TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ
YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

"1980 SONRASI DÖNEMDE MÜLKİ İDAREDE DÖNÜŞÜM"

DÖNEM PROJESİ

Hazırlayan

ŞAFAK BAŞA

Proje Danışmanı

Doç. Dr. Seriye SEZEN

Ankara
Nisan 2007

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER
TABLOLAR LİSTESİ
GİRİŞ

BİRİNCİ BÖLÜM
MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

1.1.MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE YASAL DAYANAKLARI
1.1.1. Mülki İdare Sistemi ve Geçmişi
1.1.2. Mülki İdare Sistemine Yön Veren Anayasal İlkeler
1.1.3.Mülki İdare Sisteminin Düzenlenmesi

1.2. MÜLKİ İDARE BİRİMLERİ
1.2.1. İl/Vilayet
1.2.2. İlçe/Kaza
1.2.3. Bucak/Nahiye

1.3. MÜLKİ İDARE AMİRLERİ
1.3.1. Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı ve Kadroları
1.3.2. Dâhiliye Memurluğu
1.3.3. Vali
1.3.4. Kaymakam
1.3.5. Vali Yardımcısı
1.3.6. Hukuk İşleri Müdürü
1.3.7. Mülkiye Müfettişi
1.3.8. Hukuk Müşaviri
1.3.9. Kaymakam Adayı

İKİNCİ BÖLÜM
MÜLKİ İDARE MESLEĞİNDE MEYDANA GELEN DEĞİŞMELER

2.1. MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN MESLEĞE ALIMI VE YETİŞTİRİLMESİ SÜRECİNDE YAŞANAN DEĞİŞİMLER
2.1.1. Kaymakam Adaylığının Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri Dışındaki Fakülte Mezunlarına ve Kadınlara Açılması
2.1.2. Kaymakam Adaylarında Aranacak Niteliklerde Meydana Gelen Diğer Değişimler
2.1.3. Kaymakam Adaylığı Sınavında Meydana Gelen Değişimler
2.1.4. Kaymakam Adaylarının Yetiştirilmesi Sürecinde Yaşanan Değişimler

2.2. MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİNİN STATÜSÜNDE YAŞANAN DEĞİŞİMLER

2.2.1. Meslekte Önemli Bir Aşama: Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği

2.2.2. Vali Atamalarında Yöntem Sorunu

2.2.3. Mülkiye Müfettişlerinin Seçiminde ve Yetiştirilmesinde Yeni Düzenlemeler

2.2.4. Meslekte Yeni Bir Statü: Hudut Mülki İdare Amirliği

2.2.5. Vali Yardımcıları, Hukuk Müşavirleri ve Kaymakamların Statülerinde Yaşanan Değişimler

2.2.6. Mülki İdare Amirlerinin Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirmeleri

2.2.7. Mülki İdare Akademisi Kurulması Önerisi

2.2.8. Mülki İdare Sisteminin Başbakanlığa Bağlanması Önerisi

2.2.9. Mülki İdare Amirlerinin Yakın Karar ve Destek Birimleri

2.2.10. Mülki İdareye Anayasal Statü Verilmesi Önerisi ile Mülki İdare Mevzuatındaki Dağınıklık

2.2.11. Mülki İdare Amirliği Mesleğinde Statü Kaybı, Nedenleri ve Buna İlişkin Öneriler

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
MÜLKİ İDARE SİSTEMİNDE MEYDANA GELEN DEĞİŞMELER

3.1. MÜLKİ İDARE BİRİMLERİNDE YAŞANAN DEĞİŞİMLER

3.1.1. Siyasi Amaçlarla İl Sayısının Arttırılması

3.1.2. Bucakların Söndürülmesi, İlçelerin Köyleşmesi

3.2.İL SİSTEMİNDEN KOPMALAR VE BÖLGESELLEŞME EĞİLİMLERİ

3.2.1. İl Siteminden Kopmalar ve Bölgesel Kuruluşların Yaygınlaşması

3.2.2. Yeni ve Kendine Özgü Bölgesel Kuruluş: Kalkınma Ajansları

3.3. İL İDARESİ KANUNUNUN İŞLEVSİZ HALE GELMESİ

3.3.1. Mülki İdare Amirlerinin Adli Görevlerinin Sona Ermesi

3.3.2. Mülki İdare Amirlerinin Aldığı Karar ve Tedbirlerin Uygulanmasına Muhalefet Edenlere Verilecek Hapis Cezasının Kaldırılması

3.3.3. Devlet Gelirlerine İlişkin Yetkinin Kaldırılması

3.3.4. İl İdaresi Kanununun Bazı Kolluk Birimleri İçin Uygulanamaması

3.3.5. Atamalarda Valinin Görüşünün Alınmaması

3.4. KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE ETKİLERİ

3.4.1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim Anlayışı

3.4.2. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Neler Getiriyor?

3.5. DENETİM ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM

3.5.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasada Denetim

3.5.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile Yerel Yönetim Yasalarında Denetim

3.6. YEREL YÖNETİM YASALARI VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE ETKİLERİ

3.6.1. Valinin İl Genel Meclisi Başkanlığının Sona Erdirilmesi

3.6.2. Belediyeler Üzerindeki Vesayet Yetkisinin Kaldırılması

3.6.3. İlçe Yerel Yönetimleri Yerine; Köylere Hizmet Götürme Birlikleri

3.6.4.Yerel Yönetim Yasalarının Değerlendirilmesi

3.7. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİ İLGİLENDİREN DİĞER BAZI DÜZENLEMELER

3.7.1. Memur Yargılanması Sisteminde Değişim

3.7.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Kuruluşu

3.7.3. Mülki İdare Amirlerinin İdari Para Cezası Verme Yetkileri

3.7.4. Mülki İdare Amirlerine Yeni Görev; Tüketicinin Korunması

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM VE MÜLKİ İDARENİN GELECEĞİ

4.1.KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM

4.1.1. Yeni Yönetim Anlayışı

4.1.2. Ülkemizde Kamu Yönetimi Reformu Ne Anlama Geliyor?

4.2. MÜLKİ İDAREYİ YENİDEN DÜZENLEME ÇABALARI

4.2.1. Mülki İdare Şurası ve Sonuçları

4.2.2. Mülki İdarenin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Bazı Öneriler

SONUÇ
KAYNAKÇA

KAYNAK GÖSTERİLEREK ALINTI YAPILABİLİR:

BAŞA, Şafak (2007), "1980 Sonrası Dönemde Mülki İdarede Dönüşüm", TODAİE Yüksek Lisans Programı Dönem Projesi (Yayımlanmamış).

TABLOLAR LİSTESİ

1- Ülkemizdeki Mülki Birimler ile Yerel Yönetimlerin Sayısal Görünümü
2- Yıllar İtibariyle Mülki İdare Taksimatı
3- Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümlerinin Karşılaştırılması
4- Kaymakam Adaylarının Tabi Olacakları Stajlar
5- Kaymakam Adaylığı Eğitim Dönemi İle İlgili Öneri
6- İl Kurmanın Maliyeti
7- Aksaray, Kırıkkale, Karaman İllerinin Kuruluş Maliyetlerinin Ortalaması
8- İllerin Yüzölçümü Dilimleri
9- İllerin Alan Büyüklüklerine İlişkin Türkiye Normu
10- İlerin Merkez İlçe Nüfus Dilimleri
11- İllerin Toplam Nüfus Dilimleri
12- İllerin Toplam Nüfusları Bakımından Türkiye Normu
13- İllerin Merkez İlçe Nüfusları Bakımından Türkiye Normu
14- İllere Bağlı İlçe Sayısı Dilimleri
15- Azami ve Asgari İlçeye Sahip İller
16- İllere Bağlı Bucak Sayısı Dilimleri
17- İllere Bağlı Belediye Sayısı Dilimleri
18- İllere Bağlı Köy Sayısı Dilimleri
19- Bir İle Bağlanması Gereken Genel ve Yerel Yönetsel Birim Sayısı
20- 5355 Sayılı Kanunun Öngördüğü Birlik Çeşitleri ve Sayıları
21-Kamu Yönetimi ve Değişim

“1980 SONRASI DÖNEMDE MÜLKİ İDAREDE DÖNÜŞÜM”

“İDARECİLER; Bana içten sevgilerini haykıranlar; yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk Devleti kurmak için insanlık fedakârlıklarını esirgemeyen kültür, idare, intizam ve fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve devlet anlamlarını en son ilmi telakkilere göre tebellür ettirmeye çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.”

K. ATATÜRK

GİRİŞ

Bu çalışma TODAİE Yüksek Lisans Programında *‘dönem projesi’* olarak iki ay gibi nispeten kısa sayılabilecek bir sürede hazırlanmıştır. Dolayısıyla bir yüksek lisans tezi değildir, ancak olabildiğince tez yazım kuralarına uygun olarak yazılmasına dikkat edilmiştir. Projenin konusu; *‘1980 Sonrası Dönemde Mülki İdarede Dönüşüm’*dür. Bu konunun kamu yönetimi alanında özgün bir konu olduğu ve alanda yeterince incelenmediği düşünülmektedir. Konu 1980 sonrası dönemde mülki idaredeki dönüşüm ve değişim sorunu çerçevesinde ele alınmıştır.

Yaklaşık 15 yıl süreyle gerek taşrada fiili uygulayıcı, gerekse merkezde denetim elemanı olarak görev yapan bir mülki idare amiri olarak, mülki idare mesleği ve mülki idare sisteminin içinde bulunduğu son durumu incelemek, özellikle 1980’lerden günümüze doğru kamu yönetimi alanında ve devlet yapılanmasında yaşanan değişim çerçevesinde mülki idare amirliği mesleğinde ve mülki idare sisteminde meydana gelen dönüşüm ve değişimleri ortaya koymak, bu değişimlerin ne anlama geldiğini açıklamak ve bu çerçevede mülki idarenin gelecekte alacağı şekli değerlendirmek isteği ve ihtiyacı konunun seçilmesinde etken olmuştur.

Çalışılan konu klasik devlet yapılanması ile bu yapılanmada son dönemde yaşanan değişim ile de doğrudan bağlantılıdır. Bilindiği üzere 1864 yılında çıkarılan *‘İdare-i Vilayet Nizamnamesi’* başlangıç alınırsa ülkemizde merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde mülki yönetim veya diğer adıyla il sistemi *‘143 yıldır’* başarıyla uygulanmaktadır. Bu günkü taşra örgütlenmesi Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı taşra yönetim sisteminin günün koşullarına uydurulması sonucu doğmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransa örnek alınarak oluşturulmuş bulunan mülki yönetim sistemine son şekli, 1949 yılında çıkarılan *‘5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’* ile verilmiş, yasa ile mülki yönetim bölümleri yeniden düzenlenmiş, mülki idare amirlerinin yetki ve görevleri açıkça tanımlanmıştır. Anılan Yasanın maddeleri fazla değişmemekle birlikte, uygulandığı dönem içerisinde diğer bazı yasalarda yapılan düzenlemeler, ayrıca ekonomik ve sosyal alanda yaşanan gelişmelerin etkisiyle mülki yönetim sisteminde önemli değişimler meydana gelmiştir.

Dünyada ve ülkemizde yaşamın her alanında yaşanan hızlı değişim, Türk kamu yönetimini ve geleneksel devlet yapılanmasını da derinden etkilemiştir. Özellikle 1980 yılı bu değişimlerde adeta bir milat niteliği taşımaktadır. Bu yıldan sonra, ülkemizde uygulanan ekonomik model önemli ölçüde değişmiş; askeri yönetim tarafından demokratikliği tartışmalı yeni bir anayasa yapılmış; merkezi yönetim yapısında çok sayıda değişiklik gerçekleşmiş; klasik yönetim anlayışından ve kültüründen önemli sapmalar yaşanmış; klasik bakanlık örgütlenmelerinin yerini devlet teşkilatlanmasında nereye oturtulacağı tartışmalı düzenleyici ve denetleyici kurumlar almaya başlamış; kamu hizmetine ilişkin değerler önemli ölçüde aşınmış; vatandaş kavramının yerine müşteri kavramı yerleştirilmeye ve devletin yurttaşlarla ilişkisi yeniden tanımlanmaya çalışılmış; devletin rolü ve kamu hizmeti sorgulanmaya başlamış, yerelleşme ve özelleştirme rüzgârları çok güçlü bir şekilde esmeye başlamış, yeni kamu yönetimi anlayışı, stratejik yönetim, performans yönetimi ve denetimi, toplam kalite, açıklık, hesap verilebilirlik, vatandaş odaklı yönetim, küçük ancak etkin devlet, esnek istihdam, bilgi edinme hakkı, insan hakları, etik ilkeler vb. kavramlar daha sık duyulur olmuştur. Ayrıca bütün yurttaşları derinden etkileyen ekonomik ve sosyal krizler, suç oranlarının sürekli artması, toplum vicdanını sarsan yolsuzluklar, aflar, artan gelir dağılımı adaletsizlikleri, halk ile devlet arasında olduğu kadar devletin en üst makamları arasında bile güven bunalımına yol açmış, halkın devlete ve onun kurumlarına bakışı değişmeye başlamıştır.

Bütün bu izlenen politikaların ve yeni kavramların içerik olarak belli bir ideolojik yaklaşımın ürünü olduğu da herkesin malumudur. Türkiye'de 1980'li yıllarda başlayan ve 2000'li yıllara gelindiğinde hız kazanan, Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü, Kalkınma Ajansları, Ombudsman ve Yerel Yönetimler yasalarına kadar uzanan bu süreçte, tüm devlet yapılanması değişime tabi tutulmuş; anayasada ilkeleri belirtilen klasik devlet yapılanması adeta tersine döndürülmeye çalışılmış, devlet yapılanması merkezden yerele doğru değil, yerelden merkeze doğru yeniden kurulmaya çalışılmıştır. Özellikle kamu yönetimi, kalkınma ajansları ve yerel yönetim yasaları bu süreçte çok tartışılmıştır. Süreç henüz tamamlanmamıştır; belediye gelirleri, iller bankası, kentsel dönüşüm, çeşitli bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması v.b yasa tasarıları hızla meclis gündemine gelmeye devam etmekte, her yeni tasarı bu konudaki tartışmaları tekrar başlatmaktadır.

Bütün kamu sektörlerinde küreselleşme olgusunun etkisiyle özelleştirme, yönetişim ve yerelleşme uygulamaları ağırlık kazanmış, doğal olarak bu değişikliklerden devletin temel taşlarından biri olan mülki idare sistemi de doğrudan etkilenmiştir. Devletin merkez örgütünü etkileyen her yeni değişiklik, taşra mülki idare sistemini de etkilemiştir. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişiminin izlerini mülki idare sisteminde daha fazla görmek olasıdır. Bu dönemde yapılan düzenleme ve uygulamalarla genel yönetimin taşra örgütlenmesi tam bir karmaşa içine sokulmuş, 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve bakanlıkların merkez ve taşra örgütlenmesini düzenleyen 3046 sayılı Yasa ile temel alınan il sistemi, adeta etkinliğini yitirme sürecine itilmiştir. Anayasa'da yer alan idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, vesayet denetimi vb. yönetim ilkelerinin nasıl sağlanacağı ve uygulanacağı tartışmalı hale gelmiştir. Yapılan yasal düzenlemelerin anayasaya uygunluğu konusu da doğal olarak gün-

demdeki yerini almış, bazı yasalar Cumhurbaşkanınca Meclise iade edilmiş, bazıları hakkında da Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur.

Öte yandan il ve ilçe sayısının siyasal tercihlere dayalı olarak çoğaltılması, taşradaki mevcut birimlerin bölünüp parçalanmasını ve mülki idare birimlerinin ölçek sorununu beraberinde getirmiştir. Bu dönemde bucak düzeyindeki örgütlenme ise hizmet açısından işlevini kaybederek yasadaki konumundan uzaklaştırılmış, bucaklar adeta söndürülmüş, böylece bir mülki idare birimi tarihe karışmıştır. Ayrıca gerekli gereksiz birçok bölge müdürlüklerinin kurulması da il sisteminden kaçmanın ve mülki idarenin etkisinden kurtulmanın yolu olarak kullanılmıştır. Son yirmi yılda il sisteminin bilinen ve daha önceleri çeşitli araştırmalara konu yapılan sorunlarının yanına yeni ve önemli sorunlar eklenmiştir.

Bu arada çıkarılan bazı yasalarla mülki idare sisteminin temel yasası olan İl İdaresi Kanunu uygulanamaz hale sokulmuş, yerel yönetimlerle ilgili birçok yasa hızla meclis gündemine getirilerek köklü değişikliklere tabi tutulurken, nedense İl İdaresi Kanunu unutulmuştur. Yerel yönetim reformu denilince hep belediyelerin güçlendirilmesi akla gelmiş, merkezi idarenin taşra örgütlerinin ve dolayısıyla mülki idarenin güçlendirilmesi ise pek düşünülmemiştir. Yapılan birçok yasal düzenleme ile İl İdaresi Kanunu'nda mülki idare amirlerine verilen yetkiler birer birer geri alınırken, bu geri gidişe dur demek amacıyla toplanan son mülki idare şurasının *'il sisteminin güçlendirilmesi'* yönündeki kararları ve önerileri siyasi karar vericiler tarafından nedense görmezlikten gelinmiştir.

Bırakınız il sistemini güçlendirmeyi, bir buçuk asırlık bir geçmişe sahip ve tarihsel bir süreçten gelerek günümüze kadar ulaşmış, taşrada ussal bir yönetim modeli olarak geliştirilmiş, hem Osmanlı Devleti hem de yeni Türk Devletinin taşrayı etkin yönetme ihtiyacını sağlayan, üniter devletin taşradaki sigortası durumunda olan mülki idare sisteminde, 1980'li yıllarda önemli bir geriye gidiş görülmüş; özellikle son 3-4 yılda yaşanan değişimler adeta mülki idareyi ortadan kaldırma operasyonuna dönüşmüş ve bu süreç hem ülkemiz hem de mülki idare amirleri açısından son derece yıpratıcı olmuştur.

Son yıllarda yapılan yeni düzenlemelerle birlikte il sisteminin başat unsuru olan vali, artık il özel idaresinin ana karar organı olan il genel meclisinin başında değildir. Anayasamızda vesayet yetkisi idarenin bütünlüğünü sağlayan bir ilke olarak açıkça düzenlendiği halde mülki idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi neredeyse ortadan kaldırılmıştır. Bazı bakanlıkların taşra teşkilatları kapatılarak yerel yönetimlere devredilmektedir. Mülkiye Teftiş Kurulu artık yerel yönetimlerde mali denetim yapamamaktadır. Mülkiye Teftiş Kurulunun yerel yönetimler üzerindeki denetimi -asıl denetim unsurları olan iç ve dış denetim yanında- istisnai bir denetim olarak düzenlenmiştir. Sanki ülkemizde yerel yönetim uygulamaları çok başarılı olmuş gibi, adeta mülki idare unutularak ve görmezden gelinerek 'belediyecilik anlayışı' devlet ve taşra yönetimine egemen kılınmak istenmektedir. Oysa bu araştırmada da görülebileceği gibi mülki idare sisteminin zayıflatılması veya kaldırılması yönünde hiçbir ciddi öneriye ve bilimsel çalışmaya rastlanılmamış, tam tersine mülki idarenin gerekliliği, il sisteminin

güçlendirilmesi ve profesyonel bir meslek grubu olan mülki idare amirlerinden devletin daha fazla yararlanması üzerinde durulmuştur. Halkımızın da mülki idare sisteminin zayıflatılması yönünde bir talebi yoktur ve mülki idare amirlerinin hizmetlerinden genellikle memnundur. Mülki idare sistemi bir taraftan zayıflatılmaya çalışılırken, bir taraftan da birçok mülki idare amirinin çeşitli bakanlıklarda üst düzey yönetici olarak görevlendirilmesi, hatta son dönemdeki hükümetin en önemli kırsal kalkınma projesi olan KÖYDES Projesinin uygulanması sorumluluğunun mülki idare amirlerine verilmesi paradoksal bir durum yaratmaktadır. Anlaşılan, değişim talepleri içeriden çok dışarıdan, bazı küresel güçlerden gelmekte, mülki idare amirleri küresel güçlerin amaçları önünde bir engel oluşturmakta, yerel yönetimler küreselleşme sürecinde daha tercih edilir hale gelmektedir. Son yıllarda bakanlıkların küçültülmesi, üst kurullar, yönetişim denemeleri, yerel yönetimlerin ön plana çıkarılması ile kapsamlı bir operasyona tabi tutulan devlette yaşanan bütün bu değişimlerin, küreselleşmenin zorlamasıyla ulus devletten vazgeçilerek idari ve siyasi bir âdemimerkeziyetçiliğe gidilmekte olduğu da gözlerden kaçmamaktadır. Ulus devlet yapılanmasının sorgulanmaya başlanması, devletin taşradaki temsilcileri olan mülki idare amirlerini diğer kamu görevlilerinden daha fazla tedirgin etmekte, yaşanan gelişmeler kaygıyla izlenmektedirler.

Ancak taşrada vatandaşların güncel sorunlarıyla uğraşan ve taşranın yorucu gündemi ile boğulan bazı mülki idare amirleri yaşanan süreci iyi takip ve tahlil edememişler, başlangıçta yapılan reformların mülki idare sistemini güçlendireceğini sanmışlardır. Hatta bazıları yerelleşme hareketini desteklemişler, ancak yeni yasaların taşra teşkilatlarını değil yerel yönetimleri güçlendirdiğini ve seçilmiş yerel yöneticileri öne çıkardığını; vali il genel meclisin başından ayrılınca ve kendilerinin kurup, geliştirdikleri köylere hizmet götürme birliklerinin encümenine il genel meclisi üyeleri katılınca anlamaya başlamışlardır. Bazı politikacılar da mülki idare amirlerini yerel yöneticilerle karıştırmakta ve yerel yönetim yasaları ile mülki idare sistemini güçlendirdiklerini dahi söyleyebilmektedirler. En son 2007 yılı 10 Ocak İdareciler Gününde bazı siyasetçilerin mülki idareyi güçlendirdiklerini ifade ettikleri konuşmalar hayretle dinlenmiştir. Taşra teşkilatı ve yerel yönetimler ayrımı konusunda kafa karışıklığı olduğu anlaşılmaktadır. Oysa güçlendirilen il sistemi değil belediye ve özel idarelerdir. Tam tersine son dönemde her çıkan yeni yasa mülki idareden kopan bir parça niteliğindedir. Mülki idare amirleri, yapılan değişikliklerin sadece mülki idareyi değil bütün bir devlet yapılanmasını hedef aldığını geç de olsa farkına varmaya başlamışlardır. Bu projede farkına varılabildiği kadarıyla mülki idarenin nasıl bir olumsuz sürecin içine sokulduğu incelenecektir.

Devlet yapılanmasında ve kamu yönetiminde yaşanan bu değişimler kaygıyla izlenmekle birlikte, bu değişimlerin mülki idare sistemi ve bu sistemin uygulayıcıları olan mülki idare amirlerine olan etkileri yeterince incelenmemiş, meslek mensuplarına ve siyaset yapıcılarına da yeterince anlatılamamıştır. Kamu yönetimi yazınında devletin merkezi birimleri ve yerel yönetimler daha fazla araştırılmış ve incelenmiş, ancak mülki idare sistemi hakkında pek fazla araştırma ve inceleme yapılmamıştır. Mülki idare sistemine idare/yönetim hukuku kitaplarında en fazla 3-5 sayfa yer verilmektedir. Kamu yönetimi alanında yüksek lisans eğitimi verilen kurumlarda dahi yerel yönetimler ayrı bir ders konusu olurken mülki idare sistemi ve taşra kuruluşlarının üzerinde yeterince durulmamaktadır. Oysaki Türk idare sisteminde mülki idare çok önemli bir yer tut-

maktadır ve bizce esas üzerinde durulması, düşünülmesi ve geliştirilmesi gereken mülki idare sistemidir. Bu proje bu eksikliğin giderilmesine bir nebze olsun katkı yapma iddiasındadır. Bütün bu açıklamalardan sonra projenin; amaçları, kapsamı, sınırlılıkları, yöntemi ve bölümleri şöyle sıralanabilir:

Projenin Amaçları; 1980 sonrasından günümüze kamu yönetimi alanında ve devlet yapılanmasında yaşanan değişimin gerek mülki idare amirliği mesleğinde ve gerekse mülki idare sistemindeki etkilerini ve sonuçlarını ortaya koymak; son yasal düzenlemeler çerçevesinde mülki idarenin görev ve yetkilerinde nasıl bir değişim yaşandığını, bu süreçte mülki idareye nasıl bir rol verilmeye çalışıldığını açıklığa kavuşturmak, mülki idare sisteminin iyileştirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik bazı önerilerde bulunmak amaçlanmıştır.

Projenin Kapsamı; 1980 yılı kamu yönetimdeki değişmede milat niteliği taşıdığından dolayı mülki idaredeki değişimin incelenmesi 1980'li yıllardan başlatılacak, ancak kamu yönetimi alanındaki değişimler 2003 yılından itibaren hız kazandığından dolayı, projenin güncelliğini sağlamak adına son döneme özel bir önem verilecektir. Yukarıdaki paragraflarda bazı örnekleri verilen hem il sisteminde, hem de mülki idare amirliği mesleğindeki değişiklikler projenin kapsama alanını oluşturmaktadır.

Projenin Sınırlılıkları; Mülki idare sisteminin çok kapsamlı bir mevzuatla düzenlenmesi ve anılan süreçte bu mevzuattaki tüm değişiklikleri ortaya koymanın zorluğu, projenin sınırlılığını oluşturmaktadır. Yine tüm bakanlıkların taşra teşkilatlarındaki değişim süreci konumuz kapsamına alınmamıştır. Ayrıca mülki idare bürokrasisinin toplumsal ve ekonomik görüntüsünün ortaya konulması, benimsedikleri davranış kalıpları, yönetsel değerleri, meslek algıları, mesleki doyumları vb. gibi konulara girilmemiştir.

İzlenen Yöntem; Proje amaçlarına ulaşmak için, literatür taraması, görüşme ve gözlem yöntemleri kullanılmıştır. Bu çerçevede konu ile ilgili önceki yıllarda yapılmış eski araştırmalar, kamu yönetimi alanının önemli mesleki dergileri incelenmiş, özellikle kapsamlı bir mevzuat taraması yapılmıştır. İçişleri Bakanlığından veya diğer kaynaklardan elde edilebilen sayısal veriler değerlendirilmiş; bunların dışında deneyimli bazı mülki idare amirleri ile yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. Bu çerçevede görev yaparken yaşanan deneyimler, yapılan gözlemler ve edinildiği düşünülen mesleki tecrübelerden de yararlanılmıştır.

Sayıları fazla olmasa da mülki idare üzerine yapılmış çok önemli ve değerli araştırmalar mevcuttur. Bu araştırmalardan en önemlileri 1976 yılında Türk İdareciler Derneği tarafından desteklenen ve Doç. Dr. Kurthan Fişek'in yönetiminde 15 kişilik bir araştırma grubu tarafından yapılan *'Toplumsal Yapıyla İlişkileri Bakımından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar'* başlıklı araştırma (Fişek, 1976a) ile 2002 yılında Türk İdari Araştırmalar Vakfı tarafından desteklenen ve Yrd. Doç. Dr. Cahit Emre'nin yönetiminde 4 kişilik bir MİAR Grubu tarafından yapılan *'İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği'* başlıklı araştırmadır (Emre, 2002a).

Mülki idare sistemi üzerine yapılan söz konusu çalışmaların genellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve yerel yönetimler yasaları gibi mülki sistemde çok önemli değişikliklere yol açan düzenlemelerden önce yapıldığı göz önüne alınarak, ayrıca son yıllardaki gelişmelere öncelik vermek ve projenin özgünlüğünü sağlamak adına projemizde bu araştırmalara mümkün olduğunca bağlı kalınmamaya çalışılmıştır. Ancak yaptığımız çalışmada zaman sınırlılığı nedeniyle anket çalışması yapılamadığından dolayı zaman zaman savlarımızı desteklemek amacıyla 2002 yılı araştırmasının anket sonuçlarından da yararlanılmıştır. Ancak bu araştırmalarda ortaya konulan sorunların mülki idare açısından halen daha çözümlenmediği ve yapılan önerilerin gerektiği kadar dikkate alınmadığı da bir gerçektir. Son iki araştırma arasında 26 yıl gibi çok uzun bir süre geçtiği düşünülürse mülki idare alanındaki araştırmaların daha sık yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Projenin Bölümleri; Proje konusu dört ana bölüm halinde incelenecektir. *Birinci bölüm* mülki idare sisteminin tanıtımına ayrılmıştır. Bu bölümde, mülki idare sisteminin genel bir tanımı yapılarak sistemin kısaca tanıtılması, mülki idarenin geçmişine göz atılması, anayasal ve yasal dayanaklarının ortaya konulması, mülki idare amirlerinin ve mülki idare birimlerinin açıklanması yapılacaktır. *İkinci bölümde* mülki idare mesleğinde meydana gelen değişimler incelenecektir. Bu bölümde, mülki idare amirlerinin mesleğe alımı ve yetiştirilmesi sürecinde yaşanan değişimler ile mülki idare amirliği mesleğinin statüsünde yaşanan değişimler üzerinde ayrı ayrı durulacaktır. *Üçüncü bölümde* mülki idare sisteminde meydana gelen değişimler incelenecektir. Bu bölümde, mülki idare birimlerinde yaşanan değişimler, il sisteminden kopmalar ve bölgeselleşme eğilimleri, il idaresi kanununun işlevsizleştirilmesi, son dönemde çıkarılan reform yasaları ve bunların mülki idare sistemine etkileri üzerinde durulacaktır. *Son bölümde de*; kamu yönetimindeki değişim çerçevesinde, mülki idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmaları ile mülki idare sistemin geliştirilmesine ilişkin öneriler üzerinde durulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM
MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

1.1. MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE YASAL DAYANAKLARI

Mülki idare mesleğinde ve sisteminde 1980 sonrası dönemde meydana gelen dönüşümü incelemeye başlamadan önce mülki idare sistemi hakkında ön bilgi vermek yararlı olacaktır. Çünkü mülki idare sisteminin ne anlama geldiğini belirtmeden, tarihi geçmişine bakmadan ve yasal dayanaklarını ortaya koymadan bu sistemde yaşanan dönüşüm ve değişimleri açıklamak mümkün olmaz.

1.1.1. Mülki İdare Sistemi ve Geçmişi

Bilindiği üzere Devletin ana idari görevleri, genel yönetimi oluşturan kuruluşlar tarafından yürütülür. Başta anayasa olmak üzere mevzuatla verilen görevleri yürütmek üzere genel yönetim, merkez örgütü ve taşra örgütü oluşturmuştur. Genel yönetimin merkez örgütü deyince; Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, bakanlıklar ve onlara yardımcı olan kuruluşlar anlaşılır. Genel yönetimin bir de taşra örgütü mevcuttur. Taşra örgütü, il, ilçe, bucak ve bölgesel örgütlenmelerden oluşur. Mülki idare sistemi, genel yönetimin il, ilçe ve bucaklardan oluşan taşra örgütlenmesini oluşturur (Gözübüyük, 2005: 67-68). Genel yönetim kendisine verilmiş olan temel görevleri yapabilmek ve bunları halka ulaştırabilmek için taşraya doğru örgütlenmiştir. Taşra örgütleri merkezdeki genel yönetimin taşraya uzantısıdır ve ülkenin her tarafına yayılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi genel yönetimin taşra örgütlenmesi *'mülki idare bölümleri'* ve *'bölge'* kuruluşları olmak üzere iki ana kümede toplanmaktadır. Asıl inceleme konusu olan mülki idare bölümleri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiş olup, bu Kanuna göre ülke illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara ayrılmıştır. Bu mülki idare birimlerinin başında mülki idare amirleri denen yöneticiler bulunur (Gözübüyük, 2005: 99).

Ülkemizde devletin idari örgütü önemli ölçüde merkezde toplanmakla birlikte bu örgüt çevreye (taşraya) doğruda genişlemiş, merkezi örgüt bazı birimlerde il, belediye ve köy gibi mahalli örgütlerle birbirine girmiş, böylece devletin idari örgütü hem merkez, hem de mahalli örgüt arasında görünür kılınmış, illerde mahalli örgütlerle beraber merkezi idarenin örgütleri de teşkilatlanmıştır. Merkez bu örgütü kurarak mahalli idareleri kontrol etmeyi, ülkenin siyasi ve idari birliğini sağlamayı amaçlamıştır. Eroğlu'na göre; Türkiye'de merkezden yönetim ve yerel yönetim kuruluşları dengeli bir biçimde birleştirilerek oldukça ılımlı veya hafifletilmiş bir merkezden yönetim sistemi kurulmuştur (Eroğlu, 1985: 145).

Fransızların *"administration territoriale",* İngilizlerin *"territory government",* veya *"provincial government"* dedikleri ve eş anlamlısı *"taşra idaresi", "yersel yönetim", "il idaresi"* anlamına gelen *"mülki idare",* TODAİE Kamu Yönetimi Sözlüğüne göre Arapça kökenli *"mülk"* sözcüğünden gelmekte olup, Osmanlı döneminde, sahip olunan taşınmaz mal anlamanın yanı sıra, *"ülke toprakları"* anlamına gelir. Dolayısıyla *"Mülki İdare"; "ülke*

topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş, il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresidir." Bu çerçevede mülki idare amirleri valiler, kaymakamlar ve kaymakam adaylarıdır. Temel mülki idare birimleri de, il ve ilçelerdir. (Bozkurt vd. 1998: 176).

Göreli, mülki taksimatı veya mülki idareyi; *"Bir devletin kendi toprakları üzerinde hâkimiyetini tesis ve devlet vazifelerinin ifasını temin için kuracağı teşkilatın faaliyet ve salahiyet sahalarını belirtmek üzere azasının ayrıldığı bölümler"* şeklinde tanımlamaktadır (Göreli, 1952: 3). Gözler de mülki idareyi ellere benzetmektedir; *"Merkezi idarenin üstlendiği kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütülebilmesi için taşraya da uzanan "ellere" ihtiyacı vardır. İşte bu eller, merkezi idarenin taşra teşkilatını oluşturur."* (Gözler, 2006: 157).

Bu tanımlardan çıkan sonuca göre mülki idare deyince aklımıza sadece vali ve kaymakamlardan oluşan bir meslek grubu gelmemeli, taşranın merkezin ajanları olan mülki idare amirleri aracılığı ile yönetilmesi eylemi ile bu eyleme ilişkin tüm yasal düzenlemeler de düşünülmelidir.

Dolayısıyla mülki idare, çok sayıda taşra örgütünden, bu örgütlerin başında bulunan binin üzerinde yöneticiden ve bu yönetime kaynaklık eden binlerce yasal düzenlemeden oluşan karmaşık ama bir o kadar da etkili ve pratik bir yapılanmadır. Bu yapılanmayı anlamak için mülki idare amirlerini, mülki idare birimlerini ve temel yasal düzenlemeleri iyi bilmek gerekir. Bu yasal düzenlemelere geçmeden önce mülki idare sisteminin tarihsel kökenlerine kısaca göz atmak yararlı olacaktır.

Mülki idare ya da il sistemi, merkeziyetçi Osmanlı yönetiminin gelenekleriyle de bağdaştırılan Fransız yönetim biçiminin bir uyarlaması olarak yüzyılı aşkın bir süredir, taşra sistemine hâkim olmuş bir yönetim sistemidir (Çoker, 2003: 41). Bugünkü taşra örgütlenmesi, Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı yönetim sisteminin günün koşullarına uydurulması sonucu ortaya çıkmıştır (Gözübüyük, 2005: 99). Özellikle 1856 Islahat Fermanı'ndan sonraki gelişmeler ve Osmanlı vilayet yönetiminin aldığı biçim ülkemizde, günümüzde uygulanan idari yapıyı önemli ölçüde etkilemiş, hatta belirlemiştir (Ortaylı, 1976: 18). Bunun için Osmanlı yönetim sisteminin son yıllarına, özellikle Tanzimat dönemine bakmak gerekecektir.

Klasik Osmanlı yönetim yapısında, eyalet sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar da nahiyelere ve köylere ayrılmaktaydı. Eyaletlerin başında beylerbeyi, sancakların başında sancakbeyi, kazanın başında subaşı ve kadı, nahiyelerin başında kadılarca görevlendirilen bir naib, köylerde ise tımarlı sipahiler bulunmaktaydı. Osmanlı Beyliğinin genişlemesine paralel olarak önce sancak, sonra da beylerbeyilik, idari örgütlenmenin temel birimleri olmuşlardır. Ancak yinede yönetim aygıtının ve işbölümünün her zaman sancak düzeyinde kaldığı bilinmektedir. Sancak uzun süre taşra yönetiminin tek örgütlenme birimi olmuş, yeni toprak kazanımlarından sonra sancaklar üzerinde denetim kurmaya yarayacak yeni bir örgütlenme birimi olarak eyalet birimleri oluşturulmuş, başlarına da vezir rütbesinde beylerbeyi atanmıştır. Ancak sancak, kamu hizmetlerinin gö-

rülmesi bakımından temel birim olarak kalmıştır. Tipik Osmanlı eyaleti, tımar sisteminin uygulandığı sancaklardan oluşmaktadır. Osmanlı İmparatorluğunun sancak taksimatı uzun süre aynı kaldığı halde eyaletlerin gerek yapıları gerekse sayıları sürekli olarak değişime uğramıştır. Ancak Osmanlı'daki eyaletlerin günümüzdeki vilayetlerden çok daha geniş bir coğrafi alanda örgütlendikleri görülmektedir. Günümüzdeki vilayetlerin aşağı yukarı Osmanlı'daki sancakların genişliğinde olduğu söylenebilir. Osmanlıdaki eyaletlerin her birinin bugünkü iller büyüklüğünde üç veya dört sancağı içerdiği bilinmektedir (Ortaylı, 1976: 8-11).

Bu klasik taşra yönetimi sistemi 19. yüzyıla kadar devam etmiş, Tanzimat döneminde ise önemli değişimlere uğramıştır. Bilindiği üzere Tanzimat dönemi 1839 yılında Gülhane Hattı Hümayunu ile başlayıp, Birinci Meşrutiyetin ilan edildiği 1876 yılına kadar devam eden (37) yıllık bir süreçtir. Bu dönem öncesinde ülke yönetimindeki bozulmalar ve eyaletlerde devlet otoritesine karşı çıkarılan isyanlar nedeniyle genel yönetim, taşra örgütü üzerindeki etkinliğini önemli ölçüde yitirmiştir. Tanzimat dönemi ise merkezi otoritenin taşra örgütü üzerindeki etkinliğinin yeniden sağlandığı ve ülke yönetimi ve mülki idare bölümlerinin düzenlenmesi çalışmalarının yapıldığı bir dönem olmuştur (Sanal, 2000: 20). Tanzimat hareketinin amacı Osmanlı devlet yönetimini çağdaş işleyiş ilkelerine dayandırarak devlet gücünün tek merkezden en etkin biçimde kullanılmasını sağlamaktır. Böyle bir amaç, merkezci ilkelere dayanan çağdaş bir vilayet yönetimini gerektirmekteydi (Ortaylı, 1976: 16). Mülki idare sisteminin ilk uygulaması, Fransız sisteminden adapte edilen '*Tuna Vilayeti Nizamnamesinin'* başarılı sonuçlar vermesi üzerine 1864 yılında düzenlenen *'İdare-i Vilayet Nizamnamesi'* ile yapılmıştır. Bugünkü mülki idare sisteminin temelinde, sonradan bazı ufak değişiklikler yapılmakla birlikte 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi bulunmaktadır (Çoker, 2003: 45). Ortaylı'ya göre bu belge Osmanlı yönetim sistemini ete kemiğe büründüren temel belgedir. İdare-i Vilayet Nizamnamesi, ilk kez sınırları ve örgütüyle yeniden düzenlenen ve bugünkü Bulgaristan topraklarını kapsayan Tuna Vilayetinde uygulanmış, kısa bir süre sonra da diğer vilayetlerde uygulanmaya başlanılmıştır (Ortaylı, 1976: 19). Esas olarak bu nizamname ile eyalet sistemi terk edilerek vilayet sistemine geçilmiştir. Taşradaki en üst yönetim birimi olan eyaletler vilayet haline dönüştürülmüş, vilayetler ise sancak, kaza ve nahiye olarak kademelendirilmişlerdir. Vilayet yönetiminin başında vali, sancak yönetiminin başında mutasarrıf ve kaza yönetiminin başında da kaymakamın bulunması öngörülmüştür. Uygulamada alınan başarılı sonuçlar üzerine başlatılan yeni yönetim süreci 1871 yılında çıkarılan '*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*' ile tamamlanmıştır. Bu nizamname ile oluşturulan yeni idari düzen yaygın biçimde taşrada denenmiş ve 19. yüzyıl boyunca yürürlükte kalmıştır. Bu arada sancaklar livaya dönüştürülmüş, kazaların altında da nahiyeler oluşturulmuştur. Adı geçen nizamname ile vilayette valilerin, livada mutasarrıfların, kazada kaymakamın yanında idare meclisleri kurulmuş, vilayet yönetimine yeni bir iş bölümü planı getirilmiş, bu plan çerçevesinde devletin etki ve denetimi arttırılmıştır. Tanzimat sonrası Osmanlı yönetimi, vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy şeklinde örgütlenmiştir. Bu yeni ve hiyerarşik yapılanmada her üst kademe, astlarını etkin ve sıkı bir şekilde denetleyebilmekteydi. Ayrıca valiler, devletin otokratik yetkilere sahip temsilcileri olarak görev yapmaktaydılar. Bu durum merkezci özellikteki bir vilayet yönetim sistemi çerçevesinde, sınırları ve sorumlulukları belli bir yöneticiler hiyerarşisinin oluşmasına, dikey denetimin etkin biçimde uygulanmasına

olanak tanımıştır. Tanzimat sonrası dönemde bir diğer önemli gelişme de, vilayet yönetiminin askeri yapıdan ayrılması sürecinin tamamlanarak, vilayet yöneticilerinin sivil mülki amir durumuna gelmeleridir. Tanzimat dönemine kadar valiler aynı zamanda askeri yapı ile bütünleşmiş durumda idiler. Tanzimat sonrasında ise ülke dört ordu bölgesine ayrılarak ve bunların başına birer 'müşir' atanarak, vilayet yönetiminin askeri yapıdan soyutlanması sağlanmıştır (Ortaylı, 1976: 19-20).

Bu aşamaya kadar il yönetimine ilişkin düzenlemeler bir anayasadan yoksun olarak yapılmıştır. İlk anayasamız olan 1876 Kanuni Esasisi'nde taşra yönetimine ilişkin konular vilayet başlığı altında ayrı bir bölümde belirlemiştir (Md. 108-122). Buna göre vilayetlerin yönetimi yetki genişliği ile merkezi ve yerel yönetimler arasında görevlerin ayrılığı ilkelerine göre yürütülecektir. Bu arada vilayet, liva ve kaza meclislerinin çalışma esaslarının özel yasa ile düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. 1876 Anayasası'ndaki düzenlemeye paralel olarak 1877 yılında yeni bir *'Vilayet Nizamnamesi Tasarısı'* hazırlanmış, tasarı Meclis-i Mebusan'da görüşülmüş ve uzun tartışmalar sonucunda kabul edilmiştir. Ancak anılan Kanun Ayan Meclisinden geçemeden II. Abdülhamit parlamentoyu dağıtmış, dolayısıyla uygulama tasarı düzeyinden ileri gidememiştir (Sanal, 2000: 31). Ortaylı'ya göre adı geçen tasarı mecliste görüşülürken yaşanan tartışmalar bu yeni merkezci gelişmelere yönelik bir direniştir. Özellikle mecliste yerinden yönetimci eğilimlerin ağır basmasına karşın hükümet, merkezci anlayışı yasaya yerleştirmeyi başarmıştır (Ortaylı, 1976: 20-21). Böylece İkinci Meşrutiyete kadar (1908) vilayetlerin yönetimi 1871 yılında yayınlanan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine göre yürütülmüştür.

Meşrutiyetin ilanından sonra Anayasanın belirttiği esaslar ve yönetim biçimindeki gelişmeler doğrultusunda vilayet yönetiminin yeniden düzenlenmesine gereksinim duyulmuştur. İkinci Meşrutiyet döneminde 1876 Anayasasındaki düzenlemeye uygun olarak hazırlanan en önemli hukuki metin, 1913 yılında yürürlüğe koyulan *'İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'*dir. Genel ve özel il idaresine ait esasları düzenleyen söz konusu yasa, Fransa'da 1790 yılında ve Napolyon'un konsüllüğü zamanında kabul edilip, 1838 ve özellikle 1871 yıllarında geliştirilen kanunların hükümlerinden alınmıştır (Giritli, 1991: 57). Bu geçici kanun ile vilayet yönetimi yeniden düzenlenmiştir. Yasa ile taşra kuruluşları vilayet, liva, kaza, nahiye ve karye biçiminde beş kademeden oluşturulmuşlar, bunların sınırlarının ve merkezlerinin belirlenmesine ilişkin bazı esaslar getirilmiştir. Vilayet Geçici Kanunu ile vilayetlere tüzel kişilik kazandırılmış, genel yönetime ilişkin görevlerinin yanı sıra yerel yönetime ilişkin görevleri de düzenlenerek, yerel nitelikli yeni görevleri de belirtilmiştir. Ayrıca valilerin görev ve yetkileri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (Sanal, 2000: 31-32). Ancak bu yerelleşme hareketi yanıltıcı olmamalıdır. İkinci Meşrutiyet merkezci eğilimlerin iyice belirginleştiği, sorunların merkezci anlayışla çözülmeye çalışıldığı bir dönemdir. Vilayet Geçici Kanunu *'özel idare'* kavramını geliştirerek, yönetim ve maliye alanlarında vilayetlere bazı hak ve yetkiler vermektedir; ama bu durum aslında merkezi hükümete ve özelikle İttihat ve Terakki politikasına bağlı yöneticilerin yetkilerini arttırma amacı gütmektedir (Ortaylı, 1976: 21).

Gerek genel yönetimi, gerekse genel yönetimin taşra teşkilatlarını düzenleme çabaları sonuç vermemiş, Osmanlı Devleti yıkılmaktan kurtulamamıştır. 23 Nisan 1920 tarihinde toplanan TBMM tüm gücünü ülkenin düşman işgalinden kurtarılmasına yöneltmiş, bunu yaparken de faaliyetlerini çevreleyen ve 1921 yılında kabul edilen Teşkilatı Esasiyi de kabul etmiştir. Bir sonraki bölümde de ayrıntılı olarak belirtileceği gibi, 1921 ve 1924 Anayasalarında il sistemi ile ilgili ayrıntılı hükümler yer almış, 1929 yılında *'Vilayet İdaresi Kanunu'* çıkarılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransa örnek alınarak oluşturulmuş bulunan mülki yönetim sistemine son şekli 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı *'İl İdaresi Kanunu'* ile verilmiş ve yasa ile mülki yönetim bölümleri yeniden düzenlenmiştir.

Sosyal ve ekonomik gelişmeler il sisteminde iki önemli değişikliğe yol açmıştır. Bunlardan birincisi *'genel müfettişlik'* kurumudur. İkincisi ise *'bölge kuruluşları'*dır. 1921 Anayasası ile düzenlenen genel müfettişlik uygulaması fazla devam etmemekle birlikte, 1961 Anayasasında yer verilmesinden sonra ve özellikle planlı kalkınma döneminde bölge kuruluşları gittikçe artan bir oranda taşra yönetiminde mülki idare sisteminden bir kopuş olarak etkinliğini devam ettirmiştir (Çoker, 2003: 45). Ortaylı'ya göre klasik Osmanlı'dan bu yana mülki idare amirliği sistemi çok yol almış, ama bu yol alış içinde bir yandan merkezi yönetim anlayışı gelişirken, diğer yandan merkezin temsilcisi yöneticilerin göreli önemlerinin azaldığı görülmüştür (Ortaylı, 1976: 22). Bu konu üzerinde ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak durulacaktır.

Bu günkü mevcut il bölümleri Osmanlı dönemindeki vilayet ve sancaklara dayanmaktadır. Gerek il yönetimi gerekse il özel yönetimi Osmanlı Devletinden Cumhuriyete miras olarak intikal etmiştir. Bu intikal sırasında kamu yönetiminin biçimsel yönlerinin yanı sıra kırtasiyecilik, merkeziyetçilik gibi Osmanlı bürokrasisinin olumsuz davranış ve değerlerinin de yeni Cumhuriyete aktarıldığı belirtilmektedir (Demir vd. 1993: 9).

Özet olarak 1864 yılında çıkarılan İdare-i Vilayet Nizamnamesi başlangıç alınırsa ülkemizde merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde mülki yönetim/il sistemi çeşitli iniş ve çıkışlar yaşasa da 143 yıldır ayakta kalmayı başarmıştır. Bu araştırmada bu uzun tarihsel dönemin son dönemi üzerinde durulacaktır. Çünkü bu dönemde mülki idare sistemi belki de hiç hak etmediği eleştirilere ve daha önce hiç yaşamadığı baskılara maruz bırakılmış, Cumhuriyetin ilk yıllarındaki etkinliğini ve statüsünü kaybetme noktasına getirilmiştir.

1.1.2. Mülki İdare Sistemine Yön Veren Anayasal İlkeler

Bir önceki bölümde de belirtildiği üzere, Osmanlı döneminde oluşmaya başlayan vilayet sistemi, günümüzde yürürlükte olan il yönetiminin temelini oluşturmaktadır. Taşra yönetim biçimi olarak il sistemini uygulayan ülkemizde, yetki genişliği ilkesi esas alınarak iller, merkezin atadığı ve adına mülki idare amirleri denen ajanlar tarafından yönetilmektedir. Bu konuda Osmanlı dönemi dâhil ülkemizde yürürlüğe konulan bütün anayasalarımızda düzenleyici hükümler bulunmaktadır (Günay, 1999: 25). Mülki yönetim sistemini anlayabilmek için bu anayasal ilkelere bakmak gerekir.

Bu bölümde Anayasalarımızda mülki idare sisteminin nasıl düzenlendiği, hangi ilkelerin esas alındığı ve nasıl bir süreçten geçilerek günümüzdeki mülki yönetim ilkelerine ulaşıldığı üzerinde durulacaktır. Bu tartışmadan çıkacak sonuçlar, son dönemde mülki yönetim sisteminde yapılmak istenilen değişikliklerin anayasal ilkelere uygunluğunu tartışmamıza da katkı yapacaktır. Özellikle yönetimin anayasal ilkeleri konusunda geçmişte yaşanan tartışma ve ayrışmalar günümüze ışık tutar niteliktedir. 1876 Anayasası öncesinde bir anayasa olup olmadığı veya uygulanan yönetim ilkeleri konusunda yeterince anlaşmaya varılamadığı için 1876 Kanun-i Esasisinden başlamak doğru olacaktır.

1876 Kanun-i Esasisi; Osmanlı İmparatorluğu yönetiminin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi birinci ve ikinci meşrutiyet olarak adlandırılan iki dönemde uygulanmış, özellikle 1908 yılında Anayasada yapılan değişikliklerle padişahın yetkileri kısıtlanarak meşrutiyet anlayışı getirilmiştir. Anayasada 1908 yılında yapılan değişiklikler taşra yönetimine pek fazla dokunmamıştır.

1876 tarihli Kanuni Esasi'nin *'Vilâyat'* başlığı altında topladığı maddeler (108-112) yönetim yapısını düzenlemiştir. Bu düzenlemenin başlığına iller (vilâyat) denilmiş olması anlamlıdır. Gerek merkezi yönetimin taşra teşkilâtı bakımından, gerekse yerel yönetimler bakımından olsun temel birim il (vilayet) olarak düşünülmüştür. 110. maddedeki *'tefriki vezaif'* ilkesine göre, yol ve köprü yapımı, kredi kurumları teşkili, sanayi, ticaret ve tarım işleri, bayındırlık ve imar işleri, eğitim ve öğretim taşra kuruluşlarına bırakılan konulardır. Valinin emrindeki danışma meclisi ile birlikte kararlaştırabileceği bu konular için aldığı yetkiye *'tevsii mezuniyet'* adı verilmiştir. Bu, Fransız Hukukundaki *'déconcentration'* ilkesinden başka bir şey değildir. Bugün de *'yetki genişliği'* adıyla aynı ilke kullanılmaktadır. Kanunu Esasi, merkez dışındaki örgütlenmede vilayet, liva ve kaza şeklinde üçlü bir ayrım yapmış, bu taşra teşkilâtı içerisinde merkezi idare memurlarının yanında yardımcı olarak seçilmiş meclislere (meclisi umumi ve meclisi idareler) yer vererek *'temsil'* esasını, başka bir anlatımla yerel demokrasiyi sınırlı biçimde uygulama yoluna gitmiştir. O zamanki reform anlayışı, âdemi merkeziyet kavramını tehlikeli bulmakta onun yerine kendine özgü bir anlayışla *'yetki genişliği ve görev ayrılığı'* adını verdiği bir sistem öngörmekteydi. Bu sistemin özeti, taşrada merkezi idarenin mutlak egemenliği yanında sınırlı bir yerel temsil ilkesidir.

Kanun-i Esasinin vilayet yönetimini ayrı bir bölümde (108. maddeden 112. maddeye kadar) ele aldığını ifade etmiştik. Taşra yönetimini düzenleyen Kanuni Esasinin 108. maddesi, *"Vilayetin usulü idaresi, tevzii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır"* hükmünü taşımaktadır. Bu duruma göre ülkenin en büyük mülki birimi, eyaleti mümtazeler dışında *'vilayet'* adını almaktadır. Yayla'ya göre maddede bahsi geçen deracet tabiri mülki idare birimlerini değil, vilayet usulü idaresinin dayandığı tevzii mezuniyet ve tefriki vezaif kuralının derecelerini ifade etmektedir. Kanunun 109. maddesinde de, mülki birimler olarak vilayet, liva ve kazalar sayılmıştır (1984: 41).

Kanuni Esasinin taşra yönetimine ilişkin hükümleri incelendiğinde; taşra yönetimine devlet merkezinde görülen ve meşrutiyet anlayışına uygun bir düzenleme getirilmek

istendiği görülmektedir. Bu düzenleme ile teşkilat bakımından vilayet, liva ve kaza birer küçük merkez görünümünü almıştır. Bu merkezlerde vali, mutasarrıf ve kaymakama yardımcı, üstelik Kanuni Esasinin 109. maddesine göre, seçilmiş üyelerden oluşan sürekli bir *'idare meclisi'* bulunacaktır. Daha da önemlisi, görevleri, 110. maddede sayılan ve yılda bir kez vilayet merkezinde toplanan ve adı *'meclisi umumi'* olan çok çeşitli görevlerle donatılmış bir kurul oluşturulmuştur. Kanuni Esasi 111. maddesiyle ve gene vilayet genel başlığı altında *'cemaat meclisleri'* kurulmasını da öngörmüştür. Ayrıca Anayasanın 112. maddesiyle de *'belediye idaresi'* ayrı bir yönetim kuruluşu olarak güvence altına alınmıştır (Yayla, 1984: 42-44).

Özetle 23 Aralık 1876 tarihinde yürürlüğe giren bu anayasa ile vilayetin yönetimi açısından *'yetki genişliği'* ile merkezi ve mahalli idareler arasında *'görev ayrılığı'* ilkeleri benimsenerek vilayet, liva ve kaza meclisleri ile genel meclislerin çalışma esaslarının özel yasa ile düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca vilayetlerde yetki genişliğine dayalı genel yönetim ile görev ayrımı ilkesine dayalı yerinden yönetim organları birbirinden bağımsız hale getirilmiştir (Sanal, 2000: 31). Bir önceki bölümde bahsedildiği üzere 1876 Anayasasındaki düzenlemelere paralel olarak, 1913 yılında yürürlüğe konulan *'İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'* il yönetiminin genel çerçevesini belirlemiştir. Bu geçici yasa ile il yönetiminde merkezcilik ve yerel yönetim ilkelerinin bağdaştırılmaya çalışılmış ve genel yönetimin taşra örgütlenmesinin yanında il özel yönetimi de eklenmiştir. Bu yönetim düzeni toprak kayıpları ve mülki birimlerdeki azalmayla birlikte Osmanlı Devletinin yıkılmasına kadar devam edecektir.

Milli Mücadele ve Cumhuriyet Dönemi anayasalarına geçmeden önce 1876 Anayasasında belirtilen iki önemli yönetim ilkesi üzerinde ayrıntılı olarak durmak gerekir. Çünkü bu ilkeler taşra yönetimine ilişkin günümüze kadar gelen tartışmaların kaynağını teşkil ederler. Bunlar; *'tevsii mezuniyet'* ve *'tefriki vezaif'* ilkeleridir. Bu ilkeler ne anlama gelmektedir? Bu ilkelerin anlaşılabilmesi için 1876 yılının ortamına bakmak gerekir. Yayla'ya (1982: 59-63) göre, Kanuni Esasinin hazırlandığı günlerde Osmanlı Devletinin içinde bulunduğu ortamı etkileyen üç önemli unsur bulunmaktadır. Birinci unsur; devlet yönetimini de etkileyebilen bazı liberal aydınların düşünce ve eylemleridir, ikinci unsur, içte meydana gelen ve bir kısmı dış kaynaklı olaylar ve dış baskılardır, ortamı oluşturan üçüncü unsur ise, aslında en güçlüsü fakat her iki yönden gelen baskılar sebebiyle en fazla ödün vermek zorunda olanıdır; bu unsuru, başta padişah başta olmak üzere, geleneğe ve İslami esaslara bağlı; muhafazakâr çevre ve dayandığı çoğu sessiz Müslüman Türk halkı topluluğu meydana getirmektedir. İşte idaredeki yönetim ilkeleri bu iç ve dış unsurların belirlediği ortamda kabul edilmiş ve tabii ona göre yorumlanıp uygulanmıştır. Gerçekten de, bir yandan mümtaz eyaletlerin (ayrıcalıklı eyaletler) durumu Anayasada dikkate alınırken, bir yandan da, vilayetlerin idarelerinde merkeziyetçilik muhafaza edilerek, tevsii mezuniyet usulü kabul edilmiştir.

II. Abdülhamit'in Kanuni Esasiyi uygulamadan kaldırması ve mutlak monarşiye dönmesi karşısında, Osmanlı aydın çevreleri bu rejimin yıkılması için birleşmişlerdir. Yıkılan rejimin yerine neyin konulacağı sorusunun yanıtı doğrudan doğruya yönetim ilkeleriyle ilgili olmuştur. Jön Türk'lerin, bu amaçla etrafında kutuplaştıkları iki temel görüş de bu ilkelere yönelmektedir. Bir yanda ülke birliğini tek kurtuluş yolu olarak gören ve

doğal olarak *'merkeziyetçiliği'* savunan *'ittihatçılar'* vardı. Öte yanda da, kurtuluşu, kişilerden başlayıp onlardaki girişim ve yönetim yeteneğini geliştirerek yaratılacak çağdaş batı tipi toplumda arayan *'âdemimerkeziyetçiler'.* Bu temel görüş ayrılığı, siyasi örgütlenmenin yanında daha sonraki anayasaların yorum, uygulama ve eleştirilerini de etkilemiştir. *'Jön Türkler'* hareketinin, 1902'de yapılan kongre ile ikiye ayrıldığını görmekteyiz. Bunlar, devleti kurtaracak devrimi hiçbir yabancı devleti işe karıştırmaya gerek kalmaksızın yapmak isteyenler, yani *'âdemi müdahaleciler'* ile devrimin ancak yabancı devletlerin de yardımı ile gerçekleşebileceğini savunanlar, yani *'müdahaleciler'*dir. Birinci grup, yani âdemi müdahaleciler *'İttihat ve Terakki Cemiyeti'*ni; ikinci grup yani, müdahaleciler ise *'Teşebbüsü Şahsi ve Âdemimerkeziyet Cemiyeti'*ni oluşturmuşlardır. İttihatçılar, Osmanlı toplumunu oluşturan bütün unsurların birleşmesini, birleşik kalmasını istiyorlar, kurtuluşu burada görüyorlar ve tabii, yönetimde de bir devletin birliğini, bütünlüğünü en fazla koruyacak usul olarak öteden beri kabul edilen merkeziyetçiliği öngörüyorlardı. Kanuni Esasisinin 108. maddesi ancak bu yaklaşımla yorumlanacak, ama uygulamada daha da *'merkeziyetçi'* kalınacaktır. Teşebbüsü Şahsi ve Âdemimerkeziyet Cemiyeti ise âdemimerkeziyetçiliği programının başına yerleştirmiş, idari kararların alınmasına, sadece usulü bakımdan değil, yetki yönünden de katılan bir mahalli yönetim öngörmüştür. II. Meşrutiyete geçişten sonra da, düşünce ve teşhis planındaki kutuplaşmanın siyasi örgütlenmeyi etkilemeye devam ettiği görülmektedir (Yayla, 1982: 63-65).

Bu iki cemiyet arasında bu tartışmalar olurken, İmparatorluğun çeşitli yerlerinde iç karışıklıklar çıkıyor, yabancı devletlerin müdahaleleri artıyordu. O günkü yöneticilerin amacı ise bir yandan dış baskıları azaltacak bir görüntü yaratırken, bir yandan da mahalli halkın harcamalara katılmasını sağlayan bir çareyi uygulamaya koymaktı. Açıkçası gerçek bir yerinden yönetim ve onun getirdiği icrai karar alma yetkisi söz konusu değildi. Ancak yabancı etkiler ve müdahaleler öylesine artmıştı ki, taşra yönetimi konusunda yeni nizamname taslakları hazırlanmaya çalışılmıştır. Dıştan yapılan baskı ve önerilerin ağırlığı vilayetlerin idaresiyle ilgiliydi ve *'âdemimerkeziyet ve muhtariyet'* yönünde uygulama yapılması yönündeydi. Bu dönemde valilerin yetkilerinde de önemli azalmalar meydana geldi ve taşra idaresi adeta işlemez duruma getirildi. Vilayetlerin başına yeterli tecrübeye sahip vali bulunamıyor, valilerin mutasarrıfları ve kaymakamları atama yetkileri zayıflıyor, valiye bağlı bazı alt kademe memurlara merkezden emirler veriliyor, en küçük maaşlı memurlar bile merkezden seçiliyor, valilerin sarf yetkileri kaldırılarak nüfuzları kırılıyor, özellikle zabıta yetkilileri ile mülki idare amirleri başa çıkamıyorlardı. Hazırlanan teftiş raporları da pek dikkate alınmıyor, yeni ve faydalı öneriler içeren teftiş raporları mahzenlerde çürütülüyordu. Bu arada dışarıdan tehditler de gelmeye devam etmektedir. Eğer Osmanlı yönetimi kendiliğinden âdemi âdemimerkeziyeti vilayetlere getirmezse, durum öğle ağırlaşacaktır ki, Avrupa'nın büyük devletleri, çeşitli milliyetlerin isteklerini karşılamak ve onlara idari özerklik vermek üzere yönetimi zorlayacaktır. Bu görüşlere göre, Osmanlı içinde bulunan çeşitli milletlerin yönetimde ağırlık taşıması zorunludur. Bu aşamada söz konusu olan sadece âdemimerkeziyet de değil, doğrudan doğruya Osmanlı Devletinin bütünlüğüdür. Yani vilayetlerin idaresi konusu aşılarak, bu konudaki tartışmalar 108. maddeden, adeta 1. maddeye çıkarılmıştır (Yayla, 1982: 66-77).

1876 Anayasaları dışında diğer anayasaları da etkileyen ve yönetim yapımıza yön veren bu iki önemli ilkeyi biraz daha irdelemek yararlı olacaktır. Yukarıda da belirtildiği gibi Kanuni Esasinin 108. maddesi; *"vilayetin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses...",* şeklindedir. Tevsi, genişletmeyi, mezuniyet ise, bir konuda salahiyet sahibi olmayı, yetkili bulunmayı ifade eder. Dolayısıyla tevsii mezuniyetin karşılığı; *'yetki genişliği'*dir. Tefriki vezaif de, *'görev ayrımı'* anlamına gelmektedir. Tefriki vezaif ilkesi 1961 Anayasasından itibaren anayasalarımızdan kaldırılmıştır ve günümüzde kullanılmamaktadır. Ancak bu ilke son dönemde özellikle yerel yönetim yasaları ile birlikte tekrar gündeme gelmiş ve yapılan yeni düzenlemelerin anayasalarımızdan kaldırılmış olan bu ilkeye geri dönüş anlamına gelebileceği üzerinde durulmuştur.

Bu ilkelerin ne anlama geldiği yukarıda da ifade edildiği gibi esasen 1876 Anayasa döneminde tartışılmış ve her iki kavram farklı kesimlerce farklı anlaşılmıştır. O dönemde yapılan tartışmaların; tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkelerinin tek bir kural olup olmadığı, tevsii mezuniyetin âdemi merkeziyetle bağlantısı, tevsii mezuniyetin merkeziyetle bağlantısı, tefriki vezaif ilkesinin âdemimerkeziyet anlamına gelip gelmediği vb. konularında yoğunlaştığı görülmektedir. Bazı görüşlere göre tevsii mezuniyet ile tefriki vezaif tek bir kuraldır ve birlikte tekil olarak ifade edilen kuralın unsurları görünümündedir, bazı görüşlere göre tevsii mezuniyet âdemi merkeziyetle bağlantılıdır, bazı görüşlere göre tevsii mezuniyet merkeziyetle bağlantılıdır, yine bazı görüşlere göre tefriki vezaif âdemimerkeziyettir, bazı görüşlere göre de tefriki vezaif âdemimerkeziyet değildir (Yayla; 1982: 80-96). Ancak o dönemde yapılan tartışmalardan, 108. madde de yer alan iki terimin tek bir anlamı ifade etmediği, söz konusu terimlerle ilgili incelememelerde ayrı ayrı anlam ve içerik belirlemelerine gidildiği, tevsii mezuniyeti âdemimerkeziyetle bağlantılı görenler olmasına rağmen, bu ilkenin merkeziyet usulünün bir uygulama derecesi olduğu, yine tefriki vezaif ilkesinin mutlaka âdemimerkeziyetle bağlantılı görmeyenler olmakla birlikte, ağırlıklı olarak bu ilkenin âdemimerkeziyet olduğu, aşırı derecede uygulanırsa siyasi âdemimerkeziyete varılabileceği konusundaki görüşler ağırlık kazanmıştır.

Bizce de 1876 Anayasasında yer aldığı şekliyle, bu iki ilke birbirinden anlam bakımından farklı olup, tevsii mezuniyet ilkesinin merkeziyetçilik ile bağlantılı, tefriki vezaif ilkesinin de âdemimerkeziyet ile bağlantılı olduğundan şüphe yoktur. O dönemde yapılan tartışmaların günümüzden farklı olarak belediyelerle ilgili değil, illerin yönetimi üzerine yoğunlaştığı anlaşılmıştır. Bu ilkelerle ilgili tartışmaya diğer bölümlerde de yer verileceğinden ve yapılan açıklamaların yeterli olduğu düşüncesiyle bu noktada 1876 anayasası dönemini sonlandırarak diğer anayasalarımıza geçelim.

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu: Kurtuluş Savaşını yürüten TBMM'nin dayandığı ilkeler 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile açıklığa kavuşturulmuştur. 1876 Kanun-u Esasisi henüz resmen ilga edilmiş sayılmadığı için, bu Anayasa sadece (23) maddelik kısa bir metin olarak kaleme alınmıştır. Fakat 1921 Anayasası artık Kanuni Esasiden çok farklı temellere dayanmakta, yeni bir Türk Devleti kurmakta, *'milli egemenlik'* ilkesini kabul etmekteydi. Nihayet il ve nahiyelerde halk idaresi, yani *'yerinden yönetim'* ilkesini kabul etmiştir (Özbudun, 1990: 6). 1921 yılında kabul edilen Teşkilatı

Esasiye Kanunu il yönetimine en fazla yer veren anayasamızdır. Tek amacı ülkenin işgalden kurtuluşunu gerektiren yapıları düzenlemek olan bir anayasa olmakla birlikte vilayet yönetimine ilişkin ilginç hükümler içermiştir.

Kanunun 10-23. maddeleri arasında idare ve vilayet sistemi düzenlenmiş; vilayet, kaza, nahiye yönetim bölümleri, coğrafi ve ekonomik ilişkiler açısından değerlendirilerek oluşturulmuş (10. madde), vilayetin tüzel kişiliği olan özerk bir yönetim birimi olduğu, halk tarafından seçilen bir meclisinin olacağı, Büyük Millet Meclisince belirlenerek kendilerine verilecek görevleri yürüteceği, kendi içinden bir başkan ve yönetim kurulu seçeceği ve yürütme gücünün bu organda olacağı belirtilmiştir (11, 12, 13. maddeler). Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi olarak yine meclis tarafından atanan bir vali bulunacak ve devletin umumi ve mahalli görevleri arasında sorun yaşandığında müdahale edebilecektir (14. madde). İkinci mülki birim olan kazaların yönetimi yine Büyük Millet Meclisi tarafından atanacak ve valinin emri altında görev yapacak bir kaymakama verilmiş, ancak kazalara tüzel kişilik hakkı tanınmamıştır (15. madde). Kanunun kazalara fazla yer ayırmazken nahiyelere oldukça önem verilmiş, aynen vilayetlerde olduğu gibi nahiyelere de tüzel kişilik ve özerklik tanımıştır (16. madde). Nahiyelerin bir şurası, bir idare heyeti bir de müdürünün olacağı (17. madde), nahiye şurasının halk tarafından seçilecek üyelerden oluşacağı, idare heyeti ve nahiye müdürünün nahiye şurası tarafından seçileceği, nahiye şurası ve idare heyetinin kazai, iktisadi ve mali yetkileri kullanacağı ve nahiyelerin bir veya birkaç köyden ya da bir kasabadan oluşacağı (17-21. maddeler) hüküm altına alınmıştır.

1921 Anayasasının getirdiği bir yenilik *'umumi müfettişlik'* uygulamasıdır. Buna göre vilayetler ekonomik ve sosyal ilişkileri açısından birleştirilerek umumi müfettişlik kıtaları oluşturulacaktır (22. madde).Umumi müfettişlik, sınırları içerisinde asayişin temini, daire ve işlemlerin denetlenmesi, vilayetleri arasında eşgüdüm sağlanması görevlerini yerine getirecektir. Umumi müfettişlere özellikle devletin genel görevleriyle mahalli idarelere ait görevleri ve onların alacağı kararları sürekli olarak denetleme görevinin verildiğini görüyoruz (23. madde).

Yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı üzere; 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu iller için görev ayırımı ilkesinden bahsetmemekle birlikte, merkezi yönetim ile il yönetimi arasında bir *'görev ayrımı'* yapmıştır. Kanun, idare başlığı altında mülki teşkilatı, vilayet, kaza, nahiye olarak belirledikten sonra, her üç birimi de ayrı ayrı başlıklar altında düzenlemiştir. Bunlardan kaza, sadece bir mülki birim iken, nahiye, vilayet gibi aynı zamanda tüzel kişiliği olan bir mülki birimdir. İller tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşlardır. Vali vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisidir. Kaymakam kazanın yönetiminden sorumludur, valinin emri altındadır ve aynen valiler gibi TBMM tarafından atanacaklardır. Burada dikkat çeken husus valinin kaymakamın üstü durumunda olması, buna karşılık nahiye müdürleri bakımından böyle bir yetkisinin bulunmamasıdır. Bu da herhalde nahiye müdürlerinin seçilmiş olmasından kaynaklanmıştır. Ayrıca vilayet şurası reisi de aynı durumdadır. Sadece valinin 14. madde gereğince devletin genel görevleri ile mahalli görevler arasında bir çatışma söz konusu olduğunda, nahiyeler hariç müdahale yetkisi vardır. Ancak mahalli idarelerin hepsi, nahiye de dâhil olmak üzere, 23. maddeye göre mıntıkalarında bulundukları umumi müfettişlerin denetimi

altındadır. Merkez örgütünün bir uzantısı da umumi müfettişliktir. Umumi müfettişlik merkezi idarenin taşra örgütünü tamamlayan bir makam ve mıntıkadır. Ancak bir mülki teşkilat birimi sayılmamıştır. Umumi müfettişlik bölge teşkilatı da sayılmaz.

1921 Anayasasında, 1876 Anayasasında yer alan tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkelerini içeren açık hükümler bulunmamaktadır. İleride açıklayacağımız 1924 Anayasasından farklı olarak da 1921 Anayasasında bu ilkelerle ilgili bir açıklık getirilmemiştir. Oysa anayasada ana ağırlığı taşra yönetimi almaktadır. Bu dönem aynı zamanda iki anayasalı bir dönemdir. Çünkü 1876 Anayasası hukuken yürürlükten kaldırılmamıştır.1876 Anayasasının, 1921 Anayasası ile çelişmeyen hükümleri uygulamada kalmıştır. Ancak bu dönemin düşünce ve siyaset ortamı doğal olarak 1876 Anayasası döneminden de çok farklıdır.

Bu dönem özetlenecek olursa; Osmanlı Devleti Birinci Dünya Savaşından yenilgiyle çıkmıştır, ama hem fiilen hem de hukuken varlığını sürdürmektedir. Osmanlı Devletinin asli unsuru olan Türkler, artık devletin tek unsuru olmak durumundadır, mili egemenlik ve irade anlayışı yeşermeye başlamıştır, kongreler dönemi yaşanmış, misak-ı milli beyannamesi benimsenmiş, milli hâkimiyet ilkesinin, milli irade anlayışının ve milletin kendi kaderini kendisini tayin etmesi şeklindeki çağdaş değerin ürünü olarak Ankara'da TBMM toplanmıştır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununu yapan ve onun yönetim ilkelerini koyan bu milli meclistir. Artık kendi haline bırakıldığı takdirde, bölünmekten korkacak tarafı kalmamış, aksine giderek bütünleşebilecek, bir bakıma kendi kendini yönetir hale gelmesinden, başka devletlerin endişe duyduğu bir hale gelmiştir. Dolayısıyla bu gelişmelerin 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununun kabul edildiği günlere isabet eden kesitinde, henüz Osmanlı Devleti devam ettiğinden, yeni anayasa değiştirilmesi zorunlu temel ilkeleri öngörmekle yetinmiştir. Ancak bu arada meclisi oluşturan milletvekillerinin önemli bir kesiminin de meşrutiyet dönemini yaşamış, o zamanki siyasi partilerde çalışmış olanlar da vardır. Bundan dolayı da ilk mecliste yönetim ilkeleri konusunda önemli tartışmaların yaşandığı da bir gerçektir. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununu hazırlayanlar ve onu görüşerek kabul edenler, doğal olarak meşrutiyet ortamından ve bu dönemin tartışmalarından etkilenmişlerdir. Dolayısıyla âdemimerkeziyet anlayışı, kuşkusuz siyasi olayların belirlediği çerçeve içinde ve 1920'lerde, asıl anlamına uygun biçimde genişlemiştir. Bundan dolayı 1921 Anayasasının oldukça güçlü bir âdemimerkeziyete gittiği söylenebilir (Yayla, 1982: 111-117).

Burada dikkat çekici olan vilayetlere (il özel idareleri) bırakılan yetki alanlarının genişliğidir. Kanunu 11. maddesinde, "Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dâhili siyaset, şeri, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekâlifi ile menafii birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muavenet-i içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının selahiyeti dâhilindedir." denilerek merkezi idarenin, devletin hükümranlık haklarından kaynaklanan bazı temel yetkileri dışında kalan konuları vilayet şuralarının düzenleme ve idare alanına sokmuştur. Adeta vilayetler genel yetkili yapılmış, vilayetin mahalli işleri dışında bırakılan hususlar istisna yapılmıştır. Genel kural bir işin mahalli olmasıdır. Vilayetlerin yetki alanları anayasal güvence altına

alınmıştır. Mahalli idarelere bırakılan işler o günlerin kamusal hizmet ve faaliyetlerinin önemli bir kısmını kapsamaktadır. Özetle mahalli bir idare birimi olarak vilayet; devletin, siyasi, adli, askeri, milletlerarası veya vilayetler arası ilişkileri dışında, çok geniş bir alanın düzenleyicisi durumundadır. Bu durumda 'tefriki vezaif' kuralının, mahalli idareyi asli yetkili, merkezi yönetimi ise sınırlı ve istisnai yetkili sayacak kadar 'âdemi merkeziyet ilkesi' lehine uygulandığı görülmektedir. Ayrıca vilayet şurasının kararları da herhangi bir onaya tabi olmayacaktır. Vilayet icra yetkisini kendi içinden seçtiği, idare heyeti aracılığıyla ve onun adına icra amiri mevkiindeki reis aracılığı ile kullanacaktır. Bu modelde vali il özel yönetiminin başında değildir. 1921 Anayasasının getirdiği idare sisteminde, valinin vilayet mahalli idaresi üzerinde söz sahibi olması istenmemiştir.

14. maddede belirtildiği gibi valinin görevi; *"...devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir"* ve *"...yalnız devletin umumi vezaifiyle mahall-i vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale edecektir".* Bu müdahalenin anlamı ve sınırı da kanunda belirtilmemiştir. Ancak iki tür işin birbirine karışması, ters düşmesi durumu dışında valilerin mahalli yönetim üzerinde hiçbir yetkisinin bulunmadığı görülmektedir. Sonuçta vilayet idaresi güçlü bir muhtariyete sahiptir. Yukarıda bahsedildiği gibi benzer bir durum nahiyelerde de vardır. Nahiye idaresinin de kazai, iktisadi ve mali yetkilere sahip bulunması ve organlarının seçim kaynağına dayanması karşısında geniş bir muhtariyetten yararlandığı anlaşılmaktadır. Kanuni Esasinin öngördüğü sistem 1921 Anayasası ile âdemimerkeziyet lehine ve tersine çevrilmiştir. Ancak 1913 yılından 1929 yılına kadar Kanuni Esasi döneminden kalma İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati yürürlükte olduğundan dolayı bu değişim salt planda kalmıştır.

Milli birliğe en fazla ihtiyaç duyulan bir dönemde siyasi âdemimerkeziyete kadar varabilecek böylesine bir muhtariyet anlayışı dikkat çekicidir. Bir yanda genel ve bireysel kararlar alabilme, bunları uygulayabilme olanağı, buna ilave olarak da, ekonomik ve mali yetkilerin açıkça öngörülmesi, bir yandan da bütün organları seçilmiş veya sonucu itibariyle seçim kaynaklı tüzel kişilik, buna karşılık sadece gözetmen durumunda olan bir vali, gerçekten anlaşılması zor bir yapılanmadır. Herhalde bu noktada umumi müfettişlik kurumuna güvenilmektedir. Kanunun 23. maddesi umumi müfettişliği düzenleyerek ve denetimi öngörerek, mutlak muhtariyete gidilmesinin önüne geçmiştir. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununun yönetim ilkelerini kısaca özetleyecek olursak; "merkeziyet usulü, sınırlı ve istisnadır. Hiyerarşik üst, TBMM'dir. Ast-üst zincirlemesi bazı değişikliklerle, kopuk kopuk görülmektedir. Vekil-vali, umumi müfettiş-valiler ve vekillerle-umumi müfettişler arasındaki ilişkiler bu anayasada açıkça düzenlenmemiştir. Âdemimerkeziyet ise, asli ve geneldir. Bir ilke olarak gerekli müesseselerle birlikte anayasada yer almıştır. Bu müesseseler; seçime dayalı organlardan oluşan tüzel kişilik, icrai karar alabilme ve uygulama yetkisi, bazı belirsizliklere karşılık, güçlü sayılabilecek bir muhtariyettir." (Yayla, 1984: 127-130). Sonuç olarak bu kısa Anayasanın toplam 14 maddesinin (m. 10-23) merkezî idarenin taşra teşkilâtına ve yerel yönetimlere ayrılması dikkat çekicidir. Bakanların seçim usulünü düzenlemeyen bu Anayasa, nahiyelerin idare heyetlerinin nasıl seçileceğini düzenlemeyi ihmal etmemiştir. 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanununun âdem-i merkeziyete çok önem verdiği gözlemlenebilir (Gözler, 2000: 52).

1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu: 1876 Osmanlı Kanun-ı Esasisi henüz resmen ilga edilmiş olmadığından ve 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu da yeni devletin gereksinimlerine yanıt verecek nitelikte olmadığı için ikinci TBMM yeni bir anayasa yapma sorununa eğilmiş ve hazırlanan yeni anayasa 20 Nisan 1924'te yayınlanmıştır (Özbudun, 1990: 10). 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu altıncı bölümünü vilayete ayırmıştır ve 89-91. maddelerinde il yönetimini düzenlemiştir. Ancak il yönetimini düzenleyen maddeler 1921 Anayasası kadar ayrıntılı değildir. Anayasa, ülkedeki vilayet, kaza, nahiye bölünmesini aynen kabul etmiş, nahiyelerin kasaba ve köylerden oluşacağını belirtmiştir. Bu ayrımda yine coğrafi durum ve ekonomik şartlar göz önünde bulundurulmuştur (89. madde). Vilayetlerle (özel idareler), şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliklerinin olacağı (90. madde) ve vilayetlerin yetki genişliği ve görev ayrılığı ilkesi çerçevesinde çalışacağı (91. madde) belirtilmiştir. Böylece ülkenin mülki yönetimi, vilayet, kaza ve nahiyelere ayrılmıştır. Burada dikkat çeken yenlik nahiyelerle ilgilidir. Nahiye, sınırları içinde yer alan kasaba ve köyler bir yana bırakılırsa, artık yeni statüyle bir tüzel kişiliğe sahip değildir. Bu bakımdan nahiye kazaya daha yakın hale getirilmiştir.

Cumhuriyetin asıl anayasası olan 1924 Anayasası ile 1876 Anayasasında (108. madde) bulunan yönetim ilkelerine geri dönüş yapıldığı görülmektedir. Bu yönetim ilkeleri *'tevzii mezuniyet/yetki genişliği'* ve *'tefriki vezaif/görev ayrımı'* ilkeleridir. Kanunun 91. maddesi; *"Vilayetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur."* şeklindedir. Kanuni Esasinin 108.maddesi de yukarıda belirtildiği üzere; *"Vilayetin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses..."*, şeklindeydi. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu merkeziyet ya da âdemimerkeziyet terimlerini kullanmamış, *'tevzii mezuniyet/yetki genişliği'* ve *'tefriki vezaif/görev ayrımı'* ilkelerini belirtmiş, fakat açık ve belirgin biçimde 1921 Anayasasının âdemimerkeziyetçi düzenini terk etmiştir. Yeni anayasa düzenleme yapmak açısından kanun koyucuyu daha serbest bırakan, oldukça genel düzeyde bir sınırlama yapmakla yetinmiştir. Ancak 1876 Anayasasında yer alan bu ilkelere tekrar neden yer verildiği sorusu kritiktir.

Yayla'dan (1982: 135) yararlanarak bu soruya yanıt vermeye çalışalım; 1921 Anayasasının yönetim ilkeleri aslında uygulanmadığına ve bu anayasa döneminde selamete çıkıldığına göre, söz konusu ilkelerden ve âdemimerkeziyetçi yaklaşımdan vazgeçilmeyeceği düşünülebilirdi. Ancak böyle olmamıştır. Kuşkusuz bunda uygulanmayan yönetim ilkelerinden çok, uygulanan düzenin rolü vardır. O da giderek merkezileşen, öyle olmak zorunda bulunan; birçok bölücü olayla mücadele etmiş olan TBMM Hükümetinin uygulamasıdır ve doğal olarak siyasi, askeri ve idari bakımlardan zorunlu olarak merkezileşmiştir. Üstelik genç cumhuriyetin çağdaşlaşması için reformlar yapılacak, yeni yönetimin bütün ülkeye yayılacak düşünce yapısı, her yerde aynı güçte etkisini gösterecek; iktisadi ve sosyal dengesizlikler aşılacak, mahalli yönetimler kendi beceri ve olanaklarıyla kaderine terk edilmeyecektir. Yalnız genç cumhuriyetin ulusal egemenlik ilkesine dayandığı; demokrasiyi amaç bildiği; halkın kendi kendini yönetmesinden vazgeçmesinin de düşünülemeyeceği açıktır. Bu ikili durum merkeziyetçiliği de, âdemi merkeziyetçiliği de birlikte gerektirmektedir.

Kuşkusuz, 1924 Anayasasının yönetim ilkeleri, sonradan araya giren olayların da etkisiyle, zaman içinde farklı yorumlara konu olmuştur. O dönemde yapılan tartışmaların da yine 1876 Anayasası döneminde yapılan tartışmalara benzediği görülmektedir. Bazıları tevsii mezuniyeti merkezi sistemin dışında görmüşler, bazıları tevsii mezuniyeti merkeziyet sistemi içinde kabul ederek tevsii mezuniyeti taşra görevlilerine yetki tanıması olarak anlamışlar, bazıları tevsii mezuniyetin asıl bir ilke olduğunu ileri sürmüşler, yine bazı görüşlere göre tefriki vezaif âdemimerkeziyet olarak kabul edilmiştir. Ayrıca tefriki vezaif ilkesi çerçevesinde ayrılacak görevler de tartışılmıştır (Yayla, 1982: 142-162).

Bu tartışmalardan çıkan sonuca göre; Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun kabul ettiği 'tefriki vezaif'i vilayet idarelerinin görev alanı bakımından daha sınırlı ve vilayetler konusunda idari âdemi merkeziyetin (belediyelerin ve köylerin sırf tüzel kişi olarak sahip bulundukları mahalli özerkliğin) daha dar tutulduğunu gösteren bir esastır. Ayrıca 91. maddedeki 'vilayet' kelimesi gerçekte, sadece il özel idarelerini kastediyor olmalıdır. Tefriki vezaifi uygulama yetkisinin, mutlak olarak kanun koyucuya ait olduğu görüşü yanında, özellikle belediye ve köylerin mahalli görevlerinden hareket ederek, bu mahalli idarelerin nesnel, maddi bir faaliyet alanı bulunduğuna işaret eden görüş ve yorumlar da vardır. Genellikle 'tefriki vezaif', âdemimerkeziyet karşılığı kabul edilmekte, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununun 91. maddesi de, bunun sonucu olarak, vilayet, belediye ve köyleri kapsar genişlikte görülmektedir. 1924 Anayasasındaki tefriki vezaif, yalnız vilayetlerle ilgili, âdemimerkeziyetin daha kısıtlı ve kanun koyucunun iradesine daha fazla takdir payı bırakan bir şekildir. Bu durumda 91.maddedeki iki esastan biri olan, tefriki vezaif, yalnız vilayetle ilgili görülmeli, diğer esas olan, tevzii mezuniyet de, vilayet mülki kademesiyle sınırlı kabul etmek gerekir (Yayla, 1982: 162-163).

Güler, Cumhuriyetin iki anayasasının bu açıdan bir karşılaştırılmasını yapmıştır (2006: 217-219); 1921 Anayasası ülkeyi vilayet, kaza ve nahiyelere ayırmış, vilayet ve nahiyelerin manevi şahsiyet ve muhtariyeti haiz olduğunu belirtmiş, buralarda yönetimi şuralara vermiştir. Millet meclisinin temsilcisi olan vali ilde yalnızca genel devlet işlerinden sorumlu tutulmuş, yerel devlet işleri şuralara bırakılmıştır. Bu yapıyı oldukça beğenenler, yüceltenler olmuştur. 1921 Anayasası, kurtuluş hareketinin üst belgesi olarak her türlü övgüyü hak etmekte ve yerel yönetimlere ilişkin hükümleri dönemin gereklerini karşılamaktadır. Ancak 1921 Anayasası yerel yönetimler açısından doğrudan Bolşevik rüzgârın etkisiyle getirdiği bu düzenlemeyi feodal, imparatorlukçu, hilafetçi yerel egemenler dünyasına getirmiştir. Bunu anlamak için o zamanki meclisin yapısına bakmak yeteli olacaktır. 1924 Anayasası ise; yerel kamu gücünün doğrudan yerel geleneksel egemenlerin eline bırakılmasını önlemiş, cumhuriyet iktidarlarının tasfiye etmeye çalıştıkları bu toplumsal ve siyasal unsurların etki alanını daraltmıştır. İl yerel denetimleri valilik kurumunun yönetimi ve denetimine çekilmiş, merkezi yönetimin yerel egemenleri amaçlar doğrultusunda yönlendirme aracına dönüştürülmüştür.

1961 ve 1982 Anayasaları: 1961 Anayasasının hazırlandığı günlerde Osmanlı Devleti zamanından beri görülen ve Cumhuriyetin ilk yıllarında ve sonra çok partili dönemde yaşanan olayların, Devletin ve idarenin bütünlüğü konusundaki endişeleri gündemde tuttuğu bir gerçektir. Ayrıca 1961 Anayasası hazırlanırken 1950-1960 döneminde ya-

şanan olayların etkisi de büyük olmuştur. Bu gözlem yönetim ilkeleri için de geçerlidir. Öncelikle 1950-1960 dönemi, mutlak merkeziyetçiliğin uygulandığı bir zaman kesitidir. 1961 Anayasası hazırlanırken âdemimerkeziyeti, idari alanda tutma eğilimi ağır basmaktadır. Demokratik hukuk devleti anlayışı içinde seçim temeline dayalı mahalli idareler düzenlenirken, idarenin bütünlüğünü, oradan da ülkenin ve milletin bütünlüğünü korumak önemli bir nokta olmuştur.1961 Anayasası daha önceki anayasalardan farklı olarak, doğrudan doğruya, açık ve ayrıntılı bir şekilde, yerinden yönetim ilkesini getirmiştir (Yayla, 1982: 165-168).

1961 Anayasasının 112. maddesinde; "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.", denilmiştir.

115. maddesinde de; "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir." denilmiştir.

1961 Anayasasında ilk defa idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ilkesi anayasal ilke haline getirilmiş, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 1924 Anayasasında yer alan 'tefriki vezaif' ilkesi terk edilmiştir.

Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası da temel olarak, 1961 Anayasasındaki yönetim ilkelerini benimsenmiştir. Önemli maddeler aşağıya çıkarılmıştır;

Anayasanın *'İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzel Kişiliği'* başlıklı 123.maddesinde; "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri **merkezden yönetim** ve **yerinden yönetim** esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.", denilmiştir.

'Merkezi İdare' başlıklı 126.maddesinde; "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, **illere**; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi **yetki genişliği** esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.", denilmiştir.

'Mahalli İdareler' başlıklı 127. maddesinde de; "Mahalli idareler; **il,** belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.", denilmektedir.

Bu maddelere göre, merkezi idarenin taşra teşkilatına yöne veren ilkeler şöyle sıralanabilir (Gözler, 2006: 158);

*Anayasa, merkezi idarenin taşra teşkilatı için, hem il ve diğer kademeli bölümler (mülki idare bölümleri), hem de birden fazla ili içine alan "bölge idareleri" kurulmasını öngörmüştür.

*Anayasa, sadece ilden bahsetmiş, il altındaki diğer kademeli bölümleri isim olarak saymamıştır. O halde bunların tespiti kanun koyucuya kalmaktadır.

*Mülki idare bölümleri (il ve diğer bölümler), kurulurken, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre hareket edilecektir.

*Birden çok ili içine alan bölge idarelerinin kurulmasında kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlama amacı güdülecektir.

*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı üzere, öncelikle 1982 Anayasası, *'idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür'* ilkesini ana ilke olarak benimsemiştir. Anayasamızda mülki yönetim açısından ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmemiş, yasa koyucuya geniş bir düzenleme yapma yetkisi tanımıştır. 1982 Anayasasının, merkezi yönetimin taşra kuruluşu bakımından temel birim olarak 'il'i aldığı görülmektedir. Anayasamız, hem *'mülki'* yönetim bölümlerini, hem de *'bölge'* yönetimini öngörmüş, il yönetiminin *'yetki genişliği ilkesi'*ne dayanacağını kayıt altına almıştır. Genel yönetim üzerine aldığı hizmeti, *'hizmetin gereklerine', 'ekonomik ve toplumsal koşullara', 'ülkenin coğrafya durumuna'* göre yürütmek, hizmetleri halka götürmek için taşrada örgütlenmek durumundadır. Anayasa merkezi idare yönünden il sistemini temel bir örgütlenme biçimi olarak kabul ederken bu kuralın istisnası olarak da, bölgesel kuruluşlarını göstermiştir (Gözübüyük, 2005: 99). 1961 anayasası gibi 1982 anayasası da daha önceki anayasalarımızda bulunan 'görev ayırımı ilkesi'ni kabul etmemiş, bu ilkeyi uygulamadan kaldırmıştır.

Anayasal Yönetim İlkelerinin Değerlendirilmesi: Bütün bu açıklamalardan sonra, mülki sisteme yön veren anayasal ilkeler üzerindeki tartışmaları özetlemek ve sonuçlandırmak yararlı olacaktır. Görüşlerinden geniş olarak yararlandığımız Yayla bu ilkelerle ilgili olarak aşağıdaki sonuçlara varmıştır (1982: 169-174); Anayasalar boyunca, merkeziyet- âdemimerkeziyet tartışmalarına vesile olan iki esastan '*tevsii mezuniyet';* merkezin taşra görevlilerine -özellikle de valiye- bazı yetkiler verilmesi, '*tevriki vezaif*' ise âdemimerkeziyet olarak algılanmıştır. Muhtariyet kavramından ısrarla kaçınılmıştır. Yayla'ya göre bu iki ilke başlangıçta 'kuramsal olarak' aynı 'kaide' ya da 'esastı'. Âdemimerkeziyetin neredeyse yalnız siyasi anlamda algılandığı ve muhtariyetten özel olarak kaçınıldığı bir dönemde, Kanuni Esasiye giren bu yönetim esası, valilerin yetkilerini genişletiyor (tevsii mezuniyet) ve bunun doğal sonucu olarak da, bu 'genişletilen yetkilerin' belli görevleri yapmak için verildiğini anlatan ve hangi görevlerin merkezin tekelinden çıkarıldığını gösteren 'tefriki vezaif' ile tamamlanıyordu. Hedef doğrudan doğruya vilayetlerin yönetimiydi. II. Meşrutiyetten sonra vilayetlerin yönetiminde

âdemimerkeziyete daha yakın kurallar öngörüldü. Ancak uygulama ve gelişme vilayetlerdeki seçilmiş meclislerin başlangıçtaki yapıdan tamamen uzaklaşamadığını gösterdi. Belediye ve diğer mahalli idare türlerine gelince, bu idarelerin hukuki varlıkları daha kolay kabul edilmiş, görev ve yetkileri daha az tartışılmıştır. Uygulamada ise sadece anayasal ilke ve esasların güvence teşkil edemediği görülmüştür. 1876 Kanunu Esasi döneminde tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkesi anayasa kuralı iken, mutlak ve amansız bir merkeziyetçilik vardır. 1921'de âdemi merkeziyet çok geniştir. Ancak uygulama -kanunlar ve diğer düzenleyici işlemler- aynıdır. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu, tekrar Kanunu Esasi ilkelerine dönmüş, ama bu Anayasadan bir ay kadar önce kabul edilen Köy Kanunu ile 1930'da yürürlüğe konulan Belediye Kanunu, mahalli idareleri düzenleyebilmiştir. Tabii kısa aralıklarla merkezin bu idareler üzerindeki yetkilerini artıran yeni kanunlar da çıkarılmıştır. İl özel idarelerine ilişkin geçici kanun 1913 yılından yakın tarihe kadar –merkezi idare lehine kayba uğrayarak- yaşamını sürdürmüştür. Demek ki, 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 anayasalarının yönetim ilkeleri vilayet idareleri açısından farklı etkililikte olmamıştır. Hatta üst düzeylerde anayasalarda, âdemimerkeziyet giderek genişlerken ya da öyle yorumlanırken, aşağıda mahalli idareleri düzenleyen kurallar giderek merkeziyet lehine değişmiştir. Anayasa ilkeleri kanun koyucu düzeyinde bağlayıcılığa 1961 Anayasası ile erişebilmiştir. Kanuni Esasiden başlayarak günümüze kadar, önce kanuni idare, nihayet de, esas itibari ile anayasal idare anlayışları egemen olmuştur.

Bütün bu tartışmalarla birlikte, 1921 ve 1924 Anayasalarının Osmanlı döneminin âdemi merkeziyetçilik anlayışını koruduğu görünmektedir. Özellikle 'tevzii mezuniyet' ilkesi yanında 'tefriki vezaif' ilkesinin de kabul edilmiş olması önemlidir. Görev ayrımı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görevlerin birbirinden ayrılması olarak tanımlanırken, yetki genişliği valilerin yerinden yönetim çerçevesini belirleyen ilke olarak ortaya koyulmuştur. Ancak âdemi merkeziyetçiliği yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin bütünü olarak gören yaklaşım 1961 Anayasası ile birlikte ortadan kalkmıştır. Ülkemizde kamu yönetiminin temelini oluşturan ilke Anayasamızda bulunan *'idarenin bütünlüğü'* ilkesidir. Bu yukarıdaki paragraflarda belirtildiği gibi Anayasamızda; "*İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır."* şeklinde yer almıştır. Bu ilke bize bazı mekanizmalar sağlar. Her şeyden önce illerin idaresi *'yetki genişliği'* esasına dayanır. Bunun anlamı ise, il ve ilçelerin yönetiminin *'mülki idare sistemi'*ne dayandığıdır. İkinci olarak yerel yönetimler merkezi idarenin *'vesayet denetimi'* altındadır. Merkez adına bu vesayet yetkisini kullananlardan biri de mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamlardır. Yine İçişleri Bakanı adına bu vesayet yetkisini hepsi birer mülki idare amiri olan *'mülkiye müfettişleri'* kullanırlar. Bu mekanizmalar idarenin bütünlüğünü garantiye alan kurumlardır. Mülki idare olmadan idarenin bütünlüğünü sağlamak olanağı yoktur.

İleriki bölümlerde de geniş olarak değinileceği gibi, yasalaşan ancak yürürlüğe girmeyen ve kamuoyunda geniş tartışmalar yaratan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve yerel yönetim yasaları idarenin bütünlüğü ilkesini, hem de bu ilkenin yaşama geçirilme araçlarını önemli ölçüde ortadan kaldırmaktadır. Bu yasalar en fazla idarenin bütünlüğü ilkesinin taşrada uygulayıcıları olan

mülki idare amirlerini hedef almaktadır. Ortaya çıkan son durum, ilin genel idaresinin, mülki idare amirlerinin elinden önemli ölçüde alınmaya çalışıldığıdır. Bu yasalar devlete ve merkezi yönetime ait olan önemli görev alanlarını yerel yönetimlere devrederek ilin genel idaresini gerçekleştirme olanağını fiilen yerel yönetimlere devretmektedir. Oysa Anayasaya göre 'illerin idaresi yetki genişliğine dayanır.' Yetki genişliği, taşra genel idaresince, *'valilikler ve kaymakamlıklar aracılığı ile iş görmenin'* diğer adıdır. Son dönemde çıkan yasalar ile anayasanın temel ilkelerden biri ihlal edilerek devlet sisteminin temel taşlarından biri olan mülki idarenin bilerek veya bilmeyerek aşındırılması amaçlanmıştır. Şüphesiz böyle bir sistem değişikliği yapılabilir, 143 yıldan bugüne uygulanan mülki idare sistemi kaldırılabilir. Ancak mevcut Anayasamızı değiştirmeden böyle bir değişikliğin yapılamayacağı düşünülmektedir. Son dönemdeki tartışmalar ile sanki Osmanlının son dönemine yeniden dönülmüştür.

Esasen bu çok eski ve zorlu bir tartışmadır. Güler'e (2005a: 113) göre bu tartışma yüz otuz yıldan beri devam etmektedir; Bu tartışmanın bir yanında illerin idaresinde mülki sistemin genel yetkili olmasını savunan İttihat-Terakki ve 1919'dan sonra Cumhuriyetçi tercihi vardır, öbür yanında ise illerin genel idaresinde "özel idare"nin, yani yerel güçlerin doğrudan yönetimini savunan Prens Sabahattinci Hürriyet-İtilaf ve İkinci Cumhuriyetçilik tercihi yer almaktadır. Yapılan bu düzenleme ikinci tarafın yeniden canlandırılışından ibarettir. İllerin genel yönetiminde merkezcil-mülki idare yerine yerel güçlerin yönetimini asıl hale getirmek, yüz otuz yıldan bu yana yerel güçlerin 'aşiret', 'cemaat', 'yerel çıkar grupları' ve önceki yüzyılın başında olduğu gibi 'etnik kimlik' ve 'yabancı şirket' faktörlerine iktidar vermek anlamına gelmektedir. Bu unsurların yerel iktidarları, ulusal birliğin çözülmesi için tehlike oluşturmaktadır.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile devletin adalet, dışişleri, güvenlik, mali ve sosyal güvenlik odaklı işleri dışındaki tüm toplumsal hizmetlerinin yerel yönetimlere devri, Türkiye Cumhuriyetinin devlet örgütlenmesinin baştan aşağı değişikliğe uğratılması anlamına gelmektedir. Şimdiki durumda taşrada tüm toplumsal hizmetler Anayasamızdaki 'yetki genişliği' ilkesi esas alınarak yürütülmektedir. Yapılmak istenen değişiklik, temel toplumsal hizmetlerin yerel yönetimlere devri, illerin asıl olarak 'idari vesayet' ilkesine göre yönetilmeye başlanacağını gösterir. Bir başka deyişle iller, *'yetki genişliği'* yerine *'vesayet ilişkisi'*ne, 1876 Kanuni Esasi'sinde yer alan *'tefriki vezaif'* yani görev ayrılığı ilkesine göre yönetilecek demektir. Yukarıda da değinildiği üzere bu özellik 1961 Anayasasında ortadan kalkmış, 1982 Anayasasında da geri getirilmemiştir. İllerin yönetiminde yetki genişliğinin yanı sıra 'görevler ayrılığı' ilkesinin benimsenmesi, Prens Sabahattinci devlet örgütlenmesi formülüdür, kısaca federal örgütlenmeye açılır. Günümüzde bu açılış, Avrupa Konseyi tarafından *'subsidiarite'* adı verilen *'yerellik'* ilkesi ile anayasaya yerleştirilmeye çalışılmaktadır.

Mülki idare amirleri üniter devletin taşrada koruyucusu ve temsilcileri olarak görev yapan kamu ajanlarıdır. Mülki idare sistemi demek, neredeyse üniter devlet demektir. Anayasamız 'âdemi merkeziyetçilik ilkesi'ni öngörmemektedir. Dolayısıyla Anayasamızın bu hükümleri ortadayken mülki idare sisteminin aşındırılması düşünülemez.

Bir noktayı daha hatırlatmakta yarar var. Yayla'nın da isabetle belirttiği gibi; mahalli idare yapısını doğru değerlendirerek, mahalli yönetimin üstesinden gelebileceği işleri onlara bırakmak gerekir. Bu da kanun konusudur. Anayasalar mahalli idareleri halkın yönetime katılması bakımından güvence altına alan ilkeler koymalı, ancak bu ilkeler bir kere konuldu mu, bu ilkelerin doğrudan doğruya ve herkesten önce kanun koyucuyu bağlayacağı hatırlanmalıdır. Ayrıca mahalli halkın, katılma, ilgi gösterme, izleme ve sahip çıkma konusundaki yetersizliği ve hatta pasifliği, bizzat mahalli idare yöneticilerini dahi yanıltabilir. Bu defa, tanınan bütün *anayasal güvencelerin mahalli yönetime değil, yöneticilere hizmet edeceği* bir gerçektir. Bundan dolayı, mahalli halkın katkısını önce özendirip sağlayacak, sonra da *kendi yöneticilerine karşı* bu katkının güvencesini teşkil edecek anayasal ilke ve kurallara ihtiyaç vardır (Yayla, 1982: 173). Bu ihtiyaç ülkemiz yerel yönetimleri için daha da geçerlidir.

Hemen bütün ülkelerde devletlerin kuruluş aşamasında, asıl önemli ve tartışma yaratan unsur merkezi idarenin taşrada nasıl örgütleneceği olmaktadır. Kıta Avrupa'sının ulus devletleri kurulurken ve devlet örgütlenmesi belirlenirken de (Fransa örneğinde olduğu gibi) yönetim ilkelerinin belirlenmesi, bizde olduğu gibi kolay olmamıştır. Burada dikkat çekici unsur geçmişte olduğu gibi günümüzde de yönetim ilkelerinin içsel taleplerden daha çok dışsal zorlamalarla oluşturulmaya ve ya değiştirilmeye çalışılmasıdır. Osmanlı'nın son döneminde olduğu gibi günümüzde de âdemi merkeziyetçilik rüzgârları esmekte, ancak bu rüzgârların esmesinde yine içten gelen taleplerden çok dışsal etkenler ve özellikle küresel kuruluşlar önemli rol oynamaktadır. Bu konu üzerinde özellikle durulmalı, reform talepleri eğer dışarıdan geliyorsa daha da dikkatli olunmalı, Osmanlı'nın son döneminde yaşananlardan ders alınmalıdır. Aksi takdirde taşra yönetimi ve yerel yönetimler sorunu aynen 1876 Anayasası döneminde olduğu gibi anayasal düzenin ve devletin varlığı ve bütünlüğünün temel sorunu haline gelebilir.

1.1.3. Mülki İdare Sisteminin Düzenlenmesi

Ülkemizin taşra yönetim yapısı "idarenin bütünlüğü içinde coğrafi işbölümü"ne dayanır. Buna göre taşrada bulunan kuruluşlar şunlardır; taşra genel yönetimi (mülki idare), bölge kuruluşları ve taşra yerel yönetimi (il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi, köy yönetimi, yerel yönetim birlikleri). Konumuz açısından önemli olan taşra genel yönetimi, yani mülki idare sistemidir. Mülki idare sistemini düzenleyen yasal çerçeveye geçmeden önce bu konuda bir terim sorununun olduğunu belirtelim. Mülki idarenin farklı isimlerle tanımlandırıldığına rastlanmaktadır. Ancak, *'Merkezi idarenin taşra teşkilatı'* terimi doktrinde daha fazla kullanılmaktadır.

Gözler'e (2006: 157) göre aslında *'devlet idaresi'* için *'merkezi idare'* teriminin kullanılması yanlıştır. Ancak bu yanlışlık Anayasamız tarafından da benimsenmiştir. Zira Anayasamızın 126.maddesi, *"Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır."* şeklindedir. O halde Anayasamız bakımından *'merkezi idarenin taşra teşkilatı'* ifadesi doğru ifade olarak görülüyor. Ancak bu ifadenin mantık bakımından doğrusu *'devlet teşkilatının taşra teşkilatı'*, hatta daha da doğrusu *'devlet*

idaresinin mülki teşkilatı' ifadesi veya Fransızların kullandığı *'devletin mülki idaresi'* anlamına gelen *'administration territoriale d'Etat'* ifadesidir. Kanımızca taşra demektense mülki demek daha uygun olacaktır.

Terim tartışmalarını bir yana bırakarak, mülki yönetim ve genel olarak taşra yönetim sistemimizi belirleyen temel yasal metinlerin; 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ile başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere, bakanlıkların kuruluş kanunları olduğunu belirtelim. Anayasal ilkeler incelendiği için doğrudan yasal metinlere geçilebilir.

İl İdaresi Kanunu: Osmanlı dönemi, belli yönetsel ve toplumsal süreçlerin yanı sıra, Cumhuriyete yüz bin kadar kamu personeli, (15) vilayet, (19) müstakil liva, (34) mülhak liva, (302) ilçe ve (679) bucaktan oluşan bir taşra örgütü, köklü yönetsel gelenekler ve yığınla da mevzuat bırakmıştı. Kurtuluş Savaşının önemli bir bölümü de (10) bakanlıktan oluşan bir merkez örgütüyle yürütülmüştü. Yeni devletin yöneticileri savaş yıllarında bile kamu yönetimi ve kamu görevlilerinin durum ve sorunlarıyla yakından ilgilenmiştir. Bu ilgiden mülki idare amirleri de nasibini almıştır. 1930 tarihli Dâhiliye Memurları Kanunu bunlardan biridir. Mülki idare amirlerine öteki kamu görevlilerinden farklı bir statü tanıma isteği, 'dâhiliye memurluğu' statüsünü düzenleyen 1930 tarih ve 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda somutlaşmaktadır. 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu, 1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi, 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu bu dönemde çıkmış önemli yasalardır. Türkiye'nin bugünkü mülki idare amirliği sisteminin temelleri, 1929 tarihli 'Vilayet İdaresi Kanunu'yla atılmıştır. Bu kanuna göre ülke, il, ilçe ve nahiye şeklinde yönetim birimlere ayrılmakta, vali ve kaymakamlar da taşrada merkezin etkili ve güçlü temsilcileri durumuna gelmekteydi (Tutum, 1976: 146-149). Tuna Vilayeti Nizamnamesinden bu yana çıkarılan anayasa, yasa, tüzük ve yönetmelik gibi belgelerde, merkezi yönetimin mülki idare bölümleri içinde örgütlenmesi öngörülmüştür. Uzmanlıkları genel, sayıları az bakanlıklardan oluşan Cumhuriyet yönetimi, sıkı bir merkezcilik içinde, il esasına göre örgütlenmiştir. Bu yönetim yapısı en çarpıcı ifadesini 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda bulmuştur (Şaylan, 1976: 30).

On yedi yıllık 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu'nun uygulandığı dönemde siyasal ve toplumsal yaşamda çok önemli gelişmeler olmuş, bu süreçte anılan yasa uygulanamaz hale gelmiştir. Nitekim iktidardan inmeye hazırlanan veya hiç değilse böyle bir olasılıkla karşı karşıya bulunduğunu bilen, yeni koşullar karşısında önlem alma zorunluluğunu duyan CHP, önce 1947 yılında Birinci İdareciler Kongresini toplayacak, daha sonra da halen daha yürürlükte olan İl İdaresi Kanunu çıkaracaktır. Yeni Kanun, mülki idare amirlerinin kaybolan yetkilerinin geri alınması için, taşradaki tüm yetkilerin valilerde toplanmasını öngörmüştür. Bakanlıkların il düzeyindeki örgütleri üstünde valilerin yetkileri arttırılmış, mülki idare amirlerine yargı ve askerlik kuruluşları üstünde bir tür gözetleme-izleme yetkisi verilmiştir. Vali bunun yanı sıra, il sınırları içindeki özel ve kamusal tüm işyerlerinin denetlenmesi gibi ilginç ve geniş bir yetkiye sahiptir. Tutum'a göre İl İdaresi Kanunu ile CHP'nin siyasal iktidardan uzaklaşması olasılığına karşı, yönetsel iktidarın elde tutulması amaçlanmıştır. Mülki idare amirliği sisteminin bugünkü

genel görünümünün son tahlilde,1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun çıkışını izleyen dönemde şekillendiği söylenebilir (Tutum, 1976: 151-153).

Anayasamız 'il'in de 'diğer kademeli bölümlere' ayrılacağını öngörmüş, ama bunları isim olarak belirtmemiştir. Yasama organı 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunuyla, ilin altındaki bölümlerini, ilçe ve bucak olarak saptamıştır. Bu kademeler ve il sistemi ile ilgili ayrıntılar, adı geçen Kanunda düzenlenmiştir.

İl İdaresi Kanunu'nun 1. maddesinde*; "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür."* denilmiştir. O halde Türkiye'de hâlihazırda il, ilçe ve bucak olmak üzere üç çeşit taşra idaresi vardır.

Anayasamızda yer aldığı şekliyle İl İdaresi Kanunu'nda da, *'İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.'* ilkesine aynen yer verilmiştir (madde 3). Yetki genişliği ilkesi esas alınarak illerde genel idare teşkilatı il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenecektir.

İl İdaresi Kanunu'nda (madde 4); "İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır…", denilerek il yönetiminde ana unsur olarak vali düzenlenmiştir.

İl İdaresi Kanunu'nun 3-26 maddeleri arasında*; 'İl idaresi ve valilerin görev ve yetkileri'*, 27-40. maddeler arasında; *'ilçe idaresi ve kaymakamların görev ve yetkileri',* 41-56. maddeler arasında; *'bucak idare ve teşkilatı',* 57-65. maddeler arasında da *'il ve ilçe idare kurulları'* düzenlenmiştir. İl İdaresi Kanunu mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerinin sıralarken, onların il ve ilçe idare şube başkanları ile ilişkilerini de düzenlemiştir.

İl İdaresi Kanunu mülki idare amirlerinin aldığı karar ve önlemlerinin etkinliğini arttıran önemli bir düzenleme daha getirmiştir. Buna göre (madde 66), "İl genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye amirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden ittihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden veya müşkülat gösterenler veya riayet etmeyenler hakkında hareketi ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde Türk Ceza Kanununun 526'ncı maddesi uygulanır" (Bu maddenin uğradığı değişime ileride ayrıca değinilecektir).

İl İdaresi Kanunu'nun düzenlediği mülki idare amirleri ve mülki yönetim birimleri ilerleyen bölümlerde açıklanacağından burada ayrıntıya girilmeyecektir. Ayrıca İl İdaresi Kanunu'nun uygulamada işlevsiz hale getirilmesi ile ilgili tespitler ileriki bölümlerde ele alınacaktır. Ancak bu aşamada şu kadarını belirtelim ki; İl İdaresi Kanunu'nun, üç anayasa (1924, 1962, 1982 Anayasaları) dönemi, üç askeri müdahale, planlı kalkınma ve liberal/neo-liberal dönem gibi iki farklı ekonomik dönem ve son yıllarda esen küreselleşme ve yerelleşme rüzgârlarından sonra ne durumda olacağı açıktır. Genel kanı İl İdaresi Kanununun bütünlüğünü koruyamadığı ve günümüz koşullarına ters düştüğü

ve kısmen veya bütünüyle değiştirilmesi yönündedir. Ancak son dönemde yerel yönetimler yasaları bir bir değişirken, İl İdaresi Kanunu'na el atılmamıştır.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına Dair Kanun: Taşra teşkilatını düzenleyen ikinci önemli yasal düzenleme *'3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına Dair Kanun'* dur. Bu Kanuna göre de bakanlıklar taşrada üç biçimde örgütlenebileceklerdir; Buna göre bir bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte olduğu hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre;

a) İl valisine bağlı il kuruluşları,
b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
c) Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarının tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenmek durumundadır.

3046 sayılı Kanun taşra teşkilatında hiyerarşik kademeler ve birim ve unvanları da şöyle sıralamıştır:

a) Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:
1. Vali,
2. İl Müdürlüğü,
3. Şube Müdürlüğü,
4. Şeflik,
5. Memurluk.

b) Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında:
1. Kaymakam,
2. İlçe Müdürlüğü,
3. İhtiyaç bulunan ilçelerde Şube Müdürlüğü,
4. Şeflik,
5. Memurluk.

Kanuna göre bakanlık ve bağlı kuruluşlarının taşra teşkilatı, bu Kanunla birlikte teşkilat kanunları, İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esas ve usullere göre kurulur. Taşra teşkilatının kurulmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulması gerekmektedir:

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

b) Bakanlıkların ve bağlı kuruluşların, bölge, il ve ilçelerde, bakanlık veya bağlı kuruluşu temsil edecek şekilde tek bir taşra teşkilatı kurmaları esastır. Ancak bu şekilde teşkilat kurmanın ekonomik olmaması, hizmetlerin mahiyet itibariyle tek bir il kuruluşu bünyesinde birleştirilmesine imkân bulunmaması veya başarılı ve verimli çalışmaları görülen taşra birimlerinin aynen muhafaza edilebilmesi gibi gerekçelerle bakanlıkların ana hizmet birimleri ve bağlı kuruluşları, ayrı il ve ilçe müdürlükleri de kurabilirler. Bu

şekilde kurulan il ve ilçe müdürlüklerinin görev, yetki ve sorumlulukları birbirleriyle ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkileri kuruluş kararnamesinde gösterilir.

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

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

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

f) Görev veya hizmet özellikleri sebebiyle bölge kuruluşları ve bunların merkezlerinin bulunacağı yerler ile Bölge Müdürlüklerine dâhil olacak iller kuruluşlarına ait Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir.

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

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

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

Bakanlıkların Teşkilat Kanunları: Bakanlıkların kuruluş kanunlarında da genellikle taşra teşkilatlarının 3046 sayılı Kanun ile İl İdaresi Kanunu çerçevesinde oluşturulacağı belirtilmektedir. İçişleri Bakanlığının teşkilat ve görevlerini düzenleyen 3152 sayılı Kanunun *'Taşra Teşkilatı'* başlıklı 28.maddesi de bu yöndedir; "Bakanlık, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve İl İdaresi Kanunu hükümlerine uygun olarak taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir."

Bir başka örnek vermek gerekirse; Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un *'Taşra Teşkilatı'* başlıklı 30.bmaddesinde de; "Bakanlık, 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanun, 10.06.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve

13.12.1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine uygun olarak gerekli gördüğü illerde taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir.", denilmektedir. Benzer ifadeler başka bakanlıkların kuruluş kanunlarında da mevcuttur.

Demek ki bakanlıklar taşrada 3046 sayılı Kanun ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa uygun olarak örgütleneceklerdir. Ancak bütün bu yasal düzenlemelere rağmen ileriki bölümlerde de değinileceği gibi zaman içinde Bakanlıkların bu temel düzenlemelere uymadığı, il sistemine aykırı birçok düzenlemenin yapıldığı görülmüştür. Özetle taşra genel yönetimi mülki idare sistemi ve il sistemini esas alır. Taşra genel yönetimi asıl olarak merkezde kurulu bakanlıkların taşra uzantılarından oluşur. Yukarıda değinilen yasalar bakanlıkların taşra örgütlenmesini düzenlerken de *'il sistemi'*ni esas almıştır. Bu sistemin kalbi mülki idare amiridir. İl/valilik ile ilçe/kaymakamlık arasında dikey bağlantı *'hiyerarşik ilişki'* temelinde kurulmuştur. Dolayısıyla taşranın merkezle ilişkisi, tek nokta olarak *'valilik'* üzerinden kurulur. İllerin/valiliğin merkezle ilişkisi ise, *'yetki genişliği ilkesi'* temelinde kurulmuştur. Ülkemizde merkeziyetçilik ilkesi yetki genişliği ilkesi ile yumuşatılmıştır.

1.2. MÜLKİ İDARE BİRİMLERİ

Mülki idare sisteminin en önemli unsuru hiç şüphe yok ki mülki idare birimleridir. Türkiye'de temel mülki idare birimleri deyince il, ilçe ve bucaklar anlaşılır. Ancak taşrada mülki idare birimleri yanında yerel yönetim birimleri de mevcuttur. Aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere ülkemiz çok geniş bir coğrafyada toprağa dayalı işbölümü esasına göre kapsamlı mülki birim ve yerel idarelere sahiptir.

Tablo 1: Ülkemizdeki Mülki Birimler ile Yerel Yönetimlerin Sayısal Görünümü

İL	81
BÜYÜKŞEHİR STATÜSÜNDE İL	16
DİĞER İL	65
İLÇE	850
BUCAK	688
(KÖY STATÜSÜNDE BUCAK)	354
(BELEDİYE STATÜSÜNDE BUCAK)	334
İl ÖZEL İDARESİ	81
BELEDİYE	3225
MAHALLE	17880
KÖY	34494
BAĞLI	43797
Kaynak	İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü

Anayasaya göre *'Mülki idare birimleri';* coğrafi, iktisadi koşullar göz önünde bulundurularak, kamu hizmetinin gereklerine göre belirlenirler. Esasen mülki idare teşkilatı da, kamu hizmetlerinin halka yakından sağlanması amacıyla biçimlendirilir. Taşra idaresinin bölümlere ayrılmasına *'mülki idare taksimatı'* denir. Mülki idare birimleri nasıl kurulmaktadır ve mülki idare taksimatı nasıl yapılmaktadır? *'Mülki İdare Bölümlerinin Kuruluşları'* 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 1 ve 2. maddelerinde düzenlenmiştir.

Kanun'un 1. maddesinde; *"Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür."* denildikten sonra, 2.maddesinde, il, ilçe ve bucak kurulması, kaldırılması, adlarının, bağlılıklarının, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesi aşağıda gösterilen kurallara bağlanmıştır;

A) İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir İl'e bağlanması kanun ile;

B) Bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, il ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile;

C) Yeniden köy kurulması veya yerinin değiştirilmesi Bayındırlık ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının mütalaası alınmak suretiyle;

Ç) Köy ve kasabaların aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması, köy adlarının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi ve ayrılması, bir köy, mahalle veya semtin o köyden ayrılıp başka bir köy ile birleştirilmesi İçişleri Bakanlığının tasvibiyle yapılır.

D) Kaza kurulmasında ve kaldırılmasında, bir kazanın başka bir vilayete bağlanmasında ve merkezinin belirtilmesinde, sınırlarının değiştirilmesinde ve (B, C, Ç) fıkralarında yazılı hallerde ilgili vilayetler idare heyetleriyle umumi meclislerinin mütalaaları alınır. Ancak; Türkçe olmayan ve iltibasa meydan veren köy adları, alakadar Vilayet Daimi Encümeninin mütalaası alındıktan sonra, en kısa zamanda Dâhiliye Vekâletince değiştirilir.

E) İllere, ilçelere, bucaklara, merkez yapılan şehir, kasaba veya köyün adı verilir. Şu Kadar ki, bunların coğrafi veya tarihi bir sanı varsa o da isim olarak verilebilir.

Gerek Anayasa gerekse İl İdaresi Kanunu; Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölüneceğini kayıt altına almakla birlikte, ileriki bölümlerde de tartışılacağı üzere, bu bölümlenmede bir yandan tarihi etmenlerin bir yandan da, özellikle bir üst yersel-yönetsel kademe oluşturma yönünde halkın talebinin ve siyasi iktidarlar üzerindeki baskısının etkisi de söz konusudur.

1.2.1. İl/Vilayet

İl, Türkiye'de merkezi idarenin en büyük taşra teşkilatıdır (Gözler, 2006: 158). Anayasal ilkeler bölümünde de ifade edildiği gibi Anayasamızda sadece *'il'* mülki bölümü geçmektedir (126/1. madde).

İl; Fransızların *'departement', 'prefecture',* İngilizlerin *'province'* dedikleri bizde de *'vilayet'* olarak adlandırılan, ülke yönetimi bakımından, ülkenin coğrafi durumuna, ekonomik koşullarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yasa ile kurulan ve başında valinin bulunduğu temel yönetim kademesidir. Ayrıca il, il özel yönetimi açısından tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimidir (Bozkurt vd. , 1998: 110).

İlk olarak 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, vilayet, liva, kaza, nahiye, köy birimlerinden oluşan bir yapı getirmiştir.1876 Kanuni Esasisi vilayeti korumuştur. 1921, 1924 Anayasaları *'vilayet'* adıyla, 1961 ve 1982 anayasaları da *'il'* adıyla bu ülke yönetim birimini korumuştur. İl İdaresi Kanununa göre; illerin kurulması, kaldırılması, isimlerinin değiştirilmesi kanunla olur. Keza bir ilçenin bir ilden alınıp diğer ile bağlanması için de kanun gerekir. Cumhuriyet döneminde illerin kuruluş serüveni aşağıdaki tabloya çıkarılmıştır.[1]

Tablo 2: Yıllar İtibariyle Mülki İdare Taksimatı

YILI	KANUN	İL	İLLER	İLÇE	BUCAK	KÖY
1920		71	-	-	-	-
1924		74	Artvin, Kars, Ardahan İl haline getirildi.	-	-	-
1926		63	Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Ardahan, Muş, Dersim, Genç, Siverek, Ergani ve Kozan ilçeye dönüştürüldü.	317	661	-
1929		63	Bitlis İli İlçe haline, Muş İlçesi il haline getirildi.	-	-	-
1933		57	Aksaray, Cebelibereket, Artvin, Şebinkarahisar, Hakkâri İlçe oldu. Mersin ve Silifke illeri birleştirilerek İçel İl'i kuruldu.	351	699	-
1936		62	Artvin, Hakkâri, Bitlis, Bingöl, Tunceli İl haline getirildi.	356	809	34067
1939		63	Hatay İl oldu.	364	817	-
1953		63	Uşak İl oldu. Kırşehir İlçeye dönüştürüldü.	460	940	-
1954		66	Adıyaman, Sakarya, Nevşehir İlleri kuruldu.	460	940	-
1957		67	Kırşehir tekrar il oldu.	570	930	-
1989	3578	71	Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırıkkale il oldu.	696	793	34996
1990	1990/3647	73	Batman ve Şırnak il oldu.	-	-	-
1991	3760	74	Bartın il oldu.	828	699	35159
1992	3806	76	Ardahan, Iğdır il oldu.	839	697	35129
1995	KHK.550	79	Yalova, Kilis, Karabük il oldu.	847	690	35325
1996	4200	80	Osmaniye il oldu.	849	689	35426
1999	KHK.584	81	Düzce il oldu	850	688	35145

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra il sayılarına göz atıldığında 1926 yılında 63 olan il sayısının 1933 yılında 57'ye düşürüldüğü, ancak bundan sonra tekrar arttırılarak 1957 yılında 67'ye, 1991 yılında 74'e, 1992 yılında 76'ya, 1995 yılında 79'a, 1996 yılında 80'e ve 1999 yılında 81'e çıkarıldığı görülmektedir. Ülkemizde ekonomik ve sosyal ge-

[1] (http://www.illeridaresi.gov.tr/modules.php?name=ybmulkidare bölümleri); (ET: 15.02.2007).

lişmelerin doğurduğu ihtiyaç sonucu, 1987 yılında İçişleri Bakanlığınca il kurulması için başlatılan çalışmalar sonucunda il olabilecek 39 ilçe tespit edilmiş, bu ilçelerden 9'u il haline getirilmiştir. Diğer taraftan il olmak isteğiyle Bakanlığa yapılan müracaat sayısı Nisan 2007 itibariyle 129'dur. İlçe taleplerini kapsayan dosya sayısı da 609'dur. Son yıllarda il sayısındaki artış ve halkın il olma yönündeki baskıları dikkat çekici düzeydedir.

Anayasamıza ve İl İdaresi Kanunu'na göre il, ilçe ve bucak kurulması ile ilgili temel üç ölçüt bulunmaktadır. Bunlar; *coğrafi durum*, *ekonomik şartlar* ve *kamu hizmetlerinin gerekleri*dir. Yukarıda da ifade edildiği gibi illerimiz genelde Anayasadaki ilkeler doğrultusunda oluşturulmamıştır. İllerin sınırları çoğunlukla tarihsel, geleneksel oluşumlara ya da siyasal ve güvenlikle ilgili etmenlere göre çizilmiştir. Aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olması, seçim sistemine esas alınması ve birtakım psikolojik etmenlerle il; siyasal, sosyal ve yönetsel etkinlikleri kendinde toplayan bir yapı olarak nitelendirilebilir. Ayrıca iller arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik, nüfus, alan ve öteki özellikler nedeniyle büyük farklılıkların ve dengesizliklerin olduğu söylenebilir.

İl olabilecek ilçeler tespit edilirken; il adayı ilçelerin nüfus ve gelişmişlik durumuna, etkilediği alana, ekonomik, eğitim, şehirleşme, ulaşım durumu ile mevcut resmi ve özel kurum ve kuruluşlara, resmi makamların görüşlerine, halkın il olma beklentisine ve bu amacı gerçekleştirme gayretlerine, illere ekonomik ve idari yönden olumsuz etkilerine göre birtakım kıstaslar göz önünde tutulması gerekmektedir. Ayrıca bekleyen dosya sayılarına bakıldığında il ve ilçe taleplerinin hepsinin karşılanmasının mümkün olamayacağı anlaşılmaktadır.

1.2.2. İlçe/Kaza

İkinci mülki idare birimi ilçedir. İlçe; Fransızların, *'sous-prefecture', 'arrondissement',* İngilizlerin *'sub-province'* dedikleri ve bizde de *'kaza'* olarak adlandırılan, ülke yönetiminde esas örgütlenme biçimi olan, ilden sonra gelen mülki yönetim birimidir (Bozkurt vd., 1998: 114). Eski bir geleneği olan ilçe yönetimi, gerek kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, gerek çevredeki toplumsal ve ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşır. İlçenin başında kaymakam bulunur. Başta kaymakam olmak üzere ilçe örgütlenmesi, halkın karşılaştığı her türlü sorunda başvurduğu geleneksel bir mülki yönetim birimidir. İlçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirlenmesi, adlarının değiştirilmesi ve bir ilçenin başka bir ile bağlanması yasa konusudur. Ancak ilçe kurulmasında, bir ilçenin başka bir ile bağlanmasında ve merkezinin belirlemesinde, ilgili illerin idare kurulları ile genel meclislerinin görüşleri de alınır.

Her ilde birden fazla ilçe vardır. İl merkezi de bir ilçe oluşturur ki, buna *'merkez ilçe'* denir. Merkez ilçe, öteki ilçeler gibi bir kaymakam tarafından idare edilmez. Merkez ilçe doğrudan doğruya il valisinin yönetimi altındadır. Yani bu ilçelerde kaymakamlık görevi de vali tarafından yapılmaktadır. Büyükşehir belediyesi kurulan il merkezlerinde merkez ilçeler kaldırılmaktadır (Gözler, 2006: 163).

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra ülkemizdeki ilçe sayılarına bakıldığında sürekli bir artış görülmektedir. 1926 yılında (317) olan ilçe sayısı 1960 yılında (570)' e ulaşmıştır. Bu tarihten sonra 1987 yılına kadar önemli bir artış olmamıştır. Bu yıldan itibaren kurulan ilçelerle bugünkü ilçe sayımız (850)'ye yükselmiştir. İlçe, kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde temel hizmet birimi işlevini yüklenmiş olmakla birlikte, maalesef yeterli olanaklara sahip değildir.

İlçe olma talepleri de iller gibi sürekli olarak artmaktadır. Bakanlığa ilçe olma talebiyle yapılan müracaatların toplam sayısı 2006 yılı sonu itibariyle (603)'e ulaşmıştır. İl İdaresi Kanunu gereğince (446) tanesinin işlem dosyası tamamlanmıştır, 157'si için de işlemler devam etmektedir. Ayrıca Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün yatırım programında yer alan Çoruh Nehri Projeleri kapsamında inşa edilecek olan Yusufeli Barajı nedeniyle Yusufeli İlçe Merkezi ve üç köyü tamamen su altında kalacağından ilçe merkezinin değiştirilmesi gerekmektedir. Dosyası tamamlanan ilçe adayı yerler konusunda, kanun tasarısı taslakları gerektiğinde Başbakanlığa sunulabilecektir.

İlçe sayısını artırma eğilimi siyasal bir yaklaşımla devam etmektedir. İlçe sayısının nesnel kurallar içinde arttırılması gereklidir. Değerlendirme yapılırken ilçe olabilecek yerlerin merkez ve toplam nüfusları, bağlı oldukları ilçeye mesafeleri, ekonomik, sosyal ve coğrafi konumları gibi kıstaslar göz önüne alınmalıdır.

İlçelerin tüzel kişilikleri yoktur. İl özel yönetimine benzer biçimde, ilçelere tüzel kişilik kazandırılarak her ilçede *'ilçe özel yönetimi'* oluşturulması tartışılmış, ilçe düzeyinde yerel yönetim birimi oluşturulması, KAYA Projesince de önerilmesine rağmen bu güne kadar bu öneri kabul edilmemiştir (Kaya, 1991: 190). Bu yerel yönetim basamağı ile her ilçenin köyleriyle birlikte bir kalkınma birimi olarak örgütlendirilmesi, her köyün su, yol vb. gibi altyapı hizmetlerinin ayrı ayrı ele alınmak zorunda kalınması yerine, o ilçeye bağlı bütün köyler göz önünde bulundurularak, kamu hizmetleri sorunlarına çözüm bulunması amaçlanmaktadır. Ancak ilçe yerel yönetimi kurmak yerine, son yasal düzenlemelerle tüm köylerin katılımıyla oluşturulmuş, tüzel kişiliği bulunan ve başında doğrudan ilçe kaymakamının bulunduğu ve köylere yönelik temel altyapı hizmetlerinin götürülmesinin amaçlandığı *'köylere hizmet götürme birliği'* modeli tercih edilmiştir. Son günlerde kamuoyunda 'KÖYDES' olarak bilinen köye yönelik hizmetlerin desteklenmesini amaçlayan projelerin yürütücüsü de bu birliklerdir. Bu birliklerin görev alanı sadece köy alanlarını kapsamakta ve sadece köylerin altyapı hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik çalışma yapılmakta olup, ilçenin beldelerine hizmet götürülmesi söz konusu değildir.

İlçe basamağında yerel yönetim birimi oluşturulmasının, köylerin yönetsel ve siyasal karar süreçlerine etkin biçimde katılmalarını kolaylaştıracağı ve ilçe özel yönetiminin kamu hizmetlerinin yüküne halkın daha kolay ve istekli olarak katılmasına yardım edeceği düşünülmektedir. En azından bazı büyük ilçelere tüzel kişilik verilerek, ilçe özel yönetiminin kurulmasının il olma taleplerini de azaltacağı söylenebilir. İlçelerin bütçe olanaklarından yoksun olması, bütün hizmetlerin ilden beklenmesi, nüfus ve ekonomik gelişmişlik açısından ilçeler arasında çok büyük farklılıklar bulunması, bazı ilçelerin coğrafi ve siyasi nedenlerle il olamayacağı da göz önüne alınarak, başında mülki idare

amiri olmak koşuluyla ilçe özel yönetiminin -en azından büyük ilçelerde- kurulması yararlı olacaktır.

1.2.3. Bucak/Nahiye

Diğer bir mülki idare birimi bucaktır. Bucak; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmetler bakımından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden oluşan, en alt düzeydeki mülki yönetim birimidir. Bu birimin başında bucak müdürü bulunur(du). Bucaklar yasayla değil bir yönetsel işlem sonucunda, İçişleri Bakanlığının kararı ve cumhurbaşkanının onayıyla kurulur. 1921 Anayasası bucaklara yönetsel özerklik ve tüzel kişilik vermiş, dahası bucağın genel yönetiminden sorumlu olan bucak müdürünün seçimle göreve gelmesini öngörmüştür. 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu bucakları, taşradaki bir yönetim kademesi olarak kabul ederken, 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu bucakları bir yönetsel birim olması yanında, yerel halkın yönetime katılımını da sağlayacak bir yapılanma içinde düzenlemiştir. Bu kapsamıyla bucak, Fransız ülke yönetimindeki *'commun'*e benzetilebilir (Bozkurt vd., 1998: 42).

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra sayıları sürekli artan bucaklar son yıllarda birçoğunun ilçe olması ve yenilerinin kurulmaması nedeniyle giderek azalmıştır Halen resmi kayıtlarda (688) bucak teşkilatı olmakla beraber bucak müdürü olan yer sayısı sadece 1'dir.[2] Ülkemizin en küçük mülki idare birimi olan bucaklar, zamanında çok önemli hizmetler verilmesine vesile olmakla beraber günümüzde, hem personel hem de örgütlenme yönünden tamamen fonksiyonsuz hale getirilmişler, etkili bir hizmet alanı olamamışlar ve giderek işlevini yitirmişlerdir. Bucakların işlevinin azalmasında en büyük neden bucaklara personel atanmamasıdır. Bucak müdürü ve diğer ilgili personel atamaları yapılmayarak bucaklar adeta *'söndürülmüştür'.* Eski bucakların büyük çoğunluğunun ilçe yapılması, bucak merkezlerinde belediye teşkilatları kurulmasının da bucakların işlevlerini yitirmesinde etkili olduğu düşünülmektedir. Bu fiili duruma rağmen bucak kuruluşu resmen varlığını sürdürmektedir. Bucakları düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 41-56. maddeleri halen daha yürürlüktedir. Daha doğrusu bucaklar yasal olarak kaldırılmamıştır. Fiili durumun yasal durum ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Mülki idare birimlerinin örgütlenme ve ölçek sorunları mülki idare sisteminin bozulmasında ve mülki idare mesleğinin geriye gitmesinde çok önemli bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konunun ileride ayrı bir bölüm halinde irdeleneceğini belirterek mülki idarenin diğer bir sacayağı olan, merkezin taşradaki ajanları, mülki idare amirlerine geçelim.

1.3. MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Başlangıçta mülki idare tanımlarken; 'mülki idare birimlerinin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresi', şeklinde ifade kullanılmıştı. Buna göre mülki idare birimlerini merkez adına yönetecek ey-

[2] http://www.illeridaresi.gov.tr/bucaklar (ET: 15.02.2007).

lemleri gerçekleştirecek olan mülki idare amirlerinin kimler olduğunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu bölümde mülki idare amirleri deyince kimlerin anlaşılması gerektiği üzerinde durulacak, ayrıca mülki amirlerin ana görev ve yetkilerine göz atılacaktır. Mülki idare amirliği mesleği esas olarak, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, bu yasaya göre çıkarılmış Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve 657 sayılı Devlet Memurluğu Kanunu ile düzenlenmiştir. Mülki idare amirliği mensupları 657 sayılı Kanunun 36. maddesinde belirlenmiştir.[3] Buna göre mülki idare amirleri, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanlar ve maiyet memurlarıdır. Bu maddede adları zikredilmeyen mülki idare amirleri aşağıda açıklanacaktır.

Ülkemizde Cumhuriyet döneminde yöneticilik, mülki idare amirliği ile birlikte bir kariyer mesleği haline gelmiştir. Bu mesleğe girenler belirli kademelerden geçerek hangi mevkilere gelebileceklerini az veya çok önceden bilebilmekte ve meslek içinde belli kurallara göre yükselebilmektedirler. Mesleğe yeni giren bir kaymakam üç yıl süren ve yoğun eğitim ve öğretim programlarına konu olan bir adaylık döneminden ve başarılması zorunlu olan bir sınavdan sonra, belirli sınıflara ve bölgelere ayrılmış mülki idare kademelerinde görev almaktadır. Müfettiş olabilmesi için yine sınava tabi tutulmakta, meslekte 15 yılını başarıyla doldurmadığı sürece 1.sınıf mülki idare amiri ve dolayısıyla vali olamamaktadır. Mülki idare amirliği mesleğinde bir devamlılık ve istikrar ve yazılı olmayan meslek ilkeleri söz konusudur. Meslek mensupları arasında saygı, sevgi ve dayanışma anlayışı diğer mesleklere örnek olabilecek niteliktedir. Mesleğin temeli olan kaymakamlık, ülkemizdeki en eski ve köklü mesleklerden biridir.

1864 Vilayet Nizamnamesi ile temelleri atılan ve günümüze kadar uygulanan mülki yönetim sistemi ve bu sistemin ana unsuru olan kaymakamlık mesleğinin kaldırılmasını hiçbir siyasal iktidar düşünmemiş, genellikle mülki idare mesleğinin korunup güçlendirilmesi önerilmiştir. Ancak ne yazık ki ülkemizde birkaç profesyonel yönetici yetiştiren bu meslek grubundan, sistemdeki bozukluklardan dolayı yeterince yararlanılamamaktadır.

1.3.1. Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı ve Kadroları

Mülki idare amirliği, taşra kamu yönetimini merkezi idare adına, yetki genişliği esasına dayanarak yürüten meslek kümesidir. Bu çerçevede merkezin ajanı olarak adlandırılabilecek mülki idare amirleri; sadece valiler ve kaymakamlardır. Ancak mülki idare amirliği mesleği içinde vali ve kaymakamlar dışında da mülki idare amirleri bulunmaktadır. Her şeyden önce Devlet Memurları Kanunu açısından mülki idare amirliği hizmetleri ayrı bir *"sınıf"*tır ve bu sınıf; valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.

[3] 657 sayılı DMK'nun 36. maddesi; "IX - MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ HİZMETLERİ SINIFI: Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.", şeklindedir.

Görüldüğü gibi DMK'na göre kaymakamlık sıfatını kazanmış ve merkez (genel müdürler, daire başkanları, şube müdürleri, mülkiye müfettişleri, hukuk müşavirleri) ve iller teşkilatında çalışan meslek mensupları (vali yardımcıları ve hukuk işleri müdürleri) ile kaymakam adayları (eski adıyla maiyet memurları) da personel rejimi yönünden mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı içinde yer alırlar. Bucak müdürleri mülki idare amiri olmalarına rağmen DMK açısından mülki idare hizmetleri sınıfında yer almamaktadırlar.

Mülki İdare Amirliği hizmetlerinin ayrı bir sınıf olarak düzenlenmesi mesleğin kurumsallaşması, saygınlığı, güvencesi açısından önemlidir. 657 sayılı DMK'nın ilk halinde mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı ayrı bir düzenleme olarak öngörülmemiş, mülki idare amirleri genel idare hizmetleri sınıfında sayılmıştır. O yıllarda mülki idare amirlerinden gelen büyük tepkilerden sonra 30.05.1974 tarih ve 12 sayılı KHK ile Kanun'un 36. maddesinde değişiklik yapılarak mülki idare amirliği hizmetleri *'müstakil bir sınıf'* olmuştur.

Bu arada son günlerde kamu yönetimi reformu kapsamında gündeme gelen yeni Kamu Personel Kanunu Tasarısında mülki idare sınıfının kaldırılacağına dair bilgiler ulaşmaktadır. 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nu yürürlükten kaldıran *'Kamu Personeli Kanunu Tasarı Taslağı'* memurlarda, özellikle mülki idare camiasında bir yığın soru işareti ile birlikte gündeme gelmiştir.

Apan'a (2005: 36, 39) göre yeni düzenleme ile hâkimler ve savcılar, askeri personel, üniversite öğretim üyeleri ve kariyer meslek gruplarından (kaymakamlar ve vali yardımcıları dâhil) 'genel grup' teşkil edilmektedir. Genel grup kendi içerisinde (18) adet alt gruptan oluşmaktadır. Taslak ile vali ve kaymakam gibi çalışma şartları, sorumluluk ve yetki bakımından farklı statüde bulunması gereken personelin diğer personel ile aynı rejime tabi tutulduğu anlaşılmaktadır. Adı geçen taslak ile 657 sayılı Kanuna 15.05.1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun ile eklenen sınıflandırma ve sınıf sistemi terkedilmiştir. Böylelikle, 657 sayılı Kanunun 36.maddesinde 9.sınıf olarak yer alan mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı da kaldırılmaktadır. Bu durumun özellik arz eden görev ve görevliler için, disiplin, ödül, meslek içi terfi gibi uygulamaları olumsuz etkileyeceği değerlendirilmiştir.

Taslağın mülki idare amirleri açısından önemini Apan (2005: 40), şu sözlerle ifade etmektedir. "Taslağın mülki idare amirleri açısından önemi, son dönemlerde hemen her yasal düzenleme sonucunda hissettikleri prestij kaybı duygusunu daha da ağırlaştırmasıdır. Gelinen nokta mülki idare açısından pek iç açıcı görünmemektedir. Epey bir zamandır bir bacağı kırık meşhur sacayağını oluşturan üçlüden hâkim ve savcılar ile askeri personel bu Taslakta da mülki idarenin önüne geçmiş görünmektedir. Bu durumun mülki idare açısından düzeltilmesi için, her meslek mensubu, meslek adına üzerine düşeni yapmak durumundadır…"

Eğer yukarıda ifade edilen bu düzenleme yapılırsa 1974 yılı öncesine dönüleceği ve mülki idare mesleğine bir darbe daha vurulacağı muhakkaktır. Mülki idare amirliği

mesleğinin diğer meslek gruplarından farklı bir yapıda olduğu gerçeğinden hareketle *'mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı'* muhafaza edilmelidir.

Karasu'ya (2002: 36) göre mülki idare amirliği kadroları, diğer kamu görevleri kadrolarından farklıdırlar. Bu kadrolar, hizmetin niteliğine ya da nüfus artışına doğrudan bağımlı nitelikte değildirler. Mülki idare amirliği kadroları, diğer hizmet alanlarında -örneğin sağlık ya da eğitim- olduğu gibi hizmetin niteliğinin genişlemesine bağlı olarak artmamaktadır. Mülki idare amirliği kadroları var olan *'il ya da ilçe sayısına ve illeşme ve ilçeleşme eğilimine'* bağlıdır. Yeni bir il ya da ilçe kurulmadığı sürece, bu kadrolarda önemli bir genişleme olmayacaktır. Fakat genişleme olanağı bütünüyle de kapalı değildir. Merkez örgütünde yer alan kadrolar ile vali yardımcılığı kadrosunun doğrudan mülki idare birimlerinin sayısına bağımlı olmadığı da söylenebilir.

Cumhuriyet döneminde il ve ilçe sayısına bağlı olarak mülki idare amirlerinin sayılarının da arttığı görülmektedir. Örnek vermek gerekirse; 1935 yılında toplam 445 olan vali, vali yardımcısı, kaymakam kadro sayısı, 1950 yılında 587'ye, 1960 yılında 729'a, 1970 yılında 778'e, 1975 yılında 812'ye ve 2001 yılında da 1343 kişiye ulaşmıştır. 1975 yılında 67 olan vali kadrosu sayısı 2001 yılında 81'e, 1975 yılında 170 olan vali yardımcı kadrosu sayısı 2001 yılında 407'ye ve 1975 yılında 575 olan kaymakam kadrosu sayısı yine 2001 yılında 855'e ulaşmıştır. Vali yardımcısı ve kaymakam sayılarında son dönemdeki artış dikkat çekicidir.1975 yılı temel alındığında vali kadroları %20,8, vali yardımcılığı kadroları %217,9, kaymakam kadroları %60,4 ve toplam mülki idare kadroları da %84,4 oranında artmıştır. Özellikle kaymakam kadroları sürekli yaşanan ilçeleşme nedeniyle doğrusal olarak artmış, buna karşılık vali kadroları ya değişmemiş ya da yeni oluşturulan iller ile birlikte küçük oranda artmıştır. Esas dikkat çekici artış vali yardımcılığı kadrolarında görülmektedir. Toplumsal ve ekonomik koşullardaki değişmelerin mülki idare amirlerine ve özellikle valilere yeni görev ve sorumluluklar yüklemesi ve bu nedenle, valilerin görev yükünün bir bölümünü vali yardımcılarına devretmeleri gereği, illere daha fazla vali yardımcısı kadrosu verilmesine neden olmuştur (Karasu, 2002: 37).

Ancak diğer sınıflarla kıyaslandığında mülki idare amirleri sayıca fazla olmayan bir meslek grubudur. DMK'da tanımlanan sınıflar arasında en az üyesi bulunan sınıf mülki idare amirliği hizmetleri sınıfıdır. Ayrıca mülki idare amirliği mesleğinde kadrolar mülki idare birimlerinin sayısına bağımlı olduğu için bütün kadroların sayısının doldurulması çok önemlidir. Çünkü doldurulmayan mülki idare kadroları il ve ilçeleri mülki amirden ve dolayısıyla da hizmetten yoksun bırakacaktır. Genelde vali ve vali yardımcısı kadroları doluluk oranı kaymakamlara göre daha yüksektir. Örneğin 2001 yılı itibariyle kadrolarının doluluk oranı valilerde %95,vali yardımcılarında %91,8 iken, bu oran kaymakamlarda %83,1'e düşmektedir (Karasu, 2002: 38-40).

2005 yılı itibariyle ise 853 ilçeden 82'sinde kaymakam bulunmamaktadır. Bu ilçelerde komşu ilçe kaymakamı vekâleten görev yapmaktadır. Sadece 17 ilde hukuk işleri müdürü bulunmaktadır. Diğer illerde bu kadrolar boş bırakılmıştır. Bu durum hukuk işleri müdürlüğünün gereğini tartışmalı hale getirmiştir. Hizmetin taşrada kesintisiz devamı için il ve ilçelerdeki kadrolar boş tutulmaması gerekmektedir. Mülki idare amirlerinin

dağılımında da dengesizlikler göze çarpmaktadır. Örneğin Kırıkkale İlinde 7 vali yardımcısı bulunurken bu ilin 4 ilçesinde asaleten kaymakam bulunmamaktadır. Yine merkezde görevli vali sayısı 73'tür. Hukuk müşavirliği kadrolarında da 21 hukuk müşaviri bulunmaktadır. Taşrada 81 ilde 401 vali yardımcısı görev yapmaktadır. Ortalama bir ilde 5 vali yardımcısı bulunmaktadır. Gerçekte vali yardımcılarının illerle dağılımı da çok dengesizdir. Vali yardımcılarının yarıya yakını 15 ilde toplanmışlardır. Özellikle İstanbul, Aydın, İzmir, Bursa, Ankara, Balıkesir, Eskişehir, Manisa, Kocaeli, Adana, Antalya, Tekirdağ, Mersin, Edirne, Kırklareli vali yardımcılarının yoğunlaştığı illerdir.

Özer (2005: 12-14) bu tablo üzerine, etkin görev yerlerinden yıllarca uzaklaştırılan kişilerin giderek merkezi niteliklerini kaybettiklerini, itilmişlik duygusu içinde mesleğe olan bağlılıklarını yitirdiklerini, dışardan bunu gözleyen kişilerin mülki idare amirliğinin saygınlığına yakışmayan değerlendirmeler yaptıklarını ifade etmiştir.

1.3.2. Dâhiliye Memurluğu

Bir önceki bölümde de değinildiği üzere mülki idare amirliği mesleğini düzenleyen özel bir yasa da vardır. 1930 yılında yürürlüğe giren 1700 sayılı *'Dâhiliye Memurları Kanunu';* İçişleri Bakanlığı personeli ve mülki idare amirleri için derece ve sınıflar, mesleğe giriş ve adaylık, atama, yükselme, nakil, disiplin cezası vb. gibi konularda özel usuller düzenlemiştir. Bu özel usullere yeri geldikçe değinilecektir.

Düzenlenen diğer konulara ilerdeki bölümlerde değinileceğinden dolayı bu aşamada birkaç önemli konuyu belirtmekle yetinilecektir. Bunlardan biri de özel disiplin cezalarının öngörülmüş olmasıdır. Buna göre DMK'da gösterilenler haricinde aşağıda belirtilenler hallerde; ihtar, tevbih, maaş kesilmesi, kıdem tenzili, sınıf tenzili cezaları verilecektir:

"Madde 20- Memurin Kanununun 28, 29, 30, 31, 32 ve 33'üncü maddelerindeki ahvalden başka aşağıdaki hallerde şu cezalar verilir: **İhtar-** Zaruret olmadan merciini tecavüz etmek. **Tevbih-** Teftiş ve tahkikleri sebepsiz uzatmak, teftiş layihalarını ve tahkik fezlekelerini vaktinde göndermemek veya sebepsiz olarak tahkikatı noksan bırakmak, teftiş için gidilecek yeri işaa etmek. Müfettişler tarafından tevdi edilen teftiş layihalarında ve sorulan suallere sebepsiz olarak bir hafta zarfında cevap vermemek. Bir meselenin evrakını kast olmaksızın zayi etmek, vazife icabını takdir ve ifada müsamaha göstermek. **Maaş kesilmesi-** Bir aylık hesap kâğıtlarını diğer ayın on beşine kadar merciine göndermemek, eli işten çektirilen memurlar hakkında tahkikat bittikten sonra sebepsiz olarak en çok on beş gün zarfında fezlekesini ait olduğu makama vermemek, maiyetindeki memurlara karşı fena muamelede bulunmak ve resmi muamele ve kayıtlara muhalif iş'aratta bulunmak. **Kıdem tenzili**- İfasına mecbur olduğu tahkikatın safhalarını ifşa etmek. **Sınıf tenzili-** Hesaplarını sene nihayetinde tamamile kapatmamak, avans alıp bunu üç ay zarfında tesviye etmemek, amirine vazife başında veya vazifeden dolayı her nerede olursa, olsun hakaret etmek, vazife başında madununa yahut arkadaşlarına hakaret etmek, memur bulunduğu yerin ve mıntıkanın haricine izinsiz gitmek yahut vazife icabı gittiği takdirde mafevkini haberdar etmemek ve Cemi İanat Nizamnamesine mugayir harekette bulunmak."

1700 sayılı Kanunun özel disiplin cezaları dışında mülki idare amirlerine bazı özel sorumluluk ve yetkiler verdiği de görülmektedir. Bu Kanunla mülki idare amirleri, emir veya nezaretlerine tabi dairelerde, *"suiistimallerin ve alelumum kanunsuz hareketlerin vukuundan sorumlu"* tutulmuşlardır. Bu durumu düzenleyen 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nun 24. maddesi şöyledir:

"Madde 24- Vali veya kaymakamlarla nahiye müdürleri, emir veya nezaretlerine tabi dairelerde, suiistimallerin ve alelumum kanunsuz hareketlerin vukuundan mesuldürler. Bu gibi hallerin tekerrür ve tevalisi teftişler veya tahkikler neticesinde sabit olur ve vali ile kaymakam ve nahiye müdürünün onlara daha evvel vakıf olmadıkları veya vakıf oldukları halde salahiyetleri dâhilindeki teşebbüslere girişmedikleri anlaşılırsa haklarında vazifelerinde lakaydı gösteren memurlar gibi muamele olunur."

Yine belki de hiçbir kamu görevlisine verilmeyen, mevzuatta açıklık ve özel emir bulunmayan konularda *'içtihadı hareket'* yetkisi mülki idare amirlerine tanınmıştır. Mülki idare amirleri gerekli hallerde kendi içtihatlarıyla hareket ederek gerekli tedbirleri alabileceklerdir. 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nun bu konuyu düzenleyen 27. maddesi şöyledir:

"Madde 27- Kanun ve nizamnamelerde sarahat olmayan ve hakkında hususi emir bulunmayan mesailde mafevkten istizan imkânı olmadığı takdirde vali, kaymakam ve nahiye müdürleri kendi içtihatlarıyla hareket ederler ve tedbir alırlar."

Son dönemde bu Kanun'da iki önemli değişiklik yapılmıştır. İleriki bölümlerde de tartışılacağı gibi Kanunda 1992 yılında yapılan bir değişiklikle, kaymakam olabilmek için sadece Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi mezunu olma şartı kaldırılmış, kaymakamlık mesleği ilgili diğer fakültelere de açılmış, bu arada ilk kez bayanlara kaymakam olabilme hakkı tanınmıştır. Kanunda 2006 yılında yapılan bir değişiklikle de *'Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği'* kadroları ihdas edilerek, başta valilik olmak üzere belirli makamlara atanabilmek için 1.sınıf mülki idare amirliğine atanma şartı getirilmiştir.

1.3.3. Vali

İl sisteminin kalbi ve mülki idare amirliği mesleğinin zirvesi valiliktir. İl yönetiminin aşında bulunan valiler, devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi konumundadırlar ve alt bölümlenmenin bütünüyle eşgüdümü valilerin yetki alanına girer (Ergun, 2004: 165). Valinin konumu İl İdaresi Kanunu'nun 4. maddesinde şöyle düzenlenmiştir:

"Madde 4 - **İl genel idaresinin başı ve mercii validir.** Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır. Hâkimler Kanunu ile İcra ve İflas Kanununda yazılı yargıç, Cumhuriyet savcısı ve yargıç sınıfında bulunanlarla bu kanun-

larda yazılı adalet memurları, askeri birlikler, askeri fabrika ve müesseseler, askerlik daire ve şubeleri bu madde hükmünden müstesnadır."

Valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri Kanun'un 9. maddesinde sayılmıştır; Buna göre vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası sıfatıyla;

A) Valiler, ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, Bakanlıklarına ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler. Bakanlar, valiler hakkında Bakanlar Kuruluna taltif ve tecziye teklifinde bulunabilirler.

B) Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, il genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de illere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar. Ancak valiler hesabata ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler.

C) Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir.

Ç) Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler.

D) Vali, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder. Bu denetleme ve teftişi Bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurlariyle de yaptırabilir.

E) İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

F) Vali, ilde teşkilatı veya görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan her hangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir.

G) Vali, il içindeki idare ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dâhil memur ve müstahdemlerden asli vazifelerine halel getirmemek şartıyla ilin genel ve mahalli hizmetlerine müteallik işlerin görülmesini isteyebilir. Bu memurlar verilen işleri yapmakla ödevlidirler. Vali, keyfiyetten ilgili Bakanlığa ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüğe bilgi verir.

H) Vali, Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alır ve uy-

gular, lüzumunda bu maksatla ilgili Bakanlıklara ve genel müdürlüklere tekliflerde bulunur.

İ) Vali, Devlet, il, belediye, köy ve diğer kamu tüzelkişiliklerine ait genel ve özel mülklerin yangın ve benzeri tehlikelere karşı korunmasını, iyi halde tutulmasını, değerlenmesini ve iyi halde idaresini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını ilgililerden ister ve denetler.

J) Vali, il, ilçe, bucak merkezlerinde ve çevrelerinde kiralı, kirasız binalarda vazife gören bütün Devlet dairelerini mahallin hizmet şartlarına ve Hazine menfaatine en uygun şekilde bir veya birkaç binada toplamak üzere gereken tedbirleri aldırır ve uygulanmasını denetler.

K) Vali, Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.

Valilerin yukarıda sayılan il yönetimine ilişkin genel yetkilerinin dışında adli ve askeri kuruluşlara ilişkin de bir takım görev ve yetkileri vardır. Kanun'un 10. maddesine göre vali; "… B) Vali, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısıyla birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur. C) Valilerce talep vukuunda adli sicile geçen kayıtların neticeleri Cumhuriyet savcılarınca valilere verilir… E) Vali, lüzumu halinde Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 156'ncı maddesinde yazılı yetkileri kullanmaları hususunda adli kolluk üst ve astlarına emirler verebilir."

Kanun'un 11/F maddesine göre de valiler; "halkın askerlik muameleleri hakkındaki müracaat ve şikâyetlerini kabul ederler. Askerlik şubelerine ve dairelerine yazarlar. Cevabı kâfi görmedikleri takdirde askerlik şubelerinin bağlı bulunduğu bölge, tümen veya kor komutanlıklarına ve Milli Savunma Bakanlığına müracaat ederler. Bu makamlar tarafından lazım gelen soruşturma yapılarak kanuni gereği ifa edilir ve sonucundan valilere bilgi verilir."

Valilerin en önemli görevlerinin başında önleyici kolluk görevleri gelmektedir. Kanunun 11. maddesinde bu konu şöyle düzenlenmiştir:

Madde 11– "A) Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür.

B) Memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.

C) İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve **önleyici kolluk yetkisi** valinin ödev ve

görevlerindendir. Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır. Bu hususta alınan ve ilan olunan karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66'ncı madde hükmü uygulanır.

Ç) Jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin il içine münhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak vali tarafından yerleri değiştirilebilir ve bundan hemen İçişleri, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarına bilgi verir.

D) Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri; aldıkları tedbirlerin bu kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmedikleri veya uygulayamadıkları takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetleriyle bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığından ve gerekirse Jandarma Genel Komutanlığının veya Kara Kuvvetleri Komutanlığının sınır birlikleri dâhil olmak üzere en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler. Bu durumlarda ihtiyaç duyulan kuvvetlerin İçişleri Bakanlığından veya askeri birliklerden veya her iki makamdan talep edilmesi hususu, yardım talebinde bulunan vali tarafından takdir edilir. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir…

E) Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayişi ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar. Buralarda bulunan ve çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında valiler bu yerlerden bilgi isteyebilirler. İstenilen bilgiler hemen verilir…"

Yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı üzere valiler, merkezi yönetime yakından bağlı ve illerinde güçlü kişilerdir. Valilik kurumu, ne tümüyle yönetsel ne de tümüyle siyasi bir anlayışla açıklanabilir. İldeki öteki kamu kurumlarından farklı olarak, vali merkezdeki bir bakan gibi kendi sıfat ve yetkisine dayanarak icrai kararlar alabilir, kamu güç ve yetkisini kullanabilirler. Türkiye'de *'kapsayıcı valilik sistemi'* uygulanmaktadır. Buna göre, özellikle taşradaki, genellikle yargı kuruluşları ile askeri örgütlenmeler ve yerel yönetim kuruluşları dışındaki tüm kuruluşlar, valinin sıkı ve yakın denetimi altındadır. Valinin bir tür genel gözetim yetkisi mevcuttur. Vali, il sınırları içinde, yasaları ve hükümet emirlerini uygular, genel emirler çıkarır. Vali, ilin her yönden genel yönetimini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Vali, ilde kamu düzenini ve güvenliğini sağlar, bu amaçla bütün kolluk güçlerinden ve olağanüstü durumlarda askeri birliklerden yararlanır.

Genel yönetimin başı olan vali, il genel yönetimi içinde yer alan kuruluşlar arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlar. Bu alanda gereken önlemleri alır ve bu amaçla birçok toplantılar yapar. Valinin başkanlık ettiği onlarca komisyon ve kurul bulunmaktadır.

Özgürel'in yaptığı araştırmaya göre valilerin başkanlık ettiği kurul ve komisyon sayısı 101'dir (2005; 90-93). Ayrıca valinin ilde bulunan yerel yönetim kuruluşları üzerinde ve bazı konularda vesayet yetkisi bulunmaktadır. Kısaca Vali, devlet ve hükümet temsilcisi olarak ve yetki genişliği ilkesine dayanarak birçok görev ve yetkiyle donatılmıştır. Ayrıca ilde, yönetsel alanda valiye yardım eden ve çeşitli yönetsel karar alan il idare kurulu bulunmaktadır. Bunun yanı sıra vali, aynı zamanda il özel idaresinin de başı ve yürütme organıdır ve bu sıfatla il genel meclisi ve encümeni tarafından alınan kararların gerektirdiği maddi ve hukuki işlemleri yerine getirmekle yükümlüdür.

Valilere verilen bu görev ve yetkiler başta 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olmak üzere birçok özel yasada ve yönetsel düzenlemede yer almıştır. Merkezi idarenin taşra teşkilatını ilgilendiren hemen bütün yasalarda valiye çeşitli görevler verildiği görülmektedir. Bu yetki bir kurula başkanlık etmek, kamu kurumlarını denetlemek, birçok konuda idari para cezası vermek, memurlara yargılama izni ile disiplin cezası vermek, bazı personeli atamak, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde arama kararı vermek, taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüzleri önlemek, bazı konularda ruhsat vermek vb. gibi çok çeşitli şekillerde olabilmektedir.

İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine göre valiler; İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar. Valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerde görevlendirilebilirler. Valilik, genel olarak güvene dayalı, stratejik ve siyasal bir konum olarak nitelendirilebilir. Valiliğin bu yarı siyasal özelliğini DMK'nun istisnai memuriyetler ile ilgili düzenlemelerinden de çıkarmak olasıdır. DMK'na göre valilik 'istisnai memuriyet' olarak sayılmış ve valiliklere, Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile atama yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Kuramsal olarak memur olabilen herkes vali olabilir. Valilik bir uzmanlık ya da meslek memurluğu sayılmamaktadır. Ancak uygulamada vali, genellikle kariyerden gelmektedir. Hukuken vali olabilmek için kaymakam olmak şartı aranmamakla birlikte fiilen vali olarak atananların tamamına yakınının kaymakam/vali yardımcısı/mülkiye müfettişleri arasından seçildiği görülmektedir.

1.3.4. Kaymakam

Mülki idare amirliği mesleğinin zirvesi valilik kabul edilmekle birlikte, kaymakamlık da *'mesleğin temel taşı'* olarak adlandırılmaktadır. Kaymakamlık özel statü ile düzenlenen bir kariyer mesleği olarak validen farklıdır ve kaymakam tam bir devlet memurudur. Kaymakamların görev, yetki ve sorumlulukları 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Kanun'un 27. maddesinde; "İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (Dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır." denilmektedir.

Kaymakam ilçe genel yönetiminin başı ve merciidir. Ancak kaymakamların vali gibi devlet temsilcisi sıfatı yoktur. Kaymakamın icrai karar alma yetkisi valiye oranla sınırlıdır. Kaymakam, devlet temsilcisi olmadığı için siyasal bir konumda da değildir. Kaymakam, ilin bir alt kademesini oluşturan ve temel hizmet alanı olan ilçeyi, valinin gözetim ve denetimi altında yönetir. Kaymakamlık *"kaim-i makam"* olarak adlandırılır.

Kaymakam, ilçenin genel yönetiminden ve ilçede yasaların uygulanmasından sorumludur. Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekle görevlidir. İlçe yönetimi içinde yer alan kuruluşların başında bulunan memurlara ilçe idare şube başkanları/ilçe müdürleri denir. Bunlar kendi alanlarındaki işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludur. Kaymakam, ilçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemesini gözetim ve denetimi altında bulundurur. İlçedeki (askeri ve yargı kuruluşları dışındaki) bütün yönetsel kuruluşları denetler ve bunlar arasında eşgüdüm sağlar, yürütülen hizmetlerle ilgili gerekli önlemleri alır. İlçede dirlik ve düzenin sağlanmasından kaymakam sorumludur. Bütün kolluk güçleri kaymakamın emri altındır. İlçe ile ilgili bütün yazışmalar kaymakam ile yapılır. İlçe idare kurulu kaymakamın başkanlığında toplanarak çeşitli yönetsel kararlar alır. Ayrıca kaymakamın başkanlık ettiği onlarca komisyon ve kurul bulunmaktadır. Özgürel'in (2005: 93-96) yaptığı araştırmaya göre kaymakamların başkanlık ettiği kurul ve komisyon sayısı 67'dir.

Kaymakamlar, DMK'nun getirdiği sınıflandırmaya göre 'mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı' içinde yer alır. Kaymakamlık tam bir meslek memurluğudur. Kaymakam olabilmek için gerekli koşullar yasa ile düzenlenmiştir. Yasalarla devlet memurlarına tanınan tüm güvence ve haklardan yararlanan kaymakamlar, yapılan eleme sınavını kazanarak ve kaymakam adaylığını tamamlayarak, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunun 29.maddesinde düzenlendiği şekliyle; *"... İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdikiyle tayin olunur..."* 2002 yılında yapılan bir düzenleme ile de (Ek fıkra: 26.03.2002-4748 S.K./1. md.) Kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanların vekâlet edebileceği hüküm altına alınmıştır.

1.3.5. Vali Yardımcısı

Vali yardımcılığı, son yıllarda sayıları en çok artan ve görev ve yetkileri açısından en fazla tartışma konusu olan mülki idare amirliği statüsüdür. Vali yardımcılığı temel olarak 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Kanun'un 5. maddesinde; "İllerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur. Valiliğin yazı işlerinin düzenlenmesinden de vali muavini sorumludur. Vali muavini, en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin iki yılını doğuda geçirmiş olanlardan tayin edilir.", denilerek vali yardımcısı statüsü tanımlanmıştır.

657 sayılı Kanun'un 36. maddesinde ise mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında vali ve kaymakamlar sayılmış iken vali yardımcılarına, *"valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup (...) iller kuruluşunda çalışanlar"* tanımının içinde kapalı bir şekilde yer verilmiştir.

Vali yardımcılığı ile bir diğer tanım Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 19. maddesinde bulunmaktadır: "Vali Yardımcılığına Atanma; Vali Yardımcılığına atanabilmek için 6'ncı sınıf ilçe hizmetini yapmak şarttır. Meslek mensupları; 5'inci coğrafi bölgede en az iki yıl Vali Yardımcılığı yapmakla mükelleftirler. İllerde istihdam edilecek vali yardımcısı sayısı (EK-VII) de yer alan Vali Yardımcıları Sayısı Cetvelinde gösterilmiştir. İllere yapılacak vali yardımcısı atamalarında (EK-VII) de yer alan sayılar esastır. Savaş, seferberlik, doğal afet ve benzeri hallerde, atamaya neden olan hal ve etkilerin devamı süresince, belirlenen sayının altında ve üstünde atama yapılabilir. Ancak; 7. madde mucibince 5 inci coğrafi bölgedeki beş yıllık hizmet süresinin tamamını Kaymakam olarak ifa eden meslek mensupları, 5 inci coğrafi bölge dışındaki illerde en az iki yıl Vali Yardımcılığı yapmakla mükelleftirler." Bu açıklamalardan, vali yardımcılığının görev ve yetkilerinin net bir şekilde düzenlenmediği sonucu çıkarılabilir.

1.3.6. Hukuk İşleri Müdürü

Mülki idare amirliği hizmet sınıfı içinde yer alan ve taşrada görev yapan diğer bir statü hukuk işleri müdürlüğüdür. Hukuk işleri müdürleri Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği kapsamında tanımlanmıştır. Adı geçen Yönetmeliğin 17/c. maddesinde; "6'ncı sınıf ilçe hizmeti sonunda "Yetersiz" olarak değerlendirilen meslek mensupları, IV. grup hizmetindeki hukuk işleri müdürlüğüne atanırlar. Atandıkları görevde de "Yetersiz" olarak değerlendirilenler hakkında "b" fıkrası hükümleri uygulanır.", denilmiştir.

Yönetmeliğin 'Hukuk İşleri Müdürlüğüne Atanma' başlığı altındaki 20. maddesinde hukuk işleri müdürlüğüne atanma şöyle tanımlanmıştır: "Meslek mensupları, istek, sağlık nedenleri veya hizmet gerekleri dikkate alınarak 6'ncı sınıf ilçe hizmeti şartı aranmaksızın hukuk işleri müdürlüğüne atanabilirler. İstek ve sağlık nedenleri dışında meslek mensuplarının hukuk işleri müdürlüğüne atanabilmesi için; son iki yıla ait sicil ve değerlendirme raporlarından kaymakamlıkta veya vali yardımcılığında başarılı olamadıklarının anlaşılması veya İl Valisinin veya Mülkiye Müfettişinin bu yönde gerekçeli teklifinin bulunması şarttır. Hukuk işleri müdürleri Vali veya mülkiye müfettişlerinin teklifleri ve Bakanlığın kabulü üzerine tekrar kaymakamlık veya vali yardımcılığına atanabilirler. İstek ve sağlık nedeniyle hukuk işleri müdürlüğüne atananlar için yukarıdaki fıkra hükmü uygulanmaz."

Yine Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfını düzenleyen 657 sayılı DMK'nun 36. maddesinde hukuk işleri müdürleri aynen vali yardımcıları gibi açıkça sayılmamış, "Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup (...) iller kuruluşunda çalışanlar" kapsamında değerlendirilmiştir. Son yıllarda hukuk işleri müdürlerinin sayısı oldukça azalmıştır. Yukarıdaki hükümlerden de anlaşılacağı gibi hukuk işleri müdürlüğü

meslekte başarısız ve yetersiz olanların bekletildiği bir kızak makamıdır. Bu statünün kaldırılması yerinde olacaktır.

1.3.7. Mülkiye Müfettişi

Mülkiye müfettişliği mülki idare amirliği mesleğinin *'kurmay sınıfı'* olarak adlandırılır. Mülki idare amirliği mesleği içinde farklı ve ayrıcalıklı bir özelliğe ve yere sahip mülkiye müfettişliği ile ilgili kapsamlı düzenleme 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununda bulunmaktadır. Kanunun *'müfettişler'* başlığını taşıyan 6, 7, 8. maddelerinde: "Müfettişler, teftiş heyeti reisinin inhası ve Vekilin tasvibi üzerine müşterek kararname ve Reisicumhurun tasdikile tayin olunurlar. Müfettişliğe bidayeten tayin olunanlar ilk altı ay zarfında evvelki memuriyetleri maaşile bir mülazemet devresi geçirirler. Bu müddetin içinde veya sonunda müfettişlikte kabiliyet ve kıyafeti görülemeyenler evvelki derece ve sınıflarına iade olunurlar. Mülkiye müfettişlerinin mesai ve istihdam tarzları bir nizamname ile tespit olunur. Müfettişler lüzumu halinde Dâhiliyenin diğer memurluklarına nakil veya terfi suretiyle tayin olunabilirler. Diğer memurlardan da kanuni ehliyeti haiz olanlar, maaşlarının miktarına göre, müfettişliğe nakil veya terfi olunabilirler. Ancak müfettişliğe tayin edileceklerin mülkiye veya hukuk mekteplerinden mezun olmaları ve hukuktan mezun olanların yedi senelik idadi veyahut lise tahsilini bitirmiş olmakla beraber kaymakamlıkta en az üç sene hizmet bulunmaları şarttır." , denilerek müfettişlerin durumu düzenlenmiştir.

Ayrıca mülkiye müfettişleri Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği kapsamı dışındadır. Yine Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfını düzenleyen 657 sayılı DMK'nun 36.maddesinde mülkiye müfettişleri aynen vali yardımcıları gibi açıkça sayılmamış, "Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez (…) kuruluşunda çalışanlar" kapsamında değerlendirilmiştir.

1700 sayılı Kanun'da öngörülen nizamname 1985 yılında yürürlüğe konulan *'İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'*dür.[4] Bu Tüzükte; İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığının görev ve yetkileri, müfettişlerin seçilme ve atanmaları, görev, yetki ve sorumlulukları, çalışma usul ve esaslarıyla teftiş, denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlerine ilişkin esaslar gösterilmiştir. Ayrıca Tüzüğün uygulanmasını göstermek üzere 1999 yılında *'İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği'* [5] çıkarılmıştır.

Tüzüğün 10. maddesine göre mülkiye müfettişliğine *'atanma koşulları'* şunlardır; Kaymakamlık sıfatını kazanmış, Bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak, yarışma sınavının açıldığı yılın ocak ayının birinci gününde 38 yaşını doldurmamış bulunmak, sicil başarısı, tutum ve

[4] İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, (Bakanlar Kurulunun Karar Tarihi- No: 01.08.1985-85/9750-Dayandığı Kanun Tarihi- No: 14.02.1985-3152) Resmi Gazete'nin 12.09.1985 tarih ve 18866 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

[5] İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği, Resmi Gazete'nin 15.06.1989 tarihli ve 20196 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

davranışları ve yabancı dil bilgisi yönünden yönetmeliğinde öngörülen esaslara göre yapılacak inceleme ve değerlendirme sonunda yeterli puanı almış olmak, yarışma sınavını kazanmak gerekir. Tüzüğün 12. maddesi gereğince de; yarışma sınavında başarı gösterenler, başarı sıralarına, kadro ve ihtiyaç durumuna göre, Başkanın önerisi ve Bakanın onayı üzerine ortak kararla müfettişliğe atanırlar.

Tüzüğün 18. maddesi müfettişlerin *'görev ve yetkileri'* olarak şunları saymıştır: "Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, il özel idareleri, belediyeler ve köylerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların suç işledikleri anlaşılan veya ihbar ve şikayet olunan memurları ve diğer kamu görevlileri ve mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleri hakkında inceleme ve soruşturma yapmak, teftişte bulundukları il ve ilçelerin idari, sosyal ve ekonomik durumları, teftiş ettikleri daire ve kuruluşlarda mevzuatın uygulanması, memur-halk ilişkileri konularında inceleme ve araştırmalar yapmak, bu konulardaki düşünce ve tavsiyelerini muhtevi bir genel durum raporu düzenlemek, teftişlerine bağlı birim ve kuruluşların çalışma alanlarına giren konularda Yurt içinde ve dışında inceleme ve araştırmalar yapmak, mevzuatın hazırlanması ve uygulanmasıyla ilgili çalışmalara katılmak, yiyicilikleri (rüşvet ve irtikapları) veya görev ve memurluk onuruna uymayan kötü alışkanlık ve davranışları yayılmış olan görevliler hakkında inceleme yaparak özel gizli rapor düzenlemek ve bakanın emri üzerine veya yönetmenlik gereğince valiler, vali yardımcıları, kaymakamlar ve diğer görevliler hakkında değerlendirme raporları düzenlemek…". Görüldüğü gibi mülkiye müfettişlerinin çok önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır.

1.3.8. Hukuk Müşaviri

Hukuk müşavirleri bakanlık merkez teşkilatında görev yapan mülki idare amirleridir. Hukuk müşavirleri "Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği" kapsamındadır. Bu yönetmelikte bulunan eşdeğer görev cetveli içinde hukuk müşavirliği ilk üç grup hizmetine karşılık gelen statüler ile eşdeğer kabul edilmiştir. Buna göre hukuk müşavirleri, ilk üç sınıf içinde yer alan kaymakamlık, vali yardımcılığı ve il hukuk işleri müdürlüğü görevlerine atanabilirler.

Yine Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfını düzenleyen 657 sayılı DMK'nun 36.maddesinde hukuk müşavirleri aynen mülkiye müfettişleri gibi açıkça sayılmamış, "Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez (…) kuruluşunda çalışanlar" kapsamında değerlendirilmiştir. Hukuk müşavirliğinin görevleri 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 17.maddesinde sayılmıştır. Buna göre Hukuk Müşavirliğinin görevleri şunlardır: "a) Bakanlığın diğer birimlerinden sorulan hukuki konular ile hukuki, mali, cezai sonuç doğuracak işlemler hakkında görüş bildirmek, b) Bakanlığın menfaatlerini koruyucu anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak c) 8 Ocak 1943 tarih ve 4353 sayılı Kanun hükümlerine göre idari ve adli davalarda gerekli bilgileri hazırlamak ve

hazineyi ilgilendirmeyen idari davalarda Bakanlığı temsil etmek, d) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak, e) Bakanlık kuruluşları tarafından hazırlanan veya diğer bakanlıklardan yahut Başbakanlıktan gönderilen kanun, tüzük, yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek görüşlerini bildirmek, f) Dernekler Kanununa göre dernek tüzüklerini incelemek, g) Diğer kanunlarla ve bakanlıkça verilen görevleri yapmak."

1.3.9. Kaymakam Adayı

Eski adıyla maiyet memuru, yeni adıyla kaymakam adayı da mülki idare amirleri arasında sayılmaktadır. 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, mülki idare amirliği mesleğinin ilk aşamasını *'Maiyet Memurluğu'* olarak adlandırmaktadır. Ancak Kaymakam Adayları Yönetmeliği ile bu aşama *'Kaymakam Adaylığı'* adını almıştır.

Kaymakam adayları, DMK'nun getirdiği sınıflandırmaya göre mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı içinde yer alır. Kaymakam adayları, Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği kapsamında değildir. 1700 sayılı Dâhiliye Memurluğu Kanunu kaymakam adaylarında bulunacak *'adaylık ve ehliyet şartları'* şöyle sıralamıştır: "… Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı 4 üncü ve daha yukarı sınıflardaki memurluklara geçebilmek ve tayin olunmak için Üniversitelerin *Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri* ile bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtdışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak şarttır. Yukarıda sayılanlardan, giriş sınavının yapıldığı yılın Ocak ayının birinci günü itibariyle *30 yaşını bitirmemiş* olanlar: 788 sayılı Memurin Kanununda yazılı *sağlık şartlarını haiz* oldukları ve memleketin her ikliminde iş görmeye ve her vasıta ile gezip dolaşmaya kabiliyetleri bulunduğu hakkında tam teşekküllü Devlet hastanelerindeki kurullardan rapor alanlar maiyet memurluklarına aday olarak tayin olunurlar. Altı ay adaylık süresi sonunda *valilerce ehliyeti tasdik edilenler* asil olarak *maiyet memurluğuna* tayin olunurlar ve maiyet memurluğunda bir buçuk yıllık *kaymakamlık stajına* ve bundan sonra da azami altı aylık *kaymakamlık kursuna* tabi tutulurlar. Şu kadar ki, fiili askerlik ödevine çağrılıp da, yukarıda belirtilen yaş sınırını askerlik ödevleri sırasında geçirmiş bulunanların terhislerini müteakip açılacak ilk sınava müracaat etmeleri şartı ile bu yaş durumları aday olarak alınmalarına engel teşkil etmez. Valilerce ehliyetleri tasdik edilmeyen maiyet memuru adayları başka bir yere nakledilerek haklarında (…) genel hükümler uygulanır."

Yukarıdaki maddeden de anlaşılacağı üzere kaymakam adaylarında dört temel nitelik bulunmalıdır. Bunlar; Yasada sayılan yükseköğrenim kurumlarından mezun olmak, yaş, sağlık ve valilerce ehliyetin onaylanmasıdır. Bunlara ek olarak Kaymakam Adayları Yönetmeliği bazı ilave şartlar getirmiştir; Kaymakam adayı olarak atanacakların aşağıdaki *genel ve özel niteliklerine* sahip olmaları, yapılacak *yazılı ve sözlü sınavları* kazanmaları şarttır.

1700 sayılı Kanun'un 3. maddesinde de *'kaymakamlık stajı'* düzenlenmiştir. Esas olarak kaymakam adayları *'Kaymakam Adayları Yönetmeliği'*nde düzenlenmiştir.[6] 09.06.1930 tarih ve 1700 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan bu Yönetmelik, Kaymakam Adaylarının adaylık için başvurmalarından Kaymakam olarak atanmalarına kadar geçecek sürede uygulanacak hükümleri, ilgili kurum ve görevlilerin yetki ve sorumluluklarını kapsamaktadır. Kaymakam adaylığı ve mülki idare amirliği mesleğine girişte yaşanan değişimler önümüzdeki bölümde inceleneceğinden kaymakam adaylığı konusundaki açıklamaların bu aşamada yeterli olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak mülki idare sisteminin tanıtımının yapıldığı bu bölümde, mülki idarenin genel bir tanımı yapılarak sistem kısaca tanıtılmış, mülki idarenin geçmişine göz atılmış, mülki idarenin anayasal ve yasal dayanakları ortaya konulmaya çalışılmış, mülki idare birimleri ve mülki idare amirleri açıklanmıştır. Bundan sonra 1980 sonrası dönemde mülki idare sisteminde meydana gelen değişimleri incelemeye geçebiliriz. Bu dönemde mülki idare sistemini ilgilendiren birçok yasal düzenleme ve değişikliklerin olduğu, ancak son 4 yılda yaşananların özellikle incelenmesi gerektiği düşünülmüştür. Mülki idaredeki değişimi anlamak için mesleki statüdeki değişim ile sistemdeki değişimi incelemek gerekir. İleriki bölümlerde görüleceği üzere meslekteki değişim ile sistemdeki değişim birbirini tamamlayıcı süreçlerdir. Bu süreçlerin birbirlerini olumlu veya olumsuz yönde etkiledikleri muhakkaktır. Dolayısıyla önce meslekteki değişimi, sonra da sistemdeki değişimi tahlil etmenin, sonuçta da topluca bir değerlendirme yapmanın ussal bir yol olacağı düşünülmektedir.

[6] Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 23.03.1994 tarihli ve 21883 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

MÜLKİ İDARE MESLEĞİNDE MEYDANA GELEN DEĞİŞMELER

1980 sonrası dönemde mülki idare amirliği mesleği ile ilgili birçok değişiklik yaşandığını, bunlardan bir kısmının -mesleğin Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri dışındaki fakültelere açılması örneğinde olduğu gibi- mülki idare mesleğini olumsuz etkilediğini, bir kısmının da -birinci sınıf mülki idare amirliği statüsünün getirilmesi örneğinde olduğu gibi- mesleğe yeni bir anlayış ve heyecan getirdiğini söylemek mümkündür.

Bu bölümde mülki idare amirliği mesleğindeki dönüşüm üzerinde durulacak, bu çerçevede öncelikle mülki idare amirlerinin mesleğe alımı ve yetiştirilmesi sürecinde yaşanan değişimler, devamında da mülki idare amirliği mesleğinin statüsünde yaşanan değişimler irdelenecek, meslekte olduğu varsayılan statü kaybının nedenleri ve bunu önlemenin yolları üzerinde tartışma yapılacaktır.

2.1. MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN MESLEĞE ALIMI VE YETİŞTİRİLMESİ SÜRECİNDE YAŞANAN DEĞİŞİMLER

Mülki idare amirliği mesleğine ilk adım kaymakam adaylığı dönemidir. Bir önceki bölümde mülki idare amirlerinin tanıtımı yapılırken kaymakam adaylarının da mülki idare amirleri arasında sayıldığını, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun mülki idare amirliği mesleğinin ilk aşamasını *'Maiyet Memurluğu'* olarak adlandırdığını, Kaymakam Adayları Yönetmeliği ile bu aşamanın *'Kaymakam Adaylığı'* adını aldığını ifade etmiş, ayrıca 1700 sayılı Kanun ile Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nde adaylarda bulunacak, adaylık ve ehliyet şartlarını sıralamış, ilave olarak da kaymakamlık stajı döneminden bahsetmiştik. Bu bölümde ise mülki idare amirliği mesleğine girişte yaşanan değişimler üzerinde duracağız.

2.1.1. Kaymakam Adaylığının Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri Dışındaki Fakülte Mezunlarına ve Kadınlara Açılması

1980 sonrası dönemde mülki idare mesleğine giriş ile ilgili iki önemli değişiklik olmuştur. Bunlardan ilki, kaymakam adaylığının Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri dışındaki yükseköğrenim kurumlarını bitirenlere açılması, ikincisi de kaymakam adaylığının kadınlara açılmasıdır.

1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda 1991 yılında yapılan değişikliğe kadar mülki idare amirliği mesleği yalnızca Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri mezunları ile erkeklere açık bir meslekti. Bu dönemde kaymakam adaylığı sınavına, adı geçen fakülteler dışında başka fakülte mezunları ile bayanların alınmaması eleştiri konusu yapılmış ve bu uygulamanın haksızlık doğurduğu sürekli olarak tartışılmıştır. Bu tartışmaları hızlandıran önemli bir etmen de birçok yeni fakülte ve bölümün açılması olmuş, anılan dönemde kamu yönetimi bölümlerinin sayıları hızla artmıştır. Doğal olarak açılan

yeni bölümlerden mezun olanların kaymakamlık sınavına girme istekleri doruğa ulaşmış, siyaset dünyası da bu isteklere çok fazla gözlerini kapayamamışlardır.

Bu haksızlığın giderilmesi için ilk girişim, adı *'Siyasal Bilimler Fakültesi'* olduğu için sınava giremeyen İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi öğrencilerinden ve mezunlarından gelmiştir. TBMM'de yapılan yoğun girişimler ve kulisler neticesinde 13.05.1986 tarihli ve 3286 sayılı Kanun [7] ile İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesinin adı *'Siyasal Bilgiler Fakültesi'* olarak değiştirilmiştir. Böylece bu satırların yazarının da dâhil olduğu İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarının kaymakam olabilmelerinin yolu açılmıştır. Gerçi adı geçen fakültenin adından *'bilim'* kelimesinin çıkarılarak *'bilgi'* kelimesinin eklenmesi fakülte camiasında uzun süre tartışılmış, diğer fakülteler gibi (örneğin iktisadi ve idari bilimler) fakültenin adında bilim kelimesinin kalması gerektiği fikri genel kabul görmüştür. Ancak kaymakamlık sınavına kabul edilme isteğinin yoğunluğu fakülte adını pek fazla dinlememiştir.

Bu konuda ikinci ve daha önemli değişiklik 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda yapılmıştır. 12.07.1991 tarihli ve 435 sayılı KHK[8] ile 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nun 2. maddesinde değişiklik yapılarak, kaymakam adaylığına girişte siyasal bilgiler ve hukuk fakültelerinin tekeli kaldırılmış, mesleğe giriş yolu yalnızca siyasal bilgiler, hukuk, işletme, iktisat ve İİBF'lere değil, herhangi bir dört yıllık fakülteden mezun olup da, bu fakültelerde yüksek lisans çalışmaları yapmış olanlara da açılmıştır. Ancak 435 sayılı KHK, 26.02.1992 tarihli ve 3778 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile TBMM'de değiştirilerek kabul edilmiş[9] ve sonuçta 1700 sayılı Kanun'un 2/b maddesi (Değişik fıkra: 12.07.1991-KHK-435/1 md.; Değiştirilerek kabul: 26.02.1992-3778/1 md.) aşağıdaki şekli almıştır: "B) Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı 4 üncü ve daha yukarı sınıflardaki memurluklara geçebilmek ve tayin olunmak için Üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtdışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak şarttır."

Yapılan bu değişiklikler neticesinde, kaymakam adaylığı sınavına, bayanlar ile tüm üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri mezunları girmeye hak kazanmıştır. Bu değişiklik ertesinde 1992 yılında yapılan kaymakam adaylığı sınavı sonucunda ilk kez (2) bayan kaymakam adayı ve (4) İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi mezunu mesleğe alınmıştır.[10] AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Hukuk Fakültesi mezunları haricinde diğer fakültelerden ve bayanlardan mesleğe eleman alınması, meslek mensupları arasında önemli tartışmalara yol açmış ve farklı değerlendirmelere konu olmuştur.

---

[7] 13.05.1986 tarihli ve 3286 sayılı Kanun; 22.05.1986 gün ve 19114 sayılı RG.'de yayınlanmıştır.
[8] 12.07.1991 tarihli ve 435 sayılı KHK; 09.08.1991 gün ve 20955 sayılı RG.'de (mükerrer) yayınlanmıştır.
[9] 26.02.1992 tarihli ve 3778 sayılı Kanun, 05.03.1992 gün ve 21162 Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.
[10] 81. dönem kaymakam adayı ve ilk bayan kaymakam olarak A.Ü SBF mezunu Elif Miskioğlu ile İ.Ü SBF mezunu Özlem Gevrek mesleğe alınmışlardır. Bu sınavla mesleğe alınan 61 kaymakam adayının, 33'ü AÜ SBF, 19'u İÜ SBF, 5'i İÜ Hukuk, 4'ü de İİBF mezunları (Gazi, Hacettepe, Marmara, Dokuz Eylül) arasından seçilmiştir (YN).

Burada bu tartışmalara girmekten çok, meslek mensuplarının bu değişikliklere nasıl baktıkları üzerinde durmak yararlı olacaktır. Başlatılan uygulamanın üzerinden 10 yıl geçtikten sonra Cahit Emre'nin (2002b: 85-88) editörlüğünde 2002 yılında yapılan araştırmanın bulgularına göre meslek mensuplarının yaklaşık %65'i, mesleğin SBF ve Hukuk Fakülteleri dışındaki fakülte mezunlarına açılmasının yararlı olmadığını düşünmektedirler. Yine aynı araştırmaya göre meslek mensuplarının %53'ü, mesleğin kadınlara açılmasını ise yararlı olarak değerlendirmiştir. Demek ki meslek mensupları mesleğin kadınlara açılmasını kabul ederken, mesleğin diğer fakültelere açılmasını çok fazla desteklememektedirler. Ancak mesleğin kadınlara açılmasını desteklemeyen %47 gibi azımsanamayacak bir çoğunluk olduğunu da belirtmeden geçemeyeceğiz. Mesleğin başka fakülteleri bitirenlere açılmasının olumsuz sonuçlar doğurduğunu ileri sürenlerin tamamına yakını bu uygulamanın kaliteyi düşürdüğüne inanmaktadırlar.

Emre'nin (2002b: 86-87) de isabetle vurguladığı gibi, yüksek yöneticilik görevlerine belli yükseköğrenim kurumlarını bitirenlerin getirilmesi yalnızca ülkemize ve yalnızca da mülki idare amirliği mesleğine özgü bir yaklaşım değildir. Görev yapılacak toplumun kaderini etkileyecek kararlar alabilecek, uygulamalar yapabilecek bazı önemli kamu görevlerine eleman alınırken, o toplumun en köklü ve seçkin öğretim kurumlarını bitirenlerin yeğlenmesi yaygın bir uygulamadır. Bir özel kesim kuruluşunun ya da kamu kuruluşunun mühendis alırken belli mühendislik fakültelerini tercih etmeleri normal karşılanırken, kamu yönetiminin en önemli görevlerinden biri olan mülki idare mesleğine eleman alırken belli fakülte tercihlerinin yapılması olumsuz bir durum olarak değerlendirilmemelidir. Ayrıca kaymakam adaylarının seçiminde göz önünde bulundurulacak ölçütler ve nitelikler açık bir şekilde belirlenmemiş ve tanımlanmamıştır. Aranılan nitelikleri ölçme kapasitesi olan bir sınav sisteminin varlığı da tartışmalıdır. Böyle bir ortamda mesleğe nitelikli eleman seçimini olanaklı kılabilecek tek yol, nitelikli üniversite mezunlarına başvuru hakkının tanınması olacaktır. Mülki idare amirliği mesleği tüm üniversiteleri bitirenlere açılacaksa, bunun ön koşulu, adaylarda aranılacak niteliklerin tartışmaya yer bırakmayacak bir şekilde belirlenmesi, bu nitelikleri ölçmeye olanak verecek bir sınav sisteminin geliştirilmesi ve adaylık dönemi eğitiminin mesleki bütünleşmeyi sağlayacak bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bunların bulunmadığı bir ortamda kapının birden bire bütün fakülte mezunlarına açılması yerine, seçkin ve kendini kanıtlamış üniversiteleri bitirenlere geçiş izni verilmesi daha sağlıklı bir tutum olurdu.

Ancak bu yapılmamış, kaymakam adaylığı sınavı kamuda en çok tartışılan bir sınav olmasına ve başvuru sahipleri arasından en niteliklilerinin seçilemediğinin bilinmesine rağmen, çok daha ileri gidilerek, 435 sayılı KHK ile mülki idare mesleğine giriş yolu, yalnızca siyasal bilgiler, hukuk, işletme, iktisat ve İİBF'lere değil, herhangi bir dört yıllık fakülteden mezun olup da, bu fakültelerde yüksek lisans çalışmaları yapmış olanlara da açılmıştır. Bu yanlışlık 3778 sayılı Kanunla düzeltilerek, 1700 sayılı Kanun'un 2/b maddesi yeniden düzenlenmiş, herhangi bir dört yıllık fakülteden mezun olup da, bu fakültelerde yüksek lisans çalışmaları yapmış olanların sınava giriş hakkı kaldırılmıştır. Ancak neticede mülki idare mesleği bütün siyasal bilgiler ve hukuk fakülteleri yanında iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerine de açılmıştır. Hatta Açık Öğretim Fakültesi gibi örgün eğitim vermeyen fakülte mezunları dahi kaymakam adaylığı sınavına girebilmektedirler.

Kaymakamlık mesleği tesadüfen sırf bir işe girmiş olabilmek için girilebilecek bir meslek değildir. Kurumsallaşmasını tamamlamış belli fakülte mezunlarından kaymakam adayı alınmasının mesleğin kalitesini arttıracağı açıktır. Bu durum öncelikle ülkemizdeki üniversite eğitimi ile ilgilidir. Bilindiği ve akademik camiada kabul edildiği üzere yükseköğretimde başarının bazı öğeleri vardır. Emre'ye (2002b: 87) göre bu şartlar: 1) öğrencinin niteliği, 2) öğretim üyesinin niteliği, 3) eğitim araçlarının niteliğidir. Seçkin ve kurumsallaşmasını tamamlamış bir öğretim kurumu bu üçünü bir araya getirebilen ve nitelikli mezunlar verebilen kurumdur. Bunlardan birinde ortaya çıkan eksiklik ya da yetersizlik mezunların niteliğini ve iş yaşamındaki başarılarını da doğrudan etkileyecektir. Ülkemizde *'her ile bir üniversite'* sloganıyla birçok taşra üniversitesinin açıldığı, hemen her açılan üniversiteye fazla maddi kaynak gerektirmediği için İİBF'lerin de açıldığı bilinmektedir. Açılan bu fakültelerin çoğunda öğrencinin, öğretim üyesinin ve eğitim araçlarının niteliği tartışmalıdır. Taşradaki birçok fakültede derslere, akademik personel yetersizliğinden dolayı bazı kamu görevlilerinin girdiği gelen haberler arasındadır. Üniversite gibi bir eğitim kurumunun kurumsallaşmasının kolay olmayacağı ortadadır.

İnternette üniversiteler üzerinde tarafımızca yapılan kısa bir araştırmada; çeşitli fakültelerin *'siyaset bilimi ve kamu yönetimi'* bölümlerinde görevli öğretim üyeleri sayıları arasında dikkat çekici farklılıklar bulunduğu tespit edilmiştir. Konu ile ilgili örnek bir karşılaştırma tablosu aşağıya çıkarılmıştır.

Tablo 3: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümlerinin Karşılaştırılması

Unvanlar	AÜ SBF	İÜ SBF	CUMHURİYET İİBF	BANDIRMA İİBF	SÜTÇÜ İMAM İİBF	P.KALE İİBF
Profesör	16	9	1	-	1	2
Doçent	7	4	2	2	3	2
Yrd. Doçent	9	18	7	1	1	6
Araştırma Görevlisi Dr	6	2	-	-	3	-
Araştırma Görevlisi	17	18	3	1	2	1
TOPLAM	**55**	**51**	**13**	**4**	**10**	**11**

Yukarıdaki tablodan; öğretim üyesi kadrosu açısından AÜ SBF ile İÜ SBF'nin kamu yönetimi bölümlerinin, tesadüfen seçilen diğer (4) İİBF'nin kamu yönetimi bölümlerine açık bir üstünlüklerinin olduğu anlaşılmıştır. Bu konudaki örnekleri diğer fakültelerle de karşılaştırma yaparak arttırmak olasıdır. Ancak benzer sonuçlar çıktığı, üç büyük şehirdeki fakültelerde ve özellikle siyasal bilgiler fakültelerindeki öğretim üyesi saylarının, taşra üniversitelerinden çok daha fazla olduğu görülebilecektir. Taşra üniversitelerinin kamu yönetimi bölümlerinin gerçeği, yaklaşık 10 civarında öğretim üyesi ile eğitim ve öğretim yapılmasıdır. Ancak bazı fakültelerde bu sayıya da ulaşılamamaktadır. Ayrıca öğrencilerin fakültelere girişte almak durumunda oldukları puanlarını da dikkate alırsak, aynı farklılığın öğrenci kaynağı açısından da olacağı ortadadır. Üniver-

siteye girişte daha fazla puan alan, öğretim üyesi sayısı ve niteliği açısından üstünlük gösteren belli fakültelerden mezun olan öğrencilerin daha üstün nitelikli olacağını söylemek abartı olmaz.

Kaymakam adaylarının da daha üstün nitelikli fakülte mezunları arasından seçilmesinin meslekteki insan kaynağı kalitesini arttıracağı açıktır. Yapılacak bir çalışmayla diğerlerine oranla daha nitelikli mezun veren fakülteler belirlenmeli ve 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda değişiklik yapılarak *'Üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri'* cümlesi yerine, *'tercih edilecek üniversitelerin ve fakültelerin isimleri'* açıkça sıralanmalıdır.

Bu arada fakülteler konusunda başka çarpıklıklarda göze çarpmaktadır. Adı siyasal bilgiler, hukuk, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültesi olmayan ancak oldukça nitelikli eğitim veren bazı fakültelerin mezunlarının da kaymakam adaylığı sınavına alınmadığı belirlenmiştir. *'Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi'* buna örnektir. Söz konusu fakültenin adı 1700 sayılı Kanunda sıralanan fakültelerden (siyasal bilgiler, hukuk, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültesi) olmadığı için, bu fakülte mezunları kaymakam adaylığı sınavına alınmamaktadırlar. Açıkçası 1986 yılına kadar adı *'Siyasal Bilimler'* olduğu için İÜ SBF mezunlarına yapılan uygulama şimdi, adında *'İktisadi ve İdari'* kelimeleri yanında *"Sosyal"* kelimesi de bulunan Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi mezunlarına yapılmaktadır.

Oysaki yakın tarihlerde Londra Üniversitesi'nce yapılan bir araştırmaya göre Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü, alanında dünyanın en iyi 200 bölümü arasında yer almıştır. Bölüm, öğretim üyelerinin uluslararası bilimsel yayın sayısı açısından Türkiye'de en üst sıralarda bulunmaktadır. Siyaset Bilimi Bölümü'nün eğitim programı siyasi ekonomi, karşılaştırmalı politikalar, uluslararası ilişkiler ve Türk siyaseti gibi güncel başlıklardan oluşmaktadır. Alan derslerine ek olarak işletme, ekonomi, bilgisayar ve insani bilimler gibi alanlardan da dersler alabilen öğrenciler, birikimlerini farklı görüş açılarıyla çeşitlendirmektedir. Anılan bölümde öğrencilerin siyaset bilimine ve bu bilimin uygulama alanlarına bakışı, yurtiçinden ve yurtdışından tanınmış bilim insanlarının verdikleri konferanslarla zenginleşmektedir. Bölüm, bu çok yönlü program sayesinde, siyaset bilimini ilgilendiren konuları disiplinler arası bir perspektifle analiz edebilen mezunlar vermektedir. Danışmanlık, müfettişlik, bankacılık, iletişim, eğitim ve halkla ilişkiler gibi önemli sektörlerde görev alan Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü mezunları, hem ünlü yabancı firmaların hem de kamu sektörüyle özel sektörün öncelikli tercihidir.[11]

Maalesef bu kalitede mezun yetiştiren bir fakültenin mezunları kaymakam adaylığı sınavına alınmamakta, üç-beş öğretim üyesi ile eğitim yapan, kamu yönetimi alanında bilimsel yayın sıralamasında çok gerilerde bulunan, ancak adı sırf İİBF olan bütün fakülte mezunları kaymakam adaylığı sınava girebilmektedirler. Bu satırların yazarı, adı geçen fakülteden başarıyla mezun olmuş, doğal olarak çok iyi yabancı dil konuşabilen, ancak kaymakamlık sınavına giremediği için dernek denetçi yardımcısı olmak duru-

[11] Bu konuda bakınız: (http://www.bilkent.edu.tr/bilkenttr/academic/admission/adaybilgi/4.html)

munda kalmış bir mezunun üzüntüsüne, staj aşamasında bizzat tanık olmuştur. Kaymakamlık mesleğinin bu tür nitelikli fakültelerin mezunlarından beslenmesinin ne kadar yararlı olacağını tartışmak dahi yersizdir.

Kaymakamlık mesleğinin kadınlara açılması konusunun diğer üzerinde durulan önemli bir konu olduğunu ve meslek mensuplarının %53'ünün, mesleğin kadınlara açılmasını yararlı bulduğunu ifade etmiştik. 1992 yılından itibaren yapılan hemen her kaymakam adaylığı sınavında 1-2 bayan kaymakam adayının alınmasıyla, artık mülki idare amirliğinin tamamen 'erkek mesleği' olmadığı söylenebilir.[12] Mesleğin bayanlara açılmasını eşitlik ve çağdaşlığın bir gereği olarak yararlı bulduğumuzu, mesleğe kadın bakış açısının dâhil edilmesinin mülki idare mesleğini zenginleştirdiğini söyleyebiliriz.

Ayrıca meslekte bayan kaymakam olmaması nedeniyle geçmişte bazı siyasi iktidarların meslek dışından kadın vali ataması yoluna gittikleri görülmüştür. Eğer kadın vali atanmak istenirse artık yetişmiş kadın mülki idare amirleri olduğundan meslek dışından kadın vali atanmasına gerek kalmayacaktır. Uygulamada da kadın kaymakamların gerek taşrada, gerekse Bakanlık merkez birimlerinde çok başarılı çalışmalarda bulundukları izlenmektedir. Her sınav döneminde mesleğe alınan kadın kaymakamların sayısı daha da arttırılmalıdır.

Sonuç olarak, kaymakam adaylığının mülki idare amirliği hizmetleri sınıfının ilk kademesini teşkil ettiğini, 1980 sonrası dönemde mülki idare mesleğine girişte iki önemli değişiklik olduğunu, bunlardan kaymakam adaylığının siyasal bilgiler ve hukuk fakülteleri dışındaki yükseköğrenim kurumlarını bitirenlere açılmasının mülki idare mesleği açısından olumsuz olduğunu, meslekte insan kalitesinin düştüğünü, kaymakam adaylığının kadınlara açılmasının ise meslek açısından yararlı olduğunu, bu yargının meslek mensupları tarafından da büyük ölçüde paylaşıldığını söyleyebiliriz.

2.1.2. Kaymakam Adaylarında Aranacak Niteliklerde Meydana Gelen Diğer Değişimler

Kaymakamlık mesleğine giriş ve kaymakam adaylığı konusunda üzerinde durulması gereken diğer bir önemli konu da, kaymakam adaylarının seçim yöntemidir. Çünkü mülki idare amirliği mesleğine alım yapılan fakülte sayısının arttığı düşünülürse, kaymakam adaylarının seçilmesi konusu daha da önem kazanmış olmaktadır. Bu konu ile ilgili düzenlemelere daha çok Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nde rastlamaktayız. 1700 sayılı Kanun, kaymakam adaylarının sınavla seçilmesinden değil, atanmalarından söz etmektedir ve atama usulünü düzenlemektedir. Bundan dolayı kaymakam adaylığı ile ilgili düzenlemeler için 1700 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan ve 23.03.1994 tarihli ve 21883 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan *'Kaymakam Adayları Yönetmeliği'*ni incelememiz gerekmektedir.

Adı geçen Yönetmelik genel olarak; İçişleri Bakanlığı mülki idare amirliği hizmetleri sınıfına kaymakam olarak atanacakların, kaymakam adaylığına seçilip atanmaları ve

[12] Nisan 2007 tarihi itibariyle toplam 25 bayan kaymakam olduğu öğrenilmiştir.

kaymakam adaylığında yetiştirilmeleri esaslarını düzenlemekte ve kaymakam adaylarının adaylık için başvurmalarından kaymakam olarak atanmalarına kadar geçecek sürede uygulanacak hükümleri, ilgili kurum ve görevlilerin yetki ve sorumluluklarını kapsamaktadır.

Yukarıda özetlediğimiz ve mesleğe girişi diğer fakültelere ve bayanlara açan 1700 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ile 1999 yılında kamuya personel alımıyla ilgili olarak yapılan genel düzenlemeler de adı geçen yönetmeliğe yansıtılmış, zaman içerisinde yönetmeliğin birçok maddesi değiştirilmiştir. Burada sorulması gereken kritik sorular şunlardır; Acaba kaymakam adayları nasıl seçilmektedir? Kaymakam adaylarında hangi nitelikler aranmaktadır? İncelenen dönem içerisinde kaymakam adaylığı seçim şekli değişmiş midir?

Öncelikle belirtmek gerekirse, uygulamada yılda kaç defa, hangi aylarda, ne kadar kaymakam adayı alınacağı Bakanlığın personel politikası, açık kadro ve ihtiyaç durumu, fakültelerin mezun verme dönemleri, yazılı-sözlü sınavlar için gerekli süre göz önünde bulundurularak, Personel Genel Müdürlüğünün teklifi üzerine Bakanlık makamınca kararlaştırılmaktadır.

Kaymakam adayı olarak atanacakların Yönetmeliğin 4.maddesinde belirtilen genel ve özel niteliklerine sahip olmaları, yapılacak yazılı ve sözlü sınavları kazanmaları şarttır. İncelenen dönem içerisinde aranacak genel niteliklerde bir değişiklik olmamakla birlikte, aranacak özel niteliklerde bazı değişiklikler olduğu görülmüştür.

Yapılan değişikliklerin en dikkat çekicilerinden biri Yönetmeliğin 4.maddesinin B/5 fıkrası ile kaymakam adayı olacaklar için; "(Değişik: RG-02.10.1998-23481) 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 31 ve 32'nci maddelerinde sayılan yetki, görev ve sorumluluğu yerine getirebilecek Mülki İdare Amirliğine yaraşır kültüre, bilgi birikimine, yeteneğe, Anayasa'nın başlangıç hükümleri ile 2nci maddesinde ifadesini bulan demokratik, laik ve sosyal hukuk devletinin gerektirdiği çağdaş yaşam ve yönetim anlayışına sahip olmak.", koşullarının getirilmesidir.

Bu değişiklik ile kaymakam adaylarında aranacak niteliklerin bir miktar belirginleştirildiği ve meslekle ilişkisinin kurulduğu ifade edilmiştir (Emre, 2002b: 80). Bu yönetmelik değişikliğinin çok olumlu görüldüğünü, kaymakam adayları için *"çağdaş yaşam ve yönetim anlayışı"*na sahip olmanın yaşamsal bir özellik olduğunu söyleyebiliriz.

Kaymakam Adayları Yönetmeliğine eklenen B/7. fıkrasında da; "(Ek: RG-19.11.2004-25645) Kaymakam Adaylığı sınavlarını kazanmış olup, halen bir kamu kuruluşunda çalışanlar ile daha önce çalışmış olanlardan kamu görevleri sırasında disiplin cezası alanlar veya görevleri süresince iyi derecede sicil almamış olanların atamaları yapılmaz.", denilerek, kaymakam adayları için bazı kısıtlamalar öngörülmüştür.

Ayrıca Yönetmeliğin 4.maddesinin B/6.fıkrası ile kaymakam adayı olacaklar için; "(Değişik: RG-06.05.2006-26160) 18.3.2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sı-

navlar Hakkında Genel Yönetmelik gereğince yapılan, Kamu Personel Seçme Sınavından (KPSS) Bakanlıkça belirlenen puan türünden asgari puanı almak.", koşulu getirilmiştir.

Böylece kaymakam adaylığı sınavına girmek için *KPSS sınavında başarılı olmak ön koşul* olmuştur. Bu nokta da KPSS sınavı hakkında kısaca bilgi vermek yerinde olacaktır. Bilindiği üzere bu konuda "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Yönetmeliği"[13] yürürlüğe konulmuştur. Bu yönetmeliğe göre kadrolar A ve B grubu olmak üzere ayrılmıştır.

A Grubu Kadrolar; Başbakanlık, bakanlıklar, bunların müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlük düzeyindeki bağlı ve ilgili kuruluşları ile bağlı ortaklıklarındaki, özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetişme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulan mesleklere ilişkin kadro ve görevler ile il özel idareleri ve belediyelerin teftiş kurullarına, *B Grubu Kadrolar ise;* Kadroları 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki listelerde yer alan, genel ve katma bütçeli kurumlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlar ile kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, il özel idareleri ve belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında yukarıda (a) bendinde belirtilmiş olan meslekler dışında, ilk defa kamu hizmeti ve görevlerine atama yapılacak kadro ve görevlere, atanacaklar için yapılacak işlem ve sınavları kapsar. *Kaymakam adaylığı kadrolarının (A) grubu kadrolardan* olduğu anlaşılmaktadır.

Yönetmeliğe göre *KPSS (Kamu Personel Seçme Sınavı):* (A) grubu olarak adlandırılan kadrolara atanacaklar için kurumların kendi mevzuatına göre düzenleyecekleri giriş sınavına kabul edilecekleri belirlemek ve (B) grubu olarak adlandırılan kadrolara atanmaya esas olacak yerleştirmeyi yapmak amacıyla kullanılacak olan puanları sağlayan merkezi sınavı, *Giriş Sınavı ise:* Kamu kurum ve kuruluşlarının, bu Yönetmelikte (A) grubu olarak nitelendirilmiş kadrolarına atanacakları belirlemek üzere KPSS sonuçlarına göre saptayacaklarının üzerinde bir puanı olan adayların katılımı ile kendi mevzuatına göre yapacakları, yazılı ve/veya sözlü bölümlerden oluşan sınavı, ifade etmektedir. Buna göre kaymakam aday adayları önce *"KPSS Sınavına"* sonra da *"Giriş Sınavına"* gireceklerdir.

Sonuç olarak Yönetmelikte yapılan değişikliklerden sonra; kaymakam adayı olarak atanacakların aşağıdaki genel ve özel niteliklerine sahip olmaları, yapılacak yazılı ve sözlü sınavları kazanmaları şarttır.

