

YÖNETİM TARİHİMİZDE

Mülki İdare Sisteminin Oluşumu ve Devlet Temsilciliği Meselesi



Dr. Ömer Faruk GÜNAY
Osmaniye Vali Yardımcısı

GİRİŞ

İnsan topluluklarının avcılıktan tarımla yaşamlarını sürdürmeye başladıkları, yerleşik düzene geçtikleri dönemde oluşmaya başlayan yönetsel örgüt olan devletin; yönetiminden sorumlu olduğu alanlar, zaman içinde çoğalan nüfus ve toprak kazanımı nedeniyle büyümüşlerdir. Büyüyen ülkeler, doğal olarak daha kolay yönetilecek şekillerde bölgelere ayrılmışlardır. Her ülkede kendi alt yönetim birimlerini oluşturmuş ve buralara yönetici olarak

uygun gördükleri kişileri atamış, böylece tüm ülkenin egemen yöneticinin istekleri doğrultusunda yönetilmesini sağlamışlardır.

Türk Devletlerinde de bu doğrultuda ülkenin küçük yönetim birimleri oluşmuş bunlar zaman içinde yeni isimlere ve boyutlara doğru değişim göstermiştir. Bu alt yönetim birimlerinin neler olduğu ve buralara nasıl yönetici görevlendirildiği ele alınarak incelenmiştir. Tarihsel süreç içinde Türk Devletlerinde yönetim anlayı-

şı, diğer tarım toplumlarında olduğu gibi egemenlik gücünün tanrısal olduğu dönemden, günümüzde süren egemenliğin kaynağının yönetilen halk olduğu, hukuk devleti anlayışına doğru değişim göstermiştir. Bu süreçte kurulan devletlerde egemen olan Türk Kağanının alt yönetim bölgesi olarak ifade edebileceğimiz yerleri nasıl yönettiği, yöneticileri hangi yöntemle belirlediği incelenmiştir.

Osmanlı Devleti'nde alt yönetim birimleri olan eyalet, vilayet, sancak, kaza gibi birimlerin oluşumu ve buralara Padişah tarafından atanan yöneticilerin nasıl atandığı ve nasıl yetkilendirildiğine bakılmış, bu yöneticilerin egemen güç olan Padişah ile bağlılıkları değerlendirilmiştir. Zaman içinde bu yöneticilerde ortaya çıkan ve sadece Padişaha değil aynı zamanda devlete karşı da bir bağlılık ve sorumluluk duyma anlayışının ortaya çıkması asıl ele almayı hedeflediğimiz konu olmuştur. Bu değişim Tanzimat'la başlamış, yeni yöneticilerin Mülkiye Mektebi gibi okullarda yetiştirilmesi iradesinin ortaya çıkmasıyla gelişmiş ve sonunda yasal düzenlemelerde de yerini almıştır.

Osmanlı Devleti'nin çıkardığı Nizamnamelerle yerleşen Mülki İdare Sistemi, ilk Anayasamızda da yer almış, yönetimi de daha sonra çıkarılan bir kanunu muvakkat ile sürdürülmüştür. Millî Mücadele, kurtuluş savaşı sürecinde kurulan Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan 1921 Anayasasında da yer verilen Mülki İdare Sistemi, Cumhuriyetin kuruluşundan sonra çıkarılan Anayasa ve yasalarda da benimsenerek yerini almıştır.

Mülki İdare Amirleri olarak bu birimleri yöneten vali ve kaymakamlar da merkezin taşraya doğrudan atamayla görevlendirdiği ve kendi adına çalıştırdığı yöneticiler olmuştur. Yıllar içinde bu yöneticiler il ve

ilçelerinde Devletin Temsilcisi olarak kabul edilmiş, bu inanç yönetim kültürümüze yerleşmiş, yasalarda da yer almıştır. Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçiren Anayasa değişikliği ile bu durum değişmiş; illerde devletin temsilcisi olarak belirlenen valiler Cumhurbaşkanının temsilcisi haline getirilmiştir. Bu makale ile çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan bu değişikliğe dikkat çekilerek farkına varılması hedeflenmiş ve sonuçları irdelenerek bir değerlendirme yapılmıştır.

1. YÖNETİME DOĞRU İLK ADIMLAR

İnsanın avcılıkla yaşamını sürdürme evresinden sonra tarımla uğraşmaya başlamasıyla göçen toplumdaki yerleşik düzene geçmesi söz konusu olmuş ve ortaya çıkan fazla ürünün yönetimi (sağlanması, korunması, paylaşımı), siyasal bir örgütlenme olan devletin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Yönetimde söz sahibi olmanın gerekçesi; daha önce fiziksel güç belki biraz da zihinsel güç ve kıvrak zekâ iken artık üzerinde tarımsal üretim yapılan toprağın sahipliği olmuştur. Toprak sahipleri fazla ürünün sahibi olarak siyasal örgütlenmenin de başında yer almış ya da onlar adına göreve getirdikleri kişiler tarafından yönetim sürdürülmüştür. Klan, aşiret, oymak, boy, köy gibi küçük topluluklar şeklinde yaşayan insan toplulukları Kabile şefi, aşiret reisi, oymak beyi şeklinde adlandırılan kişilerce yönetilmiştir.

Daha çok üretim ve ürün gereksinimleri veya insanın durdurulamaz "savaşarak ele geçirmek güdüsü", küçük toplulukları; daha büyük askeri ve siyasal bir güç haline getirmiş, daha büyük boyutlara ulaşmış topluluklar ve devletler haline gelmesine yol açmıştır. Yöneten kişiler

İnsanın avcılıkla yaşamını sürdürme evresinden sonra tarımla uğraşmaya başlamasıyla göçen toplumdaki yerleşik düzene geçmesi söz konusu olmuş ve ortaya çıkan fazla ürünün yönetimi siyasal bir örgütlenme olan devletin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

bu kez; han, hakan, kral, kağan, imparator gibi isimler almışlardır.

Büyük boyutlarda toprak sahibi olan devletlerde yöneticilerin; alanın tamamına doğrudan hakim olması ve toprakları üzerinde kendisine bağlı olarak yaşayan bağlılarının tamamını gözetme, koruma ve gerektiğinde denetleme işlerini yerine getirmesi mümkün olamadığından yönetilen alanı, çeşitli gerekçelerle (genel olarak coğrafi bölge esaslı ayırarak veya nadiren nüfus ölçü alınarak ya da askeri ve güvenlik gerekleriyle) bölerek her bir parçaya, adına yapılması gerek işleri yapacak bir yönetici görevlendirmelerine yol açmıştır. Aslında bu uygulama daha küçük topluluklar halinde yaşarken de bey'in, çocuklarını veya diğer yakın akrabalarını yönetim görevlerinde sorumluluklar vererek çalıştırmasıyla baştan beri var olan bir uygulamadır. Ancak devletin toprak ve nüfus olarak hacminin büyümesi yönetim örgütlenmesinin, aile içinden atamaların yetersizliği veya imkânsızlığı dolayısıyla daha kurumsal bir yapıya doğru değişimine yol açmıştır. Doğal olarak atayan egemen

Türk Devletlerinde yöneticilerin görevi Orhun Kitabelerinde “halkı doyurmak, giydirmek, müreffeh kılmak, dirlik ve düzen içinde yaşatmak” olarak ifade edilmiştir.

her zaman atadığı yöneticiyi görevinden alabilmekte veya yaşamına dahi son verebilmektedir.

Burada dikkat edilmesi gereken husus şudur: Egemen yönetici, herhangi bir bölgeye yönetici olarak birini görevlendirmekte ise görev verilen bu yönetici, o bölgeyi egemen yöneticinin emirleri ve istekleri doğrultusunda, onun adına yönetecektir. Bağlı olduğu devletin bir bölgesini yöneten yönetici, kendisini bu göreve atayan yöneticinin adına, onu temsilen ve onun yerine yönetmektedir. Yani egemen yönetici yerine makam sahibi olarak sadece kendisine verilen yetkiler çerçevesinde görev yapmaktadır. Bu durum bir

kavram olarak Kaim makam şeklinde yönetim dilimize de girmiş olup bu makamların sahipleri, yine sonradan yetki genişliği (tevsî-i mezuniyet) olarak kavramlaştırdığımız, egemen yönetici adına onun yetkilerini bölgelerinde kullanarak yönetim görevlerini yerine getirmek eylemini günümüzde de sürdürmektedir.

Tarım toplumlarında büyümenin, zenginleşmenin ve daha iyi bir yaşama ulaşmanın tek aracı daha büyük ve verimli topraklara sahip olmak, bunu elde etmek içinde araç, o topraklara sahip olanlardan zorla almak üzere savaşmak olmuştur. Savaş ve sonucunda kazanılan yeni topraklar yeni yönetim bölgeleri oluşturmakta, bu topraklar da egemen yöneticinin istekleri doğrultusunda ya kendisi ya da adına kaim yöneticiler tarafından yönetilmektedir. Bu yöneticiler bölgelerinde güvenliği ve adaleti sağlamak gerek bölgenin gerekse tüm ülkenin askeri ihtiyaçlarını karşılamak konusunda sorumluluklarını yerine getirecektir.

