



# CUMHURİYETİN 100. YILINDA MÜLKİ İDARE SİSTEMİ



**Saffet Arıkan BEDÜK**  
E. Vali/E. Milletvekili  
TİD Genel Başkanı

*"Tarihten Türk'ü çıkarırsanız  
ortada tarih kalmaz."*

*Prof. Fritz Neumark*

## GİRİŞ

Türk milleti, yönetmeyi bilen ve yönetim tecrübesine sahip bir özellik taşımaktadır. Türkiye Cumhuriyeti tarihsel aşamalardan geçerek günün şartlarına göre biçimlenen kadim bir devlet geleneğine dayanmaktadır.

Türkiye'de ülke topraklarının yönetimi Osmanlı Dönemi'ne dayanmakla birlikte tarihsel izleri; İran, Roma, Bizans, Abbasi ve Selçuklular döneminde görülebilmektedir. Aslında Cumhuriyet'e, Osmanlı Dönemi'nden miras olarak devredilmiştir. Üniter bir devlet anlayışı içinde merkezî ve hiyerarşik biçimde örgütlenen

mülki idare sistemi, ülkenin tamamını kapsamaktadır. Genel bir ifadeyle, ülke topraklarının bölümlenmesi, bu bölümlerin kendi içlerinde kademelenmesi ve bu bölümlerde devletin tüzel kişiliğini temsil eden mülki idare amirlerinin görevlendirilmesi biçiminde bir örgütlenmeye dayanır. Böylece, bir yandan ülke genelinde merkezi devlet otoritesinin varlığı hissedilirken, diğer yandan il ve ilçelerin talepleri merkezi idareye ulaşacak bir yola sahip olur.

Mülki idare sistemi, Cumhuriyet Dönemi'nde sosyoekonomik temelde ortaya çıkan değişimler neticesinde, dönüşümler yaşamakla birlikte esas itibarıyla günümüze kadar güçlü biçimde mevcudiyetini korumuştur.

Çalışmanın konusu, Türkiye'de ülke yönetiminin temelinde yer alan, mülki idare sistemidir. Amacı ise, Cumhuriyet Dönemi'nde mülki idare sistemini ana hatları ile gözden geçirmektir. Bu amaçla, mülki idare sisteminin hukuki ve toplumsal bağlamda gelişimi esas alınacaktır.

## 1. DEVLET VE MÜLKİ İDARE

Devlet, bir yönüyle toplumsal bir olgudur. Öte yandan, hukuksal bakış açısı ile devlet kavramı, "mutlak olarak ve sadece bir toprak parçası üzerinde egemen" olmayı belirtir (Doehring, 2002: 22). Modern devletin ortaya çıkışı ile birlikte ülke hukuki bir kavrama dönüşürken, devlet; ülke, nüfus ve egemenlik öğeleri ile tanımlanan bir oluşum haline gelmiştir.

Devletin ülkesi üzerinde egemenliğe dayalı yönetim sistemini oluşturması yönetsel bölümlenme ve yönetsel kademelenme üzerinden olur. Devletler, egemenlik yetkisini kullandıkları ülke üzerinde örgütlenmelerini belirli bir yönetsel bölümlenmeye göre düzenlerler. Bir devletin ülke-

Tek yapılı devletler olarak adlandırılan üniter devlet, egemenliğin tek elde toplandığı devlet biçimi olarak kendini gösterir. Üniter yapılı devletlerde; yasama, yürütme ve yargı organları tek bir yapı içinde örgütlenirler.

si üzerinde egemenliğini kurmak ve üstlendiği hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak için oluşturacağı örgütün faaliyet ve yetki alanlarını belirtmek üzere bölümlere ayrılması "yönetsel bölümlenme" anlamına gelir (Görel, 1952: 3). Bu bölümler birbirine bağlı olmak üzere büyükten küçüğe doğru kademelenir. Yönetsel bölümler, ülkenin genişliğine göre çoğu ülkede birden fazla kademeden oluşur. Bu bağlamda, ülke toprağının dikey biçimde yönetsel birimlere ayrılmasına "yönetsel kademelenme" denilir.

