

GENEL OLARAK DEVLET TEŞKİLATI

GENEL OLARAK DEVLET TEŞKİLATI

1) TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLETİ'NİN TEMEL ORGANLARI

Devlet, bir ulusun sahip olduğu ve coğrafi sınırları belirli ülke toprakları üzerinde; yasama, yürütme ve yargı işlemlerini yerine getiren, toplum düzenini sağlayan, yasal emretme gücüne sahip hukuki bir varlıktır. Her ulusun kurduğu devlet, her ulusun kendi tarihsel ve toplumsal koşullarının ürünüdür. Dolayısıyla, bir ülkenin anayasası bize, o ülke vatandaşlarının nasıl bir devlet kurduğunu anlatır. İşte, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin temel organlarını da Türkiye Cumhuriyeti Anayasası anlatmıştır.

Buna göre, devlet yapısını oluşturan organlar Cumhuriyetin Temel Organları olarak isimlendirilen; yasama, yürütme ve yargı organlarıdır. Bu organlara tanınan yetki, sorumluluk ve görev alanlarının sınırlarının belirlenmesinde güçler ayrılığı ilkesi esas alınmıştır. Bu ilke, anayasamızın başlangıç¹ bölümünde belirtildiği gibi, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmez. Belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret olup bununla sınırlı medeni bir iş bölümü ve işbirliği olduğunu anlatır. Üstünlük ancak anayasa ve yasalardadır.

A) Yasama

Yukarıda belirtilmiş olduğu gibi, yasama yetkisi, Türk Ulusu adına Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir. Türkiye Büyük Millet Meclisi; ulusça genel oyla seçilen beşyüzelli milletvekilinden oluşur. Yirmi beş yaşını dolduran her Türk milletvekili seçilebilir. (Anayasa, md. 76)² Türkiye Büyük Millet Meclisinin seçimleri

¹ "Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirten başlangıç kısmı, anayasa metnine dahildir." (Anayasa., Madde 176)

²Anayasanın bu maddesi ile kimlerin milletvekili olamayacağı da hüküm altına

dört yılda bir yapılır. Milletvekili olarak seçilenler Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olarak Türk milleti önünde ant içerek göreve başlarlar.³ Görev ve yetkileri şunlardır: yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; uluslararası

alınmıştır. Şöyle ki; “en az ilkokul mezunu olmayanlar, kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, kamu hizmetlerinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler.” Bunun yanı sıra, “hakimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.” (Anayasa, md.76)

³ Anayasanın 81’inci maddesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, göreve başlarken şu şekilde andiçerler: “Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, hukukun üstünlüğüne, demokratik ve laik cumhuriyete ve Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı kalacağıma, toplumun huzur ve refahı, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerden yararlanması ülküsünden ve Anayasaya sadakatten ayrılmayacağıma; büyük Türk Milleti önünde namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”

antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak; üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, örgütsel yapı itibarıyla; Genel Kurul, Başkanlık Divanı, Siyasi Parti Grupları, Danışma Kurulu ve Komisyonlardan oluşur. Milletvekilleri bu kurul ve komisyonlarda çalışarak görevlerini yerine getirirler. Ayrıca, TBMM Genel Kurulundan alınacak karar üzerine, Dostluk Grupları ve Parlamentolararası Birlik Grupları da kurulabilmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teknik, destek, lojistik hizmetleri sağlamak üzere, Genel Sekreterlik biçiminde yapılandırılmış bir idari teşkilat bulunmaktadır.

TBMM İdari Teşkilatı kadrolarında görevli personel hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun istisnai memurlukla ilgili hükümleri uygulanır.

B) Yürütme

Yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşur. Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.

1) Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milleti'nin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. (Anayasa, md. 104)

Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış TBMM üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından beş yıllık bir süre

için halk tarafından genel oyla seçilir. Bir kimse, en fazla iki kez Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, varsa Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer. Cumhurbaşkanı göreve başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde ant içerek tüm ulusa söz verir.⁴

Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olan görev ve yetkileri T.C. Anayasası'nın 104'üncü maddesinde açık olarak sayılmıştır. *Buna göre*, Cumhurbaşkanının *yasama ile ilgili* görev ve kullanacağı yetkileri;

- ~~Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak,~~
- Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak,
- Kanunları yayımlamak,
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek,

⁴ Anayasamızın 103. maddesi cumhurbaşkanının göreve başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde şu şekilde andiçmesini hükme bağlamıştır: "Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim."

- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,

- Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, tümünün veya belirli hükümlerinin anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,

- Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermektir.

~~Cumhurbaşkanı~~ *Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri şunlardır:*

- Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,

- Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,

- Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak,

- Yabancı devletlere Türk Devleti'nin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,

- Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,

- Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil etmek,

- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

- Genelkurmay başkanını atamak,

- Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,

- Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmek,

- Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,
- Kararnameleri imzalamak,
- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,
- Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve başkanını atamak,
- Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,
- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek.

Cumhurbaşkanının *yargı ile ilgili* görev ve kullanacağı yetkiler ise şöyle belirlenmiştir:

Anayasada belirtilen şartlar çerçevesinde on beş üyeden oluşan Anayasa Mahkemesi üyelerinin on dördünü, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Hakimler ve Savcılar Kurulunun dört üyesini seçmek.

Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasa'da ve kanunlarda kendisine verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

a) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. Bu organ, Cumhurbaşkanına Anayasa ve kanunlarla verilen görevlerin yerine getirilmesi ve yetkilerin kullanılması için gerekli işlemleri yapmak, Cumhurbaşkanına yapılan başvuruları değerlendirmek, Yüksek Makama sunmak ve bunlar hakkında gerekli işlemleri yapmak,

Cumhurbaşkanının yurt içi ve yurt dışı gezileri ile ilgili işlemleri yürütmek, Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Yasa'yla verilen görevleri yapmak, Cumhurbaşkanlığının güvenliğini, Cumhurbaşkanı ile aile bireylerinin yakın korunmasını sağlamak için gereken önlemleri almak, Cumhurbaşkanının basın ve halkla ilişkilerini düzenlemek, ziyaret ve kabullerini programlamak, yabancı ülkelerle yapacağı özel diplomatik yazışmaları ve protokol işlerini Dışişleri Bakanlığı ile eş güdüm içinde yürütmek, personelin her türlü özlük, mali ve sosyal hak ve yardımlarını belirlemek, Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ita amirliğini yürütmek üzere kurulmuştur. Örgütsel yapısı da bu görevlere uygun biçimde: Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları, Başyaverlik, Özel Kalem Müdürlüğü, Başdanışmanlık ve Danışmanlıklar, Başkanlıklar, Muhasebe Müdürlüğü, Protokol Müdürlüğü, Güvenlik Müdürlüğünden oluşur.

Genel Sekretere yardımcı olmak üzere iki Genel Sekreter Yardımcısı görevlendirilir. Genel Sekreter Yardımcıları, Genel Sekreterlik hizmetlerini Genel Sekreter adına ve Genel Sekreterin emir ve talimatları doğrultusunda Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer yazılı kurallara uygun olarak düzenler, izler ve yürütürler. Kendilerine bağlı hizmet birimlerinin görevlerinin düzenli ve yazılı kurallara uygun yürütülmesini sağlarlar.

b) Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı anayasal bir kuruluş olup, yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Cumhurbaşkanı tarafından seçilen dokuz üyeden oluşur. Cumhurbaşkanının isteği üzerine, silahlı kuvvetler ve yargı organları dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından çoğuna bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek

kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmakla görevlidir.

2) Bakanlar Kurulu ve Başbakan

a) Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından ~~Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde~~ Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir. Listesi TBMM'ye sunulan Bakanlar Kurulunun, kuruluşundan itibaren en geç bir hafta içinde, hükümet programı TBMM'de okunur ve güvenoyuna başvurulur. TBMM'den güvenoyu alırsa göreve başlar.

Bakanlar Kurulu, Başbakanın başkanlığında toplanır. Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanı da, gerekli gördüğünde Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırabilir. Olağanüstü yönetim ilanı durumunda, olağanüstü hal süresince de Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanır.

Bakanlar Kurulu, hükümetin ve yönetimin genel politikalarını saptamaktan ve politikanın yürütülmesinden birlikte (ortak olarak) sorumludur. Bakanlar Kurulu, siyasal ve idari organ olarak devletin üst düzeydeki icrai kararlarını alır.

b) Başbakan

Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Başbakan, bakanların görevlerinin anayasa ve kanunlara uygun olarak

yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.

c) Bakanlar

Genel yönetimin üstlendiği kamu hizmetleri genel olarak Bakanlıklar biçiminde örgütlenmiş olup, her bakanlığın başında "bakan" adını taşıyan siyasal bir yönetici bulunur. Her bakan, görev ve siyasal sorumluluk açısından başbakana karşı sorumlu durumdadır, ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. (Anayasa, md.112) Bakanlık örgütü hiyerarşisinin en üstündeki yönetici olarak bakanların idari görevleri şunlardır: Bakanlığını temsil etmek, bakanlığının harcamalarını imzalamak, bakanlık adına yönetmelikler çıkarmak, bakanlığının yasama ve yürütme organı ile ilişkilerini sağlamak ve düzenlemektir. Ayrıca, bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

ç) Başbakan ve Bakanların Sorumlulukları

Başbakan ve bakanların "siyasi" ve "hukuki" olmak üzere iki tür sorumluluğu vardır. Siyasal sorumluluk, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşıdır. TBMM'nin, soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması gibi yollarla hükümet üzerinde "düşürme" sonucunu da doğuran siyasal denetim yetkisi vardır.

Başbakan ve bakanların hukuki sorumlulukları, yani "mali" ve "cezaî" sorumlulukları ise, meclis soruşturması sonucunda Yüce Divana gönderilme kararı alınması üzerine Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatıyla yaptığı yargılama sonucunda ortaya çıkmaktadır. Anayasa'ya göre, Yüce Divana verilen bir bakan, bakanlıktan düşer, Başbakanın Yüce Divana gönderilmesi durumunda ise hükümet istifa etmiş sayılır.

d) Bakanlıkların Kuruluşu

Anayasamız, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve örgütlenmesinin kanun ile düzenleneceğini hüküm altına almıştır. TBMM tarafından 27 Eylül 1984 tarihinde kabul edilen 3046 sayılı Kanun⁵ ile de ülkemizde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu bakanlıkların örgütsel yapısı biçimsel olarak aynılaştırılmıştır. Buna göre, bakanlıkların temel kuruluşları, her bakanlık için, merkez teşkilatı, ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlar biçiminde örgütlendirilmiştir.

3046 sayılı Kanun uyarınca, bakanlıklarla ilgili olarak yapılacak her türlü düzenlemede şu ilkelere uyulması zorunludur:

- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Teşkilatlanmada görev ve yetkilerin tespitinde bu bütünlük bozulamaz.
- Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare, iş bölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması esastır.
- Aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesi esastır.

3046 sayılı Kanun, bir de “Başbakan Yardımcıları”na yer vermiştir. Başbakan yardımcıları, “Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda eşgüdüm sağlamak üzere” ve “Başbakan Yardımcısı olarak” görevlendirilebilen, “hükümetin oluşumu ve genel siyasetinin yürütülmesinin gerektirdiği sayıda” belirlenen “bakan”lardır. (3046 sayılı Kanun, md. 4) Ayrıca, aynı madde uyarınca, yine Başbakana yardım etmek, Bakanlar Kurulunda eşgüdüm sağlamak, Başbakan tarafından verilecek görevleri

⁵ Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 ve 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 9 Ekim 1984 tarih ve 18540 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

yerine getirmek, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden yararlanılmak amacıyla, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakan Yardımcısı unvanıyla görev yapmak ve sayıları beşi aşmamak kaydıyla bakanların görevlendirilebileceği hükmü getirilmiştir.

Bunun yanında, 3046 sayılı Kanun ile Bakana (Millî Savunma Bakanı dahil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabileceği hüküm altına alınmıştır. Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumlu olup, Hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yaparlar. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir.

C) Yargı

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na göre yargı erki, yasama ve yürütme erklerinden bağımsızdır. Yasama ve yürütme ile yönetim, yargı kararlarına uymak zorundadır. Yargı yetkisi Türk Ulusu adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır. Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir. Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Anayasa'da düzenlenen yüksek mahkemeler, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesidir. Ayrıca, Anayasa'da yüksek mahkemeler arasında sayılmasa da, ilke olarak TBMM adına Devletin gelir ve harcamalarını denetleme görevi yapan Sayıştay'ın yargı yetkisi de bulunmaktadır.

Anayasaya göre, mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kurulup görev yapan Hakimler ve Savcılar Kurulu, adli ve idari yargı hakim ve savcılarının özlük

işlerini düzenlemek ve bir mahkemenin veya bir hakimin veya savcının kadrosunun kaldırılması ya da bir mahkemenin yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki teklifleri karara bağlamakla yetkili bir organdır.⁶

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin temel organları olan yasama, yürütme ve yargının anayasal olarak düzenlenişini gördükten sonra idari örgütlenmeye biraz daha yakından bakmak yararlı olacaktır.

II) İDARE (YÖNETİM)

A) Tanım

Cumhuriyetin temel organlarından biri olan yürütme, Anayasa'ya göre, gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvettir. (T.C. Anayasası md.8'in gerekçesi).⁷ İdare ise, kamu hizmetlerini yasalar gereğince yürütmekle görevli yapıdır. Yürütme yetkisi ve görevleri, uygulamada bu yapı aracılığıyla gerçekleştirilir. İdare, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz işlenmesini sağlayan sistematik yapıdır.

Anayasa'da bulunan bazı temel ilkeler, kamu yönetimini etkiler ve ona yön verir.⁸ Bunların başlıcaları, Anayasa'nın Başlangıç kısmında ve 2'nci maddesinde ifadesini bulan "demokratik devlet", "hukuk devleti", "laik devlet", "sosyal hukuk devleti", "Atatürk milliyetçiliği" ile Anayasa'nın daha sonraki bölümlerinde yer alan "planlı kalkınma" (md.166), "İnkılâp kanunlarının

⁶ Devlet Teşkilatı Rehberi, s.85.

⁷ T.C. Anayasası Komisyon Raporları ve Gerekçeleri, Millet Meclisi Vakfı Ofset Tesisi, Ankara, 1983, s. 11'den aktaran, **Devlet Memurları Elkitabı**, 3. Baskı, s. 17, TODAİE Yay., Ankara, 1987.

⁸ A. Şeref Gözübüyük; Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983, s.18'den aktaran **Devlet Memurları Elkitabı**, 3. Baskı, s. 17, TODAİE Yay., Ankara, 1987.

korunması" (md.174), "idarenin bütünlüğü" (md.123), "idarenin yasallığı (kanuniliği)" (md.123), "idarenin yargısal denetimi" (md.125), "merkezden yönetim", "yerinden yönetim" ve "yetki genişliği" (md.126) ilkeleri ve esaslarıdır.