Tarım toplumlarının tamamında bu tür bir yönetim yapılanması var olmuş, benzeri şekillerde tüm dünyada uygulanmıştır. Kendi yönetim kültürümüz içinde nasıl yer aldığı

ve uygulandığı konusunu ele alarak makaleyi yazma amacımız olan “temsîl” açısından egemen yönetici ve atanan alt kademe yöneticinin ilişkinsini değerlendirelim.

2. TÜRK DEVLETLERİNDE YÖNETİM VE YÖNETİCİLER

Devletin egemenliği altında bulunan toprakların bütünü ve ülke, Türkler tarafından kurulan tüm devletlerde Mülk olarak kabul edilmiştir. Yönetilen alan savaşlar sonucu büyüdüğünde bölünmüş, yeni yönetim alanları oluşmuş buralara, il, ilçe, beylik, kaza, sancak, gibi adlar verilmiştir. Tarih boyu çeşitli isimler bu alanların yöneticileri, günümüzde Mülki İdare Amiri olarak ifade edilmektedir. Mülki İdare Amiri, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde il ve ilçelerde devleti temsil eden en yüksek makamlı görevli olarak tanımlanmaktadır (<https://sozluk.gov.tr/>).

İlk Türk Devletlerinde; uçbeyi, boy beyi, sancak beyi gibi yöneticiler, devletin egemen yöneticisine, (Kağan, Hakan) bir kapı kulu şeklinde bağlı olmak durumundadır. Bu yöneticilerin kimlerden seçileceği, hangi niteliklere sahip olmaları gerektiği ve bu niteliklere sahip olabilmeleri için nasıl yetiştirilmeleri gerektiği konusunda zamanla gelişen yöntemler ve kurumlar olmakla birlikte başlangıçta bu tür görevlere atamaların, egemenin en yakından güvendiği, yakın bulduğu, (öncelikle aile ve akrabalarından olmak üzere) sonuna kadar sözünden çıkmayacak kişiler arasından belirlendiği kabul edilmelidir. Akraba ve yakınlar dışında; güç, zekâ ve en önemlisi bağlılık nedeniyle öne çıkmış kişilerden de bu konuda yararlanılmıştır.

Türk Devletlerinde yöneticilerin görevi Orhun Kitabelerinde (Göktürk Yazıtları) ifadesini bulan “halkı (*Kara Budunu*) doyurmak, giydirmek, müreffeh kılmak, dirlik ve düzen içinde



Kaynak: <https://www.sabah.com.tr/medya/orhun-abideleri-nerede-orhun-abidelerinin-one-mi-ne-4653428>

yaşatmak” olarak ifade edilmiştir (Genç, 2002: 233).

Dönemin tüm tarım toplumlarında olduğu gibi, Türk Devletlerinde de egemenliğin kaynağı tanrısaldır. Türk Kağanına tanrı adına idare etme güç ve yetkisi onun tarafından verilmekte Kağan da kendini olağanüstü güçlere sahip saymakta ve bu anlayış yönetilen halkça da benimsenmektedir. Göktürk Yazıtlarında tanrının bağışladığı bu güç ve yetenekler; Kut (siyasi iktidar), Ülüg veya Ülüş (kısmet, nasip, pay) ve Küç (güç) olarak ifade edilmiştir (Koca, 2002: 828). Türk Kağanının, tanrıdan başka sorumlu olduğu diğer alan da yazılı olmayan kanun durumundaki “Türk Töresi”dir. Yusuf Has Hacib tarafından yazılan, “mutluluk veren bilgi” anlamına gelen Kutadgu Bilig’de, hakimiyetin “Törü”den (kanun ve nizam) ayrılmayacağı, hatta hakimiyetin sadece törü ve kut’tan ibaret olduğu ifade edilmektedir. Türk devlet geleneğinde kanun, kural koymak olarak tanımlanabilecek “Törü”, “kut” dan (tanrıdan gelen egemenlik gücü) ayrılamaz (İnalçık, 2000: 20, 21). Bir yandan ilahi güçleri olduğuna inanılan kağan, bir yandan da bazı yönetim ve yaşayış kurallarına sıkıca bağlı kalmak durumundadır.

Yönetim anlayışının bir göstergesi olarak, Kutadgu Bilig’de hükümdarın üçayaklı bir kürsü üzerinde oturduğu ve bunların; “hüküm verme, (mutlak iktidar), adaleti sağlama ve cezalandırma” olduğu ifade edilmektedir (Önler, 2002: 183). Koruma, barındırma, güvenliği ve adaleti sağlama, Türk Devletlerinde de yönetimin sorumluluğu olarak kabul edilmekte, yönetim bu amaçları gerçekleştirme doğrultusunda yürütülmektedir. Bu anlayışla ve belirlenen çerçeve içinde yöneten egemen yönetici, belirlediği kendisine tam bağlı yöneticilerini görevlendirerek adına diğer alt bölgelerinde yönetimini sürdürmüştür.

Tarihte yerini almış Türk Devletlerinden biri olan Karahanlılar’da, Türk Devletlerinin klasik kuruluş düzenine uygun olarak sağ ve sol diye ikiye ayrılmış, büyük kağan doğu kısmında, bağlı ya da tabi kağan diyebileceğimiz devletin ikinci adamı (genellikle oğlu) batı kısmında yer almış, (Gürün, 1981: 277) devletin başında ailenin reisi bulunmuş; diğer fertler de ülkenin çeşitli bölümlerini “adeta bir hükümdar gibi” yönetmiş, hatta kendi isimleriyle para bastırmışlardır. (Ertürk, 1985: 54). Türk Devletlerinde; en küçük toplumsal birimden itibaren birbirine hiyerarşik bir yapıyla bağlanan bir yapı bulunmaktadır. Yönetici Ailenin egemenliği tanrısal kabul edilmekte, ailelerden, boylara tüm toplumsal yapılar, Kağan olarak kabul edilen üst yöneticiye tabi olmaktadır. Onun tarafından görevlendirilen aile üyeleri görevlendirildikleri yerde asıl olarak babaya tam bağlı olmakla birlikte gelecekte onun yerine geçmesi olası bir yönetici olma potansiyeli nedeniyle kendi adına yönetsel tavırlar da sergileyebilmektedir.

Büyük Selçuklularda da genellikle yöneten ailenin ferdi olan beyler, “idaresi altındaki bölgeyi bağlı bulunduğu hükümdar adına idare etmekte, fırsat buldukça taht üzerinde hak iddia ederek saltanatı ele geçirmeye çalışmakta veya kendi topraklarında bağımsız hareket etmektedir (Genç, 2002: 187). Bu yapı, Türk devletlerinin sonunu hazırlayan bir yapıdır.

O dönemin Türk Devletlerinde; karar verici ve egemen olan tek adam yönetimi ve bu yönetimin gerektirdiği, mutlak itaat ve sadakat koşullarında çalışan yöneticiler bulunmakla birlikte, kağan ve ailesi gücünün kaynağını tanrıdan almış olsa da yönetilenlerin gereksinimlerini karşılamak, töreye uymak, başarılı olmak koşuluyla tek ve güçlü yönetici olan bu otoriteye hiyerar-

**Türk Devletlerinde;
en küçük toplumsal
birimden itibaren
birbirine hiyerarşik bir
yapıyla bağlanan bir
yapı bulunmaktadır.
Yönetici Ailenin
egemenliği tanrısal
kabul edilmekte,
ailelerden, boylara
tüm toplumsal yapılar,
Kağan olarak kabul
edilen üst yöneticiye
tabi olmaktadır.**

şik bir yapı içinde kesin bağlılığın var olduğu ve sürdüğü anlaşılmaktadır. Aksi durumda bu işlevleri yerine getirecek nitelikte başka bir yöneticiye gücün tanrı tarafından geçirileceği kabul görmektedir. Bu da genellikle Devletin başı ile aileden gelen ve diğer bölgelerde yöneticilik yapan Beyler arasında yapılan iktidar mücadeleleri sonucunda değişimin gerçekleşmesi şeklinde olmakta ya devletin başı değişmekte ya da yeni bir Türk Devleti kurulmaktadır.

3. TÜRK DEVLETLERİNDE FARKLI BİR YÖNETİCİ YETİŞTİRME SİSTEMİ

Türk Devletlerinde; zaman içinde egemen yönetici tarafından aile içinden ve yakınlardan çeşitli nedenlerle seçilen yöneticiler görevlendirmenin yerine yeni bir gelenek oluşmaya başlamış ve bu gelenek daha sonra bir sistem olarak Türk Yönetim Kültüründe yerini almıştır. Çocukların; köleler ve savaş esirleri arasından veya diğer yöntemlerle seçilerek devlet hizmetlerinde kullanılmak üzere

yetiştirilmesi şeklinde yürüyen bu sistem, ilk olarak Karahanlılar Devletinde Gulam sistemi olarak kurulmuş, daha sonra çeşitli adlar altında (Kölemenler, Devşirme, Enderun) asker ve yönetici yetiştiren bir sistem olarak var olmuştur. Kendisi de küçük yaşta alınarak yetiştirilen üst düzey yöneticilerden biri olan Yusuf Has Hacib, “küçükken hizmete girip benlik ve gururdan geçenlerin devlet için daha iyi olacağını” ifade etmiştir (Genç, 2002: 157).