1) Türk vatandaşı olmak,

2) Kamu haklarından mahrum olmamak,

[13] Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Yönetmelik, 03.05.2002 tarihli ve 24744 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

3) Taksirli suçlar hariç, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hürriyeti bağlayıcı ceza ile hükümlü bulunmamak.

4) Askerlikle ilgili bulunmamak; askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfına geçirilmiş olmak.(Ancak yazılı sınav tarihinde askerlik hizmetinde bulunanlardan terhislerine en çok 3 ay kalanlar yazılı sınava kabul edilirler.)

5) Üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile bunlara denkliği Yüksek Öğretim Kurulu tarafından kabul edilen Yurt dışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak.

6) Giriş sınavının yapıldığı yılın ocak ayının birinci günü itibariyle, 30 yaşını bitirmemiş olmak. (Ancak fiili askerlik ödevine çağrılıp da, yukarıda belirtilen yaş sınırını askerlik ödevleri sırasında geçirmiş bulunanların terhislerini müteakip açılacak ilk sınava müracaat etmeleri şartı ile bu yaş durumları aday olarak alınmalarına engel teşkil etmez.)

7) Mülki İdare Amirliği görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut ve akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak; memleketin her ikliminde iş görmeye bir engeli olmadığı tam teşekküllü Devlet hastanelerindeki sağlık kurullarından alınacak raporla belirtilmiş olmak.

8) Yaptırılacak tahkikata göre mülki idare amiri olmaya engel teşkil edecek kişisel veya ailevi bir kötü sanı bulunmamak.

9) 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 31 ve 32nci maddelerinde sayılan yetki, görev ve sorumluluğu yerine getirebilecek Mülki İdare Amirliğine yaraşır kültüre, bilgi birikimine, yeteneğe, Anayasa'nın başlangıç hükümleri ile 2nci maddesinde ifadesini bulan demokratik, laik ve sosyal hukuk devletinin gerektirdiği çağdaş yaşam ve yönetim anlayışına sahip olmak.

10) Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik gereğince yapılan, Kamu Personel Seçme Sınavından (KPSS) Bakanlıkça belirlenen puan türünden asgari puanı almak.

Kaymakam adaylığı sınavlarını kazanmış olup, halen bir kamu kuruluşunda çalışanlar ile daha önce çalışmış olanlardan kamu görevleri sırasında disiplin cezası alanlar veya görevleri süresince iyi derecede sicil almamış olanların atamaları yapılmamaktadır.

Yapılan bütün bu yeni düzenlemelere rağmen, Emre'ye göre kaymakam adaylarının seçiminde karşı karşıya kalınan temel sorun *adaylarda aranacak niteliklerin yine de belirsizlikten kurtarılamamış* olmasıdır. Yakın zamana kadar yalnızca belirli yükseköğretim kurumlarını bitirenlerin mülki idare amirliği mesleğine girebilmesi bu alanda

ciddi sorunlar yaşanmasını görece engellemiştir, ancak nitelikler belirlenmeden yapılacak bir sınavın yerindeliği her zaman için tartışmalı olacaktır. Kaymakam adaylarının isabetli bir biçimde seçilebilmesinin ikinci bir koşulu da, belirlenen nitelikleri ölçmeyi olanaklı kılan bir sınavın varlığıdır (Emre, 2002b: 83).

Mülki idare amirliği kamu içinde çok önemli bir yer işgal etmektedir. Kaymakam adaylığı sınavı da en çok müracaat edilen ve en çok başarılmak istenen sınavlardan biridir. Dolayısıyla kaymakam adaylarının nesnel bir şekilde seçilmesi hem mülki idare amirliği mesleği, hem de ülkemiz ve devlet yönetimimiz açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak uzun yıllardan beri bu konudaki tartışmalar durulmamış, özellikle 1980 sonrası dönemde görev yapan hükümetlerin İçişleri Bakanının dâhil olduğu partinin, kendine yakın görüşe sahip kaymakam adaylarını tercih ettiği iddiası genel kabul görmüştür. Hatta bu dönemde ideolojik açıdan tek tip kaymakam adayı alındığı, belirli bir dünya görüşüne sahip olmayanların mesleğe giriş şanslarının olmadığına, hatta kazananlara ilişkin olarak ilan edilen listelerin daha sonra değiştirildiğine yönelik ifadeler yazılı ve görsel basına yansımıştır.[14]

Esasen bu konuda kamuoyunda dile getirilen endişeler meslek mensuplarınca da paylaşılmaktadır. 2002 yılı araştırmasının bulgularına göre (Emre,2002b: 89); meslek mensuplarının yaklaşık %66'sı, kaymakam adaylarının nesnel bir biçimde seçildiğine inanmamaktadır. Verilen yanıtlar incelendiğinde, nesnelliği bozan etkenler arasında siyasal kayırmacılık, sınav sisteminin yetersizliği ve nepotizm sayılmaktadır. Burada bir hususu açıklamakta yarar vardır. Genel kanı kaymakam adaylığı sınavlarında kayırmacılık yapıldığı şeklinde olmakla birlikte, ne ölçüde kayırmacılık yapıldığını saptamak da pek olanaklı değildir. Çünkü adaylarda aranacak niteliklerin tam olarak belirlenmemesi ve sınavların buna göre yapılmaması durumu söz konusu olduğundan, yapılan kayırmacılığın düzeyinin tespiti de olanaklı değildir. Ancak sınavda kayırmacılık yapıldığı, en nitelikli ve en fazla hak eden adayların mesleğe seçilemediği de bir gerçektir. Bu konuya ussal bir çözüm bulunması mülki idare mesleğinin geleceği açısından hayati öneme haizdir.

Yönetmelikte 1998 yılında yapılan değişiklikle kaymakam adaylarında aranılacak bazı özelliklerin belirlendiğini ifade etmiş, bu özelliklerin; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda sayılan yetki, görev ve sorumluluğu yerine getirebilecek mülki idare amirliğine yaraşır kültüre, bilgi birikimine, yeteneğe sahip olmak ve Anayasa'nın başlangıç hükümleri ile demokratik, laik ve sosyal hukuk devletinin gerektirdiği çağdaş yaşam ve yönetim anlayışına sahip olmak, olduğunu belirtmiştik. Söz konusu yönetmelik değişikliğinin meslek mensupları üzerinde tartışmaların ve olumsuz gazete ve televizyon haberlerinin yoğunlaştığı 28 Şubat sürecinde yapılması dikkat çekicidir. Ancak zaman içerisinde uygulamanın yönetmeliğe uygun yürütülemediği de bir gerçektir. Salt yönetmelik değişikliği, çağdaş yaşam ve yönetim anlayışına sahip adayların seçilmesine yetmemektedir. Bu bir tercih meselesidir. Sınav komisyonlarının, adayların mülki idare amirliğine

[14] Proje kapsamında yapılan görüşmede, Mülkiyeliler Birliği eski başkanı ve halen Kırklareli Milletvekili Mehmet Kesimoğlu bu dönemin mağduru olduğunu tarafımıza ifade etmiş, konu ile ilgili o dönemde basında çıkan gazete kupürlerini göstermiştir. Ünlü televizyon yapımcısı Tayfun Talipoğlu'nun da aynı dönemde sınav mağduru olduğu bilinmektedir.

yaraşır kültüre, bilgi birikimine, yeteneğe ve Anayasanın başlangıç hükümleri ile demokratik, laik ve sosyal hukuk devletinin gerektirdiği çağdaş yaşam ve yönetim anlayışına sahip olup olmadıklarını kısa mülakat aşamasında nasıl belirledikleri tartışmalıdır. Birçok ilde/ilçede teftiş ve soruşturma yapan bir müfettiş olarak, mülki idare amirliğine yaraşır kültüre, bilgi birikimine, yeteneğe ve çağdaş yaşam ve yönetim anlayışına sahip olmayan mülki idare amirlerine az da olsa rastlanılmaktadır. Bu durumda sınav sistemi üzerinde özellikle durmak gerekecektir.

2.1.3. Kaymakam Adaylığı Sınavında Meydana Gelen Değişimler

1980 sonrası dönemde kaymakam adaylığı sınavı ile ilgili ne tür değişiklikler olmuştur? Kaymakam adaylığı sınavı nasıl yapılmaktadır? Bu aşama da bu soruların yanıtları verilmeye çalışılacaktır.

Bakanlıkça kaymakam adayı alınmasına karar verilince öncelikle, unvanı, sınıfı, derecesi, adedi, aranılacak genel ve özel şartlar, gerekli belgeler, Bakanlığa yazılı başvurma süresi, yazılı sınavın yeri, gün ve saati başvurma için tanınacak sürenin bitiminden en az 15 gün önce Resmi Gazete, günlük gazete, radyo veya uygun görülecek diğer araçlar ile ilan edilmektedir.

Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nin 7. maddesi (Değişik: RG-06.05.2006-26160) gereğince; yapılacak olan sınavların; adayların *bilgi, yetenek ve kişiliklerini* ölçecek şekilde ayrı ayrı yapılması esastır. Ancak yönetmelikte, bilginin niteliği açıkça belirlenmişken, yetenek ve kişiliğin niteliğinin belirlenmediği görülmektedir. Bu önemli bir eksikliktir.

Sınavlar iki aşamalı olarak yapılacaktır. Bir önceki bölümde de değinildiği üzere, birinci aşama eleme sınavıdır. *Eleme Sınavı (KPSS);* Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik hükümleri gereğince Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezince (ÖSYM) yapılan Kamu Personel Seçme Sınavıdır. Bu sınavda başarılı sayılmak için gereken asgari puan Bakanlıkça tespit edilir.

İkinci sınav giriş sınavıdır. *Giriş Sınavı;* ÖSYM tarafından yapılan Kamu Personel Seçme Sınavında (KPSS) başarılı sayılan adaylar arasından Bakanlıkça yapılan yazılı ve sözlü sınavdır. Giriş sınavının ilk aşaması yazılı sınavdır. *Yazılı Sınav;* ÖSYM tarafından yapılan Kamu Personel Seçme Sınavında (KPSS) başarılı sayılan adaylar arasında Bakanlıkça yapılan sınavdır. KPSS sonucunda, Bakanlıkça belirlenen puan türünden *70 puanın altına düşülmemek kaydıyla* en yüksek nottan başlamak üzere, sınav ilanında belirtilen *kadronun 20 katı kadar aday* yazılı sınava girme hakkı elde etmiş olur.

Sınavlar İnkılâp Tarihi, Anayasa, İdare Hukuku, Ekonomi, Türkiye'nin İdari Yapısı, Türkiye'nin Ekonomik Yapısı ve Sorunları, Türkiye'de Mahalli İdareler, Türkiye'de Demokratikleşme ve İnsan Hakları alanında yapılan yenilikler ve benzeri idareciyi yakından ilgilendiren konularda hazırlanır. Bakanlık *gerek duyarsa* bu kapsamda adayların *yabancı dil bilgilerini de ölçebilir.* Sınav sonuçları en geç sınav tarihini takip eden otuz gün içerisinde Bakanlıkta liste halinde asılarak ilan edilir, ayrıca Bakanlığın internet sitesinden de duyurulur.

Bakanlıkça uygun görüldüğü takdirde yazılı sınav, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezine (ÖSYM) veya bu hizmeti verebilecek diğer kamu kuruluşlarına yaptırılabilir. Bu takdirde, ÖSYM veya diğer kamu kuruluşlarının sınavlara ilişkin usul ve esasları uygulanır. Ancak, sınavın hazırlanması, organizasyonu, başvuruların kabulü, giriş belgelerinin dağıtımı, sınav konuları, sınavın şekli, değerlendirme usulü, sınav sonuçlarının bildirilmesi, sınav ücreti gibi hususlar Bakanlık ile ilgili kuruluşlar arasında imzalanacak bir protokol ile belirlenir.

Giriş sınavının ikinci aşaması sözlü sınavdır. *Sözlü Sınav:* Bakanlıkta yapılacak olan sözlü sınavın yeri, başlama gün ve saati, yazılı sınavı kazanan adaylara yazılı olarak duyurulur. Ayrıca Bakanlığın internet sitesinden de ilan edilir. Sözlü sınav, adayların yazılı sınav konularının yanı sıra, *bilgilerinin ölçüldüğü, genel kültür, muhakeme, kavrayış, ifade yetenekleri, genel davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu açısından değerlendirildiği ve fiziki durumunun tespit edildiği* sınavdır. Sözlü Sınav Komisyonu sözlü sınav sonuçlarını bir liste haline getirip imzalayarak diğer sınav evraklarıyla birlikte sınavın bitiş tarihini takip eden iki iş günü içerisinde Personel Genel Müdürlüğüne teslim eder.

Kaymakam adaylığı sınavları, sınav komisyonlarınca yapılmaktadır. *Yazılı sınav komisyonu,* bir başkan ile en az (2), en çok (4) üyeden oluşur. Başkan ve üyeler sınav tarihinden en çok bir hafta önceden Personel Genel Müdürünün teklifi üzerine Bakanlık onayı ile görevlendirilirler. Komisyon Başkanının İçişleri Bakanlığı merkez kuruluşunda ve en az genel müdür seviyesinde bir görevli olması esastır. *Sözlü sınav komisyonu,* Personel Genel Müdürünün başkanlığında Teftiş Kurulu Başkanı ve Mahalli İdareler Genel Müdüründen oluşur.

Bu arada sözlü sınav komisyonu üyelerinin açıkça belirlenmesi olumlu bir değişikliktir (Değişik üçüncü fıkra: RG-06.05.2006-26160). Yönetmeliğin bu maddesi değiştirilmeden önce sözlü sınav komisyonu üyelerinin, personel genel müdürünün teklifi üzerine Bakanlık onayı ile görevlendirildiğini, üyelerin nitelikleriyle ilgili herhangi bir hüküm konulmamasının uygulamada bazı spekülasyonlara ve eleştirilere yol açtığını belirtelim.

Bu aşamada sınavlarda kullanılan *değerlendirme yöntemleri* üzerinde durmak gereklidir. Sınavların değerlendirilmesi yazılı ve sözlü sınav için ayrı ayrı yapılmaktadır *Yazılı sınavlarda değerlendirme;* 100 tam not üzerinden; klasik sınavlar için, komisyon başkan ve üyelerinin ayrı ayrı takdir edecekleri notlar toplamı ortalaması alınarak, test usulü ile yapılan sınavlarda ise önceden hazırlanan cevap anahtarına göre yapılmaktadır. Değerlendirme sonucunda; 70 puanın altına düşülmemek kaydıyla en yüksek nottan başlamak üzere, *sınav ilanında belirtilen kadronun dört katı kadar aday yazılı sınavı kazanmış sayılır.* Yazılı sınavı kazanmış sayılan en son adayla aynı puanı almış bulunan diğer adaylarda, kontenjan gözetilmeksizin yazılı sınavı kazanmış olarak kabul edilirler. Yazılı sınav sonuçları, Komisyonca en yüksek not alandan başlayıp, sıralandırılmak suretiyle bir liste haline getirilip, komisyon başkan ve üyelerince imzalanarak diğer sınav evrakları ile birlikte Personel Genel Müdürlüğüne teslim edilir. Yazılı sınavın ÖSYM veya bu hizmeti verebilecek diğer kamu kuruluşlarına yaptırılması halinde de

yine, en yüksek not alandan başlayıp, sıralandırmak suretiyle Kurumca düzenlenecek liste tasdik edilerek Bakanlığa teslim edilir. Aynı puanı alanlar listede aday giriş numarası önceliğine göre sıralanırlar. Yazılı sınavı kazanmış sayılan adaylar, Komisyonca veya ÖSYM tarafından veya bu hizmeti verebilecek diğer kamu kuruluşları tarafından düzenlenen listeler esas alınarak Personel Genel Müdürlüğünce ilan edilirler.

Yazılı sınavların değerlendirilmesinde pek fazla sorun yaşanmamakla birlikte asıl tartışma konusu olan sözlü sınavların değerlendirilmesidir. *Sözlü sınavlarda değerlendirme,* komisyon başkan ve üyelerinin 100 üzerinden ayrı ayrı takdir edecekleri notlar toplamının ortalaması alınarak yapılır. Sözlü sınav değerlendirilmesinde bu Yönetmeliğin 7nci maddesinde belirlenen ölçütlerden (bilgi, yetenek, kişilik) *bilgi ölçütü* için 100 üzerinden 40 puan, *diğer ölçütlerde* ise her bir kriter eşit olarak değerlendirilip 100 üzerinden toplam 60 puan esas alınarak yapılır. Sözlü sınav notu 70'den aşağı olanlar yetersiz sayılarak elenir. Sözlü sınav sonucu en yüksek puan alandan başlamak üzere sıraya konularak sözlü sınav başarı listesi hazırlanır ve bu listenin altı sözlü sınav komisyonu başkan ve üyeleri tarafından imzalanarak Personel Genel Müdürlüğüne teslim edilir.

Kaymakam adaylığı sınavında başarılı sayılmak için giriş sınavı notunun *her iki aşamada da 70'ten az olmaması* şarttır. Kesin başarı listesi, sınava katılanların yazılı ve sözlü başarı listesinde bulunan puanlarının aritmetik ortalaması tespit edilerek Personel Genel Müdürlüğünce hazırlanır. Bu sıralamaya tabi tutulanların nihai puanlarının eşit olması halinde, yazılı sınavda aldığı puana öncelik tanınır. Yazılı puanların da eşit olması halinde mezuniyet not ortalaması yüksek olan esas alınarak sıra belirlenir.

Personel Genel Müdürlüğü, kesin başarı listesindeki sıralamayı esas alarak sınav ilanında belirtilen kadro sayısı kadar adayı giriş sınavını kazanmış olarak tespit eder. Giriş sınavını kazananların listesi sözlü sınav bitiş tarihini takip eden beş iş günü içerisinde Bakanlıkta liste halinde asılmak ve Bakanlık internet adresinde ilan edilmek suretiyle duyurulur. Ayrıca giriş sınavının sonucu yazılı sınavı kazanan tüm adaylara tebligat yapılmak suretiyle bildirilir. Yedek başarı listesi ilan edilmez.

Giriş sınavı kazananların *atanma işlemleri;* yetiştirme planına ve staj programı dönemlerine uygun olarak, guruplar halinde ve Bakanlık Makamınca belirlenecek tarihlerde yapılabilir. Sınav sonucu kazananlara yapılan tebligatta belirtilen süre içerisinde başvuran ve atanma için gerekli belge ve işlemlerini tamamlayanlar, iller için tespit edilmiş kontenjanlar ve boş kadrolar nispetinde sınav başarı sıraları esas alınarak, istedikleri dört ilden birine 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 54 üncü maddesi gereğince *'Kaymakam Adayı'* olarak atanırlar. İstedikleri dört ilden birine atanmaları mümkün olmayanların, atanacakları iller Personel Genel Müdürlüğünce tespit edilir. Sınav sonucu kazanıp, yapılan tebligatta belirtilen süre içerisinde başvurmayan veya süresi içerisinde başvurup da atanma için gerekli belge ve işlemlerini tamamlamayanlar, atanma haklarından vazgeçmiş sayılırlar.

Sonuç olarak; 1980 sonrası dönemde kaymakam adaylığı sınavı ile ilgili olarak yaşanan en önemli değişikliğin; 1991 yılından itibaren yazılı sınavların ÖSYM tarafından yapıl-

maya başlanması ile yine 2002 yılında itibaren ÖSYM tarafından yapılan Kamu Personel Seçme Sınavının (KPSS) eleme sınavı olarak sisteme dâhil edilmesi olduğu söylenebilir. Bu satırların yazarı da 1991 yılında ÖSYM tarafından yapılan ilk sınavı kazanarak mesleğe giriş yapmıştır. Yazılı sınavların ÖSYM tarafından test şeklinde yapılmasının klasik yazılı sınava göre çok daha isabetli olduğu ve yazılı sınavda olabilecek kayırmacılığın önüne geçtiği düşünülmektedir. Bu değişiklikle kayırmacılık tartışmaları yazılı sınavdan sözlü sınava kaymıştır.

Bu arada Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 7. maddesinin, yapılacak olan sınavların; adayların *bilgi, yetenek ve kişiliklerini* ölçecek şekilde ayrı ayrı yapılması esasını getirdiği, bu niteliklerden bilginin niteliğinin açıkça belirlendiği görülmekle birlikte, diğer ölçütlerden olan yetenek ve kişiliğin niteliğinin açıkça belirlenmediği, bu konunun sınav komisyonlarının takdirine bırakıldığı görülmektedir. Sınav komisyonunun bilgi ölçütünü rahatlıkla değerlendirebileceği tahmin edilmekle birlikte, yetenek ve kişilik ölçütlerini kısa sayılabilecek zaman süresinde yeterince değerlendirebileceklerini söylemek pek mümkün değildir. Çünkü sınava giren kaymakam adaylarından öğrenilebildiği kadarıyla (ve girilen sınavda bizzat tanık olunduğu üzere) sözlü sınavında yetenek ve kişilik ölçmeye yönelik herhangi bir yöntem veya araç kullanılmamakta, sadece adaylara birkaç soru sorularak genel bilgi düzeyleri ölçülmekte, belki bir miktar da adayların sınav esnasındaki konuşmaları, davranışları, fiziki görünüşü ve kılık-kıyafetleri izlenebilmektedir.

Bir yönetici adayının yeteneğini (ki burada kastedilmek istenen yöneticilik ve temsil yeteneği olsa gerek) ve kişiliğini kısa sürede ölçmek ve değerlendirmek çok kolay değildir. Dolayısıyla yönetmelikte öngörülen ölçütlerin çok etkili olarak değerlendirildiğini ve en yetenekli ve üstün kişilikli adayların seçildiğini söylemek güçtür. Meslek mensuplarının da böyle düşündüğü görülmektedir. 2002 araştırmasının bulgularına göre %70,6 oranında mülki idare amiri mevcut sınav sisteminin nitelikli adayların seçimi için yeterli olmadığını düşünmektedir (Emre, 2002b: 91).

2002 yılında toplanan Mülki İdare Şurasında[15] da bu konuda bazı öneriler getirilmiştir. Mülki İdare Şurasının mülki idare amirlerinin mesleğe alımı, yetiştirilmesi ve statüsüne ilişkin 1 numaralı komisyon sonuç raporunda: "Kaymakam adaylığı sözlü sınavlarının, adayların kişilik ve yeteneklerinin değerlendirilmesine olanak verecek şekilde yapılması amacıyla, Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 7. maddesinde ifade edilen yetenek ve kişilik kriterlerinin neler olduğu belirtilmeli ve bu kriterlerin tespiti amacıyla gerekirse adaylar hakkında il valileri, mülkiye müfettişleri ve kaymakamlar tarafından sözlü sınav komisyonuna yardımcı olmak amacıyla değerlendirme raporu hazırlatılmasını mümkün kılacak değişiklikler yapılmalıdır", denilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 134).

Ayrıca aynı komisyon raporunda; "Kaymakam adaylığı sınavlarına başvuruda yaşanan aşırı yığılmanın önlenebilmesi amacıyla sınavlara girme hakkının belli bir sayı ile sınırlandırılması konusunda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır." önerisi getirilmiştir (İçişle-

[15] Son Mülki İdare Şurası, 25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında Ankara'da toplanmış ve alınan kararlar ve komisyon sonuç raporları İçişleri Bakanlığı tarafından kitap halinde yayınlanmıştır. Şura sonuçları için dördüncü bölüme bakılabilir.

ri Bakanlığı, 2002: 134). Ancak Şura önerilerinin bugüne kadar yaşama geçirilemediği anlaşılmaktadır. Bu konu üzerinde daha fazla durulması gerektiği açıktır.

Sınav sistemine ilişkin diğer öneriler arasında; ÖSYM'ce yapılan ön eleme sınavının yanında, bilgi ve yazılı anlatım yeteneğini ölçen yazılı sınav yapılması, sınav dizgesinde örnek olaya dayalı sözlü sunuş ve tartışma bölümü bulunması, mülakat jürisine psikolog katılması, mülakat jürisinde kamu yönetimi profesörü katılması, eleyici nitelikte yabancı dil sınavı eklenmesi vb. gibi öneriler bulunaktadır (Emre, 2002b: 92).

Bu önerilerden bilgi ve yazılı anlatım yeteneğini ölçen yazılı sınav yapılması, ÖSYM sınavı öncesinde olduğu gibi kayırmacılığı arttıracağı düşünülmektedir. Diğer öneriler ise (sınav dizgesinde örnek olaya dayalı sözlü sunuş ve tartışma bölümü bulunması, mülakat jürisine psikolog ve kamu yönetimi profesörü katılması ve eleyici nitelikte yabancı dil sınavı yapılması) uygun bulunmuştur. Özellikle bir yöneticide bulunması gereken belli kişisel özelliklerinin belirlenmesinde, sınav komisyonunda yer alacak bir psikolog önemli katkılar sağlayacaktır.

Ayrıca Yönetmelikte *"Bakanlık gerek duyarsa bu kapsamda adayların yabancı dil bilgilerini de ölçebilir"* hükmü bulunmasına rağmen, bugüne kadar Bakanlığın adayların *yabancı dil bilgilerini* ölçmeye *"gerek duymadığı"* görülmektedir. Kaymakam adaylarının mesleğe alınması aşamasında yabancı dil bilgilerinin ölçülmesinin, yabancı dil bilgileri yüksek olan adayların mesleğe alınmasının mülki idare mesleğini güçlendireceği ve kaliteyi arttıracağı düşünülmektedir. Kaymakam adaylarının adaylık döneminde yurt dışına gönderildikleri ve daha önce yabancı dil altyapısı zayıf adayların yurtdışı eğitiminden çok fazla yararlanamadıkları, yurda dönüşlerinde girdikleri KPDS sınavında başarısız oldukları düşünüldüğünde bu savımızın gerekçesi daha iyi anlaşılabilir. Yapılacak bir yabancı dil sınavı, daha nitelikli fakültelerden mezun olmuş adayların otomatik olarak mesleğe girişinin de yolunu açacak, ayrıca kaymakamlık stajının yurtdışı bölümünü daha verimli ve yararlı hale getirecektir.

2002 yılında toplanan Mülki İdare Şurasında da benzer öneriler getirilmiştir. Mülki İdare Şurasının 1 numaralı komisyon sonuç raporunda; "Kaymakam adaylığı sınavlarında, adayların yabancı dil seviyeleri de ölçülmeli ve yabancı dil bilgisi eşit puanlı adaylar arasında tercih sebebi sayılmalıdır.", denilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 134).

Yukarıda dile getirilen öneri ile Şura'nın önerisi büyük ölçüde örtüşmektedir. Ancak Şura'nın bu konudaki önerisinin de bugüne kadar hayata geçirilmediği anlaşılmaktadır. Kaymakam adaylarının seçim sisteminde önerilen değişiklilikler için Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nin değiştirilmesi yeterli olacaktır.

Mülki idare amirliği mesleğinin gerektirdiği niteliklere sahip elemanların kaymakam adaylığına seçilmesinin koşullarından biri de, daha önce de ifade edildiği üzere yüksek nitelikli üniversite çıkışlıların kaymakam adaylığı sınavına başvurmalarını sağlamaktır. Bunun içinde meslek mensuplarının özlük hakları ile kariyer beklentilerinin karşılanması gerekmektedir.

Mülki İdare Şurasının 1 numaralı komisyon sonuç raporunda bu konu ile ilgili olarak; "Mülki idare mesleğini, üstün niteliklere sahip üniversite mezunları için cazip hale getirmek amacı yanında, etkin ve verimli bir kamu idaresinin de tesis edilerek sürdürülmesi bakımından, üstlendiği fonksiyonlar da göz önünde bulundurularak, özlük hakları ve kariyer beklentilerinin karşılanması (yükselme kriterlerinin sarahaten düzenlenmesi gibi) ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.", denilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 134).

Bir sonraki bölümde değinileceği üzere özlük haklarının yetersizliği ile yükselme kriterlerinin açık olmaması uzun yıllardan beri meslekte süregelen ve çözüme kavuşturulamamış bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Belki de mesleğin cazibesini azaltan en önemli etkenlerden biridir. Bunlar yapılamadığı takdirde meslekteki kan kaybının önüne geçilmesi mümkün görülmemektedir.

2.1.4. Kaymakam Adaylarının Yetiştirilmesi Sürecinde Yaşanan Değişimler

1980 sonrası dönemde kaymakam adaylarının yetiştirilmesi sürecinde yaşanan değişiklikleri anlamak için 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ile Kaymakam Adayları Yönetmeliği'ne bakmak gerekir. Bu dönemde görülen en önemli değişiklik, 1700 sayılı Kanunun 3.maddesinin, 1983 yılında 2819 sayılı Kanunun 1.maddesiyle değiştirilerek, kaymakam adaylarının çalıştırılacakları görevler arasında bulunan *nahiye müdürlüğünün maddeden çıkarılmasıdır.* Maddenin yeni hali aşağıya alınmıştır:

"Madde 3- (Değişik madde: 20.04.1983-2819/1 md.) A) **Kaymakamlık stajı**; maiyet memurlarına İçişleri Bakanlığınca tesbit edilecek esaslar dâhilinde illerin çeşitli idare şubelerinde, mülkiye müfettişleri ve ilçe kaymakamları refakatinde, kaymakamlık vekâletinde ve buralardaki belediyelerde fiilen çalıştırılmak suretiyle yaptırılır. Adaylık süresi de dâhil iki yıllık staj sonunda kaymakam olmaya ehliyetleri staj gördüğü valilerce ve valilerin bu hususta birbirine zıt görüş bildirmeleri halinde, İçişleri Bakanlığınca onaylananlar Bakanlık tarafından kaymakamlık kursuna çağrılır. İçişleri Bakanlığı gerek gördüğü hallerde staj süresini 6 ayı geçmemek üzere kısaltmaya yetkilidir. Kurs programı ile uygulama tarzı İçişleri Bakanlığınca tesbit olunur. Kaymakamlık kursunu başarı ile bitirenler 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 36'ncı maddesinin (A) fıkrasının 11 numaralı bendi hükümleri dikkate alınarak kaymakamlığa atanırlar. Kaymakamlık stajı sonunda, kaymakam olmaya ehliyeti bulunmadığı anlaşılanlarla kaymakamlık kursunda başarılı olamayanlar İçişleri Bakanlığının diğer memurluklarına atanırlar…"

Kaymakamlık stajı ile ilgili olarak 1700 sayılı Kanunun çizdiği genel çerçeve Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nde ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. *"Kaymakam Adaylarının Tabi Olacakları Stajlar"* konusunda adı geçen yönetmelikte son yapılan değişikliklerden (Yönetmeliğin 12. maddesi/Değişik: RG-15.08.2001-24494) sonra staj programı aşağıdaki şekli almıştır:

Tablo 4: Kaymakam Adaylarının Tabi Olacakları Stajlar

İl Merkez stajı	1 ay
Bakanlık Merkez stajı–1	3 ay
Kaymakam Refikliği stajı	1 ay
Mülkiye Müfettişi Refakatinde Teftiş stajı	1,5 ay
Bakanlık Merkez stajı–2	4 ay
Yurt dışı stajı	12 ay
Milli Güvenlik stajı	1,5 ay
Kaymakam Vekilliği stajı	8 ay
Kaymakamlık Kursu	4 ay
Toplam Süre	36 ay

Kaymakam adayları; yıllık izin hakları saklı kalmak üzere normal hallerde yukarıdaki sıra ve ortalama sürelerle kaymakam adaylığı staj devresine tabi tutulmaktadırlar.

Bu arada İçişleri Bakanlığı, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasal şartları göz önünde bulundurarak o esnada mevcut kaymakam adaylarının ve kaymakamsız ilçelerin sayısı, mülkiye müfettişlerinin teftiş dönemleri, Bakanlık merkez stajlarında kaymakam adaylarının yüksek lisans programına devam edecekleri kurumun çalışma takvimi ve yurtdışında uygulamalı eğitim programının başlangıç tarihlerine bağlı olarak yukarıda belirtilen stajların bir kısmını kaldırmaya, sıra ve süreleri değiştirmeye yetkili kılınmıştır. Yukarıdaki tabloda belirtilen stajlar ile kaymakam adaylarının adaylık aşamasında yapmak zorunda oldukları diğer görevler son haliyle aşağıya özetlenmiştir.

İl Merkez Stajı; Kaymakam adayları atandıkları illerde bizzat valinin veya görevlendireceği vali yardımcısının direktif ve gözetimi altında hazırlanacak 1 aylık bir programa göre, valilik birimlerinden başlamak üzere bütün Bakanlıkların ilde mevcut kuruluşlarında ve il belediyesinde çalıştırılırlar. İlde, en büyük mülkiye amirinin başkanlığında toplanan kurum ve komisyonlara izleyici veya vali uygun görürse raportör olarak iştirak ettirilirler.

Kaymakam adayları, ilde hazırlanan 1 aylık çalışma programları içerisinde çalıştırıldıkları her birimde ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve idari metinleri okuyup incelemek, o birimdeki görevlilerle ilişki kurarak hizmetlerin nasıl yürütüldüğünü yakından takip edip öğrenmek ve sonunda valiliğe verecekleri yazılı raporda bunları özetlemek, ayrıca gerek mevzuatta gerekse uygulamada müşahede edecekleri hata, tekrar ve noksanları işaret ederek o birimde hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için kişisel görüşlerini belirtmek ile mükelleftirler. Bu raporları, valinin havalesi ile staj-rapor dosyalarında toplanır. Birim başkanları kendi birimlerindeki çalışmalarını tamamlayıp ayrılan kaymakam adayları hakkında onların sadece devam durumları ve ilgilendikleri konular hakkında vilayete yazılı bilgi verirler. "kişiye özel" kaydı ile doğruca valiye verilecek bu yazılar valinin havalesiyle ilgili kaymakam adayının staj-rapor dosyasına konulacaktır.

Bakanlık Merkez Stajı (1-2); Bu staj döneminde kaymakam adayları, Bakanlıkça belirlenen kurumda *yüksek lisans eğitimine* tabi tutulurlar. Aynı staj dönemi içerisinde

yabancı dil eğitimi de verilir. Yüksek lisans programı ve programın uygulanacağı kurumun belirleyeceği esas ve usuller çerçevesinde kurumun çalışma takvimine uygun dönemleri kapsayacak şekilde uygulanır.

Kaymakam Refikliği Stajı; İl merkez stajını tamamlamış kaymakam adayları; Bakanlıkça bilgi ve tecrübelerinden yararlanılabilecek kaymakamlar yanına normal olarak *1 ay süre* ile kaymakam refiki olarak gönderilirler. İlçede refiki bulundukları kaymakamın gözetim ve sorumluluğu altında ilçe yönetimi, sorunları, kaymakamın yetkilerini, görevlerini, iş tutumunu yakından izleyerek ve zaman zaman uygulamalara bizzat katılarak gerekli bilgi, tecrübe ve becerilerle donatılırlar. Kaymakam adayları; kaymakam refiki olarak yaptıkları çalışmalar edindikleri bilgileri ve tecrübeleri bir rapor halinde iki nüsha olarak refiki bulundukları kaymakama, refiklik stajı sonunda, vermekle mükelleftirler. Kaymakamlar da bu raporların bir nüshasını refikin göreve karşı ilgisi, kişiliği, bilgi ve becerisi ile kaydettiği gelişme açısından kendi değerlendirmelerini belirten bir yazı ile refikin kaymakam adayı bulunduğu ilin valisine gönderir. Bir yandan da refiklikte 1 aylık süresini fiili olarak tamamlayan kaymakam adayının başka bir emir ve iş'are gerek olmadan kaymakam adayı bulundukları iller merkezine dönmelerini sağlar. Gerektiğinde il valisinin teklifi üzerine refiklik stajı en çok iki ay daha uzatılabilir.

Mülkiye Müfettişi Refakatinde Teftiş Stajı; Kaymakam Refikliği stajını tamamlayan kaymakam adayları; mülkiye müfettişlerinin yıllık normal teftişleri sırasında *1,5 ay süre* ile mülkiye müfettişleri refakatinde görevlendirilirler. Kaymakam adayları, teftiş stajları sırasında refakatinde bulundukları mülkiye müfettişinin sorumluluğu, gözetimi, sevk ve idaresi altında ilçe teftişi ile inceleme ve soruşturma işlerinin her safhasını yakından takip edip öğrenir.

Kaymakam adayları; mülkiye müfettişi yanında 1,5 ayı doldurduklarında, müfettiş refakatinde yaptıkları çalışmaları, edindikleri bilgi ve tecrübeleri bir rapor halinde 3 nüsha olarak refakatinde çalıştıkları müfettişlere vermekle mükelleftirler. Mülkiye müfettişleri de bu raporlara kaymakam adayının göreve karşı ilgisi, bilgi ve becerisi, kaydettiği gelişme ve kişiliği yönünden kendi değerlendirmelerini belirten bir yazı ile bir nüshasını Personel Genel Müdürlüğüne, bir nüshasını da kaymakam adayının bağlı bulunduğu il valisine intikal ettirmek üzere, Teftiş Kurulu Başkanlığına gönderirler. Bir yandan da kaymakam adaylarının bağlı bulundukları illere dönmelerini sağlarlar. Kaymakam adaylarının, teftiş stajları ile ilgili raporları ve müfettişlerin haklarındaki değerlendirme yazıları staj–rapor dosyalarına konulmaktadır.

Bilgileri artırılmak ve uygulamaları yerinde görmek üzere yurtdışı stajı; Asaletleri tasdik edilen kaymakam adayları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 78 inci ve 79 uncu maddeleri ve Bakanlar Kurulu Kararı ile verilen kontenjan çerçevesinde *bir yıl süre* ile bilgileri artırılmak ve uygulamaları yerinde görmek üzere yurtdışına gönderilirler. Yurtdışına gönderilen kaymakam adayları; bulundukları ülkede Bakanlık makamınca belirtilecek süre ve esaslar dâhilinde yabancı dil bilgileri artırılmak amacıyla *lisan kursuna* devam ederler. Yabancı dil eğitiminin sonunda mesleki konularda incelemelerde bulunup uygulamaları yerinde görürler veya bu amaçla *mesleki kurslara* devam ederler.

Kaymakam adayları devam ettikleri kurslarda alacakları başarı belgeleri ile inceleme sonucu hazırlayacakları raporu okudukları yabancı dilden ve Türkçe ikişer nüsha daktilo edilmiş şekilde, yurda döndükleri tarihi takip eden bir ay içinde Bakanlığa vermek zorundadırlar. Kaymakam adaylarının yurtdışında bulundukları sürede tutum ve davranışları ile başarı durumları her üç ayda bir Personel Genel Müdürlüğünce mahallinde gözden geçirilir. Her aday için değerlendirme raporu düzenlenir. Yabancı dil eğitimleri süresince yapılan aylık sınavlardan, üst üste iki sınavda başarısız veya dönem sonunda yapılacak olan genel sınavda başarısız oldukları tespit edilenlerle, Devletin itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulundukları tespit edilenler, yurda çağırılır ve haklarında gerekli yasal işlemler yapılır.

Milli Güvenlik Stajı; Bu staj döneminde kaymakam adayları, Bakanlık ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ile müştereken belirlenecek plan ve program dâhilinde *1,5 ay süre* ile milli güvenlik ile ilgili konularda staja tabi tutulur. Staj takvimi, plan ve programı her yıl ocak ayında Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ile yapılacak protokol ile belirlenir.

Asaletin Onaylanması; Kaymakam adayları; 6 aylık il merkez stajını, kaymakam refikliğini ve mülkiye müfettişi refakatindeki teftiş stajını tamamlayarak, görevde en az bir yılı doldurduklarında *vali tarafından değerlendirilirler.* Vali her adayın görevine karşı olan ilgisini, devam durumu, kişiliği, bilgi ve becerisini, kaydettiği gelişmeleri temsil kabiliyetini, halkla münasebetini, kılık-kıyafetlerini refiki bulunduğu kaymakam ve mülkiye müfettişinin raporlarını göz önünde tutarak kanaatini olumlu ya da olumsuz şekilde Bakanlığa yazılı olarak bildirir. Olumlu sicil almış ve başarılı görülmüş kaymakam adaylarının Bakanlıkça *asaleti tasdik edilir.* Olumsuz sicil almış ve başarısız görülmüş kaymakam adayları, başka bir il valisi yanında en çok bir yıl daha denenir. Bu süre sonunda da olumlu sicil alamayanlar hakkında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 57'nci maddesi hükümleri uygulanır.

Adaylık süresi içerisinde hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak durumları, göreve devamsızlıkları tespit edilen kaymakam adaylarının; valinin teklifi, Müdürler Encümeninin kararı ve Bakan onayı ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 56'ncı maddesi gereğince memuriyetle ilişkileri kesilir. Ancak evvelce 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi bir kamu kurum veya kuruluşlarda çalışıp asaletleri, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre tasdik edildikten sonra Kaymakam Adaylığına atanıp 2 yıl içinde kaymakam adayı olarak asaleti tasdik edilmeyenler Bakanlığın merkez veya taşra teşkilatında genel idare hizmetleri sınıfında bir göreve atanırlar.

Kaymakam Vekilliği Stajı; Asaletleri tasdik edilen kaymakam adayları; Bakanlıkça boş veya yıllık izin veya sağlık izini gibi sebeplerle açık bulunan ilçe kaymakamlıklarına vekil olarak atanırlar. Zorunluluk olmadıkça kaymakam adayları, bulundukları ilin dışındaki illerin ilçelerine kaymakam vekili olarak gönderilirler.

Kaymakam adaylarının, kaymakam vekilliği stajı süresindeki değerlendirilmeleri, kaymakam vekili olarak bulundukları ilçelerin bağlı olduğu iller valilerince yapılır. Valiler,

illerine bağlı ilçelerde bir aydan az olmamak kaydıyla kaymakam vekilliğinde bulunan kaymakam adaylarının, kaymakam vekilliğinden ayrılışlarını izleyen bir hafta içinde onların kaymakam vekilliği sırasında iş tutumları, kişilikleri, bilgi ve becerileri, temsil kabiliyetleri, halkla münasebetleri, kılık ve kıyafetleri hakkındaki kanaatlerini Bakanlığa ve staj-rapor dosyalarına konulmak üzere kaymakam adaylarının bağlı bulundukları iller valiliğine yazılı olarak bildirirler.

İkinci İl Merkez Stajı; Kaymakam vekilliği görevini tamamlayan veya herhangi bir sebeple dönen kaymakam adaylarına valiler ilde; valilik özel kaleminde il protokol hizmetlerinde, kalkınma plan ve programlarının uygulanma ve izlenmesinde araştırma hizmetlerinde veya İle ait kanuni hizmetlerin yürütülmesinde görevlendirilebilirler. Ayrıca kendilerine değişik inceleme konuları vererek bir konuyu derinliğine inceleme, sonuca varma, özetleme, sunma, tartışma, rapora bağlama ve sorumluluk yüklenme yeteneklerinin geliştirilmesine de dikkat ederler. Kaymakam Adaylarının bu şekilde il merkezinde çalıştırılmaları normal şartlarda *6 ay süreli* olur. Gerektiğinde herhangi bir noktada kesilerek kaymakam adayları, diğer stajlara gönderilebilirler. Kaymakam adaylarının ikinci il merkez stajı sırasında bilgi, beceri ve davranışları açısından değerlendirilmeleri valilerce yapılır. Valilerin kanaatleri yazılı olarak staj-rapor dosyalarına konulur.

Kaymakam adaylarına il merkezlerinde bazı görevler de verilebilir. Kaymakam adaylığı staj sıra ve sürelerinin zorunlu haller karşısında makul ölçülerde değişik uygulanması sonucu bağlı bulundukları iller merkezinde daha uzun sürelerle kalacak kaymakam adayları valilerin teklifi üzerine birinci, ikinci ve üçüncü sınıf ilçe kaymakamlıklarına yardımcı olarak, boş veya yıllık veya sağlık izni nedeniyle açık bulunan hukuk işleri müdürlüğü, nüfus ve vatandaşlık işleri müdürlüğü, sivil savunma müdürlüğü, planlama ve koordinasyon müdürlüğünde görevlendirilebilirler. Valiler uygun görürse kaymakam adaylarını vali yardımcılarına yardım etmekle veya verilecek diğer görevleri yürütmekle de görevlendirilebilirler.

Kaymakamlık Tezi; Kaymakam adaylarının yüksek lisans programı sonunda hazırlayacakları tez *"Kaymakamlık Tezi"* olarak kabul edilir. Tez konuları Bakanlık ile programın uygulandığı kurum tarafından birlikte tespit edilir. Yüksek lisans programı sonunda tez hazırlamayan veya hazırladığı tezi ilgili kurumca kabul edilmeyen kaymakam adayları Bakanlıkça belirlenecek bir konuda tez hazırlamakla yükümlü tutulurlar. Kaymakam adaylığı döneminden önce veya aynı dönem içerisinde başka bir kurumda veya aynı kurumda yüksek lisans programını bitiren ve tezleri kabul edilen kaymakam adaylarının tezleri kaymakamlık tezi olarak kabul edilmez. Çeşitli nedenlerle yüksek lisans programına devam edemeyen kaymakam adaylarının staj safhaları ve tez konuları Bakanlıkça belirlenir. Kaymakam adayları, (4) nüsha olarak hazırlayacakları tezlerini, kaymakam adaylığı görevine başlayış tarihinden itibaren iki yıl içerisinde Bakanlık Personel Genel Müdürlüğüne vermek zorundadırlar. Bakanlıkça belirlenecek bir tarihte de ilgili komisyon huzurunda tezlerini sunarlar. Soru-cevap şeklindeki tartışmalar sonunda başarılı veya başarısız şeklinde değerlendirme yapılır. Değerlendirmede başarısız görülen tezler, en geç bir ay içerisinde yeniden hazırlanıp, aynı usulle değerlendirilmek üzere sahibine iade edilir.

Bakanlıkça belirlenen konular dışında tez konusu seçen, tezini zamanında teslim etmeyen veya çağrıldığı halde mazeretsiz olarak tezini sunmaya gelmeyen ya da komisyon tarafından tezi ikinci defa yeterli bulunmayanlar, tez değerlendirmede başarısız sayılırlar. Bunlar, bir sonraki kaymakamlık kursuna kadar kaymakam adaylığına devam etmek ve Bakanlıkça belirlenecek yeni bir konuda tez hazırlamakla yükümlüdürler. Bu tezleri de değerlendirmede "başarısız" görülenlerin durumu staj-rapor dosyasına intikal etmek üzere ilgili valiliklere bildirilir. Staj-rapor değerlendirilmesi sonucunda ikinci tezinin başarısız sayıldığı anlaşılanlar kaymakam adaylığından Bakanlığın merkez veya taşra teşkilatında genel idare hizmetleri sınıfında bir göreve atanırlar.

Kaymakamlık Kursu; Kaymakamlık kursu, kaymakam adaylarının kaymakam olarak atanmalarından önce katılmak ve başarı ile bitirmekten yükümlü bulundukları *son eğitim devresidir.* Kaymakamlık kurslarından her biri bir dönem numarası almak[16] ve *en çok 6 ay süreli* olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından aşağıdaki hükümlere göre düzenlenip yürütülür. Kaymakamlık kurslarının Bakanlığın belirlediği zamanlarda başlatılmasından, programların hazırlanıp kesinleştirilmesinden, uygulanmasından ve değerlendirilip geliştirilmesinden birinci derecede Eğitim Dairesi Başkanlığı sorumludur. Kaymakamlık kurslarının başlatılma tarihleri, süreleri, programlarının ana hatları ile bölümleri, çalışma yer ve şekilleri APK Başkanı ve Eğitim Dairesi Başkanının da katılacağı Müdürler Encümeni tarafından, her dönem kurs için, kursun başlama tarihinden en az 20 gün önceden, Eğitim Dairesi Başkanlığınca hazırlanıp, getireceği teklif üzerine görüşülerek kararlaştırılır. Raportörlük görevini Eğitim Dairesi Başkanlığı yapar.

Kurs açılması kararlaştırılınca, kursun açılacağı tarihte adaylıktaki süresi dâhil iki buçuk yılını dolduran kaymakam adaylarının illerden gönderilen staj-rapor dosyaları ve durumları ilgili personel genel müdür yardımcısının başkanlığında, (2) daire başkanı veya (2) şube müdürü tarafından gözden geçirilerek; Bakanlıkta dosyalarına göre tutum ve davranışları ve staj-rapor dosyasındaki değerlendirilmeleri olumlu, tezini zamanında vermiş ve "başarılı" değerlendirilmiş olanlar tespit edilip bir liste halinde Bakanlık onayına sunulur. Bakanlık onayından sonra kendilerine yazılı çağrı yapılır.

Yukarıdaki değerlendirmeler sonucu olumsuz sayılarak kursa çağrılmayanlar bir sonraki kaymakamlık kursuna kadar illerinde kaymakam adaylığına devam ederler. Bir sonraki kaymakamlık kursuna da valiler tarafından olumsuz olarak değerlendirilmeleri nedeniyle çağrılmayanlar Müdürler Encümeni kararı ve Bakanlık onayı ile Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında genel idare hizmetleri sınıfında bir göreve atanırlar.

Her dönem kurs için Müdürler Encümenince kararlaştırılacak esaslar içerisinde ve Eğitim Dairesi Başkanlığınca gerekli kuruluşlar ve konferansçılar ile ilişkilerde bulunularak bir çalışma programı hazırlanıp Bakanlık Makamının onayına sunulur. Her kursun sonunda Bakanlık onayı ile belirtilen gün, saat ve yerde APKK Başkanı ile Eğitim Dairesi Başkanının da katılacağı Müdürler Encümeni tarafından kursiyerler bir sözlü sınava tabi tutulurlar. Bu sınav sırasında Eğitim Dairesi Başkanı raportörlük görevini yürütür. Her kursiyere en az iki soru sorulur. Sorular, bir kaymakamın bilmesi gereken ve

[16] En son olarak 91. dönem kaymakamlık kursu düzenlenmiş ve kursu başarıyla bitiren kaymakamların atamaları yapılmıştır.

kurs programında yer verilen konular esas alınarak önceden Eğitim Dairesi Başkanlığınca hazırlanıp, Encümenin tasvibinden geçirilir. Sınav sırasında kursiyerlerin stajrapor dosyaları da Encümenin tetkikine hazır bulundurulur. Kursiyerlere genel bilgilerini yargılama, inandırma ve idarecilik yeteneklerini ölçecek nitelikte sorular da yöneltilebilir. Sorular kursiyer tarafından cevaplandırıldıktan sonra Encümen başkan ve üyelerinin 100 not esası üzerinden, ayrı ayrı takdir edilecek notlar toplamının ortalaması alınır. Ortalaması; 60'dan aşağı olanlar yetersiz, 60-70 olanlar yeterli, 71-85 olanlar başarılı, 86-100 olanlar üstün başarılı sayılırlar. Üstün başarılı olanlardan ayrıca 3'ü Encümen tarafından kurs birincisi, ikincisi ve üçüncüsü olarak tespit edilir. Bunlara kurs kapanış töreninde Bakanlıkça uygun görülecek ödüller verilir. Kurs sonu sınavında yetersiz not alanlar; en çok 30 gün içerisinde ikinci bir sınava tabi tutulurlar. Bu sınavda da yetersiz not alanlar Bakanlığın merkez veya taşra teşkilatında genel idare hizmetleri sınıfında bir göreve atanırlar.

Kurs sonu sınavında başarı sağlayan ve kaymakam olarak atanmaya hak kazanan kaymakam adaylarının düzenlenecek bir törenle ad çekmeleri yapılır; sertifikaları ve derece alanların ödülleri dağıtılır. Ad çekmeye girecek yerler o sırada açık bulunan 5'inci sınıf ilçeler arasından Personel Genel Müdürlüğünce belli edilir. Yeteri kadar 5'inci sınıf açık ilçe bulunmaması halinde gerekli adet 4'üncü sınıf ilçelerle tamamlanır. Ancak bu şekilde 4'üncü sınıf ilçeye atananlar, bilahare boşalan 5'inci sınıf ilçelere atanabilirler ve 4'üncü sınıfta geçen süreleri 5'inci sınıf hizmetinden sayılır. Ad çekme alfabetik soyadı sırasına göre yapılır. Kurs sonu sınavında birinci, ikinci ve üçüncü olanlar ad çekmeye dâhil edilmez ve bunlar istedikleri ad çekmeye dâhil ilçelere atanırlar. Ad çekmeden itibaren 24 saat içinde aralarında değişmeler engeli bulunmamak kaydı ile kabul edilir. Değişme istekleri Personel Genel Müdürlüğüne yazılı olarak bildirilir. Değişme süresi bittikten sonra kararname hazırlanır.

Yukarıda biraz ayrıntılı olarak özetlenen kaymakam adaylarının staj, kaymakamlık kursu ve başarılı olanların atanmaları sürecini değerlendirilecek olursa bazı sonuçlara varmak olasıdır. Her şeyden önce şunu ifade edelim ki, bu kadar yoğun, kapsamlı ve uzun geçen bir staj dönemi diğer meslek gruplarında bulunmamaktadır. Yukarıya özetlendiği gibi hemen her aşaması *'iş başında eğitim'* anlayışıyla oluşturulmuş bir staj programı uygulanmaktadır. Kaymakamların yetiştirilmesi programına diğer meslek grupları tarafından gıptayla bakılmaktadır. Özellikle daha mesleğin başında tanınan yurtdışı imkânı meslek mensupları için unutulmaz bir dönemdir.

Ancak bu değerlendirme bu sürecin sorunsuz olduğu anlamına gelmemelidir. Çünkü ideal gibi görünen bu staj programının amacına uygun bir şekilde yürütülmesi, başta kaymakam adayı olarak atanılan ilin valisi ile vekâlet yapılan ilin valisinin, refiklik yapılan kaymakamın, teftişe gidilen mülkiye müfettişinin ve Bakanlık yetkililerinin göstereceği varsayılan ilgi, dikkat ve özene bağlıdır. Bazı kaymakam adaylarından öğrenildiği ve yapılan teftişlerde görülebildiği kadarıyla, kaymakam adaylarının atandıkları illerin valilerinin, adayların yetiştirilmesi konusunda farklı tutum ve davranışlar gösterdikleri, bazı valiler adaylarla özel olarak ilgilenirlerken, bazı valilerin adayları sadece göreve başlarken ve görevden ayrılırken gördükleri bilinmektedir.

İnceleme konusu yapılan dönemde kaymakam adaylığı sürecinde uygulanan bazı stajlardan arzu edilen verimin sağlanamaması nedeniyle, bunlardan bazılarının süreleri yeniden düzenlenmiş, sürece yeni stajlar eklenmiştir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, 1994 yılında yürürlüğe konulan yeni Kaymakam Adayları Yönetmeliği staj sürelerini ve aşamalarını yeniden düzenlemiştir. Daha sonraki yıllarda da yönetmelikte birçok değişiklik yapılarak staj süreleri ve aşamaları sürekli olarak değiştirilmiştir.

Bu yönetmelik ile *'yurt dışı stajı'* (esasen 1986 yılından beri fiilen uygulanmaktaydı) ile *'Bakanlık merkez stajı'* staj aşamaları arasına alınmıştır. Yönetmelikte 1999 yılında yapılan yerinde bir değişiklikle de staj aşamaları arasına '*Milli Güvenlik Stajı'* eklenmiştir. Bunun yanında daha önce uygulanan bazı stajların da süreleri değiştirilmiştir. Örneğin uzunluğu ve verimsizliği nedeniyle çok eleştiri konusu yapılan *'il merkez stajı'*nın süresi (6) aydan, önce (2) aya sonuçta da (1) aya indirilmiştir.

Ayrıca 1996-1997 öğretim yılında İçişleri Bakanlığı ile Ankara Üniversitesi arasında imzalanan bir protokol ile kaymakam adayları AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsünde yönetim bilimleri *'yüksek lisans'* programına devam etmeye başlamışlardır. Ancak ne yazık ki bu yararlı uygulama başarıyla devam ettirilemediği için yürürlükten kaldırılmıştır. Bu programın uygulamada karşılaşılan güçlükler nedeniyle tezsiz yüksek lisans programı olarak yeniden başlatılması yararlı olacaktır.

Bu konuda Mülki İdare Şurası 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda dile getirilen *"Kaymakam adaylarının yetiştirilmesi sürecinde uygulanan staj programında, yüksek lisans (...) stajına devam edilmeli"* (İçişleri Bakanlığı, 2002: 134) önerisi göz önünde tutulmalıdır. Yüksek lisans programı için TODAİE ile de işbirliği yapılabileceği düşünülmelidir.

Bu değişikliklerden sonra kaymakam adaylarının yetiştirilmeleriyle ilgili olarak, uygulamanın ve iş başında eğitimin ağırlıklı olduğu bir yetiştirme sürecinden yavaş yavaş uzaklaşıldığını söyleyebiliriz. Başta kaymakam refikliği stajı olmak üzere, il stajı, teftiş stajı gibi daha çok iş başında eğitim niteliği olan staj aşamalarının uzatılması yararlı olacaktır. Özellikle mülkiye müfettişi refakatinde teftiş stajının en yararlı staj evresi olduğu düşünülmektedir. Bu düşünce refakatte staj yapan birçok kaymakam adaylarınca da paylaşılmıştır.

Üzerinde durulması ve özellikle devam ettirilmesi gereken bir uygulama da yurt dışı stajıdır. Bu staj nedeniyle kaymakam adaylığının çekiciliğinin oldukça arttığı söylenebilir. Ağırlıklı olarak yabancı dil eğitimine dayanan yurtdışı stajından önce adaylara yurtdışına hazırlık niteliğinde yabancı dil eğitimi de verilmektedir. Ancak ne yazık ki bazı adaylar bu güzel imkândan yeterince yararlanmamaktadırlar. Adaylar yurt dışına gönderilmeden önce verilen dil eğitiminin ve yurt dışındaki dil eğitiminin adaylar tarafından daha fazla ciddiye alınmasını sağlayacak tedbirler alınmalı, bu konuda daha başarılı ve istekli olanların ödüllendirileceği, kendisine sunulan bu olanaktan yeterince yararlanamayanlardan da hesap sorulacağı bir düzenleme yapılmalıdır.

Bu arada yurtdışı stajı konusunda bazı sıkıntılar yaşanmakta, bazı dönemler kaymakam adayları daha kısa sürede yurtdışına gönderilirken, bazı dönemlerde de hiç gönderilmeyebileceği ifade edilmektedir. Bunun ana nedeni bu staj aşamasının 1700 sayılı Kanunda yer almamasıdır. Bu tür sorunların yaşanmaması için Mülki İdare Şurasının 1 numaralı komisyonu sonuç raporunda da vurgulandığı üzere;

"1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununa, "Kaymakam adayları, bilgileri artırılmak ve uygulamaları yerinde görmek amacıyla 1 yıla kadar yurt dışına gönderilir." Hükmü eklenmeli, Mülki İdare Amirleri Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde, yurt dışına gönderilen meslek mensuplarının burada geçirdikleri sürenin iki katı zorunlu hizmet yapmalarına dair gerekli düzenlemeler yapılmalıdır" (İçişleri Bakanlığı, 2002: 134).

Adaylık dönemi eğitiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak 2002 yılı mülki idare araştırmasında aşağıdaki öneri getirilmiştir (Emre, 2002: 112);

Tablo 5: Kaymakam Adaylığı Eğitim Dönemi İle İlgili Öneri

STAJ AŞAMALARI	SÜRE (AY)	TAHMİNİ DÖNEMLER
Yönetim Bilimleri Tezsiz Yüksek Lisans Programı 1.dönem	3	Mart-Mayıs
İl Merkezi	2	Haziran-Temmuz
Kaymakam Refikliği	1	Ağustos
Teftiş	1,5	Eylül-Ekim
Yönetim Bilimleri Tezsiz Yüksek Lisans Programı 2.dönem	3	Ekim-Ocak
Yurt dışı (Dil+inceleme) stajı (farklı ülkelerde)	12	Ocak-Ocak
Yönetim Bilimleri Tezsiz Yüksek Lisans Programı 3.dönem (Kaymakamlık Kursu)	3	Şubat-Nisan
Sınav (Üniversite-Bakanlık)	-	Nisan
Kaymakam Yardımcılığı	5	Mayıs-Eylül
Kaymakam Vekilliği	4,5	Ekim-Şubat
Staj Sonu Değerlendirme Semineri	1	Mart
Sınav (Bakanlık ME) Kaymakamlığa atanma (Kura)	-	Nisan
Toplam Süre	36	

Bu önerinin oldukça ussal ve uygulanabilir olduğu düşünülmektedir. Getirilen öneri ile bazı stajların kaldırıldığı ve yeni bazı stajların getirildiği görülmektedir. Bu önerinin Yönetmelik değişikliği gerektireceği muhakkaktır.

Kaymakam adaylarının yetiştirilmesi sürecine ilişkin olarak Mülki İdare Şurasının genel yaklaşımı da 1 numaralı komisyon sonuç raporunda şu şekilde özetlenmiştir: "Kaymakam adaylarının yetiştirilmesi sürecinde uygulanan staj programında, yüksek lisans ve bilgileri arttırılmak ve uygulamaları yerinde görmek amacına yönelik olan yurt dışı stajına devam edilmeli; staj sıra ve süreleri, uygulamalı, teorik ve akademik eğitim arasında, staj süreleri gerekirse arttırılarak bir denge sağlanacak şekilde düzenlenmeli ve staj sonunda uygulanan kaymakamlık kursu programı, uygulamaların yerinde görüldüğü ve grup çalışması yoluyla adayların değerlendirme ve muhakeme yeteneğini geliştirici bir yapıya kavuşturulmalıdır." (İçişleri Bakanlığı, 2002: 134).

Şura önerisinin halen daha güncelliğini koruduğu görülmektedir. Yukarıdaki önerinin Şura önerisi ile de uyumlu olduğu söylenebilir. Kaymakam adaylarının yetiştirilmesi sürecinde özellikle uygulamalı, teorik ve akademik eğitim arasında, bir denge kurulması çok önemli görülmektedir.

2.2. MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİNİN STATÜSÜNDE YAŞANAN DEĞİŞİMLER

Araştırmanın birinci ana bölümünde mülki idare amirleri deyince kimlerin anlaşılması gerektiği ortaya konulmuş, mülki idare amirlerin ana görev ve yetkilerine kısaca göz atılmış, mesleği düzenleyen temel mevzuat incelenmiş ve meslek mensupları tek tek açıklanmıştır. Bir önceki bölümde ise mülki idare amirlerinin mesleğe alımı ve yetiştirilmeleri üzerinde detaylı olarak durulmuş ve bu konuda meydana gelen değişimler anlaşılmaya çalışılmıştır.

Bu bölümde ise mülki idare amirliği mesleğinin statüsü üzerinde durulacak ve 1980 sonrası dönemde bu konuda yaşanan değişimler irdelenecektir. Mülki idare amirliği mesleğini düzenleyen temel mevzuat birinci bölümde incelendiğinden bu bölümde fazla detaya girilmeden statü artışına veya statü kaybına yol açan düzenlemeler ve bu konudaki tespit ve öneriler üzerinde durulacaktır.

2.2.1. Meslekte Önemli Bir Aşama: Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği

İncelediğimiz dönem içerisinde mülki idare amirliği mesleğinin statüsü ile ilgili belki de en önemli değişiklik "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği" statüsünün getirilmiş olmasıdır. 2002 yılında yapılan Mülki İdare Şurasında alanına kararlar arasında hayata geçen tek öneri belki de budur.

Mülki İdare Şurası 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği" konusu şöyle vurgulanmaktaydı; "Türk toplumunun güvenliğinden kalkınmasına kadar çok geniş bir alanda görev icra eden ve Türkiye Cumhuriyeti Devletini ve hükümetini temsil etme onurunu taşıyan mülki idare amirlerinin yükselme esas ve usullerinin başarıya ve objektif kriterlere dayanan bir yapıya kavuşturulması amacıyla, uygulanması kişilere ve konjonktüre göre değişmeyen objektif kriterlere dayanan **'Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği'** ihdas edilmeli, meslek mensupları arasından temayüz etmiş olanların bu statüye geçmeleri sağlanmalı ve meslek mensupları arasından yapılacak vali atamaları, Birinci Sınıf Mülki İdare Amirleri arasından yapılmalıdır. Ayrıca birinci sınıfa ayrılmış olan mülki idare amirleri arasında, vali atamaları için bir değerlendirme yapılırken, çeşitli görevlerde bulunan meslek mensupları arasında belirli bir denge gözetilmelidir." (İçişleri Bakanlığı, 2002: 136).

Mülki idare amirliği mesleği içinde yaşanan sorunların başında kariyer ile ilgili olanlar gelmekte, mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu, atama ve yükselmelerde nesnelliğin olmadığı ve başta siyasal olmak üzere her türlü kayırmacılığın belirleyici olduğu görüşünü paylaşmaktadırlar. Mülki idare amirlerinin bu yöndeki şikâyetleri çok uzun bir süreden beri devam etmektedir. Devam eden bu şikâyetleri ortadan kaldırmak için getirilen önerilerden biri birinci sınıf mülki idare amirliği kurumunun oluşturulmasıdır

(Karasu, 2002b: 157). Mülki idare amirliğine yeni bir düzenleme getiren ve Dâhiliye Memurları Kanunu ile diğer bazı kanunları değiştiren, kısaca "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği" yasası olarak adlandırılan düzenleme, son yıllarda mülki idare amirlerinin en çok beklediği ve üzerinde tartıştığı konuların başında gelmektedir.

01.07.2006 tarihinde kabul edilen ve 5540 sayılı *"Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun",* 05.07.2006 tarihli ve 26219 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunla esas olarak; 09.06.1930 tarihli ve 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'na ek maddeler eklenerek, "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği" düzenlenmiştir.

Kanun'da birinci sınıfa ayrılma şartları şöyle düzenlenmiştir: "Mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller teşkilatında çalışanlardan aşağıdaki şartları taşıyanların, birinci sınıf mülkî idare amirliğine yükseltilmesine karar verilir:

a) Mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında; kaymakam adaylığı dâhil olmak üzere, fiilen **on beş yılını** doldurmuş ve kazanılmış hak aylıkları birinci derecede olmak.

b) Sicil notları, mülkî idare amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, takdirname, ödül, tecziye ve yabancı dil bilgisi ölçütleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı bulunmak.

c) Anayasa ile tanımlanmış olan Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmaktan dolayı affa uğramış olsa bile hüküm giymemiş veya bu nitelikteki suçlardan dolayı birinci sınıf mülkî idare amirliğine ayrılmaya engel bir disiplin cezası almamış olmak.

d) Mesleğin vakar ve onuruyla bağdaşmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş olmak.

e) Aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olmak."

Buna göre meslekte fiilen 15 yılını doldurarak, birinci dereceye gelen, çeşitli kıstaslara göre yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı bulunan, Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmamış, mesleğin vakar ve onuruyla bağdaşmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş, ayrıca aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olan mülki idare amirleri, birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilebileceklerdir.

Birinci sınıf mülki idare amirlerinin *değerlendirme yöntemi* de Kanunda düzenlenmiştir. Buna göre; birinci sınıf mülkî idare amirlerinin tespiti amacıyla yapılacak inceleme ve değerlendirmeler, *İçişleri Bakanlığı Encümenince* her yıl *kasım ayında* yapılacaktır. Bu değerlendirmeler sonucunda başarılı olabilmek için yüz tam puan üzerinden en az

yetmiş beş puan almak şartı getirilmiştir. Birinci sınıf mülkî idare amirliği statüsüne yükselmeye layık görülenlerin isimleri liste halinde *Resmi Gazete'*de yayımlanacaktır. İsimleri bu listede yer almayan ilgililer, kararın yayımı tarihinden itibaren otuz gün içerisinde, yazılı olarak başvurmak suretiyle durumlarının Bakanlık Encümeni tarafından bir defa daha görüşülmesini isteyebilecekleridir. Encümenin itiraz süresinin bitiminden itibaren altmış gün içerisinde karar vermesi gerekmektedir. Birinci sınıf mülkî idare amirliği statüsüne yükseltilmeyenler karar tarihinden itibaren iki yılda bir tekrar birinci sınıf incelemesine tâbi tutulacaklardır.

Değerlendirmeye ve encümen çalışmasına dair usul ve esaslar ile değerlendirme ölçütlerinin başarı puanındaki ağırlıklarının tespiti ve itiraza ilişkin hususlar İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulan *"Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik"* adıyla yayınlanmıştır.[17] Yönetmeliğe göre başarı puanı tespitinde; sicil notları, mülki idare amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli raporlar ve değerlendirme belgeleri, takdirnameler, ödüller, yabancı dil bilgisi ve cezalar dikkate alınacaktır. Yönetmelikte bu ölçütlerin ağırlıkları, hesaplama yöntem ve esasları, başarı puanının hesaplanması da ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

5540 sayılı Kanun ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 27. maddesine bir fıkra eklenerek, Bakanlık Encümenine *"birinci sınıfa yükselecek mülkî idare amirlerini değerlendirmek ve tespit etmek"* görevi de verilmiştir.

Bu Kanun'un getirdiği en önemli yenilik, bazı görevlere atama yapılması için birinci sınıfa yükselmiş mülki idare amiri olma şartı getirilmiş olmasıdır. Kanun'a göre;

* İçişleri Bakanlığı müsteşar yardımcıları,
* Genel müdürler,
* Kurul başkanları,
* Birinci Hukuk Müşaviri,

Birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş mülkî idare amirleri arasından atanacaktır.

Ayrıca yukarıda belirtilen makamlar yanında, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından *Vali olarak atanacaklar için de birinci sınıfa ayrılma şartı* getirilmiştir. Bu Kanun ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine;

"Mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır." fıkrası eklenerek, mülki idare amirliği hizmetleri açısında vali olarak atanma birinci sınıfa ayrılma şartına bağlanmıştır.

[17] Bu yönetmelik Bakanlar Kurulunun 16.10.2006 tarihli ve 2006/11084 sayılı kararı ile yürürlüğe konulmuş ve Resmi Gazete'nin; 28.10.2006 tarihli ve 26330 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

Kanun'un ilk uygulaması 2006 yılının son aylarında yapılarak İçişleri Bakanlığı Encümeninin 23.11.2006 tarih ve 1 sayılı kararı ile *809 Mülki İdare Amiri* 05.07.2006 tarihinden, 2 Mülki İdare Amiri de 27.11.2006 tarihinden geçerli olmak üzere 1. Sınıf Mülki İdare Amirliğine yükseltilmişlerdir.[18]

Görüleceği üzere, Kanun ile artık bazı nitelikleri taşıyan mülki idare amirlerinin, meslekte birinci sınıfa ayrılmaları sağlanmış, ayrıca valilik dâhil İçişleri Bakanlığında bazı üst düzey görevlere yapılacak atamalarda birinci sınıfa ayrılmış olma şartı getirilmiştir.

Aslında bu Yasa vali olabilmek açısından sadece mülki idare amirlerini sınırlandırmıştır. Valiliğe atanacak diğer meslek mensupları için bir sınırlama öngörülmemiştir. Daha doğrusu 15 yılını doldurmamış olan başka meslek mensuplarının vali olarak atanmalarında bir engel görülmemektedir. Mülki idare amirleri için getirilen bu sınırlandırmanın vali olarak atanacak diğer kişiler açısından da getirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Ancak uygulamada mülki idare amirleri açısından getirilen bu sınırlamaların diğer vali olarak atanacaklar için de dolaylı olarak uygulanacağı, bundan böyle dışardan vali ataması yapılmasının zor olacağı düşünülmektedir.

Bu Kanun ile ayrıca mülki idare amirlerine bazı ek parasal olanaklar da sağlanmıştır. Ancak getirilen ek maaş olanaklarına rağmen mülki idare amirleri açısından diğer eşdeğer meslek grupları arasındaki fark kapanmamıştır. Mülki idare amirlerinin maaş ve sosyal hakları açısından yıllardan beri korunan (ya da korunduğu sanılan) adliye-askeriye-mülkiye dengesi son yıllarda mülki idare aleyhine bozulmuştur. Bu Yasa bazıları için mülki idaredeki kan kaybını durduracak bir "reform yasası", bazıları için ise yetkileri ve statüleri azaltılan mülki idare amirlerine bir "sus payı"dır. Nitekim yasa çıktıktan ve belli bir ekonomik rahatlama sağlandıktan sonra mülki idare amirlerinin "mülki sistemde meydana gelen aşındırmalara" karşı eleştirilerinin azalacağı düşünülebilir.

Ancak parasal olarak rahatlatılan mülki idare amirlerinin yetkilerinin azaltılmasına pek ses çıkarmayacakları beklenebilirse de, mülki idare amirlerinin yıllarca parasal sorunlarını diğer meslek mensupları gibi kamuoyunda tartışmadıkları, mülki idare amirliği mesleğinin para için yapılacak bir meslek olmadığının bilincinde oldukları düşünüldüğünde, mülki idare amirlerinin asıl sorununun ve endişe ettikleri konunun mülki idare sisteminin zayıflatılması, böylece ülkenin üniter yapısının bozulması olduğu söylenebilir.

Ancak eğer bu yeni sistem iyi işletilebilirse Yasanın mesleğe önemli katkılar sağlayacağını söylemek durumundayız. Bunlardan en önemlisi vali olmak için getirilen 15 yıllık fiili hizmet koşuludur. Bundan böyle henüz daha mesleğin başında olan bazı mülki idare amirlerinin vali olma sevdasına kapılmalarının ve bu yönde sistemi zorlamalarının yolu kapanmıştır. Ayrıca hükümetin vali olarak atayabileceği mülki idare amirlerinin

[18] Bakanlık encümenince alınan bu karar Resmi Gazete'nin, 29 Kasım 2006 tarihli ve 26361 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

sayısı nispeten sınırlandırılmış ve bu konuda çok geniş de olsa (daha ilk karar ile 811 kişi birinci sınıfa ayrılmıştır) bir vali adayı havuzu oluşturulmuştur. Hükümet, vali atamak istediği mülki idare amirlerini birinci sınıfa ayrılanlar arasından seçmek durumunda kalacaktır. Vali ataması konusunda siyasi otoritenin tamamen sınırsız hareket etmesinin bir nebze de olsa önüne geçilmiş olunacaktır. Meslekte belirli bir olgunluğa ulaşmayan hiçbir mülki idare amiri valilik peşinde koşamayacaktır.

Yasa meslek mensuplarının uygulamada daha dikkatli ve gayretli olmasını da sağlayacaktır. Hiçbir mülki idare amiri birinci sınıfa ayrılamama gibi bir durumla karşı karşıya kalmak istemeyecektir. Birinci sınıfa ayrılmayı arzulayan meslek mensupları bundan böyle, sicil notlarına, valiler tarafından düzenlenen mülkî idare amiri değerlendirme raporlarına, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgelerine daha fazla dikkat edecekler; ödül ve takdirname sayılarını çoğaltmaya, yabancı dil bilgisi düzeylerini arttırmaya çalışacaklar, disiplin soruşturmasına uğramaktan, disiplin cezası almaktan özellikle kaçınacaklar; 'meslekte başarılı bulunmak' için daha fazla özen göstereceklerdir. Aksi halde birinci sınıfa ayrılamayacaklar, bu durumda da başta yükselme ve maaş açılarından diğer meslek mensuplarından daha geri bir konuma düşeceklerdir.

Yasa mülki idare amirlerini; *'birinci sınıfa ayrılmış olanlar'* ve *'birinci sınıfa ayrılamayanlar'* şeklinde iki gruba ayırmaktadır. Yargı mensuplarına benzer bir ayrımın mülki idare içinde yapılmış olması, ileride yapılacak bir takım mali düzenlemelerde mülki idareye avantaj sağlayacak gibi görülmektedir. Ayrıca meslekte ikili bir kademelendirilmeye gidilmesi, başarının bir nebze de olsa ödüllendirilmiş olması anlamına gelmektedir. Sistemin işlemesi, uygulayıcıların işlem ve eylemleri ile test edilecektir. Eğer sırf getirilen mali haklardan yararlandırılmak için "herkesin otomatik olarak birinci sınıfa ayrılması" gibi bir uygulamaya sapılırsa, sırf birinci sınıfa ayrılabilsin diye bazı meslek mensuplarına yüksek sicil, bol takdirname vb. verilirse, birinci sınıfa ayrılma sıradan bir işlem haline dönüştürülürse, kısaca sistem yozlaştırılırsa, uygulamadan beklenen yarar sağlanamaz, çıkan yasa da, reform değil *'ek ödeme yasası'* olmaktan öteye geçemez.

Sarı'ya (2003: 2) göre; Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğinin temel amacı meslekten valiliğe atanma ve yükselmenin objektif kurallara bağlanmasını, meslek mensuplarının en az 15 yıl meslekte başarılı olmalarını, alınan sicil ve takdirnameler sonucunda, Bakanlık encümenince birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilmelerini kapsar. Bu tamamen başarı ve liyakatin objektif kriterlere göre ödüllendirilmesidir. Yoksa siyaset ve siyasetçinin yetkisinin kısıtlanması değildir. Siyasetçiye başarılı mülki idare amirlerinin bulunduğu bir havuz sunulmaktadır. Bu havuzdan vali olarak çıkacak her kişinin yetenekli ve vizyon sahibi olduğu bir gerçektir. Herkesin vali olabilmesi mümkün değildir. İl sayısının sınırlı oluşu bu durumu imkânsız kılmaktadır. Ancak vali olamayanların ve birinci sınıf mülki idare amiri olanların sosyal statüleri gereği normal bir yaşam standardının gerektirdiği ücreti almaları da normaldir. Kalite mutlaka ödüllendirilmeli ve değerlendirilmelidir. Birinci sınıf mülki idare amirliği, Hükümeti ve Devleti temsil eden mülki idare amirlerinin meslekte yükselebilmelerinin kişisel ve siyasi konjoktöre bağlı olmadığı, objektif kurallara bağlanması esasının, hem kalitenin hem de

maddi ve manevi olarak ödüllendirmenin gerçek adı olacaktır. İl ve ilçeyi güçlü kılmanın yolu buraları yönetenleri güçlü kılmaktan geçer.

Günay'a (2006: 37-38). öre de birinci sınıf mülki idare amirliği sistemini sadece mülki idare amirlerine zam olarak algılamak, hem bir eksiklik hem de önemli hedefleri olan sistemin kendisine haksızlık olacaktır. Artık valilik olmasa da o yolda önemli bir basamak olarak sayılabilecek 1.sınıf mülki idare amirliği konumuna gelmek için meslek mensupları çalışmaya ve başarıya teşvik edilmiş olacaktır. Bu da taşrada kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin arttırılması, dolayısıyla insanlarımıza daha iyi hizmet vermek sonucunu doğuracaktır. İyi bir seçimle göreve alınan mülki idare amirleri arasından yine özellikleri ve başarıları nedeniyle 1.sınıf mülki idare amirliğine seçilenler, vali atamalarını yapacak olanlar için de uygun bir seçenek yelpazesi olarak sunulacaktır. Böylece valiler her biri bilgi ve deneyim birikimine sahip, yeterliğini ve yeteneğini kanıtlamış 1. sınıf mülki idare amirleri arasından seçilerek atanacaktır.

2.2.2. Vali Atamalarında Yöntem Sorunu

Mülki idare amirliği mesleğinde tartışılan en önemli konulardan birini valilerin atanmaları, görevden alınmaları ile merkez valiliği statüsü oluşturmaktadır. Valilerin atanmaları ile ilgili temel mevzuat maddeleri aşağıya çıkarılmıştır.

1700 sayılı Kanun'un "İntihap ve Tayin Usulleri" başlıklı 5. maddesinde; "Umumi müfettişlerle valiler; Dâhiliye Vekâletinin inhası, İcra Vekilleri Heyetinin kararı ve Reisicumhurun tasdikile atanırlar", denilmektedir.

5442 sayılı Kanun'un 6. maddesinde; "Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar. Vali tayininde 3656 sayılı kanun hükümleri cari değildir. Valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerde görevlendirilebilirler.", denilmektedir.

3152 sayılı Kanun'un "Valilerin Merkezde Görevlendirilmesi" başlıklı 37. maddesinde ise; "Valiler, atanmalarındaki usule göre, valilik kadro ve unvanlarını muhafaza etmek suretiyle merkezde görevlendirilebilirler. Merkezde görevlendirilen valiler, Bakan tarafından İçişleri Bakanlığı Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcılığı, Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı, Bakanlık 1 inci Hukuk Müşavirliğinde veya inceleme, araştırma, soruşturma ve eğitim işlerinde; Başbakanlığın talebi üzerine, Başbakanlık ve diğer bakanlıkların, Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdürlük ve bu görevlere eşdeğer durumda olan diğer üst kademe yöneticiliklerinde; unvan ve özlük hakları saklı kalmak kaydı ile görevlendirilebilirler. Valilik sıfat ve unvanını kazanmış olanlar, valilik dışında atandıkları görevlerde de bu unvanlarını kullanabilirler. İllerde fiilen valilik yapmamış olanlar, vali olarak merkezde görevlendirilemezler.", denilmektedir.

Görüldüğü üzere valiler, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine bakanlar kurulu kararı ve cumhurbaşkanının onaması ile görevlerine atanırlar. Aynı yöntemle de görevden alınarak merkezde, içişleri bakanının uygun göreceği işlerde "merkez valisi" unvanıyla gö-

revlendirilebilirler. Ayrıca DMK'ya göre (madde: 59) valilik 'istisnai memuriyet' olarak sayılmıştır.

Valiliğe atamalar konusunda başlıca iki tartışma alanının var olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki, istisnai memurluk uygulaması nedeniyle hükümetin takdirinde olan atamaların ne ölçüde mülki idare mesleği içinden yapıldığı ile ilgilidir. İkinci tartışma alanı atamaların ne derece nesnel ölçütlere göre yapıldığı ile ilgilidir.

Vali olmadan önceki görevler incelendiğinde, valiliğe mülki idare amirliği mesleği dışından atamaların oranı 1957 araştırmasında %15,2, 1976 araştırmasında %25, 2001 yılı anketinde %5,3, 1990-2001 dönemi bütün atamalarda ise %11,2'dir. 1990-2001 döneminde vali olarak atananların %27,1 merkez örgütü yöneticileri, %24,5 mülkiye müfettişi, %19,8 kaymakam, %15,2 vali yardımcısı, %0,2 mülki idare amiri kökenli olup başka görevden atananlar oluşturmaktadır. Aynı dönemde bütün atamalar içinde emniyet kökenlilerin oranı %10,6, başka görevlerden atananların oranı da %0,6'dır. 1990–2001 yılları arasında mülki idare dışından toplam (17) vali atanmıştır. 1957 ve 1976 araştırmalarına yanıt veren valilerin önceki görevlerine bakıldığında sırasıyla %57 ve %50 oranında taşrada görev yapan kaymakam ve vali yardımcısı kökenlidir. Fakat bu seçimin 1990–2001 döneminde yapılan bütün atamalarda %51,6 oranında mülkiye müfettişleri ve merkez teşkilatı lehine önemli ölçüde değişmiş olduğu görülmektedir (Karasu, 2002b: 131).

Dolayısıyla son dönemde vali atamaları arasında *mülkiye müfettişleri ve merkez teşkilatı lehine, kaymakam ve vali yardımcıları aleyhine* bir değişim yaşanmaktadır. Bu durum meslek mensupları arasında mülkiye müfettişliği ve merkez görevlerini oldukça popüler hale getirmiştir. Bu, mesleğin temelini oluşturan kaymakamların moral motivasyonları açısından olumsuz bir durumdur.

Yukarıdaki sayılardan da anlaşılacağı üzere, istisnai memuriyetin bir gereği olarak, 80'li ve 90'lı yılarda valilik görevlerine mülki idare amirleri dışından da atamalar yapılmıştır (kolluk amirleri ve bazı üniversite öğretim görevlileri). Ancak bu uygulamadan son yıllarda vazgeçilme eğiliminin ağır bastığı izlenmektedir. Görevde olan emniyet kökenli son valinin de emekli olması ile (Ordu Valisi Kemal Yazıcıoğlu) bilindiği kadarıyla Nisan 2007 tarihi itibariyle bütün valiler mülki idare kökenlidir. Bu konuda mülki idare amirleri lehine Cumhurbaşkanlığı makamının da göstermiş olduğu tercih de her türlü takdire şayandır.

Valiliğin istisnai bir görev olup olmaması konusunda yoğun tartışmalar yapılmış, çok çeşitli görüşler ortaya konulmuştur. Valiliğin istisnai memuriyet olarak kalması konusunda meslek mensuplarının önemli bir bölümü olumsuz düşünmektedirler. 2002 araştırması sonuçlarından, meslek mensuplarının %57,5'inin istisnai memurluk uygulamasının terk edilmesi ve valiliğin mülki idare amirliği mesleğinde bir kariyer aşamasına dönüştürülmesi görüşünde olduğu anlaşılmaktadır. Hemen aynı sonuç 1976 araştırması içinde geçerlidir (Karasu, 2002b: 127).

Her ne kadar valilik mesleği istisnai memuriyet olsa bile, valiye yüklenen görev, yetki ve sorumlulukları düşündüğümüzde, bu göreve meslekten gelen ve profesyonel yönetici olarak yetişmiş mülki idare amirleri arasından atama yapılmasının yararı ortadadır. Geçmişte valilik görevlerine diğer meslek mensuplarından atama yapılması, uygulamada sorunlara yol açmıştır.

Son dönemde mülki idare mesleğinde geriye gidişin bir nedeninin de valilik mesleğine dışardan yapılmış atamaların olduğu görüşü meslek mensupları arasında kabul görmektedir. Bu satırların yazarı da kaymakam olarak görev yaptığı bir ilde (4) yıl boyunca emniyet kökenli bir vali ile çalışmıştır. Edinilen izlenim, ne kadar iyi niyetle çalışırlarsa çalışsınlar mülki idare dışından gelen valilerin (özellikle emniyet kökenlilerin) ister istemez kendi uzmanlık konuları olan "asayiş" konularına odaklaştıkları, ilin diğer çözülmesi gereken sorunlarında fazla bir ağırlık koyamadıkları yönündedir. Meslek yaşamının önemli bir bölümünde sadece kolluk yetkilerine odaklaşmış bir kamu görevlisine çok daha geniş bir alanda yöneticilik yapma sorumluluğu verilince, doğal olarak öncelikle en iyi bildiği konulara eğilecektir. Kolluk kökenli valilerden emniyet ve asayiş hizmetleri dışında doyurucu icraat beklemek fazla iyimser bir davranıştır.

Sayıları az olsa da mülki idare amirleri dışından valiliğe yapılacak atamalar mesleğin geleceği açısından bir tehlike olarak görülmektedir. Özellikle meslek dışından valiliğe yapılan atamaların neredeyse tamamının emniyet kökenlilerden yapılması ayrıca düşündürücüdür. Eğer dışardan vali atanacaksa ilk akla gelenler kolluk amirleri olmamalıdır. Ayrıca kolluk amirleri arasından vali atanması Bakanlık içinde eskiden beri var olan ancak pek su yüzüne çıkmayan, mülki idare-kolluk birimleri mücadelesini de körükleyecektir. Bu durumun taşrada olumsuz yansımaları olacağı açıktır. Ayrıca bir kolluk amiri olan il emniyet müdürleri vali yapılırken, diğer bir kolluk birimi olan jandarma subaylarına bu yolun kapatılması hakkaniyetle bağdaşmaz. İl Jandarma Komutanlarının, vali olarak atansa da eşdeğer bir birimin amirinin emrine girmek istemedikleri de bilinen bir gerçektir. Valilerin sivil kökenli olması gerekir deniyorsa ki böyle olmalıdır, kolluk amirlerinin vali olması uygun düşmeyecektir. Ayrıca Valilik beklentisi içine giren bazı kolluk amirlerinin siyasilerle yakın temasa girmesi, kolluk yetkisinin etkin ve tarafsız kullanımı açısından önemli bir engel oluşturabilir.

Daha önceki bölümlerde de bahsedildiği gibi, birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesi, vali olabilmek açısından sadece mülki idare amirlerini sınırlandırmış, valiliğe atanacak diğer meslek mensupları için bir sınırlama öngörmemiştir. Daha doğrusu (15) yılını doldurmamış olan başka meslek mensuplarının vali olarak atanmalarında istisnai memuriyet uygulamasının bir gereği olarak bir engel görülmemektedir. Bu durum uygulamada başka bir adaletsizliği beraberinde getirecektir. Mülki idare amirleri dışındaki diğer meslek mensupları istisnai memuriyet statüsünden yararlanarak hiçbir sınırlamaya tabi olmadan vali olabileceklerdir. Örneğin mülki idare amirinin aksine meslekte (15) yılını doldurmamış bir polis müdürü vali olarak atanabilecektir.

Bu durumda birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesinden sonra valiliğin istisnai memuriyet statüsü tekrar sorgulanmalı, mümkünse valiler için istisnai memuriyet uygulamasına son verilmelidir. Bu yapılamıyorsa en azından birinci sınıf yasasıyla mülki

idare amirleri için getirilen sınırlandırmaların vali olarak atanacak diğer kişiler içinde de getirilmesinin gerekli ve zorunlu olduğu değerlendirilmektedir. Valilik görevi istisnai bir görev olarak kalsa da bundan böyle mülki idare amirleri açısından getirilen sınırlamaların vali olarak atanacak olan diğer görevliler için de dolaylı olarak uygulanacağı, artık dışardan vali ataması yapılmasının zor olacağı tahmin edilmektedir.

Burada valilik öncesi yapılan görevle ilgili son bir noktayı ifade etmek gerekirse, gerek araştırmalar, gerekse yapılan bütün vali atamaları incelendiğinde, *mülki idare amirliği hiyerarşisinde görev almanın valilik için önemli bir koşul olduğu ortaya çıkmaktadır.* Ülkemizde valiliğin beslendiği meslek mülki idare amirliği mesleğidir. Zaten DMK açısından valiler de mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından sayılmaktadır. Bu arada mülki idare sisteminde hiçbir görevin 'valiliğin bekleme odası' sayılacak kadar sivrilmediği söylenebilir (Karasu, 2002b: 133). Vali atamalarında bazen kaymakamlar, bazen vali yardımcıları, bazen merkez teşkilatı mensupları, bazen de mülkiye müfettişleri ön plana çıkmaktadır. Bugün teşkilatta valilik öncesinde bulunulan *hiçbir görev vali olmanın garantisi değildir.*

Valilik, bütün mülki idare amirleri için adeta *'mesleğin zirvesi'* olarak algılanmakta ve valiliğe yükselme eğilimi meslek mensupları arasında ciddi bir rekabete de yol açmaktadır. Bu rekabetin meslek üzerinde yıkıcı bir etkisinin bulunduğu, vali olabilmek için meslek mensuplarının kıyasıya yarıştıkları, vali olamayan meslek mensuplarının derin bir hayal kırıklığına ve küskünlüğe büründükleri, hatta bazılarının intihar ettikleri, vali olanların da daha fazla vali olarak kalabilmek için yoğun çaba harcadıkları, uzun yıllar merkez valiliğinde beklemiş olanların bile emekliliklerine birkaç yıl kala eylemli valiliğe atandıkları görülmektedir. Kısaca vali olabilme yarışı mülki idare amirliği mesleğindeki geriye gidişin bir başka nedeni olmaktadır. Vali olabilmek için nesnel kuralların bulunmaması meslek mensuplarını siyasetçilere yönlendirmektedir. Bu durumda vali olabilmek, kariyer basamaklarını takip ederek ulaşılabilecek bir makam olmaktan çok, tesadüflere ve siyasi konjonktüre bağlı hale gelmektedir.

Vali atamalarının mülki idare amirliği mesleğinde en çok tartışılan konulardan biri olduğunu, tartışmaların özellikle istisnai memurluk uygulaması ile nesnel ölçütlere dayanmayan atamalar üzerinde yoğunlaştığını ifade etmiştik. Vali atamalarında başta siyasal olmak üzere her türlü kayırmacılığın etkili olduğu bilinen bir gerçektir. Yukarıda kanun maddelerine dayanarak ifade edilen vali atama usulü arasında bir ölçüt görülmemektedir. Bu konuda (birinci sınıf mülki idare yasası dâhil) hükümetlerin geniş bir takdir yetkisi söz konusudur.

Vali atamaları konusu Mülki İdare Şurasında da en çok tartışılan konulardan biri olmuştur ve 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda bu konuda şu öneri getirilmiştir; "Vali seçiminde somut bazı kriterler getirilerek, siyasi iktidarların bu konudaki sınırsız takdir yetkisi ile kariyer ve liyakat sistemi ve idarenin devamlılığı arasında bir denge kurulması sağlanmalı, valilik onurunun korunması yanında siyasi iktidarları da vali seçiminde daha dikkatli olmaya zorlamak amacıyla valiliğe atanan kişilerin, kendi isteği ve zorunlu haller dışında en az 2 yıl geçmeden görevden alınmamaları kuralı yasallaştırılmalıdır." (İçişleri Bakanlığı, 2002: 135). Şuranın önerisine göre;

*Vali seçiminde somut bazı kriterler getirilmeli,
*Siyasi iktidarların bu konudaki sınırsız takdir yetkisi ile kariyer ve liyakat sistemi ve idarenin devamlılığı arasında bir denge kurulmalı,
*Valiliğe atanan kişilerin, kendi isteği ve zorunlu haller dışında en az (2) yıl geçmeden görevden alınmamaları kuralı yasallaştırılmalıdır.

Birinci sınıf mülki idare amirliği konusunu irdelerken vali atamalarına değinmiş ve yeni yasanın bu konuda getirdiği düzenlemeler üzerinde durmuştuk. Bir önceki bölümde ayrıntıları ifade edilen birinci sınıf mülki idare yasasıyla mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklar için (diğer meslek mensupları için böyle bir uygulama söz konusu değil) bir ölçüde de olsa bazı kriterler getirildiği, siyasi iktidarların bu konudaki sınırsız takdir yetkisi ile kariyer ve liyakat sistemi arasında bir miktar denge sağlandığı söylenebilir. Yeni yasa hiç olmazsa mülki idare amirleri açısından bir standart getirmektedir. En azından valiliğe ilk defa atanacakların yaşına ilişkin tartışmalar son bulmuştur. Ancak bu düzenlemenin de vali atamaları ile valilerin görevden alınmaları ile ilgili tartışmaları tamamen bitirmesi ve uygulamada yaşanan sıkıntıların önüne geçebilmesi kolay görülmemektedir. Çünkü yelpaze çok geniştir ve meslek mensuplarının sayısı ile vali kadroları arasındaki açıklık büyüktür.

Şura kararlarında önerilen "*valiliğe atanan kişilerin, kendi isteği ve zorunlu haller dışında en az 2 yıl geçmeden görevden alınmamaları kuralı"* ise bu konuda hazırlanan yasa tasarıları olmasına rağmen yasalaştırılamamıştır. Göreve başladıktan çok kısa bir süre sonra (hatta bir yıl dolmadan) görevden alınan valilerin bulunduğu düşünüldüğünde, yapılacak bu düzenlemenin valilik müessesesinin itibarı ve valilerin güvence içinde görev yapmaları açısından gerekli olduğu kabul edilmelidir. 2002 yılı araştırmasında valiler için ideal görev süresinin (4) yıl, kaymakamların ise (3) yıl olması gerektiği görüşü benimsenmiştir (Karasu, 2002b: 167-168).

Valilerin göreve getirilmesinde olduğu gibi merkeze alınmalarında da belli birtakım nesnel ölçütlerin olduğu söylenemez. Bu durum valilik müessesini oldukça yıpratan ve bu güne kadar çözüm bulunamamış diğer bir konudur. Siyasi tercihlerle vali olanlar, yine siyasi tercihlerle görevden alındıklarında bu sefer idari yargıda dava açmaktadırlar. Açılan davalar nedeniyle bir kaç kez aynı ile atanan valilerin durumu medyada eleştiri konusu yapılmakta, uygulamada da görevden ayrılan ve yeni göreve başlayan valiler arasında önemli sorunlar yaşanmaktadır. Açıkçası valilik görevine atanmada yaşanan sorunlar, valilik görevinden alınmada da karşımıza çıkmaktadır. Meslek *'Danıştay Kararı ile vali atananlar'* gibi yeni bir statü kazanmak üzeredir. Bu konuda örnek vermek gerekirse 2000-2005 yılları arasında (21) vali genellikle atama ve re'sen emekli edilme nedenleriyle Danıştay'a başvurmuş, haklarındaki işlemleri haksız bularak bunların iptalini talep etmişlerdir (Özer, 2005: 15).

Merkez valiliğinde meydana gelen yığılmalar da bir diğer sorundur. Vali atamalarındaki sistemsizlik ve hükümetlerin dikkatli davranmamaları, merkez valiliğinde önemli yığılmalara neden olmaktadır. Merkezdeki valilerin sayıca çokluğu ve bu konuda kamuoyuna yansıyan olumsuz görüşler mülki idare amirliği mesleği açısından çok ciddi olumsuzluklar yaratmaktadır. Merkeze alınan valilerden devlet yeterince yararlanamamak-

tadır. İçişleri Bakanlığında kendilerine bir masa verilen merkez valileri tekrar vali olarak atanmalarını adeta umutsuzca beklemektedirler. Bazı merkez valileri için bu bekleyiş on yılı bulmakta, bazı valiler içinse emekli oluncaya kadar sürmektedir. Sadece bir kez ve bir yıldan az süreli valilik yapmış ve emekliliğine kadar merkezde beklemiş valiler bulunmaktadır. Uzun süre merkezde bekledikten sonra tekrar eylemli valiliğe atanan valiler için görevde kalmak ayrıca özel çaba gerektirmektedir.

Mülki idare şurasında 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda merkez valileri için ilginç bir öneri getirilmiştir; "3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 37.maddesinin işler hale getirilmesinin sağlanması amacıyla Başbakanlık ve diğer bakanlıklarda mülki kadrolar ihdas edilerek merkez görevine atanan valilerin bu görevlere getirilmeleri sağlanmalı ve yetişmiş insan gücü israfına son verilmelidir" (İçişleri Bakanlığı, 2002: 135). Bu önerinin diğer bakanlılar tarafından kabul edilmesi zor görülmektedir. Son dönemde diğer bazı bakanlıklarda özellikle birçok mülkiye müfettişinin geçici görevle bulunduğu düşünülürse, Şura önerisinin üzerinde dikkatle durulması gerekir.

Vali atamaları konusunda çok çeşitli öneriler getirilmiş, modeller önerilmiştir. Bu gibi önerilerde genellikle ön plana çıkan, valilerin ya da vali adaylarının bir kurul tarafından belirlenmesi olmuştur (Günay, 1999: 92). Vali atamaları konusunda Aldan'ın (1978: 104) önerisine göre, mülki idare de belirli bir süre hizmet etmiş bulunmak ve yeteneği, başarısı ve yansızlığı saptanmış olmak ön şartlarını taşıyanlar arasından vali sayısının iki katı kadar vali adayı saptanmalı ve İçişleri Bakanının takdirine sunulmalıdır. Vali atamalarına ilişkin inceleme, soruşturma ve değerlendirmenin şimdiye kadar bir esasa bağlanmamış olması dolayısıyla, ortaya çıkan sakıncaları gidermek bakımından, bu önemli görevin oluşturulacak valiler yüksek kurulunca yapılması yine bu öneride yer almaktadır.

Vali atamalarının yanlı ve siyasal değerlendirmelerden uzak görevin gerektirdiği belirli koşullara yansız değerlendirmelere tabi tutularak yapılması konusunda ileri sürülen tüm görüşlerden de yararlanarak bir model önerisi de Günay'dan (1999: 94-103) gelmiştir.[19] Bu modelin esasları aşağıda özetlenmiştir;

*Vali atamaları, belirli süreler için mülki idare amiri olarak görev yapanlar arasından, çalışmaları, bilgisi, deneyimi ve başarıları göz önüne alınarak belirlenen çok sayıda vali adayı arasından yapılmalıdır. Modelde iki yeni unsur vardır. Bunlardan biri, valilerin mülki idare amirlerinden atanması, diğeri ise vali adaylığı statüsünün getirilmesidir.

* Vali atamaları, güvenilirliği ve layık olmaları nedeniyle seçilerek tespit edilen kıdemli valilerin oluşturduğu bir yüksek kurul tarafından yapılmalıdır. Yüksek idari kurulun Başbakanın başkanlığında, İçişleri Bakanının katılımı ve en az (9) yıl vali ya da vali adayı olarak görev yapmış olanlar arasından seçilerek atanan (7) üyenin katılımıyla oluşturulması önerilmiştir.

[19] Vali atamaları konusunda kapsamlı ve uygulanabilir bir model getiren Ö. Faruk GÜNAY'ın önerisinin detayları için "Vali Atamalarına İlişkin Bir Model" adlı çalışmasına bakılabilir.

*İller arası yeni bir sınıflandırma yapılmalı ve bu sınıflandırma esas alınarak valilerin ataması yapılmalıdır. İlk defa valiliğe atanacaklar yüksek idare kurulu tarafından belirlenecek 5. sınıf illere atanmalıdır. Sınıflara ayrılan illerin valilerinin görev süreleri de, büyüklük, iş hacminin farklılığı ve görev konularındaki karmaşıklıklar göz önüne alınırsa birbirinden farklı olması gerekir.

Günay önerdiği modeli bir şema üzerinde de gösterdikten sonra, uygulamada; tarafsızlık ve adalet ilkesinin yerleşmesi, kişisel gelişme, merkez valisi sayısında azalma vb. sonuçların elde edilebileceğini ifade etmiştir (Günay, 1999: 102-103).

Valilik atamalarında uygulanan sisteme yönelik eleştirilerle ilgili olarak genelde önerilen sistem, mevcut uygulama olan istisnai memurluğun kaldırılması ve valiliğin bir kariyer olarak düzenlenmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. 2002 araştırmasında da *"Vali atamalarında yöntem ne olmalıdır?"* sorusuna verilen yanıtlar arasında; birinci sınıf mülki idare amirliği %49,6, kariyer basamakları netleştirilmeli %22,6 ve yüksek değerlendirme kurulu önerisi %19,1 oranında ağırlık kazanmaktadır (Karasu, 2002b: 160-161). Dolayısıyla meslek mensupları arasındaki genel temayülün, birinci sınıf mülki idare amirliği uygulamasına geçilerek, valilerin birinci sınıf mülki idare amirleri arasından atanmaları olduğu ortaya çıkmış, bu temayülün de birinci sınıf uygulamasına geçilmesi ile birlikte gerçekleştiği söylenebilir.

Bir diğer tartışma da valilerin seçimle işbaşına gelmeleri üzerinde yürütülmektedir. Bazı siyaset adamlarımızın da valilerin seçimle işbaşına gelmeleri fikrini destekledikleri anlaşılmaktadır. Halen İçişleri Bakanı olarak görev yapan Sayın Aksu, bir dergiye verdiği demeçte bu konuda şöyle demektedir; "Kafamdaki düşünceyi sorarsanız sonuçta böyle olması lazım (valilerin seçimle iş başına gelmesini kastederek) diyorum. Bu bir proje ama bütün bir proje Türkiye'de başkanlık sistemi olmalı. Başkanı halk seçmeli, seçim sistemi dar bölgeli olmalı. Vatandaş kişi milletvekili seçtiğini bilmeli… Bakın illerde şöyle bir durum var. Bir vali var, valinin bir yerel yönetim birimi olarak, bir il özel idaresi var. Seçilmiş il genel meclisi üyeleri var, ama bugün hepsi şikâyetçi… Seçilmiş bir meclis başında atanmış bir vali. Hemen yanında seçilmiş bir belediye başkanı ve onunda seçilmiş bir meclisi. O halde ne yapalım? Bu ikisini birleştirelim. **Vali ve belediye başkanı bir kişi olsun. Seçilmiş bir kişi altında güçlü bir meclis…"** (Aksu, 2004: 25).

Mülki yönetim sistemini temelden değiştirebilecek, Devletin üniter yapısını bozabilecek ve ülkeyi federalizme götürecek bu tür önerilerin mülki idare amirleri arasında pek fazla taraftar bulduğu söylenemez. Nitekim 2002 yılı araştırmasında seçimli valilik önerisi %68,7 oranında reddedilmiştir (Karasu, 2002b: 161). Seçimli valilik sisteminin Türkiye'nin özgün koşullarına kesinlikle uygun olmadığı düşünülmektedir. Üniter devlet yapısında valiler merkezi yönetimin temsilcileri olmak durumundadırlar. Valinin merkezi yönetimden koparılarak seçimle işbaşına gelmesi bu üniter yapıyı kesinlikle bozacaktır.

Bir konferans için TODAİE'de bulunan ve yönetim sistemimizi model aldığımız Fransa'nın Korsika Valisine, "Fransa'da seçimli valilik düşünülüyor mu?" şeklinde bir soru

yöneltildiğinde cevabı "Kesinlikle hayır. Seçimli valilik Fransa'nın üniter sistemine aykırıdır. Bu konu ülkemizde tartışma konusu dahi yapılmamaktadır" yanıtını vermiştir.

Sonuç olarak vali atamalarına ve bu arada merkez valiliği sorununa bugüne kadar ussal bir çözüm bulunamamıştır. Birinci sınıf mülki idare amirliği yasası sorunun çözümüne olumlu katkı yapmakla birlikte da bu sorunu tam olarak çözecekmiş gibi görülmemektedir. Valilik sorununu çözemeyen mülki idare mesleğinin statü kaybetmeye devam edeceği beklenmelidir.

2.2.3. Mülkiye Müfettişlerinin Seçiminde ve Yetiştirilmesinde Yeni Düzenlemeler

Tarihi geçmişi olan, gelenek sahibi ve birikimli bir kurul olan Mülkiye Teftiş Kurulu tarihte olduğu gibi günümüzde de önemli durumlarda görev verilme özelliğini korumaktadır (Yüksel, 2006: 34). Mülki idare amirliği mesleği içinde mülkiye müfettişliği çok farklı özelliklere sahip bir statüdür. Son yıllarda meslek mensupları arasında bazı kadrolar gözden düşerken mülkiye müfettişliği oldukça popüler hale gelmiştir. Şartları tutan hemen bütün mülki idare amirleri mülkiye müfettişi olabilmek için Mülkiye Teftiş Kuruluna müracaat etmektedir. Meslek mensupları arasında söylendiği şekliyle *"mülkiye müfettişi olmak vali olmaktan daha zor hale gelmiştir".*

Mülkiye müfettişliğine bu yoğun ilginin nedeni olarak, siyasi baskıların meslek mensupları üzerinde iyice ağırlaştığı son dönemde, taşranın her açıdan zorlayıcı koşullarından kurtularak Bakanlık merkezine gelebilme, mülkiye müfettişliğinin siyaset kurumu karşısındaki görece daha güvenli konumundan yararlanma, bağımsız çalışabilme olanağı ve daha çabuk yükselme isteği sayılabilir. Ayrıca mülkiye müfettişliği Bakanlığın *"kurmay sınıfı"* olarak adlandırılmakta, mülkiye müfettişleri edindikleri devlet tecrübesi ve üstün niteliklerinin bir sonucu olarak birçok bakanlıkta ve kamu kuruluşunda, ayrıca çeşitli bakanların danışmanlıklarında geçici veya sürekli olarak görevlendirilmektedir.[20] Mülkiye müfettişleri adeta *"aranan adam"* haline gelmiştir.

Mülkiye müfettişliği meslekte bir yükselme ve daha üst görevlere hazırlanma yeridir. Son dönemde Bakanlık üst düzey görevlerine yapılan atamalar ile vali atamaları arasında mülkiye müfettişlerine öncelik verilmesi boşuna değildir. Mülkiye Teftiş Kurulu, kökleri çok eskilere uzanan, uzun bir geçmişi olan, kurumsallaşmış ve saygın bir kuruldur. Bu durum meslek mensupları içinde çekici bir durum yaratmaktadır.

Valiler gibi Mülkiye müfettişliği atamalarında da nesnel bir değerlendirme yapılmadığı, meslek mensupları arasında sürekli tartışılan bir başka konudur. Bu konu çözümlenmesi gereken bir sorun olarak Mülki İdare Şurasında da tartışılarak karara bağlanmıştır. Mülki İdare Şurası 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda;

"Mülkiye müfettişliği atamalarına ilişkin olarak daha nesnel bir değerlendirme yapılabilmesi için öncelikle mülkiye müfettişliğine başvuran mülki idare amirleri hakkında

[20] Bugün Başbakanlık başta olmak üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında, Sağlık Bakanlığında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığında, Kültür ve Turizm Bakanlığında ve diğer birçok bakanlık ve teşkilatlarda geçici görevde bulunan mülkiye müfettişlerine rastlanmaktadır.

yapılacak değerlendirme esaslarını belirleyen puanlamaya ilişkin esas ve usullerin yeniden düzenlemesi sağlanmalı ve mülki idare amirlerinin bakanlık merkez görevlerine atanmaları, kıdem liyakat ve başarı gibi somut kriterlere dayandırılmalıdır" (İçişleri Bakanlığı, 2002: 136).

Şura'da gündeme getirilen mülkiye müfettişliğine atanma konusundaki düzenleme ancak 2006 yılının sonlarında yapılabilmiştir. Mülkiye müfettişliğine yönelik yoğun müracaatlar, değerlendirme aşamasında yaşanan sorunlardan ve bazı meslektaşların sınavla ilgili olarak yargıya müracaatlarının artmasından dolayı, 2006 yılında *"Mülkiye Müfettişi Seçme Sınavı ve Yetiştirilmesi Hakkında Yönetmelik"* yürürlüğe konularak bu konudaki önemli bir boşluk doldurulmuş, eskisinden farklı olarak *yazılı sınav usulü* getirilmiştir.[21]

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığının mülkiye müfettişi ihtiyacının karşılanmasına ilişkin; ilan, başvuru, inceleme, değerlendirme, yazılı ve sözlü sınav, müfettiş değerlendirmesi, atama, yetiştirilme ve yeterlik konuları bu Yönetmelikle düzenlenmektedir. Mülkiye müfettişlerinin genel olarak tanıtımı, görev ve yetkileri birinci bölümde yapıldığından dolayı bu bölümde sadece yukarıda zikredilen yeni yönetmeliğin getirdiği değişiklikler üzerinde durulacaktır.

Mülkiye Teftiş Kuruluna, kadro ve ihtiyaç durumuna göre ancak **sınavla** müfettiş alınmaktadır. Ancak bu sınav sadece belirli özelliklere sahip meslek mensuplarına açık bir sınavdır. Mülkiye Teftiş Kuruluna meslek dışından eleman alınmamaktadır. Daha doğrusu, mülkiye müfettişliği ancak meslek içinden yükselinebilecek bir statüdür. Mülkiye müfettişi olmak için mülki idare amiri olmak zorunludur. Bu haliyle Adalet Müfettişlerine benzetilebilir. Bunun sağladığı çok önemli avantajlar vardır. Meslekten gelen ve daha önce bilfiil uygulamada bulunmuş meslek mensuplarının müfettiş olması, diğer meslek mensupları için oldukça güvence yaratır. Mülkiye Teftiş Kurulu bu özelliği ile mülki idare amirleri için bir *"mesleki sigorta"* sayılabilir.

Yönetmeliğe göre; Teftiş Kurulu Başkanının teklifi ve Bakanın onayı üzerine, müfettiş alınmasına ilişkin işlemlere başlanmaktadır. Müfettişliğe müracaat edecek kişilerin; kaymakamlık sıfatını kazandıktan sonra, Bakanlığın merkez birimleri ve iller kuruluşlarında en az 6 yıl çalışmış, mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş, yarışma sınavının açıldığı yılın Ocak ayının birinci gününde 38 yaşını doldurmamış olmaları gerekmektedir. Bu nitelikleri taşıyan meslek mensuplarının, Başkanlığa dilekçe ile başvurmaları gerekmektedir.

Yönetmelik müfettiş alımını oldukça kapsamlı ve farklı süreçlere tabi kılmıştır. Bu sürecin ilk adımı, ilk inceleme ve değerlendirme aşamasıdır. *İlk inceleme* aşamasında; başvuru sahiplerinin dilekçeleri, duyuru metninde gösterilen şartlar ve belirlenen başvuru sürelerine uygunluğu açısından incelenerek alfabetik bir liste yapılmakta, başvurusu kabul edilmeyenlere gerekçesiyle birlikte bilgi verilmekte ve başvurusu kabul edi-

[21] Mülkiye Müfettişi Seçme Sınavı ve Yetiştirilmesi Hakkında Yönetmelik**,** Resmi Gazete'nin 18.11.2006 tarihli ve 26350 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

lenler değerlendirmeye alınmaktadır. İlk inceleme ve değerlendirmeye ilişkin iş ve işlemler Başkanın başkanlığında, başkan yardımcıları tarafından yapılmaktadır.

İlk inceleme sonucu, müfettişliğe atanma şartlarına sahip olduğu tespit edilen başvuru sahipleri hakkında, yönetmelikte belirtilen esaslar çerçevesinde ve başvuru sahiplerinin Personel Genel Müdürlüğündeki dosyaları üzerinden *değerlendirme* yapılmaktadır. Yapılan değerlendirme sonucunda başvuru sahipleri en yüksek puandan başlamak suretiyle sıralanmaktadırlar. Yapılan sıralama sonucu (70) ve üzeri puan alanlar yazılı sınava çağrılmakta, daha az puan alanlara ise durumları yazıyla bildirilmektedir. İlgililer sonuçların kendilerine tebliğinden itibaren en geç (7) gün içerisinde gerekçe göstermek suretiyle durumlarının bir kez daha değerlendirilmesini talep edebilirler. Bu talebin Başkanlığa ulaşmasından itibaren en geç (7) gün içerisinde yeniden değerlendirme yapılır ve sonuç ilgiliye bildirilir.

Bundan sonraki aşama *yazılı sınav* aşamasıdır. Yazılı sınav bu yönetmelikle getirilen en önemli yeniliklerden biridir. Yazılı sınav Ankara'da, T.C. Anayasası, İdare Hukuku, Ceza Hukuku, Memurların Yargılanma Usulü ve Ceza Yargılama Hukuku, Medeni Hukuk ve Borçlar Hukuku, Kamu Mali Mevzuatı konularında, klasik veya test usulüyle yapılmaktadır. Sınavın tarihi ile başlama ve bitiş saatleri Başkanlıkça belirlenmekte, sınav konuları, sınavın hangi usulle yapılacağı ve diğer bilgiler, sınavın başlama tarihinden en az (7) gün önce, yazılı sınava kabul olunanlara yazı ile duyurulmaktadır. Yazılı sınav komisyonu, Teftiş Kurulu Başkanının başkanlığında, Personel Genel Müdürü ile Başkanın görevlendireceği bir müfettişten oluşmaktadır. Sınav soruları ve cevapları, sınavın başlamasından bir gün önce sınav komisyonunca belirlenmektedir. Yazılı sınavda başarılı sayılabilmek için sınav notunun (70) ve daha yukarı olması şarttır. Yazılı sınav sonunda, her aday için verilen yazılı puanları, en yüksek puandan başlamak suretiyle sıralanır ve tutanağa bağlanır. Yazılı sınav sonuçları ilgililere yazı ile duyurulur. Yazılı sınav sonucuna itiraz etmek isteyenler, sonucun tebliğinden itibaren (7) gün içerisinde Başkanlığa başvurarak, yazılı sınav belgesinin yeniden değerlendirilmesini isteyebilir. Bu itiraz üzerine en geç (7) gün içerisinde ilgilinin yazılı sınav belgesi yeniden değerlendirilir ve sonucu ilgiliye bildirilir.

Yazılı sınavdan sonraki aşama mahallinde yapılacak *mülkiye müfettişlerinin değerlendirmesi* aşamasıdır. Yazılı sınavda (70) ve daha fazla puan alan başvuru sahiplerinin değerlendirilmesi amacıyla Başkanlıkça, her bir başvuru sahibi için en az iki müfettiş görevlendirilir. Müfettişlerin, başvuru sahiplerini halen görevli oldukları birimde değerlendirmeleri esastır. Ancak bu birimdeki görev süresinin iki yıldan az olması veya halen görev yaptığı yerdeki iş ve işlemleri açısından yeterli kanaate ulaşılamaması durumunda önceki görev yerlerinde de değerlendirme yapılabilir. Başvuru sahiplerinin değerlendirilmesinde, ilgililerin genel iş ve yürütümlerinin incelenmesi ile maiyetinde çalıştıkları valilerin görüşlerine başvurulması esastır. Müfettişler, gerek görürlerse başvuru sahiplerinin görevleri gereği işbirliği içerisinde çalışmaları gerekli olan diğer kişilerin görüşlerine de başvurabilirler. Başvuru sahibinin astı konumunda olan görevlilerin görüşlerine başvurulmaz. Değerlendirme sırasında; ilgili hakkında görevi ile ilgili olarak yargı mercilerinde devam eden ve henüz sonuçlanmamış kovuşturma olup olmadığı özellikle araştırılır ve bu konuya raporda yer verilir. Müfettişler, değerlen-

dirmeleri sonucunda bir *Değerlendirme Raporu* düzenlerler. Değerlendirme Raporunda; ilgilinin iş ve işlemlerine ilişkin hususlar ve görüşlerine başvurulanların kanaatleri çerçevesinde müfettiş tarafından değerlendirme yapılır. Değerlendirme Raporu, Başkanlığa teslim edilir ve sözlü sınav komisyon üyelerinin bilgisine sunulur.

Müfettiş değerlendirmesinden sonra yazılı sınavda (70) ve daha fazla puan alanlar *sözlü sınava* çağrılırlar. Sözlü sınav komisyonu, Teftiş Kurulu Başkanının başkanlığında, Personel Genel Müdürü ile Başkan tarafından belirlenecek bir müfettişten oluşur. Sözlü sınavda yukarıda belirtilen sınav belirtilen konulardan ilgilinin bilgisini ölçmeye yetecek kadar soru sorulur. Sözlü sınav komisyonu ilgilinin sorulara verdiği cevapları ve sınava girenler hakkında müfettişlerce düzenlenen Değerlendirme Raporlarındaki bilgileri, ilgilinin sözlü sınav sırasında konuları kavrama, anlatma ve özetleme yetenekleri gibi hususları bir arada değerlendirerek (100) puan üzerinden değerlendirme yapar. Sözlü sınav sonucunda en yüksek puandan başlamak suretiyle sıralama yapılır ve tutanağa bağlanır. Başvuru sahiplerinin yazılı sınavda aldıkları notlarla, sözlü sınavda aldıkları notların ortalaması alınır. Ortalama notlar en yüksekten itibaren sıralanır ve tutanağa bağlanarak *başarı listesi* oluşturulur. Sınavın nihai sonuçları sınava katılan bütün adaylara en geç başarı listesinin düzenlendiği tarihi izleyen (7) gün içinde yazı ile duyurulur.

Bütün bu aşamaları geçen müfettiş adayları müfettişliğe atanırlar. *Atama,* açıklanan kadro sayısına göre yazılı ve sözlü sınav sonunda düzenlenen başarı listesindeki sıraya göre yapılır. Ataması yapılan müfettiş adayları için bundan sonraki dönem yetişme ve deneme dönemidir. *Yetişme dönemi* en az (6) aydır. Müfettişliğe atananlar Başkanlıkça yapılacak program çerçevesinde (15) günden az olmamak üzere uyum eğitiminden geçirilirler. Uyum eğitimini tamamlayan müfettişler, (3) yıl ve daha kıdemli mülkiye başmüfettişleri yanında göreve gönderilirler. Müfettişlerin refakat süresince mümkün olduğunca çok sayıda teftiş, soruşturma, inceleme, araştırma görevlerine gitmeleri Başkanlıkça sağlanır. Müfettişlerin yetiştirilmesinde; meslek bilgilerini arttırma, müfettişliğin gerektirdiği nitelikleri kazandırma ve teftiş, denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma yöntemleri ile rapor ve layiha yazma yöntemlerini öğrenmelerini sağlama, bu konularda bilgi ve becerilerini geliştirmeleri amaçlanır. Yetişme döneminde belli konularda Başkanlıkça eğitim seminerleri düzenlenebilecektir.

Yetişme ve deneme süresini tamamlayan müfettişler hakkında, yanlarına verildikleri her müfettiş tarafından birer *değerlendirme raporu* düzenlenir. Başkanlığa verilen değerlendirme raporlarında, müfettişlerin bilgi dereceleri, inceleme ve araştırma, yazılı ve sözlü anlatım yetenekleri ve yaptıkları çalışmalar açıklanır. Raporların sonuç bölümünde, yetişme ve deneme sürelerini tamamlayan müfettişlerin meslek bilgileri, yetenekleri, tutum ve davranışları ile çalışmaları bakımından yeterli olup olmadıkları belirtilir.

Bütün bu aşamaları geçen müfettişler için son aşama *yeterlik sınavı* aşamasıdır. Yeterlik sınavı, mülkiye müfettişi olarak en az (6) aylık görev süresini tamamlayan müfettişler için yapılmaktadır. Bunun için de Teftiş Kurulu Başkanının başkanlığında, başkan tarafından görevlendirilecek iki başkan yardımcısından Yeterlik Sınav Kurulu oluşturulur.

Yeterlik sınavı; yazılı ve sözlü olarak personel mevzuatı, mali mevzuat, mahalli idareler mevzuatı, soruşturma ile ilgili mevzuat, İçişleri Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarını ilgilendiren mevzuatı ile teftiş, denetim ve soruşturma işleri ile ilgili konulardan yapılacaktır. Sınava girenlere yetişme ve deneme döneminde elde ettikleri bilgi ve becerilerin anlaşılması, müfettişlik yeteneğini kazanmış olup olmadıklarının belirlenmesi amacıyla sınav konularından yeteri kadar soru sorulacaktır. Verilen cevapların değerlendirilmesinde, sınava katılanların bilgi dereceleri yanında, konuları kavrama, anlatma ve özetleme yetenekleri de dikkate alınır. Sınav notu olarak (100) üzerinden en az (70) alanlar sınavda başarılı sayılırlar. Verilen notlar ve bunların ortalaması olan sınav notu, sınava giriş sırasına göre düzenlenen ve Sınav Kurulu Başkan ve Üyeleri tarafından imzalanan tutanakta gösterilir.

Yeterlik sınavında yeterli puanı alamayanlara ilave (3) aylık süre verilir. Bu süre sonunda tekrar yeterlik sınavına alınırlar. Bu süre içerisinde ilgililerin mülkiye başmüfettişleri yanında yetiştirilmesine ilişkin bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaya devam edilir. Bu yeterlik sınavında da başarılı olamayanlar, eski görevlerine veya durumlarına uygun başka görevlere atanmak üzere Personel Genel Müdürlüğüne bildirilirler.

Yukarıda önemli bölümleri özetlenen yönetmelik ile mülkiye müfettişliğine alınma ve müfettişlerin yetiştirilmesi aşamalarının bir ölçüde belirsizlikten kurtarıldığını, özellikle sınav konusunda eski döneme göre daha nesnel usullerin getirildiğini söylemek olasıdır. Bu Yönetmeliğin ilk uygulaması 2007 yılı başında yapılmış ve (15) yeni mülkiye müfettişi yukarıda belirtilen sınav aşamalarını geçerek mesleğe alınmışlardır. Ayrıca Şura'da karara bağlanan bir konu hayata geçirilmiş olmaktadır. Bütün bu değişikliklerin uygulamada nasıl sonuçlara yol açacağı önümüzdeki süreçte daha da netleşecektir.

2.2.4. Meslekte Yeni Bir Statü: Hudut Mülki İdare Amirliği

Son yıllarda mülki idare dünyasına girmiş yeni bir kavram da **"***Sınır Kapısı Mülki İdare Amirliği"*dir. Bu statü mevzuatımızda sadece İl İdaresi Kanununda geçmektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa 29.08.1996 tarih ve 4178 sayılı Kanun'un 2.maddesi ile eklenen Ek Madde 1 ile sınır kapısı mülki idare amirliği literatüre girmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun Ek–1 maddesi gereğince Vali; sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, güvenliğin sağlanması, giriş-çıkışlarla ilgili görev ve hizmetlerin düzenli ve etkili bir biçimde yürütülmesi, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun gerçekleştirilebilmesi için gerekli önlemleri almaya ve uygulamaya, kuruluşların çalışmalarını denetlemeye yetkili kılınmıştır.

İçişleri Bakanlığının uygun göreceği bu yerlerde Vali tarafından *Mülki İdare Amiri* görevlendirilecektir. Vali, yetkilerinin tamamını veya bir kısmını görevlendirdiği Mülki İdare Amirine devredebilecektir. Bu yerlerde hizmet veren kuruluşlar da, görevli Mülki İdare Amirine karşı sorumlu tutulmuşlardır.

Kanun görevlendirilen mülki idare amirine arama yetkisi de vermiştir. Buna göre mülki idare amiri, Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun ile Gümrük Kanununun arama ile

ilgili hükümleri saklı kalmak üzere, genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından gerekli gördüğü hallerde, sivil hava meydanlarında, limanlarda, sınır kapılarında, binaları, uçakları, gemileri ve her türlü deniz ve kara taşıtlarını, giren çıkan yolcular ile buralarda görevli kamu kuruluşları ve özel kuruluşlar personelinin üstlerini, araçlarını eşyalarını aratabilir. Aramanın kimler tarafından yapılacağı kaydını da taşıyan arama emri yazılı olarak verilir. İvedi durumlarda sözlü olarak verilen emir derhal yerine getirilir ve en kısa zamanda yazılı olarak teyit edilir.

Aynı zamanda görevlendirilen mülki idare amiri, kuruluşların birbirine araç, gereç ve personel yardımı yapmasını isteyebilir. Personel hakkında değerlendirme raporu düzenleyebilir, disiplin kovuşturması yaptırabilir ve gerekirse uyarma ve kınama cezası verebilir. Diğer cezalar için öneride bulunabilir, mazeret izni verebilir, yıllık izin için görüş bildirir. Yazışmalara aracılık yapar. Ancak kuruluşlar teknik konularda istatistikî bilgileri içeren konularda ve mali konularda kendi kuruluşları ile doğrudan yazışma yaparlar. Bu kuruluşların üst makamları ile yapacakları yazışmalarda da ayni yöntemler uygulanır. Zamanında önlem alınması amacıyla, Emniyet, Jandarma ve Kara Kuvvetleri Komutanlığı Sinir Birlikleri, Gümrük, Gümrük Muhafaza ve diğer kamu kuruluşları, elde ettikleri bilgileri Mülki İdare Amirlerine iletirler.

Kanun, Mülki İdare Amirinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin uygulama düzeni, Maliye, Sağlık, Ulaştırma, Turizm bakanlıkları ile Gümrük Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın görüsü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak, Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenmesini öngörmüştür.

Bu maddeye dayanılarak hazırlanan *"Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Güvenliğin Sağlanması, Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Yönetmelik"* 1997 yılında yürürlüğe girmiştir.[22]

Adı geçen Yönetmelik; sivil hava meydanlarında, limanlarda ve sınır kapılarında güvenlik ve diğer hizmetlerin tek otoritenin yönetimi altında düzenli, sürekli ve etkin bir biçimde yerine getirilmesi, sivil hava meydanlarında Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO) ve Avrupa Sivil Havacılık Konferansı (ECAC) tarafından belirlenen güvenlik önlemlerinin alınması, sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında görevli kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliğinin sağlanmasında mülki idare amirlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Yönetmelik, sivil hava meydanlarında, limanlarda ve sınır kapılarında genel güvenliğin sağlanmasını, buralara giriş çıkışların düzenlenmesini, görevli kuruluşların teknik nitelikteki hizmetleri ile ticari faaliyetleri hariç, görev ve hizmetlerinin denetimini, bunlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasını, vali ve görevlendirilen mülki idare amirlerinin bu konulardaki görev, yetki ve sorumluluklarını kapsamaktadır.

[22] Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Güvenliğin Sağlanması, Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Yönetmelik (Bakanlar Kurulu Karar Tarihi-No: 25.07.1997-97/9707, Dayandığı Kanun Tarihi-No: 10.06.1949-5442), 14.08.1997 tarihli ve 23080 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Getirilen bu yeni düzenlemeler çerçevesinde Bakanlığın uygun gördüğü sivil hava meydanları, limanlar ve sinir kapılarında mülki idare amiri görevlendirilmesine başlanılmıştır. Bugün için ülkemizde, (14) adet sivil hava meydanı, (10) adet liman ve (11) adet kara hudut kapısında mülki idare amiri görevlendirilmiştir.

Sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında güvenliğin sağlanması konusu Mülki İdare Şurasında da görüşülmüş ve 2 numaralı komisyon raporunda aşağıdaki öneri getirilmiştir; "Sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, mülki idare amirlerine verilen güvenliğin sağlanması görevi, önemi gittikçe artmakta ve bu görevin geçici bir protokol görevi olmadığı açıkça anlaşılmaktadır. Mülki idare amirlerinin bu görevinin etkinleştirilmesi, artan önemine uygun biçimde ve yeni bir kurumsallaşma içinde yeniden yapılandırılması gerekmektedir" (İçişleri Bakanlığı, 2002: 144).

Şura'da dile getirilen öneriyi hayata geçirecek ve hava meydanı, liman ve sınır kapısı mülki idare amirliği statüsünü yeniden düzenleyen, görev ve yetkilerini daha net olarak ortaya koyacak yeni bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. [23] *"İl İdaresi Kanunu İle Bakanlıklar Ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı"*nın birinci maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ek 1 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmektedir:

"EK MADDE 1- Vali; sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, güvenliğin sağlanması, giriş çıkışlarla ilgili görev ve hizmetlerin düzenli ve etkili bir biçimde yürütülmesi, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması için gerekli önlemleri almaya ve uygulamaya, kuruluşların çalışmalarını denetlemeye yetkilidir. İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında görev yapmak üzere, hizmet içi eğitimini tamamlamış vali yardımcısı veya kaymakamlar arasından **hudut mülkî idare amiri** atanır. Sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında birinci fıkrada belirtilen yetkiler, hudut mülkî idare amirleri tarafından kullanılır. Atama yapılmayan yerlere, valinin sorumluluğu ve denetimi altında görev yapmak üzere ildeki vali yardımcıları ve kaymakamlar arasından vali tarafından görevlendirme yapılır. Ulaştırma Bakanlığı sivil hava meydanları ve limanlarda hudut mülkî idare amirlerine yardımcı olmak üzere bir yetkili görevlendirir. Hudut mülkî idare amiri sivil hava meydanlarında, limanlarda ve sınır kapılarında binaları, uçakları, gemileri ve diğer deniz, hava ve kara taşıtlarını; yolcular ile görevli personelin üstlerini, araçlarını ve eşyalarını aratabilir. Sivil hava meydanlarında, limanlarda ve sınır kapılarında görevli personelin yıllık izin ve mazeret izinleri hudut mülkî idare amiri tarafından verilir. Hudut mülkî idare amiri, personel hakkında sicil raporu düzenler; her türlü soruşturma, ön inceleme ve disiplin soruşturması yaptırabilir; uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezası verebilir ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre görevden uzaklaştırabilir. Bu yetkiler, bölge müdürleri ve başmüdürler hakkında valiler tarafından kullanılır. Hudut mülkî idare amirinin sicil ve disiplin amiri olduğu görevlilerin bir üst sicil ve disiplin amiri validir. Sivil hava meydanlarında, limanlarda ve sınır kapılarında hizmet veren kurum ve kuruluşlar,

[23] Bu tasarının tam metni için www.basbakanlik.gov.tr adresinde "Kanun tasarıları" bölümüne bakılabilir.http://www.basbakanlik.gov.tr/sour.ce/index.asp?wpg=detay&did=9865400D-3F71-4869-ABBB-B81D682BD58C (ET. 05.04.2007)

hizmetlerin yerine getirilmesinden hudut mülkî idare amirine karşı sorumludur. Kamu kurum ve kuruluşları, teknik konular, istatistiksel bilgiler ve malî konularda kendi kuruluşlarıyla yaptıkları mutat yazışmalar dışındaki her türlü yazışmalarını hudut mülkî idare amiri aracılığıyla yaparlar. Önleyici tedbirlerin zamanında alınabilmesi için Emniyet, Jandarma ve Kara Kuvvetleri Komutanlığı Sınır Birlikleri, Gümrük, Gümrük Muhafaza ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, elde ettikleri bilgileri hudut mülkî idare amirlerine bildirirler. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlık ve Ulaştırma Bakanlığı tarafından birlikte hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir."

Bu yeni statü esasen mülki idare amirlerine duyulan ihtiyacın bir göstergesidir. Nitekim birçok teşkilatın görev aldığı sınır kapılarında yaşanan çok başlılık ve koordinasyonsuzluk uygulamada çok büyük sorunlara yol açmaya başlayınca bir kez daha mülki idareye ihtiyaç duyulmuştur. Mülki idare amirlerinin bu yeni görevlere çok önem vermeleri ve başarı sağlamaları mesleğe duyulan güvenin tazelenmesi açısından çok hayatidir. Ayrıca yukarıda hükümleri özetlenen tasarısının da bir an evvel yasalaşması sağlanmalıdır.

2.2.5. Vali Yardımcıları, Kaymakamlar ve Hukuk Müşavirlerinin Statülerinde Yaşanan Değişimler

Vali Yardımcılarının Statüsündeki Belirsizlikler: Birinci bölümde vali yardımcılığı statüsü açıklanırken, mevzuatta vali yardımcılığının görev ve yetkilerinin net bir şekilde düzenlenmediği ifade edilmişti. Gerçekten de uygulamada vali yardımcılarının görev alanları valilerin fiilen görevlendirmesi ile belirlenmektedir. Valiler düzenledikleri imza yetkileri yönergeleri ile mevcut vali yardımcıları arasında görev dağılımı yapmakta ve yardımcılarına bazı konularda imza yetkisi vererek onları görevlendirmektedirler. Vali yardımcısına bağlanan il müdürlüklerinin ağırlığı ve özelliğine göre de vali yardımcısının etkinliği azalıp artabilmektedir.

Kamuoyunda vali yardımcılığına atanan kaymakamlara terfi etmiş ve valiliğe bir adım daha yaklaşılmış gözüyle bakılırken, aslında üstlenilen görev ve yetkiler açısından daha belirsiz ve pasif bir duruma gelinmektedir. Yine uygulamada bazı valiler vali yardımcılarından bazılarına çok az görev verirlerken, bazılarını ise çok daha etkin bir konuma getirebilmektedirler. Hatta bazı valilerin İl İdaresi Kanunu'nda açık hüküm olmasına rağmen vali yardımcısı yerine bazı il müdürlerine vekâlet bıraktığı bile olmuştur.

Kendisi de bir vali yardımcısı olan Aslanbaş (2005: 55-58), 'Vali Yardımcıları: Barutu Azal(tıl)mış Mülki İdare Amirleri mi?' başlıklı yazısında vali yardımcılarının durumunu veciz bir şekilde dile getirmiştir: "… İdarenin temel kanunu olan İl İdaresi Kanununda yalnızca üç cümle ile ifade edilen vali yardımcılarının statüsü, yetki, görev ve sorumlulukları belirginlikten uzak olup, valilerin sınırsız denebilecek inisiyatif ve takdirlerine bırakılmıştır (…) Vali yardımcıları eş değeri olan kaymakamlara göre, Taşıt Kanunu ve Kamu Konutları Kanununun ve bağlı mevzuatın sağladığı imkân ve kabiliyetlerden kısmen yoksundur. Makam odaları, araçları, lojmanları, ilden ile büyük farklılıklar gös-

termekte çoğu zaman mesleğin onuru ve gereği ile bağdaşmamaktadır. Zaman zaman telefonlarının şehirlerarası görüşmeye kapatıldığı, üç dakikalık konuşma limitlerine tabi tutulduğu, normal imkân ve kabiliyetlerden yoksun bırakıldıkları yaşanmış acı ve olumsuz örneklerdendir."

Aslanbaş'ın (2005: 55-58) bu konudaki önerileri aşağıya özetlenmiştir:

* Vali yardımcılarının atanmalarında valilerin muvafakati kanunen arandığına göre kanunun lafzına ve ruhuna sadık kalmak üzere, yalnız usulen ve prosedür gereği değil, gerçek anlamda valilerin istek ve rızaları dikkate alınmalıdır.

* Bakanlıkça ve özel idare imkânları ile vali yardımcılarının hizmet kapasitelerinin arttırılması, moral ve motivasyonlarının yükseltilmesi için bir kısım iyileştirilmelere ihtiyaç duyulmaktadır. Makam odaları, araçlar, lojmanlar da görülen eksiklik ve aksaklıklar giderilerek tatminkâr seviyeye kavuşturulmalıdır.

* Bütün illerde imza yetkileri yönergesi ve görev dağılımında farklılıklar görülmektedir. İle ve valiye göre değişkenlik gösteren bu konuda, vali yardımcılarının konumu, statüsü, yetki, görev ve sorumlulukları güçlendirilmelidir. Vali yardımcılığı kurumsal yapıya kavuşturulmalıdır. Disiplin ve sicil amiri olma pozisyonları yaygınlık kazandırılarak etkinleştirilmelidir.

*İllerin hizmet kapasiteleri ve şartları dikkate alınarak, vali yardımcıları sayıları daha da azaltılmalı ve bu durum kurumsallaştırılmalıdır.

*Son yıllarda vali atamalarında Bakanlık merkezi ve mülkiye müfettişliği ağır basmaktadır. Kaymakamların ve vali yardımcılarının dengeli bir biçimde vali kararnamelerinde değerlendirilmesi motivasyon için önemli bir gösterge olacaktır.

* Devlete ve millete küskünlük olmaz prensibiyle, iyi yetişmiş, idarecilik nosyonu ve misyonu olan vali yardımcılarının takımdaşlık ruhu güçlendirilerek, tam kapasite ile çalıştırılması için fiziki ve moral takviyelerle, devletin emrinde vatandaşın hizmetinde hizmet çarkının aktörleri haline getirilmelidir.

Bir başka vali yardımcısı Çimen (2005a: 6) ise mülki idare sisteminde yeni bir denetim yöntemi olarak 'Rehber Denetçi Vali Yardımcılığı' önerisini getirmiştir. Çimen'in bu önerisi şöyle özetlenebilir: "Rehber –denetçi vali yardımcılığı mevcut il idaresi sistemi içinde merkezin taşrada temsilcisi, başka bir ifade ile 'ilde devletin ve hükümetin temsilcisi' olan valinin, yine İl İdaresi Kanununun 11/E maddesinde; 'Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayişi ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar.' Şeklinde belirtilen yetkisinin rehber-denetçi kadrosuna ayrılmış, sadece bu işi yapan vali yardımcısı aracılığıyla yürütülmesini kapsar. Başka bir

ifade ile bu öneri, vali adına dolayısıyla devlet ve hükümet adına, ilde valinin denetim ve gözetimi altında bulunan ve nitelikleri 11/E maddesinde yazılan kurum, kişi ve konuların, önceden belirlenmiş standart ve usullere göre sürekli şekilde vali yardımcısı atacılığıyla denetlenmesini, gözetlenmesini ve bu işlemler sırasında kişilerin memnuniyeti ve kamunun yararının nasıl gerçekleştirileceği ve hizmetin gereğinin ne olduğu konusunda da denetlenenlerin eğitilmesini içerir…"

Çimen (2005a: 6-11), önerisinin gerekçesini ve bu önerinin nasıl uygulanacağını ayrıntılı olarak anlattığı yazısını şöyle bitirmektedir: "Türk idare sisteminde taşra yönetimi ve yerel yönetimlerin hem İl İdaresi Kanunu'nun 11/E maddesi, hem de idari sistemde yapılan yeni düzenlemeler nedeniyle daha etkin şekilde denetlenmesi ve bu konuda klasik denetim kalıplarının dışına çıkılmasını gerektirmektedir. Bu yeni denetim yöntemlerinden biri taşra yönetiminin yapısına ve işleyişine uygunluğu ve görevlendirilecek elemanların niteliği ve konumları gereğince çok etkin ve verimli olacağı düşünülen 'Rehber-Denetçi Vali Yardımcılığı Sistemi'dir. Standartları iyi belirlenmiş ve görev tanımı yapılmış Rehber-Denetçi Vali Yardımcılığı Sistemiyle kamu yönetimi ve bir noktada özel sektördeki birçok aksaklığın giderileceği, idari faaliyetlerin sonuçlarının ne yönde gittiğinin açıkça ortaya konulacağı gibi bu alanda şikâyet edilen başta yolsuzluklar olmak üzere birçok soruna da çözüm bulunacaktır."

Vali yardımcılığına ve taşranın denetimine yeni bir anlayışla yaklaşan bu önerinin uygulanabilir ve dikkate değer bir öneri olduğunu belirtmek gerekir. Bu konudaki önerileri çoğaltmak mümkündür. Ancak meslek mensupları arasında vali yardımcılığının devam etmesi ve vali yardımcılarının yetkilerinin açıkça belirlenerek bu makamın güçlendirilmesi yönünde görüş birliği olduğunu söylemek mümkündür. Vali yardımcılığı oldukça gerekli bir statüdür.

Vali olarak atanacaklar arasında vali yardımcılarına daha çok yer verilmesi, vali yardımcılarının birer vali adayı olarak algılanması, İl İdaresi Kanununda değişiklik yapılarak, vali yardımcılarının görev, yetki ve sorumluluklarının sınırlarının açıkça belirlenmesi, ayrıca kendisine bağlı daireler üzerinde daha fazla yetki (atama, sicil, disiplin, ödül, izin vb. konularda) kullanabilecek duruma getirilmesi sağlanmalıdır.

Özellikle İçişleri Bakanlığına bağlı il müdürlükleri üzerinde vali yardımcıları çok daha etkin bir durumda olabilmelidirler. Vali yardımcılarının güçlendirilmesi ve yetki kullanabilen, sorumluluk alabilen, projeler üretebilen, kendisine bağlı dairelere yol gösterebilen etkin birer yönetici haline getirilmesi, esasen bağlı olduğu il valisini, daha da önemlisi mülki idare mesleğini ve sistemini de güçlendirecektir.

Son Mülki İdare Şurasında vali yardımcıları için bazı öneriler getirmiştir.1 numaralı komisyonun sonuç raporunda; "Mülki idare amirlerinin statüsü belirlenirken, vali, vali yardımcısı, kaymakam ve hukuk işleri müdürlerinin görev ve yetkileri ile özlük hakları, çok ayrışık değil, birbirine yakın ve birbirini tamamlar ve destekler nitelikte nesnel hükümlere bağlanmalıdır. Vali yardımcılığı kaymakamlıktan sonra atanılan ve terfi edilen bir aşama olması için gerekli düzenlemeler yapılarak, vali ile yetki ve sorumluluk çatışmasına fırsat vermeyecek şekilde fonksiyonel hale getirilmeli, 3628 sayılı Kanunla

vali ve kaymakamlar için öngörülen özel soruşturma usulüne ilişkin madde hükmüne "vali yardımcıları ve hukuk işleri müdürleri" de eklenmelidir. Ayrıca vali yardımcıları ve hukuk işleri müdürlerinin, vali ve kaymakamlarda olduğu gibi lojman, demirbaş ve araç gibi imkânlardan aynı şekilde yararlandırılmaları sağlanmalıdır." Şura kararı, vali yardımcılığı için yapılabilecekleri güzel bir şekilde ifade etmiştir. Ancak uygulamada vali yardımcıları lehine henüz bir iyileştirme olmadığı görülmektedir.

Hukuk Müşavirlerinin Durumu: Hukuk müşavirlerinin görevleri birinci bölümde sayılmıştı. Hukuk müşavirlerinin çok önemli görevleri bulunmasına rağmen, incelenen dönemde hukuk müşavirliği kadrolarına yapılan gereğinden fazla atamalar ve çalışma koşulları açısından yeterli olanaklar sağlanmaması nedeniyle, hukuk müşavirleri kendilerinden beklenen fonksiyonları tam olarak yerine getirememektedirler. Hukuk müşavirliği adeta merkeze gelebilmek için kullanılan veya emekliliğin beklendiği işlevsiz bir statü haline gelmiştir.

Hukuk müşavirliğine yapılacak atamalarda hukuk fakültesinden mezun olan meslek mensuplarının tercih edilmesi, yetersiz fiziki koşulların düzeltilmesi ve bu kadrolara gereğinden fazla atama yapılmaması gerekmektedir. Bakanlığa karşı çok sayıda davanın açıldığı bir dönemde daha nitelikli savunmalar yapılabilmesi ve Bakanlık adına yetkili hazine avukatlarına gerekli bilgi ve belgelerin zamanında hazırlanabilmesi için hukuk müşavirliği daha işlevsel hale getirilmelidir.

Kaymakamlığa Vekâlet Konusu: Mesleğin temeli kabul edilen kaymakamlık statüsünde dönem içerisinde meydana gelen bazı önemli değişiklikler olmakla birlikte uygulamada karşılaşılan sorunların halen daha ağırlığını koruduğu görülmektedir.

Kaymakamlarla ilgili en önemli değişiklik kaymakamlık makamına vekâlet konusunun yeniden düzenlenmesi olmuştur. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 29. maddesine 26.03.2002 tarih ve 4748 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile eklenen fıkra ile *"Kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanlar vekâlet edebilir.",* hükmü getirilmiştir. Bu düzenleme sonrasında artık çeşitli nedenlerle ilçede bulunmayan kaymakamın yerine, ilçe idare şube başkanı, jandarma komutanı vb. ilçe görevlileri vekâlet edemeyecektir.

Değişiklik ile uygulamada karşılaşılan bir takım sıkıntıların önüne geçilmesi amaçlanırken, asıl hedeflenenin demokratikleşme çabaları çerçevesinde "jandarma subaylarının" kaymakamlığa vekâlet etmelerinin engellenmesi olduğu söylenebilir. Zira paralel bir düzenleme 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Kanunu'nda da yapılmıştır (4748/7 md.). AB sürecinde sivil bir makam olan kaymakamlığa askeri niteliği ağır basan kolluk amirlerinin vekâlet etmesi demokratik bulunmamıştır.

Kaymakamlığa mülki idare amirlerinin vekâlet etmesi uygulaması mesleğin itibarı açısından yararlı olmakla birlikte, bu düzenleme ile kaymakamlar açısından *'komşu ilçeye vekâlet'* uygulaması başlamıştır. Böylece zaten ilçenin özelliğine göre iş yükü oldukça fazla olan kaymakamların durumunu daha da güçleştirmiştir. Kaymakamlar boş ilçeler nedeniyle bazen birden fazla ilçeye de vekâlet edebilmektedirler. Komşu ilçeye vekâlet

uygulaması, kaymakamı gün içinde sadece birkaç saat görebilen kaymakamsız ilçe için ciddi sorunlara yol açmaktadır. Bu nedenle boş kadroların doldurulması önem kazanmaktadır. Doldurulmayan kaymakamlık kadrolarının anlamı, yürümeyen hizmetler olarak somutlaşmaktadır (Karasu, 2002a: 39). Esasen bu işin kesin çözümü kaymakam yardımcılığı uygulamasına geçilmesidir.

Kaymakam Yardımcılığı Önerisi: Mülki idare camiasında yıllardan beri tartışılan bir diğer konu da kaymakam yardımcılığıdır. Mülki İdare Şurasında 1.numaralı komisyon raporunda bu konu şu şekilde ifadesini bulmaktadır; "Belirli büyük ilçelerde **"kaymakam yardımcılığı"** ihdas edilerek bu görevin **kaymakam adaylığı staj programının bir parçası** olan kaymakam refikliği sürecinde kaymakam adaylarınca yürütülmesi esası getirilmelidir. Ayrıca belirli büyüklükteki ilçelerde Kaymakamlık Özel Kalem Müdürlüğü ile Kaymakamlık Bası ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü ihdas edilmelidir" (İçişleri Bakanlığı, 2002: 135).

Kaymakam yardımcılığı konusu 2. numaralı komisyonunda da gündemine gelmiş ve şu şekilde karara bağlanmıştır: "Büyük ilçelerden başlanarak kaymakam yardımcılığı oluşturulmalı ve asil kaymakamlar için, **kaymakamlığın ilk kademesi** olarak büyük ilçelerde belirli bir süre **'kaymakam yardımcılığı"** yapma zorunluluğu giderilerek bu açık kapatılmalıdır. Böyle bir uygulama, hem ilçelerin iyi yönetilmesine, hem de kaymakamların daha iyi yetişmelerine ve deneyim kazanmalarına neden olacaktır" (İçişleri Bakanlığı, 2002: 144).

Birbirine benzer iki ayrı öneri ile karşı karşıyayız. Bu iki önerinin ortak yanı kaymakam yardımcılığının meslek mensuplarınca (ilkinde kaymakam adayları, ikincisinde asil kaymakamlar) yürütülmesidir. İkinci görüş daha mantıklı görülmektedir. Kaymakam yardımcılığı adaylık döneminde yapılabilecek geçici bir staj evresi olmamalıdır.

Büyük ilçelerde kaymakam yardımcılığı oluşturulması önerisi meslek mensuplarından %76 oranında destek bulmuştur. Kaymakam yardımcılıkları oluşturulması konusunda mutabakat sağlanmakla birlikte, tartışma konusu olan, kaymakam yardımcılarının meslek veya meslek dışından atanması konusundadır. Şura kararlarının aksine bu konuda daha fazla benimsenen öneri kaymakam yardımcılarının kariyerden yetişmiş planlama uzmanları arasından atanmalarıdır. (Karasu, 2002b: 171).

Kaymakamlık Unvanının Kullanılması Sorunu: Kaymakamların da valiler gibi başka görevlere atanmaları durumunda "kaymakam" unvanı kullanmaları meslek mensupları arasında oldukça arzulanan konulardan biridir.

Mülki İdare Şurası 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda da belirtildiği üzere, uygulamada zaten devletin temsilcisi olma sıfatını en iyi taşıyan kaymakamların "ilçede devletin ve hükümetin temsilcisi" oldukları 5442 sayılı Yasa metninde düzenlenmeli, tarihi bir özelliği olan ve uzun bir staj döneminden sonra kazanılan "kaymakamlık unvanı"nın başka görevlere atanılması durumunda da kullanılması sağlanmalıdır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 135).

Merkez İlçe Kaymakamlığı Kurulması Önerisi: Mülki İdare Şurası 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda; ***"****Belirli büyüklükteki illerde "Merkez İlçe Kaymakamlığı" kurulması sağlanmalıdır.",* önerisi getirilmiştir. Aynı öneri 2 numaralı komisyonun sonuç raporunda da tekrarlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 136, 140, 144). Bilindiği üzere merkez ilçelerde kaymakamların olmaması nedeniyle valiler aynı zamanda merkez ilçe kaymakamı olarak görev yapmaktadırlar. Valiler genellikle bu görevi bir yönergeyle vali yardımcılarından birine devretmektedirler. Merkez ilçelerde kaymakamlık kurulması valilerin üzerinden önemli bir yükü alacak, onları rutin bazı işlerle uğraşmaktan kurtaracak, böylece ilin genel sorunları ile daha fazla ilgilenme olanağına kavuşturacaktır. Bundan dolayı illerin merkez ilçelerinde, valilerin kaymakamlık yapmasının getirdiği sorunlar düşünülerek, ayrıca ilçe yerel yönetimi kurulmasının yaratacağı zorunluluk da göz önüne alınarak Şura'da önerildiği üzere merkez ilçelerde tam teşkilatlı kaymakamlık kurulması yoluna gidilmelidir.

2.2.6. Mülki İdare Amirlerinin Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirmeleri

Mülki idare amirleri ile ilgili önemli bir düzenleme de 1986 yılında yürürlüğe konulan *"Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği"*dir. Bu yönetmelikle mülki idare amirlerinin taşra ve merkez hareketliliğinin genelde iyi bir şekilde düzenlendiği, iyi bir şekilde uygulandığı dönemlerde, bu düzenlemenin mesleğin kariyer özelliğini pekiştirdiği genel kabul görmektedir.

Adı geçen yönetmelik, a) müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ve bu seviyedeki birim başkanları, mülkiye müfettişleri, bakanlık müşavirleri ve kaymakam adayları dışında kalan meslek mensuplarının; atanma, değerlendirme ve yer değiştirmelerine esas olacak şartları, il ve ilçelerin sınıflandırılmasını, coğrafi bölgelerin tespitini, hizmetlerin gruplandırılmasını, b) meslek mensuplarının; coğrafi bölgelerde ve hizmet gruplarındaki hizmet sürelerini, il ve ilçe ile eşdeğer görevler arası atanma ve yer değiştirmelerindeki şekil ve şartlar ile bunlarla ilgili çeşitli hükümlerini kapsamaktadır.

Yönetmelikte il ve ilçeler, sosyal, kültürel, coğrafi ve ekonomik şartlar ile hizmet gerekleri dikkate alınmak suretiyle, a) İller, meslek mensuplarının (Vali yardımcısı ve hukuk işleri müdürlerinin) atanma ve yer değiştirmelerine esas olmak üzere; birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü sınıf olarak *"dört sınıf"*a ayrılmıştır. b) İlçeler, meslek mensuplarının atanma ve yer değiştirmelerine esas olmak üzere; birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı sınıf olarak *"altı sınıf"*a ayrılmıştır. Ayrıca meslek mensuplarının atanma ve yer değiştirmelerine esas olmak üzere, Türkiye *"beş coğrafi bölge"*ye ayrılmış, meslek mensupları imkânlar nispetinde ve gerektiğinde fasılalarla her coğrafi bölgede *"en az 5 yıl"* hizmet yapmakla mükellef kılınmıştır. Meslek mensuplarının ifa ettikleri görevlerden denk olanlar bir grupta toplanarak; beş *"Grup Hizmeti"* teşkil edilmiş ve gruplara giren görevler *"eşdeğer görev cetvelin"* de gösterilmiştir. Her grup hizmeti için tespit edilen en az hizmet süresi; o grup içindeki görevlerden birisinde geçirilebileceği gibi birden çok görevlerde de geçirilebilir.

Yine yönetmeliğe göre kaymakamlık kursunu başarı ile bitiren kaymakam adayları adçekme ile beşinci sınıf ilçe kaymakamlığına, 5inci sınıf ilçe hizmetini tamamlayan kay-

makamlar da kıdem tablosundaki sıraya göre 6ncı sınıf ilçelere atanacaklardır. Yönetmelikle vali yardımcılığına atanabilmek için 6ncı sınıf ilçe hizmetini yapmak şartı getirilmiş, bütün meslek mensupları; 5 inci coğrafi bölgede en az iki yıl vali yardımcılığı yapmakla mükellef kılınmıştır. Bunun yanında meslek mensupları, istek, sağlık nedenleri veya hizmet gerekleri dikkate alınarak 6ncı sınıf ilçe hizmeti şartı aranmaksızın hukuk işleri müdürlüğüne atanabilirler. Bakanlıkça duyulacak ihtiyaca binaen ise, 6ncı sınıf ilçe hizmetini yapmış meslek mensuplarından en az sekiz yıl fiilen kaymakamlık veya vali yardımcılığı yapmış olanlar merkez teşkilatındaki görevlere atanabilirler. Bu yönetmelik ayrıca, meslek mensupları için sicil raporlarından ayrı olarak ve her yıl "değerlendirme raporu" düzenlenmesini öngörmüştür.

Bu çerçeve de mülki idare amirlerini çok yakından ilgilendiren sorun il ve ilçelerin sınıflandırılması konusudur. Yönetmeliğe göre il ve ilçeler sınıflandırılmış olsa da bu sınıflandırmanın çok sağlıklı olarak yapılmadığı görülmektedir. Çok yakın bir zamana kadar Osmaniye'nin Kadirli ilçesinin birinci sınıf ilçe olması örnektir. İstanbul'un Kadıköy, Bakırköy gibi ilçeleriyle Kadirli'nin aynı statüde tutulması burada görev yapan kaymakamlar açısından olumsuz bir durumdur. İstanbul'un bir başka birinci sınıf ilçesinden Kadirliye atanmış kaymakamların başka bir ilçeye gitmek elinden geleni yaptıklarına tanık olunmuştur.

2003 yılındaki teftiş esnasında, Kadirli ilçesinin 1. sınıf ilçe olduğunun anlaşılması üzerine, ilçenin ekonomik, sosyal, coğrafi ve idari açılardan 1. sınıf bir ilçe olmaya yeterli olmadığı ve diğer 1. sınıf emsali ilçelerin önemli ölçüde gerisinde olduğu gözlemlendiğinden ilçe sınıfının yeniden değerlendirmeye tabi tutulabilmesi açısından Müfettişliğimce bir inceleme raporu düzenlenmiştir. Müfettişliğimce düzenlenen gerekçeli inceleme raporu sonucunda bu ilçenin sınıfı ikinci sınıf olarak düzeltilmiştir. Bu konudaki örnekleri çoğaltmak mümkündür.

İl ve ilçe sınıflandırılması konusu mülki idare şurasında da gündeme gelmiş ve 1 numaralı komisyonun raporunda; "İl ve ilçe sınıflandırmaları, objektif ölçütler göz önüne alınarak yeniden yapılmalı, kararname kapsamındaki meslek mensuplarının atanabilecekleri görev yerlerine ilişkin talepleri alınarak imkânlar ölçüsünde değerlendirilmeli ve kararnamenin, meslek mensuplarının, gerek eğitim ve öğrenimi devam eden çocuklarının gerekse çalışmakta olan eşlerinin iş ve işlemlerinin zamanında yapılabilmesi ve yeni görev yerlerine sorunsuz gidebilmeleri amacıyla en geç temmuz ayı içerisinde çıkarılması sağlanmalıdır." ,denilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 136).

Bundan dolayı il ve ilçelerin sınıflandırılmasının yeniden yapılmasına ihtiyaç vardır. Aksi halde meslek mensupları, sınıfı iyi belirlenmemiş ilçelerde görev yapmak istenmeyeceklerdir. Ayrıca aynı sınıfta olan ancak aralarında çok büyük farklılıklar bulunan ilçeler meslek mensupları açısından adaletsiz bir durum yaratmaktadır.

Üzerinde durulması ve çözümlenmesi gereken bir diğer sorunda atama kararnamelerinin zamanında çıkarılamamasıdır. Genel atama kararnamesinin, bu konudaki mağduriyetlerin önüne geçilmesi açısından en geç temmuz ayı içerisinde çıkarılmasına hassasiyet gösterilmelidir.

2.2.7. Mülki İdare Akademisi Kurulması Önerisi

Mülki idarede mesleğindeki gerilemenin bir nedeni de meslek mensuplarının hizmet içinde yeterince eğitilememelidir. Kaymakam adaylığı döneminde nispeten iyi bir eğitimden geçen meslek memurları uzun süre taşrada kalmalarının etkisiyle ve günlük rutin işlerin ağırlığı altında kamu yönetimi alanındaki yeni gelişmelerden yeterince haberdar olamamaktadırlar.

Bu konuda Mülki İdare Şurası, "Valiler için 2, vali yardımcıları, kaymakamlar ve hukuk işleri müdürleri ile Bakanlık merkez teşkilatında görevli mülki idare amirleri için 3 yılda bir olmak üzere, dünyadaki yönetsel gelişmelerin izlenmesi ve ülkemizdeki mülki idare sisteminin içinde bulunduğu durum ve çözüm önerilerinin tartışıldığı, bu çalışmaların yanında katılımcıların sağlık konusunda bilgilendirildikleri sakin bir ortamda 3 haftalık hizmet içi eğitim kursları düzenlenmelidir", önerisini getirmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 134).

Meslek mensupları ve özellikle kaymakam adaylarının eğitilmeleri konusunda en önemli tartışma konularından biri de *"Mülki İdare Akademisi"*nin kurulması önerisidir. Sadece kaymakam adaylarının değil bütün mülki idare amirlerinin yetiştirilmesi sorumluluğunu üstlenecek böyle bir akademinin kurulması, en son yapılan Mülki İdare Şurasında da gündeme gelmiş ve tartışılmıştır.

Mülki İdare Şurasının Mülki İdare Amirlerinin Mesleğe Alımı, Yetiştirilmesi ve Statüsüne ilişkin 1 numaralı komisyon sonuç raporunda; *"Mülki idare amirlerinin yetiştirilmesi ve bunlara nitelikli hizmet içi eğitim verilmesi amacıyla bir "Mülki İdare Akademisi" kurulmalıdır.",* denilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 134).

Şura'da kararlaştırılmasına rağmen bugüne kadar gerçekleşmeyen bu konunun üstünde önümüzdeki süreçte özellikle durulmalıdır. Bu konuda mülki idare kökenli bazı milletvekillerinin de destek verdikleri bilinmektedir[24]. Böyle bir akademinin kurulması mülki idare amirlerinin adaylık dönemi eğitiminde yaşanan karmaşayı da ortadan kaldıracaktır. Mülki idare amirlerinin %86'sı da bu öneriyi desteklemektedir (Emre, 2002b: 108).

Bu konuda yeni kurulan ve yargı camiasına çok önemli katkılar yapmaya başlayan Adalet Akademisinin tecrübelerinden yararlanılabilir. Bilindiği üzere 23.07.2003 tarihli ve 4954 sayılı "Türkiye Adalet Akademisi Kanunu" [25] ile Kanunda yazılı görevleri yerine getirmek amacıyla Ankara'da, tüzel kişiliğe sahip, bilimsel, idari ve mali özerkliği olan Türkiye Adalet Akademisi kurulmuştur. Akademinin ilgili olduğu Bakanlık, Adalet Bakanlığıdır. Akademi, bu Kanunda belirtilmeyen hallerde özel hukuk hükümlerine tabidir. Kanun'un 5. maddesine göre Akademinin görevleri arasında; eğitim, danışma ve

[24] 10 Ocak 2007 tarihinde, idareciler gününde, TODAİE konferans salonunda yapılan konuşmalarda Denizli Milletvekili Ümmet Kandoğan ve Kırklareli Milletvekili Mehmet Kesimoğlu yaptıkları konuşmalarda birinci sınıf mülki idare amirliği yasasından sonra şimdiki önceliğin Mülki İdare Akademisi kurulması olduğunu ifade etmişlerdir.

[25] Adı geçen Kanun 31.07.2003 tarihli ve 25185 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

yardım, inceleme, araştırma ve yayın, dokümantasyon, meslek öncesi eğitim ve staj vb gibi önemli görevler verilmiştir. Mülki İdare Akademisi, Türkiye Adalet Akademisi örnek alınarak kurulabilir. Ancak kuruluş aşamasında akademinin yönetsel, mali ve ekonomik özerkliğinin tanınmasının da dikkat edilmelidir.

Eğer yakın bir zamanda mülki idare akademisi kurulması mümkün olmaz ise daha önceki yıllarda kaymakam adaylarını yetiştirmede önemli görev almış ve kamu yönetimi alanında uzman bir kuruluş olan (hali hazırda yönetsel olarak İçişleri Bakanlığı ile ilişkilendirilmiş bulunan) TODAİE'nin olanaklarından ve tecrübesinden yararlanılmasının yolları düşünülmelidir. Eğer TODAİE mülki idare amirlerinin yetiştirilmesi ve hizmet içi eğitim verilmesi ihtiyacını karşılarsa belki de ayrı bir akademi kurmaya gerek kalmayacaktır.

2.2.8. Mülki İdare Sisteminin Başbakanlığa Bağlanması Önerisi

Mülki idare amirliği mesleği statüsünde yaşayan geriye gidişin önüne geçilmesi açısından üzerinde durulan bir öneri de mülki idare sisteminin Başbakanlığa bağlanmasıdır. Bu öneri 2002 araştırmasında meslek mensuplarına da sorulmuş ve meslek mensuplarının yarısından fazlası, %53,8 oranıyla Başbakanlığa bağlanma konusunda olumlu görüş bildirmiştir. Yine İçişleri Bakanlığına bağlı kalması fakat statüsünün güçlendirilmesi gerektiğini düşünen mülki idare amirlerinin oranı ise %40,1'dir. Mevcut statü devam etmeli diyenlerin oranı ise sadece %4,4'tür. Mülki idare amirlerinin Başbakanlığa bağlanması konusunda 1976 araştırmasında bir soru yöneltilmiş, soruya mülki idare amirlerinin %63'ü "evet bağlanmalı" yanıtını vermiştir. (Karasu, 2002b: 155). Her iki araştırma arasında geçen süre içinde mülki idare amirlerinin Başbakanlığa bağlanma konusundaki isteklerinde bir azalma olsa da, meslek mensuplarının yarısından fazlasının Başbakanlığa bağlanmayı istemeleri önemli görülmektedir.

Ancak araştırma ekibinden Karasu (2002b: 156) bu görüşe katılmamaktadır. Ona göre; "… Siyasallaşma ve aşırı merkeziyetçilikten kaynaklanan sorunlar Başbakanlığa bağlanma durumunda da devam edecektir. Özlük işleri açısından Başbakanlığa bağlanmak saygınlık kazanma açısından mülki idare amirlerini hoşnut kılmaktan öte mesleğin statüsü açısından önemli bir yarar sağlamayacaktır. Bunun yanında bir eşgüdüm makamı olarak Başbakanlığın, adeta devasa bir hizmet Bakanlığına dönüşmesine neden olarak kamu yönetiminde daha ciddi sorunlara yol açabilecektir. Bu nedenle özlük açısından şu ya da bu kuruma bağlı olmak değil, görece "özerk", güvenceli bir çalışma ortamı, atamalarda ve yükselmelerde nesnelliğin sağlanması çok daha önemlidir."

Görece özerk, güvenceli bir çalışma ortamı, atamalarda ve yükselmelerde nesnelliğin sağlanması bütün mülki idare amirlerinin ortak arzusu olmakla birlikte mülki idare amirlerinin İçişleri Bakanlığına bağlı olmasının uygulamada önemli sorunlar yarattığı da bir gerçektir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9.maddesine göre; Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Bu sıfatla; valiler, ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludur.

Bakanlar, Bakanlıklarına ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler. Bakanlar, valiler hakkında Bakanlar Kuruluna taltif ve tecziye teklifinde bulunabilirler. İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi olan mülki idare amirlerinin sadece bir Bakanlıkla ilişkilendirilmesi doğru değildir. Bu durumun mülki idare amirlerinin otoritesini zayıflattığı bilinmektedir. Çünkü çoğu zaman mülki idare amirlerinin il ve ilçelerde devleti ve hükümeti temsil ettikleri unutulmakta, mülki idare amirlerini İçişleri Bakanlığı il müdürü olarak görme anlayışı yerleşmektedir. Bakanlıklar mülki idare amirlerini İçişleri Bakanlığı il müdürü olarak gördüklerinden mülki idare amirlerini atlayarak doğrudan kendi il müdürleri ile irtibat kurma eğilimindedirler. Ayrıca son zamanlarda İçişleri Bakanlığının bir "kamu güvenliği/polis bakanlığına" dönüştüğü yolunda görüşler ağırlık kazanmıştır. Mülki idare amirlerinin sadece asayiş görevi varmış gibi algılanmaları da söz konusudur.

Başbakanlık nasıl ki diğer bakanlıkların üstünde yer almaktadır ve bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlamaktadır, mülki idare amirleri de taşrada benzer işlev görmektedirler. Bazı bakanlıklar ve bakanlar bu işlevin farkında değillerdir. Bazı Bakanlıklar doğrudan valiliklere genelge ve emir göndermek yerine, valiliklere genelge gönderilmesi ve emir verilmesi için İçişleri Bakanlığı ile yazışma yapmaktadırlar. Bakanlıklarca gönderilen yazılar İçişleri Bakanlığınca bir üst yazıyla illere gönderilmektedir. Daha doğrusu bazı bakanlar valilerin kendilerinin temsilcisi ve yürütme aracı olduklarını unutmaktadırlar.

Sonuç olarak mülki idare amirlerinin özlük ve diğer konular açısından Başbakanlığa bağlanması ve bununla birlikte Başbakanlık bünyesinde görece özerk, güvenceli bir çalışma ortamına kavuşmaları, mülki idare amirlerinin atamalarında ve yükselmelerde nesnelliğin sağlanması, bürokrasi içinde mülki idareye güç kazandıracaktır. Ancak bu konuda meslek mensuplarının nerdeyse ikiye ayrıldıkları görüldüğünden bu görüşün meslek camiasında ve akademik düzeyde daha fazla tartışılmaya ihtiyacı olduğu anlaşılmaktadır.

2.2.9. Mülki İdare Amirlerinin Yakın Karar ve Destek Birimleri

Mülki idare amirleri tek başlarına iş görmezler. Onlara çok yakın olarak çalışan müdürlükler, bürolar ve buralarda çalışan onlarca personel destek sağlar. Bu açıdan valilik ve kaymakamlık bürolarına yer vermek yaralı olacaktır. Valilik ve kaymakamlık büroları ile ilgili temel düzenleme *"Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği"*dir. Bu yönetmelik ile valiliklerde ve kaymakamlıklarda kurulacak bürolar ve bu büroların görevleri düzenlenmiştir.

Buna göre valiliklerde;
-Özel Kalem Müdürlüğü,
-Yazı İşleri Müdürlüğü,
-Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü,
-İdare Kurulu Müdürlüğü,
-Hukuk İşleri Müdürlüğü,
-Mahalli İdareler Müdürlüğü,

-Basın ve Halkla ilişkiler Müdürlüğü,
-İl Dernekler Müdürlüğü (Dernekler Yönetmeliği gereğince) kurulmuştur.

Kaymakamlıklarda ise sadece "Yazı İşleri Müdürlüğü" kurulmuştur. Kaymakamlık Yazı İşleri Müdürlüğü bünyesinde valilikteki il müdürlüklerine benzer büroların kurulması gerekmektedir. Yönetmelikle valilik bürolarına verilen hizmetlerin ilçelerde kaymakamlık yazı işleri bürosunca yürütüleceği, sivil savunma müdürlüğü ile plânlama uzmanlıklarının kurulmadığı ilçelerde bu birimlerin görevlerinin de kaymakamlık Yazı İşleri Müdürlüğünce yürütüleceği, İl'de olağanüstü hal uygulandığı takdirde ilçe olağanüstü hal bürosunun sekretarya hizmetlerinin de ilçe yazı işleri müdürlüğünce görüleceği hüküm altına alınmıştır.

Bu yönetmeliğe göre işleyişi ve örgütlenmesi düzenlenen valilik ve kaymakamlık büroları çeşitli açılardan tartışılmaktadır. Mülki idare amirleri sistemden ve mevzuattan kaynaklanan sorunlar yanında iyi örgütlenmiş bir büro ve yetişmiş personel sorunu da yaşamaktadırlar. Bu sorun valiliklere nazaran kaymakamlıklarda daha fazla görülmektedir. Özellikle tek bir yazı işleri müdürlüğü ile görev yapmak zorunda olan büyük ilçe kaymakamlıkları kanunlarla kendisine verilen görevleri layıkıyla yapamaz durumdadırlar.

En azından büyük ilçe Kaymakamlıklarında, valilikteki müdürlüklere benzer bir yapılanmanın kurulması kaçınılmazdır. Yukarıda da değinildiği üzere etkili ve verimli bir ilçe yönetimi için kaymakamlık bürolarının yeniden düzenlenmesine yönelik önerilerin başında, hem nitelikli personel gereksiniminin karşılanması açısından yarar sağlayacak, hem de yoğun iş yükü içinde olan kaymakamın bazı işlerini üstlenecek bir kaymakam yardımcılığı kurumunun oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca kaymakamlıklardaki zaten yetersiz olan kadroların önemli bir bölümü de boştur. Dolu kadrolardaki personelin de niteliği istenilen düzeyde değildir.

Valilik ve kaymakamlık bürolarında çalışmanın maddi olanaklar açısından bir çekiciliği de yoktur. Bu yüzden boş kadrolar doldurulamamaktadır. Özellikle ilçe yazı işleri ve nüfus personeli çok ağır koşullarda yüzlerce görevi yerine getirmek zorunda kalmaktadırlar. Valilik ve kaymakamlık personelinin maaşlarının iyileştirilmesi zorunludur. Bir Kaymakamlık Yazı İşleri Müdürü şöyle yazmaktadır; "Kamu yararına kaymakamlarıyla beraber ülkenin en ücra köşelerinde, ilçelerin yönetimlerinde… demokrasi ve insan haklarına uygun, çağdaş ilişkiler içerisinde görev yapan ve toplumda örnek teşkil eden İlçe Yazı İşleri Müdürlerine, Hukuk İşleri Müdürü veya İçişleri Merkez Müdürü gibi unvanlar tahsis edilerek, bunların İçişleri Taşra Teşkilatı Kuruluş ve Çalışma Yönetmeliği gibi bir yönetmelikte gösterilerek, ekonomik düzeyleri de en azından ilçe idare kurulu üyelerinin düzeyine çıkartılması, İçişleri Bakanlığının tabanının ve İçişleri Bakanlığının bu temel taşın hatırlanması, onları olumlu yönde etkileyecek, bu da Kaymakamların olumlu çalışmasına zemin oluşturacak, bu arada Kaymakamlık kurumunun da yükü azalacak ve bu kurumun çağdaş, ileri demokratik hukuk devletlerinde olması gereken yere gelmesinde önemli bir katkı sağlamış olacaktır" (Arslan, 2003: 41).

Bu konular mülki idare şurasında da gündeme gelmiştir. Mülki İdare Şurası 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda; "İlde valinin, ilçelerde ise kaymakamların karargâhı teknik personel, hukuk ve planlama uzmanlarıyla güçlendirilmelidir.", önerisi getirilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 135).

2 numaralı komisyonun sonuç raporunda da; "mülki idare amirlerinin yakın karar ve destek birimleri" başlığı altında; "Yerinden yönetilen il sisteminde mülki idare amirlerinin yakın karar ve destek birimleri çok büyük önem taşımaktadır. Bilgi çağının ve il sistemi görevlerinin gereklerine, gelişen çağdaş yönetim anlayışına, bilgi ve yönetim teknolojisine uygun birimler kurulmalı ve bunlar, ildeki tüm yönetim kademelerinin yönetimde en üst kaliteyi yakalayabilmelerini denetleyebilecek ve buna yönlendirebilecek uzman kişilerden oluşmalıdır Bu çerçevede ilde ve ilçede, merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmiş olan tüm hizmetlerin merkezi yönetimin temel standartlarına, düzenlemelerine ve hukuka uygun biçimde yürütülmesini sağlamak üzere denetleme ve değerlendirme kurulları oluşturulmalıdır.", denilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 144).

Ayrıca yine Şura'da; "657 sayılı DMK'nun 123. maddesine bir fıkra eklenerek, ildeki kamu görevlilerinin başarılı hizmetlerinden dolayı bir maaş tutarında aylıkla ödüllendirilmesi konusunda il valilerinin de yetkilendirilmeleri sağlanmalıdır" (İçişleri Bakanlığı, 2002: 136), önerisi de getirilmiştir. Bu öneri hem valilerini hem de valiye bağlı kamu görevlilerini her yönden güçlendirecek bir öneridir ve vakit geçirilmeden yaşama geçirilmelidir. Mülki idare amirlerine bağlı olarak çalışan personelin durumlarını düzeltmeden mülki idare amirlerinin rahat ve huzurlu çalışması mümkün değildir. İçişleri personelinin maaş durumları düzeltilmeden taşradaki boş kadroların doldurulması mümkün olamayacaktır.

Son dönemlerde İçişleri Bakanlığı personeli huzursuz durumdadır ve haklarını almak üzere eylemlere başlamıştır.[26] İdarecinin Sesi Dergisi Genel Yayın Yönetmeni Toprak (2006:3), 'İçişleri Memurları Üvey Evlat mı?' Başlıklı yazısında bir özeleştiri yaparak şöyle demektedir: "Bizlerde taşra da kaymakamlık yaparken herkese, ama herkese maddi ve manevi açıdan elimizi uzatırken, maalesef en yakınımızdaki personele maddi ve özellikle fiziki çalışma şartları ve imkânları konusunda elimizi uzatamadık, yetersizliklerini görmedik, göremedik. Güzel tefriş edilmiş valilik ve kaymakamlık odalarının yanında, sekretarya ya da yazı işlerinde, vakıfta, idare kurullarında çalışan personelimizin bürolarının "döküldüğünü" maalesef göremedik. Valilik ve kaymakamlık bürolarında çalışan memurlarımızın, özellikle müdürlerimizin ki onlar bizim her şeyimiz, elimiz, kolumuz olmasına rağmen, giyiminden kuşamına, kullandığı masadan, büro malzemelerine ve odalarının fiziki şartlarına kadar birçok şeyin eski ve yetersiz olduğunu göremedik. Bizler başarılı olacak idiysek ancak onlarla, yani ekibimizle birlikte başarılı olabilirdik…"

[26] İdarecinin Sesi Dergisi Temmuz-Ağustos 2006, (Cilt: 20, Sayı: 117) tarihli sayısında kapak olarak İçişleri çalışanlarını yapmış ve bu konuya sayfalarında ayrıntılı olarak yer vermiştir. Derginin kapağındaki başlık çarpıcıdır; "İçişleri Çalışanları Ne İstiyor? Sadece Hakkını".

Gerçekten de başka bakanlık ve kurumlarda çalışan emsal memurlar tazminat, ek mesai, fon, döner sermaye vb. çeşitli adlar altında fazla ücret alırken İçişleri personeli maalesef emsali memurlardan 300-500 YTL daha düşük maaş almaktadırlar. Bu haksızlığın düzeltilmesi mülki idarenin çok önemli bir görevi olmalıdır. Aksi takdirde mülki idareye son dönemde verilen ek ödemelerden sonra kurum içinde iş barışını sağlamak zor olacaktır. Görüldüğü üzere mülki idaredeki statü kaybı sadece mülki idare amirlerini değil, diğer çalışanları da fazlasıyla etkilemektedir. Mülki idareye verilen önem azalınca, onlara bağlı çalışanlar da mağdur olmaktadırlar. Böyle giderse yakında taşrada personel bulmak kolay olmayacaktır.

2.2.10. Mülki İdareye Anayasal Statü Verilmesi Önerisi ile Mülki İdare Mevzuatındaki Dağınıklığın Giderilmesi Gereği

Başta valiler olmak üzere bütün mülki idare amirleri için en önemli konuların başında mülki idare amirliği mesleğine anayasal statü verilmesi gelmektedir. Maalesef 1982 Anayasasında valilik statüsüne değinilmemiştir. Oysa 1921 Anayasası örneğinde olduğu gibi bazı anayasalarımızda ve bu arada mülki idare sistemini örnek aldığımız Fransa Anayasasında valilik statüsü anayasal bir düzenlemeye konu olmuştur. Bu çok önemli konu 2002 yılında yapılan Mülki İdare Şurası kararlarına da yansımıştır. Şura'da bu konuda birbirine benzer iki ayrı öneri getirilmiştir.

1 numaralı komisyon raporunda; "Anayasamızın 126. maddesine 'illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır' ibaresinden sonra 'il ve ilçelerde devlet ve hükümetin temsilcisi olan vali ve kaymakamların görevi, Cumhuriyetin nitelikleri ile Atatürk ilke ve inkılâplarının koruyuculuğunu yapmak, milli menfaatleri korumak, yasalara uyumu sağlamak ve yönetimi denetlemektir.' şeklinde bir ibare eklenerek, mülki idare amirleri **'Anayasal bir statü'**ye kavuşturulmalıdır.", önerisine yer verilmiştir.

2 numaralı komisyon raporunda da; "Mülki Yönetime Anayasal Güç Verilmesi" başlığı altında; "Anayasanın 126.maddesine, 'Merkezi yönetimin taşrada yürütülen kamu hizmetleri üzerindeki gözetim ve denetim yetkisi, yasalara uygun olarak, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından kullanılır' şeklinde bir fıkra eklenmeli ve il sistemine **anayasal bir destek** sağlanmalıdır", görüşüne yer verilmiştir.

1982 Anayasası hazırlanırken Milli Güvenlik Kurulu, Anayasa Komisyonunda tasarının 134. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *"Vali ilde Devletin ve Bakanlar Kurulunun temsilcisi, il idaresinin başı ve merciidir."* şeklindeki hükmü anayasa kuralı niteliğinde görülmeyerek madde metninden çıkarılmış ve bu madde Anayasanın 126. maddesindeki biçimiyle kabul edilmiştir (Karasu, 2002b: 123).

Özer (2005: 14), Anayasamızda valilerin statüsü ile ilgili tek satır bulunmamasını eleştirmiş, Fransız Anayasasının 72. maddesinde; *"Devletin temsilcisi olarak valinin görevi milli menfaatleri korumak, kurallara itaati sağlamak ve yönetimi bütünüyle denetlemektir"*, hükmünü hatırlatarak, üniter devlet yapısıyla Fransa'nın yönetim biçimini uygulayan Türkiye'de de bu güçlü yetkinin mülki idare amirlerine verilmesinin gereğini vurgulamıştır Fransa'da olduğu gibi Şura kararlarına uygun olarak ülkemizde de valilik

statüsünün Anayasada düzenlenmesi sağlanmalı, devlet gücü ve otoritesini taşrada kullanan valilerden bu itibar ve onur esirgenmemelidir. Mülki idareyi anayasal bir güvenceye kavuşturmak, mülki idare sistemini zayıflatmaya çalışanlara karşı çok önemli bir koruma mekanizması getirecektir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, mülki idare amirliği mesleği esas olarak, başta 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, bu yasaya göre çıkarılmış Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve 657 sayılı Devlet Memurluğu Kanunu ile düzenlenmiştir. Mülki idare amirleri ile ilgili önemli bir düzenleme de 1986 yılında yürürlüğe konulan Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'dir. Böylece mülki idare amirliği mensuplarının birden fazla mevzuat ile düzenlenmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda sıralanan mevzuat dağınıklığına dayanılarak, mülki idare amirliği mesleği ile ilgili olarak bu mesleğin atama, yetiştirilme, özlük hakları, görev ve yetkileri gibi meslek ile ilgili bütün konuları içeren, günümüz koşullarına uygun genel bir yasal düzenleme olmadığını söyleyebiliriz. Oysaki silahlı kuvvetler, yargı organları ve üniversite mensupları için yasa düzeyinde genel düzenleyici metinler bulunmaktadır. Mülki idare amirliği ile ilgili düzenlemeler, son derece dağınık ve tutarsız düzenlemelerden oluşmaktadır. Bu durum mesleğin yasal ve kurumsal statüsünü önemli ölçüde etkilediğinden mülki idare amirliğini düzenleyen ayrı bir yasaya ihtiyaç vardır (Karasu, 2002b: 115).

Mülki idare amirlerinin statüsünü düzenleyen yasaların dağınıklık içinde olması Mülki İdare Şurasında da tartışılmış ve karara bağlanmıştır. Mülki İdare Şurası 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda; "Mülki idare amirlerinin statüsünü düzenleyen mevzuattaki dağınıklığın giderilmesi amacıyla, **'Mülki İdare Amirleri Personel Kanunu'** adı altında gelişen ve değişen koşullara uygun yeni bir kanuni düzenleme yapılarak mesleğe giriş, eğitim, yükselme, atama ve sicil ile ilgili düzenlemeleri de içerecek şekilde '**Mülki İdare Amirleri Personel Rejimi'** özgün bir statüye kavuşturulmalıdır" (İçişleri Bakanlığı, 2002: 134), denilmiştir. Ancak bu konuda Şura'da yapılan öneri halen hayata geçirilememiştir. Mülki idare için yaşamsal önemi haiz bu konu üzerinde özellikle durularak, bir yasa tasarısı hazırlanmalıdır. Böyle bir düzenlemenin mülki idare amirliğine büyük bir katkı yapacağı muhakkaktır.

Mevzuatın günün şartlarından uzak oluşuna bir başka örnek de, İçişleri Bakanlığına bağlı kuruluşların kendi özel mevzuatında, kaymakamlıklara naklen ve terfian atanmaları hususunu düzenleyen madde hükümlerinin bulunmasıdır. 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 15. maddesi bu duruma örnektir: "Beşinci, altıncı yedinci ve sekizinci meslek derecelerine dâhil emniyet teşkilatı mensuplarından yüksek mektep mezunu olanlar **kaymakamlıklara muadildir.** Bunlar arasında Siyasal Bilgiler Okulu veya lise muadil tahsil görmüş hukuk mezunları **kaymakamlıklara ve aynı derecedeki kaymakamlar da emniyet müdürlüklerine naklen veya terfian tayin edilebilirler.** Dördüncü ve daha yukarı meslek derecelerindeki emniyet teşkilatı memurlarından

yüksek tahsil görmüş olanlar maaşlarının miktarına göre o maaşı alan Dâhiliye memurlukları derecelerine muadil memurluklara naklen veya terfian tayin olunabilirler."

Bu sorun Mülki İdare Şurası 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda; "İçişleri Bakanlığı bağlı kuruluşlarının kendi özel mevzuatlarında bulunan kaymakamlıklara naklen ve terfian atanmaları hususunu düzenleyen madde hükümlerinin kaldırılması sağlanmalıdır.", şeklinde dile getirilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 134). Pratikte de pek uygulama olanağı kalmayan bu madde hükmü yürürlükten kaldırılarak, yanlış uygulamaya son verilmelidir.

2.2.11 Mülki İdare Amirliği Mesleğinde Statü Kaybı, Nedenleri ve Buna İlişkin Öneriler

Halen bir takım eksiklikleri olmasına rağmen mülki idare amirliği bir "meslek" olma ölçütleri açısından önemli aşamalar kaydetmiştir. Mülki idare mesleğinin yasal, kurumsal ve mesleki statü açısından sorunlar yaşanmasının temel nedeninin, günümüz koşullarının gerisinde kalmış, birbiriyle çelişen ve dağınık bir yasal temel üzerine oturuyor olması, meslek alanının tümüne yönelik yasal bir düzenleyici metnin bulunmaması olduğu söylenmektedir. Sahip olduğu tarihsel ağırlığa, devletçi misyona, toplumsal saygınlığına rağmen mülki idare amirliğinin diğer meslek mensupları ile karşılaştırıldığında gerek toplum nezdinde gerek kamu bürokrasisi içinde önemli ölçüde statü kaybına uğradığı görülmektedir. Karasu (2002b: 209-210), bu statü kaybını farklı nedenlere dayandırmıştır:

*Mülki idare amirlerinin yerine getirdiği işlevlerin niteliğinde yaşanan dönüşüm ile birlikte, halkın özellikle ekonomik nitelikteki beklentilerinin karşılanma düzeyinin azalması,

*Her dönemde yaşanan siyasallaşma ile birlikte, mülki idarenin yönetsel verimliliğinin yanında toplumsal etkinliğinin de azalması, buna bağlı olarak toplumsal güvenin yitirilmesi,

*Kamu bürokrasisinin toplum nezdinde statü kaybı, buna ve diğer bazı etmenlere bağlı olarak mülki idare amirliğinin de toplum nezdinde statü kaybı,

*Bölgesel düzeyde örgütlenen kuruların oluşturulması, bu kuruluşların mülki yönetim sisteminin hiyerarşik denetimi dışına çıkmaları, bölge kuruluşlarının ön plana çıkması ile geleneksel taşra örgütlenme yapısının değişmesi, mülki idare amirlerinin by-pass edilmesi, mülki idare amirliğinin geleneksel yapı içinde sahip olduğu etkinliği yitirmesi,

*Kamu bürokrasisinin personel bileşiminde yaşanan değişme; başta teknik meslekler olmak üzere bazı meslek kümeleri ön plana çıkarken, mülki idare amirliğinin konumunun gerilemesi,

*Statünün en belirleyici göstergelerinden biri olan 'gelir düzeyi' açısından mülki idare amirlerinin eşdeğerlerinden çok geride kalması,

*Meslek içinde yer alan statülerin birçoğunun işlevsizleşmesine rağmen buna yönelik önlem alınmaması,

* Mesleğe eleman alımında bazı dönemlerde özen gösterilmemesi, meslek üyeleri arasınsa öz denetimin olmaması nedeniyle mesleki ölçütlere göre başarısız olanların elenmemesi, başarısız ve mesleğin toplumsal ağırlığına uygun davranmayan mülki idare amirlerinin toplum nezdinde yarattığı olumsuz imaj,

*Yıllardır yaşanan sorunların neredeyse kemikleşmesi nedeniyle, bir meslek açısından yaşanabilecek en tehlikeli gelişme olan *'mesleğin tükendiği'* algısının meslek üyeleri arasında yaygınlık kazanmaya başlaması.

Yukarıda sayılan nedenlerle mülki idarede yaşanan (beklide bilinçli olarak yaşatılan) statü kaybı uzun süreden beri ve özellikle son 3-4 yıldan bu yana meslek mensuplarını derin endişelere sürüklemektedir. Bu proje kapsamında görüşülen ve mülki idare amirliği sistemi üzerinde araştırma yapıldığı ifade edildiğinde mülkiye başmüfettişi olan bir mülki idare amirinin *"Sen bu projeyi bitirinceye kadar acaba mülki idare kalacak mı? Bu siyasiler her gün adım adım yetkilerini azaltacaklarına, mülki idareyi toptan kaldırsınlar da, kurtulsunlar."* şeklindeki beyanı mesleğin tükendiği/tüketildiği konusundaki yaygın kanaati açıkça ortaya koymaktadır.

Bu kanaati özellikle meslek içindeki statü kaybı diğerlerine oranla daha fazla olan vali yardımcılarında, hukuk müşavirlerinde, hukuk işleri müdürlerinde, hatta merkez valilerinde görmek olasıdır. Sayılan statüdeki meslek mensuplarının mesleki doyum düzeyi de çok düşük olmaktadır. Mesleki doyumsuzluğun aslında diğer statülerde de yaşandığını söyleyebiliriz. Bir denetim elemanı olarak teftiş edilen mülki idare amirlerinden bunu çok sık duymaktayız. Son yıllarda daha adaylık aşamasında meslekten ayrılarak başka mesleklere (özellikle yüksek parasal olanaklar sağlayan düzenleyici ve denetleyici kuruluşlara) giden mülki idare amirlerinin sayısı artmıştır.

Özellikle maaş konusu mülki idare amirlerinin en önemli sorunlarından ve mesleğin çekiciliğini azaltan etmenlerden biridir. Eski dönemlerde sadece taşrada değil, tüm bürokrasi içinde en yüksek maaşı alan mülki idare amirleri, son dönemde maaş açısından başta adli ve askeri teşkilatlar olmak üzere birçok meslek grubunun altına düşürülmüştür. Son üç-beş yıldan buyana döner sermaye olanakları kendilerine açılan hekimler ile sözleşmeli olarak çalıştırılan diğer bazı personel karşısında mülki idare amirleri çok geri bir duruma düşürülmüştür. 2007 yılında birinci sınıf mülki idare amirliği yasası çerçevesinde sağlanan ek ödemeler de esasen bu açığı kapatmış değildir. Valiler dâhil mülki idare amirlerinin aldıkları maaşlar halen daha işlerin güçlüğüne, sahip olunan sorumluluklara, bulunulan konuma ve temsil edilen kurumlara uygun düşmemektedir.

Mülkiye Başmüfettişi Apan (2004: 12-13), "Vicdan mı? Bütçe Dengeleri mi?" başlıklı yazısında maaş durumunu şöyle özetlemektedir: "İçişleri Bakanlığı personeli açısından maaş seviyesi diğer Bakanlık ve kurum personellerine nazaran oldukça kötü bir seyir izlemekte olup, bu durum Bakanlık personelinin yaşam kalitesini, moral seviyesini

olumsuz biçimde etkilemektedir (…) Mülki idare amirleri, Cumhuriyetin kuruluşundan 1965 yılına kadar sahip oldukları statü ve işlevlerden dolayı kamu personeli içerisinde ayrı tutulmuş ve adli, askeri personelden daha iyi ücretlendirilmişlerdir. 1965 yılından sonraki düzenlemeler mülki idare amirleri aleyhine olmuştur. Bugüne baktığımızda başta güvenlik olmak üzere eğitim, sağlık, tarım, maliye gibi birçok göreve sahip, hemen hemen tüm kanun, yönetmelik vb. mevzuatla görev verilen mülki idare amirlerinin aynı şartlarda görev yaptıkları yerlerde, hizmet süreleri aynı olan hâkim savcılardan daha az maaş aldıkları görülmektedir. Aynı kıyaslama askeri personel açısından da yapılınca durum değişmemektedir (...) Devlete ait hizmetlerin yerine getirilmesi ve hedeflere ulaşılmasında önemli fonksiyonları olan mülki idare amirlerinin ücretlerinin statülerine uygun hale getirilmesi çalışma şevk ve heyecanlarını arttıracak ve ücret adaleti sağlanmasına katkıda bulunacaktır (…) Durumun bu noktaya gelmesinde çeşitli etkenler rol oynamıştır. Bunları kısaca özetlersek dünya konjonktürünün atanmış kamu yöneticileri aleyhine bir seyir izlemesi, mülki idare amirlerinin kendi sorunlarını dile getirmekten çekinmesi, mülki idare amirlerinin sesi olması gereken İçişleri Bakanlığı yüksek yöneticilerinin bu dengesizlikten daha az etkilenmiş olmasıdır. Tabii ki mülki idare amirlerinin bu noktada takkeyi ortaya koyup, devlette itibar göstergesi sayılan 'yapılan işe verilen maaş' hususunda çuvaldızı kendisine batırarak meslek adına yapılan yanlışları da düşünmesi gerekir…"

Meslekteki doyumsuzluğun altında yatan ve en az maaş kadar önemli olan diğer bir konuda mesleğin zirvesi kabul edilen vali atamalarının nesnel bir ölçütlere bağlanamamasıdır. Vali atamaları ile ilgili bölümde konu ile ilgili önerileri sıralamıştık. Burada da kısaca özetlemek gerekirse, istisnai bir görev olan valilik kadrolarına hükümetler tarafından atamalar yapılırken, vali seçiminde somut bazı kriterler getirilmeli, başka bir deyişle vali olabilmenin ölçütleri açık bir biçimde belirlenmeli ve bu yasal bir güvenceye kavuşturulmalıdır. Mülki idare amirleri arasından vali atanmasına özen gösterilmeli, meslek dışından atamalar mümkünse hiç yapılmamalı, eğer yapılacaksa belirlenen ölçütlere mutlaka uyulmalıdır. Bütün vali atamalarının meslek mensupları arasından yapılması mesleğin kariyer niteliğini güçlendirecektir. Vali atamaları konusunda siyasi iktidarların bu konudaki sınırsız takdir yetkisi ile kariyer ve liyakat sistemi ve idarenin devamlılığı arasında bir denge kurulması mecburidir.

Ayrıca valilerin atandıkları illerde etkili ve verimli bir şekilde görev yapabilmeleri açısından valiliğe atanan kişilerin, kendi isteği ve zorunlu haller dışında en az 2 yıl geçmeden görevden alınmamaları kuralı yasallaştırılmalıdır. Valiler kesinleşmiş yargı kararı veya mülkiye müfettişi raporu olmadan görevden alınmamalıdırlar. Vali atamalarında son dönemde merkez personeli lehine bozulan denge tekrar taşra lehine düzeltilmeli, vali olabilmek için merkez görevlerde çalışıyor olmak gibi yanlış anlayış sona erdirilmeli, vali atamalarında mülki idare amirlerinin statüleri arasında denge kurulmalıdır.

Kısaca ifade etmek gerekirse vali olma beklentisi ve yarışı mülki idare amirliği mesleğinin yumuşak karnı durumundadır. Vali olamayan meslektaşların mesleğe küstükleri, "neden ben tercih edilmiyorum" düşüncesine kapıldıkları, bu durumda halen bulundukları görevlere de tam anlamıyla sarılmadıkları gözlemlenmektedir.

Oysaki mevcut valiler içerisinde ilk defa vali olarak atananların oranının fazla yüksek olmadığı, il sayısının sınırlılığı, vali olanların genellikle siyasal tercihlerinin ön plana çıktığı ve her meslek mensubunun vali olmasının imkânsızlığı düşünülürse, vali olunamadığı için mesleğe küsmek ve hatta mesleği kötülemek yerine mesleğin olumlu yönlerini ön plana çıkarmak, bulunulan görevlerin hakkını vermeye çalışmak (çünkü valilik dışında bulunulan diğer görevler de bizce stratejik önemdedir) en ussal yol gibi görülmektedir. Çünkü bir mesleği ancak o mesleğin mensupları yüceltebilir. Eğer bütün meslek mensupları sözbirliği etmişçesine 'bu meslek öldü' söylemini yıllarca sürdürürlerse, siyasetçilere düşen görev tabiri caizse mesleğin cenaze namazını kılmak olacaktır.

Mülki idare mesleği ancak meslek mensuplarının 'işe yaradığını, hizmet üretebildiğini, artı değer yaratabildiğini, taşradaki vazgeçilmezliğini' ortaya koyarsa hem siyasetçiler, hem de halkın nezdinde itibar kazanabilecektir. Meslek mensupları ne kadar çok nitelikli, bilgili, tarafsız, dürüst, adil, halka yakın, vatandaşların sorunlarına duyarlı ve sorunların çözümünde gayretli, hukukun temel prensiplerine ve cumhuriyetin temel niteliklerine bağlı, Atatürk ilke ve devrimlerine sözde değil özde inandıklarını gösterebilirlerse, mülki idare amirlerinin taşrada ki vazgeçilmezliği bir kat daha artacaktır. Çıkar çatışmalarından tutunuz da, ayrılıkçı terör olaylarına kadar her türlü sıkıntının yaşandığı taşrada bu çatışmaları önleyecek, kamu yararı ve kamu düzenini sağlayacak, ulusal bütünlüğün devamına katkı yapacak yegâne meslek grubu mülki idare amirleridir.

Karasu'nun (2002b: 21-212) dediği gibi; mülki idare amirleri birer teknokrat ya da sadece siyasal uygulayıcı değildir, taşrada en üst düzeyde karar verici aktör durumundadır. Bu nedenle mülki idare amirleri devlet örgütlenmesini ve devlet içindeki ilişkiler bütününü, diğer bir deyişle hükümet etme sürecini çok iyi bilen çok yönlü bir lider olmalıdır. İyi örgütlenmiş bir büro ve nitelikli personellerin yer aldığı, meslek olmanın ön koşulu olarak atama ve yükselmelerde nesnel ölçütlerin geçerli olduğu, maddi ve manevi olarak mesleki doyumun sağlandığı bir mülki idare amirliği mesleği, tarihten miras aldığı ve yıllarca geliştirdiği taşra yöneticiliği misyonunu, belki de bu konuda hiçbir meslek grubunun sahip olduğu deneyimle birlikte etkili ve verimli bir sistemde geleceğe taşıyabilecektir.

Son dönemde meslek ile ilgili olarak yapılan düzenlemeler arasında birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesi eksikliğine rağmen yararlı olmuştur. Ancak mülki idare amirlerinin statü kaybını önlemek için önceki bölümlerde ortaya konulan, mülki idare sisteminin Fransa'da olduğu gibi anayasal bir statüye kavuşturulması, mülki idare amirleri ile ilgili özel bir personel kanunu çıkarılması, mülki idare amirlerinin Başbakanlığa bağlanması, Mülki İdare Akademisi kurulması, kaymakam yardımcılığı kadrolarının oluşturulması, merkez ilçe kaymakamlıkları kurulması, vali yardımcıları ve hukuk müşavirlerinin statülerinin güçlendirilmesi, valilik ve özellikle kaymakamlık karargâhlarının güçlendirilmesi, kaymakam adayları alımında daha seçici davranılması, kaymakam adaylarının yetiştirilmesi sürecinin mesleki bütünleşmeyi sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, il ve ilçe sınıflandırmalarının düzeltilmesi vb. önerilerin de hayata geçirilmesi gerekmektedir. Birinci sınıf mülki idare amirliği yasası iyi bir başlangıçtır. Mülki idare akademisi kurulması ile bu başlangıç devam ettirilmelidir.

Bu gün yerelleşme modası ile birlikte mülki idarenin kaldırılması ve taşra yönetimlerinin tümüyle yerel yönetimlere devredilmesini isteyenler de bulunmaktadır. Ancak bu görüşleri savunanların birinci bölümde özetlemeye çalıştığımız Türkiye'nin yönetim pratiği ile bir ilişkilerinin olmadığı söylenebilir. Ulus devletin örselenmeye çalışıldığı, federal yapılanmalardan bahsedildiği, ulusal bütünlüğün tartışma konusu yapıldığı, etnik milliyetçilik ve etnik terörün tırmanışa geçtiği bir dönemde mülki idare amirliği mesleğine olan ihtiyaç dünden daha az değildir.

Ayrıca mülki idare amirleri kamu bürokrasisinde kendilerinden en fazla fedakârlık eden meslek gruplarından biridir. Mülki idare amirleri öyle zor koşullarda ve özverili bir şekilde görev yapmaktadırlar ki, birçoğu çok erken yaşlarda yaşamlarına veda etmektedirler. Özer'in yaptığı bir araştırma da, mülki idare amirlerinin yaşam süreleri göreceli olarak diğer mesleklerden daha kısa olduğu ortaya konulmuştur. 1975–2005 yılları arasını kapsayan bu araştırmada meslek grupları itibariyle mülki idare amirlerinin vefat durumu ile ortalama yaşam süreleri şöyledir (Özer, 2005: 15-16):

* 52 vali vefat etmiş ortalama yaşam süresi 63 yıl olarak hesaplanmıştır.
* 42 vali yardımcısı vefat etmiş ortalama yaşam süresi 57 yıl olarak hesaplanmıştır.
* 11 mülkiye müfettişi vefat etmiş ortalama yaşam süresi 57 yıl olarak hesaplanmıştır.
* 47 kaymakam vefat etmiş ortalama yaşam süresi 43 yıl olarak hesaplanmıştır.

Türkiye'de ortalama yaşam süresi erkeklerde 69, kadınlarda 71 yıldır. Oysa görüldüğü üzere son 30 yılda vefat eden mülki idare amirlerinde bu süre valilerde 63, vali yardımcısı ve mülkiye müfettişlerinde 57, kaymakamlarda ise 43 yıldır. Gerilim dolu bir yaşam içinde, her şart altında onurlu bir mücadele vermek durumunda olan mülki idare amirlerini yıpratan etkenler olarak Özer (2005: 16) şunları saymıştır;

*Mülki idare amirleri politik baskılara karşı savunmasızdırlar.
*Her iktidar kendi siyasi kadrosu ile çalışır felsefesi mülki idarede güven ve istikrarı yok etmiştir.
*İllerde üniter devlet yapısının gerekleri ve yetki genişliği giderek zayıflatılarak hiç gerek yokken bir atanmışlar-seçilmişler çatışmasına yol açılmıştır.
*Valinin il özel idaresinde encümen başkanı olarak il genel başkanının bir ölçüde gerisine itilmesi yanlıştır.
*Vali ve kaymakamların seçimi, yetiştirilmesi, atanması, sicil ve disiplin işlemleri ve özlük hakları tamamen bağımsız yeni bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır.
*Üniter devlette güçlü il sistemi olmazsa olmaz şartlardandır. İlde devleti ve hükümeti temsil eden kişi olarak valilerin görevi anayasa ile belirtilmeli ve her türlü spekülasyona son verilmelidir. Bu konuda Anayasanın 126. maddesine "İlde valinin görevi milli menfaatleri korumak, yasalara itaati sağlamak ve yönetimi bütünüyle denetlemektir" ifadesi eklenmelidir.

Özer'e (2005: 12, 15) göre, mülki idare amirliği dışardan bakıldığı gibi ev ve arabası ile rahat bir yaşamı değil, derdin, sıkıntının ağır bastığı, yıpratıcı ve aşındırıcı bir meslektir. Mülki idare amirlerinin üzerlerinde taşrada siyasi ve ekonomik çıkarlara karşı direnmenin gerilimi vardır, çaresizlere çare bulmanın mücadelesi vardır, ezici, üzücü

değil aydınlatıcı, yol gösterici, şefkatin, merhametin ve faziletin sergilendiği bir arenada herkese iyi örnek olma sorumluluğu vardır, bu meslek grubunda keyfi davranmanın, savsaklıkların özgürlüğü yoktur. Bütün bunlara rağmen son yerel yönetim reformları ile ilgili düzenlemelerden sonra mülki idare amirleri son derece güç bir döneme itilmişlerdir. Meslek mensupları arasında karamsarlık duyguları giderek yaygınlaşmaktadır. Bu ülke mülki idarenin eritilmesinden hiçbir şey kazanamayacaktır. Üniter devlet yapısının kollayıcısı ve koruyucusu olarak mülki idare amirleri onurlu bir statüye kavuşturulmalıdır. Ancak ne yazık ki haset ve fesat ve de yetersiz değerlendirmelerle mülki idarenin önü giderek tıkanmakta ve meslekte bir küskünlük yaşanmakta, meslekten kaçış sürecine yol açılmaktadır.

Gökçeer'e (2005: 51-53) göre de; mülki idare amirlerinin halkın mutluluğu için zevkle, şevkle halka hizmet ettiği yadsınamaz bir gerçektir. Hiçbir meslek mensubu vatandaşların sorunlarını öğrenmede ve bu sorunlara çözümler bulmada mülki idare amirleri kadar şanslı değildir. Vali ve kaymakamlar kimsenin kölesi olmazlar. Ne seçilmişler atanmışlara ve nede atanmışlar seçilmişlere yeğlenebilir. Vatan sevgisi kimsenin tekelinde değildir. Her ikisi de çağdaş demokrasilerde devlet yönetimi için gereklidir.

Ancak mülki idare mesleğindeki statü kaybının nedenleri sadece mesleki konularla ilgili değildir. Belki de onlardan daha önemlisi il sisteminde yaşanan sorunlar ile mülki sistemin parçalanmaya çalışılmasıdır. Bir sonraki bölümde inceleneceği üzere, il sistemi artık neredeyse geçerliğini kaybetme noktasına getirilmiştir. İl sisteminin işlevsizleştirilmesi, İl İdaresi Kanununun içinin boşaltılması, kısaca mülki idare sistemindeki geriye gidiş –ki bunların birçoğu mülki idare amirlerinin dışında gelişen süreçlerdir- meslekteki asıl statü kaybının nedeni olarak görülebilir. Zayıflamış ve etkinlik gösteremeyen bir mülki sistemin ajanlarının da statülerinin zayıflayacağını tahmin etmek pek zor değildir.

Bu bölümü Çimen'in (2005b: 42-43) sözleriyle bitirelim; "Mülki idare amirliği en zor zamanlarda dahi büyük Türk ulusunun emrinde olmuş bir meslek grubudur. Osmanlının yıkıldığı, düzenli ordunun dağıtıldığı bir dönemde Anadolu'da ayakta kalan belki de tek kurum mülki idare olmuştu. Kurtuluş Savaşının başlangıcında 19 Mayıs 1919 tarihinde Samsun'a giden Mustafa Kemal Atatürk, Havza'da Kaymakam Fahri Bey tarafından karşılanmıştı. Milli mücadelenin genel ilkelerini çizen "Vatanın bütünlüğü ve milletin bağımsızlığı tehlikededir, Milleti yine milletin azmi ve kararı kurtaracaktır…" şeklindeki Amasya Kararlarının alınmasında, duyurulması ve uygulanmasında mülki idare amirleri hep işin içinde olmuşlardı. Aynı durum milli mücadele boyunca hep devam etmişti. Kadirşinas Türk Milleti mülki idare amirlerinin Kurtuluş Savaşı yıllarında gösterdikleri kahramanlıkları unutmamış, bu maksatla 108 vatansever mülki idare amiri "istiklal madalyası" ile ödüllendirilmişti. Görevleri vatan savunması olan askerlerin dışında hiçbir meslek mensubuna böyle haklı bir gururu yaşamak nasip olmamıştır."

Devletimiz ve milletimiz mülki idare sistemini daha da güçlendirerek bu fedakâr meslek grubundan daha fazla yararlanmanın yollarını aramalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MÜLKİ İDARE SİSTEMİNDE MEYDANA GELEN DEĞİŞMELER

Mülki idare mesleğinde ve mülki idare amirlerinin statüsünde yaşanan değişimler özetledikten sonra sistemde yaşanan değişimin izleri aranmaya başlanabilir. Mülki idarede yaşanan değişim sadece mesleğin statüsünde görülmemiştir. Asıl değişim mülki idare sisteminde olmuştur. Sistemde meydana gelen değişimler, doğal olarak mülki idare mesleğini de doğrudan etkilemiştir. Bu bölümde mülki idare sisteminde yaşanan değim çeşitli açılardan incelenecek, özellikle son dönemde hızlanan gelişmeler ve kamu yönetimi reformu üzerinde yapılan yasal düzenlemeler üzerinde biraz daha fazla durulacaktır.

3.1. MÜLKİ İDARE BİRİMLERİNDE YAŞANAN DEĞİŞİMLER

Mülki idare sisteminde yaşanan dönüşümün ilk görüldüğü alan mülki idare birimleri olmuştur. Özellikle 1980'li yıllarda artan yeni mülki idare birimleri (il ve ilçe) kurma eğilimi ile birinci basamak mülki idare birimi olan bucakların fiilen sona erdirilmesi bu konuda en fazla dikkat çeken gelişmelerdir. Bu gelişmeler aşağıda irdelenecektir. Bilindiği üzere 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu üç kademeli bir mülki yönetim örgütlenmesi öngörmüştür. Bunların il, ilçe ve bucak olduğu birinci bölümde ifade edilmişti. Ancak aşağıdaki paragraflarda da değinileceği üzere, bucakların zaman içinde, adeta kaderine terk edilerek işlevsiz hale getirilmesi, hukuken olmasa bile karşımıza iki kademeli bir mülki yönetim yapısını çıkarmıştır. İncelenen dönem içerisinde il ve ilçe sayısının genellikle siyasi tercihlerle sürekli olarak arttırılması mülki idare birimlerini çok parçalı bir görüntüye büründürmüştür. Bu parçalı yapı nedeniyle bölgesel kuruluşlar mülki sistem üzerindeki baskılarını daha da arttırmışlardır. Bölgeselleşme tartışmaları bu dönemde de devam etmiş, il sistemi üzerinde yeni bir mülki yönetim kademesi kurulması, bölge valiliği vb. tartışmalar gündemden hiç düşmemiştir. Son dönemde eski bir Cumhurbaşkanının bölge valiliği tartışmalarını yeniden alevlendirilmesi ve buna karşı verilen tepkiler konunun ne kadar güncel olduğunun kanıtıdır.

3.1.1. Siyasi Amaçlarla İl Sayısının Arttırılması

Bu konuda sonda söyleyeceklerimizi başta söyleyecek olursak, il olamayacak birçok ilçenin siyasi nedenlerle il yapılması mülki idare sistemindeki bozulmanın en önemli sebeplerinden biridir. Gereksiz birçok ilin kurulması sadece mülki idare sisteminin bozulmasına değil, son dönemde devlet bütçesinde meydana gelen açıklarında başlıca sebeplerinden biri olarak değerlendirilebilir.

Bu konudaki tespitlerimize geçmeden önce il kurmanın maliyetleri, illerin alan büyüklükleri, illerin nüfus büyüklükleri, illere bağlı ilçe sayıları vb. gibi illerin genel görünü-

münü ortaya koymamıza yarayacak temel parametreler üzerinde durmanın, konuyu ortaya koymamızı kolaylaştıracağı ve savlarımızı destekleyeceği düşünülmektedir.

İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünün resmi internet sitesinden alınan verilere göre[27] herhangi bir ilçede *yeni bir il kurulmasının maliyetinin* 2006 yılı fiyatları ile yaklaşık (64.899.091) YTL olduğu görülmektedir.

Tablo 6: İl Kurmanın Maliyeti (YTL)*

Hükümet Konağı	3.870.121.-YTL
Vali Konağı	1.488.502.-YTL
İl Jandarma Komutanlığı	1.488.502.-YTL
Bayındırlık ve İskân Müdürlüğü	1.190.692.-YTL
TEDAŞ	2.083.797.-YTL
Tarım İl Müdürlüğü	1.190.692.-YTL
İş ve İşçi Bulma Müdürlüğü	1.041.881.-YTL
Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü	446.451.-YTL
Personel giderleri	41.678.777.- YTL
Araç-Gereç-Demirbaş Gideri	10.419.676.- YTL
TOPLAM (*)	64.899.091.-YTL

* Bayındırlık 2005 yılı fiyatları 1.04 eskalâsyon katsayısına göre (2006 yılı fiyatları)

İl kurulmasının maliyetine örnek olması açısından yeni kurulan illerimizden Aksaray, Kırıkkale ve Karaman İllerinin kuruluş maliyetleri incelendiğinde; Aksaray ilinin tahmini toplam kuruluş giderinin (9.977.000) YTL, Kırıkkale ilinin tahmini toplam kuruluş giderinin (15.485.000) YTL, Karaman ilinin tahmini toplam kuruluş giderinin de (10.363.870) YTL olduğu incelenmiştir. Ayrıca bu *üç ilin kuruluş maliyet ortalaması* aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Bu tablodan da anlaşılabileceği üzere, üç ilin ortalamaları alındığında, bir ilin kurulması için tahmini ilave personel sayısının (643), tahmini ilave personel giderinin (4.220.094) YTL, tahmini kuruluş giderinin (8.184.128) YTL ve tahmini ilave gider toplamının (12.404.223) YTL olduğu ortaya çıkmaktadır. İl kurmanın oldukça fazla maliyeti olan ve devlet bütçesine önemli yükler getiren bir karar olduğu ortaya çıkmaktadır.

Tablo 7: Aksaray, Kırıkkale, Karaman İllerinin Kuruluş Maliyetleri Ortalaması

KURULAN TEŞKİLATIN ADI	TAHMİNİ İLAVE PERSONEL	TAHMİNİ İLAVE PERSONEL GİDERLERİ	TAHMİNİ KURULUŞ GİDERLERİ	TAHMİNİ İLAVE GİDER TOPLAMI
VALİLİK	30	202.666.660	873.000.000	1.075.666.660
İL NÜF. VE VAT. MD.	5	25.000.000	26.000.000	51.000.000
İL SİVİL SAV. MD.	3	11.950.000	32.820.000	44.770.000
EMNİYET MD.	184	1.722.620.000	991.000.000	2.713.620.000
KADASTRO MD.	10	39.560.000	27.000.000	66.560.000
TAPU SİCİL MD.	5	21.700.000	5.000.000	26.700.000

[27] Bu bölümdeki tüm tablolar İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünün resmi internet sitesinden (www.illeridaresi.gov.tr) alınmıştır (ET: 26.03.2007).

İL MÜFTÜLÜĞÜ	9	32.195.000	8.300.000	40.495.000
GENÇLİK VE SPOR MD.	22	76.200.000	219.960.000	296.160.000
İL MİLLİ EĞ. MD.	25	100.627.200	181.153.000	281.780.200
BAYINDIRLIK MD	29	144.833.000	261.250.000	406.083.000
SAĞLIK MÜDÜRLÜĞÜ	27	177.000.000	107.500.000	284.500.000
KÖY HİZ. MD.	53	272.666.000	1.544.666.000	1.817.332.000
İŞKUR MD.	13	62.833.000	62.250.000	125.083.000
SANAYİ VE TİC. MD.	12	57.383.333	42.033.333	99.416.666
TEDAŞ	10	106.050.000	981.650.000	1.087.700.000
KÜLTÜR MD.	7	26.165.000	36.691.666	62.856.666
TARIM İL MD.	99	370.000.000	203.333.333	573.333.333
ADLİYE	9	42.750.000	733.750.000	776.500.000
DEFTERDARLIK	52	218.666.666	128.000.000	346.666.666
İL JAN. KOM.	19	345.133.333	1.038.200.000	1.383.333.333
SOSYAL HİZ. MD.	7	70.000.00	80.000.000	150.000.000
BAĞKUR MD.	8	32.000.000	82.000.000	114.000.000
ÇALIŞMA MD.	2	20.000.000	330.000.000	350.000.000
İL ÖZEL İDARE MD.	11	42.095.000	188.571.666	230.666.666
TOPLAM	643	4.220.094.192	8.184.128.998	12.404.223.190

Bir başka parametre illerin alan büyüklükleridir. Aşağıdaki tabloda illerin *yüzölçümü dilimleri* gösterilmektedir. Buna göre illerimizin büyük çoğunluğunun yüzölçümü (10.000) km2'nin altındadır. Toprak büyüklüğü açısından iller, (840) km2 ile (38.227) km2 arasında oldukça dengesiz bir şekilde dağılmıştır. Sahip olunan yüzölçümü açısından çok küçük iller (Yalova, Bartın vb) bulunmakla birlikte, çok büyük iller de (Konya, Sivas vb) bulunmaktadır. Son yıllarda birçok ilin parçalandığı görülmüştür. Örneğin Zonguldak ilinden önce Karabük, sonra da Bartın çıkmıştır. Bu üç il ancak tek bir il olabilecek durumdadır. Kurulan yeni illerin birçoğu ilçe görünümünden kurtulamamıştır. Osmaniye, Kilis, Bayburt, Şırnak, Iğdır, Karaman, Ardahan, Bartın böyledir. Bir nebze Aksaray dikkat çekici gelişme içerisindedir. Son olarak Şebinkarahisar'ın il yapılma girişimi Meclisten geçmemiştir.

Tablo 8: İllerin Yüzölçümü Dilimleri

Yüzölçümü Dilimi (km2)	**İl Sayısı**	**%**
840 – 5.000	17	21
5.001 – 10.000	37	46
10.001 – 15.000	17	21
15.001 – 20.000	5	6
20.001 – 38.257	5	6
Toplam	**81**	**100.0**

Aşağıdaki tabloda ise illerin *alan büyüklüklerine ilişkin Türkiye normu* çıkarılmaya çalışılmış olup, mevcut illerin yüzölçümü açısından çoğunluk dilimlerinin (5000) km2-(15.000) km2 arasında yoğunlaştığı, bu konuda üniversitelerin görüşlerinin ortalamasının asgari (9.941) km2 olduğu, çeşitli bilimsel araştırmalardaki görüşlerin ortalamasının ise (10.223) km2-(18.604) km2 arasında olduğu görülmektedir. Bütün bu değişkenlerin ortalaması alındığında ise illerin alan büyüklüğünün (8.508) km2 ile (19.187) km2 arasında olması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak illerimizin önemli bir kısmının bu standardın altında kaldığı söylenebilir.

Tablo 9: İllerin Alan Büyüklüklerine İlişkin Türkiye Normu

Değişkenler	**Asgari (km2)**	**Azami (km2)**
Mevcut illerin yüzölçümü açısından çoğunluk dilimleri	5.000	15.000
Üniversitelerin görüşlerinin ortalaması	9.941	-
Çeşitli bilimsel araştırmalardaki görüşlerin ortalamaları	10.223	18.604
Toplam	42.542	76.749
Genel Ortalama	**8.508**	**19.187**

İlleri değerlendirirken üzerinde durulması gereken bir diğer önemli parametre de nüfustur. Aşağıdaki tabloda iller *merkez ilçe nüfuslarına göre* sınıflandırılmışlardır. Buna göre illerin merkez ilçelerinin nüfuslarının (50.001)-(100.000) arasında yoğunluk kazandığı görülmektedir. Nüfusu bu dilimde olan il sayısı (24)'tür. Ayrıca (50.000)'in altında merkez ilçe nüfusu olan il sayısı (11)'dir. Merkez ilçe nüfusu beş yüz bini geçen il sayısı ise sadece (10)'dur. Dolayısıyla merkez ilçe nüfusları açısından da illerin oldukça farklılık gösterdiği, merkez nüfusu çok küçük illerimiz yanında, merkez nüfusu çok büyük illerimizin de bulunduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 10: İllerin Merkez İlçe Nüfus Dilimleri

Merkez İlçe Nüfus Dilimi	**İl Sayısı**	**%**
15.626 – 50.000	11	14
50.001 – 100.000	24	30
100.001 – 200.000	21	25
200.001 – 300.000	9	11
300.001 – 500.000	6	7
500.001 – 800.000	5	6
800.001 - 2.000.000	2	3
2.000.001 - 8.260.438	3	4
Genel Ortalama	**81**	**100.0**

Aşağıdaki tabloda da *iller toplam nüfuslarına göre* sınıflandırılmışlardır. Buna göre illerin toplam nüfuslarının (200.001)-(400.000) arasında yoğunluk kazandığı görülmektedir. Nüfusu bu dilimde olan il sayısı (25)'tir. Ayrıca (200.000)'in altında toplam nüfusu olan il sayısı (10)'dur. Toplam nüfusu 1 milyonu geçen il sayısı ise sadece (17)'dir.

Dolayısıyla toplam nüfusları açısından da illerin oldukça farklılık gösterdiği, toplam nüfusu (82.215) olan ilimiz yanında, toplam nüfusu 2 milyondan fazla illerimiz de bulunduğu anlaşılmıştır.

Tablo 11: İllerin Toplam Nüfus Dilimleri

Nüfus Dilimi	İl Sayısı	%
82.215 – 200.000	10	12
200.001 – 400.000	25	31
400.001 – 600.000	10	12
600.000 – 800.000	11	14
800.001- 1.000.000	8	10
1.000.001 – 2.000.000	14	17
2.000.001- 9.057.747	3	4
Toplam	**81**	**100.0**

İllerin *toplam nüfusları bakımından Türkiye normu* oluşturmaya çalışıldığında; illerin mevcut toplam nüfusları bakımından alt ve üst sınırın (133.343)-(1.946.327) kişi arasında, çeşitli görüşlerin ortalaması bakımından alt ve üst sınırın (217.500)-(500.000) kişi arasında, bu değişkenlerin ortalaması olarak da; (727.654)-(5.715.327) kişi arasında bir norm ortaya çıkmaktadır. Ancak ortaya çıkan bu normu bir önceki tablo ile kıyasladığımızda, çok sayıda ilin asgari ve azami nüfus büyüklüğü açısından norma uygunluk göstermediği incelenmiştir.

Tablo 12: İllerin Toplam Nüfusları Bakımından Türkiye Normu

Değişkenler	Asgari (Kişi)	Azami (Kişi)
İllerin mevcut toplam nüfusları	133.343	1.946.327
Çeşitli görüşlerin ortalaması	217.500	500.000
Toplam	727.654	5.715.327
Genel Ortalama	**242.551**	**1.905.109**

İllerin *merkez nüfusları bakımından Türkiye normu* oluşturmaya çalıştığımızda; illerin mevcut merkez ilçe nüfusları bakımından alt ve üst sınırın (31.140)-(712.800) kişi arasında, çeşitli görüşlerin ortalaması bakımından alt sınırın (41.666) kişi, bu değişkenlerin ortalaması olarak da; (36.403)-(712.800) kişi arasında bir norm ortaya çıkmaktadır. Ancak ortaya çıkan bu normu önceki tablo ile kıyasladığımızda, birçok ilin asgari ve azami nüfus büyüklüğü açısından norma uygunluk göstermediği incelenmiştir.

Tablo 13: İllerin Merkez ilçe Nüfusları Bakımından Türkiye Normu

Değişkenler	Asgari (Kişi)	Azami (Kişi)
İllerin mevcut toplam nüfusları	31.140	712.800
Çeşitli görüşlerin ortalaması	41.666	---
Toplam	72.806	712.800
Genel Ortalama	**36.403**	**712.800**

İlleri karşılaştırabileceğimiz diğer parametreler *illere bağlı ilçe, bucak, belde ve köy sayılarıdır.* Aşağıdaki tabloda illerin ilçe sayılarına ilişkin dağılım gösterilmektedir. Bu tabloya göre ülkemizde (6)-(10) adet ilçesi olan illerin ağırlık oluşturduğu, bu aralıkta ilçe sayısı olan il sayısının (31) olduğu, ayrıca ilçe sayısı sadece (2)-(5) arasında olan (15) ilin de bulunduğu görülmektedir.

Tablo 14: İllere Bağlı İlçe Sayısı Dilimleri

İlçe Sayısı Dilimleri	İl Sayısı 1996	%	İl Sayısı 2000	%
2 – 5	16	20.3	15	18.5
6 – 10	27	34.2	31	38.3
11 – 15	19	24.0	20	24.7
16 – 20	13	16.4	11	13.6
21–25	1	1.3	1	1.2
26–32	3	3.8	3	3.7
Toplam	**79**	**100.0**	**81**	**100.0**

Diğer parametrelerde olduğu gibi *ilçe sayısında* da iller arasında çok önemli farklar dikkat çekmektedir. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere, ilçe sayısı sadece (2) olan il yanında Bayburt, (32) ilçesi de olan il İstanbul da bulunmaktadır. Konya'nın (31), İzmir'in (28) ilçesi bulunurken, Bartın, Kilis, Hakkâri ve Iğdır'ın ilçe sayıları sadece (3)'tür. İlçe sayısı az olan ilçelerin genellikle son dönemde kurulan iller olduğu dikkate alınırsa, bu illerin zorlama ile kurulduğu, bunların il olacak bir hinterlanda sahip olmadıkları söylenebilir.

Tablo 15: Azami ve Asgari İlçeye Sahip İller

En Çok İlçesi Olan İller		En Az ilçesi Olan İller	
İlin Adı	**İlçe Sayısı**	**İlin Adı**	**İlçe Sayısı**
İstanbul	32	Hakkâri	3
Konya	31	Bartın	3

İzmir	28	Iğdır	3
Ankara	24	Kilis	3
Kastamonu	19	Bayburt	2

Aynı karşılaştırmayı illerin *bucak sayılarına* göre yaptığımızda da benzer sonuçlar çıkmaktadır. İllerin büyük çoğunluğunun bucak sayısı (10)'un altındadır. Ülkemizde bucak sayısı (0)-(5) arasında olan (35), (6)-(10) arasında olan da (23) il bulunmaktadır.

Tablo 16: İllere Bağlı Bucak Sayısı Dilimleri

Bucak Sayısı Dilimleri	İl Sayısı	%
0–5	35	43.2
6–10	23	28.4
11 – 15	12	14.8
16 – 20	6	7.4
21 – 25	3	3.7
26 – 29	2	2.5
Toplam	**81**	**100.0**

İllere bağlı *belediye sayılarına* göre yapılan karşılaştırma da aşağıda gösterilmektedir. İllerin büyük çoğunluğuna bağlı belediye sayısı (40)'ın altında olmakla birlikte, illere bağlı belediye sayısı (5)-(208) arasında çok geniş bir yelpazeye yayılmaktadır.

Tablo 17: İllere Bağlı Belediye Sayısı Dilimleri

Belediye Sayısı Dilimleri	İl Sayısı	%
5 – 20	25	30.9
21 – 40	26	32.1
41 – 60	12	14.8
61 – 80	12	14.8
81 – 208	6	7.4
Toplam	**81**	**100.0**

İllere bağlı *köy sayılarına* göre yapılan karşılaştırma da belediyelere yakın sonuçlar vermektedir. Aşağıdaki tabloya göre, illerin büyük çoğunluğuna bağlı köy sayısı 400'ün altında olmakla birlikte, köy sayısı (43)-(1239) arasında çok geniş bir yelpazeye yayılmaktadır.

Tablo 18. İllere Bağlı Köy Sayısı Dilimleri

Köy Sayısı Dilimleri	İl Sayısı	%
43 – 200	15	18.5
201 – 400	30	37.0
401 – 600	22	27.2
601 – 800	6	7.4
801 – 1239	8	9.9
Toplam	**81**	**100.0**

Bir ile bağlanması gereken *genel ve yerel birim sayısı* açısından bir norm oluşturulmaya çalışıldığında aşağıdaki sonuçlara ulaşılmaktadır.

Tablo 19: Bir İl'e Bağlanması Gereken Genel ve Yerel Yönetsel Birim Sayısı

Değişkenler	İlçe		Belediye		Köy	
	Asgari	Azami	Asgari	Azami	Asgari	Azami
Mevcut yönetsel birimlerin çoğunluk dilimleri ortalaması	6	15	20	80	200	600
Valiler anketindeki görüşlerin ortalaması	6	15	16	47	204	507
Çeşitli araştırmalardaki ortalama değerler	5	12	--	--	--	--
Toplam	17	42	36	127	404	1107
Genel Ortalama	**6**	**14**	**18**	**64**	**202**	**554**

Yukarıdaki tablodan bir ile bağlı mevcut yönetsel birimlerden ilçe sayısının; (6)-(15) arasında, belediye sayısının; (20)-(80) arasında, köy sayısının da; (200)-(600) arasında dağılım gösterdiği, valiler anketinde ortaya çıkan görüşlere göre ilçe sayısının; (6)-(15) arasında, belediye sayısının; (16)-(47) arasında, köy sayısının da; (204)-(507) arasında dağılım gösterdiği, çeşitli araştırmalardaki ortalama değerlere göre ilçe sayısının; (5)-(12) arasında dağılım gösterdiği anlaşılmıştır. Bu görüş ve değişkenlerin ortalaması alındığında, ülkemizde bir ile bağlı ilçe sayısının (6)-(14) arasında (ortalaması: 10 ilçe), belediye sayısının (18)-(64) arasında (ortalaması: 41 belediye), köy sayısının da (202)-(554) arasında (ortalama: 379 köy) olabileceği ortaya çıkmaktadır.

Ortaya çıkan bu standardı yukarıdaki tablolardan yararlanarak ülkemizdeki illere uygulayacak olursak; ilçe sayısı (10)'in altında olan toplam (46) il bulunduğu, belediye sayısı (41)'in altında olan toplam (51) il bulunduğu ve köy sayısı (379)'un altında bulunan toplam (45) il bulunduğu dikkate alınırsa, illerimizin yaklaşık 2/3'ünün belirle-

nen normun altında olduğu ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak bugün var olan 81 ilin önemli bir bölümünün il olma niteliğini taşımadığı ortadadır. Toplam alan büyüklüğü, toplam nüfus büyüklüğü, bağlı idari birim sayısı bakımından illerin çok büyük bir bölümü ortalamaların altında kalmaktadır.

Kısacası gerçek manada il olamayacak birçok ilçenin il yapılması durumu daha da kötüye götürmüş, iller arasındaki orantısızlıkları daha da arttırmıştır. Bu orantısızlıklar, hem nüfus, hem de bağlı yerleşim yeri sayısı itibariyle dikkat çekici boyutlardadır. İllerin sosyo-ekonomik durumları incelenecek olursa benzer sonuçlar alınabileceğini tahmin etmek zor değildir.

İllerin yeniden düzenlenmesi üzerine kapsamlı bir araştırma yapan Sanal'ın (2000a: 68-69) ifadesiyle; "İl sisteminin etkinliğini azaltan sorunlar arasında son yıllarda özellikle politikacılar tarafından oy hesaplarına dayalı bir propaganda aracı haline getirilen yeni il kurulması sürecinin yarattığı sıkıntılar ön plana çıkmaktadır**.** Genel yönetimin taşra örgütünün başındaki il valisinin hizmet vereceği alanın standarda yakın bir büyüklüğe sahip olması, bir başka deyişle ilin planlama ve yatırım faaliyetleri açısından örgütlenmeye değer olması gerekmektedir. **Oysa Türkiye'deki bazı iller özellikle ekonomik etkinliklerin planlanması ve yatırım hizmetleri açısından birim kabul edilmeyecek kadar küçüktür. Bu durum il sisteminin özünü oluşturan güçlü valilik modelini de zayıf düşürmektedir.**"

Geçmişte, özellikle 80'li ve 90'lı yıllarda ülkemizdeki siyasal partilerin çoğunluğu özellikle genel ve yerel seçimler öncesinde bazı ilçeleri il yapma vaadiyle yerel topluluğu kendi partilerine yönlendirme eğilimine girmişlerdir. Seçmenler arasında *"il rüşveti"* adıyla da anılan bu söylemlerin seçmen eğilimleri üzerindeki etkileri incelendiğinde ortaya çok çarpıcı sonuçlar çıkmaktadır (Sanal, 2000b: 39).

Sanal (2000b: 42) tarafından yapılan araştırmada; siyasi nedenlerle il yapılan yerlerde, orayı il yapan partilerin siyasal bir kazanç sağlamadıkları gibi, il yapılan ilçelerin ekonomik ve sosyal açıdan da fazla bir yarar sağlamadığı ortaya konulmuştur. İlçeleri il yapma vaadiyle oylarını arttırmaya çalışan siyasal partiler, yerel yönetim seçimlerinde geçici başarılar sağlasalar bile, milletvekilleri genel seçimleri açısından uzun vadede mutlak bir oy kaybına uğramaktadırlar. Ortaya konulan bu sonuç siyasetçilerin Türkiye'de yeni iller kurulması konusundaki yaklaşımlarını gözden geçirmelerini gerektirir niteliktedir. Yöre halkının sosyo-ekonomik açılardan yaşam düzeyini yükseltici atılımlar yapmadan ilçeyi il yaparak kaymakam yerine vali, ilçe müdürü yerine il müdürü tayin etmenin ya da hükümet konağını vilayet binasına dönüştürmenin halkın siyasal tercihleri üzerinde önemli bir etkisi olmamaktadır. Ayrıca bir ilçenin il yapılması halinde sosyo-ekonomik yönden mutlaka gelişeceği gibi bir varsayımın da doğru olmadığı görülmektedir. Geçmiş yıllarda il yapılan birçok yerin çok fazla gelişmediği ortadadır.

Sanal'a (2000a: 227-229) göre Anayasa'da ve İl İdaresi Kanununda açık hüküm olmasına rağmen, Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından bölümlere ayrılırken, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünememiştir. Türkiye'deki mülki yönetim birimleri bo-

yutlarının, başta anayasa olmak üzere yasalarla belirlenmiş olan ölçütlere göre saptanmadıkları gibi, mevcut ölçütlerin de gerek içerik ve gerekse sayı bakımından yetersiz oldukları görülmektedir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde o zamanın gereklerine göre belirlenmiş il ve ilçe birimlerinin boyutlarının, günümüzde yönetimin sorumluluğunda olan hizmetlerin çeşitliliği ve boyutları ile gerek hizmet, gerekse iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler göz önüne alındığında "küçük" kalmış oldukları görülmektedir. Mülki idare birimlerinin bu küçülmüş durumu, 1950'lerden sonra birçok teknik nitelikli hizmetin il alanlarını, hizmet gerekleri açısından küçük bularak, il sisteminin dışına çıkmalarının ve kendi bölge örgütlerini kurmalarının temel gerekçesini oluşturmuştur. Bazı hizmetlerin il ölçeğini aşan bölgesel kuruluşlarca taşraya götürülmesine mecbur kalınmıştır. Bölgesel kuruluşların yaygınlaşması da il sisteminin aşınmasına yol açmıştır. Ayrıca siyasal faktörlerin ön planda tutulması il ve ilçe yönetsel alanlardaki dengesizlikleri ortadan kaldırmak, çok büyük il ve ilçeleri ortalama boyutlara indirgemek yerine, küçük il ve ilçe sayılarının artması sonucunu yaratmıştır. Kamu hizmetleri için yeterli kaynak ayrımında çeşitli sorunlarla karşı karşıya bulunan ülkemizde insan gücü, para, araç-gereç, bina ve öteki kaynakların en üst düzeyde birleştirilerek en akılcı bir biçimde kullanılması gerekirken, yeni iller kurulması, bu düşüncenin tam tersi yönde bir uygulamaya neden olmaktadır. İl sayısının arttırılmasına karşın yukarıda belirtilen kaynak tahsislerinin aynı hızda gerçekleşmemesi nedeniyle, gerekli hizmet birimleri kurulamamakta, yeterli personel, araç-gereç ve mali kaynağı bulunmayan illerin ortaya çıkması sonucu doğmaktadır. Bu durum özellikle ilçe basamağı açısından da son derece sakıncalıdır. 5000-6000 toplam nüfus, bağlı 3-4 köy, 80-100 km2 alan ile kurulan, ilçe merkezi 1000-1500 nüfuslu bir köy olan bir yeni ilçeden, il sisteminin bel kemiğini oluşturan "temel hizmet birimi" işlevi yapması beklenemez. Bu durumda ilçelerin de bucaklarla aynı kaderi paylaşmaları kaçınılmaz olacaktır. İl ve ilçe sayıları bilimsel ölçütler yerine, siyasal dürtülerle artırılmaya devam edilirse, bunun sonucunda ilçeler bucaklaşacak, iller ilçeleşecek ve bu basamaklar üzerinde yeni bir birim kurulması gerekecektir (Sanal, 2000a: 227-229).

Mülki idare birimlerinin kuruluş konusuna mülki idare şurasında da 2 numaralı komisyon raporunda; *"il, ilçe ve belediyelerde yönetim ölçeği"* başlığı ile ayrıntılı olarak yer verilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 142-143): "İl, ilçe ve belediye kurulması ile ilgili olarak bilimsel araştırmalar sonucunda tespit edilmiş olan objektif kriterlere dayalı ayrıntılı bir yasal düzenleme yapılmalıdır. Bu amaçla yapılacak çalışmalarda aşağıdaki esaslar dikkate alınabilir;

*İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde "Mülki İdare Bölümlemesi Özel İhtisas Komisyonu" oluşturulması,

*Mülki idare bölümlemelerine ilişkin çalışmaların esas ve usullerini gösterecek bir yönetmelik veya yönerge hazırlanması,

*Özel ihtisas komisyonunda ihtiyaç duyulacak sayıda mülki idare amiri, kamu yönetimi alanında kariyer yapmış akademisyen, plancı, jeolog, ekonomist, sosyolog, haritacı, istatistikçi, kent bilimci, emniyet ve asayiş birimlerinin kurmay düzeydeki yöneticisi gibi uzmanların mutlaka bulunması,

*Komisyonda mevcut illerin durumu incelenerek, bunların il olma yeteneklerinin saptanması, bu aşamada çok değişkenli, belirli bir boyutu açıklayan ve birbirleriyle bağımlı olan çok sayıdaki değişkenin kullanılmasına olanak veren "Temel Bileşenler Analizi" vb. istatistik yöntemlerinin kullanılması,

*Mevcut il ve ilçe sayısının arttırılmaması, mevcutlarından yeterli olmayanların kaldırılması,

*Komisyonca; illerin, ilçelerin optimum ölçeklerle tasarlanmasına kolaylık sağlamak üzere, yönetsel kademelenmenin mekan ve zaman içindeki özel durumu olan il ve ilçenin, bu niteliğini tanımlayan global, temel ve alt değişkenlerin belirlenmesi, çıkarılacak bir yönetmelik ve yönergeye bu yönde hükümlerin konulması,

*Global değişkenlerin belirlenmesinde, mevcut il ve ilçelerin il ve ilçe olma niteliklerini yansıtan ve il ve ilçe düzeyinde örgütlenmenin neden veya sonucu olarak ortaya çıkan göstergelerin esas alınması (Türkiye'de illerin Yeniden Düzenlenmesi konulu çalışmada belirtilen 45 global değişken bu konuda fikir verebilir).

*Global değişken olarak seçilen göstergelerin, yardımcı veriler aracılığıyla oranlanarak temel değişken haline getirilmesi, bu işlem yapılırken il ve ilçe olma yeterliliklerinin sadece yüzölçümüne ya da nüfusa dayandırılmayıp, diğer değişkenler de göz önünde tutularak belirlenmesi,

*Temel değişkenler olarak; il ve ilçe merkezlerinin kent özelliliğini taşıması, coğrafi durumunun uygun olması, belirli bir nüfus büyüklüğüne sahip olması, sosyo-ekonomik açıdan gelişmişlik durumu, kamu hizmetlerinin yeterlilik durumu, güvenlik ve asayiş açısından risk durumu, halkın il ve ilçe olma taleplerinin normatif süreçlere yansıma durumu, ilin ve ilçenin kamu mali kesimi üzerindeki yükü, bunların belirli sayıda alt yönetsel birime sahip olması, komşu il ve ilçelerin il ve ilçe olma niteliğini kaybettirmemesi gibi konuların esas alınması, ancak bu unsurların zaman içerisinde değişen ve gelişen koşullara göre değişikliklerin yapılabilmesi,

*Her temel değişkeni açıklayıcı alt değişkenlerin belirlenmesi, bu aşamada "Türkiye'de illerin Yeniden Düzenlenmesi" konulu çalışmadaki göstergelerden yararlanılması,

*Temel değerlerin ağırlık yüzdelerinin alt değişkenin sayısı dikkate alınarak hesaplanması ve belirlenecek maksimum ağırlık puanlarına göre temel değişkenlerin öncelik sırasına konulması,

*Maksimum ağırlık puanlarına dayalı olarak sınırlamış temel değişkenlerin en fazla üçünün sıralamadaki yerlerinin değiştirilebilmesi,

*Temel değişkenlerin her biri açısından geçerli olan alt değişkenlere ilişkin verilerin optimal ölçülere yakınlık veya uzaklığı açılarından (+) veya (-) puanlamaya tabi tutularak sisteme dahil edilmesi.

Başta iller olmak üzere mülki idare birimlerinin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı ortadadır. Bunu yapmak siyasetçiler için oldukça zor olabilir. Ancak illeri yeniden düzenlenmedikçe mülki idare sisteminin sorunları bitecek gibi görünmemektedir. İl ölçeği küçülmeye devam ettiği sürece *"bölgeselleşme eğilimleri"* maalesef devam edecektir. Ayrıca ilçelerin bucaklaşması, illerin ilçeleşmesi devam ettiği sürece il basamağının üzerine yeni bir mülki idare birimi kurulması istenecektir. Bir yandan bölgesel kuruluşların mülki sistemde yarattığı sıkıntılar, öbür yandan mülki idare birimlerinden il ve ilçe sayılarının sürekli olarak artması ve bunun neticesinde ortaya çıkan ölçek sorunları yeni mülki yönetim kademelerinin oluşturulması fikrini canlı tutmaya devam edecektir.

Demiröz (1990: 70), bucak-ilçe-il sistemindeki bucak ayağının düşmesiyle yönetsel açıdan bir boşluk olduğunu, bu boşluğu ilçelerin doldurmasıyla, basamakların kaydığını ve illerin yerini dolduracak bir idari düzeye ihtiyaç olduğunu belirtmiştir. Bu düşünceye göre bu yeni düzey bölge tarafından doldurulacaktır. Böylece bölgesel örgütler, ölçek olarak daha geniş olan bölge düzeyinde birleştirileceklerdir. Bu da bölgesel kuruluşların denetlenebilirliğini, işlevselliğini sağlayacaktır; merkezi idareyi temsil eden tek bir genel yönetici, yani vali olacaktır.

Bölge valiliği kurulması şeklinde görüşler bulunmakla birlikte, 2002 araştırmasının sonuçlarına göre, mülki idare amirleri il ve ilçe dışında yeni mülki yönetim kademesi yaratılmasına, karşı çıkmaktadırlar. Adı ve niteliği ister koordinatör valilik, ister bölge valiliği olsun il üstü mülki örgütlenme önerisi benimsenmemektedir. Aşırı parçalanmış yapı karşısında mülki idare amirlerinin üzerinde az çok uzlaştıkları çözümün il ve ilçelerin sayısının azaltılmasıyla gerçekleştirilecek bir alan düzenlemesi olduğu belirlenmiştir (Emre, 2000c: 285-287).

İl ve ilçelerin sayısının azaltılmasına yönelik bir alan düzenlemesi çalışması göze çarpmamakla birlikte, bu arada sevindirici bir gelişme hükümetlerin son dönemde yeni il kurma taleplerine pek fazla rağbet etmemektedir. İl kurma furyasının yerini "her ile bir üniversite" politikasının aldığı söylenebilir. Anlaşılan illere üniversite açmak, il yapmaktan daha fazla prim getirmeye başlamıştır.

3.1.2. Bucakların Söndürülmesi, İlçelerin Köyleşmesi

İl yönetimindeki yönetsel alanların günümüz koşullarında küçük kalmasının bir başka göstergesi de *'bucak'* basamağı oluşturmuştur. Bucağa işlevsellik kazandırmak amacıyla "tam teşkilatlı" bir yönetim birimine dönüştürme çabaları sonuç vermemiş, bu basamak fiilen kaldırılmıştır (Sanal, 2000a: 228). İlk basamak mülki idare birimi olan bucakların, son yıllarda hukuken olmasa bile, fiilen sona erdirilmesinin mülki idare sistemindeki kan kaybının başlangıcı olduğu düşünülmektedir. Bir önceki bölümde de açıklandığı üzere, son yıllarda personel atanmayarak bucaklar adeta söndürülmüştür. Son 25 yılda önemli bir *'mülki idare birimi'* adeta tarihe karışmıştır. Bucakların söndürülmesinden sonra sıra diğer mülki idare birimlerine, ilçelere, hatta il yönetimine gelmiştir.

Bucakların söndürülerek birçok eski bucak ve köyün ilçe yapılması uygulamada büyük sorunlara yol açmıştır. Normalde ilçe teşkilatı kurulmasına gerek olmayan -aslında sosyal ve ekonomik olarak ilçe olamayacak- yerlerin ilçe haline getirilmesi hizmetlerin taşraya daha rasyonel götürülmesini sağlamamış, tam tersine kamu harcamalarını boş yere arttırmıştır. Bu tür yerler gerçekte hiçbir zaman *'ilçe'* olamamış, buralara yapılan birçok kamu binaları da genellikle boşa gitmiş, ayrıca bu yerler uzun süre kaymakamsız ve ilçe teşkilatlarından yoksun kalmışlardır.

Bucakların söndürülmesinden sonra, gerekmediği halde birçok bucağın ve beldenin, hatta köyün ilçe yapılması mülki idare sistemine önemli bir darbe vurmuş, ilçe olmanın ve mülki idare amirine sahip olmanın *'değerini'* yerel halk açısından oldukça düşürmüştür. Bu tür küçük ilçelerde kaymakam ve diğer ilçe müdürlerine uzun süre görev yaptırılamaması, ilçelerin uzun süre vekâleten yönetilmesi, hizmetlerin sağlıklı olarak götürülememesine yol açmış, ayrıca mülki idare amirliği mesleğini de gözden düşürmüştür. Adeta birer *'köy azmanı'* olan ilçelerde görev yapmak yerine, buralardan en kısa süre de kaçma eğilimi sadece mülki idare amirleri açısından değil, diğer temel hizmet birimlerinde de görülmüş, ilçelerin nitelikli personel ihtiyacı bir türlü giderilememiştir. Bu gün birçok ilçede asil ilçe müdürü, uzman doktor, mühendis, veteriner ve branş öğretmeni bulmak oldukça zordur.

Taşrada ilçe olamayacak kadar küçük veya yeterli köyü olmayan, belediye teşkilatı kurulacak kadar nüfusu ve yeterli yerel geliri bulunmayan, ancak köy olarak da idare edilmesinde sakınca görülebilen, bünyesinde jandarma karakolu, ilköğretim ve orta öğretim kurumu, tarım teknisyenliği, sağlık ocağı, posta şubesi, orman bölge şefliği vb. gibi bazı merkezi nitelikli kamu birimlerinin bulunduğu yerleşim yerlerinin, ilçe veya belediye yapılmak yerine, bucak olarak teşkilatlanması daha ussal olurdu.

Gözlemlerimize dayanarak örnek verecek olursak, Çankırı'nın Bayramören, Osmaniye'nin Sumbas, Bingöl'ün Yedisu, Kırklareli'nin Kofçaz, Karabük'ün Ovacık, Kırıkkale'nin Karakeçili, Ordu'nun Kabadüz, Kırşehir'in Akçakent ilçeleri, ilçe yerine bucak olarak kalsalardı belki daha fazla gelişebileceklerdi veya en azından oralarda zorla çalışmak zorunda kalan kamu görevlileri tarafından "çalışılamaz ilçe" olarak gördükleri küçümseme muamelelerine maruz kalmayacaklardı. İlçe olduktan sonra kamu binaları için buralara harcanan paralar belki de diğer alt yapı hizmetlerine harcansa idi, bu yerler çok daha kalkınmış olabilecekti.

Yine örnek vermek gerekirse, ilçe olduktan sonra Çankırı ili Bayramören ilçesine yapılan; Hükümet Konağı, Askerlik Şube Başkanlığı, İlçe Jandarma Komutanlığı, Yatılı Bölge İlköğretim Okulu, İlköğretim Okulu, İlçe Halk Kütüphanesi, İlçe Özel İdaresi vb. kuruşların kamu binaları ve sosyal tesis binaları yerine -ki bunların çoğu kullanılmamaktadır- ilçe merkezinin ve köylerinin bütün altyapı eksikliklerinin giderilebileceği değerlendirilmiştir. Bu tür yerler genelde ilçe olduktan sonra da başta altyapı olmak üzere temel sorunlarını çözememişler, ilçe olmanın "nimetlerinden" yararlanamamışlardır.

Bayramören ilçesinde olduğu gibi, ilçeye birçok kamu binasının yapılması, bucak olarak kaldığında çok daha şirin bir yer olabilecek beldeyi adeta çirkinleştirmiş, ölü yatı-

rım deyince ilk akla gelen ilçelerden biri yaparak, hak etmediği halde kötü bir şöhrete sahip olmasına yol açmıştır. Bu tür kötü şöhrete sahip ve görev yapılmak istenmeyen, gidildiğinde kaçmanın yolları aranan ilçelerin sayısı ülkemizde az değildir ve özellikle 80'li yıllardan sonra adeta patlama yapmıştır. Bu gün birçok ilçede adliye teşkilatları kapatılmaya başlamıştır.

Bir önceki bölümde iller için yapılan değerlendirme temel veriler açısından ilçeler üzerinde yapıldığında *ilçelerin durumunun daha da kötü olduğu* ortaya çıkacaktır. Örneğin merkez ilçelerle büyükşehir ilçeleri dışarıda bırakıldığında, yüzölçümü bakımından ilçelerin %38,3'ünün (500) km2'nin altında kalması, ilçe toplam nüfusu bakımından (5000)'den az toplam nüfusu olan (21) ilçenin bulunması, toplam nüfus bakımından nüfusu (35.000)'in altında olan ilçelerin oranının %62 olması, (5)'ten az köyü bulunan ilçe sayısının (43) olması, bunlar arasında sadece (1) köyü olan ilçeler bulunması, köy sayısı (40)'ın altında olan ilçelerin oranının %63,6 olması, ilçelerin %70,2'sinin belediye sayısının (3)'ten az olması, yeni ilçe kurulması konusunda ölçünün ne denli kaçırıldığının göstergesidir. Bu aşırı parçalanmış yapının sıkıntılarını doğrudan yaşayan mülki idare amirleri ilçe sayısının azaltılması görüşünü %77,8 oranında desteklemektedirler. Ayrıca Osmanlı dönemindeki mülki yönetim kademeleri örnek alınarak küçük ilçelerin birleştirilmesi yoluyla *"Büyük İlçe Kaymakamlıkları"* kurulması önerisi de %55 oranıyla destek bulmuştur (Emre, 2000c:287–289). Bugün artık bucakların diriltilmesi mümkün değildir. Bucakların yeniden düzenlenerek canlandırılması görüşünü destekleyen mülki idare amirlerinin oranı 2002 araştırmasına göre sadece %13,8'dir. Bucakların tümüyle kaldırılması görüşü %87,4 oranıyla desteklenmektedir (Emre, 2000c: 285). Bu görüş mülki idare şurasında da benimsenmiştir.

Mülki idare şurası iki numaralı komisyon raporunda "Bucakların Kaldırılması" başlığı altında; "Hiçbir işlevi kalmadığı anlaşılan ve bugünkü durumda fiilen işlemeyen bucakların, bir mülki idare kademesi olarak kalmasında gerek bulunmamaktadır. **Fiilen kaldırılan bucaklar yasal olarak da kaldırılmalıdır.**", denilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 144).

Ayrıca iki numaralı komisyon raporunda; "Birleştirme Amaçlı Alan Reformları" başlığı altında; "Kendilerine verilen hizmetleri verimli ve etkin biçimde yerine getiremeyen küçük boyutlu belediyeler ve ilçeler, olanaklar ölçüsünde **birleştirilmeli ve optimum yönetim büyüklüğüne** kavuşturulmalıdır" (İçişleri Bakanlığı, 2002: 143), önerisi getirilmiştir.

Üç numaralı komisyon raporunda ise ilçelerin önemi vurgulanarak; "İlçe düzeyinde yürütülmesi gereken bazı hizmetleri yürütecek birimler bulunmamaktadır. İlçe düzeyinde gereksinim olmasına karşın, kamu hizmetlerini yürütecek birimlerin kurulmadığı, kuruluşların da yeterince güçlendirilmediği gözlenmektedir. Oysa taşrada temel yönetim kademesi **"ilçe"**dir. Yurttaşların ilçe sınırları içerisinde yoğunlaştığı ve yaşadığı gerçeği karşısında kamu hizmetlerinin sunumunda **"ana hizmet birimi"** ilçe olmalıdır. İl yönetiminin alt kademesi olan ilçeler, kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde işlevsel hale getirilmeli, ilçe yönetimi, teşkilat, personel, kaynak ve yetkilerle donatılarak güçlendirilmelidir.", önerisinde bulunulmuştur (İçişleri Bakanlığı, 2002: 146).

Bu konuda sonuç olarak, mülki idare sisteminde yaşanan en önemli olumsuz gelişmelerden birinin mülki idare birimlerinin Anayasa'da gösterilen ilkeler çerçevesinde kurulamaması olduğunu, il ve ilçe kurulmasında yaşanan sorunların mülki idare sistemini ve mülki idare amirlerini olumsuz etkilediğini, bu durumun meslekten kaçışın nedenlerinden biri olduğunu söyleyebiliriz. Zaman sürecinde mülki birimlerde kayma yaşanmıştır. Bucaklar kalkmış, yerini ilçelere bırakmış, iller de ilçeleşme sürecine girmiştir. Bu durumda mülki kademelerde boşluk ortaya çıkmıştır. Bu boşluğun ya yeni bir mülki idare kademesi kurularak, ya da mülki idare birimlerinin oluşturulacak standartlara göre yeniden düzenlenmesi ile doldurulması gerekecektir. Aksi takdirde bu yönetsel boşluğun mülki sistemin dışına çıkılarak doldurulacağı açıktır. Başka bir ifadeyle eğer mülki yönetim birimleri yeniden ve standartlara uygun olarak düzenlenmez ise (ki bu öneri çok güçlü bir siyasi irade gerektirdiğinden gerçekleşmesi zor görülmektedir), mülki idare birimlerindeki kaymanın yarattığı boşluğu dolduracak yeni bir mülki yönetim birimi kurulması kaçınılmazdır. Bu yeni yönetim kademesinin Fransa örneğinde olduğu gibi *"bölge valiliği"* olması en mantıklı çözümdür. Ancak bölgeselleşme eğilimlerinin ülkemiz açısından getirebileceği sıkıntılar dikkate alındığında zor olanın, yani illerin yeniden düzenlenmesinin tercih edilmesi düşünülmelidir.

Mülki birimlerin yeniden düzenlenmesi artık kaçınılmaz hale gelmiştir. Öncelikle mülki idare şurasında yapılan öneriler doğrultusunda artık işlevi kalmayan bucaklar İl İdaresi Kanunu değiştirilerek kaldırılmalıdır. Ayrıca iller ve ilçeler ciddi bir incelemeye tabi tutularak gereksiz olanlar kaldırılmalı veya birleştirilmelidir. İlçeler ana hizmet birimi kabul edilerek her yönden güçlendirilmelidir. Türkiye'de mülki yönetim birimlerinin Anayasada belirtilen ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırılmasının güçlü bir siyasi irade gerektireceği şüphesizdir. Ancak küçük ilçelerde adliyelerin, ceza ve tutukevlerinin, T.Halk Bankası Şubelerinin kapatılması, bazı bölge müdürlüklerinin ve nüfusu az olan belediyelerin kaldırılması girişimi ile başlayan sürecin mülki idare birimlerini de içine alacak şekilde yaygınlaştırılabileceği düşünülmektedir. Mülki idare sisteminin en önemli ve belirleyici unsuru olan mülki yönetim kademeleri yeniden düzenlenmedikçe, mülki idarenin tekrar ağaya kalkması mümkün olmayacaktır.

3.2. İL SİSTEMİNDEN KOPMALAR VE BÖLGESELLEŞME EĞİLİMLERİ

Birinci bölümde il sisteminin tanıtımı yapılmıştı. Burada da kısaca ifade edilecek olursa; 1864 tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi başlangıç kabul edilirse ülkemizde il sistemi (mülki yönetim) 143 yıldır uygulanmaktadır. İl sistemine göre ülke illere ayrılır ve illerin başında merkeze ait bulunan bir takım yetkileri yine merkez adına kullanan, merkezi yönetimin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu bulunan vali bulunur ve iller bu yönetici tarafından yönetilir. Mülki yönetim sistemi, hükümetin, tek tek bakanların ve tüzel kişiliği olan kamu kurumlarının o ildeki kuruluşları üzerindeki hiyerarşik görev, yetki ve sorumluluklarını valilere devretmesi esasına dayanmaktadır. Buna göre merkezi yönetim kuruluşlarının taşra örgütleri mülki yönetim bölümlenmesine uygun olarak oluşturulmalı ve ildeki bütün kuruluşları birinci derecede valiye karşı sorumlu olmalıdır. Bu mantığın doğal bir sonucu olarak 5442 sayılı Kanun'a göre vali, adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan bütün devlet daire ve müesseselerini, yerel yö-

netimler ile tüm kuruluş ve işletmeleri denetleme yetkisi ile donatılmıştır (Emre, 2002d: 215).

Yine birinci bölümde mülki yönetim sistemini düzenleyen temel yasal metinlerin; 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ile başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere, bakanlıkların kuruluş kanunları olduğunu ifade etmiştik.3046 sayılı Yasa bakanlıkların taşra örgütünü düzenlerken il sistemini esas almıştır. Bu sistemin kalbi de mülki idare amirleridir. Ancak zamanla il sisteminin önemli ölçüde geçerliliğini yitirdiğini görmekteyiz. Emre (2002d: 216) bu süreci şöyle ifade etmektedir: "… Ancak zamanla bakanlıklar kuruluş kanunlarına ya da çıkardıkları tüzük ve yönetmeliklere kimi hükümler koyarak, kimi zamanda yasalara açıkça aykırı tebliğ ve genelgelerle il sisteminin, bir başka deyişle vali ve kaymakamların yetki, görev ve sorumluluk sahasının dışına çıkmaya başlamışlar, bu da uygulamada taşra yönetiminin giderek mülki idare amirlerinin elinden kayması sonucunu doğurmuştur. Gerek merkez bürokrasisinin, bakanların mülki idareyi devre dışı bırakan uygulamalarının yaygınlaşması, gerek il ve ilçe sayısındaki ölçüsüz artışlar, gerek statü ve ücret yönünden gerileme, gerek özel-toplumsal-siyasal koşullar mülki yönetimin giderek bir 'güçsüzlük' sendromuna sürüklenmesine neden olmuştur. İl sistemi ya da mülki yönetim sistemi merkezden yönetim ilkesinin hem tüm ülke düzeyinde uygulanmasını olanaklı kılan, hem de merkezden yönetimin sakıncasını ortadan kaldıran, başka bir deyişle yumuşatan bir sistemdir. Ancak sistemin işleyişini belirleyen içinde bulunulan toplumsal, ekonomik, siyasal, tarihsel ve kültürel koşullardır. Sistemin geçerliliğine ilişkin tartışmalarında bu bağlamda yapılması gerekir…"

2002 araştırması sonuçlarına göre mülki idare amirlerinin sadece %51,6'sı il sisteminin hala geçerli olduğunu düşünmektedir (Emre, 2002d: 216). Mülki idare amirleri bu konuda ikiye bölünmüşlerdir. Ancak çok önemli bir kesim (özellikle yaş ortalaması düşük olanlar) il sisteminin geçerliliğini önemli ölçüde yitirdiğini kabul etmiştir.

3.2.1. İl Sisteminden Kopmalar ve Bölgesel Kuruluşlarının Yaygınlaşması

İl sisteminden kopmaların görüldüğü alanların başında bölgesel olarak örgütlenen hizmet alanları gelmektedir. Bu hizmet alanlarının önemli ölçüde 'Bölge Müdürlüğü' şeklinde örgütlendikleri görülmektedir. Ancak bölge müdürlüğü şeklinde örgütlenmeden de il sisteminden kopan hizmet alanları vardır. 2002 araştırması sonuçlarına göre, mülki sistemden kopuşun en yoğun yaşandığı hizmet alanları, orman, yerel yönetimler, gümrük, asayiş-güvenlik, bayındırlık ve iskân ile tapu kadastrodur. Bunlara Karayolları, DSİ gibi bölgesel olarak örgütlenmiş hizmet alanları da dâhil edilebilir. Bu hizmet alanlarından bölgesel olarak örgütlenmiş olanlar ile yerel yönetimlerin bulunması şaşırtıcı görülmekle birlikte, dikkat çekici olan il sisteminin en önemli öğelerinden olan ve mülki idare amirine bağlılığı mevzuatla güvence altına alınan ve mülki idare amirlerinin yasal açıdan birinci derecede sorumlu oldukları asayiş ve güvenlik alanının sistemden kopan hizmet alanlarının başında yer almasıdır (Emre, 2002d: 219-221). Bunun ana nedeninin 12 Eylül askeri darbesinin getirdiği Jandarma Teşkilat Yasası ile mülki sistemden koparılması olduğu düşünülmektedir ve bu konu ileride ayrıntılı olarak incelenecektir.

Bölgesel kuruluşlar ve yerel yönetimler bir tarafa bırakılırsa il sisteminden kopmaların ana nedeni olarak mülki idare amirleri; bakanlıklarla kamu kurum ve kuruluşlarının merkez örgütlerinin yasaların açık hükümlerine karşın, mülki idare amirlerini devre dışı bırakarak il ve ilçe örgütleriyle doğrudan ilişki kurmaları olduğunu (%74,5 oranında) düşünmektedirler. Yine temel yasalara aykırı olarak yapılan yasal ve yönetsel düzenlemeler (%21,1 oranında) mülki idare sisteminden kopuşun nedenleri arasında sayılmıştır (Emre, 2002d: 221). Kanunda açıkça hüküm bulunmasına rağmen uygulanmayan en önemli konulardan biri atamalarda valinin görüşünün alınmasına ilişkin İl İdaresi Kanununun 7.maddesidir. Bu madde ile ilgili tespitleri İl İdaresi Kanununun incelendiği bölüme bırakıyoruz. İl sisteminden kopmalara, İl İdaresi Kanununun işlevsiz hale getirilmesi ile ilgili bölümde de değinileceğinden dolayı, bu aşamada tekrar il sisteminden kopuşun adresi olan bölge müdürlüklerine dönmekte yarar vardır.

Anayasamızda yer alan ve mülki idare dışında bulunan bir başka taşra örgütü de esasen *'bölge kuruluşları'*dır. Birinci anlamıyla *'bölge (region)'*; iller ile merkezi devlet yönetimi arasındaki mülki yönetim kademesidir. Ayrıca illerden daha geniş coğrafi birimler düzleminde eşgüdümleşmesi gerekli kimi hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetsel birimlere de bölge denilmektedir. Fransa, Belçika ve İtalya gibi ülkelerde ise bölge bir yerel yönetim kademesidir (Bozkurt vd., 1998: 39).

1982 Anayasasına; *"Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.",* hükmü konulmuş; ayrıca 3046 sayılı Kanun ile merkezi idarenin bölge örgütlenmesi genel ve soyut biçimde kurala bağlanmış bulunmaktadır. 3046 sayılı Yasaya göre bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda bölge örgütlenmesine gidilebilir. Bunun kuruluş yasasında öngörülmüş olması gerekir. Bölge örgütlenmesi Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleştirilir.

Genel yönetimin taşra örgütlenmesinde bölge kuruluşlarına yer verilmiş ve bazı bakanlıklar tarafından birden çok ili içine alan bölge müdürlükleri kurulmuş, ancak yukarıda belirtilen birinci anlamıyla "bölge/bölge valiliği" kurulmuş değildir. Bu arada olağanüstü hal ilan edilen Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde bulunan ve sayma yolu ile belirtilen illeri kapsamak üzere 1987 yılında 285 sayılı KHK ile *'Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'* kurulmuştur. Adı geçen valilik, olağanüstü hal süresi ile sınırlı olarak kurulmuş olup, geçici bölgesel bir kuruluştur ve günümüzde de kaldırılmıştır.

İller ile merkezi devlet yönetimi arasında yer alacak bir mülki yönetim kademesi, daha doğrusu bölge yönetimi kurulması yönünde bir girişim 12 Eylül 1980'i izleyen dönemde gerçekleşmiştir.1983 yılında çıkarılan 71 sayılı KHK ile ülkenin (8) ayrı bölgeye ayrılması ve buralarda bölge valilikleri kurulması öngörülmüştür. Ancak 1984 tarih ve 3036 sayılı Yasa ile adı geçen KHK, TBMM tarafından reddedilmiş ve dolayısıyla bölge yönetimi yasalaşamamıştır. Anayasa'nın 126. maddesinin il üzerine yeni bir mülki idare kademesine olanak tanımadığı, yetki genişliği ilkesinin Anayasa tarafından sadece il yönetimi için öngörüldüğü, birden çok ili kapsayan ve bütün bakanlıkların temsil edildiği bir yetki genişliğinin Anayasaya aykırı olduğu, bu durumda kurulacak bir bölge

valiliğinin ancak bölge illeri arasında bir eşgüdüm yetkisi ile donatılabileceği ret kararına gerekçe yapılmıştır (Gözübüyük, 2005: 112).

Bölgesel örgütlenmeye bakanlıklardan çok birer '*hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu'* olan *'bağlı'* kuruluşlarda rastlanmaktadır. Kısaca bölge kuruluşlarının genel yönetimden çok hizmetsel kuruluşlarda görüldüğü söylenebilir. Ülkemizde bölge illerden daha geniş coğrafi birimler düzleminde eşgüdümleşmesi gerekli kimi hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetsel birimler şeklindedir. Kimi hizmetlerin birden çok ili kuşatır biçimde yürütülmesi gereğinden kaynaklanan yönetsel bölge örgütlenmesine örnek olarak, Karayolları Genel Müdürlüğünün, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün ve Orman Genel Müdürlüğünün taşra örgütlenmesi gösterilebilir.

Bölgesel kuruluşlar 80'li ve 90'lı yıllarda mülki sistemden kaçışın adeta adresi olmuş, birçok bakanlık ve bağlı kuruluş gerekmediği ve yürütülen hizmet "bölgesel nitelik taşımadığı" halde bölge teşkilatı olarak örgütlenmiştir. Bu konuda o kadar abartıya gidilmiştir ki, Orman Bakanlığı örneğinde olduğu gibi bir bakanlığın taşrada iki ayrı bölge müdürlüğü (Bakanlık Bölge Müdürlüğü ve Orman Bölge Müdürlüğü şeklinde) kurulmuş, ayrıca doğrudan köye yönelik hizmet götüren ve yürüttüğü hizmetin hiçbir bölgesel niteliği olmayan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü dahi bölge müdürlüğü şeklinde örgütlenmiştir.

Bazı ilçeler çeşitli hizmetler için farklı illerde bulunan bölge teşkilatları ile ilişkilendirilmek zorunda bırakılmıştır. Örnek olarak bu satırların yazarının görev yaptığı Mesudiye İlçesi gösterilebilir. Mesudiye ilçesi, mülki açıdan Ordu Vilayetine bağlı olmasına rağmen, orman işletmesi açısından Giresun Orman Bölge Müdürlüğü, Orman Bakanlığının diğer hizmetleri açısından Trabzon Bakanlık Bölge Müdürlüğü, milli parklar ile ilgili bir konu için Samsun'da bulunan Başmühendislik, karayolları açısından Samsun Karayolları Bölge Müdürlüğü, kadastro hizmetleri açısından Samsun Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlüğü, köy hizmetleri açısından Samsun Köy Hizmetleri Bölge Müdürlüğü, jandarma açısından Giresun Jandarma Bölge Komutanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Dolayısıyla il merkezi Ordu olmasına rağmen ilçe kaymakamı birçok konuyu Ordu dışında Samsun, Giresun ve Trabzon gibi farklı illerde takip etmek durumunda kalmıştır.

Mülki sistemin 80'li yıllarda yozlaştırılmasının en önemli araçlarından birinin pıtrak gibi çoğalan ve artık neye göre örgütlendikleri belli olmayan bölge teşkilatları olduğu rahatlıkla söylenebilir. Sözde İçişleri Bakanlığına bağlı Jandarma Genel Komutanlığının dahi *'Bölge Komutanlığı'* şeklinde örgütlenmesi ayrıca düşündürücüdür. İçişleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş bile bölge teşkilatı kurabiliyorsa diğer bakanlıklara diyecek fazla bir söz kalmamaktadır.

İl sisteminin yeniden düzenlenmesi için getirilen öneriler arasında mülki idare amirleri arasında en çok "bölgesel kuruluşların kaldırılması" önerisinin benimsenmesi, ilişkilerde en çok sorun yaşanan bölgesel kuruluşlardan kurtulma isteklerinin bir yansıması olarak kabul edilmiştir. Günümüzde belli hizmetlerin yürütülmesi bakımından ilin ussal bir mülki idare kademesi olmaktan çıkması, bölgesel örgütlenmenin ciddi bir seçenek olarak belirmesine neden olmakla birlikte, ülkemizde il ölçeğinde yürütülmesi da-

ha yararlı ve gerekli pek çok hizmet alanında bölgesel örgütlenmeye gidilerek bir anlamda ölçü kaçırılmıştır (Emre, 2000d: 283).

Bayramoğlu (2005: 54); kendi hizmetleri ve yatırımları doğrultusunda birbirinden farklı bölge sınırlarını esas alan bölgesel kuruluşlar nedeniyle, karmaşık bir taşra örgütlenmesinin ortaya çıktığını ifade etmiştir. Bunun nedenlerini şöyle sıralamaktadır: "… Bölgesel kuruluşların karmaşık bir idare yapısına yol açmasının nedenleri, bazılarına göre bölgesel örgütlenmelerin ilke ve yönteminin belirlenmemiş olması ve yasal dayanaklara bağlanmamış olmasıdır. Ancak, bölgesel kuruluşların özellikleri de bu karmaşıklığa neden olmaktadır. Bölgesel kuruluşların her biri farklı bir bölge anlayışından yola çıktığı için, bölgelerin sınırları, merkezleri, alanları çoğunlukla birbirinden farklıdır; ayrıca, bazı kuruluşlar bütün ülke genelinde örgütlenmişken bazıları yalnızca belli bölgelerde kurulmuşlardır. Dolayısıyla, her bölgesel kuruluş farklı bir bölge haritası çizmektedir. Bölgesel örgütlenmelere gidilmesi, il sistemi dışına çıkma çabasının ürünü sayılmaktadır. Bölgesel kuruluşların kurulmasında temel ölçütlerin bulunmayışı, bu alanı siyasal etkiye de daha açık hale getirmektedir…"

Bölgesel kuruluşların gereksiz yere yaygınlaşması önlenmeli, bu konuda teknik zorunluluk ya da hizmetin gerektirdiği ölçüt kesin olarak belirlenmeli ve ölçüte uymayan bölgesel örgütlenmelere son verilerek, *"İl Sistemi",* idarenin bütünlüğü ve yetki genişliği ilkesi doğrultusunda güçlendirilmeli ve bölge kuruluşlarının, *"İdarenin Bütünlüğü İlkesi"* doğrultusunda bölgedeki il valilerinin gözetim ve denetimi altında hizmet vermeleri sağlanmalıdır.

Bu yanlışlardan son yıllarda dönülme yolunda olunması olumlu karşılanmaktadır. Bakanlar Kurulu 2002 yılında, bakanlıklara ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait bölge müdürlükleri ile başmüdürlüklerin kademeli olarak kaldırılmasına karar vermiştir. Buna göre, bölge ve başmüdürlüklere bağlı hiyerarşik birimler (il müdürlüğü, şube müdürlüğü, ilçelerdeki şeflikler v.b) hizmetlerini mevcut hükümlere göre yürütecekler, bölge ve başmüdürlükleri kaldıran kurum ve kuruluşların hizmetlerinin devamı için gerekli alt hizmet birimleri, yetkili organlarca kurulacak veya kaldırılacaktır (Gözübüyük, 2005: 111). Orman Bakanlığının Bakanlık Bölge Müdürlüklerinin kapatılması, Köy Hizmetleri Bölge Müdürlüklerinin Genel Müdürlükleriyle birlikte lağvedilmesi olumlu gelişmelerdir. Ancak daha kapatılmayı bekleyen birçok bölge müdürlüğü vardır.

Bölgesel kuruluşlar Mülki İdare Şurasında da yoğun olarak tartışılmış ve her 3 komisyon raporlarında da karara bağlanmıştır. Her üç komisyonda da bölge kuruluşlarının tartışılması konunun mülki idare açısından öneminin ifadesidir.

1 numaralı komisyon raporunda; "Bölgesel kuruluşların gereksiz yere yaygınlaşması önlenmeli, bu konuda teknik zorunluluk ya da hizmetin gerektirdiği ölçüt kesin olarak belirlenmeli ve ölçüte uymayan bölgesel örgütlenmemelere son verilerek, "il sistemi", idarenin bütünlüğü ve yetki genişliği ilkesi" doğrultusunda güçlendirilmeli ve bölge kuruluşlarının, "idarenin bütünlüğü doğrultusunda bölgedeki il valilerinin gözetim ve denetimi altında hizmet vermeleri sağlanmalıdır. Ayrıca kaldırılan bölgesel teşkilatların bünyesinde bulundurduğu personel ve imkânların görev alanı içindeki illere dağı-

tımını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.", denilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 135).

2 numaralı komisyon raporunda; "Bölgesel kuruluşlar, Anayasamızda da belirtildiği gibi, il istemine zorunlu durumlarda getirilen bir ayrı örgütlenme modeli olma özelliliğin bozmadan, çok gerekli durumlarda kurulmalı, kamu yönetiminin temel taşra yönetim sistemi olan **il/mülki idare sistemi bozulmamalı ve yozlaştırılmamalıdır**. İl sistemi içinde yürütülebilecek hizmetler için kesinlikle bölge kuruluşuna gidilmemelidir." , denilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 142).

3 numaralı komisyon raporunda; "Birden çok ili kapsayan ve yetki genişliğine sahip doğrudan merkeze bağlı bölge kuruluşlarının sayıca artmış olması, **il sitemini aşındırmıştır**. Bölge merkezleri ve hizmet alanları değişken olan gelişigüzel olarak kurulmuş bölge kuruluşları genelde kuruluş amaçlarını bir yana bırakıp, valileri devre dışına bırakan onların otoritelerinden kaçan, merkezde Bakanların ve bürokratların taşrada etkin siyaset aracı ve kamu kaynaklarının israf edildiği kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir. Son gelişmeler olumlu karşılanmakla birlikte, bölge düzeyinde yapılanmalara gidilmemesi sağlanmalıdır.", denilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 145).

Mülki idare şurasında alınan kararlar bölge kuruluşlarının il sistemini aşındırdığını yeterince vurgulamıştır. Bölgesel kuruluşların yaygınlaştırılması ile beraber il sisteminin aşındırılması mülki idarenin en önemli sorunlarından biri sayılabilir. Bölgesel kuruluşların ve diğer il teşkilatlarının neden bu kadar çok mülki idarenin etki alanından kaçmak istediklerinin nedenini anlamak mümkün değildir. Mülki idareden kaçarken Köy Hizmetleri örneğinde olduğu gibi yerel ve feodal güçlerin kucağına da düşülebileceği unutulmamalıdır. Tamamen il bazında görev yapabilecek Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, sırf sözde *"mülki idarenin tahakkümünden kaçırılmak için"* bölgesel temelde örgütlendirilmiş, ancak mülki idarenin etki alanından kaçarken tam olarak siyasetçilerin etki alanına girmiş, sonuçta da iflas etmiş ve bu haliyle il genel meclislerinin inisiyatifine terkedilmiştir. Köy hizmetleri mülki idareden kaçarken kendi sonunu da hazırlamıştır. Artık köy hizmetlerinin patronu yerel siyasettir. Pek yakında mülki idare mumla aranır hale gelecektir. Mülki idare amirlerinin isteklerine kulaklarını tıkayan köy hizmetleri il müdürleri, artık belediye birim müdürleri gibi siyasetçilerin karşısında muhtemelen ezilip, büzüleceklerdir. Köy Hizmetlerinin durumu ve hazin sonu diğer bölge teşkilatlarına hatta il müdürlerine de ders olmalıdır. Eğer mülki idare ortadan kalkarsa bütün il müdürlerinin amiri yerel siyaset olacaktır. Hatta kolluk birim amirleri bile bir gün yerel zabıtanın durumuna düşebilecektir. Mülki idare sistemini en fazla savunması gerekenler bizce, bakanlıkların taşra kuruluşları olmalıdır. Çünkü kendilerini köy hizmetlerinin akıbeti beklemektedir.

Mülki idare taşra teşkilatlarının sigortasıdır. Atanmış bir valiyle çalışmak seçilmiş il genel meclisi başkanlarıyla çalışmaktan daha kolaydır. İl ve bölge müdürlerine belediye birim müdürlerinin durumuna göz atmaları salık verilir. Belediyelerde adeta seçilmiş kral gibi hareket eden belediye başkanlarının birim müdürlerine yönelik rencide edici davranışlarına taşrada bizzat tanık olunmuştur.

Oysa mülki idareden korkmaya ve kaçmaya hiç gerek yoktur. Her biri yetişmiş ve profesyonel birer idareci olan mülki idare amirleri her zaman kamu yararını ön planda tutmaktadırlar. Şura'da da dile getirildiği üzere (İçişleri Bakanlığı, 2002: 145) Vali; Devletin başı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletini temsil eden Cumhurbaşkanı'nın, Hükümetin ve ayrı, ayrı her bakanın, görevli olduğu il sınırlarını içerisindeki temsilcisidir. Vali sayılan makamların aynı zamanda taşradaki 'idari ve siyasi yürütme vasıtası'dır. İdari ve siyasi yürütme vasıtası olarak vali; Cumhurbaşkanı, Başbakanlık ve bakanlıkların yürütmekle yükümlü olduğu görevlerin il sınırları içerisinde yerine getirilmesini sağlamakla görevlidir. Valinin Başbakan ve ayrı ayrı her bakanın 'siyasi yürütme vasıtası' olması; onun görevli olduğu ilde; devlet politikasını, hükümet programlarını, kalkınma plan ve programlarını, bütçeyi, hükümetin öteki mali, ekonomik, güvenlik, toplumsal ve kalkınma politikalarını uygulaması anlamında değerlendirilmelidir. Başbakan ve bakanların ildeki muhatabı validir. Başbakan ve bakanların valileri devre dışı bırakarak bölge ve il müdürleriyle ilişki içine girmeleri, kamu hizmetlerini valinin emrinde bulunan görevlilerle yürütmeleri, ilde bulunan kendi teşkilatlarının başlarındaki müdürleri, kendi "temsilcileri" olarak algılamaları, başta Anayasa olmak üzere, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yönetim bilimi ilkelerine de aykırıdır.

Vali ve kaymakamların, özlük hakları bakımından İçişleri Bakanlığına bağlanmaları, onların İçişleri Bakanlığının birer memuru gibi algılanmaları yanlışlığın temel nedenlerindendir. Vali ve kaymakamlar sadece İçişleri Bakanlığını değil, başbakan ve tüm bakanların taşradaki temsilcisidirler. Böylesi önemli bir sapmanın Bakanlar Kurulunda görüşülüp Başbakanlıkça çıkarılacak bir emir ile düzeltilmesi ve uygulamanın izlenmesi yerinde olacaktır. Ancak bu işin kesin çözümü birinci bölümde de ifade edildiği üzere mülki idare amirlerinin *başbakanlığa bağlanmasıdır*. İçişleri Bakanlığı bünyesinde kalacak bir mülki idare, *'İçişleri İl Müdürü'* muamelesi görmekten kurtulamayacaktır.

İl sistemi kurgulanırken 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu çok önemli bir düzenleme olarak uygulamaya konulmuştur. Ancak zamanla kimi bakanlıkların kuruluş kanunlarıyla, tüzük, yönetmelik ve kararname ile hatta genelgelerle kurulan sistem aşındırılmıştır. Merkezden yapılan atamalar siyasi değerlendirme ve istemler doğrultusunda gerçekleşmekte, ehliyet ve liyakat gibi nesnel değerlendirmeler ölçü alınmamaktadır. Böylesine bir atama, atanan bölge ya da il müdürünün valiye bağlılık yerine, atamasını sağlayan siyasal partiye, o partinin il yöneticilerine ya da milletvekiline karşı kendini borçlu hissetmesine ve onların yönlendirmelerine göre hizmet etmesine yol açmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 145).

Mülki idare şurası 2 numaralı komisyonun sonuç raporu, mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini ve il sistemi içinde mülki idare amirlerinin temel konumu şöyle özetlemiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 143-144);

A- İlde vali, ilçede kaymakam bugün olduğu gibi, Devletin ve hükümetin temsilcileri, il ve ilçe yönetiminin başı olarak görevlerini sürdürmelidirler. Bu doğrultuda mülki idare amirlerinin temel görev ve yetkileri şunlar olmalıdır:

a) Ülkenin birlik ve bütünlüğünü korumak, kamu yararı ve çıkarını gözetmek,

b)İldeki kamu kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetimler dâhil, hukuka uygun biçimde işlemesini gözetmek ve bunu sağlamak için denetleme görevini etkin biçimde yapmak, bunun için gerekli güce ve örgüte sahip olmak,

c) Kamu kaynaklarının kullanımında ve yönetiminde verimliği ve etkinliği gözetmek,

d) Merkezle yerel yönetimler ve yerel yönetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak,

e) Amaçlı devlet yardımları aracını kullanarak, bunların yerel yönetimler ya da yerel yönetim birlikleri aracılığı ile en etkin ve verimli biçimde kullanılmasını yönlendirmek ve sağlamak,

f) Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının halkın refahını artırıcı yönde çalışmasını sağlamak ve gözetmek,

B- Vali ve kaymakam aynı zamanda, il ve ilçe yerel yönetimlerinin yürütme organı olarak görev yapmalı, merkezi yönetime karşılık il ve ilçeyi temsil etmelidir.

3.2.2.Yeni ve Kendine Özgü Bir Bölgesel Kuruluş: Kalkınma Ajansları

Merkezi idareye bağlı bölge müdürlükleri sayısının kontrolsüz bir şekilde çoğalmasının il sistemi üzerinde olumsuz etkileri üzerinde durduktan sonra, bölge kuruluşları konusunda son dönemlerdeki en önemli değişiklik olan Kalkınma Ajansları üzerinde de durmak gerekmektedir.

Kalkınma ajanslarının ilk tohumları 2002 tarihinde atılmıştır. Türkiye, Avrupa Katılım Ortaklığı Belgesi'nde tanımlanması öngörülen *"istatistik bölgeleri"*ni üç düzeyli olarak, 22 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu kararıyla belirlemiş ve ilan etmiştir. İstatistik Bölge Düzeyi 1'de ülke toprakları 12 bölgesel birime, Düzey-2'de 26 bölgesel birime, Düzey-3'te ise var olan illerden oluşan 81 bölgesel birime ayrılmıştır. Kalkınma Ajansları bu listede merkezleri de belirtilmiş olan 26 ayrı bölgede kurulacak birimlerdir. Bunların, bölgedeki valilikleri, belediye başkanlıklarını, sanayi ve ticaret odaları ile yatırımcıları bir araya getiren karar yapılarına ve özellikle Avrupa bölge kalkınma fonlarından elde edilecek kaynaklar başta olmak üzere özel sermaye ya da kamusal gelirlere dayanan bütçelere sahip olmaları tasarlanmıştır. Bu yapı, 26 bölgede yönetimin bir tür 'bağımsız idari otorite' ya da üst kurul olarak bilinen düzenleme ve denetleme kurumları benzeri, kamu karar gücünü kamu organ ve kişilerinden alıp özel sektör ile gönüllü örgüt adı verilen tüzelkişilerle paylaştıran *'yönetişimci'* bir kuruluştur.

İlk bölümde incelenen bölge kuruluşları anayasal kuruluşlardır ve taşraya il ölçeğini aşan büyük bazı yatırım hizmetlerinin götürülmesinde etkinlik sağlamak gerekçesiyle kurulmuşlardır. Ancak 2006 yılında hukukumuza giren kalkınma ajanslarının ne tür bir idare olduğu tartışmalıdır. Bunların merkezi idareye bağlı bölge kuruluşu veya mahalli

idare kuruluşu tanımına girip girmedikleri de belli değildir. Dolayısıyla anayasaya uygunlukları da tartışmalıdır.

25.01.2006 tarihli ve 5449 sayılı *"Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun",* 08.02.2006 tarihli ve 26074 sayılı RG.'de yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanun'un amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak *bölgesel* gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, *bölgeler arası* ve *bölge içi* gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.

Kanun tasarı halindeyken adında *'Bölge'* kelimesi vardı. Ancak gelen eleştiriler üzerine bu kelime kanunun başlığından çıkarılmıştır. Ancak Kanunun başta amaç maddesi olmak üzere bütününe bakıldığında bunun kendine özgü bir *'bölgesel kuruluş'* olduğu açıktır. Kanunun adından bölge kelimesinin çıkarılmış olması bu kuruluşlarının bölgesel özelliğini ortadan kaldırmamıştır. Nitekim Kanun Bölgeyi: *"EK 1 listede belirtilen Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimi"* olarak tanımlamıştır. Dolayısıyla adına "istatistikî" dense bile burada söz konusu olan bölgedir. Bu listeye baktığımızda *"İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması"*nın aşağıdaki şekilde yapıldığını görmekteyiz;

*TR1: İstanbul, TR10: İstanbul,
*TR2: Batı Marmara, TR21: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ, TR22: Balıkesir, Çanakkale,
*TR3: Ege, TR31: İzmir, TR32: Aydın, Denizli, Muğla, TR33: Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak,
*TR4: Doğu Marmara, TR41: Bilecik, Bursa, Eskişehir, TR42: Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova,
*TR5: Batı Anadolu, TR51: Ankara, TR52: Karaman, Konya,
*TR6: Akdeniz, TR61: Antalya, Burdur, Isparta, TR62: Adana, Mersin, TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye,
*TR7: Orta Anadolu, TR71: Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir, TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat,
*TR8: Batı Karadeniz, TR81: Bartın, Karabük, Zonguldak, TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop, TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat,
*TR9: Doğu Karadeniz, TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon,
*TRA: Kuzeydoğu Anadolu, TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum, TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars,
*TRB: Ortadoğu Anadolu, TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli, TRB2: Bitlis, Hakkâri, Muş, Van,
*TRC: Güneydoğu Anadolu, TRC1: Adıyaman, Gaziantep, Kilis, TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa, TRC3: Batman, Mardin, Şırnak, Siirt.

Yukarıdaki sınıflandırmadan ülkenin İstanbul, Batı Marmara, Ege, Doğu Marmara, Batı Anadolu, Akdeniz, Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu,

Ortadoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu olmak üzere toplam (12) bölgeye ayrıldığı anlaşılmaktadır. Bu bölgelerin altında da iller sınıflandırılmışlardır.

Kanun'a göre; "Ajanslar, **bölgeler esas alınarak**, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur. Ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde belirtilir. EK 1 listede belirtilen bölgelerin yeniden düzenlenmesine ve kurulmuş olan Ajansın kaldırılmasına Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ajanslar, **tüzel kişiliği haiz** ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde **özel hukuk hükümlerine** tâbidir."

Dolayısıyla Ajansları, *'bölgeler esas alınarak',* Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacaklardır. Ayrıca Ajanslar, *'tüzel kişiliği haiz'* ve *'özel hukuk hükümlerine tâbi'* olarak görev yapacaktır. Hiç şüphe yok ki Kanunda tanımlanan ajanslar tüzel kişiliğe sahip bir *'bölge birimi'*dir. Ancak bu tüzel kişiliğin kamu veya özel hukuk tüzel kişiliği olup olmadığı belli değildir. Oysaki bir teşkilat kurulurken genellikle o teşkilatın, kamu veya özel hukuk tüzel kişisi olup olmadığı da belli edilmektedir. Ajansların kamu tüzel kişisi olup olmadıkları belli değildir. Ancak ileriki maddelerde de görülebileceği üzere, ajanslar bazı durumlarda kamu gücü ve yetkisini elinde bulundurmaktadırlar.

Kanun, ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan *Devlet Planlama Teşkilatı* sorumlu tutmuş, ajanslar konusunda DPT'nin yetkilerini sıralamıştır. Dolayısıyla ajansların daha çok DPT'nin koordinasyonunda çalışma yürütecek kuruluşlar olduğunu söyleyebiliriz. DPT'ye, planlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapmak, plan ve programların uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek, ajanslar arasındaki işbirliğini sağlamak, ajansların yıllık çalışma programlarının onaylamak, seçilen ve teklif edilen ajans genel sekreterini onaylamak, ajansların yürüteceği iş ve işlemlerle ilgili esas ve usullerin belirlenmesi vb. görevler verilmiştir. DPT ile ajanslar arasındaki ilişkiyi tanımlamak kolay değildir. Bu ilişkiyi bir vesayet veya hiyerarşi ilişkisi olarak değerlendirmek pek mümkün görülmemektedir. Burada daha çok ajansların işlevlerini etkili ve verimli şekilde yürütülmesini sağlayacak bir eşgüdüm ilişkisinden söz edilebilir. DPT'nin ajansları denetleme yetkisi söz konusu değildir.

Ajansın görev ve yetkileri şunlardır: a) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak. b) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek. c) Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak. d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek. e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek. f) 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak. g) Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve

rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek. h) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak. i) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek. j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek. k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak. l) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

Ayrıca ajanslara, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan isteme yetkisi verilmiştir. Kendilerinden bilgi istenilenler de bu bilgileri zamanında vermekle yükümlüdürler. Ajansın teşkilât yapısı aşağıdaki gibidir:

a) Kalkınma Kurulu.
b) Yönetim Kurulu.
c) Genel sekreterlik.
d) Yatırım destek ofisleri.

Bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere kalkınma kurulu oluşturulacak ve bu kurul, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşacaktır.

Ajansın organları arasında asıl önemli olan ve mülki idare amirlerini ilgilendiren ajans yönetim kuruludur. Çünkü içerisinde il valisinin de bulunduğu, valilerin başkanlığını yaptığı ve ajansın karar organı olarak görev yapacak olan organ ajans yönetim kuruludur. Yönetim kurulu; tek ilden oluşan bölgelerde *vali,* büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde *il valileri*, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşacaktır.

Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil edecektir. Yönetim kurulunun başkanı *validir.* Yönetim kurulu ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan vekili seçer. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen *ilin valisi* tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre *bölgedeki valiler* tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür. Yönetim kurulu, başkanın daveti üzerine üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile her ay en az bir kere toplanır. Yönetim kurulu toplantılarına başkanın yokluğunda başkan vekili başkanlık

eder. Ajans genel sekreteri, oy hakkı olmamak kaydı ile yönetim kurulu toplantılarına katılır. Ajans yönetim kurulunun icra edeceği görevler Kanun'da sayılmıştır.

Genel sekreterlik ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel sekreterin nitelikleri, görev ve yetkileri Kanunda sayılmıştır. Bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri teşkil edilecektir. Yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumlu tutulmuşlardır. Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir. Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri Kanunda sayılmıştır. Yatırımcılar, ilgili mevzuatta belirtilen bilgi ve belgelerle yatırım destek ofislerine başvurabileceklerdir. Bu başvuru sonucunda yatırım destek ofislerinde geçen süreler, ilgili mevzuatta belirtilen sürelerden sayılmaz. Yatırımcıların bu Kanun kapsamında yatırım destek ofislerine başvurması kendi isteklerine bağlıdır. İzin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemler için yatırım destek ofisleri tarafından ilgili mercilere yapılan başvurular, yatırımcı tarafından yapılmış sayılır.

Kanun, ajans hizmetlerinin, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütüleceğini öngörmüştür. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilecektir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemeyecektir.

Ajansın gelirleri ve yöneteceği fonlar şunlardır:

a) Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay. b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar. c) Faaliyet gelirleri. d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay. e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay. f) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar. g) Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Ajansın giderleri ise şunlardır: a) Plân, program ve proje giderleri. b) Proje ve faaliyet destekleme giderleri. c) Araştırma ve geliştirme giderleri. d) Tanıtım ve eğitim giderleri. e) Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri. f) Yönetim ve personel giderleri. g) Görevlerle ilgili diğer giderler. Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde on beşini aşamaz.

Ajanslar, finansal kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla, kamuoyunu zamanında bilgilendirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Ayrıca ajanslara bütçe yapma zorunluluğu da getirilmiştir. Ulusal ve bölgesel düzeyde plân ve programlara, Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen ödenek tavanına ve yıllık çalışma programına göre hazırlanacak bütçenin, ajansın bütçe yılı içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermesi gerekmektedir. Bütçe taslağı yönetim kurulunca kabul edildikten sonra çalışma programı ile birlikte en geç eylül ayı başına kadar görüş alınmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilir. Bütçe, Genel Bütçe Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde kesinleştirilerek Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunulur. Bütçe sonuçları, genel sekreter tarafından bütçe döneminin bitiminden sonraki mart ayı içinde yönetim kuruluna sunulur; yönetim kurulunda görüşülerek karara bağlanır. Bütçe sonuçları onaylanmadığı takdirde *İçişleri Bakanlığı* ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilir. Bu kurumlar bu Kanunun ve/veya diğer ilgili kanunların ilgili hükümlerine göre işlem tesis eder.

Ajanslarda *iç ve dış denetim yapılacağı* hüküm altına alınmıştır. İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur. Dış denetimde; *İçişleri Bakanlığı* ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca müştereken belirlenecek esas ve usullere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş *bağımsız denetim kuruluşlarına* inceletilir. Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak *İçişleri Bakanlığı* ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya *İçişleri Bakanlığı,* performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kanunla İçişleri Bakanlığına ve dolayısıyla Mülkiye Teftiş Kuruluna ajansları denetleme yetkisi verilmemiştir. Ajanslar bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenecektir. Bu denetim işinin özelleştirilmesi anlamına gelmektedir. Anlaşılan bazı özel denetim firmalarına yeni ve karlı iş olanağı yaratılmış olacaktır. Denetim sonucunda suç teşkil eden bir durumla karşılaşıldığında ancak İçişleri Bakanlığı gerekli işlemleri yapmaya yetkili kılınmıştır. Eğer özel denetim kuruluşu tespit ettiği suçu raporuna yansıtırsa. Bu Kanunun beklide en eleştirilebilecek yönlerinden biri denetim yetkisinin devletin resmi kuruluşlarına verilmemesidir. Bu devletin resmi denetim kurumlarına bir güvensizliğin ifadesi olarak görülebilir. Başında valilerin olduğu bir kuruluşun İçişleri Bakanlığınca denetlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Böylece denetim işinin özelleştirilmesinin ilk adımı Kamu Yönetimi Temel Kanunu mantığına uygun olarak atılmış olmaktadır.

Ajanslar; bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulmuşlardır. Ayrıca Ajanslar, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildirler.

Yukarıdaki hükümlerden anlaşılacağı üzere ne olduğu tam olarak anlaşılamayan yeni bir kuruluş türüyle karşı karşıyayız. Ajansların başında, daha doğrusu *yönetim kurulunun başında valiler* bulunacaktır. Ancak onların *kurulun diğer üyelerinden bir üstünlüğü yoktur.* Herhangi bir üye durumundadırlar. Yönetim kurulunun oluşumu tam bir *"yönetişim"* örneğidir. İçerisinde tek atanmış kamu görevlisi validir. Diğer üyelerden belediye başkanları ve il genel meclisi başkanları seçilmiş üyelerdir. Bunların yanına bir de sanayi ve ticaret odası başkanları dâhil edilmiştir. Devletin ilde atanmış en üst düzey görevlisi olan valinin yönetim kurulunda fazla bir etkinlik sergileyebileceği düşünülemez. Her ne kadar yönetim kurulunun, başkanın daveti üzerine toplanacağı ve toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar alınacağı ve eşitlik durumunda, başkanın oyu yönünde karar alınacağı kayıt altına alınsa da valilerin çoğunun yerel güç odaklarını temsil eden üyelerin çoğunluk görüşüne çok fazla direnemeyeceği ortadadır. Zaten kanunda ajans başkanlığı şeklinde bir makam ihdas edilmemiştir. Yönetim kurulunun görev ve yetkileri sayılmış, kurul başkanının görevlerinin neler olacağı belirlenmemiştir. Kanunda görev ve yetkileri tek tek sayılan genel sekreterin daha etkili bir konumda olacağı ortadadır. Zaten genel sekreter ajansın icra organı olarak düzenlenmiştir. Valilerin ajanslardaki görevi temsil niteliğinden öteye gitmeyecektir. *Kısaca ajansların mülki idare sistemini güçlendirici bir yanı yoktur.* Bölgesel kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak amacıyla yola çıkan bir kuruluşta *mülki idare amirlerinin ağırlığı ve etkinliği oda başkanları veya sivil toplum temsilcileri ile aynı oranda ağırlığa sahip kılınmıştır.* Dikkat çekici bir nokta da il genel meclisi başkanlarına özel idare dışında yeni bir görev ve statü verilmiş olunmasıdır. Anlaşılan il genel meclis başkanları "seçilmiş vali" sıfatına alıştırılmaktadırlar.

Kalkınma ajanslarının çalışma usul ve esaslarını göstermek amacıyla *"Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*"[28] yürürlüğe konulmuştur. Ancak adı geçen yönetmeliğin Danıştay Kararıyla yürütmesi durdurulmuş ve Danıştay tarafından yönetmeliğin dayandığı 5449 sayılı Kanun'un Anayasaya aykırı hükümler taşıdığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine iptal davası açmıştır.

Danıştay 10. Dairesinin 2006/5588 esas sayılı ve 30.01.2007 tarihli kararı kalkınma ajansları konusundaki tartışmalara ışık tutar niteliktedir. Söz konusu dava, Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin iptali ve yürütmenin durdurulması ile 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulması istemiyle açılmıştır. Danıştay verdiği kararda;

"Uyuşmazlıkta uygulanacak kural niteliğinde olan ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 2'nci, 7'nci, 11'inci, 15'inci ve 16'ncı maddeleri ile daha önce iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulan "3 üncü maddesinin birinci fıkrasının ilk tümcesi ve son fıkrası; 4 üncü maddesinin b, c, h bentleri; 5'inci maddesinin b, c, d, e, bentleri; 8 inci maddesinin bir ve üçüncü fıkrası; 9 un-

[28] Adı geçen Yönetmelik, Resmi Gazete'nin 25.07.2006 tarihli ve 26239 sayılı sayısında yayınlanmıştır.

cu maddesinin a bendindeki "özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları" ibaresi; 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesindeki "özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından" ibaresi ve 17'nci maddesinin üçüncü fıkrası" dışında kalan kısımlarının da Anayasa'nın Başlangıç Kısmına, 2'nci, 11 inci, 123 üncü, 126'ncı ve 127'nci maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle Dairemizce Anayasa Mahkemesine başvurulmuş olup, Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna varılan Yasa hükmüne dayanılarak düzenleme yapan Yönetmeliğin de hukuka aykırı olacağı hususunda kuşku bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle (…) 25.7.2006 tarihli, 26239 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin, Anayasa Mahkemesince karar verilinceye kadar veya Anayasa Mahkemesince beş ay içinde karar verilmemesi halinde bu süre sonunda dosyadaki bilgi ve belgeler esas alınarak yeniden bir karar verilmek üzere yürütülmesinin durdurulmasına, 30.01.2007 tarihinde karar verildi.", denilmiştir.

Danıştay'ın *"İtiraz Yolu İle Anayasa Mahkemesi'ne Başvurulması Kararı"* kalkınma ajanslarının hangi açılardan Anayasaya aykırılığını ve nasıl bir kuruluşla karşı karşıya olduğumuzu ortaya koyar niteliktedir. Mahkemece yapılan bu değerlendirmenin kalkınma ajanslarını en iyi şekilde tahlil ettiği düşünülmektedir. Anılan başvuruda özetle; 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun, ülkemiz idari yapısında olmayan bölgesel teşkilatlanmayı öngördüğü, Anayasamızda, *'tekil devlet'* modelinin yönetsel örgütlenmedeki temel ilkelerinin *'merkezden yönetim', 'yerinden yönetim'* ve bunları tamamlayan *'idarenin bütünlüğü'* olarak belirlendiği, '*bölgesel yönetim*'in öngörülmediği, Anayasaya göre birden çok ili içine alacak şekilde merkezi idare teşkilatı kurulabilecek ise de; 5449 sayılı Yasa ile oluşturulan yapıda merkezi yönetimin kalkınma ajansları üzerinde *'hiyerarşik denetiminin bulunmadığı'*, kalkınma ajanslarının teşkilat yapısından bu ajansların, *'merkezi idarenin taşra birimi olmadıkları'*nın da anlaşıldıkları, bu duruma göre; 5449 sayılı Kanun'un kalkınma ajanslarının kapsamını, amacını ve kuruluşunu belirleyen 1'inci, 2'inci ve 3'üncü maddelerinin; Anayasanın Başlangıç kısmında belirtilen ilkelere ve 123'üncü, 126'ncı ve 127'nci maddelerinde belirtilen *"idarenin bütünlüğü", "idari vesayet", "yetki genişliği*" ilkelerine aykırı bir yapı oluşturduğu sonucuna ulaşıldığı belirtilerek, bu maddelerin de Anayasaya aykırı olduğu sonucuna varılmıştır. Danıştay tarafından açılan bu dava neticesinde Anayasa Mahkemesinin anılan Kanunun birçok maddesini iptal etmesi beklenmektedir.

Bölge kalkınma ajansları akademik camiada da oldukça fazla tartışılmıştır. Yapılan tartışmalardan söz konusu yasanın oldukça önemli sakıncalar taşıdığı sonucu çıkmaktadır. Her şeyden önce bu yasanın dış kaynaklı bir yasa olduğu ve hazırlanmasının Avrupa Birliğince istenildiğini belirtmek gerekir. Bu Yasanın mülki idareyi asıl ilgilendiren yanı, ülkenin ekonomik yaşam birliğinin zeminini oynatarak siyasal birliğin maddi özünü boşaltma ihtimalidir, bu durumun ulusal birliğimiz için tehdit oluşturacağı açıktır.

Ataay'a (2005: 24, 30, 31) göre, "Kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin tasarıya esin veren kuramsal yaklaşım ve buna dayanılarak önerilen kalkınma stratejisi; Türkiye'nin az gelişmişlik durumunun ortadan kaldırıp ciddi bir gelişme sağlayabilmesi doğrultusunda bir potansiyel taşımamaktadır. Gerek ulusal, gerekse yerel/bölgesel kal-

kınma amacı doğrultusunda devletin etkin katkılarını devreye sokmak yerine, bütünüyle piyasa mekanizmasına bel bağlayan bu yaklaşım, mevcut durumdaki azgelişmişlik döngüsünün kırılmasına olanak tanımamaktadır. Tersine, bu kuramsal yaklaşım, "küreselleşme dönemi" olarak adlandırılan, çağımızda geçerli olan uluslararası işbölümünü meşrulaştıran ve yeniden üreten niteliğe sahiptir… Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, bölgesel kalkınma ajanslarının, temelde, özel sektöre dayalı, KOBİ temelli, ihracata yönelik bir ulusal/bölgesel/yerel kalkınma anlayışını yaşama geçirmek üzere tasarlandığı görülmektedir."

Demirci'ye (2005:194) göre ise Bölge kalkınma ajanslarında kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğine dayalı bir yönetme biçimi olan 'yönetişim' anlayışına göre örgütlenmiş, bir yönetim modeli temel alınmaktadır. Bölge yönetişimi olarak da ifade edebileceğimiz ve işlevleri ile farklı ülke örnekleri dikkate alındığında federatif kurumsal yapılara zemin olarak görülen kalkınma ajansları amaç, işlev ve görevleri dikkate alındığında sosyal devletten düzenleyici devlete geçişi meşrulaştırıcı bir nitelik taşımaktadır."

Avaner (2005: 242) de, bölge kalkınma ajanslarının siyasal rejim sorunu yaratır mı sorusunu sorduktan sonra bu soruyu şöyle yanıtlamaktadır; "…ülkemizde kurulmaya çalışılan bölge ajansları, AB Uyum Yasaları, KYTKT ile Büyükşehir belediyeleri ve belediye yasaları, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kapatılması ya da SSK hastanelerinin devri yasaları gibi bir kısmı yasalaşan ya da gelir idaresi, il özel idaresi ile kalkınma ajanslarının kuruluşu, koordinasyonu ve görevleri hakkında kanun tasarısı gibi yasalaşma sürecinde olan diğer düzenlemelerle birlikte düşünüldüğünde federal devletin ilk adımları olabilecek niteliğe sahip gözükmektedir (…) şimdi yapılmak istenenler cumhuriyet döneminde zaman zaman ortaya atılan ve cumhuriyetin ideolojisi ile felsefesini tahrip etmeye yönelen girişimler olarak algılanmaktadır. Bu arada bir süredir, bütüncül bir kalkınma modelinin terk edilerek, çok uluslu şirketlerin bağlaşığı durumunda olan, yerli özel teşebbüsün öncülüğünde ve uluslararası kurumlar desteğinde bir maddi kalkınma hedefinin seçilmiş olduğunu da hatırlatalım."

Halen daha İzmir ve Adana merkezli olarak kurulan ve faaliyetine başlayan iki kalkınma ajansı bulunmaktadır. Kalkınma ajansları uygulamasının nasıl olacağı ve mülki idare amirlerinin bu ajanslardaki rolünü yakından izlenmek gerekecektir.

3.3. İL İDARESİ KANUNUNUN İŞLEVSİZ HALE GELMESİ

1980 sonrası dönemde mülki idare sisteminde meydana gelen değişikliklerin izini sürerken özellikle mülki idareyi düzenleyen ana kanun olan İl İdaresi Kanununa bakmak yararlı olacaktır. Bu dönemde İl İdaresi Kanununda yapılan bazı önemli değişiklikler ve bunların ne anlama geldiği aşağıya özetlenmeye çalışılmıştır. Ancak bu değişikliklere geçmeden önce sonra söyleyeceğimizi başa alacak olursak; son yıllarda devlet teşkilatını ve özellikle yerel yönetimleri düzenleyen birçok yasada yeni düzenlemeler yapılmasına rağmen devletin taşra örgütlenmesini düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Yapılan bazı değişiklikler de mülki idareyi güçlendirici nitelikte olmamıştır. İdarede reform denilince akla sadece yerel yönetimler

gelmiş, nedense merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin yeniden düzenlenmesi konusu üzerinde pek durulmamıştır.

İl İdaresi Kanunu'nun yeniden düzenlemesi ihtiyacı Mülki İdare Şurasında da tartışılmıştır. Mülki İdare Şurasının 1 numaralı komisyonun sonuç raporunda; "Vali ve kaymakamların görev ve yetkilerini düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na aykırı hükümler taşıyan diğer kanunların ilgili hükümlerinin tespiti ile tespit edilen **aykırılıkların düzeltilerek**, 5442 sayılı Kanun'un uygulanabilirliği sağlanmalıdır" (İçişleri Bakanlığı, 2002: 135).

3 numaralı komisyon raporunda da; "Mülki idarenin karşı karşıya bulunduğu diğer bir sorunda statü ve yetki karmaşasıdır. İl İdaresi sisteminin esasları 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu ile belirlenmiştir. Ancak zaman içerisinde çeşitli yasalarla **bu kanun ile oluşturulan dengeler bozulmuştur**. Her kurum kendisini mülki idare amirliğinin gözetiminden kaçırmanın bir yolunu aramış ve bulmuştur. Bu gidişat Anayasada tanımını bulan il idaresinin etkinliğini azaltmaktadır. Bu güne kadar değişik kanunlarla **bu sistemi sarsan hükümler geçersiz sayılmalı,** bundan sonra bu sistemi etkileyecek düzenlemelerinde bu yasa çerçevesinde ele alınması esas hale getirilmelidir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 146).

Şura önerilerinin gereği yerine getirilerek İl İdaresi Kanunu'nun tekrar ele alınması ve yeniden taşra idaresini düzenleyen temel bir kanun haline gelmesi sağlanmalıdır. Ancak İl İdaresi Kanunu, anayasa hükmü getirmemektedir. Eş deyişle, İl İdaresi Kanunu da diğer kanunlarla aynı statüdedir. Bundan dolayı yeni bir İl İdaresi Kanunu çıksa bile, diğer bakanlıklar her zaman kendi teşkilat yasaları ile il sistemini bozucu hükümler getirebilirler. Bundan dolayı İl İdaresi Kanununun yenilenmesi iyi olmakla birlikte asıl yapılması gerekenin mülki sistemin anayasa ile güvence altına alınmasıdır. Bugünkü anayasamızda mülki yönetime ilişkin koruyucu hüküm il idaresi kanunu ve genel olarak il sistemindeki aşınmanın temel nedenlerinden biridir. Mülki idareye anayasal güvence getirilmesi aslında üniter yapının güvence altına alınması olacaktır.

3.3.1. Mülki İdare Amirlerinin Adli Görevlerinin Sona Ermesi

İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişikliklerin en önemlilerinden birisi de mülki idare amirlerinin adli görevlerinin kaldırılmasıdır. 14.07.2004 tarihli ve 5219 sayılı Kanun'un 5. maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 10/A, D ile 33/A, C maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Adı geçen maddelerin yürürlükten kaldırılmadan önceki halleri aşağıya çıkarılmıştır:

"Madde 10- A) Vali, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılarından yazılı olarak sorabilir, Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklar. D) Vali, ilin düzen ve güvenliği ile ilgili işlerde amme davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılarından yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidir."

“Madde 33- A) Kaymakam, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak sorabilir. Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklar. C) Kaymakam, ilçenin düzen ve güvenliğiyle ilgili işlerde amme davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidirler.”

Yukarıdaki iki madde Kanun’dan çıkarılmıştır. Bu düzenlemeden sonra ilde devletin ve hükümetin temsilcisi, ayrı ayrı her bakanın siyasi ve idari yürütme aracı olan –bu arada Adalet Bakanı da buna dâhildir- mülki idare amirleri artık, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı zaman gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılarından soramayacaklar; ayrıca ilin/ilçenin düzen ve güvenliği ile ilgili işlerde amme davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında artık Cumhuriyet savcılarından bilgi isteyemeyeceklerdir.

Bu düzenlemeden sonra İl İdaresi Kanunu’nda önemli bir delik açıldığı ve mülki idare amirlerinin adli teşkilat karşısında güçsüzleştirildiği söylenebilir. Bu değişiklik ile Vali’nin taşrada Adalet Bakanının temsilcisi olma yetkisi hukuken ortadan kaldırılmaktadır.

3.3.2. Mülki İdare Amirlerinin Aldığı Karar ve Tedbirlerin Uygulanmasına Muhalefet Edenlere Verilecek Hapis Cezasının Kaldırılması

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 66. maddesinde; “İl genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye amirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden ittihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden veya müşkülat gösterenler veya riayet etmeyenler hakkında hareketi ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde Türk Ceza Kanunu’nun 526’ncı maddesi uygulanır.”, hükmü bulunmaktadır.

Ancak 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 526. maddesi, 5237 sayılı yeni TCK ile yürürlükten kaldırılmış ve ayrıca kabahatler de bu kanunla suç olmaktan çıkarılmıştır.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 32. maddesinde; “(1) Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idari para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir. (2) Bu madde, ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde uygulanabilir. (3) 1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 526. maddesine diğer kanunlarda yapılan yollamalar, bu maddeye yapılmış sayılır.” denilmektedir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu, mülki idare amirlerine ve kolluk birimlerine bazı yeni yetki ve görevler de vermiştir. Kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişilere idari para cezası verilebilecektir. Ancak TCK’nın 526. maddesi uygulamadan kaldırıldığı için mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden

alınan ve usulen ilan olunan karar ve tedbirlerin uygulanmasına muhalefet eden ve zorluk çıkaran kişiler için artık TCK'da gösterilen yaptırımlar uygulanamayacaktır.

Daha doğrusu mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden alınan ve usulen ilan olunan karar ve tedbirlerin uygulanmasına muhalefet etmek ve zorluk çıkarmak suç olmaktan çıkarılmış ve kabahat olarak yeniden düzenlenmiştir. Böylece İl İdaresi Kanunun uygulanmasında, mülki idare amirlerinin etkinliği ve yaptırım gücü bir ölçüde zayıflamış olmaktadır. Mülki idare amirlerinin karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet etmek veya zorluk göstermek veya uymamak artık hapis cezasını gerektiren bir suç olmayacaktır.

3.3.3. Devlet Gelirlerine İlişkin Yetkinin Kaldırılması

Merkezi idarenin ve bakanlıkların teşkilat yapılanmasında meydana gelen değişiklikler mülki idare amirlerinin de yetki ve görevlerini doğrudan etkilemektedir. Bunun en tipik bir örneği gelir idaresi konusunda yaşanan gelişmelerdir.

5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun 16.05.2005 tarihli ve 25817 sayılı RG.'de yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur. Adı geçen Kanun'un "Taşra Teşkilatı" başlıklı 23. maddesinde; *"Başkanlığın taşra teşkilatı, doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde bu Kanunun 24 ve 25'inci Maddelerindeki görev ve yetkileri haiz vergi dairesi müdürlüklerinden oluşur…"*, Kanun'un 25. maddesinde; *"Vergi Dairesi Başkanı; Vergi Dairesi Başkanlığının amiri olup (…) işlemlerinin yürütülmesinden doğrudan Başkanlığa karşı sorumludur.",* Kanun'un "Atıflar ve Yetkiler" başlıklı 33. maddesinde de; *"… Başkanlığın görev alanına giren konularda mülki idare amirlerine, mahallin en büyük memuruna, ilin en büyük mal memuruna, defterdara ve defterdarlığa yapılmış atıflar ilgisine göre vergi dairesi başkanı ve başkanlığına (…) yapılmış sayılır."*, denilerek gelir idaresi için doğrudan merkeze bağlı bir taşra teşkilatı öngörülmüş, daha önce mülki idare amirine ve yerine göre defterdara verilmiş yetkiler doğrudan vergi dairesi başkanına devredilmiştir. Bu durum hem mülki idare hem de defterdarlık müessesesi açısından bir geriye gidiştir.

Bu durumda İl İdaresi Kanunu'nun 9/H maddesinin de uygulama alanı kalmamaktadır. Bu madde de; *"Vali, Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alır ve uygular, lüzumunda bu maksatla ilgili Bakanlıklara ve genel müdürlüklere tekliflerde bulunur."*, hükmü bulunmaktadır. 5345 sayılı Kanun ile İl İdaresi Kanunu'nun bu fıkrası kaldırılmamış ancak gelir idaresi taşra teşkilatı doğrudan merkeze bağlandığından dolayı anlamını yitirmiştir.

3.3.4. İl İdaresi Kanununun Bazı Kolluk Birimleri İçin Uygulanamaması

2002 araştırmasının sonuçlarına göre mülki idare amirleri "kolluk güçleri üzerindeki yetkileriniz yeterli mi? sorusuna %84,1 oranında "yetersiz" yanıtını vermiştir. Emre'ye göre, bu yetkisizlik algısı, asayiş ve güvenlikle ilgili yasalardaki karmaşanın yanı sıra,

bu hizmetin sunulmasında görevli olan üç ana örgütten ikisinin (jandarma ve sahil güvenlik) aynı zamanda bir askeri güç olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla asayiş ve güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi, kimi zaman hizmet gereklerinden çok, askeri-sivil bürokrasi çatışmasından etkilenmektedir ve bu etkinin ağırlığı dönemsel koşullar tarafından belirlenmektedir. Örneğin askeri yönetim dönemlerinde yapılan düzenlemeler, askeri niteliği de bulunan asayiş ve güvenlik güçleriyle mülki idare amirlerinin ilişkilerindeki dengeyi birinciler lehine bozmuştur. Asayiş ve güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinde mülki idare amirleri ile jandarmanın ilişkileri 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden de önemli ölçüde etkilenmiştir (Emre, 2002d: 224-226).

Mülki idare sisteminde ana düzenleyici metin İl İdaresi Kanunu olmakla birlikte çeşitli kanunlarla İl İdaresi Kanununun uygulanmasının daraltıldığı görülmektedir. Bunun en somut örneği *"2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu"*dur. 12.03.1983 tarihli ve 17985 sayılı RG.'de yayınlanan ve tamamen askeri dönemin ürünü olan bu Kanun esasen mülki idare amirlerine bağlı olarak görev yapan kolluk birimlerinden biri olan jandarmayı önemli ölçüde mülki idare sisteminden koparmıştır.

Kanunun "Yürürlükten Kaldırılan ve Uygulanmayacak Olan Hükümler" başlıklı 25. maddesinde; *"5442 sayılı İl İdaresi Kanununun ve diğer kanunların, bu Kanuna aykırı hükümleri Jandarma Teşkilatı için uygulanmaz."* Hükmü getirilerek adeta mülki idare amirlerinin İl İdaresi Kanunu'ndan kaynaklanan yetkileri jandarma için anlamsız kılınmıştır.

Oysaki İl İdaresi Kanunu'nda güvenlik ve kolluk ile ilgili vali ve kaymakamlara çok önemli görev ve yetkiler tanınmıştır. Emniyet ve asayiş işleri mülki idare amirlerinin en başta gelen görevi sayılmıştır.

"Madde 11- A) Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel **bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir.** Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, **bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür.** B) Memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür. C) İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve **önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindendir.** Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır. Ç) Jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin **il içine münhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak vali tarafından yerleri değiştirilebilir** ve bundan hemen İçişleri, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarına bilgi verir."

"Madde 18- Valiler, vali muavini ile kaymakamların, il idare şube başkanlarının ve il ve bölge muhakemat müdürlerinin, **genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede**, diğer memurların ikinci derecede **sicil amiridirler."**

"Madde 19- Valiler, **genel ve özel kolluk mensuplarının mülki ödevlerine dokunan ve disiplin cezası uygulanmasını gerektiren hallerini görür ve öğrenirlerse** 14

üncü maddenin (C) fıkrasındaki **cezaları re'sen uygulayacakları** gibi gerekirse özel kanunlarında yazılı diğer disiplin cezalarının uygulanmasını da illerindeki genel ve özel kolluk kuvvetleri amirlerine emrederler. Kolluk amirleri özel kanun ve tüzüklerine göre gerekli disiplin cezasını uygulayarak valiye bilgi verirler." Valiye benzer düzenlemeler Kanunun 31/Ç, 32. ve 34. maddelerinde Kaymakamlar için de yapılmıştır.

2803 sayılı Kanun'un 4. maddesi gereğince Jandarma Genel Komutanlığı emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden *İçişleri Bakanlığına bağlıdır.* Ancak Jandarma Genel Komutanı, Bakana karşı sorumludur.

Kanun'un 4. maddesi ilişkiler, çalışma ve işbirliği esaslarını düzenlemektedir. Buna göre; emniyet ve asayiş görevi ifa eden il jandarma alay komutanlıkları ve ast kademeleri; *mülki görevlerin yapılması yönünden mahalli mülki idare amirine,* maiyetlerinin sevk ve idaresinden, disiplin, eğitim, özlük hakları ile lojistik faaliyetlerin yürütülmesinden kendi amirlerine *karşı sorumludurlar***.** Mahalli mülki idare amirleri ile adli ve askeri makamlar; kanun ve nizam hükümlerine uygun *isteklerini* acele hallerde sözlü olarak yapabilirler. Ancak bu istek en kısa zamanda yazılı olarak teyit edilir. Diğer makamların istekleri mahalli mülki idare amirleri kanalı ile jandarmaya görev olarak verilir.

Kanun maddesinden de kolayca anlaşılacağı üzere mahalli mülki idare amiri bir kolluk birimi olan jandarma teşkilatına *"emir veremeyecek",* ancak *"isteklerini"* iletebilecektir. Oysa İl İdaresi Kanunu "verilen emirleri yerine getirmekten" bahsetmektedir.

1992 yılına kadar uygulamada çıkan sorunlar ve demokratikleşme paketlerinin bir gereği olarak yasada bazı değişiklikler yapılarak mülki idare amirlerinin yetkileri arttırılmaya çalışılmıştır. 20.08.1993 tarihli ve 507/1 sayılı KHK ile;

1) 14. madde: "(Değişik fıkra: 20.08.1993-KHK-507/1 md.) İhtisaslaşma gereği olarak, özel eğitim görmüş personel nokta atamasına tabi tutulur. Ancak nokta ataması yapılmayıp, il jandarma komutanlıkları emrine atanan astsubay ve uzman jandarmalardan **emniyet ve asayiş görevi alacak olanların istihdam yerleri ve il içi yer değiştirmeleri il jandarma komutanının teklifi üzerine valinin onayı ile belirlenir**."

2) 15. madde; "(Ek fıkra: 20.08.1993-KHK-507/2 md.) Jandarmanın mülki görevlerini ilgilendiren ve disiplin cezasını gerektiren fiilleri ortaya çıktığında **valiler, il jandarma alay komutanından; kaymakamlar, ilçe jandarma bölük komutanından gereken cezanın verilmesini talep ederler.** Alay ve bölük komutanları bunlar hakkında, askeri mevzuat çerçevesinde gerekli işlemi yaparlar."

3) Ek Madde 1: "(Ek madde: 20.08.1993-KHK-507/3 md.) Mülki teşkilata tabi jandarmanın mülki görevleriyle ilgili eylem ve işlemleri **İçişleri Bakanlığı ile valiler tarafından denetlenir ve teftiş edilir**."

4) Ek Madde 2: "(Ek madde: 20.08.1993-KHK-507/3 md.) İl Jandarma alay ve ilçe jandarma bölük komutanları hakkında mesleki sicillerinden ayrı olarak, **valilerce mülki**

sicil düzenlenir. Mülki sicilin düzenleme usul ve esasları Subay ve Astsubay Sicil Yönetmeliklerinde belirlenir."

5) Ek Madde 3: "(Ek madde: 20.08.1993-KHK-507/3 md.) İl ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarına **izin verilmesinde ve izinli olarak görevden ayrılmalarında mahalli mülki amirin uygun görüşü alınır**.", hükümleri getirilmiştir.

Ancak yasada yapılan düzenlemeler yetersiz kalmış, temel kanun olan İl İdaresi Kanunu, mülki idare amirlerinin güvenlik ve asayiş konularındaki yetkileri açısından etkisiz hale getirilmiştir. Birçok başka bakanlık tarafından delinmeye çalışılan kanun bir de sözde İçişleri Bakanlığına bağlı bir teşkilat olan jandarma tarafından da delinmiştir. Tabi ki bu kanunun *"askeri ihtilal"* döneminde çıktığını unutmamak gerekir. Esasen her bir askeri ihtilal, özellikle de 12 Eylül rejimi sivil idarenin taşradaki temsilcileri olan mülki idareye önemli darbeler vurmuş, eski duruma göre jandarma teşkilatını daha da askeri hale getirmiş ve bu teşkilatı mülki idareden koparmıştır.

Jandarma Teşkilat Yasasında 1993 yılında yapılan bu düzenlemeler şüphesiz mülki idare amirlerini bir miktar güçlendirmiş, jandarma üzerinde sivil otoritenin yetkisini arttırmıştır. Ancak KHK çıkmasına rağmen 14 yıldan bu yana uygulamaya geçmeyen maddeler bulunmaktadır. Örneğin İl ve ilçe Jandarma komutanları hakkında mesleki sicillerinden ayrı olarak, valilerce mülki sicil düzenleneceği hüküm altına alınmasına rağmen, bu güne kadar mülki sicilin düzenleme usul ve esasları Subay ve Astsubay Sicil Yönetmeliklerinde belirlenmemiştir. Dolayısıyla kanunda bulunmasına rağmen valiler jandarma personeli hakkında mülki sicil düzenleyememektedirler. Kaymakamları sicil verme yetkisi ise yasaya bile girememiştir.

İl ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarına izin verilmesinde ve izinli olarak görevden ayrılmalarında mahalli mülki amirin uygun görüşünün alınacağı yolundaki düzenleme de uygulamada uzun süre boşlukta kalmış, her teftişte tenkit konusu yapılmış; ancak son yıllarda uygulamaya geçebilmiştir.

Yine 2803 sayılı Kanuna, mülki teşkilata tabi jandarmanın mülki görevleriyle ilgili eylem ve işlemlerinin İçişleri Bakanlığı ile valiler tarafından denetlenip ve teftiş edileceğine ilişin hüküm konulması yararlıdır. Ancak burada yine büyük bir hata yapılarak "kaymakamlar" unutulmuştur. Kanun'un "5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ve diğer kanunların, bu Kanuna aykırı hükümleri Jandarma Teşkilatı için uygulanmaz.", hükmü karşısında Kaymakamların İl İdaresi Kanunu'ndan kaynaklanan kolluk üzerindeki denetim yetkisini jandarma açısından kullanılıp kullanılamayacağı uygulamada tereddüt yaratmaktadır. Dolayısıyla ek 1.madde; *"Mülki teşkilata tabi jandarmanın mülki görevleriyle ilgili eylem ve işlemleri İçişleri Bakanlığı ile valiler ve kaymakamlar tarafından denetlenir ve teftiş edilir."*, şeklinde yeniden düzenlenmelidir.

Mülki idare şurasında da en fazla üzerinde durulan konulardan biri iç güvenliktir. 2 numaralı komisyonun sonuç raporunda iç güvenlik ile ilgili detaylı öneriler olmakla birlikte konumuz açısından önem arz eden maddeler aşağıya çıkarılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 140-141):

"Vali ve kaymakamların iç güvenlikle ilgili atama emir -komuta, haberleşme, disiplin ve sicil yetkilerini kısıtlayan mevzuat hükümleri kaldırılmalıdır."

"İl valiliği ve kaymakamlıklarda iç güvenlik yönetimini gerçekleştirebilecek karargâh yapılanmaları oluşturulmaktadır.

"Vali ve Kaymakamların iç güvenlik konusundaki meslek öncesi ve hizmet içi eğitimleri geliştirilmeli, bu konuda kaynak oluşturan öğretim kuruluşları ile de işbirliği yapılmalı, gerektiğinde bu eğitim; mülki idare akademisi, güvenlik akademisi v.b. kuruluşlarca gerçekleştirilmelidir."

"5442 sayılı Yasanın 11/D maddesine dayanarak Genel Kurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında düzenlenen protokol; yasaya aykırı hükümler taşıdığından uygulamadan kaldırılmalı, gerekmesi halinde, hukukun temel ilkelerinin gereği olarak bu düzenlemeler yönetmelikle yapılmalıdır."

3.3.5. Atamalarda Valinin Görüşünün Alınmaması

İl İdaresi Kanunu ile ilgili bir başka sorun da 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 7. maddesinin uygulanmamasıdır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 7. maddesinde şöyle denilmektedir: "Vali muavinleriyle hukuk işleri müdürleri, il idare şube başkanları ve bulunan yerlerde il ve bölge muhakemat müdürleri ve Hazine avukatları valilerin mütalaası alınarak Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin teşkilat kanunlarındaki hükümlere göre tayin edilirler."

Bu madde vali yardımcıları ile il müdürlerinin atamaları yapılmadan önce valinin görüşünün alınması şartı getirilmesine rağmen yasa hükmü uygulanmamaktadır. Bırakınız il müdürlerini, vali yardımcılarının atanmalarında bile valiler devre dışı bırakılabilmektedirler. 2002 araştırması sonuçlarına göre mülki idare amirlerinin de %77,3'ü mü maddenin uygulanmadığını ifade etmişlerdir (Emre, 2002d: 223). Sadece bu uygulama bile katı merkeziyetçi anlayışın, merkezin temsilcisi olan valileri nasıl devre dışına bıraktığının kanıtıdır. Yasalar uygulanmak üzere vardır. Eğer uygulanmıyorsa hukuk devleti anlayışımızı sorgulamamamız gerekecektir.

3.4. KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE ETKİLERİ

3.4.1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim Anlayışı

Ülkemizde son yıllarda sıkça dile getirilen "kamu yönetimi reformu" deyince birçok yasa ve yasa tasarısı akla gelmektedir. Bu yasa tasarılarına Başbakanlığın internet sitesinden (kamu yönetiminde yeniden yapılanma) ulaşmak olasıdır.[29] Burada bütün bu tasarılara öncülük eden ve tasarıların gerekçesi niteliğinde olan *"Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim"* adlı bir bölüm de bulunmaktadır. Bu bölüm *"Kamu Yönetimin-*

[29]http://turkiye.basbakanlik.gov.tr/sourcedesign/TURK.asp?cont=&pid=&web_id=basbakanlik&sayfa_id=basbakanlik.kamudayenidenyapil (ET: 05.01.2007).

de Yeniden Yapılanma" çalışmaları çerçevesinde, *"Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı"* hazırlama komitesi adına, Başbakanlık Müsteşarı Prof. Dr. Ömer Dinçer ve Dr. Cevdet Yılmaz tarafından yazılmıştır. Bu çalışmada, Türk Kamu Yönetiminde nasıl bir yeni yapılanma öngörüldüğü ve bu kapsamda neler yapılması gerektiği açıkça yazılmıştır. Son dönemde kamu yönetimi alanında yapılan bütün önemli yasal düzenlemelerin gerekçesi niteliği taşıyan bu çalışmanın giriş bölümünden bazı paragraflara göz atmak yararlı olacaktır;

> "Bu çalışma; **değişimin hızlandığı** ve **yoğunlaştığı, küreselleşme** ve bilgi toplumu şartlarında **rekabetin arttığı**, bireyin ve toplumun ön plana çıktığı 21. yüzyılın yönetim anlayışına ve temel yönetim vizyonunu dayalı olarak, ülkemizin kamu yönetiminde ivedi olarak karşılanması gereken **yeniden yapılanma** ihtiyacının zihniyet, stratejik tasarım ve organizasyon boyutları itibariyle **genel çerçevesini** ortaya koymak üzere hazırlanmıştır… Kamuda yeniden yapılanma sürecinde yeni yönetim anlayışı ile birlikte ele alınması gereken çeşitli reform alanları ve bu reformların genel doğrultusu ve içeriği kamuoyu ile paylaşılmış olacaktır (…) Dünyadaki değişim, genel olarak, **küreselleşme** ve sanayi toplumu şartlarından **bilgi toplumuna geçiş** şeklinde özetlenebilir. Ancak, geçmiş kalıplarımız ve mevcut yapımız ile bu yeni ortama uygun çözümler üretmek yönetim kapasitemizi aşmaktadır. Bu çerçevede, sadece yönetim yapımızı değil, **yönetim paradigmamızı** da değiştirmek kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu da insanlığın ortak tecrübesi ile ülkemizin birikimleri üzerine kurulan bir **yeniden yapılanma sürecini** ifade etmektedir. Dünyadaki gelişmeler ve halkımızın talepleri doğrultusunda yapılacak olan kamu yönetiminde yeniden yapılanma, **etkinliğin artırılması** ve **katılımcılık eksenine** oturmaktadır. Böylece tüm kaynakların ve toplumsal potansiyellerin seferber edildiği demokratik bir ortamda, **değişimin yönetilmesi**, bilgi toplumunun gerektirdiği uyumun sağlanması ve halkımızın refah düzeyinin artırılması mümkün olabilecektir (…) Dünyadaki değişim ve 1980 sonrası ülkemizin ithal ikameci ve içe dönük bir kalkınma stratejisinden **ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye** geçmesi, özellikle **piyasa ekonomisini** geliştirmeye dönük politikalar, kamu yönetimi alanında da değişimi uyaran önemli bir faktör olmuştur. Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi, ülkemizde de bu dönemde yeniden yapılanma kavramının geniş kabul görmesi ve tartışılması bir rastlantı değildir. Ancak, yapılan çeşitli araştırmalara, yayınlanan raporlara ve alınan kararlara karşılık, **ülkemizin 1980 sonrası ekonomi alanında gerçekleştirdiği serbestleşmeyi ve değişimi, kamu yönetimi alanında tam olarak başardığı söylenemez.** Bugün yaşadığımız sorunların temelinde, bu kısmi değişimin doğurduğu uyum sorunları önemli bir yer tutmaktadır (…) Bu genel çerçeve içinde hazırlanan **"Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim"** raporu; yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecine katkıda bulunmak ve **rehberlik etmek** üzere hazırlanmıştır. Bu çalışma; akılların ve bilgilerin karşı karşıya durduğu ve böylece enerjimizi boş yere tükettiğimiz bir ortamdan, farklı akılların ve bilgilerin ortak bir hedefe dönük olarak yan yana geldiği bir ortama geçişin zemini olarak düşünülmüştür (…) Ayrıca, kamuda yeniden yapılanmanın uygulamada başarısı, siyaset ve bürokrasi kurumlarının yanı sıra, bütün toplumsal kesimlerin eleştirisine, tartışmasına, katkısına ve sahiplenmesine bağlıdır…"

Yukarıdaki paragraflarda belirtilen gerekçelerle ve *'Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim'* anlayışına uygun olarak hazırlanan yasa tasarılarından bazıları aşağıya çıkarılmıştır. Bunların büyük çoğunluğu mülki idareyi yakından ilgilendirmektedir.

*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,
*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı,
*Belediye Kanunu Tasarısı,
*Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarısı,
*İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı,

*Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Tasarısı,
*Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kapatılması Hakkında Kanun Tasarısı,
*Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı,
*Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
*Kültür ve Turizm Bakanlığının Bazı Taşra Kuruluşlarının İl Özel İdareleri ve Belediyelere Devredilmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı,
*İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı,
*İl İdaresi Kanunu ile Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı,
*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı,
*Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı,
*Sayıştay Kanunu Tasarısı vb.

Bu listede yer almamakla birlikte mülki idare sistemini etkileyen, mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini yeniden düzenleyen, bazı alanlarda kaldıran, bazı alanlarda ise yeni yetkiler veren birçok kanun ve kanun tasarısı bulunmaktadır. Yukarıdaki listede bulunan birçok tasarı yasalaşmıştır. Bazıları Cumhurbaşkanınca geri gönderildiğinden meclis gündeminde bulunmakta, bazıları da yasalaşmayı beklemektedir.

3.4.2. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Neler Getiriyor?

Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim felsefesinin en önemli adımı *'Kamu Yönetimi Temel Kanunu'* olarak adlandırılan tasarıdır. Tasarının adının *'temel kanun'* olarak konulması üzerine tartışma çıkınca, adı *'Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'* olarak değiştirilmiştir. Ancak literatüre "temel kanun" olarak geçmiştir. 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kanun olarak TBMM'de kabul edilen tasarı, Cumhurbaşkanınca onaylanmayarak TBMM'ne geri iade edilmiştir.

Aradan 2 yıldan fazla süre geçmesine rağmen tasarı tekrar mecliste görüşülmemiştir. Anlaşılan hükümet bu tasarıyı tekrar yasalaştırmaktan vazgeçmiştir. Ancak tasarıda öngörülen birçok maddenin daha sonra başka kanunlarla çıkarılması yolu tercih edilmiştir. Örneğin Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü için böyle bir yol izlenmiştir. Yine Kültür ve Turizm Bakanlığının taşra teşkilatının yerel yönetimlere devri için de ayrı bir tasarı hazırlanmıştır. Anlaşılan bu tasarı bütüncül olarak değil parça parça hayata geçirilmeye çalışılmaktadır.

Bir önceki bölümde gösterilen şema ve açıklanan kavramlar ışığında kamu yönetimi alanında büyük bir değişimi sembolize eden, kamu yönetimi alanında son dönemde başlayan değişimin temel düzenlemesi olan ve mülki idare sistemini neredeyse tavsiye etmeyi amaçlayan Kamu Yönetimi Temel Kanununu incelemeye geçebiliriz.

Mülki idare ve genel olarak kamu yönetimi alanında yapılan veya yapılmak istenen hiçbir değişiklik "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" kadar tartışma yaratmamıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM'ye sunulmuştur. Tasarı, 14 Ocak 2004'de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak 2004'de de Anayasa Komisyonu'nda ele alınmış ve bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. TBMM Genel Kurulunda, 18 Şubat 2004 tarihinde başlanan tasarı üzerindeki görüşmeler, 15 Temmuz 2004'e kadar sürmüş; Tasarı, başta adı olmak üzere, bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edilmiştir.

5227 Sayılı *"Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun",* 3 Ağustos 2004'te, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen ve çok önemli gerekçelerle veto edilmiştir. Cumhurbaşkanı Sezer, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, yasayı TBMM'ye iade etmiştir.

Bu kanun diğer yerel yönetimler yasa tasarıları ile birlikte değerlendirildiğinde yapılmak istenenin mantığı daha iyi anlaşılır. Tasarı kolaycı bir yaklaşımla bakanlıkları ikiye ayırmakta, bazı bakanlıkların taşrada örgütlenmelerini yasaklamakta, işte bu noktada da mülki idare sistemine en büyük darbeyi vurmaktadır.

Kanunun "Bakanlıklar" başlıklı 16. maddesinde; "Bakanlıklar merkez ve taşra teşkilatından oluşur. Ancak ekli (I) sayılı cetvelde sayılan bakanlıklardan ekli (II) sayılı cetvelde gösterilenler taşra teşkilatı kuramaz" denilmiştir.

(II) sayılı cetvelde taşra teşkilatı kuramayacak bakanlıklar olarak aşağıdaki bakanlıklar sayılmıştır;
1-Dışişleri Bakanlığı,
2-Bayındırlık ve İskân Bakanlığı,
3-Sağlık Bakanlığı,
4-Ulaştırma Bakanlığı,
5-Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,
6-Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,
7-Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı,
8-Kültür ve Turizm Bakanlığı,
9-Çevre ve Orman Bakanlığı, sayılmıştır.

Bu durumda taşra teşkilatı kurabilecek bakanlıklar ise şöyle sıralanabilir;
1-Adalet Bakanlığı,
2-Milli Savunma Bakanlığı,
3-İçişleri Bakanlığı,
4-Maliye Bakanlığı,
5-Milli Eğitim Bakanlığı,
6-Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

Ayrıca Kanun'un 49. maddesi ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kaldırılacağı, geçici 2.madde ile de adı geçen genel müdürlüğün görev ve yetkileri, araç, gereç, her türlü taşınır ve taşınmaz mallarının İstanbul dışında il özel idarelerine, İstanbul'da ise Büyükşehir Belediyesine devredileceği öngörülmüştür.

Kanun'un geçici birinci maddesi gereğince bakanlıkların taşra teşkilatlarının görev ve yetkileri ile tüm varlıkları da (bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte personeli) durumuna göre il özel idarelerine veya belediyelere devredilecektir; Sağlık Bakanlığının il özel idarelerine, Kültür ve Turizm Bakanlığının duruma göre il özel idarelerine ve belediyelere, Çevre ve Orman Bakanlığının duruma göre il özel idarelerine ve belediyelere, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının il özel idarelerine, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünün il özel idarelerine, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün duruma göre il özel idarelerine ve belediyelere, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının il özel idarelerine, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının da yine il özel idarelerine devredilecektir. Ayrıca il özel idarelerine devredilen bazı tesisler (sağlık tesisleri, enstitü ve laboratuarlar, sosyal hizmet tesisleri vb.) ayrıca istenirse daha sonra belediyelere veya kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarına devredilebilecektir.

Böylece sadece bazı bakanlıkların değil, çeşitli devlet bakanlıklarına bağlı olarak görev yapan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü ile Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlarında taşra teşkilatlarının yerel yönetimlere devredildiği, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü örneğinde olduğu gibi de bazı kuruluşların tamamen ortadan kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca il özel idarelerine yapılan devrin de geçici olduğu, nihai hedefin belediyelere ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarına hizmet devri yapılmasının amaçlandığı görülmektedir.

İş sadece Bakanlıkların taşra teşkilatları ile sınırlı kalmamaktadır. İllerde Bakanlıkların taşra teşkilatları dışında da örgütlenen ve bir devlet bakanlığına ilişkili olarak çalışan başka il müdürlükleri de vardır. Tasarı ile bunların bir kısmı da ya kapatılmakta ya da yerel yönetimlere devredilmektedir. Yukarıda da ifade edildiği üzere Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü, Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu İl Müdürlükleri de kapatılarak yerel yönetimlere devredilmektedir. Bu kuruluşların da mülki idare ile bir bağı kalmamaktadır.

Bu durumda il valisine bağlı olarak görev yapan il müdürlüklerinin neredeyse tamamına yakını ortadan kalkmaktadır. Taşrada örgütlenecek olan bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarının zaten vali ile bir ilişkileri yoktur. Adalet Bakanlığı ile Milli Savunma Bakanlığı bu tür bakanlıklardandır. Adalet Bakanlığının taşra örgütünü oluşturan yargı kuruluşları ile Milli Savunma Bakanlığının taşra kuruluşları olan Askerlik Şubesi Başkanlıkları ile Garnizon Komutanlıkları valiye bağlı olarak görev yapmazlar. Garnizon Komutanlığı ile C.Başsavcılıklarının il müdürlüğü haline getirilmesi de düşünülemez. Diğer bakanlıklardan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının da taşrada dikkate değer bir örgütlenmesi yoktur. Geriye taşrada gerçek manada örgütlü 3 bakanlık kalmaktadır. Bunlar *İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı*dır.

Tasarının ilk halinde Milli Eğitim Bakanlığı da taşrada örgütlenemeyecek bakanlıklar arasında sayılmış, gelen tepkiler üzerine Milli Eğitim Bakanlığının taşra teşkilatının ve eğitim kurumlarının yerel yönetimlere devrinden vazgeçilmiştir. Taşrada örgütlenebilecek Bakanlıklardan *Maliye Bakanlığının taşra örgütlenmesi de parçalanmıştır.* Gelir İdaresi Başkanlığının kurulması ile taşrada bulunan vergi daireleri Defterdarlık bünyesinden alınarak doğrudan merkeze bağlı birimler haline getirilmişler, böylece mülki idarenin gelir idaresi ile bağı tamamen koparılmıştır. *Geriye İçişleri ve Milli Eğitim Bakanlıkları kalmaktadır.*

İçişleri Bakanlığının taşra kuruluşu olarak "İçişleri İl Müdürlüğü" şeklinde bir örgütlenmesi yoktur. Vali ve kaymakamlar ayrıca bu görevi de yürütürler. Mülki idare amirine bağlı olarak görev yapan ve İçişleri Bakanlığının taşradaki faaliyetlerini yürüten il müdürlükleri/kuruluşları şunlardır: İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İl Yazı İşleri Müdürlüğü, İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, İl Sivil Savunma Müdürlüğü ve Arama Kurtarma Birlikleri, İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, İl Dernekler Müdürlüğü, İl Mahalli İdareler Müdürlüğü, İl İdare Kurulu Müdürlüğü, İl Emniyet Müdürlüğü ve İl Jandarma Komutanlığı. Ayrıca başkanlığını mülki idare amirliklerinin yaptığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları bulunmaktadır.

Bu il müdürlükleri Valilik bünyesinde görev yaparlar ve İçişleri Bakanlığının taşra örgütünü oluştururlar. Bunlar yanında yine İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve il genelindeki eğitim kurumları doğrudan valiye bağlı olarak görev yapmaya devam edeceklerdir.

Diğer taşra kuruluşları ile ilgili olarak yasada bir açıklık yoktur. Ancak taşra da başka il müdürlükleri de mevcuttur. Onların durumunu anlamak için Kanun'un "Merkezi İdare Tarafından Yürütülecek Görev ve Hizmetler" başlığını taşıyan 7. maddesine bakmak gerekir Bu maddeye göre merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler aşağıya çıkarılmıştır:

a) Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler,
b) Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri,
c) Ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler,
d) Milli eğitimle ilgili görev ve hizmetler,
e) Diyanetle ilgili görev ve hizmetler,
f) Sosyal güvenlikle ilgili görev ve hizmetler,
g) Tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili görev ve hizmetler,
h) Acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler,
i) Vakıflarla ilgili görev ve hizmetler,
j) Mahalli idarelere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri,

k) Kanunlarla münhasıran merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler.

Bu maddeden anlaşılacağı üzere İçişleri ve Milli Eğitim Bakanlığının taşra kuruluşları haricinde taşra da örgütlenmiş bulunan; Gümrük Müdürlükleri, Müftülükler, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Tapu Sicil Müdürlükleri, Kadastro Müdürlükleri taşrada örgütlenmeye devam ettikleri sürece *mahalli mülki idare amirine bağlı olarak* görev yapmaya devam edeceklerdir.

Bu durumda Kanunun getirdiği düzenlemeye göre; İl Valisine bağlı olarak görev yapacak taşra kuruluşları olarak;

* İçişleri Bakanlığı taşra birimleri (İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İl Yazı İşleri Müdürlüğü, İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, İl Sivil Savunma Müdürlüğü ve Arama Kurtarma Birlikleri, İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, İl Dernekler Müdürlüğü, İl Mahalli İdareler Müdürlüğü, İl İdare Kurulu Müdürlüğü, İl Emniyet Müdürlüğü ve İl Jandarma Komutanlığı, ayrıca başkanlığını mülki idare amirliklerinin yaptığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları)
* Milli Eğitim Bakanlığının taşra birimleri (İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve eğitim kurumları),
* Maliye Bakanlığının taşra birimleri (Defterdarlıklar),
* Diyanet İşleri Başkanlığının taşra birimleri (Müftülükler),
* Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün taşra birimleri (Tapu Sicil ve Kadastro Müdürlükleri),
* Gümrük Müsteşarlığının taşra birimleri (Gümrükler Baş Müdürlükleri) sayılabilir.

Yerel düzeyde örgütlenmiş ancak tasarıda yer almayan başka taşra kuruluşları da vardır. Bunlar arasında bölgesel hizmet götüren kuruluşlar öne çıkar. Tasarıya göre birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler merkezi idare tarafından yerine getirilmeye devam edecektir. Bunlar arasında Karayolları Bölge Müdürlükleri, Orman Bölge Müdürlükleri, DSİ Bölge Müdürlükleri, Vakıflar Bölge Müdürlükleri, İller Bankası Bölge Müdürlükleri, Meteoroloji Bölge Müdürlüğü vb. bölge teşkilatları sayılabilir. Bölge müdürlükleri mülki idare sistemi dışında yer alan kuruluşlar olarak, mülki idare ile ilişkileri diğer il müdürlüklerine nazaran daha gevşek olan teşkilatlardır. Bunların taşra da örgütlü olarak kalması mülki idare açısından fazla bir avantaj oluşturmaz.

Bilindiği üzere il genel idaresinin başı ve mercii vali olmakla birlikte bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar "il idare şube başkanları"dır." Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır. Mülki idare sisteminde asıl ve önemli olan *"il/ilçe idare kurulu"* üyeleri olan "il idare şube başkanlarıdır." Vali ve kaymakamlar il ve ilçeyi tek başlarına idare etmezler, onlara yardımcı birçok kurul vardır. Bunların başında da "idare kurulları" gelmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre il idare kurulunu şöyle düzenlemiştir; "İl İdare Kurulu; valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayın-

dırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden teşekkül eder. Vali, idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali muavinini görevlendirebilir (Md. 57). İdare kurulları, idari, istişari ve kazai olmak üzere türlü karar alırlar. İdare kurullarının idari yetkileri kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen vazifelerdir (Md. 60)." Benzer düzenleme ilçeler için de geçerlidir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile il idare kurulu fiilen işlemez duruma gelmektedir. Artık sağlık, tarım ve veterinerlik ile bayındırlık hizmetleri yerel yönetimlere devredileceğine ve de bunların il müdürlükleri kaldırılacağına göre il idare kurulu nasıl görev yapacaktır.

İş sadece idare kurulları ile sınırlı değildir. Valiye danışmanlık yapan ona yardımcı olan başka kurullar da vardır. Örneğin "İl İdare Şube Başkanları Toplantısı" bunlardan biridir. İl İdaresi Kanununa göre; "Vali; yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenleştirilmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacı ile idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir. Bu görüşmelerde istihsalin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, umumi refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli tedbirler planlaştırılır. Bu toplantılara kaymakamlar ve belediye ve ticaret ve ziraat odası başkanları ile diğer memur ve ilgililer çağrılabilir" (Md. 24). İl idare şube başkanları olmayan böyle bir toplantının anlamsızlığı ortadadır.

Vali ile il idare şube başkanları arasında çok yakın bir ilişki ve işbirliği vardır. Örneğin İl İdaresi Kanunu'na göre (Md. 7) il idare şube başkanları valilerin mütalaası alınarak Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin teşkilat kanunlarındaki hükümlere göre tayin edilirler. Yine İl idare şube başkanları kendi şubelerine taalluk eden işlerin yürütülmesinden ve şubeleri memur ve müstahdemlerinin kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları ile belirtilen ödev ve görevlerinin sürat ve intizamla yapılmasından valiye karşı sorumludurlar. İl idare şube başkanlarının her biri kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği ödev ve görevleri ve valinin emirlerini yürüterek aldıkları işler üzerinde gereken incelemeleri yaparak bilgi ve düşüncelerini zamanında bildirmek ve valinin istediği her türlü malumatı vermekle ödevlidirler (Md. 21).

Kısacası vali, kendisine bağlı ve yakın ilişki içerisinde çalıştığı, sicil ve disiplin amirliğini yaptığı il müdürleri aracılığı ile iş görür. Bu il müdürleri arasında da taşrada çok yaygın bir şekilde hizmet yürüten Sağlık, Tarım, Bayındırlık ve İskân, Köy Hizmetleri, Gençlik ve Spor, Sosyal Hizmetler, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman, Sanayi ve Ticaret İl Müdürlükleri bulunmaktadır. Hatta birçok il müdürlüğünün taşrada ayrı bir binası dahi bulunmaz. Bunlar "Hükümet Konaklarında" iş görürler. Çoğu yerde Bayındırlık ve İskân, Kültür ve Turizm, Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüklerini hükümet konaklarında görmek olasıdır.

Vali ile bakanlıkların taşra örgütleri arasındaki bağ sadece şekli anlamda değildir. Çeşitli bakanlıkların görev alanını düzenleyen birçok kanun mülki idare amirlerine görev

ve yetki vermektedir. Örneğin mülki idare amirleri; Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkili "il/ilçe tüketici hakem heyeti"nin, Sağlık Bakanlığı ile ilişkili "il/ilçe hıfzıssıhha meclisi"nin, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile ilişkili "İl/İlçe Spor Güvenlik Kurulu"nun, Çevre ve Orman Bakanlığı ile ilişkili "İl/ilçe Av Komisyonu"nun, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile ilişkili "İl/ilçe Hayvan Sağlığı Komisyonu"nun vb. birçok kurul ve komisyonun başkanlığını yapmaktadırlar.

Ayrıca yine yerel yönetimlere devredilmesi kararlaştırılan bakanlıkların mevzuatından kaynaklanan birçok yaptırım mülki idare amirlerince uygulanmaktadır. Örneğin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkili tüketicinin korunmasına ilişkin yasadan, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile ilişkili sporda şiddetin önlenmesine dair yasadan, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile ilişkili hayvan sağlığı ve zabıtası yasasından, Sağlık Bakanlığı ile ilişkili, tütün ve tütün mamullerinin zararlarının önlenmesine dair yasada öngörülen birçok idari para cezası ve yaptırım mülki idare amirleri tarafından uygulanmaktadır. Daha doğrusu bakanlıkların taşra örgütlenmesi mülki idare amiri esas alınarak örgütlendiklerinden; il müdürlükleri kaldırıldığında valilerin bu yetkileri kullanmaları mümkün olamayacak, teşkilatlarla birlikte bütün yaptırım uygulama yetkileri de yerel yönetimlere geçecektir. Bu çok büyük ve mülki idare için aşındırıcı bir değişimdir.

Adı geçen kanunda mülki idare amirlerinden bahseden maddelerde bulunmaktadır. Örneğin Kanunun; "Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler" başlıklı 9. maddesinde; "Merkezi idare tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden il ve ilçelerde yapılması gerekenlerin, kanunlarda belirtilen istisnalar dışında, **valilik ve kaymakamlıklar tarafından** gerçekleştirilmesi esastır.", denilmiştir.

Kanun'un "Taşra Teşkilatı ve Kuruluşuna İlişkin Esaslar" başlıklı 22. maddesinde; "Taşra teşkilatı olan bakanlıklar illerde ve hizmetin niteliği ile ihtiyaçlar dikkate alınarak ilçelerde teşkilatlanır. Bunlar, **vali ve kaymakama** bağlı olarak çalışır.", denilmiş ve taşra teşkilatının kurulmasında uyulacak esaslar belirtilmiştir. Buna göre; a) Taşra teşkilatı, görev ve hizmetin niteliğine, sosyal ve ekonomik şartlara ve nüfus durumuna göre farklı yapıda kurulabilir. b) Bakanlıklar ile bağlı kuruluşların il ve ilçelerde, tek bir taşra teşkilatı kurmaları esastır. c) Kamu hizmetlerinin zorunlu kıldığı hallerde, birden çok ili kapsayan alanlarda, sürekli veya geçici nitelikte, kanunla bölge teşkilatı kurulabilir. Ancak, bölge düzeyinde teşkilatlanan bakanlıklar illerde, illerde teşkilatlanan bakanlıklar ise bölge düzeyinde teşkilatlanamaz. d) Bölge kuruluşları dışındaki taşra teşkilatı, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur, kaldırılır veya değiştirilir.

Kanun'un "Hiyerarşik Kademeler ve Birim Unvanları" başlıklı 28. maddesinde de; Bakanlık taşra teşkilatının aşağıdaki şekilde düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

<u>Taşra teşkilatı olan il kuruluşlarında;</u>
1-Vali
2-İl Müdürlüğü
3-Şube Müdürlüğü

<u>Taşra teşkilatı olan ilçe kuruluşlarında;</u>

1-Kaymakam
2-İlçe Müdürlüğü
3-İhtiyaç duyulan ilçelerde Şube Müdürlüğü

Bu maddelerden anlaşılacağı üzere, taşrada örgütlenme hakkına sahip bakanlıkların taşra teşkilatları vali ve kaymakama bağlı olarak çalışacaklardır. Ancak burada sorulması gereken soru, taşra teşkilatları kaldırıldıktan sonra vali ve kaymakamın ne yapacağıdır. Yukarıda ifade edildiği gibi taşrada örgütlenebilecek ve "il müdürlüğü" kurabilecek bakanlık neredeyse kalmamaktadır. Dolayısıyla bu maddelerde vali ve kaymakamın düzenlenmiş ve "elde kalan" taşra teşkilatlarının vali ve kaymakama bağlı olarak çalışması da fazla anlam ifade etmemektedir.

Ayrıca yukarıdaki hükümlere göre taşrada örgütlenme hakkına sahip her bakanlık "il düzeyinde ve il müdürlüğü" şeklinde örgütlenecek diye bir kural yoktur. Bakanlıklar "bölge müdürlüğü" şeklinde de örgütlenebileceklerdir. Taşrada örgütlenme hakkına sahip bütün bakanlıklar "bölgesel" düzeyde örgütlenirlerse mülki idare amirleri ne yapacaklardır. İl Müdürlüğü olmayan bir il yönetiminin de olması düzenlenemez. İl İdaresi Kanunu vali ve il idare şube başkanlarından oluşan "il idare kurulu" modeline dayanır. Herhalde olacak olan, valinin "içişleri il müdürü", kaymakamın da "içişleri ilçe müdürü" haline gelmesi, daha sonra da kaldırılmasıdır. Yoksa Kamu Yönetimi Temel Kanununda vali ve kaymakamlara yer verilmesi fazla anlamlı olmamıştır.

"Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"un diğer maddelerine de göz attığımızda, anayasal ilkelere aykırı olarak, yönetim kademeleri arasında görev ayrımından hareket ederek, devlet örgütlenmesinde federalist düşünme tarzına uygun biçimde davranıldığı söylenebilir. Bu Kanunla yerel yönetimler genel yetkili ve görevli bir statüye kavuşturulmuşlardır. Bu ise açıkça Türk İdare Sisteminin tersine döndürülmesi anlamına gelmektedir.

Yasalaşmış ancak yürürlüğe girmemiş Kanunun "Merkezi İdare Tarafından Yürütülecek Görev ve Hizmetler" başlıklı 7. maddesinde merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler tek tek sayılmıştır. Kanunun "Mahalli İdarelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 8.maddesinde ise mahalli idarelerin; "Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir." denilerek, mahalli idareler adeta genel yetkili sayılmış, merkezi idarenin görevleri ise sayılmak suretiyle sınırlandırılmıştır.

Kanun merkezi idareyi yerel yönetimler lehine sınırlandıran hükümlerle doludur. Örneğin Kanun'un "Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler" başlıklı 9. maddesine göre; "Merkezi idare, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz (…) Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz." , hükmü getirilerek merkezi idare yerel yönetimler aleyhine açıkça sınırlandırılmaktadır. Merkezi idarenin sınırlandırılması demek mülki idare amirlerinin

sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Kanunda bu konuda başka hükümlerde bulunabilir.

Kanun, bazı anayasal ilkeleri de maddelerine serpiştirerek durumu kurtarmaya çalışmaktadır. Örneğin "Kamu Yönetiminin Kuruluş ve İşleyişinin Temel İlkeleri" başlıklı 5/a maddesinde; *"Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır.",* "Teşkilatlanmaya İlişkin İlke ve Esaslar" başlıklı 12/a maddesinde; *"Görev ve yetkilerin tespiti ile teşkilatlanmada, idarenin bütünlüğü ilkesi esas alınır.",* ilkeleri yasaya konulmuştur.

Burada sorulması gereken soru, 1982 Anayasasının getirdiği ilkeler ortada dururken idari sistemi nerdeyse tümden değiştiren bu düzenlemeler yapılabilir mi? Birinci bölümde ayrıntısına girilen Anayasalarımızdaki il sistemi ile ilgili düzenlemeler ile bu düzenlemelerin tarihsel gelişimine baktığımızda ve 1982 Anayasasının hükümleri ortadayken bu yönde değişikliklerin yapılması mümkün değildir. Kanun yürürlüğe konulamadığı için Anayasa Mahkemesi önüne gidememiştir. Eğer gitmiş olsaydı, birçok önemli maddesinin iptal edileceğinden şüphe duyulmamaktadır.

Bu bölümde Kamu Yönetimi Temel Kanunun mülki idare sistemini ilgilendiren önemli maddeleri incelemeye çalışılmıştır. Ancak bu yasanın getirdiği başka konularda vardır. Bunlardan birincisi özelleştirmedir; devlet örgütlemesinin "sosyal devlet" niteliği ortadan kaldırılarak devlet "düzenleyici devlet" esaslarına yerleştirilmektedir. İkincisi yönetişimciliktir; kamu karar sisteminin yapısına müdahale edilmekte ve katılımcılık ilkesi sayesinde özel sektör doğrudan ve açık olarak iktidar ortağı kılınmaktadır. Üçüncüsü yerelleştirmedir; devlet örgütlenmesi yerelleştirilerek "yerellik esası" üzerine kurulmak istenmektedir. Kanunun bazı maddelerinde bu özelliklerin izlerini bulmak olasıdır.

Kanunun 5/b maddesinde; "Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır." , denilmiştir (Bu madde yönetişim anlayışını öngörmektedir).

Kanunun 5/c maddesinde; "Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılır", denilmiştir (Bu madde düzenleyici devlet anlayışını öngörmektedir).

Kanunun 5/e maddesinde; "Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.", denilmiştir (Bu ilke "âdemi merkeziyetçilik" anlayışını öngörmektedir).

Kanunun 5/f maddesinde; "Kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.", denilmiştir (Bu madde yönetişim anlayışını öngörmektedir).

Kanunun 5/l maddesinde; "Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.", denilmiştir (Bu madde düzenleyici devlet anlayışını öngörmektedir).

Kanununun 6/d maddesinde; "Merkezi idarenin genel yetkileri": "Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek.", denilmiştir (Bu madde yönetişim anlayışını öngörmektedir).

Kanunun 11. maddesinde; "Kamu hizmetlerinin gördürülmesi"; "Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezî idare ile mahallî idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır.", denilmiştir (Bu madde düzenleyici devlet anlayışını öngörmektedir).

Tasarının "İnsan kaynakları" başlığını taşıyan 46. maddesine göre de, hükümetin görevinin sona ermesi durumunda müsteşarların ve kendi kuruluşlarınca seçilenler dışındaki başkan ve genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ereceği öngörülmüştür. Böylece, Amerika ve İngiltere'de bir zamanlar geniş ölçüde uygulanmakla birlikte günümüzde hemen hemen terk edilmiş olan, ganimet ya da kayırma sistemi (spoils system) bu tasarıyla Türkiye'de resmiyet kazanmış olacaktır.

Bu tasarının en önemli özelliği bazı bakanlıkların görev ve yetkilerinin, yerel yönetimlere, daha doğrusu birkaçı dışında, 'il özel yönetimi'ne devredilmesinin öngörülmüş olmasıdır. Gerçekten tasarının 7. maddesinde merkezi idare tarafından görülecek 16 tane görev sayıldıktan sonra, 8. maddede; *"Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir"* , denilmiştir.

Bu suretle ortaya çıkan modelde, yerel yönetim genel yetkili, merkez yönetimi ise sınırlayıcı sayma (enumeration) yöntemine göre görevleri belirlenmiş yönetim niteliğine bürünmektedir. Böyle bir şeye sadece, merkez yönetiminin görev ve yetkiler bakımından *"subsidiarity"* ilkesine göre ikincil nitelikte olduğu federal devletlerde rastlanabilir. Bu bakımdan, adı geçen kanun tasarısı, Türkiye'nin yönetiminde çok köklü ve ciddi bir sistem değişikliği öngörmektedir. Anayasada öngörülmüş olmayan bu derece köklü ve kapsamlı bir sistem değişikliğinin Anayasa değiştirilmeden böyle bir kanunla yapılması kamu hukuku açısından kabul edilebilir bir şey değildir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, dış kaynaklı istikrar programının bir parçası olarak, ekonomik-mali sistemin küresel piyasalara entegrasyonundan sonra, Türkiye'nin siyasal-yönetsel sistemini de küresel karar merkezlerine bütünleştirilmenin aracı olarak

değerlendirilebilecek bir girişimdir. Bilindiği üzere Türkiye, üniter devlet yapılanmasına bağlı olarak, merkeziyetçilik ilkesini benimsemiş ülkelerdendir. Bu ilke, genel olarak "hiyerarşi", illerin yönetiminde "yetki genişliği", yerel yönetimlerin yönetiminde "idari vesayet" kurumlarıyla uygulamaya geçmektedir. Tasarı; tüm yönetim sistemi için geçerli olan hiyerarşi ilkesini "yetki devri"ni ön plana çıkararak esnetmekte, yerel yönetimlerin "idarenin bütünlüğü" ilkesine bağlanmasını sağlayan "idari vesayet" ilkesini kaldırarak yerine "yerellik" ilkesini getirmekle, illerin anayasal yönetim ilkesi olan "yetki genişliği" ilkesini de fiilen "görevler ayrılığı" sistemini işleterek etkisiz kılmaktadır. Böylece tasarı, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri federal devlet ve eyaletler arasındaki ilişkilere paralel biçimde kurmaktadır.

Kanun bakanlıkların örgütlenmesinde köklü bir değişiklik getirerek, il ve ilçelerde valilik ve kaymakamlık olarak örgütlenmiş bulunan il genel yönetimi sistemini kaldırmamakta, ama önemli ölçüde zayıflatmaktadır. Tasarı uygulamaya konulsaydı, 140 yıllık bir geçmişi olan il genel yönetimi ile birlikte mülki idare sistemi de tarihe gömülecekti.

Adı geçen Kanun üzerine çok farklı uçlarda tartışmalar yapılmış, kimileri tarafından Türkiye'nin bir kurtuluş reçetesi olarak görülürken, kimileri de tam tersini ileri sürmüştür. Hatta daha da ileri gidilerek tasarı ile ülkenin bölünmesi ilişkilendirilmektedir. Osmanlı Devletinin parçalanma sürecini henüz hafızasından silememiş, uzun bir süreden beri dış müdahalelere maruz kalmış ve bölücü terör olaylarının acı sonucunu hala yaşamakta olan bir toplum birçok konuda aşrı hassas ve şüpheci olabilir. Özellikle ekonomiden yasal düzenlemelere kadar birçok alanda dış müdahalelerin açıkça yapıldığı ve bazı konularda tavizlerin uluorta istendiği bir dönemde bu tasarının hazırlanması, konuyla ilgili tartışmaları içerikten farklı alanlara kaydırmaktadır. Diğer taraftan tasarının liberal değerlerle olan ilişkisi konunun ideolojik alanda tartışılmasına yol açmaktadır (Al, 2004: 2, 9).

Tasarının mülki idare sistemi üzerindeki olumsuz etkilerine rağmen bazı meslek mensuplarının tasarıyı oldukça olumlu karşıladıkları da görülmektedir. Örneğin Öztürk'e (2003: 28) göre; "Tasarı kamu hizmeti kavramını temelden değiştirmektedir. Bunun önemli ve yerinde bir yenilik olduğunu söylemek mümkündür. Kamu hizmeti kavramı hep arkasına bazı niyetlerin gizlendiği bir kavram olarak genelde kötüye kullanılmaktadır. Devletin görevinin hizmet etmek değil, hizmetin edilmesini, götürülmesini sağlamak olduğu anlayışı esas alınmaktadır ki bu da olumlu bir düzenlemedir." Öztürk, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarının idarenin bütünlüğü değil yerelleşmeyi ön plana aldığını, bunun olumlu bir tavır olduğunu, ancak ileride Anayasa Mahkemesinin yasayı iptal gerekçesi olacağına dikkat çekmiştir. Anayasa'daki idarenin bütünlüğü ilkesinin yerine yerelleşmeyi koyan bu anlayış hayretle karşılanmıştır.

Bir başka mülki idare amiri Yiğit de; idarede reformu gerçekleştirmek için tartışmaların yoğunlaştığını, İçişleri Bakanlığınca tasarılar geliştirildiğini, ancak bürokrasinin karşı çıkması, çıkar grupların hazımsızlığı sebebiyle bir türlü parlamentodan geçirilemediğini, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile bakanlıkların merkez teşkilatlarından bir kısmının (Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi), kaldırılmakta olduğunu, milli eğitim, bayındırlık ve iskân, sağlık, tarım ve köy işleri, turizm, orman, çevre gibi

hizmetlerin mahalli idarelere bırakılmasının öngörüldüğünü, idarede yenilenme, hantal devlet yapısını düzenleme, reform, yerinden yönetimin güçlendirilmesi gibi her ne ad verirsek verelim, yapılmak istenenin geciktirilmeden hayata geçirmek durumunda olduğumuzu ifade etmiştir (Yiğit, 2003: 51). Yiğit'e; bakanlıkların merkez teşkilatlarından bir kısmının kaldırılması, milli eğitim, bayındırlık ve iskân, sağlık, tarım ve köy işleri, turizm, orman, çevre gibi hizmetlerin mahalli idarelere bırakılması durumunda mülki idare sisteminin ne durumda olacağını, taşra teşkilatlarının kaldırıldığı bir ortamda mülki idare amirlerinin hangi görevleri yapacaklarını, ayrıca milli eğitim dâhil devletin temel görevlerinin yerele devredilmesinin ne tür sıkıntılar yaratabileceğini sormak gerekir, diye düşünülmektedir.

Türk İdareciler Derneği ise yukarıda örnekleri verilen meslek mensupları gibi düşünmemektedir. Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Kanun Tasarısı mecliste görüşülürken toplanan TİD Genel Kurulunda kabul edilen ve kamuoyuna açıklanan basın bildirisinde özetle; "… Bu Kanun tasarısında; a) Valiler başta olmak üzere mülki idare amirleri için il özel idarelerinde öngörülmüş yeni konum ve işlevlerin gözden geçirilerek, mülki idare amirlerinin hukuki statülerine daha uygun bir hale getirilmesinde yarar görülmektedir. b) Merkezi idarenin gerek kendi teşkilatları gerekse mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisinin zayıflamasına yol açacak düzenlemeler üzerine tekrar düşünülmesinde yarar vardır. Zira denetim yönetimin temel unsurlarından birisidir. Ayrıca mahalli idarelerin görev ve yetkileri arttırılırken, bunların üzerindeki denetimin azaltılmasının da yerinde olmadığı değerlendirilmektedir. Bu bakımlardan denetim işlevinin etkinliğini artıracak tedbirler alınmalıdır. Bu bağlamda denetimin, bu konuda uzmanlaşmış kurumlar olan teftiş kurulları vasıtasıyla yürütülmesi de vazgeçilmez bir gerekliliktir. Dolayısıyla görüşülmekte olan kanun tasarısında bu konunun gözden geçirilerek teftiş kurullarının, mülki idare amirliği mesleği özelinde de Mülkiye Teftiş Kurulunun korunması gerekmektedir…" , denilmiştir (TİD, 2004 a: 7).

Çimen (2005 b:39-40) de, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun mülki idareye etkilerini şöyle açıklanmıştır; "Kamu yönetimindeki yenilenme çabalarına Avrupa Birliğine tam üyelik süreci ciddi bir ivme kazandırmıştır. Bunun en somut örneği, Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler, İl Özel İdaresi ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları, gibi çeşitli düzenlemelerin ardı ardına yapılmasıdır. Bu alandaki en önemli değişiklik ise henüz yürürlüğe girmemiş olan "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" dur (…) **belirtilen kanunun mülki idareyi etkin hale getirecek bir düzenlemesi bulunmamaktadır** (…) günümüz piyasa koşulları içinde giderek uzmanlaşan ve teknik nitelik taşıyan hizmetlerde merkezi idare bile çoğu zaman devre dışı kalırken, istisnai görev ve yetkili merkezin taşradaki temsilcisi kaymakamlara neredeyse yapacak iş kalmamaktır. Bu haliyle kaymakamlar taşrada merkez adına denetim ve gözetim yapmaktan başka işleri olmayan uzmanlaşma ve teknik nedenlerden dolayı da bu işleri de kalifiye elemanlar eliyle yapmak zorunda kalan ve nihai olarak aslında kendilerince uygun olmadığını saptadıkları hususları merkeze rapor etmekten başka çareleri olmayan memurlar (bir çeşit big brother), haline gelecekleri anlaşılmaktadır.

TODAİE öğretim üyesi Uluğ (2004: 9-20), anılan tasarı ile ilgili çok isabetli ve önemli tespitlerde bulunmuştur. Bunlardan bazıları aşağıya özetlenmiştir:

* Tasarıya bir bütün olarak bakıldığında, bunun Türk kamu yönetimindeki merkezi örgütsel yapı ve yönetim geleneğine karşı köklü bir yerelleşme projesi olduğu ortaya çıkmıştır.

*Tasarının kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini düzenleyen temel ilkeler arasında yer alan, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, sonuç odaklılık gibi ilkeler, yeni kamu yönetimi yaklaşımı bağlamında, genel doğru niteliğindeki ilkelerdir. Ancak bunlar özel durumlara uygulanırken, durumsal koşullar gözetilmediğinden; sonuç, öncekinden daha da olumsuz, içinden çıkılmaz bir kaotik soruna dönüşmüş olacaktır. Öte yandan kendi başına bu ilkelerin pek bir anlamı da yoktur. Önemli olan genel bütüncüllük içindeki yaklaşım ve uygulamadır.

*Tasarıda kamu yararı ya da kamu çıkarı kavramlarının kullanılmasından özenle kaçınılmaya çalışıldığı gözlenmiştir. Bunun yerine temel ilkeler arasında sıklıkla hizmetten yararlananların ihtiyacı vurgusu yapılmaktadır. Oysaki mikro ölçekte hizmetten yararlananların ihtiyacı ile kamu yararı her zaman örtüşmek durumunda değildir. Hukuk devletinde temel olan kamu yararıdır. Tasarıda bu durum gözetilmemektedir.

*Tasarı devletin görevsel rollerini belirlemekten çok, bunların adresine; yani, dağıtımına yoğunlaşmış görünmektedir. Burada kamu hizmetlerinin gördürülmesinde işaret edilen yerlerden birisi de özel sektördür. Ayrıca tasarı kamusal hizmetlerde potansiyel büyümenin de önüne geçmeyi amaçlamaktadır.

*Tasarı ile merkezi yönetimin görevleri son derece genel ve sınırlı hale getirilmektedir. Tasarıyla merkezi yönetim gerçek anlamda küçültülmeye zorlanarak, yerelleştirme için geçiş koşulları yaratılmaktadır.

*Tasarıyla eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler kurumlarının yerelleştirilmesine karşılık, din hizmetlerinde bundan sakınılmaktadır. Konuya yerel ortak gereksinimler bağlamında yaklaşıldığında, din hizmetlerinin yerel hizmet olarak görülmesi daha gerçekçi olurdu.

* Tasarı merkezcil devlet olma ilkelerini yok sayan yönleriyle anayasaya aykırıdır. Bir kez, tasarının kamu yönetimine ve devlet sistemine yaklaşımı, merkezcil, yani ulusal değil, yereldir. Bu yerellik, il ya da belediye sınırlarıyla bağlı bir yerel bakıştır. Yapılmak istenen yetki genişliğini etkinleştirmek yerine, görev paylaşımını egemen kılmaktadır.

*Tasarıyla getirilen yerellik ilkesi ile genel yetki bir anlamda yerel yönetimlere verilmekte, görevleri kısıtlandırılan kesim, bu kez merkezi yönetim olmaktadır. Kısacası genel yetki el değiştirmektedir. Yapılan düzenleme, merkez ile yerel yönetimler arasında, yerel yönetimlerden yana kalın duvarlar örmeyi öngörmektedir.

*Tasarıda, anayasal bir kavram olan yetki genişliği ilkesi, yerellik ilkesi kapsamında görev paylaşımı öne çıkarılıp etkisizleştirilerek, Anayasaya aykırılık sorunu yaratmaktadır. Nitekim merkezi yönetimin taşra uzantılarının tasfiyesi, yetki genişliği ilkesinin geriye itilip, göz ardı edilmesi demektir. Yetki genişliği, yerli yerince kullanılmadan, onu daha etkin kılma yönünde çaba gösterilmeden, yerellik ilkesi etkinleştirilerek merkezi yönetimin taşra uzantılarının yok edilmeye çalışılması, gerçekte merkezi yönetimin etkisizleştirilerek ulus devlet varlığının daraltılması anlamına gelmektedir.

Bu Kanun ile Bakanlıkları taşra teşkilatı kurabilen ve kuramayan şeklinde ayırmak bazı bakanlıkların taşra teşkilatını kaldırmak yerine, tüm bakanlıkların taşrayla ilgili görevleri azaltma yoluna gidilseydi daha az tepki çekerdi. Ayrıca bu büyüklükte bir yetki devrinin belirli bir süre karmaşaya yol açacağı aşikârdır. Daha az risk taşıması bakımından bu konuda evrimci bir sürecin takip edilmesi daha ussal bir davranış olurdu. İl özel idareleri yeniden yapılandırıldıktan sonra merkezi idarenin bazı görevleri bu birimlere yavaş yavaş aktarılması yoluna gidilebilirdi. Ancak anlaşılan her şeye rağmen yasalaştırılan ancak yürürlüğe konulamayan bu kanun içinde bulunulan yasama döneminde meclis gündemine gelemeyecektir. Siyasi irade bu yasadan vazgeçmekle birlikte, yasanın öngördüğü düzenlemeleri parça parça olarak başka yasalarla hayata geçirmeye çalışmaktadır. Bu yasalarında mülki idareden çok şey aldıkları görülmektedir. Mülki idare açısından tehlike geçmiş değildir.

3.5. DENETİM ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM

3.5.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasada Denetim

Bir önceki bölümde özetlenen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa bir başka alanda da büyük tartışmalara konu olmuştur. Bu da teftiş kurullarının kaldırılması konusudur. Teftiş kurullarının kaldırılması, mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisini kullanan ve mülki idarenin kurmay sınıfını oluşturan *"Mülkiye Teftiş Kurulu"* açısından son derece önemlidir. Kanunun "Denetim" başlıklı 38. maddesinde denetim şöyle tanımlanmıştır; "Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre, tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililer duyurmaktır."

Kanunun 39. maddesinde de denetimin türleri olarak; *"iç denetim"* ve *"dış denetim"* yapılacağı, kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetiminin, *"hukuka uygunluk", "mali denetim"* ve *"performans"* denetimini kapsadığı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 40. maddesinde ise, denetlemeye yetkili kurumlar sayılmıştır. Buna göre iç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının *"kendi yöneticileri"* veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği *"iç denetim elemanları"* tarafından, dış denetim ise *"Sayıştay"* tarafından yapılacaktır.

Bu madde de İçişleri Bakanlığı için bir özel düzenleme yapılmıştır; "Mahalli idareler, bunların bağlı kuruluşları, işletmeleri ile mahalli idare birliklerinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri; idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine, merkezi idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluğu açısından **İçişleri Bakanlığı** tarafından da 18. maddenin ikinci fıkrasına göre kurulacak **rehberlik ve denetim birimi** marifetiyle denetlenir. Köyler ile köylerin kendi aralarında kurdukları birlikler, mülki idare amirleri eliyle denetlenir…"

Maddede sözü edilen *"rehberlik ve denetim birimi",* 18. maddede şöyle tanımlanmıştır; "İçişleri (…) bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahalli idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir…"

Bu maddelerden bazı sonuçlar çıkmaktadır. Öncelikle Mülkiye Teftiş Kurulu tarihe karışmaktadır. Bunun yerine bakanlık bünyesinde sadece mahalli idarelere yönelik olmak üzere ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilecektir. Oluşturulacak bu birim ana hizmet birimi olmayacağı için doğrudan bakana bağlı olarak görev yapamayacaktır. Bu rehberlik ve denetim birimi; mahalli idareler, bunların bağlı kuruluşları, işletmeleri ile mahalli idare birliklerinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri; idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine, merkezi idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluğu açısından denetleyecektir. Görüldüğü üzere bu birim *"hukuka uygunluk denetimi"* yapılmayacaktır. Bu birim sadece mahalli idarelerin denetimi için düşünülmüştür. Bakanlığın kendi teşkilatının denetim ve teftişinden söz edilmemektedir. Bu denetimin *"iç denetim"* düzeni ile gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır.

İç denetim 5018 ayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Bugünkü yapısı ile Mülkiye Teftiş Kurulu kaldırılacak, kurulacak rehberlik ve denetim birimi mahalli idareleri hukuka uygunluk denetimi yapmadan denetleyecek, Bakanlığın iç denetimi de iç denetçiler aracılığı ile yapılacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsar. Tasarının *"Denetlemeye yetkili kurumlar"* başlığını taşıyan 40. maddesine göre, iç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya ilgili kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılır. Merkezi idareye dâhil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi Sayıştay tarafından yapılır veya Sayıştay'ca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yaptırılır. Burada ilgi ve dikkati çeken iki husus var: Bir tanesi Yüksek Denetleme Kurulu ve bakanlıklardaki teftiş kurulları kaldırılmaktadır. Bunun yerine, idareler iç denetimlerini kendileri yapacaktır. Bu, aslında denetim ve teftişin ciddi bir biçimde yapılmayacağı anlamına gelmektedir. Çünkü burada esas olan, denetim ve teftişin bağımsız ve tarafsız kurullar ve kişilerce yapılmasıdır ki, düzenleme bundan vazgeçildiğini göstermektedir. Şimdiki

rejimde bile, yolsuzlukların önü tam anlamıyla alınamazken, ileride bu konuda neler olabileceğini tahmin etmek güç değildir.

Tasarıya göre dış denetimi Sayıştay yapacaktır. Böylece 39. madde Sayıştay'a bugüne kadar yapmadığı ve esasen yapamayacağı bazı ağır denetim görevleri yüklemektedir. Bunun için özel ihtisas daireleri kurulabileceği öngörülmüş olmakla birlikte, Sayıştay'ın yapısı ve personelinin nitelikleri değiştirilmeden böyle bir şeyin gerçekleştirilmesinin imkânsız olduğu ortadadır. Ayrıca Sayıştay'ın denetimi bizzat yapmayıp, başkalarına yaptırması olanağı da öngörülmüştür. Bundan kastedilen herhalde, Türkiye'de uzun süredir özel sektörün mali, performans ve verimlilik denetimini (auditing) yapmakta olan birtakım yabancı şirketler olsa gerekir. Bu suretle Türk idaresini yabancı şirketlerin denetimine açma gibi fevkalade sakıncalı bir yol öngörülmüş olmaktadır.

Güler'e (2005a: 114-115) göre, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, inceleme soruşturma boyutlarıyla yargısal denetime temel oluşturan teftiş kurulları örgütlenmesini kaldırmaktadır. Bunun yerine örgütlerde üst düzey yöneticilerin gerekli gördüğünde görevlendireceği birkaç personel eliyle denetim yapmasından ibaret bir düzenlemeyi yeterli görmüştür. Kamu yönetiminde teftiş kurulu eliyle denetleme yapma bürokrasinin kamu yararı için denetlenmesi demektir. Dolayısıyla bu denetleme halkın dolaylı denetimi niteliği taşır. Teftiş sisteminden vazgeçilmesi temelde halkın dolaylı denetimine son verme anlamına gelir. Küreselci ve piyasacı reformlar, işi yapan ile denetimi yapanın aynı bünye içinde bulunulmasını hoş karşılamaz. Bu yaklaşıma göre denetleme işlevi yapma işlevinden ayrılmalıdır. Bu ayrımın kamu içinde olması yetersizdir. Kamu kurumlarının denetimi özel bağımsız kuruluşlar açık anlatımıyla özel sektör şirketlerince yapılmalıdır. Ayrıca bu kanun hukuka uygunluk denetimini değil "performans" denetimi olmasından yanadır.

Öte yandan, tasarıda Anayasa'nın 127. maddesinde açıkça öngörülmüş ve amaçları belirlenmiş olan, mahalli idareler üzerindeki idari vesayet denetimine yer verilmemiş olması hem 'idarenin birliği' ilkesine hem de 127. madde hükmüne aykırı görülmektedir. Tasarıda ayrıca, bir çeşit ombudsman olan Mahalli İdareler Halk Denetçisi öngörülmüş bulunmaktadır. Bu denetçinin görev ve yetki alanı hayli geniş olmakla birlikte kararları sadece tavsiye niteliğindedir.

Teftiş kurulları her bakanlıkta yalnızca merkez örgütü işlemlerini değil, aynı zamanda valilik emrinde çalışan il ve ilçe müdürlerini de denetlemektedir. Taşra örgütleri yerel yönetimlere devredilince, bu örgütler merkezle ilişkisi hiyerarşik olmadığı için kendiliğinden denetim kapsamı dışına çıkmış olmaktadır. Buna karşın Mülkiye Teftiş Kurulu yerel yönetimleri de teftiş eder. Tüm teftiş kurulları sistemiyle adı geçen kurul da kapatılınca merkezin yerel yönetimleri "teftiş" olanağı ortadan kalkacaktır. Kamuoyundan gelen baskılar sonucunda taslağa 5 bakanlıkta "denetim birimi" kurulabileceği kabul edilmiştir. Bu birim ana hizmet birimi biçiminde kurulabilecektir. Bu birimin güvenceleri olmayacak, ancak bir hiyerarşik idari birim olarak örgütlenebilecektir. Verilen görev inceleme-soruşturma olmayacak, rehberlik-denetleme ile sınırlıdır.

Uluğa'a (2004: 24-25) göre, teftiş hizmetleri kurumsallık kazanmış ender alanlardandır. Teftiş kurulları çeşitli yönetim kademeleri için gereken nitelikli insan gücünün karşılanmasında önemli kaynaklardan biridir. Merkezin teftiş kurulları üzerinden kullanacağı denetim yetkisi, merkez ile yerel yönetimler arasındaki organik ilişkiyi kuracak, idari bütünlüğü sağlayacak başlıca araçtır. Denetim konusunda uzmanlaşmış, yasaların uygulanmasını iyi bilen, dış etkilerden yasal güvencelerle korunarak yansızlığı sağlanmış, denetim birimlerinin 'güçlendirilmiş yetkilere sahip yerel yönetim işleyişinde' olmazsa olmaz bir yeri ve önemi vardır. Konuya idari vesayet bağlamında da bakıldığında durum budur. Ayrıca Sayıştay'ın uzmanlık alanı mali anlamdaki uygunluk denetimidir. Sayıştay, var olan yapısıyla şu an bile iş yükü açısından bu denetimi etkinlikle yapabilecek durumda değildir. Dış denetimin Sayıştay görev alanına alınması, performans denetiminin gerektirdiği farklı alan uzmanlıkları nedeniyle, kendisi tarafından yerine getirilebilecek bir iş değildir.

3.5.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yerel Yönetim Yasalarında Denetim

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yasalaşmamakla birlikte, daha sonra yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanununda denetim ile ilgili hükümler konulmuştur.

5108 Sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunun *"İç Denetim"* başlıklı 63. maddesinde: "İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. **İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.** (Ek cümle: 22.12.2005-5436 S.K./10. mad) Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.", denilmiştir.

"Dış Denetim" başlıklı 68. maddesinde ise; "**Sayıştay tarafından** yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır."

Yukarıdaki hükümlerden Kamu Mali Kontrol Kanunun iç ve dış denetim olmak üzere iki tür denetim öngörmüş, iç denetimin iç denetçiler, dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağını kayıt altına alınmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki denetim ile ilgili bu hükümlerin büyük ölçüde yasalaştığı halde yürürlüğe girmeyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile büyük benzerlikler gösterdiği görülebilir. Bu kanun yasa-

laşmamıştır, ancak denetim ile ilgili temel hükümlerin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yaşama geçirilmeye çalıştığı incelenmiştir.

5018 sayılı Kanun İçişleri Bakanlığı ve onun denetim kurumları için özel bir düzenleme de getirmiştir. Kanun'un **"***Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler"* başlıklı 77. maddesinde; "… Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine **İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir.** Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir.", denilmektedir.

Burada mahalli idarelere ilişkin özel bir teftiş yetkisi söz konusudur ve mali denetimi öngörmektedir. Belediye ve İl Özel İdaresi Yasaları mülkiye teftiş kurulunun mahalli idarelerde mali denetim yapma yetkisini kaldırmıştır. Sadece bu maddedeki hallerde bakanlık yetkili denetim elemanları mahalli idarelerin mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirecektir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun denetim konusundaki asıl yansımaları belediye ve il özel idareleri yasalarında görülmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Denetimin Amacı"* başlıklı 54. maddesinde; "Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.", denilmiştir.

Kanun'un *"Denetimin Kapsamı ve Türleri"* başlıklı 55. maddesinde; "Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. **Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.** Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.", denilmiştir.

Maddeden de anlaşılacağı üzere belediyelerde iç ve dış denetim yapılacaktır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kanuna göre yapılacaktır. Böylece iç denetimin iç denetimin iç denetçiler, dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağını sonucuna varılmaktadır. Belediyelerin üzerinde İçişleri Bakanlığının denetimi üçüncü bir denetim yolu olarak öngörülmüştür. Ancak İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacak bu denetim *"mali işlemler dışında kalan***"** diğer *"idari işlemleri"* kapsamaktadır. *Böylece İçişleri Bakanlığının (Mülkiye*

Teftiş Kurulu) genel mali denetim yetkisi kaldırılmıştır. Mali denetim sadece 5018 sayılı Kanunun 77. maddesinde öngörülen istisnai durumda yapılacaktır.

Mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemler de iki açıdan denetlenecektir; *a) hukuka uygunluk, b) idarenin bütünlüğü* açısından. Kanun ayrıca denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır (Md. 58).

Belediye Kanunu *"Hizmetlerde Aksama"* olması durumunda özel bir idari vesayet yetkisi de getirmiştir. Kanunun 57. maddesinde; "Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin **İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından** belirlenmesi durumunda **İçişleri Bakanı,** hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek **belediye başkanından** ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini **o ilin valisinden** ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir." , denilmiştir.

Bu yeni bir uygulama türüdür ve bu maddenin uygulamasının nasıl olacağı zamanla ortaya çıkacaktır. Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığınca tespiti aşamasında *Mülkiye Teftiş Kuruluna görev verilebileceği* düşünülmektedir.

Denetimle ilgili benzer hükümler 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da görülmektedir. Kanun'un *"Denetimin Amacı"* başlıklı 37. maddesinde; "İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.", denilmiştir. Bu hüküm belediye yasasındaki hükmün neredeyse aynısıdır.

Kanun'un *"Denetimin Kapsamı ve Türleri"* başlıklı 38. maddesinde; "İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. **Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar**

tarafından da denetlenir. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeleri yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.", denilmiştir.

Maddeden de anlaşılacağı üzere il özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılacaktır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kanuna göre yapılacaktır. Böylece iç denetimin iç denetimin iç denetçiler, dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağını sonucuna varılmaktadır. Belediyelerin üzerinde İçişleri Bakanlığının denetimi üçüncü bir denetim yolu olarak öngörülmüştür. Ancak İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacak bu denetim *"mali işlemler dışında kalan"* diğer *"idari işlemleri"* kapsamaktadır. Böylece İçişleri Bakanlığının (Mülkiye Teftiş Kurulu) genel mali denetim yetkisi kaldırılmıştır. Mali denetim sadece 5018 sayılı Kanunun 77. maddesinde öngörülen istisnai durumda yapılacaktır. Mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemler de iki açıdan denetlenecektir; *a) idarenin bütünlüğüne b) kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu* açısından. Kanun ayrıca denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır (Md. 41).

Burada dikkat çekici husus İçişleri Bakanlığı tarafından belediyelerde yapılacak denetimin *a) hukuka uygunluk, b) idarenin bütünlüğü* açısından olmasına rağmen özel idarelerde yapılacak denetimin ise; *a) idarenin bütünlüğüne b)kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu* açısından olacağıdır. İdarenin bütünlüğü ilkesinin ortak denetim konusu olmasına rağmen, Belediye Kanununda *"hukuka uygunluk"* denetimi öngörülürken, İl Özel İdaresi Kanununda "*kalkınma planı ve stratejilerine uygunluk"* tercih edilmiştir. *Bu durumda Bakanlık denetim elemanları tarafından il özel idarelerinde "hukuka uygunluk" denetimi yapılamayabilecektir.* Bu tutarsızlık bile yasaların nasıl gelişigüzel hazırlandığını göstermektedir. İl Özel İdaresi Kanununa da "hukuka uygunluk denetimi" yapılabileceğine ilişkin bir hüküm eklenmelidir.

Belediye Kanunu gibi İl Özel İdaresi Kanunu da *"Hizmetlerde Aksama"* olması durumunda özel bir idari vesayet yetkisi de getirmiştir. Kanun'un 40. maddesinde; "İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin **ilgili bakanlığın** talebi üzerine yetkili **sulh hukuk hâkimi** tarafından belirlenmesi durumunda, **İçişleri Bakanlığı**; a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek **il özel idaresinden** ister. b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o **ilin valisinden** ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.", denilmiştir. Bu maddenin uygulanması da zor görülmektedir. Ayrıca hizmetlerde aksama durumunda ilgili bakanlığın idari yargı yerine 'sulh hukuk hâkimi'nden talepte bulunması anlaşılır gibi değildir. Anlaşılan kamu hukukundan özel hukuka geçişin provaları yapılmaktadır.

3.6. YEREL YÖNETİM YASALARI VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE ETKİLERİ

Bir önceki bölümde de dile getirildiği üzere, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yasalaşmamış, ancak kanunun amaçladığı birçok hüküm yerel yönetim yasaları ile yürürlüğe konulmuştur. İl özel idareleri ve belediyelerle ilgili yasalar incelendiğinde mülki idarenin Anayasa'dan kaynaklanan vesayet yetkisinin nerdeyse ortadan kaldırıldığını ve valinin il genel meclisi başkanı olmaktan çıkarıldığını görmekteyiz.

3.6.1. Valinin İl Genel Meclisi Başkanlığının Sona Erdirilmesi

Yerel yönetim reformu kapsamında yapılan en önemli değişiklik uzun yıllardan beri uygulanan İl Özel İdaresi Kanunu'nun yerine yeni bir kanun yapılmasıdır. 22.02.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03.2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece 13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ile bu Kanunun ek ve değişiklikleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Kanunun amacı; il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

Kanun'da İl özel idaresi: *"İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"* olarak tanımlanmıştır. İl özel idaresinin organları ise düzenlendiği sırasıyla, il genel meclisi, il encümeni ve Vali'dir.

5302 sayılı İl Özel İdare Kanununun "İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları "başlıklı 6.maddesine göre, İl özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, her biri merkezi idare tarafından yürütülmekte olan hizmetlerden;

*Sağlık,
*Gençlik ve spor,
*Tarım,
*Sanayi ve ticaret,
*İlin çevre düzeni planı,
*Bayındırlık ve iskân,
*Toprağın korunması,
*Erozyonun önlenmesi,
*Kültür,
* Sanat,
* Turizm,
* Sosyal hizmet ve yardımlar,
* Yoksullara mikro kredi verilmesi,
* Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları;
* İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

* İmar,
* Yol,
* Su,
* Kanalizasyon,
* Katı atık,
* Çevre,
* Acil yardım ve kurtarma,
* Orman köylerinin desteklenmesi,
* Ağaçlandırma,
* Park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

Yapmakla görevli ve yetkilidir.

* İl özel idaresi bütçesinden, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar yapılabilir.

İl Özel İdaresinin neredeyse hemen bütün hizmetleri yapabilen bir duruma geldiği, hatta mahalli müşterek hizmet niteliğinde olmayan emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili dahi yetkilendirildiği anlaşılmaktadır. Herhalde ileride kolluk birimlerinin de yerel yönetimlere devredilmesi düşünülmektedir.

İl Özel İdare Kanunu ile il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumluluklarının arttırılmasının dışında asıl ses getiren değişiklik, *il genel meclisinin yapısında ve valinin artık il genel meclisinin başkanlığı görevini yürütemeyecek olmasıdır.*

Kanun'un "İl Genel Meclisi" başlıklı 9. maddesine göre; İl genel meclisi; il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşacaktır.

Kanun'un "Meclis Başkanlık Divanı" başlıklı 11. maddesi ile de; il genel meclisinin kendi üyeleri arasından meclis başkanının seçeceği kayıt altına alınmıştır; "İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. **Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer.** İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar. Meclis başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır. Meclis başkanlığı ve başkanlık divanında boşalma olması durumunda, kalan süreyi tamamlamak üzere, yenisi seçilir. İl genel meclisine meclis başkanı, bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür..."

Bu düzenleme ile vali artık il genel meclisinin başkanı olmadığı gibi, üyesi de olmayacaktır. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür. Meclisin gündemi de meclis başkanı tarafından belirlenecektir. Valinin önerdiği hususlar gündeme alınmakla birlikte bu konuda yetki meclis başkanınındır.

Kanun'un "Gündem" başlıklı 13. maddesinde; "**Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir** ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. **Valinin önerdiği hususlar gündeme alınır.** Gündem, çeşitli yollarla da halka duyurulur. İl genel meclisi üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır." Denilmiştir.

Kanun'da önemli bir değişiklik de meclis kararları üzerinedir. *Valinin meclis kararlarını onaylama yetkisi kaldırılmıştır.* Kanunun "Meclis Kararlarının Kesinleşmesi" başlıklı 15. maddesinde, "İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç **beş gün içinde valiye gönderilir**. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, **yedi gün içinde** gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere **il genel meclisine iade** edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları **yürürlüğe girmez.** Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının **salt çoğunluğuyla** ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine (...) **idarî yargıya** başvurabilir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur.", denilmiştir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, İl genel meclisi tarafından alınan kararlar en geç beş gün içinde valiye gönderilecektir. Kararların yürürlüğe girmesi için valiye gönderilmesi şarttır. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilecektir. Vali kararların yeniden görüşülmesini istemez ise kararlar kesinleşir. Vali kararları yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade ederde, il genel meclisi salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar yine kesinleşecektir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine ancak idarî yargıya başvurabilecektir. *Bu maddeden çıkan sonuç, valinin il özel idaresi üzerindeki vesayet yetkisinin önemli ölçüde sona erdirilmesidir. Vesayet yetkisi hiyerarşik üst olan validen yerel yargı organlarına geçmektedir.*

Kanun'un "Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" başlıklı 18. maddesinde; "İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. **Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.** İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. **Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar.** Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından **gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına** gönderilir.", denilmektedir.

Bu maddeye göre valinin sunduğu faaliyet raporundaki açıklamalar meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilecektir. Buradan çıkan sonuç bellidir. İl Genel Meclisi ¾ çoğunlukla valinin faa-

liyetlerini yeterli görmezse İçişleri Bakanı *"gereğini"* yapacaktır. Bu gerek herhalde valinin görevden alınması olacaktır. Bu durumda valinin o ilde görev yapması il genel meclisinin kararına bağlı olacaktır.

Valinin il genel meclisinin başkanı olmamakla birlikte; *"il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi"* olarak kaldığı görülmektedir (Md. 29). Kanun'da "valinin görev ve yetkileri" tek tek sayılmıştır. Valinin görev ve yetkileri şunlardır:

"a) İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak. b) İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak. c) İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek. d) İl encümenine başkanlık etmek. e) İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek. f) İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek. g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak. h) İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak. i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak. j) İl özel idaresi personelini atamak. k) İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek. l) Şartsız bağışları kabul etmek. m) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak. n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak. o) Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak." (30.madde) Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılarına, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilecektir (32. Md.).

Vali aynı zamanda il encümeninin de başkanlığını yürütecektir. Kanun'un "İl Encümeni" başlıklı 25. maddesinde, "İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.", denilmektedir.

Kanun'un 27. maddesi gereğince de; Encümen gündemi vali tarafından hazırlanacaktır. Ayrıca Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

Bir organın önemi onun toplantı sıklığınla da ilgilidir. Eski İl Özel İdaresi Kanunu'nda il genel meclisi yılda iki defa toplanırken, yeni yasa ile her ay toplanacaktır. Kanunun "meclis toplantısı" başlıklı 12. maddesine göre; İl genel meclisi, il genel meclisince be-

lirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanacaktır. Kanunun "encümen toplantısı" başlıklı 27. maddesine göre de; Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanacaktır. *Bu değişiklikten sonra denilebilir ki, il daimi encümeni eski önemini yitirmiş, il genel meclisi ise daha fazla önem kazanmıştır. Artık asıl belirleyici organ her ay toplanan il genel meclisidir. Ancak onunda başında vali yoktur.*

Dikkat çekici bir değişiklikte il özel idaresinin organlarının sıralanışı ile ilgilidir. Mülga İl Özel İdaresi Kanunu'nda önce "vali" sonra "il genel meclisi" en son "il daimi encümeni" düzenlenmişken, yeni yasa bu sıralamayı değiştirerek önce "il genel meclisi"ni, sonra "il daimi encümeni"ni, en son olarak da "vali"yi düzenlemiştir. Bir kanunda organlar önem sırasına göre düzenlenir. *Bu yeni kanuna göre vali, il özel idaresi organları arasında önem sırasında en sona düşmüş olmaktadır.*

Sayın Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nu meclise geri gönderme gerekçesinde de belirttiği üzere[30], bu yasa ile valiliğin il özel idare organları içindeki yeri son sıraya düşürülüp, valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmekte; il genel meclisi tek karar organı olarak düzenlenip, başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi, meclis gündemini başkanın belirlemesi, yılda iki kez yerine her ay toplanması öngörülmekte; meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayına sunulma zorunluluğu kaldırılmakta; valinin hazırladığı yıllık etkinlik raporunun yetersiz görülmesi durumunda yetersizlik kararının "gereği yapılmak üzere" İçişleri Bakanlığına gönderileceği belirtilerek, özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek bir yerel meclis oluşturulmakta, genel sekreterlik oluşturularak vali yardımcılarının yerel organlardaki yetkisi kaldırılmakta, bütçenin ve kesin hesabın kabulünde il genel meclisi kararı yeterli görülmekte, il özel yönetimleri adeta genel yetkili organlara dönüştürülmektedir.

Böylece İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel yönetimindeki yetkisi zayıflatılan vali, Devleti ve Hükümetin ildeki temsilcisi olmasına karşın gücünü ve etkisini önemli öçlüde yitirmektedir. Ayrıca Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile merkezi yönetimin il örgütlerinin kaldırılması, kimilerinin yerel yönetimlere döndürülmesi öngörülerek valinin il genel yönetimindeki yetkileri de azaltılmaktadır. Bu düzenlemelerin amaçlanmasa da Anayasa'da öngörülmeyen bir yönetim sistemine geçilmesine neden olabilecek niteliktedir. *"Tekil devlet"* modelinden *"yerel ağırlıklı devlet"* modeline geçişe olanak sağlayan, güçlü merkezi yönetim yerine güçlü yerel yönetimlere yer veren, il özel yönetimlerini, il genel yönetimini de kapsayacak biçimde genel yetkili duruma getiren içerikleriyle, Anayasanın "tekil devlet modeli"ne, "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği", "idari vesayet" ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği görülmüştür.

Türk İdareciler Derneği Başkanı Utku Acun (2005: 7-8), 2005 yılı 10 Ocak İdareciler Gününde yaptığı konuşmada hassasiyetlerini şöyle ifade etmektedir; "… Taşra da 125–130 yıldır süregelen zaman zaman yapılan yasal düzenlemelerle ana yapısı değişme-

[30] Sayın Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER'in 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile ilgili olarak yasayı meclise iade gerekçesinin tamamı için, İdarecinin Sesi Dergisi'nin Temmuz-Ağustos 2004, Cilt: 18, Sayı: 105, s: 10-16.

yen, İl Genel İdaresi, İl Özel İdaresi Yasalarıyla varlığını sürdüren yönetim sistemimizde, bir taraftan Kamu Yönetimi Reformu, bir taraftan Yerel İdare Reformu kapsamında İl Özel İdaresi ve Belediye Yasalarıyla köklü değişiklikler gündeme gelmiştir. Bu değişimler büyük ölçüde mülki idare amirlerinin görev ve sorumluluklarını yeniden şekillendirmekte, âdem-i merkeziyet idaresine geçiş aşamasında bu değişimin ağır yükünün ve problemlerinin yine mülki idarece taşınması, çözülmesi gereği ortaya çıkmaktadır (…) Mülki idare camiası öteden beri kamu yönetiminde reform yapılması, özellikle merkeziyetçi yönetim anlayışı ve düzenlemelerinin terk edilerek, çağdaş âdem-i merkeziyetçi, yerinden yönetim sisteminin devlet hayatına egemen olmasını özlemiş ve savuna gelmiştir (…) Yapılan yasal düzenlemeler genelde olumlu karşılanmakla birlikte ülke gerçekleri içinde bazı hassas ve önemli konulardaki tercihler ve yapılanmalar endişe ve tereddütle karşılanmıştır.

Bu durumda il özel idareleri, ya belediyeler gibi bağımsız bir yerel idare kuruluşu olarak mülki idarenin dışında kalmalıdır, ya da en azından edem-i merkeziyetçi yönetim anlayışının taşra kamu kurumları yapılanmasında yeterince yerleşeceği, olgunlaşacağı zaman dilimine kadar mülki idare ile ilişkili olacaksa –ki bizde ülke gerçekleri açısından böyle olmalıdır diyoruz- O takdirde düzenlemeler daha gerçekçi yapılmalıdır. **Vali, il özel idaresinde meclis başkanlığı statüsünü korumalıdır.** Bizce taşra da Devleti, Cumhurbaşkanını temsil eden bir merciin, sadece yürütmenin başında yerel hükümet başkanı olarak il meclisinde yer alması hem işlevsel hem de hukuksal açıdan önemli sakıncalar yatacaktır. Osmanlı'dan günümüze kadar sürdürüldüğü gibi **valinin il meclisinin doğal başkanı olarak kalması** kamunun yararına olacaktır…"

Türk İdareciler Derneği (2004b: 4-5) de, İl Özel İdaresi Yasası hakkındaki bazı temel konulardaki endişelerini şöyle sıralamıştır:[31]

1- Vali il genel meclisinin başkanlığından alınmamalıdır.

2- Özel idareleri yeni yasal düzenlemeyle ekonomik açıdan yine tümüyle devlet bağımlılığını sürdürmektedir.

3- Önemli bir hizmet birimi olan ilçeler için âdem-i merkeziyet anlayışına uygun bir düzenleme yapılmamıştır.

4- İl özel idarelerinin denetlenmesine yönelik düzenleme ülke ve yönetim gerçekleriyle bağdaşmamaktadır.

5- İl Özel İdareleri Kanununda il özel idare yönetimi ile mülki idare mesleğinin sadece vali ve kaymakam unvanı taşıyanların görevli olarak sayılması yönetim gerçekleriyle bağdaşmamaktadır.

[31] Türk İdareciler Derneğinin İl Özel İdaresi Yasası Hakkındaki Görüşlerinin ayrıntısı, İdarecinin Sesi Dergisinde (Kasım-Aralık 2004, Sayı: 107, s. 4-5) görülebilir.

6- Anayasa'nın 127. maddesine rağmen il daimi encümen oluşumunda kamu görevlilerine yer verilmektedir. Bu konuda Anayasa değişikliğine ihtiyaç vardır.

Sonuç olarak; il genel meclisi başkanlığı, il özel idaresinin İçişleri Bakanlığınca işlevsel denetimi, kaymakamların ve ilçe özel idaresinin yasada daha ayrıntılı vurgulanması, valilerin il özel idare işlerini maiyetindeki tüm mülki idare amirleri ve il özel idare görevleriyle yönetme gereği, il özel idarelerine yerel vergi-resim koyma, bazı gelirlerden daha somut pay alma konularında olanak tanınması konularında yeniden değerlendirme yapılmasında fayda görülmektedir (TİD, 2004b: 4-5).

Bütün uyarılara rağmen İl Özel İdare Kanunu yürürlüğe konulmuş, vali yardımcılarına ek ödeme yapılması dışında yasada mülki idare lehine bir değişiklik getirilmemiştir. Taşradan gelen haberler vali ile il genel meclisleri arasındaki anlaşmazlıkların başladığı üzerinedir. Yasanın ruhunda seçimli valilik düşüncesi yatmaktadır. Atanmış vali şimdilik, il özel idaresinin başında bırakılmıştır. Nihai hedef il özel idaresinin tamamen mülki idareden koparılmasıdır. Bunun ülkemizin gerçekleriyle ne ölçüde bağdaşabileceğini zaman gösterecektir.

Günay'a (2006: 19-26) göre, İl Özel İdaresi Yasası ile birlikte, merkezden tarım, sağlık, kültür, spor, çevre gibi alanlarda yönlendirici karar alınması ve uygulanması olasılığı ortadan kalkmaktadır. Çünkü artık illerde yapılacak işlemlere belirtilen bakanlar değil il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisleri karar verecektir. Valinin tam manasıyla bu kararlara katılma ve yönlendirme gücü olmadığı gibi, gündem belirleme yetkisi bile olmayacaktır. O sadece meclisin aldığı kararları uygulamakla görevlidir. Bir holding genel müdürü gibi, karar organının aldığı kararları uygulamak ve tekrar karar organına hesap vermek durumundadır.

3.5.2. Belediyeler Üzerindeki Vesayet Yetkisinin Kaldırılması

Birçok açıdan il özel idarelerine benzer düzenlemeler belediyeler için de yapılmıştır. 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun belediyeyi şu şekilde tanımlamaktadır; *"Belediye: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan,* ***idarî ve malî özerkliğe*** *sahip kamu tüzel kişisidir."*

Bu maddede ilk dikkat çeken unsur belediyelere **"özerklik"** verilmesidir. Bu durum esasen Anayasamızla çelişmektedir. Anayasanın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesinde; *"Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.",* denilmiştir.

Anayasanın bu hükmünde idari ve mali özerklikten bahsedilmemektedir. Dolayısıyla belediyelere özerklik verilmesinin Anayasaya aykırı olduğu düşünülmektedir. Anaya-

sada "idari vesayet" yerine "subsidiarite" ilkesinin konulmasının istendiği bilinen bir gerçektir. Ancak bu ilke Anayasaya monte edilemeyince ihtiyacın "idari ve mali özerklik" ölçütüyle karşılandığı söylenebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Bu madde ile belediyelere okul öncesi eğitim kurumu açmaktan, kültür ve turizme, gençlik ve spordan, sosyal hizmetlere kadar birçok görevi icra edebilecek, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de *yapacak veya yaptırabilecektir.*

Yeni Belediye Kanunu'nun konumuz açısından en can alıcı noktalarından biri de *meclis kararları üzerinde mülki idare amirlerinin vesayet yetkisinin kaldırılmış olmasıdır.* Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine ancak *idari yargıya* başvurabileceklerdir. Kanunun "Meclis Kararlarının Kesinleşmesi" başlıklı 23. maddesinde; "… Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde **mahallin en büyük mülkî idare amirine** gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine **idarî yargıya** başvurabilir…" , denilerek mülki vali ve kaymakamların belediye meclisi kararları üzerindeki yetkileri kaldırılmıştır.

Oysa Anayasanın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesinde; "*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.",* hükmü bulunmaktadır. Anayasada öngörülen vesayet yetkisi yeni Belediye Yasası ile boşlukta kalmaktadır.

Yine daha önceden kamu kurum ve kuruluşları ile yaptıkları yazışmaları mülki idare amirleri aracılığı ile yapan belediyeler bundan böyle doğrudan yazışma yapabilecektir (Md. 78). Artık mülki idare amirleri yerel yönetimlerin faaliyetlerinden ve merkezi yönetimle ve diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkilerinden haberdar olamayacaktır.

Mülki idare amirinin vesayet yetkisinin görüldüğü hemen tek alan belediyelerin ad verme, tanıtıcı amblem ve flama kullanımına ilişkin olarak alacakları meclis kararları üzerinedir. Belediye Kanunu'nun 81. maddesinde; "Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar **mülkî idare amirinin onayı** ile yürürlüğe girer.", denilmektedir. Bunun dışında mülki idare amirinin onayını gerektiren baka bir karar yoktur.

Ayrıca belde adının değiştirilmesi de İçişleri Bakanlığının onayı ile olabilecektir. Kanunun 10. maddesinde; "Bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiş-

tirilir. Bu karar RG.'de yayımlanır. Beldenin adının değişmesi ile belediyenin adı da değişmiş sayılır.", denilmektedir.

Yukarıdaki paragraflardan birkaç istisna dışında merkezin, dolayısıyla mülki idare amirlerinin idari vesayet yetkilerinin büyük ölçüde kaldırıldığı ve bu konudaki yetkinin idari yargıya geçtiği anlaşılmaktadır. Ancak yasada idari yargı dışında adli yargıya da görev verildiği görülmektedir. Kanun'un *"Hizmetlerde Aksama"* başlıklı 57. maddesinde; "Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin **İçişleri Bakanlığının talebi** üzerine yetkili **sulh hukuk hâkimi** tarafından belirlenmesi durumunda **İçişleri Bakanı,** hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin **valisinden** ister. Bu durumda **vali**, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece **asliye hukuk mahkemesine** itiraz edilebilir.", denilmiştir.

Burada dikkat çekici nokta düzenlemeyle daha önce hukukumuzda hiç görülmeyen bir uygulamanın getirilmesidir. Uygulamada bu maddenin işlemesinin pek mümkün olmayacağı veya çok sınırlı kalacağı zaman içinde görülecektir. Ancak belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkiminden istenmesi olacak şey değildir. Bu konu hiç olmazsa idari yargıya bırakabilirdi.

Yeni Belediye Kanunu ile yönetişim uygulaması da yerel düzeyde ilk denemelerini yapmaya başlamıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı UNDP'nin 1992 Rio Zirvesi sonrasında başlattığı *"Yerel Gündem 21 Projeleri"* yerel yönetişim alanında dikkat çekmeye başlamıştır. Bu çerçeve de *"Kent Konseyleri"* oluşumları yaratılmıştır. Daha sonra bu oluşumlar yeni Belediye Kanununa yasa maddesi olarak girmiştir;

"Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve **hemşehrilik** bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, **sürdürülebilir kalkınma**, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, **saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim** ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili **sivil toplum örgütlerinin**, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan **kent konseyinin** faaliyetlerinin **etkili ve verimli** yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir…" (5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi).

Belediye Kanunu'nun getirdiği dikkat çekici bir düzenleme de hemşeri hukuku anlayışında yapılan değişimdir. Yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "hemşeri hukuku" başlıklı 13. maddesi şöyleydi; "**Her Türk**, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir. Hemşerilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır."

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun "hemşehri hukuku" başlıklı 13. maddesi ise şu şekli almıştır; "**Herkes** ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır (…) Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar (…) Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişiği olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür." Görüldüğü üzere eski Kanundaki "Her Türk" yerini "Herkes"e bırakmıştır. Bu herkesin içinde küreselleşmenin ruhuna uygun olarak yabancıların olduğunu tahmin etmek pek zor değildir.

3.6.3. İlçe Yerel Yönetimleri Yerine; Köylere Hizmet Götürme Birlikleri

Son dönemde bir taraftan Vali il özel idaresi başkanlığından alınırken, bir taraftan da Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile mülki idare amirlerine köylere hizmet götürme birliği başkanlığı görevi verilmektedir. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri öncelikle bir mahalli idare birliği türüdür. Mahalli İdare Birlikleri, Anayasanın 127'nci maddesi ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikler Kanununa istinaden İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu izni ile kurulan kamu tüzel kişiliğine haiz kamu kuruluşlarıdır. Anayasanın 127'nci maddesine göre; Mahalli İdareler, kendilerine mevzuatla verilmiş görevlerden bir ya da birkaçını yapmak üzere, kendi aralarında birlik kurabilirler.

Birliklerin kurucularının mahalli idare birimi olması zorunludur. Köyler, Belediyeler ve İl Özel İdareleri kendi aralarında (sadece köylerden, belediyelerden veya özel idarelerden oluşan) birlik kurabilecekleri gibi diğer mahalli idarelerle ortaklaşa da (belediye/köy, belediye/özel idare, köy/özel idare, belediye/köy/özel idarelerden oluşan) birlik kurabilirler. Bu yolla, hem ortak ihtiyaçlarının çözümünde güç birliği yapmış olurlar, hem de hizmetin gerektirdiği optimallikte hizmet birimleri oluşturabilirler.

Özellikle coğrafi bakımdan birbirine çok yakın olan mahalli idare birimleri itfaiye, içme suyu, sulama, kanalizasyon, arıtma, katı atık toplama ve bertarafı, asfalt şantiyesi, gibi hizmetleri, aralarında kuracakları birlikler vasıtasıyla yürütebilirler. Birliklerin geliri, esas itibariyle üye mahalli idarelerin bütçelerinden ayıracakları paylardan oluşur. Ayrıca başka gelir kaynaklarının da bulunması mümkündür. Mahalli İdare Birlikleri, tüzükte birliğe devredilmesi görülen mahalli müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahalli idarelerin hak ve yetkilerine sahiptir.

Birlikler, çalışma programı, yetki devri, birlik ile birlik başkanın ihtilaflı olması, birlik organlarının veya bunların üyelerinin görevden uzaklaştırılması, yıllı faaliyet raporu, bütçe ve diğer mali konular, tahvil ihracı hariç borçlanma, bütçe içi işletme tesisi, borç ve alacakların mahsubu, yurt dışı ilişkileri, diğer kuruluşlarla ilişkiler, yazışma ve yeniden değerleme oranının birliklerde uygulanması konularında birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere belediye mevzuatına tabidirler.

Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin birliklere üye olmaları halinde birliklerin kadro ihdas ve personel istihdam usul ve esasları aynen belediyelerdeki gibidir. Mahalli İdare Birliklerinin denetimi *İçişleri Bakanlığınca* yapılır. *Valiler ve Kaymakamlar* gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilirler. Birlikler Sayıştay'ın dış denetimine tabi değildir. Birlik kuruluş prosedürü aşağıdaki şekildedir:

*Birlik Tüzüğünün Kabulü; 5355 sayılı Birlikler Kanunu'nun 5'inci maddesine göre; hazırlanacak birlik tüzüğü, katılımcı mahalli idare birimlerinin meclislerinin 2/3 çoğunluğuyla kabul edilmelidir.

*Birlik Tüzüğünün Vali veya İçişleri Bakanlığınca Onaylanması; Meclislerce kabul edilen tüzük, birlik bir il dâhilinde kuruluyor ise valinin, birden fazla il dâhilindeki mahalli idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanın onayı ile kesinleşir.

*Bakanlar Kurulu İzni; Birlik kurulabilmesi için Anayasa'nın 127'nci maddesi gereğince Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerekmektedir. Bu izin İçişleri Bakanlığı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) aracılığıyla alınmakta ve konuya ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. İzin taleplerinin valilik yazısı ile yapılması ve buna birlik tüzüğünün bir örneğinin eklenmesi gerekmektedir.

Tablo 20: 5355 Sayılı Kanunun Öngördüğü Birlik Çeşitleri ve Sayıları[32]

BİRLİK ÇEŞİTLERİ	SAYISI
1) ZORUNLU BİRLİKLER (5355/4 md)	160
2) TURİZM ALTYAPI HİZMET BİRLİKLERİ	19
3) KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİ	875
4) SULAMA BİRLİKLERİ	359
5) ÜLKE DÜZEYİNDE KURULAN BİRLİKLER	2
6) DİĞER	134
TOPLAM	**1549**

[32] Bilgiler, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Birlikler.aspx (14.04.2007) sitesinden alınmıştır.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda öngörülen birlik çeşitleri: (1) Zorunlu Birlikler (5355/4 md.), (2) Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri, (3) Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, (4) Sulama Birlikleri, (5) Ülke Düzeyinde Kurulan Birlikler ve (6) Diğer Birlikler, olarak sınıflandırılabilir. Bu dallar altında toplanan birliklerden bir kısmı da, kendi içlerinde faaliyet sahalarına göre farklılıklar arz etmektedir.

Köylere hizmet götürme birliklerinin uzun yıllardan beri özellikle mülki idare amirliklerinin ilgisi ve gayretleri ile faaliyetlerini sürdürüyorlardı. Farklı olan bu birliklerin Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çerçevesinde yasayla diğer birliklerden farklı ve özel olarak düzenlenmesidir. 5355 sayılı ve 26.05.2005 tarihli Mahalli İdare Birlikleri Kanununun[33] 18. maddesi *"Köylere Hizmet Götürme Birlikleri"* başlığını taşımaktadır; "Madde 18- (Değişik cümle: 29.12.2005-5445 S.K./1. mad) İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir. Bakanlar Kurulu, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir. Birlik başkanı merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır. Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur. İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları; köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebilir. Bu takdirde, gerekli kaynak bu birliklere aktarılır ve söz konusu iş, birliğin tâbi olduğu esas ve usûllere göre sonuçlandırılır. Köylere hizmet götürme birlikleri, ihtiyaca göre hizmet akdiyle personel istihdam edebilir. Ancak, köylere hizmet götürme birliklerinin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın % 10'unu aşamaz. Vali ve kaymakamlar birlik hizmetlerini yürütmek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından personel görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilenlere birlik bütçesinden karşılanmak üzere, (5000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutarda aylık ödeme yapılır. Görevlendirmelerde otuz günden kısa süreler için kıst hesaplama yapılır. İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır. Köylere hizmet götürme birliklerinin bütçesine ilişkin esas ve usûller ile muhasebe ve raporlama standartları, harcama esas ve usûlleri, çerçeve hesap plânı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türleri ile bu birliklerin yapacakları ihalelere ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."

[33] Mahalli İdare Birlikleri Kanunu için bakınız: (RG. Tarihi: 11.06.2005, Sayısı: 25842).

Buna göre; (1) KHGB'ler ilçelerde ve merkez ilçelerde o ilçenin tüm köylerinin iştiraki ile kurulacaktır. (2) KHGB'ler o ilçenin adını taşıyacaktır. (3) Bakanlar Kurulu KHGB kurulması konusunda genel izin verebilecektir.

KHGB'nin amaçları şunlardır; (1) Yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak. (2) Kırsal kalkınmayı sağlamak. (3) KHGB'ler tarım ürünlerinin pazarlanması faaliyeti yürütemezler.

KHGB'nin 3 organı vardır. Bunlar; Birlik Başkanı, Birlik Encümeni ve Birlik Meclisidir. (1) Birlik başkanı merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır. (2) Birlik Meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. (4) Birlik encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur. (5) İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları; köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebilir. (6) Köylere hizmet götürme birlikleri, ihtiyaca göre hizmet akdiyle personel istihdam edebilir. Ayrıca vali ve kaymakamlar birlik hizmetlerini yürütmek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından personel görevlendirebilir. (7) İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır. (8) KHGB'nin bütçesine, yapacakları harcamalara ve ihalelere ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir. Kanunda emredilmesine rağmen bugüne kadar bu yönetmelik çıkarılamamıştır. Dolayısıyla uygulamada birliklerin bütçe, muhasebe ile harcama usulleri konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda KHGB'ler ile ilgili bir diğer düzenleme 22.maddede yapılmıştır. Bu maddede; mahallî idare birliklerinin denetiminin İçişleri Bakanlığınca yapılacağı, valiler ve kaymakamların gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilecekleri, Sayıştay'ın dış denetimine tâbi olmayan mahallî idare birliklerinin, İçişler Bakanlığı, valiler veya kaymakamlarca malî denetimi sonucunda tespit edilen kamu zararı üzerine yapılan kişi borcu teklifleri, birlik meclisinde görüşülerek karara bağlanacağı, alınan kararlara karşı idari yargıya başvurulabileceğine ilişkin düzenlemeler öngörülmüştür.

Köy birlikleri konusunda tartışmalar uzun yıllardır devam etmektedir. Genel olarak köy birlikleri yararlı görülürken, genel kanaat bu birliklerin kurulması teklif edilen ilçe yerel yönetiminin yerini tutamayacağı şeklindedir. Örneğin Geray (2000: 21-23), köy birlikleri ile ilgili söz konusu düzenleme daha tasarı aşamasındayken bir yazısında; ilçe köylere hizmet götürme birliği kurulmasının, ilçe yerel yönetimi kurulmasına göre köklü bir çözüm önerisi olmadığını ifade etmiştir. Ona göre, bu düzenlemenin temel yaklaşımı, il özel idarelerinin güçlendirilmesiyle köy hizmetlerini daha etkin biçimde görmesi için tanınan kimi olanaklar getirilirken, ilçenin yerel birimlere dönüştürülmesi yeri-

ne, köylerin yapısında önemli değişiklik yapılmaksızın, ilçelerin sınırları içindeki köylerin katılımıyla köy birliği kurulmasıdır. Özünde il özel idarelerinin güçlendirilmesine ağırlık veren bir anlayışın ürünü olarak, kırsal alanda ilçenin güçlendirilmesi ve yerel yönetim kimliğine kavuşturulmasına ilişkin önerilerin bir kenara itilmesi söz konusudur. Birlikler, yerel yönetimler arasında işbirliği ve dayanışma amacıyla belli işleri görmek üzere kurulurlar. Birlikler, ilçe düzeyinde oluşturulacak bir yerel yönetim biriminin yerini alamazlar. İlçe basamağında yerel yönetim kurulmasının hem hizmetlerin verimli ve etkin biçimde görülmesi yanında, halkın kalkınma ve yönetim süreçlerine etkin biçimde katılması, yöneticileri desteklemesi, kısaca demokratikleşme açısından yararları yerel yönetim birliğinden beklenemez. Sonuç olarak Geray'a göre, kırsal alanda ilçe düzeyinde yerel yönetim kurulması ve köy yönetimlerinin demokratik, özerk, güçlü, çoğulcu, katılımcı bir yapıya kavuşturulması hem kırsal gelişmenin, hem de demokratikleşmenin önkoşuludur.

Çoker'e (1999: 19-24) göre de, birlikler, tüzel açıdan belirli ve ortak bir amaç için bireylerin bir araya gelmesiyle oluşturulan dernek ve öbür örgütlenmelerden ayrı niteliktedir. Yerel yönetimler ve kırsal kalkınma, yöre insanının tümünü ilgilendiren, onun uygarca yaşamasını sağlayacak tüm gereksinmeleri karşılamayı amaçlamaktadır. Çoker, belli insan kümeleri için yapılan iyileştirme çalışmalarının kırsal kalkınmayı karşılamayacağını, yerel yönetim birlikleri yoluyla kimi yararlar sağlansa bile, bunun kırsal alanın gerektirdiği köklü çözümlerin yerini alamayacağını iddia etmektedir. Kamu hizmeti niteliği nedeniyle en başta devletin kırsal kalkınmadan sorumlu olduğunu vurgulayan Çoker, devletin bu hizmetleri merkezden yönetmesinin sakıncalarını açıkladıktan sonra toplum kalkınması çalışmalarının yerinden yürütülmesi gerektiğinden, çalışmaların etkin ve verimli, halkın katılımına en elverişli düzeyde olan ilçe düzeyinde oluşturulacak bir "ilçe yerel yönetimi"nce yürütülmesinin zorunlu olduğu görüşündedir.

Güler (1998: 10-11) ise, yasalaşamadan kadük olan ve günümüzdeki mahalli idareler yasalarının öncüsü niteliğini taşıyan "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı"nı (kamuoyunda "Mahalli İdareler Reformu" olarak da bilinen) eleştirirken; tasarının köy yönetimleri ile ilgili olarak "ilçe köy birliği" yaklaşımını getirdiğini, köy yönetimlerinin bugünkü yapısının olduğu gibi bırakıldığını, ancak kırsal hizmetlerin örgütlenmesinin değişikliğe uğradığını, bugünkü yapıda köylere hizmet götürme birliği kurma uygulamasının yaygın olarak var olmasına karşın, tasarı ile bu birlikleri tek tip ve zorunlu bir kuruluşa dönüştürülmek istenildiğini belirtmiştir. Birliklerin il özel idareleriyle ve ayrıca mülki amirlik kurumuyla ilişkilendirildiğini belirten Güler, öngörülen birliklerin kamu hizmetlerinde piyasa düzeneklerinin en ücra köşelere kadar yaygınlaştırmak sonucunu doğuracağını ifade etmiştir.

Sonuç olarak, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin mülki idare amirlerinin yıllardır toplum kalkınmasına yönelik verdikleri mücadelenin sonunda oluşturulmuş yerel kuruluşlar olduklarını, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile birlikte bu birliklerin yasal statülerinin tescil edildiği, bu çerçevede birliklerin görevleri, organları, personel çalıştırılması vb. konuların açıklığa kavuşturulduğu, birliklerin başında mülki idare amirlerinin olmasının çok yararlı görüldüğü, başında mülki idare amiri olmayan bir

köy birliğinin yaşama şansının olmadığı, ancak ilçe köy birliklerinin gelir kaynaklarının yasa ile güvence altına alınmadığı, tamamen il genel meclislerinin inisiyatifine bırakıldığı, ayrıca encümen üyeleri arasına il genel meclisi üyelerinin dâhil edilmesinin uygulamada sıkıntıya yol açabileceği, bu birliklerin bütçeleri ile yapacakları harcama ve ihalelere ilişkin esas ve usullerin halen daha belirlenmemesinin uygulamada bazı usulsüzlüklere yol açabileceği, her şeye rağmen bu birliklerin yararlı görüldüğü, ancak kurulması teklif edilen ilçe yerel yönetiminin de yerini tutmayacağı söylenebilir.

Bu arada köylere hizmet götürme birliklerinin görevleri sayılırken "tarım ürünlerin pazarlanması hariç olmak üzere" denilmesinin oldukça dikkat çekici olduğu, bu düzenlemenin özellikle süt gibi tarımsal ürünleri pazarlayan birlikler için gelir kaybına yol açabilecek bir düzenleme olduğu, bu düzenlemenin bazı Trakya gibi yörelerde birliklere rakip olan bazı çokuluslu şirketlerin girişimi ile maddeye girmiş olabileceği düşünülmektedir.

3.6.4. Yerel Yönetim Yasalarının Değerlendirilmesi

Yukarıda mülki idare amirlerini ilgilendiren yerel yönetim yasalarını birlikte değerlendirildiğinde bazı sonuçlara varmak olasıdır. Her şeyden önce bütün bu değişikliklerin kaynağını anlamak için Avrupa Konseyinin Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi Türkiye Raporu'na bakmak gerekmektedir. Haziran 1997 tarihli ve 50 nolu kararda özetle; Türkiye'de özellikle güney doğudaki yerel ve bölgesel demokrasinin işlevi ile ilgili sorunlar bulunduğu, köylerin işlevsiz olduğu ve yerel demokraside boşluk oluşturdukları, il özel idaresinin başında vali olduğundan demokratik meşruiyetten yoksun olduğu, yerel yönetimlerin mali olarak merkeze aşırı bağımlı oldukları tespitleri yapılmıştır. Yerel yönetimler alanında yapılan değişikliklerin genellikle raporda getirilen eleştirilerin giderilmesi doğrultusunda olduğu anlaşılmaktadır. İl özel idaresinin başından vali alınamamıştır, ancak il genel meclisinin başından alınmıştır. Anlaşılan yakında sıra köy yönetimlerine gelecektir. İdari vesayet büyük ölçüde kaldırılmıştır; yerine "subsidiarite" ilkesi getirilmiştir. Bu ilke bir anlamda yani "idari federalizmi" çağrıştırmaktadır. Yerel gelir sistemi değiştirilmektedir; olası sistem "mali federalizm"dir. İl özel idareleri ve belediyelere yönelik yeni bir gelir yasası hazırlandığı bilinmektedir. Bu arada İller Bankası kaldırılmaktadır; boşluğu "Dexia" adlı özel yabancı bankanın dolduracağı gelen haberler arasındadır. Bölge yöneti(şi)mi, kalkınma ajanslarının kurulması ile yerleştirilmektedir. Bu konuda olası gelecek "bölge yönetimi"dir. Açıkçası idari ve mali federalizm tartışmaları artarak devam edecektir. Ancak bu şekilde gidilmekte olan yolun, ulus devleti güçlendirmek olmadığı, bölgeli veya federal devlet alıştırmalarının yapıldığını söylemek pek yanlış olmayacaktır.

Çünkü bu düzenlemelerden sonra yerel yönetimler, karar organlarında mahalli müşterek ihtiyaç olarak belirledikleri konularda kendilerini görevli sayabilecek bir duruma gelmişlerdir. Bu nedenle Kamu Yönetimi Temel Kanunu çıkarılmasa da, görevlerin yerele devrine ilişkin amaç büyük oranda gerçekleşmiştir. Böylece her il özel idaresi ve belediyenin belirtilen alanlarda istedikleri yönde karar almaları, yatırım ve harcama yapmaları mümkün olmuştur. Birbirinden bağımsız ve hiçbir merkezi planlama ve yön-

lendirme olmaksızın alınacak kararlarla bir yandan kamu kaynakları verimli bir şekilde kullanılamayacak, bir yandan da ülkenin bir ve bütün davranması güçleşecektir.

İl Özel İdaresi Kanunu ile yüz yılı aşkın bir süredir başarıyla uygulanan il genel ve il özel yönetiminin başında vali uygulaması sona erdirilmektedir. Ülkemizde seçilmiş bir organın başında atanmış bir yönetici tartışması hep süregelmiştir. Ancak ülkelerin kendi yönetim yapılarını kendi toplumsal, kültürel, siyasal ve ekonomik özelliklerini göz önünde bulundurarak oluşturmaları gerekir. Taklit edilerek oluşturulan yeni yerel yönetim yapısı ile merkezi yönetimin taşrayı dolayısıyla tüm ülkeyi yönlendirebildiği sistem olan mülki idare sisteminden önemli ölçüde vazgeçilmiştir.

Kamu yönetimini yeniden düzenlemek adına yapılan yeni düzenlemeler ile il özel idareleri ve belediyeler, daha önce merkez tarafından yürütülen pek çok görevi mahalli müşterek ihtiyaç kabul ederek, bütçelerine muhtemelen artırılacak oranlarda merkezden aktarılan kamu kaynaklarını kullanarak yapma kararı verebileceklerdir. Alınacak bu kararlar, merkezi yönetim ve uzantıları olan mülki amirler tarafından denetlenemeyecek ve yönlendirilemeyecektir.

Yerel yönetimler elbette beldelerinde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılarken baskı altına alınmaksızın hareket edebilmeli ve istedikleri doğrultuda karar alıp uygulayabilmelidirler. Ancak bu kararların öncelikle hukuka uygun olması ve sonra da idarenin bütünlüğü ilkesi ile uyumlu olması gerekir. Bu nasıl denetlenebilecektir. Adı geçen Kanunların getirdiği çözüm mülki idare amirlerinin yargıya müracaat etmesidir. Ancak idari yargıya gidilerek alınan kararların ancak hukuka uygunluğu denetlenebilecektir. Anayasanın 123. maddesinde tanımlanan ve uyulması zorunlu bir kural olan idarenin bütünlüğü ilkesi ancak merkez adına taşrada çalışan, hem merkez hem de taşra adına düşünmek ve karar vermek durumunda olan mülki amirler aracılığı ile sağlanabilecektir. Burada amaçlanan yasalar doğrultusunda yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarını karşılamak görevlerini yapmaları konusunda yönlendirmek, merkezden aktarılan mali kaynaklarında yasal bir şekilde harcanmasını sağlamak yoluyla keyfi yönetimin engellenmeye çalışılmasıdır. Yerel hizmetlerin Anayasada ifadesini bulan idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda yerine getirilmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ancak mülki idare amirleri aracılığı ile olabilecektir.

Oysa çıkarılan yasalar ile mülki idare amirlerinin yerel yönetimlerle olan ilişkileri nerdeyse kesilmiş, ya da il özel idarelerinde valinin konumu gibi çok olumsuz bir duruma getirilmiştir. Merkezi yönetimin illerde her türlü işini tam yetki ve sorumlulukla yüklenen, devlet ve hükümetin temsilcisi ve hatta siyasi mercii olan vali, il genel meclisinin aldığı kararları aynen uygulamakla ve bu organa hesap vermek durumunda, adeta bir şirket genel müdürünün konumuna getirilmiştir. Bu durumda valinin yönetimin birliğini ve bütünlüğünü sağlamak konusundaki işlevini yerine getirmesi olanaksız hale getirilmiştir.

Bu durumun ne ölçüde önemli sorunlara yol açabileceği, mülki idare amirlerince de fark edilerek gerekli uyarılarda bulunulmuşsa da kararı veren siyasal organ ikna edi-

lememiştir. Taşradan gelen haberler arasında bazı il genel meclislerinin valilerin faaliyet raporlarını kabul etmedikleri yönündedir. Bu durumda ne olacaktır. Yasa "gereğinin" içişleri bakanlığınca yapılacağını söylemektedir. İçişleri Bakanı da siyasi bir kişilik olduğundan belki de tamamen haksız sebeplerle görevini tam olarak yapan bir valiyi görevden alınmak zorunda kalınacaktır. Ya da valiler görevde kalmak için il genel meclis üyelerinin her dediğini yapmak zorunda bırakılacaktır. Bu durum valiyi oldukça yıpratacak sadece özel idarenin işlerini değil, diğer görev ve hizmetlerini de tam layıkıyla yapmasına olanak kalmayacaktır. Bu yanlışlığın düzeltilerek vali tekrar il genel meclisinin başı olmalıdır, ya da valinin tamamen il özel idaresi ile ilişiği kesilmelidir. Aksi durum valinin il genel yönetimine ilişkin görevlerini de olumsuz etkileyecektir.

Burada özellikle sorulması gereken soru şudur; neden yerel yönetimler öne çıkarılmakta, merkezi yönetim ve onun temsilcileri geri plana itilmektedir? Kamu yönetimi yazınında çalışılan ve tartışılan en popüler konulardan biri de yerel yönetimlerdir. Bu konuda pek çok yayın yapılmakta, pek çok görüş ileri sürülmektedir. İleri sürülen görüşlerin genelde yerel yönetimleri destekler ve yüceltir nitelikte olduğu, ayrıca yerel yönetimlerin daha çok hukuki ve örgütsel açılardan tanımlandığı görülmektedir. Yerel yönetim incelemeleri belli bir ideolojik bakış açısının etkisi altında yapılmaktadır.

Güler'e (2006: 33-35) göre, yerel yönetimler üzerindeki düşünsel ipoteği kuran liberal yaklaşımdır. Liberal yaklaşım adeta yerel yönetimler üzerinde bir hegemonya oluşturulmuştur. Bu yaklaşım geliştirdiği varsayımları aracılığıyla bu konudaki bilimsel çalışmaları, sonuçları aracılığıyla da politik süreci yönlendirmektedir. Liberal ideolojinin kurduğu hegemonyanın farkına varmak, sonra da mevcut açıklamaları eleştirel bir yaklaşımla değerlendirmek gerekir. Liberal yaklaşımın hemen tüm iddiaları demokrasi sözcüğü üzerine oturmaktadır. Yerel yönetimler konusunda liberalizmin temel iddiası şudur: *"Yerel yönetimler demokrasinin temelidir, kökenidir."* Bu iddia üç ayrı temel üzerine oturtulmuştur. Bu iddianın temelleri ve bu temellerin pekte sağlam olmadığı anlaşılmaktadır. Temel iddianın oturduğu ana yaklaşımlar şöyle sıralanabilir; *1-Ölçek sorunu:* Buna göre, yerel yönetimler demokrasinin temelidir; çünkü bütün bir toplumun en küçük yerleşme birimlerinden başlayarak kurulmuştur. Ölçeğin küçüklüğü nedeniyle yerel yönetim, yerel halkın kendi kendisini doğrudan yönetmesine olanak veren bir yapıdır. Oysa bu bir beklentiden öteye geçmez. Çünkü kapitalist toplumda, ne kadar küçük ölçekli olursa olsun hiçbir yerleşme biriminde normatif yerel halk kavramıyla kucaklanacak bir nesnel gerçeklik yoktur. Medeni haklar bakımından eşit bir yerel halk, üretim ilişkilerindeki konumları farklı insanlardan oluşan yerel halk karşısında etkisizdir. Bu nedenle 'ölçeği nedeniyle demokrasinin temeli olarak yerel yönetim' savı yalnızca iyi niyetli bir beklentidir. Üstelik bugünü ve geleceği megapolde yaşayan çağdaş toplum söz konusu olunca, yalnızca iyi niyetli bir beklenti olarak kalmamakta, aynı zamanda özlemli bir nitelik kazanmaktadır. *2-Eğitim sorunu:* Temel yaklaşımlardan ikincisi, yerel yönetimler konusunu eğitim sorunuyla ilgili görmektedir. Bu yoruma göre yerel yönetimler demokrasinin beşiğidir, çünkü bu kurum toplumsal bütünün en ücra köşelerinde ve ülkenin en geri kalmış yörelerinde siyasal modernleşmenin bir aracı, temsili demokrasinin kurallarını halka yaşayarak öğreten bir okuldur. Bu savın da yerel yönetim kurumuna amaç yüklemek dışında yerel yönetimlerin çözümlenmesine herhangi bir katkısı yoktur. *3-Demokrasi sorunu:* Temel anlayışlardan üçüncüsü,

konuyu tarihsel gelişme bağlamında yorumlamaktadır. Bu yoruma göre yerel yönetimler demokrasinin kökenidir, çünkü Batı Avrupa demokrasileri başlangıcı on ikinci yüzyıla kadar uzanan zengin bir yerel yönetim geleneğinin ürünüdür. Batının gelişmiş kapitalist ülkelerinde yerel yönetim kurumu için altı yüzyıllık bir tarih bulunurken, azgelişmiş ülkelerde ve bu arada ülkemizde yalnızca bir buçuk yüzyıl öncesine giden güdük bir taklitçilik bulunmaktadır. Tarihe bakıldığında Batı için gelenek, Doğu için ise tarihsizlik saptanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler her şeyden önce devlet aygıtının bir parçasıdır. Ancak kaynakların hizmetler arasında dağıtımı, kamudan özele kaynak aktarımı, aktarılan kaynakların çeşitli toplumsal kesimler arasında yeniden bölüşümüne müdahale yerel yönetimleri ekonomi politiğin ilgi alanına taşımaktadır. Bölüşüm ilişkilerine müdahalenin niteliği, siyasal karar mekanizmasınca belirlenir, yerel yönetimler bu politikanın uygulayıcısı olan uzantılarıdır (Güler, 2006: 40).

Yerel yönetimlerin liberal kavramsallaştırması, üzerinde yükseldiği değerleri tutarlı ve geçerli bir bütün haline dönüştürememiştir. Olağanüstü çekiciliği nedeniyle vazgeçmek istemediği özgürlük ilkesini tanımlayamamış; etkinlik ilkesi ise yerel özgürlük ve demokrasiyi destekleyecek türde güçlü bir yerel yönetim sisteminin gerekliliği yerine bunun tam karşıtına dönüşmüştür. Etkinlikte merkezi yönetime kayan ağırlık katılma ilkesini de sarsmış; deneye dayalı araştırmalar demokrasi-yerel yönetim ilişkilerine ilişkin kuşkular doğmasına neden olan sonuçlara ulaşmıştır. Bütün çözülüşüne karşın bu üç değer, yerel yönetimleri kavramsallaştırmada yaygın biçimde şaşırtıcı olarak kullanılmaktadır (Güler, 2006: 55).

Güler'e (2006: 262-264) göre, temeli 1980'lerde kurulan yapı, 1990'lı yıllarda tüm ayrıntıları ile inşa edilmiştir.1990'lı yıllarda yerel yaşam artık *"çok aktörlü"* hale gelmiştir. Geleneksel yerel meclis sistemi, yerel ekonomide rol üstlenen yeni ortakların karar sürecine girmesini engellemektedirler. Yerel yönetim örgütlenmesinde sivil toplum kuruluşlarının kamu gücüne ortak olabilecekleri yapılanmalara gitmek gerekmektedir. Dolayısıyla 1990'lı yıllar, yerel karar süreçlerinde çok aktörlü karar mekanizmaları talep eden yeni ortakların sistemde yerlerini almalarıyla karakterizedir.1980'li yıllarda yabancı sermayenin önündeki engeller temizlenmiştir. Yerel ekonominin yeni ortakları şimdi ulus-devletin parçası olarak inşa edilmiş yerel yönetim sisteminde sandalye talep etmektedirler. Çok aktörlü yönetim sistemi *"yönetişim", "governance"* adı verilen bu model, merkezi yönetim ile bağları gevşetilmiş yerel karar mekanizmalarında her kesimden önce ulus-aşırı sermayeye yer açmak üzere geliştirilmiş görülmektedir. Merkezi yönetimden uzaklaşan yerel yönetimlerin yerli ve yabancı sermaye kesimiyle bütünleşmesi ve hem kendi dünyası içinde çalışma ilişkileri bakımından hem de yönettiği yerel alanda gösterdiği etkinlikler bakımından emek kesiminden oldukça hızlı bir şekilde uzaklaşma eğilimine girmesidir. Yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetlerini imtiyaz uygulamalarına uzanan bir çizgide ihale konusu yapmaları, yerli ve yabancı sermaye gruplarıyla geniş bir ortaklık ağı kurmalarına yol açmaktadır. Yatırımlarda yerli ve yabancı finansmanın emredici hükümleri, bu birimlerin özerkliklerini eritmektedir. Bütün bu süreçlerin altında yatan küreselleşme sürecidir ve bu süreç özelleştirme ve yerelleşme politikalarıyla inşa edilmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimleri salt içsel-yerli dinamikler üzerinde, ulusal bütün bağlamında ve merkezi yönetim ile ilişkiler ek-

seninde incelemek yeterli olmayacaktır. Yerel, 1980'li yıllardan başlayarak geleceğe uzanan süreçte artık ulus-aşırı bir boyut kazanmıştır.

Özet olarak; yirminci yüzyılda yerel yönetimler yönetsel-örgütsel düzenlemeler ile sınırlı bir değişim yaşamışlardır. Anılan yüzyıl boyunca uygulamada teknik gereklerle yerel yönetimlere sürekli müdahale edilmiş, birim sayısı azaltılırken ölçek büyütülmüştür. Mali yapıları itibariyle de öz gelirlerine değil, merkezden transferlere dayalı bir yapıya sahip olmuşlardır. Yirminci yüzyıl, on dokuzuncu yüzyılın mirası yerel meclis sisteminin reddi üzerine yükselen yerelleşme süreciyle kapanmaktadır.1980'li yıllarda yayılan yeni sağ politikalar, yerel meclis sisteminde tıkanıklık tespit etmişler ve özel sektör unsurlarıyla bütünleşmiş yeni bir özerk yerel yönetim yapısı talep etmişlerdir. Talep edilen yapının çok aktörlü bir yönetişim modeli olduğu anlaşılmıştır. Önerilen yönetişim modelinin çok aktörlü yapısı, yerel meclis tekelinde olan yerel karar mekanizmasını kırmayı ve bu tekeli yerel meclis temsilcilerinin eşit düzeyde olacağı çeşitli kesimlerin temsilcileri arasında paylaştırmayı amaçlamaktadır. Çeşitli kesimlerin sivil toplum örgütü temsilcisi kimliğiyle yer alacakları yeni kurum ya da kurullar, yerel karar sürecinin yeni sahipleri olacaktır. Bir önceki yüzyıldan kalma liberal yerel yönetimcilik, yetki ve kaynakların merkezden yerel yönetimlere aktarılmasını ve bu kurumlarda toplanmasını öngörürken, bu yüzyıldaki yeni liberal yerel yönetimcilik ise merkezden yerele aktarmayı olumlu bulmaya devam etmekte, ama kara gücünün bu kurumda toplamasını değil, buradan da kamu kesimi dışına yeni bir aktarma hareketi öngörmektedir.1980'li yılların yeni tip yerelleşme süreci, Türkiye pratiğine hızlı bir şekilde girmiştir. Yerel yönetimlerin özerkliği uzun yıllar feodal, imparatorlukçu, hilafetçi toplumsal kesimlerin gücüne ve etki alanına göre belirlenmişken 1970'li yıllardan farklı olarak ve 1980'li yıllardan başlayarak, küreselleşme sürecine koşut olarak ulus aşırı sermayenin çıkarları ile ulusal çıkarlar dengesine göre belirlenmektedir. Yukarıda değinilen çok aktörlü yönetişim modeli, yerel karar tekelini yerel karar mekanizmasında genel olarak sermayeye ve özel olarak ulus aşırı sermayeye yer açmakla sonuçlanacaktır. Yeni yerelleşme, yalnızca yerli sermayeyi doğrudan yönetici sınıfa dönüştürmekle kalmamakta, yabancı unsurları kamu gücünün meşru üyeleri haline getirmektedir. Merkezi yönetim-yerel yönetim işbölümü salt yönetsel değil, politik bir sorun olmaya devam edecektir(Güler, 2006: 265-267).

3.7. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİ İLGİLENDİREN DİĞER BAZI DÜZENLEMELER

Son yıllarda mülki idare sistemini ve mülki idare amirlerini etkileyen birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Birçok yasa ya mülki idare amirlerinin yetkilerini ortadan kaldırırken bazı yeni düzenlemelerde mülki idare amirlerine yeni yetki ve görevler vermektedir. Yerelleşme eğilimleri çok değişik alanlarda görülmektedir. Bunlara örnek olarak 4483 sayılı Yasa verilebilir.

3.6.1. Memur Yargılanması Sisteminde Değişim

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemek amacıyla çıkarılan 02.12.1999 tarihinde kabul edilen 4483 sayılı "Memurlar

ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun"[34], memur yargılaması açısından çok uzun yıllardan beri uygulanan 4 Şubat 1329 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Kanun, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanacaktır.

Kanun vali ve kaymakamları *"soruşturma izni vermeye yetkili merci"* olarak görevlendirilmiştir. Buna göre; ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam, ilde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında vali, bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları ilin valisi, ilçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında kaymakam, merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında bulundukları ilin valisi, köy ve mahalle muhtarları ile bu Kanun kapsamına giren diğer memurlar ve kamu görevlileri hakkında ilçelerde kaymakam, merkez ilçede vali, görevlerinden ötürü bir suç işlediği iddia edilen memurlar için soruşturma izni verecektir. Bu yetki, büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları; Büyükşehir, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında İçişleri Bakanı tarafından kullanılacaktır.

Aslan'ın (2000: 59-77) tespitlerine göre; 4483 sayılı yasa önemli bir değişiklik getirerek, yargılama izin yetkisini Büyükşehir, il, ilçe belediye başkan ve meclis üyeleri için *il yönetsel düzeyinden ulusal düzeye taşımıştır.* 4483 sayılı yasada Büyükşehir, il, ilçe belediye başkan ve meclis üyeleri, il genel meclis üyeleri için izin yetkisi İçişleri Bakanı'na verilmiştir. Bu düzenlemeyi *"merkezileşme"* olarak yorumlamaya olanak yoktur. Bu düzenleme *yerelleşmeyi besleyen bir süreçtir.* Şöyle ki; daha önceki uygulamalarda belediye başkanı, meclis üyeleri ile il genel meclis üyeleri hakkında il idare kurulu yargılama ya da yargılamaya gerek olmadığına karar veriyordu. Yerel güç ilişkileri açısından bakınca göreli de olsa, il idare kurulu başkanı olarak, valinin belediye başkanları üzerinde önemli etkisi vardı. Yeni düzenleme ile valinin yukarıda belirttiğimiz kişiler üzerinde etkisi kalmamıştır; yetki, vali için de yetkili mercii olan İçişleri Bakanı'na çekilmiştir. *Bir başka anlatımla, vali ile belediye başkanı, meclis üyeleri ile il genel meclis üyeleri arasında valinin "üstün" olduğu durumdan, vali ile diğerlerinin "eşit" olduğu duruma geçilmiştir. Bu "güç dengesi" değişiminin kanımızca en önemli sonucu; yerelleşmedir.* Yasanın 3/h-j maddesinin Adalet Komisyonu'nda kabul edilen biçiminde ilçe belediye başkanı ve meclis üyeleri hakkında izin vermeye yetkili il valisi kılınmış iken Genel Kurul'da bu yetki İçişleri Bakanı'na verilmiştir.

Bir başka yeni düzenleme ise, daha önceden ortak kararla atanmayan merkezi yönetim personeli hakkında izin yetkisi bağlı ve ilgili kuruluşlar ve bakanlıklarda oluşturulmuş merkez muhakemat kurulunda iken, yeni düzenlemede Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Bakanlıklar, Bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşlarda personelin çalıştığı kurumun en üst

[34] 4483 sayılı Kanunun yayımlandığı RG: 04.12.1999 tarihli ve 23896 sayılı.

amirine izin yetkisi verilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı ve TBMM genel sekreterleri için yeni bir mekanizma yaratılarak, bu kişiler için Cumhurbaşkanı ve TBMM Başkanı izin yetkisine sahip kılınmıştır. Ayrıca 4483 sayılı yasa ile Bakanlar Kurulu kararıyla ve bakanlıkların ve Başbakanlığın merkez örgütlerinde ortak kararla atanan memurlar hakkında izin yetkisi Danıştay İkinci Dairesi'nden alınarak, bakanlıklarda ilgili bakana, Başbakanlıkta ise Başbakan'a verilmiştir. 4483 sayılı yasayla Danıştay'ın izin mekanizması içerisindeki tüm yetkileri ortadan kaldırılmış, yüksek yargı organına tanınan bu yetkiler bakanlara, yani *siyasi kişilere* geçmiştir. Görüldüğü gibi yerelleşme eğilimleri memur yargılaması konusuna kadar girmiş, mülki idare amirlerinin karşısında yerel yönetim temsilcileri bu konuda da güçlendirilmişlerdir.

3.6.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Kuruluşu

Devletimizin Anayasa'da belirtilen sosyal bir hukuk devleti olması özelliği gereği, gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesine ve yoksul kesimlerin desteklenmesine yönelik sosyal politikalar, toplumsal dayanışmanın güçlendirilmesi ve sosyal barışın korunması açısından büyük önem arz etmektedir. Bu ilkeden hareketle, *"Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu",* 3294 Sayılı Yasa ile 1986 yılında kurulmuştur. Bu yasayı uygulamak amacıyla 5263 Sayı ve 01.12.2004 tarihli Yasayla *"Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü"* kurulmuştur. Fonun kuruluş amacı, yoksulluk içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler alarak, gelir dağılımının iyileştirilmesine katkı sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.

Anayasanın 2. maddesinde ifadesini bulan "Sosyal Devlet" ilkesinin en belirgin oluşumu olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, sosyal güvenlikten yoksun muhtaç ve düşkünlere ilişkin devletin tüm sosyal sorumluluklarını yerine getirmektedir.

3294 sayılı Kanun'un 7. maddesi uyarınca, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda toplanan kaynağın ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni olarak dağıtılmak ve bu Kanun'un amacına uygun çalışmalarda bulunmak üzere, her il ve ilçede, *mülki idare amirlerinin tabii başkanlığında* Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurulmuştur.

Halen 81 il ve 850 ilçe olmak üzere (931) adet Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Türkiye genelinde faaliyetlerini sürdürmektedir.[35] Vakıfların karar organları 'Vakıf Mütevelli Heyeti'dir. İl ve İlçelerde tüm yardım programları, Vakıf Mütevelli Heyetlerinin kararları ile yürütülmektedir.

9 Aralık 2004 tarih ve 25665 Sayılı RG'de yayımlanan 5263 Sayılı "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri" Hakkındaki Kanunun 19. maddesi ile 3294 Sayılı Kanunun 7'nci maddesinin birinci ve ikinci fıkraları değiştirilmiş,

[35]Bu bilgiler (http://www.sydtf.gov.tr/sydtf_vakif.html) internet adresinden alınmıştır (ET: 23.04.2007)

dördüncü fıkrası madde metninden çıkartılarak, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının *"mütevelli heyetlerinin oluşumu"* yeniden düzenlenmiştir;

"Madde 7- Bu Kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdî ve aynî yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulur. **Mülkî idare amirleri vakfın tabii başkanı olup**, illerde belediye başkanı, defterdar, il millî eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, il sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu müdürü ve il müftüsü; ilçelerde belediye başkanı, mal müdürü, ilçe millî eğitim müdürü, Sağlık Bakanlığının ilçe üst görevlisi, varsa ilçe tarım müdürü ve ilçe müftüsü vakfın mütevelli heyetini oluşturur. Ayrıca her faaliyet dönemi için, il dâhilindeki köy ve mahalle muhtarlarının valinin çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye ile ilde kurulan ve bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri iki temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi; ilçe dâhilindeki köy ve mahalle muhtarlarının kaymakamın çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kendi aralarından seçecekleri birer üye ile ilçede kurulu ve bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri bir temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi mütevelli heyetinde görev alırlar. İl veya ilçede bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşu olmaması halinde, hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği üçüncü bir kişi daha mütevelli heyetinde görev yapar. Vakıf senetleri mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından Medeni Kanundaki hükümlere göre tescil ettirilir."

Sosyal Yardımlaşma Vakıflarının mülki idare amirlerinin başkanlığında kurulması 1980 sonrası dönemde mülki idare adına belki de en yararlı düzenlemedir. Mülki idare amirleri kendilerine verilen bu yeni görevi oldukça benimsemişler ve başarıyla yerine getirmektedirler.

Bu konuda son dönemde yaşanan en olumsuz gelişme eskiden hayırsever vatandaşlar arasından vakıf mütevelli üyeliğine kaymakamın önerisi üzerine valinin onayı ile görevlendirme yapılırken, yerelleşme modasına uyularak bu yetkinin il genel meclisine verilmesidir. Böylece oldukça güzel işleyen sistem bozulmuş, mütevelli üyeliği seçimlerine bir siyasi karar organı da karıştırılmıştır.

3.6.3. Mülki İdare Amirlerinin İdari Para Cezası Verme Yetkileri

4854 sayılı *"Bazı Kanunlardaki Cezaların İdarî Para Cezasına Dönüştürülmesine Dair Kanun"*[36] ile çeşitli kanunlardaki cezalar idari para cezasına dönüştürülmüş ve aynı Kanunun 5. maddesi gereğince, bu Kanunda yazılı olan idarî para cezaların o yerin en büyük mülkî amiri tarafından verilmesi öngörülmüştür. Bunların hangi kanunlar olduklarının anlaşılması için madde metni aşağıya çıkarılmıştır;

[36]Adı geçen Kanun, 06.05.2003 tarihli ve 25100 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

“Madde 5- Telgraf ve Telefon Kanununun 28’inci, Sıcak ve Soğuk Maden Sularının İstismarı ile Kaplıcalar Tesisatı Hakkında Kanunun ek 2’nci, Ecza Ticarethaneleriyle Sanat ve Ziraat İşlerinde Kullanılan Zehirli ve Müessir Kimyevi Maddelerin Satıldığı Dükkânlara Mahsus Kanunun 21 inci, Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunun 70 inci, İspençiyari ve Tıbbi Müstahzarlar Kanununun 20’nci, Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 294 üncü, Hususi Hastaneler Kanununun 45 inci, Basma Yazı ve Resimleri Derleme Kanununun 10 uncu, Pamuk Islahı Kanununun 7’nci, Radiyoloji, Radiyom ve Elektrikle Tedavi ve Diğer Fizyoterapi Müesseseleri Hakkında Kanunun 13 üncü, Milli Piyango Teşkiline Dair Kanunun 13 üncü, Gözlükçülük Hakkında Kanunun 16’ncı, Posta Kanununun 59 uncu, Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunun 24 üncü, Türk Tabipleri Birliği Kanununun ek 1 inci, Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanunun 45 inci, Hemşirelik Kanununun 11 inci, Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanunun 72’nci, Sanayi Sicili Kanununun 11 inci, Sivil Savunma Kanununun 53 üncü, Sıtmanın İmhası Hakkında Kanunun 19 uncu, Ziraat Yüksek Mühendisliği Hakkında Kanunun 4 üncü, Yeraltı Suları Hakkında Kanunun 18 inci, İlköğretim ve Eğitim Kanununun 59 uncu, Tohumlukların Tescil, Kontrol ve Sertifikasyonu Hakkında Kanunun 14 üncü, Erişme Kontrollü Karayolları Kanununun 12’nci, Yem Kanununun 15 inci, Zorunlu İlköğrenim Çağı Dışında Kalmış Okuma-Yazma Bilmeyen Vatandaşların, Okur-Yazar Duruma Getirilmesi veya Bunlara İlkokul Düzeyinde Eğitim-Öğretim Yaptırılması Hakkında Kanunun 12’nci, Fındık Üretiminin Planlanması ve Dikim Alanlarının Belirlenmesi Hakkında Kanunun 7’nci, Öğrencilerle İlgili Bazı Basılı Evrakın Milli Eğitim Bakanlığınca Hazırlanması, Bastırılması ve Satılması Hakkında Kanunun 5 inci, Dernekler Kanununun 87’nci, Çay Kanununun 2’nci, Türk Diş Hekimleri Birliği Kanununun 46’ncı ve Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanununun 56’ncı maddelerine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Bu Kanunda yazılı olan **idari para cezaları o yerin en büyük mülki amiri tarafından verilir**. Verilen idari para cezalarına dair kararlar ilgililere 11.02.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz. İtiraz üzerine verilen karar kesindir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. Bu Kanuna göre verilen idari para cezaları 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.”

İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 18.08.2004 tarihli ve 2656 sayılı *“4854 sayılı Kanun Uygulaması”* hakkındaki hukuki görüşünde de belirtildiği üzere; Bazı Kanunlardaki Cezaların İdari Para Cezasına Dönüştürülmesine Dair Kanunun 5.maddesinde (34) kanun sıralanarak bu kanunlarda yazılı idari para cezalarının o yerin en büyük mülki amiri tarafından verileceği hükmü getirilmiştir. Kanunun amacı yargı yerlerinin iş yükünü azaltmak kadar, idareye etkinlik, hız ve verimlilik sağlamaktır.

4854 sayılı Kanun ile birçok Kanunda yer alan ve daha önce mahkemelerce verilen para cezası verme yetkisi mülki idare amirlerine devredildiğinden, bu konudaki yetkilerin aktif olarak kullanılması durumunda mülki idarenin taşradaki etkinliğinin artacağı düşünülmektedir. Bu Yasa son dönemde Devlete verilmeye çalışılan "düzenleyici, denetleyici" rolün taşraya yansıması olarak da değerlendirilebilir.

3.6.4. Mülki İdare Amirlerine Yeni Görev; Tüketicinin Korunması

23.02.1995 tarihinde kabul edilen 4077 sayılı *"Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun"* [37], vatandaşlarımızın mal ve hizmet satın almalarında karşılaştıkları haksızlıkların telafisi, önlenmesi, cezalandırılması için mülki idare amirlerine çok çeşitli yetki ve sorumluluklar tanınmıştır (Başa, 1995: 111-116). Bu Kanunun amacı, kamu yararına uygun olarak tüketicinin sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarlarını koruyucu, aydınlatıcı, eğitici, zararlarını tazmin edici, çevresel tehlikelerden korunmasını sağlayıcı önlemleri almak ve tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini özendirmek ve bu konudaki politikaların oluşturulmasında gönüllü örgütlenmeleri teşvik etmeye ilişkin hususları düzenlemektir.

Kanun'un 22. maddesi "Tüketici Sorunları Hakem Heyeti"ni düzenlemiştir; "… Bakanlık taşra teşkilatının bulunmadığı il ve ilçelerde tüketici sorunları hakem heyetinin başkanlığı **en büyük mülki amir** ya da görevlendireceği bir memur tarafından yürütülür. Tüketici örgütü olmayan yerlerde tüketiciler, tüketim kooperatifleri tarafından temsil edilir. Tüketici sorunları hakem heyetinin oluşumunun sağlanamadığı yerlerde noksan üyelikler, belediye meclislerince resen doldurulur. Değeri beş yüz milyon liranın altında bulunan uyuşmazlıklarda tüketici sorunları hakem heyetlerine başvuru zorunludur. Bu uyuşmazlıklarda heyetin vereceği kararlar tarafları bağlar. Bu kararlar İcra ve İflas Kanununun ilamların yerine getirilmesi hakkındaki hükümlerine göre yerine getirilir. Taraflar bu kararlara karşı on beş gün içinde tüketici mahkemesine itiraz edebilirler. İtiraz, tüketici sorunları hakem heyeti kararının icrasını durdurmaz. Ancak, talep edilmesi şartıyla hâkim, tüketici sorunları hakem heyeti kararının icrasını tedbir yoluyla durdurabilir. Tüketici sorunları hakem heyeti kararlarına karşı yapılan itiraz üzerine tüketici mahkemesinin vereceği karar kesindir. Değeri beş yüz milyon lira ve üstündeki uyuşmazlıklarda tüketici sorunları hakem heyetlerinin verecekleri kararlar, tüketici mahkemelerinde delil olarak ileri sürülebilir (…) 25 inci maddede cezai yaptırıma bağlanmış hususlar dışındaki tüm uyuşmazlıklar, tüketici sorunları hakem heyetlerinin görev ve yetkileri kapsamındadır."

Bu maddeye göre Sanayi ve Ticaret Bakanlığı taşra teşkilatının bulunmadığı il ve ilçelerde tüketici sorunları hakem heyetinin başkanlığı en büyük mülki amir ya da görevlendireceği bir memur tarafından yürütülecektir. Gerçekte bütün illerde Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü bulunduğundan, ilçelerde ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığının taşra

[37] Kanunun yayımlandığı Resmi Gazete tarihi: 08.03.1995, Sayısı: 22221.

teşkilatı olmadığından, il merkezlerinde bu heyetlerin başkanlığını sanayi ve ticaret il müdürü, ilçelerde de kaymakam veya yetki devrettiği kişiler yürütecektir

Kanun ile mülki idare amirlerine verilen önemli bir görev de idari para cezalarına ilişkindir. Kanunun 25.maddesinde ceza hükümleri sıralanmış, 26.maddesinde de cezalarda yetki konusu düzenlenmiştir. Buna göre; "Madde 26- (Değişik fıkra: 06.03.2003-4822 S.K./34. md.) 25 inci maddenin bir, dört, yedi, sekiz, dokuz ve onuncu fıkralarındaki cezalar Bakanlık tarafından, diğer fıkralarındaki cezalar **o yerin mülki amiri tarafından uygulanır.** Bu Kanunda düzenlenen her türlü para cezası, idari niteliktedir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz ve zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. İtiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararlar kesindir. 25'inci maddeye göre verilen para cezaları, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

Mülki idare amirlerine son dönemde üzerinde çok durulan tüketici haklarının korunması açısından önemli görevler verildiği görülmektedir. Mülki idare amirlerinin tüketici hakkı gibi çağdaş bir haktan vatandaşların en iyi şekilde yararlanmaları için yapacağı çalışmalar ve kanunla kendilerine verilen yetkilerini (özellikle idari para cezaları) etkili bir şekilde kullanmaları mülki idareye güç katacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM VE MÜLKİ İDARENİN GELECEĞİ

İkinci ve üçüncü bölümde mülki idare mesleğinde ve sisteminde yaşanan değişimi olabildiğince ortaya koyduktan sonra kamu yönetimi ve devlet anlayışında meydana gelen değişiklikler ve bu değişikliklere yol açan süreçler üzerinde durmak yararlı olacaktır. Aksi takdirde mülki idaredeki değişimi ve yaşanan statü kaybını tam olarak anlamak mümkün olmayacaktır. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışının devlete vermeye çalıştığı yeni şekil doğrudan mülki idareyi ilgilendirir düzeydedir. Devletin taşradaki ajanları olan mülki idare amirlerinin devlet anlayışında meydana gelen değişimlerden etkilenmemesi düşünülemez. Devletin küçültülmesi, düzenleyici ve denetleyici devlet anlayışı, klasik bakanlık yapılanmasının zayıflaması, yönetişim ve yerelleşme uygulamaları, devletin taşra kuruluşlarında da daralma yaratacağı muhakkaktır.

Sonda söyleyeceğimizi bölümün başında söyleyecek olursak; neo-liberal politikalar ve bu çerçeve de ortaya konulan yeni kamu yönetimi anlayışının devlette yarattığı değişim son dönemde mülki idaredeki depremin en önemli nedenidir. Bu yeni sistemde mülki idare pek fazla istenilmemekte, hatta ayak bağı gibi görülmektedir. Çünkü küresel anlayış ve onun yeni sağ ideolojisi, ulus devletlerden ve ulus devletin yetkilerini kullanan ajanlarından pek fazla hoşlanmamaktadır. Önümüzdeki dönemde mülki idarenin kalıp kalmayacağı doğrudan bu sürecin sonuçlarına bağlı olacaktır. Onun için bu süreci ve onun muhtemel tehlikeleri üzerinde durup düşünmek ve bu sürecin en az hasarla atlatılması için çaba göstermek gerekmektedir.

4.1. KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM

Bu çalışmanın da dönem açısından başlangıcı sayılan 1980 yılından günümüze ülkelerin kamu yönetimlerinde köklü değişiklikler görülmüştür. Kamu yönetimi alanındaki değişim küreselleşmenin de etkisiyle en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Tartışmaların şiddetli olması, kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın esasen devlet aygıtını ve onun yerini sorgulamasından kaynaklanmaktadır. Yeni yönetim ve siyaset anlayışı devlet yapılanmasında köklü değişiklikler öngörmektedir. Farazmand (2001: 246-247); yeni bin yıl yaklaşırken yeni bir uygarlığın görünmeye başladığını belirttikten sonra bu konudaki tartışmaları güzel bir şekilde özetlemektedir:

> "Örneğin Huntigton ***"uygarlıkların çatışmasından"*** söz eder, Fukuyama, ***"tarihin ve insanın sonunu"*** tahmin eder ve Korbin ***"ortaçağa bir dönüşten"*** bahseder. Bu değişimin can alıcı noktası; dünya çapında bir bütünleşmenin en az iki değişik entelektüel tepkiyi ortaya çıkararak yaşandığı ***"küreselleşme sürecidir."*** Bir yanda, özellikle ulusal karakteri öne çıkarmayan yapılarından dolayı uluslararası şirketlerin ve küresel kapitalizmin, devletin konu dışı kalmasına, hatta eskimiş olmasına neden olduğunu iddia edenler bulunmaktadır. Hatta bazıları kamu yönetiminin sonunun geldiğini düşünürler. Diğerleri ise toprak bütünlüğüne dayalı ulus devletin yerini almıyorsa da küresel kapitalizm, devlet üstü yönetim aygıtlarını ortaya çıkardığına inanmaktadırlar. Bazıları da, bu gelişmenin kentsel mesleklerin yitirilmesine neden olarak yerel topluluk ruhu ve kentsel güç yapısını erozyona uğrattığını iddia etmektedirler. Bu kuramcılar aynı zamanda devlet üstü yönetim aygıtlarının oluşmasının az gelişmiş ülkelerin bağımlılıklarını de-

rinleştirdiği ve bu devletlerde ciddi bir yönetebilirlik sorunu yaratmakta olduğu uyarısında bulunmaktadırlar. Diğer yandan bazı kamu yöneticileri ve kamu politikası uzmanlar, küresel şirketlerin ulus devletlerin ötesinde bir dünya düzeni kuracağını tahmin etmektedirler, bu bir ***"küresel köy", "küresel düzeyde yönetilen bir dünya hükümetidir".*** Hatta bazı araştırmacılar, evrensel, küresel bir kamu yönetimi kuramı geliştirmeye çalışmaktadırlar. Diğerleri ise devletin bitişi fikrini sert biçimde reddetmiş ve ulus devletin kamu yönetimi üzerinde bütün etkileriyle birlikte ağırlığını sürdüreceğini iddia etmişlerdir. Bununla birlikte bazı düşünürler, küreselleşmenin devleti dünya çapında değiştirdiğini fark etmektedirler. Küreselleşmiş ekonomik yapı, birçok üst yapısal değişiklikle –bu değişiklikler ulus ötesi güç yapılarını da içerir- kamu yönetimi üzerinde önemli yansımalara yol açmaktadır. Birçok sosyal bilimci, devlet iktidarının ve otoritesinin niteliğinde ve niceliğinde ***"geriye doğru kaymalar"*** tanımlamaktadır. Ayrıca bunlar, hükümetlerin, büyüyen uluslararası siyasal-ekonomik yayılıma cevap verme, onu yönlendirme ve denetleme girişimlerinin devleti, ***"refah devletinden rekabet devletine",*** bir çeşit ***"şirketleşmiş devlete"*** dönüştürüldüğünü belirtmektedirler."

Kamu yönetimi anlayışında değişimin en önemli nedeni olan küreselleşme süreci üzerinde de bir miktar durmak gerekir. Yine Farzmand'dan (2001: 247-257) yararlanarak küreselleşmeyi özetleyebiliriz;

"**Küreselleşme**, sermayenin artı değer birikimi, devlet, ülke içi sınırlar ve zorlamalar, bilişim teknolojisi, uluslararası kurumlar ve ideolojiyi içeren birçok etmenin sonucudur. Başka bir deyişle, küreselleşme kapitalist devlet ve kamu yönetimi açısından önemli etkilerde bulunmaktadır. Devletin çekirdeği ve kamu yönetimi, sürekliliğin daha geniş anlamında ısrar ederken, küreselleşmenin sonucu olarak yaşanan önemli değişiklikler devletin ve kamu yönetiminin doğasını ve karakterini ***"geleneksel refah devletinden" "şirketleşmiş refah devletine"*** dönüştürmüştür. Kapitalizm devlete ihtiyaç duyar ve devlet de sermayeden bağımsız değildir. Her ikisinin de seçkinleri küreselleşme sürecinde birlikte hareket ederler. Çünkü bu süreç söz konusu iki gruba hizmet etmektedir… Küreselleşme birçok insana farklı anlamlar ifade etmektedir. İktisatçılar küreselleşmeyi bütünüyle bütünselleşmiş bir dünya piyasası yolunda bir adım olarak kabul ediyorlar. Bazı siyaset bilimcilerine göre o, geleneksel olarak tanımlanmış toprak bütünlüğüne dayalı egemenliği olan devlet kavramından bir uzaklaşma ve dünya düzeninde hükümet dışı iktidar oyuncularının ortaya çıkışı olarak değerlendirebilir. İşletme okulu akademisyenleri ve danışmanları ise küreselleşmeye bir ***"sınırsız dünya"*** anlamı atfeder ve diğerlerine göre ise o devletlerce değil yalnızca özel sektör firmaları tarafından yönlendirilen bir olgu olarak değerlendirilmelidir. Dolayısıyla küreselleşmenin, uluslararasılaşma olarak, sınır açıklığı olarak, bir süreç olarak, ideoloji olarak, bir olgu olarak, geçilmekte olan bir olgu ve süreç olarak çeşitli açılardan tanımları yapılmaktadır. Küreselleşmenin nedenleri olarak da; aşırı birikimin ekonomik faktörleri, küresel pazar, küresel üretim, küresel ticarileşme, birleşik yapının yeniden örgütlenmesi, küresel para ve finanslaşma, küresel devlet ve yönetim, yükselen insani beklentiler, yenilikler, Birleşmiş Milletlerin Ajanları sayılmaktadır. Bu noktada Birleşmiş Milletler ve onun anahtar örgütleri ola Dünya Bankası, IMF ve Dünya Ticaret Örgütü küreselleşmenin başlıca unsurlarındandır. Son yirmi yıldır, bu ulus ötesi (supranational) yapılar, uluslararası yardım arayan yoksul ve azgelişmiş ülkelere dayattıkları ***"yapısal uyarlama programlarıyla"*** küreselleşmede etkin rol oynamışlardır. Yapısal uyarlama programlarının en önemli özelliği, düzenleyici, mali ve yönetsel planlara **empoze edilen reformlardır**. Bu reformlar, çok ağır biçimde **özelleştirmeleri**, yerel özel sektörün yükselişini, ticaret hadlerinin ve diğer koruyucu tedbirlerin ortadan kaldırılmasını, şirket işlerinden alınacak vergilerin azaltılmasını, sınırsız ucuz işgücü lehine emek yasalarını, ihracat yönelimli üretime vurguyu, ihracat yönelimli üretim ve ekonomik büyümeye karşı gelişme vurgusunu ve devletin ekonomideki rolünün azaltılmasını içermektedir. Ayrıca İkinci Dünya Savaşından bu yana Batılı devletler, kendi ideolojilerini, değer sistemlerini, yönetim modelini bir ideal olarak gösterip, iletişim olanaklarını kullanarak bunları ihraç etmişlerdir.

Farazmand'ın bahsettiği ulus ötesi güçlerden ve yapısal uyarlama programlarından en fazla etkilenen ülkelerin başında Türkiye gelmektedir. Ülkemizde yaşanan yönetimde değişme olgusu da reform anlayışından yapısal uyarlamaya doğru olmuştur (Güler, 2005b: 22). Yapısal uyarlama politikaları kamu yönetimi ve ekonomi alanında ülkemizde yapılan reformların ana belirleyici unsuru olmuştur.[38] 1980 sonrası dönemde ülkemiz önce ekonomik açıdan, sonra da kamu yönetimi alanında küresel kuruluşların yoğun baskılarına ve yönlendirmelerine maruz kalmıştır. Hemen her alanda yapılan sözde "reform" çalışmalarının arkasında bazen IMF, bazen Dünya Bankası, bazen de Avrupa Birliği gibi bir küresel kuruluşu görmek olasıdır. Önce ekonomik yapımız, son yıllarda da devlet teşkilatlarımız bu küresel kuruluşların isteği doğrultusunda yönlendirilmektedir. Bugün gelinen noktada ülkemiz artık eskisi kadar bağımsız değildir, IMF memurları sık sık gözden geçirmeler yapmaktadır, devletimiz sosyal olma özelliğini önemli ölçüde yitirmiştir, Cumhuriyetin birikimleri "babalar gibi" satılmaktadır, yabancılara mülk satışı için Köy Kanunu değiştirilmiştir, ulusal bankamız neredeyse kalmamış, borsamızın önemli bir bölümü yabancıların elindedir, yerel yönetimlere kredi vermek için ülkemizde banka satın alan uluslararası tekeller İller Bankasının kapatılmasını beklemektedir, "ulus devlet" tartışmaya açılmış, yerelleşme ve bölgeselleşme hız kazanmıştır. Bütün bunlar yine dışardan empoze edilen ve doğal olarak baştan doğru olduğu tartışılmadan kabul edilen yeni yönetim anlayışı gereği yapılmaktadır. Bu çerçevede bu yeni yönetim anlayışının üzerinde durmak gerekecektir.

4.1.1. Yeni Yönetim Anlayışı

Eryılmaz'a (2004: 231-234) göre, özellikle 1970'lerin sonuna doğru gelişmiş ülkeler, değişen çevresel koşulara ve bilimsel gelişmelere bağlı olarak, hükümet, ekonomi, bürokrasi ve vatandaş arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaya ve düzenlemeye başlamışlardır. Bununla yapılmak istenen, *devleti klasik fonksiyonlarına çekerek* daha etkin ve daha verimli hale getirmek, kamu yönetiminde *ekonomik ve siyasi rasyonelliği* geliştirmektir. Böylece 20. yüzyılda altın çağını yaşayan geleneksel kamu yönetimi ve bürokrasi anlayışı, 1980'lerin başından itibaren batıda gelişen yeni bir yönetim paradigmasının *meydan okumasıyla* karşı karşıyadır. Yeni kamu yönetimi anlayışına yol açan faktörleri en önemlisi, kamu yönetiminin iç yetersizlikleri ve 1980'den sonra kamu sektörü üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, ekonomik teorideki değişiklikler, özel sektörde yaşanan hızlı gelişmeler ve son olarak *küreselleşmenin* etkileridir. Kamu sektörünün hizmet kalitesi ile ulusal ekonominin performansı arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Ulusal ekonomiyi geliştirmenin bir yolu, kamu yönetimini iyileştirmeden geçmektedir. 1970'lerin sonlarına doğru Batı Avrupa'da refah devleti kurumları ve politikalarının ekonomik krizin nedeni olarak görülmesi karşısında, devlet, ekonomi ve toplum ilişkilerinin yeniden biçimlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmış, bu biçimlendirme, esas itibariyle, sağ iktidarlar tarafından *liberal siyaset ve ekonomi anlayışı* çerçevesinde yürütülmüştür. Bu anlayışa göre, krizin temelinde refah devleti anlayışının yattığı, bunun aşılması için kamu işletmelerinin *özelleştirilmesi, refah politikalarının terk edilmesi*, *devletin ekonomiden elini çekmesi*, *kamunun küçültülmesi* ve dolayı-

[38] Yapısal uyarlama politikaları konusunda Birgül Ayman Güler'in "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi" adlı kitabına bakılabilir.

sıyla *piyasa ekonomisinin kendi kurallarına göre işlemesinin sağlanması* yönündeki görüşler önem kazanmıştır. *"Kamu tercihi teorisyenleri"* de; kamunun genel olarak toplumun iyiliği için çalışmadığı, örneğin politikacıların oy maksimizasyonu için kendi aralarında yarış yaparak kamu kaynaklarını popülist amaçlarla kullandıkları ve bürokratların da, saygınlık, statü, maaş ve diğer yan faydalar sağlamak için kurum bütçelerinin büyütülmesinden yana bir tavır içinde olduklarını vurgulamışlardır. Seçmenlerin fayda maksimizasyonu ile bürokratların bütçeyi büyütme güdüsü ve politikacıların oy maksimizasyonu hedefi birbirleriyle örtüşmektedir. Böylece, politikacı, bürokrat ve seçmenlerde görülen fayda-çıkar maksimizasyonuna dayalı ilişki, kamu hizmetlerinde arz fazlası ve kaynak israfını ortaya çıkarmış, bu da bütçe açıklarına neden olarak gereksiz borçlanmalara yol açmıştır. Çıkış yolu olarak, siyasal iktidarın yetkilerinin sınırlandırılması, *devletin küçültülmesi* ve *piyasa mekanizmasına* dönülmesi önerilmiştir. Yeni liberalizm ve kamu tercihi okulunun yeni yönetim anlayışının ortaya çıkmasında önemli katkıları olmuştur. Yeni yönetim paradigması, esasını Weber'in formüle ettiği yasal-rasyonel bürokrasi modelinden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışını, piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve *âdem-i merkeziyetçi örgütlenme*, çıktılara yönelmiş, vatandaş-müşteri tatminini esas alan yönetim anlayış ve teknikleriyle ikame etme amacını gütmektedir. Çoğu kamu hizmetinin üretilmesinde kamu bürokrasisi yerine, piyasayı esas alan bu yeni yönetim anlayışı, *devletin yapısında*, toplum üzerindeki rolünde, piyasa ve siyasetle ilişkilerde köklü değişiklikler önermektedir. Yeni yönetim anlayışını ifade eden tek bir kavram yoktur. Bu yaklaşımı anlatmak için *"işletmecilik"* (*managerialism*), *"yeni kamu yönetimi"* (*new public management*),*"piyasa temelli kamu yönetimi"* (*marked-based public administration*) ya da *"girişimci idare"* (*enterpreneurial*) gibi kavramlar kullanılmaktadır. Bu yaklaşımı savunanlar,*"kamu yönetimi"* (*administration*) ile *"işletme"* (*management*) terimlerinin faklı kavramlar olduğunu ve işletme kavramının yönetimden daha geniş bir anlama sahip bulunduğunu ifade etmektedirler. *"Yeni kamu yönetimi"* anlayışı ise, önce İngiltere ve ABD'de 1980'lerde iktidarda olan muhafazakâr hükümetler tarafından yürütülen politikaların ve uygulamaların gözlemlenerek, daha sonra teorik temellerinin geliştirildiği bir yaklaşımı ifade eder. Yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmesine, öncelikle uygulamanın rehberlik ettiği söylenmektedir (2004: 231-234).

Özet olarak geleneksel bürokrasi ve kamu yönetimi, 1980'lerden sonra, önemli bir meydan okuma ile karşı karşıya kalmış ve teorik ve pratik olarak itibardan düşürülmeye çalışılmıştır. Geleneksel kamu yönetiminin içine düştüğü krizin temelinde, esnek olmayan hantal yapısı ve yozlaşma, özel sektördeki hızlı gelişmeler, ekonomi teorisindeki değişiklikler, küreselleşme ve kamu kaynaklarının yetersizliği yatmaktadır. Bürokrasinin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasal çevrede önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Buna bağlı olarak ortaya konan yeni yönetim düşüncesi, klasik Weberyen bürokrasi modeline büyük bir tepki göstermiştir. Yeni yönetim düşüncesinin bürokrasi temelli rasyonellik yerine *piyasa mekanizmalarına dayalı yeni bir rasyonellik* anlayışını savunmaktadır. Devletin yapısı giderek küçültülmeye ve faaliyet alanlarının daraltılmaya ve bireye doğru bir yetki kayması yaratılmaya çalışılmaktadır. Bu piyasa temelli yönetim anlayışında devletin yeni rolü, *hakemlik ve hizmetler konusunda garantörlük* haline dönüştürülmeye çalışılmaktadır. Tüm bu gelişmelere rağmen ve piyasanın geliştirildiği, ona önemli roller verildiği bu ortamda, kamunun rolünün as-

lında azalmadığı, *düzenleyici ve garantör* olarak işlevleri ve sorumluluğunun arttığı da söylenmektedir. Hükümet, piyasa ve sivil toplumun belirli bir denge içinde işlediği yeni bir *yönetişim modeli* öngörülmektedir. En iyi yönetimin *"daha az yönetim"* olduğu görüşü giderek benimsetilmeye çalışılmaktadır. Ombudsman, yönetimde açıklık, desantralizasyon, piyasa mekanizması, deregülasyon, yönetime katılma, personelin yetkilendirilmesi ve etik değerlerin geliştirilmesi gibi yöntemler, bürokrasinin denetlenmesinde etkili olabilecek unsurlar olarak önerilmektedir (Eryılmaz, 2004: 249-251).

Bu yeni yönetim anlayışının yaşama geçirilebilmesi için "kamu yönetiminde reform" yapılması gerekeceği açıktır. 1980 ve 1990'lı yıllar Batı dünyasında yönetsel reform çalışmalarının altın çağı olarak kabul edilmektedir. Reformların ana gerekçeleri ise farklı nedenlere dayanmaktadır. Bunların içinde en önemlilerinden biri reformun finansal- ekonomik ihtiyaçlardan kaynaklandığı düşüncesidir. Özellikle 1970'lerdeki ekonomik krizinden sonra bütçe açıklarının kapatılması için önemli ölçülerde harcamalarda kısılma ve tasarruf tedbirleri alınmaya başlanmıştır. Bunun sonucunda Batı'daki birçok devlet bürokratik yapı ve fonksiyon bakımından köklü değişim arayışlarına girmiştir. Bütçe açıklarının giderilmesi için kamu hizmetlerinin daha az para ile gerçekleştirilmesi fikri ağırlık kazanmıştır. Başka bir ifadeyle daha iyi işi daha az maliyetle yapılmasının yolları aranmıştır. Dolayısıyla kamu sektöründen (public sector), kamu yönetimine (public management) doğru yönelimi zorlamaktadır (Öztürk, N. K. , 2003: 157-158). OECD'ye göre yeni kamu yönetimi paradigması sekiz ana trendi izlemektedir (Öztürk, N.K., 2003: 158-159); (1) Otoritenin aktarılması, esnekliğin sağlanması, (2) Performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi, (3) Rekabet ve seçeneklerin geliştirilmesi, (5) Hizmet sorumluluğunun sağlanması, (6) İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi, (7) Enformasyon teknolojisinden yararlanılması, (8) Faaliyet ve işlemlerin kalitesinin yükseltilmesi, (9) Yönlendirici fonksiyonların merkezde güçlendirilmesi. Devlet yönetiminde reform konusundaki çalışmaların birçoğunda değişik tipolojiler ortaya konulmakla birlikte bunların hepsinde şu üç ortak nokta görülmektedir (Öztürk, N.K. , 2003: 159); (1) İşletme yönetimi tekniklerinin uygulanması, (2) Hizmet ve müşteri yönelimi, (3) Rekabet gibi piyasa mekanizmaları.

Ancak yukarıda özetlenmeye çalışılan bu yeni "yönetişim modelinin", çokuluslu küresel sermayenin önünü açmaya çalıştığı, ulus devlet yapılanmalarını oldukça zayıflattığı, ülkelerin ulusal ekonomilerini olumsuz yönde etkilediği, uluslararası toplumda gelir adaletsizliğini azaltmak yerine daha da arttırdığı, Irak örneğinde olduğu gibi demokrasi getirmek bahanesiyle insanların en doğal hakları olan yaşama hakkını yok ettiği de gözlerden kaçmamaktadır. Bu yeni anlayış yurttaşlık kavramının içeriğini müşteri kavramı ile boşaltmaktadır. Bütün bu gelişmeler çerçevesinde sermaye (küresel bağlamda bu sermayenin ulusal olmayacağı açıktır) yönetişim modeli ile devletin karar mekanizmalarına dâhil edilmekte, sonuçta siyasal alan oldukça daraltılmakta ve piyasanın zorlamaları çerçevesinde yeniden yapılandırılmaktadır. Bu yeni dönemde siyaset ve yönetim arasındaki ayrılık ortadan kalkmakta, özel sektörün işletmecilik ve piyasa ilkelerinin siyaset ve yönetim alanına taşınmasıyla, ekonomik alan ve siyaset alanın bütünleşmesi kapsamında ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

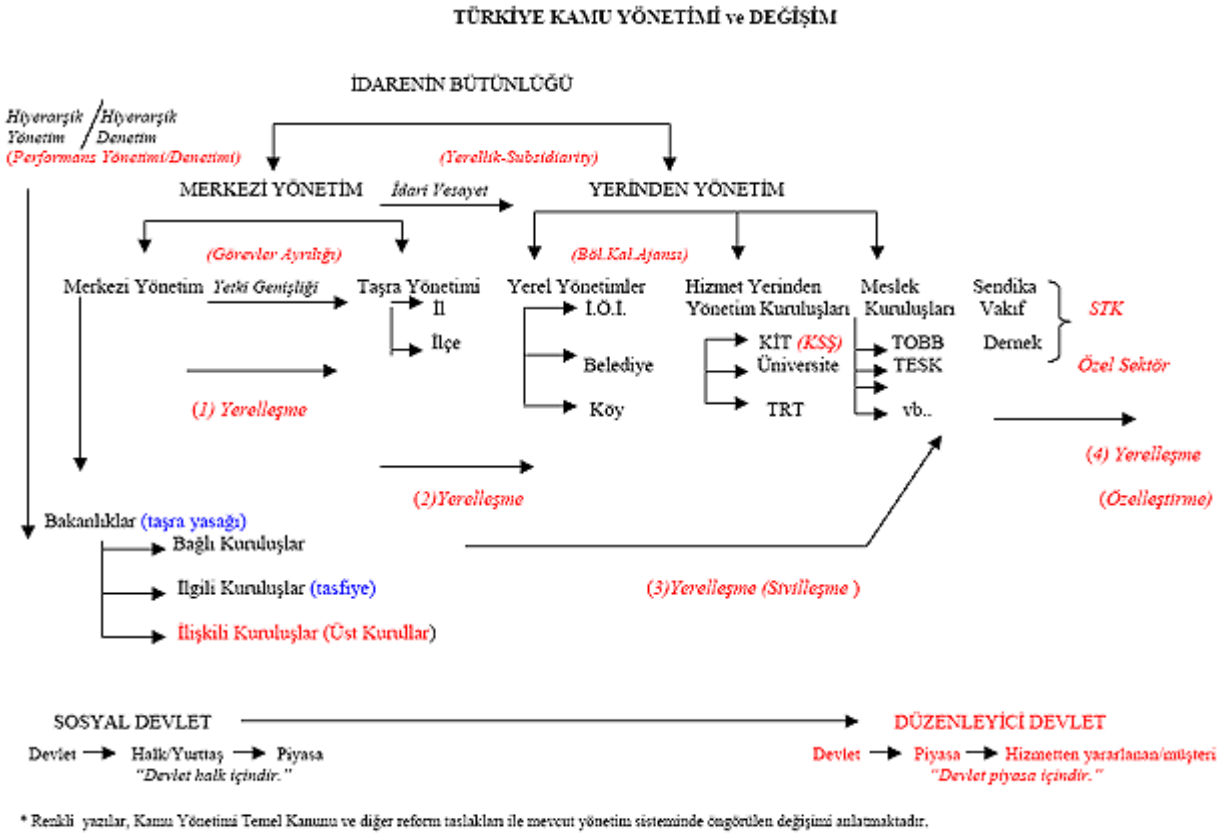
Yeni dönemde hem siyaset ve temsil kurumu hem de, kamu yönetimi tasfiye edilmekte, siyasetin ulusal ekonomi üzerindeki etkinliği ve kontrolü ortadan kaldırılmakta, klasik bürokrasi yerine alternatif bürokrasi anlayışı egemen kılınmaktadır. Klasik bakanlık örgütlenmesinin zayıflatılarak, düzenleyici ve denetleyici kurum ve kurulların oluşturulması, esnek istihdam modellerinin öngörülmesi, devletin yapısının yukarıdan değil aşağıdan doğru yeniden kurulmaya çalışılması, bu kapsamda âdemi merkeziyetçi yaklaşımların öne çıkarılması, temsili demokrasilerin en önemli organı olan ve bürokrasi ve yönetimi denetlemesi öngörülen parlamentoların yavaş işlediği ve sermayenin hızını kestiği gerekçesiyle gözden düşürülmeye çalışılması, yönetişim anlayışının yakınlaştırılması, performans yönetimi ve denetiminin ön plana çıkarılması vb. gibi yeni yönetim politikaları genellikle dışsal ve uluslararası unsurların zorlaması ile gündeme getirilerek ülkeler reform yapmaya zorlanmaktadır.

Çoğunlukla da bu kavramların içeriği ve ideolojik boyutu pek fazla tartışılmamakta, nasıl olsa doğrudur ve gereklidir düşüncesiyle olduğu gibi kabul edilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının küreselleşmenin bir ideolojisi olduğu artık bilinmektedir. Bu çerçevede yönetim ve siyaset ayrılığını da tartışmak anlamsızlaşmaktadır. Bu gelişmeler çerçevesinde hem ulusal siyaset ve siyasi aktörler, hem de ulusal bürokrasi ve bürokratlar gözden düşürülmekte, kamu yönetimi, işletme yönetimine döndürülmekte, kamu hukukunun yerine özel hukuk konulmakta, kısaca yeni bir devlet modeli getirilmektedir. Bundan dolayı dikkatleri bürokrasi ve siyaset ilişkisi yerine, piyasanın/sermayenin bunların her ikisini de yok etmekte olduğuna, tamamen yok edemese bile artık bildiğimiz anlamda devletin, gerçek manada sosyal devlet olamayacağını, merkezi iktidarın önce yerele sonrada uluslararası sermayeye teslim edileceğini, kamu görevlilerinin eski statülerini kaybedeceklerini, daha da önemlisi siyaset kurumunun emrinde olmak yerine artık uluslararası sermayenin emrinde olacaklarını, bürokrasinin bildiğimiz anlamda ulus devletin bürokrasisi olamayacağını, zaten ekonomisi yabancı unsurlara açılmış ve ekonomisinin yönetimi yabancı aktörlere geçmiş olan bizim gibi gelişmekte olan ülkelerde, bürokrasinin yönetiminin de bu unsurlara geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

4.1.2. Ülkemizde Kamu Yönetimi Reformu Ne Anlama Geliyor?

Bazen bir konuyu şekille anlatmak sayfalarca yazmaktan daha etkilidir. Bu açıdan ülkemizde son yıllarda uygulanan kamu yönetimi reformunu ve devlet teşkilatına verilmek istenen yeni şekli şema ile göstermenin etkili ve pratik olacağı düşünülmüştür.

Tablo 21: Kamu Yönetimi ve Değişim



* Renkli yazılar, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve diğer reform taslakları ile mevcut yönetim sisteminde öngörülen değişimi anlatmaktadır.

Yukarıda Türk Devlet Teşkilat yapısının klasik şeması ve bu teşkilat şemasında yaşanan paradigma değişikliği gösterilmiştir.[39] Bu şemanın ve kamu yönetiminde yaşanan değişimi daha iyi anlamak için temel bazı kavramların tanımlanması gerekmektedir.

İdarenin Bütünlüğü: İdarenin bütünlüğü, Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan ve *"idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir"*, biçiminde açıkça tanımlanmış, temel bir kamu yönetimi kuruluş ve işleyiş ilkesidir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, üniter devlet ve kanuni idare ilkesi ile sıkı sıkıya ilişkilidir. İdarenin gerek kuruluş ve gerek görevleri yönünden bütünlüğü belli başlı *üç hukuki araç* ile sağlanmaktadır. Bunlar, hiyerarşi, idari vesayet ve yetki genişliğidir. (1) Hiyerarşi: Bu araçlardan hiyerarşi, merkezi idare kuruluşlarının arasında bütünlüğü sağladığı gibi, aynı tüzelkişi içinde yer alan çeşitli örgüt ve birimler arasında da bütünlüğü sağlamaktadır. (2) İdari Vesayet: Devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir. (3) Yetki Genişliği: Hiyerarşi ve idari vesayete ek olarak, illerin yönetimini düzenleyen yetki genişliği ilkesi de bu kuralın gerçekleşmesini sağlayan üçüncü ilişki türüdür. Yetki genişliği, merkezdeki toplanmış yetkilerin bir bölümünün, yine merkezin denetimi altında, merkezdeki ve taşradaki bazı yüksek görevlilere aktarılmasıdır. Anayasaya göre Türkiye'de illerin idaresi *"yetki genişliği"* esasına dayanır. Bu esasın örgütü *"il genel yönetimi"*nden sorumlu

[39] Bu şema ve tanımlar http://www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php adresinden derlenerek alınmıştır (ET: 23.04.2007).

taşra idaresidir; yani *"mülki idare"* kurumudur. Anayasa, illerin yönetiminde *"görevler ayrılığı"* esasını benimsemez. Birinci bölümde de ayrıntılı olarak açıklandığı gibi bu durum, 1961 Anayasası'ndan bu yana böyledir. 1961 Anayasası, anayasal tarihimize 1876 Anayasası ile giren ve 1921 ile 1924 anayasal düzenlemelerinde de korunan *"illerin idaresi yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkesine dayanır"* hükmüne son vermiştir. Böylece yönetim sistemi taşrada il özel idaresi değil, *"il genel yönetimi üzerine"* yükselmiştir.

Görevler Ayrılığı: Bakanlık taşra örgütlerinin il özel idaresi ile belediyelere devri değişikliği, illerin yönetimini *"görevler ayrılığı"* ilkesine bağlama sonucu yaratmaktadır. İllerin yönetiminde yetki genişliği, devlet yönetiminin hiyerarşik sistem içinde memurlar eliyle, ama bunlara yetkilerini kullanmada hareket serbestliği tanınarak örgütlenmesi demektir. İl ve ilçeler, ya da valilik ve kaymakamlık kurumları, kendilerine özgü kamu tüzelkişiliğine sahip değildir. Bunlar, merkezi yönetimle birlikte, bakanlıkların da tümünü içeren *"devlet tüzelkişiliği"* içinde erimiş kurumlardır. Buna karşılık il özel idaresi ile belediyeler, her biri kendi tüzelkişilikleri olan yerel idarelerdir. Görevler ayrılığı, yalnızca yetkinin devredilmesi değil, yerel seçilmiş organlara devlet görevlerinden bir bölümünün mali kaynaklar, taşınır ve taşınmaz mallar ve personel üzerinde yerel seçilmiş organlarca tüzelkişilik hakları kullanılmasına olanak vermek üzere göçürülmesi anlamına gelir. Bu nedenle de "görevler ayrılığı" ilkesi, bir sistemin üniterizmden federalizme açılışını bir nitelik sorunu olmaktan çıkarıp, bir nicelik sorununa dönüştürür.

Yerellik: Subsidiarite, Türkçesiyle yerellik ilkesi, hizmette halka yakınlık ya da hizmetlerin halka en yakın ve uygun birimler tarafından görülmesi gibi oldukça gevşek ifadelerle dile getirildiğine rastlanan bir örgütlenme ilkesidir. Bu ilke, AB örgütlenmesini federal bir devlet yapısına dönüştürme sürecinde uygulanacak siyasi nitelikte bir yönetim ilkesidir. Ancak ilkenin uygulama alanı AB örgütlenmesi ile sınırlı bırakılmamış, ilke, Avrupa Konseyi üyesi ülkeler için de geçerli sayılmıştır. Avrupa Konseyi'nin Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, Türkiye'den daha 1996 yılında *"idari vesayet"* ilkesini kaldırmasını, yerine *"subsidiarite"* ilkesini yerleştirmesini istemiş bulunmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesinde *"genel yetki"* merkezi yönetimindir. Yerel yönetimlerin yetkileri, görevlerin sayılıp sınırlandırılmasıyla belirlenir. Buna karşın subsidiarite ya da yerellik ilkesinde "genel yetki" yerel yönetimlere aittir. Görevleri sayılıp sınırlandırılan taraf merkezi yönetimdir. Bu özellik, aynı zamanda federal devlet anayasalarının sergilediği bir özelliktir. İdarenin örgütlenmesinde temel ilke subsidiarite ilkesine oturacaktır. Buna göre, devlet piyasada yapılanı, merkezi yönetim de yerel yönetimin görev alanına gireni yapamayacaktır.

Yerelleşme: Birleşmiş Milletler ile Dünya Bankası'nın çeşitli kaynaklarında yerelleşme (desantralizasyon) dört türe ayrılmaktadır: (1) Birinci Tür Yerelleşme: Merkezden (başkentten) taşra örgütüne yetki devri, deconsantration, bizim yetki genişliği olarak adlandırdığımız tür. (2) İkinci Tür Yerelleşme: Merkezden (başkentten) ve taşra örgütünden yerel yönetimlere yetki devri, devolution, bizde genellikle buna desantralizasyon denmektedir. (3) Üçüncü Tür Yerelleşme: Yetkilerin merkezden-taşradan ve yerel yönetimlerden sivil toplum kuruluşlarına (STK-STÖ-NGO) devri, genellikle sivilleşme

olarak adlandırılan tür. Yani toplumsal hizmetlerin cemaatlere ve toplum dayanışmasına terk edilmesi. (4) Dördüncü tür yerelleşme: Yetkilerin her kademeden özel sektöre devri, özelleştirme olarak bilinen süreç. Merkez+taşra+yerel yönetim toplamından yerli ve yabancı sermayeye devirler.

Sosyal Devlet: Sosyal devlet, iktisadi, mali, toplumsal alanlarda doğrudan faaliyet gösteren devlettir. Sosyal devletin amacı kalkınma ve toplumun genel refah seviyesini yükseltmektir. Sosyal devletin temel araçlarından biri KİT'lerdir. Devlet faaliyetlerinde kamu yararı ön plandadır. Devletin işlevleri refah ve kalkınma amacı doğrultusunda sürekli olarak genişlemektedir. Piyasaya müdahale eden devlet, *"kürek çeken devlet".*

Düzenleyici/Etkin/Yönetişimci Devlet: Düzenleyici devlet, özel sektörün rekabetini düzenleyen, toplumda piyasa için düzenlemeler yapan devlettir. Devlete yalnızca hakem rolü verilmektedir. Düzenleyici devletin aracı üst kurullardır. Devlet faaliyetlerinde piyasa yararı ön plandadır. Devletin işlevleri, piyasanın iyi işlemesini sağlayacak düzenlemeler yapma dışında sürekli olarak daralmaktadır. Piyasayı düzenleyen devlet, *"dümen tutan devlet."*

21. yüzyılın yeni liberal devletinin temel ilkeleri: (1) Şeffaflık; Devletin karar alma süreçlerinin özel sektöre açılması, küresel mali sektörlere devlet sırrının şeffaf olmasıdır. (2) Sürekli gelişim; Sürekli olarak kamu hizmetini piyasa yararına yeniden tanımlamaktır. (3) Sözleşmelilik; Kamu görevlilerinin sözleşmelilik esasına göre istihdamı kamu hizmetlerinin sürekliliğini tehlikeye düşürecek, %20 işsizlik oranı olan bir ülkede kayırmacılık korkunç boyutlara ulaşacak, kamu yararına iş görme amacı ortadan kalkacak ve kamu hizmeti piyasa tipine dönüştürülecektir. (4) Etkin kamu hizmeti; Hizmetlerin fiyatlandırılması ve işlerin sözleşmeli personel eliyle yürütülmesidir. (5) Yerindenlik; Üniter yapının merkeziyetçilik ilkesi yerine, federalizmin âdemi merkeziyetçilik ilkesinin geçirilmesidir. (6) Hesap verebilirlik; Bürokrasinin mali sorumluluğunun, kamu kurumlarının, özel/serbest/özerk ve küresel denetim şirketleri tarafından denetlenmesiyle sağlanmasıdır. (7) Katılımcılık; Kamusal karar süreçlerine özel sektörün katılımıdır. (8) Hızlı ve Adil Yargı; Uluslararası tahkimin kabul edilmesidir.

Kamu yönetiminde değişim süreci 1980'li yıllarda başlayan ve 2000'li yıllarda Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile taçlandırılan çok boyutlu bir süreçtir. Bu süreç Güler'den (2005a: 13-30) yararlanılarak şöyle özetlenebilir; Hemen bütün sektörlerde sergilenen değişim süreçleri; *"küreselleşme", "özelleştirme"* ve *"yerelleşme/âdemi merkezileşme"* başlıkları altında toplanmaktadır. Bu süreçlerin savunusu ise *"özerklik, katılımcılık, şeffaflık"* gibi hemen hiç kimse tarafından reddedilemeyecek kavramlardır. Ancak bu kavramların tümü, dünya genelinde küresel sermayenin ve küresel piyasaların hareket özgürlüğünü sağlama amaçlıdır. Devletin yeniden yapılandırılması bu tartışmaların tam göbeğinde yer almaktadır. Dünya genelinde liberalizasyon, az gelişmiş ülkelerde *"dünya ile bütünleşme"* ve *"ihracata yönelik sanayileşme"* hedefleri çerçevesinde gündeme gelmiştir. O tarihe kadar ulusal kalkınma iktisadı çerçevesinde içe dönük ithal ikameci politikalar temelinde yaşayan bu ülkeler,1980 yılından başlayarak köklü yön değiştirmeler ile karşı karşıya kalmışlardır.

Bu süreç ülkemiz içinde aynı yıllarda başlamıştır. Sürecin başlangıcında 1979 IMF Standby Anlaşması ve bunun ardından gelen *"24 Ocak 1980 Kararları"* vardır. Yeni yönetim dinamiğinin unsuru ise dışsal bir aktör olan Dünya Bankası ve banka tarafından açılan krediler olmuştur. Dünya Bankası öncülüğünde yürüyen devleti yeniden yapılandırma, kamu sektörünün KİT'lerle başlayan tasfiye süreci olmuştur. Kamu sektörü sosyo-ekonomik kalkınmada öncülük pozisyonundan alınmıştır. Yeni modelde öncülük özel sektöre verilmiş, kamu sektörü artçı olarak yeniden tanımlanmıştır. Küreselleşemeye koşut olarak da özel sektör ulusal değil küreseldir. KİT'lerin tasfiyesi ile hemen bütün yaptırım ve yönlendirme gücünü yitiren devlet örgütlenmesinde, kamu sektörünün daralması kamu yönetiminin kendisinde de kapsamlı bir daralma başlamasına neden olmuştur. Bürokratik varlığını, kendisine bağlamış ya da kendisi ile ilgilendirilmiş KİT'lerden kazanan merkezi yönetim aygıtı temelsiz ve araçsız kalmıştır. 1990'lı yıllarda bakanlıkların merkezde ve taşradaki birimleri işlev ve yetki boşluğuna düşmüşlerdir. Bu yıllarda KİT'ler tavsiye edildikçe bakanlıkların altı boşalmaya başlamıştır. Devletin merkezi yönetimi 2000'li yıllarda *"bakanlıkların küçültülmesi*" ve merkezi yönetim yerine *"yerel yönetimlerin ön plana çıkarılması"* ile kapsamlı operasyonlara tabi tutulmaya başlanmıştır.

Bu yeni yapılanma hareketinin başlıca özellikleri şunlardır: (1) Kamu hukuku ve idare hukukunun geriye itilmesi ve özel hukuk egemenliğinin sağlanması. (2) Kamu kesimindeki örgütlerin her birinin özerkleştirilmesi. (3) Planlama ve sosyo-ekonomik yapıyı bir bütün olarak kavrama yerine, kamu yönetiminin projecilik ilkesi ile parçacı kavramaya yöneltilmesi. (4) Kamu istihdamında memurluk-daimi işçilik yerine bireysel sözleşme hukukunun yerleştirilmesi. (5) Bakanlık tipi örgütlenme yerine *"kurul tipi örgütlenmenin"* yerleştirilmesi. (6) Hem merkezi hem yerel düzeyde *"yönetişim"* formülünün egemen kılınması. (7) Devlet örgütlenmesinin merkeziyetçilik ilkesi terk edilerek âdemi merkeziyetçilik ilkesine göre yeniden örgütlenmesi. Bu değişiklik merkeziyetçilik ilkesi korunurken yerel yönetimlerin güçlendirilmesi talebinden farklı olup, devlet örgütlenmesini federalizm esaslarına göre düzenlemeyi içermektedir.

Yukarıda sayılanların her biri incelemeye değer olmakla birlikte "mülki idare sistemi" açısından en son madde, yani yerelleşme özellikle önem arz eder. Çünkü yerelleşme çabaları mülki idareyi derinden etkilemiştir. 1980'li yıllarda yerel yönetimlerin harcama kapasitesini ve yetkilerini artırmak biçiminde ortaya çıkan gelişmeler,1990'lı yıllarda devlet örgütlenmesi yapısını *"âdemi merkeziyetçilik ilkesi"* ne göre yeniden yapılandırma hedefine yöneltmiştir. Bu konuda, *"küresel düşün yerel davran", "Ankara küçülmeden Türkiye büyüyemez"* sloganları etkili olmuştur.

Türkiye'de bu konularda birçok yasa tasarıları hazırlanmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve hatta kitap haline getirilerek taşra teşkilatlarına gönderilen 1998 ve 2000 yasa taslakları yasalaşamamıştır. Anılan yasa tasarıların özeliği, devlet örgütlenmesinde merkeziyetçilik ilkesinin terk edilmesini teşvik etmesi ve yerine âdemi merkeziyetçilik ilkesinin yerleşmesi için zemin hazırlığı yapmasıdır. Bu tasarılarda merkezi yönetimin görevleri federal bir devletin görevleri gibi aynı tarz sıralanmıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümü, üniter devlet yapılanması

gereğince değil, federal devlet yapılanması gereğince düzenlenmektedir. ABD benzeri yapılanmaya küçük bir adım kalmaktadır; valilerin seçimle işbaşına getirilmesi. Seçimli valiliğe geçilemese bile başlatılan çalışmaların 2000'li yıların ortalarında önemli ölçüde tamamlandığı görülmektedir.

Kamu yönetimi reformu, genel olarak devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye dönük etkinliklere verilen addır. Bu kapsamda merkezden yönetimin merkez örgütlenmesine –bakanlık yapısı, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları, kurullar sistemi, merkezden yönetimin taşra-bölge, il, ilçe örgütlenmesine ilişkin değişiklikler, bu parçalar arasında yetki dağılımı ile kamu yönetiminin denetim sistemine dönük hükümler yer almaktadır. Bu başlıklar 1980 yılından buyana çeşitli dönemlerde farklı boyutlarda gündeme gelmiştir. Son yıllarda farklı olan ise tüm alt başlıkların topyekûn yeniden tanımlama konusu yapılması ve ortaya *"kamu yönetişimi"* adı verilen yeni bir yapı çıkarılması hedefidir. Yerel yönetimler reformu gündemdeki yerini hep korumuştur. Ancak yerel yönetim sistemini, yalnızca yerel yönetimler düzlemini değiştirerek değil, aynı zamanda merkezi yönetimi de tanımlayarak düzenlemek son yıllarda başlatılmış bir çaba olarak dikkat çekmektedir (Güler,2005a: 31-32).

Bütün bu değişikliklerden mülki idare sisteminin doğrudan etkilendiği ortadadır. Yapılan çalışmalar, yerel yönetimlere nasıl daha fazla özerklik verileceği, daha açık bir ifade ile yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile ağlarının nasıl koparılabileceği ve bu kurumların küresel mali piyasalara nasıl bağlanabileceği üzerinedir. Yeni yapılanmalar ile küresel ile yerel birbirine bağlanmakta, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi ile küresel liberalizasyonu aynı anda sağlanmış olmaktadır. Yeni bağlantı geleneksel özerklik-vesayet tartışmalarını kırıp atmaktadır. Yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi "mülki idare mirlerinden" küresel güçlere geçmektedir (Güler, 2005a: 34-35).

Bu arada yönetişim uygulaması da yerel düzeyde ilk denemelerini yapmıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı UNDP'nin 1992 Rio Zirvesi sonrasında başlattığı Yerel Gündem 21 Projeleri yerel yönetişim alanında dikkat çekmeye başlamıştır. Bu çerçeve de *"Kent Konseyleri"* oluşumları yaratılmıştır (Güler, 2005a: 40). Daha sonra bu oluşumlar yeni Belediye Kanununa da yasa maddesi olarak girecektir. Yerel Gündem 21 projelerine birçok mülki idare amiri ve belediye başkanı ilgi ile yaklaşmış ve bu oluşumların içerisinde yer almıştır.

Neoliberal devlet, yönetişimci iktidar yapısını, yerellik (subsidiarite) olarak anılan ilke üzerine kurmaktadır. Yerelleşmiş yönetim ile istenen, üniter yapının merkeziyetçilik ilkesi çerçevesinde kalıp, yerel yönetimlere şimdikinden daha fazla yetki vermek, idari yetki devri değildir. Yerellik, siyasal gücün paylaşımıdır, yani devlet kuruluşunun aşağıdan yukarıya iktidar paylaşımı temelinde yeniden düzenlenmesidir, siyasal ifadeyle *"federalizm"*dir. Günümüzde ilerleyen devlet reformu, kamu iktidarını halka kapatmakta ve iktidarı hem siyasal hem yönetsel düzlemde sermayeye devretmektedir (Güler, 2005a: 48-49).

Kamu yönetimi ve özellikle yerel yönetimler alanında yaşanan değişimler birçok platformda tartışma konusu yapılmıştır. Örneğin Yol-İş Sendikası tarafından Ankara'da

düzenlenen "Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu"nda yapılan sunumlarda *kamu yönetimi reformu;*[40], 24 Ocak 1980 kararları ile 12 Eylül döneminde başlayan çeyrek yüzyıllık *"yapısal uyarlama reformları"*nın ikinci büyük dalgası olarak nitelendirilmiştir. Sempozyumda yapılan sunumlar yaşadığımız süreci özetler niteliktedir.

İlk büyük dalga *"ekonomik ve mali liberalizasyon"* dalgasıdır. Bu çerçevede; bilindiği üzere KİT'ler özelleştirilmiştir, kamu işçileri ihalecilik ve taşeronlaşmaya teslim edilmiştir, Anayasada yapılan değişiklikle tahkim sistemi kabul edilerek ulusal yargı eritilmiştir, Türkiye adeta sıcak paranın talan alanı haline getirilmiştir, tarım ve hayvancılık sektörü çökertilmiştir, sonuçta Türkiye tam bir borç batağına saplanmıştır. Bu ilk dalganın bazı çok önemli sonuçları olmuştur; 1994–2001 döneminde Türkiye ekonomisi üç kez küçülmek zorunda kalmıştır. Yaşanan ekonomik krizler nedeniyle ekonomimiz 1994 ve 1999 yıllarında %-6,1, 2001 yılında da %-9,4 oranında küçülmüştür.1991 yılında bütçe açığı GSMH'nın %-5,3 ve 2002 yılında %-14,7 oranına ulaşmıştır. Kişi başına milli gelir 1991 yılında 2661 dolar iken, 2001 yılında 2103 dolara gerilemiştir. Toplumsal dengeler alt üst olmuş, 1994 yılında en düşük gelirli %20'lik nüfus, ulusal gelirin yalnızca %4,9'unu alırken, en yüksek gelirli %20'lik nüfus, ulusal gelirin %54,9'unu almıştır. 1991-2002 döneminde Türkiye ekonomisi yeterince istihdam üretememiş ve buna bağlı olarak işsizlik oranı sürekli olarak artmış, işsizlik ülkenin en önemli sorunu halini almıştır. Ekonomideki sürekli yaşanan kriz ve çöküşler, toplumsal çürümenin de tetikleyicisi olmuştur.

İkinci dalga *"siyasal ve idari liberalizasyon"* dalgasıdır. Bu çerçevede; üniter yapılanma yerine yerelci-federalist bir yapı, sosyal devlet yerine düzenleyici-denetleyici devlet, yerli-yabancı şirketler için yönetişimci karar yapısı, kamu hukukuna değil özel hukuka dayalı bürokrasi anlayışı ön plana çıkarılmıştır. Bir başka deyişle kamu yönetimi reformları aslında, siyasal ve yönetsel çözülüş anlamına gelmektedir. Bu reformlar bazı yasa tasarıları ile kendini göstermiştir. Bunlar arasında Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Kamu Personel Rejimi Yasa Tasarısı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Yerel Yönetim Yasaları (Özel İdare, Belediye, Büyükşehir, Birlikler, İller Bankası vb.), Kalkınma Ajansları Kanunu, Üst Kurullar Yasa Taslağı, KİT Yasa Taslağı, İdari Usul Yasası Taslağı ön plana çıkmıştır.

Bu reform yasalarının sahiplerinin kimler olduğu konusunda da çeşitli görüşler ileri sürülmüş, kamu yönetimi reformları *"kökü dışarıda"* olarak adlandırılmıştır. Bu çerçevede bazı uluslararası kürsel örgütlerin önemli rol oynadığı bilinmektedir. IMF; 1999–2002 anlaşmalarıyla, Dünya Bankası; 1995,2001-2002'de verdiği toplam 3 milyar dolarlık kredilerle, OECD; yönetişim raporlarıyla, AB; katılım ortaklığı belgesi ve ilerleme raporlarına koyduğu şartlarla, ABD; yaptığı dış yardımlarla ve kredi anlaşmalarıyla reformlarda belirleyici unsur olarak rol oynamaktadırlar.

Bunlardan birincisi IMF'dir. IMF ile yapılan 1999 ve 2002 anlaşmalarında yer alan; Aralık 2003'e kadar 25.000 KİT kadrosunu kaldırın, KİT sistemini tümüyle tasfiye edin, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu Aralık 2003'e kadar çıkarın, kamu

[40] Bu konuda bakınız: (http:/www.kamuyonetimi.org); (ET: 26.03.2007).

reformu ve yerel yönetim yasalarını çıkarın şeklindeki tavsiyeler/talimatlar dikkat çekicidir. İkinci küresel aktör Dünya Bankası'dır. Dünya Bankasından alınan 1995 kamu mali yönetimi projesi kredisi, 2001–2002 program amaçlı kamu mali yönetim ve kamu yönetimi yapısal uyum kredisi hep söz konusu reformların gerçekleştirilmesine yöneliktir. Üçüncü küresel aktör OECD'dir. OECD'nin de tavsiyeleri; üst kurul sistemi kurulması, rekabet için kamu sisteminin çözülmesi, düzenleyici devlet yapısının kurulması, yönetişimci devlet yapısı kurulması ve yerelleşmenin sağlanması şeklindedir. Dördüncü küresel aktör Avrupa Birliğidir. AB'de Türkiye'ye; IMF ve DB'nın önerdiği reformların hızla yapılması, özelleştirilmelerin tamamlanması, devletin *"yerellik"* ilkesine göre yeniden kurulması, bölge kalkınma ajanslarının kurulmasını tavsiye etmiştir. Beşinci ve beklide en önemli küresel aktör olan ABD'de bütün diğer küresel güçlerin ülkemize yönelik operasyonlarını destekler niteliktedir.

Bu dışardan ve zorlama ile yapılan reformların gerekçeleri arasında; bürokrasiden kurtulmak, merkeziyetçilikten kurtulmak, yolsuzluğu önlemek, yerel yönetimleri güçlendirmek, halkın taleplerini karşılamak, yerelleşerek demokratikleşmek olarak sıralanmakta ve savunulmaktadır. Ancak bu gerekçelerin doğruluğu kabul edilmeden, doğru oldukları varsayımı ile hareket edildiği izlenmektedir. Örneğin yerelleşmenin demokratikleşmeyi ne ölçüde sağlayacağı tartışmalıdır. Ayrıca yerelleşmenin yolsuzlukları önlemek bir yana daha da arttırdığı herkes tarafından bilinmektedir.

Bu yasalardan özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu, devletin ve onun temsilcisi mülki idarenin taşrada tasfiyesi niteliği taşımaktadır. Kanunlaşan ancak Cumhurbaşkanınca geri gönderildiği için yürürlüğe girmeyen Kanuna göre; 11 bakanlığın taşra örgütü yerel yönetimlere devredilmesi öngörülmüştür. Bu il sisteminin fiilen sona ermesi anlamına gelmektedir. Ayrıca yaklaşık 1.250.000 kamu görevlisi de yerel yönetim personeli olacaktır. Söz konusu yasa yürürlüğe girmemekle birlikte, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kapatılması örneğinde olduğu gibi parça parça yaşama geçirilmekte ve tasfiye süreci devam etmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve bu çerçevede kamu yönetimi reformu az da olsa mülki idare amirleri arasında da taraftar bulmuştur. Bazı meslek mensupları özelleştirme ve yerelleşme üzerinde durmuşlar, bunların kamu yönetimi reformunun iki temel ayağını oluşturduğunu ifade etmişlerdir. Örneğin Tanılır (2003: 58-59).özellikle yerelleşme üzerinde durmuştur. Ona göre; Devletin geleneksel temel görevleri arasında olan güvenlik ve adalet dışında kalan hemen tüm kamu hizmetlerinin ifası yerel yönetimlere devredilmeli, bakanlıklar ve merkez kuruluşları sadece politika belirleyen, standart koyan, eğitim veren ve denetleyen konumda olmalıdır. Tanılır'ın yerelleşme konusunda oldukça ileri giderek güvenlik ve adalet dışında kalan hemen tüm kamu hizmetlerinin ifasının yerel yönetimlere devredilmesi önerisi ilginçtir. Bu tanıma göre eğitim, sağlık, kültür, tarım dâhil devletin temel hizmetleri yerel yönetimlere devredilmesi gerekir. Bu öneriyi kabul etmek mümkün değildir. Herhalde Tanılır'ın tanımladığı devlet Anayasa'da yer alan sosyal devlet olmayacaktır. Ayrıca böyle bir sistemde mülki idareye etkin bir rol verilmeyeceği bilinmelidir.

4.2. MÜLKİ İDAREYİ YENİDEN DÜZENLEME ÇABALARI

Yukarıda özetlenen kamu yönetimi reformu çerçevesinde yaşanan değişimlerin mülki idare sistemini de etkilediği ifade edilmişti. Mülki idare sistemini bu süreçlerin olumsuz etkilerinden olabildiğince korumak, sistemin dağılmasını önlemek ve mümkün olduğunca il sistemini geliştirmek için azda olsa bazı çabalar mevcuttur. Bunların başında 2002 yılında toplanan son Mülki İdare Şurası gelmektedir. Bu bölümde önce Şura kararlarına değinilecek, sonra da mülki idarenin yeniden düzenlenmesine yönelik bazı öneriler üzerinde durulacaktır.

4.2.1. Mülki İdare Şurası ve Sonuçları

Yukarıdaki bölümlerde de belirtildiği üzere, ülkemizde merkezi idare taşrada, *"il sistemi"* esasına göre teşkilatlanmıştır. Bu sistemin temel taşları ise *"Mülki İdare Amirleri"*dir. Mülki idare amirleri; bilgi birikimleri, tecrübeleri ve dinamizmleri ile Cumhuriyet tarihimiz boyunca, toplumun ekonomik kalkınmasının itici gücü olmuşlar ve vatandaşlarımızın esenliği, güvenliği ve mutluluğu için büyük çaba harcamışlardır. Ulu Önder Atatürk'ün izinde, çağdaşlaşma, aydınlatma ve batılılaşma hamlelerinin baş aktörleri olarak güzel yurdumuzun her karış toprağında çoğulcu demokrasinin, laikliğin, temel hak ve özgürlüklerin ve hukuk devleti ilkesinin kökleşmesinde önemli rol oynamışladır. Cumhuriyetimizin kuruluşundan bu yana halkla devletin kucaklaşma sürecinin temel dinamiği olan mülki idare amirleri, Türk halkı tarafından daima üst değere layık görülmüştür.

Ancak son yıllarda gerek "il sistemi"nden uzaklaşma eğilimlerinin, gerekse merkezi idarenin vali ve kaymakamların hukuki statülerine aykırı davranış ve uygulamalarının meslek mensupları arasında büyük hoşnutsuzluğa yol açtığı bilinmektedir.

Bu hoşnutsuzları gidermek ve gelişen ve değişen kamu hizmetlerinin daha iyi sunulmasının temini, kamu yönetiminde çağdaş gelişmelerin yönetimimize uyarlanması ile bilimsel veriler ışığında saydam ve katılımcı bir idari yapılanmanın ortaya konulması yönünde mülki yönetimin 21. yüzyıl vizyonunu belirlemeyi amaçlayan *"Mülki İdare Şurası"* 25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Mülki İdare Şurası çalışmaları ilk olarak 2001 yılı Ekim ayında 3 ihtisas komisyonunun oluşturulmasıyla başlamıştır. Bu komisyonlar hem sahalarındaki bilim adamlarının hem de uygulamanın içinden gelen Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında görev yapan çeşitli unvanlardaki mülki idare amirlerinin katılımıyla 11-15 kişiden oluşturulmuştur. Bu komisyonların konuları; *1-Mülki İdare Amirlerinin Mesleğe Alımı, Yetiştirilmesi ve Statüsü, 2-Mülki İdare Sistemi, İdari Yapımızdaki Değişiklikler ve Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği, 3- Mülki İdare Amirleri ve Toplumsal Gelişme.*

Beş ay süren komisyon çalışmaları sonucu hazırlanan ve 'ihtisas komisyon raporları' adıyla Bakanlık tarafından kitap olarak yayınlanan raporlar; bu sahadaki bilimsel çalışmalara kaynaklık edeceği gibi, yapılacak olan yasal çalışmalar için önemli bir veri olma niteliğini de taşıyacaktır. Yine bu çalışmalar, İçişleri Bakanlığının uygulayacağı politikalar içinde önemli bir rehber olma niteliğindedir.

25-27 Nisan 2002 tarihlerinde Ankara'da toplanan Şura sırasında yukarıda belirtilen 3 ihtisas komisyonunun raporlarında ortaya konulan öneriler yine 3 ayrı komisyonda 2 gün boyunca tartışılmıştır. Komisyonlara bu kez bütün il valileri, bazı vali yardımcıları ve kaymakamlar, üniversite öğretim üyeleri, çeşitli bakanlıkların temsilcileri ve bakanlık merkez teşkilatında görev yapan mülki idare amirlerinin katılımı sağlanarak toplam üye sayısı 281'e ulaşmıştır. 25 ve 26 Nisan 2002 tarihlerinde 3 komisyon halinde yapılan bu çalışmalar sırasında 250'ye yakın önerge verilmiş ve bunların görüşülmesiyle son şekli verilen özet rapor önerileri genel kurula sunulmuştur. Genel kurul yoğun bir çalışma sonucu raporlara son şeklini vermiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 17-18).

Mülki İdare Şurasının açılış konuşmalarında devlet adamlarımızın mülki idare sistemine bakış açıları ile sisteme ilişkin öneriler konusunda bilgi sahibi olunabilir. Cumhurbaşkanımız Sayın Ahmet Necdet Sezer Şura'da yaptığı konuşmada; *"...Köklü bir devlet geleneğine sahip olan ülkemizde, Cumhuriyet döneminde çıkarılan yasalarla bugünkü yönetim sistemimizin temelleri atılmış, Anayasada yer alan ilkelerle de Devletin merkez ve taşra örgüt yapısı hukuksal çerçeveye kavuşturulmuştur. Bugün gelinen noktada ise, Türkiye'nin mevcut yönetim sisteminin, beklentileri ve gereksinimleri karşılayamadığı, aşırı merkeziyetçi yapının, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde zaman ve kararların doğruluğu yönünden öngörülmeyen sorunları birlikte getirdiği bilinmektedir (...) Dünyada ve ülkemizde yaşanan gelişmeleri de dikkate alarak, yönetim yapımızın çağdaşlaştırılması ve etkinlikleştirilmesi amacına dönük olarak ilerici adımların atılması önemli bir gereksinimimizdir. Bu kapsamda atılacak adımların başında, sorumluluk alanlarının yeniden tanımlanarak, yeti paylaşımının yapılması; yerinden yönetim ilkesinin benimsenerek, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile uyum içerisinde çalışabilmelerinin sağlanması gelmektedir (...) Böylece yerinden yönetim ilkesinin benimsendiği, yerel otoritenin güçlendirildiği, yurttaşların sorunlarına çözüm üretebilen etkin bir devlet yapısına ulaşılabilecektir (...) Ayrıca,* ***yetiştirilme ve göreve hazırlanma sürecinde mülki idare amirlerine, dünyadaki gelişmeler göz önüne alınarak sağlanması da gerekmektedir*** *(...) Sizler, görevleriniz sırasında Devleti temsil ederken aynı zamanda Devlet- yurttaş ilişkilerinde bir* ***aracı rolü*** *üstlenmektesiniz.* ***Mülki idare amirliği, kamu görevleri içinde ayrıcalıklı bir konuma sahiptir.*** *Sizlere tanınan yetkiler kamu hizmetlerinin aksamadan, sağlıklı bir biçimde yürütülmesini olanaklı kılmaktadır..."* , demiştir (Sezer, 2002: 4-7).