Egemenliğin yapısı bakımından devletlerin üniter ya da federal sistemi benimsemeleri, ülke üzerinde örgütlenmeleri üzerinde doğrudan etkili olur. Tek yapılı devletler olarak adlandırılan üniter devlet, egemenliğin tek elde toplandığı devlet biçimi olarak kendini gösterir. Üniter yapılı devletlerde; yasama, yürütme ve yargı organları tek bir yapı içinde örgütlenirler. Hukuk birliği olması özelliği yanında, ünitarizm siyasal ve idari örgütlenmede bir-örnekleşmeyi gerektirir (Nalbant, 1997: 29).

Üniter devlet biçimine sahip olan bir ülke yönetiminde yerinden yönetim ve yetki genişliği yöntemleri uygulanabilir, ancak gerçekte egemenlik tekdür ve devlet tüzel kişiliğinde toplanır. Bu bağlamda, üniter devletlerde "yetki genişliği" ya da "yerinden yönetim" yöntemlerinin geliştirilmiş olması, son sözün her zaman merkezde olduğu gerçeğini değiştirmez (Eroğul, 2009: 7-8).

Devletin ülkesini yönetme sistemi olarak mülki idare, ülke topraklarının bölümlenmesi, bu bölümlerin kendi içlerinde kademelenmesi ve bu bölümlerde devletin tüzel kişiliğini temsil eden mülki idare amirlerinin görevlendirilmesi biçiminde bir örgütlenme üzerine kurulur (TODAİE, 1998: 176; Güler, 2009: 237).

## 2. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Osmanlı taşra yönetiminin tarihsel kökenlerine eski İran, Roma, Abbasi ve Selçuklu dönemlerinde rastlanmaktadır. Başlangıçta merkezîyetçi bir anlayışa sahip olan ve kaza esasına göre örgütlenen Osmanlı taşra yönetimi, sınırların genişlemesine paralel olarak, önce sancak sonra da beylerbeylik şeklinde örgütlenmiştir. Ancak sancak temel örgütlenme birimi olarak önemini devam ettirmiştir. Ekonomik, toplumsal ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle 16. yüzyıldan itibaren taşra yönetiminde değişimler ortaya çıkmıştır. Tımar sisteminin yerini iltizama bırakması olgusu, ülke yönetiminde idari ve siyasal düzenin değişmesine yol açmıştır. Bu durum merkezi otoritenin eyaletlerdeki etkisini azaltıcı bir etki yaratmıştır. Tanzimat öncesinde başlayıp, Tanzimat Dönemi'nde devam eden modern ve merkezîyetçi devletin yeniden yapılanması sürecinde ise, taşra yönetiminin çeşitli arayış, deneme ve uygulamalar sonucunda ülkenin ihtiyacına göre yeniden biçimlendirildiği görülmektedir.

Osmanlı Devleti'nin kuruluş ve klasik döneminde merkeziyetçi bir eğilim izleyen taşra yönetimi, 16. yüzyılın sonlarından itibaren merkezi otoritenin taşra üzerindeki etkisinin azaldığı bir döneme girmiştir. Modern devletin oluşum sürecini başlatan Tanzimat Dönemi ile birlikte, taşra yönetimi merkeziyetçi bir yaklaşım içinde yeniden yapılandırılmıştır.

1840-1852 yılları arasında taşra yönetiminde kalıcı düzenlemeler yapıldığı görülür. 1842 yılındaki düzenleme ile köy ile sancak arasında yeni bir idari birim olarak "kaza" oluşturulmuştur. Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan bu yana, başlangıçta idari-adli, daha sonraları ise sadece adli birim için olmak üzere, kaza kavramı kullanılıyordu (Çadircı, 2007: 231). Ancak, taşra teşkilatında kaza kademesi, idari birim olarak 1842 yılında sisteme dâhil olmuştur (Çadircı, 2007: 61).