Önce saray hizmetleri için yetiştirilen çocuklar daha sonra, askeri ve diğer alanlarda da yetiştirilerek, yönetenlere tam bağlılık içinde ve onların istek ve yapılarını tam anlamıyla tanıyan ve bu doğrultuda çalışabilecek elemanlar olarak çeşitli yönetim görevlerine atanmışlardır. Devletin çeşitli görevlerine, yetişkin insanlar yerine, çocukluktan alınarak istenilen şekilde yetiştirilenlerin getirilmesi, bağlılık ve sadakat açısından daha iyi kabul edilerek tercih edilmiştir.

1250-1517 tarihleri arasında Mısır ve Suriye’de hüküm sürmüş bir Türk Devleti olan Memluklar (Kölemenler) Devletinde diğer Türk Devletlerinden farklı olarak, devşirme olarak yetişerek üst düzey askeri ve diğer yöneticiliklere gelen kölemenler egemen yöneticisi olan sultanlık konumuna da gelebilmişlerdir (Gürün, 1981: 433). Çok iyi yetiştirilerek askeri ve diğer alanlarda deneyim kazanan yöneticiler çoğunlukla emir ve karar veren egemen yöneticiden daha birikimli ve nitelikli olabilmekte kimi zaman da Memluklar Devletinde olduğu gibi devletin yöneticisi olabilmektedir.

Yönetici yetiştirme sistemi olarak adı ne olursa olsun bu sistemde, Devlet, yönetene tam bağlılık koşullarında yönetilmekte, öte yandan yönetim görevine yetenekleriyle hak ettiğini kanıtlayan elemanların getirilmesi, bir yandan görevliler arasında liyakatin uygulanmamasından doğacak



Kaynak: <https://www.derszamani.net/osmanli-devletinin-yonetim-anlayisi-hakinda-bilgi-ki-saca.html>

bir huzursuzluğu engellemekte, bir yandan da en başarılı kişilerin elinde ülkenin iyi yönetilmesi sağlanmaktadır. Sistem iyi yönetime sağladığı bu katkılar nedeniyle benimsenmeye ve uygulanmaya devam edilmiş, Türk Ülkelerinin büyümesine ve güçlenmesine destek olmuş, ancak kural dışı uygulamaların gerçekleştirilmesi söz konusu olup, başarı ölçütü dikkate alınmadan atamaların yapılması söz konusu olduğunda da devletlerin yıkılması sonucu ile karşılaşmıştır. Yönetici yetiştirme ve atamalarda yeterliğin (liyakat) gözetilmesi, ülkelerin ömürlerini belirleyici bir etken olmaktadır.

4. OSMANLI DEVLETİNDE YÖNETİM VE YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ

Diğer Türk Devletlerinde olduğu gibi, ailelerin boylara onların beylere sıkı bir hiyerarşik bağlılığının da katkılarıyla, gücü arttığı için bü-

yüyen Osmanlı Devleti, “İslâmi bir saltanat, patrimonyal bir monarşi, son derece genişlemiş bir hane halkı modeli üzerinde ortaya çıkan bir devlet olarak” nitelendirilmiş, (Findley, 1996: 5) yönetim görevleri de; “adli ve kazaî teşkilat, asayiş ve düzeni sağlamakla görevli teşkilat, halkın devlete vermeye borçlu olduğu vergilerini tahsil etmekle görevli teşkilat olarak” belirlenmiştir (Akdağ, 1999: 319). Bu görevler alt kademe yönetim bölgelerinde, merkezden görevlendirilen kadı, subaşı, beylerbeyi gibi görevliler tarafından yerine getirilmiştir.

Kuruluş döneminde Osmanlı Devleti yeni ele geçen topraklarda yönetim birimi olarak belirlediği her kazanın başına bir subaşı ve bir kadı atanmıştır. Subaşı güvenlik ve askerlik ile ilgili konularda, kadı ise mülki ve adli konularda sorumlu yöneticiler olmuştur. Yargısal görevleri yerine getiren görevli olan Kadılar, yönetsel görevler de üstlenebilmişlerdir.

Toprakların büyümesi ve daha büyük ölçekte yerlerin fethedilmesinden sonra sancaklar ve beylerbeyliği denilen eyaletler yeni yönetim birimleri olmuştur. Sancak beyi ve kadılar tarafından yönetilmişlerdir.

İmparatorluk haline geldikten sonra artık ülkede Rumeli ve Anadolu Beylerbeylikleri oluşturulmuş, yanı sıra Padişaha daha az bağımlı yönetsel yapıları olan eyaletler de var olmuştur. Boyutları büyüyen bu yönetim birimlerine Enderun içinde yetişen ve “Çıkma Kanunu” denilen atama sistemi doğrultusunda beylerbeyleri atanmış ve yönetim Padişah adına onlar tarafından yerine getirilmiştir. “Çıkma yalnız saray iç oğlanlarının bölüklere yani süvari ocağına çıkmaları *olmayup Vezaret ve Beğlerbeğliklerle saraydan çıkanlar ve müteferrika ve Çaşnigir olanlarla bir odadan diğer odaya nakletmek, bir daireden diğerine geçmek suretile de olurdu*” (Uzunçarşılı, 1988: 142) şeklinde tanımlanan ve Enderun Mektebi içinde odalar arası ve saray dışına, çeşitli askeri ve mülki yönetim görevlerine atamalar “çıkma kanunu”na uygun olarak yapılmıştır. Atamalarda liyakat ve kıdem gözetilmesi Çıkma Kanunu olarak ifade edilen sistem ile sağlanmış, bu kanuna padişahlar tarafından da uyulmuştur. Bu kanunun uygulanması mektepten bir çeşit mezun olma şeklindedir. II. Bayezid’in çıkardığı ve 1432 tarihinden itibaren geçerli olan bu kanun, Kanuni Sultan Süleyman zamanında kesin şeklini almıştır (Akkutay, 1999: 188).

Osmanlı Yönetimi tarafından ilke olarak, medreselerde Müslüman ailelerin çocukları eğitilip dini bürokraside görevlendirilirken, asker ve sivil yöneticilerin Müslüman kökenli olmasına, din, aile, meslek gibi bağlarla toplumsal bir ilişki taşımamasına özen gösteren, sadece padişaha bağlı olmasını sağlayan bir sistem olan Devşirme ve Enderun sistemi benimsenmiş ve uygulanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu, yöneticileri

Osmanlı Devleti kuruluşunun ilk yıllarında diğer Türk Devletlerinde olduğu gibi yönetim yetkilerini paylaştırarak sorumluluk alanındaki toprakları aile içinden ya da dışından uç beyleri ile yönetmiş, onları egemenliğe ortak etmiştir.

görevlendirmeye ilişkin genel politikasında, kan bağına esas almamış, istisna olarak Padişahın çocuklarından uygun görülenler Amasya, Manisa gibi Sancaklarda yönetici olarak görevlendirilmiş, oralarda deneyim kazanmaya ve devleti yönetmeye hazırlanmaları beklenmiştir.

Osmanlı Devleti de kuruluşunun ilk yıllarında diğer Türk Devletlerinde olduğu gibi yönetim yetkilerini paylaştırarak sorumluluk alanındaki toprakları aile içinden ya da dışından uç beyleri ile yönetmiş, onları egemenliğe ortak etmiştir. Bu yapı (Fatih Kanunnamesi ile) II. Mehmet Döneminde açık ve kesin bir şekilde sona erdirilmiş, padişahın tek ve mutlak egemenliği tartışmasız hale gelmiştir. Egemenlik gücünü paylaşacak ve bölünerek zayıflatacak risk teşkil edecek faktörler yok edilmiş, daha önce medreseli ve ilmiye ağırlıklı yöneticiler yerine, 1453’ten sonra “örfilik ve askerilik” esas alınarak (Akdağ, 1999: 55) Enderun terbiyesini alarak yetişmiş yöneticiler görevlere getirilmeye başlanmış, onlardan da tam bağlılık beklenmiştir.

5. KAPI KULLUĞUNDAN DEVLET TEMSİLCİLİĞİNE

Alman düşünür Max Weber; “*egemen yöneticinin mal varlığının ve topraklarının büyümesi ile önce aile üyelerinden yönetim konularında yararlanılmakta, sonra da merkezi ve bölgesel idare örgütleri kurularak patrimonyal devlet doğmuş olmakta olup, İnsanlar dahil ülke ve bürokrasi lidere aittir ve onun yönetim aracıdır*”, (Heper, 1977: 35) demektedir. Osmanlı Devleti’nde de bu biçimde bir yönetim yapısı bulunmaktadır. Egemen yönetici olan Padişahın yetkisi hemen hemen sınırsızdır. Tüm insanlar gibi görev yapan tüm yöneticiler ve askerler padişahın, “kişisel personeli” durumundadır. “Kapı kulu” bizim Osmanlı Devleti’nde kullandığımız bu durumu tanımlayan ibaredir.

Ancak bu anlayış özellikle Tanzimat’tan sonra değişmeye başlamış ve kapı kulu anlayışıyla uzun yıllar görev yapan yöneticiler kendilerini, padişahın çok devletin hizmetlisi olarak görmeye başlamıştır (Heper, 1977: 65). 19.Yüzyıldan itibaren bu yöneticiler ön plana çıkmış, dış ilişkiler ve mali güçlülere çare bulma çabalarıyla öne çıkan maliyeciler ve diplomat görevliler bu konuda etken olmuş ve Osmanlı Türk Devletinde bürokratik idare geleneği yerleşmeye başlamıştır. Bu gelenek, bürokrasinin siyasal kararların yalnızca uygulayıcısı olması biçiminde gelişmemiş olup, Osmanlı Devleti’nin birliği ve varlığını nasıl sürdürebileceği konusunda fikir geliştirmeye, karar alıcıları da yönlendirmeye çalışması şeklinde gelişmiştir (Heper, 1974: 4). Bu anlayış ile yönetmeye başlayan askeri ve sivil yönetici kadrolar; önce Osmanlı Devleti’nin güç kaybını önlemeye, onu ayakta tutarak yeniden güçlendirmeye çalışmış bunu başaramayınca da gerçekleştirilen mücadele

Merkez adına taşra birimlerini yönetecek Mülki Amirleri yetiştirmek üzere 1859 yılında mülkiye Mektebi kurulmuştur.

sonucunda yeni devletin kurulmasına ön ayak olmuştur.

Merkezi yönetimi güçlendirecek bir yapılanma için arayışlar Tanzimat Döneminde artarak sürmüştür. Padişah adına ülkenin çeşitli bölgelerini yönetmek amacıyla bozulmuş yönetici yetiştirme sisteminin yerine geçecek arayışlara girilmiş, Fransız okul yönteminin de etkisiyle merkez adına taşra birimlerini yönetecek Mülki Amirleri yetiştirmek üzere 1859 yılında mülkiye Mektebi kurulmuştur (Yavuziğit, 1999: 12).

Tanzimat Dönemi sonrasında ortaya çıkan ve güçlenen; yönetimde görev alan kişilerin padişaha bir veli nimet şeklinde minnetle bağlı, onun için her türlü fedakârlığı yapacak kişiler

Padişah tarafından atanan ve yetkilerini, Onun isteği doğrultusunda, yanında oluşturulacak kurullar ile birlikte kullanacak bir valinin yöneteceği sistem, 1864 yılında Tuna Vilayet Nizamnamesi ile bir arayış olarak kurulmuştur.

değil, ülke ve insanların geleceği, çıkarı için, devletin güçlü bir şekilde ayakta durması için çalışma anlayışına sahip yöneticiler haline gelmesi ile yöneticiler, kapı kulu niteliğinden devletin temsili ve varlığını sürdürmesini hedefleyen kişiler olmaya başlamıştır. Bozulan Enderun sisteminden sonra Mülkiye Mektebinin kurulmasıyla da yeniden yöneticileri yetiştiren ve içlerinden atamanın yapıldığı bir sistem kurulmuştur.

Ancak Mülkiye Mektebinden yetişen öğrenciler padişahın her yaptığını onaylayan değil, Onu eleştiren, doğru olduğunu düşündükleri yönde öneriler sunan görevliler olmaya başlamış, bu nedenle de zaman zaman Padişahın hışmına da uğramışlardır. Açılışından itibaren desteklediği ve bizzat kendisi tarafından da yüksek okul haline getirilerek, sadece kaymakam değil aynı zamanda maliye ve diploması alanında da eleman yetiştirmesini hedeflediği, özgür bir ortamda pozitif ilim anlayışı içinde çalışan Mülkiye Mektebinde, öğrencilerin yeni fikir ve davranışlarından dolayı rahatsız olan, eleştirel düşünceleri kabullenmeyen II.Abdulhamid, Bab-ı Ali ve Maarif Nezaretine Mülkiyenin, “Devlete ve Saltanata bağlı kimse-ler yetiştirmeyi sağlayacak” şekilde öğrenci yetiştirmesini emretmiştir (Çankaya, 1969: 218). Ancak ok yaydan çıkmıştır ve bu anlayış Türk Kamu yöneticilerinde yerleşmeye başlamış; asker sivil bu yöneticiler, gerek Osmanlı Devleti’ni daha iyi yöneterek kurtarmak gerekse bu amaç mümkün olmayınca yeni arayışlarda önemli rol oynamışlardır.

6. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE DOĞRU

Osmanlı Devleti taşra yönetimleri genellikle padişaha doğrudan bağlı kişilerce yönetilmiş kimi zaman bu yöneticiler takdir kullanan kimi

zaman da Padişaha tam bağımlı yönetim yetkilerine sahip olmuşlardır. Merkezi yönetimi güçlendirme iradesi; yönetim birimlerini doğrudan Padişaha sıkıca bağlı olan, onun isteği doğrultusunda hareket eden ve liyakatli (yeterlik sahibi) yöneticilere teslim ederek yönettilerme arayışları; Fransa’da uygulanan İl Sisteminin Osmanlı Ülkesinde de uygulanması yolunda bir adım atılmasına yol açmıştır. Padişah tarafından atanan ve yetkilerini, Onun isteği doğrultusunda, yanında oluşturulacak kurullar (il idare kurulu ve il genel meclisi) ile birlikte kullanacak bir valinin yöneteceği sistem, **1864 yılında Tuna Vilayet Nizamnamesi** ile bir arayış olarak kurulmuştur. Vali olarak atanan Mithat Paşanın da tam istenildiği gibi bir yönetim sergilemesi, Osmanlı Devleti’nin tüm topraklarında bu sistemin uygulamaya geçirilmesine götürmüş, **1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi** yayınlanarak İl (Mülki İdare) Sistemine tamamen geçilmiştir.

Bu nizamname ile yönetim birimleri olarak; Vilayetler, Sancaklar, Kazalar, Nahiyeler ve köyler belirlenmiştir. Padişah iradesi ile atanmakta olan vali, mutasarrıf ve kaymakam ile vali tarafından atanan nahiye müdürü de mülki idare amiri olarak belirlenmiştir. Vali, mutasarrıf ve kaymakamların görev ve yetkileri Nizamnamede ayrıntılı bir şekilde belirtilmiş, tüm devlet dairelerinin denetimi, eğitim, ticaret, ziraat ve sanayinin geliştirilmesi, yolların yapılması ve onarımı, hastaneler açılması ve genel sağlığın korunması, ormanların korunarak çoğaltılması, gibi görevlerin yerine getirilmesi konularında yetkili hale getirilmiştir (Tönük, 1945: 178). Atanan tüm yöneticiler merkeze sıkı sıkıya bağlı yöneticiler olarak Padişah tarafından verilen emirler doğrultusunda yörelerini yönetmişlerdir.

7. İLK ANAYASALARDA VE YASAL DÜZENLEMEDE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

1876 Kanun-ı Esasi'inde vilayet yönetimine ilişkin konular "Vilayat" başlığı altında ayrı bir bölümde 108-112 maddelerinde sayılmıştır (Kili, Gözübüyük, 1985: 43). Bunlara göre vilayetlerin yönetimi, yetki genişliği, iş bölümü ve görevlerin ayrılığı ilkelere göre yürütülecektir. Padişah tarafından atanan Vali, askerlik ve adalet dışında tüm konularda merkezin temsilcisi olarak vilayet sınırları içinde güvenliği, dirlik ve düzeni sağlamak, memurların görevlerini gereğince yerine getirmelerini sağlamak, bayındırlık konularında çalışmalar yapmakla görevli olacaktır.

15 Mart **1913** tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i **Vilayet kanunu Muvakkatı** (geçici kanun, adı altında meclis toplantıda değilken çıkarılan Kanun hükmünde kararname) ile; idari bölünme daha önce olduğu gibi Vilayet, Liva, Kaza, Nahiye ve Kariye olarak kabul edilmiştir (Tönük, 1945: 234). Vilayette valiyi yürütme gücünün en büyük memuru olarak belirtmiş, her nezaretin vekili ve temsilcisi olarak, dahiliye nezaretinin inhası (teklifi) ve meclisi vükelanın (Bakanlar kurulu)

kararıyla tayin olunacaklarını ifade etmiştir (Md. 20). Bu yasayla valiye, her bakanlığın temsilcisi konumu da verilmiştir. Uzun süren Anayasanın askıya alındığı dönem sonrasında 1908 yılında başlayan II. Meşrutiyet Döneminin ruhuyla çıkarılan bu düzenleme ile, artık Padişahın kapı kulu olan yönetici anlayışından devlete ve millete sorumlu yönetici anlayışına doğru değişim kabul edilmiş, devletin ve hükümetin temsilcisi kabul edilmiştir.

Yeni kurulan ve hedefi Millî Mücadeleyi yürütmek olan Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan **1921 Teşkilatı Esasiye Kanununda da** vilayetlerin idaresine ilişkin hükümler yer almıştır (Kili, Gözübüyük, 1985: 92). Bunlara göre Türkiye coğrafi şartlar, ekonomik durumu göz önüne alınarak vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar da nahiyelere ayrılmışlardır (Md. 10). "Muhtariyet" ve tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilen Vilayette, "Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi" olarak meclis hükümeti tarafından atanan vali bulunmaktadır (Md. 14). Tüzel kişiliği olmayan Kazalarda da yönetici olarak Valiye bağlı kaymakamlar, görev yapmakta ve Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından atanmaktadır (Md. 15). Burada atama yine mer-

Yeni kurulan ve hedefi Millî Mücadeleyi yürütmek olan Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununda da vilayetlerin idaresine ilişkin hükümler yer almıştır.

kezi irade tarafından yapılmakta ancak merkezi irade olarak padişah veya başka bir yönetici değil Büyük Millet Meclisi öne çıkmaktadır. Vali bu meclisin içinden çıkan yürütme gücü olan hükümet tarafından atanmakta ve taşra yönetim birimi olan vilayette Büyük Millet Meclisini temsil ederek görev yapmaktadır. "**Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi**" konumu Mülki İdare Sistemimizde alışılmadık bir durumdur. Ve bu durum; yeni bir yönetime gebe, bir geçiş süreci yaşayan, toprakları işgal edilmiş bir ülkede Kurtuluş Savaşı veren bir dönemin çıkardığı, egemenlik gücü olarak padişah ne de başka bir kişiyi kabul eden, onun yerine tek gücün kayıtsız koşulsuz "Millet" olduğunu kararlaştırmış bir Anayasanın ürünüdür. Egemenlik sahibi olan kurum da Millet temsilcilerinden oluşmuş Büyük Millet Meclisidir, bu nedenle de il yöneticileri olacak valiler Onun temsilcisi sayılmışlardır. Yasama ve yürütme güçlerini meclis elinde toplayan bu Anayasa ile il yöneticileri olacak valilerin de aynı doğrultuda Büyük Millet Meclisinin içinden çıkardığı Hükümet tarafından atanması ve Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu bir biçimde çalışması kararlaştırılmıştır.



Kaynak: <https://www.bilginvarmi.com/kanun-i-esasi-nedir.html>

Osmanlı Devleti döneminde önce nizamname ve sonra da 1913 yılında çıkarılan kanunu muvakkat ile düzenlenen mülki idare sistemi Türkiye Cumhuriyeti döneminde ilk kez yasasına kavuşturulmuştur.

8. CUMHURİYET DÖNEMİNDE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

Osmanlı İmparatorluğundan ayrılarak kurulan pek çok ulus devlet gibi, Osmanlı Devleti de yerini ulus devlet niteliğinde olan Türkiye Cumhuriyeti'ne bırakmıştır. Mülki idare

Sistemi yeni devlet içinde uygun bir yönetim biçimi olarak kabul edilmiş, aynen devam ettirilmiştir. Osmanlı dönemindeki vilayet ve sancaklar, yeni devletin il'leri olarak belirlenmiş; İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı uyarınca, yetki genişliği çerçevesinde merkezden atanan valiler tarafından yönetilmiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonra çıkarılan ilk Anayasa olan 1924 Sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda da vilayetlerin idaresi esasları başlığında 89-91. maddelerinde düzenlenmiş; Vilayet, kaza, nahiye bölünmesi ve Vilayetlerde yetki genişliği ilkesi yine esas olarak kabul edilmiştir. Osmanlı Devleti döneminde önce nizamname ve sonra da 1913 yılında çıkarılan kanunu muvakkat ile düzenlenen mülki idare sistemi Türkiye Cumhuriyeti döneminde ilk kez yasasına kavuşturulmuştur. 1924 anayasası ile belirlenen çerçeveler doğrultusunda 1929 yılında 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu yayınlanarak yürürlüğe gir-

miştir. Yasanın başlangıç bölümünde; 1924 tarihli Teşkilatı Esasiye'nin 91. Maddesi gereği yetki genişliği ve görevler ayrılığı esasları ile yönetileceği vurgulanmıştır. Ülke coğrafi ve ekonomik gerekçelerle Vilayetlere ayrılacak, vilayetlere bağlı kazalar ve nahiyeler olacaktır (1. md). "*Vilayetin genel idaresinin reisi ve mercii validir*" (md. 3). İllerin merkezi yönetimin uzantısı olarak yürüteceği tüm işler vali tarafından yönetilecektir ve ilde en üst makam validir. "*Valiler Dahiliye vekaletinin inhası ve icra vekilleri heyetinin kararı ile atanır*" (md. 9). Dönemin içişleri bakanlığı tarafından yapılacak öneriler ve bakanlar kurulunun kararı ile atanan valiler ilde en üst başvuru makamıdır. 11. maddesinde de, "*Vali muavinlerinin, mektupçuların ve jandarma kumandanları ile polis ve hukuk işleri müdürlerinin tayinlerinde valilerin mütaleaları alınır*" denilmektedir. Bu yasa ile Valilere birlikte çalışacakları vali yardımcıları ve diğer bazı il yöneticileri ile ilgili olarak atanmadan görüşlerinin alınması uygulaması getirilmiştir (https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc007/kanuntbmmc007/kanuntbmmc00701426.pdf, 11.06.2020).

İl Sistemi kurulduğundan beri taşırayı merkezi irade adına yönetmeye çalışmış ise de bir türlü merkezi idarenin taşra yetkilerin ya kısmak ya da onların adına yetkileri kullanmak arzusu her zaman var olmuş ve bu mücadeleden zaman içinde merkez hep galip çıkmıştır. Bu mücadele dinamik bir olgu olarak halen de sürmektedir.

Yetkileri zamanla azaltılmaya çalışılan illerde merkezin temsilcisi olan valilerin yeniden güçlü vali haline getirilmesi amacıyla 1949 yılında çıkarılan **5442 sayılı İl İdaresi Kanunu** ile Mülki İdare Sistemi yeniden yasal olarak düzenlenmiştir. Dayanak yine 1924 Anayasasının 89-91 maddeleridir.



Kaynak: https://tr.wikipedia.org/wiki/Dosya:Atat%C3%BCrk_TBMM%27den_%C3%A7%C4%B1karken.jpg

Bu yasanın 3.maddesinde “Anayasanın 91. maddesi hükmünce illerin işleri yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur. İllerde genel idare teşkilâtı il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenir”, 4.maddesinde “İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilât bulunur”, denilerek teşkilatlanma ve yönetim ilkelere daha önce olduğu gibi belirlenmiştir. 6. maddesinde “Valiler, içişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tâyin olunurlar” denilmekte vali atamalarında kullanılmakta olan yönteminde aynı şekilde devam edeceğini belirtmektedir. 7. maddesinde 1426 sayılı yasada da valilere verilmiş, önceden atanacak ve ilde vali ile birlikte çalışacak yöneticiler hakkında görüş verme yetkisi, “Vali muavinleriyle hukuk işleri müdürleri, il idare şube başkanları ve bulunan yerlerde il ve bölge muhakemat müdürleri ve hazine avukatları valilerin mütalâası alınarak Bakanlık veya tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklerin teşkilât kanunlarındaki hükümlere göre tâyin edilirler” denilerek genişletilmiş ve önemli bir yetki olarak varlığını sürdürmüştür. Merkezi yönetimin üst düzeyinde görev alan ve valiyi dikkate almadan atama yapmak ve atadığı yöneticilerle doğrudan ilişki kurarak yönetmek isteyen anlayışa karşı çıkılmaya devam edilmiştir. İl yönetiminin birliğini, düzen ve ahengini bozmak gibi sonuçları doğuracak durumlar engellenmeye çalışılmıştır.

Yasanın 9. Maddesinde; “Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Bu sıfatla:

A) Valiler, ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, bakanlıklarına ait işleri için valilere resen emir ve talimat

verirler. Bakanlar, valiler hakkında Bakanlar Kuruluna taltif ve tecziye teklifinde bulunabilirler.

B) Bakanlıklar ve tüzel kişiliği haiz genel müdürlükler, il genel idare teşkilâtına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de illere ait işler için ilgili bakanlık veya tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar...”. denilmektedir. (https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc031/kanuntbmmc031/kanuntbmmc03105442.pdf,11.06.2020).

Bu madde ile valinin önceden de uhdesinde bulundurduğu ancak yazılı olarak ifade edilmeyen “Devlet temsilciliği” durumu açıkça belirtilmiştir. Merkez adına taşra birimi olan il’de yönetici olan vali’nin devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi olduğu belirtilmiş ve bir ölçüde siyasi bağlantısı olacağına ilişkin ibare de “idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır” şeklinde eklenmiştir. Ancak bu siyasallaşma kesinlikle iktidar sahibi siyasal partinin bir elemanı gibi partizanlık yaparak parti çıkarları doğrultusunda çalışacak bir vali şeklinde değil, Devleti yönetmek üzere seçimle iktidara gelerek “Hükümet” kuran ve yönetmek amacıyla siyasalar oluşturan iradenin verdiği siyasal kararları, özetle hükümet plan ve programını uygulamakla görevlendirilmiş şekilde anlaşılmalıdır.

Valinin il de hükümetin ve her bakanın ayrı ayrı idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğunu belirten 5442 sayılı il idaresi yasasının 9.maddesi ile Devlet memurları kanununda yer alan ve valileri de kapsamına alan istisna-i memurluk kurumu, yönetime bir esneklik getirmesi, göreve en uygun olanının seçilmesi amacıyla atama makamlarına geniş bir takdir yetkisi sağlamak için getirilmiş hükümlerdir.

Türk Toplumunun, tarihi birikimin sonucu olarak valiliğe bakışı oldukça farklıdır. Valinin şahsında devleti, sorunlarının çözücü ve sıkıntı çekildiğinde çare bulmak üzere başvuru kişiyi görmektedir.

Kamu hizmetlerine alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayrımın gözetilemeyeceği ve devlet memurlarının siyasal davranışlarda bulunamayacaklarını belirten anayasa maddeleri 68 ve 70 ile Devlet memurları kanununun 7. maddesi birlikte değerlendirildiğinde istisna-i memurluk sayılan kamu görevlerine atanacaklarda siyasi görüşler ve eğilimler aranması, hukuki olmamaktadır. Bu durumda valiliğin siyasi nitelik taşıdığı ve bu nedenle valilerin yekten siyasal parti ile aynı görüşleri taşıması gerektiği düşüncelerinin anayasa ve hukuka uygunluğu tartışmalı hale gelmektedir (Günay, 1999: 92).

Türk Toplumunun, tarihi birikimin sonucu olarak valiliğe bakışı oldukça farklıdır. Valinin şahsında devleti, sorunlarının çözücü ve sıkıntı çekildiğinde çare bulmak üzere başvuru kişiyi görmektedir. Herhangi bir konuda sorunu olan ve bunu kamu kurum ve kuruluşlarında çözüme kavuşturamayan vatandaşların yakınmalarını iletmek üzere en yakın ve en güvenilir bulunduğu kamu yöneticisi, il de vali olmuştur. Bu yerleşik düşüncenin kaynağı, vatandaşların buldukları yerde en büyük mülki amir olan valiyi, “Devletin Temsilcisi” olarak görüp kabul etmeleridir.

1961 yılında Ülkede yeni bir Anayasa hazırlanmış ve kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. 1961 Anayasası'nda Mülki İdare Sistemi ile ilgili olarak 115. Maddede; “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır, illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir” denmiş, yetki genişliği esası ile iller yönetileceğini belirtmiştir.

Daha sonra çıkarılan 1982 Anayasası'nda ise; madde 126 da “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır, illerin 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.” denilerek düzenlenmiştir.

1961 Anayasasından tek farkı bölge kuruluşlarının kurulması gerekçesi

olarak kamu hizmetlerinde verim ve uyumun sağlanması ölçütlerinin maddenin 3. fıkrasına ilave edilmiş olmasıdır. 127. Maddesinde mahalli idarelerin il, belediye ve köy olduğu belirtildikten sonra 6. Fıkrasında “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idaresinin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” demektedir. Her iki Anayasamızda taşra yönetim birimlerini belirlemiş, yönetimin merkeze bağlı, taşra ile bir ve bütün olarak, yetki genişliği ilkesi doğrultusunda yönetileceğini belirtmiştir.

9. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ DÖNEMİ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN KONUMU

Cumhuriyet dönemindeki tüm Anayasalarımızda var olan parlamenter sistemle yönetim sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan bir tür başkanlık sistemi olarak kabul edilen, siyasal yönetim biçimine geçirecek şekil-

de değiştirilmiş (6771 Sayılı Yasa) ve referandum ile Halk tarafından onaylanmıştır. Anayasa değişikliklerinden sonra cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sayan 104. Maddesinde konumuzla ilgili olarak, “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler” denmektedir. Daha önce yürütmenin başı olarak ilgili bakanlık ya da bakanlar kurulu tarafından hazırlanan ve Cumhurbaşkanına sunularak onaylaması şeklinde yürüten üst düzey yönetici ve Mülki İdare Amirleri atamaları, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak işler haline gelmiştir.

Yine aynı madde de Cumhurbaşkanının “yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği” ancak bu yetkisini; temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle, siyasi haklar ve ödevleri konularında kullanamayacağı, ayrıca özellikle yasa ile düzenlenmesi öngörülen ve yasa ile açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramayacağı da belirtilmiştir.

Anayasanın 104.maddesi gereği çıkarılan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst düzey kamu yöneticileri ve atama usulleri belirlenmiştir. Kararnemenin ekinde üst düzey yöneticilerin iki ayrı cetvelde tek tek sayılarak belirlendiği, buna göre vali ve büyükelçilerin (I) sayılı cetvelde, vali yardımcısı ve kaymakamların da (II) sayılı cetvelde yer aldıkları görülmektedir. Kararnemenin ikinci maddesinde atama usulü olarak; “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır.” denmektedir. 4. Maddesinde ise, (I) sayılı cetveldeki görevlere atananların



Kaynak: <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/ulke-yonetiminde-yeni-donem/1199998>

görev sürelerinin atayan Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlı olduğu ifade edilmiştir (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?Mevzuat-No=3&MevzuatTur=19&Mevzuat-Tertip=5,11.06.2020>).

İlk cetvelde yer alanlarla ilgili olarak kullanılan “Cumhurbaşkanlığı Kararı” ibaresi takdirin doğrudan cumhurbaşkanının kendisi tarafından kullanılacağı, ikinci cetvelde yer alan yöneticiler için de; kendisine bakanlıklardan veya diğer kurumlardan sunulan atama önerilerinin uygun bulunması halinde onaylanması yoluyla yapılacağı bunun da “Cumhurbaşkanının Onayıyla” ibaresiyle tespit edildiği görülmektedir.

Yeni sisteme ilişkin yapılan düzenlemelerle, merkezi yönetim adına ve onu temsilen taşra birimlerini yöneten üst düzey yöneticileri olan Mülki İdare Amirlerinin konumları ve sorumlulukları da yeniden düzenlenmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinde yapılan değişiklikte; **Valinin, “ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası”** olduğu, bu sıfatla ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir (2/7/2018 – KHK/703/138 md.). Önceki halini hatırlayacak olursak Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın müessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası şeklinde belirlenmiş bir konum ve sorumluluğa sahiptir. Öte yandan valilere birlikte çalışacakları il yöneticileri atanmadan görüş verme hakkı tanıyan 5442 sayılı yasanın 7. maddesi de yürürlükten kaldırılmıştır.

Aynı doğrultuda değişiklik ilçenin mülki amiri olan kaymakam içinde söz konusu olmuştur. Daha önce, “İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir” şeklinde

olan 5442 sayılı yasanın 27. Maddesi, “İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur” haline getirilmiştir (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?Mevzuat-No=5442&MevzuatTur=1&Mevzuat-Tertip=3,11.06.2020>).

Yasanın önceki halinde hükümetin temsilcisi olarak valinin talimatı doğrultusunda ilçeyi yöneten “kaymakamın, aslında valiye göre daha az siyasal sorumluluğu ve ilişkisi olan bir mülki idare amiri olması nedeniyle, hükümet yerine devlet temsilciliği görev ve sorumluluğuna sahip olması gerekir” düşüncemizin de olduğunu ifade etmeden geçmemek gerekir. Yeni haliyle yasada kaymakam da Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak belirlenmiş devlet temsilciliğine ilişkin açıkça yazılan bir ifade de yer almamıştır.

Burada üzerinde durulmak istenilen husus; valinin, devlet temsilciliği vasfının ifade edilmeyerek sadece Cumhurbaşkanının temsilcisi haline getirilmesidir. Temsil edilen Cumhurbaşkanı Anayasamızda yapılan değişiklikten sonra oluşan yeni sistemde bir siyasal partili olabilmekte, partinin de genel başkanlığını sürdürebilmektedir. Anayasada, seçildikten sonra tüm ülkenin ve Millet'in Cumhurbaşkanı olacağı ve tarafsız bir şekilde yöneteceğine ilişkin hükümler ve hatta yemin bulunmakta ise de uygulama içinde görülmüştür ki, Cumhurbaşkanı fiilen kendi siyasal partisi için her türlü siyasal çalışmalar ve propaganda yapmakta ve diğer siyasal partilerle mücadele edebilmektedir. Yeni Anayasal Sistem ve Cumhurbaşkanının tarafsızlığı makalemizin tartışma konusu değildir. Burada devletin temsil edilmesi açısından mülki idare amirlerinin hukuki ve yönetsel açıdan getirildikleri yeni konum incelenmektedir.

Yeni sisteme ilişkin yapılan düzenlemelerle, merkezi yönetim adına ve onu temsilen taşra birimlerini yöneten üst düzey yöneticileri olan Mülki İdare Amirlerinin konumları ve sorumlulukları da yeniden düzenlenmiştir.

10. DEVLET TEMSİLCİLİĞİ MESELESİ

Türkiye Cumhuriyeti'ni temsil görevi Anayasa ile Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu durum T.C. Devletin kuruluşundan sonra çıkan bütün anayasalarda da aynıdır. Cumhurbaşkanının bulunmadığı ortamlarda Devletin temsil edilmesini sağlayacak görevliler belirlenmiş ve bu konuda kendilerini yetkilendiren yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu görevliler; yurt içinde il valileri, yurt dışında da büyükelçilerdir. İlçe kaymakamları ise; Millî ve Resmî Bayramlar da ve Hudut Makamı olarak muhatap yabancı devlet makamları ile görüşme sırasında Devletin Temsilî görevini üstlenmektedirler.

Bununla paralel olarak, Türk Bayrağı Tüzüğü'nün 19. maddesi uyarınca, “Cumhurbaşkanının, illerinde valilerinde, görevli buldukları dış ülkelerde büyükelçilerin binek taşıtlarına, tepesinde ay yıldız bulunan kromajlı küçük direklere Bayrak çekilir. Kaymakamların binek taşıtlarına, Millî ve Resmî bayram günlerinde ve hudut görüşmelerinde Bayrak çekilir” denmektedir (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?Mevzuat-No=859034&MevzuatTur=2&Mevzuat-Tertip=5,16.06.2020>).

Yeni sistemde de eski dönemde olduğu gibi taşra örgütlenmesi il ve ilçeler esas alınarak yapılmış, yurtdışı da daha önce olduğu gibi dış temsilcilikler şeklinde devam ettirilmişlerdir.

Bu düzenlemeler ve uzun bir zamandır süregelen yönetim geleneklerinde taşrada vali ve kaymakam devletin en üst sorumlu ve yetkili makamı olarak kabul edilmiş, devleti temsil görevi yapmışlardır. Bu durum zaman zaman yöneten irade olan hükümeti oluşturan siyasal parti ya da partilerin temsilcileri ile valilerin yönetsel kararları nedeniyle çekişmeyle karşı karşıya kalmalarına da sebep olabilmektedir. Devleti temsil eden yöneticiler, seçimler sonucu yöneten iradeyi oluşturan siyasal kişilerin değişeceğini ancak Devletin varlığını değişen siyasal iradelere rağmen sürdürüleceğini bilerek, yönetimlerini hukuka dayandırma konusunda irade gösterebilmektedirler.

Cumhurbaşkanlığınca yayınlanan 1 sayılı Kararname ile devlet teşkilatlanması oluşturulmuş; 509. Maddesinde,

“(1) Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelir”..

(3) Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre aşağıdaki kuruluşların tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir.

a) İl valisine bağlı il kuruluşları,

b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,

c) Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları...” denilerek taşra teşkilat yapısı daha önce 3046 sayılı Yasa da olduğu gibi belirlenmiş, 510. Maddesinde de;

“(1) Yurtdışı Teşkilatı; kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışında devamlı veya geçici görev yapan, dış temsilcilik niteliği taşıyan veya taşımayan bütün kuruluşlardır.

(2) Dış temsilcilik; diplomatik temsilciliklerle konsolosluklardır” şeklinde yurt dışı teşkilat yapısı belirlenmiştir (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5,16.06.2020>).

Yeni sistemde de eski dönemde olduğu gibi taşra örgütlenmesi il ve ilçeler esas alınarak yapılmış, yurtdışı da daha önce olduğu gibi dış temsilcilikler şeklinde devam ettirilmişlerdir. Örgütlenme açısından bakıldığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile taşrada ve yurtdışında önemli bir değişiklik göze çarpmamaktadır. Sadece bu görevlere getirilecek kişilerin atama yöntemleri, hukuki konum ve statüleri değiştirilmiştir.

Yukarıda da açıklandığı gibi yeni sistem sonrasında taşra örgütlenmesi açısından bir değişiklik olmamakla birlikte, **illerin yönetiminde görevlendirilen valilerin “devleti temsil” ettiklerine ilişkin ibare yeni yasal düzenlemelerde yer almamaktadır.** Vali artık Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Geleneksel olarak vatandaşlar ve kurumlar tarafından vali ve kaymakamın il ve ilçede halen devletin en üst mercii ve dolayısıyla “Devletin Temsilcisi” olarak görülüyor olması sürüyor olmakla birlikte, idarenin hukuka dayalı olması ve yasa ile düzenlenmesi gereği, bu hususun düzenlemelerde açıkça yer alması gerekmektedir. Bu yapılmadığı sürece vali için devleti temsil eden

makam konumlandırması mümkün değildir. İradenin böyle olup olmadığı, Cumhurbaşkanının Devletin Temsilcisi olduğu, dolayısıyla Cumhurbaşkanını temsil eden görevlilerinde bu çerçevede Devlet Temsilcisi sayılacakları iddia edilerek konu tartışılabilir, ancak değerlendirmeye destek olması bakımından diğer devlet temsilcisi olan büyükelçilerin yeni düzenlemelerden sonraki konumlarına bakmak gerekir.

Cumhurbaşkanlığının teşkilat yapısını düzenleyen 1 sayılı kararnamesinin 159. ve 511. Maddelerinde Dışişleri Bakanlığının yurtdışı teşkilatı kurabileceği belirtildikten sonra, Büyükelçilerin görevi olarak ilk sırada “Türkiye Cumhuriyetini temsil etmek” sayılmakta, 161. Maddesinde de, “**Büyükelçi, nezdinde görevli bulunduğu ve akredite edildiği ülkelerde Türkiye Cumhuriyeti Devletini ve Cumhurbaşkanını temsil eder**” denilerek açıkça devlet temsilciliğine vurgu yapılmıştır (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5,16.06.2020>).

Tüm dış temsilciliklerde “Türkiye Cumhuriyeti’nin temsili” görev ve sorumluluğu bulunmakta iken özellikle büyükelçilere ilave olarak “devlet temsilciliği” görev ve sorumluluğu da yüklenmiştir.

Buradan; büyükelçiler için açıkça devletin temsilcisi olması konumunu ifade eden düzenlemede, vali için böyle bir belirleme yapılmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı sisteminden sonra çıkarılan **Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle daha önce Türkiye Cumhuriyeti Devletini illerde temsil eden valiler için bu statü yeni sistemin “iradesi” ile ortadan kaldırılmış görünmektedir.**

Yasal düzenlemelerle konumu değiştirilmiş bulunan valinin, devletin temsilcisi olması gerektiği iddiasını sürdüren İçişleri Bakanlığı Yöneticile-

ri, yasalara dayanılarak çıkarılan onlara aykırılık içermeyecek bir yönetsel düzenleme formu olan yönetmelikle bu konuda Bakanlık olarak bir adım atmış; Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğine “Temsil” başlığında bir maddeyi 28.7.2018 tarihinde eklemiştir. Buna göre; “*Vali ilde Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası; kaymakam ilçede Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır.*” (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/yonetmelik/7.5.15030.htm>, 2.7.2020).

Bakanlık Cumhurbaşkanlığına geçiş sürecinde çıkarılan mevzuat ile valinin devlet temsilcisi olma konumunun ortadan kalktığını fark ederek valilik ve kaymakamlık birimlerinin çalışma yöntemlerinin belirlendiği yönetmeliğe bu hususu ekleyerek Vali'nin Devletin Temsilcisi olduğunu vurgulamak istemiştir. Sadece bu amaçla yapılan yönetmelik değişikliği Resmî Gazetede yayınlanmadan önce Cumhurbaşkanlığının ilgili birimlerince incelenmiş ve yayınlanmış olmalıdır. O halde Cumhurbaşkanlığına yasal düzenlemeden çıkarılan devlet temsilciliği konumu, Valiye tekrar verilerek zimnen onay verilmiş ya da yasada olmayan bir statünün eklendiği fark edilmemiştir. Vali ve Devlet Temsilciliği o kadar birleşik iki kurum haline gelmiştir ki, yönetmelik değişikliği incelemesini yapan siyasal ve yönetsel uzmanlarca bu durumda herhangi bir hukuka aykırılık olacağı aklı gelmemiş de olabilir.

Bunlara rağmen; Yönetmelikle, hem de büroların çalışma usullerini belirleyen vali ve kaymakamların hukuki konumları ile ilgili bir düzenlemenin yapılmasının gerekmediği bir yönetmelikte, bir değişiklik yaparak, yasal düzenlemelerle kaldırılan bir statünün varmış gibi yerleştirilmesi, “hijerarşik olarak bir alt düzenleyici normu olarak yönetmeliklerin üst norm olan yasalara uygun yapılması” genel hukuk kuralına da uygunluğu tartışmalı bir çaba olmuştur.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

1839 Tanzimat Fermanı ve sonrasında yönetimde düzeltme yapma amacıyla yıllar boyunca Osmanlı Devleti'nde taşra yönetimi de değişimlere uğramış, 1849, 1852, 1858 yıllarında çıkarılan fermanlarla kimi zaman valileri daha güçlü ve bağımsız kimi zaman da daha güçsüz ve merkeze bağlı hale getiren adımlar atmıştır (Apan, 2014: 78). Atılan bu adımlardan sonra Mülki idare sistemi; bozulan Osmanlı taşra yönetim düzenini düzeltmek ve bu yoldan merkezi yani padişahı, ülkeye hâkim ve güçlü bir yönetim konumuna getirmek amacıyla 1864 Nizamnamesiyle Tuna Vilayetinde denenmiş sonrada 1871 Nizamnamesiyle tüm ülkeye yayılmış bir sistem olarak yönetim sistemimizde yerini almıştır. Bu sistem ile merkez güçlenmekte, doğrudan kendisine bağlı yöneticileri (vali ve kaymakamlar) taşra birimlerine atamakta ve aldığı kararları ülkenin her noktasında uygulamaktadır. Mülki İdare Sistemi, Türkiye Cumhuriyeti tarafından da kullanılmaya devam edilmiştir.

Padişaha kapı kulu anlayışıyla bağlı taşra yöneticisi anlayışı, gerek yönetici yetiştirmek üzere kurulan Mülkiye Mektebi, gerekse artık yönetsel egemen gücün paylaşılmasına ilişkin fikirlerin gelişmeye başlamasıyla farklılaşmaya başlamış yöneticiler artık kendilerini sadece egemen yönetici olan Padişaha değil aynı zamanda Osmanlı Devleti'ne karşı da sorumlu hissetmeye başlamışlardır. Bu durum ikinci meşrutiyet döneminde düzenlemelerde de yerini almıştır.

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren ilke ve değişimlerini halka benimsetmek ve modernleşme sürecinde önemli misyon yüklenen

mülki amirler aynı zamanda yörelerinin kalkınması, devletin kaynaklarının yerel kaynaklarla birlikte verimli bir şekilde değerlendirilmesi konusunda da kendilerini görevli saymaktadır. Mülki idare amirleri; bir yandan merkezden verilen emirlerin taşrada uygulanmasını sağlamak, idareler arasında eşgüdüm sağlamak ve denetlemede bulunmak görevlerini yürütürken bir yandan da Büyükşehir Belediyeleri kurulan illerdeki Valiliklerin emrinde kurulan Yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına sağlanan kaynak, diğer illerde de il özel idaresi bütçesi ile merkezi bütçe ödenekleri ile birlikte çeşitli yatırımları gerçekleştirmektedirler.

2001 yılında yapılan ve çok önemli miktarda mülki idare amirinin katıldığı bir araştırmada, işlevler sıralamasının başında yörenin ekonomik ve toplumsal kalkınmasının yer aldığı, onu asayiş, kurumlar arası eşgüdüm ve Devletin temsili işlevlerinin izlediği görülmektedir (Emre, 2002: 250). Buradan da anlaşılmaktadır ki, Devleti temsil gerek vatandaşta gerekse yönetim kültürümüzde yerleşmiş bir statüdür, vali ve kaymakamın ayrılmaz bir parçasıdır. Bununla paralel olarak devlet illerde ve ilçelerde fiziki ortam olarak; vali ve kaymakamların görev yaptıkları binalarda hizmet vermekte ve pek çok devlet dairesinin bir arada bulunduğu bu binalara, “Hükümet Konağı” denilmektedir. Bu durum, yönetici mülki amirlerin o yerde devleti ve hükümeti temsil eden makam olmasının bir sonucu olarak halkta ve yönetim kültüründe yerleşmiş bir anlayıştır. Ancak yönetimin görevlerinin artması ve çeşitlenmesi çoğu kamu kuruluşunun bir arada “hükümet binası” adı verilen bir binada hizmetlerini sürdürmesini olanaksız hale getirdikçe bu binalar

valilik ve kaymakamlık binaları şekline dönüşmeye başlamıştır.

Ülkemizin toplumsal yapısı ve yönetsel alışkanlıkları değerlendirildiğinde, bir liderin ve önderin arkasından gitmeye onun tarafından yönlendirilmeye son derece yatkın olduğumuz görülmektedir. Türk Kamu Yönetiminde, önderlerin toplumda ve yönetimde önemli saygınlıkları bulunmaktadır. Bu yapıda bir ülke kamu yönetiminde görev alacak yöneticilerin nitelikleri, daha büyük bir önem kazanmaktadır. İyi yetiştirilmiş nitelikli ve yeterli bir kamu yöneticisi gerek kamu görevlerini gerekse toplumu iyi yönlendirecek, daha iyi yaşam ve toplumsal düzenin sağlanması

amaçlarını kolaylıkla gerçekleştirecektir. Tarihte yer alan Türk Devletleri de bu geleneğin etkisiyle, liderlerin adımları doğrultusunda kurulmuş, varlığını sürdürmüş onların yanlış adımları sonucu da yıkılmışlardır. Ancak ortak bir özellik olarak pek çoğunda, tek yönetici tarafından yönetilen devlete gerekli asker ve sivil yöneticileri yetiştirdikleri bir sistem var olmuştur. İyi yönetimin koşullarından biri ve belki de en önemlisi, nitelikli ve yeterli kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi ve üst düzey yöneticilik görevlerine getirilmesidir (Günay, 2005: 353). Halen ülkemizde kaymakamlık ve diplomat yetiştiren sistem hariç sivil yönetici yetiştirme sistemi bulunmamaktadır. Anayasamızın 128.

maddesinde yer alan üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine ilişkin hüküm de yapılan değişikliklerle yürürlükten kaldırılmıştır. Yapılan anayasal ve yasal değişiklikler ile devletin temsil edildiği makamlara atama konusunda Cumhurbaşkanını sınırlayan bir hüküm kalmamışsa da süreç içinde görülmektedir ki, vali ve elçi atamaları büyük ölçüde yetiştirilmiş meslek memurları arasından yapılmaktadır.

Bu durum, sistem değişse de Vali, Kaymakam ve Büyükelçi gibi makamların “Devletin Temsili” ile birlikte düşünölmeye devam edildiğini göstermektedir. Bu makamlar için “Devlet Temsilciliği” ayrılmaz parçadır (*mütemmim cüz*).

KAYNAKÇA

- Akdağ, Mustafa. (1999), *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi 1 (1243-1453)*, Ankara: Barış Yayınevi.
- Akdağ, Mustafa. (1999), *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi 2 (1453-1559)*, Ankara: Barış Yayınevi.
- Akkutay, Ülker. (1999), “Osmanlı Eğitim Sisteminde Enderun Mektebi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 5.cilt, 181-209, Ankara
- Apan, Ahmet. (2014), *Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.
- Çankaya, Ali. (1968-1969), *Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler*, 1. Cilt, 1859-1968, Ankara: Mars Matbaası.
- Emre, Cahit. (2002), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki Yönetimin Geleceği*, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı,
- Ertürk, Kemal. (1985?) *Türk Devletleri Genel Tarihi*, Ankara: Kadioğlu Matbaası.
- Findley, Carter V. (1996), *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, Çev. Gül Çağalı Güven, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Genç, Rafet. (2002), *Karahanlı Devlet Teşkilatı*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını.
- Günay, Ömer Faruk. (2005), *Türkiye'de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir.*

- Bir Model Önerisi*, Ankara: Turhan Yayınevi.
- Günay, Ö. Faruk. (1999), *Vali Atamaları Hakkında Yeni Bir Model*, Sivas: Özemek Matbaası.
- Gürün, Kamran. (1981), *Türkler ve Türk Devletleri Tarihi*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Heper, Metin. (1977), *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayını.
- Heper, Metin. (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği, Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Gelişmesi ve Niteliği*, Ankara: ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını.
- İnalçık, Halil. (2000), *Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet*, İstanbul: Eren Yayıncılık.
- Kili, Suna, ve Gözübüyük A.Şeref. (1985), *Türk Anayasa Metinleri, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları No: 269.*
- Koca, Salim. (2002), “Eski Türklere Devlet Geleneği ve Teşkilatı,” *Türkler Ansiklopedisi*, C.2, Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek, Salim Koca, (Der.), Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Önler, Zafer. (2002), “Kutadgu Bilig'de İktidar Kavramı ve Siyaset Anlayışı”, *Türkler Ansiklopedisi*, C.2, Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek, Salim Koca, (Der.), Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

- Tönük, Vecihi. (1945), *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, Ankara: İçişleri Bak. Yayınları.
- Uzunçarşılı, İ. Hakkı. (1988), *Osmanlı Devleti Teşkilatından Kapukulu Ocakları*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Yavuziğit, M. Hikmet. (1999), *Mülkiye Tarihi (1859-1999)*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayını.

MEVZUAT

- 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi
- 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi
- 1876 Kanun-u Esasi
- 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat kanunu Muvakkatı
- 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu
- 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu
- 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu
- 1961 Anayasası
- 1982 Anayasası
- 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname
- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- Türk Bayrağı Tüzüğü
- Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği