

TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE



Saffet Arıkan BEDÜK

Türk İdareciler Derneği
Genel Başkanı
E.Vali-E.Milletvekili

Mülki idare, ülke topraklarında idari amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe gibi alt birimlerin, merkezi idarenin temsilcileri eliyle yürütülmesi anlamına gelmektedir.

GİRİŞ

Türkiye, Dünya genelinde devlet geleneği oluşturabilen ender ülkelerden birisidir. Bu sebeple, Türkiye'nin mülki idare sistemi kadim bir devlet geleneğine dayanmaktadır. Devletin ülke toprakları üzerinde örgütlenmesi ve yönetimini sağlaması amacıyla ortaya çıkmıştır. Ülkemizin tarihsel, toplumsal ve kültürel gerçeklikleri ile uyumlu biçimde uzun bir tarihsel süreç içerisinde zamanın ruhuna uygun olarak değişimler yaşayarak günümüze kadar ulaşmıştır. Dolayısıyla yerli ve millidir.

“Mülki idare, ülkenin illere bölünmesi sonucu merkezin atadığı ve doğrudan merkeze karşı sorumlu valilerin illeri yetki genişliği içerisinde yönetmesi esasına dayanır” (Apan, 2015: 41). Türkiye’de ülke toprakları coğrafi, iktisadi ölçütlere göre

bölümlenmekte ve bu bölümler kendi içlerinde il, ilçe biçiminde kademelenmektedir.

Dünyada pek çok ülkede, hatta gelişmişlik düzeyi ileri ülkelerde bile mülki idare sistemine rastlamak mümkündür. Devletin ülke toprakları üzerinde örgütlenmesi, hem üniter devletlerde hem de federal devletlerde farklı biçimlerde de bulunmaktadır. Bu çalışmanın konusunu, mülki idare sistemi oluşturmaktadır. Amacı, Türkiye’ye göre tarih sahnesine yeni çıkmış devletlere öykünerek, Türkiye’nin mülki idare sistemi reformu için ortaya atılan düşüncelerin değerlendirilmesidir.

1. MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

Devletin ülke toprakları üzerinde örgütlenmesi bağlamında yönetsel kademe-

lenme, farklı esaslara göre şekillenmesine karşın hem üniter, hem de federal devletlerde görülmektedir. Üniter devletlerde, devletin merkez örgütü dışında başka hiçbir egemen yetki tanınmadan kademelenme yapılırken; federal devletlerde yönetsel kademelenme, tamamen ya da kısmen siyasal egemenlik yetkileri tanınmış devlet/eyalet ana yapısından sonra, üniter devletlere benzer biçimde oluşturulmaktadır (Güler, 2009: 238).

Mülki idare, ülke topraklarında idari amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe gibi alt birimlerin, merkezi idarenin temsilcileri eliyle yürütülmesi anlamına gelmektedir (TODAİE, 1998: 176). Türkiye’de ülke topraklarının yönetimi Osmanlı Döneminden miras kalan mülki idare sistemine dayanmaktadır. Üniter bir devlet anlayışı içinde merkeziyetçi ve hiyerarşik biçimde örgütlenen mülki idare sistemi, ülkenin tamamını kapsayıcı bir özellik taşır. Genel bir ifadeyle bu sistem, ülke topraklarının bölünmesi, bu bölümlerin kendi içlerinde kademelenmesi ve bu bölümlerde devletin tüzel kişiliğini temsil eden mülki idare amirlerinin görevlendirilmesi biçiminde bir örgütlenmeye dayanır (Çapar, 2015: 56). Böylece, ülke genelinde merkezi devlet otoritesinin varlığı hissedilir. Öte yandan, ülkede her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip, seçimle göreve gelen meclisleri olan âdemi merkezi yönetim birimleri de, bulunur.

Fransa, İsviçre, Belçika, Hollanda, Norveç, İsveç’te mülki idare amirleri görev yapmaktadır. Hatta federal bir yapıya sahip Almanya’da bile görev yapan kaymakamlar bulunmaktadır. 2011 yılında 10 Ocak İdareciler Günü kapsamında Ankara’da düzenlenen bir panelde Fransa’dan gelen Prof. Dreyfus’a valilerin seçimi sorulduğunda şu cevabı vermiştir: “Valiler merkezi idarenin taşradaki temsilcileridir. Seçimle gelmeleri düşünelim.”