Osmanlı devlet adamlarının Tanzimat Dönemi boyunca, taşra yönetiminin yeniden yapılandırılması konusuyla sürekli meşguliyet içinde oldukları ve bu bağlamda çok sayıda uygulama denemesine giriştikleri görülür (Davison, 2005: 142). Ortaylı (1976: 18)'ya göre Islahat Fermanı sonrasındaki gelişmelerle birlikte Osmanlı vilayet yönetiminin aldığı biçim, Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapısını "büyük ölçüde etkilemiş, hatta belirlemiştir". Bu doğrultuda, 1864 yılında vilayet yönetimi ile ilgili üç nizamname yayınlanmıştır. Bunların ilki, Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'dir. Gerçi, Cebel-i Lübnan 1861'de yayınlanan nizamname ile yönetiliyordu, ancak 1864'teki konferansta son şekli verilen nizamname, 6 Eylül 1864'te yayınlanmıştır. İkincisi, 8 Ekim 1864'te yayınlanan Tuna Vilayeti Nizamnamesi'dir (Önen ve Reyhan, 2011: 160). Üçüncüsü, 7 Kasım 1864 tarihinde yayınlanan Vilayet Nizamnamesi'dir (Tural, 2004: 110).

Vilayet mevzuatının temelinde yer alan 1864 tarihli nizamname, 1867 yılında yapılan değişiklikler ile nihai biçimine ulaşamamıştır. Gerekli görülen değişiklikler ve eksik kalan konular ilave edilerek, 22 Ocak 1871 tarihinde "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi" adıyla yayınlanmıştır.

Bu nizamnameler vilayet idaresinin temelini oluşturmaktadır. Birbirleri ile yakından ilişkilidirler, ancak ülke geneline şamil olan temel nizamname, Vilayet Nizamnamesi'dir.

Vilayet mevzuatının temelinde yer alan 1864 tarihli nizamname, 1867 yılında yapılan değişiklikler ile nihai biçimine ulaşamamıştır. Gerekli görülen değişiklikler ve eksik kalan konular ilave edilerek, 22 Ocak 1871 tarihinde "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi" adıyla yayınlanmıştır. Bu Nizamname 1864 Nizamnamesi'ni yürürlükten tamamen kaldıran bir düzenleme olmaktan ziyade, bazı noktalarda onu tamamlama amacını güdüyordu (Tural, 2005: 71). Aslında 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden itibaren yayınlanan nizamnameler 1913 yılına kadar yürürlükte kaldı. Bu nizamname, sivil bürokrasi etkisinin başkent dışındaki yönetsel kademelere yaygınlaşmasında ve halk unsurlarının

siyasi ve yönetsel süreçlere katılım boyutunun artmasında bir dönüm noktası olarak görülebilir (Findley, 1994: 155).

Kanun-ı Esasi'nin getirdiği ilkelere göre II. Meşrutiyet Dönemi'nde hazırlanan vilayet idaresi ile ilgili kanun tasarısı Meclis-i Mebusan'dan geçemediğinden, Kanun-ı Esasi'ye uygun olarak "Hükümet Kararı" ile 1913 yılında "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat" adıyla "geçici kanun" yürürlüğe girmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1972: 20). Bu kanun "İdare-i Umumiye-i Vilayet" ve "İdare-i Hususiye-i Vilayet" yeni vilayet genel yönetimi ve vilayet özel yönetimi başlıkları altında iki bölümden oluşmaktaydı.

1913 yılındaki yasal düzenleme, genel yönetim açısından önemli bir değişiklik öngörmemiştir. Vilayet, liva, kaza ve nahiye mülki kademelerinin başı ve merci sırasıyla vali, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürüdür. Vali her bakanlığın vekili ve temsilcisidir (İçişleri Bakanlığı, 1972: 20). Ayrıca yasanın 2. maddesinde bir vilayete ilhak edilmemiş, bağlanmamış bütün müstakim livaların vilayet hükmünde olduğu belirtilmiştir (Keskin, 2007: 212).

I. Dünya Savaşı sonrasında Ankara'da başlayan Millî Mücadele Dönemi ve akabinde Cumhuriyet'in ilanı ile yeni bir devletin yönetim tarzı da belirlenmiştir. Bu süreçte, bir imparatorluk mirası olarak yasal düzenlemeler ve mülki idare devralınmıştır. Yeni oluşan ulus-devlet yapısı içerisinde, öncelikle liva kademesi esasında illerin oluşturulduğu, ilçe ve bucak kademelerinin bulunduğu bir sistem olarak mülki idarenin varlığını devam ettirdiği görülür. Osmanlı Dönemi'nden kalan illerin yönetimine ilişkin mevzuatın il genel idaresi için 1920'lerin sonuna kadar, il özel idaresi için 2000'lerin

başlarına kadar yaşamını sürdürdüğü dikkati çekmektedir.

Birinci Büyük Millet Meclisi, vilayete bağlı olan “mülhak” livaları “müstakil” hale getirip doğrudan Ankara’ya bağlamak ya da yeni livalar kurmak yoluna gitmiştir. Böylece, aslında, Osmanlı vilayetleri kaldırılmış ve günümüzün il ölçeğindeki livaları, esas alınmıştır (Keskin, 2007: 228). Bu bağlamda, 1920-1924 Dönemi’nde 36 mülhak livanın müstakil hale getirilmesi ve 6 yeni müstakil liva kurulması gerçekleştirilmiştir. Bu durumda, mevcut 15 vilayet ve 17 müstakil liva ile birlikte vilayet (il) sayısı 74’e ulaşmıştır (Keskin, 2007: 228). Böylece, Osmanlı Dönemi’nden temel bir ayrışma olarak, vilayet idaresinin bir-örnek yapıya kavuşturulması söz konusu olmuştur.

1924’te Kanunu-ı Esasî’nin iki temel ilkesi (yetki genişliği ve görev ayrımı) esasında, tekçi (üniter) devlet formülü ile yeni bir düzen oluşturulduğu görülmektedir (Aslan, 2006: 238). Bu doğrultuda yetki genişliğinin baskın olarak kullanıldığı merkezîyetçilik anlayışı ile köy (1924), vilayet (1929) ve belediye (1930) kanunları çıkarılmıştır.

1924 Anayasası’nın ilkeleri doğrultusunda çıkarılan, 18 Nisan 1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu sadece illerin genel yönetimini kapsamaktaydı. Böylece, 1913 tarihli geçici kanunun illerin genel yönetimi ile ilgili bölümü yürürlükten kaldırılmıştır. 1426 sayılı kanun illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre yönetileceğini, ülkenin coğrafi durumu ve ekonomik ilişkilere göre illere, ilçelere ve bucaklara ayırdığını ifade etmektedir. Böylece, Anayasa’ya uygun olarak taşra yapılanmasının bir-örnek yapıya kavuşturulduğu ve liva kademelerinin mülki idare kademeleri arasından çıkarıldığı görülmektedir.

Bu dönemde, merkezîyetçi bir anlayışla devam eden teşkilatlanma anlayışının egemenliği hissedilmektedir. Ancak 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, ekonomiye ve dolayısıyla toplumsal hayata devlet müdahalesinin ortaya çıktığı bir döneme denk gelmesi sebebiyle, 20 yıl gibi kısa bir sürede etkinliğini yitirmiştir. Bunun üzerine 1949 yılında 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. 1949 yılında çıkarılan bu Kanun, 1924 Anayasa’sına göre çıkarılmış, 1950’den sonra çok partili hayat esasında uygulanmış, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde yapılan değişikliklere rağmen günümüze kadar temel esasları ile varlığını devam ettirebilmeyi başarmış bir kanun olarak dikkati çekmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu merkezi idarenin taşra örgütünün il, ilçe ve bucak kademelerine uygun olarak düzenleneceğini öngörmektedir. Ülkenin, coğrafi durumu ve ekonomik ilişkiler bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara bölündüğünü ve bucakların da kasaba ve köylerden oluştuğunu ifade eder. İllerin idaresinin, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına dayandığını belirtir. İl yönetiminin başında vali, ilçe yönetiminin başında kaymakam ve bucak idaresinin başında bucak müdürü bulunmasını öngörür.

Türkiye’de 1961 yılında yeni bir anayasa kabul edilmiştir. Ülkede yaşanan deneyimlerin etkisiyle bu anayasa, siyasal egemenliğin kullanımı bakımından 1924 Anayasası’ndan farklılaşmıştır. Her iki anayasada da egemenliğin kaynağı millet olarak gösterilmektedir. Ancak 1961 Anayasası’nda egemenliğin kullanımı yasama organının tekeline bırakılmamıştır. Siyasal egemenlik, Anayasasının koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanılacaktır. Bu yetkili organlardan biri yasamadır, diğeri yargı gücüdür, yürütme ise bir “görev” olarak nitelendirilmiştir.

