	MHP	KHK ile Mahmut Sami Baysal	11 Eylül 2016
Erzincan İliç Belediyesi	MHP	İliç İlçe Kaymakamı Mehmet Kemal Akpınar	1 Aralık 2016
Van Büyükşehir Belediyesi	BDP	Van Valisi İbrahim Taşyapan	17 Kasım 2016
Van Özalp Belediyesi	BDP	Uluca İlçe Kaymakamı Ferhat Vardar	11 Eylül 2016
Van İpekyolu Belediyesi	BDP	İpekyolu İlçe Kaymakamı Cemil Öztürk	11 Eylül 2016
Van Erciş Belediyesi	BDP	Erciş İlçe Kaymakamı Mehmet Şirin Yaşar	11 Eylül 2016
Van Edremit Belediyesi	BDP	Edremit İlçe Kaymakamı Atif Çiçekli	11 Eylül 2016
Van Çatak Belediyesi	BDP	Çatak İlçe Kaymakamı Hacı Asım Akgül	6 Ocak 2017
Van Muradiye Belediyesi	BDP	Muradiye İlçe Kaymakamı Mehmet Fatih Çelikel	17 Ocak 2017
Van Başkale Belediyesi	BDP	Başkale İlçe Kaymakamı Abdulselam Öztürk	22 Ocak 2017
Van Gürpınar	BDP	Gürpınar İlçe Kaymakamı	3 Şubat 2017

Belediyesi		Osman Doğramacı	
Van Saray Belediyesi	BDP	Saray İlçe Kaymakamı İbrahim Bayır	15 Şubat 2017
Van Çaldıran Belediyesi	BDP	Çaldıran İlçe Kaymakamı Tekin Dündar	15 Şubat 2017
Van Bahçesaray Belediyesi	BDP	Bahçesaray İlçe Kaymakamı Serhat Karabektaş	16 Şubat 2017
Mardin Büyükşehir Belediyesi	Bağımsız Aday	Mardin Valisi Mustafa Yaman	17 Kasım 2016
Mardin Dargeçit Belediyesi	BDP	Dargeçit İlçe Kaymakamı Mehmet Yaşar Yeşiltaş	11 Eylül 2016
Mardin Derik Belediyesi	BDP	Derik İlçe Kaymakamı Muhammed Fatih Safitürk	11 Eylül 2016
Mardin Mazıdağ Belediyesi	BDP	Mazıdağ İlçe Kaymakamı Halit Benek	11 Eylül 2016
Mardin Nusaybin Belediyesi	BDP	Nusaybin İlçe Kaymakamı Ergün Baysal	11 Eylül 2016
Mardin Kızıltepe Belediyesi	BDP	Kızıltepe İlçe Kaymakamı Ahmet Odabaş	4 Aralık 2016
Mardin Artuklu Belediyesi	BDP	Artuklu İlçe Kaymakamı Şakir Öner Öztürk	13 Aralık 2016
Mardin Ömerli Belediyesi	BDP	Ömerli İlçe Kaymakamı Erol Korkmaz	6 Ocak 2017
Mardin Savur Belediyesi	BDP	Savur İlçe Kaymakamı İdris Koç	1 Mart 2017
Hakkari Belediyesi	BDP	Hakkari Vali Yardımcısı Cüneyt Epcim	11 Eylül 2016
Hakkari Çukurca Belediyesi	BDP	Çukurca İlçe Kaymakamı Mehmet Mut	8 Aralık 2016
Hakkari Yüksekova Belediyesi	BDP	Yüksekova İlçe Kaymakamı Mahmut Kaşıkçı	19 Aralık 2016
Şırnak Belediyesi	BDP	Şırnak Vali Yardımcısı Turan Bedirhanoğlu	5 Kasım 2016
Şırnak Cizre Belediyesi	BDP	Cizre İlçe Kaymakamı Ahmet Adanur	11 Eylül 2016
Şırnak Silopi Belediyesi	BDP	Silopi İlçe Kaymakamı Savaş Konak	11 Eylül 2016
Şırnak İdil Belediyesi	BDP	İdil İlçe Kaymakamı Ersin Tepeli	21 Eylül 2016
Şırnak Beytüşşebbap Belediyesi	BDP	Beytüşşebap İlçe Kaymakamı Murat Şener	3 Mart 2017
Şırnak Sırtköy Belde Belediyesi	BDP	İdil İlçe Kaymakamı Ersin Tepeli	8 Kasım 2016
Şırnak Kumçatı Belde Belediyesi	BDP	Şırnak Vali Yardımcısı Turan Bedirhanoğlu	6 Ocak 2017
Şırnak Uludere Belediyesi	BDP	Uludere İlçe Kaymakamı Fatih Mehmet Yakınoğlu	27 Ocak 2017
Şırnak Görünümlü Belde Belediyesi	BDP	Silopi İlçe Kaymakamı Savaş Konak	10 Şubat 2017
Şırnak Fındık Belde Belediyesi	BDP	Güçlükonak İlçe Kaymakamı Osman Demir	19 Ocak 2017
Batman Belediyesi	BDP	Batman Valisi Ertuğrul Şeref Aksoy	11 Eylül 2016
Batman Beşiri	BDP	Beşiri İlçe Kaymakamı	11 Eylül 2016

Belediyesi		Mustafa Maslak	
Batman Gercüş Belediyesi	BDP	Gercüş İlçe Kaymakamı Ünal Koç	11 Eylül 2016
Batman İkiköprü Belde Belediyesi	BDP	Beşiri İlçe Kaymakamı Mustafa Maslak	11 Eylül 2016
Siirt Belediyesi	BDP	Siirt Vali Yardımcısı Ceyhun Dilşad Taşkın	17 Kasım 2016
Siirt Eruh Belediyesi	BDP	Eruh İlçe Kaymakamı Murtaza Dayanç	11 Eylül 2016
Siirt Baykan Belediyesi	BDP	Baykan İlçe Kaymakamı Mehmet Kocabey	20 Aralık 2016
Siirt Veyselkarani Belde Belediyesi	BDP	Baykan İlçe Kaymakamı Mehmet Kocabey	23 Aralık 2016
Siirt Gökçebağ Belde Belediyesi	BDP	Siirt Vali Yardımcısı Ceyhun Dilşad Taşkın	6 Şubat 2017
Siirt Kayabağlar Belde Belediyesi	BDP	Kurtalan İlçe Kaymakamı Musa Üçgül	12 Nisan 2017
Siirt Beğendik Belde Belediyesi	BDP	Pervari İlçe Kaymakamı Hakan Şeker	23 Kasım 2017
Ağrı Belediyesi	BDP	Ağrı Valisi Musa Işın	1 Mart 2017
Ağrı Diyadin Belediyesi	BDP	Diyadin İlçe Kaymakamı Mekan Çeviren	11 Eylül 2016
Ağrı Tutak Belediyesi	BDP	Tutak İlçe Kaymakamı Erkan İsa Erat	12 Ocak 2017
Ağrı Doğubeyazıt Belediyesi	BDP	Doğubeyazıt İlçe Kaymakamı Ulaş Akhan	24 Ocak 2017
Erzurum Hınıs Belediyesi	BDP	Hınıs İlçe Kaymakamı Bülent Ay	11 Eylül 2016
Erzurum Aşkale Belediyesi	AKP	Enver Başaran	11 Eylül 2016
Erzurum Karayazı Belediyesi	BDP	Karayazı İlçe Kaymakamı Kamili Aksoy	6 Aralık 2016
Erzurum Karaçoban Belediyesi	BDP	Karaçoban İlçe Kaymakamı Duran Kalkan	28 Aralık 2016
Erzurum Tekman Belediyesi	BDP	Tekman İlçe Kaymakamı Kemal Karahan	6 Ocak 2017
Iğdır Tuzluca Belediyesi	BDP	Tuzluca İlçe Kaymakamı İbrahim Civelek	11 Eylül 2016
Iğdır Hoşhaber Belde Belediyesi	BDP	Iğdır Vali Yardımcısı Bilgehan Karanfil	11 Eylül 2016
Muş Bulanık Belediyesi	BDP	Bulanık İlçe Kaymakamı Ömer Şahin	11 Eylül 2016
Muş Varto Belediyesi	BDP	Varto Belediyesi İlçe Kaymakamı Mehmet Nuri Çetin	11 Kasım 2016
Muş Malazgirt Belediyesi	BDP	Malazgirt İlçe Kaymakamı Soner Kırlı	1 Aralık 2016
Muş Rüstemgedik Belde Belediyesi	BDP	Bulanık İlçe Kaymakamı Hacı Arslan Uzan	15 Nisan 2017
Muş Konakkuran Belde Belediyesi	BDP	Malazgirt İlçe Kaymakamı Soner Kırlı	10 Mayıs 2017
Muş Erentepe Belde Belediyesi	BDP	Bulanık İlçe Kaymakamı Hacı Arslan Uzan	13 Haziran 2017
Şanlıurfa Suruç Belediyesi	BDP	Şanlıurfa Vali Yardımcısı Tarık Açıkgöz	11 Eylül 2016

Şanlıurfa Halfeti Belediyesi	BDP	Halfeti İlçe Kaymakamı Şeref Albayrak	23 Aralık 2016
Şanlıurfa Viranşehir Belediyesi	BDP	Viranşehir İlçe Kaymakamı Ömer Cimşit	9 Ocak 2017
Şanlıurfa Bozova Belediyesi	BDP	Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi İnsan Kaynakları Daire Başkanlığında müdür olan Tahir Kalkan	9 Ocak 2017
Bitlis Belediyesi	BDP	Bitlis Valisi Ahmet Çınar	27 Kasım 2016
Bitlis Ovakaşlı Belde Belediyesi	BDP	Ahlat İlçe Kaymakamı Bülent Tekbıyıkoğlu	3 Kasım 2016
Bitlis Mutki Belediyesi	BDP	Mutki İlçe Kaymakamı Mehmet Kılıç	23 Aralık 2016
Bitlis Hizan Belde Belediyesi	BDP	Hizan İlçe Kaymakamı Bülent Hamitoğlu	23 Aralık 2016
Bitlis Yolalan Belde Belediyesi	BDP	Tatvan İlçe Kaymakamı Mehmet Ali Özkan	23 Aralık 2016
Bitlis Güroymak Belde Belediyesi	BDP	Güroymak İlçe Kaymakamı Ufuk Özen Alibeyoğlu	28 Kasım 2016
Karabük Safranbolu Belediyesi	AKP	Safranbolu İlçe Kaymakamı Fatih Ürkmezer	22 Haziran 2017
Kütahya Kuşu Belde Belediyesi	AKP	Simav İlçe Kaymakamı Türker Çağatay Halim	6 Nisan 2017
Giresun Çamoluk Belediyesi	AKP	AKP'li Belediye Meclisi üyesi *Musa Varıcı*	11 Eylül 2016
Tunceli Belediyesi	BDP	Tunceli Vali Yardımcısı Olgun Öner	17 Kasım 2016
Tunceli Akpazar Belde Belediyesi	ÖDP	Mazgirt İlçe Kaymakamı Kenan Aktaş	12 Mayıs 2017
Mersin Akdeniz Belediyesi	BDP	Akdeniz İlçe Kaymakamı Hamdi Bilge Aktaş	18 Aralık 2016
Elazığ Karakoçan Belediyesi	BDP	Karakoçan İlçe Kaymakamı Cemil Sarıoğlu	31 Ocak 2017
Kars Digor Belediyesi	BDP	Digor İlçe Kaymakamı Mustafa Güngör	9 Şubat 2017
Konya Ilgın Belediyesi	AKP	AKP Meclis Üyesi Mehmet Karahan	11 Eylül 2016
Zonguldak Karaman Belediyesi	AKP	Zonguldak Vali Yardımcısı Sedat Yıldırım	27 Ocak 2017

Fiili Olarak Kayyım Atanan Belediyeler

BDP' li Belediye	Çınar Belediyesi
BDP' li Belediye	Ergani Belediyesi
BDP' li Belediye	Hazro Belediyesi
BDP' li Belediye	Bağlar Belediyesi