



TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARENİN SİYASET-YÖNETİM DİKOTOMİSİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Oral KARAKAYA¹

Öz

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’na göre kamu idaresi merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine dayanmaktadır. Merkezi idarenin yönetsel kademesi olan il idaresi 1876 tarihli Kanunu Esasi’den buyana yetki genişliği yöntemiyle yürütülmektedir. İl yönetimin başı olan valiler iktidar aygıtının, başka bir ifadeyle yürütme organının temsilcisi ve siyasi-idari icra vasıtası olarak görev yapmışlardır. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemine geçişle birlikte valiler, yürütme organının idari vasıtası olarak tanımlanmış, siyasi fonksiyonlarına son verilmiştir. Bu çalışmada, valilerin yürütme organının siyasi icra vasıtası olma rollerinin sona erdirilmesinin ne anlama geldiği ve hangi sonuçları doğurduğu ya da doğuracağı tartışılacaktır. Konu irdelenirken, kamu yönetimi disiplinin kurucu paradigması olan siyaset-yönetim dikotomisinden ve bürokrasi kuramının araçlarından yararlanılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Siyaset-Yönetim Dikotomisi, İl İdaresi, Vali, Yetki Genişliği.

JEL Sınıflandırması: H-11, H-19

EVALUATION OF CIVIL ADMINISTRATION IN TURKEY WITHIN THE FRAMEWORK OF POLITICS-ADMINISTRATION DICHOTOMY

Abstract

According to the Constitution of the Republic of Turkey, public administration is based on the principles of centralized and decentralized administration. Provincial administration, which is the administrative level of the central administration, has been carried out with the method of deconcentration since the Law of 1876. Prefects, who are the head of the provincial administration, have served as the representative of the power apparatus, in other words, the executive branch, and as the instrument of political-administrative execution. In 2018, with the transition to the Presidential Government System, prefects were defined as the administrative instrument of the executive branch, their political functions were terminated. This study will discuss what the termination of the role of governors as the political executive instrument of the executive branch means and what consequences it has had or will have. While analyzing the issue, the founding paradigm of the public administration discipline, the politics-administration dichotomy and the tools of bureaucracy theory will be utilised.

Keywords: Political-Administrative Dichotomy, Provincial Administration, Prefect, Deconcentration.

JEL Classification: H-11, H-19

¹ Dr., Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı, e-posta: karakayaoral@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-0378-2146.

1. GİRİŞ

Osmanlı’nın merkezileşme süreci kapsamında, 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesiyle eyaletten vilayet yönetimi modeline geçilmiş, Cumhuriyet döneminde de il sistemi sürdürülmüştür. 1876 tarihli Kanun-u Esasi’den bu yana² illerin idaresi yetki genişliği yöntemiyle yürütülmektedir. Devletin taşra idaresine ilişkin Cumhuriyet döneminin temel düzenlemesi önce 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu, ardından da bunun yerine 1949 yılında yürürlüğe giren İl İdaresi Kanunu olmuştur. İl İdaresi Kanunu’yla valilere ilde devletin, hükümetin ve bakanların temsilciliği görevi verilmiş; ayrıca valiler bakanların idari ve siyasi yürütme aracı olarak yetkilendirilmiştir. Cumhuriyet döneminde 1937 yılında kısa bir süre yürürlükte kalan siyasi müsteşarlık³ uygulaması dışında *siyasi* nitelemesi yapılan tek kamu görevlisi grubu valiler olmuştur.⁴ 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme aracı olarak işlevlendirilmiş, valinin *siyasi* yönü hukuken sona erdirilmiştir.

Kamu yönetiminin özü, siyaset ve yönetim arasındaki ilişkinin çözülmesine dayanmaktadır. Kökeni daha eskiye gitmekle birlikte özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısında başlayan siyaset ve yönetim arasındaki ilişkiyi ayrılık ya da bütünleşiklik zeminine oturtma çabası devletin yönetimine ilişkin güncel tartışmaların da kaynağını oluşturmaktadır. Türkiye’de valilerin konumu, siyaset ve yönetim ilişkisinin kesiştiği bir alanda yer aldığından, *siyaset-yönetim dikotomisi*, valilik statüsünün analizinde geçerli bir araç olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca, merkezi iktidarın kendi ajanları arasında yetki paylaşımı bakımından önemli bir araç olan ve sadece il idaresine tanımlanmış olan yetki genişliği yöntemi Türkiye’de mülki idarenin analizinde anlamlı olacaktır. Çünkü yetki genişliğiyle mülki idare ya da mülki idareyle yetki genişliği özdeşleşmiştir. Devlet idaresi içinde siyasi sorumluluğa sahip yürütme organı dışında *kendiliğinden yetki kullanabilme* otoritesi sadece il idaresine verilmiştir. Yetki genişliği tanımında yer alan yetkilerin merkez adına kullanımı ise demokratik toplum düzeninin ve üniter devlet sisteminin gereğidir. Ancak yetkinin kim adına kullanıldığı kadar kim tarafından kullanıldığı da önemlidir.

Bu çalışmada, valilerin, devletin yürütme organının siyasi icra vasıtası olmalarının nedenleri ve sonuçları, kamu yönetimi disiplinin kurucu paradigması olan siyaset-yönetim ilişkisi çerçevesinde incelenmiştir. Temel amaç, valilere yüklenen *siyasi* fonksiyonun çözülmesi ve tanımlanmasıdır. Böylece, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte valilerin *siyasi yürütme aracı olma* niteliklerine son verilmesinin gerekçesi de ortaya konulmuştur. Bu amaçla özellikle *yönetimde merkezileşme* konusuna odaklanılmış, ayrıca 1980’lerle ülkede başlayan neoliberal politikaların kamu yönetimine etkileri de değerlendirilmiştir.

² Kâğıt üzerinde kalan 1921 Anayasası dönemi hariç olmak üzere.

³ Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasî Müsteşarların Vazifeleri Hakkında 1937 tarih ve 3117 Sayılı Kanun’un 6. maddesi gereğince, “siyasî müsteşarların görevleri genel olarak ve sorumlu bakanın talimatı çerçevesinde; bakanın bizzat yapacağı bütün işlerde bakana yardım etmek, idaresi kendilerine verilen belli bakanlık hizmetleri hakkında gereken kararları vermek, bakanlığın, Büyük Millet Meclisindeki işlerini bakanlar adına takip etmek ve sonuçlandırmak, bakanların karşılaştıkları soruları bakan adına cevaplamaktır” Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (1937a). “Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasî Müsteşarların Vazifeleri Hakkında 3117 Sayılı Kanun”, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc017/kanuntbmmc017/kanuntbmmc01703117.pdf, (24.03.2024).

“Parlamentar müsteşarlık müessesinin amaç ve hedefi, devlet, millet işlerinin düzenli şekilde ve hızla yürütülmesi konusunda siyasî görev ve sorumluluk almış olan bakanlara faydalı ve güvenilir mesai arkadaşları oluşturmaktır” Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (1937b). “Trabzon Mebusu Hasan Sakanın Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasî Müsteşarlıklar Teşkili Hakkında Kanun Teklifi ve Siyasî Müsteşarlıklar Teşkili Hakkında Kanun Teklifi ve Teşkilatı Esasiye ve Bütçe Encümenleri Mazbataları (2/46)”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c016/tbmm05016034ss0095.pdf>, (24.03.2024).

⁴ Valilerin görev tanımlarının siyasetle ilişkilendirilmesine ilişkin ilk mevzuat metinleri, 1864 Vilayet Nizamnamesi ve aynı tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesinin 6. maddesidir. Bu maddeye göre, “Vilayetin umur-ı mülkiyye ve maliyye ve zabtiyye ve politikasının nezareti bir valiye havale edilmiştir...” Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü [TODAİE]. (2015). *1864 Vilayet Nizamnamesi*. E. Tural, S. Çapar (Ed). Ekler içinde (ss 374-393), Ankara. TODAİE Yayını.

Çalışmanın ilk bölümünde kamu yönetimi disiplinin kurucu paradigması olan siyaset-yönetim ilişkisi tanımlanmış, ardından siyaset-yönetim ilişkisinin kamunun örgütlenmesine etkileri incelenmiş; son bölümde de Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte valilerin iktidarın siyasi yürütme aracı vasıflarına son verilerek *yönetmel bir araç* haline getirilmelerinin nedenleri ve muhtemel sonuçları tartışılmıştır.

2. LİTERATÜR TARAMASI

Mülki idareye ilişkin çok sayıda bilimsel çalışma bulunmaktadır. Ancak, mülki idareyi siyaset-yönetim ilişkisi bağlamında değerlendiren yayın sayısı sınırlıdır. “*Vali Siyasi Yürütme Vasıtası Mıdır?*” sorusunu 1973 yılında Sürbehan gündeme taşımış, valinin pozisyonunu “idari siyaset” olarak tanımlamış, İl İdaresi Kanunu’nda valiye verilen siyasi icra vasıtası vasfının nedeninin açıklanamadığını belirtmiş, valiye yasalarla tanımlanmış herhangi bir siyasi görev olmadan siyasi sıfatının verilmesinin mümkün olmadığı, valinin görevlerinin idari nitelikte olduğu, dolayısıyla siyasi yürütme vasıtası sıfatının hukuken geçerli bir tanımlama olmadığı değerlendirmesini yapmıştır. Yazar, bu gerekçeyle de hükümet değişikliklerinde valilerin değiştirilmesinin hukuk devleti anlayışına aykırı olduğunu belirtmiştir (Sürbehan, 1973:52). “*Valilerin “Siyasi Yürütme Sıfatı” ve Bu Çerçeve de Bürokrat-Siyasetçi İlişkisi Üzerine Bir Analiz*” başlıklı çalışmada, valiye siyasi yürütme vasıtası sıfatının iktidarın programının il düzeyinde uygulanması amacıyla verildiği belirtilmiş, siyasetçi vali ilişkisi de konunun bir boyutu olarak ele alınmıştır (Boztepe, 2014: 67). Valinin siyasi yürütme aracı niteliğine literatürde farklı bir yaklaşım Çiner ve Yıldızcan’dan gelmiştir. Yazarlara göre valinin siyasi niteliğini sadece merkezi yönetimin içinde aramak yeterli değildir. Yerel siyasetteki etkinliği de valinin siyasi olarak tanımlanmasının gerekçeleri arasındadır. Vali, yerelle merkezin, siyasetle yönetimin kesişim noktalarında yer almaktadır (Çiner ve Yıldızcan, 2018: 14-15).

“*T.C. Devletin Genel Yönetim Sisteminde Taşra Yönetiminin Karşılaştığı Karar Alma Sorunları ve Bunların İyileştirilmesine İlişkin Bazı Öneriler*” (Özgen ve Erbay, 1993) ve “*Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?*” (Kalabalık, 1996) başlıklı çalışmalarda karar alma iktidarıyla yetki genişliği yöntemi arasında, başka bir ifadeyle valilerin siyasi yürütme aracı olmalarıyla yetki genişliği yöntemi arasında bir ilişki kurulmadığı görülmektedir. Benzer bir durum “*1982 Anayasası ve Merkezi İdarenin Taşra Yönetiminde Yetki Genişliği İlkesi*” (Akalin, 1986) ve “*Yetki Genişliği*” Üzerine Bir İnceleme (Yılmaz, 2007) başlıklı çalışmalar için de söz konusudur.

Diğer yandan, Valinin bakanların siyasi ve idari yürütme vasıtası olmalarıyla yetki genişliği yöntemi arasında doğrudan ilişkinin Günday, Eroğlu ve Onar tarafından kurulduğu görülmektedir (Derdiman, 1995: 71). “*Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri*” başlıklı makalesinde Karabalık, B. C. Smith’in Field Administration (1967) adlı kitabına atıfta bulunarak, kapsayıcı valilik sistemiyle amaç ve hedeflere ulaşma şeklinde tanımlanabilecek olan siyaset kavramı arasında ilişki kurmaktadır (Karabalık, 1999). Başka bir makalede yetki genişliğiyle devletin siyasi görevleri arasındaki bağlantıya değinilerek valilerin siyasi yürütme aracı işlevi, siyasi görev tanımlarıyla bağdaştırılmaya çalışılmıştır (Cangir, 2011: 42). Benzer bir yaklaşım, “*Taşra Düzeyinde Devlet ve İçişleri Bakanlığı*” başlıklı makalede İçişleri Bakanlığının ana hizmet birimlerinden olan İller İdaresi Genel Müdürlüğü’nün Siyasi İşler ve Mülki İdare Genel Müdürlüğü olarak örgütlenmesi önerisi getirilmesinde yer almaktadır. Bu makalede İçişleri Bakanlığının sadece teknik yönünün olmadığı belirtilerek, işlevinin “*yönetmel ve siyasal sentez*” olduğuna değinilmiştir (Naliş, 1981: 86).

Parlamente sistemde Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun bulunmadığı, bu sorumluluğun başbakan ve bakanlar kuruluna ait olduğu, Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte devletin siyasi yönünü temsil eden başbakan ve bakanlar kurulunun varlığının son bulduğu, yetkilerinin Cumhurbaşkanına verildiği, Cumhurbaşkanının devletin ve hükümetin başı olduğu, yürütme organı içindeki siyaset ve yönetim sorumluluğu ayrımının kalktığı, bu nedenle de valiler için idari ve siyasi icra vasıtası olma vasfının sona erdiği yorumu da yapılmıştır (Mecek, 2020:303). Yazarın düşüncesi, valinin siyasal kimliğinin hükümeti temsilden kaynaklandığına (Çoker, 2000:2) ilişkin değerlendirmeye benzeşmektedir. “*Parlamente Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Sürecinde Türkiye’de Mülki İdare Sisteminin Dönüşümü*”nü değerlendiren yeni tarihli bir çalışmada (Yılmaz,

Güler ve Güven, 2020) valilerin siyasi yürütme aracı işlevine son verilmesine hiç değinilmemiş olması da çarpıcıdır.

Dolayısıyla literatürde valinin iktidarın siyasi yürütme vasıtası işlevinin tanımlanması konusunda bir oydaşma söz konusu değildir. Bazı akademisyenler bu sıfat ile valinin devletin siyasi görevlerini üstlendiğinin anlaşılması gerektiğini, bazıları da bunun hükümet politikalarını uygulama işlevinden kaynaklandığını belirtmektedir. Farklı bir açıklama Sürbehan’dan gelmekte, yazar valinin iktidarın siyasi yürütme aracı olmasının hukuki temelini bulunmadığına ilişkin bir değerlendirme yapmaktadır. Bunun dışında bazı akademisyenler de siyaseti dar anlamda parti politikası olarak yorumlayıp, valinin siyasal iktidarların ideolojilerine yakın bir duruş sergilemeleri gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Genel kabul gören yaklaşım ise valilerin siyasal rolünün il düzeyindeki geniş kapsamlı yetkilere ve bunları kullanırken *karar alma gücüne* sahip olmalarına, başka bir ifadeyle yetki genişliği ayrıcalığıyla donatılmalarına bağlanmasıdır.

3. YÖNTEM

Makale, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte valilerin iktidarın siyasi yürütme aracı olma işlevine son verilmesinin nedenlerini sorgulamak amacıyla hazırlanmıştır. Konuya ilişkin alanyazın taranmış, Türkiye’deki uygulama örneği olarak da 3 adet Danıştay Kararı, İçişleri Bakanlığı arşivinde elde edilen ve bir valinin Kurucu Meclis’e vermiş olduğu, emeklilik işlemine itirazı içeren dilekçesine binaen, İçişleri Bakanlığı’nın Kurucu Meclis Dilekçe Komisyonu’na gönderdiği 18/08/1961 tarihli, 521/4701 sayılı yazıyla eylemli bir valinin merkeze alınma talepli olarak İçişleri Bakanlığına gönderdiği 18/05/1992 tarihli dilekçe, barındırdıkları tespitler ve kuramsal karşılıkları nedeniyle irdelenmiştir. Ayrıca İdare Hukukunun merkezileşme ve yetki genişliği kavramları yönetim bilimsel bakış açısıyla yorumlanarak makalenin temel sorusuna cevap bulunmaya çalışılmıştır.

Valilerin iktidarın icrai işlerini yürütürken sahip olduğu siyasal niteliğin sonlandırılmasına ilişkin süreç, kamu yönetimi disiplininin kurucu paradigması olarak kabul edilen *siyaset-yönetim ayrımı* ve *Weberyen yasal-ussal bürokrasi yaklaşımı* araçlarıyla çözümlenmeye çalışılmıştır. Bunun sebebi, valilerin siyasi yürütme vasıtası niteliklerinin, siyaset ve yönetim arasındaki ilişkinin bir yansıması olmasından kaynaklanmaktadır.

Çalışmanın amacı, Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemiyle Türkiye’de valilerin karar alma iktidarının parçası olmaktan çıkarılmasının neden ve sonuçlarının ortaya konulmasıdır. Çalışmanın önemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi sonrasında mülki idaredeki değişimi inceleyen alanyazında, valilerin iktidarın siyasi icra vasıtası niteliğine son verilmesi konusunun ayrıntılı bir şekilde incelenmemiş olmasından, konuya ilişkin çalışmalarda ağırlıklı olarak mülki idarenin görev, yetki, sorumluluklarında, atanma ve görevden alınma yönteminde, temsil rolünde meydana gelen değişikliklerin yer almasından kaynaklanmaktadır. Makale, Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçiş sonrası mülki yönetimdeki değişimi inceleyen çalışmalarda valilerin siyasi rollerinin sona erdirilmesinin irdelenmemiş olmasından kaynaklanan eksikliği gidermeyi amaçlamaktadır.

4. SİYASET-YÖNETİM İLİŞKİSİ

Siyasetin tanımı konusunda temelde iki anlayış söz konusudur⁵. İlki, ülke yönetiminde ulaşılmak istenen amaçlar (Mihçıoğlu, 1985-1986: 19) ve yöntemler (Eyüboğlu, 2004: 603), diğeri de iktidarın paylaşımı veya bu paylaşım etki edebilme çabasıdır (Weber, 2011:141). Yönetim ise, siyasetin günlük yaşama yansımaları sağlayan araçtır. Siyaset-yönetim ilişkisinde tanımlanan siyaset, karar vermedir. Temsili demokratik rejim karar vermeyi, *seçilmiş-siyasi* organlara özgülemiştir. Yönetim ise, en kolay görülebilir yüzüyle kamu örgütlenmesidir. Yönetimle siyaset arasındaki bağ, karar veren ve kararı uygulayan ilişkisine dayanmaktadır. Dolayısıyla, siyasetle yönetim ilişkisinin hangi esaslar çerçevesinde kurulacağı, siyasetin örgütlenmesinde olmasa da kamunun örgütlenmesinde önemli sonuçlar doğurmaktadır.

⁵ Dar anlamdaki bu siyaset tanımı, sadece politikacıların örgütsel faaliyetlerini içermektedir. Chapman, B. (1970). *İdare Mesleği*. C. Tutum (Çev.). Ankara: TODAİE Yayını.

Her ne kadar kendisi, disiplinin Alman ve Fransız düşünürler tarafından geliştirildiğini belirtse de Woodrow Wilson’ın 1887 tarihli *İdarenin İncelenmesi* başlıklı makalesi, Kamu Yönetimi Disiplinin kurucu metni olarak kabul edilmektedir. Wilson’a göre idarenin incelenmesinin temel amacı, öncelikle devletin yürütmesi gereken hizmetlerin tespiti, ardından da bu hizmetlerin etkin ve verimli şekilde sunulmasının yöntemlerinin bulunmasıdır. Wilson bu yöntemler bulunurken, Alman ve Fransız filozoflarının geliştirdiği idare ilminin Amerikan ihtiyaçlarına göre biçimlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Wilson’a göre bu uyarılama, Avrupalıların geliştirdikleri teorinin temelinde yer alan “*bürokratik ateşi*” temizlemek suretiyle Amerika’nın özgürlük ortamına uygun şekilde yapılmalıdır (Wilson, 1961: 53, 57).

Makine metaforu idare incelemelerinde sıklıkla kullanılmakta, bürokrasinin varlığı makineli üretimin mekanik olmayana üstünlüğüne benzetilmektedir (Weber, 2011:322). Wilson, bir makinenin ürettiği ürünün parçası olmasına benzer ilişkinin, siyaset ve yönetim arasında da olduğunu, ürün olmadan makinenin, makine olmadan da ürünün varlığını sürdüremeyeceğini belirterek, aslında siyaset ve yönetim arasındaki bütünleşmeyi kabul etmektedir. Buna rağmen, diğer yandan da yönetimi “*siyasetin telaş ve heyecanından uzak bir iş alanı*” olarak tanımlayıp “*idari meselelerin siyasi meseleler olmadığını*” belirterek kendi kurduğu *makine ve ürün* ilişkisini parçalamaktadır.

Siyaset ve yönetim ilişkisine yönelik açıklamalarda bürokrasi terimi yönetimle eşdeğer olarak yaygın şekilde kullanılmaktadır. Bu çerçevede Wilson, devlet memurlarının partizan amaçlarla hareket etmelerinin önlenmesini siyaset-yönetim ayrımının bir parçası olarak değerlendirmiş, böylece memurların özel sektör çalışanlarının hedeflerine benzer şekilde davranacaklarını, başka bir ifadeyle verimli olacaklarını belirtmiştir (Wilson, 1961: 63-64). Yönetim düşüncesi ve Amerikan sürümü olan Kamu Yönetimi Disiplini, örgütlenmenin yasalarının hem özel işletmelerin hem de *bir iş alanı* olan kamunun yönetilmesi için geçerli olduğu, evrensel nitelik taşıdığı iddiası üzerine inşa edilmiştir. Kamunun örgütlenmesinin, özel işletmelerinkinden farklı kural ve ilkelere sahip olamayacağı yönündeki düşünce, siyaset-yönetim ayrılığı paradigmasıyla temellendirilmiş, siyaset karar alma sürecine, yönetim de alınan kararların uygulanmasına özgülendirilmiştir.

Weber, bürokrasinin insanlıktan ve duygularından uzaklaşması gerektiğini savunmakta, hatta bir adım daha ileriye giderek, siyasal düşünceden ahlaki öğelerin çıkarılarak, siyaseti duygu, öfke ve sevgiden arındırarak gerçekçi hale getirmeyi, başka bir ifadeyle siyasetin rasyonalizasyonunu önermektedir. Böylece, sadece yönetimi akılcıl işleyen verimli bir makineye dönüştürmekle kalmamakta, siyaseti de mekanikleştirerek toplumsal alandan iktisadi alana kaydırmayı hedeflemekte, iktidar ilişkisinin korunması için sadece yönetimin değil siyasetin de bürokratikleşmesi gerekliliğini savunmaktadır (Weber, 2011:332, 334).

Siyasetle yönetim arasında bir sınır çizmek kolay değildir (Chapman, 1970: 265). Bu nedenle siyaset-yönetim ayrımı yaklaşımı eleştiriler almış (Ergun, 1997: 3), politika üreten yapılar içinde yönetimin de bulunduğu belirtilerek söz konusu ayrım reddedilmiş (Denhardt ve Denhardt, 2006: 17), yönetimin politikayla ilişkisinin demokratik düzenin gereği olduğu (White, 1954: 22, 24; Simon, Smithburg ve Thompson, 1985: 40) dolayısıyla yaklaşımın, belli bir dönemin şartlarında ortaya çıktığı, koşulların artık değiştiği ve ayrımın anlamsızlaştığı ileri sürülmüştür (Güler, 1994: 10). Kamu yönetiminin, iktidarın edilgen bir aracı olmadığı (Angus, 1957: 13), sorunları siyasi ve idari şeklinde bölümlenmenin mümkün olmadığı (Güven, 1976:53), yönetimle siyaset arasındaki karşılıklı ilişkinin her örgütte mevcut olduğu savunulmuştur (Litchfield, 1969: 95). Kamu yönetimini diğer yönetim türlerinden ayıran temel etmenin siyasi niteliğinde saklı olduğu (Simon, vd., 1985: 333), siyaset ve yönetim ayrımının çağdaş devlet düzeninin gerçekliğiyle bağdaşmadığı, yönetimin, amaçların saptanması sürecinin de bir parçası olduğu belirtilmiştir (Simon, vd., 1985: 338-339).

1970’lere gelindiğinde, siyaset-yönetim ayrılığı düşüncesi *yeni kamu yönetimi yaklaşımı* tarafından da sorgulanmış (Emre, 2003: 71), ayrıca Eleştirel Kuramı temsilcilerinden Box ve Denhardt yönetim-siyaset ayrılığı fikrine, demokratik yönetime, yurttaşlık bilincine ve katılıma zarar verdiği gerekçesiyle karşı çıkmış, bürokrasinin nötr bir aygıt olarak görülemeyeceğini belirtmişlerdir (Zengin, 2008: 35). Siyaset-yönetim ayrılığı düşüncesi, hem işlevsel olarak kamu yönetiminde işletmecilik ilkelerinin uygulanmasını gerektirmekte, hem de yapısal olarak siyaset ve yönetim arasında dışlanma ilişkisi öngörmektedir. Buradan siyasetin yönetsel verimliliği azalttığı, dolayısıyla da yönetimin

işletmecilik ilkeleri doğrultusunda yapılandırılması gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır (Akbulut, 2009: 77, 101).

Siyasetle yönetimin ilişkisi *karşıtlık* kavramıyla da açıklanmaya çalışılmış; karşıtlıklar, kutupsal, ilişkisel ve dereceli olarak sınıflandırılmıştır. *Kutupsallık*, siyasetle yönetimin tamamıyla birbirinden kopuk olduğu, bir arada düşünülemediği, ayrı dünyaları temsil ettikleri; *ilişkisel* siyasetle yönetimin birbirini tamamladığı, *derecelilik* ise siyaset ve yönetim arasında ölçüm ve kıyaslama, karşılaştırma yapma imkânı veren bir ilişkiyi ifade etmektedir. Siyaset ve yönetim arasında Weber ve Wilson’un belirttiği ayrım, kutupsal karşıtlığı, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılamayacağı yönünde Klasik Kamu Yönetimi düşüncesine getirilen eleştiriler ilişkisel karşıtlığı ifade etmektedir. Siyaset ve yönetim arasındaki ilişkiyi dar anlamda yorumlayan siyasal parti-bürokrat ilişkisi olarak değerlendiren ve bürokrasinin siyasallaşmasına eleştiri getiren yaklaşımlar dereceli karşıtlık kavramına dayandırılmaktadır. Ayrıca, idari meselelerin uzmanlık gerektirmesi nedeniyle bürokrasinin güçlenmesi ve iktidarın bürokrasiye kayması, devletin bürokratikleşmesi de bu kapsamda değerlendirilmektedir (Demirelli, 2021: 6-8). Ancak, bürokrasiyi siyasetten kesin çizgilerle ayırmaya çalışan Wilson’un, bir makinenin ürettiği ürünün parçası olmasına benzer ilişkinin, siyaset ve yönetim arasında da olduğunu belirtmesi, benzer şekilde Weber’in uzmanlık bilgisi nedeniyle bürokrasinin siyasetin emrinde teknik bir araç olmanın ötesinde güce sahip olduğu yönündeki düşünceleri, kutupsal karşıtlığın *ne kadar kutupsal* olduğunun tartışılmasını gerektirmektedir. Çünkü Demirelli (2021) tarafından zorlayıcı ve dışlayıcı olduğu iddia edilen bu ilişki, bir iş bölümünden, görev paylaşımından ibarettir. Örneğin kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama, yürütme ve yargının kutupsal olarak ayrışması gibi görülsede bu üç erk arasında kaçınılmaz ilişkiler, iş birlikleri hatta çatışma alanları mevcuttur. Kuvvetler arasında aslında ayrım olarak kastedilen ilişki, iş bölümü, görev ayrımı ve bunlara dayalı bir *dengedir*. Dengeyi sağlayan yapısal ayrılmaya rağmen işlevsel iş bölümüdür. Bürokratik özerkliğin, Demirelli (2021) tarafından kutupsal ilişkinin göstergesi olarak değerlendirilmesi, özerklik kavramının anlamında yer alan başka bir otoriteye bağlı olmaksızın hareket edebilme imkanının gözden kaçırılmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü özerklik, ancak başka bir otoriteye karşıdır ve konumuz bakımından da siyasetin dışında hareket alanına ilişkindir. Bürokrasiyle siyaset arasındaki ilişkinin özerkliğe dayanması, siyasetin bir otorite olarak varlığına, bunun yanında ise bürokrasiye serbest alan tanımına ilişkindir. Bu serbest alanın sınırlarını belirleme gücü ise siyasettedir. Bu durumda kutupsal ilişkiden değil, yapısal ayrılmadan ve görev bölüşümünden bahsetmek daha anlamlı olacaktır.

Ayrılık ya da *bütünlük*, hangi şekilde tanımlanırsa tanımlansın, siyaset ve yönetim arasındaki ilişki devlet örgütlenmesinde belirleyici bir role sahiptir. Hukuk devletinin ilkeleri arasında sayılan kuvvetler ayrılığı prensibi, ulusal karar alma mekanizmasıyla, yani yasa yapıcılarla alınan kararları uygulayanların, başka bir ifadeyle yürütme gücünün ayrı ayrı örgütlenmesine dayanmaktadır. Yürütme gücü içinde siyaset ve yönetim ilişkisi çerçevesinde geniş bir alana yayılmış çok sayıda kamu örgütü mevcuttur.

5. SİYASET-YÖNETİM İLİŞKİSİNİN KAMU ÖRGÜTLENMESİNE ETKİLERİ

Kamu örgütü, yasama ve yürütmeye ilişkin ilişkisi bağlamında özel örgütlerden ayrılır. Yasama ve yürütmeye yani siyasetle, kamu örgütlenmesi arasındaki ilişki *kuruluş* ve *işleyiş* olmak üzere iki zeminde ele alınabilir. Toplumsal ihtiyaçların, kamu hizmetine, dolayısıyla da onu üstlenecek kamu örgütüne dönüştürülmesi, temsili demokratik rejimlerde halk iradesini yansıtan parlamentolar aracılığıyla gerçekleşir. Kamu örgütlerinin kuruluşunun *yasallık* ilkesine bağlanmasının gerekçesi de buna dayanmaktadır. Siyaset, kamu örgütlenmesinin kurucu unsuru işlevi görmektedir. Ancak, kamu örgütleri bir defa kurulduktan sonra, siyasetle ilişkileri sona ermemektedir. Kamu örgütlerinin faaliyetlerini yürütebilmesi iki temel araçla mümkündür: Bunlardan birincisi bütçe, ikincisi de yasayla belirlenmiş kuruluş amaçlarına uygun politikaların saptanmasıdır. Her iki araç da temsili demokratik rejimin gereği olarak siyasetin tekelindedir.

Siyasetin, kamu örgütlenmesi açısından *kuruculuk işlevi*, yasama süreci aracılığıyla gerçekleştirilirken, *işleyiş işlevi* değişik yönetsel araçlar gerektirmektedir. Bu araçlar, idari ve mali olmak üzere iki başlık altında ele alınabilir. Kamu örgütlerinin faaliyetlerini sürdürebilmeleri için mali kaynağa ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kaynağın tahsisini sağlayan yönetsel araç bütçedir. Kamu örgütlerinin bütçeleri yasama sürecinden geçmekle birlikte, bütçenin uygulanmasında siyasal otoritenin

müdahale imkânının bulunup bulunmaması, siyasetle kamu örgütleri arasındaki ilişkiyi belirleyen önemli etkenlerdendir. Kurum bütçeleri onaylandıktan sonra, siyasal otoritenin bütçenin uygulanmasına karışmasını engelleyen sistem, *mali özerkliktir*. Başka bir ifadeyle, mali özerklik bir kamu örgütünün bütçesini harcarken, siyaset kurumundan etkilenme derecesidir. Siyasal otoriteyle kamu örgütünün bütçe uygulamasındaki benzer diğer bir ilişki biçimi de idari özerklik kavramıyla açıklanabilir. İdari özerklik bir kamu örgütünün yasalarla belirlenmiş temel amaçlar doğrultusunda, politika oluşturma sürecinde siyaset kurumundan etkilenme derecesidir. Ayrıca, kamu örgütünün faaliyetlerinin, politika hedeflerine uygunluğunun izlenmesi de idari özerklik kapsamında değerlendirilebilir. Bunun sağlayan en temel araç ise denetim mekanizmasıdır.

Siyaset-yönetim ilişkisi, bütüncül bir anlayışla, yani siyasetin yönetimin bir parçası, yönetimin de siyasetin bir unsuru olarak görülmesi şeklinde kurulursa, kamunun örgütlenmesinde de siyasetin yönetimle yapısal olarak ilişki kurması söz konusu olacaktır. Siyaset-yönetim ilişkisi, bir zıtlasma ya da ayrışma olarak tanımlanırsa, siyasetle kamu örgütleri arasındaki yapısal ilişki zayıflayacaktır. Bu zayıflama ise, yönetimin kamusalılığıyla ilgili olumsuz sonuçlar doğuracaktır. Siyasetin yönetimden ayrıştırılarak, yönetimin işletmecilik ilkeleri çerçevesinde örgütlenmesi sağlanabileceği gibi, siyaset ve yönetim arasındaki ilişki, demokratik rejimin bir sonucu olarak, birliktelik, ortaklık ve bütünlük çerçevesinde tanımlanırsa, kamu kurumları işletmecilik ilkelerinden daha çok *kamusal usul ve esaslar* çerçevesinde örgütlenilecektir.

Konu Türkiye açısından incelendiğinde, Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte, Osmanlı’dan kalma nazır tipi merkezi örgütlenme, bakanlıklara dönüştürülmüştür. Bu nedenle temel devlet fonksiyonlarının üretildiği, devletin işlevlerinin yerine getirildiği merkezi yönetim birimleri bakanlıklar olmuştur. Türk kamu örgütlenmesinde parlamenter sistemin uygulandığı 2018 yılına kadarki dönemde, devlet tüzel kişiliği, somut olarak bakanlıklar ve onun taşradaki yansıması olan mülki yönetim olmuştur (Güler, 2004: 70). Siyaset ve yönetim işlevlerinin kesiştiği örgütlenme şekli (Karaer, 1990: 48) olarak bakanlıklar hem politika belirleme hem de hizmet sunma işlevinin (işlevsel bütünleşme) aynı çatıda örgütlenmesine dayanmaktadır (Karasu, 2004: 208). Mülki yönetim de aynı anlayış ve gerekçelerle siyaset-yönetim bütünleşmesinin yansımasıdır. Mülki makamlar hem siyasetin üretimine hem de uygulanmasına katılmaktadır. Siyasal iktidar karşısında özerkliğin en az olduğu alan olan mülki idare sisteminde, siyaset-yönetim bütünleşmesi en yüksek düzeydedir (Şaylan, 1976:51). Yönetimin siyasetten özerkliğiyle siyaset-yönetim bütünleşmesi ters orantılıdır.

Dünyadaki refah devleti uygulamalarına paralel olarak, devletin işlevlerindeki, ekonomik ve sosyal hayata müdahalesindeki genişleme, bakanlık modeli yanında, bakanlıklara bağlı ya da bakanlıklarla ilgili kamu kurumu tipi, yarı-özerk birimler oluşturulmasına neden olmuştur. Bakanlık modelinden bu kopuş, daha çok yönetsel-teknik gerekçelere dayanmış, bakanlık-kamu kurumu bağı bir şekilde devam ettirilerek, siyasetle yönetim arasındaki ilişki varlığını korumuştur. 1980’lerde, bakanlıklarla kamu kurumları arasındaki ilişki, ilgililik-bağılılıktan, ilişkililik-bağımsızlık şekline dönmüştür. Bu dönemde yeni kamu örgütlenme tipi olarak yaygınlaşan bağımsız idari otoriteler, siyaset (politika belirleme) ile yönetim (hizmet sunma) işlevlerinin ayrılması fikrine dayandırılmıştır (Karasu, 2004: 276). Bağımsız idari otoritelerle bakanlık arasındaki ilişki, yönetsel işleyişe yönelik olmuş, bu kurumlar, kural koyma yetkileriyle siyaset üreten, hem de bunları uygulayan, hatta denetleyen birimler olarak dizayn edilmiştir (Sezen, 2003: 163, 182). Bağımsızlıkları, organik ve işlevsel anlamda siyasete (Tan, 2002: 14), halktan yetki almış politikacılara karşı kurgulanmıştır (Şaylan, 2003: 311).

1990’ların devlet-piyasa dostluğuna dayalı girişimci-yönetişimci devlet modelinde, siyaset-yönetim ayrılığının anlamını ve zeminini yitirdiği, siyasetin tekelinde bulunan karar alma mekanizmasının, yönetimin emrine verilerek, yönetimin de piyasa aktörlerinin ortaklığına bırakılmasıyla siyasetin yönetme ayrıcalığının piyasaya devredildiği savunulmuştur. Yönetişim modeli, siyaseti bir yönetsel faaliyete (Günlü, 2009: 256), yönetimi de siyasi faaliyete dönüştürmüş, toplumun karar verme yetkisi, kamusal alandan, özel alana çekilmiş, siyasetin yerini sivil toplum olarak formüle edilen piyasa aktörleri almıştır. Başka bir ifadeyle, toplumsal karar alma mekanizması olan siyasetin siyasa üretme tekel ve gücü, yönetimle kaynaştırılmış, bu kaynaşma sivil toplumun katılımı söylemiyle “demokratikleştirilerek” ve piyasa aktörlerine açılarak gerçekleştirilmiştir.

Yönetişim anlayışının ürünü olan bağımsız idari otoritelerin kurulması, ekonominin dolayısıyla da yönetimin siyasetten arındırılarak, belli devlet işlevlerinin rasyonel ve verimli bir şekilde örgütlenmesi gerekçesine dayandırılmıştır. Çünkü bu anlayışa göre, siyasetçiler, seçilme kaygısıyla kamu kaynaklarının kötü kullanmaktadır. Ancak, bu örgütlenme modelinde belli devlet işlevleri siyasetten arındırılmakla kalmamış, bürokratların da kendi kurumlarının bütçelerini ve egemenlik alanlarını genişletme amacıyla kamu kaynaklarını israf edebileceği gerekçesiyle, piyasa aktörleri yönetime ortak edilmiştir.

Siyasetin alternatifi (Tan, 2003: 520) olarak geliştirilen bağımsız idari otoriteler, kurumsal (yapısal) olarak siyaset-yönetim ayrılığını temsil ediyor görünse de işlevsel olarak siyasetle yönetimin bütünleştiği yapılardır. Bağımsız idari otoriteler, merkeziyetçilikten uzaklaşmayı değil, gerçekte politika oluşturma ve uygulama yetkilerinin bir araya toplanarak güç yoğunlaşması sağlaması nedeniyle, merkeziyetçiliği temsil etmektedir. Merkeziyetçilik, kamusal karar mekanizmasının ve yönetsel işlevlerin bir arada bulunması olarak değerlendirildiğinde, bunun düzeyinin bakanlık çerçevesinde olmasının ya da genel yönetim dışında oluşturulmasının farkı bulunmamaktadır.

Temsili demokratik rejimin sonucu olarak, toplumsal ihtiyaçların siyaset kanalıyla kamu hizmetine ve bu hizmeti yerine getirecek örgütlenmeye dönüştüğü düşünüldüğünde, kamu örgütlerinin gerek kuruluş gerekse de işleyiş açısından, siyasal otoriteden etkilenme derecesinin minimize edilmesi çabası, örgütlerin kamusal niteliğini zayıflatmaktadır. Özel sektör yönetim tekniklerinin, kamuya uygulanması nedeniyle, verimliliği temel alan kamu işletmeciliği yaklaşımında siyaset, “keyfi-duygusal” bir faaliyet olmaktan çıkarılarak, “doğru tekniği bulma” amacına dönüştürülmektedir (Akdoğan, 2007: 37).

1990’larla birlikte Neoliberal yönetim anlayışının yansıması olan piyasa dostu özerk kamu örgütlerinin oluşturulması dışında 2000’lerin başında da yerel yönetimler alanında yapısal dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Yerel Yönetimler Reformu kapsamında hazırlanan ve 2004 yılında uygulamaya konulan Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Belediye Kanunu, 2014’te Büyükşehir Modelini revize eden mevzuat değişikliği siyaset-yönetim ilişkisi açısından sonuç doğuran düzenlemeler olmuştur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nın gerekçesinde, kentlerin küresel ekonomideki rolüne yapılan vurgu, kentlerin pazar olarak görülmesinin (TBMM, 2004) işareti olmuştur. Bu çerçevede kentlerdeki imar planlama faaliyetleri de yurttaş ihtiyaçlarından daha çok sermayenin gereklerine göre biçimlenecektir (Şahin, 2018b:9). 2005 tarihli İl Özel İdaresi Kanunuyla, valinin il özel idaresinin genel karar organı olan il genel meclisinin başkanlığı görevine son verilmiş olsa da valilerin hem il özel idarelerinin hem de il genel idaresinin başı olması nedeniyle, uygulamada bu alandaki reform girişimi hedefine ulaşamamış (Karakaya, 2024:22), 2012 yılında büyükşehirlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilerek “reform açığı” kapatılmaya çalışmıştır. Oysa, 2004 yılında hazırlanan kamuoyunda Kamu Yönetimi Temel Kanunu olarak bilinen ve yürürlüğe girme olanağı bulamayan düzenlemeyle bakanlıkların il düzeyindeki örgütlenmesinin bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerine devri amaçlanarak, merkezi-yerel yönetim ilişkisi yetki genişliği yerine görev ayırımına dayandırmaya çalışılmıştır (Güler, 2003:17-18). Reform sürecinin başlangıcında il özel idareleri merkezi yönetim görevlerinin devredileceği temel yerel yönetim birimi olarak değerlendirilirken, reform sürecinin sonunda il özel idareleri kapatılarak reformun yörüngesi değiştirilmiştir.

2005 tarihli Belediye Yasasıyla da önemli bölümü mülki yönetimlerce kullanılan vesayet yetkilerinin bir kısmı kaldırılmış, 2014 yılında yürürlüğe giren büyükşehir modeliyle ilçe-büyükşehir belediyesi arasında vesayet ilişkisi kurularak “vesayet boşluğu” doldurulmuş, bu yerel ölçeklendirmeye birlikte il düzeyinde yeni bir merkeziyetçi yapı doğurmuştur (Şahin, 2018a:3-4). 2014 yılında yürürlüğü giren il sınırında büyükşehir belediye modeli ölçek ekonomisi ve kişi başına hizmet maliyetinin düşürülmesi gibi ekonomik gerekçelere dayandırılmıştır (TBMM, 2012). Belirtilen yerel yönetim düzenlemelerinin, yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin artırılması, görev, yetki ve sorumluluklarının gözden geçirilmesi amacından öteye görev ayırımını esas alan siyasi bir nitelik taşıdığı savunulmuştur (Güler, 2000: 29). Ancak, başta Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilen olağanüstü şehircilik yetkileri olmak üzere, yerel yönetimler reformunun daha çok merkezileşme getirdiğini ileri sürmek de mümkündür. Artık tartışma noktasının merkezileşme-yerelleşme ekseninden kayarak, piyasanın ihtiyaçları bağlamına geldiği görülmektedir (Şahin, 2018a:19,27). Nitekim, yerel yönetim

reformunun son çıktısı olan il sınırında büyükşehir modelinin “merkeziyetçi yerelleşme” (Arıkbağa, 2013: 71) şeklinde nitelendirilmesi de bu bağlamın sonucudur.

Tüm neoliberal gelişme ve uygulamalara rağmen 2018 yılına kadar siyasetle yönetimin bütünleştiği bakanlık ve mülki idare örgütlenmesi hem siyasal hem de yönetsel karaktere sahip olmuştur. 1980 sonrası yaşanan ve yukarda açıklanan değişimler, bazı kırılmalara neden olmuşsa da bakanlıkların ve mülki yönetimin devletin merkezi yönetim mekanizmasını oluşturmasını engellemiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte mülki yönetimin siyasi sıfatının sona erdirilmesi, yeni bir yönetim anlayışına geçilmesine neden olmuştur.

6. MÜLKİ YÖNETİMİN SİYASETSİZLEŞTİRİLMESİ

Osmanlı’da taşra idaresinde eyaletten vilayet sistemine geçişi sağlayan 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesinde valiye *vilayetin politikasına nezaret etme* görevi verilmiştir. Aynı tarihli Vilayet Nizamnamesinde de benzer bir düzenleme yer almıştır. 1867 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve ardından 1871 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesiyle valilerin görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.⁶ 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatla vali, vilayette yürütme gücünün en yüksek memuru, her bakanlığın vekili ve temsilcisi olarak vilayetin genel idaresinden sorumlu makam şeklinde tanımlanmıştır (Tek, 2009: 81). 1913 tarihli düzenlemede yer alan valinin yürütme gücü temsilciliği *yönetsel* düzeydedir.

Cumhuriyet dönemi incelendiğinde⁷, 1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu’na göre vilayetler yetki genişliği esasına göre yönetilir.⁸ Vali vilâyette Devletin ve bakanlıkların temsilcisi ve bakanlıkların idarî ve siyasî yürütme aracı⁹, vilâyetin genel idaresinin sorumlusudur (TBMM, 1929a). Kanun’un gerekçesinde yetki genişliği, vilayetlerin talî işleri hakkında bakanlıklar adına karar verebilme olanağı olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, gerekçede valilerin devletin manevi tüzel kişiliğini temsil etmelerinden dolayı devletin genel siyasetiyle ve hükümetin çizdiği temel politikalarla uyumlu çalışması gerekliliğine değinilmiştir (TBMM, 1929b). 1426 sayılı Kanun’da bakanlıkların idarî ve siyasî yazışmaları ve Devlete ait işlerin yürütümünü doğrudan valilere iletecekleri hükmü yer almıştır. Bu düzenlemede yer alan *siyasi yazışmanın* içeriğine ilişkin herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. 1930 yılında yürürlüğe giren Dahiliye Memurları Kanunu’nun gerekçesinde dahiliye memurlarının tayinlerinde öngörülen koşulların valiler için geçerli olmaması, valilerin memleketin genel siyasetiyle ilgili olmalarına bağlanmıştır (TBMM, 1928).

Valilere belli ölçüde “*siyasi sıfat*” verilmesi, hükümetin siyasi programına uygun olarak taşra birimlerinin yönetilmesi ve hükümetin genel siyasetinin uygulanması ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Valiler, bakanlar kadar siyasi olmamakla birlikte memurlar gibi de tamamen siyasi alanın dışında değildirler (Onar, 1952: 588). Valilerin yerel siyasetteki konum ve etkinliğinin “*siyasi sıfatları*”

⁶ 14.04.1909 tarihli Mülkiye Mecmuasında yer alan bir yazıda valiler için yapılan “kelle kesecek kadar iktidar sahibi oldukları”, “bazen merkezin emirlerini dahi dinlemedikleri”, “gemsiz aslan” olarak nitelendirildikleri yönündeki değerlendirmeler, valilerin Osmanlı bürokrasindeki gücünü göstermesi bakımından önem taşımaktadır. Hamid, H. (2024). İdare- Vilayat. A. Tetik (Ed.). V. F. Urhan (Yayına Hazırlayan), *Mülkiye Mecmuası* içinde (ss 1-9), Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, No: 824).

⁷ Cumhuriyet dönemi, yönetim siyaset ilişkisine ait değerlendirmelerde, 1936-1939 yılları arasında Türkiye’deki valilerin, CHP il başkanlıklarını üstlenmeleri, devlet-parti bütünleşmesinin göstergesi olarak nitelendirilmektedir. Oysa bu uygulamayla Parti devleti değil, devlet partiyi yutmuştur. Uyar, H. (2000). “1923’ten Günümüze CHP Tüzükleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, İstanbul: TÜSES Yayını, https://kutuphane.tbmm.gov.tr/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=261357&shelfbrowse_itemnumber=249417, 02.03.2024).

⁸ Osmanlı-Türk geleneğinde, yetki genişliği yönteminin hukuka girişini sağlayan ilk mevzuat, 1876 tarihli Kanunu Esasi olmuştur.

⁹ Aynı yıl yürürlüğe giren Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun’da “umumi müfettişlik, valilik ve elçiliklerle Riyaseticümhur dairesi memurini, hukuk müşavirleri, Kalemi mahsus müdürleri, mütercimler bu kayıtlardan müstesna oldukları gibi fevkalâde mahiyette siyasî sebeplere veya idari zaruretlere veyahut meslekî ihtisaslara mebni (B ve C) serilerindeki her dereceye İcra Vekilleri Heyeti kararı ile bidayeten memur alınabilir.” hükmü yer almış, vali atamasında siyasi sebeplerden bahsedilmiştir (30/06/1929 tarih ve 1229 sayılı Resmi Gazete).

kapsamında değerlendirilmesi gerektiği (Çiner ve Yıldızcan, 2018: 14-15) yönünde görüşler de bulunmaktadır.

Valilere verilen siyasi rol, hükümet politikalarıyla uyumlu çalışmalarını sağlamak amaçlıdır. Bu rolün parti siyasetini aşan bir yönü vardır. Çünkü vali gibi siyasal yöneticiler de yansız bir şekilde görev yapmak zorundadır (Weber, 2011:159). Valilerin siyasi fonksiyonu, tarafsız bir idare aracı olarak yasalarla belirlenmiş sınırlar içinde iktidarın politikasına uygun karar alabilmeleri anlamına gelmektedir (Köksal, 1969: 110). Bu anlamda devlet memurlarının tarafsızlığıyla valinin tarafsızlığı arasında herhangi bir fark yoktur. Valiyi diğer memurlardan ayıran hükümet politikalarının yürütümündeki sorumluluğudur. Bu durum valiyi hükümetin tarafı değil, politika uygulama aygıtı yapar ki, gerçekte diğer memurlar da aynı işleve sahiptir.

Parti siyaseti ancak hukuki metinlere dönüştüğünde diğer kamu görevlileri gibi valileri de bağlar. *Siyasi yürütme vasıtası* tanımlaması, hükümeti oluşturan siyasi partilerin politikalarının parlamentodan geçerek pozitif hukuk metni haline dönüşmesi veya emir ve karar haline gelmesi sonrasında valiler tarafından il düzeyinde hayata geçirilmesini ifade etmektedir (Naliş, 1981:84; Gönül, 1992:55). Bu nedenle valiler de diğer devlet memurları gibi parti siyasetinden uzak durmak zorundadır. 1926 tarihli Memurlar Kanunu’nun 9. maddesiyle valilerin de siyasi dernek ve kulüplere üye olmaları, her türlü seçime müdahaleleri yasaklanmıştır. Ancak, diğer memurların siyasi yayında ve beyanatta bulunmaları yasaklanırken, valilerin *siyasi beyanatta* bulunmasına imkan verilmiştir (TBMM, 1926). 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunuyla valiler dahil devlet memurlarının siyasi partilere üye olmaları, herhangi bir siyasi parti yararına ya da zararına faaliyette bulunmaları, görevlerini yerine getirirken siyasi düşünce ayrımı yapmaları yasaklanmıştır.¹⁰ 657 sayılı Kanun’da memurların basına bilgi ve demeç vermelerinin yöntemi düzenlenmiş, valilere bu konuda yetki verilmiştir. 657 sayılı Kanun’da, 1926 tarihli düzenlemede yer alan siyasi beyanatın yerini, basın bilgi ve demeç verme ifadesi almıştır.

1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda da 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu’nda yer alan hüküm aynen korunarak valinin, ilde Devletin, Hükümetin, bakanların temsilcisi ve bakanların idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğu yinelenmiştir. İl İdaresi Kanunu’nun gerekçesinde, valilerin siyasi yönleri nedeniyle görev güvencelerinin bulunmadığına değinilmiş; ayrıca valinin temsil ve yürütme vasıtası niteliklerinin müessesenin varlığının temel gerekçesi olduğu değerlendirilmesi yapılmıştır (TBMM, 1948). Hükümeti temsili yetkisiyle valinin siyasi rolü madalyonun iki yüzü gibidir. Temsil yetkisi, valiye politika üretme mekanizmasının da parçası olma avantajı sağlamaktadır (Çiner, Karakaya, 2024:235).

Siyasetle yönetim ilişkisindeki açmazları gidermek için bazı kamu görevleri, güven makamları olarak değerlendirilmiştir. Siyasi makam olarak da nitelendirilebilecek bu görevlerde, memur güvencesinin bulunmadığı bir statü oluşturulmuş ve kanunlarla tanımlanmıştır (Chapman, 1970: 268). Mevcut iktidar ilişkilerini sürdürme amacıyla valilerin üstlendiği siyasi görev, hükümet değişimlerinde valilerin görevlerine son verilmesinin de gerekçesi olarak değerlendirilmektedir (Weber, 2011:159). Valilerin güven makamı olmaları ve siyasal iktidarların istedikleri valiyi görevden alma ve atama takdirine sahip olmalarına ilişkin literatürde yer alan tartışmalara katkı yapmak amacıyla Türkiye’de yönetim pratiği bakımından da konunun değerlendirilmesi yararlı olacaktır. Bu amaçla, bazı yargı kararlarıyla İçişleri Bakanlığı arşivinde yer alan bazı belgeler incelenmiştir. İlk olarak, 1934 tarihli bir Danıştay Kararı’na değinmek gerekmektedir. Danıştay, Siverek Valisinin vekalet emrine alınması

¹⁰ Yapılan saha çalışmalarında yurttaşların valilerden beklentilerinin % 56,80’lik oranla tarafsızlık ve adalet (Türk İdari Araştırmalar Vakfı [TİAV]. (2013). Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı, Rapor I, Vatandaş Algısı, Ankara: Pozitif Matbaa, 64-65); eski belediye başkanlarının valilerden beklentilerinin % 60,30’luk oranla tarafsızlık ve adalet (Türk İdari Araştırmalar Vakfı [TİAV]. (2014a). Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı, Rapor III, Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı. Ankara: Pozitif Matbaa 122), eski milletvekillerinin valilerden beklentilerinin % 80,40’lık oranla tarafsızlık ve adalet olduğu Türk İdari Araştırmalar Vakfı [TİAV]. (2014a). Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı, Rapor III, Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı. Ankara: Pozitif Matbaa, 153-154), mülki idare amirlerinin %86,20’sinin en iyi ve en başarılı yönetim kriteri olarak tarafsızlığı seçtiği görülmektedir (Türk İdari Araştırmalar Vakfı [TİAV]. (2014b). Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı, Rapor IV, Mülki İdare Amirlerinin Algısı. Ankara: Pozitif Matbaa, 63).

işlemine karşı açtığı davada “valilerin tayin keyfiyeti takdiri mesailden (mesele) olup idari davaya zemin teşkil etmeyeceği” yönünde karar vermiştir. Yüksek Mahkeme, valilerin tayinini “takdiri bir mesele” olarak görmüş, başka bir ifadeyle Hükümetin takdir yetkisi kapsamında değerlendirmiştir. Böylece Mahkeme, valilerin vekalet emrine alınmasına ilişkin idari işlemlerin dava konusu yapılamayacağı sonucuna ulaşmıştır (Danıştay Hususi Heyeti’nin 34/358 Sayılı Kararı).

Bir valinin Kurucu Meclis’e vermiş olduğu, emeklilik işlemine itirazı içeren dilekçesine İçişleri Bakanlığı’nın Kurucu Meclis Dilekçe Komisyonu’na gönderdiği 18/08/1961 tarihli, 521/4701 sayılı cevabi yazıda “valilik müessesesinin memuriyetten tamamen tefrik edilmesi gerektiği, valiliğin devletin temsilciliği, hükümetin ve ayrı ayrı bakanların idari ve siyasi icra vasıtası olma vasfı nedeniyle istisnai bir makam olduğu, valiliğin talep edilemeyeceği, ancak tevcih edilebileceği, valiliğin hususiyeti icabı masa başında gelen giden evrakla meşgul olan günlük basit kalem muameleleri veya dosya tetkiki işleriyle uğraşan sabit bir büro vazifesi olmadığı” belirtilmektedir. İçişleri Bakanlığı, valilerin görevden alınması konusuna ilişkin olarak “valiliğin talep edilemeyeceği, ancak tevcih edilebileceği” yönündeki görüşüyle, Danıştay’ın yukarıda belirtilen 1934 tarihli Kararı’na benzer bir yorum getirmiştir.

İçişleri Bakanlığı’na hitaben bir il valisi tarafından merkeze alınma talepli olarak yazılan ve İçişleri Bakanlığı arşivinden temin edilen 18/05/1992 tarihli dilekçeden alınan aşağıdaki bölüm valilerin bakanların siyasi yürütme vasıtası olmalarının taşrada nasıl algılandığına ilişkin önemli tespitleri içermektedir:

“...“Vali her bakanın idari ve siyasi icra vasıtasıdır” hükmü siyasal iktidara güvendikleri kişileri vali olarak çalıştırma hakkı bahşetmektedir. Valiler siyasal iktidar karşıtlarına da güven telkin etmelidir. Valilerin devleti gerçek kimliği ile temsil etme çabası içinde olmaları gerek taşra bazında gerekse de merkezi otorite nezdinde bazı hoşnutsuzluklara neden olmaktadır. Bu hoşnutsuzluk 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 9. maddesinin yorumundan kaynaklanmaktadır. Vali önce devleti ve hükümeti temsil eder, ardından bakanların siyasi yürütme vasıtası vasfı gelir. Vali görevli olduğu ilde siyasal iktidarın parlamentodan güvenoyu almış programının uygulayıcısıdır ve bu bağlamda her bakanın idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Bu madde valilerin iktidardaki partilerin bir üyesi gibi davranacağı şeklinde yorumlanamaz. Siyasi partiler muhalefetleyen valinin devleti temsil tavrını sergilemesini, iktidarda da kendi partilerinin üyesi gibi davranmalarını beklemektedirler...”

Vali tarafından İçişleri Bakanlığı’na yazılan mektup, Türkiye’de yönetim ve siyaset ilişkisine ilişkin olarak siyasetçilerin bakış açılarına yönelik değerlendirmeleri, eleştirileri içermekte; ayrıca İl İdaresi Kanunu’nda yer alan valilerin bakanların siyasi icra vasıtası niteliğinin uygulamada nasıl yorumlandığına ilişkin bakış açısını ortaya koymaktadır. Mektuptan, taşra uygulamasında valilerin siyasi yürütme aracı işlevinin parti siyasetiyle, başka bir ifadeyle dar anlamda siyasetle ilişkili görüldüğü anlaşılmaktadır.

Danıştay 5. Dairesi’nin 30.03.2005 tarihli, 2003/2031 Esas, 2005/1786 Karar Sayılı Kararı’nda,

“Merkezdeki bir bakan sıfatından ve mevzuatla tanınan yetkilerden hareketle yönetsel kararlar alabilen, politikalar geliştirebilen, kamu güç ve yetkilerini kullanabilen valilere tanınan siyasal yürütme aracı niteliği mevzuatımızda başka hiçbir kamu görevlisine tanınmamıştır. Siyasal otoriteye en yakın çalışan devlet memuru olan ve örtülü bir siyasal kimlik taşıyan Başbakanlık müsteşarı ve bakanlık müsteşarlarına bile yasal olarak siyasal yürütme aracı niteliği verilmemiştir. Bakanlar Kurulu kararnamesiyle atanmaları da bu niteliğin sonucudur. Türk İdare Teşkilatı içinde asli görev ve işlevi

merkezi idarenin (devletin) temsilcisi olarak illeri yönetmek olan valilik makamına yönetim yapımız içinde belirleyici niteliği veren bu görev ve işler olduğu içindir ki, söz konusu makam güvene dayalı stratejik ve siyasal bir konumdadır. Valilik kurumunun hem yönetsel hem de siyasal işlevinin bulunması nedeniyle bu göreve atamada ve bu görevden almada bu hususların göz önüne alınacağı doğaldır. Bu bağlamda genel seçimlerden sonra TBMM’den güvenoyu alan bakanlar kurulunun açıklayacağı programı uygulayacak il valilerini, gerek görmesi halinde toplu kararnameyle değiştirebileceği, yeni valiler atayabileceği açıktır.” ifadeleri yer almıştır.

Danıştay’ın 2005 tarihli Kararı’nda valilik güven makamı olarak tanımlanmış ve stratejik siyasal bir görev olarak nitelenmiş, “siyasi yürütme aracı” vasfının vali dışında başka hiçbir kamu görevlisine tanınmadığına vurgu yapılmıştır. Ayrıca, müsteşarların uygulamada örtülü bir siyasal kimlik taşıdıkları halde valilere tanınan *siyasi* sıfatla nitelendirilmediklerine de dikkat çekilmiştir. Danıştay 5. Dairesi, 04.11.2009 tarihli, 2007/7941 Esas, 2009/5943 Karar sayılı Kararı’nda, valilerin devleti temsil etmeleriyle tarafsızlıkları ve yetki genişliği arasında bir ilişki kurulmuştur. Danıştay 5. Dairesi’nin 21.11.2019 tarihli, 2018/4297 Esas, 2019/6144 Karar sayılı Kararı’nda,

“Valileri diğer memurlardan ayıran statünün kaynağı, hükümetin temsilcisi ve bakanlıkların siyasi yürütme aracı olma vasfıdır. Bu nedenle vali atamasında idareye verilen geniş takdir yetkisi, görevden alınmaları için de geçerlidir. Aksinin kabulü valilerin genel memur statüsü içinde değerlendirilmesi sonucunu doğuracak, bu da hükümeti temsil görevleri ve bakanların siyasi yürütme aracı olma vasfı ile bağdaşmayacaktır.” şeklinde açıklamalar yer almıştır.

2019 Kararı’nda, valiyi diğer memurlardan farklı kılan unsurun siyasi yürütme aracı vasfından kaynaklandığı belirtilmektedir. Dolayısıyla Türk Kamu Yönetiminde valilerin diğer memurlardan farklı özel bir yeri olduğu, bunun siyasi yürütme aracı vasıflarından kaynaklandığı, bu nedenle de atama ve görevden alma konularında güven makamları için öngörülen usullerin, başka bir ifadeyle yürütme organının takdirinin esas alınması gerektiği genel kabul görmektedir.

1980’de başlayan neoliberal politikalar, mülki yönetimi de dönüştürmüştür. İlk olarak, bu politikaların geniş kitlelerde yarattığı yoksulluğun yönetimi, ardından liberalizmin gereği olarak görülen sivilleşme, yeni kamu işletmeciliğinin ilkeleri arasında yer alan etik kültürü ve bilgi edinme hakkının tanınması, yerel yönetimlerle merkezi yönetim ilişkisinin “demokratikleştirilmesi” temel hedef olmuştur. Yoksulluğun yönetimi, başkanlığını mülki idare amirlerinin üstlendiği sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına görev olarak verilmiş; asker-sivil ilişkileri mülki idarenin etkinliğini kısmen arttıracak şekilde düzenlenmiş, mülki idare amirlerinin kolluk birimleri üzerindeki etkisi arttırılmış; kamuda etik kültürünün oluşturulması, yurttaşlara bilgi edinme hakkının sağlanması da mülki yönetimin yetkisine bırakılmıştır (Çiner, Karakaya, 2013: 68-88). Bu düzenlemelerde Türkiye’nin Avrupa Birliğine üye olma çabalarının da etkisi büyük olmuştur.

Mülki yönetime ilişkin dönüşüm 2014 yılından itibaren de devam etmiştir. 15 Temmuz darbe girişimi devletin kriz yönetimi çerçevesinde yeniden örgütlenmesine, merkezileşmesine ve hızlı karar alma mekanizmalarının kurulmasına neden olmuştur. Son aşaması Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemine geçiş olan kriz yönetimi süreci mülki yönetimi bazen güçlendirmiş, bazen de merkezi yönetimin mülki idare üzerinde ağır hiyerarşik kontrolünü getirmiştir. Covid-19 pandemisiyle mücadele de bu şartlar altında yapılmıştır. Sivil otoritelerle askeri birimler arasındaki ilişkilerin sivil yapıların egemenliğine bağlı olarak biçimlendirilmesi, 15 Temmuz darbe girişimine refleks olarak gerçekleştirilmiştir. Covid-19 salgını ve 2023 yılında ülkenin önemli bölümünü etkileyen depremler, devletin normal yönetim modelinden kriz yönetimine geçmesine neden olmuştur. Gerek pandeminin gerekse de depremlerin yönetimi İçişleri Bakanlığının “merkezi” kontrolünde gerçekleşmiş,

uygulamada İl İdaresi Kanunu’nun mülki idare amirlerine vermiş olduğu yetkiler “kontrollü” bir kullanım alanı bulabilmiştir. Bu çerçevede pandemiyle mücadelede İçişleri Bakanlığı genelgeleriyle il ve ilçe hıfzısıhha kurullarının gündeminin belirlenmesi, il yönetiminde “yetki genişliğinin” askıya alındığının göstergeleri arasındadır (Çiner, Karakaya, 2024: 226, 229).

Suriye’de başlayan iç savaş nedeniyle 2011 yılından itibaren Türkiye’ye yönelik göç akını başlamıştır. Ülkede göçün yönetimi bir güvenlik sorunu olarak değerlendirilip kolluk işlevi olarak görülürken, Suriye’den gelen yoğun göç sonrasında 2013 yılında yapılan mevzuat düzenlemeleriyle bütüncül bir göç politikası oluşturulması ve yönetimin de sivilleştirilmesi sağlanmıştır. Ancak tüm bu gelişmelere rağmen, yönetimde mülki idarenin by-pass edildiği konular da artmıştır. Özellikle, yeni bir alan yönetimi modeli kurularak Çanakkale Savaşları ve Gelibolu Tarihi Bölgesinin, Kapadokya ve Uludağ’ın idaresinin Kültür ve Turizm Bakanlığı kontrolüne geçmesi merkezden yönetimin il sistemine dayandırılmasının istisnaları olarak geliştirilmiştir (Çiner, Karakaya, 2024: 223, 228, 229, 233).

Mülki yönetimi de ilgilendiren bir diğer düzenleme, il özel idarelerinin merkezi yönetim görevlerini yürütmek üzere kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulmasıyla gerçekleştirilmiştir. Valilere bağlı olarak kurulan ve valinin görevlendirdiği bir vali yardımcısının başkanlığını yürüttüğü tüzel kişilikler olarak yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları Türk yönetim sisteminin alışık olmadığı bir yapılanmadır. Devlet tüzel kişiliği dışındaki hukuki statüler genelde yerinden yönetim ilkesinin ürünüyken, bu başkanlıkların kuruluşu “devlet içinde devlet” şeklinde tanımlanabilecek bir statünün doğmasına neden olmuştur. Başkanlıkların halen kurumsal statüleri sınıflandırılmamış, bazen kendine özgü (Koç ve Arap 2019: 91), bazen valiliğin bağlı kuruluşu (Dağlı ve Özgül, 2019:16, 29-30), bazen de kamu tüzel kişilikleri nedeniyle merkezin dışındaki merkezi yapı (Koç ve Arap, 2019: 96-97) olarak tanımlanmıştır. Başkanlıkların mülki idarenin etkinliğini arttırdığı (Güler, 2021: 427; Taş ve Altınbaş, 2013: 570; Koç ve Arap, 2019: 95), valileri güçlendirdiği (Dağlı ve Özgül, 2019:34; Baharçiçek, 2013: 223-224) görüşleri yanında, “alternatif” bir yapı olarak mülki idarenin by-pass edilmesine neden olduğu yönünde düşünceler de bulunmaktadır (TBMM, 2012:40; TBMM 2012a: 163). Aslında YİKOB’larla birlikte ne mülki idare güçlenmiş ne de zayıflamıştır. Valilerle yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kuruluşu ile birlikte verilen görevler, mülki idarenin gelenekselleşmiş, kökleşmiş işlevleri olup yeni tanımlanmış bir yetki söz konusu değildir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları valiye hiyerarşik olarak bağlı olduğundan, mülki yapının altında alternatif bir mülki yapı iddiası da gerçekçi değildir (Karakaya, 2023: 280).

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçinceye kadar valiler, ilde Devletin, Hükümetin, bakanların temsilcisi ve bakanların idari ve siyasi yürütme vasıtası olma işlevini sürdürmüş, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda da istisnai memur olarak tanımlanmıştır. 2006 yılına kadar vali atamalarında devlet memurları için öngörülen genel şartlar yeterli sayılmış, öğrenim durumu bakımından memurlar için genel koşul, ortaokul mezuniyeti olarak belirlenmiştir. 2006 yılında yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun’la, mülki idare amirleri arasından yapılan vali atamalarında birinci sınıfa yükselmiş olma koşulu getirilmiş ve 2018 yılına kadar bu düzenleme uygulamada kalmıştır. Vali atamalarında birinci sınıf mülki idare amirliği koşulunun getirilmesi, “*kayıрма içinde liyakat*” (Güran, 1980: 110-111) olarak nitelendirilebilecek bir gelişme olmuştur. 2018 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle¹¹ mülki idare amirliği hizmeti sınıfından valiliğe atanacaklar için birinci sınıfa yükselme koşulu kaldırılmıştır. Yine aynı yıl yapılan düzenlemeyle¹² vali atamalarında lisans mezuniyeti, bunun yanında kamuda, özel sektörde, serbest olarak veya uluslararası kuruluşlarda en az beş yıl çalışmış olma kaydı getirilmiş, kendilerini atayan Cumhurbaşkanının görev süresiyle valilerin görev süreleri eşleştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemine geçişle birlikte valilerin yürütme organının siyasi icra vasıtası olma işlevi sona erdirilmiş, valiler Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olarak tanımlanmıştır. Böylece, 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunuyla başlayan valinin siyasi yürütme aracı

¹¹ Anayasa’da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

¹² Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

olma işlevi, başka bir ifadeyle “ayrıcılığı” kaldırılmıştır. Böylece vali yönetsel bir araç haline getirilip *memurlaştırılmıştır*. Vali atamaları Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanı onayıyla yapılırken, yürütme erkinin sadece Cumhurbaşkanı tarafından temsili nedeniyle Cumhurbaşkanı kararına bağlanmış, bakanlıkların il müdürlerinin atanmasına ilişkin prosedürle vali atamalarına ilişkin süreç eşleştirilmiştir. Valinin yeni rolü, Weber’in yasal-ussal bürokrasi tanımına uymaktadır. Ancak, valiler siyasi niteliklerinden arındırılarak nesnel bir aygıt haline getirilirken, görev süreleri kendilerini atayan Cumhurbaşkanının görev süresine bağlanarak görevden alımlarına ilişkin süreç ise *siyasallaşmıştır*. Oysa, valilerin görev güvencelerinden yoksun bırakılmalarının sebebi, siyasi yürütme aygıtı niteliklerinde saklıdır (Weber, 2017:27-28). Valiler bir yandan teknik bir memuriyete, *üst düzey yöneticiliğe* dönüştürülürken diğer yandan da görev süreleri yürütme organınıninkine bağlanarak siyasetin tam egemenliğine sokulmaktadır. Weber’in tarif ettiği ideal tip olan yasal-ussal bürokrasi, duygularından, hırs ve düşüncelerinden sıyrılmış, siyaset tarafından tanımlanan politikaları sadakatle uygulayan ve otoritesinin kaynağı yönetim kademeleri dışında olan yapıdır. Oysa bürokratların da siyasi düşünceleri vardır ve bunları yönetsel yaşamlarında tamamıyla bir kenarda bırakamazlar. Ayrıca, yüksek kademelere bürokratik atamaların politikacıların tercihlerine göre yapılması nedeniyle de bu atamalarda kendilerine yer bulmak isteyen bürokratlar doğal olarak politikleşmektedir (Şaylan, 1986: 34).

Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde valiler, siyaset-yönetim ayrımı paradigmasına uygun bir şekilde karar alma mekanizmasının dışına çıkarılarak, yürütme organının kararlarını uygulayan yöneticiler konumuna getirilmiştir. Nitekim, valilerin de atanma ve görevden alınmalarını düzenleyen 2018 tarihli 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde valilerin *üst kademe kamu yöneticisi* olarak tanımlandığı görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sisteminde valiler bir yandan *memurlaştırılırken* diğer yandan da görev güvencelerinin diğer memurlara paralel şekilde düzenlenmediği görülmektedir. Valiler, bir yandan atamaları siyasete bağlı olduğu için politikleşecek, diğer yandan da yürütme organının siyasi yürütücüsü rolleri olmayacaktır. Bu çelişkinin nedenini Weber’in açıklamalarında bulmak mümkündür. Weber’e göre bürokrasinin siyasete (karar verme imtiyazına) ortak olma çabasını sona erdirmenin yollarından biri yüksek memurların ihtiyaç halinde görevlerine son verilebilmesidir (San, 1971:137). Bu durumda bürokrasinin iktidar alanı dışına çıkarılması mümkün hale gelmektedir. Ayrıca, *valilerin memurlaştırılması*, bürokrasi kültürüne bir tepki olarak da değerlendirilebilir. Çünkü yöneticiler, statükoyu temsil ederken, siyaset değişim yanlısıdır. Yüksek memurlar, kendilerini devleti temsilcisi olarak görerek politikacılara göre daha kutsal bir amaca hizmet ettiklerine inanmakta, politikacıların toplumsal birliği tahrip ettiğini düşünmektedirler. Bu anlayışa göre yönetim, kamu hizmetlerinin yürütülmesi gibi saygın bir görevi, siyaset de parti faaliyetlerini kapsamaktadır (Chapman, 1970: 266).

Valilerin siyasi rollerine son verilirken görev güvencelerinin de azaltılması, *bürokrasinin göreceli özerkliği* kavramıyla da açıklanabilir. Weber’e göre yasal-ussal otorite kategorisinde uzmanlık bilgisi, siyasi iktidar sahipleri karşısında bürokratları daha güçlü kılmaktadır. Marx da bürokrasinin göreceli özerkliğini kabul etmekte, ancak bunu bürokrasinin kapitalist sınıfın bir parçası olmamasına bağlamaktadır. Bu çerçevede bürokrasiyi, meşru otoritenin uzmanlık bilgisine sahip memurlara kayması şeklinde tanımlayanlar da bulunmaktadır (Mouzelis, 2003: 11, 23,35). Yönetim ve siyasetin birbirinden ayrılması düşüncesi aslında bürokrasinin göreceli özerkliğine karşı geliştirilmiş bir tedbir olarak yorumlanabilir.

Valilerin siyasi rollerine son verilmesiyle devlet yönetiminde merkezileşme arasında da ilişki bulunmaktadır. Valilerin merkezi yönetimin bir aracı olarak il yönetiminde yetki genişliğini kullanması “merkezileşme”nin göstergesidir. 2011 yılı sonrasında gerçekleştirilen reformlarla merkezileşme karşısında yerleşme hedefi öne sürülmüşse de (Övgün, 2016: 174) 2024 yılı itibarıyla geline nokta yönetim gücü başta mülki idare olmak üzere kamu bürokrasisinden siyaset alanına kaydırılmıştır. Nitekim yerel yönetimler reformunun gerek merkezi yönetim-yerel yönetimler gerekse de yerel yönetimlerin kendi organları arasındaki ilişkide demokratik bir zemini yakalayamaması, 2000 sonrası yönetim anlayışında “yerellik” açısından herhangi bir değişimin söz konusu olmadığını göstermektedir. Nitekim, bu gerekçeyle yerel yönetim reformu “sahte” (Aydın, 2019: 58, 67) nitelenmesine maruz kalmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sisteminde valiler dışında kalan mülki idare amirlerini ve çok sayıda üst düzey yöneticiyi kapsayan listede¹³ yer alan kamu görevlilerinin atanma ve görevden alınmaları konusunda Anayasa Mahkemesi Kararı¹⁴ doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle 2024 yılında bir düzenleme yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi, Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin II Sayılı Cetvelinde yer alan görevlere atamanın Cumhurbaşkanı onayıyla yapılmasını Anayasaya aykırı bulmuştur. 3 Sayılı Kararnamenin I sayılı cetvelinde¹⁵ yer alan görevlere yapılan atamalar Cumhurbaşkanı *kararıyla* yapılırken, II sayılı cetveldeki görevlere atamalarda Cumhurbaşkanı *onayı* gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi üst yönetici atamalarında Cumhurbaşkanının kararı yerine onayının esas alınmasını, yürütme iktidarının bölünmezliğine aykırı bulmuştur. Yüksek Mahkeme Anayasa’nın 104. maddesinde yer alan, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında sayılan “üst kademe yöneticileri atama ve görevlerine son verme” iktidarının II sayılı cetvelde yer alan görevliler bakımından geçerli olduğunu belirtmektedir. Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde Cumhurbaşkanının üst yöneticilere yönelik atama onayı yetkisini, atama teklifinde bulunan makamlarla yetki paylaşımı olarak yorumladığı görülmektedir. Bu yorum, Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde merkezi yönetimde bir merkezileşmenin önünü açmış, ya da başka bir ifadeyle bu eğilimi hukuksallaştırmıştır.

SONUÇ

Siyaseti yönetimden ya da yönetimi siyasetten ayırma çabası kamu yönetiminin en kritik tartışmaları arasındadır. Siyaset, ekonomik ve toplumsal kararları alma gücünü bünyesinde barındırırken, alınan kararların uygulanmasının yönetimin işi olduğu yönündeki görüşler tartışmaya açık olmakla birlikte, siyaset ve yönetim arasındaki ilişki kamu yönetiminin işleyişine yön vermektedir. Nitekim Weber’in bürokrasi kuramı da *siysetsiz bir yönetim düzeni* kurmayı amaçlamıştır.

Siyasetle yönetim ilişkisinin kamu yönetiminde en belirgin izlendiği kurumsal yapılar Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçilen 2018 yılına kadar bakanlıklar ve mülki yönetim olmuştur. Parlamenter sistemde bakanlar çoğunlukla parti mensubu milletvekilleri arasından atanırken, liderliğini yaptıkları bakanlığın da en üst amiri konumdadırlar. Bakanların hem karar alıcı, ya da karar verme mekanizmasının üyesi hem de uygulayıcı nitelikleri bulunmaktadır. 2018 yılından sonra bakanlar yürütme erkinin dışına çıkarılmış, başka bir ifadeyle siyasetten dışlanmış, idareci konumuna gelmiştir.

Merkezi yönetimin il sistemine dayanması nedeniyle mülki idarenin temel aktörü olan valiler de 2018 yılına kadar siyasetin, karar alma mekanizmasının parçası olmuştur. Bu dönemde valileri bakanlardan ayıran seçimle gelmemiş olmaları, yürütme erkinin parçası değil temsilcisi olmalarıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemiyle *bakanların memurlaştırılmasına* benzer şekilde, valilerin de *siysetsizleştirildiği* görülmektedir. 2018 yılına kadar valileri diğer üst düzey kamu yöneticilerinden ayıran iki temel unsur bulunmaktaydı: İlki, 1876 Anayasasından bu yana illerin yetki genişliğiyle yönetilmesidir. Yetki genişliği, seçimle gelmemiş olmalarına rağmen valilerin yürütme iktidarının bir parçası olmalarını sağlamaktadır. İkincisi de valilerin yürütme iktidarının siyasi icra vasıtası olmalarıdır. 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu’nun yürürlüğe girişinden 2018 yılına kadar valilerin iktidarın siyasi icra vasıtası olma nitelikleri korunmuştur.

Valilerin yürütme organının siyasi icra aracı olma işleviyle, illerin idaresinin yetki genişliği yöntemine dayanması arasında doğrusal bir ilişki mevcuttur. Vali, merkezi iktidar organına danışmadan,

¹³ Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin II Sayılı Cetvelinde yer alan bazı görevler: Sayıştay Savcıları, Polis Akademisi Başkanı, Bakanlık Müfettişleri, Genel Müdür Yardımcıları, Defterdarlar, Bakanlık İl Müdürleri, İl Emniyet Müdürleri, İl Müftüleri, Vali Yardımcıları, Kaymakamlar.

¹⁴ Anayasa Mahkemesinin 11/10/2023 tarihli, 2018/120 Esas, 2023/171 Karar sayılı Kararı (Yayınlandığı Resmî Gazete: 01/12/2023 – 32386)

¹⁵ I sayılı cetvelde yer alan bazı görevler: Diyanet İşleri Başkanı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri, Savunma Sanayii Başkanı, Bakan Yardımcıları, TRT Genel Müdürü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı, Özelleştirme İdaresi Başkanı, Sayıştay Başsavcısı, Valiler, Büyükelçiler, YÖK Üyeleri, Gelir İdaresi Başkanı, Toplu Konut İdaresi Başkanı, Genel Müdürler, İller Bankası Genel Müdürü, Göç İdaresi Başkanı.

merkez adına kendiliğinden karar alabilmektedir. Çünkü vali sadece bir üst düzey yönetici değil, aynı zamanda karar alma erkinin, siyasetin de yürütme aracıdır. Tersinden de konu yorumlanabilir. Vali iktidarın siyasi yürütme aracı olduğu için iktidarın karar alma tekeline ortak olmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemiyle valilerin de siyasi sıfatlarına son verilmiş, ancak Anayasa’da ve İl İdaresi Kanunu’nda yer alan illerin idaresinin yetki genişliğine dayandığına ilişkin hükme dokunulmamıştır. Yetki genişliğinin gereği olan siyasi yürütme aracı işlevine son verilmesiyle, zaten uzun zamandır uygulama kabiliyeti kalmayan yetki genişliği yöntemi, fiilen kamu yönetiminin gündeminden çıkmıştır. 2018 sonrasında valiler, siyasi yönü olmayan üst düzey kamu görevlisi olarak tanımlanmış, yürütme gücüyle ilişkileri yönetsel boyuta indirgenmiştir. Karar alma mekanizmasının dışına çıkarılarak, sadece alınan kararları uygulayan yöneticiler pozisyonuyla valilerin konumu, Weber’in kategorize ettiği yasal-ussal bürokrasi tanımına uygun hale getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemiyle birlikte geleneksel olarak Türk Kamu Yönetiminin en önemli merkezileşme aracı olan valilik kurumunun varlığı, yeni kurulan sistemin mantığında yer alan “tek merkezlilik” karşısında çok uzun ömürlü olmayacağı benzetilmektedir.

Etik Beyan

“Türkiye’de Mülki İdarenin Siyaset-Yönetim Dikotomisi Çerçevesinde Değerlendirilmesi” başlıklı çalışmasının yazılması ve yayınlanması süreçlerinde Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına riayet edilmiş ve çalışma için elde edilen verilerde herhangi bir tahrifat yapılmamıştır. Çalışma için etik kurul izni gerekmemektedir.

Katkı Oranı Beyanı

Çalışmadaki yazar çalışmanın yazılmasından taslağın oluşturulmasına kadar tüm süreçlere katkı yapmış ve nihai halini okuyarak onaylamıştır.

Çatışma Beyanı

Yapılan bu çalışma gerek bireysel gerekse kurumsal/örgütsel herhangi bir çıkar çatışmasına yol açmamıştır.

KAYNAKÇA

- Akalın, T. (1982). 1982 Anayasası ve Merkezi İdarenin Taşra Yönetiminde Yetki Genişliği İlkesi. *Türk İdare Dergisi*, 1982(371), 109-118.
- Akbulut, Ö. (2009). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Akdoğan, A. (2007). Habermas’ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Müzakereci Demokrasi, *Amme İdaresi Dergisi*, 2007(40/4), 21-44.
- Angus C. N. (1957). Amme İdaresi Hakkında Yeni Düşünceler. N. Abadan (Çev.). *Türk İdare Dergisi*, 1957(28/ 245), 109–119.
- Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, *Yerel Politikalar*, 2013(1), 48-96.
- Aydiner, T. (2019). Pseudo Bir Kavram Olarak Yerel. *Memleket Siyaset Yönetim*, 2019(31), 53-92.
- Baharçipek, A. (2013). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Yerel Yönetimlerin Yapısında Yapılan Değişikliklerin Türkiye’nin Demokratikleşme Süreci Üzerindeki Etkileri. (Ed. Y. Bulut, vd.). *KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı*, s. 789-802, Ankara: Pegem Akademi Yayını.
- Boztepe, M. (2014). Valilerin “Siyasi Yürütme Sıfatı” ve Bu Çerçeve de Bürokrat-Siyasetçi İlişkisi Üzerine Bir Analiz, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2014(4/2), 57-69.
- Cangir, M. (2011). *Merkeziyetçilik ve Ademi Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği*. (Doktora tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Karakaya, O. (2025). Türkiye’de Mülki İdarenin Siyaset-Yönetim Dikotomisi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 27(48): 320-340
- Chapman, B. (1970). *İdare Mesleği*. C. Tutum (Çev.). Ankara: TODAİE Yayını.
- Çiner, C. U. ve Karakaya, O. (2013). Merkez- Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2013 (68/02), 63-93.
- Çiner, C. U. ve Yıldızcan, C. (2018). Yönetimin Nesnesi Olarak Vali, *Memleket, Siyaset Yönetim Dergisi*, 2018(13/29), 1-30.
- Çiner, C. U. ve Karakaya, O. (2024). Merkeziyetçiliğin Yeni Biçimi: Yetki Genişliği İlkesinin Değişen Uygulaması. *Memleket Siyaset Yönetim*, 2024 (19/42), 215-242.
- Çoker, Z. 2000. Fransa’da Vali ve Kaymakamların Görev ve Statüleri, *Türk İdare Dergisi*, 2000(72/429), 1-20.
- Dağlı, Z. ve C. G. Özgül. (2019). Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(1-2), 25-44.
- Demirelli, L. (2021). Bürokrasinin Siyasallaşması Kavramının Farklı Anlamları: Dilbilim Temelinde Bir Çözümleme Önerisi, *Amme İdaresi Dergisi*, 2021(54/ 4), 1-31.
- Denhardt, R. B. ve J. V. Denhardt. (2006). *Public Administration*, Fifth Edition. Thomsan Wadsworth: USA.
- Derdiman, R. C. (1995). Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 1995(28/4), 65-80
- Emre, C. (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ergun, T. (1997). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 1997(30/4), 3-15.
- Eyüboğlu, İ. Z. (2004). *Türk Dilinin Etimolojisi Sözlüğü*. İstanbul: Sosyal Yayınları.
- Gönül, M. (1992). Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler, *Amme İdaresi Dergisi*, 1992(25/3), 51-70.
- Güler, B. A. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin. *Amme İdaresi Dergisi*, 1994(27/4), 3-19.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2000(9/2), 14-29.
- Güler, B. A. (2004). Değişme ve Disiplin. U. Ömürgönülşen ve K. Öktem (Yayına Hazırlayanlar), *Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları*, II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı içinde (ss 65-85), Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Güler, B. A. (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu). *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler*. M. Özügürlü (Yayın Sekreteri), (ss 1-34), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Güler, B. A. (2021). Küreselci Reformların Sonrası. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2021(76/2), 413-436.
- Günlü, R. (2009). Siyaset ve Yönetişim, Tarihsel Bir Bakış. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 2009(33/264), 147-276.
- Güran, S. (1980). *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemi*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Güven, H. S. (1976). İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi, *Amme İdaresi Dergisi*, 1976(6/1), 50-70.
- Hamid, H. (2024). İdare- Vilayat. A. Tetik (Ed.). V. F. Urhan (Yayına Hazırlayan), *Mülkiye Mecmuası* içinde (ss 1-9), Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, No: 824.
- Kalabalık, H. (1996). Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı? *Türk İdare Dergisi*, 1996(68/413), 129-146.
- Kalabalık, H. (1999). Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*, 1999(71/425), 61-104.

- Karakaya, O. (2025). Türkiye’de Mülki İdarenin Siyaset-Yönetim Dikotomisi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 27(48): 320-340
- Karaer, T. (1990). Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, 1990(23/2), 47-74.
- Karakaya, O. (2023). Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Etkinliğinin Ölçümü. *Ekonomi ve Politikada 100 Yıllık Miras ve Gelecek Perspektifi*. F. Purtaş, F. H. Dikmen. (Edt.), (ss 277-300), Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Karakaya, O. (2024). İl Özel İdarelerinin “Özel”liği. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2024 (Erken Görünüm), 1-25.
- Karasu, K. (2004). *Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri. (Doktora Tezi)*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Koç, E. ve İ. Arap. (2019). Türk İdare Teşkilatında Atipik Yeni Bir Örgütlenme: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(4), 91-123.
- Köksal, E. (1969). Türkiye’de Vali ve Kaymakamların Fonksiyon ve Yetkileri, *Amme İdaresi Dergisi*, 1969(2/1), 108-124.
- Litchfield, H. E. (1969). Genel Bir Yönetim Teorisi Üzerine Notlar. S. Yalçındağ (Çev.). *Amme İdaresi Dergisi*, 1969(2/1), 80-103.
- Mecek, M. (2020). Bir Mülki (Taşra) İdare Birimi Olarak Türkiye’de İl Yönetimleri ve Hukuki -Örgütsel Yapıları, *Ekonomi, İşletme, Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 2020(6/2), 296-325.
- Mıhçıoğlu, C. (1986). *Yönetim Bilimi Ders Notları*, Ankara: AÜSBF Yayını.
- Mouzelis, N.P. (2003). *Örgüt ve Bürokrasi*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Nalış, S., (1981). Taşra Düzeyinde Devlet ve İçişleri Bakanlığı. *Amme İdaresi Dergisi*, 1981(XIV/3), 83-86.
- Onar, S. S. (1952). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Övgün, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz Yerelleşme mi Merkezileşme mi, *Mülkiye*, 2016, (40/3), 159-179.
- Özgen, H. ve Erbay, Y. (1993). T.C. Devletin Genel Yönetim Sisteminde Taşra Yönetiminin Karşılaştığı Karar Alma Sorunları ve Bunların İyileştirilmesine İlişkin Bazı Öneriler, *Türk İdare Dergisi*, 1993 (65/398), 95-108.
- San, C. (1971). *Max Weber’de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi*. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No: 47.
- Sezen, S. (2003). *Kamu Yönetiminde Kurullar*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg ve Victor A. Thompson. (1985). *Kamu Yönetimi*. C. Mıhçıoğlu (Çev.). Ankara: AÜSBF Yayını.
- Sürbehan, S. (1973). Vali Siyasi Yürütme Vasıtası Mıdır? *Türk İdare Dergisi*, 1973(44/340), 40-63.
- Şahin, S. Z. (2018a). Neoliberal Yeniden Ölçeklenme Etkisi Altında Türkiye’de Kentleşme Politikasının Dönüşümü, *Alternatif Politika*, 2018(10/0), 1-30.
- Şahin, S. Z. (2018b). Kent Planlama ve Kentsel Altyapı İlişkisinin Evrimi, *Planlama*, 2018(28/1), s. 6-11.
- Şaylan, G. (1976). Günümüz Mülki Amirlik Sisteminin Nitelendiren Eğilim: Siyasal-Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi. K. Fişek (Ed.), Türkiye’de Mülki İdare Amirliği içinde (ss 38-54), Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.
- Şaylan, G. (1980). Türkiye’de Devlet Kapitalizminin Bunalımı ve KİT’ler Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 1980(13/3), 79-94.
- Şaylan, G. (1986). *Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*. Ankara: V Yayınları.

- Karakaya, O. (2025). Türkiye’de Mülki İdarenin Siyaset-Yönetim Dikotomisi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 27(48): 320-340
- Şaylan, G. (2003). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Tan, T. (2003). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi içinde* (ss 497-523), Ankara: Yargı Yayınevi.
- Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 2002(35/2), 11-37.
- Taş, İ. E. ve S. Altınbaş. (2013). Büyükşehir Belediyelerine İlişkin Yeni Düzenlemenin Yerelleşmeye Etkileri. *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, s. 565-571, (Ed. Y. Bulut, vd.), Ankara: Pegem Akademi.
- Tek, A. F. (2009). İdare-yi Umumiye-yi Vilayet ve İdare-yi Hususiye-yi Vilayet Kanunları. *Tarih Okulu Dergisi*, Y. Ünal (Çev.). 2009(IV), 77-101.
- Türk İdari Araştırmalar Vakfı [TİAV]. (2013). *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı, Rapor I, Vatandaş Algısı*, Ankara: Pozitif Matbaa.
- Türk İdari Araştırmalar Vakfı [TİAV]. (2014a). *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı, Rapor III, Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı*. Ankara: Pozitif Matbaa.
- Türk İdari Araştırmalar Vakfı [TİAV]. (2014b). *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı, Rapor IV, Mülki İdare Amirlerinin Algısı*. Ankara: Pozitif Matbaa.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (1926). “Memurin Kanunu”, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400788.pdf, (24.03.2024).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (1928). “1/132 Numaralı Dahiliye Memurini Kanunu Lâyihası ve Dahiliye, Memurin Kanunu Muvakkat ve Bütçe Encümenleri Mazbataları”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c020/tbmm03020073ss0215.pdf>, (24.03.2024).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (1929a). “1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu”, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc007/kanuntbmmc007/kanuntbmmc00701426.pdf, (24.03.2024).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (1929b). “Vilâyetlerin Umumî İdaresi Hakkında 1/352 Numaralı Kanun Lâyihası ve Muhtelit ve Bütçe Encümenleri Mazbataları”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c010/tbmm03010054ss0134.pdf>, (24.03.2024).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (1937a). “Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasî Müsteşarların Vazifeleri Hakkında 3117 Sayılı Kanun”, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc017/kanuntbmmc017/kanuntbmmc01703117.pdf, (24.03.2024).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (1937b). “Trabzon Mebusu Hasan Sakanın Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasî Müsteşarlıklar Teşkilî Hakkında Kanun Teklifi ve Siyasî Müsteşarlıklar Teşkilî Hakkında Kanun Teklifi ve Teşkilatı Esasiye ve Bütçe Encümenleri Mazbataları (2/46)”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c016/tbmm05016034ss0095.pdf>, (24.03.2024).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (1948). “İller Kanunu Tasarısı ve Adalet, Bayındırlık, Çalışma, Dışişleri, Ekonomi, Gümrük ve Tekel, Maliye, Millî Eğitim, Millî Savunma, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım ve Ulaştırma Komisyonlarının Düşünceleri Hakkındaki Raporlarla İçişleri Komisyonu Raporu (1/340)”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d08/c019/tbmm08019094ss0208.pdf>, (24.03.2024).

- Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (2004). “Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları”, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm>. (29.09.2024).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (2012). “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı”, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>. (29.09.2024).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]. (2012a). Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Muhalefet Şerhi <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c032/tbmm24032016ss0338.pdf> (11.08.2024).
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü [TODAİE]. (2015). *1864 Vilayet Nizamnamesi*. E. Tural, S. Çapar (Ed). Ekler içinde (ss 374-393), Ankara. TODAİE Yayını.
- Uyar, H. (2000). “1923’ten Günümüze CHP Tüzükleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, İstanbul: TÜSES Yayını, https://kutuphane.tbmm.gov.tr/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=261357&shelfbrowse_itemnumber=249417, 02.03.2024.
- Weber, M., (2017). *Meslek Olarak Siyaset*. L. Özşar (Çev.). Bursa: Biblos Yayınevi.
- Weber, M. (2011). *Sosyoloji Yazıları*. T. Parla (Çev.). İstanbul: Deniz Yayınları.
- White, D., L. (1954). *Amme İdaresine Giriş*. R. Toluner ve A. Payaslıoğlu (Çev.). Ankara: AÜSBF, TODAİE, New York Üniversitesi Ortak Yayını.
- Wilson, W. (1961). *İdarenin İncelenmesi, Woodrow Wilson’dan Seçme Parçalar*. N. Abadan (Çev.). İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını.
- Yılmaz, D. (2007). “Yetki Genişliği” Üzerine Bir İnceleme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2007(XI/1-2), 1245-154.
- Yılmaz, A., Güler, T. ve Güven, Y. (2020). Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Sürecinde Türkiye’de Mülki İdare Sisteminin Dönüşümü, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2020(29/4), 45-71.
- Zengin, O. (2008). Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme. *Amme İdaresi Dergisi*, 2008(41/3), 1-39.

Extended Abstract

The Evaluation of Territorial Administration in Turkey Within the Framework of Politics-Governance Dichotomy

The essence of public administration is based on analyzing the relationship between politics and administration. Although its origins go back much further, the effort to ground the relationship between politics and administration on the basis of separation or integration, which started especially in the second half of the 19th century, also forms the basis of current debates on the administration of the state. Since the position of governors in Turkey is located at the intersection of politics and administration, the politics-administration dichotomy has been considered as a valid tool for analyzing the status. In addition, the method of the deconcentration principle, which is an important tool for the distribution of central power among its agents and which is defined only for the provincial administration, is also important for the analysis of the central administration in Turkey. This is because the extension of authority and the provincial administration, or the provincial administration and the extension of authority have become identical. Within the state administration, only the provincial administration has been granted the authority to exercise authority spontaneously, apart from the executive body with political responsibility.

In this study, the reasons and consequences of governors being the political executive instrument of the executive branch of the state will be analyzed within the framework of the politics-administration relationship, which is the founding paradigm of the public administration discipline. The main objective is to analyze and define the political function attributed to governors. Thus, with the transition to the Presidential Government System in 2018, the rationale for the termination of the governors' qualifications as a political executive instrument will be revealed. While presenting this justification, the focus will be on the centralization of governance. In the first part of the study, the politics-administration relationship, which is the founding paradigm of the public administration discipline, will be defined; then the effects of the politics-administration relationship on the organization of the public sector will be examined; and in the last part, the reasons for the transition to the Presidential Government System in Turkey will be discussed.

In the literature, there is no consensus on the political role that the governor assumes while functioning as the executive instrument of the government. Some scholars argue that this role should be understood to mean that the governor assumes the political functions of the state, while others argue that it stems from the function of implementing government policies. There is also an assessment that there is no legal basis for the governor to be the political executive instrument of the government.

The process regarding the termination of the political nature of governors in the execution of the executive functions of the government has been analyzed with the tools of the politics-administration distinction and the Weberian legal-legal bureaucracy approach, which are accepted as the founding paradigm of the public administration discipline. This is because the qualifications of governors as political executive agents are a reflection of the relationship between politics and administration.

With the transition to the Presidential Government system, the function of governors as the political executive apparatus of the executive branch was abolished and governors were defined as the administrative executive apparatus of the President. Thus, the function of the governor as a political executive instrument, which started with the 1929 Vilayet Nizamnamesi, was terminated. In this way, the governor was ‘civil servantized’ by being functionalized as an administrative instrument. The new role of the governor has become in line with Weber's definition of legal-legal bureaucracy. However, while the governors were depoliticised and turned into an objective apparatus, the process of their dismissal was fully politicised by linking their term of office to the term of office of the President. However, the reason why governors are deprived of their job security lies in their nature as a political executive apparatus. On the one hand, governors are transformed into a technical civil servant, and on the other hand, their term of office is linked to the term of office of the executive branch and thus they are fully dominated by politics.