Avrupa Devlet Taşra Temsilcileri Derneği tarafından 2015 yılında İstanbul’da düzenlenen “22. Avrupa Günleri” toplantısında Birleşik Krallık’tan katılan Prof. Garbutt, ülkesinde mülki idare amirliği mesleğinin olmadığından bahisle; ancak ulus altı düzlemde kurumlar arası eşgüdüm sağlanması ve işbirliğinin geliştirilmesine yönelik olarak böyle bir mesleğe ihtiyacın açıkça hissedildiğine vurgu yaptı (Garbutt, 2015: 15).

2. TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARE

Türkiye’nin mülki idare sistemi köklü bir devlet geleneğine dayanmaktadır. Osmanlı Devleti kendisinden önceki yönetim sistemlerinden gelen tecrübelerle kendisine özgü taşra yönetimini oluşturmuştur. Tarihsel süreçte sosyo-ekonomik değişimlerle birlikte mülki idare sistemi de değişim göstermiştir. Tanzimat döneminde modern devletin gerektirdiği biçimi alan sistem, Cumhuriyet dönemine miras kalmıştır.

Aslında burada “mülki idare sisteminin Fransa’dan alındığı” biçimindeki yanlış algıya dikkat etmek gerekir. Vilayet sisteminin 1864 yılında Fransa’dan alındığı ifadesi, köksüz ve asılsızdır. Çünkü dikkat edildiğinde, Fransa’da “valilik kurumunun” Devrim sonrası 1800 yılında Napolyon tarafından oluşturulduğu bilinmektedir. 1800 yılı ise, Napolyon’un Mısır Seferi sonrasında tekabül eder. Bizde ise Osmanlı öncesinde bile var olan bir kurumdur. Türk ve İslam devletlerinde görülen bir kurumdur.

Peygamberimizin ilk atadığı Vali, 628 yılında Bâzân olmuştur. Sasanelerin Yemen Valisi Bâzân’ın İslamiyeti benimsemesi üzerine Peygamberimiz kendisini Sân’a Valisi olarak tayin etmiştir.

Tanzimat Dönemi’nde 1864 Vilayet nizamnamesi ile yapılan mülki idare sisteminin modern devlet anlayışına uygun hale getirilmesidir. Mev-

cut sistem vilayet, liva, kaza biçiminde kademelenmiş; bu kademelerde vali, mutasarrıf ve kaymakam görevlendirilmesi öngörülmüştür.

Bu bağlamda, Türkiye’de mülki idare sistemi sosyo-ekonomik temelde ortaya çıkan değişimler karşısında değişime uğramışsa da, özü itibarıyla günümüze kadar ulaşmıştır (Çapar, 2015). 2018 yılı itibarıyla 81 il ve 921 ilçe bulunmaktadır.

Türkiye’de il, mülki idare sisteminin en üst kademesini oluşturmaktadır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır. İl genel yönetiminin başı ve mercii validir. Genel yönetimin başı olan vali, il genel yönetimi içinde yer alan kuruluşlar arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlar.

Mülki idare sisteminde ilin altında ilçe kademesi yer alır. İlçe genel yönetiminin başı kaymakamdır. Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

İl ve ilçelerde görev yapan mülki idare amirlerinin, büyük bir özveri ile çalıştıkları bir gerçektir. Merkezi idarenin temsilcisi sıfatıyla görev yapmaları etkinliklerini, görünürlüklerini ve önemlerini artırmaktadır. Mülki idare amirleri, il ve ilçelerin genel yönetimlerini üstlenirken; dirlik ve düzenin sağlanmasından, kamu hizmetlerinde koordinasyonun sağlanmasına, sosyal ve ekonomik kalkınmadan, Devletle millet arasında güven ortamının sağlanmasına kadar çok yönlü görev ve sorumlulukları başarıyla yerine getirmektedir.

