

KAMU YÖNETİMİNDE DEMOKRATİK DÖNÜŞÜMÜN KONUSU OLARAK MÜLKİ İDARE SİSTEMİ*

CIVIL ADMINISTRATION SYSTEM AS THE SUBJECT OF THE DEMOCRATIC TRANSFORMATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Mehmet YILDIZ¹

Dr. Öğr. Üyesi Mücahit AVCI²

ÖZ

Kamu yönetimi anlayışını derinden etkileyen gelişmelerle beraber Türk kamu yönetiminde özellikle 1980li yıllar yeni bir dönemin başlangıç noktası olmuş ve mevzuattan kurumsal yapılanmaya bir değişim süreci yaşanmaya başlanmıştır. Türkiye’de iktisadi, siyasi, sosyal, kültürel ve idari olarak 1980 öncesi ile önemli bir yaklaşım değişikliğini ve kamu yönetiminde de zihniyet ve icraat olarak önemli anlayış farklarını içeren devlet merkezli modernleşmeden toplum merkezli modernleşmeye geçişi ifade eden demokratik süreçte kamu yönetimi de bu değişimden önemli ölçüde payını almıştır. Mülki İdare Sistemi ve onu işleten yönetici aktörler olan Mülki İdare Amirleri de bu süreçte yaşanan gelişmelerin hem konusu ve hem de öznesi olarak önemli bir konuma sahip olmuştur. Bu bağlamda çalışmanın amacı Türk yönetim sisteminin önemli bir unsuru ve merkezi yönetimin taşra yönetim biçimi olan Mülki İdare Sisteminin kamu yönetimindeki demokratikleşme sürecinde görev kapsamı, yetki ve işlevlerinde meydana gelen değişimleri analiz etmektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Mülki İdare Sistemi, Demokratikleşme.

JEL Sınıflandırma Kodları: H11, H70, D72.


ABSTRACT


The 1980s marked the beginning of a new era in Turkish public administration with developments that profoundly affected the understanding of public administration, and a process of change began to take place from legislation to institutional structuring. In the democratic process, which expresses the transition from state-centered modernization to society-centered modernization, which includes a significant change in economic, political, social, cultural and administrative terms with the pre-1980 period and significant differences in mentality and practice in public administration, public administration has also been significantly affected. The Civil Administrative System and the civil administrators, who are the executive actors that operate it, have also had an important position as both the subject and the subject of the developments in this process. In this context, the aim of the study is to analyze the changes in the scope of duty, authority and functions of the Civil Administration System, which is an important element of the Turkish administration system and the provincial administration form of the central administration, in the democratization process.

Keywords: Public Administration, Civil Administration System, Democratization.

JEL Classification Codes: H11, H70, D72.

* Bu çalışma Mücahit AVCI danışmanlığında Mehmet YILDIZ tarafından hazırlanmakta olan “1980 Sonrası Türkiye’nin Demokratikleşme Sürecinde Mülki İdarenin Sosyo-Ekonomik Hizmetleri, Güvenlik ve İnsan Hakları ile İlgili İşlevleri Bağlamında Dönüşümü” başlıklı doktora tezinden yararlanarak hazırlanmıştır.

¹  Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi, mehmetyildiz07e@hotmail.com

²  Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mucahitavci@sdu.edu.tr

EXTENDED SUMMARY

Purpose and Scope:

Civil administrations ensure the increase in the quality of public services, contribute significantly to the development of human rights, democratization and civil initiative, take an active role in the fight against corruption and terrorism, increase efficiency in social services and accessibility to large segments of society, and ensure effective realization of disaster management services, constitutes the most important institutional structure of the state in the provinces. Therefore, an important part of the change and requests for change regarding our administrative system in our country is related to the civil management system, which is headed by the Local Administrative Supervisors. The Civil Administration System, which has a 700-year history and tradition from the Ottoman Empire to the present and has an important place in the administrative tradition and system of our country as the provincial administration system of the central administration system, it has been significantly affected by the winds of renewal and change in public administration, which has been affected by dizzying developments. In this context, the aim of the study is to reveal how the civil administration system was affected by the democratization process.

Design/methodology/approach:

This article is basically a compilation study and examines the existing literature and legislation on the effects of the democratization process on the civil administration system and presents the information obtained on the changes in the scope of duty, authority and functions of the Civil Administration System.

Findings:

After 1980, there were important changes in the scope of duty, authority and functions of the Civil Administrations. In this process, the civil administrations have moved away from their classical position as the representative of the central administration, which fulfills the public order and security duties, enforces the laws and rules in the provinces, and provides the state authority with prohibitions, inspections and sanctions. Instead, local administrations have been transformed into an actor based on the needs and demands of the people, undertaking or encouraging economic initiatives; focusing on infrastructure, education, health and social assistance services through activities and projects that mobilize local resources; leading rural development services in the provinces with the support of the central administration and partial participation of the people; and providing services closer to the people.

Conclusion and Discussion:

Turkey, which has been governed by a centralized administrative system since the Ottoman Empire, has from time-to-time experienced serious problems arising from the intensely centralized bureaucratic practices of this system. For this reason, many well-intentioned efforts and endeavors have been made in this field with numerous examinations, researches and reports under the name of improving the administration and reforming the public sector. The successful continuation of the system of Civil Administration System as a provincial method in the future of the country depends on its ability to adapt to the socio-economic, political, administrative and technological changes and innovations occurring in the world and in the country and to renew itself in this direction. There are many examples of successful implementations such as KÖYDES, BELDES and SODES Projects and efforts of Local Government to renew itself in order to be optimistic in this regard. In this process, within the framework of service delivery and participatory management approach, the Civil Administration System should focus on the following issues and ensure the necessary harmony: Civil Administrators should have the knowledge, equipment and authority to ensure openness and transparency in public activities, to eliminate unnecessary bureaucratic formalities, to be in constant consultation with local dynamics regarding the public services they provide, to ensure their participation and to adopt the philosophy of co-management and to realize the democratic management approach. Providing social services and assistance to citizens based on the social state approach has an important place in the current functions of Civil Administrators. In this context, in addition to their existing services in this regard in the provinces and districts where they are in charge, Civil Administrators should develop, implement and improve themselves in developing new, inclusive and sustainable policies against poverty by ensuring and coordinating the cooperation and solidarity of relevant NGOs, local dynamics and the private sector. Civil Administrators in cooperation with the private sector and private entrepreneurs by mobilizing the public institutions under their command, should work on the development of plans and strategies that will contribute to the economic development and employment of their regions and facilitate the creation of appropriate and adequate environments and conditions for the private sector and private entrepreneurs. Civil Administrators should work closely and cooperate with the regional development agencies, which now have some experience in regional economic development. Finally, the provincial administration of the country needs to be systematically addressed in terms of facilities, resources and equipment in terms of legislation, administrative, financial, etc., and these projects and successful implementations need to be carried out with determination within a certain integrity

1. GİRİŞ

Türkiye’de 1980 sonrasında çok çeşitli iç ve dış dinamiklerle bürokraside, kamu yönetimi anlayışında ve siyasi alandaki değişimlerden etkilenen Mülki İdare (Mİ)’nin rol, işlev ve hizmetlerinin gelişim, değişim ve çeşitlenmesi, demokratik süreçle ve gelişmelerle paralellik göstermektedir. Mİ, bir taraftan Türkiye’deki demokratik süreçten işlev, görev ve halka yönelik hizmetlerinde meydana gelen bu değişim, gelişmeler ve edindiği yenilikler yoluyla etkilenirken, diğer taraftan da halka yönelik hizmetlerin her geçen gün çeşitlenmesi, gelişmesi ve halkın bu hizmetlerle ilgi, bilgi ve katılım olarak daha da iç içe olması sebepleriyle demokratik süreci etkilemekte ve olumlu katkılarda bulunmaktadır. Söz konusu süreç, Mİ’nin geleneksel ve eski kalıplarının dışına çıkmasına, değişim ve dönüşümüne yol açmaktadır. Ülkemizde il sistemi ve Mİ, demokratikleşme süreciyle beraber yapısal-kurumsal ve işlevsel olarak değişime uğramakta, Mİ’nin verdiği hizmetler çeşitlenmekte ve dönüşüm geçirmektedir. Demokratikleşme süreciyle beraber Mİ’nin verdiği kararlar ve hizmetlerde halkın ilgi, bilgi ve katılımı her geçen gün daha da artmaktadır.

Türk Kamu Yönetimi’ndeki demokratikleşme sürecinin bir unsuru olarak Mülki Yönetim Sistemini ele alan bu çalışmanın ilk kısımlarında mülki idarelerle ilgili kavramsal ve kurumsal çerçeve çizilerek Türkiye’de mülki idare amirliği kurumunun niteliği, özellikleri ve Türk idare yapısı içindeki konumu üzerinde durulmuştur. Tarihsel süreçte Türkiye’de Mülki İdare Sistemini ele alan başlıktan sonra ise Türkiye’de demokratik sistem içerisinde bürokratik-vesayetçi yönetim anlayışından katılımcı yönetim anlayışına yol alan süreçte Mİ’nin işlev ve hizmetlerinde meydana gelen değişimler incelenmiş bu kapsamda Mülki İdare Amirleri (MİA)’nin toplumla ilişkisi ve Mİ’nin geleneksel ve yeni gelişmelerle oluşan konumu ele alınmıştır. Son olarak Mülki İdare Sistemi’nin geleceği ve yeniden yapılandırılmasıyla ilgili tahlil ve değerlendirmelerde bulunulmuştur.

2. KAVRAMSAL VE KURUMSAL AÇIDAN MÜLKİ İDARELER

İdare şekliinden bağımsız olarak her devletin varoluş sebebi ve amacı kendi vatandaşlarının refahını temin etmek ve toplumda asayiş ve düzeni sağlamaktır. Vatandaşların refahını sağlamak maddi olarak büyük ölçüde ülkenin coğrafyası, idari yapısı, nüfusu, yer üstü ve yeraltı kaynakları, küçüklük, büyüklüğü ve doğal zenginliğine bağlı bir durumdur. Hizmeti topluma kaliteli bir biçimde sunmanın en iyi yöntemlerinden birisi de, ülkeyi coğrafi ve ekonomik durum, nüfus, toplumsal konum, yol ve ulaşım bağlantıları vb. açılardan idari bölümlere ayırmaktır. Bu yöntem Türkiye idare sisteminde ve literatüründe ‘mülki taksimat’ denilmektedir. Bu anlamda merkezi idarenin taşradaki teşkilatlanmasına “valilik” veyahut da “il sistemi” adı verilmektedir. Valilik ya da il sistemi, idari kısımlara göre örgütlenme olup bu sistemde ülke il adı verilen ana bölümlere taksim edilir. Merkezi idare taşrada esas olarak bu il bölümlerine göre örgütlenir. İl, bu teşkilatların bütünü ya da çoğu itibarıyla standart bir alan ve ölçüdür. Bu idari alan ve ölçü aynı zamanda mahalli idareler tarafından da kullanılmaktadır. İdari olarak ilin başında bütün merkezi idareyi temsil eden, merkezi idarenin (hükümet ve bakanlıklar) tamamına karşı sorumlu olan ve yetki genişliği prensibine göre görev yapan bir genel yönetici bulunur. Bu genel yönetici validir. Adli ve askeri olanlar hariç merkezi idarenin ildeki birimleri valinin yönetim, gözetim ve denetimi altındadır (Bedük, 2011, s. 31).

Mülki taksimatın ikinci birimi, ana idari birim olan ile bağlı durumda bulunan ilçedir. İlçenin idari örgütlenmesi de ilin bir bakıma küçültülmüş bir biçimi olup ildeki merkezi idare kuruluşlarının önemli bir kısmı da ilçede örgütlenmiş ilçe kuruluşlarıdır. İlçenin başında da yine hükümetin ve merkezi idarenin temsilcisi olarak görev yapan, yine genel yönetici konumunda bulunan ve ilin genel yöneticisi valinin emri altında ona karşı sorumlu olarak görev yapan kaymakam bulunmaktadır. Vali’nin ildeki tüm merkezi idare kuruluşlarının amiri ve yöneticisi olduğu gibi ilçede de kaymakam ilçede bulunan tüm merkezi idare kuruluşlarının yöneticisi ve amiri konumundadır ve ilçenin de başı ve idari mercii kaymakamdır.

Devlet memurlarını on sınıfa ayıran 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 36. maddesinde Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı kapsamında valiler, kaymakamlar ve bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanlar ve maiyet memurları sayılmıştır (Devlet Memurları Kanunu (DMK), Resmî Gazete 12056 (23.07.1965), Kanun No.657, md.36). Yani ‘Mülki İdare Amirliği’ terimi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndaki Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfına mensup olarak, kamu hizmetinde bulunan, ülkenin mülki birimlerinde ve İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında mesleği genel yöneticilik olan kişilerin yaptığı görevi tanımlamaktadır. Mülki idare amiri, ülkenin taşra yönetim birimleri olan bir üstteğine bağlılık ve büyüklük sırasıyla il, ilçe, bucak şeklinde sıralanan mülki idare bölümlerini yönetmek üzere atanmış yöneticilere verilen

genel addır. Vali, kaymakam, bucak müdürleri ile mülki idare amiri unvanını kazanmış İçişleri Bakanlığı merkez ve il kuruluşlarında görev yapanlar ve kaymakam adayları da bu kapsamdadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter devlet yapılanması bünyesinde oluşturulan taşra teşkilatını ve bu taşra teşkilatlanmasının idari sistemi olan 'mülki idare sistemi'ni merkezi devleti ve hükümeti temsilen idari olarak işleten, kurum olarak Osmanlı İmparatorluğu'nda tarih sahnesine çıkışından bu yana il ve ilçe kuruluşlarının başında bulunan ve eski adıyla 'maiyet memuru', yeni adıyla 'kaymakam adayı' olarak mesleğe girip mesleki bir staj ve eğitimden sonra iller ve ilçelerin başında yönetici olarak görev yapan vali, kaymakam, vali yardımcıları ve bu sıfatları alıp İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşlarında da görev alan yöneticilere "mülki idare amiri" denmektedir (İl İdaresi Kanunu (İİK), Resmi Gazete 7236 (18.06.1949), Kanun No.5442, md. 4,5,9,27,31).

3. MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİNİN KONUMU, STATÜSÜ VE ÖZELLİKLER

Cumhuriyet döneminde mülki idare amirliği mesleğinin statüsünü belirleyen başlıca yasal düzenlemeler olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun sayılabilir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda mülki idare amirliğinin mesleki açıdan genel ve teknik olarak tanımına yer verilmemiş, ancak MİA'nın devlet ve hükümet adına görev yaptıkları belirtilmiş, ülkenin mülki yönetim birimlerinin başı ve yöneticisi olarak görev, işlev ve statüleri çok ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nda daha ziyade mülki idare amirliğinin mesleki yönüne ilişkin teknik hususata yer verilmiş olup, bu kanunda mülki idare amirliği mesleğine mensup olanlar ve İçişleri Bakanlığı bünyesinde görev yapan diğer dahiliye memurları bir bir sayılmış, bunların derece ve sınıfları ayrıntılı olarak açıklanmış ve nasıl seçilip atanacakları belirlenmiştir. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da ise, bakanlığın teşkilat yapısı ve merkez teşkilatında görev yapan bakanlık mensupları, merkez valileri ve hukuk müşavirlerinin görev ve çalışma usullerinin belirlenmesi söz konusudur (İİK, Dahiliye Memurları Kanunu (DMK), Resmi Gazete 1524 (19.06.1930), Kanun No.1700, İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete 18675 (23.02.1985), Kanun No.3152).

Mİ sistemine ve yetki genişliği ilkesine göre oluşturulan merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasının başı olarak MİA, devleti ve hükümeti temsil etmektedirler. İl sisteminin mevzuatta ve fiiliyatta başı konumunda olan vali, ilde devleti ve hükümeti temsil etmekte, yine mülki idare sistemimizde il sistemi içinde yapılandırılan bir alt birim olan ilçe teşkilatının mevzuat ve fiiliyatta başı olan kaymakam, ilçede hükümeti temsil etmektedir (İİK). 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ilgili hükümlerinden de çok açık bir şekilde anlaşılacağı üzere MİA, taşrada (il ve ilçelerde) devletin ve hükümetin temsilcileri sıfatıyla anayasanın, kanunların, diğer mevzuatın ve hükümet kararlarının uygulayıcısı olarak görev yapmaktadırlar.

Türkiye'nin idari yapısında ve idare geleneğinde yöneticilik olarak 'mülki idare amirliği mesleği', diğer kamu kurumlarındaki yöneticilik mesleklerinden farklı bir konumda bulunmaktadır. Her şeyden evvel MİA, genel yönetici statüsündedirler. Taşrada il ve ilçelerde merkezi devlet teşkilatının tüm kamu birimlerinin yöneticisi konumundadırlar. MİA, örneğin kendileri de bir yönetici olan il ve ilçe milli eğitim müdürünün, il ve ilçe tarım müdürünün, il ve ilçe sağlık müdürünün de yöneticisi ve amiri pozisyonundadırlar. Yani MİA, taşradaki tüm bakanlık, müstakil genel müdürlük ve kurum v.s. nin il ve ilçe birimlerinin, bunların yöneticilerinin de yöneticisi ve amirlerinin de amiri pozisyonundadırlar. Bu durum, MİA'ya diğer yönetici gruplarında olmayan yetki, görev ve sorumluluklar yüklemekte ve sistemde diğer meslek ve yönetici gruplarından farklı nitelik ve donanımların mevcudiyetini gerektirmektedir. Yani MİA, taşrada kendisine bağlı kurum, kuruluş ve bu kuruluşların tüm çalışanlarını ve yöneticilerini etkin bir şekilde sevk ve idare edecek yöneticilik, önderlik ve liderlik vasıf ve yeteneklerine sahip olması gereken genel yöneticilerdir.

Tarihi süreçte fiili ve yasal olarak devletin ve hükümetin temsilcisi sıfatıyla edindikleri misyon, gördükleri fonksiyon ve yaptıkları hizmetler MİA'ya toplum nezdinde, merkezi yönetim tarafından atanan yöneticiler olarak halkla aralarında hep resmi bir mesafe olsa da, halkın il ve ilçelerde yanı başlarında ve içlerinde başları sıkıştığında dertlerini anlatacakları "devletin kapısı", "devlet makamı", "devlet mercii" ve "devlet baba" imaj ve saygınlığıyla algılayıp yaklaşıtları makam ve mercilerin etkinlik ve saygınlığını taşıyan bir statü vermiştir (Atalay, 2011, s. 12-13). Bu durum aynı zamanda MİA'ya, merkezi yönetimin her şeye egemen olduğu Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet döneminin tek partili yıllarında geleneksel ve otoriter yönleri ağır basmakla beraber, çok partili dönemden günümüze demokratikleşme sürecinde devletle halk arasında daima bir köprü vazifesi ve işlevi gören, değişen-gelişen hizmet ve fonksiyonlarıyla farklı ve aksi istikametteki tespit ve yorumları da dikkate almak ve değer

atfetmek kaydıyla, Türk kamu yönetiminde ve toplumda etkinlik ve önemini devam ettiren bir konum sağlamıştır (Bedük, 2011, s. 8-9).

4. TARİHSEL SÜREÇTE TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ve mirasçısı olduğu Osmanlı İmparatorluğu'nun taşra (kırsal bölge) yönetim usulü, kırsalda asayiş ve güvenlik başta olmak üzere devlet adına halka götürülen tüm hizmetlerin merkezi yönetimin emri altında onun adına yürütüldüğü, merkezi yönetimin bir uzantısı olarak başında vali, vali yardımcısı ve kaymakam unvanını taşıyan mülki yöneticilerin bulunduğu il ve ilçe birimleri olarak teşkilatlanan mülki yönetim sistemi diğer adıyla il idaresi sistemidir. Bu sistem idari olarak merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olup yetki genişliği ilkesine dayanmakta, kamu hizmetleri merkezi hükümete karşı sorumlu olarak onun emri altında ve onun adına yürütülmektedir. Yani MYS, merkezi yönetim sisteminin bir uzantısıdır, alt bileşendir ve ülkenin kırsalına ve yereline kamu hizmetlerini götüren merkezi karakterde bir yönetim usulüdür. İşte merkezi yönetimin bir uzantısı ve bileşeni olup taşraya onun emri altında onun adına hizmet veren bu teşkilatın Türk idare tarihinde ortaya çıkışı Osmanlı Devleti'nin kuruluşuna kadar eskiye gider ve ülkenin taşra yönetim biçimi olarak bir yönetim geleneği oluşturur (Çimen, 1992, s. 8; Doğru, 1992, s. 87).

Türk idare tarihinde taşra yönetim sisteminin Osmanlı'dan bu yana teşkilat yapısı ve taşra idari sistemi bazı değişikliklere uğramakla birlikte, yapısal-kurumsal ve işlevsel olarak Osmanlı'nın klasik eyalet sisteminden yine Tanzimat sonrası idari düzenleme ve yenilikler kapsamında oluşturulan vilayet sistemine ve nihayet Cumhuriyet Dönemi il idaresi sistemine kadar devamlılık arz ettiği anlaşılmaktadır. Geçmişin devamı ve mirasçısı olan il idaresi sisteminin Türk idare tarihinde ve Türk devlet geleneğinde devletin görev, yetki, sorumluluk ve hizmetleri ve otoritesinin tüm ülke coğrafyasında onu temsil eden MİA'nın başında bulunduğu taşra yönetim sistemi olarak geçmiş yüzyıllara dayanan köklü bir idari yapılanmayla gerçekleştiği görülmektedir.

4.1. Tek Parti Dönemi

Tek Partili dönem, Kurtuluş Savaşı yıllarını ve Cumhuriyet'in yani eski Padişahlık/Sultanlık Rejimi'nden bambaşka bir rejimin kuruluşunu ihtiva eden olağanüstü bir dönemi içine alan, siyasi, hukuki, ekonomik, sosyal ve kültürel değişim ve dönüşümü içeren bambaşka bir medeniyet tasavvurunun hayata geçirilme dönemini de kapsamaktadır. Tabiatıyla bu dönem tek partinin buyurgan ve otoriter siyasi yönetimi altında şekillenen bir dönemdir. Merkezi idarenin taşra temsilcileri mülki amirler de bu dönemin hâkim siyasi yönetim biçimine uygun bir idari anlayış ve yönetim tarzını benimsemiş ve uygulamışlardır. Bu dönemde Mİ taşrada yeni rejimin, yönetimin ve yeni medeniyet tasavvurunun resmi ve ideolojik olarak en önemli savunucuları ve uygulayıcılarıdır. Mülki amirler bu dönemde taşrada devletin temsilcileri olarak aynı zamanda devlet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) de fiili ve resmi temsilcileri konumundadırlar. Hatta bir ara MİA, CHP'nin il ve ilçe başkanlığı görevini dahi deruhte etmişlerdir (Koçak, 2014, s. 136-140).

Bu başlık altında mülki yönetim sisteminin Türkiye Cumhuriyeti'nin doğuş ve kuruluşunu hazırlayan Kurtuluş Savaşı dönemi ve kuruluş döneminden çok partili dönemin başlangıcı olan 1946 yılına kadar olan dönemdeki durumu incelenmiştir.

4.1.1. Meclis Hükümeti Dönemi

Mustafa Kemal'in başkanlığını yaptığı Gazi Meclis, savaş şartlarında hem ülkenin ve milletin istiklalini kurtarmak için savaşa uğraşmış, İstiklal Savaşı'nı yönetmiş hem de ülkenin taşrasının yönetim sisteminin düzenlenmesiyle ilgili çalışmaları yapmıştır. Bilindiği gibi bu çalışmaların en önemlisi 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu'dur. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından 20 Ocak 1921 yılında savaş şartları içerisinde yürürlüğe konulan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun taşra yönetim sistemiyle ilgili ana esası koyan 10. maddesiyle 'Türkiye'nin coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler açısından illere, illerin kazalara kazaların da nahiyelere ayrılması' öngörülerek 'il sistemi' düzenlenmesi getirilmiştir (Turgut, 2011, s. 15).

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat sonrası yenileşme hareketleri doğrultusunda idari sistemde yapılan değişim ve düzenlemeler kapsamında 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesiyle özü, esası ve temel fonksiyonları aynı kalmakla beraber Osmanlı Devleti'nin klasik taşra yönetim sisteminde yapılan bir kısım düzenlemelerle eyalet sisteminin isminde, bağlı yönetim birimlerinde ve yöneticilerin görev ve konularında yapılan yukarıdaki başlık altında belirtilen değişikliklerle getirilen vilayet sistemi, 1921 yılına kadar yürürlükte kalmış ve 1921 yılında Kurtuluş Savaşı şartlarında ülkeyi idare eden TBMM tarafından yapılan ve kabul edilen 1921 Anayasası'yla

'vilayet' ismi kaldırılarak 'il' ismi getirilmiştir. 1921 Anayasası'yla Osmanlı döneminden intikal eden mevcut vilayet ve livaların tamamı vilayet, yani yeni ismiyle İl'e dönüştürülmüştür. Bilindiği gibi Osmanlı bir imparatorluktu ve toprak olarak üç kıtada çok geniş bir coğrafyaya yayılmış bir devlet olduğu için imparatorluğu meydana getiren taşradaki eyalet ve vilayetler, küçük birer devlet ölçüsünde ve bugün Türkiye Cumhuriyeti'nin taşra yönetim birimleri olan birkaç il büyüklüğünde büyük yönetsel birimlerdi (Ortaylı, 1976, s. 11). Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihi ömrünü tamamlayıp tarih sahnesinden çekilmesi ve yerini Türkiye Cumhuriyeti'nin almasıyla birlikte, imparatorluktan ulus devlete geçiş dönemi olan bu dönemde vilayet sisteminden il sistemine dönüşüm yapılırken, il sisteminin taşra yönetim birimi olarak aradaki bu ölçü farkı sebebiyle vilayetler illere, Osmanlı döneminin vilayet sisteminde vilayetin hemen altında yer alan ve ona bağlı olan livalar ayarında dönüştürülmüşlerdir. 1921 Anayasası'yla yapılan bu düzenlemeyle beraber mevcut taşra yönetim sistemi yapısı yukarıda belirttikimiz gibi öz, esas ve işlev olarak aynı kalmakla birlikte isim ve örgütlenme şekli olarak 'İl İdaresi'ne dönüştürülmüş ve bugüne kadar da bu haliyle gelmiştir (Eryılmaz, 2009, s. 129; Ortaylı, 1976, s. 11).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 14. maddesinde valilerin konum ve vazifeleri belirlenmiş olup 'valilerin vilayetlerde Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve temsilcisi olduğu' belirtilmiştir. Yine 1921 Anayasası'nın (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) söz konusu 14. maddesinde valilerin TBMM Hükümeti'nce atanması öngörülmüş olup 'valilerin görevinin devletin genel ve ortak görevlerini yürütmek olduğu, eğer devletin genel görevleriyle yerel görevler arasında birbirinin sahasına girme olduğu takdirde valilerin bu duruma müdahale edeceği belirtilerek valilere yerine göre yerel görevleri sınırında ve vesayet altında tutmak yetkisi de verilmiştir. Yine 1921 Anayasası'nın 15. maddesinde 'kazaların (ilçelerin) idari ve asayiş birimi olduğu ve tüzel kişiliğe sahip olmadığı' belirtilip bu taşra idare biriminin yine valilerin atanmasında olduğu gibi 'idaresinin TBMM Hükümeti tarafından atanan ve valinin emri altında bulunan bir kaymakam tarafından yürütüleceği' hüküm altına alınmıştır (Teşkilatı Esasiye Kanunu (TEK), Ceride-i Resmîye 7236 (1-7 Şubat 1337), Kanun No. 85).

Ayrıca 1921 Anayasası'nın 22. ve 23. maddelerinde 1913 yılından beri yürürlükte olan Genel Müfettişliklerle ilgili olarak 'vilayetlerin ekonomik ve sosyal ilişkileri bakımından bir araya getirilmesiyle Genel Müfettişliklerin oluşturulacağını ve bu Genel Müfettişliklerin bölgelerinde asayişin temini, tüm dairelerin işlemlerinin teftişi ve vilayetlerin genel işlerinde uyumun sağlanmasıyla görevli oldukları' belirtilerek taşrada İl kademesinin üzerinde genel olarak asayiş, koordinasyon ve denetim görevleriyle donatılan bir üst birim oluşturulmuştur ki, bunu bugünkü idari terminolojiyle bir nevi 'Bölge Valiliği' şeklinde değerlendirmek mümkündür. 1921 Anayasası bunların yanında taşrayla ilgili olarak getirdiği diğer hükümlerle Osmanlı döneminde bulunan 'liva' birimini kaldırmış, 'nahiyeleri de Köy Birliklerine dönüştürmek' suretiyle tüzel kişiliğe haiz hale getirmiştir (TEK).

4.1.2. Erken Cumhuriyet Dönemi

TBMM II. Dönem seçimlerinin yapıldığı 23 Temmuz 1923 tarihinde Türkiye'nin il sayısı 74'tür (Çoker, 1995, s.799-804). TBMM tarafından 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe giren 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun (1924 Anayasası) il idaresi sistemi ve illerin kurulmasıyla ilgili olarak getirmiş olduğu esasların 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda belirlenen esaslarla herhangi bir farkı bulunmayıp bu konuda 1924 Anayasası'nın 89. ve 91. maddeleriyle, 'ülkenin coğrafya durumu ve ekonomik ilişkiler bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin de bucaklara bölündüğü, bucakların da kasaba ve köylerden meydana geldiği' öngörülmüş ve 'illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunacağı' hüküm altına alınmıştır (TEK; Turgut, 2011, s. 16-17).

Bu dönemde, 1921 ve 1924 Anayasalarında il idaresiyle ilgili düzenleme ve esasların Osmanlı'nın son dönemlerinden taşra idari sistemine ilişkin düzenlemelerle ilgili metinlerin de ayrıntılı bir şekilde tetkik edilerek sıhhatli bir şekilde uygulanabilmesi için yeni bir il idaresi kanunu çıkarılması amacıyla 1929 yılında hükümetçe bir mevzuat çalışması yapılmış ve yeni bir il idaresi kanun tasarısı hazırlanarak Meclis'e sunulmuştur. Bu tasarı, il idaresinin yeniden tanzim edilmesi görüşünü havi komisyon kararıyla TBMM Genel Kurulu'na havale edilmiş ve 18.04.1929 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda görüşülerek kanunlaşmış ve 05. 05. 1929 tarih ve 1184 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu adıyla 1924 Anayasası'nda öngörülen esaslara göre taşra yönetim sistemine (vilayet idare kademeleri) şekil veren derli toplu bir hukuki metin olarak yürürlüğe girmiştir (Vilayet İdaresi Kanunu (VİK), Resmî Gazete 1184, 05.05.1929).

1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'nun Mİ taksimatını belirleyen 1. maddesiyle idari bölümlenme olarak 'Türkiye, coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler de nahiyelere ayrılmıştır (agk).'

Valilerin Osmanlı'dan bu yana fiili ve geleneksel olarak ilde devletin temsilcisi konumunda olduğu bu kanunda da vurgulanmış ve buna ilaveten ayrı ayrı her bakanın temsilcisi olduğu ayrıca belirtilmiş ve taşrada vilayet idaresi siteminin uygulandığı Osmanlı döneminden beri uygulamada zaten MİA'nın emrinde görev yapan bakanlıkların il ve ilçe teşkilatlarının başında bulunan birim müdür ve başkanları da ilde ve ilçede MİA'ya bağlanmıştır (agk).

Yine il idaresine ilişkin bu yasal düzenlemeye göre, valiler merkezi idarenin temsilcisi olarak ilin genel idaresinin yürütülmesiyle ve mevzuat hükümlerinin tatbikiyle görevli ve yetkili olup merkezi idareye karşı sorumludurlar. Bu kanunla ayrıca Osmanlı döneminde 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde 'Vilayet İdare Meclisi' adıyla oluşturulmuş bulunan heyetler, yeni ismiyle 'İl ve İlçe İdare Kurulları'na dönüştürülerek idari, kazai (yargısal) ve istişari (danışma) nitelikte karar verebilme görev ve yetkisine sahip kıldılar. Bunun yanında kanun, gerekli olup-olmadığına hükümet tarafından karar verilecek olan illerde vali yardımcılıkları ve merkez ilçe kaymakamlıklarının ihdas edilmesi hükmünü de içeriyordu (agk).

1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, Cumhuriyet döneminin başları sayılabilecek olan 1929 yılında 1924 Anayasası hükümlerine dayanılarak devlet otoritesinin ve idaresinin ülke coğrafyasında belli bir disiplin ve kurallar manzumesi içinde yürütülmesi ve taşra idari birimlerinin işleyişi için idari açıdan önemli bir mevzuat düzenlemesi olarak ülkenin idari gereklerinden kaynaklanan ihtiyaca binaen bizzat TBMM tarafından komisyon teşkil edilerek yapılan tetkikler ve çalışmalar sonucu ülkenin il idaresi sistemine ilişkin kanuni bir düzenleme olarak ortaya çıkarılmıştır. Ancak bu kanunla illerin idaresi için valilere yetki genişliği prensibi uyarınca devredilen yetkilerin bir kısmı sonradan yapılan bazı kanuni düzenlemelerle oldukça kısıtlanmış ve önemli bir kısmı da geri alınmıştır. Bazı örnekler vermek gerekirse; 1706 sayılı Jandarma Kanunu'yla ilin kamu düzeni ve asayişinden birinci derecede sorumlu ve yetkili olan valilerin bir asayiş ve iç güvenlik birimi olan jandarma teşkilatı üzerindeki idari yetkileri azaltılmıştır. Ayrıca bir il idaresi birim başkanı olan ve valinin emrinde valiye karşı sorumlu olarak görev yapan il defterdarının 2996 sayılı Maliye Bakanlığı Kuruluş Kanunu'yla valiye tabi olmasına son verilmiştir. Bir diğer örnek de tabiri caizse içerden, valilerin kendi teşkilatı olan İçişleri Bakanlığı'ndan kaynaklanan bir yetki kısıtlanmasıdır ki, bizzat İçişleri Bakanlığı'nın yürütme sorumluluğunda olan 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'yla valiler tarafından kullanılmakta olan bucak müdürlerini atama yetkisi merkeze alınmıştır (Sanal, 2000, s. 50).

4.2. Çok Partili Dönem

Tarihsel ve biçimsel olarak 1946 yılında başlayan fakat gerçekte Demokrat Parti'nin (DP) güçlü bir Meclis çoğunluğuyla iktidara gelerek uzun yıllar süren CHP'nin tek parti iktidarına son vermesiyle fiili olarak 1950 yılında yerleşen çok partili dönem ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal şartları bakımından olduğu kadar MİA açısından da önemli değişiklikleri beraberinde getiren bir dönemdir. Bilindiği gibi MİA merkezi idareyi temsil eden, taşrada onun adına hizmet gören yine merkezi idare tarafından atanmış yöneticilerdir. Tek Parti döneminde savaştan çıkmış bir ülkenin yeniden inşasında ve yeni bir rejimin ve medeniyetin temellerinin atılmasının ve kurulmasının gerektirdiği olağanüstü şartlar gereği buyurgan ve otoriter yönetimin yine buyurgan ve otoriter idarecileri olan MİA, ülkenin çok partili rejime geçmesiyle birlikte yavaş yavaş eski 'dediğim dedik' otoriter yönetim tarzını bırakmak ve yeni siyasi rejimin gerektirdiği şartlara uyum göstermek zorundaydı. MİA uyum göstermek istemese bile yeni siyasi iktidar, atanmışların değil ama seçilmişlerin ve de siyasi parti il ve ilçe yöneticilerinin etkin olduğu ve MİA'yı geri plana iten bir yönetim usulüyle çalıştı ve MİA'yı bu şartlara uydurdu. Dolayısıyla MİA eski tek partili dönemdeki gücünü ve etkisini kaybetti (Boztepe, 2015, s. 63-64).

Dönem yeni bir dönemde ve devletçi bir anlayışın egemen olduğu tek partili dönemin gözde ve güçlü yöneticileri MİA artık ikinci plandaydı ve siyasetin bürokrasiye ve Mİ'ye hâkim olduğu bir siyaset ve yönetim tarzına ayak uydurmak zorundaydı. Öyle de oldu. DP, iktidarı süresince tek parti devrinin asker-sivil bürokratlarının otoriter-buyurgan ve vatandaşa tepeden bakan yaklaşımlarının ve görev anlayışının DP çevrelerinde ve vatandaşlarda yol açtığı o devir süresince açığa çıkamamış ve birikmiş yoğun tepkisel birikimin de patlamasıyla bürokrasi ve o devrin etkin ve güçlü yöneticileri MİA üzerinde 'artık bu devirde atanmışların değil ama seçilmişlerin güçlü olduğunu ve onların sözünün geçer akçe olduğunu' gösteren bir siyasi ve idari anlayışı kuvvetle benimsedi ve uyguladı. Bu elbette ülkenin demokratik yaşama fiili olarak adım atmasının çok doğal bir gereği idi. Bu durum çok partili dönemin ve vatandaşların oyuyla iktidara gelenlerin sözünün geçtiği ve geçmesi gerektiğine olan kuvvetli bir inancın ve kanaatin de bir sonucu oldu (Öz, 1998; Şaylan, 1976, s. 48-49). Ancak bu dönemde tek parti devrindeki egemen ve baskın bürokratik anlayışa ve uygulamalara duyulan tepkilerin aşırı kaçtığı ve partizan uygulamalara yol açtığı da belirtilmesi gereken ayrı bir husustur.

Ülkemizde demokratikleşme sürecinin oluşup-geliştiği 1950'den günümüze kadar gelen çok partili dönemde MİA artık tek parti dönemindeki asker-sivil bürokratların egemen ve etkin olduğu devlet-parti-bürokrasi eklenmesine dayanan siyasi ve idari yapılanma ve yönetim tarzında sahip oldukları ayrıcalıklı ve güçlü konumlarını artık kaybetmişler, buldukları güçlü mevzileri seçilmişlere terk etmişler ve ikinci plana çekilmişlerdir. Bu bir anlamda Cumhuriyet'in kurulup yeni bir hayat tarzının ve medeniyet tasavvurunun (muasır batı medeniyeti) topluma kabul ettirilmesi ve yerleştirilmesi sürecindeki ideolojik ve sosyal fonksiyonlarının ve bunun üzerine temellenen otoriter-buyurgan ve devletçi konum ve yönetim usulünün sona erip demokrasinin gelişim süreciyle orantılı olarak ve 1980'den sonra hızlanan demokratikleşme ve değişim sürecine paralel şekilde Mİ'nin hizmet sunumuna ve ülkenin taşrasının kalkınma ve gelişmesinde eskiye oranla daha fazla rol almasına evrilen bir fonksiyon değişim ve dönüşümü süreci olarak karşımıza çıkmaktadır (Bedük, 2011, s. 32).

4.2.1. Mülki İdarenin Temel Normu: 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu

1940'larda merkeziyetçi anlayış ve uygulamaların yaygınlık kazanmaya başlamasıyla il idaresi sisteminin işleyişinde önemli aksama ve problemler meydana gelmeye başlamıştır. Bu durumu gözlemleyen ve farkına varan o dönemin siyasi iktidarı, 1947 yılında 1. İdareciler Kongresi'nin toplanmasını sağlamış ve bu kongreye il idaresine ilişkin yetki genişliği ilkesini esas alan yeni bir kanun tasarısı hazırlanması görevini tevdi etmiştir. İdareciler Kongresi tarafından yapılan tetkik, değerlendirme ve çalışmalar neticesinde il idaresiyle ilgili yeni bir kanun tasarısı hazırlanmış ve bu tasarı 1 Temmuz 1949 tarihinde TBMM'de yapılan görüşmeler sonucunda 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu adıyla yasalaşarak yürürlüğe girmiş olup, halen il idaresi sisteminin işleyişini sağlayan temel ve genel yasa olarak yürürlükte bulunmaktadır (Sanal, 2000, s. 50). Ancak taşrada devlet idaresinin ve il idaresi sisteminin işleyişini belirleyen bu temel yasa, günümüze kadar yine merkezi anlayış ve uygulamalar doğrultusunda taşrada teşkilatı bulunan bakanlıkların, il ve ilçelerde il idaresinin başı ve mercii olan vali ve kaymakamların kendi kuruluşları üzerindeki sevk-idare, koordinasyon ve denetleme yetkilerini kısıtlamak için özellikle teşkilat kanunlarıyla yapmış oldukları kimi düzenlemeler sonucunda müteaddit defalar değişiklikler geçirmiştir. Taşra idari sisteminin bütünlüğünü bozan bu düzenlemelerden dolayı il idaresi sisteminin yasanın çıkarılış amacından kaynaklanan yekpare bir bütünlük içinde tam anlamıyla müessir bir şekilde uygulanması mümkün olmamış ve bu sebeplerle sistemin işleyişinde merkezci müdahaleler sonucu her daim birtakım sıkıntıların yaşanması adeta alışılmış bir durum haline gelmiştir (Sanal, 2000, s. 50-51).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, bizzat zamanın hükümeti tarafından ülkenin idari gerekleri göz önünde bulundurularak devlet idaresinin taşrada işleyişinin ve devletin taşraya vereceği hizmetlerin sevk ve idare olarak sunulmuş yöntemlerinin belirlendiği, il idaresi sisteminin merkezci müdahalelerden arı bir şekilde bizzat devletin ve hükümetin temsilcileri, sistemin işleticileri ve yöneticileri olan MİA vasıtasıyla yetki devri ilkesine uygun olarak mahallinde etkin ve verimli bir şekilde işletilmesini sağlamak için yeni bir yasal düzenleme amacıyla 1. İdareciler Kongresi'ne tasarı olarak hazırlanmış ve sonra da TBMM'den geçirilerek yasalaştırılmıştır. Amaç, hem merkezin temsilcileri MİA'ya yetki devri suretiyle taşrada idari işleyiş zamanın şartlarına uygun olarak yeniden tanzim ederek il idaresi sisteminin mahallinde etkin bir şekilde işletilmesini temin etmek, hem öteden beri intikal edegelen merkeziyetçilikten kaynaklanan idari aksaklıkların önüne geçmek ve hem de taşranın idari işleyişinde ve verilen hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamaktır.

4.2.2. Mülki İdare Sisteminin İl İdaresi Kanunu'na Göre Şekillendirilmesi

Genç Cumhuriyet idaresinin bakanlıklarının sayısı az, uzmanlıkları genel olup sıkı bir merkeziyetçilik içinde, il esasına göre teşkilatlanmıştır. Bu idare yapısı en çarpıcı belirtisini 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'yla göstermiştir (Şaylan, 1976, s. 30).

On yedi yıllık 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu 20 yıl süreyle yürürlükte kalmış ancak uygulandığı zaman zarfında siyasi ve toplumsal hayatta önemli gelişmeler meydana gelmiş, bu süreçte söz konusu kanun uygulanamaz duruma gelmiştir. Artık tek partili dönemin sonuna yaklaşıldığını ve iktidardan gitme ihtimalinin farkında olan ve yeni gelişmeler karşısında tedbir alma mecburiyeti hisseden CHP, ilk olarak 1947 yılında Birinci İdareciler Kongresini düzenlemiş, daha sonra da günümüzde de yürürlükte olan İl İdaresi Kanunu'nu çıkarmıştır. Yeni Kanunla, taşradaki tüm idari yetkilerin valilerde toplanması öngörülmüştür. Bakanlıkların il kapsamındaki örgütleri üzerinde valilerin yetkileri artırılmış, bunun yanında MİA'ya adli ve ve askeri kuruluşlar üstünde de bir tür gözetleme-izleme yetkisi tanınmıştır. Bu kanunla aynı zamanda valiye, il sınırlarında bulunan özel ve kamusal bütün işyerlerinin denetlenmesi gibi dikkat çekici ve geniş bir yetki verilmiştir. Tutum'a göre CHP İl İdaresi Kanunu ile siyasi iktidardan gitme ihtimaline karşı, bürokratik ve idari iktidarı elde tutmayı hedeflemiştir. Sonuç

olarak, mülki yönetim sisteminin ve mülki idare amirliği kurumunun bugünkü genel yapı ve görünümünün 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun çıkarılmasını takip eden dönemde şekillendiği söylenebilir (Tutum, 1976, s. 151-153).

Anayasa'nın 126. maddesinde "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır." denilmek suretiyle 'il'in de 'diğer kademeli bölümlere' ayrılacağını öngörülmüş, ama bunlar isim olarak belirtilmemiştir. TBMM 10 Haziran 1949 tarihinde kabul etmiş olduğu 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'yla, ilin bağlı bölümlerini ilçe ve bucak olarak saptamıştır. Bu kademeler ve il sistemi ile ilgili detaylar, söz konusu kanunda düzenlenmiştir.

İl İdaresi Kanunu'nun 1.maddesinde; "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür." denilmiştir. Yani 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre 'ülke, merkezi idarenin taşra teşkilatlanması açısından coğrafya durumu, iktisadi şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri göz önünde bulundurularak illere; iller de ilçelere ve bucaklara ayrılmış' durumdadır (İİK). O halde Türkiye'de hâlihazırda il, ilçe ve bucak olmak üzere üç çeşit taşra idaresi vardır. Yine kanunun 3. maddesiyle de illerin idare usulü ve illerdeki genel idare teşkilatının düzenlenme şekli belirlenmiş olup, 'illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı, illerde genel idare teşkilatının mülki taksimata uygun olarak il, ilçe ve bucak bölümleri esas alınarak düzenleneceği' hüküm altına alınmıştır. Yani Anayasamızda yer aldığı şekliyle İl İdaresi Kanunu'nda da 'İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.' ilkesine aynen yer verilmiştir. Yetki genişliği ilkesi esas alınarak illerde genel idare teşkilatı il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenecektir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatının örgütlenme şeklini mülki yönetim bölümlerini esas alarak belirleyen bu 3. maddede taşrada bu mülki taksimat esasına yani il idaresi sistemine göre örgütlenme ilkesine bir de istisna getirilmiş olup 'Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşların oluşturulabileceği' öngörülmüştür. 5442 sayılı kanunda 12/5/1964 tarih ve 469 sayılı kanunla getirilen değişikliklerden birisi olan bu hüküm, 1961 Anayasası'nın 'merkezi idarenin kuruluşu'nu belirleyen 115. maddesinde "Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir" (1961 Anayasası, Resmi Gazete 10859, 20.07.1961) hükmü çerçevesinde karayolları, su işleri, liman yapımı ve ormanla ilgili geniş kapsamlı yapım, yatırım ve altyapı yatırım işleri gibi bir ilin alan ve hudutlarını aşan büyük ölçekli hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, özellikle planlı ekonomiye geçişin yaşandığı 1960'lardan sonra yine il sisteminin dışında ve istisnası olarak bölge kuruluşlarının ve müdürlüklerinin kurulmaya ve faaliyete geçmeye başladığı bir dönemde bu kanuna dercedilmiş bir düzenlemedir.

İl İdaresi Kanunu'nun 4. maddesinde 'il genel idaresinin başı ve mercaının vali olduğu' belirtildikten sonra merkezi idarenin il teşkilatını meydana getiren bakanlık il kuruluşları isimleriyle belirtilmemiş, bunun yerine 'Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilatın bulunacağı' belirtilip, 'bakanlıkların ilde teşkil edilen bu teşkilatının her birinin başında bulunanları 'il idare şube başkanları' konumuyla isimlendirmiştir. Burada konumuz açısından üzerinde durulması gereken husus; bakanlıkların ilde bulunan teşkilatının başında yer alan kişilerin konumlarının 'il idare şube başkanı' ismiyle belirlenerek, bu il teşkilatının merkezi idarenin ildeki "şube"leri konumunda olduğunun öngörülmesi ve kanunun söz konusu 4. maddesinin takip eden bir sonraki cümlesinde 'Bu teşkilatın valinin emri altında olduğu' belirtilerek, merkezi idarenin şubeleri konumundaki bakanlıkların tüm bu il teşkilatlarının, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ayrıntılı bir biçimde düzenlediği; valinin yönetim ve amirliğindeki il idaresi sistemindeki yer ve konumlarının açık bir biçimde belirlenmesidir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'yla vali ve kaymakamların atama usulü de belirlenmiş olup, 6. maddeyle 'Valilerin, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi, Bakanlar Kurulu'nun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanacağı', 29. maddeyle de 'Kaymakamların, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeni'nin seçimi ve İçişleri Bakanı'nın uygun görmesi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla atanacağı' hükme bağlanmıştır. Ayrıca 5. maddeyle de 'illerde valinin belirleyeceği işlerde yardımcılığını ve valinin görevde bulunmadığı zamanlarda da vekillikini yapmak için vali yardımcılarının bulunacağı' belirtilerek vali yardımcılığı kadroları ihdas edilmiştir.

İl İdaresi Kanunu, taşrada il idaresinin başı olan valinin ve ilçe biriminin başı olan kaymakamın il idaresi sisteminin işletilmesi ve idaresi açısından genel yöneticilik fonksiyonlarını öne çıkaran, ayrıntılı olarak düzenleyen ve belirginleştiren bir kanundur. Kanunda vali ve kaymakamın 'ilin ve ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumlu oldukları' hüküm altına alınarak tüm taşrada il ve ilçelerin yönetimi

açısından vali ve kaymakamlara geniş bir sorumluluk ve yetki tanınmıştır. Bu kapsamda kanun tarafından vali ve kaymakamlara ‘kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının yayınlanması, duyurulması ve uygulanması’ görev ve sorumluluğu verilmiş, bu sorumluluk ve görevlerin yerine getirilmesi için de bütün tedbirleri almaya, genel emir ve talimatlar çıkarmaya yetkili kılınmışlardır.

Kanun, ‘ilin ve ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumlu kıldığı’ vali ve kaymakamlara bu genel ve kapsamlı sorumluluğu ve görevi yerine getirebilmeleri için bununla orantılı yetkileri de tanımıştır. Fazla ayrıntıya girmeden genel hatlarıyla vali ve kaymakamların il ve ilçenin sevk ve idaresi açısından bu genel yönetici sıfatını öne çıkaran bu yetkilerinin bazıları şu şekilde belirtilebilir:

Vali ve kaymakamlar;

- Kanunların, diğer mevzuat ve hükümet kararlarının kendilerine tanıdığı yetkileri kullanmak ve verdiği görev ve sorumlulukları yerine getirmek için genel emirler ve talimatlar çıkarabilirler,
- Adli ve askeri kurumlar dışında yer alan tüm devlet kurumlarını, işletmelerini, özel işyerlerini, mahalli idarelerle (köy, belediye ve özel idare) bunlara bağlı tüm kurum ve kuruluşları kendileri bizzat veya bakanlık, genel müdürlük müfettişleri veya bu dairelerin amir veya memurları marifetiyle denetler, teftiş ederler,
- İl ve ilçedeki kamu çalışanları vali ve kaymakamın emri altında olup, il ve ilçedeki devlet teşkilatının ve kamu görevlilerinin çalışmalarına nezaret ederler,
- Emirleri altındaki kurum ve görevlilerin aldıkları kararlar ve yaptıkları uygulamalardan dolayı vatandaşların yakınma ve şikayetlerini araştırır, inceler ve sonucuna göre kanuni gereğini yerine getirirler.
- İl ve ilçelerinde yaptıkları teftiş ve denetlemeler sırasında bütün daire ve müesseselerde bir yolsuzluk meydana geldiğini öğrendikleri takdirde gereğinin yapılması için ilgili mercilere bildiriler ve ilgili merciler de gereken inceleme ve soruşturmayı yapmak suretiyle yasal gereğini yerine getirirler ve sonuçtan mülki makamlara bilgi verirler.
- Vali ve kaymakam, kamu düzeninin, il ve ilçede huzur ve güvenliğin, kamu esenliğinin sağlanmasından ve önleyici kolluk görevlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olup, bunları sağlamak için gerekli tedbirleri almak ve düzenlemeleri yapmakla yetkilidirler. Bu görev, sorumluluk ve yetkilerinin doğal gereği olarak vali ve kaymakamlar, il ve ilçe sınırları içinde bulunan tüm genel ve özel kolluk kuvvetlerinin ve teşkilatının amiri olup bu sıfatla suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak amacıyla gerekli tedbirleri almakla yetkilidirler (İİK).

İl İdaresi Kanunu’nun 3 ile 26. maddeleri arasında; ‘İl idaresi ve valilerin görev ve yetkileri’, 27 ile 40. maddeleri arasında; ‘ilçe idaresi ve kaymakamların görev ve yetkileri’, 41 ile 56. maddeleri arasında; ‘bucak idaresi ve teşkilatı’, 57 ile 65. maddeleri arasında da ‘il ve ilçe idare kurulları’ düzenlenmiş olup bu kanun il idaresinin temel ve genel kanunudur. İl İdaresi Kanunu MİA’nın görev ve yetkilerini sıralarken, onların il ve ilçe idare şube başkanları ile ilişkilerini de belirleyip düzenlemiştir.

4.2.3. İl İdaresi Sisteminin Temel İşleyiş İlkesi: Yetki Genişliği

Bilindiği gibi İl idaresi sistemi, Türk yönetim tarihinde merkezi hükümetin-merkezi idarenin taşradaki kamusal görev ve yetkilerini merkezi idareyi temsilen onun adına kullanıldığı idari örgütlenme şeklinin adıdır. Peki merkezi idareyi temsilen taşrada görev yapan ve il idaresi sisteminin yürürlüğünü sağlayan mülki amirler bu yetkileri ve görevleri taşrada hangi ilke ve düzenlemeye dayanarak kullanırlar? Yani diğer bir ifadeyle il idaresi sisteminin görev ve yetki olarak işlerliği nasıl sağlanır? İşte bu sorunun cevabı anayasalarımızda karşılığını “yetki genişliği” ilkesi olarak bulur. Taşra yönetim biçimi olarak mülki yönetim sisteminin yani diğer bir terimle ifade edecek olursak, il idaresi sisteminin kaynak ve dayanağını teşkil eden eski adıyla “tevsii mezuniyet” halen idari literatürdeki kullanılan ismiyle “yetki genişliği”, Osmanlı İmparatorluğu’nda I. Meşrutiyet Dönemi’nden başlayarak günümüze değin yapılmış olan hem Osmanlı dönemindeki ve hem de Cumhuriyet dönemindeki tüm anayasalarda taşra idari sistemimizi düzenleyen ve dayanak olan önemli bir anayasal ve idari genel düzenleme olarak kendine yer bulmuş bir ilkedir. 1876 Kanuni Esasisi, 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1961 Anayasası ve nihayet 1982 Anayasası taşra yönetiminin yani illerin idaresinin dayanağı olarak yetki genişliği ilkesine yer vermişlerdir (Turgut, 2011, s. 13,18).

İl idaresinin dayanağı olarak “yetki genişliği” ilkesini belirleyen anayasa hükümleri anayasaların tarih sırasıyla şu şekildedir:

- 1) 1876 Kanun-u Esasisi'nin 108. maddesi "Vilayatin usulü idaresi, tevsi mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır.",
- 2) 1921 Anayasası'nın 11. Maddesi "Vilâyet, mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer'î, adlî ve askerî umum, beynelmilel iktisadî münasebet ve hükûmetin umumî tekâlifi ile menafii birden ziyade vilâyete şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz'edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi Vilâyet Şûralarının salâhiyeti dahilindedir.", 14. Maddesi "Vilâyette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi hükûmeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin umumi ve müşterek vaziafini rüyet etmektedir. Vali yalnız devletin umumi vaziafile mahalli vaziaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.",
- 3) 1924 Anayasası'nın 91. Maddesi "İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur."
- 4) 1961 Anayasası'nın 115. Maddesi "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.",
- 5) 1982 Anayasası'nın 126. Maddesi "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." hükümleriyle illerin idaresinin dayanağı ve esası olarak 'yetki genişliği' ilkesini temel almışlardır.

Burada il idaresi sistemi ve onun işleticileri olan valiler ve dolayısıyla da kaymakamlar açısından çok önemli bir idari işleyiş ilkesi olan yetki genişliği ilkesinin hukuki ve idari boyutunu ayrıntısıyla açıklamakta fayda vardır.

Yetki genişliği ilkesi, esas itibarıyla özellikle ulaşım ve iletişim imkan ve kabiliyetlerinin kısıtlı olduğu zaman ve coğrafyalarda ülkenin tüm yönetim karar ve işlemlerinin merkezden yürütülmesinin ve özellikle asayiş ve güvenlik gibi hususlar başta olmak üzere devlet idaresi açısından önem ve ivedilik arzeden durumlarda hem merkezi idarenin karar ve talimatının beklenmesinin kamu hizmet ve görevlerinin vaktinde ve etkili olarak yürütülmesi açısından doğuracağı sakıncaları gidermek (Onar, 1966, s. 597) ve hem de bu ağır ve hantal işleyişin sebep olacağı kırtasiyecilik başta olmak üzere arıza, aksama ve gecikmelerin önüne geçmek için zaman içerisinde oluşturulmuş ve geliştirilmiş önemli bir idari ilkedir (Günday, 2004, s. 60). Tabiatıyla zaten özellikle büyük coğrafyalar üzerinde kurulu olan ülkeler başta olmak üzere ülkenin yönetimiyle ve kamu hizmetleriyle ilgili tüm karar, işlev ve görevlerin bir merkezden verilerek uygulanması ve yerine getirilmesi imkân dahilinde bir durum değildir. İşte bu nedenle ülkelerin idaresinde yetki genişliği ilkesine ihtiyaç hissedilmiş ve bu ilke geliştirilmiştir. Bu yönetim ilkesi, ülkenin idaresi ve kamu hizmetlerinin görülmesi açısından ihtiyaçtan doğan bir ilkedir (Atay, 2006, s. 153).

Yetki genişliği ilkesi, devlette olsun, bir kurum ve kuruluş içinde olsun yönetim olarak en üstte yer alan yetkililer tarafından bu kurum ve kuruluşlar bünyesinde altta yer alan yönetici ve yetkililere belirli bir hiyerarşiye dayalı olarak karar alma yetkisinin tanınması ve verilmesi anlamına gelmektedir (Yayla, 1982, s. 57).

Ülkemizde merkezi idarenin tüm ülke coğrafyasını idare etmesi açısından ise taşrada kuruluşu olan iller ve il idaresinin işleyiş kapsamında yetki genişliği ilkesi, merkezi yönetimin taşra idaresi olan il idaresinin yöneticisi ve mülki amiri olan valilere merkez tarafından verilen karar alabilme yetkisi olup, valilerin merkeze danışmaksızın ve merkezi idarenin karar, emir ve talimatını beklemeden karar alabilmelerini ifade etmektedir (Gözler, 2003, s. 127).

Ülkenin idari sisteminin işletilişinde idari bir ilke olarak yetki genişliği, 1982 Anayasası'nda da yer almış bir ilkedir. Zaten idari sistemimizde yetki genişliğinin esas dayanağı da Anayasa'da yer almış olmasıdır. 1982 Anayasası'nın 'merkezi idareyle ilgili temel hükmü içeren 126. maddesinde "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" denilerek ülkenin merkezi idare bakımından illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrıldığını ve merkezi idarenin taşra birimi olarak illerin yetki genişliği ilkesine göre yönetileceğini hüküm altına almıştır (1982 Anayasası, Resmî Gazete 17863, 09.11.1982).

İllerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanması; merkezi idarenin taşra birimi olan ve merkezi idare bakımından Anayasa'nın söz konusu hükmüne göre; yine bu maddede yazılı olan coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre tüm ülke coğrafyasının taksimi sonucu en üst taşra idari birimi olarak meydana getirilen birim olan illerin devleti ve hükümeti temsilen en büyük mülki amiri valilere yukarıda da belirtildiği gibi illeri yönetmek ve işlerini yürütmek amacıyla merkezi idareye danışmaksızın, merkezin emir ve talimatlarını beklemeksizin yine merkez tarafından verilen karar alabilme yetkisi olarak belirtilmekte ve esasen il sisteminin işleyiş ve yürütülüşü bu yetki genişliği esasına göre sağlanmaktadır (1982 Anayasası).

Yetki genişliği ilkesi, yetkinin uygulanışı açısından taşrada bu yetkiyi kullanan il idaresinin başı ve merkezin atadığı bir memur olan valiye taşrada kanunları uygularken ve taşraya hizmet ederken hem yetkiyi yürütme, yani icra kuvveti ve yetkisi ve hem de devleti ve hükümeti temsil etme, merkez adına söz söyleme kabiliyetini vermektedir. Zaten bu yüzden vali ve kaymakamlar ve işgal ettikleri makamlar, taşrada halk nezdinde Osmanlı'dan bugüne geleneksel olarak işleyiş, yetki ve kurumsal manada bizzat "devlet" olarak bilinir. Validen ve kaymakamdan bir problemi çözmesi, bir derde çare bulması istendiği zaman bu bizzat devlete devletin kendisine iletilmiş bir talep olarak görülür (Bedük, 2011, s. 8-10). Bu durum, yetki genişliği ilkesi gereği devletin merkezde sahip olduğu icra yani yürütme gücünün ve kudretinin illerde merkez adına il idaresi sistemini işleten vali ve kaymakamlara geniş bir şekilde kullanma yetkisinin verilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu sebeple yetki genişliği ilkesinin idari sistemimizin işleyişi açısından yeri önemlidir.

Yukarıda belirtildiği gibi Anayasada da açık bir şekilde düzenleme altına alınan yetki genişliği ilkesi gereği merkezi hükümetin yürütme gücünü taşrada uygulamakla salahi yetli ve sorumlu olan MİA'nın bu konum ve statüleri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda valinin devletin ve hükümetin, kaymakamın da hükümetin temsilcisi olduğu hüküm altına alınarak idari sistemimiz içinde açık bir şekilde belirlenmiştir. Bu hususlar, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır", 4. maddesinde "İl genel idaresinin başı ve mercii validir" ve 9. maddesinde "Vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır", yine aynı kanunun 27. maddesinde "ilçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir" demek suretiyle taşrada il idaresi sisteminin başı ve yürütücüsü olan valilerin ve kaymakamların hukuki durum ve statüleri, anayasada ifadesini bulan yetki genişliği ilkesinin kanunda düzenlenmiş şekli olarak karşımıza çıkmaktadır (İİK).

Özel kanunlarla kurulanlar ve teşkilatlandırılanlar haricinde yukarıda belirtmiş olduğumuz Anayasa hükümleri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un ilgili hükümleri çerçevesinde coğrafi açıdan tüm kamu kurumları il idaresi sistemine dahildir. Yani taşradaki tüm bu kuruluşların sevk ve idaresi; Anayasa, il sisteminin genel yasası 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve ilgili kanunlar ve mevzuat uyarınca MYS'inin esasları dairesinde yürütülür. İl idaresi sisteminde yine yukarıda belirtilen mevzuat gereğince taşradaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının eşgüdüm içinde sevk ve idaresinden il ve ilçenin MİA olan vali ve kaymakamlar yetkili ve sorumludur. Bu kuruluşlar taşrada il sistemi dairesinde vali ve kaymakamların emri ve idaresi altındadırlar. İl idaresi sisteminin başında bulunan MİA, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıkların oluşturduğu 'yürütme' namına devleti ve hükümeti temsilen 81 il ve 892 ilçede tüm yurt sathında görev yaparlar. İşte tüm bu açıkladığımız nedenlerle il idaresi sistemi, devletin idari teşkilatlanmasının temel yapısını ve iskeletini oluşturmaktadır (Çimen, 2012, s. 16).

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, yürütmenin ülke sathında nasıl teşkilatlanacağına dair genel esasları belirlemiştir. Bu kanunda bakanlıkların taşra teşkilatı il sistemine göre yapılandırılmıştır. Kanunun 8. maddesine göre: "Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre a) İl valisine bağlı il kuruluşları, b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları, c) Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları" ndan oluşur" (Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmî Gazete 18540, 09.10.1984). İl idaresi sisteminin genel yapısını belirleyen bu yasal düzenlemelerden de çok açık bir şekilde anlaşılacağı gibi il idaresi yani diğer bir ifadeyle mülki yönetim sistemi, merkezi idarenin tüm taşra genelinde il ve ilçelerde teşkilatlanmış durumunu göstermektedir. Bu durumu bir başka şekilde nitelendirilecek olursa il idaresi, devlet idaresinin ülkenin tüm coğrafyasını kapsayan halidir. Yani merkezi idare başkent Ankara'da teşkilatlanmış ve yerleşmiş olup, merkezi idareyi temsilen ülkenin tüm coğrafyasına yayılan ve ülke topraklarının bütününe kapsayan idari örgütlenme biçimi il idaresi sistemidir (Çimen, 2012, s. 16).

4.2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Mülki İdareler

Ülkemizin Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemine geçişini öngören, T.C. Anayasası'nda 18 maddelik Değişiklik Yapılmasına Dair 6771 sayılı Kanun, 21.01.2017 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmiş ve halkın iradesine danışılmak üzere referanduma götürülmüştür. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum neticesinde %51,18 evet oyu ile anayasa değişikliği ve Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemine geçiş kabul edilmiştir. Değişikliğin 8. maddesinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri öngörülmüştür. Bu görev ve yetkilerin arasında "üst kademe yöneticilerini atamak" ve "yürütme yetkisine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarmak" da vardır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Parlamenter Sistemden farklı olarak ve Başkanlık Sistemiyle örtüşen en önemli özelliklerinden birisi, yürütmenin

tek başına Cumhurbaşkanına ait olmasıdır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde üst düzey yönetici ve bürokratların atanmasında tek yetkili merci Cumhurbaşkanındır. Merkezi idareyi temsilen taşradaki mülki idare yönetim sistemi, yürütme yani icranın bir alt birimidir ve Mülki idare amirleri (MİA) de yürütme yani icra görevi görmekte olup yürütme gücünün yetkilisi ve görevlileridir.

Anayasada Değişiklik Yapılmasına Dair 6771 sayılı Kanunla önemli değişikliklere gidilmiş olup bunlardan mülki idareyi doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendiren değişiklikler şu şekilde ifade edilmiştir: “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir... Üst kademe yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler...Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir...Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilir (Madde 8-104,21/07/2017).”

MİA, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de tıpkı önceki yönetim sistemi olan Parlamenter Sistem döneminde olduğu gibi merkezi idarenin taşradaki temsilcileri ve ülkenin taşra yönetiminin başı ve mercii olarak nasıl önce Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelikler olmak üzere tüm mevzuatın taşradaki uygulayıcısı ve icracısı konumunda idiyeler; yeni sistem olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de Anayasa ve kanunlara ilave olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve kanunların uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılan Cumhurbaşkanlığı yönetmeliklerinin taşradaki (il ve ilçelerindeki) uygulayıcısı ve icracısı konumundadırlar. Yani özetle MİA, Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminin taşradaki temsilcisi ve uygulayıcısı durumundadırlar.

Yeni yönetim sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Yönetim ve Hükümet Sisteminde ülkemizin taşra yönetim biçimi olan mülki idare sisteminde birkaç husus dışında önemli bir değişikliğe gidilmemiştir. Taşrada mülki idare yönetim sistemi ve MİA'nın konum, statü ve görevleri aynı şekilde devam etmekte olup, Mİ'nin Parlamenter Sistemdeki konum, işlev ve işleyişi ile Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemindeki durumu arasında herhangi bir konum ve işlev farklılığı bulunmamaktadır. Ancak MİA'nın atanma ve özellikle de valilerin atanma ve görevinin sona erme işlem ve usullerinde Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde önemli usul değişikliklerine gidilmiştir. Parlamenter Sistem döneminde valiler hariç tüm MİA (vali yardımcısı, kaymakam ve kaymakam ünvanını kazanıp içişleri bakanlığı merkezinde görevli olan tüm MİA) müşterek kararname (içişleri bakanı ve başbakan imzası ve Cumhurbaşkanı onayını içeren atama kararnamesi) ile atanırken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde sadece Cumhurbaşkanının onayını içeren tek imza ile atanmaktadırlar. Valiler ise Parlamenter Sistem döneminde bakanlar kurulu kararı (başbakanın ve tek tek bütün bakanların imzasını taşıyan kararname) ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanırken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde sadece Cumhurbaşkanının imzasını taşıyan Cumhurbaşkanı kararnamesiyle atanmaktadırlar.

Bu husustaki mevzuat düzenlemesi 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılmış olup; Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemiyle birlikte 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 'Atama Usulü' başlığını taşıyan 2. maddesinin 2. bendinde “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır. Bu cetvelde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır.” denilmektedir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 2. maddesinde belirtilen (I) sayılı cetvelde valiler de yer almakta olup yukarıda da belirtildiği gibi valiler ve içişleri bakanlığı teşkilatı içerisinde yer alan AFAD başkanı, AFAD başkan yardımcısı, kurul başkanları ve genel müdürler bu hüküm uyarınca Cumhurbaşkanı kararıyla, vali yardımcısı ve kaymakamlar ise (II) sayılı cetvelde yer almaları nedeniyle Cumhurbaşkanı onayı (atama kararı içişleri bakanlığınca hazırlanmakta ve Cumhurbaşkanının imzası ile onaylanmaktadır) ile atanmaktadırlar.

Bunun yanında Parlamenter sistem döneminde görev süresiyle ilgili herhangi bir sınırlama bulunmayan valilerin ve içişleri bakanlığı teşkilatı içerisinde yer alan AFAD başkanı, strateji geliştirme başkanı, teftiş kurulu başkanı ve genel müdürlerin görev süresi 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 4. maddesiyle Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlandırılmış olup 4. maddede aynen “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alanların görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görev süresi sona erdiğinde, bunların görevi de sona erer. Ancak bunlar, yerlerine atama yapıncaya kadar görevlerine devam eder. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilir. Bunlar görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir.” demek suretiyle valilerin ve içişleri bakanlığı teşkilatı

içerisinde yer alan AFAD başkanı, strateji geliştirme başkanı, teftiş kurulu başkanı ve genel müdürlerin görev süresinin atandıkları tarihteki Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde sona ereceği hüküm altına alınmıştır.

5. MÜLKİ İDARENİN GELECEĞİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Mİ'nin geleceği ve yeniden yapılandırılmasıyla ilgili değerlendirmelerde bulunabilmek için 2000'lerden itibaren yaşamakta olduğumuz dönemde meydana gelen bazı gelişme ve faktörleri dikkate almak ve hesaba katmak gerekmektedir. Her şeyden önce 1980'lerden sonra ve özellikle de 2000'li yıllarda iletişim ve bilişim teknolojilerinin de küresel manada insanlar arası etkileşimi her geçen gün daha da kolaylaştırması, mesafeleri kısaltması, dünyanın neredeyse küresel büyük bir köy haline gelmesi ve dünyanın her köşesinde oluşan gelişmeleri ve yenilikleri insanların çok kısa sürelerde öğrenip içselleştirebilmeleri sayesinde insanların gelişen, değişen ve yenilenen hak ve talepleriyle devletlerin karar mekanizmalarına daha fazla etki etmeleri ve bu süreçlere daha fazla katılım sağlamlarıyla demokratikleşme sürecinin gelişmesi hızlanmıştır. Tüm bu gelişmeler ve yenilikler, Türk toplumunu da etkilemiş olup, ülkemizde de insanların demokratikleşme sürecinde aktif hale gelerek, ülke meseleleri ve gelişmeler konusunda daha fazla fikir ve görüş sahibi olarak geçirdikleri değişim, esasen halkın ve ulusun hizmetinde olan Mİ'nin de eski teşkilat yapısı ve geleneksel görev ve fonksiyonlarında değişim, yenilik ve yeniden yapılanma gereğini elzem hale getirmiştir (Ala, 2014 s. 7-8; Çimen, 2012, s. 17).

Vatandaşın yeni katılım yollarıyla taleplerini devlete duyurma yöntemlerinin gelişmesi sonucu meydana gelen bu demokratikleşme süreciyle birlikte yukarıdaki faktörle bağlantılı olarak vatandaşla devlet arasındaki ilişkiler yeni boyutlar kazanmıştır (Çaha, 1998, s. 485). Bu suretle artık vatandaş, bu yeni dönemde özellikle de iletişim ve bilişimdeki gelişmelerin de etkisiyle bu teknik gelişmeleri, sayısı hızla artan STK'lar ve çeşitli demokratik katılım mekanizmalarını kullanarak devlet ve resmî kurumlara karşı gücünü arttırmış ve devlet nezdinde isteyen, talep eden, kontrol eden, eleştiren ve seçimler dışında da oluşturduğu demokratik örgütlenmeler ve çeşitli çağdaş demokratik katılım yollarıyla aktif ve hesap soran bir konuma yükselmiştir. Hülasa vatandaş-devlet ilişkileri artık eskisi gibi değildir. Vatandaş, artık devlet, devletin kurumları ve idare mekanizması karşısında kendisine sunulan her şeyi kabullenen kaderine razı, çekingen ve tedirgin bir muhatap olmaktan çıkmıştır. Vatandaş, bu dönemde ivme kazanan demokratikleşme süreciyle birlikte devletin karşısında isteyen, hakkını savunan, yönlendiren, denetleyen ve hesap soran, insan ve vatandaş olma değer ve onurunun farkında ve bilincinde ciddi bir muhataptır artık. İşte vatandaş-devlet ilişkilerinin bu yeni boyutunda (Ala, 2014 s. 7-8; Çaha, 1998, s. 485) devletin taşra yönetim sistemi olan mülki yönetim sistemi ve bu sistemin işleticileri MİA da kurumsal konum, yapı, fonksiyon ve işleyişlerini bu yeni dönemin gereklerine uydurmak, yenilenmek ve yeniden yapılanma gereğiyle karşı karşıyadırlar.

Mülki idarenin değişmesini ve yeniden yapılanmasını gerekli kılan faktör ve gelişmelerden bir diğeri; ulaşımda, iletişimde ve bilgi teknolojisinde meydana gelen baş döndürücü değişim ve gelişmelerdir (Turgut, 2014, s. 42). Ulaşım, iletişim ve bilgi teknolojilerinde meydana gelen hızlı değişim ve gelişmeler küreselleşme denen olguyu ortaya çıkarmıştır. Dünyanın bir yerinde meydana gelen bir olay, gelişme, haber, bilgi vs. çok hızlı bir biçimde dünyanın her köşesine yayılabilmekte ve insanlar bunu anında öğrenerek paylaşabilmektedir. Bu sayede uzak mesafeler kısalmış ve dünya adeta küçülmüştür. Teknolojide meydana gelen bu değişim ve ilerlemeler, yukarıda da değinildiği gibi vatandaşın bilinçlenmesine ve demokratik mekanizmalarla devletten daha fazla talep eden ve devletin karar mekanizmalarına etki eden bir duruma gelmesine yol açmıştır. Teknolojide meydana gelen bu değişim ve ilerlemeler, vatandaşın daha fazla bilgi ve haber sahibi olarak, bilinçlenerek aktif bir şekilde karar mekanizmalarına katılmasını sağlama (Erdoğan, 1998, s. 466-467) yanında, kamu yönetimi ve bürokraside rasyonel, verimli, etkin ve ekonomik yönetimi savunan ve devlet idaresinde ve kamu yönetiminde de ekonomideki karı ve verimliliği esas alan işletmecilik ilkelerine dayalı yönetim esaslarını içeren yeni kamu yönetimi ve yeni yönetim anlayış ve esaslarına yansımış, yönetim kavram ve yöntemlerinin değişmesine yol açmıştır (Sönmez, 2014, s. 269-271). Yönetimdeki bu gelişmeler, pek tabii ki bürokrasi ve idari sistemin diğer elemanları üzerinde olduğu gibi Mİ üzerinde de genel manada bir değişim baskısı oluşturmuş ve Mİ'nin de artık yenilenmesi ve değişmesi gereğini beraberinde getirmiştir.

AB'ye tam üyelik sürecinde yapılan ve yapılması gereken düzenlemeler de Mİ'nin geleceğini etkileyen ve yeniden yapılanmasını, görev ve fonksiyonlarının bu sürece uygun hale getirilmesini gerekli kılan faktörlerden birisidir. Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında Malların Serbest Dolaşımından Mali Kontrole, Kamu Alımlarından Eğitim ve Kültüre kadar birçok önemli konuyu içeren 32 Bölüm Başlığı altında öngörülen ve tespit edilen birçoğu kamu yönetimini de çok yakından ve doğrudan ilgilendiren hususlarda AB

müktesebatına uyum için ülke olarak yükümlülük altına girilmiş olup, tüm bunların yerine getirilmesi yeni düzenlemeler yapılmasını icap ettirmektedir. Bunlardan 24 numaralı bölüm başlığı olan “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” konusu doğrudan olmak üzere birçoğu da ülkemizin idari teşkilatının ve kamu yönetimi aygıtının ayrıntılı bir şekilde görev ve sorumluluk kapsamına giren hususlar olması sebebiyle, ülkenin taşrasında merkezi idareyi ve hükümeti temsil eden ve merkezin il ve ilçelerde işlerinin yürütülmesiyle görevli ve sorumlu olan Mİ’yi doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendirmekte ve gerek teşkilat ve gerekse de işleyiş olarak bu duruma göre pozisyon almasını gerektirmektedir (Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı).

İdari alanda AB müktesebatına uyum sağlamak için yapılan düzenlemeler topyekûn idari sistemi AB standartlarına uygun hale getirmek içindir ve Mİ’yi doğrudan ve kökten bir değişim dalgasının önüne katmış durumdadır. Son zamanlarda yapılan birçok yeni mevzuat düzenlemesinin bu kapsamda Mİ’yi etkilediği ve eski geleneksel yapısını sarstığı bir vakia olarak önümüzde durmaktadır. Bu hususa örnek olarak özellikle en güncel bir düzenleme, yerel yönetimler alanında kökten bir değişim ve dönüşümü sağlamak üzere hükümetin ısrarlı girişim ve iradesiyle TBMM tarafından 12. 11. 2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’dur (Türkiye Belediyeler Birliği, 2012, s. 1-28). Bu yasa, Türk idare tarihinde idare sistemimizde yönetim anlayışı, ilkesi ve idari teşkilatlanma açısından neredeyse bir dönemi kapayıp diğer bir dönemi açan köklü bir mevzuat reformudur. Bu yasayla Türk idare sistemi artık bir makas değiştirme ve yönetim felsefesi olarak yeni bir döneme girme aşamasındadır. Hal böyle olunca Mİ sistemimiz de bu yasayla önemli bir kırılma ve eski konum ve fonksiyonlarında önemli bir değişim yaşama durumuyla karşı karşıya kalmıştır. Bu yasayla Mİ’de kökten bir değişimin, işlev ve etkinlik kaybının, eskiden beri sahip olduğu görev, yetki, sorumluluk ve fonksiyonlarda topyekûn bir kaybın olduğu değerlendirilmesini yapmak mümkün hale gelmiştir (Kutlu, 2015). Bu kanunun kabul edilmesiyle birlikte Mİ’nin teşkilat ve işlevleriyle ilgili olarak yukarıda belirtilen tespit ve değerlendirme katılmamak da çok imkân dahilinde değildir. Çünkü bu kanunla Türk yönetim tarihinde ve sisteminde Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyet’e miras olarak geçen, Mİ’nin görev, yetki ve fonksiyonuna konu teşkil eden en önemli taşra idari birimlerinden birisi olan ‘köy’, en iyimser tespitle şimdilik 29 tane büyükşehirde tamamıyla kaldırılmış ve mahalle statüsüne çevrilerek ilçe belediyelerine bağlanmıştır.

Ayrıca yine bu büyükşehirlerde Mİ’nin idari geleneğimizde en önemli görev, fonksiyon, sorumluluk, faaliyet, yatırım ve eserlerine konu olan, valilerin daha 2005 yılındaki düzenlemeye kadar İl Genel Meclisi Başkanı ve 2005 yılından sonra da ‘baş’, ‘yürütme organı’ ve önemli organı İl Encümeninin Başkanı olarak çok önemli fonksiyon, faaliyet ve yetkilerine mevzu olan, Mİ’nin mali ve idari olarak en önemli varlık sebebi ve dayanaklarından birisini teşkil eden İl Özel İdareleri kaldırılmıştır. Ayrıca yine bu büyükşehirlerde ‘köy’ birimi kalktığı için tabiatıyla köyü olmayan bir Köylere Hizmet Götürme Birliği olamayacağından Mİ için taşraya hizmet açısından çok önemli bir diğer mali ve idari hizmet birimi olan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) de kalkacak ve Mİ bu dayanaktan da mahrum kalacaktır. Büyükşehirler dışında kalan diğer 52 vilayet itibarıyla en azından görüntüde şekil bakımından bir değişiklik yok gibi görünse de, yönetim sisteminin bir bütün olduğu, illerin çok önemli ve nüfus bakımından daha büyük olan yarısının idari sistem olarak yapısal ve kurumsal açıdan kökten değiştirildiği ve yeniden yapılandırıldığı düşünüldüğünde, idari sistemin ve birimlerin kalan yarısının eski haliyle yoluna uzun süre devam etmesi şu ana kadar yapılan düzenleme ve reform silsilesi göz önüne alındığında pek de mümkün gözükmemektedir. Yani çok yakın gelecekte kalan yarısı da değişen kısma uydurulacak ve idari sistem bir bütün olarak yoluna devam edecektir. Bu da Mİ’nin artık idari sistemimizin geleceğinde önemli ve etkin bir aktör olarak değil de, sembolik ve idari geleneğin şekil olarak bazı ritüellerini devam ettiren şekli bir unsur olarak yoluna devam edeceğini göstermektedir (Çimen, 2012, s. 17). Bu yeni gelişmeler ve özellikle de 2012 yılında çıkarılan bu yasa, Mİ’nin Türk idare tarihinde ortaya çıkışından itibaren bugüne kadar edindiği birikimi ve idari mirası devam ettirmesi ve geleceğe taşımasında çok önemli bir kırılma oluşturmaktadır (Kutlu, 2015).

Son zamanlarda gerek küresel gelişmelerin tesiriyle ve gerekse demokratikleşme sürecinde halkın değişen ve gelişen talepleri sonucu oluşan değişim baskısıyla, iç ve dış dinamiklerin etkisiyle meydana gelen gelişmeler ve bu süreçte özellikle 2000’li yıllardan itibaren merkezi ve mahalli idare alanlarında yeni çıkarılan mevzuatla ve diğer düzenlemelerle yapılan ve uygulamaya konan reformlar, Mİ’nin Türk idare tarihinde ve sisteminde bugüne kadar yürüte geldiği geleneksel görev, işlev ve yetkilerinin yerine getirilmesini oldukça zorlaştırmış ve bu iç ve dış dinamikler ve gelişmelerle oluşan yeni durum ve şartlar Mİ’nin geleceği açısından adeta bir tehdit halini almıştır (Sönmez, 2014, s. 257-258). Mİ’nin yukarıda belirtilen gelişmeler sonucu oluşan şartlar karşısında artık geleneksel görev ve fonksiyonlarıyla yoluna devam edemeyeceği belirgin bir hal almış olup, yeni oluşan ortamın

ve demokratikleşme sürecinin gerekleri doğrultusunda değişimi, dönüşümü ve yenilenmesi zorunlu duruma gelmektedir.

Mİ, ülkemiz idari tarihinde ortaya çıktığı Osmanlı İmparatorluğu'ndan beri coğrafi açıdan alan yönetimi olarak eyalet, vilayet, il yönetim birimleri şeklinde, günümüzde de 'il sistemi' dediğimiz öncelikle ve esas olarak ülkenin coğrafi bölünmesine göre şekil bulan ve bunu esas alan bir yönetim sistemidir. Bu sistemde alanı coğrafya üzerindeki belirli çizgi ve sınırlarla bölünmüş 'il' ve 'ilçe' denilen birimler içinde hizmet verme ve yönetimi icra etme esası vardır. İşte bu coğrafi esasa dayanan söz konusu yönetim biçim ve sistemi, ulaşım, iletişim ve bilgi teknolojilerinin, bırakın ülkeleri, ulus devletleri, dünyayı bile coğrafi olarak küçülttüğü ve adeta küresel büyük bir köye dönüştürdüğü günümüzde bu gelişmelerden oldukça etkilenmiştir. Teknolojinin mesafeleri ve alanı küçülttüğü, adı 'bilgi' ve 'uzay' tabirleriyle anılan çağımızda coğrafi esasa dayanan il sistemimiz de nasibini fazlasıyla almış ve iller arası sınırlar artık haritada çizilen çizgilere dönüşmüş, gerçek hayatta ve ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeler sürecinde iller arası sınırlar adeta kalkmış, iller birbiriyle bütünleşmiş ve mülki bölünmemelere dayanan yönetim biçim ve tarzı neredeyse anlamını yitirme durumuna gelmiştir. İşte iletişim, ulaşım ve bilgi alanındaki bu teknolojik gelişmelerle birbiriyle entegre olan idari kısımlardaki ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetler ve gelişmeler sınırları aşmış, anlamsızlaştırmış (Sönmez, 2014, s. 250) olup tüm bu faaliyet ve gelişmeler, Mİ'nin geçmişte il sistemine göre o devirlerin esasları çerçevesinde belirlenen geleneksel mülki görev ve fonksiyonlarıyla başa çıkılamayacak ve kontrol edilemeyecek bir cesamete ulaşmıştır. Bu, fiiliyatta il sınırlarını kaldıran etkinlikler, artık aynı zamanda Mİ'nin geleneksel görev ve fonksiyonlarıyla başa çıkılamayan sorunları ve kentsel problemleri de beraberinde getirmiştir (Çimen, 2012, s. 18). Tüm bu gelişmeler karşısında, Mİ'nin kanunlarla ve diğer mevzuatla kendisine verilen görev ve fonksiyonları, çağın şartlarına ve gelişmelerine uygun bir biçimde yeniden ve kökten revize edilmeli, Mİ'nin, hem kamu yönetimindeki yeni gelişmeler ve hem de ülkenin yeni ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmelerle oluşan, il sisteminin önceki halini anlamsızlaştıran gelişmeler doğrultusunda kurum ve işleyiş olarak yeni ortaya çıkan sorunları göğüsleyecek bir işleyiş ve görev anlayışıyla yapılandırılması, yenilenmesi ve bünyesel değişimi gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Ulaşım, iletişim ve bilgi teknolojilerindeki fevkalade hızlı ilerlemeler; Osmanlı devrinde ve Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde ulaşım ve iletişim altyapısı ve imkanlarındaki yetersizlikler sebebiyle varılması, iletişim kurulması günler ve haftalar alan ülkenin taşra coğrafyasını artık küçültmüş ve en uzak köşeye bile bir günden daha kısa sürede ulaşılır hale getirmiştir. Bu gelişmenin en çarpıcı örneği, 20. yy.'ın son çeyreğinde bucaklar açısından yaşanmış ve kanunlardaki varlık ve görevleri devam eden bucaklar, 20. yy.'ın ikinci yarısından itibaren iletişim ve ulaşım meydanına gelen ilerlemeler nedeniyle işlevsel olmaktan çıkmışlar ve onların da işlev ve görevlerini bir üst idari birim olan ilçeler görmeye başlamış olup, üst birime doğru merkezileşme bu süreçle fiili olarak zaten başlamış durumdaydı. Taşranın zaman ve mekân itibarıyla çok rahat ulaşılır, iletişim kurulur hale gelmesi ve küçülmesiyle birlikte, artık merkezi idare, fiili olarak gerek hizmetleri götürmekte gerek sevk ve idare etmekte gerekse de tüm bunların sonucu olarak doğrudan müdahale etmekte zorlanmadığı için taşrada bir temsilci bulundurmaya artık eskisi kadar lüzumlu bulmamakta ve hatta daha ileri bir yorumla sıkıcı bile bulmaktadır (Çimen, 2012, s. 19).

20. yy.'ın son çeyreğinden itibaren ve özellikle de içinde bulunduğumuz 21. yy.'ın başlarında küreselleşmeyle beraber ulus devletleri oluşturan ülke sınırları belirsizleşmeye ve ortadan kalkmaya başlamış olup, uluslar arası sermayenin rahat şekilde dolaşımına engel olarak görülen güçlü ulusal ve üniter devlet yapıları uluslararası sermayenin kolayca dolaşımını sağlamak için zayıflatılmaya ve hatta parçalanmaya başlamıştır. Söz konusu süreçte, mevcudiyetini küresel sermayeye borçlu olan, zayıf, yapı olarak ulus devletten çok daha gevşek yapıda, kendi başına karar verme ve inisiyatif kullanmada kifayetsiz olan küçük idari otoriteler meydana getirilmekte ve bunların önü açılmaktadır. Bu sürecin yeni idari aktörleri olarak örneğin ulus altı federatif devletler, bölge ve özerk yönetim yapılarına gelişme ve güçlenme fırsat ve şansı tanınmaktadır. Gevşeyen ve zayıflayan ulus devlet yapıları içinde güçlü merkezi yönetimler, bir taraftan örneğin, ülkemizdeki Mİ örneğinde olduğu gibi geçmişte güçlü ulus devletinin yansıması olan taşradaki güçlü merkezi idare temsilcilerinin işlev ve görevlerini üstlenmekte, onları işlevsiz hale getirmekte, bir taraftan da üstlendikleri bu işlev ve görevleri; AB gibi ulus devlet üstü örgütlenmeler, IMF, Dünya Bankası gibi uluslar arası sermayenin güçlü finansal örgütleri ile uluslar arası sermayenin destek verdiği bölgesel, yerel ve özerk yönetimler olan ulus altı idari otoritelerle bölüşmektedir. Bu tür bir paylaşım, ulus devlet ve onun merkezi idaresi için artık dikte edilen bir durum haline gelmiştir. İşte böyle bir hengâme ve ortam içerisinde ülkemiz bazında ele alacak olursak; artık Osmanlı'dan beri ulus devletin taşradaki güçlü temsilcisi ve idari vasıtası/enstrümanı olan il idaresi sistemine, onun en önemli işleticisi ve aktörü olan Mİ'ye ve MİA'ya

tanınacak hiçbir önemli fonksiyon ve rol kalmamakta ve Mİ'ye adeta gereksinim bile duyulmayacak bir noktaya gelinmiş olmaktadır (Sönmez, 2014, s. 250).

Meydana gelen bu değişim ve gelişmelerin temelden sarsıntıya uğrattığı il idaresi yönetim sistemi yani Mİ, bu değişimin ekonomik, sosyal, kültürel olarak etkilediği ve demokratik süreçte gelişen yeni anlayışla demokratik bir bilinç oluşturarak değiştirildiği toplum tarafından yeni kabullenme ve toplumsal algı sebebiyle de ciddi sorunlarla yüzleşme durumuna gelmiştir. Mİ'nin son zamanlarda yukarıda açıklanan faktörlerle karşılaştığı problem ve sorunlarda, yeni oluşan değişim ve gelişmelerle meydana gelen yeni yönetim anlayışının gereklerini karşılamakta ve uyum sağlamakta zorlanan MİA'nın yetişme biçiminin, mesleki donanım ve niteliklerinin önemli payının olduğu söylenebilir. Ekonomik, sosyal, kültürel ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimini ve yönetim anlayışını da köklü değişikliklere uğratmaktadır. Tüm bu değişiklikler, taşrada da yeni bir yönetim anlayışını ve değişen-gelişen yeni yönetim anlayışına hızla uyum sağlayabilen yeni bir yönetici profilini gerektirmektedir. Oysa ülkemizde tıpkı merkezi idarenin taşra yönetim sistemi olan il idaresi sistemi gibi bu sistemi işleten, bu sistemin aktörleri MİA da Osmanlı'dan Cumhuriyet'e tevarüs etmiş bir sistemin ve mesleğin mensuplarıdır. Mİ'nin kurumsal kimliği, Osmanlı'dan bu yana uzun yılların koyu merkezi yönetim sisteminin taşra yönetim biçimi olarak bir uzantısıdır ve bu dönemlerde oluşan taşra yönetim sistemi gelenekleriyle yoğunlaşmış olup hem kurum hem de işlev ve görev olarak bu sistemin etkilerini hala en güçlü bir biçimde üzerinde taşımaktadır. Eskiden gelen bu özelliklerle mücehhez olan Mİ'nin demokratikleşmenin etki ve rüzgarında oluşan ve gelişen yeni bir dönemin yeni yönetim anlayışına hemen uyum sağlamasını beklemek, ümit edilen ama kolay olmayan bir durumdur.

Üniter ulus devletin merkezi idaresini taşrada temsil etmek üzere atanarak göreve gelen bir meslek olan Mİ'nin, gerek Cumhuriyet döneminde özellikle seçilenlerin seslerinin artık daha gür çıktığı ve ülkenin siyaset ve yönetim yapısında belirleyici aktör haline geldiği 1950'lerden sonra meydana gelen ülke içi siyasi ve idari gelişmeler, gerek bu süreçte meydana gelen mevzuat düzenlemeleri ve gerekse de 1980'lerden sonra yukarıda açıklanan değişim ve gelişmelerle oluşan yeni kamu yönetimi anlayışıyla gelişen ortamın etkisiyle kurumsal kimlik, saygınlık, etki ve işlevi yıllar geçtikçe aşınmış ve yıpranmıştır. Mesleğin içinde bulunduğu bütün bu sorunlar sebebiyle bu mesleğin mensupları, kurumsal kimlik ve prestijini özellikle 1950'lerden günümüze aşamalı olarak sürekli bir iniş ve yıpranış içinde olması nedeniyle mesleki motivasyonun gittikçe yitirilmesine bağlı olarak mülki idare amirliği mesleğini profesyonel bir yönetici olma ve uzmanlaşma ideal ve hedefinden daha çok geçimi sağlayan bir iş ve sonraki yıllarda siyasetin labirentlerinde siyasi kulislere siyasetçilerden alınacak destekle vali olma ve bu hedeften de uzaklaşanlar için daha avantajlı görev ve mevkilere geçme yolunda bir vasıta olarak görme ve algılama eğilimindedirler. Bu açıklamaları özetleyen ve teyit eden bir yoruma göre, "Neticede Mİ mesleği, Anadolu'da orta halli ailelere mensup zeki çocukların tercih ettiği bir memuriyete dönüşmüş durumdadır" (Çimen, 2012, s.17; Sönmez, 2014, s. 250).

Mİ sisteminin sorunları bağlamında; büyükşehirlerde yeni ilçelerin oluşturulması, temel hak ve hürriyetlerin korunması, etkili denetim mekanizmalarının kurulması, kamu birimleri arasında etkili koordinasyonun sağlanması, etkili güvenlik yönetimi, mülki idare-siyaset ilişkileri ve mülki amirlerin iş tatminlerine ilişkin var olan sorunlar ve çözüm önerileri gibi birçok başlığın Mülki İdare Şurası'nda etraflıca değerlendirilmesi ve çözüm önerilerinin paylaşılması gerektiği değerlendirilmektedir (Turgut, 2014, s. 43-44).

Mİ'nin hem mesleki ve hem de ülkede merkezi idarenin taşra temsilcileri sıfatıyla yapmakta oldukları görevleri ve hizmetleri açısından yaşadıkları sorunlarından belki de en önemlisi; Mİ'nin temel yasası olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun bu kanunun hükümlerini geçersiz kılan ve bu kanuna göre özel yasa hükmünde olan birçok bakanlık ve kurumun teşkilat yasalarıyla adeta icra edilemez, uygulanamaz duruma getirilmesidir. Çünkü Danıştay'ın bu husustaki kararına göre; diğer bakanlıkların ve kurumların teşkilat kanunları karşısında İl İdaresi Kanunu genel kanun olarak addedilmekte; o teşkilat kanunları ise özel kanun sayılmaktadır. Uygulamada da "özel kanun hükümlerinin genel kanun hükümlerinden önce uygulanması" hükmü mevcut olduğundan İl İdaresi Kanunu hükümlerinin önemli bir kısmı uygulamada etkinliğini kaybetmektedir. Bunun sonucunda da örneğin; bilhassa bir kolluk gücü olarak, jandarma teşkilatı il ve ilçelerde asayiş ve güvenlikten esas sorumlu makam olan ve tüm kolluk teşkilatının amiri konumundaki Mİ'nin denetim, kontrol ve disiplininin tamamen kopmuş ve ayrılmıştır. Yani il ve ilçelerde halkın asayiş ve güvenliğinden sorumlu olan mülki amirlerdir. Fakat bu sorumluluğun Mİ açısından kırsalda jandarma üzerinde herhangi bir fiili amirlik yetkisi ve denetimi yoktur. Mİ'nin içinde bulunduğu tüm bu sıkıntı ve sorunların aşılması ve yeniden yapılandırılması için özellikle Mİ için temel yasa olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun yazılı olduğu şekliyle tüm hükümleriyle etkin bir şekilde uygulanır hale getirilmesi lazımdır. Bunun da Mİ mesleğinde temayüz etmiş tecrübeli MİA'nın da önerdiği gibi TBMM'de verilecek bir yasa teklifiyle

şu şekilde düzenlenmesi gerekmektedir: “1- İl İdaresi Kanunu’nun ek ve değişikliklerine aykırı olan diğer kanunların hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. 2- İl yönetimiyle ilgili hususlarda İl İdaresi Kanunu diğer kanunlar karşısında özel kanun hükmündedir” (Demirel, 2010, s. 41).

Mİ’nin en önemli sorunlarından bir diğeri de Mülki İdare Amirliği mesleğinde yükselme ve özellikle de vali atamalarının kariyer ve liyakate dayalı olmaması ve objektif kural ve yöntemlere bağlı olmamasıdır. Vali atamalarının siyasi amaç, yöntem ve tasarrufla yapılmasının hem Mİ mesleği hem de vatandaşlar açısından birçok mahsuru ve olumsuz sonuçları vardır. Öyleyse hem mesleğin halk nezdindeki saygınlığı ve itibarı için, hem Mİ mensuplarının etkin ve verimli görev ve hizmet verebilmesi yani yüksek düzeyde görev ve hizmet motivasyonunu sağlamak için ve hem de vatandaşa verimli ve tarafsız hizmet verilebilmesi için vali atamaları ehliyet ve liyakati esas alan bir yöntem ve sistemle yapılmalıdır. Bunun için; her şeyden önce Mİ meslek mensuplarının gerek taşrada kaymakam ve vali yardımcısı olarak görev yapan ve gerekse bakanlık merkezinde şube müdürü, daire başkanı, genel müdür yardımcısı, hukuk müşaviri, genel müdür ve mülkiye müfettişi olarak görev yapan MİA’yla ilgili olarak amirleri olan valiler, genel müdürler, müsteşar ve bakan tarafından sadece mesleki bilgi, donanım, görev, çalışma ve hizmet kriterleri dikkate alınarak objektif ölçüler esas alınarak nesnel değerlendirme yapılması ve sicil tutulması gerekmektedir. Meslek mensuplarıyla ilgili bu değerlendirme ve siciller esas alınarak zaten halihazırda uygulanmakta olan kaymakam adaylığı dahil meslekte 15 yılını dolduran MİA arasından 1. Sınıf Mülki İdare Amirliğine ayırma işlemi sonucunda yapılacak puanlamaya göre bir başarı listesi oluşturulacak ve bu 1. Sınıf MİA listesinden elbette takdiri hükümet tarafından yapılarak verilecek bir karar ve tasarrufla vali atamaları gerçekleştirilecektir. Mülki idare amirliği mesleğinde 28/10/2006 tarih ve 26330 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği düzenlemesi bu atamalar için objektif bir kriter teşkil edecektir. Yöntemin iyi bir şekilde uygulanabilmesi için MİA hakkında tanzim edilecek değerlendirme raporları ve sicillerin MİA’nın tavır, davranış, giyim-kuşam, mesleki bilgi-donanım-tecrübe, hitabet, idari beceri, gayret, çalışma, olaylar karşısındaki soğukkanlılıklarına kadar mesleki bilgi-ile ilgili her şeyi içerecek şekilde ayrıntılı ve objektif olması gerekmektedir (Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, Resmî Gazete 26330, 28.10.2006).

6. SONUÇ

Ülkenin demokratikleşme sürecinde taşra örgütünü yöneten ve taşrada verilen kamu hizmetlerinin koordinesini sağlayan Mİ önemli bir konuma sahip olarak 1980’den bugüne kadar meydana gelen değişim ve gerçekleştirilen yeniliklerden etkilenecek hem kurumsal ve hem de işlevsel olarak önemli değişiklikler göstermiştir. Söz konusu süreçte Mİ, Osmanlı’dan bugüne taşrada hizmet ve eserler veren konumu yanında baskın bir özellik olarak devletin buyurgan, emredici, yasaklayıcı, yaptırımcı ve otoriter eski geleneksel konumundan ekonomik, sosyal ve kültürel hizmetlere ve projelere ağırlık veren ve hizmet sunumunu öne alan halkla daha iç içe ve katılımcı yönetim anlayışına önem veren bir konuma doğru evrilmiştir. Bu değişimle MİA, devletin otoriter ve sert yüzünü yansıtan yönetici imajından halka hizmet sunumunu öne çıkaran, halkın makamlarına çekinmeden girip çıkabildiği ve dert ve sorunlarını paylaşıp çözüm bulabildiği halka yakın yöneticiler imajına geçmişlerdir.

MİA, 1980 sonrasında baş döndürücü bir hızla devam etmekte olan değişime ayak uydurabilmek için yönetim anlayışı ile aynı zamanda girişimci bir nitelik kazanan girişimci devletin temsilcisi olarak kendilerini hazırlamalılar. Zamanımızda demokratikleşme süreçleriyle beraber yönetim değil yönetim yöntemini benimseyen gelişmiş demokratik devletler, artık sadece kamu hizmeti veren ve sağlayan değil, tüm toplumu ilgilendiren kamusal sorunların çözümünde katılımcı yönetim felsefesiyle özel sektörü ve STK’ları da bu sorunların tartışılması ve çözümüne ortak eden ve kamuya özel sektörü ve STK’ları buluşturarak katalizörlük rolüyle ve girişimci devlet boyutuyla yönetim işlevini demokratik boyutlara taşıyan devletlerdir. Burada taşradaki tüm kamusal sorunların tespiti, tartışılması ve çözümünde MİA artık katılımcı yönetim felsefesi ve yaklaşımıyla girişimci devletin temsilcileri ve yöneticileri olarak roller üstlenmek ve kendilerini bilgi ve donanım olarak buna hazırlamak durumundadırlar ki, zaten 2000’li yıllardan sonra çok çeşitli hizmetlerin ve projelerin gerçekleştirilmesinde bu rol Mİ’nin kısmen uygulamakta ve üstlenmekte olduğu bir roldür. Bu yeni dönemde artık katılımcı yönetimin bir gereği olarak yönetim anlayışı çerçevesinde mülki amirlerin, buldukları yörelerde hizmet sunumuna dahil olan kamu, özel sektör, özerk kamu kuruluşları ve STK’lardan oluşan çoklu yapıyı koordine etmeleri, yönlendirmeleri ve önemli hizmet ve projelerde bu suretle toplumu oluşturan dinamiklerle istişareyi ve katılımı sağlamaları demokratik yönetim anlayışının önemli bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Salgın hastalıklar, enerji sıkıntısı, doğal afetler, yaygın yoksulluk, küresel ısınma ve iklim değişiklikleri, çevre kirliliği ve küresel terör gibi büyük ve önemli sorunlar yerel yönetimlerin güç ve boyutlarını aşmakta ve mutlak surette devletin yani merkezi idarenin ilgi, görev, sorumluluk ve yetki alanında kalması gereken konular olarak geleceğimizi kapsamaktadır. Bu önemli sorunlarla taşrada devlet adına uğraşma ve baş etme görev ve sorumluluğu her zaman için Mİ'nin misyonu olagelmıştır. Ortaya çıkması halinde bütün bu sorunlarla uğraşma ve çözme yolundaki kurumsal sorumluluk ve liderliğin yanı sıra gerek yurt içinde ve gerekse yurt dışından ülkemize meydana gelen büyük nüfus, göç ve sığınmacı hareketler konusunda da görüldüğü ve tecrübe edildiği gibi sonrasında oluşan yerleştirme, barınma vs. önemli sorunlar ancak Mİ'nin görev, yetki ve önderliğinde yapılacak olan ve halen de ülkemizde yapılmakta olan işlerdir. Bu önemli sorunlar ülkemizde yerel yönetim işi olarak görülmeyip Mİ'nin görev ve sorumluluğuna tevdi edilmiş işlerdir.

Mİ toplumun geleceğinde ve ülkenin yönetim yapısında kurumsal ve işlevsel olarak kendine güvenli ve sağlam bir yer edinmek istiyorsa, demokratikleşme süreciyle beraber değişen ve onu topluma daha yakın ve onunla iç içe bir konuma doğru götüren bu yeni işlev ve hizmetlerine daha çok sahip çıkmak ve daha da yenilemek ve geliştirmek durumundadır. İşte o zaman Mİ'nin bu yeni rol ve işlevi, devletin ve onun taşra yönetim enstrümanı olan Mİ'nin değişen yüzünü gösteren, insan odaklı, kucaklayıcı, kapsayıcı, toplum değerleriyle barışık, çözüm üreten bir yönetim tarzının ve yöneticiliğin kurumsal, yapısal ve işlevsel olarak gerçekleşmesi anlamına gelecek ve ülkemizde demokratikleşme sürecinin belki de en önemli unsur ve bileşenlerinden birisi olacaktır. Aksi bir durumsa, Mİ'nin hem kurumsal ve hem de işlevsel olarak prestij kaybına, zayıflamasına, geri gidişine ve belki de lağvına (kaldırılmasına) neden olacaktır. O zaman Mİ için geriye belki de tek bir seçenek kalmaktadır. O da Mİ'nin dünyada ve ülkemizde yaşanmakta olan değişim ve yenilenmeye kurumsal ve işlevsel olarak ayak uydurması ve uyum sağlamasıdır. Bu sadece Mİ'nin gayret ve çabasıyla olacak bir iş değildir. Devletin karar verici ve yetkili merci ve kurumlarının bu ülkenin Osmanlı'dan beri taşrasının yönetim biçimi olan ve idare tarihimizde, sistemimizde ve geleceğimizde derin kökleri ve izleri bulunan Mİ'yi meydana gelen değişim ve yeniliklerle en iyi bir biçimde islah ve düzenlemeye tabi tutarak, onun içinde bulunduğu yapısal ve güncel sorunlara çözüm getirerek, bu ülkenin geleceğinde en faydalı bir yönetim enstrümanı ve biçimi olarak devam ettirebilmenin yolunu bularak ve bu kuruma (Mİ) imkan ve donanım sağlayarak halka daha iyi hizmet vermeyi ve demokratik bir yönetim biçiminde Mİ'nin katkısını bu suretle temin etmeleri gerekmektedir. Bunu yapmak üniter bir sistemle idare edilen ülkemizin taşra yönetim sisteminin faydasına olacak seçeneklerden belki de en isabetli olanıdır.

YAZARLARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Çalışmaya birinci yazar %75 oranında, ikinci yazar %25 oranında katkı sağlamıştır.

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu. (1929, 5 Mayıs). https://www.google.com.tr/search?q=1426+say%C4%B1%C4%B1+Vilayet+%C4%B0daresi+Kanunu&rlz=1C1TEUA_enTR484TR486&oq=1426+say%C4%B1%C4%B1+Vilayet+%C4%B0daresi+Kanunu&aqs=chrome..69i57.2752j0j8&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu. (1930, 19 Haziran). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1700.pdf>

1961 Anayasası. (1961, 20 Temmuz). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf>

1982 Anayasası. (1982, 9 Kasım). https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17863_1.pdf

3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. (1985, 23 Şubat). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3152&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu. (1949, 18 Haziran). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1700.pdf>

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu. (1965, 23 Temmuz). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Atalay, B. (2011). Mülki idare amirleri ülkenin her köşesinde devleti ve hükümeti temsil etme onuruna sahiptirler. <http://www.tid.web.tr/idarecinin-sesi-dergisinin-143-sayisi-ocak-subat-2-011> adresinden 3 Eylül 2022 tarihinde alınmıştır.
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı. (2008, Aralık) http://www.mfa.gov.tr/data/DISPOLITIKA/AB/up2008_tr.pdf
- Bedük, S. A. (2011). Mülki idare amirleri milletine karşı devletin güler yüzü ve şefkatli elidir. <http://www.tid.web.tr/idarecinin-sesi-dergisinin-143-sayisi-ocak-subat-2-011> adresinden 6 Eylül 2022 tarihinde alınmıştır.
- Bedük, S. A. (2011). Mülki İdare Sistemi'nin sorunları. http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/143/15-%20saffet%20ar%20ar%C4%B1kan%20bed%C3%BCk.pdf adresinden 17 Kasım 2022 tarihinde alınmıştır.
- Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik. (2006, 28 Ekim). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061028-7.htm>
- Boztepe, M. (2015). Valilerin siyasi yürütme sıfatı ve bu çerçevede bürokrat-siyasetçi ilişkisi üzerine bir analiz. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 57-69.
- Çaha, Ö. (1998), Bilgi çağında ideolojik devletin dayanılmazlığı. *Yeni Türkiye Dergisi*, (19), 485-496.
- Çimen, A. (2012). *İl idaresi sisteminin geleceği açısından değişimi okumak, sorunlar ve çözüm önerileri*, Türk İdareciler Derneği Yayınları.
- Çoker, F. (1995). *Türk parlamento tarihi (1923-1927)*, TBMM Vakfı Yayını, C. 3.
- Demirel, G. (2010). *Emekli vali ve müsteşar Galip Demirel'le yapılan röportaj*. <http://www.tid.web.tr/idarecinin-sesi-dergisi-140sayi-temmuz-agustos-2010> adresinden 7 Ağustos 2022 tarihinde alınmıştır.
- Doğru, H. (1992). *XVI. yüzyılda Eskişehir ve Sultanönü Sancağı*, Türkiye Üzerine Araştırmalar, Afa Yayınları.
- Gözler, K. (2003). *İdare hukuku*, Ekin Yayınevi.
- Günday, M. (2004) *İdare hukuku* (6. Baskı). İmaj Yayınevi.
- Koçak, C. (2014). *Yeni belgeler ışığında CHP-Devlet kaynaşması üzerine notlar*, Yakın Türkiye Tarihinden Sayfalar (Sina Akşin'e Armağan), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kutlu, Ö. (2022), *Mülki idare amirlerini anlamak*, <http://mulkihaber.com/tr/index.php/kose-yazarlari/80-m%C3%BCki-idare-amirleri> adresinden 4 Eylül 2022 tarihinde alınmıştır.
- Onar, S. S. (1966). *İdare hukukunun umumi esasları*, C: II, Akgün Matbaası.
- Ortaylı, İ. (1976). *Türkiye'de taşra yönetimi ve yöneticiliğin evrimi*, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi.
- Öz, E. (2022). *Türkiye'de demokrasinin gelişimi ve Demokrat Parti*. <http://www.esatoz.com/esat/default.asp?dizayn=13&r=63> adresinden 12 Temmuz 2022 tarihinde alınmıştır.
- Sönmez, M. (2014). Mülki İdare Sistemi'ni etkileyen faktörler, *Türk İdare Dergisi*, (479), 243-278.

- Şaylan, G. (1976). “*Günümüz mülki amirlik sistemini nitelendiren bir eğilim: Siyasal-yönetmel yapı bütünleşmesi*”, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi.
- Şaylan, G. (1976). *Mülki İdare Amirliği sisteminin belirleyici özelliği: Merkezilik*, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi.
- Teşkilatı Esasiye Kanunu. (1921, 1-7 Şubat). <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>
- Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. (1924, 20 Nisan). <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>
- Turgut, K. (2014), Değişen yönetim anlayışı ve mülki idare amirleri, *İdarecinin Sesi Dergisi*, (Temmuz-Ağustos-Eylül 2014).
- Tutum, C. (1976). *Mülki İdare Amirliği sisteminin yapı ve işleyişine etkileri açısından mevzuat sorunu*, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi.
- Türkiye Belediyeler Birliği, (2012). *6360 sayılı on üç ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi altı ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanun ve getirdikleri*, Pozitif Matbaacılık.
- Yayla, Y. (1982). *Anayasalarımızda yönetim ilkeleri tevsi-i mezuniyet ve tefriki vezaif*. İstanbul Üniversitesi SBF Yayınları.