Böylece, egemenliğin kullanımında tekel olmaktan çıkarılan yasamayı dengelemeyi amaçlayan bir yaklaşım ortaya çıkmaktadır.

1961 Anayasası da federal ya da bölgesel devlet yapılanmasından uzak durmuş, bunun yerine üniter (tekçi) bir devlet anlayışını benimsemiştir. Anayasanın 3. maddesinde yer alan Türkiye Devleti ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür hükmü ve 2. maddesinde bulunan “milli devlet” kavramı bu olguya vurgu yapmaktadır. Bu temel ilke doğrultusunda, 1961 Anayasası’nda 1924 Anayasası’nda olduğu gibi merkezi idare aslı ve genel, yerel yönetimler ise “mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan “talî ve özel yetkili” kamu tüzel kişilidir (Aslan, 2006: 354).

1982 Anayasası, 1961 Anayasası gibi üniter bir devlet anlayışını benimsemiştir. Anayasanın 3. maddesinde “Türk Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür”, hükmü yer alır. Bu temel ilke doğrultusunda 123. maddede, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu vurgulanmaktadır. İdarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmektedir. Ayrıca, 127. maddede, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarıyla mahalli idareler üzerinde “idari vesayet yetkisine” sahip olduğu açıkça belirtilmektedir. Böylece, önceki iki anayasada olduğu gibi, 1982 Anayasası’nda da merkezi idarenin aslı ve genel yetkili, yerel yönetimler talî ve özel yetkili olduğu ifade edilebilir.

1961 Anayasası’nda yasamanın bir türevi ve görev olarak nitelenen yürütme, 1982 Anayasası’nda “yetki ve

görev” olarak kabul edilmektedir. Bu hüküm, 1982 Anayasası’nın güçlü bir yürütmeden yana tavır aldığı bir göstergesi olarak öne çıkmaktadır.

Türkiye’de devletin ekonominin içinde olduğu karma-ekonomi sistemi 1980 yılına kadar etkinliğini korumuştur. Bundan dolayı mülki idare sistemi dışında çok sayıda bölge kuruluşlarının kurulduğu, mülki idarede ise en alt kademe olan bucağın işlevsizleştiği bir dönem yaşanmıştır. Bu dönemde il ve ilçe sayılarında da genel bir durgunluk göze çarpmaktadır (Tablo 3.1).

1980 sonrası neo-liberal fikirlerin uygulamaya geçtiği aşama kapitalist ülkeleri etkisine almıştır. Türkiye’de bu etki altında değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme eğilimlerinin etkili olduğu bu dönemde, devletin düzenleyici işlevleri ile sınırlandırıldığı bir anlayış ağırlığını hissettirmektedir. Devletin düzenleyici ve denetleyici işlevleri bağlamında, mülki idarenin öne çıkmaya başladığı bir dönem olmuştur. Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) ve yönetim (governance) yaklaşımları bu dönemdeki kamu

**Tablo 3.1. Cumhuriyet Döneminde İl ve İlçe Sayıları**

YIL	NÜFUS	İL	İLÇE
1927	13.648.987	63	317
1950	20.947.155	63	460
1955	24.065.543	66	460
1960	27.755.532	67	570
1980	44.737.321	67	575
1985	50.664.654	67	580
1990	56.473.653	73	828
2000	67.804.543	81	850
2007	70.586.256	81	850
2009	72.561.312	81	892
2012	75.627.384	81	918
2013	76.667.864	81	919
2017	80.810.525	81	921
2018	82.003.882	81	922

**Kaynak:** İller İdaresi Genel Müdürlüğü (2014); Tutum (1976: 167); TÜİK (2014).

Cumhurbaşkanlığı  
Hükümet Sistemi  
ile birlikte valiler  
ilde “Devletin ve  
Cumhurbaşkanı’nın  
temsilcisi ve  
idari yürütme  
vasıtası” olarak  
konumlanırken,  
kaymakamlarda  
ilçelerde  
Cumhurbaşkanının  
idari yürütme  
vasıtası olmuştur.

reformlarına yön vermiştir. Genel olarak devletin teşkilatlanmasında, dolayısıyla mülki idare sistemi üzerinde bu yaklaşımlara uygun düzenlemeler görülmektedir.

1980 sonrası dönemde il ve ilçe sayılarında dikkat çekici bir artış gözlenmektedir (Tablo 3.1). Bu artış bile mülki idare sisteminin öneminin arttığı bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Sosyal yardımlaşma, tüketici haklarının korunması, insan haklarının korunması, kırsal alt-yapının desteklenmesi gibi konularda mülki idare ile bağlantılı idari mekanizmalar oluşturulmuştur. Ayrıca kalkınma ajansları gibi genelde il sınırlarını aşan bölgesel nitelikteki örgütlenmeler bile mülki idare amirleri ile irtibatlı biçimde yapılandırılmıştır. Bu mekanizmalar, neo-liberal dönemin ruhuna uygun biçimde tasarlanmıştır. Dolayısıyla, teşkilatlanma açısından Yeni Kamu İşletmeciliği’ne, işleyiş açısından yönetime uygun bir görünüm taşımaktadırlar.

Yerelleşme eğilimi bağlamında, büyükşehir belediyelerinin kurulması

ile son dönemde büyükşehirlerde belediyelerin il sınırlarında yetkili olmaları ve il özel idarelerin kaldırılması gibi düzenlemeler ortaya çıksa da; bu düzenlemelere büyükşehir valilikleri bünyesinde tüzel kişiliğe sahip Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulması da eşlik etmektedir. Ayrıca yeni ilçe kurulumları devam etmektedir. Diğer yandan, yerel yönetimlerle ilgili son kanunlar öncesine göre yerel yönetimlerdeki vesayet yetkisi azaltılmış olsa da devam etmektedir. Anayasada yer alan idarenin bütünlüğü ilkesine göre uygulanan bu yetkinin kullanılması, önemli ölçüde vali ve kaymakamların görev ve sorumlulukları arasındadır. Bununla birlikte, terör örgütleriyle itisakları tespit edilen belediyelerde görevden alınan başkanların yerine mülki idare amirlerinin görevlendirildiği görülmektedir. Bu görevi üstlenen mülki idare amirleri de oldukça başarılı hizmetler vermektedir.

Bu bağlamda mülki idare amirliği 2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin asli ve stratejik bir unsuru olarak öne çıkmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte valiler ilde “Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası” olarak konumlanırken, kaymakamlarda ilçelerde Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olmuştur. Bu bağlamda, 2023 yılında 14 Eylül Günü yapılan 108. Dönem Kaymakamlık Kursu Mezuniyet ve Kura Çekme Töreni’nde Cumhurbaşkanı Erdoğan, “Kaymakam ilçenin Cumhurbaşkanı’dır” ifadesini kullanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra Covid-19 Pandemisi yönetiminde ve doğal afetlerin acil durum yönetiminde mülki idare amirleri olağanüstü bir gayretle çalışmıştır.

Türkiye’de kamu görevi yürüten görevliler hakkında atanmış-seçilmiş

ikilemi üzerinden bazı tartışmalar gündeme gelebilmektedir. Ancak, üniter yapı içerisinde devletin ve merkezi idarenin temsili, iç güvenliğin sağlanması, afet ve acil durum yönetimi, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması, devlet-vatandaş arasında ilişkilerin sağlıklı biçimde yürütülmesi gibi konularda mülki idare sistemine

duyulan ihtiyaç her geçen gün daha fazla hissedilmektedir. Bu bağlamda 2013 yılında yapılan bir araştırma (TİAV, 2013) vali ve kaymakamların, tarafsızlıkları açısından, temsil açısından, çevrenin korunması, yolsuzlukla ve yoksullukla mücadele açısından vatandaş nezdinde vazgeçilmez konumda olduğunu ortaya koymaktadır.

Mülki idare amirlerinin işlevlerini; hukukun üstünlüğü, şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yerine getirmeleri, toplumsal güven açısından önem kazanmaktadır. Toplumsal yapı içinde şekillenen, bir başvuru merci olarak kabul gören mülki idare amirlerinin, toplumda görünürlükleri ve saygınlıkları itibarlı bir konumdur.

