

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

6360 SAYILI KANUN’UN MÜLKİ İDARE
MESLEĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ, ORDU İLİ
ÖRNEĞİ

YUNUS EMRE VURAL

2501120538

TEZ DANIŞMANI
DR. ÖĞR. ÜYESİ ÖMÜR AYDIN

İSTANBUL - 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI



ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : YUNUS EMRE VURAL Numarası : 2501120538
Anabilim Dalı / Siyaset Bilimi ve Kamu
Anasanat Dalı / Programı : YÖNETİMİ Danışmanı : DR. ÖĞR. ÜY. ÖMÜR AYDIN
Tez Savunma Tarihi : 27.05.2019 Saati : 15:00
Tez Başlığı : " 6360 SAYILI KANUNUN MÜLKİ İDARE MESLEĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ, ORDU İLİ ÖRNEĞİ "

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış,
sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE** OYBİRLİĞİ / **OTÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DOÇ.DR. ENGİN SELÇUK		Kabul
2- DR. ÖĞR. ÜY. ÖMÜR AYDIN		Kabul
3- DR. ÖĞR. ÜY. OĞUZ KAAAN		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DOÇ. DR. SEDA İREM ÇAKIRCA YÜCEOĞLU		
2- DR. ÖĞR. ÜY. ELİF ÇAĞLI		

ÖZ

6360 SAYILI KANUN’UN MÜLKİ İDARE MESLEĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ, ORDU İLİ ÖRNEĞİ

YUNUS EMRE VURAL

Türkiye’de mülki idare sistemi köklü bir geçmişe sahiptir. Değişen dünya koşullarına göre mülki idare sistemimiz de değişim yaşamıştır. Son yıllarda devlette yerelleşme yönünde bir eğilim olduğu ortadadır. Bu yerelleşme eğilimi neticesinde Türkiye’de uygulamaya konulan 6360 sayılı Kanun, mülki idare amirliği mesleği üzerinde önemli etkiler yaratmıştır. Yaklaşık 150 yıldır uygulanan mülki idare amirliği mesleği artık bazı görev alanlarını terk etmiştir. Bu durum halkın gözünde mülki idare amiri algısını da değiştirmiştir. Bu bağlamda tez, 6360 sayılı Kanun sonrasında mülki idare amirliği mesleği üzerinde yaşanan algı değişimi, mesleğin geleceği, sunulan hizmetlerden memnuniyeti Ordu ili özelinde bir anket ile hem vatandaşlar hem de mülki idare amirleri gözünden incelemek amacıyla hazırlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare Mesleği, Mülki İdare Sistemi, 6360 sayılı Kanun.

ABSTRACT

THE LAW NO. 6360'S EFFECT ON THE PROFESSION OF THE CIVIL ADMINISTRATION, THE CITY OF ORDU SAMPLE

YUNUS EMRE VURAL

Turkey has a deep-rooted history of public administration system. Alongside changing world conditions, Turkey's administrative system has also changed. In recent years, it is clear that there has been a tendency towards decentralization. Law article with the number of 6360 put into effect as a result of this decentralization tendency, has created critical impacts on the profession of the civil administration. The profession of civil administration, which has been practiced for almost 150 years, has now abandoned some areas of duty. This situation also changed the perception of the administrative authority in the public eye. In this context, the thesis, aimed to find out the change of perception on the profession of civil administration the future of the profession, satisfaction with the services provided in the province of Ordu by surveying both citizens and administrative authorities.

Keywords: The Profession of Civil Administration, Law No. 6360, Civil Administration System.

ÖNSÖZ

Bu çalışmada 6360 sayılı Kanun sonrasında mülki idare amirliği mesleği üzerinde yaşanan değişim, yine mülki idare amirlerine ve vatandaşlara uygulanan bir anket ile Ordu ili özelinde tespit edilmeye çalışılmıştır. Şahsımın da mensubu olduğu Mülki İdare Amirleri, Osmanlı döneminden bu yana ülkenin en ücra köşelerinde dahi çok önemli hizmetlerde bulunmuşlar, adeta hayatlarını vatanına ve milletine vakfetmişlerdir. Tarihin içinden gelen pek çok güç, yetki ve otorite, toplumun gözünde mülki idare amirlerini müstesna bir yere koymuş, onların devletin cisimleşmiş hali olarak görülmesini sağlamıştır. Ancak yerelleşme bağlamında yapılan düzenlemeler neticesinde bu algının da farklılaşmaya başladığı görülmektedir. Bu algıyı ölçmeye çalışırken elbette bazı hatalar yapılmış olması kaçınılmazdır. Hataların mazur görülmesi ise bilimsel çalışma yapan tüm arkadaşlar için teşvik edici olacaktır.

Bu tez ile değişen ve gelişen dünya düzeninin değiştirdiği mülki idare mesleği üzerine hem bir gözlemci hem de bir uygulayıcı olarak küçük de olsa bilimsel bir katkı sunmuş olmaktan ötürü yaşadığım derin mutluluğu ifade etmek istiyorum.

Çalışmalarımın bütün evrelerinde bana yol gösterici ve yardımcı olan, kısa süreliğine de memleketinde çalışma şerefine eriştiğim kıymetli tez danışmanım Sayın Dr. Öğr. Üyesi Ömür AYDIN hocama teşekkürü zevkli bir borç bilirim. Ayrıca bu çalışmanın ortaya çıkmasında şahsıma büyük katkıları dokunan eşim Dr. Sevde Nur VURAL ve Ordu ili mülki idare amirlerine derin şükranlarımı sunuyorum.

İstanbul 2019

YUNUS EMRE VURAL

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK MÜLKÎ İDARE YAPISININ DÖNÜŞÜMÜ

1.1. KLASİK DÖNEM OSMANLI TAŞRA YAPISI	4
1.2. TANZİMAT DÖNEMİ TAŞRA YAPISI	6
1.3. 1842 DÜZENLEMESİ.....	10
1.4. 1849 EYALET MECLİSLERİ TALİMATNAMESİ.....	11
1.5. 1852 VE 1858 DÜZENLEMELERİ	13
1.6. 1864 NİZAMNAMESİ.....	15
1.7. 1871 İDARE-İ UMUMİYE-İ VİLAYET NİZAMNAMESİ	18
1.8. 1876 MEŞRUTİYET DÖNEMİ TAŞRA YAPISI.....	22
1.9. 1913 TARİHLİ İDARE-İ UMUMİYE-İ VİLAYET KÂNUN-U MUVAKKATİ	23
1.10. CUMHURİYET DÖNEMİNDEN GÜNÜMÜZE TAŞRA YAPISI	26
1.10.1. 1921 Anayasası Döneminde Mülki İdare	26
1.10.2. 1924 Anayasası Döneminde Mülki İdare	31
1.10.2.1. 1426 Sayılı İl İdaresi Kanunu.....	36
1.10.2.2. 1929 Sonrası Mülki İdare.....	38
1.10.2.3. 5442 Sayılı İl İdare Kanunu.....	40
1.10.3. 1961 Anayasası Döneminde Mülki İdare	42
1.10.3.1. 1963 MEHTAP Raporu.....	43
1.10.3.2. 1965 Devlet Memurları Kanunu	45
1.10.4. 1982 Anayasası Döneminde Mülki İdare	45
1.10.4.1. 285 Sayılı KHK ve OHAL Bölge Valiliği.....	48

1.10.4.2. 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına Dair	
Kanun.....	49
1.10.4.3. 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında	
Kanun.....	51
1.10.4.4. 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu.	52
1.10.4.5. KAYA Raporu	55
1.10.5. 2002 ve Sonrasında Mülki İdare	54
1.10.5.1. 5302 Sayılı İl Özel İdare Kanunu	58
1.10.5.2. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	60
1.10.5.3. KÖYDES Projesi	61
1.11. İL İDARESİ	62
1.11.1. Vali.....	63
1.11.2. İl İdare Şube Başkanları (İl Müdürleri)	67
1.11.3. İl İdare Kurulu	68
1.12. İLÇE İDARESİ	68
1.12.1. Kaymakam	69
1.12.2. İlçe İdare Şube Başkanları	72
1.12.3. İlçe İdare Kurulu	73
1.13. BUCAK İDARESİ	73

İKİNCİ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUNUN İNCELENMESİ

2.1. 6360 SAYILI KANUNUN AMACI VE GEREKÇESİ	75
2.2. GETİRİLEN YENİLİKLER	77
2.2.1. 14 İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması	77
2.2.2. Yirmi Yedi İlçe Kurulması	78
2.2.3. Büyükşehir Belediye Sınırlarının İl Mülki Sınırları Olması.....	79
2.2.4. Büyükşehirlerdeki İl Özel İdarelerinin Tüzelkişiliklerinin Kaldırılması..	80
2.2.5. Büyükşehirlerdeki Köy ve Beldelerin Tüzelkişiliklerinin Kaldırılması ...	81

2.2.6. Büyükşehir Olmayan İllerde Nüfusu 2.000'in Altındaki Beldelerin Köye Dönüştürülmesi.....	81
2.2.7. Büyükşehir Olan 30 İlde YİKOB Kurulması	81
2.2.8. Merkezi Yönetim Paylarının Değişmesi.....	82
2.3. 6360 SAYILI KANUN'A GETİRİLEN ELEŞTİRİLER.....	83
2.3.1. Anayasaya Uygunluk.....	83
2.3.2. AYYÖŞ'e Uygunluk.....	84
2.3.3. Ölçek Düzenlemesi	85
2.3.4. Kırsal Alana Yönelik Etkileri	86
2.3.5. Temsiliyet Sorunu.....	90

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ORDU İLİ VE 6360 SAYILI KANUNUN MÜLKİ İDARE MESLEĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

3.1. ORDU İLİNİN ÖZELLİKLERİ.....	94
3.1.1. Tarihî Yapı.....	94
3.1.2. Coğrafi Yapı	96
3.1.3. İklim ve Bitki Örtüsü	97
3.1.4. Nüfusu.....	98
3.2. MÜLKİ İDARENİN ROLÜ VE GELECEĞİ.....	98
3.2.1. Mülki İdare Amirlerine Sorular	101
3.2.2. Vatandaşlara Sorular.....	106
3.3. VATANDAŞLAR İÇİN MEMNUNİYET	108
3.3.1. Cinsiyete Göre Memnuniyet?	108
3.3.2. Eğitim Durumlarına Göre Memnuniyet?	108
3.3.3. Statüye göre Memnuniyet?	109
3.3.4. Mesleklere göre Memnuniyet?	109
3.3.5. Yaşa Göre Memnuniyet?	110
3.3.6. İkamete Göre Memnuniyet?	110
3.4. MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İÇİN MEMNUNİYET	111
3.4.1. Yaşa, Eğitime, Mesleğe, Statüye, Cinsiyete ve İkamete Göre Memnuniyet?	111
3.5. ORTAK SORULAR.....	111

3.5.1. Mülki İdare Amiri denince aklınıza neler gelir?.....	111
3.5.2. 6360 sayılı Kanun sonrası Mülki idare amirliği mesleğinin geleceği için ne düşünüyorsunuz?	116
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	120
KAYNAKÇA	130
EKLER.....	149



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1.1: Klasik Dönemde Tımar Sistemiyle Yönetilen Topraklarda Örgütlenme ..	6
Tablo 1.2: Osmanlı Devleti'nin Son Bulunduğu Dönemde Mülki Taksimat	21
Tablo 1.3: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinde Hiyerarşik Kademeler	21
Tablo 1.4: 1864 – 1921 Arası Mülki İdareyi Düzenleyen Mevzuat.....	25
Tablo 1.5: SYDV Tarafından Yapılan Yardım Çeşitleri	53
Tablo 2.1: Büyükşehir Belediyeleri, Nüfusları ve Yüzölçümleri.....	78
Tablo 2.2: Yeni Büyükşehirlerde Kurulan Yeni İlçeler	79
Tablo 3.1: Ordu İli Nüfus, Mahalle Sayısı ve Yüzölçümü Bilgileri	98
Tablo 3.2: Statüye Göre Katılım	99
Tablo 3.3: Mesleğe Göre Katılım.....	99
Tablo 3.4: Eğitim Durumuna Göre Katılım	100
Tablo 3.5: Yaşa Göre Katılım	101
Tablo 3.6: Cinsiyete Göre Katılım	101
Tablo 3.7: Mülki İdare Amirlerine Sorular	102
Tablo 3.8: Vatandaşlara Sorular	106
Tablo 3.9: Vatandaşlar İçin Cinsiyete Göre Memnuniyet.....	108
Tablo 3.10: Vatandaşlar İçin Eğitim Durumlarına Göre Memnuniyet	108
Tablo 3.11: Vatandaşlar İçin Statüye göre Memnuniyet.....	109
Tablo 3.12: Vatandaşlar İçin Mesleklere göre Memnuniyet.....	109
Tablo 3.13: Vatandaşlar İçin Yaşa Göre Memnuniyet.....	110
Tablo 3.14: Vatandaşlar İçin İkamete Göre Memnuniyet.....	110
Tablo 3.15: Mülki İdare Amirleri İçin Yaşa, Eğitime, Mesleğe, Statüye, Cinsiyete ve İkamete Göre Memnuniyet	111
Tablo 3.16: Mesleğe Göre Mülki İdare Amiri Algısı.....	112
Tablo 3.17: Eğitim Durumuna Göre Mülki İdare Amiri Algısı	113
Tablo 3.18: Yaşa Göre Mülki İdare Amiri Algısı	114
Tablo 3.19: Cinsiyete Göre Mülki İdare Amiri Algısı	115
Tablo 3.20: Statüye Göre Mülki İdare Amiri Algısı	115
Tablo 3.21: Statüye Göre Mülki İdare Mesleğinin Geleceği	116
Tablo 3.22: Mesleğe Göre Mülki İdare Mesleğinin Geleceği.....	117

Tablo 3.23: Eğitim Durumuna Göre Mülki İdare Mesleğinin Geleceği	117
Tablo 3.24: Yaşa Göre Mülki İdare Mesleğinin Geleceği	118
Tablo 3.25: Cinsiyete Göre Mülki İdare Mesleğinin Geleceği	118
Tablo 3.26: Memurların Hizmet Sınıfları İtibariyle Dağılımı.....	120
Tablo 3.27: Türkiye Mülki İdare Envanteri	121
Tablo 3.28: Kayyum Atanan Belediyeler.....	125
Tablo 3.29: Mülki İdare Amiri Algısı ve Mesleğin Geleceği	126



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADNKS	: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
Bkz.	: Bakınız
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHGB	: Köylere Hizmet Götürme Birliği
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KÖYDES	: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MİGEM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
MİA	: Mülki İdare Amiri
MİAH	: Mülki İdare Amirliği Hizmetleri
M.Ö.	: Milattan Önce
OHAL	: Olağanüstü Hal
s.	: Sayfa
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
Tdk	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
YAYED	: Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

GİRİŞ

Arapça bir kelime olan **mülki**; bir ülkeyle ilgili olan, ülke yönetimine ilişkin anlamına gelmektedir.¹Mülki idarenin anlamı ise, ülke toprakları üzerinde idari amaçlarla oluşturulmuş, il, ilçe gibi alt birimlerin merkezi yönetimin temsilcileri eliyle yönetilmesini ifade etmektedir (TODAİE, 1998: 176).

Mülki idare sistemi; devletin ülke üzerinde örgütlenmesi, hem toprak hem de o topraklar üzerinde yaşayan nüfusun üzerinde egemenliğin kullanılması demektir. Devletin ülkesi üzerinde egemenliğe dayalı yönetme sistemini oluşturması idari bölümlere ve idari kademelenme vesilesiyle gerçekleşmektedir. Devletler egemenlik yetkisini kullandıkları ülke üzerinde örgütlenmelerini belirli bir idari bölümlere göre düzene koymaktadır (Çapar, 2016: 18).

Türk kamu yönetiminde 150 yıldan fazla bir zamandır varlığını günümüzdeki şekliyle sürdüren mülki idaredaki değişim birden değil zaman içinde oluşmuştur. Bugünkü haliyle mülki idare, 1789 Fransız İhtilâli sonrasında Napolyon'un geniş topraklar üzerinde ihtilâl öncesinin genel müfettişlerine benzeyen, merkeze bağlı olarak görev yapan bir yüksek yönetici olan vali ve onun görev sahasını oluşturan iller üzerine kurulmuş; illerin altında diğer mülki birimler sıralanmıştır (Apan, 2015a: 3).

Bu çalışmanın araştırma konusu 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu ile gelen köklü değişikliklerin mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkilerini hem vatandaşların hem de mülki idare amirlerinin gözünden irdelemektir. Bunun için Ordu ili örneklem sahası olarak seçilmiş, buradaki 15 mülki amir ve 232 vatandaşa anket uygulanmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde klasik dönem Osmanlı'dan günümüz Türkiye'sine kadar mülki idare sistemi ve mülki idare amirleri incelenmiştir.

Mülki idare amirliği (il-valilik) sisteminin ülkemizdeki ilk uygulaması, Fransız sisteminden adapte edilen Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin başarılı netice vermesi üzerine 1864 yılında düzenlenen Vilayet Nizamnamesi ile hayata geçmiştir.

¹Bkz. Tdk Türkçe Sözlük

Günümüzdeki sistemin temelinde, sonradan bazı ufak değişiklikler yapılmakla birlikte 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi yatmaktadır (Çoker, 1993: 471).

Türkiye, mülki idare bakımından yapılanmada illere, iller ilçelere, ilçeler de bucaklara bölünmüştür. Her mülki idare bölümünün başında merkezi idare tarafından atanan ve merkez adına iş gören, kendi birimleri içinde bulunan genel idareye ait kuruluşları yöneten, denetleyen ve bunlar arasında işbirliğini sağlayan bir mülki idare amiri görev yapmaktadır (Özer, 1993: 494).

Mülki idarenin niteliğini belirleyen coğrafi sınırları değil, merkez adına kullandığı yetki belirler. Çünkü merkezden yönetim, tüm ülkeyi kapsayan genel yetki kullanabilme ayrıcalığını mülki idare üzerinden gerçekleştirmektedir. Türkiye’de devletin yeni uyguladığı bazı kamu politikalarında mülki idare halen kilit roller üstlenmektedir. Özellikle sosyal yardım, asker-sivil ilişkileri, etik-bilgi edinme gibi bazı alanlarda proje temelli bir yöntemle bu görevleri yerine getirmektedir. Buna ek olarak, bazı yeni kamu politikalarının uygulanmasında da mülki idarenin gücünden faydalanılmaktadır. Kalkınma ajanslarının kurumsallaşması buna verilebilecek en güzel örneklerdendir (Çiner-Karakaya, 2013: 90-91).

Temel olarak mülki idare teşkilatı, kamu hizmetlerinin halka yakından sağlanması amacıyla kurulmuştur. Anayasamızın 126. maddesine göre mülki idare birimlerinin coğrafi ve iktisadi koşullar göz önünde bulundurularak kamu hizmetlerinin gereklerine göre belirlenmesi gerekmektedir (Başa, 2015: 293).

Çalışmanın ikinci bölümünde 6360 sayılı Kanun’un amacı ve gerekçesi açıklanmıştır. Bu bölümde ayrıca kanunla getirilen yeniliklere ve kanuna getirilen eleştirilere yer verilmiştir. Kanun’un bu derece detaylı incelenmesi, mülki idare amirliği üzerindeki etkisini daha iyi anlayabilmek açısından önem taşımaktadır.

Kamu yönetimi alanına hakim olan düşünce, 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu ile birlikte mülki idare sisteminin ve özellikle kaymakamlık müessesesinin artık işlevlerini tamamlama noktasına gittiği şeklindeydi. Ancak son yıllarda ülkemizde karşı karşıya kalınan olaylar mülki idare sisteminin önemini ve vazgeçilmez konumunu bir kez daha gözler önüne sermiştir. Elbette dünyada ve Türkiye’de

yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm, toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel yapıyı olduğu gibi Türk kamu yönetimi alanını da derinden sarsmıştır. Türk kamu yönetiminde yaşanan değişim, ister istemez mülki idarenin yetki ve işlevleri üzerinde de kendisini göstermiştir (Yıldırım, 2017: 877).

Zıt bir şekilde, mülki idarenin görev, yetki ve sorumluluklarındaki yaşanan değişim her zaman devlet işlevlerindeki değişime koşut ilerlememiştir. Zira merkezden yönetim, mülki idarenin güç alanını genişletmeye her zaman istekli olmamıştır. Bu bağlamda, genelde siyasal iktidarlar, mülki idareye “görev vermeyi” seçmişlerdir. Her ne kadar, devlet reformu çalışmalarında, merkezden yönetimin birçok yetkisini mülki idareye devretmesi gerekliliğine dokunulmakla beraber, hükümetler yetkilerini devretme konusunda istekli davranmamaktadır (Çiner-Karakaya, 2013: 72).

6360 sayılı Kanun ile birlikte birçok yenilik getirilmiştir. Değişen ve gelişen kamu yönetimi şartlarına ayak uydurmak isteyen ülkemiz özellikle yerleşme açısından önemli değişimlere gitmiştir. Yaşanan bu değişimler hiç kuşku yok ki köklü bir geçmişe ve geleneğe sahip olan mülki idare sistemini ve mülki idare amirlerini derinden etkilemiştir.

Bu çalışmanın üçüncü bölümünde ise Ordu ilinde yaşayan vatandaşlara ve mülki idare amirlerine uygulanan bir anket çalışması ile 6360 sayılı Kanun’un mülki idare amirliği mesleği üzerinde meydana getirdiği değişim incelenmek istenmiştir. Toplumun gözündeki mülki idare amiri algısı, mesleğin geleceğinin ne olacağı hususlarında görüş elde edilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK MÜLKÎ İDARE YAPISININ DÖNÜŞÜMÜ

1.1. KLASİK DÖNEM OSMANLI TAŞRA YAPISI

Osmanlı Devleti, 13. yüzyılın sonlarında Bizans ile Anadolu Selçukluları sınırları arasında kendisini gazaya adanmış küçük bir uç beyliği olarak tarih sahnesinde boy göstermiştir. Bu gaza faaliyetlerinin merkezinde ise Balkanlar yer almıştır. Osmanlı fetihlerinin Balkanlar’da hızla yayılmasıyla sancak (kaza) adı verilen idari birimler meydana getirilmiştir (Uğurlu, 2018: 93).

Osmanlı’nın beylik olduğu dönemde öncelikli amaç sınırları genişletmek ve beyliğin yönetiminde ana birim “Kaza” olarak seçilmiştir. Kazaları yönetmek için subaşı ve kadı ataması yapılmıştır. Subaşılar mülki ve askeri alanlarda, kadılar da mülki, adli ve mali alanlarda sorumluydu. Bu iki kişi birbirlerinden bağımsız ancak koordinasyon içinde çalışmaktaydı (Apan, 2015a: 61-62).

Osmanlı’nın kuruluş yıllarında merkezden tayin edilen subaşılar, 16. yüzyılın sonlarından itibaren beylerbeyi ve sancak beyleri tarafından onlara bağlı bir memur olarak tayin edilmeye başlanmıştır (Ortaylı, 2008: 284).

Selçuklu ve Abbasî geleneklerinden gelen toprak rejimi ve “tımâr-ikta” uygulaması, Osmanlı Devleti’nin eyalet yapılanmasının ve mülki idarenin temel dayanağı olmuştur. Zira askerî güç üzerine kurulan devletin merkezi gibi taşra yapılanması da askeri amaçlarla örtüşen bir toprak rejimine gereksinimi vardı. Bu sayede toprak sistemi, idarî ve askerî hizmetleri bir bütün haline getirmişti (Apan, 2015a:60).

Buradan hareketle klasik Osmanlı taşra idaresinin tımâr sisteminin geçerli olduğu coğrafyada geliştiğini görüyoruz. Eyalet ve sancak şeklindeki ayırım askeri-idari örgütlenmenin birimleridir. Ayrıca aynı alanda kaza adı verilen şer’î idari birimler de mevcuttur (Efe, 2015: 32). “Sancak, tımâr sistemine dahil olan idare birimidir. Mısır, Bağdat, Habeşistan, Basra ve Lahsa gibi eyaletlerde sancak statüsü

uygulanmıyordu. Buralardan salyane denen belirli bir vergi alınmaktaydı” (Ortaylı, 2008: 252). Burada amaç yerli hanedan ve beylerin otoritelerini zedelemekten bölgeyi kontrol altında tutmaktır.

Sancaklar imparatorluğun ilk zamanlarında oluşturulmuştur. Sancak idaresinin başı olan sancakbeyi evvelce belli bir bölgenin tımarlı sipahilerinin komutanı olarak ortaya çıkmışken, bu bölgenin idari özellikler kazanmasıyla gelişen idari mekanizmanın da başı olmuştur. Sancaklardan oluşan beylerbeyliği ise beylerbeyi tarafından yönetilmektedir. Eyalet teriminin 16. yüzyıl sonlarından itibaren, beylerbeylik terimi yerine kullanımı yaygınlaştığını görmekteyiz (Toraman, 2015: 302).

Klasik Osmanlı devrinde merkeziyetçiliğin taşra yönetimini şekillendiren en önemli özellik olduğunu açıktır (Boztepe, 2013: 1). Osmanlı’nın kuruluş yıllarından itibaren mülki idarenin merkez ve taşra olmak üzere ikiye ayrıldığını söyleyebiliriz. Osman Bey ve Orhan Bey dönemlerinde uçlarda yerleşik düzeni olan bir aşiret geleneğinin egemen olduğu görülmektedir. I. Murat döneminden itibaren aşiretten devletleşmeye giden bir süreç başlamış ve bu sırada mülki idare anlayışı daha da belirginleşmiştir (Başar, 2015: 9).

Sancak, Osmanlı taşra yapılanmasının temel taşı iken özellikle Rumeli coğrafyasında artan fetihlerle beraber değişim ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Toprakların genişlemesi ile bürokratik denetimin zorunlulukları, o zamana kadarki fetih birimi olan sancaktan daha büyük idari birimleri gerekli kılmıştır. Bu ihtiyacın bir gereği olarak önce Rumeli Beylerbeyliği peşinden ise Anadolu Beylerbeyliği kurulmuştur (Başa, 2016:138). Rumeli Beylerbeyliğinin kurulduğu dönem için genellikle I. Murat döneminden bahsedilmektedir. Anadolu Beylerbeyliğinin kurulması için ise genel olarak 1393 yılı kabul edilmektedir. Ancak Jin Yonebayashi adlı Japonyalı bir Türkoloğun araştırmasına göre Anadolu Beylerbeyliğinin kuruluşu 1416 ile 1421 yılları arasına rastlamaktadır (David, 2015: 3).

İtalyan siyaset kuramcısı ve devlet adamı N. Machiavelli “Hükümdar” adlı tanınmış eserinde Osmanlı Devleti’nin idare şekli için şunları söylemektedir: “...Türklerin yönetim biçimi monarşidir ve başında bir sultan bulunmaktadır.

Yönetimde öteki görevliler onun kullarıdır. İmparatorluğu sancaklara bölmüş ve oralara yöneticiler göndermiştir. İsteddiği kişiyi sancaklarda görevlendirmiş ve istediği zaman onları geri çağırabilmiş, yerlerine başkalarını görevlendirebilmiştir (...) Türk topraklarını işgal etmenin zor; ama ele geçirildiğini varsaydığımızda yönetiminin kolay olduğunu söyleyebiliriz.” Machiavelli’nin de açıkladığı üzere Osmanlı taşra yapısının klasik dönemi için sancak birimi üzerine kurulduğunu söyleyebiliriz (Başa, 2016: 137).

Sancak temeline dayanan idaredaki taksimat, eyalet birimlerine rağmen 19. yüzyıla kadar sürmüş, ancak Tanzimat’tan sonra taşradaki örgütlenme vilayet esasına göre tertiplenmiştir (Ortaylı, 2008: 251).

Sonuç olarak Osmanlı’nın klasik dönemi taşra yönetimi için söyleyeceğimiz eyalet ve sancak birimleri üzerine kurulmuş olduğu ve güçlü bir merkeziyetçilikle yönetilmeye çalışıldığıdır.

Tablo 1.1:Klasik Dönemde Tımar Sistemiyle Yönetilen Topraklarda Örgütlenme

BİRİM	NİTELİK	GÖREVLİ
Beylerbeylik	Askeri Bölge	Beylerbeyi
Sancak	İdari-Askeri Birim	Sancakbeyi
Kaza (Kadılık)	Adli-İdari Birim	Kadı, Subaşı
Nahiye	Köy Grupları	Serbest Tımar (Has-Zeamet- Vakıf Tımarı) Subaşı ve Naip
		Serbest Olmayan Tımar (Sipahi Tımarı) Subaşı ve Naip

Kaynak: Şafak Başa, **Kurumsallaşma Bağlamında Dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş 1920-1923**,Ankara, TİAV, 2016, s.141

1.2. TANZİMAT DÖNEMİ TAŞRA YAPISI

Osmanlı Devleti’nin tüm kurumlarıyla beraber mükemmele en fazla yaklaştığı yüzyıl 16. yüzyıl olarak kabul görür. Klasik dönem olarak adlandırılan bu dönemin sonunda kurumsal ve yapısal gelişimini tamamlayan devlet, 16. yüzyılın

sonlarında bir fetret devrine girmiştir. Ertesi yüzyıldan itibaren ise hem genel olarak devlet düzeninde ve hem de idarenin iş ve işleyişinde giderek artan oranda aksaklıklar yaşanmaya başlanmıştır (Aşgın, 2015: 313).

III. Selim başa geçtiğinde idari alanlardaki aksaklıklar üst seviyedeydi. Önceki dönemde bu bozuklukların giderilmesi için girişilen çabaların yetersizliğini gören III. Selim özellikle askeri ve idari alanda önemli yenilikler yapmaya başlamıştı (Toraman, 2015: 304). Peşinden gelen II. Mahmut'un saltanatıyla beraber, modern yönetim ilkelerine uygun olarak devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik reform çabaları, taşra teşkilatında da bazı değişiklikler yapılmasıyla sonuçlanmıştır (Gençoğlu, 2011: 29). 19. yüzyıla kadar varlığını devam ettiren Osmanlı taşra idaresinin klasik yapısı, Tanzimat Fermanı sonrasında yapılan mülki düzenlemeler ile birlikte ciddi bir değişim yaşamıştır (Ünver, 2015: 97).

Tanzimat kelimesinin aslı tanzimden türemekte olup, düzenlemek anlamına gelmektedir. 1839'da Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesinden, 1876'da I. Meşrutiyetin ilan edildiği yıla kadar geçen süreye "Tanzimat Dönemi" denmektedir (Çapar, 2015: 135-136).

Klasik Osmanlı taşra yönetim sistemi bazı değişiklikler yaşamakla beraber, temel yapısını koruyarak 19. yüzyıla kadar süregelmiş, Tanzimat Dönemi'nde ise önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bu sebeple Tanzimat, merkezi otoritenin taşra örgütü üzerindeki etkinliğinin yeniden sağlandığı ve ülke yönetimi ile mülki idare bölümlerinin düzenlenmesi çalışmalarının yapıldığı bir dönem olarak adlandırılmıştır (Başa, 2016: 153). Devlet artık eyalet sisteminden mülki idare (vilayet) sistemine doğru gitmektedir.

Ortaylı'nın anlatımıyla Tanzimat hareketinin amacı, Osmanlı devlet idaresini o asrın idari esaslarına dayandırmak, yani devlet gücünün tek merkezden en müessir biçimde kullanılmasını sağlamaktır. Bu açıdan baktığımızda, Tanzimat merkeziyetçiliği, demokrasiyi değil, Metternichci Avusturya ve otokratik Rusya imparatorluklarındaki gibi güçlü ve merkezci bir devlet makinesinin oluşturulmasını; ülkenin tüm mali işlerinin tek merkezden yönetilip, yönlendirilmesini,

yükümlülüklerin kanuni esaslara dayandırılmasını ve yargı gücünün düzenli biçimde işlenmesini hedeflemektedir (Ortaylı, 2008: 495).

Mustafa Reşit Paşa ve onun yakınları hazırlanan Tanzimat Fermanı ile beraber Müslüman ve gayrimüslim olmak üzere bütün tebaanın can, mal ve ırz güvenliğinin sağlanması, iltizam usulü ve onun bütün suistimallerinin ortadan kaldırılarak herkesten gelirine göre vergi alınmasının sağlanması, askere alma işlerinin devamlı hale getirilmesi ve düzenlenmesi, adil, açık ve her dine mensup kişilere eşit biçimde yargılama yapılması kararlaştırılmıştır (Torun, 2012: 81).

Efe'nin de dediği üzere Tanzimat yönetiminin bir diğer amacı da; eski ve yeni gelir kaynaklarını yeniden düzenlemek, gelirlerin büyük bir bölümünü kontrol edip, modern devletin üstleneceği fonksiyonlara uygun bir şekilde harcama yapabilecekleri bir idare meydana getirmektir. Tanzimatçılar müdahale aracı olarak ise Muhassıllık idari yapısını seçmişlerdir (Efe, 2015: 33). Tanzimat idarecileri, halkın yıllardır şikayetçi olduğu vergilerin adaletli bir biçimde herkesin gelirine göre alınmasını hedefliyorlardı. Bu sebeple iltizam usulü, Gülhane Hattı'nda üzerinde en çok durulan işlerden biri olmuştur (Başa, 2016: 154).

Tanzimatın ilanından sonra Muhassıllık Meclisleri oluşturulmuştur. Bu meclisler ile taşra yönetiminde yeni bir dönemin başladığını söyleyebiliriz. Bu tarihten sonra meclislerin idari ve mali alanda etkin olduğunu görüyoruz.

1840 tarihinde uygulamaya konulan Muhassıllık, hem mali hem idari teşkilatlanma açısından oldukça önemlidir. Mali bakımdan, iltizam sistemi yerine emanet sistemi uygulamaya konulmuştur. İdari bakımdan ise vali tarafından kullanılan yetkilerin bir kısmı başka görevlilere verilmiştir. Merkezden tayin edilen ve Maliye Nazırı ile doğrudan yazışabilen Muhassıl-ı Emval, mali konularda yetkili ve askeri zabitan bunlara yardımcı olmakla sorumlu tutulmuştur. Yani valilerin özellikle mali konulardaki yetkileri kısıtlanarak, Muhassıllara bırakılmıştır (Çadircı, 1991: 225). Yeni kurulan yerel meclisler de yürütme gücüne ortak olmaya başlamıştır. Bu suretle eskiden valinin tek başına kullandığı yetkiler, yeni dönemde bunlar arasında bölüştürülmüştür (Aşgın, 2015: 320).

Muhassıl Meclisi'nde, Muhassıl ve kâtiplerden başka bölgenin hâkimi, müftü, asker zabiti ile bölge ileri gelenlerden dört kişi olacaktı. Ayrıca bu mecliste gayrimüslim halk bulunan yerlerde *metropolit* ve *hahambaşı* gibi ruhani ve dini liderler ile iki nefer kocabaşlar da bulunacaktı. Bu meclis haftada iki üç gün bir araya gelerek vergi yazımı ve diğer sorunları görüşüp kararlaştıracaktı (Torun, 2012: 86).

25 Ocak 1840 tarihinde Meclis-i Vala tarafından hazırlanan bir yönetmelikle de, Muhassılların atanma ve çalışma prensipleri düzenlendi. Buna göre, hazineye ait tüm gelirlerin defterleri Muhassıllara devredilecek, kayıtları bulunmayan veya bulunamayan gelirler saptanarak kayda geçirilecek ve en kısa sürede ilgililerce hazineye bilgi verilecekti (Başa, 2016: 155).

Muhassıllık idaresine tanınan yetkiler, taşrada vali, mutasarrıf vb. mülki amirler ile vergi veren halk, eşraf, cemaat liderleri, mültezimler, sarraflar gibi toplumsal grupları derinden bir şekilde etkilemiştir. Kuruma gelir toplama yetkisine paralel koşulları belirlemeden harcama yetkisinin verilmesi toplanan gelirlerin % 80-90'lara varan miktarların Muhassıllık bölgelerinde harcanmasına sebebiyet vermiştir. Ayrıca bürokratik altyapı eksikliği, Muhassıl, Muhassıl vekili ve meclis üyelerinin büyük kısmının eski dönemin insanları olmasına neden olmuştur (Efe, 2015: 39).

Muhassıllık merkezlerinin sayısı 1841 yılında azaltılarak sistem yeniden düzenlenmiş, ancak beklenen sonuçlar alınamadığı için 1842 yılında mali ve mülki sistem yeniden köklü değişiklikler yaşamıştır. Muhassıllık sistemi lağvedilerek valiler yeniden güçlendirilmiş ancak mali konularda yetkilerin kullanımı ilgili memurda bırakılmıştır. Muhassıllık meclisleri kaldırılmıştır ve kaza müdürlerinin bir çeşit tahsildar fonksiyonunu yürütmeleri planlanmıştır (Aşgın, 2015: 320).

Muhassıllıklar 1842 yılının Mart ayından itibaren kaldırılmasına rağmen Muhassıllık Meclisleri yapısı ve işleyişinde mühim bir değişiklik yapılmadan varlığını korumuştur. Ancak Muhassıllık Meclislerinde olduğu gibi haftada 2-3 gün kaymakamlar, hâkimler ve müdürler, kazaların vücûh ve hanedanıyla meclis toplanacaktı (Acar, 2015: 2). İltizam usulünün yerine getirilen Muhassıllık

uygulamasında istenilen sonuçlar elde edilemeyince 1842 yılında vergi toplamada eski sisteme geri dönüş yaşanmıştır (Torun, 2012: 87).

Tanzimat Dönemi uzun yıllardır sancak sistemi ile yönetilen ülkede bir kırılma noktası olmuştur diyebiliriz. Fiili olarak adem-i merkeziyetçi yapıda yönetilen ülkede artık merkezileşme hareketleri başlamıştır. Vilayet Nizamnamesi'nin 1864'te ilan edilmesine kadar geçen süreçte taşra idaresinde 1842, 1849, 1852 ve 1858 yıllarında çeşitli düzenlemelere gidilmiştir.

1.3. 1842 DÜZENLEMESİ

Muhassıllık müessesesi 1842 yılı Mart ayı itibariyle yürürlükten kaldırıldı. Muhassıllar defterdar yapılarak valilere bağlandı ve böylelikle valilerin otoritesi tekrardan tesis edilmeye uğraşıldı. Sancak yönetiminin başına ise ilk defa olarak kaymakam unvanlı bir görevli verildi. Ek olarak sancaktan küçük mali ve idari birim olarak kaza oluşturuldu ve kaza yönetiminin başına kaza müdürü getirildi. Bu sayede iltizam sistemine geri dönüş yaşanırken ülke yönetimi yeniden şekilleniyordu (Başa, 2016:157).

1842 yılında yeni mülki idare sistemine geçilmiş olup eyalet, sancak ve kaza idari yapıları oluşturuldu. Eyaletlere müşir valiler, sancaklara kaymakamlar yeni idari birim olan kazalara da kaza müdürleri tayin edildi. Ancak bu müşir valilerin iş yükü belirlenmiştir. Valiler görevlerinde usulsüzlük yapmaları durumunda ceza kanunnamelerine göre yargılanacaktır. Aynı cezai işlemler diğer yetkililer için de geçerlidir. Sancaklara mülki amir olarak atanan kaymakamlar ise, mülkiye ve maliyeye muktedir ve Muhassıla karşılık olmak üzere göreve getirilmişlerdir (Efe, 2015: 40). Eyaletlerin maliye, mülkiye ve zaptiye işleri valiye emaneten verilmiş görevlerdir. Valiye yardımcı olmak üzere bir defterdar görevlendirilmiştir. Herhangi bir eyalete bağlı olmayıp doğrudan merkeze bağlı müstakil sancakların mutasarrıflar tarafından, eyalete bağlı sancakların ise kaymakamlar tarafından idare edilmesi hükme bağlanmıştır (Toraman, 2015: 304).

Eyalette valinin başkanlığında defterdar, kadı, müftü, Müslüman ve gayrimüslim toplulukların seçip yolladıkları temsilcilerden oluşan büyük meclis adlı

bir kurul oluşturulmuş ve bu kurula idari, mali, güvenlik, bayındırlık, eğitim ve yargısal görevler tevdi edilmiştir. Sancakta görev yapan kaymakamın yanına sancak meclisi adı verilen bir kurul ihdas edilmiştir. Kaymakamın başkanlığında mal müdürü, naip, tahrirat ve mal başkatipleriyle Müslüman ve gayrimüslim toplulukların seçerek gönderdikleri temsilcilerden oluşan kurula, idari ve yargısal görevler yüklenmiştir (Çadırcı, 2007: 62).

1842 düzenlemesinde valiler üzerinde sıkı bir denetim oluşturmak ve görevlerini kötüye kullanmalarını engellemek için vali, sürekli olarak sadrazamla haberleşmeye ve icraatlarından Bab-ı Ali'ye hesap vermekle mükellef kılınmıştır. İlaveten askeri ve mali yetkilerini emri altında çalışan muhafız ve defterdar ile paylaşmaya mecbur tutulmuştur (Boztepe, 2013: 9).

1840'lı yılların valisi, hem doğrudan merkeze bağlı memurlar ve hem de meclis denetimi altında görece yetkisiz olduklarından, etkin bir idare yürütememişler; 1850'li yıllarda ise merkezi hükümetin bütün yetkili makamlarının yereldeki temsilcisi konumuna getirilmekle beraber bu sefer de işlerin eyalet merkezlerine yığılması sorunuyla mücadele etmişlerdir (Aşgın, 2015: 321).

1842 düzenlemeleri için söyleyebileceğimiz en önemli nokta; köy ile sancak arasında ihdas edilen yeni bir idari birim olan kazadır. Bu dönemde ilk kez kaymakam unvanlı bir mülki amir görev almaktadır.

1.4. 1849 EYALET MECLİSLERİ TALİMATNAMESİ

1842 düzenlemeleri sonrasında eyalet teşkilatında yapılan en önemli değişiklikler 1849 yılında gerçekleştirilmiştir. Ancak 1846 yılında pek gündeme gelmeyen ama eyalet bünyesindeki sancakların yönetim birimlerinin ve görev verilen idarecilerin sorumluluklarının netleşmesi adına Tensikat-ı Mülkiye düzenlemeleri kapsamında mülki düzenlemelerden bahsedilmiştir (Torun, 2012: 89). “1 Ocak 1849'da yürürlüğe konulan talimatname, bir giriş, dokuz fasıl ve 68 maddeden oluşmaktaydı” (Apan, 2015a: 77).

1849 Eyalet Meclisleri Hakkındaki Talimatın çıkış amacı, meclislerin kuruluş ve işleyişinden ortaya çıkan sorunlardır. 1840–49 arasında yapılan değişiklikler neticesinde idarecilerin ellerinde uygulanabilecek yeterli bir yönetmelik kalmamıştır. Bu durum uygulamada birliği engellediği gibi ortaya yeni yeni güçlüklerin çıkmasına sebebiyet vermiştir. Ayrıca valilerin görev ve yetkilerinde yapılan değişikliklerle yönetimde istenilen başarı sağlanamamış, halkın can ve mal güvenliği tesis edilememiştir (Efe, 2009: 99).

Bahsedilen meclisler, kuruldukları mülki birimde Tanzimatın tam olarak uygulanmasını sağlamak ve başta yönetim olmak üzere zaptiye, sağlık, eğitim, ziraat ve maliyeye dair işleri yürütmek ve denetlemek üzere kurulmuşlardır. Talimatname ile taşrada valilerin karşısına, yetkileri ciddi anlamda artırılan meclislerin, bir denge unsuru ve kontrol mekanizması olarak ortaya çıktığını söyleyebiliriz (Ünver: 2015, 98).

Meclislerin amacı vali ve kaymakamların zorba uygulamalarını ve halk üzerindeki zulüm ve baskılarını engellemektir. Tanzimatla taşradaki mahalli memurları merkeze bağlamak, valiyi maaşlı ve sorumlu memur haline getirmek amaçlanmıştır; ama bu durum valilerin görev yapmasını engeller hale gelmişti (Yaman, 1940: 124-125).

Çadircı'nın aktardığı üzere 1849 tarihindeki değişikliklerin özünde, 1840 yılından beri yapılan değişiklik ve düzenlemelerle, vergilerin düzenli toplanması, can güvenliğinin sağlanması gibi konular başta olmak üzere, hedeflenen sonuçlara ulaşamamış olması yatmaktadır. Üstelik gerçekleştirilen değişikliklerle uygulamada birlik büyük ölçüde zarar görmüştü. Meclislerin görev ve çalışma usulleri belirlenleştirildi ve valiler karşısındaki konumları güçlendirildi. Sadece eyaletlerdeki değil, sancaklardaki meclisler de güçlü hale getirildi. Örneğin sancaklara bağlı kazaların varidat ve masraflarına göre muhasebelerinin ve kaza müdürlerinin hareket ve işleri idare şeklinin tetkik ve takibi, bu sancak meclislerinin yetki ve sorumluluğu içindeydi. Ancak, meclislerin gerek üyeleri ve gerekse çalışmaları bakımından umulan neticeleri vermediğini ifade edebiliriz (Çadircı, 2007: 276).

Başa, bu düzenlemenin önemini Musa Çadırcı'dan cümlelerle şöyle anlatmaktadır: “Eyalet meclislerinin kuruluş, görev ve sorumluluklarını en ince ayrıntılarına kadar belirleyen bu yönetmelik görüldüğü gibi meclislere yönetim, yargı, denetleme, sağlık, eğitim-öğretim alanlarında görevler tevdi etmektedir. Bu sayede Osmanlı toplumu taşra yönetiminde yepyeni bir devir açılmış olmaktadır. Bu döneme kadar vali, mütesellim, ayan ve şehir ileri gelenlerinin yürüttükleri işlerin bütünü resmi bir kuruluş olan meclislerce yürütülmektedir. Bu kuruluş, yönetimin her basamağında görev alanlarını denetleyecek, halkın mal, can ve ırz güvenliğinin sağlanması için gerekenleri yapacak, onarım ve bayındırlık işleriyle de ilgilenecekti” (Başa, 2016: 159).

Sonuç olarak diyebiliriz ki; 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesi ile valilerin karşısına bir denge unsuru çıkarmak ve Tanzimat Fermanı'nın yürütülmesini sağlamak amaçlanmıştır.

1.5. 1852 VE 1858 DÜZENLEMELERİ

1849 yılındaki düzenlemeler ile valilerin eyalet meclisleri karşısında yetki gerilemesi yaşaması ve sorumluluklarının büyük oranda meclise devredilmesi sebebiyle taşra yönetiminde kimi bozukluklar yaşanması sonucunda, 1852 yılında yapılan düzenleme valilerin yetkilerini yeniden arttırmıştır (Ünver, 2015: 99).

28 Kasım 1852 tarihli fermanla, Tanzimat döneminin başında merkezi yapının karşısındaki en büyük engellerden birisi olarak görülen valilerin durumu artık değişmiş; merkezden özerkleşme ve bağımsızlık eğilimi sergileyen vali tipinin yerine merkezin bir memuru durumunda yeni bir vali tipi meydana getirilmiştir. Valilerin güçlendirilmesi düşüncesinin destek bulmasına sebep olan bu yeni vali şeklidir (Apan, 2015a: 77-78).

“Tanzimat hareketleriyle birlikte güçlenen merkeziyetçi sistemin zararları ve özellikle eyalet valilerinin güçsüz bir durumda bırakılmalarının sakıncaları kısa sürede görülmeye başlanmıştır. Valilerin her sorunu başkente taşımamaları için yetki ve otorite alanlarının genişletilmesi gerektiği görülmüştür” (Başa, 2016: 160).

Merkeze sıkı sıkıya bağlanan ve yetkileri kısıtlanan valilere eski yetkileri tamamen geri verilmiş ve valiler eyalet idaresindeki güçlü konumlarını tekrar elde etmişlerdir. Bütün görevliler valinin emri altındadır ve valilere gerektiğinde bunları görevden alma yetkisi verilmiştir. Valinin asayiş ve düzenin korunması için de yetkisi arttırılmıştır (Toraman, 2015: 304).

Torun'un ifadeleriyle taşra meclislerinin mali, askeri ve idari bütün yetkileri tekrar valilerin kontrolü altına girmiştir. Bu fermanla birlikte vali taşra meclislerinin üyelerini, kaymakam ve müdürleri atamak ya da görevden almak, mali hesapları incelemek, askeri birlikleri göreve çağırmak gibi yetkilerle kuşatılmıştır. Ayrıca bu fermanla defterdarın vali üzerindeki teftiş hakkı elinden alınmıştır. Bununla birlikte valinin kamu asayişini ve düzenini sağlamaındaki yetkileri de arttırılmıştır. Bu düzenleme ile taşra meclislerinde görüşülecek konulara onay verme yetkisi valiye tevdi edilmiştir. Hatta halkın verdiği dilekçelerin dahi görüşölüp görüşölmeyeceğı konusunda valinin onayına gerek duyulacağı şartı koşulmuştur. Ayrıca bu düzenleme ile geniş yetkilerle donatılan valilerin merkezi idare tarafından müfettişler yolu ile denetlenmesi yoluna gidilmiştir (Torun, 2012: 92).

Güvenlik ve genel düzenin sağlanabilmesi için valilere tanınan genişletilmiş yetkiler, vilayetlerin ağırlığını az da olsa merkezin üzerinden kaldırdı. Ancak bu fermanla valilerin görev ve yetkileri arttırılmakla beraber, yine de oldukça kısıtlıydı. Merkezden atanan defterdar ve serasker gibi memurlar, yerel eşraf ve cemaat önderlerinden oluşan meclis valinin görev ve yetkilerini denetleme misyonuna sahip olmayı sürdürdü (Değirmendere, 2015: 107).

1858 tarihinde yayınlanan Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfın-i Kiram ve Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat ile valiler, mutasarrıflar, kaymakamlar ve müdürlerin görevleri yeniden belirlendi. Talimat ile ülkenin eyalet, liva, kaza ve karyelere (köy) bölündüğü; eyaletlerin çeşitli livalardan, livaların çeşitli kazalardan, kazaların çeşitli karyelerden oluştuğı; eyalet idaresinden valinin, doğrudan doğruya merkeze bağlı livaların idaresinden ise mutasarrıfların, eyalete bağlı livaların idaresinden kaymakamların, kazaların idaresinden kaza müdürlerinin sorumlu olduğu açıklanmıştır (Toraman, 2015: 305).

22 Eylül 1858 tarihli Talimat, 1856 Islahat Fermanı'ndan sonra yürürlüğe girmiş olup, bununla hem mülki yöneticilerin görev ve yetkileri hem de mülki taksimat ile ilgili bazı önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Vali, eyalet içindeki defterdar, kaymakam, müdür ve diğer memurların amir ve mercii olmakla beraber bunlar da valinin hukuka aykırı davranışlarını merkeze bildirme hakkına sahiptirler. Kaza müdürünü vali tayin ederdi. Atamalar için sadrazam dışında kimse tavsiye mektubu teklif edemezdi. Vali yanlılık yapan memurların görevlerine son verip yargılanmalarını da sağlayabilmekteydi (Aşgın, 2015: 321).

Kırmızı'ya göre 1858 düzenlemesiyle valiye her konuda mutlak yetki verilmiş; eyalet ve sancak meclisleri vali ve kaymakama danışmanlık yapmak üzere görevlendirilmiştir. Sancak kaymakamları da vali ile aynı yetkilere sahipti, ancak onun emrinde görev yapmaktaydılar. Yani sancak dahilinde başta mahkemeler ve meclisler olmak üzere ilgili kurulların düzenli çalışması, sancağın güvenliği, mali işleri, memurların görevlerine uymalarının sağlanması gibi her türlü konu kaymakamın yetkisi dahilindeydi (Kırmızı, 2007: 24).

Adından da anlaşılacağı üzere bu talimatname mülki amirlerin görev ve yetkilerini tanımlamış, mülki taksimat hakkında da hükümler içermiştir.

“Vilayet Nizamnamesinin 1864'te ilan edilmesine kadar Osmanlı taşrası esas olarak 1849 yılında çıkarılan talimatname temelinde, ancak sonrasında yürürlüğe girip yetki ve sorumluluğun giderek valilerin lehine arttırıldığı 1852 ve 1858 tarihli düzenlemelerin getirdiği değişiklikler uyarınca yönetilmiştir” (Ünver, 2015: 99).

1.6. 1864 NİZAMNAMESİ

“Islahat Fermanı sonrasındaki gelişmelerle birlikte Osmanlı vilayet yönetiminin aldığı biçim, Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim biçimini büyük ölçüde etkilemiş, hatta belirlemiştir” (Ortaylı, 1976: 18). Bu doğrultuda, 1864 yılında vilayet yönetimi ile ilgili üç nizamname hazırlandı. Bunların ilki Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'dir. Daha önce 1861'de yayımlanan nizamname ile yönetilen Lübnan'ın yönetim şekli 6 Eylül 1864'te son bulmuştur. İkincisi, 8 Ekim 1864'te

yayımlanan Tuna Vilayet Nizamnamesi'dir. Üçüncüsü ise 7 Kasım 1864'te yayımlanan Vilayet Nizamnamesi'dir (Çapar, 2015: 140).

Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile Vilayet Nizamnamesi'nin içeriği aynıdır. Ancak Vilayet Nizamnamesi'nde livanın mülki amiri olarak mutasarrıf belirlenmişken, Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde bu görev için kaza müdürü seçilmiştir. Bir diğer fark da, Vilayet Nizamnamesi'nde mali işlerden sorumlu görevli için vilayet defterdarı adı verilirken, Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde vilayet muhasebecisi şeklinde adlandırılmıştır (Çapar, 2015: 143).

“1864 Vilayet Nizamnamesi önce Tuna Vilayeti'nde (bugünkü Bulgaristan ve ilk vali de Mithat Paşa) uygulandı. Merkezîyetçi eğilim nizamnamede açıkça göze çarpyordu. Model olarak Fransız departement sistemi benimsenmişti, ama ondan bile daha merkezîyetçi bir eğilim göze çarpmaktaydı” (Ortaylı, 2008: 430).

Çadircı'nın deyişyle Islahat Fermanı'nın ilan edilmesinden sonra gayrimüslimlerin yönetime daha aktif olarak katılmalarının Avrupa devletlerince talep edilmesi ve yeniliklerin uygulanmasında karşılaşılan iç sorunlar göz önüne alınarak memleket idaresinde nelerin yapılabileceğinin araştırılarak hükümete sunulması için üst düzey devlet görevlilerinden bir komisyon kurulmuş, uzun denilebilecek bir çalışmadan sonra 1864 Vilayet Nizamnamesi hazırlanarak Padişahın onayına ve görüşlerine arz edilmişti (Çadircı, 2015: 141). “1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle şekillenen il sisteminin temel esasları Ahmet Cevdet Paşa, Fuat Paşa ve liberal fikirli Mithat Paşa tarafından hazırlanmıştır” (Boztepe, 2013: 7).

7 Kasım 1864 Vilayet Nizamnamesi, Tanzimat döneminde taşra yönetimine yönelik en kapsamlı ve en sistemli düzenlemenin adıdır. Bu düzenlemede, Mithat Paşa'nın Niş'teki uygulamalarına dayanan tecrübelerinden de oldukça yararlanılmıştır (Aşgın, 2015: 322). 1865'ten itibaren Rumeli'de, Anadolu'da ve Arabistan'da yeni vilayetler kurulmaya başlanmıştır (Gençoğlu, 2011: 35). 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 17 Mart 1867 yılında çıkarılan bir beyanname ile bütün ülkede yürürlüğe gireceği belirtilmiştir (Önen ve Reyhan, 2011: 184).

Değirmendere'nin belirttiği üzere yeni düzenlemeyle eyaletin yerini vilayet almıştır. Valiler tarafından yönetilecek vilayetler, mutasarrıflar tarafından yönetilecek livalara (sancak), livalar kaymakam tarafından yönetilecek olan kazalara ve kazalar da muhtarlar tarafından yönetilecek köylere bölünmektedir. Bu yöneticilerden sadece muhtar merkezden atanmayıp, yerel seçimle belirlenecektir. Vali, geniş yetkilerle donatılmakla beraber merkezden atanan bir görevli olma statüsünü sürdürmektedir. Vilayet yönetiminde ise, valinin yanında vilayet defterdarı, mektupçu, umur-ı hariciye, umur-ı nafia, umur-ı ziraiye ve ticariye memurları görevlendirilmiştir (Değirmendere, 2015: 107).

1864 Vilayet Nizamnamesi ile eyalet adının yerini vilayet, sancak adının yerini liva almıştır. Mülki idare örgütlenmesi yeniden şekillendirilerek, hiyerarşik yapı vilayet, liva ve kaza şekline dönüştürülmüştür. Kaza; nahiye ve karye (köy) biçimindeki yerleşimlerin meydana getirdiği bir mülki birimdir. Bu düzenlemeyle ilk defa nahiyeden bir idari birim olarak bahsedilmekteydi (Çapar, 2015: 141). Toraman'ın da söylediği üzere nizamname ile kaza idaresinin esasları da belirlenmiştir. Buna göre kazanın mülkiye, maliye ve zaptiye işlerine bakmak üzere devlet tarafından bir müdür ataması düşünülmüştür. Müdür, birinci derecede kaymakama karşı sorumlu olup, vali ve kaymakam tarafından verilen emirleri uygulayacaktır. Ayrıca, kazanın mali işlerini yürütecek, bu çerçevede devlet gelirlerinin tahsili ile belirli harcamaların yapılmasını yerine getirecektir. Bunun için bir veya iki kaza katibi istihdam edebilecektir. Müdür, kazada bulunan zaptiye askerlerinin de amiri durumundadır (Toraman, 2015: 308).

1864 Nizamnamesi ile şimdiki adları İl İdare Kurulu ve İl Genel Meclisi olan Vilayet İdare Meclisi ve Vilayet Umumi Meclisi kurulmuştur. Bunun yanında Liva ve Kaza İdare Meclisleri ile köylerde İhtiyar Meclisleri oluşturulmuştur. Vilayetlerde Defterdar, Mektupçu, Hariciye Müdürü ve Müfettiş doğal üye olarak meclislerde yerini almışlardır. Ayrıca bu mecliste iki Müslüman iki de gayrimüslim olmak üzere dört seçilmiş üye görev alacaktı (Torun, 2012: 93).

“Vilayet Umumi Meclisi (İl Genel Meclisi) tüzel kişiliği olmayan, vilayete bağlı her sancaktan seçimle belirlenecek iki Müslüman ve iki gayrimüslim olmak

üzere 4 kişinin katılımıyla meydana getirilecekti. İl genel meclislerinin yılda 1 defa 40 gün toplanması uygulaması 5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu'nun yürürlüğe girişine kadar sürmüştür (Apan, 2015a: 84).

Livalarda (Sancak) idare meclisleri kaymakam başkanlığında bir araya geliyordu. Doğal üyelerini kaza hakimi, belde müftüsü, sancağın maliyesinden sorumlu muhasebeci ve gayrimüslim ahalinin ruhani liderleri oluşturmaktaydı. Ayrıca ikisi Müslüman, ikisi de gayrimüslim olmak üzere dört tane de seçimle gelmiş üyesi mevcuttu (Acar, 2015: 3).

1864 Nizamnamesi ile kazada müdürün başkanlığında, kaza hakimi, müftü, ruhani reisler, kaza katibi ve kaza ahalisinden seçilecek dört azadan mürekkep bir idare meclisi oluşturulması düşünülmüştür. İdare meclisine seçilecek dört üyeden ikisi Müslim, ikisi de gayrimüslim ahaliden seçilecekti (Toraman, 2015: 308).

Çadircı'ya göre 1864 Vilayet Nizamnamesi ile taşra yönetim sisteminde kademeler arasındaki görev dağılımı detaylarıyla tekrardan düzenlenmiş, vali en üst düzeyde hükümeti temsil eden ve çeşitli birimlerin yürüttükleri hizmetleri denetleyen bir görevli konumuna getirilmiştir (Çadircı, 2007: 64).

Yine Çadircı'nın ifadeleriyle 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin Mithat Paşa önderliğinde Tuna yöresinde Tuna Vilayet Nizamnamesi adı altında uygulamaya konulmasından üç yıl sonra 1867'de imparatorluk genelinde ve bu arada Anadolu'da uygulamaya konulması; teşkilat tarihimiz açısından çok büyük öneme sahiptir. Buna rağmen 1867 Vilayet Nizamnamesi yeterince dikkate alınmamış, birçok kişi tarafından yok hükmünde sayılmıştır. Anadolu ve Rumeli'de Tuna Vilayeti Nizamnamesi'ne benzer kalıcı düzenlemelerin 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile yapıldığı kabul gören bir görüştür (Çadircı, 2015: 146).

1.7. 1871 İDARE-İ UMUMİYE-İ VİLAYET NİZAMNAMESİ

Ortaylı'nın belirttiğine göre 1864'ten itibaren Osmanlı Avrupası'nda 10 vilayet (44 sancak), Osmanlı Asyası'nda 16 Vilayet (74 sancak), Osmanlı Afrikası'nda ise 1 vilayet (5 sancak)'ta uygulanan sistemin 22 Ocak 1871'de yeniden

formüle edildiğini ve İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi adıyla hazırlanıp ilan edildiğini görüyoruz (Ortaylı, 2008: 430). Bu nizamnamenin 1913 yılında çıkarılacak olan yeni düzenlemeye kadar uygulamada kalacağını göreceğiz.

1871 Nizamnamesiyle il sistemi, bütün Osmanlı topraklarına yayılmış, ülke genelinde kurumlaşma yoluna girmiştir. 1871 Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesinin aksayan yönlerini düzeltmeye uğraşmış, eksik kalan konular eklenerek vilayet hizmetleri yeniden düzenlenmiştir. Mesela adli ve idari makamların ayrılığı ilkesi hayata geçmiştir. O tarihlerde vilayet idare kurumlarına idari yargılama yetkisi verildiği de görülmektedir (Başa, 2016:172-173).

1871 Nizamnamesi ile vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler ise karyelere (köylere) bölünmüştür. Vilayetin yönetimi valiye, livanın yönetimi mutasarrıfa, kazanın yönetimi kaymakama, nahiyenin yönetimi müdüre ve köyün idaresi ise muhtara verilmiştir (Toraman, 2015: 309-310).

Tural'a göre 1871 Nizamnamesi ile valilere çeşitli hedefler çizilmişti. Bunlar; 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin genel ilke ve prensiplerinin arkasında duracak, vilayetteki ticari, sınai ve zirai faaliyetlerin gelişmesine katkıda bulunacak, yol tamir ve genişletme çalışmalarını destekleyecek, sahil vilayetlerde liman, rıhtım ve kanal inşa projeleri yapılacak, nehir ve göllerin temiz tutulması sağlanacak, kullanılmayan veya elverişsiz arazilerin tarıma açılması sağlanacak, vilayetteki imar faaliyetleri belirli bir istatistik dairesinde yürütülecek, kredi sandıklan, silo, hastane, şirket ve fabrikaların açılması veya sayılarının çoğaltılması için teşviklerde bulunacak, maden ve ormanlardan elde edilen faydaları çoğaltmaya çalışacaklardı (Tural, 2005: 73-74).

Apan'ın dediği gibi vali, il sisteminin genel yöneticisidir. Valinin görevi, mülki, mali, eğitim, sağlık, güvenlik, ceza ve hukuk işlerinin yürütülmesi esas olmak üzere asli kısımlara bölünmüştür. Bu nizamnamenin en önemli özelliklerinden birisi valinin konumunu ayrıntılı açıklamalarla ifade etmesi ve valinin yetkilerini çoğaltmasıdır (Apan, 2015a: 86).

Merkez liva mutasarrıflıkları ve kaymakamlıkları 1871 Nizamnamesi ile kaldırılmıştır (Gençoğlu, 2011: 36). Liva mutasarrıfı, valiye benzer şekilde mülkiye

işleri, maliye ve zaptiyenin idaresi ile ceza ve hukuk davaları hükümlerinin yetkileri çerçevesinde yerine getirilmesinden sorumludur. Kazada kaymakamlar mülkiye işleri, maliye ve zaptiyenin idaresi ile mahkeme kararlarının, yetkileri çerçevesinde yerine getirilmesinden sorumludur. Bu düzenleme ile kaza yöneticisi, günümüzde de olduğu gibi kaymakam olarak isimlendirilmiştir (Toraman, 2015: 309-310).

Kaza ile köy arasına köyler ve çiftliklerin bir araya gelmesinden oluşan nahiyelerin kurulması düşünülmüştür. Valinin inhası ve Dahiliye nezaretinin onayı ile atanan bir müdürün yönetimindeki nahiye, kendi alanına giren köylerin ihtiyar meclislerince gönderilen üyelerden oluşan bir idare meclisini haizdir. Nahiye müdürü, asayiş ve mali konularda hükümetin vekili olmasına karşın köy birimi üzerinde hiçbir denetim ve müdahale yetkisi bulunmamaktadır (Boztepe, 2013: 8). Ortaylı'ya göre köy 20 haneden büyükse ikinci bir muhtar seçerdi. Muhtarların yanında nüfusa göre 3-12 kişilik seçimle kurulan bir İhtiyar Meclisi vardı. Bunlar köyün bekçi, korucu gibi zabıta memurlarının tayin ve yönetimi, vergi tahsili, beledi hizmetlerin gözetimi ile vazifeliydiler (Ortaylı, 2008: 433).

Ünver'in anlatımıyla 1864 Nizamnamesi'nin sadece sonunda vali muavininden ismen bahsedilmekten görev ve sorumluluğu hakkında herhangi bir açıklamaya yer verilmemekteydi. Bununla beraber 1867'de vali muavinliği ataması da yapılmıştı. Konya, Hudavendigar, Kastamonu vilayetlerine Müslüman vali muavini atanırken, Cezayir-i Bahr-i Sefid, Selanik, Yanya, İzmir vali muavinliklerine gayrimüslim tebaadan atamalar olmuştu. Nihayet 1871 Nizamnamesi bir süredir fiili olarak bulunan vali muavinliği kurumunun görev ve sorumluluklarını belirlemiştir. Nahiyeler de bu örneğe dahil edilebilir. 1864 Nizamnamesinde sadece bahsedilmekle birlikte, 1871 Nizamnamesi nahiyelerin yapısını derinlemesine incelenmiştir (Ünver, 2015: 111).

1871 Nizâm-nâmesi ile kaza ile köy arasında bir idarî birim olarak ilk kez nahiyeler ortaya çıkmıştır. Beş yüz kişiden fazla nüfuslu köy ve çiftliklerin bir araya gelmesi bir nahiye birimini meydana getiriyordu. Nahiye müdürü kendisine bağlı köylerin ihtiyar meclislerinden seçilen dörder üyenin katılımıyla oluşan nahiye meclisi ile beraber karar alarak yönetimi sürdürecekti (Torun, 2012: 94). “Daha çok

Batılı devletlerin baskısı üzerine gerçekleştirilen nahiye yönetiminin kurulmasında isteksiz kalınmış ve baskılar sonucunda 1876’da bir Nevâhî Nizamnamesi çıkarılmıştır” (Ortaylı, 2008: 503).

Tablo 1.2: Osmanlı Devleti’nin Son Bulunduğu Dönemde Mülki Taksimat

	VİLAYET	MÜLHAK LİVALAR
1	Aydın (Merkezi: İzmir)	Aydın, Denizli, Saruhan (Manisa)
2	Ankara	Kırşehir, Çorum, Yozgat
3	Adana	Mersin, Kozan, Cebel-i bereket (Osmaniye)
4	Bitlis	Muş, Siirt, Genç
5	Diyaribekir (Diyarbakır)	Ergani (Maden), Mardin, Siverek
6	Edirne	Gelibolu, Kırkkilise (Kırklareli), Tekfurdağı (Tekirdağ)
7	Erzurum	Erzincan, Bayazıt (Doğubayazıt)
8	Hüdavendigar (Bursa)	Ertuğrul (Bilecik)
9	İstanbul	Beyoğlu, Üsküdar
10	Kastamonu	Sinop, Kengiri (Çankırı)
11	Konya	Isparta, Burdur
12	Mamuretülaziz (Harput) (Elazığ)	Malatya, Dersim (Tunceli)
13	Sivas	Amasya, Tokat, Karahisar-ı Şarki (Şebinkarahisar)
14	Trabzon	Lazistan (Rize), Gümüşhane
15	Van	Hakkari
	MÜSTAKİL LİVALAR (Doğrudan Dahiliye Nezaretine Bağlı)	1- Eskişehir, 2- Antalya, 3- Urfa, 4- İçel (Silifke), 5- İzmit, 6- Bolu, 7- Canik (Samsun), 8- Çatalca, 9- Karahisar-ı Sahip (Afyon), 10- Karesi (Balıkesir), 11- Biga, 12- Kayseri, 13- Kütahya, 14- Maraş, 15- Menteşe (Muğla), 16- Ayıntap, 17- Niğde

Kaynak: Şafak Başa, **Kurumsallaşma Bağlamında Dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş 1920-1923**, Ankara, TİAV, 2016, s.185

Tablo 1.3: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinde Hiyerarşik Kademeler

1864 VİLAYET NİZAMNAMESİ	1871 VİLAYET NİZAMNAMESİ
Vilayet – Vali	Vilayet – Vali
Liva – Kaymakam	Liva – Mutasarrıf
Kaza – Müdür	Kaza – Kaymakam
-	Nahiye – Müdür
Karye – Muhtar	Karye – Muhtar

Kaynak: Şafak Başa, **Kurumsallaşma Bağlamında Dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş 1920-1923**, Ankara, TİAV, 2016, s.173

Findley’e göre 1871 Vilayet Nizamnamesi, 1913 yılına kadar yürürlükte kalmış olup bu nizamname, sivil bürokrasi etkisinin başkent dışındaki yönetsel kademelere yaygınlaşmasında ve halk unsurlarının siyasi ve yönetsel süreçlere katılım boyutunun artmasında bir dönüm noktası olmuştur (Findley, 1994: 155).

Özetlemek gerekirse Tanzimat sonrası dönemde Osmanlı taşra yönetiminin vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy şeklinde sıralandığını, eyalet sisteminden vilayet sistemine geçildiğini görüyoruz. Kökleri o yıllara dayanan mülki idare sistemi, merkeziyetçi Osmanlı Devleti'nin yönetiminin gelenekleriyle Fransız yönetim geleneklerinin bir karışımı olarak, yüz elli yıla yakın bir süre taşra yönetimini şekillendirecektir (Çoker, 2003: 41).

1.8. 1876 MEŞRUTİYET DÖNEMİ TAŞRA YAPISI

Vilayetlerin idari durumlarındaki farklılıkların azaltılması çalışması 1871 yılı düzenlemesiyle ülke çapında genel bir hal aldı ve nihayet 21 Şubat 1876 tarihinde yürürlüğe konulan İdare-i Umumiyye-i Vilayat Hakkında Talimat ile valilerin görevleri net olarak tanımlanarak, önceki düzenlemelerden farklı olarak valilere geçici görevler de verilmiş oldu. Bu sayede valilerin yetki ve sorumluluklarının sınırları kesin çizgilerle ortaya konuldu (Değirmendere, 2015: 108).

İlk Osmanlı Anayasası olan ve 23 Aralık'ta ilan edilen 1876 Anayasası ise taşra yönetimi ile ilgili konuları kapsamına almış ve bu konuyu 108. ile 110. maddeleri arasında incelenmiştir. Anayasa taşra idaresinin fiziki yapılanması açısından Fransız yönetim geleneği devam ettirilirken, esasen 1871 yılında kabul edilen taşra idaresine dair ilkeler 1876 Anayasasında yapılan birkaç ufak değişiklik ile aynen kabul edilmiştir (Boztepe, 2013: 8).

Apan'ın ifadeleriyle 1876 Kanun-i Esasîsinin ilk maddesinde Osmanlı ülkesinin yek vücut olduğu ve hiçbir ayırım olmadığı temel bir ilke olarak belirtilmiştir. 108. madde, vilayetlerin yönetimini tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görev ayrımı) ilkeleri ile açıklamaktadır. Tevsi-i mezuniyet, merkezdeki yetkilerin vilayetlerde valiler tarafından kullanılabilmesi; tefrik-i vezaif, merkezin yapması gereken işlerin bir kısmının taşradaki meclislere ve belediyelere devredilmesi demektir (Apan, 2015a: 88). Aynı şekilde bu maddede taşra idarelerinin derecelerinin, meclislerinin oluşturulması özel nizamnamelerle düzenlenecek olması da belirtilmiştir (Kaştan, 2016: 83). 109. maddede ise, Osmanlı ülkesinin mülki idari

bölümleri vilayet, liva, kaza biçiminde açıklanmıştır (Çapar, 2015: 147). Böylece ilk kez mülki birimler Anayasa’da zikredilmiştir.

II. Abdülhamit devrinde vali olarak atanacakların Mekteb-i Mülkiye mezunu olması şartı getirilirken, valilik makamı vilayetin büyüklüğüne, önemine ve makam maaşına göre 3 sınıfa ayrılarak nikâh, doğum, ölüm, nüfus kâğıdı alma, nüfus sayımı yapılması konuları yönetmeliklerle çizilmiş, ayrıca merkez ve taşrada hiyerarşik örgütlenme, disiplin cezaları konuları yeniden ele alınmıştır. Mülki âmir olarak atananların bazı istisnalar dışında, görevleri için yeterli donanımına sahip olmamaları eğitim konusundaki hassasiyetin sebebi olmuştur. Meclis-i Mebusan’ın kapatılmasının ardından II. Abdülhamit’in tahtta olduğu dönem boyunca mülki idareyi ilgilendiren önemli değişiklikler yaşanmamıştır (Apan, 2015a: 89).

1.9. 1913 TARİHLİ İDARE-İ UMUMİYE-İ VİLAYET KÂNUN-U MUVAKKATİ

1908 yılında Rumeli’deki askeri birliklerin isyana başlamasıyla II. Abdülhamit, 1876 Anayasası’nı yeniden yürürlüğe koymaya mecbur olmuştur. Böylelikle Osmanlı tarihinde II. Meşrutiyet Dönemi de başlamıştır. Meşrutiyet’e karşı olan grupların tahrik ettiği ve 31 Mart Vakası adı verilen gerici ayaklanma, Rumeli’den gelen Hareket Ordusu tarafından kısa sürede bastırıldıktan sonra II. Abdülhamit tahttan indirildi ve Anayasa, daha demokratik bir parlamenter sistem yönünde değiştirildi (Başa, 2016: 180-181).

Kaştan’ın da dediği gibi II. Meşrutiyetin ilanından sonra ülke yönetimi konusu tekrar gündeme gelerek Şuray-ı Devletçe çalışma yapmak üzere bir kurul oluşturulmuştur. Kanun-i Esasî ve vilayetlerden alınan bilgilere göre hazırlanan tasarı Şuray-ı Devlet’te görüşülmesinin ardından meclise sevk olmasına rağmen Balkan savaşları nedeniyle kanun haline geçmemiştir. Balkan savaşları neticesinde oluşan hükümet bu tasarıyı bazı değişikliklerle beraber ele alarak 15 Mart 1913’te Geçici Kanun halinde meclisten çıkararak yürürlüğe sokmuştur. Bu kanun ile ilk kez vilayet merkezleri merkez kazası statüsüne getirilerek yönetici olarak başına bir

kaymakam tayin edilmiştir. Böylece Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri ilk kez vilayet merkezinde ayrı bir birim meydana getirilmiştir (Kaştan, 2016: 83).

1913'te kabul edilen Geçici Kanun, ilin yönetimini genel ve özel olmak üzere ikiye ayıracaktır. Birinci kısımda bahsedilen ilin genel yönetimi, 1864 Nizamnamesi ile getirilen esaslar çerçevesinde sürdürülmüştür. Mülki açıdan vilayet-liva-kazana-nahiye-köy şeklindeki gelenek biçimini korumaya devam etmiştir (Boztepe, 2013: 9).

1913 Kanun-i Muvakkati'nin 62. ve 64. maddeleri değiştirilerek, Vilayet İdare Kurulu, valinin veya muavininin başkanlığı altında defterdar, muhasebeci, tahrirat müdürü, maarif müdürü, nafia mühendisi ile sıhhiye, ziraat ve ticaret müdürlerinden meydana gelecektir. Dolayısıyla yeni düzenleme ile beraber idare meclislerindeki cemaat temsilcileri ve mebuslardan gelen bütün itirazlara karşın seçilmiş temsilcilerin görevine son verilmiştir (Şinik, Görgün, 2014: 784).

“Bu Geçici Kanunun il idaresi ile ilgili bölümü 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, il özel idareleri ile ilgili bölümü ise 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na kadar varlığını sürdürmüştür” (Apan, 2015a: 93).

Apan'a göre bu kanunun getirdiği en önemli yenilik, İdare-i Hususiye-i Vilayet kısmıyla ilin özel idaresinde kendisini gösterir. Geçici Kanun, sonraki dönem il özel idaresinin tüzel kişiliğini, kendisine has görev ve yetkileri ile mal varlığını ortaya koymuştur. Kısacası bu düzenleme günümüzdeki il özel idareleriyle ilgili ilk hükümlerden bahsetmiştir. İlin özel idaresi, vilayet ölçeğinde bir yerel yönetim kurumunu temsil etmektedir ve ilin yerel hizmetleri bu birimin yetki ve sorumluluğuna verilmiştir (Apan, 2015a: 92).

Şinik-Görgün'ün deyişiyle 1913 tarihli Geçici Kanuna göre, her il merkezinde bulunan il genel meclisi, her kazadan gelen bir temsilciden meydana gelmektedir. Yine kanuna göre her on iki bin beş yüz erkek nüfus için bir temsilci yollanabilmektedir. Ancak, gerek Cumhuriyet rejiminin halkın temsil gücünü artırmaya yönelik yapısı, gerekse de il yapılan sancaklarla beraber il nüfusunun azalmış olması sebebiyle il genel meclisine yapılan düzenleme ile birlikte kazalardan

seçilecek her bir üye için yedi bin beş yüz nüfus uygun bulunmuştur (Şinik, Görgün, 2014: 796).

Kaştan'a göre bu Geçici Kanun ile valiler güçlendirilerek yetkileri arttırılmıştır. Valinin idari, güvenlik, denetleme ve maliye ile ilgili görevleri vardır. İdare şube reislerinin atamasında merkeze görüş bildirmektedir. Emniyet ve asayişin sağlanması için yeteri kadar emniyet gücü bulundurur, hatta bu gücü yeterli görmezse askeri birliklerden talep edebilir (Kaştan, 2016: 86). Vilayetlerde ise idare meclisleri kurularak memurların yargılanması ile idari işlerin yürütülmesi konusunda sorumlu tutulacaktı. İdare meclisleri vilayetlerin merkezleri ile livalarda yer alacak, bünyesinde halktan seçilecek kişilerle idare şube başkanlarını bulunduracaktı (Keskin, 2009: 375).

1919 yılına gelindiğinde Osmanlı Devleti'nin fizikî sınırlarında; 15 vilayet, 17 müstakil 35 mülhak liva, 302 kaza ve 679 nahiye bulunmaktaydı. Bu idarî miras olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti'ne geçmiş, sadece livaların adı "il" yapılmış, illerin sayısı coğrafi olarak yapılanmaları değiştirilmeden arttırılmıştır. Bu sayede bütün sancaklarda ve livalarda vilayetlerin kurulmasıyla toplam adet 74 vilayet oluşturulmuş ve bunlar Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk illeri haline gelmiştir (Boztepe, 2013: 9).

Tablo 1.4: 1864 – 1921 Arası Mülki İdareyi Düzenleyen Mevzuat

YILI	ADI	AÇIKLAMA
1864	Tuna Nizamnamesi	Eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişin ilk örneği
1864	Vilayet Nizamnamesi	Mülki idarenin günümüzdeki biçiminin kuruluşu
1867	Vilayet Talimatnamesi	Vilayet sisteminin yaygınlaşması
1871	Vilayet Nizamnamesi	1864 Nizamnamelerinin geliştirilmesi, daha fazla merkezîyetçilik
1876	İdare-i Umumiye-i Vilayat Hakkında Talimat	1864 ve 1871 Nizamnamelerini tamamlayıcı hükümler
1876	Kanun-i Esasî	Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif ilkelerinin anayasallaşması
1913	İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati	İl genel ve il özel yönetimlerinin ayrılması

Kaynak: Ahmet Apan, *Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel ve İşlevsel Dönüşüm*, Ankara, TİAV, 2015, s.93

1.10. CUMHURİYET DÖNEMİNDEN GÜNÜMÜZE TAŞRA YAPISI

1.10.1. 1921 Anayasası Döneminde Mülki İdare

Mülki idari yapılanma çalışmaları Milli Mücadele döneminde de sürmüştür. I. Dünya Savaşı sonrasında ciddi toprak kaybı yaşamış olan ülkenin yeniden idari yapılanmaya tabi tutulması zorunlu olarak görülmüştür. Mondros Ateşkes Antlaşması'ndan sonra Osmanlı Devleti'nin hakimiyetinde; 15 vilayet, 17 müstakil (bağımsız) liva, 35 mülhak (bağlı) liva ve 302 kaza mevcuttu (Gül, 2016: 137).

Türkiye Cumhuriyeti'nin monarşik Osmanlı Devleti ile siyasi, sosyal ve anayasal düzen bakımından benzerliği bulunmamaktadır. Buna karşılık Osmanlı mülki idare birimleri ile Cumhuriyetin mülki idare birimleri arasında farklılık da görülmemiştir. Saltanatın hemen bütün vilayet ve sancakları Cumhuriyet devrine vilayet (il) olarak geçmiştir (Kubilay, 1998: 113).

13 Kasım 1918'de İstanbul'un işgal edilmesiyle Osmanlı Devleti'nin işlevlerini kaybetmesinden doğan boşluğu doldurmak üzere Anadolu'da ortaya çıkan hareket devlet olarak örgütlenme ihtiyacı hissetmiş ve bu amaçla yeni bir örgütlenme kanunu ya da anayasa hazırlanması zorunluluğu kendisini göstermiştir. Bu süreçte 20 Ocak 1921'de kabul edilen Teşkilatı Esasiye Kanunu, yeni devletin örgütlenmesini hukuksal bir temele oturtmuştur. 1921 Anayasası, 1876 Kanuni Esasi'yi yürürlükten kaldırmamıştır. Kanuni Esasi'nin 1921 Anayasası ile çelişmeyen maddeleri yürürlükte kalmıştır (Kırılmaz, 2014: 27).

1921 Anayasası yaklaşık üç yıl yürürlükte kalmış ve 1924'te yerini yeni bir anayasa almıştır. Bu kısa süre içinde de Kurtuluş Savaşı'nın yürütülmesi ve ulusal egemenlik ilkesine dayanan yeni bir devletin kurulması gibi olağanüstü olaylar bu anayasa ile hayata geçirilmiştir (Uygun, 2015: 7).

“TBMM'nin açılmasından sonra, 7 Şubat 1921 tarihinde hazırlanan “Teşkilatı Esasiye Kanunu” Cumhuriyetin ilk anayasası olarak kuvvetler birliği ilkesini kabul etmiştir” (Çimen, 2007: 201).

1921 Anayasası'nın yürürlükte olduğu süre içerisinde il kademelenmesinde meydana gelen değişikliklerin gerekçeleri, Atatürk'ün TBMM'deki çalışmalarla ilgili söylev ve demeçleri ile yurt gezileri sırasında yaptığı çeşitli konuşmalarda net bir şekilde ortaya konmuştur. Atatürk, TBMM'deki bir konuşmasında "... idari taksimatımız esasen memleketin coğrafi ve iktisadi icaplarına henüz uygun değildir. İdari taksimatta askeri, mali ve adli teşkilat dahi dikkate alınarak esaslı değişikliklerin yapılması için dört bakanlık müsteşarından kurulu bir komisyon tarafından gerekli araştırmalar yaptırılmaktadır." demektedir (Sanal, 1998: 181).

Ulucak'ın ifadeleriyle 20 Ocak 1921'de Meclisin kabulünü alan Anayasa, hem önceki Kanûn-i Esasî'ye, hem de yabancı ülke anayasalarına oranla oldukça kısa ve özlü bir anayasaydı. Bu temel hukukî metin 23 madde ve bir tek maddeyi içeren iki kısma bölünmüştür. "Mevâd-i Esasiye" denilen ilk kısımda temel hükümler sıralanmıştır. "İdare" başlığını taşıyan ikinci kısım ise yönetim kademeleri, il meclisleri, genel mütteliklik bölgeleri gibi ülke taşra yönetimine ilişkin konuları belirtmiştir (Ulucak, 2010: 56).

1921 Anayasası'nın çıkarıldığı tarihte mülki teşkilat vilayet, sancak/liva, kaza ve nahiye şeklinde sıralanmıştır. Sancaklar ve diğer tabirleriyle liva ve mutasarrıflıklar kural olarak vilayetlere bağlı iseler de mülhak sancakların yanında müstakil denilen bazı sancaklar da doğrudan merkeze bağlıydı. Osmanlı Devleti'nin son zamanlarında bu dört kademeli taşra teşkilatı TBMM hükümeti zamanına aynı biçimde geçmiştir. Ancak arkadan 1921 Anayasası kademe sayısını dörtten üçe düşürmüştü ve taşra teşkilatından sancakları çıkarmıştır (Kubilay, 1998: 113).

Apan'a göre 1921'de kurulan TBMM Hükümeti ve sonrasında Cumhuriyet temel olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun mülki idaresi ve bürokrasisi üzerine kurulmuştur. Türkiye üzerine birçok eseri bulunan Rustow'a göre; Osmanlı ordusu subaylarının %93'ü ve kamu görevlilerinin %85'i, İmparatorluğun çöküşünden sonra Türkiye'de kalarak Türkiye Cumhuriyeti'nin bürokratik yönetim geleneğinin temelini inşa etmiştir. Bu süreçte 1913 tarihli geçici kanundan sonra mülki idareyle ilgili olarak yapılan en önemli düzenleme 20 Ocak 1921 tarihli ve 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'dur. Bu kanunun 10. maddesinde "Türkiye, coğrafi, vaziyet ve

iktisadi münasebeti nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasim olup, kazalar da nahiyelerden tereküp eder” ifadesine yer verilmiştir. Kanunla birlikte yeni devletin merkezileşme süreci “il esasına dayalı örgütlenme” ile başlatılmıştır (Apan, 2015a: 99). “1921 Anayasası, neredeyse bir özel kanun gibi mülki idare birimlerini tarif etmiş ve hangi idareciler eliyle bu birimlerin idare edileceğine yer vermiştir. İllerin tüzel kişiliğinin tanınması da yine bu dönemde olmuştur” (Yaşar, 2011: 14).

Uygun’un anlatımıyla 1921 Anayasası’nın vilayeti düzenleyen 11. maddesi, kamusal sorumlulukları ikiye bölerek bir kısmını merkezi yönetime, diğer kısmını da vilayet yerel yönetimine vermiştir. Vilayet, tüzel kişiliğe sahip özerk bir yönetimdir. Anayasanın tek tek sayarak vilayeti yetkilendirdiği alanlarda konuların düzenlenmesi ve icrası vilayet meclislerine (şura) devredilmiştir. Vilayet halkı tarafından seçilen şura, kendi içinden bir başkan (reis) ve yürütme kurulu (idare heyeti) da belirleyecektir. Vilayetleri oluşturan ilçeler (kazalar) tüzel kişiliği olmayan idari ve inzibati birimler olarak karşımıza çıkar. İlçeleri oluşturan bucaklar (nahiyeler) ise iller gibi tüzel kişiliğe sahip, meclisleri ve yürütme kurulları olan özerk birimler olarak görülmektedir (Uygun, 2015: 7).

Anayasa’nın 10. maddesi kapsamında Osmanlı döneminin liva kademesi ismen lağvedilmiştir. Bu dönemde mülhak livalar müstakil hale getirilerek ya da yeni müstakil livalar kurularak toprağa dayalı örgütlenmede günümüzün il ölçeği esas alınmış ve Osmanlı vilayetleri tarihe karışmıştır. Buna göre 1920-1924 döneminde 36 mülhak liva müstakil yapılmış, 6 yeni müstakil liva kurulmuş, 15 vilayet merkezi ve 17 müstakil liva ile birlikte toplam il sayısı 74’e çıkmıştır. Görüldüğü üzere yapılan değişikliklerle Osmanlı’nın liva kademesine (il ölçeğine) vilayet adı verilmiş; vilayet ölçeği kaldırılmış ama vilayet adı devam etmiştir (Apan, 2015a: 100).

1921 Anayasası’nda vilâyetlerde halk tarafından seçilmiş bir idare heyeti ve bunun başkanı ile Meclis Hükümetince atanan valinin görev yapacağı ikili bir sistem düşünülmüştür. Bu yapının benzeri, günümüzde il genel meclisi başkanı ile valinin birlikte çalışması şeklinde yeniden kurulmuştur (Mahmutoğlu, 2011: 146).

1921 Anayasası'nda valiliklerin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisi ortadan kaldırılmış, sadece mülki birim olan kazalar üzerinde denetim yetkisine sahip olacakları belirtilmiştir. Öte yandan bir mahalli idare birimi olan nahiye üzerinde de denetim yetkisi elinden alınmıştır. Vilayet meclislerine devletin temel karar alanları dışında karar alma yetkisi verilerek, mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerde mahalli idarelerin asıl, merkezi idarenin istisnai ve sınırlı yetkili olduğu açıklanmıştır. Valiler mahalli idareleri dışarıdan izlemekle ve olumsuz durumları merkeze bildirmekle yetkili kılınmışlar, merkezin yetkileri son derece sınırlı tutulduğundan, taşrada sadece idari ve kolluk görevlerine sahip, mahalli idarelerle ilişkilerde “gözetmen” olarak tanımlanabilecek bir görevle yükümlü kılınmışlardır (Mahmutoğlu, 2011: 147).

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu iller için görev ayırımı ilkesinden söz etmemekle beraber, merkezi yönetim ile il yönetimi arasında bir görev ayırımına gitmiştir. Kanun, idare başlığı altında mülki teşkilatı, vilayet, kaza, nahiye olarak sıraladıktan 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 birim olarak anılmıştır. İller tüzel kişiliği olan özerk kuruluşlar olarak karşımıza çıkar. Vali vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi konumundadır. Kaymakam ise kazanın yönetiminden sorumlu olup, valinin emri altındadır ve aynen valiler gibi TBMM tarafından tayin olunurlar (Başa, 2007: 21).

1921 Anayasası'nda, 1876 Anayasasında yer alan tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkelerini içeren açık hükümler yer almamaktadır. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nu hazırlayanlar ve onu görüşerek kabul edenler, doğal olarak meşrutiyet ortamından ve bu dönemin tartışmalarının etkisinde kalmışlardır. Dolayısıyla âdem-i merkeziyet anlayışı, kuşkusuz siyasi olayların belirlediği çerçeve içinde ve 1920'lerde, asıl anlamına uygun biçimde ilerlemiştir. Bundan dolayı 1921 Anayasası'nın oldukça güçlü bir âdem-i merkeziyete gittiği belirtilebilir (Başa, 2007: 22). Ancak Anayasa'da üzerinde durulan durulan bu ilke yürürlüğe girememiştir (Ulucak, 2010: 57).

1921 Anayasası'nda yeni bir düzenleme olarak "Umumi Müfettişlik" uygulamasına rastlıyoruz. Anayasanın 22. ve 23. maddeleri ile 1913 yılından beri faaliyette olan Umumi Müfettişlikler anayasal güvence altına alınmıştır. Vilayetler ekonomik ve toplumsal ilişkileri itibarıyla birleştirilerek umumi müfettişlik kıtaları oluşturulmuştur. Umumi müfettişlikler bölgenin genel asayişini sağlamak, vilayetlerin işleri arasında ahengi sağlamak ve kamu görevlilerinin işlerini teftiş etmekle sorumlu tutulmuşlardır. Umumi müfettişlik bölgeleri belirlenmiş, ancak hayata geçememiştir (Kırılmaz, 2014: 28).

Taşdan'a göre 25 Haziran 1927'de 1164 sayılı Kanun ile kurulan Umumi Müfettişlikler Cumhuriyet döneminde denenmiş ancak geleneksel yapıda rahatsızlıklara sebebiyet vermiştir. Bazı alanlarda bakan yetkisine sahip olan Umumi Müfettişler bölgesi dahilindeki vilayet valilerinin bazı kararlarını bozabilecek veya değiştirebilecek yetkideydiler. Bununla birlikte mahallin en büyük mülkiye amiri yine valilerdir ve müfettişlik vilayet üzerinde bir makam değildir (Taşdan, 2003: 45).

25 Haziran 1927 tarihli kanun layihasının gerekçesinde mevcut 63 vilayetin arasında ekonomik, sosyal ve coğrafi bakımdan bağlılık olduğu ve bu vilayetlerin müşterek menfaat ve ihtiyaçlarını mahallerinde karşılamak ve aynı zamanda vilayeti sıkı bir şekilde teftiş altında tutmak amacıyla umumi müfettişliklerin oluşturulmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir (Şinik, Görgün, 2014: 800).

1164 sayılı Kanuna dayanılarak merkezleri Diyarbakır, Edirne, Elazığ ve Erzurum olmak üzere dört genel müfettişlik kurularak, bunlara bağlı kararnamelerde belirtilen 20 il dahil edilmiştir. Ayrıca 1945'te Adana, Gaziantep, Hatay ve İçel illerini kapsayan beşinci ve son müfettişlik ihdas edilmiştir (Çapar, 2018: 85).

Esas olarak güvenlik tedbirleri olarak kurulan ve bazı yerlere usulen uzatılan bu teşkilattan zamanına göre bir ölçüde fayda görülmüş ise de vilayette en büyük mülkiye amiri valinin olmasına dair hemen yedi asrı bulan geleneğe aykırı olması yüzünden uygulamada bazı aksaklıklar meydana gelmiştir (Kubilay, 1998: 113).

Bir mülki yönetim birimi olmayan, daha çok güvenlik ve ulusal birlik kaygısıyla kurulmuş olan genel müfettişliklerin görevlerini ve dönemlerini

tamamladıkları gerekçesiyle uygulamadan kaldırılması fikri, 5442 sayılı Kanunun görüşülmesi esnasında konuşulmakla beraber 1164 sayılı Kanun, 1952 yılında çıkarılan 5990 sayılı Kanunla mülga edilmiştir (Çapar, 2018: 85).

Sonuç olarak diyeceğimiz, TBMM, ayrılıkçı feodal unsurları bastırmak ve kendi egemenliğini kurmaya çalışırken, toprak üzerindeki örgütlenmeyi sıkılaştırmış ve il esasını tercih etmiştir. Ancak dönem itibariyle yerel egemenlerin gücü, il yönetimine geçilmesi ile beraber güçlü bir âdem-i merkezileşmeyi de beraberinde getirmiş ve bunun sonucu olarak illere yönetsel karar alabilme ve uygulama yetkisi verilerek, iller tüzel bir kişilik olarak kabul görmüştür. Ancak oluşan âdem-i merkeziyetçi yapı merkezi hükümet tarafından sakıncalı bulunup, bu sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla umumi müfettişlik birimleri meydana getirilmiştir (Şinik, Görgün, 2014: 802).

1.10.2. 1924 Anayasası Döneminde Mülki İdare

Cumhuriyet'in 1923 yılında ilan edilmesi ile başlayan dönemde Osmanlı Devleti tarih sahnesinden kalkmış, süreç uluslaşma yönünde işleyerek Osmanlı Devleti çok milletli yapısını modern anlamda çok uluslu devlete çeviremediğinden önceki dönemlere göre daha homojen yapıya sahip bir ulus-devlet meydana gelmiştir. Ulus-devletin inşa sürecinde ise merkeziyetçiliğin ağır bastığını görüyoruz. Bu merkeziyetçilik aracılığıyla bir taraftan toplum Cumhuriyet'in üzerine kurulduğu temel ideoloji etrafında şekillendirilmeye çalışılırken, diğer taraftan Cumhuriyet yöneticileri önceki dönemin feodal gruplarının tasfiyesine çalışmışlardır. Bunun yolu ise merkezin her alana hâkim olması ile mümkündür (Şinik, Görgün, 2014: 778).

Cumhuriyet döneminde Osmanlı devletinden devralınan ve artarak büyüyen bürokratik merkezi devlet içinde yer alan taşra yönetimi ciddi bir tartışmaya konu yapılmadan varlığını sürdürmesine rağmen fonksiyonları ve etkinliği bakımından aynı konumunu muhafaza edememiştir. Kaymakamlık mesleği açısından taşra yönetiminde ana hatlarıyla devletin görev tanımındaki değişimler, siyaset-yönetim, örgütlenme yapısındaki değişim gibi alanlarda pek çok zorluk ortaya çıkmıştır (Çimen, 2005: 25).

Mahmutoğlu, 1924 Anayasası'nı gerek hazırlanışı gerekse kabul edilişi bakımından ilk mükemmel anayasa olarak değerlendirilmektedir. Ona göre bu Anayasa, 1921 Anayasası'nın aksine kişi hakları ve özgürlüklerine 20 madde ayırarak o dönemde önemli bir başarıya ulaşmıştır (Mahmutoğlu, 2011: 147).

İkinci Meclis, 1924 Anayasası'nı 20 Nisan 1924 günlü toplantısında kabul ederek yürürlüğe koymuştur. 1924 Anayasası bazı değişikliklere uğramış olsa da 1961 Anayasası çıkana kadar geçerliliğini korumuştur. Cumhuriyetin ilanı ve o dönemde cumhuriyetle yönetilen devletlerin anayasalarından önemli sayılan hususlar dikkate alınarak, ulusal ihtiyaçlara cevap verecek bir anayasa hazırlanmak istendiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte 1875 tarihli Fransız Anayasası'ndan ve Lehistan Anayasası'ndan alınmış kuralların bulunduğunu söylemek gerekir (Kırılmaz, 2014: 28).

Şinik-Görgün'ün anlatımıyla 1924 yılının Mart ayı itibariyle meclisin gündemine gelen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu gerekçesinde, “bir merkezin kavi bulunması memleketi ila eder. Âdem-i merkeziyet ise zahiren hürriyet aknumini takviye eder ise de bedii zaıftır” ibaresini kullanarak usul olarak merkeziyetçiliği açıkça vurgulamıştır. Yine gerekçede âdem-i merkeziyet usulünün federasyon yöntemi için uygun olduğu belirtilirken, federasyon usulünün ise “vahdeti milliyeyi haiz memleketlerde” uygulanamayacağından bahsedilir. Vilayet yönetimi ise tevs-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine dayandırılacaktır. Kanunun gerekçesinde yer alan bu ifadelerin de ortaya koyduğu gibi, 1921 Anayasası'nın âdem-i merkeziyetçi ruhundan tam bir ayrılış yaşandığını söyleyebiliriz (Şinik, Görgün, 2014: 786).

Cumhuriyet yıllarında mülki idare yapılanması ile ilgili ilk madde Teşkilat-ı Esasiye'de yer almaktadır. Teşkilat-ı Esasiye'nin 10. maddesinde “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet nokta-i nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelere tereküp eder” ifadesi ile belirtilmiştir. Maddeden anlaşıldığı üzere livalar, idari teşkilatlanmanın dışında tutulmuştur. 1924 Anayasası'nın 89. maddesinde ise Teşkilat-ı Esasiye'nin 10. maddesi biraz daha geliştirilerek, “...iller ilçelere, ilçelere bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir.” şeklinde ifade edilmiştir (Gül, 2016: 137).

Apan'ın deyişyle Cumhuriyet ilan edildikten sonra 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilen, anayasa niteliğindeki 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 89, 90 ve 91. maddeleri mülki kademeleri saymıştır. 1924 Anayasası 89. maddesinde mülki kademeleri sayarken il, ilçe ve bucaklara kasaba ve köyleri de dâhil ederek beşli bir yapıyı düşünmüştür. Bu anayasanın, 1921 tarihli düzenlemeden farkı nahiye (bucak) teşkilatlarından sonra kasaba ve köyleri de mülki kademe olarak tanımlanmasıdır. Bu durum 18 Nisan 1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'na aynen geçmiştir. Ayrıca mülki kademelerin tamamının anayasada sayılması ve anayasal mülki kademe haline getirilmeleri de dikkat edilmesi gereken bir noktadır (Apan, 2015a: 101).

1924 Anayasası'nın diğer iki anayasadan en önemli farkı, mülki idari birimlerin sayısındaki azalıştır. Cumhuriyet'ten önce idari bölümler vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy şeklinde sıralanırken, bunlardan liva birimi lağvedilmiştir. Buna karşılık, idari birimler eskiye oranla küçülürken, il sayısında ise artış yaşanmıştır. İdari birimlerin küçültülmesi, 1921 Anayasası'nda öngörülen ancak uygulamaya geçirilemeyen umumi müfettişlik kurumunun tesis edilmesine fırsat sunmuştur (Şinik, Görgün, 2014: 787).

1924 Anayasası'nda il yönetimi üç bölümden meydana gelmektedir; vali, il idare başkanları ve il idare kurulu. Vali ilde yönetimin başı olarak devleti, hükümeti ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil etmekle görevlidir. Yine Anayasa'ya göre valiler İçişleri Bakanının inhası ve Bakanlar Kurulu kararıyla Cumhurbaşkanı tarafından tayin edilmektedir. İl idare başkanları, her bakanlığın il teşkilatının başında bulunan en üst düzey memurları konumundadır. Bunlar valinin emrinde olup, görevlerinden dolayı valiye karşı sorumlu olmaktadır. İl idare kurulu, ilde valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim müdürü, bayındırlık müdürü, sağlık müdürü, veteriner müdürü ve tarım müdüründen oluşan kurula verilen addır. 1864 yılındaki Vilayet Nizamnamesinde idare meclisi olarak adlandırılan kurumlar il ve ilçe idare kurulları haline getirilerek, idari ve yargısal yetkiler ile danışma nitelikli karar alabilme yetkilerine sahip olmuşlardır (Kırılmaz, 2014: 34).

1924 Anayasası'nda ise ilçeye ait herhangi bir düzenlemenin yer almadığı göze çarpmaktadır. İlçe yönetiminin başında kaymakam vardır. Kaymakamları İçişleri Bakanı tayin etmektedir. Diğer yönetim organları ise ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulundan oluşmaktadır. İlçe idare şube başkanları yazı işleri müdürü, mal müdürü, hükümet doktoru, veteriner, tarım teknisyeni, ilköğretim müdürü, emniyet amiri, jandarma komutanı ve nüfus memuru şeklinde sıralanmıştır (Kırılmaz, 2014: 34).

Uygun'un ifadeleriyle illerin, şehirlerin, kasabaların ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğunu belirten 1924 Anayasası, 91. maddesinde "illerin işleri yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur" hükmünü getirmiştir. Böylece, ilk kez 1876 Anayasası ile benimsenen söz konusu iki ilke yeni anayasada da aynı kavramlarla devam etmiştir. Ancak "görev ayrımı" ilkesi, artık 1921 Anayasası'ndaki anlamıyla kullanılmamaktadır (Uygun, 2015: 8).

Anayasa, ülkedeki vilayet, kaza, nahiye bölünmesini aynen kabul etmiş, nahiyelerin kasaba ve köylerden oluşacağını dile getirmiştir. Bu ayrım da yine coğrafi durum ve ekonomik şartlar göz önünde tutulmuştur. Ülkenin mülki yönetimi, vilayet, kaza ve nahiyelere bölünmüştür. Burada dikkat çeken yenilik nahiyelerle alakalıdır. Nahiye, sınırları içinde yer alan kasaba ve köyler bir yanda tutulursa, artık yeni statüyle birlikte tüzel kişiliğini kaybetmiştir. Bu açıdan nahiye kazaya daha yakın hale getirilmiştir (Başa, 2007: 24).

Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu, 13 Mayıs 1926 tarihinde hazırlanarak Meclis'e yollanmıştır. Hükümet, kanun ile ilgili meclise bir de rapor göndermiştir. Bu raporun ana konusu ise ilga edilmesi gereken illerdir. Raporda; vilayet niteliği taşımayan vilayetlerin lağvedilmesi, lağvedilen vilayetlerin kaza, nahiye ve köylerinin hangi vilayetlere taksim edileceği, yeni kaza ve nahiyelerin kurulmasındaki esaslar belirtilmiştir. Bütün bunlara karar vermekle yetkili; Dâhiliye, Nafia, Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye, Müdafaa-i Milliye ve Erkan-ı Harbiye Umum Riyaseti'nin temsilcilerinden oluşan bir heyet kurulması uygun görülmüştür. Kanun, 29 Mayıs'ta

gündeme alınarak kabul edilmiş ve 26 Haziran 1926'da Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir² (Gül, 2016: 138).

“Buna göre raporda on bir vilayetin kaza statüsüne indirilmesi istenmektedir. Bu on bir vilayet, Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Genç, Ergani, Ardahan, Siverek, Kozan, Muş ve Dersim olarak belirtilir” (Şinik, Görgün, 2014: 793).

Sanal'a göre 1921 ve 1924 Anayasalarında belirtilen düzenlemelerin gerçekleştirilebilmesi için Meşrutiyet Dönemi'nden kalan hukuk metnlerinin günün koşullarına uygun olarak gözden geçirilmesi ve yeni bir il idaresi kanunu çıkarılması görüşü kabul edilmiştir. Bu amaçla, 1927 tarihli İl İdaresi Kanunu ile taşra yönetim kademeleri 1924 Anayasası'na uygun olarak düzenlenmiştir (Sanal, 1998: 182).

1924 Anayasası'nda ise genel müfettişlik kurumundan bahsedilmiş olmakla birlikte, doğu bölgesinde bazı ayaklanmaların ortaya çıkması neticesinde, 25.6.1927 tarih ve 1164 sayılı Kanun ile bu bölgede genel müfettişlikler kurulmasına karar verilmiştir. 27.11.1927 tarih ve 5858 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Talimatname ile genel müfettişlerin görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Bu Talimatnameye göre, genel müfettişler kendi bölgelerinde hükümetin vekili ve tüm bakanların temsilcisi durumundadır. Bölgedeki valiler dahil tüm memurlar genel müfettişe karşı mesuldur. Genel müfettişler idari açıdan tam yetkili olup, askeri birlikler ile emniyet ve asayiş güçlerini sevk ve idare yetkisine de sahiptir (Sanal, 1998: 183).

Kartal'a göre 1921 ve 1924 Anayasalarında düzenlenmiş idari bölümlenme ile 1913 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı'ndaki idari bölümlenme

²Cumhuriyet döneminde mülki idarede yapılan ilk köklü değişiklik 1926 yılında yaşanmıştır. Dâhiliye Vekâleti tarafından üç buçuk ay gibi kısa bir sürede hazırlanan layiha ile 11 il ilçeye, 27 kaza nahiyyeye dönüştürülmüştür. Ayrıca 60 nahiye ilga edilmiş, 18 de yeni kaza teşkil olunmuştur. Bu kanun ile birlikte; Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Ardahan, Muş, Dersim, Genç, Siverek, Ergani ve Kozan ilçeye dönüştürülmüştür. Silivri, Büyük Çekmece (Çatalca), Beykoz (Üsküdar), Abdurrahmangazi (Üsküdar), Ladik (Amasya), İlisu (Amasya), Yumurtalık (Adana), Hassa (Cebelibereket), Zir (Ankara), Erdek (Karesi), İznik (Kocaeli), Yalova (Kocaeli), Kadı Şehri (Bozok), Borçka (Artvin), Ayvacık (Çanakkale), Narman (Erzurum), Hoşap (Van), Adilcevaz (Van), Harput (Elaziz), İpsala (Gelibolu), İnoz (Gelibolu), Şarköy (Tekirdağ), Havsa (Edirne), Lalapaşa (Edirne), Pınarhisar (Kırklareli), Gazipaşa (Silifke) ve Halfeti (Gaziantep) kazaları nahiye hâline getirilmiştir (Gül, 2016: 140-141).

çelişki içindedir. Şöyle ki, 1913 tarihli Geçici Kanun ile ülke vilayetlere, vilayetler livalara (sancaklara), livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler de köylere ayrılmıştır. 1921 ve 1924 Anayasalarında ise bu sıralamadan vilayet ve kaza arasında yer alan livalardan bahsedilmemiştir. Oysa Tanzimat'tan itibaren Osmanlı Devleti'nin idari bölümlenmesi hukuki metinlerde eyalet, liva (sancak), kaza, nahiye (1864 Vilayet Nizamnamesi'yle birlikte) ve köy olarak belirlenmiştir. Anayasa ve Kanun arasındaki bu çelişki/farklılık 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı Kanunu ile giderilmiştir (Kartal, 2013: 21).

1.10.2.1. 1426 Sayılı İl İdaresi Kanunu

İl yönetimi ile ilgili bir diğer kanun da 18 Nisan 1929 tarih ve 1426 sayılı İl İdaresi Kanunu'dur. Bu Kanunun mülki idare bölümlenmesini ilgilendiren ilk maddesinde "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebetler yönünden vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir." ifadelerine yer verilmektedir. Aynı kanunun 2. maddesinde ise "vilayet teşkili veya mevcut vilayetlerden birinin kaldırılması veyahut vilayet merkezinin değiştirilmesi Devlet Şûrası'nın mütalaası alınarak kanun ile yapılır." denilmektedir (Sanal, 1998: 184).

1426 sayılı Kanun'un çıkarılış amacının, yetki genişliği ilkesinin esaslı bir şekilde uygulanması olduğunu söyleyebiliriz (Onar, 1952: 587). Yine bu kanunla il ve ilçe idare meclisleri kaldırılarak, yerlerine idari yargısal (kazai) ve istişari görevleri olan idare kurulları getirilmiştir (Çapar, 2015: 161).

Apan'ın ifadeleriyle 1929 tarihli Kanun'un 3. maddesinde valiyi il yönetiminin başı, ilde devletin ve her bakanlığın temsilcisi, bakanlıkların idari ve siyasi yürütme organı olarak ilin genel yönetiminden sorumlu tutmuştur. Bu düzenleme valinin konumunu iyice belirginleştirmiş, valiler gerçek bir merkez memuru konumuna getirilmiştir. Taşranın temel yönetim biriminde ise sayısal nicelik ve coğrafi yaygınlık itibarıyla "ilçe" yer almaktadır. İlçe yönetiminin başındaki kaymakamların yetkileri aynı kanunda birçok açıdan valinin yetkilerine paralel olarak ele alınmıştır. 1426 sayılı Kanun'un 43. maddesinde kaymakamın ilçe genel idaresinin başı olduğu belirtilmiştir. İlçeler nahiyelere ayrılırken başına en yüksek

kamu görevlisi olarak bir nahiye müdürü tayin edilmiştir. 1426 sayılı Kanun'un 52. maddesi uyarınca nahiye müdürünün görevleri kaymakamın görevleri ile paralellik gösterdiğini söyleyebiliriz (Apan, 2015a: 105).

1921 ve 1924 Anayasaları ile coğrafi olarak “vilayetler” kaldırılmış, vilayetlere ait hükümlerin Osmanlıdan kalan ve “vilayet” ismi ve statüsü verilen livalara uygulanması hükme bağlanmıştır. Başka bir deyişle coğrafi olarak vilayetler, içerik olarak livalar yürürlükten kalkmıştır. Ancak bu durumun uygulamaya yansıdığını ifade etmek zordur (Kartal, 2013: 21-22).

Kartal'a göre 1921 ve 1924 Anayasalarında olduğu gibi, 1426 sayılı Kanun'da da “kasaba” yer almış ancak yeterli bir açıklama yapılmamıştır. Bu durumda kasabanın bir idari birim değil köylerden büyük yerleşim yeri olduğunu kabul etmek gerekir. Çünkü birinci bölümde vilayet, kaza, nahiye ve köylerin oluşumundan, kaldırılmasından, merkez ve sınırlarından bahsedilmiş ancak kasabaya ilişkin hükümlerden bahsedilmemiştir. Yine “idari birimlerin reisleri” başlığı altında “vilayet, kaza nahiye ve köy idare reisleri” ele alınmış ancak kasabalarla ilgili hükümlere yer verilmemiştir. 1426 sayılı Kanun'la, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile fiili olarak başlatabileceğimiz taşra yönetim sistemindeki iki idari birim-valilik ve il özel idaresi- kanuni düzlemde de ayrılmıştır (Kartal, 2013: 22-23).

1.10.2.2. 1929 Sonrası Mülki İdare

1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nun ilk maddesinde memurlar, merkezde; müsteşar, teftiş heyeti reisi, umum müdürler, vekalet hukuk müşaviri, umum müdür muavinleri, hukuk müşavir muavini, şube müdürleri, şefler ve memurlar ile katipler şeklinde sıralanmıştır. Vilayetlerde ise; valiler, vali muavinleri, kaymakamlar, mektupçular, hukuk işleri müdürleri ve polis müdürleri, nüfus, iskan, nahiye müdürleri, vilayet maiyet memurları, mektupçuluk kalemi mümeyyizleri, vilayet mektupçuluk kalemi, idare heyeti ve nüfus başkatipleri, iskan ve evrak memurları, kaza tahrirat katipleri, nüfus ve iskan memurları, nahiye tahrirat katipleri, nahiye nüfus memurları, kaza tahrirat katibi refikleri ve nüfus katipleri biçiminde listelenmiştir.

Gül'ün tabiriyle 1929-1933 yılları arasında mülki idari yapılanmada ciddi bir değişiklik göze çarpmamaktadır. Ancak 1933'e gelindiğinde yapılanma süreci yeniden başlatılmıştır. Bu tarihte 1926'dan sonraki en kapsamlı idari yapılanma hayata geçmiştir. Dâhiliye Vekâleti tarafından hazırlanan 6/761 sayılı kanun layihası, 19 Mart 1933 tarihinde İcra Vekilleri Heyeti tarafından görüşülmüş ve Meclis'e gönderilmesi kararlaştırılmıştır. Kanunname'de; Aksaray, Cebelibereket, İçel, Şebinkarahisar, Hakkâri ve Artvin'in vilayetlerinin kaldırılma gerekçeleri ve kaldırılmaları durumunda idari yönetimde yapılacak değişikliklerden bahsedilmiştir. Hemen hemen her ilin neden kaldırıldığı ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Kaldırılan vilayetler için; “nüfusunun azlığı”, “gelirlerinin azlığı”, “gelirlerinin giderlerini karşılamadığı”, “iktisadi gelişim göstermeye uygun olmadıkları”, ifadelerinin ortak olarak kullanıldığını söyleyebiliriz (Gül, 2016: 142-143).

1935 yılına gelindiğinde Hükümet'in, daha önce takip ettiği, mülki teşkilatlanma siyasetinden vazgeçtiğini belirtebiliriz. 1933 yılında kaldırılan vilayetlerden bazılarının yeniden kurulması fikri kabul görmüştür. 20 Kasım 1935 tarihinde hazırlanan kanun teklifinin içeriği; Artvin, Hakkâri, Bitlis, Bingöl illeri ile bu illere bağlı olacak on üç kazanın kurulmasını teklif etmektedir. TBMM'nin 25 Aralık 1935 tarihli toplantısında kanun teklifi herhangi bir eleştiri ve düzeltme teklifi ile karşılaşmadan kanun halini almıştır. Aynı kanun teklifinde kendisine özel bir bölüm açılmış olan Tunceli de bulunmaktadır. Tunceli vilayetinin tesisi kanunu yürürlüğe girmiştir (Gül, 2016: 146).

Cumhuriyet döneminde idarenin etkinliğini sağlamak ve ülke içinde huzur ve asayiş temin etmek amacıyla 1935 tarih ve 2884 sayılı “Tunceli Vilayetinin İdaresi Hakkında Kanun” yürürlüğe konmuştu. Bu kanun, vilayetin başı olan valinin yerine ordu ile irtibatlı kalmak üzere askeri ve idari yetkileri tek elde toplanmış hatta cezaların erteleme yetkisine sahip “Vali ve Kumandan” müessesesi tercih edilmişti. Bakanlar Kurulu kararı ile atanan ve korgeneral rütbesinde olan Vali-Kumandan aynı zamanda Dördüncü Umum Müfettişliğinde “Umumi Müfettişi” konumundadır. Kaymakamlar, yetkileri güçlendirilmiş olarak Vali-Kumandanın denetim ve gözetiminde işlerini yürütmektedir. Bu uygulama 1946'ya kadar sürmüştür (Çimen, 2007: 202).

Çimen'in görüşüne göre Osmanlı'daki bürokrasi-siyaset birlikteliği Cumhuriyet döneminde artarak sürmenin ötesinde, 1930'lu yılların ikinci yarısında Cumhuriyet Halk Partisi Tüzüğünde yapılan değişikliklerle doruk noktasına varmıştı. Bu değişikliklerle İçişleri Bakanı olan kişinin kendiliğinden CHP Genel Sekreteri olması (veya tersi şeklinde), yine il ve ilçedeki mülki idare amirlerinin de il ve ilçe başkanı olarak parti içinde yer almalarıyla bürokrasi-siyaset birlikteliği özdeşliğe dönüşmüştü. Diğer bir ifade ile bürokrasi ve siyaset tek vücut halini almıştı. Bu dönemde bürokrasi denilince mülki idare sistemi, bürokrat denilince de akla vali ve kaymakam gelmekteydi. Bu açıdan bakıldığında tek parti dönemine, yetki, otorite, statü, saygınlık yönünden bürokratların, özellikle de mülki idare amirlerinin "altın çağı" diyebiliriz (Çimen, 2005: 30).

Tek Parti dönemi mülki idari teşkilatındaki son büyük değişiklik, 1939'da Hatay'ın anavatanına katılması ile gerçekleşmiştir. Bundan sonraki dönemlerde kazalar ve nahiyelele ilgili düzenlemeler yapılmışsa da mülki idari teşkilatlanmada büyük etkileri olmadığını söyleyebiliriz. Sonuç olarak, Tek Parti dönemi mülki idari teşkilatlanma, küçülen ülke topraklarının yeniden organize edilmeye çalışıldığı bir dönem olarak ifade edilebilir. Bu yolda girişilen işlerden istenilen sonuçların alınamadığı da bir gerçekliktir. Ancak savaştan yeni çıkmış bitkin ve yoksul bir ülkeyi yeniden teşkilatlandırmak konusunda bu dönemde yapılan çalışmalar takdir edilmelidir (Gül, 2016: 148-149).

Başa'ya göre Türkiye'nin bugünkü mülki idare amirliği sisteminin temelleri, 1929 tarihli 'Vilayet İdaresi Kanunu'yla kurulmuştur. Bu kanuna göre ülke, il, ilçe ve nahiye şeklinde yönetim birimlere bölünmekte, vali ve kaymakamlar da taşrada merkezin etkili ve güçlü temsilcileri konumuna geçmiştir. Ancak mülki idare amirliği sisteminin bugünkü genel görünümünün son halini, 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun çıkışını izleyen dönemde aldığını belirtebiliriz (Başa, 2007: 31).

1.10.2.3. 5442 Sayılı İl İdare Kanunu

Çapar'ın ifadeleriyle 1426 sayılı Kanun 20 yıl yürürlükte kalmıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 1 Temmuz 1949 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece 1924

Anayasası ilkeleri doğrultusunda hazırlanan ikinci il idaresi kanunu ile günümüzdeki mülki idare sisteminin temelleri atılmıştır. İl İdaresi Kanunu, yürürlükten kaldırdığı 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu gibi, ili yalnız “genel yönetim” bakımından incelemiştir (Çapar, 2015: 172).

Türkiye’deki “Öz Türkçeleştirme Akımı” sebebiyle 1945 yılında çıkarılan bir kanunla Teşkilatı Esasiye Kanunu Türkçeleştirilerek vilayet yerine il, kaza yerine ilçe, (ilçe değil) nahiye yerine bucak tabirleri kullanılmış, 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu da bu tabirleri aynen kabul etmiştir. Ancak 1952 yılında çıkarılan bir kanunla Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun dili tekrar eski haline dönmüştür. Yine 1964 tarih ve 2690 sayılı kararname ile bucak ve köylerinden adları anlaşılmayan ve karışık olanların Türkçeleştirilmesi yoluna gidilmiştir (Çimen, 2007: 202).

5442 sayılı 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.” hükmüne yer verilmiştir. Anayasamızda yer aldığı şekliyle İl İdaresi Kanunu’nda da, ‘İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.’ ilkesi aynen kabul edilmiştir (Başa, 2007: 32).

5442 sayılı Kanun’un ilk maddesinde, Türkiye’nin mülki idare yapılanmasının nasıl olacağı açıklanmıştır. 1924 Anayasası’nın 89. maddesinden farklı olarak “*kamu hizmetlerinin gereklerine göre*” ifadesi de maddede belirtilmiştir (Gül, 2016: 138).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu birinci bölümünde Mülki İdare bölümlerinin kuruluşlarına yer vermiştir. Buna göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür.

İl, ilçe ve bucak kurulması, kaldırılması, adlarının, bağlılıklarının, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesi aşağıda gösterilen şekilde yapılır:

A) İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının

değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile 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 onayıyla yapılır.

D) İlçe kurulmasında ve kaldırılmasında, bir ilçenin başka bir ile bağlanmasında ve merkezinin belirtilmesinde, sınırlarının değiştirilmesinde ve (B, C, Ç) fıkralarında yazılı hallerde ilgili il idare heyetleriyle umumi meclislerinin mütalaaları alınır.

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.

Cumhuriyet döneminde çıkarılan bu kanunların ortak özelliği; il, ilçe yapma yahut il ve ilçelerin kaldırılması hususunda herhangi bir ölçüt getirmemesidir. Coğrafi konum, iktisadi durum ve hizmet götürülmesi gibi ifadeler kanunlarda yer almışsa bile objektif olarak herhangi bir kriter belirlendiğini söyleyemeyiz (Gül, 2016: 139).

5442 sayılı Kanun için mülki idarenin anayasası demek yanlış olmayacaktır. Zira kanun ile, mülki idare bölümlerinin kuruluşları, il, ilçe ve bucak idaresi, vali, kaymakam ve bucak müdürünün görevleri detaylıca anlatılmıştır.

1.10.3. 1961 Anayasası Döneminde Mülki İdare

“1961 Anayasası’nın 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” (Başa, 2007: 25).

1961 ve 1982 Anayasalarında merkeziyetçiliğin asıl dayanağı, “idari vesayet” ile “idarenin bütünlüğü” ilkeleri, daha doğrusu, bunların katı bir merkeziyetçi anlayışla yorumlanmış olmasıdır diyebiliriz. Yine de ilkeler düzeyinde baktığımızda, 1961 ve 1982 Anayasaları eski anayasalara göre daha merkeziyetçi bir görüştedir (Oktay, 2015: 9).

1961 Anayasası’nda taşra yönetimi ve yerel yönetimler sadece birer madde ile belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin “merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin” kanunla düzenleneceği ve “görevleri ile orantılı gelir kaynakları” sağlanacağı hükmüne yer verilmiştir (Mahmutoğlu, 2011: 147).

Oktay’a göre 1961 Anayasası, kamu yönetiminin temelini oluşturan ilkeleri iki yeni kavramla tanıtır: *Merkezden yönetim ilkesi* ve *yerinden yönetim ilkesi* (md. 112). Aynı ilkeler 1982 Anayasası’nda da tekrarlanmıştır (m.123). Zıt anlamlara sahip bu iki kavram, eski anayasadaki *yetki genişliği* ve *görev ayrımı* kavramlarının karşılığıdır diyebiliriz. Ancak metinde illerin idaresi için “yetki genişliği” kavramı kullanılırken, “görev ayrımı” kavramından bahsedilmemiştir (Oktay, 2015: 8).

1961 Anayasası’nın 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” hükmüne yer verilmiştir.

1961 Anayasası’nın “İl İdaresini” düzenleyen 115. maddesi; ülkenin coğrafi durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin de kademeli bölümlere ayrılacağını açıklamıştır. Bu maddeye göre il sistemi ve il

düzeyi zorunlu kabul edilmiş, diğer bölümler zorunlu olmaktan çıkarılmıştır (Çimen, 2007: 202).

1.10.3.1. 1963 MEHTAP Raporu

Kalağan'a göre Türk bürokrasisinde reform yönündeki en büyük girişim 1963 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) öncülüğünde hazırlanan “*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)*” çalışmasıdır. MEHTAP raporu merkezi hükümetin örgütlenme biçiminin etkili ve verimli kamu hizmeti sunumuna olanak verecek hale getirilmesi için hayata geçirilmiştir. 02.04.1962’de başlayan proje çalışmaları, 24.04.1963’te raporun Başbakanlığa sunulmasıyla neticelenmiştir. MEHTAP Raporu genelde reformun temel koşulunu üst düzey yöneticilere bağlamakta; üst düzey yöneticiler toplumsal sınıf ve tabakalardan, siyasal bağlantı ve düşüncelerden arınmış varsayılarak, bu bireylerin yönetimi yenileştirmenin bilincinde yeterli sayı ve nitelikte bir toplumsal tabaka gibi değerlendirilmektedir. Raporun yönetimi geliştirme bölümünde Türkiye’nin hızlı ve sürekli kalkınması için devlet örgütünü modern devlet anlayışına uygun bir duruma getirmenin şart olduğu vurgulanmaktadır (Kalağan, 2010: 71).

Bununla birlikte MEHTAP Raporu gösterdiği ilkelerle Devlet Memurları Kanunu’na yön vermiştir. Raporda personel yönetiminin geliştirilmesinin temellerine değinilmiş, sınıflandırma, ücret sistemi, kıdem ve yeterlilik, sosyal hak ve yardımlar, devlet ve KİT personel grupları, zorunlu hizmet usulünün yeniden ele alınması, yerli uzmanların yetiştirilmesi, dış ülkelerde eleman eğitimi konularına atıfta bulunulmuştur. Personelin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi için gerekli önlemlerin alınması gerektiği belirtilmiştir (Taşdan, 2003: 50).

Toplum kalkınmasında ideal örgütlenme ölçeğinin ne olması gerektiği üzerine çeşitli görüşler tartışılmıştır. Kimi yazarlar toplum kalkınması için ideal örgütlenme biriminin “ilçe” olduğunu ileri sürmüşlerdir. Kırsal alana yakınlığı, kamu hizmet birimlerinin çoğuna sahip oluşu, kaymakam gibi yerel kalkınmaya yatkın bir genel yöneticinin varlığı gibi sebeplerle, ilçenin halkla işbirliğini kolaylaştıracağı toplum kalkınmasının gerektirdiği takım çalışmasına elverişli yönetsel yapıya sahip

bir yönetim birimi olacağı belirtilmiştir. Yine bu çerçevede halk arasında MEHTAP olarak bilinen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinde kaymakamların sınırlı imkân ve yetkilerle sağladıkları önemli başarılarla toplum kalkınmasını sağlamada önemli idareciler oldukları vurgulanmıştır (Çimen, 2005: 27).

Merkezi hükümet tarafından yerine getirilmesi gereken görevlerin yapılmadığı, bu görevleri yerine getirmek için gerekli örgütlenmelere gidilmediği, hizmetlerin halka eşit düzeyde ulaştırılmadığı ileri sürülmüştür. Bu sorunların temel sebepleri ise; örgütlenme bozuklukları, kırtasiyecilik, amacından uzaklaştırılmış merkeziyetçilik anlayışı, yönlendirme ve gözetim bozukluğu, personel sisteminden kaynaklanan sorunlar olarak belirtilmiştir. Sorunların çözümüne yönelik olarak ise; yönetimi geliştirme politikasının ve hedeflerinin saptanmasına yardım etmek, genel planlar yapmak ve gerekli önlemlerin alınmasını sağlamak üzere Başbakanlıkta merkezi ve genel sorumlu bir birim kurulması, bu merkezi birime ek olarak, bütün bakanlıklarda ve gerek duyulan diğer kuruluşlarda mensubu bulundukları bakanlık ve kurumların yönetimi geliştirme faaliyetlerini yürütmek üzere İdareyi Geliştirme Komitelerinin kurulması görüşü öne sürülmüştür (Işıkçı, 2017: 173-174).

MEHTAP Raporu için Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk araştırmadır diyebiliriz. Türk kamu yönetiminin çok önemli bir kesimini kapsayan rapor, bir yandan o zamana kadar bilinen ya da bilindiği düşünülen çoğu problemi gün ışığına çıkarıp tartışma konusu yapılmalarını mümkün kılmış, diğer yandan da içerdiği tavsiyelerin değeri dolayısıyla daha sonraki “idareyi yeniden düzenleme” çalışmaları için hareket noktası oluşturmuştur (Kalağan, 2010: 72).

1.10.3.2. 1965 Devlet Memurları Kanunu

1960’lı yıllara gelindiğinde, 160 Sayılı Kanun ile Devlet Personel Dairesi’nin kurulması ve 657 Sayılı Kanun’la ayrı bir yönetici sınıf kurulması hükmü getirilmiş, ancak daha sonra bu hüküm yürürlüğe girmeden kalkmıştır. Bu hükmün kaldırılması bir üst düzey yöneticilik eğitim programının geliştirilememesinin temel sebebi olarak belirtilmektedir (Taşdan, 2003: 51).

Mülki idare amirliği mesleğinin Cumhuriyet sonrasındaki statüsünü belirleyen temel kanuni düzenlemeler 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Kanunu ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'dur diyebiliriz. Mülki idare amirliği mesleği ile doğrudan ilgili bir diğer düzenlemeyi ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu oluşturmaktadır (Emre, 2002b: 115).

19.07.1965 tarihinde kabul edilen Devlet Memurları Kanunu Tasarısı 23.07.1965 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Kanun esas itibariyle sınıf sistemi üzerine kurulmuştur ve bu husus Kanunun 36. maddesinde belirtilmiştir. 31.07.1970 tarihinde kabul edilen 1327 sayılı Kanun'un 9. maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesi değiştirilmiş ve sekiz hizmet sınıfı teşkil edilmiştir ancak mülki idare amirleri Genel İdare Hizmetleri sınıfında gösterilmiştir (Aslaner, 2019: 31). Bununla birlikte 31.05.1974 tarihli ve 12 sayılı KHK ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesi yeniden ele alınmıştır. Buna göre Yardımcı Hizmetler Sınıfından sonra gelmek üzere Mülkî İdare Amirliği Sınıfı kanunda yerini almıştır (Aslaner, 2019: 33).

Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesine göre Mülki İdare Hizmetleri (MİAH) Sınıfı valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını (kaymakam adaylarını) kapsamaktadır.

1.10.4. 1982 Anayasası Döneminde Mülki İdare

Daha önceleri belirttiğimiz üzere taşra yönetim sistemini belirleyen temel kanuni metinler, 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'dur (Sönmez, 2014: 249).

1982 Anayasası'nda da 1961 Anayasası gibi taşra yönetimleri ve yerel yönetimlere sadece birer madde ile yer verilmiştir. 1961 Anayasası'ndan farklı olarak bunların "kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak" düzenleneceği hükmü getirilmiştir. 1961 Anayasası'nda bu idarelere, "görevleri ile orantılı gelir kaynakları" sağlanacağı hükmü aynen 1982

Anayasası'nda da tekrar edilmiştir. 1982 Anayasası'nın merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden hangisine ağırlık verileceğini kanun koyucunun takdirine bırakmış olmakla beraber, günümüzdeki idari sistemimizin büyük ölçüde merkezi idareye ağırlık veren bir uygulama içinde olduğu söyleyebiliriz (Mahmutoğlu, 2011: 148).

Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası da temel olarak, 1961 Anayasası'ndaki yönetim ilkelerini benimsemiştir. 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.

Bugünkü anayasanızın 123. maddesinde, "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmüyle belirtilen *yönetimin bütünlüğü ilkesi*, tüm idari yapının tek bir merkeze bağlı olacağını ifade etmemektedir. Bugün bütün devletler, yerel düzeyde ortaya çıkan bazı topluluklara tüzel kişilik vererek kendi idari yapılarını oluşturmalarını mümkün kılmaktadır. Bu anlamda, devlet tüzel kişiliği altında bir merkezi yönetimin yanı sıra, çeşitli düzeylerde örgütlenen yerel yönetimlerden de söz edebiliriz (Uygun, 2015: 9).

Anayasanızın "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." hükmüne yer verilmiştir.

1982 Anayasası, "idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür" ilkesini temel ilke olarak kabul etmiştir. Anayasanızda mülki idare açısından ayrıntılı bir düzenleme yapılmamış, kanun koyucuya geniş bir düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. 1982 Anayasası'nın, merkezi yönetimin taşra kuruluşu bakımından temel birim olarak 'il'i aldığını söyleyebiliriz. Anayasanız, hem "mülki" idare bölümlerini, hem de 'bölge' yönetimini öngörmüş, il yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanacağını belirtmiştir. 1982 Anayasası da daha önceki anayasalarımızda bulunan

görev ayırımı ilkesini kabul etmemiş, bu ilkeyi uygulamadan kaldırmıştır (Başa, 2007: 27).

“*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.

1982 Anayasası da 1961 Anayasası’na paralel olarak il dışındaki kademelerden söz etmeyerek ilçe örgütlenmesini anayasada belirtmemiştir. Bunun dışında 13 Aralık 1983 yılında çıkarılan “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile bakanlıkların taşra teşkilatlarının bölge, il ve ilçe düzeyinde olacağı belirtilmiş ve bucaklardan bahsetmemiştir (Çimen, 2007: 202).

1.10.4.1. 285 Sayılı KHK ve OHAL Bölge Valiliği

Özer’in ifadeleriyle Cumhuriyet döneminin ilk 70 yılı içinde 25 yılı sıkıyönetim ve 6 yılı da olağanüstü hal dönemi olmak üzere toplam 31 yıl olağandışı hukuk kurallarının uygulanması ile geçmiştir (Özer, 1993: 512).

Çimen’in deyişiyle günümüzdeki il idaresi sistemindeki değişikliklerden biri 1983 yılında çıkarılan 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile öngörülen, ancak TBMM’ce kabul edilmeyen “Bölge Valiliği” düzenlemesidir. Bu uygulama 11.7.1984 tarih ve 3036 sayılı Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı KHK’nin Reddine Dair Kanun ile nihayete ermiştir. Bu konuyla ilgili diğer bir düzenleme de 10 Temmuz 1987 yılında çıkarılan 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile çıkan ve geçici nitelik taşıyan Olağanüstü Hal Bölge Valiliğine Dair Kararnamedir. 1987 yılında Güneydoğu Anadolu Bölgesinin bazı illerinde ilan edilen olağanüstü hal uygulamalarını yürütmekle yetkili ve görevli olmak üzere kurulan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, 30 Kasım 2002 tarihi itibarıyla son bulmuştur (Çimen, 2007: 203).

285 sayılı KHK ile, Anayasa'nın 121. maddesi ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 4. maddesine dayanılarak Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van illerini kapsamak üzere Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ihdas edilmiştir.

Başbakanlık kararıyla Adıyaman, Bitlis ve Muş mücavir il olarak kabul edilerek sayı 11'e çıkarılmıştır. Batman ve Şırnak'ın 6 Mayıs 1990'da il olmasıyla OHAL kapsamındaki il sayısı 13'e yükselmiştir. Uygulamanın başladığı 19 Temmuz 1987'den 30 Kasım 2002 yılına kadar meclis tarafından her 4 ayda bir uzatılan OHAL uygulaması 23 yıl boyunca sürmüş ve bu süre zarfında 6 vali görev yapmıştır.³

OHAL Bölge Valisi, İçişleri Bakanı'na bağlı olarak görev yapar. OHAL Bölge Valisi ihtiyaca göre gerekli teşkilatı kurmaya ve hizmetin gerektirdiği bina, tesis, araç, gereç, personel ve diğer her türlü hizmeti kamu kurum ve kuruluşlarından sağlamaya yetkilidir.

Ancak değişen ve gelişen dünya düzeni karşısında Türkiye'nin kendi iç dinamikleri neticesinde ortaya çıkan OHAL Bölge Valiliği uygulaması daha fazla varlığını sürdürememiş ve 30 Kasım 2002 yılı itibarıyla sona ermiştir.

1.10.4.2. 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına Dair Kanun

Taşra teşkilatını düzenleyen ikinci önemli yasal düzenleme 1984 tarihli ve bugün pek çok hükmü mülga durumda olan “3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına Dair Kanun”dur.⁴ Bu Kanuna göre 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,

³<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/23-yil-sonra-resmen-olagan-hal-112742>

⁴ 3046 sayılı Kanun'un adı, 02.07.2018 tarihli KHK ile Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir.

b) Kaymakama bağılı ilçe kuruluşları,

c) Doğrudan merkeze bağılı taşra kuruluşlarının tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenmek durumundadır.

3046 sayılı Kanun, “Kurum hizmetlerinin düzenli, hızlı, etkin, verimli ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” hedefleriyle yürürlüğe konulmuştur (Kubilay, 1998: 116).

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.

Bakanlıkların ve bağılı teşkilatın taşra kuruluşları; 3046 sayılı Kanuna, bakanlıkların teşkilat kanunlarına ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esaslara uymakla mükelleftir. Kanunda “Ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken

hizmetler için taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır” hükmü yer almaktadır. Görüldüğü üzere, 3046 sayılı Kanun da il sistemini temel almakta, birden çok ili içeren alanlarda kurulacak teşkilata ancak zorunlu nedenlerle müsaade etmemektedir (Kubilay, 1998: 116).

3046 sayılı Kanun ile 5442 sayılı Kanunlara göre kurulmak istenen sistemin merkezinde mülki idare amiri yer almaktadır. Ancak zamanla bakanlıklar kuruluş kanunlarına ya da çıkardıkları tüzük ve yönetmeliklere bazı hükümler koyarak, kimi zaman da kanunlara açıkça aykırı tebliğ ve genelgelerle il sisteminin, diğer bir deyişle vali ve kaymakamların yetki, görev ve sorumluluk sahasının dışına çıkmaya başlamışlar, bu da uygulamada taşra yönetiminin giderek mülki idare amirlerinin elinden kaymasıyla neticelenmiştir (Sönmez, 2014: 249-250).

1.10.4.3. 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

1985 yılında kabul edilen ancak 2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile birçok hükmü mülga olan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun⁵ İçişleri Bakanlığı’nın merkez teşkilatı ana hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimleri tanımlamıştır. Buna göre ana hizmet birimleri şunlardır:

- a) İller İdaresi Genel Müdürlüğü**
- b) Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü**
- c) Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü**
- d) Kaçakçılık İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı**
- e) Dernekler Dairesi Başkanlığı**
- f) Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı**

Danışma ve denetim birimleri ise şöyledir:

⁵ 3152 sayılı Kanun’un adı, 02.07.2018 tarihli KHK ile İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu İle İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir. Bkz. www.mevzuat.gov.tr

- a) Teftiş Kurulu Başkanlığı
- b) Hukuk Müşavirliği
- c) Bakanlık Müşavirleri
- d) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

Yardımcı kuruluşlar ise;

- a) Personel Genel Müdürlüğü
- b) Eğitim Dairesi Başkanlığı
- c) Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
- d) Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
- e) Özel Kalem Müdürlüğü

1.10.4.4. 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu

1980 sonrası süreçte ilçe yönetimine ilişkin olarak özellikle vurgulanması gereken dönemler vardır. Birinci olarak bu dönemde ilk defa ilçe düzeyinde ve ilçe kaymakamı başkanlığında, bütçeye sahip bir tüzel kişilik ihdas edilmiştir. Söz konusu tüzel kişilik, ilçe kaymakamının önemli bir sosyal yardım ve yoksullukla mücadele aracı olarak işlev gören sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları olarak karşımıza çıkmaktadır (Demirayak, 2014: 125).

29.05.1986 tarihinde kabul edilen 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur. Bu fon ile fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amaçlanmıştır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na bağlı

bulunan fonlar, valilik ve kaymakamlıklarda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı şeklinde taşrada vücut bulmuştur.

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 dahilindeki 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.

Vakfın yaptığı yardımlar; merkezi ödemeli yardımlar (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) ve vakfın öz kaynaklarından yapılan yardımlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır:

Tablo 1.5: SYDV Tarafından Yapılan Yardım Çeşitleri

Merkezi Ödemeli Yardımlar	Vakfın Öz Kaynaklarından Ödemeli Yardımlar
1. Şartlı Eğitim Yardımı	1. A. Aile Yardımları
2. Şartlı Sağlık Yardımı	- Diğer Aile Yardımı
3. Şartlı Gebelik Yardımı	- Giyinme Yardımı
4. Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardımlar	B. Barınma Yardımları
5. Öksüz Yetim Yardımı	-Diğer Barınma Yardımları
6. Muhtaç Asker Ailesi Yardımı	- Ev Eşyası Yardımı
7. Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı	- Ev Onarım Yardımı
8. Engelli Yardımı	- Kira Yardımı
9. Engelli Yakını Yardımı	- Ev Yapım Yardımı
10. Yaşlı Yardımı	C. Şehit Yakını ve Gazilere Yönelik Yardım
11. Elektrik Desteği Yardımı	D. Yakacak Yardımı
12. Yabancılarla Yönelik Sosyal Yardım	- Diğer Yakacak Yardımı
13. Kronik Hastalık Yardımı	- Kömür Yardımı
	2. Özel Amaçlı Yardımlar
	(a. Sel, b. Deprem, c. Diğer Afet, d. Yangın)
	3. Eğitim Yardımları
	4. Sağlık Yardımları
	5. İstihdam Yardımları
	6. Tek Seferlik Yardımlar

Kaynak: SYDV Bütünleşik Sistem üzerinden alınan verilerle düzenlenmiştir.

İçermiş olduğu yardımların çeşitliliği ve toplumun birçok kesimini içine alması vesilesiyle SYDV'ler taşra örgütlenmesinde mülki idare amirleri için hayati bir önem taşımaktadır. Zira hem valiler hem kaymakamlar bu vakıflar eliyle her türlü aynî ve maddî yardımı sağlayabilmekte, gerektiğinde barınma konusunda da çözümler üretebilmektedir. Bu durum sayesinde halk ile mülki idare amirleri arasındaki bağ daha da artmaktadır.

1.10.4.5. KAYA Raporu

Literatürde ve kamuoyunda “*KAYA Projesi*” olarak tanınan çalışma, tam adı “*Kamu Yönetimi Araştırma Projesi*” olan çalışmanın kısaltılmış şeklidir. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından hayata geçirilen Proje 1988 yılında başlamış, 1991 yılında sona ermiştir. Proje, 1991 yılının Haziran ayında Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu adıyla kamuoyuna duyurulmuş ve yine bu adla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından aynı yıl kitap haline getirilmiştir (Kalağan, 2010: 73).

Işıkçı’nın da belirttiği üzere Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’nin amacı, “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek” olarak belirlenmiştir (Işıkçı, 2017: 177).

1.10.5. 2002 ve Sonrasında Mülki İdare

Kalağan’ın ifadeleriyle uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve küreselleşme olgusu kamu yönetiminde yeni arayışları destekler durumdadır. Küreselleşme ile beraber kamu yönetimi sisteminin, ulusal boyutun ötesinde uluslararası düzlemde etki ve tepkide bulunabilecek kararlar ve uygulamalar içinde olması kaçınılmazdır. Dünya ekonomi politığının iki kutupluluktan tek kutupluluğa dönüşmesiyle birlikte, bir bakıma daha önce büyük ölçüde ulusal düzlemle sınırlı kalan kamu politikaları, uluslararası arenadan daha fazla etkilenir olmuştur. Yaşanan değişimin hızı da kamu yönetiminin bu değişime hızla cevap vermesi zorunluluğunu ortaya koymuştur (Kalağan, 2010: 66).

Mahmutoğlu'na göre mülki idare sisteminin gerekliliğini ve geleceğini, küreselleşme, buna bağlı olarak küresel piyasa ekonomisinin ihtiyaçları, ulusal piyasanın homojenleştirilmesine yapılan katkı, küresel piyasa ölçeğinin gerçekleştirilmesinde çıkarılan zorluklar, optimal piyasa ölçeği olarak ulusal veya küresel düzlemin dikkate alınması gibi ekonomik ve iktisadi argümanlarla yapılan tartışmalar belirleyecektir (Mahmutoğlu, 2011: 162).

1980'li yılların başından itibaren dünyada çok yönlü bir değişim yaşanmaya başlamıştır. Dönüşüm, sanayi toplumundan bilgi toplumuna, Fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden postmodern dünyaya geçiş şeklinde göze çarpmaktadır. Bu dönüşüm sürecinde bireyle devlet arasındaki ilişki şekli de değişerek; yönetim (government) kavramının yerini “yönetişim” (governance) kavramı almıştır. Bütün bu dönüşüm çabaları "yeni dünya düzeni" olarak isimlendirilmiştir. Aynı süreç Türkiye'yi de etkilemiştir. Türkiye'de 1980'den sonra liberalleşmeyle birlikte özel sektör güçlenmeye başlayınca ekonomik hayatta merkezi yönetime de ihtiyaç olmayacak bir süreç başlamıştır. Bu yeni gelişmeye göre devlet verimsiz, kaynak israf eden ve kötü bir girişimcidir (Çimen, 2005: 28).

Özellikle, 1980'lerde başlayan liberalizasyon, deregülasyon ve özelleştirme uygulamalarıyla devletin rolü yeniden belirlemiştir. 1990'larda ise dünyada yaşanan gelişmelere paralel şekilde, devlet daha çok piyasaları düzenleyici bir rol üstlenmiş bu çerçevede düzenleyici-denetleyici kurum ve kurullar yaygın hale gelmiştir. Piyasa düzenleme işlevi, ülke coğrafyasının bölünmüş idari birimleri üzerinde yürütülmesi olanaksız bir işlev olduğundan, bu görevler merkezde örgütlenir olmuştur. 2000'li yıllarla birlikte, Türkiye'de kamu yönetimi Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik hedefi çerçevesinde yeniden şekil almıştır. Büyük ölçüde kamu politikalarının Avrupalılaşması, uluslararası kuruluşlar ve iç dinamiklerin etkileri kapsamında değerlendirilebilecek olan yoksulluk, sivilleşme, insan hakları ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi politikaları da, mülki idarenin görev, yetki ve sorumluluklarında önemli değişimlere sebebiyet vermiştir (Çiner-Karakaya, 2013: 69).

Bugün ülkemizde Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda, sosyal ve ekonomik bütün alanlarda Cumhuriyetin kuruluş döneminde yaşanan değişikliklere benzer bir değişim ve yeniden yapılanma süreci hala vardır. Tabii olarak ülkenin yönetim yapısı içinde yer alan merkezi yönetim ve merkezin taşra uzantısı olan mülki idare de bu durumdan payını almaktadır (Çimen, 2005: 21).

Ayrıca AB tam üyelik sürecinin özellikle mülki idare sistemine olumsuz etki yapacağı, sonuç olarak yerel nitelikli hizmetlerin halkın oylarıyla seçilmiş kişilerin yönettiği yerel yönetimlere bırakılması gerektiği, mülki idare sisteminin merkezi idareyi temsil etmekten başka bir işlevi pratikte bulunmadığı söylenmektedir. Her türlü planlama, karar verme, ödenek sağlama gibi faaliyetler başkentte bulunan merkez örgütünde alınmakta ve taşra sistemine adeta tebligatta bulunmaktadır. Öte yandan tarihten gelen gücü sayesinde mülki idare sisteminin zayıflamadığı, aksine gelecekte daha da güçleneceği, iyi yetişmiş bir kadro olarak mülki amirlere devletin ve toplumun ihtiyacı olduğu görüşü de sıkça vurgulanmaktadır (Mahmutoğlu, 2011: 162).

Görevleri icabı valiler ve kaymakamlar 100'ün üzerinde kurul ve komisyona başkanlık etmektedir. Bu kurul ve komisyonların bir kısmı değişen kamu yönetimi şartlarına uyum sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. 2000 yılı ve sonrasında çıkarılan kanun, tüzük ve yönetmeliklerle oluşturulan ve başkanlığını vali ve kaymakamların yürüttüğü bazı kurul ve komisyonlar aşağıdaki gibidir:

Görevde Yükselme Sınav Kurulu (2000), Hac Kura Komisyonu (2000), İl ve İlçe Gönüllü Hizmetleri Komisyonu (2000), Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Değerlendirme Komisyonu (2000), İl ve İlçe Yapı Denetim Komisyonları (2000), İl ve İlçe Fındık Komisyonu (2001), Ücret Tespit Komisyonu (2002), Kurban Hizmetleri Komisyonu (2002), İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları (2003), Anma Komiteleri (2003), İl İstihdam Kurulu (2003), İl ve İlçe Av Komisyonu (2003), Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri (2003), Sokak Çocuklarının Korunması ve Rehabilitasyon Komisyonu (2004), Enerji Desteği Komisyonu (2004), Tarifelere İtiraz Komisyonu (2004), Özel Güvenlik Komisyonu (2004), Mahalli Çevre Kurulu (2004), Terör Mağduru İstihdamı ile İlgili Komisyon (2004), Hafriyat

Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Kriz Merkezi (2004), İl ve İlçe Spor Güvenlik Kurulu (2004), Zarar Tespit Komisyonu (2004), Yatırımcıya Verilecek Arazi veya Arsanın Devri İle İlgili Komisyon (2004), Türk Hava Kurumu Şube Genel Kurul ve Yönetim Kurulu (2004), İl ve İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Mütevelli Heyetleri (2004), İl Hayvanları Koruma Kurulu (2004), İl Proje Değerlendirme Birimi (2005), Yerel Sulak Alan Komisyonu (2005), İl ve İlçe Tahkim Komisyonları (2005), Gayrisihhi Müesseseleri İnceleme Kurulları (2005), İl Encümeni (2005), Toprak Koruma Kurulu (2005) (Özgürel, 2005: Türk İdareciler Derneği).

1.10.5.1. 5302 Sayılı İl Özel İdare Kanunu

Özellikle son 20 yılda Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlarla önemli bir değişimin yaşanmakta olduğu ortadadır. Sözü edilen düzenlemelerin çıkış noktasının, gelişmiş ülkelerde benimsenmiş olan yeni kamu yönetimi anlayışı olduğunu söyleyebiliriz (Çetin, 2010: 35).

2005 yılından itibaren gelişmiş ülkelerde yeni kamu yönetimi anlayışı geçerliliğini kaybederken, Türkiye’de yeni kamu yönetimi bu tarihte özellikle yerel yönetimler alanında uygulanmaya başlamıştır (Özer, 2018: 288). 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bu çerçevede incelemeye değerdir.

İl özel idareleri, Osmanlı’dan devralınan yerel yönetim birimleri olarak günümüze gelmiştir. İl özel idareleri, Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransız idare sisteminden ilham alınarak 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi’yle oluşturulmuştur. Bu nizamnameyle, valinin başkanlığında halk arasından seçilecek kişilerden oluşan bir Vilayet Umum Meclisi (il genel meclisi) ihdas edilmiştir. 1870’deki İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile, il genel meclisinin sahip olduğu görev ve yetkileri çoğaltılmıştır. Bu noktada, 1870 tarihli Nizamname’nin yürürlüğe girmesinin amacının önceki kanunun eksikliklerini gidermek ve uygulamadaki sorunlarını ortadan kaldırmak olduğunu söyleyebiliriz. Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sistemi kaldırılmış, yerine vilayet sistemi benimsenmiş,

vilayetler için biri genel diğeri mahalli olmak üzere iki yönetim biçimi oluşturulmuştur. Bu doğrultuda, 1876 yılında ise Kanun-ı Esasi, il yönetiminde yetki genişliği ilkesini benimseyerek daha geniş bir yerel yönetim anlayışını kabul etmiştir (Çetin, 2015: 249).

1876 yılında yürürlüğe giren Kanun-ı Esasi ile tüzel kişiliğe kavuşan il özel idareleri 1913 yılında hem ilin genel yönetimi hem de özel yönetimi için çıkarılan kanun ile 1987 yılına kadar yönetilegelmiştir. 26 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun ile il özel idareleri eğitimden sağlığa, bayındırlıktan tarım ve hayvancılığa kadar birçok alanda önemli görevlere sahip olmuştur (Taş, Koçar ve Avşar, 2018: 346).

İl özel idareleri, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; il içinde gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetlerini yapmakla görevli ve yetkilidir. Ayrıca belediye sınırları dışında imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler de görevleri arasındadır.

2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı Kanun ile il özel idareleri bugünkü haline kavuşmuştur. Kanuna göre il özel idarelerinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. İl genel meclisi, başkanını kendi üyeleri arasından gizli oyla seçer. İl encümeni ise vali başkanlığında genel sekreter, il genel meclisinin seçeceği üç üye ve valinin birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

Valiler, bir taraftan il genel yönetiminin başı olarak güçlerini önemli ölçüde il özel yönetiminin başı olmalarından, yani harekete geçirebilecekleri mali kaynaklara sahip bir tüzel kişiliği yönetmelerinden alırken, diğer taraftan da il genel yönetiminin

başı olmaları, ildeki tüm kamu kurumlarının amiri olmaları vesilesiyle de il özel idaresinin seçilmiş organları karşısında güçlerini muhafaza etmektedirler. Valinin kişiliğinde, il genel yönetimi ile il özel yönetimi bir araya gelmektedir (Çiner-Karakaya, 2013: 85).

Günümüzde Türkiye’de il özel idarelerinin, merkezi yönetimin ajanı olan valilerin sıkı otoritesi altındaki birer devlet dairesi olduğu yönünde bir algı mevcuttur. Bu nedenle il özel idarelerinin bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmesinin doğru olmayacağı veya eksik bir yerel yönetim birimi oldukları yönünde görüşler de ileri sürülmektedir (Kızılboğa, Özaslan, 2013: 3).

2005 yılında yapılan son düzenlemelerle birlikte il özel idareleri kırsal alandaki en yetkili kurum olmuştur. Bu çerçevede 2005 yılında Köy Hizmetleri birimlerini kaldıran ve onların görev ve yetkilerini il özel idarelerine devreden 5302 sayılı Kanun önemli bir yer tutmuştur. Merkezi hükümet tarafından atanan vali, il özel idaresinin yürütme organının başıdır ancak il genel meclisinin valiyi denetleme yetkisi bulunmamaktadır. Âdem-i merkeziyetçilik ilkesini hayata geçirmek için kurulan il özel idareleri üzerinde merkezi idarenin kontrolü hiçbir zaman eksik olmamıştır. Bugün için de merkez tarafından atanan vali, il özel idaresinin başı olarak etkisini arttırarak sürdürmektedir (Ökmen, Demir, 2011: 336).

1.10.5.2. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu 11 Haziran 2005 tarihli ve 25842 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile mahalli idare birliklerinden ilk kez ayrı bir kanunda bahsedilmiştir. Daha önce 1580 sayılı Belediye Kanunu’na atıf yapılarak bahsi geçmekteydi. Bu kanundaki düzenlemelerle; ilçelerde tüm köylerin katılımı ile o ilçenin adını taşıyan köylere hizmet götürme birliklerinin kurulması öngörülmüş, köylere götürülecek merkezi idare hizmetlerine ait ödeneklerin bu birliklere aktarılması suretiyle hizmetlerin görülmesine imkan tanınmıştır. Köylere hizmet götürme birlikleri daha işlevsel bir hal kazanmıştır (MİGEM, 2018: 93-94).

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. Cumhurbaşkanı, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir.

5355 sayılı Kanun'da köylere hizmet götürme birlikleri düzenlenmektedir. Buna göre birliğin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanından oluşmaktadır. Kaymakam (merkez ilçede vali veya görevlendireceği vali yardımcısı) birlik başkanı olmaktadır. Birlik meclisinin üyeleri kaymakam (merkez ilçede vali veya görevlendireceği vali yardımcısı), köy muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclis üyeleridir. Birlik encümeni ise birlik başkanının başkanlığında birlik meclisinin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği 2 il genel meclisi üyesi ile 2 köy muhtarı olmak üzere toplam 5 kişiden oluşmaktadır.

Köylere hizmet götürme birliklerinin tekrar etkinlik kazanmasını sağlayan iki önemli gelişme yaşanmıştır. Bunlardan birincisi, çoğu hükmü 2003 yılında yürürlüğe giren Kamu İhale Kanunu'dur. Köyler hariç, diğer tüm mahalli idare birimlerini içine alan bu kanun, kamu alımları bakımından yürürlükten kaldırdığı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na oranla "daha prosedürlü ve uzun bir sürece dayanan ihale sürecini" hayata geçirmiştir. Köylere hizmet götürme birliklerinin etkinlik kazanmasını sağlayan ikinci uygulama ise, 2005 yılında yürürlüğe konulan Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi'dir (Çiner-Karakaya, 2013: 76).

1.10.5.3. KÖYDES Projesi

Kentlerde hayatını sürdüren nüfusun özellikle kırsal alanlardan kente göç nedeniyle hızla arttığı ülkemizde hem kırsal alanlardaki kalkınma ve gelişmişlik sorununun aşılabilmesi, hem de kentlerdeki aşırı nüfus artışının dengelenebilmesi için kırsal kalkınma çok büyük öneme sahiptir. Kırsal kalkınmanın da en önemli gerekliliği kırsal alanlarda yaşam kalitesinin yükselmesini sağlayacak temel fiziki altyapı hizmetlerinin sunulmasıdır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2015: 43).

KÖYDES Projesi, genel kullanılan bir tanımlamayla; bugüne kadar çeşitli nedenlerle daha sağlıklı ve düzenli içme suyuna kavuşturulamamış ve yol standartları yükseltilememiş kırsal alanların sorunlarını, vali ve kaymakamların liderliğinde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri (KHGB) vasıtasıyla yerel imkan ve kabiliyetleri en verimli şekilde kullanarak kısa sürede çözüme kavuşturmak. KÖYDES Projesi, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün talebi ve İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığının işbirliği ve koordinasyonunda 2005 yılı Mayıs ayında yürürlüğe girmiştir (MİGEM, 2018: 107).

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2005 yılı başlarında kaldırılmış, görevleri, araç ve gereçleri, mülkleri, alacakları, borçları ve personeli Kocaeli ve İstanbul'da büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine bırakılmıştır. Köy hizmetleri teşkilatının kaldırılarak, görev, yetki ve sorumluluklarının il özel idarelerine devri ile gerçekleşen yerelleşme eğilimi, KÖYDES Projesi ile farklı bir boyuta ulaşmıştır (Çiner-Karakaya, 2013: 79). KÖYDES projesiyle birlikte yeni bir kaynak dağıtım ve karar alma mekanizması hayata geçmiştir. KÖYDES ödenekleri il özel idareleri yerine doğrudan kaymakamların (merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı) başkanlığındaki köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla kullanılmakta ve kaynağın hangi projeler için kullanılacağına ilişkin kararlar da İl Genel Meclisi yerine İl Tahsisat Komisyonu adında farklı bir mekanizma tarafından alınmaktadır (MİGEM, 2018: 37).

Çiçek'in de belirttiği gibi KÖYDES projesi dediğimiz uygulama esas itibariyle Yüksek Planlama Kurulu kararları doğrultusunda, köy ve bağlılarının genel anlamda altyapı ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla, merkezi idarece Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılan ödeneklerle yapılan yatırım harcamalarına verilen addır. Buradaki amaç; susuz veya suyu yetersiz köy ve bağlılarının sağlıklı ve yeterli içme suyuna kavuşturulması, köy yollarının kalite ve standartlarının yükseltilmesi ile küçük ölçekli sulama altyapısını geliştirmektir. Proje öncelikleri ise şöyledir; hiç yolu olmayan köyler, stablize kaplama yolu acil onarım isteyen köyler, tesviyesi bitmiş, sanat yapıları hazırlanmış köy grup yollarının stablize kaplaması, standardı düşük stablize yolların ıslahı, asfalt kaplama ve beton yolların ıslahı, hiç suyu olmayan, suyu yetersiz olan ve şebekesi hiç olmayan köylerin su ihtiyaçlarının

karşılanması, ekonomik getiri sağlayacak küçük sulama projelerinin hayata geçirilmesidir (Çiçek, 2012: 65).

1.11. İL İDARESİ

Günümüzde il sistemi, merkezi yönetimin taşra düzeyindeki en önemli ve kapsamlı teşkilatlanma düzeyidir. Bu bakımdan değerlendirildiğinde il sistemi ile merkezi yönetim arasında sağlam bir ilişkinin varlığından bahsedilebilir. Taşra düzeyinde örgütlenen il sisteminin idari ve örgütsel açıdan güçlü olması, merkezi yönetimin de güçlü olması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Üniter devlet yapılanması içinde mutlak güç her zaman için merkezi yönetime aittir. Merkezi yönetimin, taşra düzeyinde kendi temsilciliğini yapan il yönetimine bir kısım yetkilerini devrederken gerekli şartların varlığında bu yetkileri ve bu yetkilerden kaynaklanan yeterlilikleri istediği zaman geri alabileceği gerçeğini de belirtmek son derece önemlidir (Demir, 2016: 320).

Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından illere ve ilçelere ayrılmaktadır. İllerin idaresi yetki genişliği ilkesine dayanır. İllerin başında atama ile gelen, doğrudan merkezi yönetim adına ilin en yüksek yöneticisi olan ve kendisine önemli görev, yetki ve sorumluluklar verilmiş bir vali bulunmaktadır. Güvenlik, sağlık, eğitim, bayındırlık, kültür vb. devletin temel görevleri olan birçok hizmet, taşrada temsil yetkisi olan vali tarafından yerine getirilmektedir. Bu görevlerin yerine getirilmesi ve eşgüdümün sağlanması valilerin temel görevleri arasındadır (Köksal, 2015: 113).

İl İdaresi Kanunu'na göre vali, adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan bütün devlet daire ve müesseselerini, il özel yönetimi, belediye ve köyler ile tüm kuruluş ve işletmeleri denetleme yetkisine sahiptir (Sönmez, 2014: 249).

Mülki idare sisteminin en üst kademesini iller oluşturur. Türkiye'de 1925 yılında 74 il vardı (MİGEM, 2018: 29). Daha sonra 1933'te 2197 sayılı Kanunla, İçel, Hakkâri, Artvin, Aksaray, Cebelibereket ve Şebinkarahisar illerinin kaldırılmasıyla 57'ye düştü. 1936 yılında Artvin, Hakkâri, Bitlis, Bingöl ve Tunceli'nin il yapılmasıyla bu sayı 62'ye, 1939 yılında Hatay'ın kurulmasıyla tekrar

63'e yükseldi. Daha sonraları bu illere, Uşak, Nevşehir, Sakarya ve Adıyaman'ın da katılması sonucu 1957 yılında 67' ye çıktı. Bu sayı 1989 yılına kadar korundu (Ulucak, 2010: 57). 15.06.1989 tarihli ve 3578 sayılı Kanun ile Kırıkkale, Aksaray, Bayburt ve Karaman; 16.05.1990 tarihli ve 3647 sayılı Kanun ile Batman ve Şırnak; 28.08.1991 tarihli ve 3760 sayılı Kanun ile Bartın; 27.05.1992 tarihli ve 3806 sayılı Kanun ile Ardahan ve Iğdır il statüsü kazandı (Özer, 1993: 497).

1995 yılında Yalova, Kilis ve Karabük'ün il yapılmasıyla birlikte ülkemizdeki il sayısı 79'a çıktı. 1996 yılında Osmaniye, 12 Kasım 1999 Bolu-Düzce depreminden sonra Düzce il statüsü kazandı ve şu anda ülkemizdeki toplam il sayısı 81'e ulaştı (Ulucak, 2010: 58).

İl yönetimi, vali, il idare şube başkanları ve il idare kurulu tarafından yerine getirilmektedir.

1.11.1. Vali

Valilerin Türk idare sistemindeki yeri çok önemli ve çok eskidir. Türkiye'de yaklaşık olarak 150 yıllık bir geçmişi olan valiler taşra teşkilatının aslî unsurları ve il sisteminin başı konumundadır (Köksal, 2015: 90). Mülki idare amirliği mesleğinde en üst statü valilik olarak görülmektedir.

Atatürk, Cumhuriyet yıllarında, devleti temsil eden üst düzey kamu görevlilerinin atanmaları ile de yakından ilgilenmiş; valilerin ve büyükelçilerin atanmalarında Cumhurbaşkanı'nın onayını gerekli bulmuştur. Atatürk, valilerin merkez ilçe kaymakamı durumundan kurtarılmasını, yetkilerinin arttırılmasını önermiştir. Boşalan valilik kadrolarına, mülki idare mesleğinden yetişenlerin atanmalarına özen gösterilmesini istemiş, bu esasa Kurtuluş Savaşı yıllarında da devam edilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2006: 219).

Emre'nin belirttiği gibi valilik statüsü 1982 Anayasası'nda düzenlenmemiştir. 1921 Anayasası'nın 14. maddesinde, "Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, TBMM tarafından tayin olunup, vazifesi

devletin umumi ve müsterek vezaifini rüyet etmektir” şeklindeki düzenleme ile valilik anayasal bir statü haline getirilmiştir (Emre, 2002b: 125).

Devlet içinde sahip olduğu önem vesilesiyle devletin temsilcisi sıfatına sahip olan vali, en büyük görev düzeyine çıkmış devlet memuru anlamına gelir. Aynı zamanda devletin en gizli ve en önemli işlerinin verileceği kişidir. Vali bu mevki için gerekli niteliklerle donanımlı bir elemandır (Köksal, 2015: 89).

Valilik statüsünü düzenleyen temel kanuni metinler, 1700 Sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 5442 İl İdaresi Kanunu’dur (Emre, 2002b: 125).

İl genel idaresinin başında valiler bulunmaktadır. 24 Haziran 2018 seçimleri sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesiyle birlikte kamu idarelerinin teşkilat ve görevleri ile kamu üst düzey görevleri veya özel uzmanlık gerektiren görevlere atama ve görevlendirmelere ilişkin olarak 703 sayılı KHK⁶ ve akabinde yayımlanan 3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁷ ile valiler Cumhurbaşkanının kararıyla atanmaktadır. Yine aynı kararname gereği valilerin görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, valilerin görevi de sona erer. Ancak valiler, yerlerine atama yapılmıyaya kadar görevlerine devam eder. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilir. Valiler, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir.

Bunun yanı sıra vali, merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en büyük ve yetkili görevlisidir. Ayrıca bir yerel yönetim birimi olan ve il özel idaresinin de başı konumundadır. Bu konumu ile ikili bir rolü olan vali “merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında da her türlü iletişimi ve

⁶Bkz.<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=4.5.703&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=4&Tertip=5&No=703>

⁷Bkz.<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=19.5.3&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=19&Tertip=5&No=3>

dengeyi sağlamak gibi ÷lkemize özgü bir işlevi de yerine getiren kamu görevlisidir (Emre, 2002b: 126).

İl İdaresi Kanunu'na göre valinin beş fonksiyonu olduğu söylenebiliriz:

- a) Valinin icracı fonksiyonu
- b) Valinin kontrol fonksiyonu
- c) Valinin koordinasyon ve planlama fonksiyonu
- d) Valinin asayiş ve emniyeti sağlama fonksiyonu
- e) Valinin devleti temsil fonksiyonu (Köksal, 2015: 90).

5442 sayılı Kanunun II. Bölümünde valinin görev ve yetkileri detaylıca açıklanmıştır. Bunlardan bazıları şu şekildedir:

- Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Bu sıfatla; Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler.
- Vali, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir. Bunun için vali, genel emirler çıkarabilir.
- İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.
- Vali, Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.
- Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini 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.

- Vali, kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hâllerde on beş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlayabilir; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınması ve naklini yasaklayabilir.
- 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 dahil olmak üzere en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler.
- 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 amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir.
- Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve bayındırlık işleriyle ilgili hizmetlerin ahenkli olarak yürütülmesi için alınması gereken en uygun tedbirler görüşmek üzere kaymakamları yılda bir defa toplantıya çağırır.

İl sınırları içinde bazı kuruluşlar, valinin yönetimi dışında tutulmuştur. Askeri kuruluşlar, askeri fabrikalar ve kurumlar, askerlik daire ve şubeleri il yönetiminin dışında sayılmaktadır. Bu kuruluşlar, valinin emri altında değildir ve vali tarafından da denetlenmezler. Ancak, olağanüstü durumlarda valiler askeri birliklerden yardım talep edebilirler. Adli kuruluşlar da askeri kuruluşlarda olduğu gibi, il yönetiminin dışında tutulmuştur. Bunun yanı sıra valinin, adli organlarla, kamu düzeni ve esenliği ile ceza ve tutukevlerinin fiziki koşulları ve burada bulunanların genel durumlarına dair etkileşimde bulunma yetkisi bulunmaktadır (Parlak, 2018: 44).

“Atatürk, ülkede asayişin ve kalkınmanın sağlanmasında, kendilerine birinci derecede görev düşen mülki idare amirlerine, her zaman yakın bir ilgi ve güven duymuştur. Bunda, Kurtuluş Savaşı sırasında, kendisini içtenlikle destekleyenler arasında vali, mutasarrıf ve kaymakamların bulunmasının büyük payı vardır” (İçişleri Bakanlığı, 2006: 219).

1.11.2. İl İdare Şube Başkanları (İl Müdürleri)

İlde ve ilin genel idaresine dahil dairelerin başında bulunan memurlara "il idare şube başkanları" denir. İlde bulunan başlıca il idare şube başkanları şunlardır: hukuk işleri müdürü, milli eğitim müdürü, sağlık müdürü, nüfus ve vatandaşlık il müdürü, il jandarma alay komutanı, il emniyet müdürü, defterdar, tarım il müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü vd. (Özer, 1993: 501).

İl müdürleri kendi alanlarına giren işlerin yürütülmesinden ve şubelerin memur ve müstahdemlerinin ödev ve görevlerini hızlı ve düzenli bir şekilde yapılmasından valiye karşı sorumludurlar (Kubilay, 1998: 118).

İl idare şube başkanları, yılda en az 4 defa kamu yönetiminde birliği sağlamak için valinin başkanlığında bir araya gelirler. Vali başkanlığındaki toplantıların amacı, idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, gerekli tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmaktır diyebiliriz. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün il müdürleri için zorunluluktur (Parlak, 2018: 48).

1.11.3. İl İdare Kurulu

İl idare kurulu valinin başkanlığı altında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim müdürü, bayındırlık ve iskân müdürü, sağlık müdürü ve tarım il müdüründen meydana gelmektedir. Bu kurula vali yardımcısı da valinin emri ile başkanlık edebilir. İl idare kurulunun idari ve yargı görevleri mevcuttur. Bu görevlerin bir kısmı ise istişari görevlerdir. Çok çeşitli kanunlarda il idare kuruluna verilen idari, istişari ve yargısal görevler verilmiştir (Özer, 1993: 502).

İl İdare Kurulu'nun idari görevleri arasında şunlar sayılabilir: il merkezinde bulunan belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi, belediye meclisi ile İl İdare Kurulunun kararı ve valinin onayı ile olur (Belediye Kanunu md. 8), ilçe kurulması veya kaldırılmasında İl İdare Kurulunun görüşü alınır (İl İdaresi Kanunu md.2), askerlik alanında son yoklama zamanının dışında sağlık nedeni ile ertesi yıla bırakma işi İl İdare Kurulu tarafından yapılır (Askerlik Kanunu md. 40), (Kubilay, 1998: 119).

Parlak'ın deyişiyle il idare kurulunun asıl görevi valiye yardımcı olmak ve ona danışmanlık yapmaktır. Bunun yanında kurulun, görevini yapmayan köy muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerini görevden almak ve Yükseköğretim kurumlarında 657 sayılı Kanun'a tabi olarak çalışan idari personelin görevi ile ilgili olarak işlediği bir suç nedeniyle ceza mahkemesinde yargılanabilmesine izin vermek gibi idari görevleri de mevcuttur (Parlak, 2018: 48).

1.12. İLÇE İDARESİ

İlçeler anayasada belirtilmemiş olmakla birlikte illerden sonra gelen taşra teşkilatı birimleridir. 5442 sayılı Kanun'un III. Bölümü ilçe idaresi ve teşkilatına ayrılmıştır.

Türkiye'de ilçe yönetimi ile ilgili bir başka yönetim birimi daha vardır; bu da merkez ilçedir. Merkez ilçe, bir il merkezinin bulunduğu yer ile merkezin çevresinde başka ilçelere bağlı olmayan belde ve köylerin oluşturduğu yönetim birimine denir. Büyükşehir belediye yönetimi dışındaki şehirlerin merkez ilçelerinde kaymakam

yoktur. Buralarda il genel yönetiminin başı olan vali ya da onun görevlendireceği bir vali yardımcısı merkez ilçe yönetiminden sorumludur (Parlak, 2018: 49).

Cumhuriyet yıllarının ilk zamanlarında 300'ün üzerinde olan ilçe sayısı, 1950 senesinde 460'a, 1960 senesinde 570'e ve 1980 senesinde 575'e çıkmıştır. 1990 senesinde 828, 2000 senesindeyse 850 ilçe vardı (MİGEM, 2018: 30). 6360 sayılı Kanun sonrasında 27 ilçenin kurulmasıyla birlikte ülkemizde ilçe sayısı 919'a ulaşmıştır. Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na 15.08.2017 tarihinde çıkarılan OHAL KHK'sı ile Aksaray'a bağlı Sultanhanı beldesi ve Artvin'in Hopa ilçesine bağlı Kemalpaşa beldesi ilçe yapılmıştır. Son olarak TBMM'de sunulan kanun teklifinin kabul edilmesi ve 26.10.2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanması neticesinde Hakkâri'nin Şemdinli ilçesine bağlı Derecik beldesi ilçe haline dönüştürülmüş ve günümüz itibarıyla ilçe sayısı 922'ye ulaşmıştır.

İlçe yönetimi, kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulu tarafından yürütülmektedir.

1.12.1. Kaymakam

Emre'nin de belirttiği üzere mülki idare amirliğinin temel taşı olan kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Diğer bir ifadeyle kaymakamlık, özel bir statü ile de düzenlenen bir kariyer olması nedeniyle validen farklı olarak, “görev istikrarı, yükselme, disiplin güvenliği ve emeklilik hakkından yararlanan tam bir devlet memurluğu statüsüdür. Kaymakamlık bağımsız bir makam değil, kaim-i makamdır. Yani ilde devletin gerçek kudretini kullanan valilik makamının ilçedeki uzantısı olup vali ile özdeştir ve onunla bütünleşmiştir. Kaymakam, valiye tamamen bağlı kalmakla beraber, küçük vali olarak da nitelendirilmektedir (Emre, 2002b: 119).

İlçelerde kaymakam, Hükümetin temsilcisi ve yürütme erkinin memuru olarak Osmanlı'dan gelen bütün mirasıyla Türkiye Cumhuriyeti'ne intikal etmiştir (Çimen, 2005: 29-30).

Bugün de ilçe genel idaresinin başında kaymakamlar bulunmaktadır. 3 Nolu Üst Derece Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde II Sayılı Cetvelde gösterilen kaymakamlar, Cumhurbaşkanlığı onayı ile tayin olur. Yine aynı kararname gereği kaymakam olmanın şartları şöyle sıralanmıştır;

- a) 657 sayılı Kanunun 48'inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak
- b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak
- c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.

Mülki idare amirliği mesleği, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Kaymakam Adayları Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Mülki idare amirliği mesleğinin ilk basamağını önceleri maiyet memurluğu olarak adlandırılan, kaymakam adaylığı oluşturmaktadır (Emre, 2002a: 79).

Çapar'ın belirttiği üzere kaymakam adaylığına giriş açısından 1986 ve 1991 yıllarında iki önemli değişim ortaya çıkmıştır. 1986 yılında İstanbul Siyasal Bilimler Fakültesi'nin adını Siyasal Bilgiler olarak değiştirmesi ile mesleğe giriş yolu açılmıştır. Ancak asıl değişim, 1991 yılında ise 1700 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile dört yıllık eğitim veren tüm siyasal bilgiler, hukuk, işletme, iktisat ve iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunlarına mesleğe girme hakkı tanınmıştır. Bu değişiklikten sonra 1992 yılında ilk defa 2 kadın ve 4 iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunu kaymakam adayı olarak atanmıştır (Çapar, 2011: 80-81).

Çimen'in ifadeleriyle kaymakamlık mesleği açısından mülki idarede meydana gelen en önemli değişikliklerden biri "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği"nin ihdas edilmesi olmuştur. İlgili Kanun'un birinci maddesinde belirtildiği şekliyle mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında; kaymakam adaylığı dahil olmak üzere, fiilen 15 yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıkları birinci derecede alan ve kanunda belirtilen diğer şartları taşıyanlar Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine

ayrılabilirler. Aynı kanunla İçişleri Bakanlığı müsteşar yardımcıları, genel müdürler, kurul başkanları ve Birinci Hukuk Müşaviri, birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş mülkî idare amirleri arasından atanacağı ve kanunun yayımı tarihinde Valilik, Müsteşar Yardımcılığı, Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı ve Birinci Hukuk Müşavirliği görevlerinde bulunanların, birinci sınıf mülkî idare amirliğine yükseltilmiş sayılacağı gösterilmektedir (Çimen, 2007: 204).

MİAH sınıfı personeli taşra teşkilatında vali, vali yardımcısı, kaymakam, hukuk işleri müdürü ve kaymakam adayı unvanları ile görev üstlenirken, bakanlık merkez teşkilatında şube müdürü, daire başkanı, hukuk müşaviri, mülkiye müfettişi, genel müdür, bakan yardımcısı gibi unvanlarla görev yapmaktadırlar (Çapar, 2011: 79).

5442 sayılı Kanunun III. Bölümünde kaymakamın görev ve yetkileri detaylıca açıklanmıştır. Bunlardan bazıları şu şekildedir:

- Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır.
- Kaymakam kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir.
- Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.
- Kaymakam, Cumhuriyet Bayramında ilçede yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.
- İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici

kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindendir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır.

- Kaymakam, ilçe çevresinde çıkabilecek olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak bulunmayacağı kanısına varır veya ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa hemen valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri (Kara, Deniz ve Hava) komutanlara da haber verir.
- Kaymakam, lüzum gördüğü zamanlarda ilçe idare şube başkanlarıyla diğer memurları ve belediye ve ticaret ve ziraat odaları başkanlarını çeşitli işler ve kanunların tatbikatı üzerinde görüşmek üzere heyet halinde toplar. Toplantılar için yapılan çağrıya gelmemek vazifeden kaçınma sayılır. Toplantıda alınan kararlar valiye bildirilir.

1.12.2. İlçe İdare Şube Başkanları

İlçe idaresi içinde yer alan kuruluşların başında bulunan memurlara ilçe idare şube başkanı denir. Başlıcaları, yazı işleri müdürü, malmüdürü, başhekim, tarım müdürü, emniyet amiri, jandarma komutanı, tapu müdürü, nüfus müdürü, müftü gibi memurlardır.

İlçe idare şube başkanları, bakanlıkların ilçede bulunan en yüksek memurlarıdır. İstisnalar haricinde ilçe idare şube başkanlarının doğrudan yazışma yetkileri yoktur. Bunlar yazışmalarını kaymakam aracılığı ile yürütürler (Parlak, 2018: 50).

İlçe müdürleri, kendi şubelerine ait işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludurlar. İlçe müdürlerinin emri altında çalışanlar ise ilçenin ikinci derecede memurları durumundadır (Gürbüz, 2016: 30).

1.12.3. İlçe İdare Kurulu

İl İdaresi Kanunu'nun 58. maddesine göre ilçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığı altında yazı işleri müdürü, malmüdürü, hastane başhekimisi, milli eğitim müdürü, tarım müdürü ve veterinerden oluşur.

İlçe idare kurulunun görevleriyle il idare kurulunun görevleri birbirleriyle benzeşmektedir. Bu Kurulun asıl amacı kaymakama yardımcı olmaktır (Parlak,2018: 51). Memurların yargılanmalarında ilçe idare kurulları da görevlidir (Kubilay, 1998: 121).

1.13. BUCAK İDARESİ

Mülki idare kademelerinden üçüncüsünü bucaklar teşkil etmektedir. Diğer mülki idare kademeleri gibi, bucak kademesi de İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu kanuna göre bucak, “coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmetler bakımından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare birimi” olarak belirtilmiştir (Özer, 1993: 505).

Bucaklar il ve ilçelerden farklı idari bir işlemle kurulmaktadır. Bucakların kurulması İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile olmaktadır (Kubilay, 1998: 121).

Atatürk, mülki idare birimleri ve valiler hakkındaki görüşlerini türlü vesilelerle açıklamıştır. Atatürk, il sayısının azaltılması, büyük farklılıkların giderilmesi, il birimlerinde coğrafi ve ekonomik bütünlüğün sağlanması ve tam teşkilli bucaklara gidilmesi fikrindedir (İçişleri Bakanlığı, 2006: 218).

MEHTAP Raporu'nun sonuçlarına göre, kamu hizmetlerinin görülmesinde etkili bir görevleri olmayan ve idari bir kademe olarak da önemi kalmamış bulunan bucak müdürlüklerinin kaldırılması hizmetlerin daha iyi ve tasarruflu bir şekilde götürülmesini sağlayacaktır (Kubilay, 1998: 121).

İl yönetimindeki idari alanların günümüz koşullarında küçük kalmasının bir başka göstergesini de bucak basamağı oluşturmuştur. Bucağa işlevsellik

kazandırmak amacıyla “tam teşkilatlı” bir yönetim birimine dönüştürme çabaları sonuç vermemiş, bu basamak fiilen kaldırılmıştır (Sanal, 2000: 228). Diğer bir anlatımla uzun yıllardır bucak müdürü ve personel atanmayarak bucaklar adeta fiili olarak kapatılmıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre ülkemizin en küçük mülki idare birimi olan bucaklar, zamanında çok önemli hizmetler verilmesine vesile olmakla birlikte günümüzde hem personel hem de örgütlenme yönünden tamamen fonksiyonsuz bir durumdadır. Ancak bucak kuruluşu resmî olarak mevcuttur (Başa, 2008: 6).

Bucak; bucak müdürü, bucak meclisi ve bucak komisyonu tarafından yönetilmektedir. Bu organların tanımı İl İdaresi Kanunu’nun dördüncü bölümü olan bucak idare ve teşkilatı başlığı altında ele alınmıştır. Ancak bugün için bucak kademesinin kalmamasından ötürü bu organları incelemeye lüzum görmüyoruz.

İKİNCİ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUNUN İNCELENMESİ

2.1. 6360 SAYILI KANUNUN AMACI VE GEREKÇESİ

08.10.2012 tarihinde Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından TBMM Başkanlığına sunulan “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” ve gerekçeleri İçişleri ve Plan ve Bütçe Komisyonuna görüşülmek üzere yollanmıştır. Kanun tasarısı, 12 Kasım 2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olarak TBMM’de kabul görmüştür (Doğanay, 2016: 22). Bu kanun daha sonradan Ordu ilinin büyükşehir yapılmasıyla 14 Mart 2013 tarihli ve 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olarak değiştirilmiştir.

Kanunun genel gerekçesinin giriş cümlesinde; günümüzde küreselleşme ile birlikte yönetim paradigmasının değişmekte olduğu belirtilerek bu değişimin beraberinde yeni değerleri ortaya çıkarttığı vurgulanmıştır (Sezik, 2015: 95).

Kanunun gerekçesinde ayrıca beklenen olumlu gelişmeler de sıralanmış ve bir bakıma kanunun test edilebilmesinin ipuçları verilmiştir. Beklenen olumlu gelişmeler şunlardır:

1- Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojiler ile donatılabilecektir.

2- Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek ayrıca iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır.

3-Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır.

4- İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir.

5- Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.⁸

Özbey'in de belirttiği gibi 6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesi, “(1) yerel yönetimlerin küçük ölçekli planlar yapabilmesine rağmen; Büyükşehir Belediyeleri'nde yerleşim merkezlerinin fazla olmasının tüm bölgeye bütüncül bakışı ihtiyaç haline getirmesi, (2) yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce sanayileşme, çevre ve ulaşım gibi problemlere çözüm üretilmemesi, (3) nüfus yoğunlukları ve coğrafik koşulları dikkate alınarak 5216 sayılı kanun ile sınırları il mülki sınırları olan İstanbul ve Kocaeli illerinde imar, planlama, ulaşım ve itfaiye vb. hizmetlerde görülen etkinlik” olarak ifade edilmiştir. Bu nedenle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedeflenerek büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olması önerilerek kabul edilmiştir (Özbey, 2016: 74).

Demir-Koca'nın anlatımıyla küreselleşmeyle birlikte yönetim paradigmasının değişmesi ve bu durumun beraberinde yeni değerleri ortaya çıkarması, etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel yönetim anlayışının pek çok ülkedeki kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkması, bu ilke ve değerlerin bir yandan vatandaşlar için hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini arttırması, diğer yandan da vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamayı öngörmesi, ayrıca yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının

⁸ TBMM(2012), Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile Bazı Milletvekillerinin Benzer Mahiyetteki Kanun Teklifleri ile İçişleri Komisyonu Raporu, 2012, Yasama Dönemi:24, Yasama Yılı:3, Sıra Sayısı:338

varlığına ihtiyaç duyulması gibi sebeplerden ötürü yürürlüğe konulduğu görülmektedir (Demir-Koca, 2016: 37).

2.2. GETİRİLEN YENİLİKLER

2.2.1. 14 İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 4. maddesi 6360 sayılı Kanun'un 5. maddesi ile değiştirilmiş, yapılan değişiklik ile büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için gerekli şartlar daha kolay hale getirilmiştir. 5216 sayılı Kanunun değişiklikten önceki 4. maddesine göre belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak kanunla büyükşehir belediyesine çevrilebilecekti. Yapılan değişiklik ile bir ilde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için il nüfusunun 750.000'den fazla olması yeterli hale getirilmiştir (Muratoğlu, 2015: 64).

6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri olmak üzere 13 il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüşmüştür. 2013 yılında yayımlanan 6447 sayılı Kanun ile Ordu Büyükşehir Belediyesi kurularak büyükşehir belediyesi sayısı 30'a ulaşmıştır (Ceyhan ve Tekkanat, 2018: 24).

2019 yılı TÜİK ADNKS verilerine göre Türkiye'nin nüfusu 82.003.882 kişidir. 30 büyükşehir belediyesinde yaşayan nüfus ise 69.307.902 kişidir. Bu rakamlar bize gösteriyor ki ülke nüfusumuzun %84,5'i büyükşehirlerde yaşamaktadır.

Tablo 2.1: Büyükşehir Belediyeleri, Nüfusları ve Yüzölçümleri

BÜYÜKŞEHİR	NÜFUSU	YÜZÖLÇÜMÜ (km²)
1. Adana	2.220.125	13.844
2. Ankara	5.503.985	25.632
3. Antalya	2.426.356	20.177
4. Aydın	1.097.746	8.116
5. Balıkesir	1.226.575	14.583
6. Bursa	2.994.521	10.813
7. Denizli	1.027.782	12.134
8. Diyarbakır	1.732.396	15.168
9. Erzurum	767.848	25.006
10. Eskişehir	871.187	13.960
11. Gaziantep	2.028.563	6.803
12. Hatay	1.609.856	5.524
13. İstanbul	15.067.724	5.461
14. İzmir	4.320.519	11.891
15. Kahramanmaraş	1.144.851	14.520
16. Kayseri	1.389.680	16.970
17. Kocaeli	1.906.391	3.397
18. Konya	2.205.609	40.838
19. Malatya	797.036	12.259
20. Manisa	1.429.643	13.339
21. Mardin	829.195	8.780
22. Mersin	1.814.468	16.010
23. Muğla	967.487	12.654
24. Ordu	771.932	5.861
25. Tekirdağ	1.029.927	6.190
26. Trabzon	807.903	4.628
27. Sakarya	1.010.700	4.824
28. Samsun	1.335.716	9.725
29. Şanlıurfa	2.035.809	19.242
30. Van	1.123.784	20.921
TOPLAM:	69.307.902	399.270

Kaynak: TÜİK 2018 verileri ve e-İçişleri sistemi üzerinden alınan bilgiler ile düzenlenmiştir.

2.2.2. Yirmi Yedi İlçe Kurulması

Aydın'da Efeler; Balıkesir'de Karesi ve Altıeylül; Denizli'de Merkezefendi; Hatay'da Antakya, Defne, Arsuz, Payas; Manisa'da Şehzadeler, Yunusemre; Kahramanmaraş'ta Dulkadiroğlu, Onikişubat; Mardin'de Artuklu; Muğla'da Menteşe, Seydikemer; Ordu'da Altınordu; Tekirdağ'da Süleymanpaşa, Kapaklı, Ergene; Trabzon'da Ortahisar; Şanlıurfa'da Eyyubiye, Haliliye, Karaköprü; Van'da

Tuşba, İpekyolu; adıyla büyükşehir ilçe belediyeleri kurulmuştur. Denizli'nin Akköy ilçesinin ismi Pamukkale olarak değiştirildiğinden Akköy Belediyesi de Pamukkale Belediyesi olarak büyükşehir ilçe belediyeleri arasına katılmıştır.⁹ Ayrıca Zonguldak'ta Kilimli ve Kozlu adıyla iki yeni ilçe daha kurulmuştur (Çelikyay, 2014: 14).

Tablo 2.2: Yeni Büyükşehirlerde Kurulan Yeni İlçeler

Yeni Büyükşehirler	Büyükşehirlerde Kurulan Yeni İlçeler
1. Aydın	Efeler
2. Balıkesir	Karesi, Altieylül
3. Denizli	Merkezefendi, (Akçay ilçesinin ismi Pamukkale oldu)
4. Hatay	Antakya, Arsuz, Defne, Payas
5. Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu, Onikişubat
6. Malatya	-
7. Manisa	Şehzadeler, Yunusemre
8. Mardin	Artuklu
9. Muğla	Menteşe, Seydikemer
10. Ordu	Altınordu
11. Şanlıurfa	Eyyubiye, Haliliye, Karaköprü
12. Tekirdağ	Ergene, Kapaklı, Süleymanpaşa
13. Trabzon	Ortahisar
14. Van	Tuşba, İpekyolu

Kaynak: 6447 sayılı Kanun'dan alınan veriler ile düzenlenmiştir.

2.2.3. Büyükşehir Belediye Sınırlarının İl Mülki Sınırları Olması

6360 sayılı Kanun çerçevesinde¹⁰ on dört ilde daha yeni büyükşehir belediyesi kurularak ülkemizdeki büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkarılmıştır (Çapar ve Demir, 2016: 31). Yeni çıkarılan Büyükşehir Kanunu ile büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiş ve toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği ifade edilmiştir. 6360 sayılı Kanunla, 5216 sayılı Kanun'un

⁹ http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/6360_torba_personel_rehber.pdf

¹⁰ 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun'da 6447 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle "On Üç İlde" olan Büyükşehir Belediyesi "On Dört" olarak değiştirilmiştir.

değişmeden önceki hükümlerine göre büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan şartlar esnetilmiş ve sadece nüfus kriteri getirilmiştir (Demir ve Koca, 2016: 38).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin tanımında değişiklik olmuştu. 5216 sayılı Kanun'un ilk hali büyükşehir belediyesini “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini içeren, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak belirtirken, yeni düzenlemeye göre büyükşehir belediyesi “sınırları il sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir. Bu tanımda yapılan değişikliğin göze çarpan ilk tarafı büyükşehir belediyelerinin en az üç belediyeyi kapsaması gerektiğine ilişkin koşulun kaldırılmasıdır (Muratoğlu, 2015: 62-63).

Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarına genişletilmiş; büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarıyla eşitlenmiştir (Tekin, 2018: 5). Bununla birlikte “Büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırlarından oluşur” hükmü gelmiştir. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarında yapılan değişikliğin doğal bir sonucu olarak büyükşehir belediye teşkilatı bulunan illerdeki belediyeler açısından mücavir alan uygulaması kalkmıştır (Muratoğlu, 2015: 67).

2.2.4. Büyükşehirlerdeki İl Özel İdarelerinin Tüzelkişiliklerinin Kaldırılması

6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi kurulmuş illerdeki il özel idareleri statüsü, kaldırılmış diğer illerde ise il özel idarelerinin varlıkları devam etmiştir. Böylece Türkiye’de il özel idareleri bakımından, il özel idaresi olan iller ve il özel idaresi olmayan iller olmak üzere ikili bir yapı meydana gelmiştir (Adıgüzel-Tek, 2014: 80).

2.2.5. Büyükşehirlerdeki Köy ve Beldelerin Tüzelkişiliklerinin Kaldırılması

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında toplumsal, ekonomik, siyasi ve kültürel ortamı içerisinde çıkarılmış olan 442 sayılı Köy Kanunu günümüze kadar süregelmiştir. 6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile de büyükşehir belediyesi kurulan illerdeki tüm köy yönetimlerinin tüzel yapıları sona erdirilmiş ve en yakın ilçenin birer mahallesi haline getirilmişlerdir (Adıgüzel, 2012: 156).

2.2.6. Büyükşehir Olmayan İllerde Nüfusu 2.000’in Altındaki Beldelerin Köye Dönüştürülmesi

6360 sayılı Büyükşehir Kanunu ile büyükşehir belediyesi olan bütün illerde belde belediyeleri kaldırılmıştır. Diğer illerde bulunan ve nüfusu 2.000’in altına düşen belde belediyeleri de kaldırılarak köy haline getirilmiştir (Adıgüzel-Tek, 2014: 80).

2.2.7. Büyükşehir Olan 30 İlde YİKOB Kurulması

6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi olan 30 ilde “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” adıyla bir birim kurulmuştur. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın sevk ve idaresi, illerde valilik tarafından yerine getirilmektedir (Adıgüzel, 2012: 172).

2014 yılında çıkarılan yönetmelikle ¹¹ YİKOB’un görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları belirlenmiştir. Buna göre YİKOB’a bağlı olarak Yatırım İzleme Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü, İdari ve Mali İşler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü ile Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü kurulmuştur.

¹¹<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.19545&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>

Yine aynı yönetmeliğin 5. maddesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın görev, yetki ve sorumlulukları sıralanmıştır. Buna göre; kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek, 112 acil çağrı hizmetlerini, afet ve acil yardım hizmetlerini, ilin tanıtımına yönelik faaliyetleri koordine etmek ve yürütmek, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek, kamu kurum ve kuruluşlarının bürolarının ihtiyaçlarını ödenek durumuna göre karşılamak, hükümet konaklarının, başkanlığa tahsisli binaların, lojmanların, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme, tefrişat ve onarımını sağlamak, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları ödenek durumuna göre yapmak vd. şeklinde açıklanmıştır.

2.2.8. Merkezi Yönetim Paylarının Değişmesi

6360 sayılı Büyükşehir Kanunu ile 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da yapılan değişikliklerle genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılırken bu oran % 1,5'e düşürülmüş, % 2,5'i büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılırken bu oran % 4,5'e çıkarılmış (% 10 yüz ölçümü, % 90 nüfus), il özel idarelerine ayrılan pay ise % 0,5'e düşürülmüştür. Büyükşehir belediye sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan pay ise % 5'ten % 6'ya yükseltilmiştir (Zengin, 2014: 104). Bahsedilen % 6'lık payın %60'ı doğrudan o ilin büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan % 40'lık paylardan bir havuz oluşturulup ve bu havuzda biriken kaynağın %30'u büyükşehir belediyelerinin yüzölçümleri, % 70'i ise nüfuslarına göre bütün büyükşehir belediyeleri arasında bölüştürülecektir (Adıgüzel, 2012: 172).

Yeni kanun ile birlikte kırsal alanlarda yaşayan vatandaşlar da artık Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, harç ve katılım payları ödemek durumundadır (Adıgüzel, 2012: 173).

2.3. 6360 SAYILI KANUN'A GETİRİLEN ELEŞTİRİLER

2.3.1. Anayasaya Uygunluk

6360 sayılı Kanun'un anayasaya uygun olup olmadığı konusunda farklı görüşler konuşulmuştur. Anayasa değişikliği yapılmadan il özel idareleri ve köylerin kanunla kaldırılmasının ve ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüştürülmesinin anayasaya aykırı olacağını belirten yaklaşımlar; Anayasanın 127. maddesi ile ilişkilendirilmektedir (Çelikyay, 2014: 20).

Gözler'in de ifadesiyle Anayasamızda mahalli idare çeşitleri üçe ayrılmış olup "il özel idaresi", "belediye" ve "köy" şeklinde sıralanmaktadır. Büyükşehir belediyesi olan 30 ilde il özel idarelerinin, köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılması anayasaya aykırılık oluşturmaktadır. Anayasada temeli bulunan mahalli idare birimlerinin tüzel kişilikleri kaldırılacaksa bu kanun yoluyla değil anayasa değişikliği ile gerçekleştirilmelidir (Gözler, 2013: 38-39).

Varlıkları il kuruluşlarına bağlı olan il özel idarelerinin tüzelkişiliği, il ortadan kaldırılmadıkça tek tek ya da grup halinde sona erdirilemez. Bu uygulama merkezi ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünün genelliği ilkesine aykırılık oluşturur. Vatandaş açısından ise, anayasanın eşitlik ilkesine aykırıdır.¹²

Genç, anayasada değişik yapılmadan il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılmasının, ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüştürülmesinin anayasaya aykırı olduğunu belirtmiştir. Anayasa m. (127/3), özel yönetim biçimlerinin kurulmasına büyük iller için değil, ancak büyük yerleşim merkezleri için izin vermiştir (Genç, 2014: 5). Özer'e göre ise büyükşehir yapılan il merkezlerinin pek çoğu "büyük yerleşim merkezi" tanımıyla bağdaşmamaktadır. Tekirdağ, Muğla, Mardin gibi büyükşehir yapılan bazı illerin merkez nüfusu, Batman, Sivas, Elazığ gibi illerden çok daha az durumdadır (Özer, 2013: 117).

¹² Bkz. Birgül Ayman Güler, Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonunda Görüşülüyor

2.3.2. AYYÖŞ'e Uygunluk

Aksu'nun tabiriyle gelişmiş demokrasiyle yönetilen ülkelerde, vatandaşın doğrudan hizmet alabilmesi, seçtiği kişilerin faaliyetlerini daha yakından denetleyebilmesi, belediye hizmetlerinden daha kolay ve daha fazla yararlanabilmesi için, belediyeçilik anlayışı yaygınlaştırılırken; bu Kanunla beldelerin kapatılmasıyla vatandaşın hizmet alımı daha da güç duruma düşecekti (Aksu, 2012: 10).

Gözler'e göre 6360 sayılı Kanunla 30 büyükşehir belediyesindeki köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılıp ilçe belediyesinin bir mahallesi haline dönüştürülmesi, dolayısıyla buralardaki kararların burada oturan halk tarafından değil, daha uzakta bulunan belediye meclisleri tarafından alınması yerindelik (subsidiarity) ilkesine aykırılık oluşturmaktadır (Gözler, 2013: 72).

Zengin'in de ifade ettiği gibi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın el verdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz." hükmü vardır. Yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye karşıt bir biçimde yerel halka sorulmadan, referanduma gidilmeden çok sayıda belediye ve köy artık yoktur (Zengin, 2014: 111). Bunun anlamı binlerce yerel yönetim biriminin (belediye ve köy) tüzelkişiliğine yerel topluluğun görüşü alınmadan son verilmesidir (Sadioğlu, Dede, Yüceyılmaz, 2017: 104).

Yerel tüzel kişiliklerin, yerel halka danışılıp sorulmadan kapatılması, Türkiye'nin 1992 yılında onayladığı AYYÖŞ hükümlerine ve dolayısıyla anayasanın 90. madde hükümlerine aykırıdır. Anayasanın 90. maddesinin son fıkrasına göre "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir."¹³

Karşıt bir görüş olarak 6360 sayılı Kanun'un, AYYÖŞ'te bahsedilen yerindelik (subsidiarity) ilkesi gereği, hizmet bütünlüğü açısından imkanların birleştirilmesi, kalitenin artırılması, tasarruf ve demokrasinin geliştirilmesi gibi özelliklerle değerlendirilmesi gerektiği, çağdaş yerel yönetim anlayışında herkesin yönetimde söz sahibi olmasının gerekliliği kabul edilmektedir. Aksi bir durumun

¹³ Bkz. Birgül Ayman Güler, Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonunda Görüşülüyor

anayasal eşitlik ve ülkemizin üniter yapısı açısından kabul edilmesinin mümkün olmadığı belirtilmektedir (Çelikyay, 2014: 20).

2.3.3. Ölçek Düzenlemesi

Çelikyay'ın ifadelerine göre yeni ölçek düzenlemesi ile: hizmet sunum kapasitesi büyürken, birim başına hizmet maliyetleri azalacak ve kaynaklar daha etkin kullanılacak, insan kaynakları kapasitesi niteliksel ve niceliksel olarak artacak, karar organlarında görev alan seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği artacak, daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecek, araç, gereç ve donanım parkı niceliksel ve niteliksel yönden gelişecek, verimlilik artacak ve israf azalacaktır. Bunun yanında hizmetlerin sunumunda daha ileri teknolojilerden yararlanma mümkün olacak, işbölümü ve uzmanlaşma artacak, verimlilik yükselirken maliyetler düşecek ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır. Ayrıca kentin bütününe kapsayan imar planlarının yapılması mümkün hale gelecek, daha büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesi mümkün olacak, koordinasyon eksiklikleri ortadan kalkacak; hizmetler daha hızlı ve etkili bir şekilde sunulacak, kaynakların kullanımında il genelinde daha adil bir dağılım olacak, hizmetlerden yararlanan halkın memnuniyeti artacaktır (Çelikyay, 2014: 19).

Ölçeğin büyümesi, kentsel alanın kırsal alanı absorbe edecek yöntemlerle genişletilmesi anlamına gelmektedir. Özellikle kentsel alandaki parçalanmışlık ve dağınık yapı, küresel dolaşımı güçleştirmektedir. Bu nedenle ölçeğin genişletilmesi 6360 sayılı Kanun'un gerekçeleri dikkate alındığında kabul edilebilir bir çözüm yoludur (Dik, 2014: 75).

Karasu'ya göre bunun tersini savunan görüşler de mevcuttur. 6360 sayılı Kanunla getirilen yeni düzenlemelerle birlikte hizmet alanı il mülki sınırlarına genişlemekte bu nedenle de büyükşehirlerin hizmet yükünde artış yaşanacaktır (Karasu, 2013: 7). YAYED ise Kanun'la getirilen ölçeğin siyasi, sosyal ve idari anlamda optimal (en uygun) ölçek olmadığını, ekonomik anlamda optimal olup olmadığının ise belirsiz olduğunu düşünmektedir. Hizmet ölçeğinin genişlemesiyle bazı hizmetlerin (toplu ulaşım, arıtma, numerataj vb.) yerine getirilmesinin imkansız

duruma geleceği ifade edilmektedir. İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan “bütünşehir” modelinin ölçek-hizmet analizinin yapılmadığı, ölçeğin büyümesinin hizmet açısından hangi faydaları getireceğinin bilinmediği belirtilmektedir (Tekin, 2018: 91).

Öte yandan ülkemizde coğrafi yapının bir sonucu olarak kırsal yerleşim alanları ile kentsel yerleşim alanları arasındaki uzaklık bir hayli fazla durumdadır. 6360 sayılı Kanun’un uygulanmaya başlandığı illerin büyük bir çoğunluğu (İstanbul ve Kocaeli hariç) yerleşim açısından dağınık bir yapıdadır. Bu çerçevede, belediyeler tarafından yürütülecek hizmetlerin kırsal alana ulaştırılması hususunda endişeler vardır. Belediyelerin, kent merkezinden uzaklaştıkça yerleşim birimlerine götüreceği hizmet kalitesinin azalabileceği düşünülmektedir (Ayyıldız, Çiçek, Ayyıldız, 2016: 282-283).

2.3.4. Kırsal Alana Yönelik Etkileri

Gözler’in tanımıyla mahallî idarelerin en küçüğü ve en yaygını “köy”dür. Öncelikle köyün genel olarak tanımı şöyledir: 442 sayılı Köy Kanununa göre “köy”, nüfusu 150 ile 2000 arasında olan bir yerleşim yerine denir. Nüfusu 2000’i geçmekle birlikte, belediye idaresi kurulmamış yerlere de “köy” denebilir. Köyler tarihsel olarak en eski yerleşim yerleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Gözler, 2013: 58).

6360 sayılı Kanun ile Türkiye’deki köylerin (34.395) yaklaşık % 48’inin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bazı köylerin idari sahaları içinde birden fazla sayıda mahalle bulunabileceği gibi, bunların yanında çeşitli sayılarda mevsimlik kır yerleşmeleri de (mezra, yayla, kom, dam vb.) bulunması köy sayısından daha geniş bir anlamı bizlere sunmaktadır (Görgün, Yörür, 2017: 16).

Büyükşehir sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle haline getirilmiştir. Bununla birlikte; orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar devam edecektir, mahalleye dönüşen köy ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden mahalle sakinleri yararlanmaya devam edecektir, köy iken mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için belediye ve bağlı idarelere yatırım bütçelerinin %10’unu 10 yıl

süre ile ayırma zorunluluğu getirilerek bu yerlerde etkin hizmet sağlanması için tedbir alınmıştır ve ilçe belediyelerinin mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapma veya yaptırma, konusunda ilçe belediyelerin talep etmesi halinde büyükşehir belediyesi destek sağlayabilecektir (Çelikyay, 2014: 15-16).

Yerel yönetimlerin dünyadaki gelişimine ve uygulamalarına baktığımızda kırsal alanlara ilişkin bir belediyeçilik anlayışının neredeyse hiç gelişmediği; Türkiye'deki belediyeçilik uygulamasının da geniş kırsal alanlara hizmet vermeye çok uygun olmadığı söylenebilir (Akıllı, Özasan, 2015: 172).

Kent ve kır ayrımını ortadan kaldıran 6360 sayılı Kanun ile, genişleyen belediyenin hizmet alanının büyük bir kısmını, yerleşim bölgesi olmayan tarım arazileri, meralar, orman alanları ve ekolojik hassasiyeti bulunan bölgeler oluşturacağından bu alanlarda amaç dışı kullanım tehdidinin gün yüzüne çıktığı tartışılan konular arasındadır (Gülçubuk, 2013: 10).

Ayrıca mali açıdan zayıf durumdaki ilçe belediyelerinin köy yerleşim yerlerine belediye hizmetlerini götürmeleri bir diğer endişe konusudur. Çünkü nüfusu az olan birçok ilçe belediyesi mali olarak zayıftır ve borçları bulunmaktadır. Dolayısıyla bu belediyelerin hizmet önceliği ilçe merkezindeki mahalleler olması doğaldır. Bu durum ilçe merkezine uzak olan köy yerleşimlerinin belediyeçilik hizmeti açısından ihmal edileceği düşüncesini doğurmaktadır (Ayyıldız, Çiçek, Ayyıldız, 2016: 283).

Gözler'e göre köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılıp belediyelerin bir mahallesi hâline getirilmeleri, sadece bu köyler için değil, bağlandıkları belediyeler için de problemli olabilir. Böyle bir sistemde belediyenin karar organlarının ve personelinin zamanı, belediyenin malî kaynakları çok az nüfuslu köyler için israf olup gitme durumuyla karşı karşıyadır (Gözler, 2013: 59).

Zengin, tarımsal üretimin zarar göreceği, üretim kapasitesinin düşeceği kuvvetle olasıdır demektedir. Zorla kentli gömleği giydirilen köylü ve çiftçi, hukuki, idari ve mali kayıpları neticesinde kırsal hayatını sürdürmekte sıkıntı yaşayacaktır.

Geleneksel ve doğal tarımsal üretimin yerine ticarileşmiş tarımsal üretim alacaktır (Zengin, 2014: 113).

Tarım alanlarının, alınacak bir kararla arsa haline getirilip imara açılabilmesine tarımsal ekonominin küçülmesi demek olan bu sürecin de yoğun olarak tarım sektöründe faaliyet gösteren kadınların işsiz kalabilmesine, daha da yoksullaşmasına ve göçe neden olacağına vurgu yapılmaktadır (Akıllı, Özaslan, 2015: 173).

Kısa ve orta vadeli süreçte tarımsal sulama yatırımlarının (sulama kanalı, sulama göletli sistemleri vb.) etkilenmesi de mümkündür. Daha önceki yıllarda köy hizmetleri ve il özel idareleri tarafından yapılan bu tür yatırımların belediye önceliğinde olmadığını belirtebiliriz. Aynı şekilde arazi toplulaştırma çalışmalarının olumsuz etkilenmesi mümkün olabilecektir (Ayyıldız, Çiçek, Ayyıldız, 2016: 284).

Köyde ikamet edenlerin fiziksel mekan kullanım şekilleri ekonomik geçim kaynaklarıyla doğrudan ilintilidir. Kanunla getirilen değişiklikler sonucunda kent mahallesi olan köylerde hayvancılık ile geçinen köylünün ahır yapacağı yerleri söz konusu kanun sınırlandırılabilir. Büyükşehirlerde köylerdeki hayvancılığın tehlikeye gireceği, mera alanları dışında tarımsal faaliyetlerin söz konusu olduğu kırsal arazileri kentsel arazilere dönüşmesi gibi olası sorunlar ortaya çıkabileceği de eleştiriler arasındadır (Görgün, Yörür, 2017: 17).

6360 sayılı Kanunla büyükşehir sınırlarının genişlemesi neticesinde sunulan hizmet maliyetleri bütün hizmet alanı için geçerli olacak ve kırsal alanda yaşayan vatandaşa sunulan hizmetten bir bedel istenmesi kaçınılmaz bir durum olacaktır (Özer, 2013: 120). Köylüler yaşadıkları yerlerde birçok haklarını kaybetmekte ve yine birçok yükümlülük altında kalmaktadır (Aksu, 2012: 9).

Erat'ın aktardığına göre köyler büyükşehir vergilerine tabi olacaktır. Örneğin, Emlak Vergisi'nin 8. maddesine göre normal şartlarda bina vergisinin oranı binde bir, diğer binalarda ise binde iki iken büyükşehir belediye sınırları içinde bu oran % 100 arttırmalı olarak alınacaktır. Kanunla köylerin büyükşehir sınırına dahil olması, köy fertlerinin de bu vergilere tabi olması ile neticelenecektir. Bunun gibi Belediye

Gelirleri Kanunu'na göre belediye sınırları içinde bulunan binaların çevre temizlik vergisine tabi olacağı belirtilmiştir. Ayrıca su tüketiminde metreküp başına artış ve çevre temizlik vergisi köylüler üzerinde büyük bir yük haline gelecektir. Köyde ve büyükşehir kent merkezinde yaşayan fertlerin giderleri açısından aynı konumda olmaları beklenen hizmetler açısından taleplerini de aynı hale getirecektir (Erat, 2016: 95).

Bu durum, zaten kırsal alanlarda kronik hale gelmiş olan yoksulluğun daha da derinleşmesine ve kırdan kente göçün artmasına da yol açabilecektir. Büyükşehir sınırlarına dahil edilecek olan ve köylerde, içme ve kullanma suları için alınacak ücret, beş yıl sureyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde uygulanacaktır. Bu uygulama ile beş yıl beklenmeden içme ve kullanım suyu için büyük ücretler ortaya çıkacaktır ki, Türkiye'de kullanılan suyun %75'inin tarımda kullanıldığını düşünürsek, bu uygulama çiftçi ve kırdaki aileler için büyük bir maliyet oluşturacaktır (Adıgüzel, 2012: 173).

6360 sayılı Kanun ile maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, büyükşehir belediyesi olan illerde valiliklerce yürütülecektir. Bu durumun, tarım toprakları üzerinde yeni bir baskı unsuru oluşturup oluşturmayacağı da belirsiz konulardan birisidir (Adıgüzel, 2012: 173).

Köylerin mahalle haline getirilmesi basit bir idari değişiklik olarak algılanmamalıdır. Tüzel kişiliği olan köy idareleri aynı zamanda birer yerel yönetim birimidir, gelenek ve tarihsel geçmiş üzerine bina edilmişlerdir. Mahallelerin ise tüzel kişiliği yoktur. Köy idareleri sahip oldukları tüzel kişiliklerinden dolayı farklı hak ve imtiyazlara sahiptir. Kendilerine ait malvarlıkları olan, orman ve meraları kullanma hakkı bulunan yerel yönetim birimleridir. Köy idareleri bu kanun ile bu hak ve imtiyazlardan yoksun hale gelmiştir (İzci, Turan, 2013: 132). Sonuç olarak köylünün yoksullaşması, bu alanlarda yabancılara toprak satışının önünün açılacağı, orman köylerinin kentsel ranta açılmasının kolaylaşacağı, kısacası köylünün yaşam alanı üzerindeki haklarını kaybedeceği belirtilmektedir (YAYED, 2012).

2.3.5. Temsilîyet Sorunu

6360 sayılı Kanun ile 30 ilde bulunan il özel yönetimleri, belde belediyeleri ve köy yönetimlerinin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmiş, bu yerel yönetim birimlerinin karar alma organları olan il genel meclisleri, belediye meclisleri ve köy ihtiyar meclisleri de kapatılmıştır. Karar alma mekanizmalarına olan halk katılımının azaltılması ile birlikte, yerel yönetimlerin “siyaset ve demokrasi okulu” olma işlevlerinin de önemli ölçülerde zayıflayacağını söyleyebiliriz (Adıgüzel, 2012: 167).

Öte yandan getirilen yeni yapı ile demokratik katılım mekanizmasının azalacağı da aktarılmaktadır. Buna göre, doğrudan seçilmişlerin sayısı 250.000’den 200.000’e düşmektedir. Büyükşehir meclislerinin daha yoğun bir program yüküyle karşı karşıya kalması ile yerel siyasette katılım mekanizmalarının daha yavaş işlemesine sebep olabilecektir. Düzenleme ile ölçeğin büyütülmesinin temsil ve katılımı zorlaştırdığı, aslında bu yeni yapının ilçe ve alt kademe belediyelerinin tüzelkişiliklerini sınırlandıran, belediye başkanının öne çıktığı ve belediye meclislerinin demokratik işlevini azaltan bu anlamda merkezîyetçiliği öngören bir yapı oluşturmaya yönelik olduğu da eleştiriler arasındadır (İzci-Turan, 2013: 136).

6360 sayılı Kanun’un gerekçesinde yerel yönetimlerin hem halk katılımının sağlanmasına hem de hizmetlerin sunulmasına ilişkin nitelikleri ön plandadır. Ancak kanun metni daha çok hizmetlerin etkin ve verimli biçimde yerine getirilmesine ağırlık verecek biçimde düzenlenmiş; halkın yönetime katılımı ve adaletli siyasal temsilde önemli bir araç olabilecek ilçe belediyeleri bir anlamda ihmal edilmiştir. Anakentin sınırlarının il sınırlarına dayanması anakenti siyasi açıdan daha da güçlü göz ardı getirmiştir. Adeta ABD’deki seçilmiş eyalet valilerini hatırlatırcasına yetkileri elinde toplayan büyükşehir belediye başkanları, ilçe belediyeleri, özellikle de yeni katılan küçük ilçe belediyeleri üzerinde tam bir otoriteye sahiptir (Turan-Duru, 2014: 290).

Genç’e göre mevcut sistem içinde il genel meclislerinde olduğu gibi büyükşehir belediye meclislerinde de nüfusu az olan ilçelerin temsil oranı daha yüksektir. Bu da meclis üyelerin temsil ettikleri nüfus büyüklüklerinden

farklılaşmalarına neden olmaktadır. Ölçeğin büyümesiyle birlikte çok sayıda nüfusu az ilçeden gelen meclis üyesinin olacağı düşünüldüğünde temsil açısından sorun ortaya çıkabilecektir (Genç, 2014: 9).

Bu husustaki diğer bir konu, kent merkezinde yaşamayan, merkezle ilişki içinde olmayan kırsal kesim sakinlerinin, metropoliten kentin/anakentin karar organlarının oluşumunu ve temsiliyetini belirleyecek olmasıdır (Zengin, 2014: 111).

Bugünkü yönetim anlayışında baskın olan yönetim tarzı merkezileşme karşısında yerelleşmedir. Kent ve mahalle düzeyinde katılımın etkin ve verimli olmadığı ülkemizde, köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasının yerelde demokrasi ve katılım açısından değerlendirildiğinde kırsal katılım araçları ve yerinden yönetim olanaklarından uzaklaşarak bir kayba sebebiyet verebilecektir (Erat, 2016: 93).

Yemen'e göre temsilden bahsedebilmek için gerekli olan en önemli uygulama, serbest ya da özgür seçimlerin olmasıdır. Halk (genel veya yerel), seçim yoluyla temsilcilerini seçmekte ve egemenliğini belirli sürelerle kendini temsil edenlere vermektedir. Halk kendini yerelde temsil edecek kişileri kişisel olarak gözlemleyip seçmekten ziyade, ülke geneline bakıp siyasal partinin tercihinu uymayı tercih etmektedir. Temsili demokrasinin temel unsurlarından birisi olan siyasal partiler, bu noktada temsili demokrasi modelini ciddi bir sorunla karşı karşıya bırakmaktadır. Sonuç olarak gerçekte temsilcileri belirleyen halk unsuru değil parti unsuru olmaktadır. Temsil sorununun kaynağında belediye meclisleri yatmaktadır. Belediye meclislerinde vatandaşların genelinin temsil edilmesinden çok esnaf, yapsatçı gibi, belediyenin rant getirici kararlarında çıkarları olanların temsil edildiği genel bir eleştiri konusu olmuştur (Yemen, 2017: 156).

6360 sayılı Kanun, yerel yönetim birimleri içerisinde belki en yerleşik, en köklü olan köy yönetimlerini kaldırmakta, büyükşehirleri kırsal alanlara da hizmet götürmekle sorumlu tutmakta; sosyolojik olarak devam etmesine karşın idari bakımdan kır kent ayrımını fiili olarak ortadan kaldırmaktadır. Özellikle de tüzel kişiliği sona eren birimlerin boşluğunun dolduruluşunu sorunsallaştırmaktadır. Kanun aracılığıyla ortaya çıkan tek birim sınırları il sınırları ile eşleştirilen büyükşehir belediyeleri olmaktadır (Sadioğlu, Dede, Yüceyılmaz, 2017: 105).

Bir diğ er eleştiri, kanunun Avrupa Kentsel şartı'nın 13. maddesine aykırı olduğudur. Bu maddeye göre; Avrupa'nın kent ve kasabalarının, özellikle katılım açısından, demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetişim modeli inşa etmek sorumluluğu vardır. Bu yerleşimler toplumun çok gereksinim duyulan demokratik yeniden canlandırılması için birer değerdir ( zer, 2013: 119).

Akıllı- zaslan'a göre getirilen yenilikler, Cumhuriyet döneminde önemli ilerlemeler sağlanmış olan temsili demokrasinin yerleşmiş yapısını ortadan kaldırmıştır ve bu alanın etkinlik-verimlilik gerekçelerine feda edilerek daraltılmıştır. Ek olarak büyükşehir meclislerinin daha yoğun bir iş yüküyle karşı karşıya kalması ile yerel siyasette katılım mekanizmalarının daha yavaş işlemesi sonucu ortaya çıkabilecek; kent konseyi, meclis toplantılarına ve komisyonlara katılım, gönüllülük mekanizması ve beyaz masa gibi katılım yöntemlerinin uygulanabilirliğinin büyüyen ölçek nedeniyle g  leşebilecektir (Akıllı,  zaslan, 2015: 166).

Tekin'e göre ülkemizde büyükşehir belediye meclislerinde temsilde adaletin iki boyutu vardır. Biri temsilde siyas  adalet boyutu, ikincisi temsilde coğrafi adalet boyutudur. Oy oranıyla sandalye oranı arasındaki ilişki temsilde adaletin siyas  boyutunu, nüfus ile temsilci sayısı arasındaki ilişki ise temsilde adaletin coğrafi boyutunu belirtmektedir. Yeni kanunla, büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi sonrasında, büyükşehir belediye meclislerindeki temsil adaletsizliğine merkez ve  evre ilçeler faktörü de katılmıştır. Büyükşehir belediye meclisi  yeleri, doğrudan halkoyuyla göreve gelmemektedir. Bunun yerine, kanunlarda büyükşehir belediye meclisine iki yolla  ye gitmesi öngörülmektedir: 1-B y kşehirdeki ilçe belediye başkanları (5216 sayılı kanun), 2-ilçe belediye meclis üyelerinin beşte biri (2972 sayılı kanun). Bu çerçevede, bir büyükşehir belediye meclisi  ye sayısının kaç kişiden oluşacağı şu iki etkene bağlıdır: 1-Il e belediyelerinin nüfusuna, 2-Büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediyesi sayısına. Ancak, büyükşehir belediye meclisi  ye sayısını veren formülün içinde “nüfus” faktörü bulunsa da, büyükşehir belediye nüfusu ile büyükşehir belediye meclisi  ye sayısı arasında doğru bir orantı olduğunu söylemek çok sağlıklı değildir (Tekin, 2018: 100-101).

Çağımızda temsili demokratik mekanizmalar temel önemini sürdürmektedir. Bununla birlikte çağdaş ülkeler, temsili demokrasinin sınırlılıklarını aşmak amacıyla katılımcı demokrasi ilkesi çerçevesinde çeşitli mekanizmalar arayışı ve denemeleri içindedir. Temsili demokrasinin seçilmişlerinden oluşan siyasal nüfus, sayısal gerilemeden çok daha büyük bir miktarda gücü bakımından eritilmektedir. Vatandaşların tabandan hareket yeteneği ortadan kaldırılmakta, Cumhuriyet döneminin Hükümet tarafından “elitist” diye damgalanmaya çalışılan genişletilmiş siyasal temsili sözde “verimlilik”e kurban edilmektedir.¹⁴

6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun demokrasiye katkı anlamında da önemli değişiklikler içerdiğini ifade eden fikirler vardır. Çağdaş yerel yönetim anlayışı herkesin yönetimde söz sahibi olmasını esas almaktadır. Bu kanunla büyükşehir sınırları içine alınan köyler de büyükşehirin planlanması ve düzenlenmesinde, seçimlere katılarak yönetiminde söz sahibi olacaklardır (Çelikyay, 2014: 21).

Diğer yandan temsil sorununa ilişkin olarak belde belediyesi ile ilçe belediyesi arasında çok büyük değişiklikler olmadığını söyleyebiliriz. Bu anlamda temsile ilişkin çok büyük sorunlar olmadığı, hatta gelişen teknoloji ile birlikte yeni iletişim olanaklarının belde halkı tarafından kullanılarak ilçe belediyesine ulaşıldığı belirtilebilir. Bu çerçevede belde belediyelerinin kapatılması sonucu ortaya çıkan temsil sorunu yeni tarz kitle iletişim araçları ile bertaraf edilmiştir (Belli, Aydın, 2017: 409).

¹⁴ Bkz. Birgül Ayman Güler, Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonunda Görüşülüyor

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ORDU İLİ VE 6360 SAYILI KANUNUN MÜLKİ İDARE MESLEĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

3.1. ORDU İLİNİN ÖZELLİKLERİ

3.1.1. Tarihî Yapı

Ordu ili topraklarında bilinen ilk yerleşmelerin tarihçesi M.Ö. 7. yüzyıla kadar gitmektedir. İl merkezinde bilinen ilk yerleşme yeri, Kirazlıman Mezarlığı yanındaki Bozukkale (Kotyora)dır. M.Ö. IV. Yüzyıl'da İran taraflarından savaştan dönerken Kotyora'ya uğrayan Yunanlı komutan Ksenophon, burada yerleşik bir kavimle karşılaştıklarını ve 45 gün kaldıktan sonra yollarına devam ettiklerini belirtir.¹⁵ Çevredeki tek doğal liman olması, şehrin buraya kurulmasının nedenidir (Demir, 2007: 179).

Yediyıldız'ın belirttiği üzere Ordu kelimesi, Balasagunlu Yusuf Has Hâcib'in 1069 yılında yazdığı Kutadgu Bilig adlı meşhur eserinde “saray” ve “şehir” anlamında kullanılmıştır. Yine aynı dönemin meşhur Türk bilgini Kaşgarlı Mahmud'un 1072'de tamamladığı Divan-ü Lügati't-Türk adlı sözlüğünde ise bu kelime “hakanın oturduğu şehir” olarak açıklanmıştır. Hatta buradan hareketle Kaşgar şehrine “Ordukend” denilmiştir. Aynı esere göre, “Ordulanmak”, baş şehir edinmek, “Ordhulanmak” ise, yurt tutmak, yerleşmek manalarını ifade etmektedir (Yediyıldız, 2018: 112-113). İşte Ordu ilimizin adı bu gelenekten gelmektedir. Bölgeyi 1390'larda fetheden Hacıemiroğulları, başkentlerine Ordu adını vermişlerdir ki, ilk yeri Eskipazar'dır. Fatih döneminde yazılan Tahrir Defteri'nde de Hacıemiroğulları'nın merkezi olan Eskipazar, “Bölük-i Niyabet-i Ordubi, ism-i Ulvi” adıyla zikredilmektedir (Yediyıldız-Üstün 1992: 26).

¹⁵<http://www.ordu.gov.tr/ordunun-tarihcesi>

Canik Sancağı eski dönemlerde Ordu bölgesi olarak anılmıştır. Sırasıyla Danişmendliler Beyliği, Selçuklular, Hacıemiroğulları Beyliği ve Osmanlı Devletinin hakimiyetine girmiş, tam anlamıyla Hacıemiroğulları Beyliği döneminde Türk yurdu haline gelmiştir (Bulut, 2015: 466).

Hacıemiroğulları, Selçuklular tarafından Trabzon İmparatorluğu sınırına, Niksar, Reşadiye ve Mesudiye hattı üzerinde Kelkit vadisine ve Canik Dağları zirvelerine ve bu dağların güney yamaçlarına yerleştirilen ve bir uç beyliği yapısına sahip iken yaklaşık yüz yıllık bir mücadeleden sonra Canik Dağları'ndan Karadeniz sahillerine ve Ünye'den Giresun'a kadar uzanan bölgeyi fethederek yurt edinmişlerdir (Yediyıldız, 2018: 107).

Hacıemiroğulları Beyliği, 1398 yılında Yıldırım Bayezid'in hakimiyetine girer ve Osmanlı'ya bağlanır. Ancak bu bağlanmanın bir himaye durumu olduğunu söyleyebiliriz. Bu bölge 1427 yılında Osmanlı Devleti'ne kesin olarak ilhak etmiş ve kaza hâline dönüştürülmüştür (Yediyıldız 1984: 139).

Ateş'in aktardığına göre Ordu bölgesi 1427 yılında Sultan Çelebi Mehmet zamanında kesin olarak Osmanlı Devletine bağlandıktan sonra Hızır Paşa tarafından yörede ilk tahrir yapılmıştır. Ordu'ya ait bilinen en eski defter “Vilayet-i Bayramlı me’âlskefsir ve Milas” adıyla düzenlenmiş olan tahrir defteridir (Ateş, 2015: 8).

16. yüzyılda Ordu, bütün Canik'in idare merkeziydi. 1520'de, bölgenin tamamı, Kaza-i Canik-i Bayramlı adıyla birleştirilmiş ve İskefsir, Bayramlı (Ordu), Bazarsuyu (Bulancak) olarak üç kazaya ayrılmıştır. 1548 yılında Ordu, Karahisar-ı Şarki (Giresun'un şimdiki ilçesi Şebinkarahisar) sancağına bağlıdır (Ordu Turizm Rehberi, 2015: 15-16).

Ordu ili şehir merkezi, M.S. 13-14 yüzyılda sahilden 4 km içeride güneydeki Eskipazar (Bayramlı)'ya taşınmış ve burası önem kazanmaya başlamıştır. M.S. 17. yüzyıldan sonra Bayramlı olarak adlandırılan yerleşim önemini kaybetmiş, Ordu'ya bugünkü önemini kazandıran Bucak, ön plana çıkmıştır. Burası zamanla gelişerek değişim geçirmiş ve bugünkü Ordu ortaya çıkmıştır (Yanmaz, 2018: 110).

1920 tarihinde Ordu kazasının 6 nahiyesi, 318 köyü ve 180 bin nüfusu vardı. Yani Trabzon vilayetinin en gelişmiş kaza merkeziydi. Ordu'nun il olması için, TBMM'de büyük mücadele verilmiştir. Mücadele veren bu üç önemli şahıs şunlardır: Mesudiye mebusu Serdaroğlu Mustafa Bey, Tunalı Hilmi ve Şebinkarahisar mebusu Memduh Beydir.¹⁶

17 Nisan 1920 tarih ve 69 sayılı “Ordu Müstakil Livası Teşkiline Dair Kanunlar” ile merkezi Ordu olmak üzere, Canik Sancağına bağlı olan Fatsa kazası da Ordu'ya bağlanmış ve müstakil Ordu Livası teşkil edilmiştir. 1923 yılında Sancak adı Vilayet olarak değiştirilerek, bugünkü mülki taksimatta Ordu Vilayeti olarak yerini almış bulunmaktadır (Ordu İli Doğa Turizmi Master Planı, 2013: 21).

3.1.2. Coğrafi Yapı

Ordu; Karadeniz bölgesinin giriş kapısıdır. Kuzeyinde Karadeniz, güneyinde Tokat, Sivas, doğusunda Giresun, batısında Samsun ili bulunmaktadır. Konumu 40'-41' kuzey paralelleri, 37'-38' doğu meridyenleri arasındadır. Toplam yüzölçümü 5961 km² olup, üzerinde Melet, Civil Deresi, Akçaova Deresi gibi büyüklü küçüklü akarsuların oluşturduğu yer yer alüvyon düzlükler bulunmaktadır. 2018 yılı Nüfus sayımına göre il genel nüfusu 887.765'dir.¹⁷ Ordu ilinin yol ağı ise 989 km'dir.¹⁸

Ordu'nun ilçeleri: Akkuş, Aybastı, Çamaş, Çatalpınar, Çaybaşı, Fatsa, Gölköy, Gülyalı, Gürgentepe, İkizce, Kabadüz, Kabataş, Korgan, Kumru, Mesudiye, Perşembe, Ulubey ve Ünye'dir. Fakat Ordu şehri günümüzde büyükşehir belediyesi olmuştur ve şehrin ilçeleri arasına merkez ilçe konumundaki “Altınordu” ilçesi de katılmıştır.

¹⁶<http://www.ordu.gov.tr/ordunun-tarihcesi>

¹⁷<http://www.ordukulturturizm.gov.tr/TR-106499/cografya.html>

¹⁸<http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Bolgeler/7Bolge/iller/IlOrdu.aspx>

3.1.3. İklim ve Bitki Örtüsü

Ordu ilinde tipik Karadeniz iklimi hüküm sürer. Kışlar ılık yazlar ise serin geçer. Sahilden içeriye indikçe kara iklimi görülür. Canik Dağları kuzeyden gelen soğuk kuzey rüzgârlarına set olur. Bu rüzgârların getirdiği yağmur bulutlarının Ordu içinde yağmura dönmesinde rol oynar. Isı senede en fazla 10 gün 0 °C'nin altına düşer. Karın yerde kalma müddeti 10 günü geçmez. Senenin 150 günü yağışlı geçer.¹⁹

Ordu'da bulunan başlıca tepeler ve yükseklikleri şöyledir: Karagöl Dağları üzerindeki Kırklar Tepesi 3.039 m, Gündeliç Tepesi 2.700 m, Seyit Tepesi 2.450 m, Horlak Tepesi 2.150 m, Yağlıtepe 2.619 m, Aşıt Tepesi 2.569 m, Kabaktepe 1.910 m'dir.²⁰

Bulut'un da dediği gibi il toprakları ovalardan oluşan dar bir kıyı şeridi ile hemen gerisinde yükselen Kuzey Anadolu Dağlarının kıyı sıralarını kapsar. Akarsu vadileri ile derin biçimde parçalanan bu dağlık alanın yüksekliği kuzeyden güneye doğru gittikçe artar. İlin doğu ve güneydoğu kesimini Giresun Dağlarının batı uzantıları, güney ve batı kesiminde Canik Dağları bulunmaktadır (Bulut, 2015: 467).

¹⁹<http://www.cografya.gen.tr/tr/ordu/iklim.html>

²⁰<https://karadeniz.gov.tr/fiziki-ve-tarihi-cevre-5/>

3.1.4. Nüfusu

Tablo 3.1: Ordu İli Nüfus, Mahalle Sayısı ve Yüzölçümü Bilgileri

İLÇELER	NÜFUS	YÜZÖLÇÜMÜ(km ²)	MAHALLE SAYISI
1. Akkuş	23.369	697	44
2. Altınordu	200.807	410	92
3. Aybastı	22.783	250	21
4. Çamaş	11.851	81	23
5. Çatalpınar	14.954	101	23
6. Çaybaşı	13.922	102	26
7. Fatsa	116.154	363	89
8. Gököy	29.852	421	30
9. Gülyalı	8.904	62	13
10. Gürgentepe	16.929	185	23
11. İkizce	16.451	148	32
12. Kabadüz	9.619	290	19
13. Kabataş	11.375	74	18
14. Korgan	30.545	254	29
15. Kumru	31.438	296	40
16. Mesudiye	26.287	1046	70
17. Perşembe	33.253	217	54
18. Ulubey	26.737	295	41
19. Ünye	126.702	596	85
TOPLAM : 19	771.932	5.861 km²	772

Kaynak: TÜİK 2018 verileri ve e-İçişleri sistemi üzerinden alınan bilgiler ile düzenlenmiştir.

3.2. MÜLKİ İDARENİN ROLÜ VE GELECEĞİ

Bu çalışmanın amacı, 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun getirdiği yeniliklerden sonra mülki idare amirliği mesleği üzerinde yaşanan değişimi vatandaşların (bilhassa muhtarların) ve mülki idare amirlerinin gözünden irdelemektir. Nasıl ki Tanzimat Fermanı ile devlet idaresi o zamanın merkeziyetçi idarî anlayışına yaklaştırılmak istendiyse bugün de 6360 sayılı Kanun ile devlet idaresi günümüzün yerelleşmeci idarî anlayışına yaklaştırılmak istenmiştir. Bu değişim hiç kuşku yok ki uzun ve başarılı bir geçmişe sahip olan mülki idare amiri mesleğini derinden etkilemiştir.

Çalışmada örneklem alanı olarak 6360 sayılı Kanun'a en son eklenen Ordu ili seçilmiştir. Bugün Karadeniz Bölgesi'nde yer alan ve 19 ilçesi bulunan Ordu ili,

coğrafyası ve ölçek büyüklüğü ile yeni büyükşehir kanununun olumlu ve olumsuz yönlerini fazlasıyla tartışabileceğimiz bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 3.2: Statüye Göre Katılım

Statü	Sayı	Yüzde %	Toplam
Mülki İdare Amiri	15	6,1	6,1
Muhtar	119	48,2	54,3
Vatandaş	113	45,7	100
Total	247	100,0	

Çalışmaya 15 Mülki İdare Amiri (kaymakam) ve 232 vatandaş olmak üzere toplamda 247 kişi katılmış olup MİA harici katılımın çoğunluğunu muhtarlar oluşturmuştur. Muhtarların çoğunluk olarak seçilme sebebi seçildikleri mahalleyi temsil etmeleri ve bu vesileyle mülki idareyle yakından çalışıyor olmalarıdır.

Tablo 3.3: Mesleğe Göre Katılım

Meslek	Sayı	Yüzde %	Toplam
Memur	70	28,3	28,3
Esnaf	52	21,1	49,4
İşçi	23	9,3	58,7
Çiftçi	36	14,6	73,3
Ev Hanımı	8	3,2	76,5
Emekli	47	19,0	95,5
Serbest Meslek (Doktor, Mühendis vb.)	7	2,8	98,4
Diğer (İşsiz, Öğrenci vb.)	4	1,6	100
Total	247	100,0	

Çalışmada örneklemin çoğunluğunu %28,3 ile memurlar oluşturmuştur. Bunun sebebi; mülki idare amirleri ile merkez mahallelerde genellikle memurların

ikamet etmesidir. %21,1’lik katılım ile ikinci sırada ticaretle uğraşan vatandaşlar gelmektedir. İlçelerde genellikle emekli vatandaşların ikamet etmesi (%19)ve kırsal kesimde esas geçim kaynağının çiftçilik olması (% 14,6) sebebiyle %33,6’lık bir katılım olmuştur.

Katılımdaki çeşitlilik, farklı meslek gruplarından farklı yorumların gelmesine vesile olmuştur. Halkın tüm kesimlerinden insanların görüşlerine yer verilmeye çalışılmıştır.

Tablo 3.4: Eğitim Durumuna Göre Katılım

Eğitim Durumu	Sayı	Yüzde	Toplam
İlkokul	105	42,5	42,5
Lise	66	26,7	69,2
Yüksekokul	27	10,9	80,2
Lisans (y.lisans, doktora)	49	19,8	100,0
Total	247	100,0	

Çalışmaya katılanların eğitim durumu, ülkemizin eğitim durumunu yansıtır şekildedir. %42,5’lik kısmı ilkokul mezunu iken %26,7’lik kısmını lise mezunları oluşturmaktadır. Geri kalan yaklaşık %30’luk kesim iki ve dört yıllık fakülte mezunlarından oluşmaktadır. Buradan sonuçla çalışmaya katılanların yaklaşık % 70’lik kısmı lise ve ilkokul mezunlarından olmuştur.

Eğitim seviyesindeki farklılıklar vatandaşların kanun sonrası değişiklikleri yorumlamasında da farklılık oluşmasında bir etkidir. Ancak her kesimden katılımın olması, her kesimin beklentilerinin de farklı olduğu biçiminde yorumlanabilir.

Tablo 3.5: Yaşı Göre Katılım

Yaş	Sayı	Yüzde	Toplam
18-24 yaş	8	3,2	3,2
25-34 yaş	43	17,4	20,6
35-44 yaş	62	25,1	45,7
45-54 yaş	72	29,1	74,9
55-64 yaş	51	20,6	95,5
65+ yaş	11	4,5	100,0
Total	247	100,0	

Yaş bakımından 18 yaş ve üstü gruplarda katılım sağlanmıştır. En çok katılım yaklaşık % 30'luk oran ile 45-54 ve % 25'lik oran ile 35-44 yaş gruplarından olmuştur. 18-24 ve 65 yaş üstü gruplarında ise katılımın düşük olduğu görülmektedir. Hemen her yaş grubundan insanın katkı verdiği çalışmanın seyrini genellikle orta yaş grubu belirlemiştir diyebiliriz.

Tablo 3.6: Cinsiyete Göre Katılım

Cinsiyet	Sayı	Yüzde	Toplam
Kadın	41	16,6	16,6
Erkek	206	83,4	100,0
Total	247	100,0	

Çalışmaya katılanların yaklaşık olarak % 17'si kadın iken geri kalan % 83 gibi yüksek bir katılım erkeklerden gelmiştir.

3.2.1. Mülki İdare Amirlerine Sorular

Mülki idare amirlerine vatandaşlara göre daha fazla ve detaylı sorular sorulmuştur. Zira kanun değişikliğinden etkilenen bizzat kendileri olduğu için hem mesleği icra eden hem de gözlemci konumları nedeniyle daha gerçekçi sonuçlar alınabileceği düşünülmüştür.

Tablo 3.7: Mülki İdare Amirlerine Sorular

Mülki İdare Amirlerine				
Sorular		Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Katılmıyorum
Güvenlik (emniyet/jandarma) hizmetleri alanında iş yükü artmıştır.	Sayı	5	3	7
	Yüzde %	33,3	20,0	46,7
Eğitim hizmetleri alanında iş yükü artmıştır.	Sayı	3	3	9
	Yüzde %	20,0	20,0	60,0
Sağlık hizmetleri alanında iş yükü artmıştır.	Sayı	2	3	10
	Yüzde %	13,3	20,0	66,7
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının hizmet alanında iş yükü artmıştır.	Sayı	6	1	8
	Yüzde %	40,0	6,7	53,3
Müftülük (din) hizmetleri alanında iş yükü artmıştır.	Sayı	1	2	12
	Yüzde %	6,7	13,3	80,0
Gıda, Tarım ve Hayvancılık hizmetleri alanında iş yükü artmıştır.	Sayı	1	3	11
	Yüzde %	6,7	20,0	73,3
Maliye hizmetleri alanında iş yükü artmıştır.	Sayı	1	3	11
	Yüzde %	6,7	20,0	73,3
Tapu hizmetleri alanında iş yükü artmıştır.	Sayı	1	1	13
	Yüzde %	6,7	6,7	86,7
Nüfus hizmetleri alanında iş yükü artmıştır.	Sayı	3	3	9
	Yüzde %	20,0	20,0	60,0
Bürokrasi artmıştır.	Sayı	7	2	6
	Yüzde %	46,7	13,3	40,0

Halkın belediyeden şikâyetleri artmıştır. (Yol, Su, Kanalizasyon, Ulaşım)	Sayı	11	3	1
	Yüzde %	73,3	20,0	6,7
Mülki idare, maddi kaynaklar açısından zayıflamıştır.	Sayı	12	3	0
	Yüzde %	80,0	20,0	,0
Mülki idare, belediyelere daha çok bağımlı hale gelmiştir.	Sayı	7	6	2
	Yüzde %	46,7	40,0	13,3
Mülki İdare Amirleri, maaş kaybına uğramıştır.	Sayı	12	1	2
	Yüzde %	80,0	6,7	13,3
Mülki İdare Amirleri, yetki ve otorite kaybına uğramıştır.	Sayı	9	3	3
	Yüzde %	60,0	20,0	20,0
Mülki İdare Amirlerinin temsil ve protokol yükü artmıştır.	Sayı	5	5	5
	Yüzde %	33,3	33,3	33,3
Toplumdaki Mülki İdare Amiri algısı değişmiştir.	Sayı	5	5	5
	Yüzde %	33,3	33,3	33,3
Mülki İdare ve Belediye arasında işbirliği ve koordinasyon artmıştır.	Sayı	3	8	4
	Yüzde %	20,0	53,3	26,7
Mülki İdare ile Belediye arasında görev ve yetki çatışması olmaktadır.	Sayı	6	4	5
	Yüzde %	40,0	26,7	33,3
Hizmet sahasının daralmasıyla Mülki İdare Amirleri daha iyi hizmet sunar hale gelmiştir.	Sayı	1	6	8
	Yüzde %	6,7	40,0	53,3
Yerel hizmetlerde etkinlik, etkililik ve verimlilik artmıştır.	Sayı	2	4	9
	Yüzde %	13,3	26,7	60,0
Mülki İdare Amirlerinin gücü	Sayı	0	2	13

artmıştır.	Yüzde %	,0	13,3	86,7
Belediyelerin güçlenmesiyle mülki idarenin denetim mekanizması zayıflamıştır.	Sayı	9	4	2
	Yüzde %	60,0	26,7	13,3
Ölçek ekonomisinin büyümesiyle köyler daha iyi hizmet almaktadır.	Sayı	4	3	8
	Yüzde %	26,7	20,0	53,3
Köyler ve belde belediyeleri şimdiki durumdan daha memnundur.	Sayı	1	4	10
	Yüzde %	6,7	26,7	66,7
Mülki İdare Amirlerinin belediye hizmetleri üzerinde yerindelik denetimi olmalıdır.	Sayı	13	1	1
	Yüzde %	86,7	6,7	6,7
Belediyeler bir yatırımın ya da hizmetin sunumundan önce Mülki İdare Amirlerine danışmaktadır.	Sayı	1	4	10
	Yüzde %	6,7	26,7	66,7
İl/ilçe Özel İdaresi, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve Köy Statüsünün kaldırılması hizmetlerin yerine getirilmesi açısından daha etkin/hızlı olmuştur.	Sayı	2	3	10
	Yüzde %	13,3	20,0	66,7
Mülki İdare Amirinin tespit ettiği ihtiyaçlar belediyeler tarafından dikkate alınmaktadır.	Sayı	0	10	5
	Yüzde %	,0	66,7	33,3
Vatandaşa hizmet noktasında siyasi yakınlık etkin rol oynamaktadır.	Sayı	9	4	2
	Yüzde %	60,0	26,7	13,3

Mülki idare amirleri güvenlik, eğitim, sağlık, vakıf, din, tarım ve hayvancılık, tapu, maliye, nüfus gibi alanlarda iş yükünün arttığı fikrine katılmamaktadır. Bunun yanı sıra bürokrasinin arttığını düşünen mülki amir oranı % 46 iken bürokrasi artmamıştır diyenler ise % 40 oranındadır. Mülki idarenin maddi kaynaklarının

azaldığını ve mülki idare amirlerinin maaş kaybına uğradığını düşünenler % 80 oranındadır. Mülki idarenin yetki kaybına uğradığını, belediyenin güçlenmesiyle mülki idarenin denetim mekanizmasının zayıfladığını, yerel hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin arttığını ve vatandaşa hizmet noktasında siyasi yakınlığın etkin rol oynadığını düşünenlerin oranı ise % 60'tır. Buna mukabil mülki idare amirlerinin belediye hizmetleri üzerinde yerindelik denetimi olması gerektiğini ve mülki idare amirlerinin gücünün azaldığını düşünen mülki idare amiri oranı yaklaşık % 87 iken halkın belediyeden şikayetlerinin arttığı yönünde görüş beyan edenler % 73 civarındadır.

Köylerin ve belde belediyelerinin şimdiki durumdan daha memnun olmadığını, özel idare ve KHGB'nin kalkmasıyla daha etkin ve hızlı hizmet verilemediğini, belediyelerin bir yatırımı ya da hizmeti sunmadan önce mülki idare amirlerine danışmadığını düşünenlerin oranı yaklaşık olarak % 67'dir. Mülki idare amirleri kendilerinin tespit ettiği ihtiyaçların belediyelerce dikkate alınıp alınmadığı hususunda ise yaklaşık % 67'lik oran ile kararsız kalmıştır. Bu açıdan mülki idare ile belediye arasında işbirliği ve koordinasyonun arttığını düşünenler % 20, artmadığını düşünenler % 27, kısmen düşünenler ise % 53 oranındadır.

Mülki idare amirleri hizmet sahasının daralmasıyla daha iyi hizmet sunar hale gelmediğini % 53 oranıyla düşünürken, % 7 oranında daha iyi hizmet sunma fırsatı yakaladıklarını düşünmektedir. Yine mülki idare amirleri % 53'lük bir oran ile ölçek ekonomisinin büyümesiyle köylerin daha iyi hizmet aldığını düşünmemektedir.

Bir diğer çarpıcı yorum ise mülki idare amirlerinin temsil ve protokol yükünün artması ile toplumdaki mülki idare algısının değiştiği yönündeki sorulara aynı oranlarda cevap vererek kararsız kalmalarıdır. Çalışmaya katılanlar bu sorulara % 33,3'lük oranlarla cevap vermişlerdir.

Çalışmaya katılan mülki idare amirlerinin % 47'si mülki idarenin belediyelere daha çok bağımlı hale geldiğini düşünmektedir. % 40 oranında kısmen katılanlar varken bu fikre katılmayanların oranı sadece % 13'tür. Ayrıca mülki idareyle belediye arasında görev ve yetki çatışması olmaktadır diyenler % 40 iken % 33'ü de bu görüşte değildir.

Mülki idare amirlerine sorulan sorulardan elde ettiğimiz neticeleri özetleyecek olursak; genel olarak mülki idare amirleri arasında maddi kaynaklarının azaldığı, maaş ve yetki kaybına uğradıkları, vatandaşa hizmet noktasında siyasi yakınlığın etkin rol oynadığı görüşleri yaygındır.

3.2.2. Vatandaşlara Sorular

Tablo 3.8: Vatandaşlara Sorular

Vatandaşlara Sorular		Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Katılmıyorum
Vatandaşlar daha iyi yol hizmeti almaktadır.	Sayı	88	74	70
	Yüzde %	37,9	31,9	30,2
Vatandaşlar daha iyi su ve kanalizasyon hizmeti almaktadır.	Sayı	61	77	94
	Yüzde %	26,3	33,2	40,5
Vatandaşların yöneticilere ulaşma fırsatı daha da kolaylaşmıştır.	Sayı	92	84	56
	Yüzde %	39,7	36,2	24,1
Vatandaşlar katı atıkların toplanması ve çevre konusunda daha iyi hizmet almaktadır.	Sayı	92	72	68
	Yüzde %	39,7	31,0	29,3
Kültür, turizm, gençlik ve spor gibi hizmetlerde artış yaşanmıştır.	Sayı	59	75	98
	Yüzde %	25,4	32,3	42,2
İl/ilçe Özel İdaresi, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve Köy Statüsünün kaldırılması hizmetlerin yerine getirilmesi açısından daha etkin/hızlı olmuştur.	Sayı	78	79	75
	Yüzde %	33,6	34,1	32,3
Vatandaşa hizmet noktasında siyasi yakınlık etkin rol oynamaktadır.	Sayı	103	51	77
	Yüzde %	44,6	22,1	33,3

Vatandaşların % 38'i daha iyi yol hizmetini aldığını düşünmektedir. Ancak su ve kanalizasyon hizmeti konusunda vatandaşların % 40'ı daha iyi hizmet aldığını düşünmemektedir. Katı atıkların toplanması ve çevre konusunda daha iyi hizmet aldığını düşünenler % 40 oranındadır. Buna karşılık kültür, turizm, gençlik ve spor gibi hizmetlerde artış yaşandığını düşünenler % 25 iken artış olmadığını düşünenler ise % 42 oranında olmuştur.

Vatandaşlar hizmete ulaşabilme noktasında siyasi yakınlığın etkin rol oynadığını yaklaşık % 45'lik bir oranla desteklemiştir. Vatandaşın yöneticilere ulaşma fırsatının kolaylaştığını düşünenler % 40 oranındayken bu fikirde olmayanlar % 24 oranındadır.

İl/ilçe özel idarelerinin, KHGB'nin ve köy statüsünün kalkmasıyla hizmetlerin daha etkin ve hızlı yürütüldüğü konusunda bir kararsızlık yaşanmaktadır. Bu fikre olumlu yaklaşanlar %33,6 iken olumsuz yaklaşanlar ise % 32,3 oranındadır.

Vatandaşlara sorulan sorulardan çıkaracağımız sonuçlar şöyledir; vatandaşlar arasında hizmetin türüne göre memnuniyet vardır. Örneğin yol hizmeti, katı atıkların toplanması konularında genel olarak memnuniyet gözlenirken, su, kanalizasyon, kültür, turizm ve spor gibi konularda aynı şeyi söyleyemeyiz. Ancak vatandaşlar arasında yaygın olan görüş hizmete ulaşma noktasında siyasi yakınlığın etkin rol oynadığıdır.

3.3. VATANDAŞLAR İÇİN MEMNUNİYET

3.3.1. Cinsiyete Göre Memnuniyet?

Tablo 3.9: Vatandaşlar İçin Cinsiyete Göre Memnuniyet

Seçenekler	Kadın %	Erkek %
Katılıyorum	17	21
Kısmen Katılıyorum	73	64
Katılmıyorum	10	15
Toplam	100	100

Tabloya göre kadınların büyük çoğunluğu (%73) kendilerine sunulan hizmetten memnuniyetine kısmen katılıyorum cevabını vermiştir. Erkeklerin de % 64'ü aynı şekilde cevap vermiştir. Buradan hareketle cinsiyete göre hizmetlerden memnuniyet arasında bir farklılık olmadığını söyleyebiliriz. Genel olarak hem kadınlar hem de erkekler sunulan hizmetlerden memnuniyet konusunda kararsız kalmıştır diyebiliriz.

3.3.2. Eğitim Durumlarına Göre Memnuniyet?

Tablo 3.10: Vatandaşlar İçin Eğitim Durumlarına Göre Memnuniyet

Seçenekler	İlkokul %	Lise %	Yüksekokul %	Lisans (y.lisans,doktora) %
Katılıyorum	22	20	15	20
Kısmen Katılıyorum	67	62	78	62
Katılmıyorum	11	18	7	18
Toplam	100	100	100	100

Eğitim durumlarına göre hizmetlerden memnuniyete göz atacak olursak her gruptan kesimin büyük çoğunluğunun kısmen katılıyorum cevabını verdiğini görüyoruz. Eğitim seviyesi arttıkça hizmetten memnuniyet duyanların azaldığını da söyleyebiliriz. Lise mezunları ile lisans mezunları arasındaki benzerlik de dikkat çekmektedir. Genel olarak eğitim durumlarına göre tüm gruplar hizmetlerden memnuniyet konusunda kısmen katılıyorum cevabını vermiştir.

3.3.3. Statüye göre Memnuniyet?

Tablo 3.11: Vatandaşlar İçin Statüye göre Memnuniyet

Seçenekler	Muhtar %	Vatandaş %
Katılıyorum	24	17
Kısmen Katılıyorum	61	71
Katılmıyorum	15	12
Toplam	100	100

Statüye göre memnuniyette muhtarların vatandaşlara göre kısmen de olsa memnun olduğunu görüyoruz. Ancak genel olarak vatandaşların ve muhtarların kısmen katılıyorum cevabı verdiği de ortadadır.

3.3.4. Mesleklere göre Memnuniyet?

Tablo 3.12: Vatandaşlar İçin Mesleklere göre Memnuniyet

Seçenekler	Memur %	Esnaf %	İşçi %	Çiftçi %	Ev Hanımı %	Emekli %	Serbest Meslek (Doktor, Mühendis vb.) %	Diğer (İşsiz, Öğrenci vb.) %
Katılıyorum	24	29	13	17	12	15	14	25
Kısmen Katılıyorum	65	52	70	78	75	70	57	75
Katılmıyorum	11	19	17	5	13	15	29	0
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100

Meslek grupları içinde memnuniyeti en yüksek kesim %29 ile esnaflardır. En memnuniyetsiz kesimi de %57 ile serbest meslek grubu oluşturmaktadır. Genel olarak meslek grupları kısmen katılıyorum cevabı vererek hizmetten duyulan memnuniyet konusunda kesin karar vermekten uzak durmuş gözükmektedir.

3.3.5. Yaş Göre Memnuniyet?

Tablo 3.13: Vatandaşlar İçin Yaş Göre Memnuniyet

Seçenekler	18-24 yaş %	25-34 yaş %	35-44 yaş %	45-54 yaş %	55-64 yaş %	65+ yaş %
Katılıyorum	50	23	15	20	22	9
Kısmen Katılıyorum	50	66	66	68	62	82
Katılmıyorum	0	11	19	12	16	9
Toplam	100	100	100	100	100	100

Yaş göre memnuniyet hususunda gençlerin daha memnun olduğu söylenebilir. Yine yaş gruplarının tamamı kısmen katılıyorum cevabını büyük çoğunlukla tercih ederek memnuniyet konusunda net bir tavır ortaya koymamıştır.

3.3.6. İkamete Göre Memnuniyet?

Tablo 3.14: Vatandaşlar İçin İkamete Göre Memnuniyet

Seçenekler	Merkez mahalle	Köyden dönüşen mahalle
Katılıyorum	21	19
Kısmen Katılıyorum	68	63
Katılmıyorum	11	18
Toplam	100	100

İkamete göre hizmetlerden duyulan memnuniyet konusunda merkezde oturanlar, eski adıyla köyde şimdiki adıyla ise mahallede oturanlara göre biraz daha memnun gözükmektedir. Bunun sebebi hizmetlerden öncelikli olarak merkezin daha

sonra uzak mahallelerin yararlanmasıdır ki nüfusun yoğun olarak yaşadığı merkez mahallelerde hizmet önceliği olması doğal bir sonuçtur. Bununla birlikte merkezden uzaklaştıkça az da memnuniyetsizliğin arttığı söylenebilir.

3.4. MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İÇİN MEMNUNİYET

3.4.1. Yaşa, Eğitime, Mesleğe, Statüye, Cinsiyete ve İkamete Göre Memnuniyet?

Tablo 3.15:Mülki İdare Amirleri İçin Yaşa, Eğitime, Mesleğe, Statüye, Cinsiyete ve İkamete Göre Memnuniyet

Seçenekler	25-34 yaş	35-44 yaş	45-54 yaş	55-64 yaş
Katılıyorum	0	0	0	0
Kısmen Katılıyorum	100	100	100	100
Katılmıyorum	0	0	0	0
Toplam	100	100	100	100

Mülki idare amirleri için yaşa, eğitime, cinsiyete, statüye, mesleğe ve ikamete göre memnuniyette % 100 oranında kısmen katılıyorum seçeneği tercih edilmiştir. Kanımızca ifa ettikleri görev sebebiyle MİA'lar için hizmet konusunda net bir tavır ortaya koymaları çok beklenen bir durum değildir.

3.5. ORTAK SORULAR

3.5.1. Mülki İdare Amiri denince aklınıza neler gelir?

Çalışmada hem mülki idare amirlerine hem de vatandaşlara ortak olarak sorulan sorulardan biri mülki idare amiri denince akıllarına gelen şeyin ne olduğudur. Bu sayede mülki idare amirlerinin kendilerini ne olarak hissettiklerini ve vatandaşların algısını ölçmek hedeflenmiştir. Soru; mesleğe, yaşa, cinsiyete, eğitim durumuna ve statüye göre farklı biçimlerde yorumlanmıştır.

Tablo 3.16: Mesleğe Göre Mülki İdare Amiri Algısı

Seçenekler MESLEK	Memur		Esnaf		İşçi		Çiftçi		Ev Hanımı		Emekli		Serbest Meslek		Diğer (İşsiz, Öğrenci)	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Topluma Önderlik Eden Kişi	29	42	13	25	5	22	7	19	3	38	23	49	3	43	1	25
Sorunların Çözümüne Katkıda Bulunan Kişi	22	31	19	37	9	39	17	47	1	13	10	21	1	14	0	0
İstihdam Arttırıcı Etkinliklerde Bulunan Kişi	2	3	1	2	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	1	25
İyi ve Kötü Günde Yanlarında Olan Kişi	13	19	12	23	6	26	4	11	0	0	5	11	1	14	1	25
Fikrim Yok	3	4	6	11	1	4	5	14	3	37	7	15	1	14	1	25
Diğer	1	1	1	2	2	9	2	6	1	12	2	4	1	15	0	0
Toplam	70	100	52	100	23	100	36	100	8	100	47	100	7	100	4	100

Meslek grupları olarak ankete, memurlar, esnaflar, işçiler, çiftçiler, ev hanımları ve serbest meslek sahipleri katılmıştır. Memurların % 42'si mülki idare amirinin topluma önderlik eden kişi olduğunu düşünmektedir. Yine % 31'lik bir kısmı da mülki idare amirini sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi olarak görmektedir.

Emeklilerin (%49) yarıya yakını mülki idare amiri denince topluma önderlik eden kişiyi anlamaktadır. Bununla birlikte çiftçilerin (%47) önemli bir kısmı da sorunlara önderlik eden kişi olarak görmektedir.

Genel olarak meslek grupları içinde mülki idare amiri denince ilk akla gelenin topluma önderlik eden kişi olduğu (%33), daha sonra sorunların çözümüne katkıda

bulunan kişi olduğu (%25) gör÷lmektedir. Bununla beraber iyi ve kötü günde halkın yanında olma kimliği (%16) de göz ardı edilmemelidir.

Tablo 3.17: Eğitim Durumuna Göre Mülki İdare Amiri Algısı

Seçenekler EĞİTİM	İlkokul		Lise		Yüksekokul		Lisans (Y.lisans, Doktora)	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Topluma Önderlik Eden Kişi	37	35	19	29	9	33	19	39
Sorunların Çözümüne Katkıda Bulunan Kişi	35	33	17	26	8	30	19	39
İstihdam Arttırıcı Etkinliklerde Bulunan Kişi	1	1	1	1	2	7	1	2
İyi ve Kötü Günde Yanlarında Olan Kişi	20	19	11	17	4	15	7	14
Fikrim Yok	11	11	13	20	1	4	2	4
Diğer	1	1	5	7	3	11	1	2
Toplam	105	100	66	100	27	100	49	100

Eğitim durumlarına göre tüm gruplar yoğunlukla mülki idare amiri denince topluma önderlik eden kişi (%34) ve sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi (%32) seçeneklerini tercih etmişlerdir. Bununla birlikte topluma önderlik eden kişi profili biraz daha ağır basmıştır. İstihdam arttırıcı etkinliklerde bulunan kişi seçeneği ise en az tercih edilen görüş olmuştur. Topluma önderlik eden kişi ve sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi fikrine en fazla katılanlar % 39 ile lisans ve üstü mezunlar olmuştur.

Tablo 3.18: Yaşa Göre Mülki İdare Amiri Algısı

Seçenekler YAŞ	18-24 Yaş		25-34 Yaş		35-44 Yaş		45-54 Yaş		55-64 Yaş		65+ Yaş	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Topluma önderlik eden kişi	2	25	18	42	15	25	21	29	24	49	4	36
Sorunların Çözümüne Katkıda Bulunan Kişi	4	50	15	35	22	36	24	34	11	23	3	27
İstihdam Arttırıcı Etkinliklerde Bulunan Kişi	1	12	1	2	0	0	3	4	0	0	0	0
İyi ve Kötü Günde Yanlarında Olan kişi	1	13	6	14	15	25	11	15	9	18	0	0
Fikrim Yok	0	0	1	2	7	11	11	15	4	8	4	37
Diğer	0	0	2	5	2	3	2	3	1	2	0	0
Toplam	8	100	43	100	61	100	72	100	49	100	11	100

Tüm yaş grupları içinde mülki idare amiri denince topluma önderlik eden kişi ile sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi birbirine çok yakın orana ulaşmıştır. 55-64 yaş arası grubun yaklaşık olarak yarısı mülki idare amiri denince topluma önderlik eden kişiyi düşünürken, 18-24 yaş arası grubun yarısı sorunların çözümüne katkıda bulunan kişiyi görüş olarak beyan etmiştir. İstihdam arttırıcı etkinliklerde bulunan kişi seçeneği ise genel olarak tercih edilmemiştir. Genel olarak topluma önderlik eden kişi fikri %34,3 oran alırken, sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi fikri %34,1 gibi bir oran yakalamıştır.

Tablo 3.19: Cinsiyete Göre Mülki İdare Amiri Algısı

Seçenekler CİNSİYET	Kadın		Erkek	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Topluma önderlik eden kişi	14	34	70	34
Sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi	17	42	62	30
İstihdam arttırıcı etkinliklerde bulunan kişi	0	0	5	2
İyi ve kötü günde yanlarında olan kişi	3	7	39	19
Fikrim yok	3	7	24	12
Diğer	4	10	6	3
Toplam	41	100	206	100

Cinsiyet açısından mülki idare amiri denince aklınıza gelen nedir sorusuna verilen cevaplar birbirine benzerlik göstermektedir. Kadınların ve erkeklerin 1/3'i topluma önderlik eden kişi derken, erkeklerin % 30'u kadınların % 42'si sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi cevabını tercih etmiştir. Genel olarak yorumladığımızda sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi % 36 iken topluma önderlik eden kişi % 34 oranındadır. İstihdam arttırıcı etkinliklerde bulunan kişi seçeneği ise % 1 civarındadır.

Tablo 3.20: Statüye Göre Mülki İdare Amiri Algısı

Seçenekler STATÜ	Vatandaş		Muhtar		Mülki İdare Amiri	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Topluma önderlik eden kişi	33	29	41	34	10	67
Sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi	36	32	38	32	5	33
İstihdam arttırıcı etkinliklerde bulunan kişi	3	3	2	2	0	0
İyi ve kötü günde yanlarında olan kişi	22	19	20	17	0	0
Fikrim yok	11	10	16	13	0	0
Diğer	8	7	2	2	0	0
Toplam	113	100	119	100	15	100

Tablo 3.21: Statüye Göre Mülki İdare Mesleğinin Geleceği

Seçenekler STATÜ	Vatandaş		Muhtar		Mülki İdare Amirleri	
	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %
Önem Kazanmıştır	34	30	49	41	3	20
Önem Kaybetmiştir	37	33	49	41	9	60
Fikrim Yok	42	37	21	18	3	20
TOPLAM	113	100	119	100	15	100

Mülki idare amirlerinin 2/3'si kendini topluma önderlik eden kişi olarak görürken 1/3'i sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi olarak görmüştür. Muhtarların da aynı şekilde % 34 ve % 32'lik oranlarla mülki idare amirleri ile aynı fikirde gözükmektedir. Vatandaşların ise % 32'si sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi derken % 29'u topluma önderlik eden kişiyi tercih etmiştir. Genel olarak statüye göre mülki idare amiri denince akla %43 oranıyla topluma önderlik eden kişi gelmektedir.

3.5.2. 6360 sayılı Kanun sonrası Mülki idare amirliği mesleğinin geleceği için ne düşünüyorsunuz?

Çalışmada hem mülki idare amirlerine hem de vatandaşlara ortak olarak sorulan bir diğer soru ise 6360 sayılı Kanun sonrası mülki idare amirliği mesleğinin önemini yitirip yitirmediği şeklinde olmuştur. Statü, meslek, eğitim, yaş ve cinsiyete göre sorulara verilen cevaplar kategorilere ayrılmıştır.

Mülki idare mesleğinin geleceği için mülki idare amirlerinin bir kısmı önem kazandığını belirtse de çoğunluğu önemini kaybettiği yönünde yorum getirmiştir. Muhtarlar ve vatandaşlar konuya yorum getirirken aynı ölçülerde önem kazandığı ve kaybettiği görüşünde birleşmişlerdir. Ama sonuç olarak söylemek gerekirse çalışmaya katılanların çoğunluğu (%45) mülki idare mesleğinin 6360 sayılı Kanun Sonrasında önem kaybettiğini düşünmektedir. Bununla birlikte mesleğin önem kazandığını düşünenler de (%30) az değildir. Ancak bu fikri söylemelerinin altında

yatan sebeplerden biri kanun değişikliği sonrası öneminin daha da iyi anlaşılacağı bir ortamın doğması olabilir.

Tablo 3.22: Mesleğe Göre Mülki İdare Mesleğinin Geleceği

Seçenekler MESLEK	Memur		Esnaf		İşçi		Çiftçi		Ev Hanımı		Emekli		Serbest Meslek (Doktor, Müh.)		Diğer (İşsiz, Öğrenci vb.)	
	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %
Önem Kazanmıştır	28	40	21	41	3	13	17	47	3	37	13	28	0	0	1	25
Önem Kaybetmiştir	24	34	21	40	7	30	11	31	0	0	25	53	5	71	2	50
Fikrim Yok	18	26	10	19	13	57	8	22	5	67	9	19	2	29	1	25
Toplam	70	100	52	100	23	100	36	100	8	100	47	100	7	100	4	100

Meslek gruplarından memur, esnaf ve çiftçilerin çoğunluğu, mülki idare mesleğinin önem kazandığını düşünmekle birlikte serbest meslek grubu ve emeklilerin çoğunluğu önem kaybettiği yönünde görüş beyan etmiştir. Genel olarak yorumlayacak olursak meslek grupları yaklaşık % 39 oranında mülki idare mesleğinin önem kaybettiğini düşünürken yaklaşık % 29 oranında ise önem kazandığını belirtmektedir.

Tablo 3.23: Eğitim Durumuna Göre Mülki İdare Mesleğinin Geleceği

Seçenekler EĞİTİM	İlkokul		Lise		Yüksekokul		Lisans (Y.lisans, Doktora)	
	Sayı	Yüzde%	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %
Önem Kazanmıştır	41	39	23	35	8	30	14	29
Önem Kaybetmiştir	41	39	22	33	10	37	22	45
Fikrim Yok	23	22	21	32	9	33	13	26
Toplam	105	100	66	100	27	100	49	100

Eğitim seviyesi arttıkça mesleğin önemini kaybettiğini düşünenlerin sayısı da artmıştır. İlkokul, lise ve yüksekokul mezunları mesleğin geleceğine dair net bir tavır içinde gözükmemektedir. Ancak lisans mezunlarının % 45'i mesleğin önemini kaybettiğini düşünmektedir. Genel olarak baktığımızda eğitim durumuna göre % 38,5 oranında mesleğin önem kaybettiği düşünülmektedir. % 33 gibi bir oran tersi görüş beyan ederek önem kazandığı fikrinde birleşmiştir.

Tablo 3.24: Yaşa Göre Mülki İdare Mesleğinin Geleceği

Seçenekler YAŞ	18-24 Yaş		25-34 Yaş		35-44 Yaş		45-54 Yaş		55-64 Yaş		65+ Yaş	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Önem Kazanmıştır	3	37	13	30	19	30	29	40	20	39	2	18
Önem Kaybetmiştir	3	38	14	33	19	31	30	42	25	49	4	36
Fikrim Yok	2	25	16	37	24	39	13	18	6	12	5	46
TOPLAM	8	100	43	100	62	100	72	100	51	100	11	100

Yaş grupları kendi içinde mülki idare mesleğinin geleceğine dair birbirine yakın düşüncelerdedir. Ancak her yaş grubu kendi içinde az farkla da olsa mesleğin önemini yitirdiğini düşünmektedir. Buna göre genel olarak mesleğin önem yitirdiğini düşünenler yaklaşık % 38 iken önem kazandığını düşünenler ise yaklaşık % 32 oranındadır.

Tablo 3.25: Cinsiyete Göre Mülki İdare Mesleğinin Geleceği

Seçenekler CİNSİYET	Kadın		Erkek	
	Sayı	Yüzde %	Sayı	Yüzde %
Önem Kazanmıştır	12	29	74	36
Önem Kaybetmiştir	9	22	86	42
Fikrim Yok	20	49	46	22
Toplam	41	100	206	100

Cinsiyete göre mesleğin geleceğini değerlendirecek olursak kadınların yarısının fikir sahibi olmadığını, kalanların ise çoğunluğunun önem kazandığını düşündüğünü görüyoruz. Erkeklerin çoğunluğu ise önem kaybettiği yönünde görüş bildirmiştir. Genel olarak değerlendirdiğimizde cinsiyete göre önem kazandığını ve önem kaybettiğini düşünenler %32'lik oranlarla denk düşerken fikrim yok seçeneğini tercih edenler yaklaşık % 36 ile önde gözükmektedir.



SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bugün mülki idare amirliği denilince aklımıza, taşradaki kamu yönetimi birimlerini, merkezi idare adına, yetki genişliğine dayanarak yürüten, kaymakamlık sıfatını kazanmış vali, vali yardımcısı, hukuk işleri müdürü, İçişleri Bakanlığı merkez örgütü görevlileri ve kaymakamlar ile bucak müdürlerinden oluşan meslek kümesi gelmektedir (Emre, 2002b: 36).

Mülki idare amirlerinin kadroları ise İçişleri Bakanlığı'nın bünyesinde bulunmaktadır. 2018 yılı Mart ayı itibariyle mülki idare amirleri hizmet sınıfına ilişkin sayısal veriler şöyledir:

Tablo 3.26: Memurların Hizmet Sınıfları İtibariyle Dağılımı

SINIFLAR	DOLU KADRO	%
EĞİTİM ÖĞRETİM HİZMETLERİ SINIFI	864.412	35,57
GENEL İDARE HİZMETLERİ SINIFI	534.092	21,98
SAĞLIK ve YARDIMCI SAĞLIK HİZMETLERİ SINIFI	407.598	16,77
EMNİYET HİZMETLERİ SINIFI	261.368	10,76
TEKNİK HİZMETLERİ SINIFI	143.973	5,92
YARDIMCI HİZMETLER SINIFI	109.279	4,50
DİN HİZMETLERİ SINIFI	102.474	4,22
AVUKATLIK HİZMETLERİ SINIFI	4.797	0,20
MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ HİZMETLERİ SINIFI	2.108	0,09
TOPLAM	2.430.101	100

Kaynak: www.dpb.gov.tr (Mart 2018)

Bir mülki birimde (ilde ya da ilçede) nüfusta yaşanan değişimler veya hizmetlerde yaşanan daralmalar mülki idare amirlerinin kadrolarında bir değişikliğe yol açmaz. Mülki idare amirlerinin kadroları il veya ilçe sayılarının artıp azalmasına bağlıdır. Diğer hizmet sahalarında olduğu gibi hizmet sınırlarının genişlemesi mülki amirlerin kadrolarının artacağı anlamına gelmemektedir (Emre, 2002b: 37). Günümüzdeki il, ilçe ve belediye sayıları aşağıdaki tabloda belirtilmiştir:

Tablo 3.27:Türkiye Mülki İdare Envanteri

İl Sayısı:	81	Büyükşehir Belediyesi Sayısı:	30
İlçe Sayısı:	922	İl Belediyesi Sayısı:	51
Mahalle Sayısı:	32105	Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı:	519
Köy Sayısı:	18306	İlçe Belediyesi Sayısı:	403
Bağlı Sayısı:	23939	Belde Belediyesi Sayısı:	386

Kaynak:www.e-icisleri.gov.tr (Nisan 2019)

İki temel gelişme bugünkü mülki idare sistemimizi dönüştürmüştür diyebiliriz. Bunlardan ilki yeni sağ politikalar neticesinde devletin küçülmeye başlamasıdır. Diğer de ilkiyle ilişkili biçimde yerel yönetimlere yönelik güçlü bir eğilim ve taşra yapılanmasında mülki idare amirlerine alternatif yapılar olarak görülmesidir (Apan, 2015b: 307).

21. yüzyılın bir getirisi olan ve dünya genelinde kesintisiz bir biçimde yaşanan değişim, hemen her alanda kendini göstermekte ve devlet yönetimleri de kendilerini güncel gelişmelere uyarlamaya çalışmaktadırlar. Bu bağlamda gerçekleştirilmeye çalışılan ilk hedef devleti olduğu görünümünden soyutlayarak daha fazla hareket kabiliyetine sahip olan bir yapıya kavuşturmadır (Demir, 2016: 318).

Kamu yönetimi alanında 1956 ve 1976 yıllarında çeşitli çalışmalar yapılmıştı. Bu tarihten sonra mülki idare amirliği üzerine ilk kapsamlı alan çalışması 23 Ağustos 2000’de İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi arasında imzalanan protokol ile başlamış ve ortaya 2002 tarihli “İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği” isimli eser çıkmıştır. Bu eserde kamu yönetimi alanındaki gelişmeler değerlendirilmiş, mülki idare sisteminin ve mülki idare amirlerinin üstlenebilecekleri roller üzerinde durulmuştur.

Bu kapsamlı çalışmanın sonuç kısmında mülki idare sisteminin bittiği yönündeki yargıların doğru olmadığı, mülki idarenin, saygınlığına büyük darbe yemesine karşın hala ayakta olduğu, mülki idare amirlerinin kamu yararının temsilcisi sıfatıyla birçok önemli vazifeyi göreceği yorumları yapılmıştır (Emre, 2002b: 312).

2002 yılındaki çalışmanın ardından ikinci en kapsamlı alan çalışması yine İçişleri Bakanlığı tarafından birçok akademisyenle başlatılmış ve 2013 yılında sona ermiştir. Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı başlığını taşıyan kitaplar; Vatandaş Algısı-I, Medya Analizi-II, Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı-III ve Mülki İdare Amirlerinin Algısı-IV raporlarıyla dört nüsha halinde yayınlanmıştır.

Bu çalışmanın ilk raporu olan Vatandaş Algısı kitabında, vatandaşın gözünden mülki idare amirleri irdelenmiştir. Çalışma kapsamında yapılan anketlerin sonucuna göre, vatandaşın vali ve kaymakamlardan beklentileri, asayişin sağlanması, eğitim alanındaki hizmetler, yoksullara, yaşlılara, ve kimsesizlere sahip çıkılması, halkın görüşlerine değer verilmesi, yolsuzlukla ve hukuk dışılıkla mücadele edilmesi yönlerinde ağır basmıştır (Gökçe, 2013: 69). Yine aynı çalışmada vali ve kaymakamların yaptırım gücünün arttığı ya da azaldığı yönündeki soruya vatandaşlar net bir cevap geliştirememiştir (Gökçe, 2013: 78).

Çalışmanın dördüncü raporunda, mülki idare amirlerinin gözünden mülki idare sisteminin ve mülki idare amirliğinin geleceğine ilişkin görüşler derlenmiştir. Buna göre mülki idare amirleri, mülki idare sisteminin geleceği konusunda çok da iyimser değildir. Hükümetin yerleşme politikaları neticesinde yerel yönetimleri ön plana çıkarması, mülki idare sistemini geri plana itmektedir. Bunun sonucu olarak da mülki idare sisteminin kalkacağı endişesi yaygındır. Mülki idare amirleri, mesleğin sembolik bir konuma dönüşeceğini değerlendirmektedir. Yine mülki idare amirleri arasında mesleğin hem bürokrasi içinde hem de toplum gözünde gücünü, yetkisini ve itibarını yitirdiği algısı çok güçlü ve yaygındır (Gökçe, 2014).

Küreselleşmeyle kuşatılmış dünyada çok hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Bugün maddi, manevi ve statü gibi konularda kayıp yaşayan mülki idare amirlerinin geçirmiş olduğu sorunları; tarihî süreçlerin yanında bu minvalde de ele almak gerekmektedir (Sönmez, 2014: 250).

Çimen'e göre mülki idare mesleği ve onun bir parçası olan kaymakamlık, hem Osmanlıda hem de Cumhuriyet döneminde dirlik ve düzenin sağlanması ve toplumun ilerlemesi için tarihi rol oynamasına rağmen, yaşanan değişim sürecine

uyum sağlanamadığı için günümüzde bitme noktasına her geçen gün biraz daha yaklaşmaktadır. Mesleğin bundan sonra alacağı seyri büyük oranda meslek mensuplarının tutumları ve Avrupa Birliğine tam üyelik yolunda atılacak adımlar belirleyecektir. Geçmişte çok önemli işleri başaran kaymakamlar, günümüzde yeni görev tanımıyla daha büyük başarılarla imza atmaya diğer meslek mensuplarına göre hala en kuvvetli aday gözükmetedirler (Çimen, 2005: 43-44).

Apan'ın dediği gibi 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu sonrasında mülki idare taşra örgütlenmesinde ağırlığını 30 ilde büyükşehir örgütlenmesine bırakmaktadır. Bu kanunla birlikte mekânın siyasal kurgusunda daha önce uygulanmayan yeni bir yönetim modeli ortaya konulmaktadır (Apan, 2015b: 328). AB özellikle yerelleşme ve bölgeselleşmeye büyük önem vermektedir. 2002 sonrası yerel yönetim reformlarının geldiği son nokta olan 6360 sayılı Kanun her iki kavramı bünyesinde barındıran uygulamayı birlikte getirmiştir. Artık büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına genişlemiş, il özel idareleri ve köyler gibi mülki idareyle çok yakın çalışan iki yerel yönetim birimi büyükşehir sınırları içinden çıkmıştır. Büyükşehirlerin görev alanlarının genişlemesi, mülki idare bakımından da pek çok görevin terk edilmesi bakımından önemli değişiklikler getirmiştir. Geline nokta da mülki idare kapsamlı valilikten sınırlı valiliğe dönüşürken, varlığına olan ihtiyaç da sorgulanır olmuştur (Apan, 2015b: 330).

Ülkemizde mülki idare amirlerinin vatandaş nezdinde büyük öneme sahip olduğu konulardan biri yerelde sunmuş oldukları hizmetlerdir. 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu'yla mücavir alan uygulamasının kalkması, büyükşehir belediyelerinin çok büyük kırsal alanlara hizmet götürmesi durumunu ortaya çıkarmıştır. Bu illerde il özel idarelerinin ve köylerin kaldırılması, kırsal alanların mülki idareyle olan bağlarını da koparabilecektir. Mülki amirlerin tek işlevi genel idari hizmetleri verme durumuna düşecektir. Sonuç olarak ortaya kent ve kır dengesi açısından büyük sorunlar çıkabilecektir (Çiner-Karakaya, 2013: 90).

Yıldırım'a göre yeni Büyükşehir Kanunu ile birlikte kamu yönetimi alanına hâkim olan düşünce, mülki idare sisteminin ve özellikle kaymakamlık müessesinin artık işlevlerini tamamlama noktasına doğru gittiği şeklindeydi. Ancak son yıllarda

Ülkemizde karşı karşıya kalınan olaylar mülki idare sisteminin önemini ve vazgeçilmez konumunu bir kez daha gözler önüne sermiştir. Elbette dünyada ve Türkiye’de yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm, toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel yapıyı olduğu gibi Türk kamu yönetimi alanını da derinden etkilemiştir (Yıldırım, 2017: 877).

Son yıllarda terörle mücadele kapsamında yürütülen operasyonlar neticesinde terörist unsurlarla iltisakı tespit edilen belediye başkanları görevden alınmış ve yerlerine kayyum olarak mülki idare amirleri getirilmiştir. İçişleri Bakanlığı 06.11.2018 tarihinde “Devletimiz milleti ile beraber terör rgt ve onun uzantılarına karşı mücadelesini kesintisiz bir şekilde kararlılıkla yürütmektedir. Son dönemde bu mücadelenin en temel unsurlarından biri de terör örgütünün kontrol ve yönlendirmesinde olan, hukuk sistemini hiçe sayan, terörü ve terör örgütlerini açıktan destekleyen ve belediyeleri borç batağına sürükleyen 94 belediye başkanının haklarında açılan soruştırmalar sonucunda görevden uzaklaştırılması, bunların yerine terör örgütüne değil millete hizmet edecek mülki idare amirlerinin(vali/kaymakam/vali yardımcısı) belediye başkan vekili olarak görevlendirilmesidir” şeklinde basın açıklaması yapmıştır.²¹

Bu durum bizlere göstermektedir ki devlet, mülki idare amirlerini bir çözüm yolu olarak görmekte ve özellikle kriz zamanlarında devletin yanında duran yetişmiş bir meslek grubu olarak saymaktadır. Aşağıdaki tabloda mülki idare amiri olarak kayyum atanan belediyeler gösterilmiştir:

²¹<https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi06112018>

Tablo 3.28: Kayyum Atanan Belediyeler

1. DİYARBAKIR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	48. HAKKÂRİ İL BELEDİYESİ
2. BİSMİL BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	49. ÇUKURCA İLÇE BELEDİYESİ
3. DİCLE BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	50. ŞEMDİNLİ İLÇE BELEDİYESİ
4. EĞİL BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	51. YÜKSEKOVA İLÇE BELEDİYESİ
5. HANİ BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	52. YÜKSEKOVA-ESENDERE BELDE BELEDİYESİ
6. KAYAPINAR BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	53. SİİRT İL BELEDİYESİ
7. KOCAKÖY BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	54. BAYKAN İLÇE BELEDİYESİ
8. KULP BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	55. ERUH İLÇE BELEDİYESİ
9. LİCE BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	56. BAYKAN-ATABAĞI BELDE BELEDİYESİ
10. SİLVAN BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	57. BAYKAN-VEYSELKARANİ BELDE BELEDİYESİ
11. SUR BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	58. KURTALAN-KAYABAĞLAR BELDE BELEDİYESİ
12. YENİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	59. MERKEZ-GÖKÇEBAĞ BELDE BELEDİYESİ
13. MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	60. PERVARİ-BEĞENDİK BELDE BELEDİYESİ
14. ARTUKLU BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	61. ŞIRNAK İL BELEDİYESİ
15. DARGEÇİT BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	62. BEYTÜŞŞEBAP İLÇE BELEDİYESİ
16. DERİK BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	63. CİZRE İLÇE BELEDİYESİ
17. KIZILTEPE BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	64. İDİL İLÇE BELEDİYESİ
18. MAZIDAĞI BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	65. SİLOPİ İLÇE BELEDİYESİ
19. NUSAYBİN BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	66. ULUDERE İLÇE BELEDİYESİ
20. ÖMERLİ BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	67. GÜÇLÜKONAK-FINDIK BELDE BELEDİYESİ
21. SAVUR BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	68. İDİL-SIRTKÖYBELDE BELEDİYESİ
22. VAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	69. MERKEZ-BALVEREN BELDE BELEDİYESİ
23. BAHÇESARAY BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	70. MERKEZ-KUMÇATI BELDE BELEDİYESİ
24. BAŞKALE BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	71. SİLOPİ-BAŞVERİMLİ BELDE BELEDİYESİ
25. ÇALDIRAN BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	72. SİLOPİ-GÖRÜMLÜ BELDE BELEDİYESİ
26. ÇATAK BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	73. TUNCELİ İL BELEDİYESİ
27. EDREMİT BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	74. MAZGİRT-AKPAZAR BELDE BELEDİYESİ
28. ERCİŞ BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	75. ELAZIĞ/KARAKOÇAN İLÇE BELEDİYESİ
29. GÜRPINAR BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	76. HINIS BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ
30. İPEKYOLU BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	77. KARAÇOBAN BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ
31. MURADIYE BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	78. KARAYAZI BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ
32. ÖZALP BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	79. TEKMAN BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ
33. SARAY BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	80. AKDENİZ BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ
34. AĞRI İL BELEDİYESİ	81. BOZOVA BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ
35. DİYADİN İLÇE BELEDİYESİ	82. HALFETİ BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ
36. DOĞUBEYAZIT İLÇE BELEDİYESİ	83. SURUÇ BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ
37. TUTAK İLÇE BELEDİYESİ	84. VİRANŞEHİR BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ
38. BATMAN İL BELEDİYESİ	85. IĞDIR/TUZLUCA İLÇE BELEDİYESİ
39. BEŞİRİ İLÇE BELEDİYESİ	86. MERKEZ-HOŞHABER BELDE BELEDİYESİ

40. GERCÜŞ İLÇE BELEDİYESİ	87. KARS/DİĞOR İLÇE BELEDİYESİ
41. BEŞİRİ-İKİKÖPRÜ BELDE BELEDİYESİ	88. MUŞ/BULANIK İLÇE BELEDİYESİ
42. BİTLİS İL BELEDİYESİ	89. MALAZGİRT İLÇE BELEDİYESİ
43. GÜROYMAK İLÇE BELEDİYESİ	90. VARTO İLÇE BELEDİYESİ
44. HİZAN İLÇE BELEDİYESİ	91. BULANIK-ERENTEPE BELDE BELEDİYESİ
45. MUTKI İLÇE BELEDİYESİ	92. BULANIK-RÜSTEMGEDİK BELDE BELEDİYESİ
46. MERKEZ- YOLALAN BELDE BELEDİYESİ	93. MALAZGİRT-KONAKKURAN BELDE BLD.
47. AHLAT-OVAKIŞLA BELDE BELEDİYESİ	94. ADIYAMAN MERKEZ-KÖMÜR BELDE BLD.

*1Eylül 2016'da Resmi Gazete'de yayımlanan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 5393 sayılı Belediye Kanunu değiştirilmiş ve yasa dışı faaliyetlerde bulunan belediyelere de kayyum atanmasının önü açılmıştır.

Diğer yandan mülki idare amirliğinin son yılların trendi olan yerelleşme ve bölgeselleşme ile merkezin güçlendirilmesi politikalarının arasında kalmış olduğunu söyleyebiliriz. Yeni çıkan 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu ile yerel yönetim birimlerinin köklü değişiklikler geçirmiş olması bu anlamda mülki idare amirliği mesleğinin daha da önem kazanabileceği fikrini de ortaya atmaktadır (Çiner-Karakaya, 2013: 91).

Tablo 3.29: Mülki İdare Amiri Algısı ve Mesleğin Geleceği

	Sayı	Minimum	Maksimum	Ortalama	Standart Sapma
6360 Sayılı Kanun sonrası Mülki idare amirliği mesleğinin geleceği için ne düşünüyorsunuz?	247	1,00	3,00	1,9190	,78186
Mülki İdare Amiri denince aklınıza neler gelir?	247	1,00	6,00	2,5101	1,55616
Sayı (Toplam)	247				

Tabloya göre 6360 sayılı Kanun sonrası Mülki İdare Amirliği mesleğinin geleceği için ne düşünüyorsunuz? Sorusuna 247 kişiden, ortalama olarak “ÖNEMİNİ KAYBETMİŞTİR” cevabını aldığımız görülüyor. Mülki İdare Amiri denince

aklınıza neler gelir? Sorusuna da karşılık olarak da ortalama olarak “Topluma Önderlik Eden Kişi” cevabını aldığımız görülüyor.

6360 sayılı Kanun’un mülki idare mesleği üzerindeki etkisini Ordu ili özelinde bir anketle araştırdığımız bu çalışma bizlere göstermiştir ki mülki idare amirleri; eğitim, sağlık, asayiş, tarım ve hayvancılık, müftülük, tapu, maliye, nüfus ve vakıf hizmetleri gibi bir ilde ya da ilçede asgari çeşitlilikte verilen bu hizmetlerde iş yükünün arttığını düşünmemektedir. Vatandaşlar açısından bakıldığında yaygın olarak yol ve katı atıkların toplanması hizmetlerinin sunumundan memnuniyet varken su ve kanalizasyon il kültür, turizm, spor gibi alanlardaki hizmetlerden memnuniyet yoktur.

Mücavir alan uygulamasının kalkması ile hizmet sahaları daralmıştır. Ancak bu daralma mülki idare amirlerinin gözünde daha iyi hizmet sunar hale geldikleri düşüncesini oluşturmamıştır.

Bu çalışma neticesinde Ordu ili Mülki İdare Amirleri; 6360 sayılı Kanun sonrasında maddi kaynaklarının azaldığını, meslek mensuplarının maaş kaybına uğradığını, yetki ve otorite hususunda düşüş yaşadıklarını belirtmişlerdir. Mülki idare mesleğinin geleceği konusunda yaygın görüşleri ise mesleğin önemini kaybettiği yönündedir.

Vatandaşlar da artık hizmete ulaşabilme noktasında siyasilere yakınlığın etkin bir rol oynadığının farkındadır. Ancak eskiye göre hizmetin etkinliği ve hızı konusunda kararsızlık yaşamaktadırlar.

Mülki idare amiri denince vatandaşlar ve mülki idare amirleri, topluma önderlik eden ve sorunları çözen kişiyi anlamaktadır. Bu algı yaklaşık 150 yıldır süren bir geleneğin tecellisidir. Bununla birlikte mülki idare amirliği mesleğinin geleceği için toplumun düşüncesi önemini yitireceği şeklindedir.

6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehirlerin sınırları il sınırları olarak kabul edilmiştir. Bunun anlamı, mücavir alan uygulamasının kalkması, ilin her noktasına hizmet götürmekle büyükşehir belediyelerinin sorumlu olmasıdır. Büyükşehir olan illerde, il özel idarelerinin, köylerin, beldelerin, KHGB’nin kapatılmasıyla mülki

idare amirleri, buralarda yürüttüğü yerel hizmetleri büyükşehir belediyelerine devretmiş oldu. Bu yetki kaybı, beraberinde sahip oldukları bütçeyi de kaybetmelerine, KHGB Encümen toplantılarına katılımdan doğan huzur haklarını da alamamalarına yol açtı. Vali ve kaymakamların yerelde yürüttüğü hizmetleri (yol, su, kanalizasyon, sulama, köylerdeki tamirat işleri vb.) terk etmesi, vatandaşların ve muhtarların mülki idare amirlerine müracaat etmelerini önemli ölçüde azaltmış, halkla olan münasebetleri hususunda bir kopukluk doğurmuştur. Bu durumun mülki idare amirleri adına yetki ve otorite kaybı yarattığı apaçık bir gerçektir. Zira yakın zamana kadar vali ve kaymakamlardan istenilen talepler, artık büyükşehir belediyelerinden istenilmektedir. Özellikle KÖYDES Projesi kapsamında KHGB'ye gönderilen ve köylerdeki eksiklikleri giderme konusunda nispeten serbest bir kullanıma sahip olan bütçenin kaybı, mülki amirler adına çok önemli bir maddi kaynak kaybına sebebiyet vermiştir.

Takdir olunacağı üzere, mali gücü olmayan kamu kurumunun ya da sivil kurumların otorite ve saygınlığının olması da pek beklenemez. Mülki amirler geçmişten gelen saygınlıkları ile hala toplumun gözünde müstesna bir yere sahiptir. Ancak örneğin okullara, mahallelere yaptıkları ziyaretler esnasında kendilerinden istenilen talepleri yerine getirecek maddi güçlerinin olmaması onların da elini kolunu bağlamaktadır.

İllerde yürütülecek yatırım hizmetleri YİKOB'lar eliyle yerine getirilecektir. YİKOB'ların idaresi de valilik eliyle olmaktadır. Valilerin belli kalıplar içinde de olsa bütçesi olan bir kuruma başkanlık etmesi, il özel idarelerinden doğan boşluğu az da olsa doldurmaktadır. Ancak aynı şeyi ilçeler için söylemek mümkün değildir. Özellikle ilçelerde kaymakamlar için tek maddi gücü olan birim olarak SYDV'ler kalmıştır. Vakıflar üzerinden ise sadece yardıma muhtaç vatandaşlara sınırlı kalıplar içinde yardım edilebilmektedir. Bu durumda dezavantajlı gruplara sosyal projeler üretmek dışında yapabilecek fazla bir şey yoktur. Bakanlıktan aktarılan ödenekler konusunda dahi çoğu zaman aksaklıklar yaşanmaktadır. Ayrıca bu ödeneklerin vatandaşa hizmet noktasında bir faydası yoktur.

6360 sayılı Büyükşehir Kanunu'ndan sonra merkezi yönetim paylarından alınan oranlarda değişim yaşanmıştır. Bu durum ise büyükşehir belediyelerinin çok önemli maddi güce sahip birer kurum haline gelmelerini sağlamıştır. Kapatılan il özel idarelerinden ve beldelerden gelen araçlar ve mülkler ile bu gücün daha da arttığı söylenebilir. Ortaya çıkan tablo ise şöyledir; maddi anlamda son derece güçlü büyükşehir belediyeleri ve maddi anlamda son derece zayıflamış mülki idare birimleri.

Fikrimize göre tüm olumsuzluklara rağmen yine de mülki idare amirleri pek çok önemli kuruluşun başında bulunmakta ve bulundukları yerde Cumhurbaşkanının temsilcisi sıfatını taşımaktadır. Protokoldeki yerlerini korumakla birlikte, tarihten gelen saygınlıklarını da eklersek hala toplumun algısında “devlet” olma özelliklerini kaybetmemişlerdir. Terörle mücadelede kayyum olarak sergiledikleri hizmetlerle vazgeçilmez olduklarını bir kez daha ispatlamışlardır. Yerleşme yönündeki eğilimler mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini tırpanlamış, onları maddi ve manevi açıdan zaafiyete uğratmıştır. Bu durum mesleğin geleceğine olan bakış açısını net bir şekilde olumsuz yönde etkilemiştir. Ancak kamu yönetimi alanında oluşan bu yeni düzende mülki idare amirleri, bilgi birikimleri ve tecrübeleriyle başarılı hizmetlerini devam ettireceklerdir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

APAN, Ahmet:

Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm, TİAV, Ankara, 2015a

BAŞA, Şafak:

Kurumsallaşma Bağlamında Dâhiliye Nezaretinden Dâhiliye Vekâletine Geçiş (1920-1923), TİAV, Ankara, 2016

ÇADIRCI, Musa:

Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1991

ÇADIRCI, Musa:

Ülke Yönetimi, İmge Yayınları, Ankara, 2007

ÇAPAR, Selim:

Türkiye’de ve Fransa’da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare, TİAV, Ankara, 2015

ÇEVRE ve ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI,

İLBANK:

Kırsal Dönüşüm Çalıştayı Sonuç Raporu, Ocak 2015, 3. Baskı

ÇOKER, Ziya:

Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, TİD Yayını, Ankara, 2003

DEMİRÖZ, Zeynep:

Ordu Turizm Rehberi, Ordu Büyükşehir Belediyesi, Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı, Kültür Yayınları-4, 2015

EMRE, Cahit:

Mülki İdare Mesleğine Giriş ve Kaymakam Adaylığı, Ed. Cahit Emre, TİAV, Ankara, 2002a

İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Ed. Cahit Emre, TİAV, Ankara, 2002b

FINDLEY, Carter Vaughn:

Osmanlı Devleti’nde Bürokratik Reform: Babıali (1789-1922), (Çev.) Latif Boyacı ve İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994

GÖKÇE, Orhan:

Toplumda İşçileri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı Rapor I: Vatandaş Algısı, Ankara, TİAV, 2013

Toplumda İşçileri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı Rapor IV: Mülki İdare Amirleri Algısı, Ankara, TİAV, 2014

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI:

Atatürk 125. Doğum Yılına Armağan, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2006

KESKİN, Nuray:

Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi, Tan Kitabevi, Ankara, 2009

KIRMIZI, Abdulhamit:

Abdulhamid’in Valileri, Osmanlı Vilayet İdaresi (1895-1908), Klasik Yayınları, İstanbul, 2007

ONAR, Sıddık Sami:

İdâre Hukukunun Umumî Esasları, İstanbul, Turkey: Marifet Basımevi, 1952

ORTAYLI, İlber:

Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Ed. Kurthan Fişek, TİD Yayını, Ankara, 1976

ORTAYLI, İlber:

Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi,
Cedit Neşriyat, Ankara, 2008

ÖNEN, Nizam ve REYHAN, Cenk:

**Mülkten Ülkeye-Türkiye’de Taşra
İdaresinin Dönüşümü (1839-1929),**
İletişim Yayınları, İstanbul, 2011

ÖZGÜREL, Erol:

**Vali ve Kaymakamların Başkanlık
Ettiği Kurul ve Komisyonlar ile
Katılan Üyeler, Türk İdareciler
Derneği, 2005**

SANAL, Recep:

**Türkiye’de İllerin Yeniden
Düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığı,**
Ankara, 2000

MİGEM:

**Köydes Projesinde Mülki İdare
Amirleri,** Ankara, TİAV, 2018

TODAİE:

Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE,
Ankara, 1998

YAMAN, Talat Mümtaz:

**Osmanlı İmparatorluğu Mülki
İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında
Bir Kalem Tecrübesi,** İstanbul, Turkey,
Cumhuriyet Matbaası, 1940

YEDİYILDIZ, Bahaeddin:

**Ordu İli Yer Adları, Türk Kültürü
Araştırmaları, Cilt XXII, Sayı: 1-2,**
1984

YEDİYILDIZ:

Bahaeddin- ÜSTÜN, Ünal:

**Ordu Yöresi Tarihinin Kaynakları I -
1455 Tarihli Tahrir Defteri,** Türk Tarih
Kurumu, Ankara, 1992

YEDİYILDIZ, Bahaeddin:

Hacıemiroğulları Beyliği’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne Ordu Tarihinden İzler, Ordu Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı Kültür Yayınları-19, Şubat 2018

MAKALELER

ACAR, Kadir:

“Osmanlı’da Taşra Meclislerinin Mülki ve Hukuki Görevlerinin Ayrılması”, **Uluslararası Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 3(1) 2015, s.1-15

ADIGÜZEL, Şenol:

“6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, **Toplum ve Demokrasi**, Yıl: 6, Sayı: 13-14, Ocak-Aralık 2012, s.153-176

ADIGÜZEL, Şenol ve TEK, Murat:

“6360 Sayılı Yasa ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 23 Sayı:3, Temmuz 2014, s.73-102

AKILLI, Hüseyin ve ÖZASLAN,

Rüveyda Kızılboğa:

“6360 Sayılı Kanun’a İlişkin Literatür Taraması”, **Akdeniz İİBF Dergisi** (30), 2015, s.155-184

AKSU, İsmail Faruk:

“On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, **Türk Akademisi Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi**, Bilgi Notu No:1, Aralık 2012

- APAN, Ahmet: “Avrupa Birliği’nin, Türkiye’deki Mülki İdareye Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 481, Aralık 2015b, s.305-334
- ASLANER, Abdullah: “İdareciler Günü Neyin Nesidir?”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 187, Ocak-Şubat 2019, s.30-33
- AŞGIN, Sait: “Vilayet Nizamnamesi ve Mülki İdare Sistemi”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ankara, TODAİE-TİAV, 2015, s.313-327
- AYYILDIZ, Merve, ÇİÇEK, Adnan ve AYYILDIZ, Bekir: “6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Olası Etkileri”, **Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi TARGİD Özel Sayı**, 2016, s.280-285
- BAŞA, Şafak: “1980 Sonrası Dönemde Mülki İdarede Dönüşüm”, **TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı Dönem Projesi**, Ankara, Nisan 2007
- BAŞA, Şafak: “Türkiye’de Mülki Yönetim Sistemi”, **ODTÜ Kamu Yönetimi Öğrencilerine Konferans**, 2008, s.1-50
- BAŞA, Şafak: “Osmanlı’dan Günümüze İçişleri Bakanlığı ile Taşra Yönetiminin Gelişim Evrelerinin Karşılaştırılması”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ankara, TODAİE-TİAV, 2015, s.291-301

- BAŞAR, Fahameddin: “Osmanlı Devleti’nin Kuruluş Devrinde Mülki İdare”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ankara, TODAİE-TİAV, 2015, s.9-18
- BELLİ, Aziz ve AYDIN, Abdullah: “6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme”, **The Journal of Academic Social Science Studies**, Sayı: 55, 2017, s.401-413
- BOZTEPE, Mehmet: “Osmanlı Devleti’nin Taşra Yönetimini Şekillendiren “Merkeziyetçilik” Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 36, Nisan 2013, s.1-14
- BULUT, Serdar: “Ordu İli ve Yöresi Bibliyografya Denemesi”, **The Journal of Academic Social Science Studies**, Sayı: 41, Kış 2015, s.465-504
- CEYHAN, Seher ve
- TEKKANAT, Semiha Sultan: “6360 Sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri”, **Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi**, Cilt:3 Sayı: 2, Mayıs 2018, s. 20-42
- ÇADIRCI, Musa: “1864 Vilayet Nizamnamesi’nin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ankara, TODAİE-TİAV, 2015, s.141-148
- ÇAPAR, Selim: “Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci Üzerine Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 473, Aralık 2011, s.75-95
- ÇAPAR, Selim: “İlçe ve Kaymakam”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 174, 2016, s.18-22

- ÇAPAR, Selim ve DEMİR, Recep: “Uygulayıcılar Perspektifinden Büyükşehir Uygulaması”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 169, Ocak-Şubat 2016, s.31-35
- ÇAPAR, Selim: “Ulus-Devletin Oluşum Sürecinde Mülki İdare”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 184, Temmuz-Ağustos 2018, s.80-85
- ÇELİKİYAY, Hicran: “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, **SETA Analiz**, Sayı: 101, Temmuz 2014, s.1-24
- ÇETİN, Sefa: “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 19, Sayı:3, 2010, s. 23-38
- ÇETİN, Zuhul Önez: “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 20, Sayı:2, 2015, s.247-266
- ÇİMEN, Adnan: “Kaymakamlığın Sonu ve Son Kaymakam”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık, 2005
- ÇİMEN, Adnan: “Kaymakamlık Mesleği Açısından Mülki İdare Amirliğinin Kısa Tarihi”, **Türk İdare Dergisi**, Haziran, 2007
- ÇİNER, Can Umut ve
- KARAKAYA, Oral: “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:68 Sayı:2, 2013, s.63-93

- ÇOKER, Ziya: “Mülki İdare Amirliği ve Geleceği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:401, Aralık 1993, s.471-492
- DAVİD, Geza: “Osmanlı Klasik Döneminde Beylerbeylik ve Eyalet İdaresi”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ankara, TODAİE-TİAV, 2015, s.3-8
- DEĞİRMENDERE, Muammer: “Osmanlı Devleti’nin Son Dönemlerinde Vali Atamaları (1839-1908 Hudavendigâr Vilayeti Örneği)”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, sayı: 43, Ocak 2015, s.101-114
- DEMİR, Necati: “Ordu İlinin Eski Adı “Kotyora” ve Tarihi Alt Yapısı”, **Türkoloji Araştırmaları**, Bahar 2007, s. 179-184
- DEMİR, Konur Alp: “Türkiye’de İl Yönetimi: Yerelleşen İl Yönetimi Üzerine Kavramsal Bir Analiz”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 483, Aralık 2016, s.317-332
- DEMİR, Namık ve KOCA, Mehmet: “6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehirler Üzerine Bir Değerlendirme”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı:169, Ocak-Şubat 2016, s.36-40
- DİK, Esra: “6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 38 Sayı: 1, 2014, s.75-102
- DOĞANAY, Ömer: “Gerekçeler Perspektifinde 6360 Sayılı Kanun ile Büyükşehirlere İlişkin Düzenlemeler”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı:169, Ocak-Şubat 2016, s.22-27

- EFE, Ayla: “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, **Karadeniz Araştırmaları**, Cilt:6 Sayı:22, Yaz 2009, s. 87-113
- EFE, Ayla: “Taşra Yönetimine Muhassılıktan Açılan Kapı”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ankara, TODAİE-TİAV, 2015, s.31-50
- ERAT, Veysel: “Mahalli İdare Birimi Olarak Köyler ve 6360 Sayılı Yasanın Etkileri”, **BEU Akademik İzdüşüm**, Cilt 1, Sayı: 1, Eylül 2016, s.87-98
- GENÇ, Fatma Neval: “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:1, Özel Sayı, Ekim 2014, s.1-29
- GENÇOĞLU, Mustafa: “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2(1), 2011, s.29-50
- GÖRGÜN, Esra Kut ve
- YÖRÜR, Neriman: “6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek- İzmir Örneği”, **Aydın İktisat Fakültesi Dergisi**, Cilt:2 Sayı:1, 2017

GÖZLER, Kemal:

“6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.37-82.

GÜL, Osman Kubilay:

“Tek Parti Dönemi Mülki İdarede Yapılanma Çalışmaları”, **Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl:20 Sayı:2, Nisan 2016, s.133-151

GÜLCUBUK, Bülent:

“Büyükşehir Yasası Ne Getiriyor? Kırısala Ne Oluyor?”, **Köy-Koop Haber**, Yıl: 2, Sayı: 16, Mart 2013, s.10

GÜLER, Birgül Ayman:

“Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonunda Görüşülüyor”,<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C5%9EB%20KOM%C4%B0SYONDA.pdf>, 14 Ekim 2012

GÜRBÜZ, Reşit:

“Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Olarak İl ve İlçe İdareleri”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı:174, Kasım-Aralık 2016, s.23-30

İŞİKÇİ, Yasemin Mamur:

“Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi”, **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:5 Sayı:2, 2017, s.167-191

- İZCİ, Ferit ve TURAN, Menaf,: “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:18, Sayı:1, 2013, s.117-152
- KALAĞAN, Gökhan: “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetmel Reform Çalışmaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, Cilt:2 Sayı:1, 2010, s.65-84
- KARASU, Mithat Arman: “Şanlıurfa’da Kentsel Gelişim ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Adnan Menderes Üniversitesi”, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 1, Özel Sayı,2013, s.178-193
- KARTAL, Nazım: “Tanzimattan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, İlkbahar 2013, Cilt:4 Sayı:1, s.1-24
- KAŞTAN, Yüksel: “Osmanlı Devleti’nde “1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati” ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, **Osmanlı Medeniyet Araştırmaları Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, Ocak 2016, s.78-98

KIRILMAZ, Harun ve

Selma Kılıç:

“Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi Ve Reform Uygulamaları”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 40, Nisan 2014, s.25-44

KIZILBOĞA, Ruveyda ve

ÖZASLAN, Kamil:

“İl Özel İdaresi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Karşılaştırılmalı Olarak İncelenmesi”, **KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, Hatay, 11-12 Mayıs 2013

KÖKSAL, Cihangir:

“Türkiye’de, ABD’de ve Fransa’da Valilik Sistemleri ve İç Güvenlik Yönetiminde Valilerin Rolü”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 480, Haziran 2015, s.85-119

KUBİLAY, Metin:

“Türkiye’de Mülki İdare Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:420, Eylül 1998, s.111-134

MAHMUTOĞLU, Abdulkadir:

“Türkiye’de Merkezi Yönetim -Yerel Yönetimler- Mülki İdare İlişkisinin Geleceği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:471-472, Haziran-Eylül 2011, s.143-168

MURATOĞLU, Tahir:

“Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20 Sayı:32, 2015, s.59-96

ORMAN ve SU İŞLERİ BAKANLIĞI: “Ordu İli Doğa Turizmi Master Planı 2013-2023”, **Doğa Koruma Milli Parklar Müdürlüğü**, XI. Bölge Müdürlüğü, Ordu Şube Müdürlüğü,

ÖKMEN, Mustafa ve DEMİR, Fatih: “Türkiye’de İl Özel İdareleri: Melez Bir Yerel Yönetim Modeli”, **Beşinci Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 21-23 Kasım 2011, s. 327-342

ÖZER, Ahmet: “Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:401, Aralık 1993, s.493-534

ÖZER, Mehmet Akif: “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanunun Düşündürdükleri”, **Yerel Politikalar Dergisi**, Yıl: 1, Sayı:3, 2013, s. 97-126

ÖZER, Mehmet Akif: “Yeni Kamu Yönetimi “Nereye” Türkiye İçin Öngörüler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 486, Haziran 2018, s.259-294

PARLAK, Bekir: “Türkiye’de Mevcut İl Yönetimi ve İlçe Yönetimi: Tarihsel ve Yapısal Bir İnceleme”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, Cilt:1 Sayı:2, 2018, s.42-52

SADIOĞLU, Uğur, DEDE,

Kadir ve YÜCEYILMAZ, A. Arda: “Yeni Büyükşehir Belediyesi Modelinde Belde Belediyelerinin Sonu: Değirmendere Örneği”, **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 35, Sayı: 2, 2017, s.95-119

SANAL, Recep:

“Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Cilt:6 Sayı:2, 1998, s. 173-200

SÖNMEZ, Muammer:

“Mülki İdare Sistemini Etkileyen Faktörler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 479, Aralık 2014, s. 243-278

ŞİNİK, Bilal ve GÖRGÜN, Çiğdem:

“Erken Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Merkezileşme Arayışları: Mülki İdarede Yeniden Yapılanma”, **Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi**, Cilt:69 No:4, 2014, s.777-805

TAŞ, İbrahim Ethem, KOÇAR,

Hatike ve AVŞAR, Yeter:

“6360 Sayılı Kanun ile Büyükşehir Olan İllerde Büyükşehir Belediyelerine Devri Gerçekleşen İl Özel İdaresi Personelinin İş Tatmin ve Motivasyon Düzeyleri: Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl: 5 Sayı:26, Ağustos 2018, s.344-370

TEKİN, Ömer Faruk:

“Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim: Konya Örneği”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 55, Ocak 2018, s.84-105

- TORAMAN, Ömer: “Kaza Ekseninde Vilayet Nizamnamesi ile Mülki Taksimatta Meydana Gelen Değişim”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ankara, TODAİE-TİAV,2015, s.302-312
- TORUN, Fatih Sadık: “Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876)”, **Karadeniz Araştırmaları**, Sayı:32, Kış 2012, s.81-97
- TURAL, Erkan: “1864 ve 1871 Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 14 Sayı:1, Ocak 2005, s.71-91
- TURAL, Erkan: “Osmanlı Taşrasında Fransa Etkisi – 1864 Nizamnamesi’nin Arkasında III. Napolyon mu Vardı?”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ankara, TODAİE-TİAV, 2015, s.69-96
- TURAN, Menaf ve DURU, Bülent: “Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri”, **Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ed. Deniz İşçioğlu, KKTC, 2014, s. 283-291
- UĞURLU, Yaşar: “16. Yüzyıl Sonlarında Osmanlı Devletinde Merkez Taşra İlişkileri ve Çirmen Örneği”, **ABAD**, Cilt:2 Sayı:1, 2018, s.93-145
- UYGUN, Oktay: “Yerel Yönetim Reformu İçin Anayasal İlkeler”, **Stratejic Public Management Journal**, Issue No:2, Aralık 2015, s. 1-27

- ÜNVER, Metin: “Vilayet Nizamnamelerinin Osmanlı Devleti’nin İdari Taksimatına Etkileri (1864-1876)”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ankara, TODAİE-TİAV, 2015, s.97-125
- YANMAZ, Hacer Kumandaş: “Ordu İli Ünye İlçesi Kaya Mezarları”, **Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:5 Sayı:5, 2018, s.106-129
- YAYED: “10 Temmuz 2004 Tarih Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nu Değiştiren Büyükşehir-Bütünşehir Tasarısı Hakkında YAYED Görüşü”, 11 Ekim 2012
- YEMEN, Ayşe: “Büyükşehir Belediyelerinin Sorunları Üzerine Bir Değerlendirme, Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar, VI. Bölüm – Büyükşehir Belediye Sisteminin Sorunları ve Geleceği”, Aralık 2017, s.143-164
- YILDIRIM, Şükrü: “Mülki İdareye ve Özellikle Kaymakamlık Mesleğine Halkın Bakışı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 485, Aralık 2017
- ZENGİN, Ozan: “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2014/2, s. 91-116

İNTERNET METİNLERİ

- Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, Erişim: 19 Aralık 2018 http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c4cbce82b5818.74705236
- YAYED, Erişim: 14 Ocak 2019, www.yaved.orghttp://www.yaved.org/uploads/yuklemeler/B%C5%9EB%20KOM%C4%B0SYONDA.pdf,
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Kayyumlara İlişkin Asılsız Haberler Basın Bilgilendirmesi, Erişim: 20 Nisan 2019, <https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi06112018>
- Ordu Valiliği, Ordu'nun Tarihçesi, Erişim: 13 Şubat 2019, <http://www.ordu.gov.tr/ordunun-tarihcesi>
- Hürriyet Gazetesi (30.11.2002), Erişim: 25 Mart 2019, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/23-yil-sonra-resmen-olagan-hal-112742>
- Ordu İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, Coğrafya, Erişim: 28 Şubat 2019, <http://www.ordukulturturizm.gov.tr/TR-106499/coğrafya.html>
- Karayolları Genel Müdürlüğü, Erişim: 24 Nisan 2019, <http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Bolgeler/7Bolge/İller/İlOrdu.aspx>
- Coğrafya Dünyası, Ordu İklim ve Bitki Örtüsü, Erişim: 24 Şubat 2019, <http://www.cografya.gen.tr/tr/ordu/iklim.html>
- Ordu Halk Kültürü, Fiziki ve Tarihi Çevre, Erişim: 24 Şubat 2019, <https://karadeniz.gov.tr/fiziki-ve-tarihi-cevre-5/>
- İçişleri Bakanlığı, Mülki İdare Bölümleri Envanteri, Erişim: 11 Nisan 2019, www.e-icisleri.gov.tr, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>
- Türkiye İstatistik Kurumu, Erişim: 8 Nisan 2019, www.tuik.gov.tr
- Mevzuat Bilgi Sistemi- Kanunlar, Erişim: 11 Aralık 2018, www.mevzuat.gov.tr
- Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Personeli İstatistikleri, Erişim: 15 Nisan 2019, www.dpb.gov.tr

TEZLER

- ATEŞ, Mümin: **“Ordu Ağzı Sözlüğü, Ordu Üniversitesi,”** Yüksek Lisans Tezi, Ordu, 2015.
- DEMİRAYAK, İsmail Altan: **“Türkiye’de İlçe Yönetim Kademesinin Yapısal ve İşlevsel Durumu: Etkin ve Katılımcı Bir Model Denemesi,”** İnönü Üniversitesi, Doktora Tezi, Malatya, 2014.
- ÇİÇEK, Hasan: **“Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Kırsal Kalkınmaya Etkisi,”** Selçuk Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2012.
- ÖZBEY, Ahmet Turan: **“6360 Sayılı Yasaya Göre Oluşturulan Büyükşehirler Üzerine Bir Araştırma ve Malatya Örneği,”** Bahçeşehir Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2016.
- SEZİK, Murat: **“6360 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri: Malatya Örneği,”** İnönü Üniversitesi, Doktora Tezi, Malatya, 2015.
- TAŞDAN, Hayati: **“Türkiye’de Mülki İdare Akademisi,”** Ankara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003.
- ULUCAK, Büşra: **“Türkiye’de Mülki İdare Sistemi ve Sistemin Güncel Sorunları,”** Selçuk Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2010.
- YAŞAR, Mehmet Şirin: **“Türkiye’de Mülki İdare Sistemi ve Mülki İdare Amirliği,”** Ankara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

MEVZUATLAR

- 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu
- 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
- 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
- 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu
- 442 sayılı Köy Kanunu
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
- 1992 tarihli Avrupa Kentsel Şartı

EKLER

A. DEMOGRAFİK SORULAR													
1.	Cinsiyetiniz	Kadın								Erkek			
2.	Yaşınız	18-24		25-34		35-44		45-54		55-64		65+	
3.	Eğitim Durumunuz	İlkokul			Lise			Yüksekokul		Lisans (Y.Lisans,Doktora)			
4.	İkametiniz	Köyden Dönüşen Mahalle					Merkez Mahalle						
5.	Mesleğiniz	Memur		Ev Hanımı									
		Esnaf		Emekli									
		İşçi		Serbest Meslek (Doktor, Mühendis vb.)									
		Çiftçi		Diğer (İşsiz, Öğrenci vb.)									
6.	Statünüz	Mülki İdare Amiri					Muhtar						
											Vatandaş		
VATANDAŞLAR İÇİN SORULAR													
6360 Sayılı Kanun Sonrasında;													
1. Vatandaşlar daha iyi <u>yol hizmeti</u> almaktadır.											Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Katılmıyorum
2. Vatandaşlar daha iyi <u>su ve kanalizasyon hizmeti</u> almaktadır.													
3. Vatandaşların <u>yöneticilere ulaşma fırsatı</u> daha da kolaylaşmıştır.													
4. Vatandaşlar <u>katı atıkların toplanması ve çevre</u> konusunda daha iyi hizmet almaktadır.													
5. <u>Kültür, turizm, gençlik ve spor</u> gibi hizmetlerde artış yaşanmıştır.													
6. İl/İlçe Özel İdaresi, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve Köy													

Statüsünün kaldırılması <u>hizmetlerin yerine getirilmesi açısından daha etkin/hızlı olmuştur.</u>			
7. Vatandaşa hizmet noktasında <u>siyasi yakınlık</u> etkin rol oynamaktadır.			

8. 6360 Sayılı Kanun sonrasında Mülki İdare Amirlerine hangi konularda başvurularınız artmıştır?

- a) SYDV
- b) Yol, Su, Kanalizasyon, Ulaşım
- c) Belediyeyi şikayet
- d) Diğer
- e) Fikrim yok

9. Mülki İdare Amiri denince aklınıza neler gelir?

- a) Topluma önderlik eden kişi
- b) Sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi
- c) İstihdam arttırıcı etkinliklerde bulunan kişi
- d) İyi ve kötü günde yanlarında olan kişi (Halka Yakınlık)
- e) Fikrim yok
- f) Diğer

10. 6360 Sayılı Kanun sonrası Mülki İdare Amirliği mesleğinin geleceği için ne düşünüyorsunuz?

- a) Önem kazanmıştır
- b) Önemi kaybetmiştir
- c) Fikrim yok

A. DEMOGRAFİK SORULAR											
1.	Cinsiyetiniz	Kadın								Erkek	
2.	Yaşınız	18-24		25-34		35-44		45-54		55-64	65+
3.	Eğitim Durumunuz	İlkokul		Lise		Yüksekokul		Lisans (Y.Lisans,Doktora)			
4.	İkametiniz	Köyden Dönüşen Mahalle				Merkez Mahalle					
5.	Mesleğiniz	Memur		Ev Hanımı							
		Esnaf		Emekli							
		İşçi		Serbest Meslek (Doktor, Mühendis vb.)							
		Çiftçi		Diğer (İşsiz, Öğrenci vb.)							
6.	Statünüz	Mülki İdare Amiri				Muhtar				Vatandaş	

MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İÇİN SORULAR 6360 Sayılı Kanun Sonrasında;		Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Katılmıyorum
1. <u>Güvenlik (emniyet/jandarma) hizmetleri</u> alanında iş yükü artmıştır.				
2. <u>Eğitim hizmetleri</u> alanında iş yükü artmıştır.				
3. <u>Sağlık hizmetleri</u> alanında iş yükü artmıştır.				
4. <u>Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın hizmet</u> alanında iş yükü artmıştır.				
5. <u>Müftülük (din) hizmetleri</u> alanında iş yükü artmıştır.				
6. <u>Gıda, Tarım ve Hayvancılık hizmetleri</u> alanında iş yükü artmıştır.				
7. <u>Maliye hizmetleri</u> alanında iş yükü artmıştır.				
8. <u>Tapu hizmetleri</u> alanında iş yükü artmıştır.				

9. <u>Nüfus hizmetleri</u> alanında iş yükü artmıştır.			
10. <u>Bürokrasi</u> artmıştır.			
11. Halkın <u>belediyeden şikayetleri</u> artmıştır. (Yol, Su, Kanalizasyon, Ulaşım)			
12. Mülki İdare, <u>maddi kaynaklar açısından zayıflamıştır.</u>			
13. Mülki İdare, <u>belediyelere daha çok bağımlı hale gelmiştir.</u>			
14. Mülki idare Amirleri, <u>maaş kaybına uğramıştır.</u>			
15. Mülki İdare Amirleri, <u>yetki ve otorite kaybına uğramıştır.</u>			
16. Mülki İdare Amirlerinin <u>temsil ve protokol yükü artmıştır.</u>			
17. <u>Toplumdaki Mülki İdare Amiri algısı değişmiştir.</u>			
18. <u>Mülki İdare ve Belediye arasında işbirliği ve koordinasyon artmıştır.</u>			
19. <u>Mülki İdare ile Belediye arasında görev ve yetki çatışması olmaktadır.</u>			
20. <u>Hizmet sahasının daralmasıyla Mülki İdare Amirleri daha iyi hizmet sunar hale gelmiştir.</u>			
21. <u>Yerel hizmetlerde etkinlik, etkililik ve verimlilik artmıştır.</u>			
22. Mülki İdare Amirlerinin <u>gücü artmıştır.</u>			
23. Belediyelerin güçlenmesiyle <u>mülki idarenin denetim mekanizması zayıflamıştır.</u>			
24. <u>Ölçek ekonomisinin büyümesiyle köyler daha iyi hizmet almaktadır.</u>			
25. <u>Köyler ve belde belediyeleri şimdiki durumdan daha memnundur.</u>			
26. Mülki İdare Amirlerinin <u>belediye hizmetleri üzerinde yerindelik denetimi olmalıdır.</u>			
27. Belediyeler bir yatırımın ya da hizmetin sunumundan önce <u>Mülki İdare Amirlerine danışmaktadır.</u>			
28. İl/İlçe Özel İdaresi, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve Köy Statüsünün kaldırılması <u>hizmetlerin yerine getirilmesi açısından daha etkin/hızlı olmuştur.</u>			

29. Mülki İdare Amirinin tespit ettiği ihtiyaçlar <u>belediyeler tarafından dikkate alınmaktadır.</u>			
30. Vatandaşa hizmet noktasında <u>siyasi yakınlık</u> etkin rol oynamaktadır.			

31. Mülki İdare Amiri denince aklınıza neler gelir?

- a) Topluma önderlik eden kişi
- b) Sorunların çözümüne katkıda bulunan kişi
- c) İstihdam artırıcı etkinliklerde bulunan kişi
- d) İyi ve kötü günde yanlarında olan kişi (Halka Yakınlık)
- e) Fikrim yok

32. 6360 Sayılı Kanun sonrası Mülki İdare Amirliği mesleğinin geleceği için ne düşünüyorsunuz?

- a) Önem kazanmıştır
- b) Önemi kaybetmiştir
- c) Fikrim yok