

# Parlamenteer Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Sürecinde Türkiye’de Mülki İdare Sisteminin Dönüşümü

*Abdullah YILMAZ\*, Tahsin GÜLER\*\*, Yakup GÜVEN\*\*\**

**Öz:** Türkiye’de yoğun bir reform gündemiyle geçen 2000’li yılların ilk on-onbeş yılında merkeziyetçilik azaltılmaya çalışılırken uygulanan reformlarla yerelin yükselişine imkân sağlanmıştır. Bu süreçte mülki idare sisteminin sahip olduğu birtakım görev ve yetkiler yerel yönetimler lehine azaltılmış ya da bu yönetimlere aktarılmıştır. Son derece demokratik bir tarzda gelişen bu sürecin son yıllarda milli güvenlik tehditleri ve akabinde yönetim sistemindeki değişimin etkisiyle sürdürülmesi güçleşmiş, merkezi yönetim mülki idare sistemini güçlendirme yoluyla taşradaki gücünü yeniden pekiştirmiştir.

Özellikle 2000’li yıllarda yoğunlaşan kamu yönetimi reformlarıyla mülki idare sisteminin hizmet etkinliği yerel yönetimler lehine azaltılmıştır. 2013 yılından itibaren ise milli güvenliğe yönelik tehditlerin artması ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin güçlü yürütmenin devamı olarak güçlü bir mülki idare sistemini öngörmesi güvenlikçi politikaların sürükleyiciliğinde mülki idare sistemini güçlendirirken mülki idare amirlerini de daha aktif ve dinamik bir rol oynamaya zorlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Mülki İdare Sistemi, Mülki İdare Amirleri

## ***Transformation of Civil Administration System in Turkey During the Transition From the Parliamentary System to the Presidential Government System***

**Abstract:** While centralization was tried to be decreased in the first ten or fifteen years of the 2000s which passed with a busy reform agenda, the opportunity was provided for the rise of local with implemented reforms. In this process, some of the duties and authorities that the civil administration system has were reduced in favor of local administrations or transferred to these administrations. It has become difficult to sustain this extremely democratically developing process due, in recent years, to the national security threats and subsequently change in the administrative system, and central administration has intensified its power over the rural by means of strengthening the civil administration system.

*Service effectiveness of the civil administration system has declined with public administration reforms which became prevalent especially in the 2000s. Starting from 2013,*

\* Prof. Dr. Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi İktisadi ve İdari Programlar Bölümü, Eskişehir. ayilmaz04@hotmail.com. ORCID: 0000-0003-3711-6915.

\*\* Doç. Dr. Balıkesir Üniversitesi, İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (e-posta: gulert1043@gmail.com). <https://orcid.org/0000-0002-7729-5172>

\*\*\* Kaymakam, T.C. Şemdinli Kaymakamlığı, yakup\_sbf@hotmail.com ORCID: 0000000205284730

Makale Geliş Tarihi : 22.06.2020

Makale Kabul Tarihi: 30.09.2020

**Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 29, Sayı 4, Ekim 2020, s.45-71**

*that threats against national security have increased and that presidential government system calls for a powerful civil administration system as a continuation of powerful enforcement, together with driving force of security-based policies, strengthen the civil administration system and force civil administration supervisors to play a more active and dynamic role.*

**Key Words:** *Presidential System, Civil Administration System, Civil Administration Supervisor*

## **Giriş**

Türkiye’de mülki idare sistemi, merkezi yönetimin, otoritesini ve yönetebilme gücünü ülkenin en ücra köşesine kadar sirayet ettirmek için ihtiyaç duyduğu vazgeçilmez yapıyı ifade etmektedir. Ülkemizde yüzlerce yıllık geçmişe sahip olan mülki idare sisteminin gelişiminde Tanzimat Dönemi, Cumhuriyet Dönemi ve 2000 li yıllar önemli kırılmaların yaşandığı dönemler olarak dikkat çekmektedir. Sözü edilen dönemlerin bir kırılma olarak nitelendirilebilecek boyutta olmaları ülkenin yönetim sisteminde önemli değişikliklerin planlandığı/gerçekleştirildiği dönemler olmalarından kaynaklanmaktadır.

Türkiye’de siyasi iktidarların gücünün ya da güçsüzlüğünün göstergesi, merkezdeki gücünün yanında taşradaki etkinliğidir. Bunun için mülki idare sistemi ve mülki idare amirleri her dönemde merkezi yönetimin taşrada gücü yayan ve yerel üzerinde vesayet denetimini gerçekleştiren en önemli aktörler olmuştur. Nitekim merkezi yönetimin atamayla işbaşına gelen memuru olan mülki idare amirleri ve bunlar arasında özellikle vali taşradaki en büyük mülki amir ve istisnai bir memur olarak tarihsel süreç içerisinde dönem dönem değişen padişah/sultan, iktidar partisi, bakanlar, Cumhurbaşkanı ve devlet gibi otoritelerin en üst düzeydeki temsilcisi olmuştur.

2000’li yıllarla birlikte mülki idare sistemi, yoğunlaşan demokratikleşme ve yerelleşme reformlarının etkisiyle, geçmişten gelen otoriter ve vesayetçi konumundan uzaklaşmaya başlamış, merkez-yerel dengesinde öteden beri var olan merkezin hakimiyeti yerini yerelin yükselişine bırakmıştır. Ancak bu durum uzun sürmeyererek özellikle milli güvenliği tehdit eden gelişmelerin (15 Temmuz darbe girişimi, PKK/KCK terörü) etkisiyle yerini merkezi yönetimin gücünü yeniden pekiştirme ihtiyacını/zorunluluğunu hissettiği bir döneme bırakmıştır. Bu sürece aynı doğrultuda bir diğer önemli katkıyı parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi yapmıştır.

## **Mülki İdare Sisteminin Tarihsel Gelişimi**

Mülki idare sistemi, merkezi yönetimin otoritesini ve etkinliğini ülkenin en ücra köşelerine kadar ulaştırmasında ve yaygınlaştırmasında uyguladığı, belirli ku-

rallara göre işleyen ve hiyerarşik bir şekilde yapılandırılan, merkezi yönetimin taşradaki devamı niteliğindeki yönetsel birimlerden oluşan yapıdır. Türkiye’de mülki idare sisteminin kökeni Osmanlı Devleti’nin geleneksel merkeziyetçi anlayışına dayanmakla birlikte günümüze gelen yapıda en önemli değişimin Fransa etkisinin şekillendirdiği Tanzimat Döneminde gerçekleştiği görülmektedir. Cumhuriyet Dönemi’nde ise temel nitelikleri pekiştirilip merkezi bürokratik yapısı sağlamaştırılan mülki idare sistemi, 2000’li yıllara kadar önemli değişimlerden uzak, kapalı ve otoriter bir yapı, işleyiş ve anlayışa sahip olmuştur.

Osmanlı, kuruluşundan itibaren merkezi yönetimin otoritesini ve etkinliğini yaymanın yolunun taşra örgütlenmesinden geçtiğinin farkında olmuş, bunun göstergesi olarak kuruluşun ilk yıllarından itibaren mülki idare sistemini oluşturmaya başlamıştır. Başlangıçta en üstte beylerbeyilik ve altında sancakların oluşturulmasıyla kurulan sistem imparatorluğun son yüzyılımı biçimlendiren Tanzimat ile önemli bir değişime uğramıştır. Nitekim bu değişim Tanzimat’ın, merkezi idarenin güçlendirilmesiyle merkezden bağımsız olmak isteyen güçlerin direncini kırmak, Batılı devletler karşısında sürekli tavizler vermek zorunda kalan Osmanlı’nın etkili pazarlıklar yürütebilmesi için iç engellerin çıkmadığı, tek hukuklu, güçlü bir merkezi yönetimin oluşturulması şeklindeki karakteristiğiyle (Dumont ve Georgeon, 1996: 57) şekillenmiştir.

Dönemin mülki idare açısından en önemli ve somut düzenlemesi eyalet yönetiminden vilayet sistemine geçişi ifade eden 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi olup Nizamname, bugünkü mülki idare sisteminin alt yapısı olan il sistemini ortaya çıkarmıştır. Sistem, vilayet (il), kaza, nahiye ve köy (karye) şeklinde idari birimlerden oluşturulmuştur. Fransız ‘departemente’ sistemini model alarak merkeziyetçi bir anlayışla hazırlanan (Ortaylı, 2007: 429) Nizamnameye göre, vilayet yapılanması esas birim olup, başında vali, sancakta mutasarrıf, kazada kaymakam, köyde ise muhtar bulunmaktadır. Halk tarafından seçilen muhtar dışındaki yöneticiler doğrudan merkezden padişahın atadığı memurlardır (Kartal, 2013: 9). Nizamnamenin ilk kısmı uygulama yeri olarak Rusçuk, Vidin ve Niş eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Tuna vilayeti seçilmiş, bu bölge için yeni bir nizamname hazırlanarak uygulamaya konulmuş (Kılıç, 2005: 102), daha sonra ise nizamname, yapılan bazı küçük değişikliklerle Bosna, Erzurum, Halep, Edirne ve Suriye vilayetlerinde uygulamaya konulmuştur (Eryılmaz, 2010: 199).

1864 Nizamnamesi, daha önce tüm iktidarı merkezde toplama eğiliminden kısmen bir değişimi ifade eder. Nizamnameyle valinin yetki alanı genişletilmiş, vilayetlerin siyasi işleriyle yasaların yürütülmesi kendisine bırakılmış, eğitim ve haberleşme gibi kamuyu ilgilendiren konular da valinin yetki alanına girmiştir (Eryılmaz, 2018: 178). Osmanlı il reformunun bir ön uygulaması olan ve taşra yönetim sisteminde uygulanabilir bir yapı oluşturan Nizamname günün şartları-

na göre etkili olmuştur. Ancak bu düzenlemede, uygulamada bazı belirsizlikler yaşanmış ve bunu gidermek amacıyla 1871 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” kabul edilmiştir. 1871 Nizamnamesi ile mülki bölünmelere ek olarak, kaza ve köyler arasında ‘nahiye’ olarak adlandırılan ve başında nahiye müdürü denilen yöneticinin olduğu yeni bir yapı getirilmiştir. Nahiyeler kamu hizmetlerinin grup köylerde yaşayan vatandaşlara en yakın noktada sunulması amacıyla kurulmuş, ancak imparatorluğun içinde bulunduğu durum nahiye düzeyinde örgütlenmeyi gerçekleştirmeye elverişli olmadığından birçok bölgede pratikte nahiyeler kurulamamış (Çadircı, 2007: 214) var olanlar da zamanla işlevini kaybetmiştir.<sup>12</sup> Ayrıca, 1871 tarihli Nizamnamede mülki idare sistemi içinde ilk kez vali muavinliği birimi oluşturulmuştur (Kılıç, 1999: 90).

Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk Anayasası olan 1876 tarihli Kanuni Esasi’nin taşra yönetimi ile ilgili düzenlemeleri, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin taşra idareleri ile ilgili düzenlemelerini esas almıştır. 1876 Anayasası’na göre vilayet yönetimi, tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ilkesine dayanmakta ve bu yetki merkezin temsilcisi sıfatıyla ilin başında bulunan vali tarafından kullanılmaktadır.

1913 yılında yürürlüğe giren Geçici Vilayet Kanunu’na kadar, 1871 tarihli Nizamname yürürlükte kalmıştır. 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanunu, 1876 Kanun-i Esasi’nin taşra yapılanması konusunda benimsediği tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif (görev ayrımı) ilkelerine dayanarak taşra yönetimini yeniden belirlemiştir (Tural, 2005: 71). Kanunun ilk kısmı olan İdare-i Umumiye-i Vilâyât bölümünde Kanuni Esasi’ye paralel şekilde hazırlanmış ve bunda vilayetlerle ilgili genel hükümler, görevlilerin sorumlulukları ve vilayet idare meclislerinin yetki, görev ve çalışma esaslarını belirleyen hükümler yer almıştır (Kaştan, 2016: 83). İkinci kısımda ise İdare-i Husûsiye-i Vilâyâtın (İl Özel İdaresi) temsilcisi ve yürütme organı vali, karar organı Meclis-i Umumiye-i Vilâyât ve valinin yürütme konusunda yardımcılığı yapan sürekli organ Encümen-i Vilâyât şeklinde düzenlenmiştir (Reyhan, 2000: 131). 1913 tarihli geçici kanun, idari taksimat konusunda herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Mülki taksimatlar, daha önce olduğu gibi vilayet, liva, kaza, nahiye ve köylerden oluşmaktadır. Ayrıca kanunda, bugünkü anlamda il özel idarelerinin ilk düzenlemesi de yapılmıştır (Tortop vd., 2006: 128).

Cumhuriyet’in özellikle ilk yıllarında mülki idare sisteminin genel hatları ile Tanzimatla şekillenen anlayışı devam ettirdiği söylenebilir (Gözübüyük, 2005. 98-99). 1921 Anayasası, ‘kuvvetler birliği’ ilkesini benimsemiş ve ‘İdare’

<sup>12</sup> Nahiye ya da diğer adıyla bucak teşkilatı mülki idare sisteminde adeta “adı var kendi yok” olarak ifade edilebilecek baştan itibaren ölü doğan bir yapı olarak nitelendirilebilir. Nitekim 11 Eylül 2014 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 6552 sayılı kanunla tüm yurttaki bucaklar (nahiyeler) kaldırılmıştır.

başlıklı 10. maddesinde taşra birimleri olarak il, kaza, nahiye ve köy sayılmıştır. Ancak livaları herhangi bir birim olarak öngörmemiştir. Anayasada, illerin tüzel kişiliğe sahip olduğu ve başında TBMM’yi temsil eden valinin bulunduğu hüküm altına alınmıştır. Yine aynı düzenlemede illerin, başında kaymakamların bulunacağı kazaların birleşmesinden meydana geldiği, vali ve kaymakamların TBMM tarafından atanacağı ve il yönetiminde hiyerarşik denetimin söz konusu olacağı düzenlenmektedir. 1921 Anayasası, hayata geçirilemese de Türkiye tarihinde kendisinden sonraki anayasalarda görülmeyecek şekilde; “*vilayetlerde ve bucaklarda eğitim, sağlık işlerinde bütçelerini yapma da dahil yerel yönetim şuralarının kurulması*”nı öngörmüştür (Ortaylı, 2012: 127; Ortaylı, 2010: 26).

1924 Anayasası’nın taşra yönetimi ile ilgili 90. maddesinde; “vilayet, kasaba ve köylerin tüzel kişiliği” düzenlemesi, 1876 tarihli Kanuni Esasi’nin 108. maddesinde düzenlediği gibidir. Anayasanın 91. maddesinde ise illerin yönetiminin ‘yetki genişliği ve görev ayrımı’ esasları çerçevesinde uygulanacağı belirtilmiş, taşra yönetimi ile ilgili diğer düzenlemeleri daha alt yasal düzenlemelere bırakmıştır (Tural, 2005: 71; Boztepe, 2013: 8). Bu dönemde dikkat çeken bir diğer önemli düzenleme 1924 yılında yasalaşan ve halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu’dur. Kanun ile mülki idareye önemli görevler verilmiş ve düzenlemenin içeriğinde kırsal kalkınmaya büyük önem verildiği gösterilmiştir. Düzenlemeyle ilçede kaymakama, ilde valiye, köy işlerinin gördürülmesi ve köy yönetimi üzerinde onaylama ve bozma gibi önemli yetkiler verilmiştir. 1926 tarihli 877 sayılı Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu ile il sayısı 74’ten 63’e indirilirken kaymakam ve nahiye müdürlerinin atanması Dâhiliye Vekâletine bırakılmıştır (Apan, 2014: 100). 1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ise 1913 tarihli Geçici Kanun’un aynen ya da küçük değişikliklerle güncellenmesiyle şekildedir. Bu kanun, il idare sistemi üzerinde yapılandırılan yönetim sistemi ile Cumhuriyet Döneminde merkezîyetçi yapının pekişmesini sağlamıştır (Özügurlu ve Emre, 2002: 21-106).

Son yüzyılın mülki idare sistemini şekillendiren en önemli yasal düzenlemesi, 1924 Anayasası’na dayanılarak çıkarılan 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’dur. İl İdaresi Kanunu, mülki taksimatların yapılması, mülki idare amirlerinin yetki ve görevlerinin belirlenmesi, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması konularında esas kuralları belirlemiş ve bu alanda temel alt yapıyı oluşturmuştur. 5442 sayılı Kanunun 2. maddesine göre, mülki idare birimlerinin kuruluş şekli belirlenmiştir. Buna göre; il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin ve adlarının değiştirilmesi kanunla gerçekleştirilecektir. Halen yürürlükte olan 5442 sayılı Kanun 1964 yılında değişikliğe uğramış 1. maddesine göre, taşra örgütleri olarak il, ilçe ve bucak kanunda sayılmış, bu düzenlemeyle 1924 Anayasası’nda ve kanunun ilk halinde yer alan kasaba ve köyler ifadesi metinden

çıkartılmıştır (Karagel, 2011: 117). 2014 yılında ise tüm Türkiye'deki bucaklar kaldırılmış, bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır.

5442 sayılı Kanun, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olarak mülki idare üzerine bina edilmiş ve yetki genişliği ile valilere, devletin ve hükümetin temsilcisi sıfatı yüklenmişken, 2018 yılında 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle; Vali, ilde cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olarak belirtilmiş, ilin genel idaresinden cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verebileceği hüküm altına alınmıştır.

1961 Anayasası'nın 115. maddesinde: "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." denilmektedir. Bu maddeden anlaşılacağı üzere daha önceki anayasal düzenlemelerden farklı olarak, 1961 Anayasası sadece il yönetim esaslarını düzenlemiş, ilçe ve bucak yönetimlerini anayasanın dışında bırakmıştır. Ayrıca 1924 Anayasası'nda olduğu gibi il yönetiminde yetki genişliği ilkesi yer almasına rağmen, yönetimde görev ayırımına yer verilmemiştir. Bir diğer farklılık ise, 1961 Anayasası'nda daha önceki anayasalarda olmayan, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla birden fazla ili içine alan hizmet bazında bölge kuruluşlarına yer verilmesidir (Gözübüyük, 2004: 102). Bu düzenleme ile mülki idarenin sorumluluk alanında giderek güçlenen bölge müdürlükleri kurulmuş, bir takım kamu hizmetleri mülki idareden kopularak doğrudan ilgili bakanlığın taşradaki bölge kuruluşları tarafından yerine getirilmiştir. Anayasaya dayanarak oluşturulan bölge kuruluşlarının düşünce arka planında kamu hizmetlerinin gerekleri, teknik ihtiyaçlar, hiyerarşi hattını azaltmanın yanında valinin denetiminden kurtulmak ve örgütsel olarak büyümek gibi saiklerin de olduğu söylenebilir (Eryılmaz, 2018: 171). Bölge kuruluşları yerelde mülki idarenin görev ve yetkilerine ortak olmuş, merkezin doğrudan taşradaki bir birimi olarak bürokratik ve merkezîyetçi yapının daha da güçlenmesine sebep olmuşlardır (Mahmutoğlu, 2011: 148).

1982 Anayasası'nın genel idarenin taşra teşkilatı ile ilgili temel ilkelerin düzenlendiği 126. maddesinde; "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır." denilerek, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi mülki taksimat olarak yalnızca il düzenlenmiş, diğer kademeler ise yasa koyucunun takdirine bırakılmıştır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasında olduğu gibi birden fazla ili içine alan bölge kuruluşları kurulmasını düzenlemiş ancak bölge kuruluşlarına yetki genişliği tanımamıştır. Yetki genişliği yalnızca ilin başında bulunan valiye tanınmıştır. Nitekim yetki genişliği ilkesi (tevsî-i mezu-

niyet), 1876 tarihli Kanuni Esasi’den itibaren devlet yönetiminin taşra teşkilatını şekillendiren temel ilke olarak bütün anayasaların ortak hükmü olmuştur.

## Mülki İdare Amirliği Mesleği

Mülki idare amirliği mesleğinin yasal statüsünü belirleyen temel düzenlemeler; 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu (DMK), 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile adı değiştirilen 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ve İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun’dur.

1930 tarihli 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’nda mülki idare amirleri ve diğer dâhiliye (içişleri) memurlarının dereceleri ve sınıfları sayılmış, dâhiliye memurlarının seçimi ve tayin usulleri ile özlük haklarına yer verilmiş (Karasu, 2002: 115), mülki idare teşkilatı ise esas olarak 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile şekillenmiştir. Taşra teşkilatının en temel ve önemli yasal düzenlemesi olan Kanun, mülki idare amirlerinin yetki ve görevlerinin tespiti, mülki taksimatların kuruluş usul ve yöntemlerini, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması konusunda yetki genişliği ilkesinin uygulanmasını göstermektedir. Ancak 5442 sayılı yasada mülki idare amirlerinin bir tanımlaması yapılmamış, ilgili maddelerde statülerine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

Mülki idare amirleri ile ilgili bir diğer yasal düzenleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’dur. Kanunun hizmet sınıflarının sayıldığı 36. maddesinin ilk halinde, mülki idare dışarıda bırakılarak sekiz hizmet sınıfı öngörülmüş, ancak 30.05.1974 tarih ve 12 sayılı KHK ile 36. maddede değişiklik yapılarak “valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı’nın merkez kuruluşlarında çalışanlar ve maiyet memurları”nı kapsayan Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı oluşturulmuştur (Karasu, 2002: 117).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte yukarıda belirtilen temel kanunlarda mülki idare amirliği mesleğini ilgilendiren konularda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır: 02.07.2018 tarihli 703 sayılı KHK’nin 18. maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanununun adı, ‘İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ve İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun’ şeklinde değiştirilmiş, kanunun amacını belirten 1-28-29-39. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. 134. maddesi ile 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’nda, 138. maddesi ile de 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda önemli değişiklikler yapılmıştır. 179. maddesi ile Geçici 32. maddeyi değiştirerek merkez valiliği kadrolarını iptal etmiştir. Söz konusu düzenlemelere bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde yer verilecektir.

## Mülki İdare Amirliği

Mülki idare amirliği, yarışma sınavının kazanılmasının ardından adaylık süreciyle başlamakta, sürecin başarı ile tamamlanmasından sonra, bir ilçeye kaymakam olarak asaleten yapılan atama ile devam etmektedir. Süreç içerisinde vali yardımcılığı, hukuk işleri müdürlüğü, mülkiye müfettişliği, vali unvanları ile görev yapılabilmektedir.

## Kaymakam Adaylığı

İçişleri Bakanlığınca çıkarılan 6.7.2011 tarih ve 27986 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kaymakam Adayları Yönetmeliği (KAY) uyarınca sınavla alınan ve mülki idare amirliği mesleğinin başlangıcı olan kaymakam adaylığı süreci valilik stajı, kaymakam refikliği ve mülkiye teftiş stajları, bir ilçeye vekâleten atanma, yurtdışı ve kaymakamlık kursunun ardından yapılan sınavla sona ermektedir. Kaymakamlık ile ilgili son yıllarda yapılan önemli değişikliklerden birisi 15.07.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kaymakam adaylığı ve mesleğe kabul şartlarında gerçekleşmiştir. İlgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne dayanılarak İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve 29 Haziran 2019 tarih ve 30816 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan yönetmelikle kaymakamlık meslek sınavına katılma şartlarında mezuniyet alanları bakımından değişiklik yapılmıştır. Buna göre; yönetmeliğin değişmeden önceki halinde mezun olunan okul şartı “*Üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri*” şeklinde iken yeni düzenlemede “*fakültelerin uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, iktisat, işletme, maliye ve finans, sosyoloji, halkla ilişkiler ve tanıtım, psikoloji bölümleri*” şeklinde tek tek bölümler sayılmış, maddenin devamında ise sosyal bilimler, mühendislik fakülteleri ve tarih alanında mezun olmuş ve belirtilen bölümlerde yüksek lisans yapmış olanların da kaymakam adaylığı sınavına girebilecekleri hüküm altına alınmıştır. Ayrıca sınava katılma hakkı tanınan bir bölümün müfredatında yer alan derslerden %80’ine sahip olan diğer bölüm mezunlarının da sınava başvurabileceği belirtilmiştir (KAY, md. 5). Söz konusu değişiklikte insan kaynağının değerlendirilmesinde farklı disiplinlerden de faydalanılabilmemesinin önünü açma düşüncesinin rol oynadığı söylenebilir. Diğer taraftan bu değişikliğin gerek meslek mensupları gerekse kamuoyu algısında onlarca yıllık kariyer mesleği olan ve yönetimin en temel işlevi olan sevk ve idare fonksiyonunda uzmanlaşmayı gerektiren bu kadronun ağırlığını azaltabilecek bir etki yaratması da ihtimal dahilindedir.



## Kaymakam

Kaymakamlar, kaymakam adaylığı yarışma sınavı ile mesleğe girenler arasında 1700 Sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’nda belirlenen süreleri tamamlamaları halinde İçişleri Bakanı’nın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadır. Yetki ve sorumlulukları 5442 sayılı kanunun 30-40. maddeleri arasında düzenlenen kaymakam, merkezin hiyerarşisi altında bu yetkilerini kullanmaktadır.

Yeni dönemde kaymakam ile ilgili olarak 703 sayılı KHK’nin 138. maddesiyle İl İdaresi Kanunu’nun 27. maddesinde değişikliğe gidilmiş ve valinin hukuki durumunu, görev ve yetkilerini düzenleyen 9. maddedeki değişikliklere paralel olarak ‘İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır’ denilerek önceki kanun metninde yer alan ‘*kaymakamın hükümeti temsil ettiği*’ şeklindeki düzenlemeye son verilmiş ve kaymakam ‘*Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası*’ olarak nitelendirilmiştir. Kanunda, kaymakamların Cumhurbaşkanını temsil etmesi ile ilgili bir düzenlemeye yer verilmemiş olmasına rağmen, 28/07/2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğine, ‘*kaymakamın ilçede cumhurbaşkanını temsil ettiği*’ hükmü eklenmiştir. Ancak kanaatimizce söz konusu temsil yetkisinin valide olduğu gibi kanunla verilmesi daha uygun olacaktır. 703 sayılı KHK’nin 138. maddesi ile kaymakamların atama şeklini ve kaymakam görevde olmadığı zaman yerine başka bir mülki idare amirinin vekâlet etmesini düzenleyen 5442 sayılı Kanunun 29. maddesi yürürlükten kaldırılmış ancak yerine herhangi bir düzenleme getirilmemiştir.

## Vali Yardımcısı

5442 sayılı Kanunun 5. maddesine göre vali yardımcıları, valilerin ilde belirlediği iş ve işlemlerin yapılmasında yardımcılığını ve görevi başında olmadığında yerine vekilliğini yapmak üzere atanmaktadırlar. Valilik yazı işlerinin düzenlenmesinden valiye karşı vali yardımcısı sorumludur. Bu bakımdan vali yardımcılarının görev ve yetkileri, valinin, imza yetkilerinin hangilerini devrettiğine ve kamu kurum ya da kuruluşlarının hangilerinden sorumlu tuttuğuna göre değişiklik gösterebilmektedir. Temel işlevi, valinin işlevlerini etkili ve verimli yürütebilmesine yönelik destek hizmeti sunmaktır. *703 sayılı KHK ile yapılan bir diğer değişiklik vali yardımcılığı pozisyonu ile ilgilidir. Daha önceki düzenlemede, vali yardımcılığına atanmak için aranan şartlardan olan en az iki yıl Doğu bölgesinde çalışmış olma ve çalışma süresi şartları, 703 sayılı KHK ile mevzuattan çıkarılmıştır. Dolayısıyla, kaymakam adaylığını bitirip asaleten atandıktan sonra, herhangi bir şarta bakılmadan vali yardımcılığına atama yapılabilecektir.*

Ayrıca, 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesinde, iki sayılı listede vali yardımcılığı ve kaymakamlar da sayılmış ve devam eden maddelerde bu listede sayılan mesleklere; kamuda en az 5 yıllık hizmeti olan ve yükseköğrenim mezunlarının atanabilmesi düzenlenmiştir (3 Sayılı CK, md. 2). Buna rağmen, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda atanması belirli özel şartlara bağlanan ve bir '*kariyer mesleği*' olan kaymakam ve vali yardımcılığı için kararnamedeki yeni düzenlemenin pratikte uygulanmayacağı öngörülmektedir. Valiye iş ve işlemlerde tecrübesiyle yardımcı olan ve yokluğunda yerine bakan vali yardımcılığının, sadece mezun olunan okul şartına bağlanması uzmanlığa dayalı kamu yönetimi anlayışıyla uyuşmamaktadır.

## Mülkiye Müfettişliği

Mülki idare amirliği mesleği içinde mülkiye müfettişliği, yüklendiği görev ve misyon açısından diğerlerinden farklıdır. *Mülkiye müfettişliğinin hukuki statüsü 1700 sayılı DMK'na dayanmasına rağmen, 703 sayılı KHK ile birçok hüküm kanun metninden çıkartılmıştır. Mülkiye müfettişlerinin atanma şartları, görev ve yetkileri, çalışma usul ve esaslarıyla teftiş, denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlerine ilişkin esaslar daha çok, 1985 yılında çıkarılan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile düzenlenmiştir.*

*Yeni dönemde yapılan düzenlemelerden birisi de İçişleri Bakanlığı yöneticilerine ve personeline özgü atama usullerinin kaldırılarak söz konusu atamaların genel atama usulüne tabi tutulmasıdır. 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesi ve eki (II) sayılı cetvele göre, bakanlık müfettişi olarak atanabilmek için 657 sayılı Kanununun 48'inci maddesindeki şartları taşımak, en az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olmak ve kamuda en az 3 yıllık hizmeti bulunmak şartları yeterli sayılmıştır (3 Sayılı CK, md. 3). Ancak bu genel hükmün, 1700 sayılı DMK'nun 6. ve 8. maddelerindeki özel hükümler ve meslekten gelme şartının devam etmesi bakımından kanaatimizce Mülkiye Müfettişleri için pratikte uygulanmayacağı düşünülmektedir. Dolayısıyla, Mülkiye Müfettişliği'ne atanma şartlarının, çıkarılacak yönetmelikle ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerekmektedir (Akkoç, Ergün, 2018: 32-35)*

## Vali

İl yönetiminin başında bulunan vali, merkezin yetkilerini yine merkez adına kullanmakta ve aynı zamanda merkezi iradeyi, yani cumhurbaşkanını temsil etmektedir. Cumhurbaşkanının idari ve siyasi yürütme organı olarak yine cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenen yetkileri kullanan vali, taşra yapılanmasının, üzerine kurulduğu temel unsurdur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinde mevzuatta yapılan değişikliklerden 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve dolayısıyla merkezin taşradaki temsilcisi olan valilik makamı da etkilenmiştir. Buna göre 5442 sayılı Kanunun önceki halinde yer alan “valinin ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olması” 703 sayılı KHK ile 5442 sayılı Kanunun 9. maddesinde yapılan değişiklikle ‘vali, ilde cumhurbaşkanının temsilcisi ve yürütme vasıtasıdır’ denilerek daha önceki düzenlemede yer alan ‘bakanlıkları temsil ve her bakana karşı sorumluluk’ ifadeleri madde metninden çıkartılmıştır. 9. maddeye, yeni düzenlemeye uygun olarak cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların da görevlerine ilişkin konularda valiye emir verebilecekleri eklenmiştir. Yeni sistemde, yürütme tek elde toplandığından yürütmenin taşradaki en önemli uzantısı olan valinin de cumhurbaşkanını temsil etmesi ve ona karşı sorumlu olması sisteme uygun bulunmaktadır.

25 Temmuz 2017 tarih ve 7145 sayılı kanunla, 5442 sayılı kanunun 11/c fıkrasına eklenen, “Valinin, kamu düzeni veya güvenliğinin bozularak olağan hayatın durması veya kesintiye uğraması riskinin olduğu hallerde ildeki belirli yerlerde on beş günü geçmemek üzere giriş çıkışı kamu düzeni ve güvenliğini bozma şüphesi olan kişiler için sınırlayabilmesi yine belirli yerlerde ve saatlerde kişilerin dolaşma, toplanma, araçların seyrini düzenleyebilme ve kısıtlayabilmesi” hükmüyle valilere ilde kamu düzeninin sağlanması amacıyla güvenlik tedbirlerinin alınması konusunda çeşitli sınırlamalar getirebilme ve yeni düzenlemeler yapabilme yetkileri verilmiştir (md. 11). Son yıllarda artan iç ve dış tehditler karşısında güvenlik politikalarının öne çıkarılmasını zorunlu kılan bu düzenlemeler mülki idare amirlerini yerelde güçlendiren bir etki yaratmıştır.

703 sayılı KHK ile 5442 sayılı Kanunun, valilerin atanması ve birinci sınıf mülki idare amirliğine yükselmesini düzenleyen 6. maddesi ile çeşitli düzeylerdeki il idare şube müdürlerinin atanmasında, valinin mütalaasının alınmasını düzenleyen 7. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Valiliğin istisnai bir memuriyet olması yeni düzenlemede de yer almış, atamasının İçişleri Bakanlığı’nın önerisi ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile gerçekleşeceği belirtilmiştir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin (I) sayılı cetvelinde yer alan birim amirlerinin atanmasında, meslekten gelme şartı kaldırılmıştır. Buna göre birim amirleri, 657 sayılı DMK 48. maddesindeki şartları taşıyanlar ve dört yıllık fakülte mezunlarından, kamuda, özel sektörde veya serbest olarak 5 yıl çalışmış olanlar arasından, cumhurbaşkanınca atanabilecektir. Vali, kararnamenin (1) sayılı listesinde sayılmış ve dolayısıyla atama şekli tamamen cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, vali atamasında yetki diğer üst düzey kadrolara atamada olduğu gibi cumhurbaşkanına aittir (703 sayılı KHK).

703 sayılı KHK ile değişiklik yapılan bir diğer konu mülki idarede geçmiş uzun yıllara dayanan merkez valiliği kadrosudur. Merkez valiliği kadrosu, vali olarak ataması yapıldıktan sonra yine aynı usulle valilik görevinden alınanlar için oluşturulmuş bir kadrodur. Bununla ilgili esas düzenleme 5442 sayılı İl İdare Kanunu ile getirilmiş ve yasanın 6/2 maddesinde; “Valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerde görevlendirilebilirler” denilmiştir (5442 Kanun, md, 6/2). Merkez valiliği konusunda 5442 sayılı kanunda bu hükümden başka bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Dolayısıyla, valilerin merkeze alınması için herhangi bir idari ve yasal gerekçeye yer verilmediği gibi, merkeze alınan valilerin ne tür bir görevi ifa edecekleri de belirtilmemiştir. Bu konudaki belirsizlik 1985 tarihli 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 37. maddesi ile ortadan kaldırılmıştır. Buna göre; merkez valileri, İçişleri Bakanı tarafından bakanlıkta veya başbakanın istemi üzerine başka bir bakanlıkta üst düzey yöneticiliklere görevlendirilebilir. Ayrıca merkez valileri valilik sıfat ve unvanını valilik dışında atandıkları görevlerde de kullanabilmektedir (3152 Kanun, md. 37).

703 sayılı KHK’nin geçici 32. maddesine göre, “*Müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi ile kadroları kaldırılan diğer üst kademe kamu yöneticilerinin mevcut kadroları, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeni düzenleme yapıncaya kadar şahıslarına bağlı olarak saklı tutulur.*” denilerek mülki idarede önemli bir kadro olan merkez valiliği kaldırılmıştır (703 Sayılı KHK, md. 32). Daha sonra yapılan düzenleme ile merkez valiliği kadrosunda bulunan valiler, şahsa bağlı kadroda tutulmuş, 703 sayılı KHK’den sonra valilikten alınanlar mülkiye başmüfettişliğine aktarılmıştır. *Yeni düzenlemeden sonra, valilikten alınanlar buldukları istisnai kadrodan genel kadroya aktarılmaktadır.*

## **Mülki İdare Sisteminin İşlevsel Dönüşümü**

Osmanlı’dan günümüze, devletin özellikle taşra örgütlenmesinin taşıyıcısı olan mülki idare, geçen zaman içinde sürekli değişime ve dönüşüme uğramıştır. Bu değişim ve dönüşüm, zamanın ruhuna uygun ve devletin politikalarına paralel olmuştur. Mülki idare, üstlendiği görev ve yerine getirdiği hizmetler açısından günün ihtiyaçlarına uygun olarak kamu hizmetlerinin görülmesinde temel rol almıştır. Özellikle 1980 lerle birlikte liberalizasyon, deregülasyon ve özelleştirme politikalarıyla devletin rolünün değişmesi mülki idareye de sirayet etmeye başlamış, 2000’li yıllarla birlikte değişim süreci yeni bir aşamaya evrilmiştir. Nitekim, bürokratik vesayeti kaldırmayı hedefleyen güçlü bir iktidarın işbaşına gelmesi bu sürecin başlangıcını teşkil etmiş, siyasal iktidar, Avrupa Birliğine (AB) üyelik süreci, toplumun talepleri/beklentileri ve uluslararası konjonktürün uygunluğunu değerlendirerek kamu yönetiminde değişim ve dönüşümün önünü açmıştır. Özel-

likle değişim ve dönüşümü sağlayan kamu yönetimi reformları, temel hak ve özgürlükler, demokratikleşme, sivilleşme ve yerelleşme ekseninde yoğunlaşmıştır.

Kamu yönetiminde gerçekleştirilen değişim ve dönüşümün toplumda karşılık bulması ve uygulanabilirliğinin artırılmasında mülki idare amirlerinin önemli bir rolü bulunmaktadır. Nitekim parlamenter sistemden başkanlık sistemi referanslı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesi yeni sistemin ülkenin en ücra köşesine sirayet etmesinde taşra yönetim sistemine yükleyeceği görev ve sorumluluklar, yol açacağı değişiklikler mülki idare amirlerinin kamu yönetimi yapısına eklenen yeni proje/hizmetlerin yerine getirilmesindeki işlevselliklerini yeniden ön plana çıkarmaktadır. 2000’li yıllardan itibaren mülki idare sistemindeki değişim ve dönüşüme kaynaklık eden somut düzenlemeler ve ortaya çıkan gelişmelere aşağıda yer verilmektedir.

### **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu**

Bu dönemde hükümetin gerek IMF’ye verdiği niyet mektubunda gerekse güçlü ekonomiye geçiş programında ekonomik istikrarın temel unsurlarından biri olarak gösterilen saydamlık ve hesap verebilirlik ilkesi geniş kapsamlı ifadesini 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’nda bulmuştur. Söz konusu kanunla öteden beri kamu yönetiminin eksiği olan kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması için kamuoyunun bilgilendirilmesi, bürokrasinin bu konuda hesap verme sorumluluğunun düzenlenmesi ve faaliyetlerin yıllık raporlarla kamuoyuna duyurulması zorunluluğu getirilmiştir (Sözen ve Algan, 2009: 36-37). Kanun’un içeriğinde katma bütçenin kaldırılarak bütçe türlerinin yeniden düzenlenmesi, kamu idarelerinin bütçeleri dışında gelir sağlama ve gider yapmalarının önlenmesi, bütçelerin hazırlanacak stratejik planlara göre yapılması, kamu idareleri için idare faaliyet raporu, mahalli idareler için İçişleri Bakanlığı’nca değerlendirme raporu ve Maliye Bakanlığı’nca genel faaliyet raporu düzenlenmesi öngörülmüş ve Sayıştay’ın dış denetim organı olarak sadece harcama sonrası denetime odaklanması sağlanmıştır (Saraç, 2005, 124-126).

5018 sayılı Kanun, kamu yönetimi açısından önemli bir söylem değişikliğine gitmiş ve bu kapsamda mülki idareyi de etkileyen değişiklikler getirmiştir. Bu değişikliklerden birisi taşrada harcama yetkilileri konusunda getirdiği değişimdir. 5018 sayılı kanunun kaldırdığı, 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda taşra birimlerinde harcama yetkilisi vali ve kaymakam iken yeni kanunda bu yetki bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisine verilmiştir (5018 KMYKK, md. 31). Dolayısıyla, merkezi idarenin taşra birimleri, merkezden kendilerine tahsis edilen bütçeyi kendileri direk harcama yetkisine kavuşmuşlardır. Ayrıca 2002 tarihinde çıkarılan 4734 sa-

yılı Kamu İhale Kanunu'nun (KİK) 4. maddesine göre harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişinin ihale yetkilisi olarak tanımlandığı göz önüne alındığında 5018 sayılı kanuna göre taşra teşkilatında 'harcama yetkilisi' olan il ve ilçe müdürleri aynı zamanda 4734 sayılı kanuna göre de 'ihale yetkilisi' olarak kabul edilmektedir. Bu durumda 1050 sayılı kanunda var olan harcama yetkilisi sıfatını kaybeden mülki idare amirleri aynı zamanda 4734 sayılı kanundaki düzenlemeden dolayı da ihale yetkilisi olma yetkilerini de kaybetmişlerdir (Uslu, 2014: 145-146).

5018 sayılı kanun kamu yönetiminde köklü değişiklikler getirmiş ve bu değişiklikler diğer mevcut yasal düzenlemeler ve daha sonra çıkarılan yasal düzenlemeler üzerinde önemli değişimlere sebep olmuştur. Bu değişim mülki idare üzerinde önemli etkiler bırakan yeni düzenlemelerin çıkmasına ve genel itibariyle önceden sahip olunan yetkilerin aşınmasına sebep olmuştur.

### **5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu**

Yerel yönetim birlikleri, bir takım yerel kamusal hizmetlerin ilgili yerel yönetimlerin bir araya gelerek oluşturdukları birlikler vasıtasıyla yerine getirmeleri esasına dayalı örgütlenmelerdir. Türkiye'de yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik oluşturmalarına 1930'da imkân tanınmış, ilk örnekleri, köylerin temel alt yapı hizmetlerini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Kurulan birliklerin, amaçları zamanla diğer hizmetleri de kapsayacak şekilde genişleyerek 1990 lardan sonra sayıları hızla artmıştır. Yerel yönetim birlikleri anayasal dayanağa rağmen ancak 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (MİBK) ile müstakil bir yasaya kavuşmuştur (Şengül, 2013: 71). 5355 sayılı kanunun 18. maddesi uyarınca Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) kurulmuş, başında ilçede kaymakamın merkez ilçelerde ise vali ya da görevlendireceği vali yardımcısının bulunacağı şekilde düzenlenmiştir (5355 MİBK, md. 18).

2005 yılında başlatılan Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖY-DES) ile KHGB leri desteklenmeye başlanmış, programın genel amacına uygun olarak, köyler ve bağlı yerleşim yerlerinin içme suyu ve yol sorunları mülki idare amirleri önderliğinde, il özel idareleri ve KHGB aracılığıyla, yerel imkânlar da kullanılarak çözüme kavuşturulmuştur (Hartavi, 2009: 240-241). 2012 tarihli 6360 sayılı kanundan önce İstanbul ve Kocaeli dışında kalan bütün il ve ilçelerde kurulan KHGB nin sayısı 6360 sayılı kanunun büyükşehir belediye sınırnı il mülki sınırnına eşitlemesi ve bunun sonucunda mahalleye dönüşen köylerin varlığının hukuken ortadan kalkması ile buralardaki KHGB nin kaldırılmasıyla önemli oranda düşüş yaşamıştır (Çapar vd., 2018:49).

**Tablo 1.** Türleri İtibariyle Mahalli İdare Birliklerinin Sayıları

Türü	2011	2015	2016
Belediye Hizmet Birlikleri	65	54	55
Çevre Altyapı Hizmet Birliği	130	98	98
Turizm Altyapı Hizmet Birliği	69	52	54
Köylere Hizmet Götürme Birliği	<b>909</b>	<b>450</b>	<b>450</b>
Diğer	51	35	35
Toplam	1224	689	693

**Kaynak:** İller İdaresi Genel Müdürlüğü, <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/birlikler>, Erişim: 26.04.2020

KHGB, mülki idare amirlerinin başkanlığında ve yönetiminde, temel alt yapı hizmetlerini kırsal kesimde yürütmeye çalışmıştır. 2005’ten beri uygulanan KÖYDES Projesi ile önemli miktarda kaynak bulan KHGB, bu tarihten sonra Türk kamu yönetiminde bilinir hale gelmiş, 2000 li yıllardan sonra yerel yönetimlerde yaşanan dönüşümün mülki idareye yönelik yansımaları açısından, KÖYDES Projeleri önemli bir örnek olmuştur. KÖYDES projeleri sayesinde gördüğü hizmetlerin başarısı ile KHGB, mülki idarenin, hizmetlerin etkinliğini artırıcı fonksiyonunu ön plana çıkarmıştır.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla KHGB’nin de kaldırılmış olması büyükşehir sınırlarında çalışan mülki idare amirleri açısından işlevsel bir daralmaya sebep olduğu düşünülmektedir (Çapar, 2015: 266). Nitekim Uslu’nun (2014:374) mülki idareye yönelik olarak yaptığı anket çalışmasında “6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerde il özel idareleri ve KHGB’nin kaldırılması ile valilik ve kaymakamlıkların il yönetimindeki etkileri son derece sınırlanacak ve mülki idare amirleri buldukları illerde etkisiz yetkili haline gelecektir” yargısına ilişkin katılımcıların kanaatleri sorulmuş, araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin büyük bir çoğunluğu (% 78,3) il özel idareleri ile KHGB’nin kaldırılması ile mülki idare amirlerinin buldukları yerde yatırımın dışında kalacağı ve yerel yönetiminde önemli ölçüde etkisizleşeceği görüşüne katılmaktadır. Bu gelişmelerin, mülki idarenin yerel hizmet kapasitesini kısıtlarken yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktaran desantralizasyon sürecinin bir yansıması olduğunu belirtmek gerekir.

## 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

2006 yılında 5449 sayılı ‘Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile Türkiye, “Düzyey 2 İstatistiki Bölge Birimi” olarak adlandırılan 26 ayrı bölgeye ayrılmış ve her bir bölgede ayrı tüzel kişiliğe sahip kalkınma ajansları kurulmuştur. Yerel ve bölgesel ölçekte dengesizliklerin giderilmesi, bölgesel kalkınmayı gerçekleştirecek idari yapıların kurularak güçlendirilmesi amacını taşıyan ajanslaşmayla “kaynakların etkin ve verimli kullanılabilmesi için kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesine vurgu yapılmaktadır (Şengül ve Yazkan, 2007: 165). Ajansların karar organları, başında valinin bulunduğu yönetim kuruludur. Diğer üyeleri belediye, il genel meclisi, sanayi odası, ticaret odası başkanları ile kalkınma kurulu tarafından seçilecek üç temsilciden oluşan yönetim kurulu, vali başkanlığında toplanır ve toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar alır. Yönetim kurulu başkanı olan vali, ajansların karar organlarında ve yönetiminde etkin role sahiptir (Çiner ve Karakaya, 2013: 89).

Mülki idare amirleri, görev yaptıkları il ve ilçelerde ekonomi ve sosyal kalkınmayı sağlamak amacıyla, yasaların verdiği yetkileri kullanırlar. Bölgeler arasındaki gelişmişlik farkları, mülki idare amirlerinin rollerine de yansır. Az gelişmiş bir bölgede çalışan mülki amirler, devletin öncü rolünü yerine getirirken; gelişmiş bölgelerde çalışanlar ise daha çok devletin temsili ve kamu hizmetlerinin koordinasyonunu sağlama fonksiyonlarıyla ön plana çıkar (Apan, 2014: 300). Bu bağlamda valiler, karar organı başkanlık ettikleri yönetim kurulu olan kalkınma ajansları eliyle, bölgelerinin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlama, gelişmişlik düzeyini artırma ve yönlendirme imkânlarını artırmışlardır. Kalifiye eleman istihdam eden ve girişimcilere önemli bir maddi destek sağlama potansiyeli olan ajanslar bu bakımdan önemli fırsatlar yaratmaktadır.

Uslu’nun (2015:349) mülki idare amirlerine yönelik olarak yaptığı ankette, “mülki idare amirlerinin 5449 sayılı Kanun’la Türkiye’nin 26 istatistiki bölgeye ayrılarak her bir bölgede Kalkınma Ajanslarının kurulmasının mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu” yargısına mülki idare amirleri çoğunlukla katılmadıklarını (%52,4) belirtmekte ankete katılan mülki idare amirlerinin %38,5’i kalkınma ajanslarının mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etki yarattığına inanmaktadır. Önermeyle ilgili fikir beyan etmeyen %9,1’lik kısım da dikkate alındığında, bu konuda mülki idare amirleri arasında net bir görüş birliğinin olmadığı görülmektedir.

Türkiye’de mevcut 26 kalkınma ajansından 22’si büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun ile ölçekleri her anlamda büyüyen



büyükşehir belediyelerinin, diğer kurumlarda olduğu gibi ajanslar üzerinde de baskıları artmıştır. 6360 sayılı kanunla büyükşehir olan illerde İl Özel İdareleri ve KHGB’nin kaldırılması, bu illerde çalışan mülki idare amirlerinin, İl Özel İdaresi veya KHGB vasıtasıyla kalkınma ajanslarının desteklerinden faydalanma imkânlarını ortadan kaldırmıştır (Apan, 2014: 303).

Gerek kuruluşları öncesi gerekse sonrasında kamu, özel sektör ve akademi çevrelerinin kalkınma ajanslarından büyük beklenti içerisinde olduğu görülmüştür. Benzer şekilde özellikle taşrada bulunan mülki idare amirlerinde de, kalkınma ajanslarını aktif şekilde kullanabilecekleri beklentisi oluşmuş, ancak uygulama sürecinde bu beklentinin karşılığını bulmadığı görülmüştür.

## **3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu**

Yönetim alanında çözüm üretilmeye çalışılan her sorunda olduğu gibi yoksulluk sorununda da birbirinden farklı politikalar izlenebilir. Ancak bu politikalar arasında geçmişten bugüne en çok tercih edilen yöntem sosyal yardımlara başvurulması olmuştur. Sosyal yardım uygulamaları, bugün tüm ülkelerin gerek kendi egemenlik alanlarında, gerekse bölgesel ve küresel ölçekte çözüm üretmeleri gereken, hızlı ve sınır tanımaz biçimde yayılan ve yayılma potansiyeli olan yoksulluk sorununun çözümü için kullanılan en yaygın uygulamalardır (Yılmaz vd., 2018: 597). Bu alanda ülkemizde en etkili ve toplumun tamamına ulaşma kapasitesi olan yapının Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları olduğunu söylemek mümkündür. Kaynağını 1982 Anayasası’nın 2. maddesindeki ‘sosyal hukuk devleti’ olma ilkesinin somut bir görünümü olan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’ndan alan, muhtaç durumdaki vatandaşlara yardım sunmak, sosyal adaletin sağlanmasına yönelik gelir dağılımı sorunlarına önlem almak, sosyal yardımlaşma ve dayanışma olgusunu daha fazla güçlendirmek ve yoksulluğun yıkıcı etkilerini azaltmak amacıyla kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları’nın başında illerde vali veya görevlendireceği bir vali yardımcısı, ilçede ise kaymakam bulunmaktadır.

Vakıfların yaptıkları yardımların miktarları ve yardım yapılan kişi sayıları ilçeden ilçeye, bölgeden bölgeye değişmekle birlikte, doğrudan ayni ve nakdi yardımlar, şartlı sağlık ve eğitim yardımları, yaşlılık ve engelli vatandaşlara yapılan yardımlar birlikte değerlendirildiğinde, toplumda ulaşılan kişi ve aile sayısı ile kamuoyundaki izlenimi açısından, bu vakıfların kaymakam ve vali ile birlikte düşünülmesi bu meslek grubuna verilen önemi artırmıştır. Mülki idare amirlerinin, devletin sosyal politikalarının uygulayıcısı olarak hizmetlerin adaletli bir şekilde vatandaşlara ulaştırılması, yoksulların korunması ve gözetilmesi konusunda

kolaylaştırıcılık işlevini yerine getirdikleri görülmektedir (Apan, 2014: 293-294). Sosyal yardımlar ve yoksullukla mücadele alanında ülke genelinde yapılan hizmetlerden dolayı, 2000’li yıllarda mülki idarenin etkinliğinin ve işlevselliğinin arttığı söylenebilir (Çapar, 2015: 258). Mülki idare amirleri SYD Vakıfları aracılığıyla vatandaşların önemli bir bölümüne ulaşabilme fırsatı yakalamış ve merkezi hükümetin önemli politika araçlarından birisinin uygulayıcısı olarak Türk kamu yönetiminin bütünleştirilmesine önemli katkılar sunmuştur.

## **6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediye Sistemi**

Büyükşehir modeli, yerleşim yerlerinin nüfus ve alan açısından hızlı büyümesinin getirdiği olumsuzlukların geleneksel yerel yönetim anlayışıyla çözülemeyeceğinin ortaya çıkması sonucunda, yeni yönetim ve planlama usullerinin kullanılarak bu yerleşim yerlerinin yönetilmeleri amacıyla meydana getirilen yerel yönetim biçimidir (Bozkurt, 2014: 49).

Türkiye’de serüveni 1984’te 3030 sayılı Kanun ile üç büyük kente (İstanbul, Ankara, İzmir) büyükşehir statüsü verilmesiyle başlayan büyükşehir belediyesi uygulaması önemli değişikliklere uğrayarak günümüze gelmiştir. Özellikle 2000’li yıllardan itibaren merkez-yerel ilişkilerinde yerel yönetimler lehine gerçekleşen değişim 2012 yılında 6360 sayılı kanunla yeni bir aşamaya evrilmiştir. Söz konusu kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırı olarak belirlenmesi bu alandaki tüm seçmenlerin oyu ile seçilecek olan başkanı yönetim yapısı içerisinde güçlü ve yetkili bir konuma getirerek güçlü belediye başkanlığı modelini ortaya çıkarmıştır.

Bu durum devleti temsil eden ama kaynak kullanımı konusunda yetkileri büyükşehir belediye başkanı ile kıyaslanamayacak olan valiyi güçsüz bir duruma itmiş ve tıpkı kaymakamlar gibi merkezi yönetimin temsilcisi ve görevlisi konumuna çekmiştir (Karakılıç, 2013: 186-187).

Uslu’nun (2014:366) yaptığı araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin “6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması ve köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesinin mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu” dair kanaatleri sorulmuş ve mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu (% 85,1) bu önermeye “katılıyorum” cevabını vermiştir. Mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına yayılmasının meslekleri üzerinde olumsuz etkiler doğuracağı görüşüne katılmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile köylerin mahalleye dönüştürülerek tüzel kişiliklerini kaybetmeleriyle köylerin üyesi oldukları KHGB lerinin ve önemli bir yerel

yönetim birimi olan il özel idarelerinin kaldırılması mülki idare amirlerinin yerel hizmetlerin görülmesinde kaynak kullanan pozisyonlarını son derece zayıflatmıştır. Büyükşehirlerde il özel idarelerinin, köylerin ve dolayısıyla KHGB’nin kaldırılması sonrasında, mülki idarenin yerel kamu hizmetlerini sunma, yerel ortak ihtiyaçları giderme işlevleri sınırlanmıştır. Dolayısıyla mülki idarenin vatandaş nezdindeki yerel kamu hizmetlerini gören vasfının zayıflaması büyükşehirlerde görev yapan mülki idare amirlerini, geriye kalan işlevleri olan genel idare hizmetleri konusundaki yetkileri ve sorumlulukları yürütme pozisyonuna çekmiştir (Çiner ve Karakaya, 2013: 90). Ayrıca, 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin sınırlarının genişlemesinden dolayı “kırsal alana” olan ilgilerinin artması neticesinde, valilik ve kaymakamlık kurumlarının özellikle kırsaldaki etki düzeyinde bir azalma olmuştur. Dolayısıyla, valinin/kaymakamın, ilin/ilçenin mülki amiri pozisyonundan ildeki/ilçedeki mülki teşkilatın hiyerarşik üstü konumuna gerileyeceği düşünülebilir (Arıkboğa, 2013: 73).

Yeni sistemde kır-kent ayrımı, belediyenin hizmet alanı itibariyle ortadan kalkmış, il mülki sınırlarında yaşayan vatandaşların tümü kentli nüfus olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla o ilin en uzak yerinde yaşayan vatandaşın merkezde yaşayan vatandaşın aldığı hizmetin aynısını alacağı öngörülmüştür. Bu durum hizmetin niteliği ve ulaşılabilirliği bağlamında yerel yöneticilerin vatandaş nezdinde mülki idare amirleri karşısında güçlenmesini beraberinde getirmiştir. 2000’li yıllara kadar yerel yönetim yasalarında yerel yönetimlerin yerine getireceği görevler daha dar bir kapsamda nitelendirilirken gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarıyla söz konusu görev ve yetkiler günün şartlarına göre artırılmıştır. Dolayısıyla, merkezi yönetimin taşra ayağında örgütlenmenin ve iş görme iradesinin mülki idare üzerinden değil belediyeler temelinde, yerel yönetimler üzerinden gerçekleşmesi öngörülmüştür.

6360 sayılı kanunla büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması özel idarelerin görevlerinden olan bakanlık yatırımlarını yapma ve takibini gerçekleştirmeye görevli ve valiliklere bağlı Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) adıyla yeni bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Büyükşehirlerin mekânsal hizmet sunumundaki yeni görevleri ve YİKOB düzenlemesi, hizmet sunumuna ilişkin yetkilerin daha çok merkezileşmesi anlamına gelmektedir (Kerimoğlu, 2014: 2-3). YİKOB’un görev tanımlarına bakıldığında kamu kurum ve kuruluşlarının yerelde hizmetlerini yerine getiren aracı bir kurum olarak kurulduğu görülmektedir. YİKOB’un görevlerinin düzenlendiği 28962 sayılı yönetmelik ile il özel idarelerinin görevleri kıyaslandığında YİKOB’un görevlerinin oldukça sınırlı tutulduğu görülür. Bunda, il özel idarelerinin yetkilerinin büyük bir çoğunluğunun büyükşehir belediyelerine devredilmesinin etkisi büyüktür.

3152 sayılı Kanunun 28/A-2 fıkrasında ise vali veya ilgili bakanlıkça, ilde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılması gereken yatırımların aksaması ve bu durumun halkın sağlık ve esenliğini, kamu düzeni ve güvenliğini tehlikeye düşürdüğüünün tespiti durumunda, valinin uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ilgili kurumdan isteyeceği, bu gerçekleşmediği takdirde ise söz konusu yatırım ve hizmetin görülmesini ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebileceği ya da YİKOB aracılığıyla yerine getirebileceği belirtilmiştir.

Yapılan düzenlemeler göstermektedir ki, valiliğe bağlı olan YİKOB, vali veya vali yardımcısının başkanlığında çalışacak yeni bir merkezi yönetim birimi olarak oluşturulmuştur (Karakılçık, 2013:193). 1 Eylül 2016'da 674 sayılı KHK ile 3252 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeyle YİKOB'ların kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli oldukları ibaresi eklenmiştir. Koyuncu ve Köroğlu'na (2012: 3) göre, bu değişikliklerle birlikte valiliklerin yönetsel kapasitesi artırılmıştır. *YİKOB'ların kurulmasından günümüze kadar geçirdiği sürece bakıldığında, kaldırılan il özel idarelerinden farklı olarak daha çok merkezi idarenin taşradaki yatırım işlerini takip eden bir kurum olarak işlediği görülmektedir.*

## **Mülki İdare Amirlerinin Kayyum<sup>2</sup> Olarak Görevlendirilmeleri**

Belediye başkanlarının görevlerinin sona ermesine ilişkin hükümler, Anayasanın 127. maddesi ve 5393 sayılı Kanunun 45- 46. maddelerinde yer almaktadır. Anayasanın 127. maddesine göre, mahalli idarelerin seçimle iş başına gelen organlarının, bu sıfatlarını kazanmaları veya kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yoluyla olur. Kanunun 45. ve 46. maddelerinde ise belediye başkanının görevi bırakması, görev süresinin dolması veya görevden alınması ile başkanının atanması veya seçilmesi ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır.

15 Temmuz 2016 darbe kalkışmasından sonraki süreçte, diğer alanlarda olduğu gibi yerel yönetimlere yönelik de çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Olağanüstü bir sürecin, olağan yöntemlerle sürdürülemeyeceği bilindiğinden, bu yeni duruma uygun olağanüstü araçlara başvurulması gerekmiştir. Teröre destek veren kişi veya kurumlar kamudan ve özel sektörden temizlenmeye çalışılmış, bu kapsamda, bazı belediye başkanları ve meclis üyeleri görevden alınmış ve yerlerine merkezi idare kararı ile dışarıdan atama yoluna gidilmiştir.

<sup>2</sup> Kayyum, kayyım: "Bir malın yönetilmesi veya bir işin yapılması için görevlendirilen kimse" olarak tanımlanan kelimenin bazı hukuksal metinlerde (örn. Türk Ticaret Kanunu) "kayyım", bazı hukuksal metinlerde, kamu yönetimi literatüründe, İçişleri Bakanlığı kaynaklarında ve güncel yazılı/görsel medyada "kayyum" olarak kullanıldığı görülmektedir. Her iki kullanımda doğru olmakla birlikte yazarlar kelimenin Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlükte kullanıldığı şekliyle "kayyum" olarak kullanımını tercih etmişlerdir.

Yaşanan terör olaylarından sonra anayasanın ilgili hükümlerine dayanılarak, 21 Temmuz 2016 tarihinde Olağanüstü Hal ilan edilmiş ve KHK’ler ile yeni düzenlemeler yapılmış ve tedbirler alınmıştır. Yapılan düzenlemelerden biri de belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin görevden alınması ve yerlerine atama yapılması olan ve kamuoyunda ‘Belediyelere Kayyum Atanması’ olarak bilinen düzenlemedir. Bununla ilgili yasal düzenleme, 15.08.2016 tarihli 674 sayılı KHK olup, bununla 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 45. ve 57. maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Belediye Kanununun 45. maddesine: “*belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması... hallerinde 46. maddedeki makamlarca bunların yerlerine görevlendirme yapılır...*” hükmü eklenmiştir. Bu görevlendirmeleri, il belediyeleri için İçişleri Bakanı, diğer belediyeler için ise vali yapabilmektedir. Aynı şekilde 57. maddeye eklenen hüküm de, bu maddeye paralel olarak terör eylemlerinde kullanılan taşınırlara mülki amirlerce el konulmasını düzenlemiştir.

Yapılan yeni değişikliklerde güvenlik sorumlularının çözümü ve kamu düzeninin sağlanmasına odaklanıldığı, özellikle terör söz konusu olduğunda, merkezi idare ve taşrada merkezin temsilcisi olarak mülki idare amirlerinin güçlendirildiği, çeşitli yaptırımlara başvurabilme konusunda yetkilerinin artırıldığı görülmektedir. 647 sayılı KHK ile birlikte, ilk olarak 8 Eylül 2016 tarihinde Diyarbakır’ın Sur ve Silvan Belediyelerine görevlendirme yapılmış, bu tarihten itibaren FETÖ ve PKK-KCK terör örgütleriyle ilişkili belediyelere mülki idare amirlerinden kayyum görevlendirmesi yapılmıştır. Yine, 11 Eylül 2016’da İçişleri Bakanlığı, ikisi il olmak üzere 28 belediyeye kayyum görevlendirmesi yapılmıştır. Şubat 2018 tarihine gelindiğinde 3’ü büyükşehir belediyesi olan 10 il, 73 ilçe ve 10 belde olmak üzere toplamda 93 belediyeye mülki idare amirlerinin kayyum olarak atanması yapılmıştır (Alptekin ve İlhan, 2018: 21). 31 Mart 2019 yerel seçimleriyle kayyum uygulaması son bulmuş, belediyelerin başkan ve karar organları yeniden seçimle iş başına gelmiştir. Ancak başkan ve karar organları seçimle yeniden oluşturulan bir kısım belediyenin yasalara aykırı ve kayyum görevlendirilmesine gerekçe oluşturan eylemlere devam ettikleri görülmüş, yerel seçimlerden günümüze geçen sürede İçişleri Bakanlığı’nın en son 15 Mayıs 2020’de Siirt, Iğdır, Baykan, Kurtalan ve Altınova belediyelerine yaptığı kayyum görevlendirmeleri (içişleri.gov.tr, 15.05.2020) ile kayyum görevlendirilen belediye sayısı 45’e yükselmiştir.

Kayyum görevlendirmeleri ile mülki idare, alışılmışın dışında yeni bir rol üstlenmiştir. İllerde vali veya vali yardımcılarında birinin, ilçede kaymakamların görevlendirildiği söz konusu belediye başkanlıkları, geçen süre zarfında yaptıkları hizmetlerle kamuoyunda olumlu bir izlenim bırakmıştır. Kayyum atanan

mülki idare amirlerinin yaptıkları başarılı ve özverili çalışmaları ile sağlık, eğitim, istihdam, güvenlik, sosyal ve kültürel hizmetler, yöre halkının memnuniyetini artırmıştır. Uygulamayla, bireyleri teröre iten radikalleşmenin sebeplerinden olan yoksulluk, işsizlik, zayıf aile bağları gibi nedenler çeşitli eğitim ve istihdam politikaları ve yatırımlarla ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Gerek kamu kaynaklarının bu belediyelerde daha rasyonel kullanılması ve gerek oluşturulan güvenlik ortamının bir sonucu olarak özel yatırımların artması ile bölgenin refah düzeyi artmakta ve vatandaşların memnuniyetini artırmaktadır (Alptekin ve İlhan, 2018: 40).

Kayyum olarak görevlendirilen mülki idare amirlerinin başarılı çalışmalarının sonucunda bölgede terör olaylarının azalması, yöre halkının terör örgütlerinden uzaklaşması ve yapılan hizmetlerin yöre halkının memnuniyetini artırması, siyasette karşılığını bulmuş, bir kısım mülki idare amiri iktidar partisi tarafından 31 Mart 2019 yerel seçimlerinde belediye başkanlıklarına aday gösterilmiştir.

Özetle, kamuoyunda “kayyum süreci” olarak bilinen, özellikle bölücü terör örgütü PKK/KCK ile iltisaklı, irtibatlı belediye başkanlarının görevden alınarak yerlerine mülki idare amirlerinin belediye başkan vekilleri olarak görevlendirilmesinin devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü korumak, bölgede yaşayan vatandaşların can ve mal emniyetini sağlamak ve mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için anayasal görev ve sorumluluğun bir gereği olarak uygulandığı ve mülki idare amirlerinin söz konusu uygulamada en önemli aktör olarak görev aldığı görülmektedir,

Taşra yönetiminde valileri güçlendiren kayyum görevlendirmesi gibi uygulamaların yanında 2015 yılından itibaren çıkarılan çeşitli kanun ve KHK’lerde de valilerin yetkilerini artıran;

- 15 güne kadar belirli kişilerin belirli yerlere girmesini, belirli yerlerde toplanmasını yasaklayabilme (25.07.2018 tarih ve 7145 Sayılı Kanun Md.1),

- Askeri ve adli kuruluşlar haricinde yerel yönetimler dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının araç gereçlerinden yararlanabilmesi ve personellerini görevlendirebilmesi (27.3.2015 tarih ve 6638 Sayılı Kanun Md. 15),

- Cadde, meydan, sokak vb. alanlarda kurulması gereken altyapı ve üst yapı tesislerinin 7 gün içinde kurulmasını isteyebilme ve eksikleri resen tamamlatırabilme (15.8.2016 tarih ve 674 sayılı KHK Md. 22)

gibi kamu düzeninin tesisi ve korunmasına yönelik düzenlemeler göze çarpmaktadır. Dolayısıyla taşrada mülki idarenin gücünü artırma eğiliminin son yıllarda kayyum görevlendirmenin yanında mevzuat değişiklikleriyle sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

## **Sonuç**

Mülki idare, Fransız yönetim anlayışı örnek alınarak Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinden günümüze kadar Türkiye’de uygulanan taşra yönetim sisteminin adıdır. Diğer yandan mülki idare bir örgütlenmenin adı olmasının yanında bu örgütlenmede yer alan kamu görevlilerinin mensubu olduğu mesleğin de adıdır. Kaymakam adaylığı ile başlayan meslek; kaymakam, vali yardımcısı, hukuk müşaviri, mülkiye müfettişi veya vali sıfatlarını kazanabilmektedir. Mülki idare amirleri esas olarak taşrada il ve ilçede devlet otoritesinin sağlanması ve kamu hizmetlerinin takibi ve yerine getirilmesi konusunda kendilerine tanınan görev ve yetkilerle bu hizmetleri yerine getirmektedirler.

1864 İdare-i Vilayet Nizamnamesi esas alındığında, 150 yılı aşan köklü bir geçmişe sahip olan mülki idare sisteminde; yönetim anlayışında 1980’li yıllarda başlayan ve 2000’li yıllarda AB üyelik süreci, yerelleşme ve demokratikleşme gibi eğilimlerle daha da somutlaşan önemli bir değişim ve dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. Yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eden desantralizasyon uygulamaları daha çok mülki idarenin sahip olduğu yetki ve görevlerin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde olmuştur.

2012 yılında kabul edilip, 30 Mart 2014 yerel seçimleri sonucunda hayata geçirilen ve belediye sınırını il mülki sınırına eşitleyen büyükşehir belediyeleri düzenlemesinin, mülki idare sistemi üzerinde önemli etkileri olmuştur. Büyükşehir olan illerde, kamu hizmetlerinin ülkenin en ücra köşesine ulaştırılmasının başrolünde bulunan mülki idare amirlerinin bu süregelen vasfı neredeyse kaldırılmıştır. Dolayısıyla bu düzenleme mülki idare amirlerinin; hizmet gören, örnek teşkil edecek yatırımları yapan, bütçesi olan ve hizmetlerde öncülük yapan özelliklerini törpülemiş, mülki idare sistemi, hizmeti gözetleyen, özellikle maddi konularda tamamen merkeze bağlı birimlere dönüşmüştür.

2014 yerel seçimlerinden sonra, büyükşehir olan 30 ilin dışındaki diğer 51 ilde de büyükşehir düzenlemesine yakın bir ‘bütün şehir modeline’ geçilebileceği tartışmaları ülke gündeminde yer almış, bu tartışmalar, büyükşehir belediyeleri ile ilgili beklentilerin henüz tam anlamıyla gerçekleşmemesi ve özellikle Doğu ve Güneydoğu illerinde yaşanan terör olaylarının etkisiyle gündemden düşmüştür. Türkiye, 15 Temmuz 2016 darbe girişimi ve sonrasında ilan edilen olağanüstü hal döneminde teröre destek veren belediye yöneticilerine yönelik farklı bir uygulamayla tanışmıştır. Teröre destek veren belediye başkanlarının görevden alınarak yerlerine mülki idareden görevlendirmelerin yapıldığı ve kamuoyunda ‘kayyum ataması’ olarak bilinen bu uygulama da göstermiştir ki, devletin deneyimli, tecrübeli ve iyi yetiştirilmiş kamu görevlilerine ve özellikle mülki idare meslek mensuplarına her zaman ihtiyacı bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte cumhurbaşkanının yürütme-yi tek başına temsil etmesi ve siyasal olarak halka karşı sorumlu olmasından hareketle, ‘devletin ve hükümetin temsilcisi’ olan mülki idare amirlerinin, nasıl tanımlanacağı ve yeni sistemde hangi yetkilerle donatılacağı kamuoyu ve uzman akademisyen ve uygulamacılar tarafından merak edilmiştir. Nitekim, *5442 sayılı kanunun 9. maddesinde yapılan değişikliklerden birisi olan valinin ‘cumhurbaşkanının temsilcisi’ olması sıfatı önemli bir kazanım olsa da kaymakamlar ile ilgili bu konudaki değişiklik kanun düzeyinde yapılmamıştır.* Bu konuda kaymakamların ‘hükümetin temsilcisi’ olduğu hükmü kanun metninden çıkarıldığından, yönetmelik hükmünde yapılan değişikliklerle kaymakamların ‘cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası’ olduğu hükmü eklenmiştir. Ancak ilgili değişikliğin yönetmelik düzeyinde değil valilerdeki gibi kanunla düzenlenmesi halinde, 5442 sayılı kanunun kendi içinde daha tutarlı olması sağlanacak, yeni sistemin ülkenin en ücra köşelerine kadar yaygınlaştırılmasında kaymakamları güçlendirecektir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, mülki idare amirlerinin asayişin ve güvenliğin sağlanması konusunda hızlı karar vermesini sağlayacak yasal değişiklikler yapılmıştır. Aynı şekilde, belediye hizmetlerinin ve diğer kamu hizmetlerinin görülmesi konusunda valilerin ilgili birimlerin üzerinde yaptırımları artırılmış ve eli güçlendirilmiştir. *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde mülki idare amirlerinin güçlendirilmesi doğal olarak yürütme gücünü sahada daha aktif hale getirecek,* mülki idare amirleri, taşrada hizmetlerin denetimini yapma, *cumhurbaşkanı adına hesap sorabilme ve cumhurbaşkanının politikalarını uygulama ve etkinliğini artırma rollerini pekiştirecektir.*

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile merkez valiliği kadrosunun kaldırılması ve bu kadroda bulunanların mülkiye başmüfettişi olarak atanmaları önemli bir değişim olmuştur. Her ne kadar taşrada cumhurbaşkanını temsil eden valilerin, valilikten alınmaları durumunda sahip oldukları özlük haklarını bırakarak müfettişliğe dönecek olmalarının bir memnuniyetsizlik yaratabileceği düşünülse de, yeni sistemin, ayrıcalığı yıllarca süren durağan kadrolar yerine yürütmenin birlikte sorumluluğunu esas alan daha dinamik kadrolarla çalışmayı gerektiren doğasına uygundur.

Mülki idare amirlerinin cumhurbaşkanının taşradaki temsilcisi olmalarına rağmen, özlük ve atanma işlerinde İçişleri Bakanlığı’na bağlı olmaları hem kendi içlerinde hem de diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca, bakanlığın taşra teşkilatının başında bulunan kamu personelleri olarak görüldükleri algısına yol açabilmektedir. Bu bağlamda mülki idare amirlerinin, cumhurbaşkanının temsilcisi olma sıfatlarını daha etkin kullanabilmeleri açısından özlük hakları bakımından da cumhurbaşkanlığına bağlanma isteklerini zaman zaman dile getirdikleri bilinmektedir.



2000’li yılların başlarından itibaren Türkiye’de insan hak ve özgürlüklerinin geliştirilmesi, demokratikleşmenin ve yerelleşmenin sağlanması süreci mülki idare sisteminin gücünün ve hizmet etkinliğinin yerel yönetimler lehine azaldığı (hatta bu dönemde valilerin seçimle işbaşına gelmesinin tartışılmaya başlandığı) bir süreç şeklinde cereyan etmiştir. Bu süreçte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerde mülki idarenin hizmet etkinliği yerel yönetimler lehine azaltılmıştır. Ancak bu durum 2013 yılında, “çözüm süreci” olarak nitelendirilen politikaların çözümü istemeyen PKK terör örgütüne baltalanması, 15 Temmuz 2016’da yaşanan darbe kalkışmasının milli güvenliğe tehdit oluşturması ve olağanüstü hal ilan edilmesiyle tersine dönmüştür. Kamu düzeninin sağlanması için bir devlet refleksi olarak yeniden güvenlikçi politikalara dönülmesi gerekmiş ve başta kayyum görevlendirmeleri uygulamasında görüldüğü üzere mülki idare amirleri/sistemi olağanüstü şartların normalleştirilmesinde öne çıkan aktörler olmuştur. Tüm bu yaşananlara ilaveten yönetim sisteminde yapılan değişikliğin de mülki idare sisteminin güçlenmesi trendine katkı yaptığı/yapacağı düşünülmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yürütme gücünün yurt genelinde etkinliği için güçlü bir mülki idare sisteminin varlığı önemli olacaktır.

Son tahlilde Türkiye’de, bürokratik mekanizmaların yerini demokratik mekanizmalara bırakmaya başladığı 2000’li yılların ilk on beş yılında mülki idare sisteminin de yerel ve piyasa dinamikleri karşısında özellikle yetki, görev ve hizmet bakımından geri çekildiği aşikârdır. Ancak güçlü yürütmeyi esas alan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesinin yürütmenin taşradaki devamı niteliğindeki mülki idare sistemini güçlendirici bir etki yaratacağı, yönetim sisteminin yanında özellikle son yıllarda bölgemizde artan jeopolitik risklerinde bu sürece katkı yapacağı değerlendirilmektedir.

## Kaynakça

- Akkoç, Y. ve T. Ergün (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçişe İlişkin Mevzuatta Yapılan Düzenlemelerin İçişleri Bakanlığına Etkileri”, İdarecinin Sesi Dergisi. (184), 30-36.
- Alptekin, H. ve B. İlhan (2018). *Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü ile Mücadeledeki Rolü*, İstanbul: SETA Yayınları.
- Apan, A. (2014). Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara
- Arıkboğa, E. (2013). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar*, 1(3), 48-96
- Bozkurt, Ö. (2014). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, (Ed. T. Ergun ve S. Sezen), Ankara: TO-DAİE Yayını, No: 382.

Boztepe, M. (2013). “Osmanlı Devleti’nin Taşra Yönetimini Şekillendiren Merkezîyetçilik Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (36), 1-14

Çadircı, M. (2007). *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*, Ankara: İmge Kitabevi.

Çapar, S., R, Demir ve Ş, Aygöl (2018). *KÖYDES Projesinde Mülki İdare Amirleri*, Ankara: TİAV Yayınları.

Çapar, S. (2015). *Neo-liberal Dönemde Mülki İdare*, Ankara: Türk İdare Araştırmalar Vakfı.

Çiner, U. C. ve O. Karakaya. (2013). “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(2), 63 - 93

Dumont, P. ve F, Georgeon (1996). *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, B. (2010). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul: İşaret Yayınları.

Gözübüyük, Ş. (2005). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, Ş. (2004). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Hartavi, M. (2009). Kırsal Altyapı Politikaları, KÖYDES ve BELDES Projeleri, *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*. (Ed. V. K. Bilgiç), 233-249, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

İçişleri Bakanlığı (2020) “Görevlendirme Yapılan Belediyelere İlişkin Basın Açıklaması”  
<https://www.icisleri.gov.tr/gorevlendirme-yapilan-belediyelere-iliskin-basin-aciklamasi>  
Erişim 28.05.2020

Karagel, H. (2011). “Türkiye’de Mülki İdare Alanlarının Belirlenmesi ve Sorunları Üzerine”, *e-Journal of New World Sciences Academy Nature Sciences*, 6(1), 57-69.

Karakılıç, Y. (2013). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Karasu, K. (2002). Mülki İdare Amirliği Mesleği. *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği* (Ed. C, Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. 115-215.

Kartal, N. (2013). “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 4(1), 1-24

Kaştan, Y. (2016). “Osmanlı Devleti’nde ‘1913 Tarihli İdare-İ Umumiye-İ Vilayat Kanun-İ Muvakkati’ ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 78-98

Kerimoğlu, B. (2014). “Merkezileşme ve Yerelleşme Kıskaçında Yerel Yönetimler. Yeni Büyükşehir Kanunu Kapsamında Bir Değerlendirme”, *Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi*, (5), 2-3.

- Kılıç, O. (1999). *XVII. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti’nin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması*. Osmanlı. Cilt:6, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Kılıç, S. (2005). “1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayeti’nde Uygulanması ve Mit-hat Paşa”, *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 24(37), 99-111
- Koyuncu, E. ve N. T. Köroğlu (2012). Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, *Politika Notu*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.
- Mahmutoğlu, A. (2011). “Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim- Mülki İdarenin Geleceği”, *Türk İdare Dergisi*, (471-472), 143-168
- Ortaylı, İ. (2012). *Yakın Tarihin Gerçekleri*, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2010). *Türkiye’nin Yakın Tarihi*, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Özüğurlu, M. ve C. Emre (2002). Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal ve Ekonomik Görüntüsü. *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, (Ed. C. Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 46-81.
- Reyhan, C. (2000). “1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(1), 129-154.
- Saraç, O. (2005). “Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, (148), 122-163
- Sözen, S. ve B. Algan (2009). *İyi Yönetişim*, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- Şengül, R. (2013). “Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin İşlevselliği Üzerine Bir Alan Araştırması: Bartın Örneği”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 15(2), 67-86
- Şengül, R. ve E. Yazkan (2007). Yönetişim Modeli Olarak Kalkınma Ajansları, *Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* (Ed. A. Yılmaz ve Y. Bozkurt), Ankara: Gazi Kitabevi, 157-172
- Tortop, N., B. Aykaç, H. Yayman ve M. A. Özer (2006). *Mahalli İdareler*. 1. Basım, Ankara: Nobel Yayınları.
- Tural, E. (2005). “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimatnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14(1), 71-91
- Uslu, A. (2014). 2000’li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Doktora Tezi, Isparta
- Yılmaz, A., Y. Aksanyar ve T. Güler (2018). “Sosyal Yardım Olgusu ve Türkiye’de Şartlı Sosyal Yardım Uygulamaları”, *Ekev Akademi Dergisi*, (73), 595-612