## SONUÇ

Türkiye’de devletin ülke toprakları üzerinde örgütlenmesinin temeli mülki idare sistemine dayanmaktadır. Özü itibarıyla köklü bir devlet geleneğinin uzantısıdır. Sosyoekonomik koşulların gelişimi bağlamında değişim ve dönüşüm geçirmekle birlikte günümüze kadar ulaşmıştır. Dolayısıyla Cumhuriyet Dönemi’nde mülki idare amirleri hem merkezi idarenin temsilcisi sıfatıyla görev yaparken hem de yerelin talepleri doğrultusunda görev yaptıkları il ve ilçelere

hizmet etmiştir. Mülki idare amirleri, Cumhuriyet Dönemi’nde özellikle acil durumlarda Devlet’in emrinde ve toplumun ihtiyaç duyduğu zamanlarda olağanüstü gayretle görevlerini yerine getirmiştir.

1980 sonrasında neoliberal dönemde YKİ ve yönetim yaklaşımları çerçevesindeki kamu reformlarının mülki idare üzerinde de etkileri ortaya çıkmıştır. Ancak mülki idare, bu yeni döneme de uyum sağlamakta ve üzerine yüklenen görevleri yerine getirme başarısı göstermeye devam etmektedir. 2018 yılında geçilen

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de mülki idareyi destekleyici ve güçlendirici bir etki ortaya çıkarmıştır.

Mülki idare amirleri, ülke toprakları üzerinde kamu hizmetlerinin etkin yürütülmesi, dirlik ve huzurun sağlanması, kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması, halkın dilek ve isteklerinin dinlenilmesi, toplumsal bir önder olarak il ve ilçeye yön verilmesi gibi stratejik konulardaki işlevlerini Cumhuriyet’in ilk yüzyılında başarıyla yerine getirmişlerdir.

## KAYNAKÇA

- Aslan, O. E. (2006) *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, Ankara: TODAİE.
- Çadircı, M. (2007) *Ülke Yönetimi*, İmge, Ankara.
- Davison, R.H. (2005), *Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform (1856-1876)*, Çev.: O. Akinbay. İstanbul: Agora Kitaplığı.
- Doehring, K. (2002) *Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)*, Çev.: Ahmet Mumcu, İstanbul: İnkılap Kitabevi.
- Eroğul, C. (2009) *Anatüzye Giriş*, 10. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Findlley, C. V., (1994) *Osmanlı Devleti’nde Bürokratik Reform*, Çev.: L. Boyacı ve İ. Akyol. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Görelî, İ.H. (1952) *İl İdaresi*, Ankara: AÜ SBF.
- Güler, B. A. (2009) *Türkiye’nin Yönetimi*, Ankara: İmge.

- İçişleri Bakanlığı (1972), *İl Genel Yönetimi (Cilt I)*, İç-Düzen Genel Rapor, Kitap: 5, Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- İçişleri Bakanlığı (2019) *İçişleri Bakanlığının Yapısı ve Mülki İdare Çalıştayı – Çalıştay Raporu*, Ankara: TİAV Yayınları.
- İller İdaresi (2014), *Yıllar İtibarıyla Mülki İdare Taksimatı*, Ankara: İçişleri Bakanlığı (Yayınlanmamış).
- Keskin, N. E. (2007), *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Nalbant, A. (1997) *Üniter Devlet*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1976), “Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi.” *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, Ed.: K. Fişek, Ankara: Türk İdareciler Derneği.
- Önen, N. ve Reyhan C. (2011) *Mülkten Ülkeye*, İstanbul: İletişim.

- TİAV (2013) *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Algısı-Rapor I-Vatandaş Algısı*, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- TODAİE (1998) *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE.
- Tural, E. (2004) “1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnâmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 13/2: 93-123.
- Tural, E. (2005) “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimât-nâmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 14/1: 71-91.
- Tutum, C. (1976), “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu.” *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, Ed.: K. Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği.
- TÜİK (2014) *Nüfus İstatistikleri*, www.tuik.gov.tr(06.02.2014).