Anayasa'nın 123'üncü maddesine göre, idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir; idarenin kuruluş ve görevleri ise, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Merkezden yönetim, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce ya da yerinde merkeze bağlı il yönetimi, ilçe yönetimi ve bölge yönetimi gibi taşra kuruluşları eliyle yürütülmesidir. Yerinden yönetim ise, kamu hizmetlerinin yöre halkınca seçilen kuruluş ya da organlar ile yönetsel, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel alanlarda tüzel kişiliği olan kuruluşlarca yerine getirilmesidir.

Ülkemizde devletin temel yönetsel görevleri genel (merkezi) yönetimi oluşturan kuruluşlarca yürütülür. Genel yönetimin merkez örgütü, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve Bakanlardan oluşur. Genel yönetim, üzerine aldığı hizmetleri hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal koşullara, ülkenin coğrafya durumuna göre yürütmek için taşrada örgütlenmiştir. Bu örgütler, merkezdeki genel yönetimin taşraya bir uzantısıdır ve genel olarak ülkeye yayılmıştır. Genel yönetimin taşra örgütlenmesinin dayandığı ilke, "yetki genişliği" ilkesidir. Yetki genişliği, merkezin ya da genel yönetimin, taşra kuruluşlarına ya da organlarına kendiliğinden karar alarak uygulama yetkisi tanınmasıdır. Ülkemizde genel yönetimin taşra kuruluşları, il idaresi, ilçe idaresi, bucak idaresi ve bölge yönetimidir. Anayasa'nın 126'ncı maddesi uyarınca, illerin yönetimi yetki genişliği esasına dayanır.

Ayrıca, hükümet ya da bakanlıklara yardımcı olmak üzere merkezde kurulmuş yardımcı kuruluşlar bulunmaktadır. Bunlar arasında; Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu, Milli Eğitim Şurası, Yüksek Planlama Kurulu gösterilebilir.

Ülkemizde yerel nitelikli birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan yerel yönetim kuruluşları Anayasa'nın 127'nci maddesinde şöyle düzenlenmiştir:

"Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. (...) 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. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında, Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

Ülkemizde bazı kamu hizmetleri, genel yönetimin dışında hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak örgütlenmiştir. Yönetimsel, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel alanlarda "hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları" vardır. Tüzel kişiliğe sahip olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları bu tüzel kişiliklerini yasayla ya da yasanın verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan yönetimsel kararlar kazanırlar. Kuruluşları da kanun ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yönetimsel kararlar gerçekleşir. Üniversiteler, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri bunlar arasında yer alır.

T.C. İDARİ YAPISI

MERKEZİ İDARİ KURULUSLARI

MECLİS TEŞKİLATI

- Cumhurbaşkan
- Bakanlar Kurulu
- Bakanlıklar
- Yardımcı Kurumlar

TASKİYE TEŞKİLATI

- İl
- İlçe
- İlçe Z.
- Bölge

- Danıştay
- Sayıştay
- Millî Güvenlik Kurulu
- Diğerleri (Millî Eğitim)
- Şişli, YPK vb.

Diyanet İşleri Başkanlığı

YERİNDEN YÖNETİM KURULUSLARI

YER YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUSLARI

- İl Özel İdareleri
- Belediyeler
- Köyler

İLİMETT YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

- Valilik, İlçeleri Kurumları
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri
- Kamu Kurumları Niteliğindeki Meslek Kurumları
- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları
- Diğerleri
- (TRT, TSE vb.)

B) Merkez Kurulları ya da Yüksek Kurullar

Devletin ana yönetsel görevleri, genel yönetimin merkez örgütü tarafından yerine getirilir. Her ne kadar bu örgüt, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Bakanlar ve Bakanlıklardan oluşmuştur diye tanımlansa da aslında, genel yönetimin merkez örgütü Bakanlıkları aşan bir genişliktedir. Merkezde Hükümete ve Bakanlıklara yardımcı olmak ve belli uzmanlık görevlerini yerine getirmek üzere çeşitli kurul ve kuruluşlar oluşturulmuştur.⁹

~~Yüksek Kurullar, merkezde oluşturulan, kurulun işlev ve niteliğine göre, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Başbakan Yardımcıları, Genelkurmay Başkanı, çeşitli bakanlık temsilcileri ile kuvvet komutanlarının yer aldığı; genel olarak görev alanlarıyla ilgili konularda Bakanlar Kuruluna danışma ya da tavsiye niteliğinde görüş bildiren ya da duruma göre kesin kararlar alabilen ve kuruluş yasaları ile verilen görevleri yerine getiren kurullardır. Bu kurullardan bazıları, Milli Güvenlik Kurulu, Yüksek Askeri Şûra, Yüksek Planlama Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, Milli Eğitim Şurası gibi Bakanlar Kuruluna ve/veya bakanlıklara görevlerinde yardımcı olmak, görüş bildirmek üzere kanunla teşkil edilmiş olan kurul ve kuruluşlar ile Milli Güvenlik Kurulu, Sayıştay, Danıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu gibi kamu yönetiminin tümünü ilgilendiren konularda görev yapmak üzere Anayasada öngörülmüş bulunan kuruluşlardır.~~

C) Bakanlıklar ile Bağlı ve İlgili Kuruluşları

Anayasa; bakanlık kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve örgütlenmesinin kanun ile düzenleneceğini hüküm altına almıştır. TBMM tarafından 27 Eylül 1984 tarihinde kabul edilen

⁹ Muzaffer Sencer: "Türk Yönetiminde Merkez Kurulları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S.1, s.83.

3046 sayılı Kanun¹⁰ ile de ülkemizde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu bakanlıkların örgütsel yapısı biçimsel olarak belirlenmiştir. Buna göre, bakanlıkların temel kuruluşları, her bakanlık için; “merkez teşkilat”, ihtiyaca göre kurulan “taşra ve yurtdışı teşkilatı” ile “bağlı ve ilgili kuruluşlar”dan oluşur.

1) Bakanlık Merkez Teşkilatı

Bakanlık merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, eş güdüm, gözetim ve izleme, yönetimi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere; ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşur.

Bakanlık merkez teşkilatı *Ana hizmet Birimleri*, bakanlıkların yürütmekten sorumlu oldukları hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetleri yürüten birimlerdir. Bu birimler, her bakanlığın hizmet ve görev özelliklerine ve alanlarına göre, bu bakanlıklara ait kuruluş kanunlarıyla düzenlenir. (3046 sayılı Kanun, md.7)

Bakanlık merkez teşkilatındaki *Danışma ve Denetim Birimleri*, bakana ve ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara istişari mahiyette yardımcı olan teknik, idari, hukuki ve mali konularda faaliyette bulunan birimlerdir. Bakanlık merkez teşkilatında kurulması öngörülen birimler; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ile Basın ve Halkla İlişkiler

¹⁰ Bu yasanın tam adı şöyledir: *Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eazı Maddelerinin Kaldırılması ve Eazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*. Kabul tarihi:27/9/1984. Yayımlandığı Resmi Gazete: 9/10/1984-18540. (Bu kanunun öncesini oluşturan 13/12/1983 tarih ve 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, 8/6/1984 tarih ve 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sırasıyla, 14/12/1983 ve 18/6/1984 tarihlerinde yürürlüğe girmişlerdir.)

Müşavirliğidir. Ayrıca, gerekli görülen hallerde bakanlıklarda özel önem ve öncelik taşıyan konularda bakanlık makamına yardımcı olmak üzere, otuzu geçmemek ve kuruluş kanununda gösterilmek kaydıyla, özel yeteneği olanlardan bakanlık müşavirleri bulunabilir. Bakanlık müşavirleri bakanlık makamına bağlıdır. (3046 s.Kanun/md. 12 ve 27.)