İl ve ilçelerde görev yaparken devletin ve dolayısıyla hükümetin verdiği imkânlarla yatırımları gerçekleştirmektedirler. Mahalli katkılarla yapılan yatırımlarla maliyeti düşürmektedirler. Bayram ve hafta tatili demeden günün yirmi dört saatinde görev ve sorumlulukları devam etmektedir. Devletin imkânlarını vatandaşlar arasında ayırım yapma-

dan eşit ve adil bir şekilde din, dil, ırk, inanç ve mezhep farkı gözetmeksizin yerine getirmektedirler.

Türkiye'nin gelişmesinde ve ülkeyimizin kazanımlarında il ve ilçelerde kırsal alanlarda yapılan hizmetlerde mülki idare amirlerinin büyük rollerinin olduğu apaçık ortadadır. Hiçbir fedakârlıktan kaçınmamış, hiçbir karşılık beklemeden milletin hizmetinde olmuş ihtiyaçlarını, beklentilerini karşılamak için candan çalışmış tertemiz bir maziye sahiptir.

Mülki idare amirliği, bir adanmışlık, serdengeçlilik mesleğidir. Mülki İdare ülkesine, insanına hizmet aşkıyla yoğrulmuş kamu görevlilerinden oluşan bir meslek grubudur. Vatanın bölünmezliği uğruna şehit olmayı göze alarak, gözünü kırpmadan tehlikelere göğüs gerebilme ve irade kullanabilme mesleğidir. Mülki idare amirleri yaptıkları hizmetler ile görev yaptıkları il ve ilçelerin çehresini değiştiriyorlar, gönülleri fethediyorlar. Danimarkalı bir filozof olan Kierkegaard, bu tür insanları "iman şövalyesi" diye tanımlıyor.

Mülki idare amirleri, memleketimizde yaşanan her zor dönemde aranan ve güvenilen meslek mensupları olarak öne çıkmaktadır. 2000'li yıllarda "Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP)", Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES)" gibi önemli projeler mülki idare amirlerinin liderliğinde ülke genelinde başarılı biçimde uygulanmıştır. Bunun en son örneği, teröre destek verilmesi sebebiyle görevinden alınan belediye başkanlarının yerine mülki idare amirlerinin görevlendirilmesidir. Kayyum olarak atanan mülki idare amirleri başarıyla yerel hizmetleri en üst düzeye çıkarmaktadır.

Mülki idare sisteminin işleyişinde mülki idare amirleri kilit bir konumda işlev üstlenmektedir. Bu sebeple mesleğe alınıp, yetiştirilme, statü gibi konular özel olarak düzenlenmektedir.

Mülki idare amirliği, görev ve sorumluluk alanında bulunan kurum ve kuruluşlar ile bu birimlerde çalışan personel üzerinde üst düzey yöneticilik ve liderlik yeteneklerinin etkin olarak kullanılmasını gerektiren bir meslektir. Bununla birlikte farklı birimler arasında etkili ve devamlılığı olan bir koordinasyonu gerektiren, görevlerin her zaman açık olmadığı ve genelde ortaya çıkan olaylarla ilgili zaman, imkân ve bilgilendirmenin kısıtlı olduğu durumlarda öngörülme biçiminde inisiyatif kullanılmasına dayanan zorlu bir görevdir (Çapar, 2011: 79). Bu görev ve sorumluluğu üstlenecek mülki idare amirlerinin, maiyetinde görev yapan personelden her yönden daha donanımlı olması önemli bir gerekliliktir.

Mülki idare mesleğine, kaymakam adayı olarak özel bir sınav sistemi ile girilir. Kaymakam adaylığı üç yıllık bir süreci kapsar. Bu süreç;

- İl merkez stajı,
- Bakanlık merkez stajı,
- Kaymakam refikliği stajı,
- Mülkiye müfettişi refakatinde staj,
- Yurt-dışı stajı
- Bakanlık Merkez Stajı (Dil Kursu)
- Kaymakam vekilliği,
- Kaymakamlık kursu,

aşamalarından oluşan bir yetiştirilme dönemidir. Bu bir anlamda Osmanlı Dönemindeki Enderun geleneğinin devamı gibidir. Meslek yaşamı boyunca eğitimler devam eder.

Mülki idare amirleri aldıkları hizmet içi eğitimler, lisansüstü eğitimler ve kazandıkları yurt-dışı tecrübeleri ile insan kaynakları bakımından İçişleri Bakanlığı'nın güçlü bir yönünü oluşturmaktadır.

3. DEĞERLENDİRME

Dünyada az sayıda devletin kadim devlet geleneğine dayandığı bilinmektedir. Bu devletler arasında, sö-

mürgeleştirilememiş üç devlet sayılmaktadır: Türkiye, Rusya ve İran. Bu devletlerin üçünde de kendi tarihsel ve toplumsal gerçekliklerine uygun mülki idare sistemleri vardır.

Fransa, yarı başkanlık sistemi ile yönetilen üniter bir devlettir. Ülkenin tarihsel ve toplumsal gerçekliğine uygun bir mülki idare sistemi vardır. Fransa'da, 1980 sonrasında ortaya çıkan yeniden yapılanma baskısına, özellikle adem-i merkeziyetçi reformlar ile yanıt verilmiştir. Özelleştirme ve devlet örgütlenmesinin etkinliğini arttırmaya yönelik diğer reformlar ile sosyo-ekonomik değişime uyum sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak Fransa'da, devlet geleneği ve yönetim sistemi farkındalığı esasında reformlar uygulanmıştır. Bu doğrultuda, adem-i merkeziyetçiliğe yönelik reformlar, mülki idare-yerel idare dengesi gözetilerek, yerleşme ve yetki genişliği dengesi içerisinde gerçekleştirilmiştir. Böylece, mülki idare sistemi bütüncül biçimde değiştirilebilmiştir. Bu alandaki değişim süreci dinamik olarak sürdürülmektedir (Çapar, 2015).

Bu doğrultuda, Türkiye'de de, reform düşünülürken yerel yönetimler ve mülki idarenin birbirlerine rakip olarak görülmeden, sistem bütünlüğü içinde dengeli biçimde yaklaşılması gerekliliği kendisini göstermektedir.

İspanya, devletin bütünlüğünü sağlama konusunda ciddi krizlerle karşılaşan bir ülkedir. İspanya'nın özerk Anayasası'nın 35. yıldönümünde, bu Anayasa'nın en önemli mimarlarından biri olan Sosyalist Parti'nin kıdemli liderlerinden Alfonso Guerra, "El País" gazetesinde yayımlanan röportajında (demokratik düşüncelerle verilen özerkliğin ülke bütünlüğünü tehdit etmeye başladığının anlaşılması) pişmanlığını dile getirmiştir (Cerrahoğlu, 2013). Guerra "1978'de (mevcut Anayasa'yı) yaptığımızda, bölgesel milli-

yetçiler "bu kadar özerklik bize yeter!" demişti. Buna güvendik. Büyük saflık etmişiz." (Cerrahoğlu, 2013). diyerek, pişmanlığını ve hayal kırıklığını dile getirmiştir.

Türkiye'de Devletin ve Hükümetin büyük bir özverisi ile başlatılan çözüm süreci, Bölücü Terör Örgütünün aşırı istismarı üzerine il ve ilçelerde çukur ve barikatlar oluşturulması üzerine sona erdirilmişti. Bu sebeple idarenin birliği ve ülkenin bütünlüğü konusunun Türkiye'de kırmızı bir çizgi olduğu tecrübelerle ortaya çıkmıştır.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD), anayasal kuruluş temelinde 18. yüzyılın ikinci yarısında tarih sahnesine çıkmıştır. Federal yapılanmadaki bu devlet; devletlerin bir araya gelmesinden müteşekkildir. Her devlet kendi başkanını seçimle işbaşına getirmektedir. Bu devlet başkanları Türkçe'ye vali olarak tercüme edilmektedir. Ayrıca, Federal hükümetin başına ABD Başkanı seçilmektedir. Aslında bu ülkede bir Federal Devlet başkanı ve çok sayıda devlet başkanı bulunmaktadır.

Öte yandan Türkiye kadim bir devlet geleneğine dayanmaktadır. Üniter bir devlet yapılanmasını benimsemiştir. 2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte seçimle gelen tek Devlet Başkanı bulunmaktadır. Anayasada ifadesini bulan "idarenin bütünlüğü" ilkesi, "Tek Millet, Tek Bayrak, Tek Vatan ve Tek Devlet" söylemi ile pekiştirilmektedir. Bu bağlamda ilde vali, ilçede kaymakam olmak üzere mülki idare amirleri "Cumhurbaşkanının temsilcisi" sıfatı ve idari yürütme vasıtası olarak görevlerini yerine getirmektedir. Türkiye Devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü anlayışına uygun biçimde mülki idare sistemi işleyişini sürdürmektedir. Türkiye'ye göre, yeni sayılabilecek devletlerden sistem devşirmemizi gerektirecek bir durumda olunmadığı açıkça ortaya çıkmaktadır.