Zamanın başbakanı Bülent Ecevit ise Şurada yaptığı konuşmada; *"...Mülki idarede başarılı olmanın ve demokratik anlamda başarılı olabilmenin başta gelen koşullarından biri* ***idari atanmışlarla seçilmişlerin uyum içinde çalışabilmeleridir.*** *Bu son derece önemlidir. Ama yeterli değildir. Sadece seçilmişlerle atanmışların uyum içinde çalışmaları değil aynı zamanda sivil toplum örgütlerinin ve her konuyla ilgili toplum kesimlerinin halk topluluklarının danışma ve karar süreçlerinde etkili bir şekilde katılmaları gerekir. Bu arada* ***merkeziyetçiliği olabildiğince azaltmak zorundayız****. Maalesef bu konuda olumsuz geleneklerimiz vardır. Merkeziyetçilik konusunda, o gelenekleri bir an önce kırmak zorundayız. Vatandaşlarımızın büyük çoğunluğu, sorunlarını yerinde çözmeye çalışmak yerine, merkezi yönetime hatta doğrudan bakanlara ve milletvekillerine ak-*

tarmaktadırlar. Bunun başta gelen nedeni ***valilerin ve kaymakamların yetkilerinin henüz yeterince gelişmiş olmamasıdır*** *(...) Bu arada* ***mülki idare amirlerine mutlaka daha çok inisiyatif verilmelidir****. Öncelikle* ***uygulamaya ilişkin inisiyatifler verilmelidir*** *ve yerinden yönetim olabildiğince etkinleştirilmelidir (...) Aynı zamanda* ***valilerin gelir arttırabilme olanaklarının da genişletilmesini*** *düşünüyorum (...) İllerin ekonomik ve sosyal işlevleri ile güvenlik işlevlerini birbirinden ayırmak, yani bunları iki ayrı bakanlık olarak örgütlemek acaba daha yayarlı olabilir mi diye düşünüyorum (...) Çünkü aslında* ***valiliklerin ve kaymakamlıkların sosyal ve ekonomik konulardaki işlevleri, görevleri çok artmıştır****. Buna ayrıca bir de güvenlik işlevini de eklemek doğru olur mu olmaz mı, bunun da üzerinde düşünülmesinin yararlı olacağını düşünüyorum (...) Çok önemli bir konu valiliklerin sadece kendi illerinden sorumlu olmaları.Bazen öyle olaylar çıkıyor ki, il valiliği gücü, olanakları o sorunları çözmeye yetmeyebilir.Onun içinde komşu illerle sıkı bir dayanışma içinde çalışmaları gerekir (...) Herhalde* ***kırsal alan kalkınmasına valilik ve kaymakamlıkların katkı olanakları*** *büyük ölçüde arttırılmalıdır...",* demiştir (Ecevit, 2002: 45-46).

Zamanın İçişleri Bakanı Rüştü Kazım Yücelen' de Şurada yaptığı konuşmada ; "... *Bugün halkın yönetimden kaynaklanan şikâyetlerinin çoğu uygulamadan kaynaklanmaktadır ve uygulamalar da tamamen "bürokratik yönetim kültürü" diye adlandırdığımız anlayışın bir uzantısıdır (...) İşte bu noktada İçişleri Bakanlığına ve mülki idareye büyük görev düştüğüne inanıyoruz. Çünkü Türkiye'de kamusal hizmetlerin çok önemli bir kısmı İçişleri Bakanlığı birimlerince, valilik ve kaymakamlıklar ve belediyeler aracılığı ile verilmektedir. Bu amaçla (...)* ***"bürokratik kültürden vatandaş odaklı kamu hizmeti kültürüne geçiş programı"****nı oluşturduk. Bu program uygulaması ile İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra düzeyinde verdiği hizmetlerle mülki ve yerel idarelerde iş yapma alışkanlıkları ve biçimleri* ***"vatandaş odaklı hizmet anlayışı"*** *doğrultusunda değiştirilecek, hizmetlerin yürütümünde hız ve kalite artacak, hizmetlerin karar alma ve yürütülmesi aşamalarında açıklık ve katılım sağlanacak, yönetim ve denetim anlayışı performansa dayalı hale getirilecektir (...) Mülki idare amirleri* ***Türk idare sisteminin temellerinde*** *duran insanlardır. Başlangıç noktalarının* ***gözcüleridirler.*** *Ülkeyi ve idari sistemi* ***bütün yönleri ile tanıma imkânı olan*** *tek memur sınıfıdır. Taşrayı en iyi bilen, köy biriminden, ilçe ve ile kadar coğrafi ve kültürel yapıyı yerinde görerek tanıyan ve merkezi de hem taşra gözüyle hem idareci gözüyle en iyi anlama şansına sahip olan mülki idare amirliği sınıfı, aslında ülkemiz için kaçınılmaz bir* ***"idari çıkış"*** *müessesesidir (...) Mülki idare amirlerinin tarihten ve milletten aldıkları bu görev, onları halkın yanı başında devlet ve halk arasındaki güler yüzlü hizmet köprüsü olmaya tayin etmiştir. Onların asıl görevi halkı anlamak, sevmek ve halkı devlete, devleti de halka anlatmaktır. Bu anlamlı görev hiçbir zaman kâğıtlara yazılmamıştır. Ama oldukça eski ve esaslı bir geleneği vardır. Mülki idare amirleri bu geleneği sessizce ve büyük bir özenle yaşatırlar (...) Bu anlayış ve kararlılık* ***'yeni yüzyıl yeni mülki idare'*** *ülküsünün gerçekleşmesini sağlayacak en temel kavuzumuz olacaktır...*" (Yücelen, 2002; 14-17).

Bu konuşmalardan sonra çalışmalarına başlayan Şurada alınan kararlar Müsteşar Muzaffer Ecemiş tarafından ***"****mülki idare şurası sonuç bildirgesi"* olarak açıklanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 129-130);

(1) Anayasamızın 126. maddesinde belirtilen yetki genişliği esasından hareketle **il sisteminin güçlendirilmesi,** merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra birimleri ve yerel yönetimler arasında yetki, görev ve kaynak dağılımının "Yerinden Yönetim, Etkin ve Verimli Kamu Hizmeti Anlayışı"na göre yeniden yapılandırılması gerçekleştirilmelidir. Bu yapılandırma Türk kamu yönetiminin geleneksel unsurlarını çağdaşlaşma hedefimizin yöneldiği Avrupa Birliği süresince ortaya çıkan yönetim anlayışını ve dünyadaki yeni kamu yönetimi uygulamalarını göz ardı etmeyen bir idari reform anlayışı ile yapılmalıdır.

(2) Yolsuzluk ve usulsüzlüklere daha süratli ve daha etkili müdahale edebilecek denetim, inceleme ve araştırma yapabilecek doğrudan **valiye bağlı bir denetim birimi** oluşturulmalıdır.

(3) Mülki idare amirlerinin kamu yönetimi içindeki etkili rol ve önemleri dikkate alınarak, mesleğe girişlerinden itibaren eğitimlerinin daha üst seviyelere çıkarılması amacıyla, Anayasamızın **üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesine ilişkin** 128.maddesi uyarınca gerekli **yasal düzenlemeler** yapılmalıdır.

(4) Mülki idare amirlerinin yükselme usul ve esaslarını daha objektif bir sisteme bağlamak amacıyla, **"Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği"** statüsü ihdas edilmeli, atama, yer değiştirme ve yükselme usul ve esasları bu statüye uygun olarak yeniden düzenlenmelidir.

(5) İl idare sisteminin esasları 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenmiş ancak istikrar unsuru olan bu denge, zaman içerisinde çeşitli yasalarla bozulmuştur. Bu durum Anayasada tanımını bulan il idaresinin fonksiyonlarını azaltmış, il ve ilçe yönetimlerini fonksiyon kullanamaz duruma getirmiştir. 5442 sayılı Kanunla getirilen **"Yetki Genişliğine Dayalı İl Yönetimi Sistemi"**ni olumsuz yönde etkileyen, bakanlıkların kuruluş ve teşkilat kanunları ve bölge kuruluşu düzenlemeleri yeniden gözden geçirilmeli ve mahallini ilgilendirilen görev, yetki ve kaynakların kullanımı illere bırakılmalıdır. **"Güçlendirilmiş İl Yönetimi"** anlayışıyla il valilikleri ve ilçe kaymakamlıkları, sosyal, ekonomik ve güvenlik işlevleri açısından daha etkin duruma ve konuma getirmelidir.

(6) Kamu yönetiminin –özelde mülki idarenin- temel amacı halka hizmettir. Bu çerçevede yürütülen bütün iş ve işlemlerle ilgili süreçler gözden geçirilmeli, gereksiz bürokratik işlemler elenmeli, iş akışı basitleştirilerek, iş tanımları net bir şekilde yapılmalı,üretilen hizmetleri hızlı, kaliteli, saydam ve katılıma açık hale getirecek düzenlemeler mutlaka gerçekleştirilmelidir.

Yukarıda sıralanan temel kararların yanında komisyonlarca hazırlanan sonuç raporlarında daha ayrıntılı öneriler getirilmektedir. İlgili bölümlerde yeri geldikçe mülki idare şurasında alınan kararlara değinildiğinde bu aşamada komisyon raporlarının ayrıntılarına girilmemiştir. 2002 yılında toplanan Mülki İdare Şurası öncesinde de toplanan Şuralar olmuştur. *'Birinci İdareciler Kongresi'*, 20-31 Ocak 1947 yılında toplanmıştır. Kongrede 7 ayrı konuda komisyon oluşturulmuş, bu komisyonlar kendi konuları ile

ilgili olarak kanun taslaklarını hazırlamışlardır. Bu kongreden sonra 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun yürürlüğe konulduğu bilinmektedir. *'İkinci İdareciler Kongresi'* ise 16–30 Kasım 1964 tarihleri arasında toplanmıştır. Kongrede, 6 ayrı konuda komisyon oluşturulmuş, üniversite ve bilim adamlarının görüşleri doğrultusunda Kongrenin hazırlık çalışmaları 4 grupta değerlendirilmiş, çok çeşitli konularda kanun tasarıları hazırlanmıştır. Birinci kongre ile ikincisi arasında 17 yıl, ikinci kongre ile son Şura arasında ise tam olarak 38 yıl geçmiştir. Gelişen ve değişen kamu hizmetlerinin daha iyi sunulmasının temini, kamu yönetiminde çağdaş gelişmelerin yönetimimize uygulanması ile bilimsel veriler ışığında saydam ve katılımcı bir idari yapılanmanın ortaya konulması yönünde mülki yönetimin 21. yüzyıl vizyonunu belirlemeyi amaçlayan yukarıda kararları özetlenen son Mülki İdare Şurasının üzerinden çok fazla geçmeden Şura'da alınan kararların takip edilmesi gerekir. Ancak görünen odur ki, son Mülki İdare Şurasının üzerinden 5 yıl geçmesine rağmen alınan kararların ve komisyonların sonuç raporlarında dile getirilen önerilerin çok büyük bir bölümü hayata geçirilememiştir. Gelinen noktada ne il sistemi güçlendirilebilmiş, ne valiye bağlı bir denetim birimi oluşturulabilmiş, ne üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine ilişkin yasal düzenlemeler yapılabilmiş, ne de artık denge unsuru olma özelliğini kaybetmiş İl İdaresi Kanunu yenilenebilmiştir. Belki yaşama geçirilen tek konu Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği statüsünün getirilmesidir. Ancak ilgili bölümde de tartışıldığı üzere bu yeni statü de vali atamaları konusunda yaşanan sorunları giderebilecek gibi görülmemiştir. Son Mülki İdare Şurasında alınan kararların ne ölçüde yaşama geçirildiğinin belirlenmesi ve Şura kararlarının uygulamaya konulması için yapılması gerekenler konusunda Bakanlıkça çalışma başlatılması gerekmektedir.

4.2.2. Mülki İdarenin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Bazı Öneriler

Son Mülki İdare Şurasının dışında da, yeni kamu yönetimi anlayışı ve bu çerçevede yürürlüğe konulan son dönem reform yasaları ile birlikte iyice etkisizleştirilmeye çalışılan mülki idare sisteminin yeniden düzenlenmesine ilişkin çok çeşitli tartışmalar yapılmış ve değerli görüş ve öneriler getirilmiştir. Bu bölümde bütün bu görüş ve önerilere yer vermek mümkün değildir. Zaten ilgili bölümlerde mülki idare mesleğinin ve il sisteminin yeniden düzenlenmesi için değişik önerilere yer verilmiştir. Bu bölümde de bütün bu tartışmaların sonunda önemli gördüğümüz ve önceki bölümlerde yer verilemeyen ancak bizim de büyük bölümüne katıldığımız bazı önerileri sıralamanın yararlı olacağı düşünülmüştür.

Getirilen öneriler arasında en kapsamlısı TODAİE tarafından yapılan KAYA Araştırmasında yer almıştır. Bu araştırmada il sistemine ilişkin çok önemli tespit ve öneriler getirilmiştir. Dolayısıyla bu önerileri sıralamak konumuz açısından aydınlatıcı olacaktır (KAYA, 1991: 161-164).

Adı geçen raporda yönetim sistemi için üç kademeli bir yönetsel örgütlenme modeli önerilmektedir. Buna göre, birinci kademe, bakanlıkların ve öteki kamu kurum ve kuruluşlarının oluşturdukları merkez yönetimi (üst yönetim)den; ikinci kademe ise, ilde valinin başkanlığında ve yerinden yönetim ilkesine göre çalışan il üst yönetimi ile il müdürlüklerinin oluşturduğu il yönetiminden; üçüncü kademe de kaymakamlık ve ilçe

örgütlerinin oluşturduğu ilçe yönetiminden kurulmaktadır. Ancak bu kademeler dışında ve Anayasanın 126. maddesinde belirtilen kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir ilkesinden yola çıkılarak, bölge kuruluşlarının varlığı da benimsenmektedir.

Önerilen modelde; iller, yetki genişliği ilkesi çerçevesinde, merkezi yönetimce verilen görevleri yürütmektedirler. Ancak bu noktada, söz konusu görevleri yerine getirebilecek nitelikte, yetişmiş personele gereksinme vardır. Bu personelin bulunması, yetiştirilmesi ve en uygun görevlerde çalıştırılması gerekmektedir. İl müdürlükleri, il düzeyinde alınacak kararların odak noktasını oluşturmalı; ilin genel sorunları ile ilçelerde çözülemeyen sorunlar il düzeyinde çözülmelidir. Böylece merkez yönetimi gereksiz yere devreye sokulmayacak, işler gecikmeyecek ve harcamalar azalacaktır.

Merkezin uygulamaya ilişkin yetkileri, olabildiği ölçüde valiliklere aktarılmalıdır. Valiler, illerde kamu hizmetlerinin en uygun şekilde yürütülmesini sağlayan, plan, program ve projeleri akılcı bir tutumla uygulatan, kanunlarla kendilerine verilen yetkileri en uygun biçimde kullanan, ilde devlet ve hükümeti temsil eden, ilin en büyük yöneticisi olma durumlarını sürdürmelidir.

Merkezin taşra kuruluşlarında kamu hizmetlerinin yürütülmesi, plan, program ve projelerin gerçekleştirilmesi görevi, her yönüyle güçlendirilmiş ilçelere bırakılmalıdır. İlçe, temel hizmet birimi olarak benimsenmelidir. İlçe düzeyinde yönetsel, teknik ve güncel kararlar kaymakamlıklarca alınmalıdır. İlçede çözülemeyen sorunlar, valilikçe çözülüp karara bağlanmalıdır. İl merkezlerinin bulunduğu ve merkez ilçe olarak adlandırılan coğrafi alanlarda da bir mülki yönetim bölümü olarak, ilçe örgütü kurulmalıdır. Böylece il müdürlüklerinin yürütmekte oldukları rutin kamu hizmetleri ile bürokratik işlemler bu tür ilçe örgütlerine bırakılmış olacak ve rutin işlerin yükünden kurtulmuş olan küçük fakat güçlü il müdürlükleri de, uzman olarak valiye alanlarıyla ilgili teknik yardım ve danışmanlık hizmetlerini daha etkili bir biçimde yerine getirebileceklerdir. Bu arada merkez ilçelere atanacak kaymakamların görev ve yetkileri açık olarak belirlenmeli, valilikle olan ilişkileri açıklığa kavuşturulmalıdır. Büyükşehir statüsü uygulanan illerin merkezine atanmış olan ilçe kaymakamlarının da valilerle olan ilişkilerinde görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak belirtilmesi gerekmektedir.

İlçe yönetimleri güçlendirilip hizmetler ilçelerde görüldüğünde, illerin günlük iş yükü bir ölçüde de olsa hafiflemiş olacak; iller yönetim ve denetim görevlerine daha çok ağırlık verebileceklerdir. Bu durum da il ve bunlara bağlı ilçe sayılarının çok daha iyi saptanmasını gerektirecektir. Özellikle yeni il ve ilçelerin kurulması büyük çapta maddi kaynağı ve yetişmiş personeli gerektirmektedir. Bu bakımdan son zamanlarda büyük artış gösteren il ve ilçe sayıları üzerinde dikkatle durulmalı; yeni il ve ilçeler kurulmadan önce gerekli bilimsel incelemelerin yapılması sağlanmalıdır.

Her il için geçerli olacak kadro sayısını burada önermek olanaklı değildir. Bu nedenle burada, illerin özelliklerine göre, kısmen değiştirilerek uygulanabilecek bir valilik örgütlenmesinden söz edilecektir. Buna göre, örgütlenme ana hatlarıyla şöyle olabilir: vali, yeteri kadar vali yardımcısı, özel kalem müdürlüğü, hukuk danışmanlığı, basın ve

halkla ilişkiler danışmanlığı, araştırma planlama ve koordinasyon müdürlüğü, idari işler müdürlüğü.

Bu noktada, ilin büyüklüğüne ve ildeki işlerin yoğunluğuna göre, yukarıda belirtilen birimlerin kadroları; zaman zaman yapılacak bilimsel incelemelere göre değerlendirilerek, değişen koşullara uyacak ve gereksinmeleri karşılayacak durumda tutulmalıdır. İllerin durumuna göre, gerekmeyen kimi birimler kurulmayabilir.

Vali, devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın ildeki temsilcisidir. Bu nedenle vali siyasal bir konumda bulunmaktadır. Öte yandan vali aynı zamanda bir genel yönetici konumuna da sahiptir. Bu açıdan vali olarak atanacak kişilerde, belirtilen niteliklerin dikkate alınması gerekmektedir.

Valilerin, etkili bir yönetimi sürdürebilmeleri için, işin gereğine uygun yetkilerle donatılmaları sağlanmalıdır. İl ölçeğindeki hizmetlerin daha iyi yürütülebilmesi açısından: (a) Kalkınma planlarının ve yatırım programlarının hazırlanmasında valilerin ve il kuruluşlarının görüşleri alınmalı ve değerlendirilmelidir. (b) Emanet sistemi, hızlı işler duruma getirilecek biçimde yeniden düzenlenmelidir. (c) Ödemelerin aksamaması için ödenekler ve inşaat birim fiyatları zamanında gönderilmelidir. (d) Araç, gereç, bina, makina ve benzerlerinin sağlanmasında ya da bunların kuruluşlar arasında yer değiştirmesinde valilerin yetkisi artırılmalıdır.(e) Kariyer sahibi ve yetenekli memurların rutin işlerde değil, durumlarına uygun işlerde çalıştırılmaları sağlanmalıdır. (f) Valiler, emrinde çalışan memurların atanmasında ve yer değiştirmesinde daha yetkili kılınmalıdır. (g) Zaman kaybına yol açan bürokratik işlemler üzerinde önemle durulmalı, bunlar olabildiğince basitleştirilmelidir. (h) Resmi Gazete, ilgililere zamanında ulaştırılmalı; kanun, yönetmelik, vb. mevzuattaki değişiklikler en kısa yoldan ilgililere duyurulmalıdır. (i) Valilere, çok gerekmedikçe komisyon başkanlığı görevi verilmemelidir. (j) İlçelerden illere ya da illerden merkeze gönderilen periyodik raporlar üzerinde önemle durulmalı, yararlı olanların hazırlanmasında gerekli özen gösterilmeli, bir yararı olmayan alışılagelmiş raporların hazırlanmasından vazgeçilmelidir. (k) Resmi yazışmalarda ya da yönetime yazılı ve sözlü başvurularda, işle doğrudan ilgili olanlar devreye girmeli; zorunlu olmadıkça üst yöneticiler meşgul edilmemeli, bunun için yetki devri üzerinde önemle durulmalıdır. (l) İllerdeki arşiv hizmetleri, Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelik esasları içinde, bakanlık ve kuruluşlarca kendi gereksinmelerine göre hazırlanan yönetmelikler çerçevesinde ve özenle yürütülmelidir. (m) Ulusal bayramlarda, resmi törenlerde, karşılama törenlerinde, vb. toplantılarda, protokol düzeni yeniden gözden geçirilmelidir.

Valilerin taşra kuruluşlarıyla hizmet ilişkilerinde karşılaşılan sorunlar açısından: (a) Polis-jandarma ilişkilerinin düzenlenmesinde ve gerekli işbirliğinin sağlanmasında görev, yetki ve sorumluluklar açık olarak belirlenmeli, jandarma kuruluşları üzerinde mülki idare amirinin sicil amirliği yetkisi önemli bir konu olarak ele alınmalıdır. (b) Ceza ve tutukevlerinin iç yönetiminin cumhuriyet savcılığında, dış korumasının jandarmanın görev ve sorumluluğunda olmasından doğan sakıncaların giderilebilmesi için, bu iki görev de cumhuriyet savcılığına (Adalet Bakanlığına) verilmelidir. Kuşkusuz, bu konuda, gerçekçi ve akılcı bir tutumla, adli zabıta örgütü kurulması en uygun

çözüm olacaktır. (c) Askeri birliklerin sivil yönetime yardımcı olmalarını gerektiren durumlarda izlenecek yöntem ve kullanılacak yetkilerin sınırları açık olarak belirlenmelidir. (d) Vali ve kaymakamların yerel yönetimlerle olan ilişkileri, raporun yerel yönetimlerle ilgili bölümünde belirtilen ilkeler çerçevesinde düzenlenmelidir. İl sistemine ilişkin KAYA Projesinde dile getirilen tespit ve önerilerin, adı geçen projede dile getirilen diğer öneriler gibi hayata geçirilemediği görülmektedir.

TODAİE Genel Müdürü Ergun mülki yönetim sistemi için yapılması gerekenleri şöyle sıralamıştır (2004:167); *Varolan il, ilçe örgütleri korunarak, bucaklar hemen kaldırılmalıdır. * Politik amaçlarla yeni illerin oluşturulmasından kaçınılmalıdır. *Bölgesel kuruluşların olabildiğince aynı merkezlerde ve aynı illeri kapsayacak biçimde kurulmaları sağlanmalı, kesin büyükşehir olmadıkça bölge örgütlenmesine gidilmemelidir. *Bölgesel planlama ve kalkınma bölgeleri söz konusu olduğunda eşgüdüm işlevlerini bölge ölçüsünde tek bir merkezden yürütecek *"eşgüdümcü valilik"* sistemi oluşturulabilir. Eşgüdümcü valinin karar yetkisi, ilgili proje ölçeğinde ulusal kalkınma planı ve yıllık programlarla sınırlı tutulmalıdır. Ayrıca her yatırım bölgesinde eşgüdümcü valinin başkanlığında bir planlama ve eşgüdüm kurulu görev yapılabilir.

Kendisi de bir mülki idare amiri olan Ergün, mülki idarenin günümüz şartlarına en uygun hale getirilmesi için birçok öneriler getirmiştir. Bu önerilerden bazıları şöyle sıralamaktadır (Ergün,2002: 49); *Mülki idare taksimatında parçalanmaya değil bütünleşmeye doğru gidilmelidir. *İl sistemini bozacak uygulamalardan süratle uzaklaşılmalı, tasarruf sağlayıcı ve etkin bir idarenin kurulması için bölge kuruluşlarının tavsiyesine gidilmelidir. *Köy Kanunu ele alınarak yeniden düzenlenmeli, etkin bir köy yönetimi kurulmalıdır. *Merkezi idare ve yerel yönetimler ikisi birden güçlendirilmelidir. Bunlar birbirlerinin alternatifi değil tamamlayıcısı olmalıdırlar. *Yerel yönetimlerinin başkanlarını görevden uzaklaştırma yetkisi yasal olarak düzenlenerek mülki idare amirlerine verilmelidir. *İmar düzenlemelerinde belediyeler uygulayıcı, valilikler ve kaymakamlıklar karar mercii olmalıdır. Kaymakamlık ve valiliklerde kurulacak komisyonlardan imar izni alınmalıdır. *Hazine arazilerinin kamuya tahsisine valilik yetkili olmalıdır. *Valilik güçlendirilmeli, bu kapsamda vali yardımcılığı müesseseleştirilmelidir. *Vali atamalarında daha objektif kıstaslar getirilmeli, valiler birinci sınıfa ayrılan mülki idare amirlerinden seçilmelidir. *Demokratik gelişmeye paralel olarak sivil toplum örgütleriyle ilişkilerin güçlendirilmesi ön planda tutulmalıdır. *İllere kendi bütçelerini kendileri yapmaları yetkisi verilmelidir.

İl sistemi üzerine çok önemli çalışmalar yapmış olan Çoker de, *"yerinden yönetilen il"* sistemini[41] önermektedir (2001: 5-10). Ona göre; "… il sistemimizin bugünkü durumu aşırı merkeziyetçiliğin sorunlarını yansıtmaktadır. Mülki idare amirleri kurmayı olmayan bir komutan bir yalnız adamdır. Evet, il ve ilçelerde gerçekte değerli uzmanlar ve yöneticiler vardır. Ancak bunları mülkiye amirinin bir karargâhı, ona bağlı bir uzmanlar kurulu gibi görmek de gerçeği yansıtmamaktadır. Onların her birisi, temel ilke olarak, önce kendi teşkilatına, kendi bakanlığına bağlıdır. Bu bağlılığın çok önemli gös-

[41] Bu sistemin ayrıntıları için Ziya Çoker'in, "Yerinden Yönetilen İl: İl Sistemi Üzerine Öneriler", (Kasım-Aralık 2001, Cilt:14, Sayı: 89, s.5-10) adlı makalesine bakılabilir.

tergeleri bulunmaktadır. Önce atama yetkisi oraya aittir. Her türlü plan ve programları orada gelir, değişiklikleri oranın takdirine bağlıdır. Bu plan ve programlara göre gerekli ödeneklerde ilgili bakanlıklardan gönderilmektedir. Merkezi yönetimin taşra kuruluşları her türlü emirleri kendi amirlerinden ve bakanlıklarından alır, onların izin ve onayı olmadan hiç bir şey yapamaz. Bu çift başlı yönetim içinde, mülki idare amirleri,ayrı ayrı bakanlıkların saptayıp plan ve programa bağladığı, yine ayrı ayrı bakanlıkların gönderdiği ödeneklerle onların emir ve talimatlarına göre o bakanlıklarca atanan personelle yürütülen kamu hizmetleri arasında koordinasyonu sağlamak ve genel olarak hizmeti yönetmekle yükümlüdürler. Bu çelişkiler içinde mülki idare amirleri, ellerinde personel, araç, gereç ve para gibi kaynakları kullanma, karar verme, öncelikleri saptama ve bu önceliklere göre ödenek ayırma yetkileri olmadan nasıl bir koordinasyon yapacaklar, neyi, nasıl yönetecekler? İl sisteminin ortaya çıkardığı bütün sıkıntı ve aksaklıklar, kanımca, bu çelişkiden kaynaklanmaktadır. Diğer yandan ülkemiz 81 ili, 800'ü aşkın ilçesi, 35.000 köyü ve bunların yanında üç bini aşkın belediyesiyle, tek merkezden, bugünkü gibi aşırı merkeziyetçilik içinde yönetilemeyecek kadar büyüktür."

Çoker (2001: 5-10), çok kere çözüm olarak öne sürülen yetki genişliğinin bu sakıncaları gideremeyeceğini, yerinden yönetime ağırlık verecek yeni bir sistem arayışına girmek ve il sistemini de bu sistem içine oturtmak zorunda olduğumuzu ifade ettikten sonra, birinci seçenek olarak *"tam yerinden yönetim",* ikinci seçenek olarak da, *"yerinden yönetilen il"* sistemini irdelemektedir. Çoker, Türkiye'nin hızlı bir kalkınmaya ve verimli ve etkin bir yönetime gereksinimi olduğunu, bu açıdan hem yerinden yönetimi gerçekleştirmek, hem de birinci seçeneğin, en azından başlangıçta ortaya çıkabilecek olumsuzluklarını giderebilmek için biraz daha farklı bir il sistemi modeline geçilmesi gerektiğini ifade etmiş, bu sisteme *"yerinden yönetilen il sistemi"* adını vermiştir. Bu modelde de kamu hizmetlerinin yerel yönetimler eliyle yerinden yönetilmesi ilkesi benimsenmekte, birinci seçenekten farklı olarak, bu sistemde valiler il yerel yönetiminin yürütme organı olarak korunmaktadır. İlçelerde de, ilçe yerel yönetimi oluşturulmakta, kaymakam da yönetimde yürütmenin başı olmaktadır. İl ve ilçe yerel yönetimlerinde halkın seçtiği meclisler, demokratik yönetimin vazgeçilmez unsurları olarak görev yapacaklar, onların hukuka uygun biçimde almak zorunda oldukları kararlar, yine hukuka uygun biçimde mülki idare amirleri tarafından uygulamaya konulacaktır. Burada karşılıklı bir denetim öngörülmektedir ve bu denetimin esas konusu da hukuka uygunluk ve kamu yararıdır. Çoker bu modelin, hem kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamada önemli bir etken olacağını, hem de merkezi görevlerini yerel yönetimlere aktarmasını kolaylaştıracağını, iyi yetişmiş profesyonel yöneticiler olarak vali ve kaymakamların kapasitelerinden en üst düzeyde yararlanma olanağı sağlanacağını, bunların yerel meclislerle birlikte, her an hesap vermeye hazır ve halka açık bir biçimde çalışmalarının demokratik hizmet üretimini arttıracağını iddia etmiştir.

Valilik yaptığı yerlerde unutulmaz hizmetler vermiş olan Recep Vali Yazıcıoğlu da il sistemine ilişkin radikal önerilerde bulunmuştur. İl genel idaresini neredeyse kaldıran ve ülkemizin özgün koşulları nedeniyle merkezde kalması gereken bir takım yetkileri de yerel idarelere devredilmesini öngören bu önerilerin büyük bir kısına katılmamakla birlikte yer vermenin yararlı olacağı düşünülmüştür (1989: 72-78);

*Yerel kamu hizmetleri; iller ve ilçelerde, yeniden kurulacak yerel yönetim birimleri, kentlerde; belediyeler ve birkaç büyük il merkezi ile sınırlı büyükşehir belediyeleri, köylerde; belediye benzeri köy yönetimleri eliyle yürütülmelidir. Her kademedeki yerel idare, plan, program ve bütçe yapma yetkisine sahip olmalıdır.

* Halen merkez ve merkezin taşra birimleri tarafından yürütülen hizmetlerin tamamı, (Adalet, Genel Güvenlik, Ulaştırma, Haberleşme ve Askerlik hariç) il, ilçe yerel idareleri, belediye ve büyükşehir belediyeleri ile köy idarelerince yapılmalıdır.

* Özel idare, il yerel idaresi olarak, il mülki hudutlarını, ilçe yerel idaresi, ilçe mülki hudutlarını kapsayacak şekilde, belediye ve köy idareleri de batı ülkelerinde olduğu gibi teşkilatlanarak, etkin, yaygın, hizmet yapan; sağlık, eğitim, spor, kültür-turizm, baraj, gölet ve sulama kanalları, nüfus, tapu, trafik ve halen merkezi idarece yapılan benzeri bütün hizmetlerin tek sorumlusu olmalı, bu suretle il, ilçe, belde ve köy halkınca oluşturulan yerel meclisler; plan, program ve bütçe konusunda tek yetkili karar organları haline getirilmelidir. Halen merkezi idareye bağlı olarak çalışan, taşradaki genel ve katma bütçeli bütün müdürlük (Bölge müdürlükleri dâhil) servis ve birimler, ilgili yerel idareye bağlanmalı, bir kısım görevler belediyeye devredilmelidir.

* İlçe yerel idaresi kurulmalı, bu idareye halen merkezi idareye bağlı birimlerce, ilçede yapılan hizmetler, köy ve kasabalar arası görevler ile bu birimlerin yapamadığı –kendi aralarındaki- koordinasyon, işbirliği, müşterek makine parkı ve teknik hizmetler verilmelidir. İlçe, mülki hudutlar içinde, mevcut köy ve belediyelerden oluşan, bir yerel idare birliği gibi düşünülmelidir.

* Belediye idareleri yeniden düzenlenmeli, İller Bankasınca yürütülen başta kanalizasyon ve içme suyu olmak üzere diğer hizmetler, kaynakları ile beraber, bu idarelere devredilmeli, banka yerel idarelerin finansman kuruluşu haline getirilmelidir. Belediyelere, eğitim, sağlık, kültür-turizm, elektrik, trafik vb. konularda yeni görevler verilmelidir.

*Köy idaresi, belediye modeline benzer şekilde düzenlenmeli, bütçesi ile köy hizmetlerinin büyük bir bölümünü yapar hale getirilmelidir.

*Yerel yönetimlerin görevleri belirlenirken bir sınırlandırmaya gidilmemeli, esnekli esas olmalı, her birim becerebildiğini, kaynakların elverdiği oranda yapabilmelidir. Kendi örgütlerini, ihtiyaçlarına uygun olarak kurma yetkisine sahip olmalıdır.

*Yerel idareler kamu harcamalarının %50'sini yapabilecek şekilde yeterli gelir imkânlarına kavuşturulmalıdır. Yerel idarelerin bütçelerinin %50'si miktarı kendi meclislerince belirlenecek yerel vergilerden oluşmalıdır.

*Merkezi idare, ülkede birlik ve bütünlüğün sağlanması, politika üretme, hedef, ilke ve standart belirleme, koordinasyon, işbirliği, makro planlama, denetleme ve mahalli ida-

relerin yapamayacağı ulusal projelerin gerçekleştirilmesi, milli savunma, dış politika, adalet, ulaştırma, haberleşme, genel emniyet ve asayiş ile meşgul olmalıdır.

* Profesyonel yönetici ihtiyacı ve üniter devlet gereği olarak uzunca bir süre; merkezin taşradaki tek temsilcisi vali ve kaymakam, il ve ilçe yerel yönetimlerinin başı olmalı, merkezle irtibatı bu makamlar sağlamalıdır. Zaman içinde bu makamlara seçimle gelinmesi düşünülmelidir. Tıpkı belediyelerde olduğu gibi güvenoyu şeklindeki demokratik denetim, Danıştay aracılığı ile vali ve kaymakamlar için de söz konusu olmalıdır.

*Yerel yönetimlerin organizasyon yapıları, çağın ihtiyaç ve imkânlarına göre yeniden düzenlemeli, hizmet planlaması, bütçeleme-programlama, personel politikası, iç denetim, özelleştirme, koordinasyon, kompüterleşme, muhasebe sistemleri ve hizmet maliyetini esas alan bir yönetim sistemi gerçekleştirilmelidir.

*Bu modelde, taşrada hükümetin tek temsilcisi olacak vali ve kaymakamlar Başbakanlığa bağlanmalı, İçişleri Bakanlığı asayiş ve güvenlik bakanlığına dönüştürülmelidir.

*Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler işbirliği esasına göre düzenlenmeli, merkez destekleyici, yol gösterici olmalı, teknik ve mali uyardım sağlamalıdır. Yerel idarelerin merkez adına yaptıkları görevlerde, merkezin denetim yetkisi olmalı, vesayet denetimi kavramı kullanılmamalı, yerini 'hukuka uygunluk denetimi' almalıdır. Mahalli nitelikteki hizmetlerde 'yerindelik denetimi' tamamen yerel halka ait olmalıdır.

*Taşrada nihai kademe ile yerel yönetimi olacağı için, bölge teşkilatları yerine, bölge ölçeğinde veya ulusal ölçekte, yerel idarelerin yapamayacakları büyük projeler veya çok teknik yatırımlar için bu projelere münhasır ve gerçekleştirildikten sonra kaldırılmak üzere, merkezi idareye bağlı birimler oluşturulmalıdır.

*İl genelinde yönetimin birliği, bütünlüğü, uyumu, verimliliği ve etkinliği için, il meclisinin, ilçe meclisi ile ilçe meclisinin de köy ve kasaba belediyeleri ile irtibatı ve özerkliği zedelemeyecek şekilde denetim yetkisi bulunmalıdır.

*Yerel yönetimlerin geliştirilmesi, güçlendirilmesi, personelin yetiştirilmesi ve eğitilmesi, araştırma, geliştirme çabaları, bilgi ve deneyim alışverişi için yerel yönetim birimleri arasında bölge ve ulusal ölçekte birlikler kurulmalıdır.

*Bölge idare mahkemeleri gibi, bölge Sayıştay mahkemeleri kurularak, mahalli idarelerin yıllık olarak etkin şekilde denetlenmesi sağlanmalıdır.

*İstanbul'a özgü özel bir yönetim modeli düşünülmeli, bugünkü çift başlı yönetime son verilmelidir. İstanbul ilinde valilik ve kaymakamlıklar kaldırılmalı, il ve ilçelere bağlı birimler ve halen merkeze bağlı bölge kuruluşlarının tamamı yeni oluşturulacak il yerel yönetimine ve belediyelere devredilmelidir.
Mülki idare mesleğinin ve il sisteminin sorunları ve bu sorunların çözümü için yapılması gerekenler üzerinde çok çeşitli önerilerde bulunduğu anlaşılmaktadır. Bundan

dolayı yeni bir model önerisine ihtiyaç olmadığı düşünülmektedir. Ancak yapılan incelemede bir hususun karıştırıldığı ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimleri güçlendirmek demek il sistemini güçlendirmek anlamına gelmemektedir. Nitekim il özel idarelerine yetki devri yapılmasının mülki idareyi, eş deyişle il sistemini güçlendirici bir yanı olmadığı, vali il genel meclisinin başından alınınca ortaya çıkmıştır. Aşırı merkeziyetçilikten şikâyet edilerek yetkilerin il genel yönetimine devredilmesini savunmak başka şey, bu yetkilerin il yerel yönetimine devrini savunmak başka şeydir. Bu tamamen bir sistem değişikliği anlamına gelmektedir. Yetkiler il genel yönetimi yerine il yerel yönetimine ve belediyelere devredilince artık iller yetki genişliğine göre değil de, görev ayrılığı ilkesine göre yönetilecek anlamına gelmektedir. Bu sefer iller yetki genişliğine göre değil, vesayet ilişkisine göre yönetilmeye başlanacaktır. Vesayet yetkisi de son yasal düzenlemelerle ortadan kaldırıldığına göre yerelin yönetimi önemli ölçüde merkezden koparılacaktır. Bu ise bizim uzun süreden beri terk ettiğimiz bir yönetim tarzıdır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi savunulabilir. Ancak yereli genel yetkili saymak, merkezi sınırlandırmak çok önemli bir paradigma değişikliği anlamına gelmektedir. Merkez olmadığı zaman yerel merkez haline gelecektir. Yereli merkezden ayrı ve özerk kılmak başka bir yönetim modelidir ve bu bazı federal yapılanmalı ülkelerde uygulanmaktadır. Bizim sistemimizde merkez asıldır ve yerel de o merkezden ayrı değil, onun bizzat içindedir. Görevler ayrılığı ilkesine geri dönerek yereli merkezden ayrı kıldığımızda idarenin bütünlüğünden söz etmemiz mümkün olmaz. Bilindiği gibi idarenin bütünlüğü ilkesi de tekil ve üniter devlet için hayati önemi haiz bir ilkedir. Bu ilke ancak taşrayı merkez adına yöneten mülki idare amirleri ile uygulamaya konulabilir.

Gerek Mülki İdare Şurasında, gerek KAYA Projesinde, gerek İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği konulu araştırmada, gerekse birçok mülki idare amiri ve akademisyenin çalışmalarında ortaya konulan öneriler, mülki idare sisteminin kaldırılması veya zayıflatılması değil, tam tersine güçlendirilmesine yöneliktir. Bu araştırma kapsamında incelenen hiçbir kaynakta mülki idarenin kaldırılması veya zayıflatılması gerektiğine ilişkin bir yazıya rastlanılmamıştır. Ancak mülki idarenin gittikçe statü kaybına uğradığı da bir gerçek olarak karşımızda durmaktadır. İnancımız odur ki istenilirse ve çalışılırsa mülki idare eski güçlü statüsüne tekrar dönebilir. Ancak statü fermanla değil, topluma katkıyla kazanılabilir. Bunun için de mülki idare amirlerine çok önemli görevler düşmektedir. Mülki idare mesleğini tekrar ayağa kaldırmanın en geçerli yolu topluma katkıyı maksimuma çıkarmaktan geçmektedir. Bir mesleği ancak ve ancak o mesleğin mensupları yüceltebilir. Onun için meslekteki iyi uygulama örneklerinin sayıları arttırmalı, taşrada yeni başarı öyküleri yazılmalı, başarı kıskanılmak yerine övülmeli ve ödüllendirilmeli, çeşitli mevzuatla verilen görevler eksiksiz yerine getirmeli ve yetkiler sonuna kadar kullanmalı, tüm uygulamalarda hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı ön planda tutmalı, tarafsızlık ve hakkaniyetten ödün verilmemeli, her şeyden önemlisi de mülki idare amirleri, herkezden daha fazla Atatürk ilke ve devrimleri ile Cumhuriyetin temel ilkelerinin savunucusu ve koruyucusu olmalı, bu konuda mülki idare amirleri üzerinde oluşabilecek olumsuz imajlardan kaçınılmalı ve son yıllarda çoğu dış kaynaklı çeşitli yapısal uyarlama politikaları ile ulus devlet üzerinde oynanmak istenen oyunların da farkına varmalıdırlar.

SONUÇ

Her ülkenin yönetsel yapısı birbirinden farklılıklar arz eder. Bilindiği üzere ülkelerin yönetsel yapılarının oluşturulmasında tarihsel, sosyal, ekonomik ve coğrafi etmenler gibi pek çok etmenin rolü vardır. Devletin siyasal yapılanması ile yönetsel yapısı arasında da sıkı bir ilişki bulunduğu söylenebilir. Bu durum tekçi devlet yapısını benimsemiş ülkelerde yönetsel merkezciliğe ortam hazırlamakta, federal devlet yapısında ise yerinden yönetimi yaratmaktadır. Yönetim politikası ile tarihsel gelişim ve deneyimler sonucunda ortaya çıkan yönetsel örgütlenme ilkeleri, zamanla tüm ülkelerin anayasalarına da girmiştir. Her ülkenin siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre kendi yönetim sistemi biçimlenmekte, ya merkezden yönetime ya da yerinden yönetime ağırlık verecek biçimde yönetsel yapısını düzenlemiştir. Ülkemizde de zengin bir yönetim deneyimi ve geleneği bulunmaktadır. Yukarıda belirtilen etmenlerin bir sonucu olarak ülkemizde yönetsel yapının Osmanlı'dan günümüze merkezden yönetime ağırlık verilerek örgütlendiği görülmektedir. Kim ne derse desin Türk ulusunun geleneksel yönetim anlayışı, merkeziyetçiliğin ağır bastığı bir süreç içinde olgunlaşmıştır. Bu açıdan Kara Avrupa'sında uygulanan ve merkeziyetçi niteliği daha belirgin olan 'yönetsel rejim' kolay benimsenmiştir. Fransa'da başarılı sonuçlar veren yönetsel rejimin bir uygulama modeli olan valilik sistemi ülkemizde taşra yönetim yapısının düzenlenmesinde model olarak alınmıştır.

Genellikle devletler merkezi ve yerinden yönetim kuruluşlarını birlikte çalışacak şekilde örgütleyerek hizmetleri en uygun şekilde sunmak gayreti içindedirler. Çağdaş devletin üstlenmek zorunda olduğu kamu hizmetlerinin çok oluşu ve çeşitliliği, olanca yaygınlığı, yerel yönetimin gücünü aşan tüm toplumu ilgilendiren bu hizmetlerin yerine getirilmesi merkezi yönetimin kimi işleri doğrudan üstlenmesini gerektirmiştir. İşte merkezden yönetimin üstlendiği görevlerini tüm ülke çapında yerine getirebilmek için yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşra örgütleri kurulmuş ve bunların başına merkezden atanan elemanlar yerleştirilmiştir. Böylece merkezin kararları ve emirleri ülkenin en uç köşesinde, yine merkezin kendi ajanları aracılığıyla ulaştırılmaktadır. Bu sistemin ülkemizdeki uygulaması mülki idare sisteminin bir taşra yönetim biçimi olarak kabulü ile başlamıştır.

Kara Avrupa'daki valilik sistemi yetki yönünden incelendiğinde iki ana gruba ayrılmıştır. Bunlar, "kapsayıcı valilik sistemi" ve "sınırlı valilik sistemi"dir. Fransız sistemi olarak da bilinen kapsayıcı valilik sistemi, taşra kuruluşları üzerinde sıkı ve yakın bir denetim kurmak eğilimini benimseyen Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne geçmiştir. Bu sisteme göre genel yönetimin taşra örgütünün temel kademesi "il"dir. Genel yönetimin taşra kuruluşları için il standart bir alandır ve yerel yönetimlerin hizmet alanlarının belirlenmesi açısından da belirleyicidir. İlin başında genel yönetici olan vali vardır ve merkez ile taşra arasındaki kumanda ve haberleşme hattı bu genel yöneticiden geçer. Bizim gibi parlamenter demokrasi anlayışı içinde kalkınmaya çalışan ülkelerde, genel yönetimler dengeli ve sürekli bir kalkınmanın sağlanması açısından ulusal birlik duygusunun yerleşmesine ve gelişmesine özel bir önem vermektedirler. Bundan dolayı ülkemizde merkeziyetçilik eğiliminin etkisi sürmüş, genel yönetimin taşra örgütlenmesi açısından tarihsel gelişim içerisinde merkeziyetçi yönetim anlayışının bazı

değişikliklere uğrayarak bugünkü valilik sistemine ulaşıldığı görülmektedir. Türk genel yönetiminin taşra örgütü üzerinde yapılan araştırmalarda da taşra örgütü açısından ana hizmet kademesinin "il" olduğu ortaya çıkmıştır. Nitekim 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının tümünde, genel yönetimin taşra kuruluşu il esasına dayandırılmıştır. 1864 tarihli Nizamnamesi de, 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu da aynı yaklaşımı yasal düzeyde tamamlayıcısı metinler olmuştur.

1864 tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi başlangıç kabul edilirse ülkemizde il sistemi (mülki yönetim) 143 yıldır uygulanmaktadır. İl sistemine göre ülke illere ayrılır ve illerin başında merkeze ait bulunan bir takım yetkileri yine merkez adına kullanan, merkezi yönetimin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu bulunan vali bulunur ve iller bu yönetici tarafından yönetilir. Mülki yönetim sistemi, hükümetin, tek tek bakanların ve tüzel kişiliği olan kamu kurumlarının o ildeki kuruluşları üzerindeki hiyerarşik görev, yetki ve sorumluluklarını valilere devretmesi esasına dayamaktadır. Buna göre merkezi yönetim kuruluşlarının taşra örgütleri mülki yönetim bölümlenmesine uygun olarak oluşturulmalı ve ildeki bütün kuruluşları birinci derecede valiye karşı sorumlu olmalıdır. Bu mantığın doğal bir sonucu olarak 5442 sayılı Kanuna göre vali, adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan bütün devlet daire ve müesseselerini, yerel yönetimler ile tüm kuruluş ve işletmeleri denetleme yetkisi ile donatılmıştır. Mülki yönetim sistemini düzenleyen temel yasal metinlerin; 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ile başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere, bakanlıkların kuruluş kanunları olduğu ifade edilmişti. Bütün bu yasalar bakanlıkların taşra örgütünü düzenlerken il sistemini esas almıştır. Bu sistemin kalbi de mülki idare amirleridir. Ancak zamanla bu araştırmada ortaya çıktığı gibi çeşitli nedenlerle il sisteminin etkinliğini ve geçerliliğini yitirdiğini görmekteyiz.

Gerek Fransız, gerekse ülkemizin yönetim deneyiminden çıkarılabilecek en somut sonuç, merkeziyetçi yönetim anlayışının taşra örgütüne yansıması olan il sisteminin dışındaki örgütlenme seçeneklerinin bu sistemi çok kısa sürede başkalaştırdığıdır. İl sistemi dışında geliştirilen seçenekler il sisteminin bozulmasına yol açtığı gibi, kendilerinden beklenen yararları da yeterince sağlayamamaktadır. Türk ulusunun devlet yönetim geleneğindeki değişimin yönü eyalet sisteminden il sistemine doğrudur. Eyalet başarılı olmadığı için 1864 yılında eyaletler birleştirilerek iller kurulmuştur. Bu süreci tersine çevirmek başlangıçtaki olumsuzluklara dönüş anlamına gelecek ve federatif yapıya geçiş zorlamalarıyla ulusal bütünlüğü ve toplumsal barışı tehdit eden propagandalara güç kazandıracaktır. Türkiye'deki uygulamalara bakıldığında, bölgesel gelişmeyi sağlamaya yönelik hiçbir proje il yönetimlerinin aktif desteğini almadan yürütülememektedir. Mevcut hukuk sistemimiz içerisinde Anayasa'nın 126. maddesinin sadece iller için yetki genişliği esasını kabul ettiği göz önüne alınırsa, Anayasa'da değişiklik yapmadan yeni sistem denemelerinin mümkün olamayacağı görülmektedir. Türk ulusunun mevcut mülki sistemini yeterince benimsemediğini veya bu yönetsel mekanizmaya uyum sağlayamadığını kanıtlayan hiçbir bir bilimsel çalışma da yoktur. O halde dikkatlerin yeni sistem arayışları yerine, il sisteminin işlerliğini engelleyen sorunların irdelenmesi ve giderilmesinde yoğunlaştırılması gerekmektedir.

Bu çalışmada 1976 yılında Kurthan Fişek'in editörlüğünde yapılan "Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği," yakın bir zaman önce aramızdan ayrılan ve yaptığı çalışmalarla mülki idare mesleğine çok önemli katkıları olan Cahit Emre'nin editörlüğünü yaptığı "İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği" konulu araştırma ve 2002 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenen "Mülki İdare Şurası"nın aldığı kararlar da göz önüne alınarak ağırlıklı olarak mülki idare mesleğinin ve sisteminin 1980 sonrası dönemde, özellikle de bu çalışmalardan sonraki yıllarda geçirdiği değişim ve dönüşüm üzerinde durulmuştur.

Araştırmamızın ilgili bölümlerinde ayrıntılı olarak ortaya konulmaya çalışıldığı üzere, hem mülki idare emirliği mesleğinin, hem de mülki idare sisteminin öneli sorunları vardır. Bu sorunların bir kısmı 1980 öncesinden gelmektedir. 1980 sonrası dönemde de bu sorunların azalmadığı giderek çoğaldığı, 2000'li yıllarda da daha da ağırlaştığı ortaya çıkmaktadır. Mülki idare amirliği mesleği, gerek mesleki yetersizlikler, gerekse il sisteminde yaşanan bozulmalar nedeniyle önemli ölçüde statü kaybına uğratılmıştır. İncelenen dönemde mülki idare amirliği mesleği açısından önemli değişiklikler tespit edilmiştir; kaymakam adaylığının Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri dışındaki fakülte mezunlarına ve kadınlara açılması, kaymakam adaylarında aranacak niteliklerde, kaymakam adaylığı sınavında ve kaymakam adaylarının yetiştirilmesi sürecinde yaşanan değişimler dikkat çekicidir. Araştırmada mesleğin bütün fakültelere açılmasının yarar sağlamadığı, kadınların mesleğe alınmasının ise yararlı olduğuna kanaat getirilmiştir. Mülki idare amirliği mesleğinin sorunlarının daha mesleğin başında kaymakam adaylarının seçiminde başladığı görülmüştür. Yalnızca işe girişte değil, yükselme ve özlük hakları bakımından da ciddi sıkıntılar ve sorunlar bulunmaktadır. Kaymakam adaylarının seçim ve yetiştirilme sürecinin yenilenmesine ihtiyaç olduğu ortaya çıkmıştır. Bu arada mülki idare amirlerinin anayasal statülerinin olmaması ve meslek mensuplarının statüsünü düzenleyen mevzuattaki dağınıklık özellikle üzerinde durulması gereken konuların başında gelmektedir. Bu nokta da mülki idare amirlerinin personel rejiminin özgün bir statüye kavuşturulması gerekmektedir. Mülki yönetim sistemi ile ilgili olarak yaşanan görev, yetki, sorumluluk karmaşasına da son verilmelidir. Bu dönemde vali atamalarında yöntem sorunu bir türlü çözülememiştir. Vali atamalarının herhangi bir nitelik tanımlaması çerçevesinde yapılmaması, bu noktada siyasi etkilerin devreye girmesi meslekteki kan kaybının nedenlerinden biri olarak görülebilir. Son dönemde meslekte gelinen en önemli aşama çok uzun yıllardan beri beklenen; 'birinci sınıf mülki idare amirliği' statüsünün getirilmesidir. Bu gelişmenin bazı yetersizliklerine rağmen yararlı olduğu söylenebilir. Mülki idarenin çok önemli bir parçası olan mülkiye müfettişlerinin seçiminde ve yetiştirilmesinde de yeni düzenlemeler yapılmıştır. Yine hudut mülki idare amirliği uygulamasıyla meslekte yeni bir statü oluşturulmuştur. Bu arada vali yardımcıları ve hukuk müşavirlerinin mesleki sorunları devam etmektedir. Kaymakamlığa vekâlet yöntemi değişmiştir, ancak mülki idare amirlerinin yakın karar ve destek birimlerinin durumunu da hiç de iç açıcı olmadığı anlaşılmıştır. Bu aşamada meslek mensuplarının hem yetişme, hem de mesleki toplumsallaşmaları bakımından önemli roller üstlenecek bir 'mülki idare akademisi'nin kurulmasının yararı ortaya çıkmaktadır. Mülki idare sisteminin başbakanlığa bağlanması önerisi de bizce ciddiye alınması gereken bir öneri olarak kaydedilmiştir.

Mülki idare amirleri İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kalmaya devam ettikleri sürece 'İçişleri İl Müdürü' muamelesi görmekten kurtulamayacaklardır.

Araştırmamızda mülki yönetim sistemimiz açısından yaşanan değişim ve ortaya çıkan sonuçların, daha doğrusu mülki idare sisteminin içinde bulunduğu durumun, mesleki konulardan daha vahim olduğu tespit edilmiştir. Mülki idare mesleğinin daha iyi bir noktaya gelmesi için azda olsa bazı olumlu çalışmalar yapıldığı görülmüşse de, mülki idare sistemi için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Özellikle mülki idare birimlerinde yaşanan olumsuz değişimler, siyasi amaçlarla il sayısının arttırılması, bucakların söndürülmesi, ilçelerin köyleşmesi ilk akla gelen sorunlardır. Taşra yönetiminde il ve ilçe sayısının artışına koşut olarak aşırı parçalanmış bir yapının ortaya çıktığı görülmektedir. Bu çerçevede mülki yönetim birimlerinde bir alan reformunun yapılması zamanı gelmiş, hatta geçmektedir. İl sisteminden kopmalar ve bölgeselleşme eğilimleri incelenen döneme damgasını vuran bir diğer önemli konudur. Bu konudaki sıkıntıların üzerine bir de yeni ve kendine özgü bölgesel kuruluş olarak bölge kalkınma ajansları sisteme dâhil edilmiştir. Son yıllarda taşra yönetimi içinden çıkılmakta zorlanılan bir kargaşa içine sokulmuştur. Sistemin temeli olan İl İdaresi Kanununun işlevsiz hale gelmesi, Kanunda yapılan değişikliklerle; mülki idare amirlerinin adli görevlerinin sona ermesi, mülki idare amirlerinin aldığı karar ve tedbirlerin uygulanmasına muhalefet edenlere verilecek hapis cezasının kaldırılması, mülki idare amirlerinin devlet gelirlerine ilişkin yetkisinin kaldırılması, il idaresi kanununun jandarma gibi bazı kolluk birimleri için uygulanamaması, il teşkilatlarına yapılan atamalarda valinin görüşünün alınmaması vb. uygulama ve düzenlemeler il sistemini nerdeyse işlemez hale getirmiştir. İl İdaresi Kanununun yeniden ele alınarak, il sistemini tekrar etkin kılacak bir yapıya kavuşturulması acil olarak yapılması gerekenlerin başında gelmektedir. Mülki yönetim sisteminin zaten kendine özgü ve ağır sorunları varken, birde üzerine Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa ortaya çıkınca mülki idare sisteminin nereye gittiği soruları daha sık sorulmaya başlamış, mülki idare amirlerini derin bir güçsüzlük ve istenmeme algısı kaplamıştır. Bakanlıların taşra kuruluşlarını kaldırarak il genel yönetimini neredeyse ortadan kaldıran bu Kanunun yasalaşmakla birlikte yürürlüğe girememesinden sevinç duyulurken, diğer bazı yasal düzenlemelerle anılan Kanunun öngördüklerinin uygulamaya sokulduğu da gözlerden kaçmamıştır. Bu Kanun bürokraside bir 'gizli anayasa' gibi algılanmıştır. Eğer anılan Kanun yürürlüğe girmiş olsaydı mülki idare sistemi tarihe gömülmüş olacaktı. Yine Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile yerel yönetim yasalarında getirilen denetim anlayışı da mülki idareyi zayıflatır nitelikte olmuştur. Araştırma sonuçları ülkemizdeki mülki idare sistemi uygulamasının son olarak çıkarılan il özel idareleri ve belediyelerle ilgili yasalarla önemli değişikliğe uğradığını ortaya koymaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu değiştirilmediği halde, mülki amirler aracılığı ile merkezin yürüttüğü hizmetlerin yerel yönetimler aracılığı ile verilmesinin, yeni yönetim biçimi olarak kabul edilmesi, mülki idare sisteminin işleyişini önemli ölçüde etkilemiş ve amaçlarından biri olan idarenin birliği ve bütünlüğünü sağlama işlevini yerine getirebilmesini neredeyse imkânsız kılmıştır. Yeni sistemde valinin il genel meclisi başkanlığı sona erdirilmiş; mülki idare amirlerinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi önemli ölçüde kaldırılmıştır. Bu arada mülki idare açısından tek sevindirici gelişme köylere hizmet götürme birliklerinin başında mülki idare amirleri olacak şe-

kilde yasal güvenceye kavuşturulmasıdır. Ancak bu birliklerin de öteden beri kurulması teklif edilen ilçe yerel yönetimlerinin yerini tutmayacağı açıktır. Beklenen ve önerilen gelişme başında kaymakamın olacağı ilçe yerel yönetim biriminin kurulmasıdır. Ayrıca hiç ilgisi ve gereği yokken birlik encümenlerine il genel meclisi üyelerinin dâhil edilmesi uygulamada sorun yaratmıştır. İlçe temel hizmet birimi olarak kabul edilmesine rağmen ilçelerin yetersizliği ve güçsüzlüğü halen daha devam etmektedir. Bu dönemde mülki idareyi etkileyen birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak bu düzenlemelerde bile çoğunlukla yerellik ön plandadır. Memur yargılanması sistemindeki değişim böyledir. Hatta sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına bile yerel siyaset karıştırılmış, il genel meclisine vakıf mütevelli heyetine üye seçme yetkisi verilmiştir. Bu arada mülki idare amirlerine devletin yeni rolü olan 'düzenleyici ve denetleyici devlet' anlayışına paralel olarak, daha önce mahkemelerce yerine getirilen birçok konuda idari para cezası verme yetkisi tanınmıştır. Herhalde yeni dönemde mülki idare taşrada sadece denetim yapan ve ceza veren bir konuma getirilmek istenmektedir. Dönemin yasama çalışmalarına ve Avrupa Birliğine uyum çerçevesine mülki idare amirlerine verilen yeni bir görev de; tüketicinin korunmasıdır. Devletin anlayışında ve fonksiyonlarındaki değişim mülki idareyi doğrudan etkiler niteliktedir. Bu arada devlet eliyle kalkınmadan vazgeçildiğine göre mülki idarenin toplum kalkınmasındaki rolü eskisi kadar güçlü değildir. Zira toplum kalkınması artık yerel yönetimlerden beklenir hale gelmiştir.

Özellikle yerel yönetim yasalarında, çok geç olup ülkemizin kendine özgü yönetim yapısı onarılmaz yaralar almadan, gerekli düzenlemelerin yapılması sağlanmalıdır. Merkezin genel kamu hizmetlerini sunmaya ilişkin yetkileri yerel yönetimlere değil, öncelikle genel yönetimin taşra temsilcileri olan vali ve kaymakamlara devredilmelidir. Özellikle 'yerinden yönetilen il sistemi' ussal bir çözüm olarak genel kabul görmektedir. Böylece bir yandan idarenin bütünlüğü sağlanarak verilmesi gereken hizmetler eşit ve standart bir şekilde verilirken, bir yandan da yerel gereksinmelerin merkezin geç işleyen ve hantal yapısından kaynaklanan sorunları taşrada görev yapan mülki idare amirleri aracılığıyla çözümlenmiş olacaktır.

Özet olarak bu araştırmada ortaya çıkan görüntü, 1980 sonrası dönemde mülki idare sistemindeki değişimin dönemsel olarak ikiye ayrıldığıdır; 1980-2004 yıllarını kapsayan *"mülki idare sisteminden kaçış dönemi"* ile 2004 ve sonrası dönemi kapsayan, *"mülki idare sistemini ortadan kaldırma denemesi dönemi"* olmak üzere. İlk döneme birçok bakanlığın ve kuruluşun mülki idare sistemine aykırı taşra örgütlenmeleri, mülki idare amirlerini yok sayan düzenleme ile uygulamaları ile mülki idare amirlerini statü olarak geri düşürme çabaları damgasını vurmuştur. Bu dönemde il sistemi ve mülki idareyi güçlendirmek yerine il sisteminden kopuşu ifade eden bölgesel örgütlenmeleri yaygınlaştırmak tercih edilmiştir. Bölgesel hizmet niteliği bulunmayan birçok bölge müdürlüğü kurulmuş, bu yapılırken de -dönemin bir başbakanının ifadesi ile- "bölge müdürlerini mülki idarenin tahakkümünden kurtarmak" amaçlanmış, mülki idare amirlerini "İçişleri Bakanlığı İl Müdürü" gibi görme anlayışı egemen olmuş, ancak mülki idarenin toptan ortadan kaldırılması hiç düşünülmemiştir.

Mülki idareyi yok sayan bütün bu uygulamalara rağmen mülki idare amirleri, diğer bazı meslek mensuplarının çok yüksek maaşlarla dahi gönderilemediği sorunlu bölgelerde, bir taraftan halkın can ve mal emniyetini sağlama, terörü yok etme, ülke bütünlüğünü koruma mücadelesi verirlerken, bir taraftan da kendilerinden esirgenen bütçe ve ödenek yetersizliği gibi imkânsızlıkları aşmak ve klasik görevleri dışına çıkarak kırsal kalkınmayı da sağlamak üzere yine kendi geliştirdikleri, kurdukları ve maddi kaynaklarını da buldukları "hizmet birlikleri modeli"ni yaratarak önemli hizmetlere vesile olmuşlardır.

Bu dönemde okullaşma oranının yaygınlaşmasında, temel ve zorunlu eğitimin hayata geçirilmesinde, kız çocuklarının okula kazandırılmasında, okul öncesi eğitimin arttırılmasında, aşı kampanyalarında, sağlık hizmetlerinin sosyalizasyonunda, sosyal yardım hizmetlerinin arttırılmasında, meyvecilik ve ağaçlandırma çalışmalarında, hayvancılığın geliştirilmesinde, köylerin yol, içme suyu ve diğer altyapı eksikliklerinin tamamlanmasında, MERNİS Projesinin yaşama geçirilmesinde, KÖYDES Projelerinin uygulanmasında, organize sanayi bölgelerinin kurulması v.b gibi alanlarda çok önemli çabalar göstermişler, adeta taşrada sahipsiz işlerin sahibi ve kimsesizlerin kimsesi olmuşlar, ülkemizde sıkça görülen afetlerde kriz merkezinin başına geçmişler, orman yangınlarına koşanların başında yer almışlar, terör belasının defedilmesinde ve halkın can ve mal emniyetinin sağlanmasında çok önemli görevler üstlenmişler, tüketici haklarının korunmasından, hayvanların ve çevrenin korunmasına, insan hakkı ihlallerinin önlenmesine ve iyi yönetimin geliştirilmesine kadar yeni ve çağdaş uygulamaların da öncüsü olmuşlardır.

Mülki idare amirlerinin bütün bu çalışma ve fedakârlıklara rağmen 2000'li yıllara kadar mülki idarenin daha da güçlendirilmesi beklenirken, mülki idare sisteminden kaçış veya kopma eğilimleri artarak devam etmiş, 2000'li yıllardan sonra da bu eğilim yerini mülki idare sistemini toptan ortadan kaldırma yaklaşımlarına bırakmaya başlamıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Mahalli İdareler Yasaları bu döneme damgasını vurmuş, her gündeme gelen kanun veya yasa tasarısı mülki idare sisteminin altını boşaltır içerikte olmuştur. Bu dönemde bazı temel bakanlıkların ve kamu kuruluşlarının taşra örgütlerinin kaldırarak, özel idarelere ve belediyelere devredilmesi, valinin il özel idaresindeki gücünün ve etkinliğinin kırılması, mülki idare amirlerinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin sınırlandırılması dikkat ve tepki çeken uygulamalardır.

Aynı dönemde kamu yönetimi reformunun merkez ayağında teftiş kurullarının kaldırılması girişimleri de en çok mülki idareyi etkiler niteliktedir. Çünkü yapılan değişikliklerinin asıl hedefinin, gücünü mülki idare sisteminden alan ve onun adeta sigortası olan, ülkenin en eski ve köklü teftiş kurumlarından biri olan Mülkiye Teftiş Kurulu'nun kaldırılması olduğu gözlerden kaçmamıştır. Bu dönemde Mülkiye Teftiş Kurulu kaldırılmamış, ancak yerel yönetimlerin mali denetiminden çekilmek zorunda kalmıştır.

Mülki idare sistemindeki geri gidişe çare bulmak amacıyla 2002 yılında toplanan "Mülki İdare Şurası"nda; "il sisteminin güçlendirilmesi" kararlaştırılmasına rağmen ve Şura kararlarının mürekkebi daha kurumadan ardı ardına gelen yasal düzenlemelerle

"mülki idare sisteminden kurtulma operasyonu" daha da hızlanmıştır. Bu operasyon bazen temel kanun olan İl idaresi Kanununda, bazen yerel yönetim yasalarında, bazen de mülki idareyi ilgilendiren diğer birçok mevzuat düzenlemesinde karşımıza çıkmaktadır. Mülki idare amirleri bu dönemde büyük bir moral bozukluğu içerisine girmişler, rahat ve etkin görev yapamaz duruma gelmişlerdir. Yapılan düzenlemelerle artık İl İdaresi Kanunu işlevsiz ve uygulanamayan bir kanun haline gelmiştir. Başta Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunları olmak üzere birçok yasal düzenlemede "uygulanmayacak hükümler" başlığının altına "il idaresi kanunu" da yazılmıştır.

Esasen vatandaşlar gibi mülki idare amirleri de aşırı merkeziyetçi yapıdan şikâyet etmişler, yıllarca yerinden yönetimin güçlendirilmesini savunmuşlar, bazı yetkilerin taşraya devredilmesi fikrini her zaman desteklemişlerdir. Özellikle köye yönelik hizmetlerin bölge bazında örgütlenmesine karşı çıkmışlar, bu hizmetlerin il özel idarelerince yerine getirilmesini istemişlerdir. Ancak bu istem yapılırken valinin, hem il özel idaresinin başında, hem de onun en önemli karar organı olan il genel meclisinin de başında bulunması göz önüne alınmıştır. Ancak ilk başta destekledikleri il özel idarelerinin güçlendirilmesi konusu, bu idarelerinin mülki idare ile bağının koparılmasına gelince ve valilerin yanında il genel meclis başkanları oturmaya ve özel idare personeline talimatlar vermeye başlayınca, mülki idare amirleri durumu daha iyi anlamaya başlamışlardır. Yapılmak istenenin devletin yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmesini esas alan ve mülki idare yerine, âdemi merkeziyetçiliğe dayanan tamamen farklı bir yapının getirilmek olduğu görülmüştür.

Taşra teşkilatı olmayan bir bakanlık örgütlenmesinde ve içinde etkin olarak yer alınmayan bir yerel yönetim modelinde, mülki idare amirlerinin pek fazla yeri olmayacağı açıktır. İl Özel İdare Yasası ve kamu yönetimine ilişkin diğer yasal düzenlemeler dikkatli okunursa görülebilir ki, bunun bir öteki adımı seçimli valilik modelidir. İl özel idaresi yasası aslında bu model esas alınarak hazırlanmıştır. Şimdilik başında atanmış ve devleti temsil eden bir valinin bulunduğu il özel idaresinin başına, yarın seçilmiş ve seçildiği bölgeyi temsil edecek bir vali veya il genel meclisi başkanı gelince çok fazla madde değişiklik yapmaya dahi gerek olmayacaktır. Bu kadar önemli yetki, görev ve mali kaynaklarla donatılan il özel idaresinin başında atanmış bir mülki idare amirinin uzun süre bırakılmayacağını tahmin etmek pek zor değildir. Uygulamada il genel meclisi başkanının il özel idaresinin başı gibi hareket etmeye başlayacağı ve bir süre sonra valinin yerini alması gerektiği seslendirilmeye başlanacaktır. Valinin başkanı ve üyesi dahi olmadığı il genel meclislerinde siyasal kavgaların başladığı gelen haberler arasındadır. Basın yayın organlarında yer alan haberlere göre tarihinde ilk defa valisiz olarak toplanan İzmir il genel meclisinde üyeler arasında kavga çıkmıştır.

Mülki idareden kurtulma operasyonunun destekçilerine bazı belediye başkanları da katılmış, "İl valisi de belediye başkanı da ben olmalıyım" diye beyanlar verilmeye başlanmıştır bile. Anlaşıldığı kadarıyla ülkemizde âdemi merkeziyetçilik tartışmaları duracak gibi görülmemektedir. Bu tartışmalar valilerin seçimle işbaşına gelmesini savunmaktan tutunuz da "bölgesel enerji kaynaklarının kullanımının ve denetiminin yerel yönetimlere verilmesine" kadar sürecek ve yerelleşme istekleri ancak taşra ge-

nel yönetimi tamamen kaldırıldığında ve bunlar seçilmiş valiler ile birlikte tam yetkili yerel yönetim haline getirildiklerinde doyurulabilecek gibi görünmektedir.

Ancak öz gelirlerini dahi tahsil etmek için gereken çabayı göstermeyen, toplanmayan çöpler nedeniyle "askerleri çöp toplama kampanyasına" mecbur eden, belediye araçlarını bölücü terör örgütlerine "tahsis" eden, uluslararası kredi kuruluşlarının "borçlandırmak" için kapıda beklediği, ihale ve iş takipçilerinin koridorlarında cirit attığı yerel yönetimlerin kendilerine verilen temel görevleri tam olarak yerine getirmedikleri bilinirken, hangi amaçla yeni yetkiler istedikleri anlaşılamamaktadır. Yerel yönetimlerin kurumsallaşma düzeylerindeki farklılıkları, teknik ve uzman kadrolardan yoksunluk, denetim yetersizliği, yerel halkın katılım alışkanlığının olmaması, yerel yönetim meclislerinin toplantılarına halkın yeterli ilgi göstermemesi, yerel düzeyde yaşanan aile, mezhep, etnik farklılaşmalar yerel yönetimlere bu oranda yetki devrinde tereddüt yaratmaktadır.

Bu arada taşradaki bütün olumsuzlukların sebebi mülki idare sistemi olarak gösterilmiş, yetkiler yerel yönetimlere devredilirse her şeyin düzeleceği ve böylece demokrasinin daha da gelişeceği ifade edilmiştir. Oysaki her verilen yetkiyi yerel yönetimlerin çok etkin ve yerel halk ile ülke yararına kullandıkları söylenemez. Bu konudaki en büyük örnek imar yetkisinin 80'li yıllarda yerelleştirilmesidir. Bu gün şehirlerimizin hali ortadadır. Kaçak inşaatlar ve gecekondular tüm şehirleri esir almıştır. Hazine arazileri, orman ve sulak alanlar yağmalanmaktadır. Aklı başında hiç kimse belediyelerin imar yetkisini yerinde ve hukuka uygun olarak kullandıklarını iddia edemez. Bu dönemde belediyeler şehir rantının bölüştürüldüğü ve belediye başkanlarının ve yandaşlarının zengin edildiği yerler haline gelmiştir. Mülkiye Teftiş Kurulunun en fazla soruşturduğu birim belediyeler, en fazla soruşturduğu konuların başında da "imar usulsüzlükleri" gelmektedir. Yerel yönetimlerde yaşanan skandallar halen daha akıllardan silinmemiştir. Ülkemizde skandala yol açan vali ve kaymakama ise pek fazla rastlanmamaktadır. Valilerin başında olduğu İl Özel İdarelerinden gelen yolsuzluk haberleri yok denecek kadar azdır. Ancak yeni dönem de il özel idarelerinde neler olacağını kestirmek zordur.

Merkezden yönetim ve onun taşra teşkilatı olan mülki idare, devlet işlemlerinin 'kişisellikten' arındırılmasını sağlamaktadır. Yerel yönetimlerde ise 'kişiselleştirme' daha fazla öne çıkar. Bilindiği üzere yerel yönetimlerde halk, yöneticileri ile yüz yüze ilişki içindedir. Yerel yönetimlerin bu özelliği aynı zamanda yerel yönetimlerin yarattığı en büyük handikaptır. Hizmet talep edenin hizmeti verenin önceliklerine göre, mezhebi, etnik kimliği, ait olduğu sülale, yoksulluğu, zenginliği, merkezden yönetimin 'bürokratizmi' karşısında önemsizleşmektedir. Bu sistemde her hizmet talep eden, 'yurttaş' kimliği ve yasal hakları çerçevesinde 'aynı'dır. Oysa yerel yönetimde yüz yüze yakın ilişki, bu 'soğukluğu' her ortadan kaldırışında, yurttaşlığın yerine kişinin şu ya da bu özelliğini her öne çıkarışında, hizmetin veriliş biçimi ve 'kalitesi' doğrudan etkilenebilir. Mülki idare taşrada yerelin bu sakıncalarını bir nebze de olsa ortadan kaldıran bir olanak sunmaktadır.

Ayrıca mülki idare, sanıldığının aksine yerel halka belediyelerden daha 'uzak' değildir. Teoride yerel yönetimlerin halka daha yakın olacağı varsayılır ve yerel yönetimler demokrasi ile özdeşleştirilir. Ülkemizde de yapılan yerel yönetimler reformlarının demokrasiyi güçlendirmek adına yapıldığı ifade edilmektedir. Oysa taşrada durum farklıdır. Yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği olduğu, yerel yönetimlerin demokratik kurallara göre iş gördükleri doğru değildir. Yerel yönetimlerin başındaki seçilmişler, kendilerini 'seçenlere' belki yakındırlar, ancak çoğu kimsesiz ve biçare vatandaşların daha çok uğradığı yer, başında bir 'atanmışın' bulunduğu sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarıdır. Bu bağlamda çok net bir ifadeyle diyebiliriz ki, mülki idare halkla temas noktasında yerel vatandaşlara seçilmişlerden daha uzak değildir. Mülki idare amirlerinin gelmiş olduğu toplumsal tabaka bu konuda mülki idare amirlerine avantaj sunmaktadır. Meslek mensuplarının çok büyük bir kesimi içinden geldikleri köy ve kasabanın, kısaca taşranın anlamını ve orta sınıf gerçeğini iyi bilmektedirler. Sırf belediye başkanına oy vermediği için pek çok vatandaşa belediyenin kapıları kapatılabilirken, hiçbir siyasi ayrım gözetilmeden bütün vatandaşlara hükümet konaklarının kapıları açıktır. Herhangi bir ilçeye gidildiğinde çok kolay görülebilir ki, günün herhangi bir saatinde hükümet konağında, kaymakamlık katında bulunan vatandaş sayısı, belediye başkanlık katındaki vatandaş sayısından fazladır. Yerel halka yakın olmak noktasında mülki idarenin yerel yönetimlerden aşağı kalır bir yanı yoktur. Ayrıca günümüzün kalabalık şehirlerinde, vatandaşlara ne kadar 'yakın' olunabileceği de tartışmalıdır.

Sorun atanmış, seçilmiş sorunu da değildir. Yönetim bugün bilimsel yönü ağır basan çok kapsamlı bir uğraş alanı haline gelmiştir. Sırf atanmış diye geri plana atılmaya çalışılan mülki idare amirleri, hiç olmazsa yönetim bilimi eğitimi almış, çağdaş yönetim ilkelerinden haberdar, hukukun anlamını ve değerini bilen profesyonel yöneticilerdir. Aynı şeyi yerel seçilmişler için söylemek kolay değildir. Kamu yönetimde asıl olması gereken işin kim tarafından ve nasıl en etkili, verimli ve kamu yararına uygun bir biçimde yapılacağıdır. Mülki idare amirlerinin bu noktada hiçbir yerel yöneticiden eksiği yoktur. Ülkemizde ve özellikle taşrada en fazla ihtiyaç duyulan eksiklik nitelikli personel ve profesyonel idareci eksikliğidir. Alınan karaların, çıkarılan yasaların, yapılan reformların hayata geçirilememesinin ana nedeni 'uygulama eksiğidir'. Mülki idare amirleri tüm statü kayıplarına rağmen, diğer teşkilatların görevlilerinden daima üstün nitelileri ile ön plana çıkmışlardır. Tüm sorunlarına rağmen kamuda, meslek içinde en iyi yetiştirilen meslek gruplarının başında, mülki idare amirleri gelmektedir. Bu meslek grubunu yok saymak, geri plana itmek, yeterince yararlanmamak, ülkemiz gerçekleriyle bağdaşmaz. Mülki idare sisteminin taşradaki varlığının anlamı belki şu anda anlaşılmamaktadır. Ancak mülki idare hep zor zamanların mesleği olmuştur, mülki idare amirlerinin değeri varlıklarında değil yokluklarında daha iyi anlaşılır. Uzun süre kaymakamsız kalan ilçelerde bunu görmek olasıdır.

Teoride öğretildiğinin aksine yerel yönetimler öyle iddia edildiği gibi ussal yönetim kuralların işlediği, hukukun hâkim olduğu yerler değildirler. Tam tersine yerel yönetimler, hemşericilik, partizanlık, sülalecilik, cemaatçilik kaynaklı güdülerin daha fazla harekete geçtiği yerlerdir. Taşrada belediyelere gidildiğinde ve onların personeli ile konuşulduğunda birçoğunun yerel yönetim personeli olmaktan dolayı mutlu olmadık-

ları, fırsat bulduklarında valilik/kaymakamlığa veya diğer taşra örgütlerine geçiş yapmak istediklerini rahatlıkla görebilirsiniz. Kısaca merkeziyetçilikten kaçıp yerele sığınmak, demokrasiye sığınmak beklentisi bir hayaldir. Taşrada yaşayanlar iyi bilirler; belediye başkanlıkları, öyle çok söylendiği şekliyle demokrasinin beşiği değildir, tersine belediye başkanları 'seçilmiş birer kraldır'. Bazıları ne meclisi, ne personelini, ne vesayet makamlarını, ne de hukuku tanır. Kendi bildiğini yanlış da olsa uygular. Birçoğunun eğitim seviyesi düşüktür. Ne imar, ne de harcama mevzuatından anlarlar. Bu tür belediye başkanları belediye bürokratları için adeta bir kâbustur. Birçok belediye personeli belediye başkanlarının usulsüz taleplerini yerine getirmedikleri için cezalandırılmakta, pasif görevlere getirilmektedirler.

Oysa merkezden yönetimin taşradaki ajanları olan mülki idare amirleri yerelin bu handikaplarını mümkün olduğunca ortadan kaldırmaya çalışırlar. Ayrıca Türkiye'nin merkeziyetçiliği aşırı değil 'evcilleştirilmiş merkeziyetçiliktir'. Mülki idare amirlerinin yerel yönetimleri ağır bir vesayet altında inlettikleri de yıllarca etkili hizmet edemeyen ve bahane arayan belediye başkanlarının uydurduğu bir iddiadır. Aynen şimdi trafik sorununu çözemeyen İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanının yaptığı gibi. Malum belediye başkanı "eğer şehir içi trafiğin denetimi de belediyeye bırakılırsa trafik sorununu çözeriz" iddiasıyla her akşam haber kanallarında konuşmalar yapmaktadır. Silahlı polis gücünün dahi kontrol etmekte zorlandığı trafik gibi çok sorunlu bir alanın, belediyenin hangi 'zabıta' gücü ile kontrol edileceği açıklanmamaktadır. Nitekim yeni Belediye Kanunu ile şehir içi servis araçları ile ilgili yetki il trafik komisyonlarından alınarak belediyelere devredilmiştir. Uygulamada nelerin daha iyi yapıldığını sormak gerekir. Halen daha birçok servis aracının uygunluk belgesini almadan kaçak olarak çalıştıkları, bu arada birçok ölümlü trafik kazasına yol açtıkları bilinmektedir. Polis tarafından dahi kontrol edilmekte zorlanılan bir alanın yerel yönetimlere devrinin yarar getirmeyeceği yakında görülecektir.

Yine mülki idare amirlerinin yetkisindeyken hiçbir sorun yaşanmayan "içkili yerler bölgelerini tespit etmek ve bu yerlerin açılmasına izin vermek" yetkisi belediyelere devredilince olanlar akıllardadır. Belediye başkanlarının siyasi görüşlerine ve konuya bakışlarına göre birçok yörede "kırmızı bölgeler" oluşturulamaya başlandığı basına yansımıştır. Bu yetki mülki idare amirleri tarafından kullanılırken böyle bir tartışma yaşanmamış, görüşü ne olursa olsun mülki idare amirleri tarafsızlıklarını korumuşlar ve yasal gereğini yapmışlardır. Bu konudaki örnekleri çoğaltmak olasıdır. Hizmetleri yerelleştirmek her zaman o hizmetin iyi yürütüleceği anlamına gelmemektedir. Biraz önce ifade edildiği gibi önemli olan bu hizmetin kim tarafından daha iyi yapılacağı, daha nesnel ve objektif ölçülerde vatandaşlara sunulacağıdır. Hatta bırakınız hizmeti belediyeye devretmek, özel kişilere devretmek bile, o hizmetin daha kaliteli hale getirmeyi garanti etmemektedir. Şehir içinde faaliyet gösteren özel halk otobüsleri ile dolmuşların sundukları hizmet kalitesi ortadadır. Daha fazla müşteri alabilmek ve kar elde etmek için aşırı hız yapan bir özel halk otobüsünün Ankara'da katlettiği dışişleri mensuplarının davası daha yeni sonuçlanmıştır. Birçok beldede özele devredilen şehir hatlarında mafya yapılanmaları göze çarpmaktadır. Bu arada bazı belediye başkanlarının 'en büyük mafya benim' dediği de gelen haberler arasındadır.

Yasaları uygulama noktasında belki de en gevşek davranılan kamu idareleri belediyelerdir. Çıkar amaçlı suç örgütleriyle ilişki içinde olduğu için basılan hükümet konağı yoktur, ancak büyük şehir belediyesi vardır. Çok yakın bir zaman önce bir Büyükşehir belediyesine kolluk güçlerinin yaptığı operasyon akıllardadır. Zaten ülkemizin de temel sorunu çıkarılan yasaların tam olarak ve bütün vatandaşlara eşit olarak uygulanamaması değil midir? Her halde mülki idare amirleri bu noktada daha titizdirler. Ancak devlet kendi çıkardığı yasaların uygulanmasını istemiyorsa yapacak bir şey yoktur. Yıllarca mülki idare amirleri yasaları uygulamaya gayret ettikleri, devlet çarkını kurallarına göre işletmeye çalıştıkları için, hantallıkla, bürokrasi yaratmakla suçlanmışlardır. Oysa yasayı uygulamayanın daha fazla sevildiği, takdir edildiği ve yetkilerinin arttırıldığı, yasayı uygulamaya çalışanların da, tehdit edildiği, tayin edildiği, cezalandırıldığı bir yönetim anlayışı dünyanın gelişmiş hiçbir ülkesinde yoktur. Eğer demokrasiyi kuralsızlık olarak algılamıyorsak, kuralları uygulamaya çalışanları etkisiz kılmak yerine, kuralsızlığı demokrasi olarak takdim edenleri, yasaları uygulamamakla övünenleri, etkisiz ve yetkisiz duruma getirmek gerekmez mi? Ancak ülkemizde tam tersi yapılmaktadır. Oysa mülki sistem 143 yıllık bir tecrübenin sonucudur. Devletimizin taşraya hâkim olmak ve en adil ve dengeli hizmet götürmenin aracı olarak bulup geliştirdiği ideal bir sistemdir. Sistemi toptan yok etmek yerine sorunlarını çözerek ondan daha fazla yararlanmanın yolları aranmalıdır. Mülki idare amirleri "kamu yararının temsilcisi" sıfatıyla demokratik, laik ve sosyal hukuk devletinin, kamu ahlakının, insan haklarına saygılı ve vatandaşların beklentilerine duyarlı bir kamu yönetimi anlayışının yaşama geçirilmesinde ve güvence altına alınmasında çok önemli bir rol oynayabilirler. Kamu yönetiminde ve yerel kalkınmada önemli adımların mülki idare amirleri olmadan atılamayacağını siyaset adamlarımız da her geç anlayacaktır.

Şimdiye kadar aslında birer profesyonel idareci olan mülki idare amirleri, kendilerine verilen görevleri, yetersiz ve pek fazla nitelikli olmayan personel, kısıtlı bütçe olanakları, mesleki güvenceden yoksun bir şekilde, yoğun siyasi baskılar altında, taşranın tüm olumsuz koşullarında ve yirmi dört saat esasına göre çalışarak yapmaya çalışmışlardır. Çok az mülki idare amirinin adı yolsuzluklarla, usulsüzlüklerle ve ahlaksızlıklarla anılmıştır. Mülki idare amirleri mali konularda her zaman çok hassas davranmışlardır. Valiler ve kaymakamlar hiçbir zaman rant dağıtım aracı olmamışlar, kamu parasını en dikkatli ve tasarruflu bir şekilde harcamaya dikkat etmişlerdir. Bütün yaşantısı ve faaliyetleri kamuoyunun gözü önünde olan mülki idare amirlerinin usulsüz davranışları daima halkın ve mülkiye teftiş kurulunun takibine takılmıştır. Davranışları halk tarafından en fazla takip edilen ve değerlendirilen meslek grubu mülki idare amirleridir. Taşrada en sık ve en etkili denetlenen birimler yine mülki idare birimleridir. Mülki idareye ilişkin kötü yönetim örnekleri muhakkak vardır, ancak çok yaygın değildir. Tüm mülki idare amirlerinin kötü yönetimi nedeniyle hiç ettikleri kamu kaynağının toplamı, orta büyüklükteki bir il/büyük şehir belediyesinin ki kadar değildir bile.

Yetiştirilmeleri için önemli kamu kaynağı harcanan bu meslek grubunun yok sayılması yerine onlardan daha fazla yararlanmak devletin ve halkımızın yararınadır. Mülki idare sistemi ve mülki idare amirleri üniter devletin taşradaki sigortalarıdır. Mülki sistem yıkılırsa hiç şüphe duyulmasın ki, üniter devlet yapısı da büyük zarar görecektir. Bu da

küresel güçlerin ve bazı bölücü etnik grupların çok fazla arzuladığı bir durumdur. Halkımız mülki idare amirlerine büyük bir güven ve muhabbet beslemekte, mülki idare amirlerinin sözlerine çoğu zaman tereddütsüz inanmakta, devleti mülki idare amirlerinin kişiliklerinde görmektedir. Mülki idare amirleri yerel halkın gözünde 'Devlet Babadır.' Esasen halkımızın mülki idare sisteminden ve onun temsilcilerinden fazla bir şikâyeti yoktur. Mülki idare sisteminin kaldırılması veya zayıflatılması yerine daha da güçlendirilmesi ve geliştirilmesi gereklidir. Hele seçimli valilik hiç düşünülmemelidir. Ülkemizde önemli sıkıntılara yol açacağı muhakkaktır. Esasen mülki idareden şikâyeti olan küresel güçler, ihale takipçileri, yerel rantiyeciler, feodal yerel beylerdir. Onlara göre yaratılmak istenen yeni siyasi ve ekonomik modelde mülki idareye pek fazla yer yoktur. Âdemi merkeziyetçiliği ya da biraz daha ileri gidersek federal yapının önünde mülki idare sistemi bir engel olarak görülmektedir. Bu engel kaldırılabilirse hedeflere daha kolay ulaşılabilecektir. Mülki idare amirleri idarenin bütünlüğü ilkesini taşrada yaşama geçiren meslek mensuplarıdır. Bundan dolayı mülki idare sistemini savunmak demek, üniter devleti, anayasamızdaki idarenin bütünlüğü ilkesini ve dolayısıyla ülke bütünlüğünü savunmak demektir. Âdemi merkeziyetçi devlet yapılanmasına en fazla mülki idare amirleri ile onlara bağlı olarak çalışan merkezi hükümetin taşra örgütleri karşı çıkmalıdır. Çünkü mülki idare sistemi yıkılırsa, polis müdürlerinin, öğretmenlerin, doktorların, ziraat mühendislerinin, belki jandarma komutanlarının bile amirleri yerel feodal güçlerin temsilcileri olacaktır. Bu meslek mensuplarının da mülki idareden kurtulmaya çalışmak yerine kimin emrinde daha rahat ve baskıdan uzak çalışacaklarını düşünmeleri gerekir.

Mülki idare sisteminin güçlendirilmesi için yapılması gereken birçok öneri yapmak olasıdır. Bu önerilere araştırmamızın ilgili bölümlerinde ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Ancak yapılabileceklerin başında, Fransa'da olduğu gibi mülki idareye ilişkin Anayasa'ya açık hüküm koyulması gelmektedir. Bu yapılmadığı sürece İl İdaresi Kanununun ve mülki idarenin başına gelenler engellenemez. Mülki idare şurasında da önerildiği şekliyle Anayasamızın 126. maddesine "illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" ibaresinden sonra "il ve ilçelerde devlet ve hükümetin temsilcisi olan vali ve kaymakamların görevi, Cumhuriyetin nitelikleri ile Atatürk ilke ve inkılâplarının koruyuculuğunu yapmak, milli menfaatleri korumak, yasalara uyumu sağlamak ve yönetimi denetlemektir.", şeklinde bir ibare eklenerek, mülki idare amirleri, *"anayasal bir statü"*ye kavuşturulmalıdır. Bu yapılabilirse siyasi iktidarların her yasal düzenleme ile mülki idare sistemini bozan ve bu sistemi işlemez hale getiren düzenlemelerden hem mülki idare sistemimizi hem de hiçbir şekilde ödün vermememiz ve üzerine titrememiz gereken ve üniter bir özellik taşıyan ulus devletimizi daha iyi koruyabiliriz.

Bu çalışmayı bitirirken şunu ifade edelim ki; aslında mülki idare mesleğinin ve mülki idare sisteminden kaynaklanan sorunların çözümüyle, mülki idare amirlerinin kendi kişisel çıkarları değil ülke çıkarları korunmuş olacaktır. Mülki idare amirlerini yok sayan, önemsemeyen, mülki idare amirlerinin değerini bilmeyen siyaset adamlarına bunu anlatmak ve göstermek her mülki idare amirinin görevi olmalıdır. Ancak ne mutlu ki en iyi hizmete layık olan aziz milletimiz mülki idare amirlerinin değerini siyasetçilerden daha çok bilmektedirler. Uzun yıllar taşra da, en hücra vatan köşelerinde, en zor koşullarda hem uygulayıcı hem de denetleyici olarak görev yapan bir mülki idare

amiri olarak, halkın mülki idare amirlerine gösterdiği sevgiyi, saygıyı, güveni ve mülki idareye duyduğu ihtiyacı kelimelerle anlatmanın mümkün olmadığı düşünülmektedir. Anadolu'nun her karış toprağında mülki idarenin ayak izleri, emeği ve halkla beraber akıtılan alın teri vardır. Belki mülki idare amirleri siyasetçilerin sevgisini ve takdirini kazanamamışlardır. Ancak unutulmamalıdır ki, büyük önder Atatürk'ün dediği gibi "en büyük sevgi milletin sevgisidir". Mülki idare bir fedakârlık mesleği olarak çok uzun yıllardan beri hep var olagelmiştir. Mülki idare amirleri; *"Viran olmuş köylerin, harap olmuş gönüllerin, binasını kuracak (…) kaç akşam bu adamalara hizmet etmek boşuna diye vahlanıp ertesi sabah yeni bir heyecanla işe koyulacak, yanıldığınızı anlayacaksınız. Geceleri yatağınızda kıvranacak gözünüz uyku tutmayacak, "başkalarının" acısını yüreğinizde hissedecek kendinizden ötesini keşfedeceksiniz",* ifadelerinde yer alan bir amacın misyonerleri olarak çalışmışlardır. Bu aşamada mülki idare amirleri suçlu aramaktan ziyade mülki idarenin sahip olduğu tarihi rol ve misyonu geleceğe taşımanın yollarını aramalıdırlar. Mesleğin bundan sonra alacağı seyri büyük oranda meslek mensuplarının tutumları ve ülkemizde son yıllarda kamu yönetimi reformu adı altında yürütülen, gerçekte belli bir ideolojinin ürünü olan, çoğunlukla dış kaynaklı politikaların sonucu belirleyecektir. Özde ulus devleti törpüleyen bu politikalar devam ederse ve mülki idare amirleri bu konuda uyanık olmazlarsa, hatta bazılarının yaptığı gibi bu sürece destek verirlerse bir mülki idare amirinin çarpıcı ifadesiyle 'son kaymakam' yakındır.

KAYNAKÇA

Acun, Utku, (2005), "İdareciler Günü Konuşması", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Ocak-Şubat 2005, Cilt: 19, Sayı:108, s.7–8.

Aksu, Abdülkadir, (2004), "Valiler Seçimle İşbaşına Gelmeli" *Meclis Haber,* Mayıs 2004 Sayısı, (Murat Polat'ın röportajı), s.24–25.

Al, Hamza, (2004), "Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 37/4 Aralık 2004, s:3-10.

Aldan, Mehmet, (1978), "Vali Atamaları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 21,Sayı 1, Mart 1978, s.101–105.

Arslan, Mehmet, (2003), "Taşra Yönetiminde Kaymakamlık Yazı İşleri Müdürlükleri Üzerine" *İdarecinin Sesi Dergisi,* Temmuz-Ağustos 2003, Cilt:15, Sayı:99, s.39–41.

Aslan, Onur Ender,(2000), "Memurların Yargılanması Hakkındaki Yeni Yasa Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 33, Sayı 1, Mart 2000.s.59–77.

Aslanbaş, Metin, (2005), "Vali Yardımcıları: Barutu Azal(tıl)mış Mülki İdare Amirleri mi?", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Eylül-Ekim 2005,Cilt:19,Sayı:112,s.55–58.

Apan, Ahmet, (2004), "Vicdan mı? Bütçe Dengeleri mi?"*, İdarecinin Sesi Dergisi*, Kasım-Aralık 2004, Sayı:107,s. 12–14.

Apan, Ahmet, (2005), "Sende mi Brütüs?", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Kasım, Aralık 2005, Cilt:19, Sayı:113,s: 36–40.

Atay, Faruk, (2005), "BKA Tasarısının 'Kalkınma' Anlayışı Üzerine", Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? (Ed.) Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara.

Başa, Şafak, (1995), "Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve Mülki İdare Amirlerine Verilen Görev ve Yetkiler", *Türk İdare Dergisi*, Aralık 1995, Sayı:409,s.111–116.

Bayramoğlu, Sonay, (2005), "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* (Ed.) Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara.

Bozkurt, Ömer, Ergun, Turgay, Sezen, Seriye, (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü,* TODAİE Yayını, Ankara.

Çimen, Adnan, (2005a), "Rehber Denetçi Vali Yardımcılığı Önerisi", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Kasım-Aralık 2005, Cilt: 19, Sayı: 113,s. 4-11.

Çimen, Adnan, (2005b), "Kaymakamlığın Sonu ve Son Kaymakam", Türk İdare Dergisi, Aralık 2005, Sayı:449,s.21–46.

Çoker, Ziya, (1999), *Kırsal Kalkınmada İlçe ve Köy Birlikleri*, TBD-KAV Yayını, Ankara, s:19–24.

Çoker, Ziya, (2001), "Yerinden Yönetilen İl: İl Sistemi Üzerine Öneriler", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Kasım-Aralık 2001, Cilt:14, Sayı: 89, s.5–10.

Çoker, Ziya, (2003), *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma,* Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.

Demir, Fevzi, Karatepe, Şükrü, Eryılmaz, Bilal, (1993), *Türkiye'de İl Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, ESİAD Yayını No:93/G–2, İzmir.

Demirci, Aytül Güneşer, (2005), "Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajasları", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* (Ed.) Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara.

Demiröz, Nazif, (1990), "Bölge Valiliği Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt:24, Sayı:4, Aralık 1990, s:55-70.

Ecevit, Bülent, (2002), "Mülki İdare Şurası Açılış Konuşması", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Mayıs-Haziran 2002, Cilt:15, Sayı:92, s.8-9.

Emre, Cahit (editör), (2002a) *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği,* Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.

Emre; Cahit, (2002b), "Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş ve Adaylık Eğitimi", (Ed.) Cahit Emre, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği,* Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.

Emre, Cahit, (2002c), "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış", (Ed.) Cahit Emre, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği,* Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.

Emre, Cahit, (2002d), "Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar", (Ed.) Cahit Emre, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği,* Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.

Ergun, Turgay, (2004), *Kamu Yönetimi: Kuram Siyasa Uygulama, TODAİE* Yayını, Ankara.

Ergün, Nevzat, (2002), "Mülki İdarenin Günümüz Şartlarına En Uygun Hale Getirilmesi İçin Öneriler", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Mayıs-Haziran 2002, Cilt:15, Sayı:92, s.49.

Eroğlu, Hamza , (1985), *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Eryılmaz, Bilal, (2004), *Bürokrasi ve Siyaset; Bürokratik Devletten Etkin Yönetime,* Alfa Basım Yayım, İstanbul.

Farazmand, Ali, (2001), "Küreselleşme ve Kamu Yönetimi",(Çeviren: Sevilay Kaygalak), *Mülkiye Dergisi,* Temmuz-Ağustos 2001,Cilt: XXV, Sayı 229, s.245–278.

Fişek, Kurthan,(1976a), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Bakımından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar,* TİD Bilimsel Araştırma Dizisi 1, Ankara.

Fişek, Kurthan, (1976b), "Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sisteminin ve Taşra Yöneticiliğinin Sorunları Üstüne Araştırma", (Ed.) Kurthan Fişek, *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Bakımından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar*, TİD Bilimsel Araştırma Dizisi 1, Ankara.

Geray, Cevat, (2000), "Köy Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, s.3–24.

Giritli, İsmet, (1991), *Türkiye'nin İdari Yapısı,* Filiz Kitabevi, İstanbul.

Gökçeer, Fikri (2005), "Mülki İdare Amirliği ve Seçilmiş-Atanmış İkilemi" *İdarecinin Sesi Dergisi,* Kasım-Aralık 2005, Cilt:19, Sayı:113, s.51–53.

Göreli, İsmail Hakkı, (1952), *İl İdaresi,* A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara.

Gözler, Kemal; (2006), *İdare Hukuku Dersleri,* Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözler, Kemal, (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları.

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

Güler, B.Ayman, (1998), "1998 Reform Tasarısı Üzerine İmceleme", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt 7, Sayı 4.s.3–25

Güler, Birgül Ayman,(2005 a), *Devlette Reform Yazıları,* Paragraf Yayınları, Ankara.

Güler, Birgül Ayman, (2005b), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarlama Politikaları*, 1980–1995, İmge Yayınevi, Ankara

Güler, Birgül Ayman, (2006), *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım,* İmge Kitabevi, Ankara.

Günay, Ö.Faruk, (1999) *Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model,* Örnek Matbaası, Sivas.

Günay, Ö. Faruk, (2006a), "1.Sınıf Mülki İdare Amirliği Sistemini Doğru Anlamak", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Temmuz-Ağustos 2006, Cilt: 20, Sayı: 117, s.35-38.

Günay, Ö. Faruk, (2006b), "Mülki İdare Sistemi ve Yeni Düzenlemelerin Bir Değerlendirilmesi", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Cilt 20, Sayı 115, Mart-Nisan 2006.s.19–27.

İçişleri Bakanlığı, (2002), *Mülki İdare Şurası,* İçişleri Bakanlığı, Ankara.

Karasu, Koray, (2002a), "Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Sayısal Görünümü" *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği,* (Ed.) Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.

Karasu, Koray, (2002b), "Mülki İdare Amirliği Mesleği" *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği,* (Ed.) Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.

KAYA Projesi, (1991), TODAİE Yayını, Ankara.

Sanal, Recep (2000a), *Türkiye'de İllerin Yeniden Düzenlenmesi*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.

Sanal, Recep (2000b), "Türkiye'deki Siyasal Partilerin Yeni İl Kurulmasına İlişkin Söylemlerinin Seçmen Eğilimleri Üzerindeki Etkisi", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Kasım-Aralık 2000, Cilt:14,Sayı:83, s.39–42.

Sarı, Abdülkadir, (2003), "1.Sınıf Mülki İdare Amirliği", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Mayıs-Haziran 2003, Cilt:15, Sayı:98,s:2.

Şaylan, Gencay, (1976), "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezcilik", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, (Ed.) Kurthan Fişek, TİD Bilimsel Araştırma Dizisi 1, Ankara.

Sezer, Ahmet Necdet, (2002), "Mülki İdare Şurası Açılış Konuşması", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Mayıs-Haziran 2002, Cilt:15, Sayı:92, s.4-7.

Sezer, Ahmet Necdet, (2004), "5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu İle İlgili Veto Gerekçesi", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Temmuz-Ağustos 2004, Cilt:18, Sayı:105, s.10–16.

Tanılır, Niyazi, (2003), "Kamu Yönetiminde Reform", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Mayıs-Haziran 2003, Cilt: 15,Sayı, 98, s. 58–59.

TİD, (2004a), "T.İdareciler Derneği Genel Kurulunda Kabul Edilen Basın Açıklaması", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mart-Nisan 2004,Cilt: 18, Sayı: 103, s.7.

TİD, (2004b), "Türk İdareciler Derneğinin İl Özel İdaresi Yasası Hakkındaki Görüşleri", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Kasım-Aralık 2004, Sayı: 107, s.4–5.

Toprak, Erkan (2006), "İçişleri Memurları Üvey Evlat mı?", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Temmuz-Ağustos 2006, Cilt:20, Sayı:117,s.3.

Tutum, Cahit, (1976), "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, (Ed.) Kurthan Fişek, TİD Bilimsel Araştırma Dizisi 1, Ankara.

Ortaylı, İlber, (1976), "Türkiye'de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, (Ed.) Kurthan Fişek, TİD Bilimsel Araştırma Dizisi 1, Ankara.

Özbudun, Ergun, (1990), *Türk Anayasa Hukuku,* Yetkin Yayınları, Ankara.

Özer, Ahmet, (2005), "Mülki İdare Amirleri, Sorunları ve Yaşam Üzerine Bir İnceleme", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Kasım-Aralık 2005,Cilt:19,Sayı:113, s.12–16.

Özgürel, Erol, (2005), *Vali ve Kaymakamların Başkanlık Ettiği Kurul ve Komisyonlar ile Katılan Üyeler*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.

Öztürk, Orhan, (2003), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Temmuz-Ağustos 2003, Cilt:15, Sayı:99,s.28.

Öztürk, Namık Kemal, (2003), *Bürokrasinin Gücü ve Siyaset,* Siyasal Kitabevi, Ankara.

Uluğ, Feyzi, (2004), "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, 37/1 Mart 2004, s.1–28.

Yazıcıoğlu, Recep, (1999), *Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi,* Ünal Ofset Matbaacılık, Tokat.

Yayla, Yıldızhan, (1984), *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif,* İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul.

Yiğit, Ramazan, (2003), "Yerel Siyaset ve Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Temmuz-Ağustos, Cilt:15, Sayı:99,s.49–51.

Yücelen, Rüştü Kazım, (2002), "Mülki İdare Şurası Açılış Konuşması", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Mayıs-Haziran 2002, Cilt:15, Sayı: 92, s.14–17.

Yüksel, Yener, (2006), "Tarihte Mülkiye Müfettişleri ve Osmanlı Döneminden Örnekler", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Mayıs-Haziran 2006,Cilt:20, Sayı:116, s. 29–34.

İNTERNET SİTELERİ

www.illeridaresi.gov.tr (26.03.2007).
http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Birlikler.aspx (14.04.2007)
http://www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php (14.04.2007
www.basbakanlik.gov.tr. (UYAP (Ulusal Yargı Ağı Mevzuat Programı)
www.anayasa.gen.tr/1921ay.htm; (01.04.2007)
http://www.illeridaresi.gov.tr/bucaklar (15.02. 2007)
http://www.bilkent.edu.tr/bilkent-tr/academic/admission/adaybilgi/4.html(15.02. 2007)
http://www.todaie.gov.tr/pdf/Stratejik-plan.pdf (15.02.2007)
http://turkiye.basbakanlik.gov.tr/sourcedesign/TURK.asp?cont=&pid=&web_id=basbakanlik&sayfa_id=basbakanlik.kamudayenidenyapil (05.01.2007)
http://www.illeridaresi.gov.tr/modules.php?name=ybmulkidarebolumleri (26.03.2007)