Bakanlık merkez teşkilatındaki *Yardımcı Birimler* ise, ana hizmet, danışma ve denetim birimlerine yardımcı olan ve her bakanlıkta zorunlu olarak yürütülmesi gereken idari, mali, güvenlik ve sivil savunma gibi hizmetleri yerine getirmekle görevli birimlerdir. Bunlar: Personel Genel Müdürlüğü veya Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü olarak belirlenmiştir. Bu birimlerin, ihtiyaca göre kurulmaları esastır. (3046 s. Kanun/md.13)

Ayrıca, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun gereğince stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını, kalite ölçütlerinin oluşturulmasını ve bazı mali hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak üzere kurulan bakanlıkların merkez teşkilatındaki Strateji Geliştirme Başkanlıkları; diğer kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatındaki Strateji Geliştirme Başkanlıkları/Daire Başkanlıkları/ Müdürlükleri, Danışma Birimi niteliğinde olmakla birlikte, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı gibi kimi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında ana hizmet birimi olarak sınıflandırılmışlardır.

Bakanlık merkez teşkilatının *hiyerarşik kademeleri ve birim unvanları* ise şöyledir:

- Müsteşarlık,
- Müsteşarlığa bağlı genel müdürlük, strateji geliştirme başkanlığı veya daire başkanlığı,

- Genel müdürlük veya strateji geliştirme başkanlığına bağlı daire başkanlığı,
- Şube müdürlüğü,
- İhtiyaca göre kurulacak şeflik. (3046 s. Kanun/md. 15)

2) Bakanlık Taşra Teşkilatı

Bakanlık taşra teşkilatı (3046 s.Kanun/md.8), bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri yetki genişliği esasına göre vatandaşlara sunmakla görevlidir. Bu kuruluşlar ihtiyaca göre aşağıdakilerin tamamından ya da birkaçından meydana gelecek biçimde düzenlenir:

- İl valisine bağlı il kuruluşları,
- Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları (Bölge müdürlükleri ve diğer kuruluşlar).

Bakanlık ve bağlı kuruluşlarının taşra teşkilatı, 3046 sayılı Kanunla birlikte teşkilat kanunları, İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esas ve usullere göre kurulur. (3046 s. Kanun/md.17)

Bakanlık taşra teşkilatının *hiyerarşik kademeleri ve birim unvanları*, hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla şöyle düzenlenir (3046 s. Kanun./md.15):

Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında:

- Bölge müdürlüğü,
- Şube müdürlüğü veya başmühendislik,

- Şeflik veya mühendislik.

Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:

- Vali,
- İl müdürlüğü,
- Şube müdürlüğü,
- Şeflik,

- Memurluk.

Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında:

- Kaymakam,
- İlçe müdürlüğü,
- İhtiyaç bulunan ilçelerde şube müdürlüğü,
- Şeflik,
- Memurluk.

3) Bakanlık Yurt Dışı Teşkilatı

Bakanlık yurt dışı teşkilatı, yurt dışında sürekli veya geçici görev yapan, hizmet gereklerine ve ihtiyaçlarına göre kurulan aşağıdaki kuruluşlardan meydana gelir:

- Dış temsilcilik niteliğindeki diplomatik temsilcilikler (büyükelçilik, daimi temsilcilik, temsilcilik, elçilik, ortaelçilik, büyükelçilik ve elçilik büroları ve daimi maslahatgüzarlıklar) ve konsolosluklar,

- Dış temsilcilikler bünyesindeki ihtisas birimleri, (Dış temsilciliklerin bünyesinde çalışan ve Dışişleri Bakanlığı dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına mensup memur ve diğer görevlilerden meydana gelen birimlerdir.)

- Dış temsilcilik niteliğinde olmayan yurt dışı teşkilatı. (3046 s.Kanun/md.9)

Bakanlık yurtdışı teşkilatının *hiyerarşik kademeleri ve birim unvanları*, 13/12/1983 tarihli ve 189 sayılı “**Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**” ile düzenlenmiştir.

4) Bakanlıkların Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşları

Bağlı kuruluşlar; (3046 s.Kanun/md.10) bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır. Bağlı kuruluşlar, merkez teşkilat ile ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilatından meydana gelecek biçimde düzenlenir.

Bağlı kuruluşların taşra teşkilatı; bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde veya doğrudan kendine bağlı olarak kurulabilir.

Bakanlık Bağlı Kuruluşlarında *hiyerarşik kademeler ve birim unvanları*, hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla aşağıdaki şekilde düzenlenir:

- Genel müdürlük,
- Daire başkanlığı,
- Şube müdürlüğü,
- Şeflik,
- Memurluk. (3046 s. Kanun/ md.15)

İlgili kuruluşlar; (3046 s. Kanun/md.11) özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir.

İlgili kuruluşlarda hizmet özelliklerine göre hangi danışma, denetim ve yardımcı birimlerin kurulacağı bu kuruluşların kuruluş kanunu veya statülerinde belirlenir. (3046 s.Kanun./md.14) Bu kuruluşlarda hiyerarşik kademeler ve birim unvanları da yine özel kanunlarında gösterildiği biçimde düzenlenir. (3046 s. Kanun/md.15)

İlişkili kuruluşlar; genel özellikleri itibariyle piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği haiz, özel kanunla kurulan hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

Bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

III) BAKANLIKLAR İLE BAĞLI VE İLGİLİ KURULUŞLARININ DÜZENLENMESİNİN ESAS VE USULLERİ

Herhangi bir Bakanlık ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının düzenlenmesinde uyulması gereken esas ve usuller, 3046 sayılı Kanunun "Teşkilatlanma Esas ve Usulleri" başlıklı İkinci Bölümünde belirlenmiştir. (3046 s. Kanun/md. 16-17-18-19)

A) Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarının Merkez Teşkilatının Düzenlenmesi

- Genel Müdürlük, müstakil daire başkanlığı, danışma, denetim ve yardımcı birimlerin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla düzenlenir.

- Diğer daire başkanlıkları ile şube müdürlükleri hizmetin özelliğine göre ilgili bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur, kaldırılır, aynı bakanlık içerisinde veya bakanlıklar arasındaki bağlantısı değiştirilir.

- Şeflik ve memurluklar ilgili hizmet birimi veya kuruluşun teklifi üzerine bakanlık onayı ile kurulur.

- Bir bakanlıkta birden fazla müsteşarlık kurulamaz.

- Bağlı kuruluşu ve taşra teşkilatı bulunan veya yürütmekle sorumlu oldukları hizmetler en az üç daire başkanlığı kurulmasını gerektiren ana hizmet birimleri genel müdürlük, diğer ana hizmet birimleri daire başkanlığı biçiminde teşkilatlandırılabilir.

- Bakanlık bağlı kuruluşları eliyle yürütölen hizmetler için bakanlık merkez teşkilatında ayrıca genel müdürlük düzeyinde ana hizmet birimi kurulamaz. Ancak bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının bakanlıktaki iş ve münasebetlerini yürütmek üzere bakanlık merkez teşkilatında birim kurulabilir.

- Danışma, denetim ve yardımcı birimler, özellik gösteren bakanlıklarca personel birimi hariç, genel müdürlük şeklinde teşkilatlandırılmazlar.

- Bakanlık merkez teşkilatının esas hizmet birimi şube müdürlüğüdür. Ancak şube müdürlüklerince yürütölen hizmetlerin kapsam ve özelliklerinin gerektirmesi halinde şeflik de kurulabilir.

- Bakanlık ve bağılı kuruluşların merkez teşkilatında 3046 sayılı Kanun ile belirlenenler dışında hiyerarşik kademe teşkil edilemez. Ancak bağılı olan birim miktarı esas alınmak kaydıyla müsteşar, genel müdür ve ana hizmet birimi niteliğindeki dairelerin başkanları için iki yardımcı kadrosu ihdas edilebilir. Zorunlu hallerde ilgili bakanlığın teklifi üzerine ortak kararname ile müsteşar yardımcılarının ve genel müdür yardımcılarının sayısı beşe kadar çıkarılabilir.

- Görev ve hizmetin nitelik ve niceliğine göre en az üç şube müdürlüğü bulunmadıkça daire başkanlığı, en az üç daire başkanlığı bulunmadıkça genel müdürlük kurulamaz. Şubeler ihtiyaca göre şefliklere ve memurluklara bölünebilir.

B) Bakanlıklar ve Bağılı Kuruluşlarının Taşra Teşkilatının Düzenlenmesi

- Bölge, il ve ilçe kuruluşları görev ve hizmet alanlarının sosyal, ekonomik özelliklerine, nüfus ve coğrafi durumuna, görev ve hizmetlerin niteliklerine ve ihtiyaca göre farklı tip ve statüde kurulabilir ve bunlara farklı yetkiler verilebilir.

- Bakanlıkların ve bağılı kuruluşların, bölge, il ve ilçelerde, bakanlık veya bağılı kuruluşu temsil edecek şekilde tek bir taşra teşkilatı kurmaları esastır. Ancak bu şekilde teşkilat kurmanın ekonomik olmaması, hizmetlerin mahiyet itibarıyla tek bir il kuruluşu bünyesinde birleştirilmesine imkân bulunmaması veya başarılı ve verimli çalışmaları görülen taşra birimlerinin aynen muhafaza edilebilmesi gibi gerekçelerle bakanlıkların ana hizmet birimleri ve bağılı kuruluşları, ayrı il ve ilçe müdürlükleri de kurabilirler. Bu şekilde kurulan il ve ilçe müdürlüklerinin görev, yetki ve sorumlulukları birbirleriyle ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkileri kuruluş kararnamesinde gösterilir.

- Merkezi idarenin taşra teşkilatı kurma yetkisi kurum ve kuruluşların kendi kanunlarında belirtilir. Kanunlarında bu konuda açıkça yetki bulunmayan bir kurum veya kuruluş taşra teşkilatı kuramaz.

- Sürekli görev veya hizmet yapacak taşra teşkilatı ihtiyaçlara ve hizmetin özelliklerine göre bölge, il ve ilçe kuruluşları olarak, ilgili merkez teşkilatının teklifi üzerine Kalkınma Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulur, kaldırılır veya değiştirilir.

- Ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır. Ancak, bu hizmet alanlarında bölgedeki illerin tamamına destek sağlayacak nitelikte bölge kuruluşları kurulabileceği gibi, ~~bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde de bölge kuruluşları kurulabilir.~~

- Görev veya hizmet özellikleri sebebiyle bölge kuruluşları ve bunların merkezlerinin bulunacağı yerler ile bölge müdürlüklerine dahil olacak iller kuruluşlarına ait Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenir.

- Kalkınma plan ve programları çerçevesinde, geçici taşra teşkilatı; görev veya hizmet süresi belirtilmek şartıyla ilgili bakanlığın teklifi üzerine ortak kararname ile kurulur. Bu Kararname Resmi Gazete’de yayımlanır ve bu teşkilat görevleri sona erince kaldırılır. Geçici taşra teşkilatının görev ve hizmet sürelerinin uzatılması bu fıkradaki usule tabidir.

- Acil ve olağanüstü hallerde bir bakanlık, başbakana bildirmek ve yukarıdaki fıkra esaslarına göre gerekli işlemleri sonradan tamamlamak kaydı ile geçici taşra teşkilatı kurabilir.

- Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatı kendi kanunlarında belirtilen usule, kendi kanunlarında bir usul yok ise bu maddedeki usule göre kurulur.

C) Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatının Düzenlenmesi

Kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışı teşkilatının kurulmasına,

görevlerine, yetkilerine, idaresine ve merkezle olan ilişkilerine ait esaslar 13/12/1983 tarihli ve 189 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile düzenlenmiştir.

Yurtdışı teşkilatı kurma yetkisi, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında belirtilir. Teşkilat kanunlarında böyle bir yetki bulunmayan kamu kurum ve kuruluşları yurtdışı teşkilatı kuramaz. (189 s. KHK/md.3)

Sürekli yurtdışı teşkilatından dış temsilcilikler, Dışişleri Bakanlığının; ihtisas birimleri ile dış temsilcilik niteliği taşımayan yurtdışı teşkilatı ise ilgili kamu kurum ve kuruluşunun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur veya akredite edilir, kaldırılır, birleştirilir veya değiştirilir. (189 s. KHK/ md.4)

Geçici özel diplomatik temsilcilikler Bakanlar Kurulu kararı ile geçici ihtisas birimleri ve dış temsilcilik niteliği taşımayan geçici yurtdışı teşkilatı müşterek kararname ile kurulur. (189 s. KHK/ md.5)

Ç) Bakanlık İlgili Kuruluşlarının Düzenlenmesi

İlgili kuruluşların görev, yetki ve sorumluluklar ile teşkilatlanmalarına ilişkin esaslar, bu kuruluşlarla ilgili özel kanunlarına veya statülerine göre düzenlenir.

Yükseköğretim Kurulu ve bu Kurula bağlı olanlar ile Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşları hariç ilgili kuruluşların genel müdürlük şeklinde teşkilatlandırılmaları esastır. (3046 s. K/ md.19)

D) Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarının Döner Sermaye İşletmelerinin Düzenlenmesi

Döner sermaye işletmelerinin kurulması, sermayesi, gelirleri, işleyiş ve denetimi ile ilgili esas ve usuller kanunla düzenlenir. (3046 S. Kanun/md. 40)

Genel hükümlere ilişkin düzenleme yapılınca kadar, döner sermaye işletmeleri, ilgili bakanlığın teklifi, Maliye Bakanlığının ve Sayıştay'ın olumlu görüşü alındıktan sonra teklifi yapan Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

IV) MERKEZİ İDARENİN TAŞRA TEŞKİLATI

Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. (Anayasa md.126)

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu uyarınca, İl ve ilçelerin kurulması, kaldırılması, ad ve merkez sınırının belirtilmesi ve değiştirilmesi kanunla olur. (md. 2)

A) İl İdaresi

İl idaresi, 10/06/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu¹¹ ile düzenlenmiştir. İllerin yönetimi yetki genişliği ilkesine dayanır. (5442 s. Kanun/md.3) İllerde genel idare teşkilatı il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenir. Ancak, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.

İl genel idaresinin başı ve mercii validir. (5442 s.Kanun/md. 4) Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar. (5442 s. Kanun/md.6)

İllerde, bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ve gerektiği kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar "il idare şube başkanları"dır (il müdürleri,

¹¹ Vayınlandı: Resmi Gazete Tarihi : 10/6/1949, Sayı: 7236.

defterdarlar, il müftüleri v.d.). Bu teşkilat valinin emri altındadır. (5442 s. Kanun/md.4)

Hakimler Kanunu ile İcra ve İflas Kanununda yazılı yargıç, Cumhuriyet savcısı ve yargıç sınıfında bulunanlarla bu kanunlarda yazılı adalet memurları, askeri birlikler, askeri fabrika ve müesseseler, askerlik daire ve şubeleri bu madde hükmünden müstesnadır. (5442 s. Kanun/md.4)

İl idaresinin diğer ögeleri, merkezden atanmış vali yardımcıları ile valinin başkanlığı altında il hukuk işleri müdürü, defterdar, il milli eğitim müdürü, il çevre ve şehircilik müdürü, il sağlık müdürü, il gıda, tarım ve hayvancılık müdüründen oluşan "il idare kurulu"dur. (5442 s. Kanun/md.57) Vali yardımcıları, "en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin iki yılını doğuda geçirmiş olanlardan" atanırlar. (5442 s. Kanun/md.5)

B) İlçe İdaresi

İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. (5442 s. Kanun/md. 27) Kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisidir ve ilçenin genel idaresinden sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçelerde gerektiği kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat, (adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır. (5442 s. Kanun/md.27)

Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Kurulunun (Encümen) seçimi, İçişleri Bakanının oluru üzerine ortak karar ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanırlar. Kaymakamlığa yalnızca mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olan kamu görevlileri vekâlet edebilirler.(5442 s. Kanun/md.29)

Kaymakam, kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının yayım ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve görevleri yerine getirir. Kaymakam valinin talimat ve emirlerini yürütmekle görevlidir. (5442 s. Kanun/md.31/A)

Kaymakam başkanlığında, “ilçe idare şube başkanları” (ilçe müdürleri, mal müdürleri, nüfus müdürleri v.d.) ve “ilçe idare kurulu” ilçe yönetim örgütünü oluşturur.

C) Bölge Kuruluşları

Merkezi İdarenin taşra teşkilatı içinde Bölge İdaresi de yer almaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşların oluşturulmasına olanak tanınmıştır. (5442 s. Kanun/md. 3)

Genel yönetimin taşra kuruluşları genel olarak mülki yönetim bölümleri içinde örgütlenmelerine karşın, uygulamada, çeşitli nedenlerle genel yönetimle ilgili kimi kuruluşlar, taşra örgütlerini, mülki yönetim bölümlerini aşacak biçimde örgütlenmişlerdir.

Bugün yürürlükte bulunan, 1982 Anayasasının 126'ncı maddesinde, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulabileceği ve bu teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

Bu hükme istinaden, 3046 sayılı Kanunda, ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesinin esas olduğu ancak, bu hizmet alanlarında bölgedeki illerin tamamına destek sağlayacak nitelikte bölge kuruluşları kurulabileceği gibi bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde bölge kuruluşları kurulabileceği belirtilmek suretiyle bölge kuruluşlarına ilişkin genel bir düzenleme yapılmıştır.

1) Bölge Müdürlükleri

Yukarıda bahsedilen hükümler bölge kuruluşlarının oluşturulmasına temel teşkil eden düzenlemeler olup, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilat kanunlarında da

bölge teşkilatlanmasına ilişkin düzenlemeler yapılabilmektedir. Örneğin, Karayolları ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüklerinin taşra teşkilatları bölge müdürlüklerinden oluşmaktadır.

Bunlar da il ve ilçe müdürlükleri gibi, yetki genişliği ilkesi uyarınca oluşturulan ve coğrafi ölçüte göre belli bir alanla sınırlı olan teşkilatlanmalardır. Valiye bağlı il müdürlükleri ve kaymakama bağlı ilçe müdürlüklerinden farklı olarak doğrudan merkeze bağlı teşkilatlar olarak tanımlanırlar. Devletin tüzel kişiliği içinde yer alırlar ve özerk değildirler. Merkezi idarenin merkez dışındaki teşkilatlara belli hizmetler için yetki vermesi söz konusudur.

2) Olağanüstü Hal Bölge Valiliği

14 Temmuz 1987 tarih ve 19517 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur. Görev alanına Bingöl, Batman, Diyarbakır, Elazığ, Hakkâri, Mardin, Siirt, Şırnak, Tunceli ve Van illeri girmektedir. Bununla birlikte, 30/11/2002 tarihi itibarıyla, kapsam dâhilindeki tüm illerde olağanüstü hal uygulamasına son verilmiştir.

İçişleri Bakanına bağlı olarak kurulan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, olağanüstü hale bağlı olarak oluşturulmuş geçici bir bölgesel teşkilat niteliğindedir. Olağanüstü Hal Bölge Valisi, görev alanına giren illerde, İl İdaresi Kanunu, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve öteki kanunlarla valilere tanınmış bulunan görev ve yetkilerle 2935 sayılı Kanunla valilere verilen yetkilerden, 285 sayılı KHK'nin 1'inci maddesinde belirtilen hususlarla ilgili olanları kullanmaya yetkilidir.

3) Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatları

1989 yılında 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Adıyaman, Diyarbakır

Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Batman ve Kilis illerini içine alan bölgenin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbiri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip ve 23 yıl süreli *Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı* teşkil edilmiştir.

Görev süresi sona erdiğinde otomatikman ortadan kalkması öngörülen Başkanlığın görev süresi, 15 yıl iken, bu süre önce 18 yıla daha sonrada 23 yıla çıkarılmış olup, son olarak da Bakanlar Kuruluna görev süresini uzatma yetkisi verilmiştir.

3/6/2011 tarihli ve 642 sayılı KHK ile Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesinin uygulamalarını yerinde koordine etmek ve bu kalkınma projelerinin uygulandığı illerdeki yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle bu projelerin kapsadığı bölgelerin kalkınmasını hızlandırmak üzere, Kalkınma Bakanlığına bağlı ve tüzel kişiliğe sahip ve beş yıllık süre için *Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı*, *Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı*, *Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı* kurulmuştur.

4) Kalkınma Ajansları

2006 yılında, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi

gelişmişlik farklarını azaltmak üzere, Düzey 2 istatistikî bölge birimleri esas alınarak Kalkınma Bakanının teklifi üzerine Bakanlar kurulu kararı ile tüzel kişiliği haiz “Bölgesel Kalkınma Ajansları” oluşturulmasına olanak sağlanmıştır.

Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Kalkınma Bakanlığı sorumludur.

Ajansın yapısının, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofislerinden oluşacağı belirtilmiştir.

V) YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır. Kamu hizmetlerinin, merkezi idareden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerince yürütülmesi söz konusudur.

A) Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (Yerel Yönetimler)

Coğrafi ölçüte göre belli bir alanla sınırlı olan teşkilatlanmalardır. Anayasa'nın 127'nci maddesine göre, 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. Mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Yerel yönetimlerin seçimleri, genel seçimler için uygulanan esaslara göre beş yılda bir yapılır. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, yerel 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. (Anayasa, md.127)

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, "il özel idaresi", "belediye" ve "köy" yönetimlerinden oluşan kamu tüzel kişilikleri olarak belirlenmiş olmakla birlikte, 6360 sayılı Kanun ile mahalli idareler,

- büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinden oluşan ve,
- il özel idaresi, belediye ve köylerden oluşan ikili bir yapı haline gelmiştir.

~~Söz konusu ikili yapı, ilk mahalli idareler genel seçimleri ile birlikte uygulanmaya başlanacaktır.~~

1) İl Özel İdareleri

Merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il aynı zamanda yerel yönetim kuruluşu olup, il özel idaresi olarak adlandırılır. İl özel idareleri ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gereğince, il özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir.

Üyeleri halk tarafından seçilen genel karar organı "İl Genel Meclisi", üyelerini il genel meclisinin seçtiği danışma organı "İl Encümeni" ve "Vali" den oluşur. Yürütme organı olan valinin başkanlığında karar almak üzere toplanır.

Vali tarafından hazırlanan İl Özel İdarelerinin bütçeleri, il encümeninin incelenmesinden geçip il genel meclisince görüşülüp benimsendikten sonra İçişleri Bakanlığınca onaylanmaktadır.

Ayrıca, Bozcaada ve Gökçeada (İmroz) ilçeleri, Lozan Barış Antlaşmasının 14'üncü maddesine göre çıkarılan kuruluş kanununda özel kuruluşlu birer bucak olarak tanımlanmakla birlikte, Çanakkale iline bağlı birer ilçe olarak örgütlenmiş ve adı geçen Kanun uyarınca ayrı bir yönetime bağlanmıştır.¹²

2) Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri

Belediyelerin görev ve yetkileri, organlarının oluşumu ve çalışması kanunla düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu gereğince, belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

Belediye organlarını, “belediye meclisi”, “belediye encümeni” ve “belediye başkanı” oluşturur.

Belediye Kanunundan ayrı olarak düzenlenen Büyükşehir belediyesi ise, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen yetkileri kullanarak görev ve sorumlulukları yerine getiren; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinde ise “büyükşehir belediye başkanı”, “büyükşehir belediye meclisi” ve “büyükşehir belediye encümeni” bulunur.

Belediye Meclisi ve Belediye başkanı, doğrudan seçmenler tarafından beş yıllığına seçilir. Belediye encümeni ve belediye meclisi belediyenin karar organlarını, belediye başkanı da belediyenin yürütme organını oluşturur.

Belediye nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir.

İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilmesini müteakiben Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur.

Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.

3) Köyler

442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenen köyler, geleneksel bir yerel yönetim kuruluşu olup idari kararlar kurulur. Köy kurma yetkisi İçişleri Bakanlığına aittir. Nüfusu iki binden aşağı yurtlara köy denir.

Köyün sağlık, temizlik, yol, su, okul işleri ile ilgili hizmetler köyün zorunlu görevleri; köye hamam, çamaşırlık, pazaryeri, çarşı yapmak gibi hizmetler ise köyün isteğe bağlı görevleri arasındadır.

Köy yönetimi, "köy derneği", "ihtiyar heyeti" ve "muhtar"dan oluşur. Köy derneği, köyde bulunan kadın, erkek bütün seçmenlerin oluşturduğu bir topluluktur.

Köy yönetiminin başı olan muhtar, köy derneği tarafından beş yıl için seçilir. Muhtar seçiminde siyasi partiler aday gösteremezler.

4) Mahalli İdare Birlikleri

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gereğince, mahalli idare birlikleri, birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisidir.

~~Birlik, birlik tüzüğüne kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.~~

Birliğin organlarını; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı oluşturur.

B) Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları

Belli bir alana bağlı olmaksızın hizmetlerin özellikleri gereği ayrı bir tüzel kişilik şeklinde teşkilatlandırılması sonucu oluşmuşlardır.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları idari, iktisadi, sosyal, bilimsel, teknik, kültürel alanlarda görev yaparlar. Bunlara kamu kurumu da denir.

1) Yükseköğretim Kurumları ve Üst Kuruluşları

a) Yükseköğretim Kurumları

Yükseköğretim kurumları, esas olarak üniversitelerdir. Anayasa'nın 130'uncu maddesinde üniversiteler, "kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip" kurumlar olarak düzenlenmiştir. Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü

yetiştirmek amacı ile ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere faaliyet gösterirler.

Yine Anayasa'nın 130'uncu maddesi uyarınca, üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur; kanunda gösterilen usul ve esaslara göre, kazanç amacına yönelik olmamak şartı ile vakıflar tarafından, Devletin gözetim ve denetimine tabi yükseköğretim kurumları kurulabilir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, yükseköğretim kurumlarını, üniversiteler ile ileri teknoloji enstitüleri ve bunların bünyesinde yer alan fakülteler, enstitüler, yüksekokullar, konservatuarlar, meslek yüksek okulları ile uygulama ve araştırma merkezleri biçiminde saymış ve her birisini tanımlamıştır. (2547 s. Kanun/md. 3) Anayasa'da üniversiteden başkaca bir isim altında herhangi bir yükseköğretim kurumundan söz edilmemiştir.

2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Hakkında Kanunu gereğince, üniversite; fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuar, meslek yüksekokulu, araştırma ve uygulama merkezi ve benzeri birimlerden oluşur. Ancak bir üniversitede en az üç fakültenin bulunması zorunludur.

Üniversite organları; Rektör, Senato ve Üniversite Yönetim Kurulundan oluşur. (2547 s. Kanun/md. 13-14-15) Fakülte organları; Dekan, Fakülte Kurulu ve Fakülte Yönetim Kurulundan oluşur. (2547 s. Kanun/md. 16-17-18) Enstitü organları; Enstitü Müdürü, Enstitü Kurulu ve Enstitü Yönetim Kurulundan oluşur. (2547 s. Kanun/md. 19) Yüksekokul organları ise; Yüksekokul Müdürü, Yüksekokul Kurulu ve Yüksekokul Yönetim Kuruludur. (2547 s. Kanun/md. 20)

b) Yükseköğretim Üst Kuruluşları

Yükseköğretim üst kuruluşları; Yükseköğretim Kurulu (YÖK) ve Üniversitelerarası Kuruldan oluşur. Anayasa'nın 131'inci maddesi uyarınca YÖK, yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim-öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek, bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak maksadı ile kurulmuştur.

Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve Bakanlar Kurulunca seçilen ve sayıları, nitelikleri, seçilme usulleri kanunla belirlenen adaylar arasından rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek sureti ile Cumhurbaşkanınca atanan üyeler ve Cumhurbaşkanınca doğrudan seçilen üyelerden oluşmaktadır. (Anayasa md. 131)

Yükseköğretim Kurulu organları; Genel Kurul, Başkan ve Yürütme Kurulundan oluşur. (2547 s. Kanun/md. 6-c) Milli Eğitim Bakanı da gerekli gördüğü hallerde Kurula katılır ve başkanlık eder. (2547 s. Kanun/md. 6-c)

Yükseköğretim kurumlarının idari örgütlenişi, 124 sayılı, "Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile düzenlenmiştir.

Üniversitelerin idari teşkilatının başı Genel Sekreterdir ve bu teşkilatın çalışmasından Rektöre karşı sorumludur.

Genel sekreterlik, bir genel sekreter ile en çok iki genel sekreter yardımcısından ve daire başkanlığı şeklinde bağlı birimlerden oluşur.

2) Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT), "iktisadi devlet teşekkülü" ile "kamu iktisadi kuruluşu"nın ortak adıdır.

İktisadi Devlet Teşekkülü; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

Kamu İktisadi Kuruluşu ise, sermayesinin tamamı devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

Tüm kamu iktisadi teşebbüsleri ilgili kuruluş statüsüne sahip olup, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak örgütlendirilmişlerdir.

3) Özerk, Tarafsız ve Diğer Özel Statülü Kurum ve Kuruluşlar

Devlet kuruluşu içinde yer alan kimi kurumlar Anayasa'da özerk ya da tarafsız kuruluşlar olarak düzenlenmiştir. Bunlardan bilimsel özerkliği olanlar; yüksek öğretim kurumları (üniversiteler, enstitüler, konservatuarlar vb.), tarafsız olanlarsa; radyo ve televizyon idareleri (TRT) ile kamuyla ilişkili haber ajanslarıdır.

Anayasa'da gösterilen özerk ve tarafsız kuruluşlar arasında yer almamakla birlikte, çeşitli kanunlarla ya da öteki düzenleyici metinlerle özerklik ya da yarı özerklik kazanmış başka kuruluşlar da bulunmaktadır. Bunlar arasında; Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanlığı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanlığı, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü, Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı sayılabilir.

Bu kuruluşların kimi ilgili kuruluş kimi ise ilişkili kuruluş statüsüne sahiptir.

C) Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

Anayasa'nın 135'inci maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ayrıntılı olarak düzenlenmişlerdir. Bunlar, meslek mensuplarının oluşturduğu, kamu tüzel kişilikleri olan, bir kısım kamu görevlerini yerine getiren ve üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan kimi yetkileri olan örgütlenmelerdir. ~~Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yasayla kurulur~~ ve belli bir mesleğin üyelerini kapsar. Bu nitelikteki kuruluşlar arasında; Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Barolar Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türk Diş Hekimleri Birliği, Türk Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği sayılabilir.

Ç) Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Kurullar

Ülkemizde yakın geçmişten beri görülen ve "bağımsız idari otorite", "bağımsız düzenleyici kurumlar", "özerk kuruluşlar" gibi değişik isimlerle anılan bu kuruluşların fonksiyonları ve yapılanmaları, kamu kurum ve kuruluşlarının bilinen yapılanmalarından ve fonksiyonlarından farklıdır. Kuruluş yasalarında, bazıları "kurum", bazıları "kurul" biçiminde isimlendirilmiş olan bu kuruluşlardan bazılarının bir bakanlıkla "ilgili", bazılarının ise "ilişkili" olduğu görülür. Tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip bulunan bu bağımsız idari otoritelerin temel görevleri, kendi alanlarındaki faaliyetleri, aldığı kararlarla düzenlemek, uygulamaları izleyip denetlemek suretiyle kamunun ve kişilerin hak ve menfaatlerini korumaktır. Bu tip kuruluşlar, görevlerine ve yetkilerini kullanmalarına ilişkin kararları kendileri alıp uyguladıklarından ve bir bakanlığa "bağlı" olmadıklarından "bağımsız düzenleyici kurumlar" niteliğine

sahiptirler.¹³ Bu kuruluşlar bütçe açısından bir bakanlıkla ilişkilendirilmişlerdir.

Kurul niteliğindeki karar organlarının oluşturulmasında farklı yöntemler izlenmektedir. Bazıları yasama organı bazıları Bakanlar Kurulunca oluşturulmaktadır. Üyeler belli ve uzunca süreler için göreve getirilmektedir. Görevden uzaklaştırılmaları belli şartlara bağlanmıştır.

Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar, faaliyet gösterdikleri alanda geniş düzenleme yetkileri yanında yaptırım uygulama yetkileri ile de donatılmışlardır.

Bunlar; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı (RTÜK), Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı (SPK), Rekabet Kurumu Başkanlığı, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurulu Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Başkanlığı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığı (EPDK), Kamu İhale Kurumu Başkanlığı, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) Başkanlığıdır.

VI) KAMUYA YARARLI DERNEKLER

Derneklerin kuruluşu, dernek kurma hakkı, derneklerin işleyişi, örgütlenmeleri, organları ile görev ve yetkileri, denetlenmeleri, tüzel kişiliğin sona ermesi, üyelik ve üyelerin hakları ve görevleri, yasak ve izne bağlı faaliyetler, cezalar ile derneklere ilişkin diğer konular, 04/11/2004 tarihli ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu ve "Dernekler Biriminin Kuruluş Görev, Yetki ve Çalışma Esasları ile Dernekler Kütüğünün Tesisi Hakkında Yönetmelik" ile yeniden düzenlenmiştir.

Dernekler, tüzüklerinde gösterilen amaç ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sürdürüleceği belirtilen çalışma konuları dışında faaliyette bulunamazlar; Anayasa ve kanunlarla açıkça

¹³ T.C.Devlet Teşkilatı Rehberi, s.712.1

yasaklanan, amaçları veya konusu suç teşkil eden fiilleri gerçekleştirmek amacıyla kurulamaz. Askerliğe, milli savunma ve genel kolluk hizmetlerine hazırlayıcı öğretim ve eğitim faaliyetlerinde bulunamaz; bu amaçları gerçekleştirmek üzere kamp ve eğitim yerleri açamazlar. Üyeleri için özel kıyafet veya üniforma kullanamazlar.¹⁴

Kamuya yararlı dernekler, ilgili bakanlıkların ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine, İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilir. Bir derneğin kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için, en az bir yıldan beri faaliyette bulunması ve derneğin amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere giriştiği faaliyetlerin topluma yararlı sonuçlar verecek nitelikte ve ölçüde olması şarttır.

VII) VAKIFLAR

Anayasa'nın 33'üncü maddesi ve Türk Medeni Kanunu'nun 57 ve onu izleyen maddeleri uyarınca vakıf kurma hakkı herkese verilmiştir. Tüzel kişiler de vakıf kurabilirler. 27 Şubat 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5737 sayılı "Vakıflar Kanunu" vakıfları dört ana grupta tanımlamıştır: "Mazbut Vakıflar", "Mülhak Vakıflar", "Cemaat Vakıfları" ve "Esnaf Vakıfları".

Mazbut vakıflar, Genel Müdürlük tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Mülhak vakıflar, Anayasaya aykırılık teşkil etmeyen vakfiye şartlarına göre Meclis tarafından atanacak yöneticiler eliyle yönetilir ve temsil edilir. Vakıf yöneticileri kendilerine yardımcı tayin edebilirler. Mülhak vakıf yöneticilerinde aranacak şartlar ile yardımcılarının nitelikleri yönetmelikle düzenlenir. Vakfiyedeki şartları taşımamaları nedeniyle kendilerine yöneticilik verilemeyenler bu şartları elde edinceye, küçükler ile kısıtlılar fiil ehliyetlerini kazanıncaya ve boş kalan yöneticilik yenisine verilinceye kadar, vakıf işleri Genel Müdürlükçe temsilen

¹⁴ Devlet Teşkilatı Rehberi, s. 922.1.

yürütülür. Aile Vakıfları, kamu yararına vakıflar, mülhak vakıf örnekleri arasında yer alırlar.

Cemaat vakıfları, gayrimüslim yurttaşlara ait vakıflardır. Cemaat vakıflarının yöneticileri mensuplarınca kendi aralarından seçilir. Vakıf yöneticilerinin seçim usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.

Esnaf vakıfları ise, belirli meslek gruplarına hitap eden vakıflardır. Esnaf vakıfları, mülhak vakıfların tabi olduğu hükümlere tabidir. Bu vakıflar, esnafın seçtiği yönetim kurulu tarafından yönetilir.

Yeni vakıfların yönetim organı vakıf senedine göre oluşturulur ve bu vakıfların yönetim organlarında görev alanların çoğunluğunun, Türkiye’de yerleşik bulunması gerekir.

VIII) BÜTÇELERİ BAKIMINDAN KAMU KURUMLARI

Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.

Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan kamu idarelerinin (TBMM, Başbakanlık, Bakanlıklar, Yargıtay, Danıştay vs.) bütçesidir.

Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen her bir kamu idaresinin bütçesidir. (YÖK, üniversiteler vs.)

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanmış her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir. (RTÜK, BDDK, SPK vs.)

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan her bir kamu idaresinin bütçesidir. (Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü)

Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.