SONUÇ

Devletin ülke toprakları üzerinde örgütlenmesi anlamında Türkiye'nin mülki idare sistemi, köklü bir devlet geleneğine dayanmaktadır. Yüzyıllar içerisinde ülkemizin tarihsel, toplumsal ve kültürel gerçekliklerine uygun biçimde zamanın ruhuna göre biçimlenerek varlığını devam ettirmektedir. 2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile de uyum içindedir.

Mülki idare sistemi, her ülkenin toplumsal koşullarına göre biçimlenen bir özellik taşımakla birlikte Fransa, İsviçre, Hollanda, Norveç, İsveç, Rusya, İran gibi bir çok ülkede mevcuttur. Dolayısıyla çağdaş bir sistemdir.

Mülki idare sisteminde kilit bir işlev üstlenen mülki idare amirleri yetiştirilme aşamaları, yurt dışı tecrübeleri ve ülkenin her yerinde görev yapabilme kapasiteleri ile son derece donanımlı ve liyakatlı bir meslek grubudur. Bu bağlamda, kişi hak ve hürriyetlerinin korunmasında, hukukun üstünlüğünün sağlanmasında tüm halkımızı kapsayıcı bir anlayışla görevlerini tarafsız biçimde yerine getirmektedir. Devlet ve halk arasında bir köprü vazifesi üstlenmekte, idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda il ve ilçelerde kamu kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktadır. İl ve ilçelerin toplumsal, ekonomik ve kültürel kalkınmaları yönünde üstün görev anlayışı ile çalışmaktadır.

Aynı zamanda, mülki idare amirleri ülkemiz için hayati düzeyde önemli projelerin (KÖYDES gibi) yürütülmesi, teröre yardım ettikleri gerekçeyle görevden alınan belediyelerde kayyum olarak atandıklarında işleri ni üst düzey başarıyla yapmaktadır.

Gerek Fransa ve İspanya'da yaşanan tecrübeler, gerekse ülkemizde yaşanan tecrübeler gösteriyor ki; yerleşme reformları yapılırken yerel yönetimler-mülki idare dengesi içinde konulara hassasiyetle yaklaşmak gerekmektedir. Ülkenin bölünmez bütünlüğü ve idarenin bütünlüğü ilkeleri çerçevesinde, tarihsel ve toplumsal gerçekler ışığında reformları ele almak bir zorunluluktur. Ülkemizin toplumsal gerçeklikleri ve tecrübeleri yok sayılarak, farklı ülke örneklerinden öykünerek hazırlanacak reform uygulamalarının telafisi güç sonuçlara yol açabileceği düşünülmelidir.

KAYNAKÇA

- Apan, A. (2015) Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm, Ankara: TİAV.
- Cerrahoğlu, N. (2013) "Geç Gelen Özerklik Pişmanlığı", *Cumhuriyet*, 05.12.2013.
- Çapar, S. (2011) "Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci Üzerine Bir Değerlendirme," *Türk İdare Dergisi*, Aralık 2011, Sayı 473: 75-95.
- Çapar, S. (2015) *Türkiye ve Fransa'da Neo-liberal Dönemde Mülki İdare*, Ankara: TİAV.
- Garbutt, G. (2015) "İstanbul'da 22. Avrupa günleri Toplantıları", *İdarecinin Sesi*, Nisan-Mayıs-Haziran 2015, Sayı: 165/ 6-17.
- Güler, B. A. (2009) *Türkiye'nin Yönetimi*, Ankara: İmge.
- Onar, S. S. (1952) *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul: Marifet Matbaası.
- Onaran, O. (1976) "Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü ve Yöneticileri Üzerine Araştırmalar". *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, Ed.: K. Fişek, Ankara: Türk İdareciler Derneği.
- TODAİE (1998) *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE.